



T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

REFAKATSİZ ÇOCUKLARA YÖNELİK

SOSYAL POLİTİKALAR

Hazırlayan

Hatice Kübra KURT

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

KARAMAN – 2019



T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

REFAKATSİZ ÇOCUKLARA YÖNELİK SOSYAL POLİTİKALAR

Hazırlayan

Hatice Kübra KURT

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Sevcan GÜLEÇ SOLAK

KARAMAN – 2019



TEZ ONAY SAYFASI FORMU

Doküman No	FR-285
İlk Yayın Tarihi	05.02.2018
Revizyon Tarihi	
Revizyon No	00
Sayfa No	1/1

REFAKATSİZ ÇOCUKLARA YÖNELİK SOSYAL POLİTİKALAR

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 27.06.2019

Jüri Üyeleri (Unvanı, Adı Soyadı)

Başkan : Doç. Dr. Doç. Dr. Hakan CANDAN

Üye : Doç. Dr. Esra Banu SİPAHİ

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Sevcan GÜLEÇ SOLAK

İmzası

Bu tez, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 30.05.2019 tarihli ve 24/308 sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü: Doç. Dr. İdris Nebi UYSAL

Mühür
İmza

Hazırlayan

Kalite Sistem Onayı

ÖNSÖZ

Bu tez çalışmasının hazırlanmasında öncelikle engin bilgi ve tecrübelerini benimle paylaşan, tıkanığım noktalarda beni her zaman dinleyerek yönlendiren desteğini ve yardımlarını esirgemeyen danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Sevcan GÜLEÇ SOLAK' a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Konya İl Göç İdaresi ve Türk Kızılay personellerine gerekli araştırma izinlerinin verilmesi ve ilgili mülakatların yapılmasında yardımcı olmalarından ötürü personellerine ayrıca teşekkür ederim.

Her zaman yanımda olup destekleyen, güvenen ve cesaret veren aileme teşekkür ederim.

ÖZET

Sosyal ve ekonomik durumu düzenlemek amacıyla sorun tanımı sonrasında uygulanan, sorun çözümü stratejisi ve faaliyetler bütünü olarak tanımlanabilen kamu politikaları, birçok farklı alanda düzenleme ile birlikte sosyal yapı ve ilişkilerde değişimi sağlamaktadır. Demografik, coğrafi, siyasal, sosyal ve ekonomik çevrenin etkisi ile oluşan kamu politikası kararlarının etki alanı da sorun olarak tanımladığı konuya göre değişiklik gösterecektir.

Ülkeleri politika yapmaya yönelten konulardan biri de son yıllarda artan uluslararası göç ve göçmenlerdir. Göçmenlere ilişkin son yıllarda yapılan çalışmalar içerisinde çocukların göç süreçlerindeki hassas konumları dikkate alınıp incelenmektedir. Ülkenin hem göç hem de çocuk politikasından birebir etkilenen çocuk göçmenler içerisinde refakatsiz çocuklara yönelik politikalar da hem yabancı hem küçük hem de refakatsiz olmaları nedeniyle karşılaştıkları güçlükleri daha zor aşabilecek olmalarından dolayı ayrıca önemlidir.

Özellikle son yıllarda büyük bir göçmen kitlesi ile karşı karşıya kalan Türkiye’de; savaş, şiddet vb. mağduru birçok göçmen içerisinde refakatsiz çocukların da sayısının oldukça fazla olduğu düşünülmektedir. Bu çalışmada refakatsiz çocuklara ilişkin politikalar hukuki ve kurumsal düzenlemeler incelenip, Konya İl Göç İdaresi ve Türk Kızılay ilgili personelleri ile yarı yapılandırılmış mülakat görüşmelerinin yapılması ile Türkiye’nin izlediği politikadaki durum ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Sosyal Politika, Göç, Refakatsiz Çocuklar

ABSTRACT

Public policies which are implemented after the problem definition in order to regulate social and economic conditions and can be defined as problem solving strategy and activities, provide regulations in many different field and along with these regulations provides change in social structure and relations. The sphere of influence of public policy decisions, which are formed by the influence of demographic, geographical, political, social and economic environment, also vary depending on the issue which is defined as a problem.

One of the issues that have led the countries to make policy is the increasing number of international immigration and migrants in recent years. Within the recent studies about migrants, the sensitive position of children has been examined and taken into consideration during the migration processes. Policies for unaccompanied children among child migrants who are affected directly from both the immigration and child policy of the country are also significant, as they are more likely to overcome the difficulties they face because they are both foreign and little and unaccompanied.

In Turkey, faced with a large immigrant population, particularly in recent years; the number of unaccompanied children among many sufferers from war, violence etc., has been considered relatively high. In this study, policies, legal and institutional arrangements related to unaccompanied children has been examined and it is tried to put forward the conditions of Turkey's policy by having semi-structured interviews with employees of Konya Provincial Immigration Administration and the Turkish Red Crescent.

Keywords: Public Policy, Social Policy, Migration, Unaccompanied Children

İÇİNDEKİLER

Sayfa no

ÖNSÖZ	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR	ix
TABLolar LİSTESİ	x
GİRİŞ.....	11
I. BÖLÜM	15
KAMU POLİTİKASI VE SOSYAL POLİTİKA	15
I.1. Kamu Politikası Kavramının Tanımı ve Unsurları.....	15
I.2. Kamu Politikalarının Oluşum ve Uygulamasında Rol Oynayan Aktörler	20
I.2.1. Resmi Aktörler	22
I.2.1.1. Yasama.....	22
I.2.1.2. Yargı	22

I.2.1.3. Hükümet ve Kamu Bürokrasisi.....	23
I.2.2. Sivil Aktörler.....	24
I.2.2.1. Siyasal Partiler	25
I.2.2.2. Seçmenler-Vatandaşlar	26
I.2.2.3. Baskı Grupları-Sivil Toplum Örgütleri	27
I.2.2.4. Medya	29
I.2.3. Uluslararası Aktörler	32
I.3. Kamu Politikası Süreci	33
I.4.Kamu Politikası Analizi.....	35
Kamu Politikası Analizi Modelleri.....	38
I.5. Kamu Politikasında Karar Verme.....	41
Kamu Politikası Karar Verme Modelleri.....	43
I.6. Kamu Politikası Olarak Sosyal Politika Kavramı ve Tarihsel Gelişimi	47
Sosyal Politika, Göç ve Çocuk*	57
II. BÖLÜM.....	63
GÖÇ VE ÇOCUK POLİTİKALARI.....	63
II.1. Göç	63

II.1.1. Göçün Nedenleri ve Sonuçları	65
II.1.2. İç Göç	69
II.1.3. Dış Göç	70
II.1.4. Türkiye ve Dış Göç	72
Türkiye'nin Göç Mevzuatı	80
II.2. Çocuk Politikası	82
II.2.1. Çocuk	82
II.2.2. Çocuklarla İlgili Düzenlemeler ve Türkiye	83
Türkiye'de Çocuklar ve Göçmen Çocuklar	90
II.3. Refakatsiz Çocuklar	93
II.3.1. Refakatsiz Çocuklarla İlgili Kavramsal Çerçeve	94
II.3.2. Refakatsiz Çocuklarla İlgili Diğer Ülke Örnekleri	97
II.3.2.1. ABD	98
II.3.2.2. Belçika	99
II.3.2.3. Almanya	100
II.3.3. Türkiye'de Refakatsiz Çocuklar	103

II.3.4. Refakatsiz Çocuklara İlişkin Uygulamalar: Hukuksal ve Kurumsal Düzenlemeler.....	108
II.3.4.1. İl Emniyet Müdürlüğü- Çocuk Şube	118
II.3.4.2. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: İl Göç İdaresi.....	118
II.3.4.3. Aile, Çalışma Ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü.....	121
II.3.4.4. Türk Kızılay.....	124
III. BÖLÜM	127
REFAKATSİZ ÇOCUKLARA YÖNELİK BİR ALAN ARAŞTIRMASI	
.....	127
III.1. Araştırmanın Yöntemi	127
III.1.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi.....	127
III.1.2. Araştırmanın Kısıtları	127
III.2. Araştırmanın Evren ve Örneklemi	128
III.2.1. Araştırmanın Yöntemi	128
III.2.2. Veri Toplama Süreci.....	129
III.3. Alan Araştırması Araştırma Bulguları ve Değerlendirmeler	129
Alan Araştırması Bulgularına İlişkin Genel Değerlendirme.....	140

SONUÇ	144
KAYNAKÇA.....	150
EKLER	175

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AÇSHB: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

AFAD: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı

BM: Birleşmiş Milletler

BMMYK: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği

CBK: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

GİGM: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

Md: Madde

RÇY: Refakatsiz Çocuk Yönergesi

URM: Unaccompanied Refugee Minors Program (Refakatsiz Sığınmacı Küçükler Programı)

YUKK: Uluslararası Koruma Kanunu

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Uluslararası Hukukta Göçmen Çocuklara Hak Sağlayan Belgeler

Tablo 2: Refakatsiz Çocuklara İlişkin Kullanılan Kavram ve Tanımlar

GİRİŞ

Kamu politikası analizi Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere görece yeni bir konudur. Kamu politikasının anlamı, kapsamı ve modelleri incelenerek kısıt kaynaklarla hangi alanlarda kimler tarafından nasıl bir politika uygulanacağına karar verileceği yönetim bilimlerinin araştırma konusudur. Bu şekilde politika yapım sürecinde ve sonrasında oluşacak analizler ile sorunların önüne geçerek daha iyi ve uygun politika yapımı gerçekleştirilebilecektir.

Sosyal ve ekonomik durumu düzenlemek amacıyla sorun tanımlı sonrasında uygulanan sorun çözümü stratejisi ve faaliyetler bütünü olarak tanımlanabilen kamu politikaları, birçok farklı alanda düzenleme ile birlikte sosyal yapı ve ilişkilerde değişimi de sağlamaktadır. Bu değişimin yönünü, kapsamını ve hangi alanların öncelikli değişimle karşılaşacağını belirleme gücü, ülkelerin siyasi ve sosyal anlayışına göre değişmektedir. Kısıt kaynakların hangi soruna öncelik verilerek çözülmesi gerekliliğine karar verici ana aktör olan hükümet olsa da demokrasi anlayışının seçim dışında katılıma verdiği imkânlarla sivil ve uluslararası aktörlerin de kararları etkileyici güce sahip olabilmektedir. Bunun dışında özellikle gelişmekte olan ülkelerin kamu politikası kararlarının uluslararası aktörlerin etkisinde kalabileceği görülmektedir.

Toplumdaki dezavantajlı grupların sorunlarının politika yapımı ile çözüme kavuşturulması kamu politikası içerisinde araştırma konusudur. Sosyal politika kavramı kapsamında değerlendirilebilecek dezavantajlı gruplara yönelik politika yapımı toplumda her bireyin insana yaraşır bir hayat sürebilmesi adına önemlidir. Mevcut araştırmanın konusu olan uluslararası göçmenler içerisindeki refakatsiz çocuklar da dezavantajlı gruplar içerisinde yer almaktadır.

Birçok farklı nedenle oluşabilen geçici veya kalıcı yer değiştirme olarak tanımlayabileceğimiz göç olgusu; farklı boyutları ile sıklıkla ele alınan araştırma konuları arasında yer almaktadır. Göç ve göçmenlere yönelik yapılan araştırmalarda göçün türü, göçe sebep olan faktörler, sonuçları ve göçe ilişkin uluslararası, ulusal ve yerel boyutta izlenen politikalar ele alınmaktadır. Dezavantajlı gruplar arasında yer alıp araştırma konusu olan göç eden bireyler içerisindeki kadın, engelli, yaşlı ve çocuklara yönelik uyum faaliyetlerine, sorunlarına yer verilmektedir. Bu araştırma ise hem göçmen hem de çocuk olma halinin yanında ‘refakatsiz’ de olan göçmen çocuklara yönelik politikalar ele alınmıştır.

Özellikle uluslararası göç etmek zorunda kalan bireylere yönelik çalışmaların Suriye krizi sonrası arttığı görülmektedir. Savaş, yaşam tehlikesi, yoksulluk, doğal afetler gibi nedenlerle ülkesini terk etmek zorunda kalan bireyler arasında en çok etkilenenler ise çocuklardır. Küreselleşmenin de etkisi ile artan göçler içerisinde göçmen çocukların sayısı da artış göstermiştir. Göçmen çocukların farklı ülkelerde ‘çocuğa yaraşır’ bir yaşam sürdürmesi ise oldukça güçtür. Bu noktada göç edilen yerdeki izlenen politikalar göçmen çocukların uyumlarının sağlanması ve çocuğa yaraşır bir yaşam sürmesi için önem arz etmektedir.

Göçmen çocuklar içerisinde hem göç politikasından hem çocuk politikalarından en çok etkilenen ve daha hassas bir grup olarak da ortaya çıkan refakatsiz çocuklar, dünya genelinde son yıllarda sıklıkla daha etkin bir politika sürdürülmesi gereken bir konu olarak da karşımıza çıkmaktadır.

Bu doğrultuda refakatsiz çocuklara yönelik yapılan politikaları incelemeden önce kamu politikasının anlamı, kapsamı ve politika yapımında etkili olan aktörleri politika

yapım süreci ve analizini ortaya koymak önemlidir. Bu çerçevede ilk bölümde kamu politikası ve sosyal politika başlığı içerisinde öncelikle kamu politikası tanımı, kapsamı, süreci, aktörleri ve analizine yer verilmiştir. Kamu politikası çerçevesinde sosyal politika kavramı, tanımı ve tarihsel gelişimi ile göç ve çocuk ilişkisine genel bir çerçeve oluşturulduktan sonra bölüm tamamlanmıştır.

İkinci bölümde çalışmanın temel konularından olan göç ve çocuk politikaları ise, göç tanımı, sebep ve sonuçları, boyutları ve Türkiye’deki duruma yer verilmesinin ardından genelde çocuklar, sonrasında göçmen çocuklar, özelde ise refakatsiz çocukların durumu refakatsiz çocukların tanımı, kapsamı ve hem göçmen çocuklara hem de refakatsiz çocuklara ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Diğer ülke örneklerindeki refakatsiz çocuklara ilişkin düzenlemelere de kısaca yer verilerek bölüm tamamlanmıştır.

Refakatsiz çocuklara yönelik politikaların incelendiği son bölümde Türkiye’deki durum açıklanmaya çalışılmıştır. Yararlanılan başlıca çalışmalar olarak; Reyhan Atasü-Topçuoğlu (2012)’nin, *Türkiye’de Göçmen Çocukların Profili: Sosyal Politika ve Sosyal Hizmet Önerileri, Bir Hızlı Değerlendirme Araştırması* ve 2014 tarihli “*Hayatı Değiştirmek İçin Yola Çıkanlar– Yola Çıkınca Değişen Hayatlar: Bir Müracaatçı Grubu Olarak Göçmen Çocuklar*”, Kasım Karataş, Helga Rittersberger-Tılıç, Reyhan Atasü-Topçuoğlu, Oğuzhan Ömer Demir (2014)’in *Türkiye’de Refakatsiz Çocuklara Erişim Ve Çocuğun Yüksek Yararına Yönelik Hizmet Sunumunun Teşvik Edilmesi Projesi Değerlendirme Raporu* ve Kamu Denetçiliği Kurumunun (2018) *Türkiye’deki Suriyeliler Raporu* sayılabilir. Bu alanda özellikle Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği’nin dokümanları, uluslararası sözleşmeler ve Türkiye’deki hukuki düzenlemeler sıklıkla yer verilen metinler olmuştur.

Refakatsiz çocuklara yönelik birçok kurum birlikte hareket etmektedir. Bu kapsamda faydalanılan eserler ile birlikte çalışmada Türkiye'deki refakatsiz çocuklara yönelik politikalar, özellikle Konya İl Göç İdaresi Müdürlüğü ve Türk Kızılay ile yapılan görüşmelerle analiz edilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın refakatsiz çocuklara yönelik teorideki mevzuat ve uygulamaların pratikte nasıl işlediği tespit edilmeye çalışılmıştır.

Belirlenen bu alanda çalışmanın yöntemi, tarihsel ve betimleyici yöntemle birlikte, hukuki düzenlemeler üzerinden yapılan detaylı incelemelere ek olarak Konya İl Göç İdaresi Müdürlüğü ve Türk Kızılay'daki ilgili personellerle yarı yapılandırılmış görüşmeleri kapsamaktadır. Çalışmada refakatsiz çocukların tespiti ve sonrasında gerçekleştirilen iş ve işlemler üzerinde durulmaktadır.

I. BÖLÜM

KAMU POLİTİKASI VE SOSYAL POLİTİKA

İlk bölümde öncelikle kamu politikasının tanımı, unsurları, süreci, analizi ve karar verme modelleri üzerinde durularak kamu politikası ele alınmıştır. Ardından sosyal politika kavramının tanımı, tarihsel gelişimi ve dinamiklerine yer verilmiştir. Çalışmanın temel konusu refakatsiz çocuklar olduğu için göçmenlere ve çocuklara yönelik politikalar, sosyal politikalar kapsamında daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

I.1. Kamu Politikası Kavramının Tanımı ve Unsurları

Politika çalışmalarının tarihi antik çağa doğru genişletilebilmektedir. Hükümetler var olduğundan beri hükümetlerin yaptıkları veya yapmadıkları, insanların dikkatini ve ilgisini çekmiştir (Smith ve Larimer, 2009: 7). Bu çerçevede Dye (1983)'ün kamu politikasına ilişkin literatürde sıklıkla kullanılan “kamu politikası, kamu yönetiminin (hükümetin) yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şeydir” tanımına yer verilebilir.

Türkçe’ de günlük yaşamda da kullanılan politika kavramına iki anlam yüklenmiştir. Birincisi, İngilizce ‘politics’ kavramının karşılığı olup ‘siyaset’ anlamına gelmektedir. İkinci olarak politika, ‘policy’ kavramının karşılığı olarak kullanılıp tutulan yol, yöntem ve program anlamına gelmektedir. Bu anlamda aynı zamanda Türkçe ’de ‘siyasa’ sözcüğü de kullanılmaktadır (Çevik ve Demirci, 2012: 11). Bu çalışmada ise ‘policy’ anlamı karşılığında yaygın kullanımından dolayı politika sözcüğü kullanılmıştır.

Yirminci yüzyılın başlarında piyasa mekanizmalarının toplumsal yaşam üzerindeki etkisini artırması ve toplumsal taleplerin siyasi iktidar tarafından dikkate alınmasını gerektirecek kadar güçlenmesi sonrasında devlet bilimi, kameral bilimler ya da

polis bilimleri adı altında örgütlenen disiplinler yerine kamu politikası bilimlerine doğru bir yönelim olmuştur (Akdoğan, 2012: 5-6). Politika, geleneksel olarak hükümetin ana işlevi olarak görülmüştür. Politika yapmanın gücü, bir bütün olarak devletin gücüne ve ülkenin büyüklüğüne bağlıdır ve devletin yaptığı her şey, hükümet harcamalarına yansımaktadır. Politikalar başarısız olduğunda, maliyetler (parasal veya başka türlü) önemlidir (Hallsworth vd. 2011: 4; Dye, 2013: 4).

Kamu politikaları araştırmaları, 1930'larda Amerika'da kamu meşruiyetine sahip otoritelerin çalışmasını ele almıştır. Kamu politikası alanının kurucuları dünyayı tanıma ve dünya değerine katkıda bulunmayı amaçlamışlardır (Thoenig, 2011: 383'den akt. Altunok ve Gedikkaya, 2016: 21). Kamu politikası oluşturma (public policy making) siyaset bilimi ve kamu yönetimi bilimi konusu olarak bazı gelişmiş ülkelerde son 30-40 yılda araştırma konusu olmuştur. Kamu politikası, 1970'lerden günümüze kadar büyük ilgi alanı olmuş ve ayrı bir bilim disiplini haline gelmiştir. Ancak Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve benzeri ülkelerde inceleme alanı sadece kamu yönetimi ve siyaset bilimi kapsamına giren konularda sınırlı kalmamıştır (Çevik ve Demirci, 2012: 23). Kamu politikası, belirli bir tarihsel aşamada ortaya çıkan sosyal ilişkilerin bir sonucu olarak ele alınması ve incelenmesi gereken bir alan olarak görülmektedir. Kamu politikası analizinde temel yaklaşımlar alanın, ABD'nin II. Dünya Savaşı öncesinde ve sonrasındaki güçlükleri ile kabiliyetlerinin bir sonucu olarak ortaya çıktığını savunmaktadır. Genel düşüncenin temelini teşkil eden kamu politikası tanımları, belirli bir toplumsal egemenlik türünü ve tarihsel kökler açısından beslendikleri iddia edilen belirli bir iktidar ilişkisini referans almaktadırlar (Çelik, 2008: 48).

Siyasetle ilgilenen filozoflar, hükümetlerin izlediği politikalar, bu politikaları şekillendiren güçler ve bu politikaların toplum üzerindeki etkileri ile ilgilenmişlerdir.

Ancak siyaset biliminin odaklandığı asıl nokta her zaman, politikaların kendileri değil, hükümet kurumları ve yapılarının politika yapımıyla ilişkili siyasi davranış ve süreçler olmuştur.

Kamu politikalarının konusu olarak çok çeşitli alanlar karşımıza çıkmakta ve süreklilik arz etmektedir. Kamu politikası; ekonomi, uluslararası ilişkiler, savunma, maliye, enerji, güvenlik, tarım, kültür, toplum ve benzeri alanlarda ki bütün politikaların da inceleme alanına girmiştir (Çevik ve Demirci, 2012: 23). Kamu politikası konularına, bir mobil füze sistemine on milyonlarca dolar tahsis edilmesi gibi yaşamsal konulardan, koruma altındaki bir kuş türüne yaşama alanı bulunması gibi nispeten tali konulara kadar birçok örnek verilmektedir. Bu alanlar, ülkede nelerin kamu hizmeti olarak görüldüğünden bağımsız değildirler (Demir, 2011: 108). Ancak Türkiye gibi kamu politikasıyla son yıllarda ilgilenen ülkelerde kamu politikasının sadece kamu yönetimi disiplini kapsamındaki konular ile sınırlı kaldığı görülmüştür. Aslında kamu politikasının tanımı verilirken hükümetlerin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettikleri faaliyetler bütünü olarak belirtilmesi nedeniyle bir ülkenin devlet ve hükümetinin planlandığı ve uyguladığı her türlü faaliyet kamu politikası alanına girmektedir (Çevik ve Demirci, 2012: 23).

Kavram olarak “kamu politikası” ne dendiğinde aslında üzerinde uzlaşma sağlanan ortak bir tanımlamadan bahsetmenin zor olduğu görülmektedir. Kamu politikasının ne olduğuna yönelik sorulan soruların cevapları farklı politik iktidar anlayış çerçevesinde değişiklik göstermektedir (Çelik, 2008: 50). Bu bağlamda literatürde farklı tanımlamalara da rastlanmak mümkündür.

Temel düzeyde, kamu politikası karar verme sürecidir. Kamu politikaları, her şeyden önce, devletin baskı güçleri tarafından desteklenen seçimleri temsil etmektedir. Karar verme ve bu kararları alma nedenleri her zaman politika araştırmacıları için önemli

araştırma soruları olmuştur (Smith ve Larimer, 2009: 49). Resmî süreçler sonunda işbaşına gelen siyasî iktidarların aslî görevi, vatandaşların taleplerini karşılamak ve bir uzlaşma zemini oluşturarak, toplumsal çatışmaları engellemektir. Bu aslî görevin en temel çıktılarından biri kamu politikası olarak görülmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 17). Kamu politikaları yönetilen halka, sosyal gruplara ve coğrafi yerleşim yerlerinin özelliklerine göre şekillenmektedir (Usta, 2013: 84-85).

Kamu politikaları, özel ve kamusal aktörlerin katılımı ile birlikte planlanıp gerçekleştirilen eylemler süreci ve bu sürecin sonucu olarak kabul edilebilir. Ancak bu eylemlerin özünde bir devlet müdahalesi söz konusudur. Bu çerçevede kamu politikaları sosyal bir süreçtir. Çünkü eylemler birlikte inşa edilmekte ve üretim birlikte gerçekleştirilmektedir (Usta, 2013: 84). Özel sektörün kamu politikası sürecine etki yapacağı doğal görülmekle birlikte, kamu politikalarını sadece devletin yetkili organları ve kişileri vasıtasıyla yapılabileceği kabul edilmektedir (Akdoğan, 2015: 77).

Bir başka tanıma göre kamu politikası yapmak, üretilen politika alternatiflerinin içerisinde en uygununu seçebilme ve uygulayabilme sanatıdır (Çevik ve Demirci, 2013: 219). Kamu politikaları, yaşanan toplumsal sorunlara yönelik hükümet tarafından alınan kararlara rehber niteliğindeki ölçüt, değer ve genel ilkeler olarak da ifade edilebilir (Usta, 2013: 78). Kamu politikaları aniden oluşmayan, hükümetler ve kamu kuruluşları tarafından geliştirilen ve uygulanan bir hareketler serisinden oluşan faaliyetlerdir. Kamu politikası dendiğinde kararların verilmesi, bu kararların işlemsel şeklini oluşturan yasaların meclisten geçirilmesi, bunların uygulanması ve denetlenmesini içeren bir süreç akla gelmelidir. Fakat bu karmaşık olayların kendiliğinden bir sıra içinde ortaya çıkmadığı vurgulanmaktadır. Aşamalar arasındaki bağlantı kamu politikasının yapıldığı siyasal sistem tarafından farklılaştırılabilir. Ayrıca kamu politikaları

Ülkelerin gelişmiş veya gelişmekte, demokratik veya totaliter olup olmadığına ve toplumsal-ekonomik gelişme düzeyiyle ilişkili olarak değişik yöntemlerle şekillendirildikten sonra formüle edilip uygulanmaktadır (evik, 1998:105). Bu anlamda kamu politikalarının bazı problemlerin tanımlanması ve düşünülen çözüm yolları olarak anlaşılabileceği ifade edilmektedir (Usta, 2013: 81).

Bir toplumsal sorunun çözümünde hükümetin almaya karar verdiği önlemlerin uygulanmasıyla toplum üzerinde ortaya çıkan etkiler kadar, hareketsiz kalmakla ortaya çıkacak etkiler de bulunmaktadır. Böylece hükümetin sadece olumlu eylem ve işlemleri değil aynı zamanda bir şey yapmamasının da kamu politikaları olarak değerlendirilebileceği görülmektedir (evik, 1998: 104). Öyle ise, hükümetlerin aracı olarak kamu politikası, hükümetlerin amaçlarını gerçekleştirmelerinde olduğu gibi vatandaşların taleplerini hayata geçirmek için de kullanılmalıdır. Hükümetlerin farklı noktalardan kimi zaman birbirleriyle çelişen istek ve talepleri dengeleyerek bir uzlaşıya varması, etkin ve isabetli kamu politikaları ile mümkün olabilir (Bulut, Akın ve Kahraman, 2017: 25).

Vatandaşlar, devletin ve hükümetin siyasal yapı sorunlarından daha çok kamu politikaları ya da hükümet politikaları ile ilgilidirler. Sosyal nitelikli hizmetler ve sosyal politika açısından bakıldığında, vergi ödeyen halk ve kamu hizmetlerinden yararlananlar, kamu yönetiminden ya da genel anlamda devletten daha iyi ve kaliteli hizmet beklemektedirler (evik, 1998:107). Devletin organlarının idari eylem ve işlemleri yasal çerçevede bu organlara yasal olarak verilen yetki içerisinde kaldıkça vatandaşlarca meşru kabul edilmektedir (Akdoğan, 2015: 77).

Politika değerlendirmesi ne yaptığımızla ilgili soruları sorarken, politika analizi ne yapmamız gerektiğiyle ilgili soruları sormakta, politika süreci araştırması ise politika

yapmanın nasıl ve nedenine odaklanmaktadır (Smith ve Larimer, 2009: 6). Bu bağlamda öncelikle politika yapımında etkili olan aktörler, kamu politikası süreci, analizi ele alınmıştır.

I.2. Kamu Politikalarının Oluşum ve Uygulamasında Rol Oynayan

Aktörler

Toplumsal sorunlara çözüm üretmek için geliştirilen kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi sürecine, politikacılardan uluslararası örgütlere kadar uzanan çok geniş bir yelpazede birçok içsel ve dışsal aktör dâhil olmaktadır. Bir kısım aktörler doğrudan politika tercihi yapımında söz sahibi olurken bir kısım aktörler de kamu politikası yapım sürecinde etkin olmaya çalışmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 19).

Demokratik siyasal sistemlerin, yönetimdeki demokratikliğin temel kıstaslarından biri olan siyasal kararların alınması sürecinde katılıma olumlu yaklaşımı ve dış çevrenin baskılarına duyarlı olması olarak ifade edilmektedir. Katılıma izin vererek karar alma sürecindeki kararları etkileyecek her türlü demokratik süreci kabullenmek zorundadır (Akbal ve Karasoy, 2012: 351). Bu nedenle kamu politikalarının belirlenme sürecinde sadece siyasal iktidarların etkin olduğunu söylemek, diğer bir yaklaşımla hükümet dışı organizasyonların etkisini yok saymak, oldukça kısıtlı bir söylemdir. Karar alma süreçlerinin toplumsal beklentileri karşılayacak politikalara dönüşmesi için ilgili paydaşların sürece dâhil edilmesine ihtiyaç vardır. Bir yönüyle yönetişimci bir modelin hayata geçirilmesi gerekmektedir (Bulut, Akın ve Kahraman, 2017: 24).

Bu bağlamda kamu politikalarının oluşturulması sürecinde yer alan aktörleri ana hatlarıyla; devlet yapılanması içinde yer alan geleneksel aktörler (yasama, yargı,

hükümet, bürokrasi ve siyasal partiler) ve özellikle son dönemde, geleneksel aktörleri çeşitli yöntemlerle etkilemeye çalışarak etkinliklerini daha da fazla ön plana çıkarmaya başlayan sivil aktörler (vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları, medya, politika danışmanları) biçiminde değerlendirmek mümkündür (Cochran ve Malone, 2014: 103).

Demokratik bir ülkede bir tarafta toplum içinde; seçmenler, baskı grupları ve medya kamu politikası sürecinde rol oynarken diğer tarafta seçilmiş ve atanmış bürokrasi ile birlikte siyasal partiler, hükümet, parlamento rol oynamaktadır. Bunlara ek olarak küreselleşme etkisiyle birlikte bu aktörlere uluslararası aktörler de eklenerek önemli roller oynadığını söylemek mümkündür (Çevik ve Demirci, 2012: 35). Özellikle 20. Yüzyılın sonlarından itibaren, ulus devletlerin küresel ortak sorunları çözmede yetersiz, güçsüz kalması, devletleri işbirliği içinde faaliyette bulunmaya yöneltmiştir. Bu aynı zamanda karşılıklı bağımlılık ilkesi bağlamında uluslararası aktörlerin, ulusal kamu politikalarının biçimlenmesine dâhil olmasını gündeme getirmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 19).

Kamu politikalarının katılımcı bir şekilde oluşturulması idealinin yükselen demokratik talepler ile birlikte gelen demokrasi eleştirilerinden bağımsız düşünülemeyeceği açıktır (Demir, 2013: 216). Bir konuda politika yapılması için hükümetin gündemine sorunu alıp mevcut sorunun türüne, kapsamına, durumuna yönelik uygun model ve yol seçmesi gerekir. Sivil ve uluslararası aktörler de, sorunun hükümet gündemine alınması ve çözümünün nasıl yapılacağı konusunda devreye girer. Bu bağlamda kamu politikası yapım sürecinde yalnızca geleneksel resmi aktörler değil aynı zamanda sivil aktörlerin de demokratik bir ülkede yapılan kamu politikası sürecinde rol oynayan aktörler içerisinde bulunması gerekmektedir. Bu kapsamda da resmi, sivil ve uluslararası aktörlerin rolü değerlendirilmiştir.

