

# ULUSLARARASI GÖÇTE GEÇİCİ KORUMA POLİTİKASININ POLİTİKA TRANSFERİ ÇERÇEVESİNDE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ: ALMANYA, HOLLANDA VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Emel TOPÇU<sup>1</sup>  
Cumali ÖZBEK<sup>2</sup>

## Öz

Uluslararası geçici koruma politikasının ortaya çıkış süreci, uygulanan asgari standartlar ve bunların kapsamı Almanya, Hollanda örnekleri üzerinden analizler yapılarak politika transferi bağlamında incelenmiştir. Çalışma, 2013 yılında çıkarılan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu çerçevesinde, özellikle 2011 sonrası Türkiye'ye gelen geçici koruma altındaki Suriyelilerin durumlarını düzenlemek üzere oluşturulan geçici koruma uygulaması politika transferi çerçevesinde ele alınmıştır.

Çalışmanın amacı; Türkiye'nin uygulamakta olduğu geçici koruma politikasının hangi ülkeden esinlenilerek transfer edildiğini ve politika transferi derecelerinden olan "kopyalama", "adaptasyon", "melezleştirme", "sentez" ve "esinlenme" durumlarından hangisinin uygulandığını anlamaktır. Çalışma ile Avrupa'daki geçici koruma politikalarının örnek uygulamaları (Almanya, Hollanda ve Türkiye) incelenecek olup, politikaların benzerlikleri ve asgari standartları karşılaştırmalı analiz yöntemi ile ortaya çıkarılacaktır. Çalışma verileri literatür taraması, dökümantasyon/metin incelemesi ile toplanırken veri analizi karşılaştırma yöntemi ile yapılmıştır. Bu çalışma, alanında akademik araştırmaların az ve yetersiz olması nedeniyle gelecekteki araştırmalara rehberlik ve kaynaklık etmesi açısından önemlidir.

Araştırmanın çıktılarına göre; Türkiye'deki geçici koruma politikasının Duldung ve TROO'dan etkilenmiş bir politika olduğu ve politika transferi derecelerinden olan esinlenme ve öykünme ile melez (karma) bir yapıda olduğu karşılaştırmalı yöntemler ile ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede bu uygulamanın, nereden, nasıl alınarak Türkiye'de uygulanmaya başlanmış olduğu analiz edilirken, gelecekte yeni bölgelere transfer edilmesi ve geliştirilmesi konusunda bir adım atılmış olacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** *Uluslararası Göç, Politika Transferi, Mülteciler, Geçici Koruma*

<sup>1</sup>Prof. Dr., Uluslararası Saraybosna Üniversitesi, İşletme ve Yönetim Fakültesi Dekanı, E-posta : emeltopcu200@gmail.com, ORCID: 0000-0003-4606-5961

<sup>2</sup>Doktor Adayı, Hasan Kalyoncu Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, Gaziantep, E-posta:cumali.ozbek@yahoo.com, ORCID: 0000-0003-0587-3751

TOPÇU, E., ÖZBEK, C. (2021). Uluslararası Göçte Geçici Koruma Politikasının Politika Transferi Çerçevesinde Karşılaştırmalı Analizi: Almanya, Hollanda ve Türkiye Örneği. Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi, 21(53), 855-886. DOI:10.21560/spcd.vi.799478

# COMPARATIVE ANALYSIS OF TEMPORARY PROTECTION POLICY IN INTERNATIONAL MIGRATION WITHIN THE FRAMEWORK OF POLICY TRANSFER: THE CASE OF GERMANY, NETHERLANDS AND TURKEY

---

## *Abstract*

The process of the emergence of the international temporary protection policy, the minimum standards applied and their scope have been analyzed through the examples of Germany, the Netherlands and examined in the context of policy transfer. The study was discussed within the framework of the Law on Foreigners and International Protection No. 6458 issued in 2013, in particular within the framework of the policy transfer on the practice of temporary protection created to regulate the situation of Syrians under temporary protection who came to Turkey after 2011.

The aim of the study is to understand which country the temporary protection policy implemented by Turkey was inspired by, and which of the policy transfer degrees "copying", "adaptation", "hybridization", "synthesis" and "inspiration" was applied. With the study, the sample applications of temporary protection policies in Europe (Germany, the Netherlands and Turkey) and the similarities and minimum standards of the policies will be revealed by comparative analysis method. The study data were collected by literature review, documentation/text review, and data analysis was performed by comparison method. This study is important in terms of providing guidance and resources for future research due to the fact that academic research in its field is scarce and insufficient.

According to the results of the research ,it has been revealed by comparative methods that the temporary protection policy in Turkey is a policy influenced by Duldung and TROO and has a hybrid (mixed) structure with inspiration and emulation from the degrees of policy transfer. In this framework, while analyzing where and how this application was taken and started to be implemented in Turkey, a step will be taken in terms of transferring it to new regions and developing it in the future.

**Key Words:** *International Migration, Policy Transfer, Refugees, Temporary Protection*

## GİRİŞ

Geçici koruma uygulaması, çatışmaların yaşandığı savaş durumunda olan, veya insan hakları ihlalleri, büyük çaplı doğal afet yaşanan bölgelerden kaçıp yeni bir ülkeye geçici olarak yerleşmeye çalışan kitlelerin korunmasını amaç edinen ve son yıllarda sıkça başvurulan bir yöntem olarak uygulanmaya başlanmıştır (UNHCR, 2012). Bu çalışmada Türkiye ve Avrupa'daki geçici koruma politikaları incelenerek kapsam, sınırlılıklar, asgari standartlar ve bu politikaların ortaya çıkış süreci incelenmiştir. Çalışma ayrıca hangi politikanın kendine özgü uygulamalara sahip olduğu, hangi politika transferi derecesi ile ve nasıl ortaya çıktığı, tarihsel süreçte nasıl gelişim gösterdiği üzerine odaklanmıştır.

Geçici koruma Avrupa'da sistematik anlamda ilk defa 1990'lı yıllarda Almanya'da *Duldung* (tolerated stay/müsamaha) ve daha sonra Hollanda'da *TROO* (Temporary Arrangement for Displaced Persons/Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden) uygulaması ile başlamıştır. 2011 yılına gelindiğinde ise; Suriye iç savaşı nedeniyle Türkiye, 30.03.2012 tarih ve 62 sayılı İçişleri Bakanlığı Yönergesine istinaden göçmenleri iki yıl boyunca misafir olarak kabul etmiştir. Ancak göçmen sayılarının sürekli artması ve Suriyelilere ilişkin iş ve işlemler 2012 yılında çıkarılmış bir yönerge kapsamında yürütülmekte iken durumlarına uygun bir hukuki statü tanınması ve bunun bir mevzuata dayanması amacıyla geçici koruma statüsü verilmiştir. Türkiye, 1951 tarihli Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi'ni aynı tarihte imzalamış ancak 1961 tarihinde onaylamıştır. Sözleşmenin 1951 yılı B.1 fıkrasına göre, ya "Avrupa'da meydana gelen olaylar" ya da "Avrupa veya başka bir yerde meydana gelen olaylar" maddelerinden birini seçmek durumu var iken 1. Madde A.2 fıkrasına göre "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ikaamet ülkesi dışında bulunan şahıslara" uygulanacağı belirtilmektedir. Daha sonra 1967 yılında New York protokolü ile sözleşmenin kapsamı genişletilmiş "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda" ifadesi çıkarılarak zamansal sınırlama kaldırılmış ancak coğrafi sınırlama hala ülkelerin tercihlerine bırakılmıştır. Türkiye bu yeni protokole 1968 yılında katılmış, ancak Türkiye sözleşmeye taraf olurken, coğrafi sınırlama şartını muhafaza etmiş ve bu sınırlamayı günümüze kadar da devam ettirmektedir (Öztürk, 2016).

Bu kanuni çerçeve içerisinde 2011 yılında çıkan Suriye Krizi ile Türkiye'ye sığınan insanlar, hukuki olarak mülteci kavramı içerisine girmemektedirler. İnsani sebeplerle kapılarını açan Türkiye, savaştan kaçan bu insanlara önce evsahipliği yapmış ve kriz öncesine ait 6458 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) kanununa ek olarak kanunun 91. Maddesi kapsamında geçici koruma yönetmeliği çıkartılmıştır (Yabancıları Uluslararası Koruma Kanunu, 2013). Geçici koruma bu anlamda Türkiye'nin mevcut şartlarına uygun olduğu ve hukuki anlamda uluslararası anlaşmalar üzerinde çelişkiler yaratmadığı için kabul edilmiştir. Ancak geçici korumanın kapsamı, yasal sınırlılıkları ve asgari standartlarının ne olacağı konusunda soru işaretleri Avrupa'daki geçmiş örnek uygulamaların incelenmesi ile çözülebilmektedir. Bu anlamdaki en önemli dayanağı 2001 yılında Avrupa Konseyi'nin yayımladığı yönerge oluşturmaktadır (Council of the European Union, 2001). Almanya, Hollanda'nın deneyimleri ve Avrupa Konseyi Yönergesi'nin asgari standartları temel alınarak Türkiye 2013 yılında geçici koruma politikasını uygulamaya başlamıştır. Bu çalışma ile Türkiye'nin 2013 kararı ve 2014 ile birlikte uygulamaya başladığı Geçici Koruma Politikası'nın uygulamalarını Avrupa'daki hangi ülkeden ve hangi derecede transfer edildiği, Almanya, Hollanda ve Türkiye'deki uygulama ve örnekler üzerinden karşılaştırarak ortaya çıkarılacaktır. Böylelikle veriler Türkiye, Almanya ve Hollanda'da uygulanan ve Geçici Koruma kapsamındaki uygulamalar asgari standartları, hukuki statü ve sınırlamalar, sağlık hizmetlerine erişim, eğitim haklarına erişim iş piyasasına erişim ülke içi ikamet ve seyahat hakları gibi açılardan karşılaştırmalı olarak incelenmiş ve Almanya, Hollanda'nın göçmenlere yönelik uygulamaları üzerinden analizler yapılmıştır. Bu yönüyle çalışma literatürde bu alandaki boşluğu doldurmaya odaklanmakta ve gelecekteki çalışmalara da referans olması beklenmektedir. Ayrıca bu çalışma, Türkiye'deki politikanın Avrupa'daki örnek uygulamalardan hangi açılardan farklılıklar içerdiği, kapsamının sınırlılıkları ve kendine özgü özelliklerinin ortaya çıkarılması hususunda önemli bir etkiye sahiptir. Ayrıca bu çalışma ile politikaların teorik incelemesi yapılarak transferin diğer örnek uygulamalardan farklı yönleri belirlenecektir. Literatürde yapılan çalışmaların çoğunun teorik bir zeminde incelenmemesi ve kapsamlı bir karşılaştırmalı analizin olmayışı nedeniyle çalışma, bu yöndeki boşluğu doldurması açısından önemlidir. Bu araştırma

ile; Türkiye’de uygulanan Geçici Koruma Politikaları’nın ilk çıkış noktalarına ulaşılacak, önceki örneklerden hangi şekilde esinlendiği saptanacak, hangi ülke veya ülkelerden transfer edildiğine ulaşarak hangi politika transferi derecesine göre alınıp uygulandığı analiz edilecektir.