I.2.1. Resmi Aktörler

Geleneksel veya resmi aktörler olarak yasama, yargı, hükümet ve kamu bürokrasisi sıralanmaktadır.

I.2.1.1. Yasama

Halkın seçilmiş temsilcilerinden oluşan ülkenin önceliklerini tartışarak, farklı toplumsal kesimlerin farklı çıkarları arasında uzlaşa inşa etmeye aracılık eden en demokratik platform olan parlamento, kamu politikası sürecinin en önemli aktörlerinden biridir. Parlamentolar demokratik rejimler için vazgeçilmezdir. Yasama (parlamento) toplumu düzenleyen yasaları kabul etme, değiştirme, kaldırma, farklı toplumsal kesimlerin temsilini siyaseten dile getirilmesine imkân tanıma, ülke kaynaklarını vatandaşın öncelikli ihtiyacına yönelik kullanılmasını sağlama ve denetleme yapmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 20). Türkiye’de hükümet hem politikaları yapmaktan hem de uygulamaktan sorumludur. Dolayısıyla Türkiye’de hesap sorma mekanizması etkin şekilde işlememektedir, çünkü bir kurumun performansını sorgulamak hükümetin performansını sorgulamak anlamına gelecektir. Bu düşüncenin yerine politikayı inceleyecek analiz yapılarının kurulması ve politikaları denetleyecek kurumsal yapıların daha işlevsel hale getirilmesi yerinde olacaktır (Dilekçi, 2015: 125).

I.2.1.2. Yargı

Yargı, bağımsız mahkemeler tarafından hukuki uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması faaliyetidir. Yargı kendine özgü sistem çerçevesinde ve teşkilat içerisinde önüne gelen hukuki problemlerle ilgili değerlendirme yapmakla görevlidir. Değerlendirme sonucunda verilen karar kesin hüküm oluşturma özelliğinden dolayı başka bir makam

tarafından değiştirilemez. Kesin hüküm özelliği taşıyan kararlardan kararlar alınabilmesi yargı fonksiyonunu diğer fonksiyonlardan ayıran temel özelliktir (Erdem, 2016: 373).

Hükümet tarafından benimsenen kamu politikalarının, yasa ve yönetmelik gibi hukuksal düzenlemelerle yaşama geçirilebileceği düşünüldüğünde, söz konusu mahkemelerin bu düzenlemeleri iptal etmesi, bir yandan kamu politikalarının uygulanabilirliği bakımından hayati öneme sahipken, diğer yandan yargıyı kamu politikası sürecinin temel aktörlerinden biri haline getirmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 20-21).

Günümüz dünyasında modern devletlerde kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği yasama, yürütme ve yargı arasında teorik olarak denge bulunmaktadır. Pratikte ise bu denge beklenildiği kadar yoktur. Kimi zaman yasamanın kimi zaman yürütmenin kimi zaman da yargının etkili olduğu durumlar olabilir. Yürütme ve yasama üzerinde yargının denetimi de önemlidir. Örneğin kamu politikası oluşturma sürecinde yasama ve yürütme organı tarafından yasalarla veya yönetmeliklerle şekillendirilen bir kamu politikası yargı tarafından iptal edilmesi halinde yürürlüğe girememektedir (Çevik ve Demirci, 2012: 36). Çok çeşitli ve boyutlu sonuçları olan meselelerde yargı doğrudan siyasi sistemin ya da politik karar mekanizmalarının bir parçası olmasa da onu şekillendirebilen belirgin bir rol oynamaktadır (Erdem,2016:377).

Kamu politikası sürecinde, yargı kurumlarının bir şekilde önüne gelen ilgili davaları iptal etme yetkisinden dolayı kamu politikalarının şekillenmesinde oldukça etkili olduğu ifade edilmektedir (Çevik ve Demirci, 2012: 37).

I.2.1.3. Hükümet ve Kamu Bürokrasisi

Hükümetler pek çok şey yapar. Toplumdaki çatışmayı düzenlerler; diğer toplumlarla çatışmayı sürdürmek için toplumu örgütler; toplumun üyelerine çok çeşitli

sembolik ödüller ve maddi hizmetler dağıtırlar; ve çoğu zaman vergiler biçiminde toplumdan para çıkarırlar. Bu nedenle, kamu politikaları davranışları düzenleyebilir, bürokrasileri organize edebilir, faydaları dağıtabilir veya vergileri ya da bunların tümünü bir kerede çıkarabilir (Dye, 2013: 3). Görüldüğü üzere Dye kamu politikası yapımında rol oynayan temel aktör olarak hükümeti işaret etmektedir.

Halktan aldığı yetkiyi kullanan hükümet, merkezi konuma oturarak kamu politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında gerçek sorumluluk sahibi olarak görevlerini yürütmektedir. Bu bağlamda kamu politikalarında sorumluluk hükümete ait olarak değerlendirilmektedir (Kutlu, 2012: 12). Sonuç olarak, “politika yapıcılar” terimi, aksi belirtilmedikçe, hem bakanlara hem de devlet memurlarına başvurmak için kullanılmaktadır (Hallsworth vd. 2011: 21). Gelişmiş modern bir toplumda herhangi bir alanda talep, ihtiyaç, sorun veya beklenti toplumun gündeminde kalıcı olarak yer aldığı anda resmi veya sivil kurumlar tarafından devlete (hükümete) veya kamu kurumlarına iletilmektedir. Hükümet konuyu gündemine alır ve çözüm yolları için ilgili bürokratlarla birlikte çalışmaya başlar (Çevik ve Demirci, 2012: 35- 36). Vatandaşa verilen sözlerin yerine getirilebilmesi için politikacılar tarafından profesyonel şekilde işe alınan bürokratlar meydana gelen politika hatalarından sorumlu tutulmazlar. Hükümet karar verici ve uygulayıcı olarak kamu politikalarında nihai sorumlu olarak görülmektedir. Politikacılar ve bürokratlar birtakım etik kuralları dikkate almak mecburiyetindedirler (Kutlu, 2012: 13).

I.2.2. Sivil Aktörler

Özellikle yeni kamu yönetimi anlayışı ile insan hakları, kentli hakları, çevre konuları, kültürel haklar gibi birçok konuda oluşturulacak politikalarda, hükümetler kadar hükmet dışı organizasyonların da etkin olmaya başladığı ifade edilebilir (Bulut, Akın ve Kahraman, 2017: 25). Bu bağlamda demokratik bir devlette kamu politikası sürecinde rol

oyunayan aktörler arasında resmi aktörler dışında vatandaşın katılımıyla demokrasinin tecelli etmesini sağlayan sivil aktörler; siyasal partiler, seçmen-vatandaşlar, baskı grupları- sivil toplum örgütleri, medya olarak sıralanmaktadır. Bu bölümde sivil aktörlerin kamu politikası yapımındaki rolüne kısaca değinilmiştir.

I.2.2.1. Siyasal Partiler

Demokrasinin en önemli vazgeçilmez kurumları siyasal partilerdir. Özellikle çoğulcu demokrasiye sahip ülkelerde siyasal partiler toplumdaki siyasal tercih yelpazesinin temsilcileridir (Çevik ve Demirci, 2012: 39). Siyasal alanda daha aktif katılımı sağlayan ve örgütlü çıkar grupları olarak ortaya çıkan siyasal partiler üyelerinin ve seçmenlerinin isteklerini daha güçlü şekilde temsil ederek siyasal karar verme mekanizmalarını etkilemeyi vaat etmektedir. Fakat siyasal partilerin odak noktasının bireylerin tercihlerini gerçekleştirmeye yönelik değil parti içerisindeki azınlık grubun tercihlerine yönelik olduğu iddia edilmektedir (Kahraman, 2012: 376- 397). Siyasal partilerin, devletin içinde mi yoksa toplumun içinde mi bulunduğu hususu tartışma konusu olsa da siyasal partiler aynı siyasal görüşte olan insanları bir araya getirerek siyaset yapma imkânı sağlayan demokratik kurumlardır ve devleti yönetmeye taliptirler. İktidara geldiklerinde siyasal iktidarın kullanıcısı ve yöneticisi olarak devleti yönetirler. Parlamentoda veya yürütmede devletin içinde yaşamlarını sürdürmektedirler. Bunun dışında ne parlamentoda ne de hükümette yer almayıp tamamen toplumun içinde yaşamaya devam edebilirler. Bu bağlamda siyasal partiler toplum tarafından kurulan fakat sonrasında devlet içinde yerini alan kurumlardır. Bu yönüyle siyasal partiler, örgütlenme çalışma ve işleyişi ile diğer konularda özel yasaları ile sıkı sıkıya düzenlenen ve denetlenen kurumlardır. Siyasal partiler toplumun değişik kesimlerini temsil etmektedirler. Siyasal partinin en önemli fonksiyonu toplumun dertlerini

ve taleplerini devlete aktaran baskı gruplarına benzerken diğer bir yandan bu taleplere cevap veren kamu yönetiminin kendisi olabilmektedir (Çevik ve Demirci, 2012: 40- 41).

Kamu politikası oluşturma sürecine hem muhalefette hem de iktidarda olan partilerin sürece doğrudan karışması nedeniyle siyasal partilerin rolü oldukça önemlidir. İktidardaki parti kamu politikalarının belirlenmesinde başlıca rol oynarken, parlamento içi veya dışı muhalefet partileri ise bu süreçte iktidar partisine etki yapmaya çalışırlar. Bunu yaparken her iki tarafta toplum adına yaptıklarını düşünmektedir. Ayrıca iktidara gelen siyasal parti aynı zamanda kamu personelinin de yönetiminden sorumludur. Kamu politikaları oluşturma ve uygulama sürecinde en önemli rol oynayan kesimler kamu politikalarının her türlü altyapısını hazırlayan kamu bürokrasisidir (Çevik ve Demirci, 2012: 41).

I.2.2.2. Seçmenler-Vatandaşlar

Kamu politikası sürecinin en önemli devlet dışı aktörü olan vatandaşlar, demokratik siyasi rejimlerde devletin ve kamu yönetiminin varlık sebebidir. Bu sebeple hükümetler aldıkları kararları ve benimsedikleri politikaları vatandaşların tercihlerine dayandırmak zorundadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 21). Politik boyutta, vatandaşlar politika ikilemlerine anında çözüm aramak eğilimindedir. Bu, politika yapıcılarının zaman ufuklarını sıkıştırmakta, sadece zamanlarını değil, aynı zamanda gerekli rasyonel kararlar verebilmek için gerekli diğer kaynakları (işgücü, bilgi, vb.) marifet etme yeteneklerini sınırlamaktadır (Smith ve Larimer, 2009: 49). Temsili demokrasi çerçevesinde, halkın istek ve tercihlerini ifade etmesinin ve sesini iktidara duyurmasının tipik yöntemi 4 ya da 5 yıllık zaman dilimlerinde gündeme gelen seçimlerdir. Fakat günümüzde gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde vatandaşların demokratik süreçlere ilgisinin azaldığı ve politik ve yönetsel kurumlara güvenlerin sarsıldığı düşünülmektedir. Bu çerçevede birçok devlet

katılımcı demokrasi söylemi bağlamında, vatandaşların karar alma ve politika oluşturma süreçlerine katılımı gerçekleştirerek bunu teşvik edecek alternatif katılım mekanizmalarını politik ve yönetsel sistemlere eklemlemeye çalışmaktadırlar. Dolayısıyla, vatandaşlar, başta seçimler olmak üzere birtakım demokratik süreçler ve katılımcı mekanizmalarla kamu politikalarına dair tercihte bulunanları belirleme ve etkileme imkânına sahiptirler (Yıldız ve Sobacı, 2013: 21).

I.2.2.3. Baskı Grupları-Sivil Toplum Örgütleri

Günümüz demokratik siyasal sistemlerinde siyasal iktidar karşısında dengeleyici unsur olarak sivil toplum örgütleri bulunmaktadır. Çeşitli baskı yöntemleriyle siyasal iktidarların karar alma süreçlerini merkezi/yerel yönetim düzeyinde etkilemektedirler (Akbal ve Karasoy, 2012: 351). Örgütler, içinde bulundukları toplumun tarihi, sosyal, kültürel, ekonomik özelliklerini yansıtır. Bu bağlamda sivil toplum örgütü kavramını evrensel geçerlilikte tanımlayabilmek çok zordur. Her sivil toplum örgütü farklı büyüklük, ideoloji, yasal konum, kültürel geçmiş ve örgüt kültürüne sahiptir. Kavram farklı şartlar ve çevrelerde farklı anlamlara gelebilmektedir (Arıbaş, 2016: 303).

Sivil toplum örgütlerinin kamu politikaları üzerindeki etkisi, zamana, mekâna ve politika türüne göre değişiklik gösterebilmektedir (Bulut, Akın ve Kahraman, 2017: 25). Karar alıcıların kararlarına katılma yalnızca oy verme davranışı ve seçim faaliyetleri ile sınırlı değildir. Yönetime katılma ve onun kararlarını etkileme adına sivil toplum kuruluşları uygulaması adına en ideal yol olarak görülmektedir. Hemen her alanda yönetimin kararlarını etkileyebilmek adına kurulup faaliyet gösteren sivil toplum örgütleri, güçlü iletişim olanakları sayesinde hem ulusal hem de uluslararası örgütlerin, şirketlerin ve de devletlerin kararlarını etkileyebilmektedir (Akbal ve Karasoy, 2012: 360-361).

Sivil toplum örgütleri 2009’da Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen “Sivil Toplumun Karar Verme Sürecine Katılımıyla İlgili İyi Uygulama İlkeleri” kararı uyarınca üstlendikleri:

1. Politika paydaşlarının ihtiyaç ve çıkarlarını savunmak,
2. Bilgilendirme ve farkındalık oluşturmak,
3. Uzmanlık bilgileri ve önerileri ile sürece katkıda bulunmak,
4. Yenilikçi girişimlerde bulunarak farklı çözüm önerileri geliştirmek,
5. Hizmet sağlamak,
6. Sürecin şeffaflığını kapsayıcılığını artıracak şekilde izleme görevinde bulunmak

şeklinde tespit edilmiş görevleri bulunmaktadır (Bulut, Akın ve Kahraman, 2017: 28). Sivil toplum örgütleri ile hükümetlerin birlikte kamu politikası üretmesi, son dönemlerde önemli bir gelişim göstermekle beraber, sivil toplum örgütü-Hükümet işbirliği için mekanizmalar oluşturan ulusal ve özel stratejik değere sahip bir belge metninin eksik olduğu ifade edilmektedir (Bulut, Akın ve Kahraman, 2017: 31).

Bugün birçok gelişmiş ülkede etkili bir şekilde, gelişmekte olan ülkelerde göreceli olarak etkili çalışmakta olan baskı grupları ve sivil toplum örgütlerinin siyasal sisteme olan etkileri göz ardı edilmemelidir (Çevik, 1998:108).

Toplumsal taleplerin artması ve çeşitlenmesi, siyasal sisteme giren farklı girdilerin, çıktılara dönüşmesi gereğine ilişkin talep, artık yönetimin tek başına alınacak kararlarla şekillenmeyeceği, diğer bir tabirle çok aktörlü bir ortaklığı gerektireceği bugün çok daha güçlü vurgulanmaktadır. Hatta denilebilir ki, Sivil toplum örgütleri, hem toplumun ihtiyaçlarını derleyip örgütlü bir şekilde sisteme iletme, hem de siyasal alanda bu

taleplerin temsilciliğini üstlenerek söz sahibi olma ve bu şekliyle aktif bir siyaset oyuncusu haline gelme yolundadırlar. Bu bağlamda sivil toplum örgütleri, devletin terk ettiği veya ihmal ettiği alanlar ile yeni yeni ortaya çıkan taleplerde etkindir (Bulut, Akın ve Kahraman, 2017: 31). Toplumun gereksinimlerini saptayarak siyasal sisteme iletmek, yönetimin hakkında politika geliştireceği alanlarda yardımcı rolünde görev almak, bu politikalara rehberlik etmek ve politikaları yönlendirmek, geliştirilmesine ve üretilmesine ciddi faydalar sağlamayı amaçlamaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerini etkileyen unsurlar bulunmaktadır. Bunlar anayasal- kurumsal yapı, mevcut parti sistemi ve siyasal kültürdür (Akbal ve Karasoy, 2012:361). Siyasal ve yönetsel karar alma mekanizmasında baskı grupları bazen siyasal partiler kadar bazen de siyasal partilerden daha fazla etkili olmaktadır (Göksu ve Bilgiç, 2003: 51).

Bu çerçevede sivil toplum örgütlerinin alınacak kararları istekleri doğrultusunda etkileyebilmek adına ikna yöntemi, siyasi tehdit yöntemi, maddi çıkar sağlama, hükümet çalışmalarının engellenmesi, kitlesel eylem gibi doğal baskı yol ve yöntemlerin beraberinde doğal olmayan sivil itaatsizlik yöntemlerini de kullanabildikleri ifade edilebilir. Sivil itaatsizlik olarak oturma, işgal, kendini zincirleme vb. yöntemlerin kullanıldığı görülmekte fakat bu son çare olarak görülmektedir (Akbal ve Karasoy, 2012: 362-370).

I.2.2.4. Medya

Basın yayın kuruluşları veya yaygın adıyla medya, kamu politikası sürecinde rol oynayan bir diğer sivil aktördür. Medya; bir yandan halkı hükümetin politikaları ve programlarından haberdar etmekte, diğer yandan söz konusu politika ve programların vatandaşlar nezdindeki yansımalarını hükümete iletmekte ve geri besleme için çok önemli bir kanal işlevi görmektedir. Günümüzde, gazete ve televizyon gibi klasik medya

araçlarının ötesinde, bilgi ve iletişim teknolojileri alanında yaşanan gelişmelerin ortaya çıkardığı sosyal medya ağlarının sunduğu olanakların, politik ve yönetsel alandaki kullanımı artmakta ve sosyal medya araçları gün geçtikçe hükümetle vatandaşlar arasındaki iletişimi çok daha hızlı ve kolay bir hale getirmektedir. Medya, temel hak ve özgürlüklerin tanındığı demokratik ülkelerde, bir konunun veya sorunun vatandaşlar tarafından nasıl algılanacağını belirlemede çok önemli bir çıkar grubu haline geldiği düşünüldüğünde, medyanın kamu politikası oluşum sürecinde oynayacağı olumlu ve olumsuz rollerin önemi daha açık bir şekilde görülebilir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 22).

1980'lerden itibaren teknolojik gelişmelerden beslenen kitle iletişim araçlarının gücünün ve öneminin artmasıyla, kitle iletişim araçları karar verme, kamuoyu oluşumu, toplumsallaşma ve siyasal kültürün kazanılmasında etkili ve önemli bir araç olarak görülmeye başlamıştır (Kırlı, 2012: 325-326).

Günümüz medyasının sahip olduğu güç gereği herhangi bir problemin medya vasıtasıyla gündeme gelme olasılığı da oldukça yüksektir. Problemin medya vasıtasıyla önemsenip kamuoyunun gündeminde tutulması ve gerek politika yapıcıları gerek diğer kamuoyunu etkilemesi suretiyle bir gündem oluşturulması son yıllarda bir politika sürecinde en etkili yol olarak görülmektedir. Bu bağlamda medya günümüz gündemini istediği gibi belirleyebilmekte gündemin nabzının tutabilmektedir (Kaptı, 2013: 28). Medya yasama yargı ve yürütmeden sonra dördüncü kuvvet olarak kabul edilmektedir. Bunun temel nedeni görsel ve yazılı medyanın günlük yaşamı tamamen kuşatmasıdır. Bugün medyanın yaptığı yayınlar hem halk üzerinde hem de kamu yönetimi nezdinde hükümet ve bürokrasi üzerinde oldukça etkindir (Çevik ve Demirci, 2012: 47).

Medyanın kamu politikası gündeminin oluşturulmasında etkili olan kişilerin tutum, düşünce ve davranışlarında uzun vadede etkili olabilme etkisinden söz edilmektedir.

Demokratik bir toplumda olmanın da sonucu olarak kamuoyu sadece medya ve kitle iletişim araçları ile doğrudan gündemi oluşturmamaktadır. Medya, kamuoyu oluşumundaki birçok etmenden biridir. Medya ve kitle iletişim araçlarının günümüzde artan etkisi zamanla hayati bir öneme dönüşmüştür. Bu bağlamda medya siyasete yön verme, seçmen tercihlerini belirleme gibi işlevlerinin yanında yapılan haber ve programlarla birlikte kamuoyunun oluşumunu da şekillendirebilmektedir (Kırlı, 2012: 345).

Medya bireyin siyasete katılımını kolaylaştırmaktadır. Hem karar vericilere bireylerin isteklerini ileterek hem de alınan ve alınacak kararların halka iletilmesini sağlayarak müzakere ve münazara imkânı sağlamaktadır. Bunun yanı sıra medya, bireyleri ve karar alıcıyı harekete geçmeye yönlendirici bir işleve de sahiptir. Kişilerin ve siyasi otoriteleri kararlarının oluşturulması, hayata geçirilmesi, uygulanması ve denetlenmesinde bilgi sağlayıcı yönüyle medya, tarafları eşitleyici ve dengeleyici güce sahiptir (Kırlı, 2012: 345-346). Fakat hem geleneksel hem de sosyal medyanın bireylerin tutumunu manipüle edici ve yanlış yönlendirici önemli etkisi de bulunmaktadır. Medya; gündem oluşturma, kararları yönlendirme, bireylerin yönünü belirleme, baskı gücü oluşturabilme gibi faaliyetlerde bilgiyi çıkarları doğrultusunda dağıtması sonucunda kamusal sorunların tanınmasındaki önceliği belirlemede önemli bir güce sahiptir.

Medya günümüz gündemini istediği gibi belirleyebilmekte ve gündemin nabzını tutabilmektedir. Bazen gerçekte çok önemsiz olarak algılanan bir problem medya ile çok etkili bir şekilde çok önemli olarak gösterilebilmektedir. Ama bununla birlikte toplum için çok önemli olabilecek bir problem medya tarafından hiç önemsenmeden gündeme gelmemektedir. Bu anlamda medya hükümetten sonra en etkin gündem belirleyici olarak değerlendirilmektedir (Kaptı, 2013: 28-29).

I.2.3. Uluslararası Aktörler

Kamu politikalarının oluşturmaları ve uygulamasının da sadece ulusal faktörler rol oynamamaktadır (Çevik ve Demirci, 2012: 49). Günümüzün küreselleşen dünyası, ulusal kamu politikalarının oluşturulması sürecinde birtakım uluslararası aktörlerin de dâhil olmasını gündeme getirmiştir. Bu aktörlerin başında ulus devletlerin üye devlet olarak bir araya gelip oluşturdıkları uluslararası örgütler gelmektedir. Söz konusu uluslararası örgütler, hem ulus devletlerden üye veya aday devlet olmanın gerekliliklerini yerine getirmesini bekleyerek, hem de verdikleri hibe ve kredileri belirli koşullara bağlayarak, üye veya aday devlet konumundaki ülkelerin çeşitli alanlarda benimseyeceği kamu politikaları üzerinde söz sahibi olabilmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 23). Uluslararası aktörler, sosyal nitelikli kamu politikalarından ekonomik politikalara, dış politikadan güvenlik politikalarına kadar tüm alanlarda bir şekilde rol oynamaktadır (Eroğlu, 2013: 149).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde uluslararası aktörlerin gelişmekte olan ülkelerdeki kamu politikası yapımında etkili olduğu ifade edilmektedir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin yaşadığı ekonomik sorunların üstesinden gelebilecek politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası, Uluslararası Çalışma Örgütü ile gibi kuruluşlar etkili olmaktadır (Çevik ve Demirci, 2012: 49-50). Uluslararası aktörlerden bir diğeri de çok uluslu şirketlerdir. Söz konusu şirketler yatırımlarını başka yerlere kaydırma kozu ile kendilerine yönelik birçok politika oluşumunun yönünü etkileyebilmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 23). Temel tartışma noktasının ise uluslararası aktörlerin belirleyiciliği değil aktörlere bağımlı hale gelmesi hususu olduğu görülmektedir. Eroğlu (2013: 163) tarafından da küreselleşmenin

etkisinin öneminin gittikçe arttığı bu dönemde kamu politikalarının şekillenmesinde diğer aktörlerle kıyaslandığında uluslararası aktörlerin rolünün giderek arttığı ifade edilmektedir.

I.3. Kamu Politikası Süreci

Kamu politikası bir süreçten ibarettir. Bu zaman dilimi içinde değişik faaliyetler gerçekleşmektedir. Bu anlamda kamu politikası sürecinin aşamalarını toplumsal sorunların ortaya çıkması, bu sorunlara karşı sistemin verdiği tepki olarak formülasyon, bu formülasyonun gereği olarak uygulama ve belli bir dönem geçtikten sonra ilgili politika alanındaki uygulamaların değerlendirmesi olarak ayırmak mümkündür. Bu dört aşama daha alt kategorilere ayrılabilir (Çevik ve Demirci, 2012: 53).

Politika oluşturma, hükümetin gündeminin kontrolünde olduğu bir boşlukta gerçekleşmez. Sonuç, hükümetin tutarlı pozisyonunun olaylar tarafından ezilebileceğinden, keskin süreksizlikler ve görünüşte mantıksız kararlar olabilir (Hallsworth vd. 2011: 6). Gündeme geliş aşaması herhangi bir problemin çözüm için gündeme gelmesinde etkili olan konuların incelenmesi ve problemin net olarak tanımlanması olarak açıklanmaktadır. Gündeme gelen sorunun çözüm yollarının bulunması, çözüm olabilecek alternatif çözüm yollarının bulunması, etkili alternatif yollarının belirlenmesi ve belirlenen yolların etkili bir şekilde formüle edilmesi aşaması ise süreç içerisinde formüle edilmiş aşaması olarak tanımlanmaktadır. Formüle edilen yolların politikacılar tarafından uygun olanın kanunlaştırılması süreci kanunlaştırma aşaması olarak bilinmektedir. Sorunun çözümü için ortaya konan politikaların ilgili birim ve uygulayıcılar tarafından yerine getirilmesi uygulama süreci olarak nitelendirilmektedir. Son olarak ise uygulanan politikaların ne derece hedeflenen noktaya ulaştığı ve problemin ne ölçüde çözülebildiği hususları ise değerlendirme aşamasıyla ortaya konulmaktadır. Politika sürecinin aşamalara ayrılması ile

süreç daha net anlaşılmakta ve süreci etkileyen olumlu ve olumsuz faktörlerin saptanmasını kolaylaştırmaktadır (Kaptı, 2013: 27).

Politika sürecini araştıranlar, hükümetlerin neden bazı sorunlara dikkat ettiklerini, politikanın neden zaman içinde değişip değişmediğine ve politikanın nereden geldiğini anlamaya çalışmakla ilgilenmektedir (Smith ve Larimer, 2009: 6). Bir politika sorunu kamuoyu tarafından tartışılmaya başlamasından itibaren artık yönetimin gündeminde gelmeye başlamış demektir. Politika oluşturma çabaları her zaman bir yasanın kabulü ile sonuçlanmaz. Hükümet her zaman yasayı çıkarmayı mecliste başaramaz ya da başarmak istemez. Mevcut sorun konusunda sessiz kalmayı tercih edebilir. Aslında bu bir kamu politikasıdır. Fakat olumsuz anlamda hareketsiz kalarak soruna karşı ilgi göstermemedir. Kamu politikasının uygulamaya geçirilmesi için gerekli yasal düzenleme yapılmadan önce bürokrasi ve parlamento tarafından sorunla ilgili politika seçenekleri tartışılır. Bu noktada ilgili politika uygulayacak kamu kurumlarının bürokratları ilgili politika seçeneklerini ve önerilerini hükümete ve daha sonra meclise aktarırlar, bazen özel araştırma grup ve komisyonları da ilgili sorunun çözümü için oluşturulması gereken kamu politikalarının altyapı çalışmasını yaparlar (Çevik ve Demirci, 2012: 57). En küçük idari düzeyde uygulamaya konan kamu politikaları bile, kaynağını yasal düzenlemelerden almalıdır. Vatandaşlar devlet otoritesiyle konulan kamu politikalarına uymamaları durumunda para cezası, hapis cezası, vb. yaptırımlarla karşılaşacaklarının farkındadırlar (Akdoğan, 2015: 77).

Bir politikayı uygulayan insanların, yerel veya değişen koşullara uyum sağlama kapasitesine ve fırsatına ihtiyacı vardır. Politika oluşturma genellikle olaylar tarafından belirlenir (Hallsworth vd. 2011:6). Kamu politikalarını uygularken çoğu zaman karar vericilerin önünde sadece tek bir yol bulunmamaktadır. Birden fazla alternatif içerisinden

seçim yapan görevlilerin tercih ettiği yol/politika, zaman ve zemine göre farklılaşabilir. Seçimde önemli olan; ulaşılmak istenen politikanın amaca ulaştırıp ulaştıramayacağı olarak ifade edilmektedir (Kutlu, 2012: 38). Birçok sosyal unsurun baskısı ve gücü altında şekillenen kamu politikası karar verme mekanizmalarının canlı birer hareket tarzı olduğu anlaşılmaktadır. Politikaların etkileri genellikle dolaylıdır, yaygındır ve ortaya çıkması zaman alır (Hallsworth vd. 2011:6).

Kamu politikası süreci modelleri ise; aşamalı model, çöp kutusu ve çoklu akış modeli, kesintili denge modeli, işbirlikçi koalisyon çerçevesi, kurumsal rasyonel tercih modeli, polis modeli, uygulama müzakere modeli şeklinde sıralanabilmektedir (Gül, 2013).

I.4.Kamu Politikası Analizi

Kamu politikaları analizi, devletin müdahalesini açıklamayı araştıran yeni bir disiplin olarak ifade edilmektedir (Usta, 2013: 83). Merkezinde devletin bulunduğu kamu politikası sürecini incelemeyi amaçlamakta ve bu sürecin bir parçası olarak da iş görmektedir (Bayırbağ, 2013: 44). Kamu politikası analizi yöneticiler için karar verme sürecini kolaylaştıran hedef odaklı bir teknik süreç olarak algılanmaktadır (Çelik, 2008: 52). Dünya uygulamalarına bakıldığında zaman ikna edici genel-geçer, standart bir politika analiz sistemi (uygulaması) olmadığı görülmektedir. Mevcut politika analiz sistemleri ya belirli bir ülkeye özgüdür ya uluslararası bir kuruluşa özgüdür veya eğitim, sağlık vb. belirli bir sahaya özgüdür (Dilekçi, 2015: 125).

Kamu politikası, iki temel yaklaşım temelinde analiz edilir. Birincisi, hedefe yönelik bir eylem olarak gördüğü kamu politikasının işlevsel yönünü vurgulayan bir hedef merkezli yaklaşımdır. Kamu politikası, rasyonel karar verme modelleriyle şekillenen aşamalı bir sürecin ürünü olarak kabul edilmektedir. İkinci yaklaşım ise içeriğiyle ilgili

olarak kamu politikasını analiz etmekte ve içeriğindeki karar alma süreçlerinin dinamik yapısında içeriğini belirleyen kurumları, ideolojik yapıyı, değer sistemini ve aktörleri açıklığa kavuşturmaktadır. İlk yaklaşımda, kamu politikası karar vericiler için etkili bir araç geliştirme ihtiyacına dayanmakta iken, ikinci yaklaşım, hangi süreçlerin ve aktörlerin kamu politikasını oluşturduğıyla ilgili bir bilgi üretim sürecini içermektedir (Çelik, 2008: 51-52).

Politika değerdendirmesi büyük ölçüde ampirik bir egzersiz iken, politika analizi daha normatiftir. Politika analizi ön sorulara odaklanır. Bunların en temeli şudur: ne yapmalıyız? Amaç, kamu yetkililerinin, bir sorun ya da endişe konusunu ele almak için benimsedikleri en iyi politikayı belirlemektir. Politika analizi için bir meydan okuma, “en iyi” için bir karar kuralı olarak hizmet etmek üzere bazı karşılaştırmalı ölçütlerle ortaya çıkmaktadır. Verimlilik ve etkililik, örneğin, belirli bir şeyi ele almak için en iyi politikanın ne olduğuna karar vermek için savunulabilir kriterlerdir (Smith ve Larimer, 2009: 6). Kamu politikası analizinin en temel amacı olarak ise karar vericilerin işine yarayacak karşılaştırmalı ve kullanılabilir nitelikteki bilgiler üretmek olarak ifade edilmektedir. Bu anlamda kamu politikası analizinin politika sürecini şekillendirici sürekli bir etkisi bulunmaktadır (Çevik ve Demirci, 2013: 219)

Kamu politikaları analizi, farklı aşamalarda politikanın nasıl gerçekleştirildiğinin tanımlanacağını gösterirken; kamu politikalarını değerdendirme, uygulanan programların istenilen, düşünülen uygunlukta olup olmadığı konusundaki yargıları bildirir (Usta, 2013: 85). Güç nihai olarak merkezi karar vericilerin elindedir; bu kişiler açık siyasa hedeflerini tanımlarlar ve bu hedefleri uygulamaya koyma sürecine hiyerarşik olarak rehberlik edecek konumdadırlar. Uygulama apolitik, idari bir süreçtir (Demir, 2011: 114).

Kamu politikalarının analizi, kamusal eylemleri anlamaya ve incelemeye yönelik bir yöntem olarak ifade edilebilir (Usta, 2013: 85). Politika analizi, belirli politikaların avukatlığının yapılması değildir. Birtakım politikaların sebep ve sonuçlarının açıklanması, hükümetin ne gibi politikalar izlemesi gerektiğini söylemek amacıyla hükümete reçete sunmakla aynı şey değildir. Hükümetlerin neyi neden yaptığının ve yaptıklarının ne gibi sonuçları olabileceğinin öğrenilmesi, hükümetlerin ne yapması gerektiğini söylemek veya faaliyetlerinde değişiklik meydana getirmekten farklıdır. Politika avukatlığı, söylem, ikna, örgütleme ve siyasi aktivizm gibi beceriler gerektirirken politika analizi, akademisyenler ve öğrencileri kritik politika konularına sistematik sorgulama ile yaklaşmaya teşvik eder. Ancak belirli bir politikanın avukatlığını yapmak için politika analizi gerçekleştirmenin bir ön koşul olduğu da doğrudur; bu bağlamda politika analizi ile politika avukatlığı arasında bir bağlantı olduğu ifade edilebilir (Demir, 2011: 108).

Bilimsel bir yönetimde yalnızca bir teoriye bağlı kalarak analiz çalışmalarının yürütülmesinin yeterli olmadığı ifade edilmektedir. Bu nedenle kamu politikaları analizinde farklı teorilerden yararlanılmaktadır. Bu nedenle izleyen alt başlıklarda kamu politikaları analizi modellerine yer verilecektir. Çalışma kapsamında incelenen modellerden süreç yaklaşımında daha çok süreçte işlenmesi gereken aşamalar; ağ yönetişimi yaklaşımında bireyler ve gruplar; bilişsel yönetim yaklaşımında ise fikirler, inançlar ve ideolojiler dikkate alınmaktadır. Kamu politikaları analizi yaklaşımları birbirlerini tamamlayan çok sayıda evrim geçirmiştir (Usta, 2013: 85). Bu yaklaşımlardan izleyen alt başlıklarda sadece önemli bulunan analiz kuramları ele alınacaktır.

Kamu Politikası Analizi Modelleri

Vatandaşların devletten beklentileri çoktur ve hükümetin doğru kamu politikalarını seçip uygulayarak yoksulluğu ortadan kaldıracılabileceğini, etnik çatışmaları sona erdirebileceğini, huzuru tesis edebileceğini, suçları önleyebileceğini, sağlıklı kentleşmeyi sağlayabileceğini, enerji temin edebileceğini, havayı ve suyu temizleyebileceğini ve daha pek çok şeyi yapabileceğini düşünürler. Bu devletin her alanda eşit derecede etkin politikalar üretmesi, siyasaların oluşturulması sürecinde tutarlı ve verimli tekniklerin ve yöntemlerin uygulanması ile gerçekleştirilebilir. Politika analizinin bu tutarlılık ve verimliliği en üst düzeye çıkarmayı hedeflemesi gerekmektedir. Politika yapıcılarının, süreçlerde meydana gelen aksaklıkları tespit edip düzeltici ve önleyici faaliyetler geliştirmeleri mümkün olabilir. Literatürde nispeten yeni bir alan olan kamu politikaları ve politika analizinin ne olduğunun anlaşılması için öncelikle kavramın açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bu bağlamda politika analizinin belirli politikaların avukatlığının yapılması olmadığının bilinmesi önemlidir. Politika analizi kısaca, hükümetlerin neyi neden yaptığının ve yaptıklarının ne gibi sonuçlarının ortaya konmasıdır. Diğer taraftan politika analizinin sorunlarının bilinmesi de büyük önem arz etmektedir. Pek çok durumda hükümetin gücünün sınırsız olmaması, problem tanımı konusunda uzlaşmaya varılamaması, politika analizinin sonuçlarının öznel biçimde yorumlanması, alanın “insan” ögesini içermesi ve insan davranışlarının karmaşıklığı gibi nedenlerden ötürü politika analizinin etkisi beklendiğinden az olabilmektedir (Demir, 2011: 118).

Elit (Seçkinler) Modeli

Elit (seçkinler) teorisi, siyasal sistem içerisinde bir yönetici seçkinleri ve bu seçkinlerin değerleri, tercihleri ve düşünceleri kamu politikalarını şekillendirmesi üzerinde

durmaktadır. Kamu politikaları, halkın istemleri ve ihtiyaçlarını değil, yöneten egemen elit tarafından kendi istekleri ve çıkarları doğrultusunda belirlenip ve yapılmaktadır. Elit teorisi demokratik ülkelerden daha çok totaliter ve komünist rejimlere uygun düşmektedir. Bununla beraber demokratik rejimlerde de bulunabilecek bir elit yönetici kesimin seçimle gelseler de benzer işlevlerini açıklamada bu yaklaşım faydalı olabilmektedir (Çevik, 1998: 108-109). Elitizm, kamu politikasının halkın taleplerini, elitlerin çıkarlarını, değerlerini ve tercihlerini yaptığı kadar yansıtmaz. Bu nedenle, kamu politikasındaki değişim ve yenilikler, elitlerin kendi değerlerine göre yeniden tanımlamaları sonucunda ortaya çıkmaktadır (Dye, 2013: 24-25).

Grup Modeli

Grup modeline göre kamu politikaları her zaman grup mücadelelerinin sonucu olarak hayata geçirilmektedir (Kesgin, 2016: 89). Bireyler de, eğer grup çıkarları adına ya da grubun bir parçası olarak hareket ederlerse siyasette önemli olabilirler (Çevik, 1998:108). Grup modelinde kamu politikası, politika oluşumuna etkisi olan grupların hedeflerinin neler olduğu üzerinden değerlendirilmektedir. Grup, politika geliştiricilere ve uygulayıcılara erişim gücü, maddi durum, sosyolojik pozisyon, organize olabilme kabiliyeti, liderlik kabiliyeti gibi fonksiyonlara bağlıdır (Kesgin, 2016: 89).

Herhangi bir çıkar grubunun göreceli nüfuzundaki değişikliklerin, kamu politikasında değişikliklere neden olması beklenebilir; bunun sonucunda politikanın, nüfuz kazanan grupların istediği yönde ve nüfuz kaybetme arzularından uzaklaşması kaçınılmaz olacaktır (Dye, 2013: 22).

Geleneksel medya ve sosyal medya kullanımının artması ile günümüzde gruplar, politika yapım sürecini etkilemek için geleneksel ve sosyal medyayı, kamuoyunu

yönlendirmek amaçlı aktiviteleri yaygın olarak kullanmaktadırlar. Grup modeli de modern yöntemlerle kamu politikası analizinde kullanılan araçlardan biri olmaya devam etmektedir (Kesgin, 2013:100-101).

Sistem (Siyasal) Model

Kamu politikası siyasal sistemin bir çıktısı olarak tanımlanmaktadır. Sistem modelinde bazı kavramsal terimler vardır: Siyasal sistem, girdiler (istemler ve destekler), çıktılar (kararlar ve çalışmalar) ve son olarak çevreden oluşur. Çevre, siyasal sistemin sınırları dışında olan bütün olayları ve koşulları içermektedir (Çevik, 1998: 110).

Kamu politikası analizi için kullanılan yaklaşımlara bakıldığında her model ya da yaklaşım siyasal sistemin değişik yönlerini farklı açılardan ele alıp incelemektedir. Bu modellerin hiçbirisi özellikle belli bir kamu politikası analizi için şekillendirilmemiştir. Dış politika, eğitim, konut, sağlık, genel kalkınma ve ekonomi politikası gibi her türlü kamu politikası, algılandıkları, formüle edildikleri ve uygulandıkları farklı politika süreçleri tarafından tanımlanıp şekillenmektedirler. Her ülke diğerlerinden, toplumsal gelişme, siyasal sistem yapısı ve politikaların şekillendirilmesi süreci bakımından ayrılmaktadır (Çevik, 1998: 111).

Süreç (İşlevsel) Model

Kamu politikaları aşamalarındaki çeşitli faaliyetler ve aşamalar süreç modelinde detaylı ele alınmaktadır. Kamu politikası süreci, bir dizi politik etkinlik-problem tanımlama, gündem belirleme, formülasyon, meşrulaştırma, uygulama ve değerlendirme olarak siyasal faaliyetler serisi olarak görülebilir. Süreç modeli, politika yapımında yer alan çeşitli faaliyetlerin anlaşılmasına yardımcı olması bakımından faydalıdır (Dye, 2013: 16-17).

Kamu politikaları analizi için bu yaklaşım belli kurumlara ve siyasal düzenlemelere özel değildir ve politika şekillendirmede karşılaştırmalı analize uygundur. Süreç yaklaşımının odaklandığı bakış açısının dar olduğu gerçeğine rağmen, bu yaklaşım kamu politikaları oluşumu sürecinde olan çeşitli faaliyetleri anlamamıza yardımcı olur (Çevik, 1998: 111).

Kurumsal Model

Kamu politikaları analizi çalışmalarının kapsamı çerçevesinde, kurumsal düzenleme, yapı ve işlemlerin kamu politikaları analizinde göz ardı edilmeyecek kadar önemli olduğu belirtilmelidir. Çünkü bunlar kamu politikalarının ortaya çıkış nedenleri kadar sonuçlarını da doğrudan etkilemektedir (Çevik, 1998:108).

Kamu politikası analizi ele alındığı yönüyle farklı modelleri ile karşımıza çıkmaktadır. Özellikle ifade edilebilir ki, mevcut dönemin getirileri ve yaşanan ilerlemeler kamu politikası analizi modellerinde de değişime neden olmaktadır. Yine değişim ve gelişimin etkisiyle de kamu politikası sürecinde en önemli faaliyet olan karar vermenin de farklılaştığı ve karar vermeyi etkileyen unsurların arttığı ifade edilebilir. Bu çerçevede kamu politikasında karar verme ve karar verme modelleri bir sonraki bölümde ele alınmıştır.

I.5. Kamu Politikasında Karar Verme

Karar kavramı, amaçların seçilmesi ve bu amaçları uygulayacak araçların belirlenmesiyle ilgilenirken kamu politikasının kararların yanında politika yapıcılarının niyetleri, söylemleri, eylemleri/eylemsizlikleri ve bu eylemlerin/eylemsizliklerin sonuçları ile de ilgilenmesi nedeniyle kararları kapsayıcı niteliktedir (Köseoğlu, 2013: 245).

Karar verme, herhangi bir sorunun çözümü için alternatif çözümler içerisinde uygun olanın seçilip uygulanmasıdır. Herbert Simon, karar vermeyi “bireyin belli bir amaca ulaşmak için bilinçli olarak belirli bir alternatifi seçmesi” olarak tanımlayarak bireylerin faaliyetlerindeki amaç bilinçlilik seçim unsurlarına dikkat çekmektedir (Tozlu, 2016: 30).

Kamu politikası sürecinde en önemli faaliyetlerden biri, politika ile ilgili kararların verilmesi olarak ifade edilmektedir. Karar verme faaliyeti esasen yönetimin içini belki de tamamını dolduran sadece teknik bir süreç değil aynı zamanda kültürel, siyasi ve idari boyutu olan bir faaliyet olarak görülmektedir (Çevik, 2003:142). Karar verme basit bir tercih yapma ve değişik alternatiflerden birini benimsemekten ziyade belli değişken ve aktörlerin belli yol ve yöntemleri kullanarak karar vermeleri olayıdır. Karar verme “döngüsel” bir süreçtir (Kutlu, 2012: 53). Bütün olası çözümleri önceden bilinen bir problem çözme yöntemi olarak da tanımlanan karar vermede amaç; yeni çözümler üretmek değil, önceden belirlenmiş ölçütlere göre var olan en iyi çözüm ya da seçeneği belirlemek olarak ifade edilmektedir. Karar verme çok basit bir süreç gibi görünse de karar vermenin doğası gereği karmaşık bir süreçtir (Doğan, 2016:102).

Bireyler, ihtiyaçlarını karşılamak için birçok kez karar verme durumu ile yüz yüze gelirler. Bireyin mutlu bir yaşam sürdürebilmek için karşı karşıya kaldığı çeşitli alternatifler arasından kendine en uygun kararları vermesi gerekmektedir. Gelişen toplumsal yaşamda bireylerin ihtiyaçlarını karşılayabileceği alternatiflerin sayısının arttığı bilinmektedir. Bu bağlamda bireylerin, var olan alternatifler arasından bir seçim yapmaları, karar vermeleri de giderek güçleşmektedir. Karar verme genel olarak, eldeki tüm bilgilerin dikkate alınarak mevcut durumun kavranması, alternatif eylem biçimleri ile getirecekleri

sonuçların gözden geçirilmesi ve uygun eylemin seçilerek uygulanması olarak tanımlanabilir (Doğan, 2016:102).

Karar verme ve bunun neticesinde kamuoyu oluşumuna katkı sağlama konuyla ilgili bilgiye sahip olma ve kullanma; bilgi ile birlikte diğer seçenekleri, sonuçlarını, faydalarını düşünme ve değerlendirmeyi içermektedir. Karar verme sürecinde en önemli nokta gerekli enformasyonun sağlanmasıdır (Kırlı, 2012: 326). Gerekli enformasyonun elde edilmesinde medyanın önemli bir yer edindiği vurgulanmaktadır.

Karar vermede ölçüt ve seçenekler arttıkça iyi karar verme de oldukça güçleşmektedir. Karar vermede ilerlemenin mantıklı yolu, her seçeneği eldeki tüm ölçütlere göre değerlendirip uygunluk durumlarına göre sıralamaktır (Doğan, 2016:102-103).

Kamu Politikası Karar Verme Modelleri

Kamu politikasında karar vermede yaygın olarak kullanılan modeller olan rasyonel, artırmacı (ilaveci), karma, çöp kutusu karar verme modelleri kısaca ele alınacaktır.

Rasyonel Karar Verme Modeli

Rasyonel bir politika “maksimum sosyal kazanım” sağlayan bir politikadır. Yani, hükümetler, maliyetleri en yüksek miktarda aşan topluma kazanç sağlayan politikaları seçmeli; maliyetler kazanımları aşarsa hükümetler politikalardan kaçınmalıdır. Ayrıca karar vericiler, maliyete göre en büyük faydayı sağlayan politikayı seçmelidir.

Genel olarak, politika çalışmaları, karar vermeyi açıklamak için rasyonel seçim teorisinden ağır bir şekilde ödünç alınmıştır. İdeal rasyonalist dünyada politika tercihleri

nesnel ve verimli bir şekilde ortaya çıkacaktır. Politika yapıcılar bir problem belirledikten sonra sorunu ele almak için olası tüm alternatifleri araştırıp, her birinin artılarını ve eksilerini tartarlar, sonrasında en verimli ve etkili olan seçimi yaparlar. Rasyonel karar verme modelinde karar vericiler açısından oldukça idealize edilmiş ve mükemmel koşulların varlığını kabul etmektedir (Tozlu, 2016: 37).

Rasyonel karar verme doğrusal bir süreci içermektedir. Süreç sonunda alınan rasyonel kararın, maksimum faydayı gerçekleştiren karar olması için maliyetleri faydalarını aşan kararlar elendikten sonra en düşük maliyetle en yüksek faydanın elde edilebileceği politika, karar alıcılar tarafından tercih edilip uygulanmaktadır (Köseoğlu, 2013: 247).

Rasyonel bir politika seçmek için, politika yapıcılar öncelikle tüm toplumun değer tercihlerini ve nispi ağırlıkları bilmelidir. Mevcut olan tüm politika alternatiflerini ve alternatifinin tüm sonuçlarını bilirler. Her bir politika alternatifi için maliyet avantajı ve en etkili politika alternatifini seçer. Bu rasyonellik, toplumun bir bütün olarak değer tercihlerinin bilinebileceğini ve ağırlıklandırılabilceğini varsayar. Bazı grupların değerlerini bilmek ve tartmak yeterli değildir. Toplumsal değerlerin tam olarak anlaşılması gerekir. Rasyonel politika oluşturma, alternatif politikalar hakkında bilgi, alternatif politikaların sonuçlarını doğru bir şekilde öngörme kapasitesi ve maliyetlerin faydalara oranını doğru bir şekilde hesaplamak için istihbarat gerektirir. Son olarak, rasyonel politika yapımı politika oluşturmada rasyoneliteyi kolaylaştıran bir karar verme sistemi gerektirir (Dye, 2013: 19). Pratik boyutta, çoğu politika sorununun karmaşıklığı ve insanların sınırlı bilişsel kapasitesi, tamamen rasyonel karar vermeyi neredeyse imkânsız kılar. Bu, politika kararlarının irrasyonel olduğu anlamına gelmez. Birçok politika uzmanı, politika

yapıcıların en azından rasyonel olarak; yani karar verme hedefine yönelik ve bu hedeflere ulaşma niyeti ile seçimler yaparlar (Smith ve Larimer, 2009: 50).

Rasyonel seçim teorileri, belki de, klasik çoğulcu kuramdan, kamu politikası karar alma sürecinin açıklamasında, kişisel çıkarlara büyük önem vermek için bizi daha güçlü bir şekilde yönlendirirken, analiz ettikleri çıkar yapıları içindeki güç eşitsizlikleri ile ilgili konulara gerçekten değinmezler (Hill, 2005: 61).

Artırmacı (İlaveci) Karar Verme Modeli

Artırmacı (ilaveci) karar verme Charles Lindblom tarafından rasyonel karar verme modelinin eleştirisi üzerine oluşturulmuştur (Köseoğlu, 2013: 250). Bu yaklaşımda kamu politikası, geçmiş hükümetlerin faaliyetlerini ilave düzenlemelerle devam ettirir. Artırmacı model, amaçlar ve araçlar arasında sürekli ve karşılıklı bir ilişkiyi oluşturmaya çalışır, fakat geleneksel rasyonel modelin öngördüğü gibi, araçları sonuçlara göre ayarlanmış olarak görmemektedir (Çevik, 1998:110). Lindblom (1959)'a göre, dar bir tanımlama ile her şeyi önemli bir şekilde ele almak imkânsızdır. İnsanın entelektüel kapasitesi ve mevcut bilgiler üzerindeki sınırlar, insanın geniş kapsamlı olmasına kapasitesine belirli sınırlar getirmektedir. Aslında, gerçekte hiç kimse gerçekten karmaşık problemler için rasyonel-kapsamlı bir metodu uygulayamaz ve yeterince karmaşık bir problemle yüz yüze kalan her yönetici, basitleştirmenin basit bir yolunu bulmalıdır. İlaveci model mevcut programların düzeltilmesi ile kamu politikalarında uzlaşmayı kolaylaştırır. Yaklaşım bu yönüyle, istikrarın korunmasında, çatışmanın azaltılmasında ve siyasal sistemin kendini korumasında çok önemli görülmektedir (Çevik, 1998:110).

Lindblom (1959)' e göre artırmacı modelde, hedeflerin seçilmesi ve gerekli eylemin ampirik analizi birbirinden ayrı olmayıp birbiriyle yakından ilişkilidir. Araçlar ve

uçlar farklı olmadığından, araç sonu analizi çoğu zaman uygunsuz veya sınırlıdır. “İyi” bir politikanın testi, çeşitli analistlerin kendilerini bir politika üzerinde doğrudan karşılaştırmasıdır. Sınırlı analizle, önemli sonuç, alternatif ve değerler ihmal edilmektedir. Art arda yapılan bir dizi karşılaştırma, teoriye duyulan güveni büyük ölçüde azaltır ya da ortadan kaldırır.

Karma Karar Verme Modeli

Karma karar verme modeli ise politikalarla ilgili tam detaylı ve kısmi tarama şeklinde iki farklı inceleme yapılmasına imkân vermektedir. Genel tarama ile hiçbir önemli seçeneğin gözden kaçırılmaması sağlanırken, detaylı tarama ile seçilen politika olabildiğince tam olarak keşfedilecektir (Köseoğlu, 2013: 257).

Çöp Kutusu Karar Verme Modeli

Çöp tenekesi teorisi, önceden var olan sorunların optimal olarak etkin çözümü için çözümlerin seçildiği rasyonel seçim teorisinin aksine, problemleri ve akımları çoğunlukla bağımsız olarak görür (Lipson, 2004: 12). Rasyonel karar verme modelinin lineer sürecini eleştiren ve karar verme aşamalarının belli bir sırayı takip etmek zorunda olmadığını ortaya koyarak diğer modellerden farklılaşan “çöp kutusu modeli” son yıllarda özel ve kamu örgütlerindeki karar alma süreçlerine uyarlanan önemli modellerden biridir. Sınırlı rasyonalite düşüncesinin ardından artan çöp kutusu gibi modeller, rasyonel karar vermenin sınırlılıklarını keşfetme ve bu modele karşı alternatifler geliştirme konularında önemli katkılar sağlamıştır (Köseoğlu, 2013:261). Örgütlerin organizasyonel yapılarının çöp tenekesi modeli içerisinde üretilecek çıktıları etkilediği düşünülmektedir. Burada hangi ve kaç ayrı kanal vasıtasıyla karar verme sürecinin şekillendiği, örgütün problem çözme ya

da seçenek üretme gibi konulardaki zamanlaması gibi ayrıntılar nihai karar oluşumunu etkilemektedir (Tozlu,2016: 39).

Çöp kutusu modeli karar vermeyi yapılandırılmamış bir süreç olarak gören, aşırıya kaçan bir görüştür. Örgütler, karar verme sürecine, sorunu tanımlamak kısmından başlamak yerine çözüm kısmından başlarlar. Var olmayan sorunlar için çözümler üretilebilir. Karar verme; sorunların, çözümlerin, bireylerin farklı tercihleri ve koalisyonların örgütsel dikkat ve faaliyet için birbiriyle karıştığı ve çekiştiği bir çöp tenekesi gibidir. Bu modele göre karar verme akıcı, tahmin edilemez bazen de tutarsızdır ve örgütlenmiş kargaşa olarak ifade edilmektedir (Sağır, 2006: 26-27).

“Çözümler” veya doğal olarak tercih edilen politikalar, herhangi bir sorundan önce mevcut olabilir ve belirli çözümlerin savunucuları, politikaların benimsenmesi için bir araç olarak hizmet vermeyi vaat eden herhangi bir sorun ve seçim fırsatına bağlamayı amaçlayacaktır. Sorunların ve çözümlerin birbirine bağlanması, problemlere çözümlerin rasyonel şekilde uydurulmasından ziyade, aynı zamanda ortaya çıkan sorunların ve çözümlerin seçim fırsatlarıyla bağlantılı hale geldiği “geçici sıralama” ile daha fazla belirlenir (Lipson, 2004: 12).

Bu çerçevede kamu politikası olarak sosyal politikanın tanımı, kapsamı ve tarihsel gelişimine bir sonraki bölümde yer verilmiştir.

I.6. Kamu Politikası Olarak Sosyal Politika Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Sosyal politika, hem kavram hem de içeriği konusunda, üzerinde uzlaşıya varılamayan ve en çok tartışılan konulardan biridir (Ersöz, 2003: 119). Genel olarak toplumla ilgili konularda insanla ilgili sorunları ifade eden bir kelime olan ‘sosyal’ kelimesi Latince ‘socius’, sözlük anlamıyla ortak arkadaş, dost demek olan bir kelimedendir.

gelmektedir. Kavramı oluşturan kelimelere göre ‘sosyal politika’ kavramından toplumun sosyal amacına ilişkin önlemler bütünü anlaşılmaktadır (Tokol,2000: 1). Kıta Avrupa’sında “sosyal politika” (sosyal policy), Kuzey Amerika yazınında ise daha çok “sosyal refah politikası” (Social welfare policy) olarak kullanılmıştır. Bazı düşünürler her iki kavramın aynı anlama geldiğini belirtirken, bazıları, sosyal politikayı çok çeşitli politikaları içeren ve sosyal refah politikalarını da kapsayan çerçeve bir kavram olarak ele almaktadır (Ersöz, 2003: 119-120).

18. yüzyıl sonunda İngiltere’de başlayan ve daha sonrasında özellikle Batı Avrupa’da yaygınlaşmaya başlayan sosyal politika, sanayileşme süreciyle birlikte önem kazanmıştır (Uyan Semerci, 2013: 174). Sanayileşme ve kentleşme sebebiyle ortaya çıkan iş kazası, hastalık, işsizlik, yaşlılık gibi sorunlara karşı işçileri korumak ve bunlara karşı önlemleri hayata geçirme amacıyla sosyal politika ilk kez Almanya’da kullanılan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Sanayileşme ve getirdiği sosyal ekonomik gelişmeler; ütöpik sosyalizm, bilimsel sosyalizm, reformcu yaklaşımlar gibi düşünce akımlarının yanında müdahaleci devlet anlayışının doğuşu sosyal politikanın doğuşunda etkili olan faktörler olarak sıralanmaktadır (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 5-12)

Birçok yazar, sosyal politikanın başlangıcını sanayileşme, kapsamında sanayileşme sonucu ortaya çıkan işçi sınıfının problemlerine yönelik devlet politikaları ile sınırlandırmaktadır. Sosyal politika sadece devlet tarafından uygulanan politikalar olarak değil aynı zamanda hem devlet dışındaki kurumların da katılım ve katkıları hem de uluslararası organizasyonların katılımı ile oluşturulmaktadır. Avrupa Birliği (AB), Dünya Sağlık Örgütü, Dünya Bankası gibi ulusüstü kurumlar sosyal politika yapımında etkili olmaktadır (Ersöz, 2003: 120).

İlk ortaya çıktığında daha çok işçi sorunları üzerinde duran sosyal politika, zaman içerisinde toplumsal hayatı etkileyen her türlü sorunu kendisine konu edinmiştir (Demir, 2016: 70). Eğer sadece devletin faaliyetlerini, sınırlı kitlelere, örneğin bir sınıfa dönük çalışmalarını kapsıyorsa, burada dar anlamda bir sosyal politikadan bahsedilmektedir. Sosyal politika birçok düşünüre göre sınıflar arasındaki savaşmaları, çelişkileri ve dengesizlikleri gidermeye, uyum sağlamaya dönük bir bilim dalı olarak da ifade edilmektedir (Talas, 1992: 15).

Sosyal politikanın doğuşu ve gelişimi hem ulus devlet ve demokrasiyle hem de sanayileşmeyle yakından ilgilidir. Gerçekten sosyal politikanın doğması için öncelikle bir ulusa dayalı, egemenliğin halkta olduğu, yasallığını hukuktan alan modern devletin doğması gerekmiştir. Ancak böylesi bir çevrede bireylerin hakları ve taleplerinin önemi ve devlet için toplumsal dayanışmayı uzlaşmayı sürdürmenin gerekliliği söz konusu olmuştur (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 4-5).

Sosyal politika, öncelikle çalışma hayatını iyileştirmek için çalışanların haklarını düzenlemek üzere şekillense de, günümüz dünyasında toplumdaki tüm sınıfların ve grupların istihdamın yanında eğitim, sağlık, sosyal güvenlik (sosyal sigortalar, bakım, sosyal yardım ve sosyal hizmetler) gibi farklı alanlardaki sorunlarına çözüm getiren politikaları kapsamaktadır. Daha genel bir çerçevede sosyal politikanın amacı, insan haysiyetine yaraşır yaşam sürdürülebilmesi için önlemler olarak adil bir refah toplumunu oluşturmak şeklinde özetlenebilir (Uyan Semerci, 2013: 175).

Sosyal problemlerin çözümünde etkili bir mekanizma olarak kullanılan sosyal politika, küreselleşmenin ortaya çıkmasıyla beraber yerel değişkenlerden sıyrılarak ulus ötesi bir kimlik kazanmak durumunda kalmıştır. Sosyal politikanın özellikle sadece işçi

sorunlarıyla ilgilenmek durumunda kaldığı ilk ortaya çıkış amacı düşünüldüğünde, küresel stratejilerde ve problem alanlarında meydana gelen değişimle beraber, ilgilendiği konulardaki kavramsal genişlemenin büyük boyutlara ulaştığı gözlenmektedir (Yüksel, 2014a: 129).

Sosyal politika, geniş anlamıyla, bir ülkede birçok toplumsal sorunla ilgili olarak uygulanan politika ve önlemler bütünüdür (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 1). Diğer bir ifade ile ekonomik bakımdan bağımlı ve güçsüz insanları korumaya yönelik ve devlet tarafından oluşturulan bir dizi önlemlerle güvence altına alınan bir kısım hak ve özgürlükler olarak da tanımlanabilir. Sosyal barış, genel refah ve mutluluğu; ekonomik koşulların sınıflar arasında yaratması olası dengesizlikleri ve adaletsizlikleri gidermeye yönelik önlemlerle sağlamaya çalışan sosyal politika, sosyal sorunlara devletin müdahale bütünüdür anlatılmaktadır (Tokol, 2000: 1-2).

Modern anlamda sosyal politika, her şeyden önce siyasal bir seçim olarak ifade edilmektedir. Sonrasında eğer insana, insan haklarına, eşitlik gibi değerlere önem vermiyorsa, toplumsal olarak gerek ulusal gerek küresel düzeyde birlikte yaşayabilmek için etkin biçimde kullanılması gereken bir araçtır. Sosyal politika birlikte yaşayabilmenin sadece ahlaki boyutunu korumakla kalmaz, toplumu birlikte tutan ya da bütünleştiren harç işlevi görür (Koray, 2005: 22). Bir taraftan sosyal politikanın hedef kitleleri çeşitlenip, uygulama alanı artarken diğer taraftan da uygulama güçlükleri ve zayıflığı ile karşılaşıldığı da bir gerçektir. Başlangıçta sosyal politikanın doğmasına yol açan işçi sınıfı ideolojisi ve dayanışması günümüz sosyal politika hedefleri için söz konusu olamamaktadır (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 1).