Araştırma Almanya, Hollanda ve Türkiye ile sınırlandırılarak geçici koruma politikalarının asgari standartları karşılaştırmalı analizler ile incelenmiş olup sonuçları politika transferi ve dereceleri üzerinden yorumlanmıştır.

## YÖNTEM

Araştırma sorunsalını daha bütüncül bir şekilde anlayabilmek ve analiz edebilmek adına bu çalışma için nitel araştırma yönteminin kullanılması uygun bulunmuştur. Araştırmanın kavramsal ve kuramsal çerçevesini belirleyebilmek ve derinlemesine analizler yapabilmek adına konular ile ilgili literatür incelemesi, belge, doküman ve metinler incelenip daha sonra analizler yapılmıştır. Daha sonra Almanya, Hollanda ve Türkiye’de uygulanan geçici koruma politikaları hakkında veriler toplanarak bulgular karşılaştırmalı incelemeler ile yorumlanmıştır. Bu yöntemler kullanılırken Miles ve Huberman’ın yaklaşımı olan verilerin ayıklanması, azaltılması, özetlenmesi (Miles , Huberman , & Saldaña , 2014) ve Glaser ve Strauss’un karşılaştırmalı analiz modellerinden yararlanılmıştır (Glaser & Strauss , 2006). Toplanan veriler derlenerek ayıklanmış ve bulgular diğer ülkelerdeki örnek uygulamalar ile karşılaştırılarak yorumlayıcı (hermenuetik) metot ile incelenmiştir.

Konuları derinlemesine incelemek ve değerlendirebilmek adına birincil kaynaklara başvurularak konu hakkında veriler toplanmıştır. Bu çalışmada birincil kaynaklardan olan “6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” ve “6883 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği”, “Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)” raporları, “Avrupa Konseyi Yönergesi (2001/55/EC)” kararları ile ikincil kaynaklardan olan; akademik makaleler, literatür çalışmaları, internet siteleri ve yayımlanmış araştırma raporlarına başvurulmuş, verilerin kolay analiz edilebilmesi için de bulgular tablolar şeklinde hazırlanmıştır. Çalışma dünyada diğer bazı uygulamalar olmasına karşın, Yugoslavya içsavaşı ve Suriye içsavaşı örnekleri ile sınırlandırılmış, her iki durumdaki benzerlikler ve birbirlerini etkileme düzeyinin yüksek olması nedeniyle etkilenen devletlerin göçmenler

üzerinde uyguladıkları politika çalışmalarına odaklanılmıştır. Devletlerin örnek iyi uygulamalardan karşılıklı öğrenme ve esinlenme ile hangi benzer politikaları benimsedikleri ve birbirlerinden hangi derecede etkilendikleri politika transferi kavramları ve uygulamaları üzerinden anlamlandırılmaya çalışılmıştır.

Çalışmada; Yugoslavya savaşından sonra Boşnakların yoğun sığınma talebinin olduğu ülkeler olan Almanya ile Hollanda seçilirken Suriye savaşından sonra Suriyelilerin yoğun olarak sığınma başvurusu yaptıkları ülke olan Türkiye incelenmiştir. Bu ülkelerin kitlesel göçlere karşı uyguladıkları geçici koruma politikaları ve asgari standartlar incelenmiş olup benzerlikler ve farklılıklar karşılaştırılarak tablolar üzerinden analiz edilmiştir.

## KAVRAMLAR

Bu bölümde geçici koruma kavramı ve politika transferi teorileri ve dereceleri konusunda bilgiler yer almaktadır.

### Geçici Koruma

Geçici koruma genel hatları ile bireysel mülteci statüsü alınmadan veya henüz bu statünün belirlenmesi için başvurmayan kişilerin uluslararası korumaya bağlı olarak kabul edilerek uygulanan bir yöntem şeklinde ortaya çıkmıştır (UN High Commissioner for Refugees, 1994). Bu uygulama insanlara acil bir ihtiyaç oluşturulması ve önlemlerin alınması olarak dizayn edilmiş bu yönüyle uygulama insan haklarına saygı temelinde 1951 sözleşmesi ve 1967 protokollerine uyumlu hale getirilerek uygulanmıştır. Bu uygulamanın temeli BMMYK Yürütme Komitesi Alt Bölümünde tartışılarak geliştirilmiştir. BMMYK Yürütme Komitesi Uzmanlar Grubunun raporuna göre geniş kitle hareketlerinde insan hakları çerçevesinde sığınmacıların korunması amaçlanmıştır (UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2020).

Geçici korumaya benzer tarihte rastlanan ilk örneklerin 1930'lu yıllara dek dayandığı bilinmektedir. Bu yönde İngiltere ve Fransa'nın, İspanyol iç savaşı sonucunda kitlelerin ülkeden ayrılması için onlara tanınan sığınma hakkı ile ortaya çıkmıştır (Perluss & Hartman , 1985, s. 559). Geçici korumanın uygulandığı başka bir örnek ise; Vietnam'da görülmektedir. Vietnam'da insanların uğradıkları insan hakları ihlalleri nedeniyle buldukları yeri

ve ülkelerini terk etmek durumunda kalan kitlelerin, belirli politikalar ile oluşturulan güvenli bölgelere taşınmasını öngören ve bu yönde hazırlanan “Kapsamlı Eylem Planı” (Comprehensive Plan of Action) ile komşu ülkelere yerleştirilmesi örnek verilebilir (Fitzpatrick, 2000, s. 283). Bu olaylardan sonra Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği geçici korumanın kitlesel hareketlerde verilmesi gerektiğini dile getirmiştir (Ciğer, 2016, s. 65). Geçici korumanın Avrupa’da sistematik olarak ilk uygulaması 1956 yılında Avusturya tarafından gerçekleştirilmiştir. Avusturya, Macaristan’da yaşanan iç savaş nedeniyle ülkelerini terk edenlere geçici sığınma hakkı vererek bu alandaki uygulamalara öncülük etmiştir. Geçici Koruma politikasının günümüz anlamıyla asıl uygulaması bu durumda Bosna Savaşı sonrasında ortaya çıkmıştır. Savaş ile birlikte ortaya çıkan İnsan hakları ihlalleri ve ölümler nedeniyle BMMYK (UNHCR); “Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in Former Yugoslavia” adlı bir rapor hazırlayarak Avrupa ülkelerine sunmuştur. Raporun amacı ortaya çıkan insani krize cevap verilmesi ve zulüm gören insanların geçici koruma altına alınması olmuştur (UNHCR, 1992). Bu çağrıya cevap veren ülkeler sırasıyla; Almanya, Norveç, Danimarka ve Avusturya olmuştur (Amnesty International, 1997, s. 14-16). 1990’lı yıllarda Türkiye’de ise bu duruma Irak üzerinden gelen göçlerde de rastlanmıştır. Körfez savaşının yarattığı şiddet ve hak ihlalleri göçlerin Türkiye’ye doğru bir yön almasına sebep olmuştur. Türkiye bu noktada ilk defa 1994 yılında sığınmacıları/yabancıları geçici koruma altına alarak bu politikayı uygulamıştır (Çiçekli, 2009, s. 118).

### **Politika Transferi**

Politika transferi en temel anlamda; zaman ve mekâna bağlı olmaksızın çeşitli bilgi, tecrübe veya sistemlerin yer değiştirilmesi veya geliştirilerek daha iyi uygulamalar ortaya çıkarma çabasıdır. Geçici Koruma Politikası da bu anlamda devletlerin birbirlerinden karşılıklı öğrenme yöntemi ile dersler çıkarmasına örnektir.

Politika transferinin kuramsal çerçevesi ise; Dolowitz ve Marsh tarafından geliştirilmiş ve genel anlamda yönetsel düzenlemelerin belirli bir yerden başka bir yere taşınıp aktarılması olarak tanımlanmıştır (Dolowitz & Marsh , 1996, s. 344). Rose; Politika transferini tanımlarken devletlerin karşılaştıkları

problemleri çözüme konusunda birbirlerinden öğrenecekleri çok şeyin olduğunu da dile getirmiştir (Rose, What is Lesson Drawing, 1991, s. 3). Politika transferi yapılırken önemli sorunsallardan biri de transfer konusu olan uygulamaların ne kadarının transfer edileceğidir. Bu transfer yönteminde transferin şekli ve benimsenme koşulları önemli rol oynamaktadır. Rose'a göre, politika transferinin beş derecesi vardır. Bunlar; "kopyalama", "adaptasyon", "melezleştirme", "sentez" ve "esinlenme" dir (Rose , 1993, s. 132-134). Dolowitz ve Marsh tam da bu noktada Rose'dan farklı olarak, öykünmeyi ekleyerek, melezleştirme ile sentezi de birleştirip toplamda dört gruba ayırmıştır (Marsh & Dolowitz, 1996, s. 351). Çalışmamızda politika transferinin kapsamını daha bütüncün analiz edebilmek adına Dolowitz ve Marsh'ın yaptığı sınıflama kullanılmıştır.

#### **a. Kopyalama (Copying):**

Kopyalama; herhangi bir yerdeki politikaların transfer edilirken değişikliğe uğratılmadan aktarılmasıdır. Rose'un bu noktadaki tanımı ise; bir ülke veya başka bir yerde uygulanan politikaların değişiklik yapılmadan uygulanmasıdır (Rose, 1991, s. 21). Kapucu ve Kösecik ise yaptıkları tanım ile Rose'u desteklemişlerdir. Yazarlara göre; kopyalama bir ülkede uygulanan politikaların hiçbir değişikliğe tabii tutulmadan benimsenmesidir (Kapucu & Kösecik, 2003, s. 205). Benson ve Jordan'a göre kopyalama; Avrupalılaştırma koşulları altında zorlayıcı transferlerin bir sonucu olarak ortaya çıkabilmektedir (Benson & Jordan, 2011, s. 371). Keser'e göre; bir transferin kopyalama olup olmadığını anlamının en kolay yolu yetkilendirme sürecinde uygulanan yasalarının yazılış biçimi veya ifade şeklidir (Keser, 2012, s. 31).

#### **b. Öykünme (Emulation):**

Öykünme derecesi kopyalamadan farklı olarak transfer edilecek olan politikanın birebir alınmaması durumudur (Kutlu, 2003, s. 98). Rose'a göre; adaptasyon bir devlet başka bir devletin programlarını veya uygulamalarını en iyi standardı tutturabilmek adına tüm detayları kopyalamayı reddettiği durumlarda ortaya çıkmaktadır (Rose, 1991, s. 21). Dolowitz ve Marsh ise öykünme kavramının tanımını yaparken, tümünden kopyalamanın reddedilip en iyi uygulamanın seçilmesi olarak ifade etmiştir (Dolowitz & Marsh , 1996, s. 52).