Her toplumun benimsenen siyasal sistem ve devlet politikaları içinde devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesine göre sosyal politikası biçimlenmektedir. Benimsenen sistem içinde ekonomik ve sosyal gelişmişlik, sosyal politikanın çerçevesini ve boyutlarını belirlemede başlıca rol oynamaktadır. Sosyal politika uygulamaları, her toplumun ekonomik ve sosyo-kültürel gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak değişmektedir (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 29).

Sosyal politikaların geniş anlamda sosyal eşitlik ve sosyal adalet sağlayıcı bir işlev ve nitelik kazanması, bu politikaların haklar düzleminde hukuki bir temelde olması ve yurttaşlık anlayışına sosyal bir boyut eklenmesi ile ilgili olduğu ifade edilmektedir (Metin, 2011: 181). Sosyal politikanın temel ve sosyal-ekonomik hak ve özgürlüklere dayalı bir politika haline gelmesi ve bu hakları herkes için hayata geçirmek üzere kapsam genişliğine uğraması söz konusudur. Örneğin eğitimde, sağlıkta, barınma imkânlarında herkes için asgari bir düzenin sağlanması gibi bir düşünce gelişmiştir. Bu bağlamda sosyal politikanın amacı da genişlemiş ve geniş bir sosyal eşitlik, sosyal adalet amacının hayata geçirmeye çalışan uygulamalara dönüşmüştür. Böylece yoksulluğun önlenmesi herkesin belirli bir eğitim ve sağlık hakkı ile donatılması, gelir dağılımındaki eşitsizliklerin belirli bir ölçüde de olsa giderilmesi, işsizliğin ortadan kaldırılması gibi hedefler sosyal politikanın temel hedefleri arasına girmiştir (Koray, 2005: 27).

Sosyal politikaya ilişkin tanımların çoğunda daha çok sosyal sorunlar, mağdur gruplar ve bu gruplara yönelik koruyucu politikalardan bahsedilmektedir. Kimilerinde çıkış noktası olarak kapitalist sistem ve sınıf mücadelelerine yer verilmekte, kimilerinde ise sosyal adalet ve sosyal bütünleşmenin gerçekleşmesi gibi hedefler öne çıkarılmaktadır

(Koray, 2007: 27). Sosyal politikanın zamana ve imkânlarla göre değiştiği ifade edilebilir (Özşuca, T.Y. 1).

Sosyal politika geniş kapsamda ele alındığında topluma bir bütün olarak bakan, toplum içinde bütün sınıfları ilgilendiren, çok çeşitli konuları sınıf farkı gözetmeksizin ele alan bir disiplin olarak ortaya çıkmaktadır (Talas,1992: 16).

Sosyal politikanın hedef ve önlemlerini belirleyen de toplumsal gereksinimler ve toplumsal istekler olduğu ifade edilmektedir. Bu çerçevede maddi ve kültürel koşulların hangi yönde değişeceğini belirleyen toplumda yükselen istekler ve bunları toplumun gündemine sokan, politikaya dönüşmesini sağlayan bir mücadele gücü olmaktadır (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 2). Eşitlik ve adalet kavramlarıyla doğrudan ilgili olarak görülen sosyal politikanın amacı, var olan sosyal, ekonomik ve siyasal eşitsizlikleri ortadan kaldırarak bölüşümde adaleti tesis etmek yani toplumsal uzlaşmayı sağlamak olarak ifade edilmektedir (Sunal, 2011: 284-288; Ören, 2013: 27).

Eğitim, sağlık, bakım, konut, istihdam, sosyal hizmetler ve sosyal güvenlik alanlarında politikalar geliştirerek toplumsal uyumu ve refahın sağlanmasını hedeflemesi nedeniyle sosyal politika hayatımızın oldukça içindedir (Uyan Semerci, 2013: 174). Sosyal politikaya başvurulmasındaki nedenlerden biri olarak toplumun düzeninin korunması ileri sürülmektedir (Ersöz, 2003: 121). İsteğe bağlı ve merhamete dayalı toplumsal yardımlaşmanın yerini, eşit haklara sahip bireylerin toplumsal risklere karşı kurumsal yollardan korunduğu sosyal politika uygulamaları almıştır (Sunal, 2011: 284). Toplumdaki yaşlı, hasta, engelli bireylerin gereksinimlerinin karşılanması diğer toplum üyelerinin ahlaki ve vicdani rahatsızlık hissetmesine ya da tinerci çocuklar ve sokak çocukları örneklerinde olduğu gibi gasp, hırsızlık, kapkaç olaylarının artarak düzenin ve huzurun

bozulmasına neden olacağı düşünülmektedir. Buradan hareketle değerlendirildiğinde sosyal politikaların hayata geçirilmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Aydın, 2008: 27).

Sosyal politikanın gelişiminde ise hem genel olarak insan hakları ve demokratik hakların gelişimi gibi siyasal gelişmeler hem sosyal haklarının gelişmesi için uygun maddi temeller sağlayan ekonomik gelişmeler hem de her ikisinin bir sonucu olarak nitelendirebileceğimiz refah ve sosyal devlet anlayışının gelişmesi gibi birçok faktör rol oynamaktadır (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 12). Sosyal politika, en temelde insan ve insan ihtiyaçları ile ilgilidir. İnsanın temel gereksinimlerinden yoksun olması halinde, insana yaraşır ve onurlu bir hayat sürdürememesi anlamında, sosyal politika ile insan hakları arasında ilişki kurulabilir (Taşçı, 2017: 77).

Devletin, sosyal sorunlar karşısında etkin rol oynamaya başlaması ve bu hedefle uygulamaya koyduğu sosyal politika önlemleri ile yeni bir devlet anlayışı olan sosyal devlet (refah devlet) ortaya çıkmıştır. Sosyal devlet sistemi, kapitalist ekonomi üzerine kurulan fakat sosyal sınıflar arasındaki uzlaşmayı amaçlayan, bunun için gerek ekonomik gerek sosyal gelişimi bakımından düzenin daha iyi gelişmesini sağlayacak önlemlerin alınması gereğini duyan bir devlet sistemi olmaktadır (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 34).

Devletin toplum hayatındaki rolünün artmasıyla kamu politikalarının alanı da genişlemiştir. Sanayi devriminin olumsuz etkileriyle sosyal sorunların ortaya çıkması, halkların sefaletini azaltmak ve yaşam koşullarını iyileştirmek için devletin sosyal yaşama müdahale etmesini gerektirmiştir (Demir, 2011:107).

Ersöz (2003: 142) sosyal politikaların sorumluluğunun, topluma yayılması gerekliliğini ileri sürerek, politikaların sağlanmasına başta aile olmak üzere, gönüllü organizasyonlar, dini kurumlar ve özel sektörün en üst düzeyde katılımı sağlanmasının üzerinde durmaktadır. Bu kapsamda günümüzde sosyal politika uygulamalarını hem genişleten hem gerileten, hem içeriğini hem de kapsamını değiştiren birçok faktör vardır. Bu faktörlere üçüncü kuşak haklar olarak adlandırılan çocuk, kadın, çevre, tüketici hakları gibi birçok hak örnek olarak verilebilir. Bunları gerçekleştirmek üzere sosyal politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Kadın erkek eşitliği, engellilerin korunması gibi konularda da bu hakları siyasal olarak tanımak yetmemekte bunların hayata geçmesi için koruyucu ve destekleyici önlemler de pozitif ayrımcılık denilen uygulamalara kadar birçok politikayı devreye sokmak gerekmektedir. Dolayısıyla zaman içinde sosyal politika işçi sınıfına yönelik bir politika olmaktan çıkarak sosyal eşitlik ve sosyal adalet temelli bir politikaya dönüştüğü gibi yeni yükselen toplumsal hareketlerde de değişime uğramaya devam etmektedir. Diğer taraftan sosyal politika alanında yükselen yeni sistemler ve bunların arkasındaki toplumsal güçler sadece sosyal politik uygulamaların genişlemesini getirmemekte aynı zamanda sosyal politikanın anlamını da sorgulamaya yöneltmektedir (Koray, 2005: 29).

Büyük ölçüde 20. yüzyılın bir olgusu olan günümüz sosyal politikası, özünde demokratik gelişmelere ve toplum üyesinin "vatandaşlık" hakkına dayalı bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. 20. yüzyılın sonunda dahi, henüz demokrasinin ve vatandaşlık haklarının gelişmediği dünyanın birçok bölgesinde toplumsal sorunlara ilişkin kapsayıcı ve anlamlı sosyal politikaların uygulanmasını beklemek zordur (Koray, 2005: 24). Vatandaş haklarına yönelik gelişmelerin ilerlediği demokrasi kültürünün var olduğu Türkiye’de

toplumsal sorunlara ilişkin sosyal politika ve sosyal hizmete yönelik uygulamalarının eşitsizlikleri ve mağduriyetleri giderici olması da bu doğrultuda beklenmektedir.

Türkiye'de sosyal politikanın gelişimini değerlendirebilmek için hem Türkiye'deki ekonomik sosyal ve siyasal gelişmeleri incelemek hem de bu gelişmelerin arka planda rol oynayan aktörlerin gözden geçirilmesi gerekmektedir (Koray, 2005: 132).

Toplumun sosyal ve ekonomik gelişmesini geç başlaması ve sürmesi nedeniyle 20. yüzyılın sonunda mevcut siyasal otorite karşısında sivil toplum ve toplumsal güçleri dengeleyecek gelişmelerin ortaya çıktığını söylemek zor olarak değerlendirilmektedir. Bu sebeple Türkiye'de devletin sosyal anlayış ve niteliğinin gelişmesine büyük ihtiyaç gösteren şartlar olmasına rağmen sadece ekonomik yetersizlikler değil aynı zamana daha önemli olarak gelişmeyi sağlayacak toplumsal güçlerin zayıflığı da bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır (Koray, 2005: 133).

Osmanlı döneminde gerek sanayileşme gerek demokratikleşme açısından çok sınırlı girişimler söz konusudur. Modern anlamda sosyal politikanın gelişmesi bakımından da koşullar olgunlaşmamıştır (Koray, 2005: 155).

Cumhuriyet öncesi dönem ve cumhuriyet dönemindeki ekonomik, sosyo-kültürel ve siyasi koşullar; sosyal politikanın toplumun tümünü kapsayıcı yeterli düzeye ulaşmasını engellemiştir. 1920-1960 yılları arasında daha çok işçilere yönelik dar anlamda bir sosyal politika gelişimi yapılan hukuki düzenlemeler üzerinden görülebilir. 1960 Anayasası 2.md.'de sosyal hukuk devleti ibaresinin konulması ve sosyal haklar bölümünün çağdaş bir şekilde düzenlenmesi sosyal politikanın olumlu yönde gelişiminde önemli bir dönüm noktasıdır (Tokol, 2011: 26-33).

Ayrıca Türkiye’de güncel olarak sosyal politikaya ilişkin önemi bakımından Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları¹ içerisinde yer alan Sosyal Politika Kurulu ele alınabilir. Cumhurbaşkanının başkanlığını yaptığı ve üyelerinin Cumhurbaşkanınca atandığı (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) md.21’de Sosyal Politika Kurulunun görevleri ve yetkileri 1 sayılı CBK’da;

a) Toplumun ihtiyaç sahibi kesimlerine yönelik yapılan çalışmaların etkinliği için politika önerileri oluşturmak,

b) Aile kurumunun korunması, güçlendirilmesi; iş ve aile hayatı uyumunun sağlanması için politika önerileri oluşturmak,

c) Çalışma şartlarının iyileştirilmesine yönelik politika önerileri geliştirmek,

ç) Gelir güvencesi ve gelir adaleti sağlamaya yönelik politika önerileri geliştirmek, d) Sosyal refahın oluşturulmasına yönelik politika önerileri geliştirmek,

e) Dezavantajlı gruplara yönelik politika önerileri oluşturmak,

f) Göç ve göçmen sorunlarının çözümüne ilişkin politika önerileri geliştirmek,

olarak sayılmıştır. Dezavantajlı durumdaki grupların sosyal ve ekonomik bakımdan iyileştirilmesini hedefleyen geniş kapsamdaki sosyal politikanın gayesi; toplumda sosyo-ekonomik açıdan özgürlük ve haklara yaslanan sosyal eşitlik ve adaleti sağlamaktır. Sosyal yaşam üzerinde mali olayların neticelerinin etkilerini kendisine konu edinen sosyal politika, sosyal sorun ve ilişkileri tüm boyutlarıyla ele almakta ve sınıflar arasındaki refah seviyesi ayrımlarını azaltmaya dönük politikalar üretmeye yönelmektedir (Dal, 2017: 6-7).

Özel olarak korunması gereken gruplar arasında çocuklar, gençler, yaşlılar, özürlüler göçmenler, azınlıklar, eski hükümlüler, kadınlar, tek ebeveynli aileler ve yoksullar yer almaktadır (Tokol, 2013: 175). Sosyal politika, sıralanan bu grupların

¹ Kurulların genel görev ve yetkileri için 1 sayılı CBK’nin md.22 bakılabilir.

problemlerini çözmek, topluma ve çalışma yaşamına entegre olmalarını sağlamak, ayrımcılığı önlemek gibi amaçları gerçekleştirmektedir. Bu çerçevede sosyal politikanın sosyal dengelerin korunmasında katalizör görevi gördüğü ifade edilebilir (Yüksel, 2014b).

Çalışmada ele alınan konu içerisindeki önemi bakımından tekrar vurgulamak gerekirse; özellikle II. Dünya Savaşı sırasında yaşanan açlık, sefalet, evsizlik gibi sorunların beraberinde savaş sonrası soğuk savaş döneminde ekonomik ve teknolojik gelişmenin sürdürülmesi sebebiyle, sosyal politikanın kapsadığı gruplar ve sorunlar farklılaşarak genişlemiştir. Böylece günümüzde sosyal politikalar, işçilerin yanında kadınları, çocukları, yaşlıları, göçmenleri ve hatta çevre sorunlarını da içeren daha geniş bir disiplin olagelmıştır (Mamur Işıkkı; Karatepe, 2016: 72). Bu bakımdan hem çocuk hem de göçmen olmanın yanında refakatsiz de olan dezavantajlı gruba yönelik politikaların ele alındığı bu çalışmada, bir sonraki başlıkta sosyal politikalar ile göç ve çocuk ilişkisi ele alınmıştır.

Sosyal Politika, Göç ve Çocuk*

Göç-sosyal politika bağları, göç ile sosyal gelişme ve sosyal politika arasındaki ilişkiyi tanımlar. Gelişmekte olan ülkelerdeki göçün sosyal refah sistemleri üzerindeki rolüne, sosyal politikaların göçe nasıl tepki verdiğine ve sosyal refah sistemlerinin nasıl dönüştürüldüğüne odaklanma potansiyeli vardır (Pillinger, 2008: 3).

Göç, gün geçtikçe daha fazla küresel bir yaklaşım ile eşgüdümlü müdahale gerektiren bir mesele olarak kabul edilmektedir. Göç konusunu devletler artık sadece ikili düzeyde değil, bölgesel ve son dönemlerde olduğu gibi de küresel ortamlarda

* Çalışmanın bir sonraki bölümünde göç ve çocuk kavramlarına ayrıca tekrar yer verilmiştir. Bu bölümde göç ve çocuk yalnızca sosyal politika ile ilişkisine değinilerek kısaca ele alınmıştır.

tartışmaktadırlar (Çiçekli, 2009). Göç ile sosyal politika terimlerinin, sık sık yan yana kullanılmasa da, genelde göçün mahiyeti, çerçevesi, sebep ve sonuçları, sosyal politika açısından anlamlı bir zemine işaret etmektedir (Taşcı, 2009: 178). Göç bir dış politika meselesi olmanın ötesine geçmiştir. Göçmenler bir sosyal politika meselesi, sosyal hizmetlerin de ilgilenmesi gereken incinebilir bir toplumsal grup olarak belirlemektedir (Atasü-Topçuoğlu 2014:104).

Toplumların bütünleşmesi her iki taraf için de zorlu bir süreçtir. Fakat bütünleşmeden kaçınıldığı veya süreç doğru yönetilmediğinde iki tarafı da bekleyen farklı ana sorunların ortaya çıkmasının kaçınılmaz olacağı ifade edilmektedir. Göçmenlerin doğal bir normalleşme sürecine girememesi hem toplumu hem de kamu yöneticilerini birçok problemle karşı karşıya bırakacaktır. Göçmenler, kayıt dışı çalıştığında ucuz iş gücü gibi görüldüğünden sömürülmeye açık hale gelmektedirler. Bununla birlikte yaşamlarını sürdürmek için suça karışma veya sağlıklı bir şekilde iş piyasasına giremediklerinde göç alan ülkelerde yeni bir alt sınıfı olmaya mahkûm kalma durumu ortaya çıkacaktır (Taş ve Özcan, 2018: 51). Göçün işsizlik, kayıt dışı istihdam, yoksulluk, yoksunluk, gecekondulaşma ve çevre sorunları gibi sonuçları sosyal politikanın alanına giren konulardır (Demir, 2016: 72).

Göç ve sosyal politika arasında olan ilişki, iki temel zeminde ele alınmaktadır. Bunlardan biri, göçün nedenleri etrafında sosyal politika ile göç ilişkisini kurmaktır. Diğeri de göçün sonuçları üzerinden sosyal politika ve göçün kesişim noktalarını ifade etmektir (Taşcı, 2009: 196-197).

Dünya genelinde göçmenlere tanınan birinci kuşak haklar, göçmenlerin insan onuruna yakışır bir yaşam sürmeleri için yeterli değildir (Kansu Karadağ, 2018: 487).

Göçmenlere yönelik eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve toplumsal dayanışmayı güçlendirecek ve toplumsal kabul mekanizmasını harekete geçirebilecek yeni sosyal politikalar üretilmesi gerekmektedir (Akıncı, Nergiz ve Gedik, 2015, 80; Aldemir, 2018: 680). Öyle ise ifade edilebilir ki; nedeni ne olursa olsun göç kavramı, sonuçları nedeniyle sosyal politika kavramını ilgilendiren bir olgudur (Taşcı, 2009: 198).

Göç kavramı Türkiye’de birçok alanda olduğu gibi sosyal politika alanında da değişikliklere neden olmuştur. Türkiye’de Anayasa’nın 60. maddesi gereği yerli/yabancı herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Dolayısıyla Anayasa’nın devlete yüklediği görevlerden bir tanesi de sosyal güvenlik hakkını ayırım yapmaksızın Türkiye’de yaşayan herkese sağlamaktır (Demir, 2016: 90).

Özellikle Ekim 2017 tarihi itibarıyla Suriye’deki nüfusun yarıdan fazlasının iç savaşın etkilerine doğrudan maruz kaldığı görülmektedir. Göçmenlerin %75’inden fazlasını çocuk ve kadın oluşturmaktadır. Ayrıca büyük çoğunluğu kamplar dışında zor koşullar altında hayatlarını sürdürmeye çalışmaktadır. Bu sebeplerden dolayı Suriyeli krizi ve beraberindeki sorunlar göz ardı edilemeyecek derecede ciddi boyutlara varmış olup, olaya kayıtsız ya da uzak kalmak mümkün değildir (Taş ve Özcan, 2018: 50).

Geleceği şekillendiren en önemli unsur olan çocuklar bir toplumun temel yapı taşıdır. Bu açıdan, çocuk sorunları bir devletin geleceğinin sorunları olarak görülmektedir. Bu bağlamda geleceğini teminat altına almak isteyen devletler, bütçelerinin önemli payını çocuklara yönelik beşeri ve sosyal sermaye yatırımlarına ayırmalı ve öncelikle çocukların sorunlarını tespit ederek onlara çözüm yolları arayarak sorunları çözmelidir (Ören, 2013: 174).

Sorunların giderilmesi noktasında kurumların sosyal politikaları devreye girmekte ve sosyal düzenin de korunması sağlanmaktadır. Bu anlamda başta açık kapı politikası ve gelen göçmenlerin kalabilecekleri kampların kurulması olmak üzere atılan birçok adım, göçmenlerin mağdur edilmemesi bakımından oldukça önemli görülen bir nokta olarak ifade edilebilir (Taş ve Özcan, 2018: 51).

Sosyal politika tüm dezavantajlı grupları kucakladığı gibi çocukları da koruma altına almaktadır. Daha oyun çağında olan binlerce çocuk çeşitli nedenlerle çalıştırılmakta ve genellikle eğitim hakkından yoksun kalarak; donanımlı, bilgili ve entelektüel bir birey olmak yerine niteliksiz ya da vasıfsız birey olmak zorunda kalmaktadır. Bu, sosyal devlet olgusunu ve sosyal politika süreçlerini derinden etkilemektedir (Yüksel, Adıgüzel, yüksel, 2015: 24). Devletin sosyal politika üretmesi ve etkin bir şekilde uygulaması ve uygulamaların denetlenmesi ile birlikte çocuk ihmal ve istismarlarının önlenebileceği düşünülmektedir (Ören, 2013: 173).

Çocukları konu alan sosyal politika çalışmalarında hem çocukların korunması, eğitilmesi, yaşatılması gibi başlıca problemler giderilmeli, hem de çocuğu “*özgürleştirici, yetkin kılıcı, karar verici*” tedbirler alınması gerekmektedir (Mamur Işıkcı; Karatepe, 2016: 96). Çocuklar birçok alanda refah hizmetlerinin temel yararlanıcısı olarak karşımıza çıkmaktadır. Çocukların yaşam kaliteleri önemli ölçüde, kendilerine sunulan refah hizmetlerinin kalitesi ve türü tarafından şekillenmektedir. Günümüzde çocukluk, ekonomik ve sosyal anlamda önemli değişimlere konu olmaktadır. Çağımızda çocuklar, çeşitli aile tipleri içerisinde gittikçe karmaşıklaşan hayatlar yaşamaktadırlar. Değişen koşullar kapsamında çocukların refahına yönelik politikalar da değişmektedir (Gökbayrak, T.Y. 5).

Kapitalizmin erken dönemlerinde gelir adaletsizliğinden kaynaklanan sosyal sorunlardan en fazla etkilenenler çocuklar olmuştur. Dolayısıyla sosyal politika alanında çocuklara yönelik uygulamalar ayrı bir anlam taşımaktadır. Çocuklara yönelik yasal düzenlemeler ve kurumlar oluşturma şeklinde ortaya çıkan sosyal politika uygulamaları diğer ülkelerden önce ulus-devlet aşamasına daha önce ulaşmış olan kapitalist batı toplumlarında ortaya çıkmıştır (Mamur Işıkçı ve Karatepe, 2016: 73).

Çocuk hakları bildirileri ve Çocuk Haklarına Dair Sözleşme², çocuğa yönelik sosyal politika uygulamalarına hem uluslararası bir yasal zemin oluşturmakta hem de yol gösterici olmaktadır. Sözleşmede yer alan yeteneklerin geliştirilmesi ilkesi, temel gereksinimler yaklaşımının da bir parçasıdır. Ancak, yaşamsal olan gereksinimlerin karşılanmasından sonra gelmektedir. Bu ilke, eşitlikçi kuramlar açısından da son derece önemlidir (Sunal, 2010: 71).

Fakat çocukların korunması amacıyla birçok alanda 19. yüzyıl sonuna kadar çok çeşitli hukuki düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen, yoksulluk ve çocuk işçiliği sosyal politikanın temel sorun alanları olarak halen önemini korumaktadır (Mamur Işıkçı ve Karatepe, 2016: 78). Ekonomik sebepler, göç gibi zorunlu nedenlerle oluşan çocuk işçiliği ile ailevi sebeplerle çocukların başta eğitim olmak üzere çocuk haklarına erişiminin engellenmesinin önüne de devlet tarafından yürütülen etkin bir politika ile geçilebilir.

Göç kararında çoğu zaman etkisiz olan çocuklar da göç sürecinde ve sonrasında şüphesiz en çok etkilenen grup olmaktadır. Çocuklar bu süreçte fiziksel, sosyal ve mental bazı tehdit edici unsurlarla karşı karşıya kalmaktadır (Kara ve Nazif, 2018: 58).

²Çocuk haklarına ilişkin sözleşmeye ve bildirilere önemi bakımından bir sonraki başlıkta da tekrar yer verilmiştir.

“Göçmen çocuk, bazen bütün bir ailenin geçim derdini omuzlarına yüklenmekte, çoğu zaman eğitim olanaklarından mahrum olmakta, en temel çocuk haklarından olan serbestçe oyun oynama hakkından uzak bir yaşam sürebilmektedir. Göçmen çocuk, çalışsa da, hiç bir zaman hak ettiği ücreti alamayan ve kaldırabileceğinden oldukça fazla iş yükü yüklenmekte ve yaşam standardı yüksek bir ortamda bile göçle birlikte kaybettiği sosyal bağlarından dolayı sağlıklı bir çocukluk yaşayamamaktadır (Çakırer Özservet ve Sirkeci, 2016: 1-2).”

Göçmen çocukların göç ettikleri ülkeye yerleşme ihtimalleri de vardır. Dolayısıyla, göçmen çocuklar güncel sosyal politika ve sosyal hizmet sunumunda ihmal edilmemesi gereken bir grup haline gelmektedir (Atasü-Topçuoğlu, 2014: 92). Bu çerçevede göçmen çocuklara ilişkin etkin ve verimli bir şekilde yürütülen politikalar ile temel insani haklardan mahrum kalmadan “çocukça” yaşama haklarına sahip olabilmelerinin sağlaması sosyal politika açısından da önemlidir.

II. BÖLÜM

GÖÇ VE ÇOCUK POLİTİKALARI

İkinci bölümde göç ve çocuk politikaları başlığı altında öncelikle göç, göçün nedenleri ve sonuçları, iç ve dış göç, ayrıca araştırmanın konusu açısından Türkiye’de dış göç genel bir literatür taraması ile ele alınmıştır. Sonrasında çocuk kavramına, Türkiye’deki çocuk politikalarına ve çocuklara ilişkin hukuki düzenlemelere de yer verilmiştir. Türkiye’deki göçmen çocuklara ilişkin bilgilerin de verilmesinin ardından refakatsiz çocuklara ilişkin mevzuat ve kurumsal düzenlemelerle birlikte literatür taramasıyla bölüm tamamlanmıştır.

II.1. Göç

Türk dili ve kültüründe “göç” kelimesi, evi barkı ile birlikte yer değiştirme olarak ifade edilmektedir. Burada ev/konut/mesken, bir barınma yeri anlamına gelmekte ve temelinde “konmak” eylemi bulunmaktadır. Evi barkı ile yer değiştirme; çoluk çocuk, tüm aile bireyleriyle bir yerden başka bir yere gitme anlamalarında kullanılmaktadır (Çakır, 2011: 130).

İnsanların ve toplumların bilincinde derin izler bırakan toplumsal bir olay olan göç, tarihin her devrinde değişen siyasal, ekonomik, toplumsal ve çevresel faktörlerle birlikte yaşam şartlarındaki değişimlere bağlı farklı şekillerde ortaya çıkmıştır (Koyuncu, 2017: 372).

Göç, uluslararası bir sınırı geçerek ya da bir devlet içinde yer değiştirmek ve süresi, yapısı, sebebi ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus hareketleri olarak tanımlanmaktadır (Çiçekli, 2009: 22). Bireylerin kendi iradeleriyle gerçekleşen özgür bir

seçim olabileceği gibi kendi iradeleri dışındaki gelişmelerin sonucu gerçekleşen göç, zorlama bir süreç olarak da ortaya çıkmaktadır. Ayrıca göç, bireysel bir süreç olabileceği gibi kitlesel bir dalga şeklinde de yaşanabilmektedir (Ekici ve Tuncel, 2015: 14).

Birleşmiş Milletler (BM) Nüfus Bürosu göç olgusunu, *“kişinin köken yerinden başka bir yere giderek orada kalıcı yerleşmesi ve böylece ikamet yerinin değişmesi”* olarak tanımlarken; Hançerlioğlu (1996: 158) ise kısaca “bir yerden başka bir yere gitme” olarak tanımlamaktadır. Diğer bir ifadeyle; göç, az veya çok bireylerin ya da grupların sembolik veya siyasal sınırlarının ötesine, yeni yerleşim alanlarına ve toplumlara doğru kalıcı hareketlerini içermektedir (Marshall, 2009: 685).

Göç tanımlarının; amacı, alanı (iç-dış), süresi, boyutu ve göçe neden olan unsur gibi boyutları ile ele alındığında farklılaştığı görülmektedir. Her boyutu bizi farklı bir göç ve göçmen tanımına yönlendirmektedir. Evrensel bir göçmen tanımı da bulunmamakla birlikte; bireyin göç etme kararını, kendi özgür iradesiyle ve kişisel rahatlık nedenleriyle aldığı tüm durumları kapsar şekilde anlaşılmıştır. BM göçmeni, nedenleri, gönüllü olup olmaması, göç güzergâhları, düzenli ya da düzensiz olması fark etmeksizin yabancı bir ülkede bir yıldan fazla ikamet eden bir birey olarak tanımlamaktadır (Adıgüzel, 2016: 5)³.

Günümüzde az gelişmiş ülkelerden gelişmiş ülkelere yasa dışı yollarla her yıl çok sayıda insan giriş yapmaya çalışmaktadır (Zencirkıran, 2015: 306). Fakat göç konusu yalnızca göç alan devletlerde değil, küreselleşmenin hissedildiği ya da yoğun olarak yaşandığı tüm coğrafyalarda gündemin ilk sıralarında yer alıp, herkesi ve her yapıyı ilgilendirmektedir (GİGM, 2015: 27). Göçmen kabulü, devletlerin siyasal, ekonomik ve

³ Farklılaşan göçmen statülerine ilişkin tanımlar “Türkiye ve Dış Göç” başlığı altında yer verilmiştir.

sosyal politikaları ile yakından ilişkili olup, genellikle iç hukuka bağlı bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır (Öztürk-Yılmaz, 2007: 245).

Bu çalışmanın konusu bakımından kullanılan göç, zorunlu olarak yapılan dış göç anlamında kullanılmıştır. Bu anlamda mevcut çalışmada kullanılan göçmen kavramı da dış göç bağlamında göç eden kimseyi anlatmaktadır.

Genel olarak yapılan sınıflamalar, zorunlu-gönüllü göç, iç-dış göç, ve kalıcı-geçici (mevsimlik) göç şeklinde olmakla birlikte günümüzdeki göç çeşitleri; sığınmacı göçü, mekik göç ve transit göç, düzensiz göç (yasa dışı) göç olarak sınıflandırılmaktadır (Yılmaz, 2015: 476).

Göçe yönelten sebepler ve sonuçlarına yer vermek; göç olgusunu, göçün dinamiklerini anlamak ve daha öncesinde de ifade edildiği gibi göçün nedenleri ve sonuçlarının sosyal politikayı ilgilendirmesinden dolayı önemlidir. Bu çerçevede göçün nedenleri ve sonuçlarına bir sonraki bölümde yer verilmiştir. Daha sonra iç-dış göç ayırımına yer verilirken çalışmanın konusu bakımından Türkiye’de dış göç konusuna da yer verilmiştir.