### c. Melezleştirme/ Sentez (Hybridization):

Melezleştirme veya sentez, birden fazla ülkede uygulanan programların önemli unsurlarının bir araya getirilip en uygun politika transferinin yapılmaya çalışıldığı bir durumdur (Dolowitz & Marsh , 1996, s. 52).

### d. Esinlenme (Inspiration)

Esinlenme kavramının anlamı adından da anlaşılacağı gibi ilhamdan gelmektedir. Başka bir yerdeki politikaların benzerlikleri veya uygun özelliklerinden esinlenilerek geliştirmek, yöntem belirlemek veya örnek almak anlamlarında da kullanılmaktadır.

Politika transferi temelde bilginin karşılıklı öğrenme veya etkileşimler yolu ile taşınması, beimsenmesi veya adapte edilmesi yöntemi ile gelişim göstermektedir. Bu yönüyle politika transferine konu olan politikalar, bilgiler veya deneyimler transfer sürecinde üç yönlü bir hareket ile gelişim göstermektedirler. Bunlar; gönüllü (voluntary), zorunlu (coercion) ve karma yöntemlerdir (Dolowitz & Marsh , 1996). Gönüllü transferler transfer edilecek olan politikanın herhangi bir zorlama olmadan karşılıklı öğrenme metodunun benimsenmesi ile ortaya çıkmaktadır. Zorunlu transferler ise uluslararası anlaşmalar, sözleşmeler veya zorlama ile bir politikanın uygulanması ile ortaya çıkmaktadır. Karma yöntemde ise politikalar hem gönüllü hem de zorlama yolu ile benimsenerek gelişim gösterirler. Türkiye, Almanya ve Hollanda'da uygulanan geçici koruma politikaları devletlerin geçmiş deneyimlerden ders çıkarması ve karşılıklı öğrenme metodu yönleriyle gönüllü transfer şeklinde gelişim gösterse de diğer yandan uluslararası sözleşmelerin (Avrupa Konseyi yönergeleri gibi) asgari standartlarının uygulanması açısından zorlayıcı transfer özelliklerini de taşımaktadır. Bu yönleriyle transfere konu olan uygulamaların karma bir yöntem olarak ortaya çıktığı ve politika transferi derecelerinden olan "esinlenme" (inspiration) ve "melezleştirme" (hybridization) derecelerinin bu transferde geçerli olduğu görülmüştür.

## GEÇİCİ KORUMA POLİTİKASININ ÖRNEKLERİ VE TARİHİ GEÇMİŞİ

Avrupa'da göç hareketleri çok eski bir tarihi geçmişe sahiptir. Avrupa'da kitlesel anlamda yaşanan bu göçlerde geçici korumaya yakın uygulamaların varlığı 17. ve 18. yüzyıllarda görülmektedir. Bu duruma ilk örnek olarak 17.

yüzyılda dini nedenlerle insanların (Protestan Huguenotların) Fransa'dan sürülmesi ve İngiltere'ye sığınması verilebilir. 18. ve 19. yüzyıllara gelindiğinde Avrupa'da meydana gelen savaşlar sürecinde özellikle İtalya, Almanya ve Fransa'dan insanların büyük kitleler halinde Avrupa içlerinde hareket ettiği ve başka ülkelere sığındıkları görülmüştür (Salomon & Rystad, 1992). Birinci ve İkinci Dünya Savaşlarından önce mültecilik ve göç daha çok savaş suçları üzerinden incelenirken savaşlardan sonra ortaya çıkan yıkımlar ve zulümlerden sonra göç ve mültecilik kavramları ve anlamları değişerek hukuki ve modern bir yapıya dönüşmüştür. Bu anlamdaki en önemli dönüşüm 1951 yılında imzalanan sözleşmedir. 1951 Sözleşmesi olarak bilinen sözleşme Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun Cenevre'de 14 Aralık 1950 tarihinde 429 sayılı kararıyla kabul edilen ve 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanıp 1954 yılında yürürlüğe konan bir akittir. Bu sözleşme temel olarak insan haklarına atıf yapılarak oluşturulmuş ve mültecilerin durumuna ilişkin hakları, statüleri ve korunmaları karara bağlanmıştır. Bu sözleşme ile mültecilik kavramının geniş tanımı yapılmış ve kapsamı genişletilmiştir (TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 1951, s. 179-180). Bu sözleşmede geçici korumadan bahsedilmese de alınan kararlara göre geçici korumanın da insan haklarının bir parçası olduğu ve mülteci krizlerinde devletlerin de sorumluluk sahibi olması gerektiği ortadadır.

Geçici Koruma'nın tarihi ve gelişimi incelendiğinde bu uygulamanın günümüzdeki karşılığı asıl olarak Yugoslavya'nın dağılma sürecinde ortaya çıkan kitle akımlarıyla birlikte gelişim göstermiştir. Soğuk Savaş yıllarının getirdiği politik ortam ve savaşlar sonucunda Yugoslavya'nın iç savaş sonucunda dağılması ve devletlerin kendi bağımsızlıklarını ilan etmesi birçok insan hakları ihlaline ve çatışmalara sahne olmuştur (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2015, s. 41). Benzer olayların Bosna Hersek'te de yaşandığı görülmektedir. Bosna'da yaşanan olayların etnik çekişmelere ve zulümlere dek uzanmasıyla birlikte insan hakları ihlallerindeki artışlar ve şiddet insani krizin doğmasına sebebiyet vermiştir. Bu durum insanların savaş bölgesinden güvenli bölgelere geçişini gündeme taşımış ve göçü zorunlu kılmıştır. Bu vesile ile Bosna Hersek'te yaşayan 4,4 milyon kadar insanın yarıdan fazlasının (2,6 milyon) göç ettiği görülmektedir (Young, 2001, s. 783). Bu göç hareketleri kitlesel olarak gerçekleştiğinden insanların hızlı olarak mülteci statüsüne

geçirilmesi hem zorlaşmış hem de insani kriz söz konusu olduğundan güvenliklerinin korunması aciliyeti doğmuştur. Bu nedenle devletler geçici koruma politikası uygulayarak mültecilerin güvenli bölgelere hızlı bir şekilde yerleştirilmesini sağlamışlardır.

Avrupa ülkelerinin ilk kez geniş ve kitlesel hareketlere maruz kalması ile Avrupa devletleri bu alandan çeşitli dersler çıkarmış ve mülteciler ve geçici koruma politikası konusunda ciddi deneyimler kazanmışlardır. Bu nedenle BMMYK geçici koruma konusunda Avrupa'yı sürekli referans göstermiştir. Son 30 yıllık süre içerisinde sık sık uluslararası koruma konusu olan ve bu kapsamda kullanılan geçici koruma politikası, ilk defa kapsayıcı bir şekilde Yugoslavya krizinde uygulandığı görülmektedir. Edinilen deneyimler ve kitlesel göçlerin sonuçları Avrupa'nın bu konuya özel bir ilgi duymasına ve politikalar geliştirmesine neden olmuştur. Kitlesel göçlerde BMMYK; geçici korumanın uygulanmasını destekleyerek uygun görmüş ve bu politika zamanla sadece BMMYK'nın değil Avrupa Konseyi'nin de konusu olmuştur.

### **Boşnakların Almanya'ya Kabul Edilmesi ve Geçici Koruma Politikasının Uygulanması**

Yugoslavya krizinin getirdiği kitlesel göçler nedeniyle Boşnakların Avrupa içlerine doğru dağılması, birçok devletin bu konuya yönelmesine ve politika geliştirmesine sebep olmuştur. Boşnakların göçü başladığında bazı devletler (Almanya, İsviçre) vize uygulamasını getirerek göçü engellemeye çalışmışlardır. BMMYK'nın Avrupa'ya çağrılarda bulunması ve geçici koruma uygulamasını önermesi üzerine birçok Avrupa devleti bu vize uygulamalarından vazgeçerek bu yanıt olumlu karşılık vermişlerdir. Bu olumlu yanıtın verilmesinde en büyük rolü medya ve uluslararası kamuoyunun baskısı olmuştur (UNHCR, 1992). Daha sonra Almanya ve bazı diğer ülkelerin geçici koruma uygulamasına sıcak bakması ile birlikte sorumluluk paylaşımı sorunu ortaya çıkmış ve ülkelerin belirli kotalar ile Boşnakları ülkelerine kabul etmesi gündeme gelmiştir. Almanya'nın başını çektiği bu öneri modelleştirilerek diğer ülkelere anlatılmıştır. Almanya modeli; devletlerin toprak büyüklüğü ile GSYH'si oranında mültecinin kabulü ve sorumluluk paylaşımı üzerine kurulmuştur (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2006 ). Ancak diğer devletler bu öneriyi kabul etmemişlerdir (Thorburn, 1995, s. 476). Buna rağmen

Almanya diğer ülkelere oranla ciddi sayıda Bosnalı mülteciyi sınırlarına kabul etmiştir. UNHCR'in 1997'de yayımlanan "The State of The World's Refugees 1997: A Humanitarian Agenda" adlı raporuna göre Almanya'nın sınırlarına kabul ettiği Boşnak sığınmacı sayısı yaklaşık olarak 345.000 olarak kayıtlara geçmiştir (UNHCR, 1997). 1995 yılından sonra Bosna Hersek'teki savaşın sona ermesi ve Dayton Anlaşması'nın imzalanması ile mültecilerin geri gönderilmesi düşünülmüş ve gönüllü geri göndermenin yolları tartışılmaya başlanmıştır (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2006 ). Bu tartışmaların ana konusu insan hakları ihlalleri ile şiddet olaylarının devam ediyor olmasıydı. Şiddet olayları nedeniyle kitlelerin toplu geri dönüşleri 1997 yılından sonrasına sarkmıştır. Bosswick'e göre bu geri dönüşlerde 1998 yılı ile birlikte başlangıçta 345 bin olan mülteci sayısının 250 bin seviyelerine inmesi ile sonuçlanmış ve geçici koruma politika örneklerinden biri olan Duldung politikasından yararlanan çoğu boşnak Almanya'yı terk etmiştir (Bosswick, 2000, s. 52-53).

#### **a. Duldung (tolerated stay/müsamaha)**

Duldung; normal şartlarda mültecilik statüsü alamayan insanlara müsamaha gösterilmesiyle ortaya çıkan bir politikadır. Bu politika Almanya'da Boşnaklar üzerinde uygulanmış ve yerinden edilmiş kişilerin yaklaşık olarak %80'ini kapsamıştır. Bu politika Almanya yabancılar kanununun 53. maddesinden referans alınarak uygulanmaktadır. Bu sebeple Almanya'da geçici koruma olarak nitelendirilen uygulamanın esas temeli Duldung politikasına dayanmaktadır (Bosswick, 2000, s. 52). Ayrıca; Duldung olarak uygulanan politika bireylere yönelik uygulanmaktadır. Duldung'un ana amacı Almanya topraklarına sığınan yerinden edilmiş kişilere Almanya'da belirli süre barınma imkânı sağlamak ve somut hayati tehlikelere karşı onları güvence almaktır. Ancak burada belirtmelidir ki Duldung yasal bir statü değildir (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2015, s. 52-53). Ayrıca Duldung politikasından yararlanan kişiler hizmetlere kısmi olarak ulaşabilmekte ve zor durumdakilere ise Almanya devleti yardımcı olmaktadır. Bu kişilerin çalışma hakları engellenmese de sınırlı tutulmuş, eğitim hakları zorunlu eğitim hakkı çerçevesinde takip edilmiş ve acil durumları için sağlık haklarından yararlanabilmeleri sağlanmıştır. Sağlık ile ilgili haklarına erişebilmeleri için

sığınmacılar “Sosyal Yardım Hakkında Kanun (Law on Social Assistance for Asylum-Seekers)” oluşturulmuştur (Knaus & Widmann , 2010). Duldung ile düzenlenen haklar sığınmacılara tanınan şartlar ile aynı kapsamda tutulmaktadır. Ayrıca Almanya’nın herhangi bir Bosnalının statüsünün devri için hüküm vermemesi ve bu kişilerin kategorilerinin UNHCR tarafından tanımlananlara karşılık gelmediği Avrupa’daki tek ülke olması dikkat çekicidir (Koser, Walsh, & Black, 1998).

### **Boşnakların Hollanda’ya Kabul Edilmesi ve Geçici Koruma Politikasının Uygulanması**

Yugoslavya iç savaşından sonra yaşanan kitlesel göçlere maruz kalan bir diğer Avrupa ülkesi de Hollanda’dır. Hollanda, UNHCR’in verilerine göre 23,500 kadar mülteciyi sınırlarına kabul etmiştir. Bu yönüyle Avrupa’da en fazla mülteci sayısına sahip beşinci ülke konumundadır (UNHCR, 1997). Hollanda mülteci kabulüne 1992 yılından itibaren başlamıştır. 1994 yılına gelindiğinde geçici koruma konusunda Yabancılar Kanununda değişiklikler yapılarak yasal düzenlemelere gidilmiştir. Yugoslavya’dan kaçarak gelen kişilere yönelik “Temporary Arrangement for Displaced Persons” adında yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemeler kaçıp gelen kişilerin geçici bir süre kalacakları düşünülmüştür (Humanitarian Issues Working Group, 1994, s. 42). Bu yönü ile Türkiye ve Hollanda uygulamaları benzerlik göstermektedir (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2015, s. 78). Hollanda uygulamalarının diğer ülkelerden farklı olmasının en önemli nedeni aşamalı entegrasyon sisteminin uygulanmasıdır. Buna göre; geçici koruma altına alınanlar her geçen yılda kademeli olarak daha fazla haklara sahip olmakta ve devlet sistemine entegrasyonları buna paralel olarak sağlanmaktadır (Van & Thorburn, 1998, s. 225).

#### **a. Yerlerinden Edilen Kişiler için Geçici Düzenleme-TROO (Temporary Arrangement for Displaced Persons/Tijdelijke Regeling Opgang Ontheemden)**

Yugoslavya iç savaşından sonra yaşanan kitlesel göçlerden Hollanda da etkilenmiştir. Bu mülteci göçlerini yönetmek ve üstesinden gelebilmek için “Yerlerinden Edilen Kişiler İçin Geçici Düzenleme (TROO)” adıyla anılan bu politika 1992 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Hollanda TROO

politikasını uygularken Yugoslavya'dan kaçıp gelenler kalıcı değil geçici bir süre kalacakları düşünülmekteydi. Ancak sürenin uzaması nedeniyle TROO politikasında değişiklikler ve farklılıklar yapılmıştır. Bu farklılıklardan biri 1994 yılında göçmenlerin F statüsü (Geçici İkamet İzni) adıyla oluşturulan bir düzenlemedir. TROO politikası bütün Yugoslavya vatandaşlarına uygulanmış, mültecilerin ülkeye girişleri aşamasında yetki Hollanda Adalet Bakanlığı'na verilmiştir. Daha sonra bu kişilerin sosyal ve diğer acil ihtiyaçları ile ilgilenen bakanlık Refah Bakanlığı olmuştur (Van & Thorburn, 1998, s. 225). TROO politikasının diğer uygulanan politikalar arasındaki en büyük farkı eski Yugoslavya'dan göç eden bütün mültecileri kapsıyor olmasıdır. Bu politika Almanya'daki Duldung gibi sadece Bosna-Hersek vatandaşlarına uygulanmamıştır. Hollanda eski Yugoslavya vatandaşı olan kişilere de TROO politikasını uygulamıştır. Ancak Hollanda da bu politikaya dahil edilen mülteciler için güvenlik nedeniyle bazı şartlar belirlenmiştir. Bu kapsamdaki mülteciler için kimlik belgesi düzenlenerek bir miktar maddi yardım yapılmıştır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2015, s. 84). TROO uygulanırken karşılaşılan eksiklikler F Statüsü'nce düzenlenmiş ve genişletilmiştir. Ancak mültecilerin sosyal durumları ve entegrasyonu konusunda F Statüsü altında olan kişiler için ikamet izni veya iptali konularında süre konusunda sınırlamalar getirilmesine rağmen ülkeye entegrasyonları aşamalı bir şekilde artırılmaya çalışılmıştır.

### **Suriyelilerin Türkiye'ye Kabul Edilmesi ve Geçici Koruma Politikasının Uygulanması**

2011 yılında Suriye'de iç savaşın başlaması ve akabinde meydana gelen şiddet olayları nedeniyle komşu ülkelere kitlesel göçler başlamıştır. Bu anlamda Türkiye kitlesel göçlerde insani hak ihlallerinin yaşanmaması için açık kapı politikasını uygulayarak Suriyelilere evsahipliği yapılarak girişlerine izin vermiştir. Savaşın başlangıç tarihi olan 2011 yılından itibaren sığınma başvuruları gelmiş olsa da büyük kitleler halinde başvurular 2012-2013 yıllarında başlamıştır. Bu durumda can güvenliği olmayanların sınırlardan Türkiye'ye alınması Geçici Koruma Politikası çerçevesinde "2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 91. Maddesi" gereğince düzenlenmiş ve 2014 yılında "Geçici Koruma Yönetmeliği" uygulanmaya başlanmıştır.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün 2021 verileri kayıtlarına göre; Türkiye'ye giriş yapan toplam Suriyeli sayısında sürekli bir artış söz konusudur. Ayrıca Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün 28 Ekim 2021 tarihli güncel verilerine göre; Türkiye'deki Geçici Koruma Statüsü altındaki toplam Suriyeli sayısı 3,726.206 kişiye ulaşmıştır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2021). Ayrıca Geçici Koruma Politikası sadece Suriye'den gelenlere tanınmıştır.

Türkiye'nin Suriye'den kitlesel göçler almasını kolaylaştıran en önemli nedenlerden biri açık kapı politikasıdır. Diğer sebepler arasında ise; Türkiye'nin coğrafi olarak komşu olması, kültürel yakınlık, ortak tarihi geçmiş ve iki toplumun birbirlerine karşı tutumları etkili olmuştur (Kaya, 2017). Geçici Koruma Politikası'nın uygulanması, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun" 91. Maddesi'ne göre; zor şartlar altında (savaş, insanlık suçu, silahlı çatışma vb.) yaşayamayacak olan ve zorla ülkesinden ayrılmak durumunda olan kitlesel göçlere karşı uygulanmış bir yöntemdir. Ancak Alice Edwards "Human Rights, Refugees, and the Right 'to Enjoy' Asylum" adlı makalesinde kitlesel göç kavramı üzerinde durarak bu kavramın göreceli olduğunu ve uluslararası akademik literatürde bu konu ile ilgili kabul edilmiş açık bir tanımın olmadığını savunmuştur (Edwards, 2005, s. 603-604).

Türkiye uyguladığı politikalar neticesinde sığınma başvurusunda bulunan Suriyelilere geçici koruma statüsü vererek acil duruma müdahale yöntemini seçmiştir. Bu politikaya göre Suriyelilere sağlık, hukuk, eğitim ve sosyal yardım haklarına erişim hakkı tanınmıştır. Bu haklar temel insan haklarını kapsamakta ve Cenevre Sözleşmesine taraf olan Türkiye'nin kabul ettiği minimum standartları da karşılayacak şekilde uygulanmaktadır.

#### **a. Geçici Koruma Yönetmeliği**

2014/6883 Bakanlar Kurulu Kararı ile 2014 yılında toplam 63 madde ve 11 bölümden oluşan ve Türkiye'de kabul edilen bir yönetmeliktir. Yönetmeliğin Amaç, Kapsam, Dayanak ve Tanımlar bölümünün birinci maddesine göre yönetmeliğin oluşturulma amacı aşağıdaki gibi detaylıca açıklanmıştır:

*Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan, 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 91 inci*

*maddesi çerçevesinde, uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayanlara sağlanabilecek geçici koruma işlemlerinin usul ve esasları ile bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemleri, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirleri ve ulusal ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliğiyle ilgili hususları düzenlemektir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019).*

Geçici koruma yönetmeliği; yaşadığı ülkeden ayrılmaya zorlanmış kişilerin can güvenliklerini sağlamak ve insan hakları ihlallerini önlemek amacıyla oluşturulmuştur. Bu yönetmeliğe göre; "Suriye vatandaşları ve vatansız olanlar ile mülteciler durumundakiler uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma altına alınmışlardır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2021)." Bu kişilere yabancı kimlik numaraları verilerek ülke içerisinde bütün temel haklara erişimleri sağlanmıştır. Sağlık haklarına erişim, eğitim haklarına erişim, tercüme hizmetleri, sosyal yardımlar ve iş piyasalarına erişim hakları verilerek Suriyelilerin bu hakları devlet tarafından korunmuştur. Sağlık haklarına erişim noktasında "Türkiye'de Geçici Koruma Yönetmeliğinin 27. Maddesi" düzenlenmiş olup acil sağlık ve tedavi ihtiyacı olan Suriyelilerin hakları korunmuştur. Ayrıca Sağlık Bakanlığı'nın yürüttüğü faaliyetler ile ilaç ve tedaviler ücretsiz sağlanmıştır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019). Suriyelilerin Türkiye'deki eğitim haklarına ilişkin olarak "Geçici Koruma Yönetmeliğinin 28. Maddesi" ile bu hakları korunmuştur. Buna göre Suriyeliler temel hakları olan eğitime katılım gösterebilmekte ve devlet okullarında bu hizmetler ücretsiz sağlanmaktadır. Yetişkin bireylerin büyük bir çoğunluğu ise "Halk Eğitim Merkezi" olarak faaliyet gösteren kurumlarda hem il hem de mesleki kurslara ücretsiz katılım gösterebilmektedirler. İş ve iş piyasalarına erişim konusunda geçici koruma statüsünde olanların çalışma izni başvurusu yapmaları zorunlu kılınmıştır. İkamet iznine sahip olanlar işverenleri tarafından yapılacak başvurular neticesinde çalışma iznine sahip olarak bakanlık tarafından belirlenen iş ve meslek kollarında çalışma faaliyetlerini yürütebilmektedirler.