II.1.1. Göçün Nedenleri ve Sonuçları

İnsan deneyiminin önemli bir parçası olan göç yeni bir kavram değildir. Egemen güçlere göre yapılan göç hareketleri zaman zaman daha az veya daha çok olmuştur. İnsanların yaşadıkları toprakları bırakıp çeşitli sebeplerden dolayı yeni bölgelere göç etmesinin temelinde yatan pek çok sebep vardır. Bu nedenler arasında itici ve çekici faktörlerin karma bir etkisi bulunur (Thorns, 2010: 58; Günay, Atılgan ve Serin, T.Y.: 39)

Hançerlioğlu'na göre göçlerin temel nedeni ekonomiktir. İnsanlar açlık susuzluk ya da genel olarak yaşama olanaklarının yetersizliği yüzünden göç etmektedirler (Hançerlioğlu, 1996: 158). Fakat hiçbir göç yalnızca ekonomik kıstaslar temelinde yeterince anlaşılamaz. Göçün ekonomik sebepleri köklerini sosyal, kültürel ve siyasi değişim süreçlerinden alır (Castles ve Miller, 2008: 127).

Öyle ise, göçlerin nedenleri arasında ekonomik sorunların yanında iklim değişikliği, doğal afet, kuraklık gibi çevresel etmenler, eğitim alanındaki yetersizlikler savaş ve terör olayları gibi siyasi sorunlar ve güvenlik sorunları, devlet tarafından yapılan zorunlu göçler ve işçi göçü olarak sıralanabilmektedir (Taşçı, 2009; Dönmez Kara, 2015; Kaygalak, 1999; Danış, 2013; Günay, Atılğan ve Serin, T.Y.: 39).

Eski çağlarda iklim değişikliği, kıtlık veya siyasal nedenlerle büyük kitlesel göçler kendisini gösterirken, günümüzde kitlesel göçler sadece savaş sebebiyle ortaya çıkmaktadır. Dünyanın bu çağda karşı karşıya kaldığı göç, daha konforlu ve daha iyi yaşam talebini uyardığı için bireysel nitelik taşımaktadır (Günay, Atılğan ve Serin, T.Y. : 38). Bu nedenleri ortaya çıkaran başlıca yerel, bölgesel ve küresel gelişmelere; küreselleşme süreci, İran Devrimi, İran–Irak Savaşı, Sovyetler Birliği ve Yugoslavya'nın dağılması, Afganistan Savaşı, Körfez Savaşı, Arap uyanışı ve sonrasında yaşananlar ve Suriye iç savaşı örnek verilebilir (Deniz, 2014: 178).

Bölgeler ve ülkeler arasındaki gelir dağılımı adaletsizliği, bulunduğu ülkede insanca yaşam şansına ilişkin bir gelecek ümidinin olmaması; insan kaçakçılığını, yasa dışı yollarla gelişmiş ülkelere girme çabalarını artırmaktadır (Zencirkıran, 2015: 306). Bireyin göç kararını hangi etkenler altında ve nasıl verdiğinin bilinmesi, göçü yönlendirici bir politikanın izlenebilmesi için gereklidir (Tekeli, 2008: 28).

Adıgüzel (2016: 1-2)'in ifadesiyle de temel belirleyicileri birey ve toplumsal yapı olan göç, sosyal yapının tüm unsurlarını da dönüştüren önemli bir sosyal olgudur. Göç demografik ve sosyal yapıyı değiştirir, siyasi kurumları etkiler ve kültürlerin tekrar şekillendirilmesine katkıda bulunur (Castles ve Miller, 2008:38).

Yılmaz (2014: 1693)'a göre göç, toplumların tarihsel gelişimlerinden hareketle ekonomik ve toplumsal etkileşimlerin sonucu olarak ortaya çıkan hem neden hem de bir sonuçtur. Göç aynı zamanda toplumsal ve ekonomik dönüşümlere katkı sağlayan bir etken olması yönüyle bir neden olarak görülmektedir.

Bu bağlamda göç ve değişim birbirinden bağımsız olarak düşünülemez. Göç, beraberinde mekânsal bir değişim getirirken, aynı zamanda insanların sosyal, kültürel, siyasal ve ekonomik yaşamlarında da önemli farklılıklara neden olmaktadır (Altıntaş, 2008:103). Göç ve göçmen ilişkisi karmaşık ve kavranması zor bir ilişki olduğu açık bir gerçeklik olarak değerlendirilmektedir (Çağlayan, 2006: 68). Unutulmamalıdır ki göç sosyal bir olaydır. Göç her ne şekilde olursa olsun gittikçe artmakta ve artan sayıda insanın hayatını etkilemeye devam etmektedir. Her ne nedenle yapılsa yapılsın göç, kaynak, transit ve hedef ülkede bazı etkiler yaratmaktadır. Bu etkilerin çok yönlü ve çok boyutlu bir şekilde ele alınması göçün daha iyi anlaşılabilmesine ve göç ile ortaya çıkan sorunların çözüme kavuşturulmasına imkân sağlayacaktır (Yılmaz, 2014: 1699). Hem gelen hem de giden için pek çok toplumsal sorunun kaynağı olarak da görülen göçün toplumsal etkileri, geldikleri toplumları ve gittikleri toplumları ayrı ayrı ve farklı düzeylerde etkisi altına almaktadır (Kocadaş, 2016: 18).

Göçün ortaya çıkardığı sonuçlar olarak; eğitim sağlık ve alt yapı hizmetlerinde eksiklikler, çarpık kentleşme ve gecekonduleşme, göç alan yerdeki nüfusun hızlı artış ve

göç veren yerde nüfusun azalması, kültürel anlaşmazlıklar olarak sıralanmaktadır (Koçak ve Terzi, 2012: 168). Göç, genellikle iç politikada tartışmalı bir konudur. Kamuoyu, göçün bir sorun mu yoksa bir fırsat mı olduğu konusunda bölünmüştür (GAV, 2018). Göç yalnızca bir yerden ötekine yatay hareket değil aynı zamanda üretimi ve buradaki ilişkileri temelden değiştiren bir süreci anlatmaktadır (Kıray, 2003: 96). Bu bakımdan ifade edilebilir ki, kişinin mekânda yer değiştirmesi, üretici ve tüketici rolleri bakımından sosyal sistemi etkilemektedir. Kişi yer değiştirdiğinde yalnızca bir faktör girdisi değil, aynı zamanda bir tüketici olarak da yer değiştirmesi nedeniyle göç ile tüketicilerin mekândaki konumları ya da pazarın mekânsal biçimi de değişmektedir (Tekeli, 2008: 18). Bu çerçevede göç, ekonomik, politik, demografik, sosyal ve kültürel etkileri olan, önemi gittikçe artan küresel bir fenomen olarak da tanımlanabilir (TÜİK, 2018b).

Genel olarak bakıldığında göç olayı, nedenleri ve sonuçları itibariyle göçle yerleşilen yerlerde, ekonomik, sosyal, kültürel ve güvenlik alanlarında ciddi değişimleri beraberinde getirmektedir. Bu açıdan bir değişim ve dönüşüm sürecini ifade etmektedir. Bu değişim ve dönüşüm sürecinin bütünleşme süreciyle desteklenmesi, bütünleşmeyi beraberinde getirmesi, göçle ortaya çıkan sorunların çözümü aşamasında kamu yönetimlerinin önemli bir rol üstlenmesi gerektiği açıktır (Bulut ve Eraldemir, 2015: 36). Fakat kişinin yeni girdiği toplumla bütünleşmesi oldukça uzun bir süreçtir. Bu bütünleşmenin kolaylaştırılması önemli bir göç politikasına bağlıdır (Tekeli, 2008: 38).

Göçün nedenleri ve sonuçları farklılık gösterse de temelde zorunlu veya gönüllü olarak daha ‘insani’ bir yaşam sürebilmek için gerçekleştirildiği görülmektedir. Göç tanımlamalarından da anlaşılacağı üzere göç edilen yer bakımından göç, hem ülke içinde hem de ülke dışına olarak iç ve dış göç olarak ayrılmaktadır. Bu anlamda bir sonraki

başlıkta öncelikle iç göç, daha sonra çalışmanın konusu bakımından daha ayrıntılı olarak dış göç açıklanmıştır.

II.1.2. İç Göç

Bir ülke sınırları içerisinde meydana gelen herhangi bir durum ya da olgu sonucu nüfusun yer değiştirmesi “iç göç” olarak adlandırılmaktadır. Kentin göç eden bireylere fırsatlar vereceğine inanılması, kentin kendine özgü olan iş imkanı, eğitim, sağlık, refah yönünden daha iyi yaşam koşullarına sahip olması gibi çekici faktörler; kırsal tarımda makineleşme sonucu ortaya çıkan iş gücü sorunu ile karşı karşıya bırakılması, kan davaları yaşanması, toprağın çok fazla parçalanması gibi sorunların yaşanması itici faktörler gibi iç göçün sebepleri arasında gösterilmektedir. Bölgeler, şehirler ve daha küçük yerleşim birimleri boyunca oluşabilecek iç göç kısa dönem olabileceği gibi daha uzun süreli olup kalıcı olabilir (Sağlam, 2006: 36; Eraldemir, 2013: 10). Kısa süreli olarak ekonomisi gelişmeye devam eden toplumlarda kırsal bölgelerden kopup kentlere göçenler önce her zaman merkezi iş mntıkasına ya da diğer iş alanlarına çok yakın, en az masrafla çalışma alanlarına ulaşabilecekleri geçiş mntıkalarına yerleşmeleri örnek olarak verilmektedir (Kıray, 2003: 20).

İç göç, kırsal alanda nüfus azalmasına sebep olurken kentlerde nüfus artışına sebep olmaktadır. Bireyleri iç göçe iten sebeplerin başında; siyasi, ekonomi, sosyal yapı, hoşgörü, iş ve istihdam, fikir özgürlüğü, üretim imkânlarına ulaşma kolaylığı ve hızlı ulaşım, kültürel yapı vb. faktörler sıralanmaktadır. İç göç kendi arasında dörde ayrılmaktadır. Bunlar; mevsimlik göçler, sürekli-geçici göçler, emek göçleri, zorunlu ve gönüllü göçlerdir (Günay, Atılgan ve Serin, T.Y. 42).

İç göçler, kentsel hizmetlerin kalitesini düşürmektedir. Planlama ve ekonomik yetersizliklerle eşit yatırım imkânlarına sahip olmayan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, bu tür göçün etkisi belli kentlerde artmakta, etrafları sağlıksız yerleşimlerle dolmaktadır (Bulak, 2015: 34).

Türkiye açısından şehirlerin çekici, kırsalın itici ve ikisi arasında etkileşimi sağlayan iletici nedenlerle şekillenen iç göç, en yoğun olarak gerçekleşen göç türüdür. Kırsaldan kente yönelen iç göç nedeniyle kentlerin etrafı hızla dolmakta, üretim ve bölüşüm yapısı değişmektedir (Bulak, 2015: 34).

Daha iyi yaşam sürebilmek ve kentin olanaklarına sahip olabilmek gibi birçok nedenle yapılan iç göç ile değişen kent yapılarından ve ekonomik ilişkilerden söz edilmektedir. İç göç türünün de nedenleri, süresi geldiği yer bakımından kendi içerisinde ayrılması da iç göçün de tek bir tanım ve neden sonuç ilişkisiyle açıklanamayacağını göstermektedir.

II.1.3. Dış Göç

Ülkeler arasında yapılan göç hareketleri olarak tanımlanan dış göçler kalıcı ya da geçici olabilir. Dış göçlerin olmasındaki en büyük etkenlerden bazıları siyasi, savaş, dini baskı, işsizlik vb. faktörlerdir. Dış göçler; beyin göçü, işçi göçü, mübadele göçü ve siyasal ve sosyo ekonomik göçleri kapsamaktadır (Günay, Atılgan ve Serin, T.Y. 44).

BMMYK verilerine göre, 2017 yılı sonu itibari ile dünyada, 68,5 milyon zorla yerinden edilmiş insan, 25,4 milyon Mülteci, 40 milyon kendi ülkeleri içinde yerinden edilmiş kişi, 3,1 milyon sığınmacı bulunmaktadır (BMMYK, 2019).

Göçmenler, ulusal, ekonomik ve sosyal sorunlar yanında milletlerarası ilişkilerde ve diplomaside de rol oynamaktadır. Göçmenler başlıca yurt dışına gidenler (emigration) ve yurda gelenler (immigration) olarak iki temel konudur. Yurtdışına giden göçmenler ülke ekonomisi üzerindeki baskıyı hafifletirken; ülkeye gelen göçmeler ise, ekonomisi zayıf ülkelerde büsbütün bir ekonomik baskı unsuru olmalarının yanında işsizlik, meskensizlik problemlerinin de konusu olmaktadır. Ayrıca farklı ekonomik ve sosyal zorlukların kaynağı da olabilirler (Arda vd. 2003: 224- 225).

Geleneksel olarak uluslararası göç; sürekli yerleşenler, süreli sözleşmeli çalışanlar; süreli çalışan profesyoneller, gizli veya yasal olmayan çalışanlar, sığınmacılar; ve mülteciler (1951 Cenevre Antlaşmasına göre güvence altına alınanlar) olmak üzere altı kategoriden oluşmaktadır (Gençler, 2010: 174). Fakat bu sınıflandırmalar ülkelerin göçmenlere verebileceği hukuki statülere göre de değişiklik gösterebilmektedir. Uluslararası göçmenlere yönelik farklı statüler göç istatistiklerinin oluşturmasında da güçlükler yol açmaktadır.

2016 sonuna kadar, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)'nin görev yaptığı mülteci nüfusuna, en çok katkı sağlayan ilk on ülke; Suriye, Afganistan, Güney Sudan, Somali, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Orta Afrika Cumhuriyeti, Myanmar, Eritre ve Burundi'dir. Bu ülkelerin vatandaşları 13,5 milyon ile toplam mülteci nüfusunun yüzde 79'unu oluşturmaktadır (GAV, 2018: 5).

Uluslararası göçmen sayısı son 45 yılda ciddi düzeyde artmıştır. 2015'te yaklaşık 244 milyon olan uluslararası göçmen sayısı, her 30 kişiden birinin göçmen olduğuna işaret etmektedir. 2015 yılında Avrupa ve Asya, dünyadaki toplam uluslararası göçmen nüfusunun yüzde 62'si olan, yaklaşık 75 milyon göçmene ev sahipliği yaparken;

ABD, 1970’te 12 milyondan az, 2015’te 46,6 milyon yabancı ile ülkede ikamet eden yabancıların sayısı neredeyse dört katına çıkmıştır. 1970 yılından bu yana uluslararası göçmenlerin hedef ülkesidir. 2005 yılından 2015’e kadar bakıldığında en yüksek ikinci hedef ülke ise 12 milyondan fazla uluslararası göçmenle Almanya’dır (GAV, 2018: 2-3).

Ülkelerin bulunduğu konum, komşu ülkelerinde gerçekleşen olaylar sonucu yaşanan göç akımları açısından önemlidir. 2017 yılı TÜİK verilerine göre Türkiye’den göç eden sayı bir önceki yıla göre % 42,5 oranında artarak 253 bin 640 kişi iken; Türkiye’ye göç eden sayı bir önceki yıla göre % 22,4 oranında artarak 466 bin 333 kişiye ulaşmıştır (TÜİK, 2018b).

Hem dış göç vermesi hem de transit göç ülkesi olması ve son yıllarda göç alan bir ülke konumuna gelmesi bakımından Türkiye dış göç bakımından önemli bir ülkedir. Yaşanan dış göçler Türkiye’de bulunan göçmen sayısını da oldukça artırmıştır. Bu bağlamda göçmenlere yönelik politikalar daha da önem arz etmektedir. Bu çerçevede bir sonraki başlıkta öncelikle kısaca Türkiye’den diğer ülkelere göçler daha sonrasında ise çalışmanın konusu bakımdan görece daha ayrıntılı olarak Türkiye’ye yönelik göçlere yer verilmiştir.

II.1.4. Türkiye ve Dış Göç

Dünya’daki uluslararası göç hareketlerine bakıldığında, bulunduğu coğrafi konum itibarıyla Türkiye’nin hem doğu hem batı hem kuzey güney rotaları için merkezi bir konumda olduğu görülmektedir. Bu merkezi konumuyla 1980’lere kadar Türkiye transit bir ülke iken, 1980 sonrası ulusal ve uluslararası gelişmelerin de etkisiyle bir hedef ülke olmuştur (Adıgüzel, 2016: iii). Türkiye, dünyanın en yoğun ve en çeşitli göç

hareketlerine ev sahipliği yapmıştır. Bu bağlamda Türkiye'nin göç tarihi tüm dünyanın önemli tecrübelerinden birisi olarak tanımlanabilir (Erdoğan ve Kaya, 2015: 6).

Türkiye, aslında göçmenlerle Cumhuriyetin ilan edildiği yıllarda tanışmıştır. Kurtuluş Savaşı'nın kazanılması sonrası bölgede dengeler değişmiş Türkiye avantajlı hale gelmiştir. Fakat Osmanlı Devleti'nin Türkiye'ye emaneti olan ve soy ve kültür bağının bulunduğu Balkanlar'da bulunan göçmenler konusu devam etmiştir. Balkanlardan Türkiye'ye ilk göç nüfus mübadelesi ile Yunanistan'dan gelmiştir. Daha sonra kitlesel göçler Bulgaristan, Romanya ve Yugoslavya'dan olmuştur (Esenlikci, 2016: 133). Cumhuriyetin kuruluşundan başlayarak ilk kırk yılda Türkiye'ye yönelen göç dalgalarını, genelde, Osmanlı Devleti'nin toprakları içinde kurulan çevre ülkelerden gelen etnik Türkler oluşturmuştur. Bu sebeple, yakın zamana kadar Türkiye'de uluslararası göç sonucu oluşan yabancı bir nüfustan bahsetmek mümkün olmamıştır (İçduygu ve Toktaş, 2005: 9). İkinci Dünya Savaşı sonrasında, Avrupa'nın yeniden yapılanması için önemli ölçüde ortaya çıkan işgücü ihtiyacı nedeniyle 1960'lı yıllardan itibaren başta Almaya olmak üzere Türkiye ile Devlet Planlama Teşkilatı aracılığıyla iş gücü anlaşmaları yapılmıştır. Almanya ile birlikte Avusturya, Hollanda Belçika, Fransa ve Avustralya'da çalışmak için milyonlarca kişi Türkiye'den ayrılmıştır (Adıgüzel, 2018: 63).

Dış göç olgusu 6 dönem olarak incelenebilir (Adıgüzel, 2018:65):

- 1923-1960 göçleri,
- 1960'larda başlayan iş göçü,
- 1970'lerde aile birleşmeleriyle artan dış göçü, sosyal göç
- 1980'lerde 12 Eylül Darbesi sonrasında yaşanan siyasi yurt dışı göçü,

- 1990’larda ise ülkemizde bazı bölgelerdeki terör nedeniyle yaşanan etnik göç,
- 2000’li yıllardan itibaren de Türkiye’deki demokratik ve ekonomik gelişmeler sonucunda yaşanan tersine göç

olarak ifade edilmektedir. Türkiye’nin Avrupa’ya verdiği işçi göçü ve ardından ailelerin birleşmesi, sonrasında ise siyasi sebeplerle olan göçler nedeniyle dış göç veren bir ülke olarak görülmesine neden olmuştur. Fakat 1980 yılları sonrasında ise küreselleşmenin de etkisiyle Türkiye’ye sınır ülkelerdeki politik ve ekonomik dönüşümler sonrası Türkiye’ye yönelik dış göçlerin de arttığı görülmektedir. Günümüzde Türkiye’nin uluslararası göç pazarı içindeki rolü değişmiştir. Yoğun şekilde, farklı ulusal ve etnik kökenlerden gelen göçmenleri taşıyan Türkiye, uluslararası göç dalgalarına hedef olan veya bu dalgalara geçit veren bir transit göç ülkesi konumundadır (İçduygu ve Toktaş, 2005: 9; İçduygu ve Biehl, 2012: 13).

Türkiye’ye yönelik göç hareketleri, genel olarak, Türkiye’nin sınırından ya da diğer yakın ülkelere gerçekleşmektedir. Asya ve Afrika’nın uzak ülkelerinden gelen göçmenler ise göç dalgalarını büyütmektedir (İçduygu ve Toktaş, 2005: 9). İran Devrimi, Sovyetler Birliği’nin ve Yugoslavya’nın dağılması, Afganistan’daki iç savaş ve Körfez Savaşı gibi siyasi çalkantıların sonucunda göçmenler, Avrupa’ya yönelik göçlerinde geçiş koridoru olarak Türkiye’yi kullanmışlardır (Danış, 2004).

Özellikle Suriye’de 15 Mart 2011’de başlayan rejim karşıtı gösterilerin kısa zamanda ciddi çatışmalara ve ardından da bir iç savaşa dönüşmesi ile birlikte bu ülkeden komşu ülkelere doğru ciddi ve dramatik bir insan kaçıışı yaşanmaya başlaması güncel olarak her alanda göç olgusunu hissedilir hale getirmiştir (Erdoğan, 2018: 1). Bulunduğu

bölge itibari ile çok sayıda göçmene ev sahipliği yapmakta olan Türkiye, özellikle Suriye krizi sonrasında dünyada en fazla göçmene kucak açan ülke haline gelmiştir.

GİGM verilerine göre; Türkiye, Nisan 2019 itibariyle 3.613.389 milyon Suriyeliye geçici koruma kapsamında ev sahipliği yapmaktadır. Türkiye'deki düzensiz göçmen Nisan 2019 itibariyle 71.063 iken, uluslararası koruma kapsamında başvuru sahibi 68.117'si Irak, 37.854'ü Afganistan, 5.036'sı İran olmak üzere toplamda 114.537 kişi vardır.

Ayrıca farklılaşan göç nedenleri ve kitlesel veya bireysel olması gibi etkenler göçmenlere verilen statüleri de değiştirmektedir. Fakat öncelikle belirtmek gerekir ki Anayasanın (md.10/1)'e göre; "Herkes ırk renk cinsiyet siyasi düşünce felsefi inanç din mezhep ve benzeri nedenlerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir." (md.12/1) "Herkes doğal olarak dokunulmaz ve devredilmez temel hak ve özgürlüklere sahiptir." ve "Temel hak ve özgürlükler yabancılar için Uluslararası Hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir." (md.16/1) hükümleri uyarınca yabancılar Türk vatandaşlar ile aynı temel hak ve özgürlüklere sahiptir.

Türkiye'nin de kabul ettiği 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (Md.14/1) "Herkesin zulüm karşısında başka ülkelere sığınma ve bu ülkelerce sığınmacı işlemi görme hakkı vardır." ifadesini kullanmaktadır. Bu çerçevede verilen hukuki statülere sırayla yer verilebilir. Ülkesinden kaçarak başka bir ülkeye sığınan kişinin gerekçeleri haklı bulunduğu kişi, "mültecilik" statüsü alır. BM, mülteciyi "ırkı, dini, milliyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulüm göreceği konusunda haklı bir korku taşıyan ve bu yüzden ülkesinden ayrılan ve korkusu

nedeniyle geri dönmeyen veya dönmek istemeyen kişi” olarak tanımlamaktadır (Erdoğan, 2017: 16-17).

“1951 Mültecilerin Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi” ve 1967 Protokolü “coğrafi sınırlama” konularak imzalanmıştır. Cenevre Sözleşmesi’nde mülteci; “ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı nedenlerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan veya söz konusu korku sebebiyle, yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahıs” olarak tanımlanmıştır. Sözleşmede bu tanım çerçevesinde yer verilen kriterleri Cenevre Sözleşmesini imzalayan ülkeler kabul etmiştir. Türkiye’nin mülteci hukuku 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne dayanmasına rağmen uluslararası hukuk tanımlarından farklı olarak mülteci ve sığınmacı kavramları coğrafi çekinceye göre şekillenmiştir. Bu sebeple Türkiye yalnızca Avrupa Konseyi üyesi ülke vatandaşlarına mülteci statüsü vermektedir. Bu bağlamda, 1994 İltica ve Sığınma Yönetmeliği’ndeki ‘mültecilik’ tanımının Avrupa’dan gelen kişilerle sınırlandırılmış olduğu görülmektedir. Avrupa Konseyi üyesi olmayan ülkelere gelen kişiler mülteci olarak kabul edilmemektedir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) Md. 61– (1)’de ise mülteci;

“Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku

nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir.”

olarak tanımlanırken; şartlı mülteci, YUKK 62. Md. – (1)’de

“Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye’de kalmasına izin verilir.”

şeklinde tanımlanmaktadır.

İkincil koruma ise YUKK 65.md.(1)’de,

“Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde;

a) Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek,

b) İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak,

c) Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak,

olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verilir”

şeklinde ifade edilmektedir.

Literatürde de sıklıkla kullanılan ‘Sığınmacı’ kavramı ise; kendi ülkesini terk ederek üçüncü bir ülkeye gidip orada sığınma talep eden bireyi tanımlamaktadır (Koyuncu, 2014: 24). Olumsuz karar çıkması sonucunda bu kişiler ülkeyi terk etmek zorundadırlar. Eğer kendilerine insani veya diğer gerekçeler temelinde ülkede kalma izni verilmemişse, bu kişiler ülkede düzensiz ya da kanuna aykırı bir durumda bulunan herhangi bir yabancı gibi sınır dışı edilebilirler (Perruchoud ve Redpath – Cross, 2013: 74). Tanımlanan mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma uluslararası koruma statüsü kapsamındadır (YUKK, md.3/1-r). Mülteci şartlı mülteci ikincil koruma statüsü daha çok bireysel koruma türü iken geçici koruma kitleler halinde toplu şekilde veya kitleler halinde hareketli döneminde bireysel bir şekilde Türkiye'ye giriş yapanlara sağlanan hukuki bir durumu ifade etmektedir (Eke, 2018: 61).

Türkiye'ye daha çok Avrupa dışındaki ülkelerden sığınmacı girişi olduğu için sığınmacıların çoğu Türkiye'de mülteci statüsü alamamaktadır (Şimşek, 2018: 376). 1994 İltica ve Sığınma Yönetmeliği'ndeki "makul bir süre için Türkiye'de kalma" iznine, yani "üçüncü bir ülke tarafından mülteci olarak kabul edilene kadar Türkiye'de ikamet etmelerine" izin verilerek "geçici koruma" sağlanmaktadır (Acer, Kaya ve Gümüş, 2011: 47; Güleç, 2015: 92). Suriyelilere sağlanan geçici koruma ile; açık sınır politikasıyla ülke topraklarına kabul, geri göndermeme ilkesi, gelen kişilerin temel ve acil ihtiyaçlarının karşılanması temel unsurları yerine getirilmektedir (goc.gov.tr, 2019: B).

Ulusal ve uluslararası tüm paydaşlarıyla birlikte, şeffaf ve katılımcı bir süreç izlenerek, 04/04/2013 tarihinde “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)” TBMM Genel Kurulunda kabul edilmiştir. 11/04/2013 tarihli ve 28615 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yasanın genelinde insan hakları ile kamu

düzeni ve güvenliği arasında bir denge gözetilmiş ve karşılıklı mekanizmaların geliştirilmesine imkân sağlanmıştır (goc.gov.tr, 2019: A).

YUKK ile göç ve uluslararası koruma alanındaki iş ve işlemleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığına bağlı “Göç İdaresi Genel Müdürlüğü⁴” kurulmuştur. Türkiye’nin 1990’lardan itibaren yaşadığı tecrübeler ve AB gibi uluslararası kuruluşların da etkisiyle göç konusunda daha somut politika izlemeye başlamıştır. Bu süreçte AB’nin talepleri de etkili görülmektedir. Ayrıca Uluslararası korumaya ilişkin hükümler, insan hakları standartlarına ve AB müktesebatına uygun olarak kanun düzeyinde belirlenmiştir. Söz konusu kanunla, ülkemizin uluslararası koruma alanındaki mevzuat ve uygulamaları, 1951 Cenevre Sözleşmesine uyumlu hale getirilmiş ve Sözleşmeye ülkemizin koyduğu coğrafi kısıtlama korunmuştur (Güleç, 2015: 98; goc.gov.tr, 2019: A). YUKK’un yürürlüğe girmesinden önce 1994 Yönetmeliği ve diğer idari düzenlemeler ile yürütülen geçici koruma da YUKK ile yasal dayanak kazanmıştır. Geçici Koruma Yönetmeliği ise 22 Ekim 2014 tarihli ve 29153 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kitlel göç akınlarında devreye sokulan uluslararası korumanın bir çeşidi (Sağıroğlu, 2016: 55) olan ‘geçici koruma’, YUKK md. 91 (1-2)’de

“Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir. Bu kişilerin Türkiye’ye kabulü, Türkiye’de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye’den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle, ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki işbirliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”

⁴YUKK ile oluşturulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM)’ne ilişkin bilgilere çalışmanın ilerleyen bölümünde ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

şeklinde yer almaktadır. “Geçici Koruma Yönetmeliği” başta olmak üzere ikincil mevzuatla da coğrafi kısıtlama ilkesini benimsemiştir. Yeni mevzuat diğer ülkelerden Türkiye’ye gelenleri “mülteci” (sadece Avrupa’dan gelenler), “şartlı mülteci”, “uluslararası koruma” ve “geçici koruma” statüleri ile tanımlamaktadır. Türkiye’deki Suriyelilerin yasal statüsü, en son düzenlenen “Geçici Koruma Yönetmeliği” çerçevesinde ‘geçici koruma’dır (Erdoğan, 2017: 17).

Geçici Koruma Yönetmeliği ile Suriyeli göçmenler başta olmak üzere ülkemizde bulunan yabancılara çeşitli haklar tanınmıştır. Söz konusu yönetmelik, göçmenlere eğitim, sağlık, barınma ve iş piyasalarına erişim ile ilgili haklar tanımaktadır. (Esenlikci, 2016: 133).Fakat geçici korumanın artan yoğunluğu ile milyonları bulan bir kitle için pratik uygulamada ne kadar çok çaba harcanırsa harcansın ve mevzuatta gerekli düzenlemeler ne kadar yapılırsa yapılsın, yönetiminin çok zor olduğunu belirtilen bir başka görüştür. Süreç o kadar çok kendine mahsus özel durum barındırdığı için her biri için hızlı adımlar atmak zaman zaman zorlaşabilmektedir (Aydınlı, 2017: 166).

Türkiye’nin Göç Mevzuatı

Cumhuriyet’in ilanından sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin ulusal göç mevzuatına kattığı ilk düzenlemenin temelleri 1926 yılında atılan ve 1934 yılında yasalaştırılmış olan 2510 Sayılı İskan Kanunu yasalaştığı tarihten 2006 yılına değin yürürlükte kalmıştır. Günümüz şartlarına çözüm üretmediği gerekçesiyle 2006 yılında değiştirilerek son halini almıştır. İskan Kanunu’nun kabulünden günümüze kadar birçok düzenleme yapılarak çok sayıda kanun ve yönetmelik çıkarılmıştır (Çeçen, 2016: 40).