## BULGULAR VE ANALİZ

Küreselleşmenin getirdiği hızlı bilgi paylaşımı ve ortak deneyimler geçici koruma politikaları gibi uygulamaların da taraflarca öğrenilip paylaşılmasına neden olmaktadır. Yapılan çalışmalar ve analizler sonucunda Almanya, Hollanda ve Türkiye'nin ortak deneyimi olan kitlesel göç akını ve sığınma başvuruları, geçici koruma politikalarının bu ülkeler tarafından kullanılmasına neden olmuştur. Bu uygulamalar yapılırken ülkelerin birbirlerinden etkilendiği ve uygulanan politikaların uygulamadaki geçmiş deneyimleri temel alındığında birbirleri ile benzerlik gösterdiği gözlemlenmiştir.

Türkiye'nin 2014 yılında uygulamaya koyduğu geçici koruma politikasının Almanya ve Hollanda da faaliyet gösteren sistemlerden örnekler alınarak düzenlendiği ciddi benzerliklerin olduğu ve Avrupa Konseyi yönergesi çerçevesinde daha sistematik ve kapsamlı haklar sunan bir uygulama olarak ortaya çıktığı görülmüştür (European Parliament, 2020). Bu açıdan Almanya, Hollanda ve Türkiye'de uygulanan Geçici Koruma Politikaları'nın asgari standartları hukuki statü ve sınırlamalar, sağlık hizmetlerine erişim, eğitim haklarına erişim iş piyasasına erişim ülke içi ikamet ve seyahat hakları gibi açılardan incelenmesi önemlidir.

Hukuki statü ve sınırlamalar açısından incelendiğinde, Almanya'da Geçici Koruma Politikası olarak bilinen Duldung (tolerated stay/müsamaha) politikasının Almanya yabancılar kanununun 53. maddesinden referans alınarak uygulandığı görülmektedir. Bu politikaya göre Duldung yasal bir statü ve gerçek bir oturma izni değildir. Sınırlı bir süre için ikamet hakkı tanıyan geçici bir belgedir. Bu süre vatandaşlık almak için yasal oturma sayılmamaktadır (Vatandaşlık Reform Yasası/2000). Ayrıca kişilerin Almanya'da entegrasyon kursuna katılma hakkı yoktur. Ve ebeveyn desteği ("Elterngeld") veya çocuk parası ("Kindergeld") alma hakları bulunmamaktadır (Bank, 2000: 271).

Hollanda'da Geçici Koruma Politikası - Yerlerinden Edilen Kişiler için Geçici Düzenleme- F statüsü ve TROO (Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden) politikasının hukuki statü ve sınırlamaları incelendiğinde ise politikanın 1 Ocak 1994 yılı Yabancılar Kanununda değişiklikleri uyarınca bu alana yasal zemin kazandığı görülmektedir. TROO'dan sadece Bosnalılar değil bütün eski Yugoslavya'dan gelenler de yararlanmıştır. TROO kapsamına

dahil olan kişilere aile birleşimi hakkı , çalışma veya eğitim hakkı gibi haklar tanınmamıştır. Gelenler için kimlik belgesi düzenlenmiş ve bir miktar aylık finansal yardım yapılmıştır (HIWG, 1994: 42). Türkiye’de ise Geçici Koruma Politikası, 1 Nisan 2014 ve 6458 sayılı “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun” 91 inci maddesine göre geçici korumanın hukuki yapısı ile düzenlenmiştir. Yönetmelik; 22/10/2014 tarihli ve 29153 sayılı karar ile Resmi Gazete’de yayımlanarak uygulamaya girmiştir. Bu anlamda Geçici Koruma kararı ve ilgili düzenlemeler yapılacağı zaman Cumhurbaşkanı işleme almakta veya uygulamaları sonlandırabilmektedir. Bu kararın içeriği ise Bakanlar Kurulu tarafından düzenlenmektedir. Bu politikadan yararlanan kişilere “Geçici Koruma Kimlik Belgesi” adı verilen bir belge düzenlenmektedir. Yönetmelik ayrıca kişilere Türkiye’de hukuki olarak bulunma hakkı da tanımaktadır (www.goc.gov.tr).

Sağlık hizmetlerine erişim açısından ise Almanya’da Duldung, sağlık ile ilgili haklar konusunda “Sığınmacılar için Sosyal Yardım Hakkında Kanun’un (Law on Social Assistance for Asylum-Seekers)” 4. Maddesi gereğince uygulanmaktadır. Bu kanuna göre, kişilerin Almanya’da kaldıkları ilk bir yıl içerisinde sadece şiddetli ağrı veya akut gibi hastalıklar geçirdiklerinde sağlık hizmetine erişim hakları bulunmaktadır (Bank, 2000: 284). Hollanda’da ise TROO politikası kapsamındaki Boşnakların temel sağlık ihtiyaçları ve hizmetlere erişimi sağlanmıştır (Crépeau & Holland, 1997). Ayrıca 18 yaşın altındaki sığınmacıların aşıları ile ilgili takipler yapıp kontrol edilmekte ve hizmetler politikanın aşılama programı kapsamında yapılmaktadır (Van Ewijk&Griffhorst, 1998: 248). Bu politika kapsamında Boşnaklar Hollanda’ya geldikleri zaman temel haklarından biri olan sağlık hizmetlerine ve sigortasına alınmakta ve bu sigorta temel sağlık ihtiyaçlarını karşılamaktadır (DRC, 2000: 216). Türkiye’de ise sağlık hizmetleri geçici barınma merkezlerinde Sağlık Bakanlığı’nın belirlediği kurallar ve düzenlemeler ile yapılmaktadır. Temel olan acil sağlık hizmetleri ile ilgili taleplerde tedavi ve ilaçlardan hasta katılımı payı alınmamaktadır. Geçici koruma altına alınanlar acil ve zorunlu haller dışında, özel sağlık kuruluşlarına doğrudan yararlanamazlar. Ayrıca yapılan yardımlar Sağlık Bakanlığı koordinasyonu ile takip edilmektedir. Sunulan sağlık hizmeti ücreti ise Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı sorumluluğunda genel sağlık sigortasına sahip olanlar için belirlenmiş olan

sağlık uygulama tebliğindeki bedeli geçmeyecek şekilde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından ödemesi yapılmaktadır.

Uygulanan politikalar eğitim haklarına erişim açısından incelendiğinde Almanya geçici koruma altında bulunup zorunlu eğitim çağındaki çocuklar için eğitim alma hakkının bulunduğu bilinmektedir. Bu noktada Almanya'da ilköğretim zorunludur ve herkese (geçici koruma/sığınmacı dahil) ücretsiz ilköğretim sağlanmaktadır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2015, s. 57-58). Hollanda da ise TROO politikası kapsamında koruma altına alınan kişilere eğitim alma hakkı verilmemiştir (HIWG: 1994: 43). Ancak F Statüsü olarak bilinen ve geçici ikamet iznine sahip olanların eğitim hizmetlerine erişimi kademeli olarak düzenlenmiştir. Türkiye'de ise bu durum Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 28. maddesinde düzenlenmiş ve eğitim faaliyetleri Milli Eğitim Bakanlığı kontrolü ve takibinde yürütülmüştür. Bu bağlamda kayıt ile ilgili işlemlerini tamamlanmış ve zorunlu eğitim kapsamında olan Suriyeliler çocuklar devlet okullarında ücretsiz bir şekilde eğitimlerine erişim sağlayabilmektedir. Ayrıca 23.09.2014 tarihli MEB Genelgesi (2014/21) ile geçici koruma altındaki kişiler için eğitim merkezleri kurulmuştur. Yetişkinler için ise Halk Eğitim Merkezleri olarak faaliyet gösteren yerlerde ücretsiz olarak Türkçe dil eğitimi ve bazı mesleki eğitimler verilmektedir (tbbdergisi.barobirlik.org.tr).

İş piyasasına erişim açısından yapılan incelemelerde Almanya, Sığınmacılar ve Bosnalılar için çalışma izni zorunluluğu getirmiştir. Ancak 15 Mayıs 1997 yılında yapılan değişiklikler ile sığınmacıların ve Duldung politikasından yararlananların çalışma izni almasına izin verilmemektedir. Ayrıca sığınmacıların kendi işyerlerini açmalarının veya çalışmalarının önü kapatılmıştır. (ECRE, 1999: 21-22) Bu durum Hollanda da TROO kapsamında incelenmiş ve bu politika kapsamındaki kişilere çalışma izni verilmemiştir. Hollanda da geçici ikamet izni olarak bilinen F statüsüne dahil olanlar için ise iş piyasasına erişim, eğitim alanında olduğu gibi aşamalı olarak artırılmaktadır. Ancak sığınmacıların ülkedeki ikamet izinlerinin ilk yılı süresince herhangi bir gelir getiren işte çalışmaları veya kendi işyerlerini açmalarına izin verilmemektedir. (ECRE, 1999: 36). Türkiye'de ise kişilerin çalışma izinleri ve iş piyasasına erişim hakları ile ilgili detaylar Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 29. Maddesi ile düzenlenmiştir. Bu noktada Geçici Koruma

kimlik belgesi olan kişiler Bakanlar Kurulu'nun belirlediği sektörlerde yer alan iş kollarında ve belirlenen coğrafi alanlarda (il, ilçe veya köylerde) çalışma izni almak için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı başvurarak yardım alabilmektedirler.

Son olarak politikalar ülke içi ikamet ve seyahat hakları açısından incelendiğinde göçmenler Almanya'da gönderildikleri eyaletlerin sınırları ile kısıtlanmıştır. Bu sınırlamanın yasal zemini Almanya Yabancılar Kanunu'nun 56. maddesinde yer almaktadır. Bosnalılar için bu konuda kimlik belgesi veya seyahat belgesi adıyla herhangi bir uygulama düzenlenmemiştir. Ayrıca Almanya dışına seyahat etmek statüyü iptal edebilmektedir. Hollanda'daki uygulamalarda ise bu durum; "Yabancılar Kanunu 12 (a) maddesi ve 12 (b) maddesi" çerçevesinde Adalet Bakanlığı'na sığınmacılar için geçici ikamet izni adı ile uygulanan ve F Statüsü olarak bilinen düzenlemenin kontrol yetkisi ile düzenlenmiştir. Buna bağlı olarak sığınmacılar bir yıl içerisinde en fazla üç defa yenilenmek koşulu ile geçici ikamet izni hakkı alabilmektedirler. Ancak üç yıl olarak belirlenen bu süre boyunca kişilerin aile birleşimi ile ilgili haklarına erişimleri bulunmamaktadır (Van Selm-Thorburn, 1998: 224-225-231). Türkiye'de ise Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 25. maddesine göre geçici koruma belgesinin sağladığı haklar ile ikamet izninin eşdeğer bir uygulama olmadığı ve pasaportu bulunmayan Suriyelilerin ikamet iznine başvuramayacakları belirtilmiştir. Yönetmeliğe göre bu kişilerin il değiştirmek için il göç idaresi müdürlüklerine gitmeleri gerekmektedir (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2015, s. 108).

Yugoslavya iç savaşından sonra Avrupa'nın birçok bölgesine dağılan mülteciler Almanya ve Hollanda gibi ülkelere de sığınmışlardır. Bu ülkelere ciddi sayıda sığınma başvurusu geldiğinden dolayı ilk olarak Almanya Duldung olarak bilinen geçici koruma politikasını uygulamıştır. Bu politikaya göre; Boşnak sığınmacılar Almanya topraklarında geçici ikamet hakkı elde etmişlerdir. Daha sonra Hollanda "Yerlerinden Edilen Kişiler için Geçici Düzenleme-TROO" ile Duldung'a benzer bir politikayı geliştirerek Yugoslavya'dan gelen sığınmacıların ülkede ikametlerine ve entegrasyonlarına yardımcı olmuştur (Crépeau & Holland, 1997). Türkiye ise 2014 yılında ciddi oranda sığınma başvurusu aldığından dolayı Geçici Koruma Yönetmeliği

olarak düzenlenen bir politika ile Suriyeli sığınmacıların/yabancıların ülkeye girişlerine izin vermiştir. Bu üç uygulamanın karşılaştırmalı analizi yapıldığında Avrupa Konseyi Yönergesi'nin belirlemiş olduğu asgari standartların karşılandığı ancak ülkelerdeki politikaların birbirinden değişiklik gösterdiği ortaya çıkmaktadır. Almanya'da uygulanan Duldung politikasının Hollanda ve Türkiye'de uygulanan politikalara oranla daha kısıtlı olduğu ortaya çıkmıştır. Entegrasyon ve sığınmacıların ülkeye uyum politikaları açısından Hollanda'da uygulanan sistemin ise daha başarılı olduğu görülmüştür. Türkiye'deki sistemin ise diğer uygulamalara oranla daha geniş kapsamlı olduğu ve her ülkenin uygulamalarından etkilendiği, politika transferi derecelerinden olan Esinlenme (Inspiration) ve Melezleştirme (Hybridization) ile ortaya çıktığı görülmüştür. Yapılan karşılaştırmalı analizler sonucunda Türkiye'deki geçici koruma politikasının Duldung ve TROO'dan etkilenecek melez (karma) bir yapıda olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Türkiye'de uygulanan Geçici Koruma Politikasının benzerlikleri ve uygulama örnekleri ele alındığında ise politika transferi çerçevesinde Avrupa'daki sistemlerden esinlenilerek alındığı görülmektedir. Karşılaştırmalı analizler ile toplanan verilere göre; Türkiye'deki geçici koruma politikasının Almanya'da Duldung ve Hollanda da TROO ve F statüsü politikaları ile karşılaştırıldığında Almanya'dan ziyade Hollanda'nın sistemlerinden daha fazla izler taşıdığı gözlemlenmiştir. Bu yönüyle politika Almanların Bosnalılara uyguladığı Duldung politikasıyla benzerlikler taşımaktadır. Bu durum ise Hollanda'nın TROO politikasında daha geniş uygulama alanı bulmuş ve eski Yugoslavya vatandaşlarının hepsi bu politikaya dahil edilmiştir.

Genel olarak düşünüldüğünde Geçici Koruma Politikası ve ülke deneyimlerinin, uygulamalarının farklılık göstermesi uygulamaya yönelik yaklaşımları zenginleştirmiş ve uygulamaya yönelik çeşitli derslerin çıkarılmasını sağlamıştır. Almanya, Hollanda 90'lı yıllarda uygulanan bu politikanın Türkiye'nin Suriye krizi sırasında uygulanabilir bir şekilde uyarlanarak karma bir yöntem ile transfer edilmesi sağlanmıştır. Politikanın uygulanması, asgari koşullar ve standartlarının belirlenmesi ve buna yönelik hukuki düzenlemelerin yapılması gibi gelişmeler Almanya ve Hollanda'daki gibi uygulamalardan dersler çıkarılarak oluşturulmuştur. Buna karşılık Türkiye'nin uyguladığı politikanın kapsamının daha geniş olduğu ve diğer

ülkelerle (Almanya ve Hollanda) kıyaslanamayacak büyüklükteki (3,726.206) Geçici Koruma kapsamındaki Suriyeli sayısı ile edinilen deneyimler politikanın uygulanmasında önemli çıktılar oluşturmuştur.

### **AVRUPA KONSEYİ YÖNERGESİ ÇERÇEVESİNDE GEÇİCİ KORUMA POLİTİKASINDA UYGULANACAK ASGARİ STANDARTLARIN ANALİZİ**

20 Temmuz 2001 yılında 2001/55/EC numaralı Avrupa Konseyi Yönergesi üye devletlerin aralarında ortak bir sığınma politikası ve sığınmacıların asgarî standartlarının belirlenmesi amacıyla oluşturulmuştur. Avrupa'ya ve diğer üye devletlerde bulunan sığınmacıların bazı nedenlerden dolayı ülkelerine dönememeleri nedeniyle geçici koruma politikası gibi istisnalar ortaya çıkmıştır. Her devletin benzer ve farklı uygulamaları olduğu gibi sığınma başvurusu yapan ve göçe konu olan kişilerin de sayıları ve konuları bu vesile ile farklılık arz etmektedir. Avrupa'nın bu alandaki en büyük deneyimi Yugoslavya iç savaşından sonra Avrupa'nın birçok bölgesine dağılan Bosnalı göçmenler olmuştur. Kitlese sığınma başvuruları ve insan hakları ihlalleri bu gibi politikaların geçici olarak alınmasına ve uygulanmasına neden olmuştur.

Avrupa Konseyi geçici koruma politikasını uygulayan devletlerde insan hakları ihlallerini önleyebilmek adına üye devletlerle ortak bir yönerge hazırlamış ve kabul edilmiştir. Bu politikaların temeli 30 Kasım ve 1 Aralık 1992 tarihlerinde Avrupa devletlerinin Yugoslavya iç savaşının sonuçları üzerine Londra'da düzenledikleri toplantılara dayandırılabilir. Yerinden edilmiş kişilerin kitlese göç akını ve sığınma başvuruları üzerine 1 ve 2 Haziran 1993'te Kopenhag'da yeniden yapılan toplantılar ile konuyla ilgili endişeler dile getirilmiş ve savaşın sonuçları göz önüne alınarak ortak politikaların hayata geçirilmesi tartışılmıştır. Bu toplantılardan sonra Konsey üye devletleri 25 Eylül 1995 tarihinde göçe zorlanmış kişilerin geçici olarak kabul edilmesi ve ikametinin sağlanması üzerine sorumluluk paylaşımı ve acil durum müdahale prosedürleri üzerinde anlaşmaya (Decision 96/198/JHA) varmışlardır (Council of Europe, 2001, s. 1-2). Avrupa Konseyi Yönergesinden yola çıkılarak hazırlanan Tablo 1.'deki veriler Geçici Koruma Politikasında uygulanacak asgarî standartları karşılaştırmalı bir yöntem ile göstermektedir.

Tablo 1. Avrupa Konseyi Yönergesi 'ne göre Geçici Koruma Politikasında Uygulanacak Asgari Standartlar<sup>1</sup>

<i>Bosnaklara Uygulanan Asgari Standartlar</i>	<b>Avrupa'da Geçici Koruma Politikası- Avrupa Konseyi Yönergesi (2001/55/EC)</b>
<b>Hukuki Statü ve Sınırlamalar</b>	20 Temmuz 2001 yılında Avrupa Konseyi Yönergesi (2001/55/EC) yayınlanmıştır. Bu yönerge Avrupa Birliği hukuk sisteminde geçici koruma statüsü ile ilgili sağlanması beklenen asgari standartlar belirlenmiş ve yerinden edilmiş kişileri ülke sınırlarına kabul eden üye devletler desteklenmiştir. Avrupa Konsey Yönergesi'ne göre geçici koruma olarak uygulanan politikalar istisnai bir usul olarak belirlenmiştir (Council Directive 2001/55/EC).
<b>Sağlık Hizmetlerine Erişim</b>	Konsey'in 13. maddesi gereğince; üye devletler kişilerin sağlık hakları ile sosyal yardım ve geçimleri hususunda yeterli kaynakları bulunmuyorsa kişilerin gerekli yardımı almalarının sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Üye devletlerin, geçici koruma politikasındaki kişiler için temel acil durum ve hastalıkların temel tedavisine erişimin sağlanması gerektiğini vurgulanmıştır.
<b>Eğitim Haklarına Erişim</b>	Konsey'in 14. maddesinde üye devletlerin 18 yaşından küçüklere ev sahibi üye devletin vatandaşları ile aynı şartlarda eğitim alma ve yararlanma hakkının tanınması belirtilmiştir. Üye Devletler, genel eğitim sistemine geçici koruma altındaki yetişkinlerin de erişimine izin verebilir. (Council Directive 2001/55/EC).
<b>İş Piyasasına Erişim</b>	Avrupa Birliği'nde, geçici koruma politikasından yararlanan kişilerin temel hakları ile çalışma izini ve iş piyasasına erişimi konusundaki detaylar Yönerge'nin 12. Maddesi uyarınca düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; kişilerin geçici koruma süresini aşmaları koşulu ile ücretli olarak çalışmalarna izin verilecektir (Council Directive 2001/55/EC).
<b>Ülke içi ikamet ve seyahat hakları</b>	Konseyin 6. maddesine göre; geçici koruma süresinin 1 yıl olması önerilmiş ve Madde 6 (1) (b)'ye göre 6 aylık süreler dahilinde uzatılabileceği belirtilmiştir. Yönerge'nin 8. maddesine göre Üye Devletler, koruma süresi boyunca geçici korumadan yararlanan kişilere oturum izini temin edeceklerini ve geçici korumadan yararlanan ve sınırlarına kabul ettikleri kişilere transit vizeler de dahil olmak üzere gereken vizeleri almaları için her türlü imkânı sağlayacakları belirtilmiştir(Council Directive 2001/55/EC).

Bu yönerge; üye devletlerde bulunan sığınmacıların asgari standartlarını düzenlemekte ve olası hak ihlallerini önlemektedir. Tablo 1.'de Konsey Tarafından yayımlanan yönergenin asgari standartları sıralanmıştır. Konsey

<sup>1</sup> Tablo 1.'de yer alan bilgiler Avrupa Konseyi Yönergesi'nde belirtilen bilgiler ışığında sağlık, eğitim, iş piyasalarına erişim ve ülke içi ikamet, seyahat hakları gibi konular temel alarak derlenmiştir.