Türkiye’de göçmenler ile ilgili yapılan düzenlemeler aşağıdaki gibi sıralanabilir(İçduygu ve Aksel, 2013: 169-170):

- 1934 Tarihli 2510 Sayılı İskan Kanunu
- 1941 tarih ve 4104 sayılı Muharip Yabancı Ordu Mensuplarından Türkiye'ye İltica Edenler Hakkında Kanun
- 1950 Tarihli 5682 Sayılı Pasaport Kanunu
- 1950 Tarihli 5683 Sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun
- 1986 Tarihli 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmanın Teşvikine İlişkin Kanun
- 2003 Tarihli 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun
- 2006 Tarihli 5543 Sayılı İskan Kanunu
- 2009 Tarihli 8237 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Tarafından Çıkarılan Genelge
- 2013 Tarihli 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu
- 2016 Tarihli ve 29656 Sayılı Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik,
- 2014 Tarihli 6883 Sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği
- 2016 Tarihli 8375 Sayılı Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik

Türkiye'nin göç ile ilişkisinin geçmişten günümüze sürekli bir şekilde sürdüğü görülmektedir. Göçün kapasitesi ve dinamikleri, göçe ve göçmenler ilişkin uluslararası düzenlemeler ve gelişmeler çerçevesinde; Türkiye'nin kendi dinamikleri ile göç ve göçmenlere ilişkin mevzuatın da değişim ve gelişim gösterdiği ifade edilebilir.

Göçmenler içerisindeki çocuklardan refakatsiz çocuklara ilişkin düzenlemeler ve izlenen politikalara ilişkin inceleme öncesinde; çocuk kavramı ve Türkiye’deki çocuk politikaları ele alınmıştır. Daha sonrasında Türkiye’deki göçmen çocuklar ele alındıktan sonra refakatsiz çocuklara ilişkin tanım, mevzuat ve kurumsal düzenlemelere yer verilmiştir.

II.2. Çocuk Politikası

II.2.1. Çocuk

Çocukluk, dünyaya gelme aşamasından ergenliğe kadar olan süreci kapsar, ilk aşama bebeklik aşamasıdır. Kişinin hayata dair ilk kazanımlarını edindiği, ailenin en temel belirleyici olduğu aşamadır (Zencirkıran, 2015: 96). Bu çerçevede çocuklara yönelik hukuki ve kurumsal düzenlemeler ile çocukların korunması ve haklarının korunması amaçlanmaktadır.

BM Çocuk Hakları Sözleşmesi (md.1)’ne göre çocuk; ulusal kanunda çoğunluk kararı daha küçük bir yaşı belirlemedikçe 18 yaş altı herhangi bir kişi anlamına gelmektedir.

5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu’nda çocuk tanımı “Daha erken yaşta ergin olsa bile, 18 yaşını doldurmamış kişi” olarak ifade edilirken; korunma ihtiyacı olan çocuk ise bedensel, zihinsel, ahlaki, sosyal ve duygusal gelişimi ile kişisel güvenliği tehlikede olan, ihmal veya istismar edilen ya da suç mağduru çocuk” olarak yapılmaktadır.

Çocukların ‘çocuğa’ yaraşır bir yaşam sürebilmesinin sağlanması, çocuk haklarının korunması adına uluslararası ve Türkiye’deki ulusal düzenlemelere ise bir sonraki bölümde yer verilmiştir.

II.2.2. Çocuklarla İlgili Düzenlemeler ve Türkiye

Hukuki olarak, çocukluğun başlangıcı ve bitişi konusunda her hukuk düzeninde farklı düzenlemelerle karşılaşılmaktadır. Roma ve İslam Hukukuna dayanan toplumlarda bedensel ve cinsel olgunluğa ulaşmakla, modern hukuk sistemlerine dayanan toplumlarda ise fikri olgunluğa ulaşmakla çocukluğun biteceği varsayılmaktadır (Mamur Işıkcı, Karatepe, 2016: 71).

Çocukluğun hukuksal, toplumsal ve eğitsel kurumlar kapsamında korunan bir kavram halini alarak, çocuk hakları ve çocuğun korunması düşüncesi ise ancak 20. yüzyılda gelişmiştir (Ardıç Çobaner, 2015: 29).

I. Dünya Savaşının sonrasında çocukları korumaya yönelik girişimlerden en önemlisi 1920 yılında Cenevre’de kurulan “Uluslararası Çocuklara Yardım Birliği” dir. Birlik, 1923’te “Cenevre Çocuk Hakları Bildirisi” ni yayımlamıştır. Çocukların yaşama, gelişme ve korunma haklarını içeren Cenevre Çocuk Hakları Bildirisi Milletler Cemiyeti Genel Kurulu tarafından “26 Eylül 1924” tarihinde, 1928 yılında ise Türkiye tarafından kabul edilmiştir (Baloğlu, Göv ve Bağrıaçık, 2017: 4).

Birleşmiş Milletler; ***“İnsanlık çocuğa sahip olduğu en değerli şeyi vermekle yükümlüdür.”*** amacından hareketle 20 Kasım 1959 tarihinde, Cenevre Çocuk Hakları Bildirisi yeniden gözden geçirilip, genişletilerek oluşturulan yeni metin BM Genel Kurulu’nca, BM Çocuk Hakları Bildirisi adıyla oybirliğiyle kabul edilmiştir (Baloğlu, Göv ve Bağrıaçık, 2017: 4 ve Dur ve Öztürk, 2017). Özellikle mevcut çalışmanın da konusu bakımından Bildirinin 1. ve 2. Md. yer verilebilir:

“Tüm dünya çocukları bu bildirideki haklardan din, dil, ırk, renk, cinsiyet, milliyet, mülkiyet, siyasal, toplumsal, sınıf ayırımı yapılmaksızın yararlanmalıdır. Çocuklar özel olarak korunmalı, yasa ve gerekli kurumların yardımı ile fiziksel, zihinsel, ahlaksal, ruhsal ve toplumsal olarak sağlıklı normal koşullar altında özgür ve onuru zedelenmeyecek biçimde yetişmesi sağlanmalıdır. Bu amaçla çıkarılacak yasalarda çocuğun en yüksek çıkarları gözetilmelidir.”

10 maddelik bildirinin her bir maddesinde çocukların maruz kalacağı durumlardan korunması gerektiği açıklanmıştır (Ören, 2013: 180). Bu bildiride ayrıca çocuğun eğitim ve yönlendirilmesinden sorumlu olan kişiler için önemli ölçütün, çocuğun yüksek yararı olduğu belirtilmektedir (Baloğlu, Göv ve Bağrıaçık, 2017: 5).

1989 yılında oybirliği ile kabul edilen BM Çocuk Hakları Sözleşmesi ise, her bir çocuğun hak sahibi birer birey olarak korunması, gelişimi ve temel hakları konusunda yeni bir anlayışı beraberinde getirmiştir. Çocuk Hakları Sözleşmesi; yaşama, korunma, gelişme ve katılma hakları olmak üzere dört gruba ayrılmış ve her biri ayrı bir hakkı özetleyen 54 maddeden oluşmaktadır.

Sözleşmeye göre, 18 yaşın altındaki insanlar; ırk, din ya da yetenek farkı gözetmeksizin, düşünceleri veya söyledikleri her ne olursa olsun ve nasıl bir aileden gelirlerse gelsinler bu haklara sahiptir (md.1). Bu tanım Türk Medeni Kanunu’nda kullanılan “küçük” kavramını kapsamaktadır (Ardıç Çobaner, 2015: 29; Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, 1999: 10).

Çocuklar ve gençlerle ilgili BM İnsan Hakları Bildirisinin 23, 24, 25/2 ve 26/1. Maddeleri, Ekonomik, Sosyal, Kültürel Haklar Sözleşmesi’nin 10/3 maddelerinde de düzenlemeler bulunmaktadır (Tokol, 2013: 180). Bunlar dışında çocuk ve gençlerle ilgili

olarak Avrupa Konseyi belgeleri içerisinde Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının 7. Maddesi, 01.07.2000 tarihinde yürürlüğe giren Çocuk Haklarının Kullanılmasına ilişkin Avrupa sözleşmesi yer almaktadır. AB belgelerinde Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı'nın 20. ve 22. Maddeleri ile Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının 32. md.'de çocuklar ve gençlerin çalıştırılmasıyla ilgilidir (Tokol, 2013: 181). Görüldüğü üzere BM tarafından çocuk haklarının daha özel olarak ele alındığı görülmektedir. Çocuk hakları sözleşmesi, öngördüğü hakların uygulanması için gerekli her türlü hukuki, idari ve diğer tedbirleri almakla taraf devletleri yükümlü kılmıştır (Erdoğan, 2007: 240).

Türkiye ise 14 Eylül 1990 tarihinde Birleşmiş Milletler Çocukların Yaşatılması, Geliştirilmesi ve Korunmasına İlişkin Eylem Planı'nı kabul etmiştir. Tüm çocukların insan haklarını koruma ve geliştirme yolunda bireylere ve devletlere çeşitli yükümlülükler getiren Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'sini ise 30 Eylül 1990 tarihinde imzalamıştır. Bildiri 10 Aralık 1994 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiştir. 27 Ocak 1995 tarihli ve 22184 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Baloğlu, Göv ve Bağrıaçık, 2017: 5).

Tüm dünya genelinde sosyo-ekonomik sorunlardan en çok çocuklar etkilenmektedir. Bazı çocukların temel ihtiyaçları karşılanamamakta, sağlıklı bir birey olarak yetişebilmelerinin önünde engeller bulunmaktadır. Bu nedenle her ülke kendi toplumu ve geleceği için çeşitli düzenlemelerle çocuklara yönelik koruma programları uygulamaktadır (TÜİK, 2015: 1).

Türkiye'de 3 Temmuz 2005 tarih 5395 sayılı "*Çocuk Koruma Kanunu'nun* ulusal ve uluslararası nitelikte kabul edilmiş olan çocuk hakları ile ilgili kanun, protokol, bildiriler doğrultusunda, çocuğun haklarının korunması, yüksek yararı ve esenliği

gözetilerek; yaşama, gelişme, korunma ve katılım haklarının güvence altına alınması amacıyla çıkartılmış olduğu ifade edilebilir (Baloğlu, Göv ve Bağrıaçık, 2017: 5). Kanunda, korunma ihtiyacı olan çocuklar hakkında alınacak tedbirler ile suça sürüklenen çocuklar hakkında uygulanacak güvenlik tedbirlerinin usul ve esaslarına, çocuk mahkemelerinin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin hükümleri (md.2) kapsamaktadır.

Türkiye gündemine çocuk haklarının kavram olarak BM Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin imzalanmasıyla girdiği ifade edilse de Türkiye'de çocuk haklarının kökeninin çok daha eskilere dayandığı da ileri sürülmektedir. Tarih boyunca, Türkiye, çocuk bakımına ve çocukların korunmasına önem veren bir ülke olmuştur. Türk kültüründe bulunan sevgi ve merhamet duyguları çocuk haklarını aile içerisinde önemli bir yere oturtmuştur (Kurt, 2016: 103-104).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında ailenin içinde ele alınan çocuğa ilişkin Anayasa'nın hüküm içeren maddeleri ise (Erdoğan, 2007: 241):

- Evlilik içinde çocukların korunması (41/2),
- Eğitim ve öğrenim görme hakkı (42/1),
- Parasız ilköğretim hakkı (42/5),
- Yoksul ve başarılı öğrencilere burs ve başka yardımlar sağlanması (42/7),
- “Küçükler”in çalışma saatleri bakımından özel olarak korunması (50/2),
- Gençlerin alkol, uyuşturucu ve diğer kötü alışkanlıklardan korunması (58/2),

- Sosyal güvenlik hakkı ve bu güvenliğı sağlanacak tedbirlerin alınması ve teşkilatın kurulması (60),
- Korunmaya muhtaç çocukların korunması için her türlü tedbiri alınması ve gerekli teşkilatlanmanın sağlanması (61/4),
- Küçüklerin yetişkinler için geçerli olandan farklı özel hükümlere göre yargılanması (141/2)

olarak sıralanabilir. Özellikle küçük yaşlarda içinde bulundukları koşullar itibariyle zor şartlar altında yetişen çocuklar ülkenin geleceğı bakımından risk potansiyeli taşıyan kişiler olabileceklerdir (Erdoğan, 2014: 54). Bu doğrultuda çocuk bakım sisteminin ilk temeli 1822 yılında “çocuk ıslahevlerinin” kurulmasıyla başlamıştır. Özellikle I. Dünya Savaşı’ndan sonra, savaşta ana babalarını kaybetmiş çocukları koruma, eğitme ve bu çocukların bakımlarını sağlama çabasıyla öksüzler yurtlarına büyük önem verilmiştir. 1921 yılında Çocuk Esirgeme Cemiyeti kurulmuştur. 1935’te adı “Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu” olarak düzenlenmiştir (Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, 1999: 6).

5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu da çocuklara yönelik sosyal politikalarla ilgilidir. İlgili Kanunun 1. maddesinde amacı “*korunma ihtiyacı olan veya suça sürüklenen çocukların korunmasına, haklarının ve esenliklerinin güvence altına alınmasına ilişkin usûl ve esasları düzenlemektir.*” olarak ifade edilmiştir. Korunmaya muhtaç çocukların bakımı, korunması ve rehabilitasyonu ile ilgili önemli bir düzenleme olarak görülen 5395 sayılı kanunla korunma ihtiyacı olan çocuklar için korunma, bakım, eğitim, sağlık ve danışmanlık tedbirlerine ilişkin yeni uygulamalar getirilmeye çalışılmıştır (Özbesler, 2012: 135).

Bu çerçevede çocukların ve çocuk haklarının korunmasına ilişkin hukuki düzenlemelerin hem uluslararası düzeyde hem de Türkiye özelinde incelendiğinde çerçeveleri genişletilerek ilerlemenin devam ettiği görülmektedir. Çocuklar içerisinde ise göçmen çocuklara yönelik hakların korunması adına uluslararası belgelerdeki ilgili düzenlemeler de ayrıca önem arz etmektedir. Söz konusu düzenlemeleri Geçici Koruma Statüsündeki Bireylere Yönelik Rehberlik Hizmetleri Kılavuz Kitabı'nda yer verilen tabloda ayrıntılı olarak görmek mümkündür:

Tablo 1: Uluslararası Hukukta Göçmen Çocuklara Hak Sağlayan Belgeler

ULUSLARARASI HUKUKTA GÖÇMEN ÇOCUKLARA HAK SAĞLAYAN BELGELER	
ULUSLARARASI HUKUK BELGESİ	GÖÇMEN ÇOCUKLARA GETİRDİĞİ HAKLAR
İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi 1948	Yaşama hakkı (3) İnsan hakları, insan onuru temel ilkesi (1) Ayrımcılık yasağı: ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal veya başka bir görüş, ulusal veya sosyal köken, mülkiyet ayrımcılığının önlenmesi (2) Kölelik, işkence ve insanlık dışı muamelenin yasaklanması (4,5) Hareket özgürlüğü (13) Zulüm altında başka ülkelere sığınma hakkı (14) Sığınma hakkı Geri göndermeme ilkesi (33) Mültecilere eğitim hakkı (22) Cezalandırma yasağı (31)
Eğitimde Ayrımcılığa Karşı Sözleşme (1960)	Eğitimde her türlü ayrımcılığın önlenmesi (1,3) Eğitimde fırsat eşitliği (4) Vatandaşlara sağlanan eğitim hakkının aynısının sağlanması (3)
BM Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi (1966)	Kölelik ve köle ticaretinin yasaklanması (8) Zorla çalıştırma yasağı (8) Keyfi gözaltının yasaklanması (9) Seyahat özgürlüğü (12) Yabancıların sınır dışı edilmelerine karşı usulü güvenceler (13) Küçüklerin yargılanmasında küçüklerin yaşlarını ve rehabilitasyonlarını ilerletme gereğini göz önünde tutacak bir yargılama usulünün izlenmesi (14) Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü (21, 22) İrk, renk, cinsiyet, dil, din, ulusal veya toplumsal köken, mülkiyet, doğum ayrımı yapılmadan her çocuğun küçük olma statülerinin gerektirdiği koruma tedbirlerinden yararlanma hakkı (24)

BM Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (1966)	<i>Bütün çocuklar ve gençlerin, yararına, hiçbir ayırım gözetilmeksizin, özel koruma ve yardım tedbirleri alınması ekonomik ve sosyal sömürüden korunması tehlikeli işlerde çalıştırılmaması ücretli çalışmalarına resmî yaş sınırı olması (10)</i>
Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesi (CEDAW)	<i>Toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması Kadın ve kız çocuğu ticaretinin ortadan kaldırılması (6) Eğitim alanında cinsiyetler arası eşitliğin sağlanması (10) Zorla evlendirmenin ve çocuk evliliklerinin yasaklanması (16) Minimum evlenme yaşı tespiti (16) Evlilikte kişisel ve ebeveyn haklarında eşitlik (16)</i>
BM Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme	<i>Tüm göçmen işçiler ve aile fertleri için: Özgürlük ve kişi güvenliği hakkı (16) Hürriyetlerinden mahrum kalan göçmen işçiler ve aile fertlerine temel insan haysiyeti ve kültürel kimlikleri bakımından saygılı ve insanca muamele (17) İkamet ve çalışma ile ilgili düzensizliklerden bağımsız olarak okul öncesi kamu eğitim kurumlarına ve okullarına giriş hakkı (30) Göçmen işçilerin aile birliğinin korunması (44)</i>
Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi	<i>Minimum evlenme yaşı - çocuk evliliklerinin yasaklanması (12) Protokol 1 Eğitim hakkının sağlanması (2) Protokol 4 Yabancıların kitlesel biçimde sınır dışı edilmesinin yasaklanması (4)</i>
AB Temel Haklar Şartı	<i>1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü çerçevesinde iltica hakkı (18) BM çocuk haklarının bir kere daha güvenceye alınması (24)</i>
Sınır aşan Örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol	<i>İnsan ticaretinin suç ilan edilmesi Çocukların insan ticaretine maruz kalmasının yasaklanması</i>
Avrupa Konseyi Çocukların Cinsel Sömürü ve Cinsel İstismardan Korunması Sözleşmesi	<i>Cinsel sömürü ve istismara maruz kalan tüm çocukların haklarının korunması (1,2) Bu çocuklarla ilgilenen personelin bilinçlendirilmesi ve eğitilmesi (5)</i>
ILO Sözleşme No. 130 Tıbbi Bakım ve Hastalık Yardımları Sözleşmesi	<i>Asgari çalışma yaşının en çok 15 olması Çocuk işçiliğinin ortadan kaldırılması</i>
ILO Sözleşme No.182 Çocuk İşçiliğinin en Kötü Biçimlerinin Ortadan Kaldırılması için Yasaklama ve Acil Eylem Sözleşmesi	<i>Çocuk alım satımı, zorla çalıştırmanın yasaklanması Çocukların fuhuş ve pornografide, uyuşturucu madde piyasasında kullanımını içeren en kötü biçimlerdeki çocuk işçiliği tanımının getirilmesi ve yasaklanması (3) Çocukları, sağlık, güvenlik ve ahlaki açıdan tehdit eden çalışma biçimlerinin ortadan kaldırılması</i>

Kaynak:Baloğlu, Göv, Bağrıaçık (2017)Genel Bilgiler, Geçici Koruma Statüsündeki Bireylere Yönelik Rehberlik Hizmetleri Kılavuz Kitabı, Mustafa BALOĞLU, Ertan GÖV, Turgut BAĞRIAÇIK, Ed., Milli Eğitim Bakanlığı Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.s.11-13.

Bu kapsamda ifade edilebilir ki, göçmen çocuklara ilişkin hakların korunması kapsamında çocukların göçmenlik hali içerisinde herhangi bir kötü muameleyle karşı karşıya kalmaması için birçok uluslararası hukukta göçmen çocuklara hak sağlayan belgelerde farklı farklı düzenlemelerle daima daha çok korunmaya yönelik adımlar atılmaya çalışılmaktadır. Bu, söz konusu sözleşmelere taraf olan ülkelerin de göçmen çocuklara yönelik politikalarını da şekillendirerek mağduriyetlerin önüne geçilmesini sağlamaktadır.

Türkiye’de Çocuklar ve Göçmen Çocuklar

Türkiye’de 1935 yılında çocuk nüfusun toplam nüfus içindeki oranı %45,0, iken bu oranlar 2014 yılında %29,4; 2017’de %28,3; 2018’de ise %28 olmuştur (TÜİK, 2015: 1; TÜİK, 2018a; TÜİK, 2019). Nüfus projeksiyonlarına göre, çocuk nüfus oranının 2040 yılında %23,3, 2060 yılında %20,4 ve 2080 yılında %19 olacağı öngörülmektedir (TÜİK, 2019). Bu verilere göre çocuk nüfusunun giderek azaldığı net bir şekilde görülmektedir.

2017 yılında 466 bin 333 göçmen sayısının % 12,3’ünün 25-29 yaş grubunda olduğu görülmüştür. Bu yaş grubunu sırasıyla% 11,6 ile 20-24 yaş grubu ve% 10,8 ile 30-34 yaş grubu izlemiştir (TÜİK, 2018b). Görüldüğü üzere Türkiye, uluslararası genç göçmen stoğunun yarısının biriktiği bir alandır. Genelde artan göç hareketlerinden ve özelde çocuk göçünden etkilenmektedir (Atasü Topçuoğlu, 2014: 91). GİGM 2019 Nisan ayı verilerine göre, Türkiye’de bulunan toplam Suriyeli çocuk (0-18) sayısı ise 1.657.045’dir. Uluslararası koruma kapsamındaki çocuk sayısı ise güncel olarak paylaşılmamaktadır. Fakat mevcut verilerle de göçmenler içerisinde özellikle çocukların sayılarının oldukça yüksek olduğu görülmektedir.

Ülke çocuk nüfusuna göçmen çocuk sayısı eklendiğinde rakam çok büyümektedir. Sığınmacı nüfusun yarısından fazlasının çocuk nüfus olduğu görülmektedir. Buna göre 1,5 milyon göçmen çocuk vardır. Bu rakam eklendiğinde 25,5 milyon çocuk nüfusa yönelik ciddi çocuk politikasının oluşması gerekmektedir. Çocuk nüfusun sorunlarıyla birebir ilişkide olan kamu yönetimi organı da yerel yönetimler olarak düşünülmektedir. Bu konuda yerel çocuk stratejileri ve politikalarının oluşması da aciliyet gerektirmektedir (Özservet, 2015: 98-99). Azalan çocuk nüfusuna rağmen artan oranda bir göçmen çocuk nüfusu ile karşı karşıya kalınması, göçmen çocuklara ilişkin politikaları daha da önemli hale getirmektedir.

“Çocukların başa çıkma kapasiteleri yetişkinlerde olduğu gibi tam anlamıyla gelişmediği için acil durum sonrasında ortaya çıkan kaotik duruma adapte olmaları daha zor olmaktadır (Yavuz ve Mızrak, 2016: 175).” Bu çerçevede göçün sosyal ve psikolojik maliyetleri göçmen çocuklar tarafından ciddi bir şekilde hissettiği unutulmamalıdır (Suárez-Orozco, 2016: 29). Göçmen kitlesi içerisinde en mağdur kesimi şüphesiz çocuklar oluşturmaktadır. Çocuklar, göç süresince, kimi zaman ihmal ve yetersizlikler nedeniyle mağdur olurken kimi zaman da ticari bir mal gibi bir yerden bir yere götürülmekte ya da bir nedenle göç etmek durumunda kalmakta ve farklı şekillerde istismara uğramaktadırlar. Bu nedenle çocuklar, göçmenler arasında yeni ve önemli bir grup olarak değerlendirilmektedir. 2000’lerden itibaren göçmen çocuklar konusu göç tartışmalarının içerisine girmiştir (Özservet,2015: 99; Yılmaz, 2015: 476-477).

Genellikle herhangi bir mülteci nüfusun yarısından fazlası çocuklardır. Mülteci çocuklar ilk önce ve en önemlisi çocuktur ve çocuklar olarak özellikle ihtiyaçları vardır (BMMYK, 1994: 17). Göçmen çocuklar için dil sorunlarının çözülerek uyumlarının

sağlanıp, eğitime erişimleri, temel yaşam gereksinimlerinin karşılanması ardından, önem verilmesi gereken başlıca konular arasında yer almaktadır. Türkiye tarafından da onaylanan mültecilerin hukuki statülerini düzenleyen Cenevre sözleşmesinde (22. md) yer alan taraf devletler ilköğretim konusunda mültecilere kendi vatandaşları ile aynı muameleyi gösterirler ifadesi ile mülteci çocukların eğitim hakkı hükme bağlanmıştır (Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, 1999: 56).

Fakat Türkiye’de bulunan göçmen çocukların okullara kayıt olabilseler bile eğitim sürecinde birçok sorunla karşılaşmakta olduğu; göçmen çocukların, mevcut oyun alanlarına yeterince katılamadıkları, büyük çoğunluğunun çalışmakta olduğu ve zor şartlarda kapalı alanlarda vakit geçirdiği gözlenmektedir. Çocuğun en temel haklarından olan ve gelişimi açısından da önemli olan oyun oynama faaliyetini gerçekleşmemesi göçmen çocuklar için tehlikeli bir durum olarak da görülmektedir (Özservet, 2015: 100).

Göçmenler içerisinde 2007 yılı itibariyle karşılaşılan bir diğer grup ise göçmen çocuklar içerisindeki refakatsiz çocuklardır (Atasü- Topçuoğlu, 2014: 91). Göçmen gruplar içerisinde çocuklar kırılgan olarak nitelendirilebilecek gruplar arasında yer alırken herhangi bir ebeveynin yokluğunda göç etmek zorunda kalan refakatsiz çocukların durumu ise durumu daha da özel kılmaktadır. Düzensiz göçün mağdurları olarak refakatsiz çocuklar bu süreçten olumsuz olarak en fazla etkilenen gruplar arasında yer alırken ebeveyn ya da bir akraba gözetiminden uzak bir şekilde başka ülkeye gelmek zorunda kalarak çifte dezavantajlılığı tecrübe etmektedir (Kahraman, 2018: 218-219).

Göçmen çocuklar içerisinde daha korumasız ve hassas olarak nitelendirilen, bu çalışmanın da konusunu oluşturan refakatsiz çocukların, ülkenin çocuk ve göç politikalarından ve sosyal politika anlayışından diğer gruplara kıyasla daha çok etkilendiği

düşünülmektedir. Bu kapsamda bir sonraki bölümde refakatsiz çocuklara ilişkin bir kavramsal çerçeve oluşturulmasının ardından, bu gruba ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

II.3. Refakatsiz Çocuklar

Göçmen çocuklar, sıklıkla, sadece aileleriyle göç eden çocuk ve gençler olarak ele alınmışlar ya da sömürünün edilgen kurbanları olarak görülmüşlerdir. Son zamanlardaki göç dalgaları içinde birey ya da ailecek göç edenlerin yanında yeni alt grup da ortaya çıkmıştır. Artan küresel göçlerle birlikte, önemli sayıda olduğu gerçeğinin unutulmaması gereken tek başına göç eden çocuklar, teknik adıyla refakatsiz küçükler ya da refakatsiz çocuk göçmenler olarak ifade edilebilmektedir (Atasü Topçuoğlu, 2012: 21; Karataş,Tılıç, Atasü Topçuoğlu, Demir, 2014: 11).

Yapılan uluslararası literatür taraması sonucunda refakatsiz çocuk tanımı üzerinde tam bir fikir birliğinin sağlanamadığı ve tanımlara bakıldığında kavram karmaşası yaşandığı görülmektedir. Literatürde İngilizcesi **“unaccompanied minor/child; unaccompanied foreign minör”**; Türkçe’de ise **“refakatsiz çocuk, refakatsiz göçmen çocuk, refakatsiz sığınmacı/mülteci küçük”** kavramları kullanılmaktadır. Bu grubun durumu ve gruba yönelik politikalardan önce refakatsiz çocuklara ilişkin kavramsal bir çerçeve oluşturulması gerekmektedir. Kavram karmaşası bir sonraki alt başlıkta daha ayrıntılı olarak tartışılarak, hem kullanılan kavramlar hem de kavramın kapsamı anlatılmıştır.

II.3.1. Refakatsiz Çocuklarla İlgili Kavramsal Çerçeve

Refakatsiz çocuklara ilişkin tanımların içeriğinin hemen hemen aynı olmasına rağmen, ‘refakatsiz çocuk’ kavramında genel bir birlik sağlanamamıştır. Kavram karmaşasına ve tanımlara örnekler şu şekilde sıralanabilir:

Tablo 2: Refakatsiz Çocuklara İlişkin Kullanılan Kavram ve Tanımlar

REFAKATSİZ ÇOCUKLARA İLİŞKİN KULLANILAN KAVRAM VE TANIMLAR		
Kaynak	Kullanılan Kavram	Kullanılan Tanım
Çocuğun Yüksek Yararının Belirlenmesine Dair BMMYK Kılavuzu	Refakatsiz çocuk	Her iki ebeveyninden ve akrabalarından ayrı düşmüş ve yasal olarak veya çocuğa bakmakla yükümlü bir yetişkinin sorumluluğu altında olmayan çocuklar
RefugeeChildren: Guidelines on Protection and Care, (1994: 121-122)	Unaccompanied children (refakatsiz çocuklar); unaccompanied minör (refakatsiz çocuklar)	Refakatsiz çocuklar her iki ebeveyninden ayrılmış ve yasalara veya geleneklere göre sorumlu olan bir yetişkin tarafından bakılmamaktadır.
Kurtul, (2014) Refakatsiz ve Ailesinden Ayrı Düşmüş Çocuklar'a İlişkin Kurumlar arası Rehber İlkeler	Refakatsiz çocuk; refakatsiz küçük	Her iki ebeveyninden ve diğer akrabalarından ayrılmış ve yasayla veya gelenek yoluyla ona bakmakla sorumlu bir kişi tarafından bakılmayan çocuklardır.
IOM-Göç Terimleri Sözlüğü, (2018: 70).	Refakatsiz küçükler (unaccompanied minors),	Reşit olmayan ve tabiiyetine sahip oldukları ülke dışında olup, anne babaları, vasi veya kanunen veya geleneklere göre onlardan sorumlu başka bir yetişkinin refakat etmediği çocuklar
YUKK 3(1-m) md.	Refakatsiz çocuk	“Sorumlu bir kişinin etkin bakımına alınmadığı sürece, kanunen ya da örf ve adet gereği kendisinden sorumlu bir yetişkinin refakati bulunmaksızın Türkiye’ye gelen veya Türkiye’ye giriş yaptıktan sonra refakatsiz kalan çocuk” olarak tanımlanmaktadır

Geçici Koruma Yönetmeliği Md. (3/m)'de;	Refakatsiz çocuk	Sorumlu bir kişinin etkin bakımına alınmadığı sürece, kanunen ya da örf ve adet gereği kendisinden sorumlu bir yetişkinin refakati bulunmaksızın Türkiye'ye gelen veya Türkiye'ye giriş yaptıktan sonra refakatsiz kalan çocuğu,
KDK, (2018: 173);	Refakatsiz çocuk	Ülkeye kanunen ya da örf ve adet gereği kendisinden sorumlu bir yetişkinin refakati bulunmaksızın giriş yapan çocuk
Salmerón-Manzano; Manzano-Agugliaro (2019)	Unaccompanied minors (refakatsiz minik); unaccompanied foreign minör (refakatsiz yabancı küçük)	AB'ye üye olmayan bir devletin vatandaşı olan veya 18 yaşın altındaki vatansız bir kişi olan ve ülke topraklarına girerken yetişkin olmayan bir kişi"
Drammeh, (2010: 10)	Unaccompanied migrant minors; unaccompanied minör	"Refakatsiz küçük" terimi, göçmenlik durumlarına ve iltica başvurusunda bulunup bulunmadıklarına bakılmaksızın, 18 yaşın altındaki, kendilerini menşe ülkeleri dışında bulan bütün refakatsiz ve ayrık çocukları içerir.
Düzel, Alış: (2018: 258)	Refakatsiz göçmen çocuk	Ebeveynlerinden ayrı kalmış olan ve hukuken kendisinden birinci derecede sorumlu olacak birinin bulunmadığı kişidir.

Kaynak: Bu tablo yazar tarafından derlenerek oluşturulmuştur.

Refakatsiz çocuklar, her iki ebeveyninden de ayrı olan ve yasaya da töreye göre kendisinden sorumlu olan başka bir yetişkin tarafından da bakılmayan çocuklardır. Yetim yerine refakatsiz küçük veya refakatsiz çocuk terimi kullanılmalıdır(BMMYK, 1994: 121).

Ayrıca refakatsiz çocuk konusunda kültürel uygulamalara ve mültecilerin örneğin "refakatsiz" olarak tanımlanma biçimlerine aşina olmak da önemlidir. Bazı ülkelerde çocuğun babanın ailesiyle beraberken eşlik ettiği kabul edilir ve annenin ailesi ile birlikte olduğunda refakatsiz olarak kabul edilebilir (Working with Unaccompanied Children: A Community-based Approach, 1996: viii). Bu da farklı ülkelerdeki istatistiğe

dayalı bir araştırma yaparken ve de küresel düzeyde genel olarak durumu analiz ederken göz ardı edilmemesi gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dikkat edilmesi gereken bir başka konu ise refakatsiz çocuklar ile ailesinden ayrı düşmüş çocukların aslında birbirinden farklı olmasıdır⁵. Çocuklar hiç tanımadıkları bir grupla yola çıkabildikleri gibi, içlerinde tanıdıkların da olduğu bir grupla da yola çıkabilmektedirler. Tanıdık kişiler, küçük kardeş, ağabey, abla, akraba hatta çocuğun ebeveyni de olabilmektedir. Çocuk tanıdıklarını, ülke sınırlarının olağanüstü geçiş koşullarında kaybetmiş olabileceği gibi, Türkiye’ye geldikten sonra da ailesinden ayrılmış olabilmektedir. Bazen göçmen aile, bilinçli olarak ikiye ayrılarak, “iki ayrı hikâye” ile şanslarını denemektedir. Böylece, çocuk olmanın da özel korunma avantajlarından (geri gönderme yasağı vb.) yararlanma isteğiyle, ailesiyle birlikte gelmesine rağmen yalnız geldiği bildiriminde bulunan çocuklar da olduğu söylenmiştir (Karataş vd.2014: 17). Burada bahsedilen tanımda ailesinden ayrı düşmüş olan ve yanında kültürel vasisi bulunan çocukların refakatsiz çocuklarla birlikte ele alındığını görmekteyiz. Çocuğun Yüksek Yararının Belirlenmesine Dair BMMYK Kılavuzu’na göre, “Ailelerinden Ayrı Düşmüş Çocuk”, “Her iki ebeveyninden veya yasal olarak veya teamülen çocuğa bakmakla birinci dereceden yükümlü kişiden ayrı düşmüş, ancak diğer akrabaları yanında olan çocuklar” olarak tanımlanmaktadır. Refakatsiz çocukların veya ‘Ailelerinden Ayrı Düşmüş Çocuklar’ın farklı anlamları olsa da, aileleri dışındaki akrabaları ile birlikte olan çocukların da refakatsiz çocuklar kadar incinebilir olmasından dolayı ‘Ailelerinden Ayrı Düşmüş’ teriminin kullanılmasını teşvik etmektedir (BMMYK Çocuğun Yüksek Yararlarının Belirlenmesine Dair BMMYK Kılavuz’larından aktaran Gürle, 2012: 15-16). BMMYK

⁵Bu çalışma iki grubun ayrımı gözetilerek yürütülmüş olsa da literatürde keskin bir ayrım yapılmadığından dolayı, zaman zaman ailesinden ayrı düşmüş çocuklarla birlikte yürütülen araştırmalara yer verilen bilgilere de değinilmiştir.

belgelerinde ve yapılan bazı araştırmalarda refakatsiz çocuklar ile ailesinden ayrı dūřmūř, yanında anne babasından ayrı bir büyükle birlikte gelen çocuklarla birlikte refakatsiz çocuklar kapsamında ayırım gözetilmeden ele alındığı görülmüştür.

Göç neden ve sonuçlarından, ülkelerin göç ve göçmen politikalarından birebir etkilenen göçmen çocuklar içerisinde şüphesiz daha hassas grup olarak karşımıza çıkan refakatsiz çocuklar, devlet koruması altında kalmalarıyla da sadece göç politikası değil göç ettikleri devletin çocuk koruma politikasından da etkilenmektedirler.

Bu nedenle refakatsiz çocuklara yönelik yürütölen politikaların tespiti önemli görölmektedir. Bu çerçevede Türkiye'deki refakatsiz çocuklara yönelik hem hukuki hem de kurumsal düzenlemeleri içeren uygulamalara bir sonraki bölümde yer verilmiştir.

II.3.2. Refakatsiz Çocuklarla İlgili Diğer Ülke Örnekleri

AB'ye üye devletlerden neredeyse yarısı, Belçika Bulgaristan, Finlandiya, Hırvatistan, Macaristan, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, İsveç, Slovenya Slovakya, İngiltere, 2017 için başvuran refakatsiz küçüklerin alımını, korunmasını veya bakımını iyileştirmeye yönelik özel tedbirler uygulamıştır (EMN, 2018: 37-38). AB'ye Üye Devletler tarafından üstlenilen tedbirlerin çoğu, bu küçükler için hem kapasite (Lüksemburg, Macaristan, İtalya, İngiltere) hem de kalite (Belçika, İsveç, Hollanda, Finlandiya) açısından alımı iyileştirmeyi amaçlamıştır (EMN, 2017: 38).

Bu kapsamda hem ABD'deki hem de AB üyesi ölkelerden tesadüfi yöntemle belirlenen Almanya ve Belçika'daki refakatsiz çocuklara yönelik durum kısaca ele alınmıştır.

II.3.2.1. ABD

Köklü bir göç deneyimine sahip olan ve halen yoğun bir şekilde göç alan ABD'deki refakatsiz çocuklardan “Vatandaşlık ve Göçmenlik Hizmetleri” sorumludur. Refakatsiz çocukların iltica başvuruları tüm iltica başvuruları içerisinde en yüksek öneme sahiptir. ABD'deki refakatsiz çocuklara, Unaccompanied Refugee Minors Program (URM) (Refakatsiz Sığınmacı Küçükler Programı) kapsamında bakım hizmeti sağlanmaktadır (Barış ve Boztilki, 2017: 222). URM programı, dünyadaki en savunmasız çocuklardan zulüm, şiddet veya tacizden kaçan ve bir ebeveyn veya veli olmadan ABD'ye girenlere hizmet etmektedir. Program, refakatsiz mülteci çocuklara gerekli bakım ve hizmetleri sağlamak için eyaletler ve yerel URM sağlayıcıları ile birlikte çalışmaktadır. Mülteci Yeniden Yerleşim Dairesi⁶, desteğiyle, ülkeler programı yönetir ve denetler; program ve mali gereksinimlerin karşılanmasını sağlar (acf.hhs.gov, 2019).

URM Programı kapsamında çocuklara; barınma, yiyecek, giyecek ve diğer ihtiyaçlar için dolaylı finansal destek, sosyal hizmet uzmanları tarafından yoğun vaka yönetimi hizmetleri, İngilizce dil eğitimi, bağımsız yaşam becerileri gelişimi, sağlık, diş ve zihinsel sağlık bakımı, iş eğitimi ve kariyer gelişimi becerileri, kültürel yönelim ve sosyal bütünleşme, etnik ve dini mirasın korunması, güvenlik planlama, göçmenlik yardımının koordinasyonu, aile takibi ve yeniden birleşme hizmetleri sunulmaktadır (acf.hhs.gov, 2019).

Program, koruyucu ebeveynler, refakatsiz eski mülteciler, gönüllüler, inanç toplulukları liderleri, etnik topluluk liderleri, öğretmenler ve antrenörler, işletme sahipleri ve diğerleri gibi çok çeşitli topluluk üyelerinin katılımına dayanmaktadır (acf.hhs.gov,

⁶ URM ve Mülteci Yeniden Yerleşim Dairesi hakkında ayrıntılı bilgi için <https://www.acf.hhs.gov/orr> adresine bakabilirsiniz.

2019). URM sistemi ulusal koruyucu aile sisteminden farklı olarak doğrudan bakım veya tek başına yaşamını sürdürecektir şekilde finansal destek sağlamaktadır. ABD’de refakatsiz çocukların iltica başvuruları 2012 itibariyle artarak devam ettiği bilinmektedir (Barış ve Boztilki, 2017: 222).

II.3.2.2. Belçika

Refakatsiz çocuklar grubunu 1990'ların başında ayrı bir grup olarak tanımlamaya başlayan Belçika’da; 2004-2008 döneminde yılda yaklaşık 1.800 refakatsiz çocuk varken 2015 yılında bu sayı 5.047’ye ulaşmıştır. Refakatsiz çocuklar, yaş, cinsiyet, menşe ülkesi, uyruk, göç sebepleri, göç yörüngeleri ve aile üyeleriyle temas derecesi bakımından heterojen bir grubu temsil etmekle birlikte çoğunluğu erkek çocuklardan oluşmaktadır. Ve çocukların yaklaşık % 60'ı 16 ya da 17 yaşındadır (Graeve, Vervliet ve Derluyn, 2017:1-4).

Belçika’da iltica başvurusunda bulunan veya bölge ya da sınırda tespit edilen refakatsiz her çocuğun Adalet Bakanlığındaki Vasilik hizmetine yönlendirilmesi gerekir (Vlaanderen, 2019). Her refakatsiz çocuk için kişisel bir vasi atanır (Graeve, vd. 2017: 5). İki ila dört hafta süren gözlem aşamasında, reşit olmayan kişinin kimliğini (isim, uyruğu) ve yaşını tıbbi bir yaş değerlendirme testiyle reşit olmayan kişinin gerçekten refakatsiz olup olmadığını kontrol edilmektedir (Graeve, vd. 2017: 5). Belçika’daki refakatsiz çocuklar için en uygun konaklama imkânı 40 kişi kapasiteli kabul merkezleri veya ailelerdir. 12 yaşından küçük olanlar için koruyucu aileler en iyi çözüm olarak görülmektedir. Bu durumda aile yanında da merkezlerde edindikleri olanaklardan yararlanabilmeleri sağlanarak sıkı bir şekilde denetlenmesi gerekmektedir (Karataş vd., 2014: 90). Belçika’da tüm çocuklar (refakatsizler de dahil) 6 ve 18 yaşları arasında zorunlu

eğitim almak durumundadır. Zorunlu eğitim refakatsizler için Yabancılar Kayıt Sistemi'ne girdiklerinden itibaren 60. günden itibaren başlamaktadır. Eğer çocuk yasadışı olarak bulunuyorsa, onların da eğitim hakkı bulunmaktadır (Karataş vd., 2014: 92)

Serbest çalışan veya gönüllü vasiler refakatsiz çocuk başına ücret almaktadır. Refakatsiz çocuğun vasisine, onun hakkında kalıcı çözüm bulmaya yönelik olarak görevler verilmektedir. Bunlardan biri ailesinin araştırılması ve ailenin birleşimidir. Buna yönelik olarak Kızılhaç'ın bir hizmeti de bulunmaktadır. Belçika Göç Dairesi'nin ilgili birimi 'Minors Bureau of the Entry and Residence Directorate' ile Dışişleri Bakanlığı'nın imkânları da bu konuda seferber edilebilmektedir. Fakat bu konuda sınırlı sayıda ilerleme gerçekleşmiş olup, ayrıca çocuk mahkemeleri de küçüklerin ülkelerine dönüşlerini zorlaştıran kararlar vermektedir (Karataş vd., 2014: 91). Vasilik, refakatsiz çocuk 18 yaşına geldiğinde sona ermektedir (Graeve, vd. 2017: 7).

II.3.2.3. Almanya

Refakatsiz çocuklar tarafından yapılan ilk sığınma başvurularının gelişimine bakıldığında, 2013 ve 2016 arasında, 2.486'dan 35.939'a kadar ciddi bir artış gözlemlenmiştir (Tangermann ve Hoffmeyer-Zlotnik, 2018: 21). Ayrıca, Almanya'ya gelenlerin büyük çoğunluğu 14-17 yaşları arasındadır (Tangermann ve Hoffmeyer-Zlotnik, 2018: 20).

Almanya'da, çocuk ve gençlik refah yasası ile göçmenlik yasası arasında bir ayırım yapılması gerekliliği ifade edilmekle birlikte, refakatsiz küçük mültecilerle ilgilenmek için çocuk ve gençlik refahı yasası ile ilgili en önemli yasa Sekizinci Sosyal Kod'dur. Yasa, tüm gençlerin gelişimlerini ve eğitimlerini kendine güvenen ve sosyal bir

kişi olarak teşvik etme hakkını tanımlamaktadır. Ayrıca, bireysel ihtiyaçlara ve yapısal ihtiyaçlara dayalı sosyo-eğitim hizmetlerine erişimi düzenlemektedir (Ludwig, 2018).

Refakatsiz ocuklar, Almanya'ya geldiklerinde Gençlik Dairesi tarafından gözetim altına alınmaktadırlar. Refakatsiz ocukların yerleştirileceğı yerden ve sonraki işlemlerden Gençlik Dairesi sorumludur. Yanında kimlik kartı veya kimlik yerine geçecek başka bir belge yoksa, yaşı bir yaş değerlendirmesi (tıbbi raporlar yoluyla) sonucu belirlenir. Yaş değerlendirmesi sonucu reşit yaşıta olduğı belirlenirse, yetişkin mültecilerin gitmesi gereken bir ilk varış merkezine yönlendirilir (handbookgermany.de/tr, 2019).

Öte yandan, reşit olmadığı belgelerle belirlenir veya kanıtlanırsa, öncelikle Almanya'da veya Avrupa'da birlikte yaşayabileceğı ve yaşamak isteyebileceğı akrabaları olup olmadığı kontrol edilecektir. Aksi takdirde, refakatsiz çocuktan sorumlu Gençlik Dairesine yönlendirilir ve diğeri ihtiyaçlarıyla (okul, eğitim, oturma durumu vb.) ve ocuk için sorumlu, yasal temsilcisi ve vasisi olacak, koruyucu bulmakla ilgilenir. Refakatsiz ocuğın kendi ülkesinin kanunları uyarınca yasal olan yaşa gelene kadar ocuk adına verilecek kararlardan bu koruyucu sorumludur (handbookgermany.de/tr, 2019).

Almanya'da, altı ya da yedi yaşıtan itibaren çocukların okula başlamaları gerekir. Buna mülteci çocukları da dâhildir. Altı yaşından büyük mülteci çocukları, genelde Almanya'ya geldikten hemen sonra okula gitmeye başlamak zorundadırlar. Fakat bu konudaki düzenlemeler eyaletten eyalete değışiklik gösterebilmektedir. Ayrıca Almanya'da zorunlu eğitim 9 yıldır (handbookgermany.de/tr, 2019).

ocuk eğer ebeveynlerini ya da diğeri aile üyelerini arıyorsa, Alman Kızıl Haç arama servisi (GRC Tracing Service) Almanya'da ve dünya çapında birçok aile üyesinin bulunmasına yardımcı olmakta ve aileleri bir araya getirmektedir. TracetheFace adlı online

bir portalda, tek bir fotoğrafla bile ailesini veya kayıp akrabalarını arayabilecekleri siteye kayıt olmak için çocuğun tek yapması gereken geçerli bir telefon numarası vermektir (handbookgermany.de/tr, 2019).

Koruyucu ve Gençlik Dairesi 18. doğum gününden sonra artık refakatsiz çocuktan sorumlu değildir ve artık çocuk kendi adına yasal kararlar verebilir. 18 yaşı itibariyle bulunduğu müşterek yaşam alanından ayrılmak, kısıtlı sağlıklı hizmetlerine sahip olmak ve eğitimiyle ilgili desteği kısmen ya da tamamen kaybetmekle karşı karşıya kalabilmektedir (handbookgermany.de/tr, 2019).

Refakatsiz küçük mültecilerin yasal dayanağı çok karmaşık olduğu ve yasal düzenlemelerin - ulusal, Avrupa ve uluslararası - son yıllarda sürekli değişmiş olduğu belirtilmektedir (Ludwig, 2018).

II.3.3. Türkiye’de Refakatsiz Çocuklar

Son yıllarda gittikçe artan bir düzenli ve düzensiz göçmen akışı yaşamakta olan Türkiye’den önemli sayıda göçmen geçmekte veya Türkiye’de kalmaktadır. Geçen göçmenlerin de kalma süreleri kimi zaman seneleri bulmaktadır. Buna bağlı olarak son yıllarda kalan ve Türkiye’den geçen göçmen sayısının içinde AÇSHB’ye bağlı koruma altında olan refakatsiz çocuk sayısı artmaktadır. Çocukların nasıl ve neden refakatsiz olduklarının ise birçok sebebi vardır (Karataş vd., 2014: 11).

Refakatli çocuklar genelde aile ya da yakınlarının göç nedenleri ve tercihleri doğrultusunda sürüklenmişlerdir. Diğer taraftan refakatsiz çocukların göçü, kimi zaman çevreden bir yardım olsa da kendi iradeleri ve kendi becerileriyle olmaktadır (Atasü-Topçuoğlu, 2012b: 47). Atasü-Topçuoğlu’nun araştırmasındaki mülakatlara göre; refakatsiz çocukların göç nedenlerinde diğer göç etmiş çocuklar gibi ekonomik nedenler, savaş ortamından kaçma ya da sığınmacılık yer alırken diğer göç nedenlerinden farklı olarak tek başına alınan göç kararında karşımıza eğitim faktörü çıkmaktadır. Ayrıca refakatsiz çocukların çoğunun göç yolculuğuna kendi rızaları ile çıktığı görülmektedir (Atasü Topçuoğlu, 2014: 94).

Sakin bir yaşam, iyi bir gelecek ve iş bulabilmek arzusuyla, insanca yaşama olanağını nerede bulabileceklerine inanıyorlarsa oraya çok zor koşullarda giden refakatsiz çocukların aileleriyle bir arada güven ve refah içerisinde bir hayattan mahrum kalması, hayatlarında tamiri zor birçok problemlere yol açmaktadır (Atasü-Topçuoğlu, 2012: 51; KOREV, 2017: 8). Atasü Topçuoğlu, 2014; Hicks vd. 1993 ve Bean vd. 2007 çalışmalarında ifade edildiği üzere refakatsiz çocukların aileleriyle birlikte olanlara göre özlemin yanında yoğun bir kayıp ve yalnızlık duygusu da yaşamaları nedeniyle, psikolojik

olarak daha incinebilir durumda olduğu ortaya konulmuştur. İkamet yerinin değışmesi ve devamında ulaşılan ÷lkeye uyum sağlama süreci göçmenler için farklı sorunları beraberinde getirirken göçmen gruplar arasında en kırılgan kesimleri oluşturan refakatsiz çocuklar için süreç daha dramatik bir hal almaktadır (Kahraman, 2018: 218-219).

Refakatsiz çocukların ÷lkesinden ayrılık nedeni her ne olursa olsun zor koşullar altındaki yolculukları sonrasında da geldikleri ÷lkede alışık olmadıkları durumlara adapte olmaları gerekmektedir. Her şeyi yalnız başlarına üstlenmeleri gerekmektedir (Gürle, 2012: 14). Refakatsiz çocuğun İl Göç İdaresi Müdürlüğünden sonra yurda teslimi sonrasında ele alınabilecek sorunlar da vardır. Bunlardan sağlık sorunu ve sağlık hizmetlerine erişimi İl Göç İdaresi Müdürlüğünce verilen kayıt belgesi ile birlikte AÇSHB tarafından genel sağlık sigortalarının yapılması ile kolaylaşmaktadır (Kurt, 2018: 5).Refakatsiz çocuklara yönelik sağlık hizmetlerine erişimleri kayıt altına alınmalarıyla mümkün olmaktadır. Kayıt altına alınan refakatsiz çocukların sağlık giderlerinin tümü 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (md 6) çerçevesinde karşılanmaktadır (Düzel ve Alış, 2018: 267).

Refakatsiz çocukların karşılaştığı sorunlar olarak, ‘Türkiye’de Refakatsiz Çocuklara Erişim ve Çocuğun Yüksek Yararına Yönelik Hizmet Sunumunun Teşvik Edilmesi Projesi Değerlendirme Raporu’nda; Türkçe öğrenme, eğitim sürdürme, sağlık hizmetlerine erişim ve uyum ve iletişim sorunları olarak sıralanmıştır. Ayrıca güvenli bir yerde barınma, psiko-sosyal destek, hukuki destek gereksinimi içindedirler (Karataş vd. 2014). Refakatsiz çocukların temel sorunlarından bir diğeri de AÇSHB’nin yerleştirildikleri birimde birçok farklı kültürden yabancının bulunması nedeniyle oluşabilecek zorluklardır (Kurt, 2018: 5).

Ailesiyle ya da tek başına göç eden çocukların Türkiye’de eğitime katılmalarının genelde sorunlu olduğu sıkça dile getirilmektedir (Atasü Topçuoğlu, 2014: 98). Bu nedenle eğitim dışında olmalarının da bir sonucu olarak da ifade edilebilecek, çocuk işçiliği ile refakatsiz çocuklar açıkça sömürülmekte ve en kötü uygulamalarına maruz kalmaktadır. Refakatsiz çocuklar, yerli çalışanlara göre daha düşük ücret almakta ve hatta kimi zaman da ücret alamamaktadırlar (Atasü Topçuoğlu, 2014; 98; Karataş vd. 2014: 57).

Refakatsiz çocukları bekleyen durumlardan biri de, ulaştıkları ülkelerde suç çetelerinin eline düşme ihtimalleridir. Suç çetelerinin yakından takip ettiği bilinen refakatsiz çocuklar, hırsızlık, gasp, uyuşturucu kuryeliği gibi suçlara yöneltilmenin yanı sıra, fuhuşa zorlanma, tecavüze uğrama gibi ağır travmatik durumlara da maruz kalmaktadır. Ayrıca suç çetelerinin çocukların organ ve dokularından faydalanması nedeniyle sağlıklarını ve yaşama haklarını kaybetmeleri de diğer bir risk olarak karşımıza çıkmaktadır (Düzel ve Alış, 2018: 264). Gerekli önlemler alınmazsa refakatsiz mülteci çocukların çok farklı istismar türleri ile karşı karşıya kalabilmeleri kaçınılmazdır (Kahraman, 2018: 231). Refakatsiz çocuklara özgü bir başka sorun olarak ise çocuklara vasi atanamaması konusudur (Saruç, 2019:142).

Çetin, (2008: 150) araştırmasında ise kurum bakımı altında kalıp ailesi olan çocukların aileleri ve kardeşleri ile iletişimlerinin çok sağlanamadığı, yaşları büyüdükçe kaldıkları kurum dışında sosyal tehlikelere ve risklere karşı korunamadıkları gözlenmiştir. Meslek edinme, istihdam sorunları ve kuruluştan ayrılma sonrasında destekten yoksun kalma gibi önemli sorunlarla karşı karşıya olduklarını da ifade etmiştir (Çetin, 2008: 150).

2015'te deniz yoluyla Avrupa'ya ulaşanların %25'inin çocuktur. Bu çocuklar içerisinde 10 bin refakatsiz çocuğun Avrupa'ya ulaştıktan sonra kaybolduğu ve büyük bir kısmının insan ticareti yapan çetelerin eline düştüğünden korkulduğu belirtilmektedir (Çarmıklı ve Kader, 2016: 15-16). 2015-2016 yıllarında Avrupa'ya yoğun olarak bir refakatsiz çocuk girişi olmuştur (Tangermann ve Hoffmeyer-Zlotnik, 2018:14).

Refakatsiz küçüklerle ilgili istatistikler 2005 yılında başlamaktadır (Atasü Topçuoğlu, 2012: 45).“İç İşleri Bakanlığı verilerine göre, 2005-2012 yılları arasında, toplam 876 refakatsiz göçmen çocuk sığınma talebinde bulunmuştur. Refakatsiz çocukların en çok Afganistan, Somali, İran ve Irak'tan gelmekte olduğu belirtilmiş ve bu sayıya Suriyeli göçmen çocuklar dahil edilmemiştir (Atasü-Topçuoğlu, 2012: 45).”Eraslan'ın 2016 yılında yaptığı açıklamada geçici barınma merkezlerinde 290 Suriyeli çocuğun hem annesin hem de babasını kaybettiği ifade etmiştir bir diğer önemli nokta ise bireylerinden birini kaybeden çocukların sayısındaki fazlalıktır. 3969 çocuğun babasını 390 çocuğun ise annesini kaybettiği göz önünde bulundurulursa refakatsiz olma tehlikesi altında olan çocukların ciddi bir düzeyde olduğu söylenebilir (TBMM 2016'dan aktaran Kahraman 2018: 227).AÇSHB Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bağlı kuruluşlarda ise 01 Ağustos 2017 itibari ile 159'u Suriyeli olmak üzere 497 yabancı uyruklu çocuk hizmet almaktadır (KDK, 2018: 173).⁷Refakatsiz mülteci çocuklara yönelik oluşturabilecek politikalarda mevcut durum analizi gerçekleştirebilmek için Türkiye'deki refakatsiz çocuk sayısını bilmek önemlidir. Türkiye'deki refakatsiz çocukların sayısı tam olarak bilinmemekte ya da bu sayı yetkililer tarafından kamuoyuyla paylaşılmamaktadır. Bu refakatsiz çocuklara ilişkin ulusal ve uluslararası kuruluşların gerçekleştirebileceği çalışmalar için bir sorun oluşturmaktadır (Kahraman, 2018: 231).

⁷ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığından güncel veriler dilekçe ile talep edilmiş fakat bilgiler paylaşılmamıştır.

Ayrıca Atasü-Topçuoğlu (2012)' araştırmasında, daha yakın ve gelmesi daha kolay olmasına rağmen Bulgaristan, Gürcistan ve Azerbaycan gibi geliş gidişin çok olduğu bazı ülkelerden refakatsiz küçüğün gelmediği de belirtilmektedir. Tespit edilen refakatsiz çocukların ağırlıklı olarak silahlı çatışma, güvensizlik ve açlık olan bölgelerden geldiği ifade edilmektedir (Atasü-Topçuoğlu, 2012: 47). Bu doğrultuda artan uluslararası göçlerle birlikte refakatsiz çocuk sayısının da arttığı bilinen bir gerçektir. Fakat birçok sorun alanı içinde olan ve devletin çocuklara ve göçmenlere yönelik politikalarından birebir etkilenen refakatsiz çocukların sayılarına ilişkin kesin bir bilgiye ulaşma gücüyle karşılaşmaktadır. Dünyada ve Türkiye'de refakatsiz çocuklara ilişkin istatistiksel verilerin yetersizliği, sorunun boyutlarının anlaşılmasını da yetersiz kılmaktadır (Düzel ve Alış, 2018: 261).

Türkiye'de tespit edilen refakatsiz çocukların yanında Türkiye üzerinden AB'ye geçen refakatsiz çocuklar da vardır. Örneğin, BMMYK (Mougne, 2010) ve AB'in ilgili raporunda (Frontex 2010) AB'ye iltica talebiyle gelen refakatiz çocukların çoğunun, özellikle de Afganların, Türkiye'den geçerek geldiği belirtilmektedir. Frontex (2010)'de özellikle Afgan ve Irak ve İran'dan gelen refakatsiz çocukların Türkiye'yi bir geçiş rotası olarak kullandığı belirtilmektedir. Ayrıca BMMYK raporunda Türkiye'den geçerek AB'ye gelen refakatsiz çocukların "tamamının" göçmen kaçakçılığı ile Türkiye'den transit olarak geçmiş olduğuna yer verilmektedir (Mougne, 2010).

Refakatsiz olduğu tespit edilen çocukların yanında tespit edilemeyen ve ilgili kurumlara eriş(e)meyen çocukların varlığının da olduğu düşünülmektedir. Refakatsiz olduğu tespit edilen çocuklara yönelik yürütülen politikalar, hem de ülkelere dönme ihtimalleri de çok düşük olan bu çocuklar için oldukça önemli görülmektedir.

Göç yolunda veya ulaşılan ülkelerde refakatsiz kalan çocukların tespiti, korunması ve bakımını konusundaki sorumluluk çocukların bulundukları ülke devletlerine düşmektedir (Düzel ve Alış, 2018: 261). Devletin ilgili tüm kurum ve kuruluşlar arasındaki tamamlayıcılık ve işbirliği refakatsiz çocukların bakımı ve korunması için kritik öneme sahiptir. Refakatsiz çocuğun tespiti ve sonrasında gerçekleşen işlemlerde birçok paydaş birlikte faaliyet göstermektedir. Refakatsiz çocuklara yönelik tespit ve sonrasındaki işlemler; ilgili hukuki düzenlemeler ve kurumlara bir sonraki başlıkta yer verilmiştir.

II.3.4. Refakatsiz Çocuklara İlişkin Uygulamalar: Hukuksal ve Kurumsal Düzenlemeler

“Her kuruluşun yetkisi, uzmanlığı ve mevcut durumla ilgilenme kapasitesine göre çocuk bakımı ve aile takibi gibi önemli alanlara yönelik özel liderlik rolleri belirlenmelidir. Ailesinden ayrı düşmüş çocuklar için çalışmak isteyen herhangi bir kuruluş süreçte yer alan diğer ortaklarla işbirliği yapmalıdır. Bunun yanında, koruma çerçevesine destek sağlanması için, örneğin medya aracılığıyla bir iletişim stratejisinin dikkate alınması önemlidir. Kuruluşlar mevcut Kurumlararası Rehber İlkeler doğrultusunda ortak bir mutabakata ve uyumlu eyleme ulaşmaya çalışmalıdır. Kuruluşların buradaki rehber ilkeleri benimsemeleri beklenmektedir (Kurtul, 2014).”Çocuğun tespiti ve sonrasında birlikte iş ve işlemler yürüten söz konusu kurum ve kuruluşlara ilişkin bilgiler özellikle ilgili gruba yönelik görev ve yetkilerinin ne olduğunun bilinmesi çalışmanın inceleme alanı açısından önemlidir. Türkiye’deki refakatsiz çocuklara ilişkin hükümleri içeren hukuki düzenlemeler;

- 4/4/2013 Tarihli 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu,

- 17/03/2016 Tarihli ve 29656 Sayılı Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik,
- 22/10/2014 Tarihli ve 29153 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği,
- 13/04/2001 Tarihli 24372 sayılı Emniyet Genel Müdürlüğü Çocuk Şube Müdürlüğü/Büro Amirliği Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği
- 3/7/2005 Tarihli ve 5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu
- 29/05/2015 Tarihli 29310 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Çocuk Destek Merkezi Yönetmelik,
- 20/10/2015 Tarihli 152065 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü Refakatsiz Çocuklar Yönergesi

olarak sıralanabilir. İlgili hukuki düzenlemeler ve sahada edinilen bilgilere göre refakatsiz çocuklara ilişkin faaliyet gösteren başlıca kurum ve kuruluşlar olarak;

- İl Emniyet Müdürlüğü Çocuk Şubeleri,
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü Birimleri Ve İlgili Barınma Merkezleri,
- İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü; İl Göç İdaresi,
- Türk Kızılay,
- sahada faaliyet gösteren diğer sivil toplum örgütleri

sayılabilir. Öncelikle 6458 Sayılı Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda(YUKK) 'da refakatsiz çocuk, özel ihtiyaç sahibi⁸ içerisinde

⁸ YUKK Md.67'de özel ihtiyaç sahipleri hakkında "(1) Özel ihtiyaç sahiplerine bu Kısımda yazılı hak ve işlemlerde öncelik tanınır. (2) İşkence, cinsel saldırı ya da diğer ciddi psikolojik, bedensel ya da cinsel şiddete maruz kalan kişilere, bu türden fiillerin neden olduğu hasarlarını giderecek yeterli tedavi imkânı sağlanır." hükümleri yer almaktadır.

değerlendirilmektedir. Bu kapsamda refakatsiz çocukların öncelik verilerek olabildiğince güvenilir ve hassas bir şekilde işlemlerinin yürütüldüğü görülmektedir.