Yönergesinin “13. maddesi gereğince; üye devletler kişilerin sağlık ile ilgili haklarını ve sosyal yardım ve geçim konusunda eğer ki kişilerin yeterli kaynakları bulunmuyorsa ilgili yardımı almaları sağlanacaktır” hükmü getirilmiş ve “üye devletlerin geçici koruma altındakiler için temel acil durum ve hastalıkların tedavisine kişilerin kolayca erişimlerinin sağlanması gerektiği vurgulanmıştır (Council of Europe, 2001, s. 2-5).” Avrupa Konseyi yayımladığı yönergede üye devletlerin geçici koruma politikasını ilk etapta bir yıllık uygulayabileceklerini ve yapacakları düzenlemelerle birlikte altışar aylık toplam 2 yıl kadar uzatabileceklerini belirtmiştir. Avrupa Konseyi yönergesine göre geçici koruma politikalarının süresi ilk etapta bir yıl olarak belirlenmiş ve Konsey kararı ile sona erdirilmesi haricinde bu sürenin kademeli olarak altı aylık periyotlar şeklinde uzatılabileceği belirtilmiştir. Türkiye bu noktada Suriyeliler için geçici koruma statüsünü sınırlama yoluna gitmemiş ve Suriye iç savaşı süresince politikayı uygulamaya devam etmiştir. Avrupa Konseyi yönergesi sığınmacıların sadece hukukî statülerini değil sağlık, eğitim ve medeni haklarına kadar birçok konuda düzenlemeler getirmiştir. Bu noktada Türkiye, Avrupa Konseyi’nin asgari standartlarını sığınmacılara sağlama konusunda birçok girişimde bulunmuştur. Bunlardan bazıları şunlardır; oturma izninin sağlanması, transit vize uygulamaları ve seyahat hakkı, sığınmacıların kişisel verilerinin korunması ve onlara ulaşabilme, kimlik ve belgelerin düzenlenmesi, evlenme ve vatandaşlık süreçleri, sağlık haklarına erişim, mesleki eğitim ve çalışma hakkı gibi birçok konuda Avrupa Konseyi’nin asgarî standartlarını karşıladığı görülmektedir.

### SONUÇ

Türkiye’de 2014 yılında yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği’nin asgarî standartları, hukuki statü ve sınırlamalar , sağlık hizmetlerine erişim, eğitim haklarına erişim iş piyasasına erişim ülke içi ikamet ve seyahat hakları gibi açılardan karşılaştırmalı olarak incelenmiş ve Almanya, Hollanda uygulamaları üzerinden analizler yapılmıştır. Tablo ve analizler; hukuki statü ve sınırlamalar, sağlık hizmetlerine erişim, eğitim haklarına erişim, iş piyasasına erişim, ülke içi ikamet ve seyahat hakları konuları bağlamında incelenmiştir. Her üç ülkede yürürlüğe giren uygulamaların referansı yabancılar kanununa dayanmaktadır. Ancak Almanya’da yürürlüğe giren

Duldung sisteminin yasal bir statüsü bulunmamaktadır. Duldung politikası Bosnalılara uygulanmak üzere geçici bir süre için sığınmacılara ikamet hakkı tanıyan geçici bir belge niteliğindedir. Hollanda da ise durum daha farklıdır. Hollanda da uygulamaya giren Yerlerinden Edilen Kişiler için Geçici Düzenleme- F statüsü ve TROO 1994 yılı itibari ile yasal bir dayanağa sahip olmuştur. Türkiye’deki uygulamanın da Hollanda gibi yasal dayanağı bulunmaktadır. “1 Nisan 2014 tarihli 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 91 inci maddesi geçici koruma politikasını düzenlemektedir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019).”

Sağlık haklarına erişimi Almanya 1993 yılında Sığınmacılar için Sosyal Yardım Hakkında Kanun (Law on Social Assistance for Asylum-Seekers) ile düzenlenmiştir. Bu kanunun 4. Maddesi sağlık haklarına erişimi ve hizmetlerin kapsamını belirlemektedir (Battjes & Vries, 2005). Almanya’da sağlık haklarına erişim noktasında geçici koruma altında olanların bir yıl içerisinde sadece şiddetli hastalıklar ve acil konular hakkında erişime sahiplerdir. Bu durum Hollanda da ise; sığınmacılar ülkeye giriş yaparken bekleme bölgelerinde ilk sağlık kontrolleri yapılmakta ve sağlık haklarına erişim konusunda bir kısıtlama bulunmamaktadır. Gelen kişiler TROO kapsamında önce sağlık sigortasına alınmakta ve 18 yaş altı çocukların aşıları takip edilmektedir. Türkiye’de sağlık haklarına erişim Sağlık Bakanlığı tarafından takip edilmektedir. Türkiye’de bulunan geçici koruma politikasına tabi olan kişiler temel ve acil sağlık hizmetlerine ulaşabilmekte ve devlet hastanelerinde ücretsiz hizmet almaktadırlar. Ancak bu kişiler zorunlu durumlar haricinde özel kuruluşlara başvuru yapamamaktadırlar. Üç ülkenin de geçici koruma altındaki kişiler için uygulanan hizmetleri incelendiğinde sağlık haklarına erişim ve yükümlülüklerin Avrupa Konseyi Yönergesine göre uygun olduğu görülmektedir. Bu noktada devletler asgarî standartları karşılamakta ve yükümlülüklerini yerine getirmektedirler.

Eğitim haklarına erişim konusunda Almanya zorunlu eğitim çağına gelmiş çocuklar için ücretsiz eğitim hakları tanınmıştır. Hollanda’nın TROO sisteminde eğitim haklarına erişim Almanya’ya oranla daha zordur. Ancak F statüsü olarak kaydedilen kişilerin eğitime erişimleri kademeli olarak artırılmaktadır. Türkiye’de ise eğitim konusu diğer uygulamalara göre daha

kapsamlıdır. Türkiye’de “Geçici Koruma Yönetmeliğinin 28. Maddesi” ile eğitim hizmetlerinin Millî Eğitim Bakanlığı’nca takip edileceği belirtilmiştir. Ayrıca Suriyeliler devlet okullarında ücretsiz eğitim görmektedirler. Ancak yetişkinler için bu durum biraz daha farklıdır. Yetişkinler devlet okullarında değil Halk Eğitim Merkezlerinde dil ve mesleki eğitimlerini ücretsiz alabilmektedirler.

İş piyasalarına erişim konusunda talebi olanlar eğer ki Duldun politikasına tabii iseler bu durumda çalışma izni alması zorunlu tutulmuşlardır. Ancak daha sonra 1997 yılında yapılan değişiklikler ile çalışma izninin alınabilmesi tamamen engellenmiştir. Hollanda ise bu durum Almanya’da olduğu gibidir. TROO politikasında da çalışma izninin alınması zorunlu tutulmuş ve politikaya (TROO) dahil olanlar ilk yıl ülkede bir işte çalışması veya iş yeri açması yasaklanmıştır. Karşılaştırmalı olarak incelendiğinde Türkiye’de de bu durumun Almanya ve Hollanda’dan farklı olmadığı görülmektedir. Geçici koruma altındaki kişilerin Türkiye’de çalışma izni almaları zorunludur. Bu konudaki hakları ise Geçici Koruma Yönetmeliği’nin 29. Maddesinde düzenlenmiştir.

Ülke içi ikamet ve seyahat hakları ile ilgili olarak Almanya kişileri gönderildikleri eyalet sınırları içerisinde tutmuştur. Bu sınırlamanın yasal dayanağı Almanya Yabancılar Kanunu’nun 56. maddesinde yer almaktadır. Ayrıca Almanya Federal Cumhuriyeti tarafından Bosnalılar için herhangi bir kimlik belgesi düzenlemesi yapılmamıştır. Hollanda da ise bu durum biraz farklıdır. Hollanda da “Yabancılar Kanunu 12 (a) maddesi ve 12 (b) maddesi uyarınca Adalet Bakanlığına, kişilere “geçici ikamet izni (F Statüsü)” vermesi yetkisi tanınmıştır. Ayrıca bir yıllığına en fazla üç defa yenilenmek koşulu ile geçici ikamet izni hakkı tanınmıştır (Van & Thorburn, 1998)”. Türkiye’de geçici koruma altına alınan kişiler farklı şehirlere seyahat etmek istediklerinde İl Göç İdaresi Müdürlüğü, e-devlet uygulaması veya Valiliklerin belirlemiş olduğu birimlere başvuru yaparak “seyahat izni (yol izin belgesi)” alabilmektedirler. Ancak Geçici Koruma Yönetmeliğinin 25. Maddesinde yer alan bilgilere göre geçici koruma belgesi ikamet izni ile eşdeğer tutulmamıştır. Ve pasaportu olmayan Suriyelilere Geçici Koruma Yönetmeliğinde ikamet izni verilmemektedir. Ancak Bununla ilgili düzenlemeler 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ile yapılmıştır.

Almanya, Hollanda ve Türkiye'deki geçici koruma politikaları olan Duldung, TROO ve Geçici Koruma Yönetmeliği incelendiğinde birbirleriyle benzer özelliklere sahip oldukları görülmektedir. Almanya'da uygulanan Duldung sisteminden daha çok Hollanda'nın etkilendiği ve Türkiye'nin diğer iki sistemdeki uygulamaların örneklerinden yaralandığı buna rağmen uygulamada kendine özgü bir yapıda olduğu görülmektedir. Türkiye'de uygulanan politikaların Duldung'dan ziyade Hollanda'da uygulanan TROO ve F statüsü politikalarına daha yakın olduğu da gözlemlenmiştir. Bütün bu politikalar düzenlemelerini Avrupa Konseyi Yönergesine göre oluşturmuş ve yükümlülüklerini yerine getirmişlerdir. Türkiye'nin ikamet ve seyahat düzenlemeleri, eğitim, iş piyasalarına erişim ve sağlık konularında Hollanda sistemi ile benzer bir yapıda olduğu görülmüştür. Ancak bu benzerlikler Türkiye tarafından direkt kopyalama şeklinde değil daha ziyade melez (karma) bir yapıda olduğu gözlemlenmiştir. Türkiye'nin esinlendiği alanlar olsa da kendine özgü olan birçok özelliği de ön plana çıkmıştır. Bu durum Türkiye'nin yoğun göç alması ve politikaların değişikliklerindeki esneklik ile açıklanabilir.

Sonuç olarak; 1991'de Yugoslavya iç savaşından sonra yaşanan gelişmeler ile 2011'de Suriye savaşından sonra yaşanan gelişmelerin ortaya çıkardığı insanî sonuçlar benzerlik göstermektedir. Ülkeler savaş nedeniyle zor şartlar altında olan, göçe zorlanmış kişilerin güvenliklerini korumak amacıyla ülkeye geçici bir süreliğine kabul edilmesiyle geçici koruma politikaları oluşturulmuştur. Bu durumun ilk sistematik ve modern hali Almanya'da Duldung ve Hollanda da TROO ve F statüsü ile uygulanmıştır.

Türkiye'deki sistemin diğer uygulamalara oranla kendine özgü uygulamaların da olduğu ve daha geniş kapsamlı uygulandığı gözlemlenmiştir. Bu vesile ile uygulamanın politika transferi derecelerinden olan Esinlenme (Inspiration) ve Melezleştirme (Hybridization) derecelerinin bu transferde geçerli olduğu görülmüştür.

Geçici koruma politikalarının uygulamada Avrupa Konseyi Yönergesi ile uyumlu hale getirildiği ve Türkiye'de uygulanan geçici koruma prosedürlerinin de yönerge kuralları doğrultusunda diğer ülke uygulamalarından daha kapsamlı ve uyumlu uygulandığı gözlemlenmiştir.

## KAYNAKÇA

- Amnesty International. (1997). *Bosnia-Herzegovina: "Who's Living in My House?: Obstacles to the Safe Return of Refugees and Displaced People*. London: Amnesty International Secretariat.
- Battjes , H., & Vries, K. (2005). *Asylum in European Union Member States: Reception of Asylum Seekers and Examination of Asylum Applications*. European Parliament. Amsterdam: European Parliament's committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Aralık 22, 2019 ,[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2005/365968/IPOL-LIBE\\_ET\(2005\)365968\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2005/365968/IPOL-LIBE_ET(2005)365968_EN.pdf)
- Benson, D., & Jordan, A. (2011). What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, 9, 366–378.
- Bosswick, W. (2000). Development of asylum policy in Germany. *Journal of Refugee Studies*, 1(13), 43-60.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2006 ). *Rückkehr aus Deutschland Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks*. Federal Office for Migration and Refugees (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge).
- Bosswick, W. (2000). Development of asylum policy in Germany. *Journal of Refugee Studies*, 13(1), 43-60. 12 05, 2019 tarihinde [https://watermark.silverchair.com/13-1-43.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kKhW\\_Ercy7Dm3ZL\\_9Cf3qfKAc485ysgA-AAlcwggJTBgkqhkiG9w0BBwagggJEMiICQAIBADCCAjkGCSqGSIb3DQEHA-TAeBglghkgBZQMEAS4wEQQMOJW-HybC4XU1-bQIAgEQgICCCqXw8d6lS5n-mMw2b5-3R24RqgnMMBwj547emVE6zgStqioy](https://watermark.silverchair.com/13-1-43.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kKhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3qfKAc485ysgA-AAlcwggJTBgkqhkiG9w0BBwagggJEMiICQAIBADCCAjkGCSqGSIb3DQEHA-TAeBglghkgBZQMEAS4wEQQMOJW-HybC4XU1-bQIAgEQgICCCqXw8d6lS5n-mMw2b5-3R24RqgnMMBwj547emVE6zgStqioy)
- Ciğer, M. İ. (2016). Uluslararası Hukuka Uygun Geçici Koruma Rejiminin Unsurları Üzerine. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2(3), 62-92.
- Clark, J. (1985). Policy Diffusion and Program Scope. *Publius*, 15, 61-70. doi:doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a037569
- Crépeau, F., & Holland, L. (1997). Temporary Protection, Continuing Insecurity: A Regime Replacing Convention Protection of Refugees in Violation of International Law, 1997. *CanLIIDocs* 216, 239 - 261. doi:<https://doi.org/10.1017/S0829320100005263>
- Council of Europe Directive (2001/55/EC). (2001). *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing*. Official Journal of the European Communities. 12 20, 2019 tarihinde <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001L0055>

- Council of the European Union. (2001). *on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*. Official Journal of the European Communities.
- Çiçekli, B. (2009). *Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom; a Review of the policy transfer literature. *Political Studies*(XLIV), 343-357.
- Edwards, A. (2005). Human Rights, Refugees, and the Right 'to Enjoy' Asylum. *International Journal of Refugee Law*, 17(2), 293.
- European Parliament. (2020). European Implementation Assessment . EPRS | European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642840/EPRS\\_STU\(2020\)642840\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642840/EPRS_STU(2020)642840_EN.pdf)
- Fitzpatrick, J. (2000). Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime. *American Journal of International Law*, 2(92), 279.
- Glaser, B., & Strauss, A. (2006). *The Discovery of Grounded Theory, Strategies for Qualitative Research*. New Brunswick (USA), London (U.K.): Aldine Transaction.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2019). *Geçici Koruma Kanunu ve Yönetmeliği*. ww.goc.gov.tr: <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma-kanunu-ve-yonetmeliği#>
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2021, 11. 03). *Geçici Koruma*. www.goc.gov.tr/: <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>
- Hoberg, G. (1991). Sleeping with an Elephant: the American Influence on Canadian Environmental Regulation. *Journal of Public Policy*, 11, 32-107.
- Hulme, R. (2006). The Role of Policy Transfer in Assessing the Impact of American Ideas on British Social Policy. *Global Social Policy*, SAGE Publications, 6(2), 173-195. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00571793/document>
- Humanitarian Issues Working Group. (1994, Mart 08). *Survey on the Implementation of Temporary Protection*. Ekim 04, 2019 tarihinde [refworld.org: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3300.html](https://www.refworld.org/docid/3ae6b3300.html)
- Kapucu, N., & Kösecik, M. (2003). *Ülkeler Arasında Yönetmelik Reformu: Yeni Kamu Yönetimi Örneği*. (M. A. Çukurçayır, Dü.) Konya: Çizgi Kitabevi.
- Kaya, M. (2017). *Türkiye'deki Suriyeliler İç İç Geçişler ve Karşılaşmalar*. İstanbul: Hiper Yayın.

- Keser, A. (2012). Policy Transfer and Ethics in Turkish Public Administration. *TODAIÉ's Review of Public Administration*, 6(4), 35-68. [https://www.researchgate.net/publication/296196751\\_Policy\\_Transfer\\_and\\_Ethics\\_in\\_Turkish\\_Public\\_Administration](https://www.researchgate.net/publication/296196751_Policy_Transfer_and_Ethics_in_Turkish_Public_Administration)
- Keser, A. (2012). Politika Transferi ve Türk Kamu Yönetiminde Etik. *Amme İdaresi Dergisi*, 45(4), 25-50. [https://www.researchgate.net/publication/296196751\\_Policy\\_Transfer\\_and\\_Ethics\\_in\\_Turkish\\_Public\\_Administration](https://www.researchgate.net/publication/296196751_Policy_Transfer_and_Ethics_in_Turkish_Public_Administration)
- Keser, A. (2018). *Politika Transferi ve Düzenleyici Kurumlar*. İstanbul: Kriter Yayınları.
- Knaus, V., & Widmann, P. (2010). *Integration Subject to Conditions*. Kosovo: UNICEF Kosovo and the German Committee for UNICEF. 12 22, 2019 tarihinde [https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Integration\\_Subject\\_to\\_Conditions.pdf](https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Integration_Subject_to_Conditions.pdf)
- Koser, K., Walsh, M., & Black, R. (1998). Temporary Protection and the Assisted Return of Refugees from the European Union. *International Journal of Refugee Law*, 10(3), 444 - 461.
- Kutlu, Ö. (2003). *İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Küçük, A. (2020). Türkiye’de Göç Ve Sağlık Politikaları Analizi: “Sihhat Projesi” Örneği . *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*(47), 473 - 496. doi:<https://doi.org/10.21560/spcd.vi.576588>
- MacGregor, M. (2018, 05 30). *The Asylum Seekers' Benefits Act*. [www.infomigrants.net: https://www.infomigrants.net/en/post/9560/the-asylum-seekers-benefits-act](http://www.infomigrants.net/en/post/9560/the-asylum-seekers-benefits-act)
- Marsh, D., & Dolowitz, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 343-351.
- Miles, M., Huberman, A., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: a methods sourcebook*. USA: SAGE Publications, Inc. .
- Mülteciler Derneği. (2019, Aralık 04). *Türkiye'deki Suriyeli Sayısı Kasım 2019*. [multeciler.org.tr: https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/](http://multeciler.org.tr)
- ÖZTÜRK, N. O. (2016). 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme Çerçevesinde Mülteci Statüsünün Sona Ermesine Yönelik Ölçütlerin İncelenmesi Ve Türk Hukuku Üzerindeki Yansımalarının Değerlendirilmesi . *Ankara Üni. Hukuk Fak. Dergisi*, 65 (2), 393-448 .
- Perluss, D., & Hartman, J. (1985). Temporary Refuge: Emergence of a Customary Norm. *Virginia Journal of International Law*(26).

- Rose , R. (1993). *Lesson-drawing in Public Policy: a Guide to Learning Across Time and Space*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Rose, R. (1991). What is Lesson Drawing. *Journal of Publicity*, 11, 3-30.
- Salomon, K., & Rystad, G. (1992). Refugees in the Cold War: Toward a New International Refugee Regime in the Early Postwar Era. *Refugee Survey Quarterly*, 71-73.
- Stone, D. (2001). Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR)*, 69.
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2015). Avrupa'da Geçici Koruma Rejimi. *T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü*, 6-112.
- TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu. (1951). *Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme*. Ankara: danistay.gov.tr.
- Thorburn, J. (1995). Transcending boundaries: temporary protection and burden-sharing in Europe. *International Journal of Refugee Law*, 459-480.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2020, June). *Note on Temporary Protection in a Broader Context*. refworld.org: <https://www.refworld.org/docid/3a-e6b32514.html> [accessed 12 June 2020]
- UN High Commissioner for Refugees. (1994, Ocak 01). *Note on Temporary Protection in a Broader Context*. www.refworld.org: <https://www.refworld.org/docid/3a-e6b32514.html>
- UNHCR. (1992). *A Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the former Yugoslavia*. The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).
- UNHCR. (1992). *Report of the International Meeting on Humanitarian Aid to Victims of the Conflict in the Former Yugoslavia*. refworld.org.
- UNHCR. (1997, Ocak 01). *The State of The World's Refugees 1997: A Humanitarian Agenda*. Kasım 04, 2019 tarihinde unhcr.org: <https://www.unhcr.org/4a4c72719>
- UNHCR. (2012). *Roundtable on Temporary Protection*. Villa Ormond, San Remo, Italy: International Institute of Humanitarian Law.
- Van , S., & Thorburn, J. (1998). Refugee protection in Europe: lessons of the Yugoslav Crisis. *The Hague: Martinus Nijhoff Publishers*.
- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *The American Political Science Review*, 33, 880-899.
- Yabancıları Koruma Kanunu. (2013). *Mevzuat*. 01 27, 2020 tarihinde Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf> adresinden alındı

- Yay, E. (2016). Bir Kamu Politikası Olarak Politika Transferi Ve Türkiye Örneği. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği (SoBiAD)*, 48-63. [http://www.sobiad.org/ejournals/dergi\\_hia/arsiv/2016/Yay.pdf](http://www.sobiad.org/ejournals/dergi_hia/arsiv/2016/Yay.pdf)
- Young, K. (2001). UNHCR and ICRC in the former Yugoslavia: Bosnia-Herzegovina. *IRRC*, 781-805.