YUKK, Refakatsiz çocuklar başlıklı Md.66.'da Uluslararası koruma başvurusunda bulunan refakatsiz çocuklar hakkında uygulanacak hükümlerde de refakatsiz çocuklarla ilgili tüm işlemlerde de *çocuğun yüksek yararının gözetilmesinin* esas olduğu belirtmiştir. Ayrıca 5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu hükümleri uygulanacağı ve *“Refakatsiz çocuğun görüşü dikkate alınarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından, uygun konaklama yerlerine veya yetişkin akrabalarının veya koruyucu bir ailenin yanına yerleştirilir. On altı yaşını doldurmuş olanlar, uygun koşullar sağlandığında kabul ve barınma merkezlerinde de barındırılabilir. Mümkün olduğu ölçüde, çocukların yararı, yaşları ve olgunluk düzeyleri dikkate alınarak, kardeşler bir arada bulundurulur. Zorunlu olmadığı sürece konaklama yerlerinde değişiklik yapılmaz.”* hükümlerine yer verilmektedir.

YUKK Md.59'da da geri gönderme merkezlerindeki *çocukların yüksek yararları gözetileceği*, aileler ve refakatsiz çocukların *ayrı yerlerde* barındırılacağına yer verilmiştir. Son olarak YUKK Md. 79 uyarınca hızlandırılmış olarak değerlendirilme⁹yapılamayacağı da ifade edilmektedir. Örnek olarak İzmir ve Aydın'daki

⁹YUKK Md.79'da hızlandırılmış değerlendirme için;“(1) Başvuru sahibinin; başvuru sırasında gerekçelerini sunarken, uluslararası korumayı gerektirecek konulara hiç değinmemiş olması, sahte belge ya da yanıltıcı bilgi ve belge kullanarak veya kararı olumsuz etkileyebilecek bilgi ve belgeleri sunmayarak yetkilileri yanlış yönlendirmesi, kimliğinin ya da uyruğunun tespit edilmesini güçleştirmek amacıyla kimlik ya da seyahat belgelerini kötü niyetle imha etmesi veya elden çıkarması, sınır dışı edilmek üzere idari gözetim altında olması, sadece, Türkiye'den gönderilmesine yol açacak bir kararın uygulanmasını erteletmek ya da engellemek amacıyla başvuruda bulunması, kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehlike oluşturması ya da bu nedenlerle Türkiye'den daha önce sınır dışı edilmiş olması, başvurusunun geri çekilmiş sayılmasından sonra yeniden başvuruda bulunması; hâllerinde, başvurusu hızlandırılmış olarak değerlendirilir. (2) Başvurusu hızlandırılmış olarak değerlendirilen başvuru sahibiyle, başvuru tarihinden itibaren en geç üç gün içinde mülakat yapılır. Başvuru, mülakattan sonra en geç beş gün içinde sonuçlandırılır. (3) Bu maddeye göre değerlendirilen başvurulardan, incelenmesinin uzun süreceği anlaşılanlar, hızlandırılmış değerlendirmeden çıkarılabilir. (4) Refakatsiz çocukların başvuruları hızlandırılmış olarak değerlendirilemez.” Hükümleri geçerlidir.

geri gönderme merkezlerinde kadınların, erkeklerin ve ailelerin ayrı bölümlerde kaldığı tespit edilmiştir. Çocukların yüksek yararı gözetilerek ayrı yerde barındırıldıkları, çocuklara ait eğitim, oyun alanları olduğu, bu bölümde öğretmenlerin, psikologların çalıştığı tespit edilmiştir. Ayrıca İzmir ve Aydındaki geri gönderme Merkezlerinde refakatsiz çocuk bulunmamaktadır (TBMM, 2017).

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, Md.123.'de ise

“Yaşı, bir belge ile kanıtlanamayan ve on sekiz yaşından büyük olabileceği şüphesi bulunan başvuru sahiplerinin ve düzensiz göçmenlerin, fiziksel ve psikolojik değerlendirmesini içeren kapsamlı yaş tespiti valiliklerce yaptırılır. Yaş tespiti yapılacak yabancılara, işlemin amacı ve süreci hakkında bilgi verilir. Tespit işlemi sonucunda yabancının yaşıyla ilgili tereddüt giderilemediği takdirde, çocuk olduğu kabul edilir. Yaş tespiti istenen başvuru sahibi veya düzensiz göçmen, hakkında kesin rapor verilinceye kadar yetkili kamu kuruluşunca ya da bu kuruluşça uygun görülecek başka bir yerde barındırılır. On altı yaşını doldurmuş olanlar, düzensiz göçmen ise özel koşullar sağlandığında geri gönderme merkezlerinde; başvuru sahibi veya uluslararası koruma statü sahibi ise kabul ve barınma merkezlerinde de barındırılabilir. Çocukların mülakatları, onlara en uygun ortamlarda yapılır. Çocuklarla yapılan mülakatlarda, idare tarafından belirlenen psikolog, çocuk gelişimci, sosyal çalışmacı, ebeveyni veya yasal temsilcisi hazır bulundurulabilir. Söz konusu uzmanlar ilgili kurumlardan talep edilir. Yapılacak bütün görüşmeler, çocukların psikolojik, duygusal ve fiziksel gelişimleri konusunda yeterli bilgiye sahip nitelikli personel tarafından yapılır. Karar aşamasında, çocuğun bütün taleplerini açık bir biçimde ifade edememiş olabileceği dikkate alınır. Mülakat görevlisi, mülakat raporunu hazırlarken çocukların mülakatına katılan uzmanın görüşlerinden de faydalanabilir. Tam teşekküllü bir devlet hastanesi veya Adli Tıp Kurumundan alınan yaş tespit raporu doğrultusunda on sekiz yaş ve üzerinde olduğu tespit edilenler hakkında, yetişkin düzensiz göçmen ya da başvuru sahiplerinin tabi olduğu usuller uygulanır.”

hükümlerine yer verilmiştir. İl Göç İdaresi Müdürlüklerince yapılan mülakatlarda özellikle çocuğa uygun bir mülakat tekniği ve ortamı sağlanarak işlem yapılmaktadır(Kurt, 2018: 4).

Çocuk Haklarına Dair Sözleşme 'de mülteci çocuklara yönelik özel bir madde bulunmaktadır. Üstelik bu madde hem refakatsiz çocukları hem de ana babası veya başka birinin himayesinde bulunan çocukları içine almaktadır. Çocuk Haklarına Dair Sözleşme' nin 22. maddesi, çocuk mültecilerin gerek insan haklarının gerekse iltica sistemine ulaşmalarının sağlanmasını, sözleşme devletlere bir yükümlülük olarak yüklemiştir. Ayrıca sözleşmede devletlerin, refakatsiz çocukların ailelerine kavuşturulması için uluslararası kuruluşlarla ve sivil toplum kuruluşlarıyla gerekli işbirliğini yapmaları öngörülmüştür (Ekşi, 2016: 564-565).

Aile birleşimi ile ilgili Geçici Koruma Yönetmeliğimd.49'da ise,

“yabancılar, başka bir ülkede bulunan eşi, ergin olmayan çocukları ve bağımlı ergin çocukları ile Türkiye’de bir araya gelmek üzere aile birleşimi talebinde bulunabilir. Bu başvurular, Genel Müdürlükçe değerlendirilir ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği halinde gerekli çalışmalar yapılabilir. Refakatsiz olduğu tespit edilen çocuklarla ilgili olarak çocukların talebi beklenmeksizin aile birleşimine ilişkin işlemler derhal başlatılır.”

hükmü geçmektedir. “Örneğin, bazı durumlarda geçici koruması olmayan ve refakatsiz olduğu düşünülen bir çocuğun, yapılan araştırmalarda aslında refakatsiz olmadığı ve ailesinin kampta kaldığı görülmesi halinde çocuk için bir ön başvuru alınmakta, gerekli tahkikat yapıldıktan sonra kendisine kimlik verilmektedir. Ardından il göç idaresi müdürlüğünce GİGM ve AFAD’a çocuğun kampa yerleştirilmesi konusuna ilişkin bilgi verilmektedir. Yazışmalar sonucunda verilen olur ile çocuk kampa, ailesinin

yanına yerleştirilmektedir. Bu uzun süreç çocuk ve aile için mağdur edici bir durum yaratabilmektedir (Aydınlı, 2017: 167).

Emniyet Genel Müdürlüğü Çocuk Şube Müdürlüğü/Büro Amirliği Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nin amacı md.(1)'de, korunmaya muhtaç olan, ihmal ve istismara maruz kalan, bulunan, evden veya kurumdan kaçan, mülteci, refakatsiz, sokakta yaşayan, sokakta çalıştırılan, oturduğu yeri haber vermekten aciz, hakkında koruma, ıslah ve/veya tedavi tedbiri alınan, suça maruz kalan, suç işlediği şüphesi altında bulunan, kimliği tespit edilemeyen çocuklara yönelik olarak polis tarafından yürütülecek hizmetleri düzenlemek olarak belirtilmiştir. Bu yönetmelikte ise refakatsiz çocuk (Md.4) *“Mülteci durumunda olan ve ölüm, kaybolma ve gözaltı gibi nedenlerle aile birliği bozulan ailenin tek başına kalan ve bir yetişkinin refakatinde olmayan çocuk”* şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca Md.4 'te *“Çocuk polisi, mevzuatın verdiği yetkiye göre; ... mülteci ve refakatsiz çocukların; Kimlik tespitini yapmak, Muhafazasını sağlamak, Kanuni mümessillerini araştırmak, Haklarında yetkili idari veya adli makamlarca verilen kararın niteliğine göre ilgili kuruluşa veya kanuni mümessiline teslimini yapmak ile görevlidir.”* Şeklinde ifade edilmektedir. Söz konusu yönetmeliğin 13. Md. 'sinde *“... refakatsiz çocuğun, kanuni mümessiline veya İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğüne teslim edilmesine kadar çocuk bakım ünitelerinde muhafazasını sağlamak,”* hükmü de geçmektedir.

Son olarak refakatsiz çocuklarla ilgili olarak **Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Çocuk Destek Merkezi Yönetmeliği 5.Md-1**'de Merkezin hizmete açılmasını il müdürlüğünce; ilin göç ve nüfus yoğunluğu, sağlık ve eğitim kuruluştan yönünden yeterliliği, vaka sayısı, ulaşım imkânları ve benzeri nedenler ile hizmet binasının özelliklerini tanıtan belgelerin yer aldığı raporla birlikte Bakanlığa teklifine bağlamıştır.

Bakanlık değerlendirmesi sonucunda, teklifin uygun görülmesi halinde merkez hizmete a ılabilmektedir. Ayrıca 5.Md-2.'de YUKK 3.md.-1/m'de tanımlanan refakatsiz  ocuklara, YUKK md. 66 gereğince hizmet verecek söz konusu merkezlerin **seksen kişilik kapasiteyi** geçemeyeceği de belirtilmektedir.

Refakatsiz  ocukların tespit ve sevk işlemleri, çocukların kurulu a kabulleri ve ayrılı ları, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarla yürütülecek işbirliği çalışmaları ve merkezlerde yürütülecek hizmetler, 20/10/2015 tarihinde yürürlüğe giren Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı  ocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü Refakatsiz  ocuklar Yönergesi (R Y)  er evesinde yürütülmektedir (KDK, 2018: 173).

R Y'nin amacı, sorumlu bir kişinin etkin bakımına alınmadığı sürece, kanunen ya da örf ve adet gereği kendisinden sorumlu bir yetişkinin refakati bulunmaksızın Türkiye'ye gelen veya Türkiye'ye giriş yaptıktan sonra refakatsiz kalan çocuklara  ocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünce sunulacak hizmetlere ilişkin usul ve esasları belirlemek olarak belirtilmiştir (R Y md.1-1).

R Y'nin  ocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğe bağlı kuruluşlara veya birimlere yönlendirilmeden önce ve yönlendirildikten sonra çocukların korunmaya muhtaçlık durumlarının incelenmesi, gerekli tedbir kararlarının alınması ve kaldırılmasına ilişkin esaslar **ile bu işlemleri yapacak kuruluşların ve birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını** kapsadığı ifade edilmektedir.

Kurulu  bakımına yönlendirilen refakatsiz çocukların bakımı öncelikle bu alanda ihtisasla tırılan kuruluşlarda sağlanacağı ve çocuğun g r    alınıarak ve yüksek yararı gözetilerek kendi uyuğundaki bir ailenin yanında bakımının sağlanabileceği

hükmüne yer verilmiştir. Çocukların bilgi ve belgelerinde gizliliğin esas olduğuna da yer verilmiştir (RÇY, 5.Md.).

RÇY 6.Md.'de çocuğun refakatsiz olup olmadığının araştırılması, uluslararası koruma başvurusu, kayıt altına alınması, yabancı kimlik numarası verilmesi ve başvuru sahiplerine kayıt belgesi verilmesine ilişkin iş ve işlemler, geçici koruma statüsünde ise kayıt altına alınıp geçici koruma kimlik belgesi verilmesine yönelik iş ve işlemler, yaşını ispatlayacak herhangi bir kimlik belgesi bulunmayan, fiziki gelişimi ile beyan ettiği yaşı uyumlu görülmeyen çocuklar için yaş tespit raporu alınması ve AÇSHB İl Müdürlüğüne teslim edilmeden önce bulaşıcı/süreğen veya madde bağımlılığı bakımından gerekli tetkiklerin İl Göç İdaresi Müdürlüklerince yapılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca, refakatsiz çocuğun AÇSHB İl Müdürlüğüne teslim edilmeden önce sağlık kurumunda gerekli muayenesi yaptırılarak toplu yaşam şekli ile ikamet edilen kuruluştaki kalmasında sağlık yönünden sakınca olmadığının raporunun da İl Göç İdaresi Müdürlüğü tarafından alınacağına yönergede yer verilmiştir (RÇY, 6. md.)

Refakatsiz çocukların kuruluşa veya birime yerleştirilmelerine ilişkin talepler İl Göç İdaresi Müdürlüklerince İl Müdürlüğüne resmi yazı ile bildirilir ve İl Göç İdaresi Müdürlüğünün bilgisi olmadan hiçbir yabancı çocuğun AÇSHB İl Müdürlüğüne yönlendirmesi yapılmaz (RÇY, 6. md.).

Yaş tespiti istenen yabancılar hakkında kesin rapor verilinceye kadar nerede kalacağına ilişkin de fiziksel gelişimine uygun GİGM tarafından oluşturulacak kabul ve barınma merkezinde barındırılmasına yer verilmiştir. Fakat Türkiye’de sadece Tekirdağ ve Yozgat illerinde kabul barınma merkezi bulunmaktadır(goc.gov.tr, 2019c).

Çocukların mülakatları İl Göç İdaresi Müdürlüğünce, onlara en uygun ortamlarda yapılır. Çocuklarla yapılan mülakatlara, çocuğun danışmanı eşlik etmektedir. Kuruluşa yerleştirilen çocukla en kısa sürede görüşerek, kuruluşu ve alacağı hizmetleri çocuğa tanıtan danışman ise kuruluş müdürü tarafından görevlendirilmektedir. Mülakat raporu hazırlanırken de çocukların mülakatına katılan danışmanın görüşleri de dikkate alınmaktadır. Hazırlanan mülakat raporunun bir örneği gizlilik ilkesine uygun olarak çocuğun şahsi dosyasında saklanmak üzere AÇSHB İl Müdürlüğüne gönderilir (RÇY,6.md; RÇY Md.10/1-d).

Geçici koruma sağlanan refakatsiz çocuklardan 0-12 yaş aralığındaki çocuklar kuruluşlara; 13-18 yaş aralığında öz bakımını yapabilen, engeli bulunmayan ve istismar mağduru olmayan çocuklar ise birimlere yönlendirilir (RÇY,8.Md.). Geçici koruma sağlanan çocuklar içerisinde ve ülke sınırlarında aile bağları bulunan çocukların aileleri hakkında sosyal inceleme yapılarak uygun görülmesi halinde çocuğun ailesi yanına döndürülmesi gerektiğine yer verilmiştir (RÇY,8 Md.)

Refakatsiz olduğu tespit edilerek kuruluşa kabul edilen çocukların bildirimleri Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğüne yapılarak, sağlık giderleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında karşılanır hükmü yer almaktadır (RÇY Md.10/1ç).

Okul öncesi eğitim çağındaki çocukların iş ve işlemleri için İl Milli Eğitim Müdürlüğü ile koordine sağlanması, zorunlu örgün eğitim çağındaki olanların okullara kayıtlarının yapılarak devamlarının etmelerine, ücretsiz Türkçe dil kurslarına katılımının sağlanmasına ve diğer yaş gruplarındaki çocukların da imkânlar ölçüsünde İl Milli Eğitim

Müdürlüğü ile koordine sağlanarak yaygın ve mesleki eğitim olanaklarından yararlandırılmasına da RÇY'nin 10. md.'sinde yer verilmiştir.

Çocuğun menşe ülke veya hedef ülkede aile birleşimi talebi olduğunda ailenin izinin sürülmesi için çocuğun talebi İl Göç İdaresi Müdürlüğüne bildirileceği, çocuklara yönelik sosyal ve sportif faaliyetlerde Gençlik Hizmetleri ve Spor İl Müdürlüğü ile işbirliği sağlanacağı ve tercümana ihtiyaç duyulması halinde, tercüman İl Göç İdaresi Müdürlüklerinin koordinesinde Valiliklerden, BMMYK büroları ile sivil toplum kuruluşlarından sağlanacağı da RÇY 10.md içerisinde yer verilen hükümlerdendir.

Kuruluşu izinsiz terk eden çocuğun kuruluşa döndüğünde de sağlık kurumunda gerekli muayenesi yaptırılarak toplu yaşam şekli ile ikamet edilen kuruluşa kalmasında sağlık yönünden sakınca olmadığının raporunun da İl Göç İdaresi Müdürlüğünce alınacağı belirtilmiştir (RÇY, 10.md).

Çocuğun AÇSHB kuruluş/biriminden izinsiz ayrılma durumunda neler yapılması gerektiğine 10. md.'de de çocuğun kuruluştan veya birimden ayrılmasına ise 11.md.'de yer verilmiştir. Bu süreçlerde de AÇSHB, İl Göç İdaresi ve AFAD ile iş birliği içerisinde dir.

Refakatsiz çocuklara ilişkin iş ve işlemlerini ayrıntılı olarak ve işbirliği içerisindeki diğer kurumlarında görevlerini belirleyen bir Refakatsiz Çocuk Yönergesi mevcuttur. Ayrıca, YUKK öncesinde hukuki düzenlemelerde refakatsiz çocuklarla ilgili düzenlemelerle karşılaşıl mamıştır.

Refakatsiz çocuklara ilişkin faaliyet gösteren kuruluşlara ilişkin bilgilere, Konya İl Göç İdaresi ve Türk Kızılay ile yapılan mülakatlar ve değerlendirmelere aşağıda sırasıyla yer verilmiştir.

II.3.4.1. İl Emniyet Müdürlüğü- Çocuk Şube

1845 tarihinde kurulan Polis Teşkilatı'nın önemli birimlerinden bir tanesi olan Çocuk Şubesi refakatsiz çocukların tespitinde önemli bir rol üstlenmektedir. Çocuk şubenin bu rolü 2001 Tarihli Emniyet Genel Müdürlüğü Çocuk Şube Müdürlüğü/Büro Amirliği Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır. Buna göre Çocuk şubenin görevi, ailesine ya da İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğüne teslim edilmesi gereken, hakkında ıslah ve/veya tedavi tedbiri alınan veya gözetiminde tutulan çocuğun ailesine, ilgili kuruma veya adli mercilere teslimine kadar muhafaza etmek, barınma, beslenme, haberleşme, temizlik gibi zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak, gerektiğinde sağlık tedavilerini yaptırtmak (Md.7) olarak ifade edilmektedir.

Aynı yönetmeliğin 4. Maddesinde “Refakatsiz Çocuk”tanımı ise Mülteci durumunda olan ve ölüm, kaybolma ve gözetim gibi nedenlerle aile birliği bozulan ailenin tek başına kalan ve bir yetişkinin refakatinde olmayan çocuk” olarak yapılmıştır.

Refakatsiz çocuklarla ilgili olarak; terk, buluntu vb. sebeplerle tek başına bulunan çocukların kolluk kuvvetleri tarafından tespit edildiği/bulunduğu bilinmektedir (KDK, 2018: 173). Yönetmeliğin bu hükmünün uygulaması Konya’da da aktif bir şekilde görülmüştür. Örneğin, Konya İl Göç İdaresine de genellikle kolluk birimleri tarafından tespit edilerek getirilmesi veya küçük bir kısmının da sivil toplum kuruluşları tarafından yönlendirilerek Göç İdaresine getirilmesi söz konusudur (Kurt, 2018: 5).

II.3.4.2. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: İl Göç İdaresi

Son yıllarda Türkiye’nin yakın komşularında yaşanan iç istikrarsızlıklar sonucunda buradaki insanların başta Türkiye olmak üzere, dünyanın çeşitli ülkelerine

yoğun bir kitlesel dış göç olayında bulunmaları, Türkiye'nin "göç yönetiminde çağın gereklerine ve dünyadaki diğer örneklere uygun adım atmayı zorunlu kılmıştır (Taş, Koçar ve Çiçek, 2017: 1370).

Bu kapsamda Türkiye, 1999 yılından itibaren AB'nin de etkisi ile başlattığı çalışmalar çerçevesinde ilk kez Nisan 2013'te Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu(YUKK)'nu çıkarmıştır. YUKK ile İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğünü (GİGM) kurarak hak ve insan temelli, sivil inisiyatifin ön planda olduğu ve güvenlikçi yaklaşımdan kısmen vazgeçildiği yeni bir politikaya yönelmiştir (Erdoğan, 2017: 17-18). 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 158 (2) md. 'de görevleri "*Göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur.*" şeklinde ifade edilmektedir.

Türkiye'nin aynı zamanda her geçen gün düzensiz ve kitlesel göçler bakımından bir "hedef" ülke haline gelmesi de dikkate alınarak YUKK yapılandırılrsa da, GİGM 'nin kuruluş ve yapılanmasının, dünya tarihinde bile çok ender rastlanan, Türkiye tarihinin ise hiç yaşamadığı büyüklükte olan bu kriz sürecine denk gelmesi bir "şanssızlık" olarak değerlendirilmektedir. GİGM ancak Nisan 2014'te kurumsallaşmış, yetkilerin İçişleri Bakanlığı'na bağlı Yabancılar Dairesi'nden devralınması ise ancak daha sonrasında mümkün olabilmiştir. Hatta bu dönemde mültecilerin kayıtlarının alınması bile yeni oluşum sürecinden olumsuz etkilenmiş, kamplar dışındaki mülteciler konusunda merkezi

kayıtlama işlemleri GÖÇ-NET adı verilen sistem üzerinden ancak 2014 yılında başlayabilmiştir (Erdoğan, 2017: 17-18).

Genel Müdürlüğün yetki, görev ve sorumluluklarının belirlenmesinde YUKK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 1 ve 4 temel mevzuat niteliğindedir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile (m.159) görev ve yetkileri belirlenmiştir. GİGM, merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatlarından oluşmaktadır. Ayrıca Genel Müdürlük merkezinde sürekli kurul ve komisyonlar bulunmakta olup Göç Kurulu'nun sekretarya hizmetleri de Genel Müdürlük tarafından yürütülmektedir (GİGM, 2019:7-8).

Merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluşan GİGM, merkez teşkilatı; Genel Müdürlük merkez hizmet birimleri, Yabancılar Dairesi Başkanlığı, Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı, İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı, Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığı, Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı, Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Personel Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, Düzensiz Göçle Mücadele Dairesi Başkanlığı'ndan oluşmaktadır. Taşra teşkilatı ise 81 ilde bulunan il göç idaresi müdürlükleri ve ilçe grup başkanlıkları, geri gönderme merkezleri, geçici barınma merkezleri, kabul ve barınma merkezleri ile insan ticareti mağdurları sığınma evlerinden oluşmaktadır (GİGM, 2019: 9). Ayrıca Genel Müdürlük 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (m.163) uyarınca yurt dışı teşkilatı kurmaya da yetkilidir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi md.1 ile oluşturulan “Göç Kurulu” ise, Türkiye'nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, stratejilerin koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmek üzere İçişleri Bakanı başkanlığında, İçişleri Bakanlığınca

belirlenecek bakanlık, kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır (GİGM, 2019: 10).

II.3.4.3. Aile, Çalışma Ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü

Cumhuriyet Türkiye'sinin ilk sosyal hizmet kurumu olan 'Türkiye Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin kuruluş ve gelişim serüveni oldukça uzun ve eskidir. Cemiyet, yaşanan savaşlar sebebiyle ailesiz kalan çocukları, Anadolu'ya göç eden ailelerin kimsesiz ve yoksul kalan çocuklarını himaye etmek amacıyla kurulmuştur. 1921 yılında şube sayısı 10 olan Cemiyetin şube sayısı, 1935'te 612'ye çıkmıştır. 1935 yılında ise "Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu" adını almıştır. Sosyal hizmetlerin tek elde toplanması amacıyla 1983 yılında 2828 sayılı SHÇEK Kanunu çıkarılmıştır (Kaynarca, 2012).

Daha sonra Türkiye'de bütüncül, kapsamlı ve tüm kurumların etkin ve gelişen koruma politikalarına uyum sağladığı bir çocuk koruma politikası kurulması hedefiyle, kanunda iyileştirilmeler sağlanmıştır. Bu kapsamda 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kapatılarak "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı" kurulmuştur. Aynı kararnameye göre, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde "Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü" kurulmuştur (Kaynarca, 2012).Korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili bakım, koruma, evlat edindirme hizmetleri ile birlikte koruyucu aile hizmetlerini koordine etme yetkisi de "Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü" tarafından yerine getirilmektedir (KOREV, 2017: 9; Yazıcı, 2012: 500).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Aile Çalışma Sosyal Hizmetler Bakanlığı şeklinde yeniden teşkilatlandırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sonrası Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

ile Aile, Sosyal Politikalar Bakanlığı birleştirilerek göç politikaları ve uygulamaları bakımından hem çalışma hayatı hem de sosyal yardım ve hizmetler konusunda AÇSHB yetkilendirilmiştir. Süreç yönetiminde kaynak olan mevzuat hükümleri de bu çerçevede değiştirilmiş yetki, sorumluluk ve görevler tek bakanlıkta toplanmıştır(Eke, 2018: 61).

Refakatsiz çocuklar ile ailesinden ayrı düşmüş çocuklar Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bağlı kuruluşlarda bakım ve koruma altına alınmaktadır. Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından Türkiye’deki Suriyeli çocuklardan korunma ihtiyacı içinde olduğu tespit edilenlerin öncelikle aile yanında desteklenmesine, mümkün olmadığında ise 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu kapsamında koruyucu destekleyici tedbirler uygulanarak hiçbir çocuğun sokakta risk altında bırakılmamasına gayret gösterilmektedir (KDK, 2018: 173).

Refakatsiz çocukların yanı sıra Türkiye sınırlarında ailesi bulunan ancak ailesi tarafından ihmal ve istismara uğradığı tespit edilen çocuklar ile aileleri tarafından bakımı sağlanamayan çocuklar da AÇSHB ’na bağlı kuruluşlarda koruma altına alınmaktadır. Söz konusu çocuklar, Çocuk Destek Merkezlerinin yanı sıra Bakanlığa bağlı çocuğa yönelik hizmet veren diğer kuruluşlardan da yararlanmaktadır (KDK, 2018: 174).Çocuk Destek Merkezleri adı altında daha önce Koruma Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri, Bakım ve Sosyal Rehabilitasyon Merkezleri ve Çocuk Gençlik Merkezleri olarak hizmet veren birimler birleştirilmiştir (Erdoğan, 2014: 71).

2007 yılında artan sayıda refakatsiz sığınmacı çocuğun gündeme gelmesiyle Türkiye genelinde refakatsiz çocuklara yönelik ihtisaslaşmış kuruluşların sayısı ülke genelinde 7’ye yükselmiştir (Çapar, 2015). 2018 itibariyle de refakatsiz çocuklara hizmet vermek üzere 10 Çocuk Destek Merkezi’nin ihtisaslaştırılmış olduğu belirtilmektedir

(KDK, 2018: 173). Bunlardan Ankara, Ağrı, Konya, Yozgat, Gaziantep, Bilecik, Erzincan, İstanbul ve Van illerinde çocuk destek merkezleri bulunduğu bilinmektedir. Bu merkezlerde 2016 yılında 288 çocuk fiilen kalmıştır. Bu sayıların çok değişkenlik gösterdiği ve zaman zaman bu çocukların toplu bir şekilde AÇSHB kuruluşlarına geldiği ifade edilmektedir (Eraslan, 2016: 7). Bunun yanında aileleriyle birleşme ihtimali olan çocuklar ve ailelerinin birleştirilmesi amacıyla AÇSHB ile AFAD işbirliğinde Adana Sarıcam Geçici Barınma Merkezi ve Şanlıurfa Harran Geçici Barınma Merkezi içinde Çocuk Koruma Birimleri oluşturulmuştur (KDK, 2018: 173; Eraslan, 2016: 7).

Kuruluşlara gelen çocukların daha çok eğitim ve öğretim sistemine dâhil edilmesini sağlanmaktadır. Çocukların göç sürecinde yaşadıkları, karşılaştıkları olumsuz yaşam deneyimleriyle ilgili psikososyal destek çalışmaları ve sosyal, kültürel, sanatsal, sportif, hobi faaliyetleri, zihinsel ve fiziksel ve duygusal gelişimlerinin desteklenmesine yönelik çalışmalar yürütülmektedir (Eraslan, 2016: 7).

Refakatsiz çocuklar, yerleştirildikleri yurtlarda 18 yaşına kadar bakım ve koruma altına alınmaktadırlar. Refakatsiz çocuklar kaldıkları kuruluştan zaman zaman izinsiz ayrılmakta, başka kentlere (ki genelde İstanbul, Ankara gibi büyükşehirlerle) gidip çalışmakta, tanıdıklarıyla temas kurmaktadırlar. Refakatsiz çocukların bir bölümü yeniden kuruluşa dönerken ya da yakalanarak kuruluşa teslim edilirken bir bölümü de sürekli kaçak durumuna düşmektedir. Bu çocuklardan bir bölümünün yasa dışı yollarla ülkeyi terk ettikleri, başka ülkelere geçiş yaptıkları öğrenilmektedir (Karataş vd., 2014: 18).

“Kuruluşa veya birime yerleştirilen çocukla kuruluş müdürü tarafından görevlendirilen danışman, en kısa sürede çocuk ile görüşerek, kuruluşu veya birimi ve alacağı hizmetleri çocuğa tanıtmaktadır. Zorunlu örgün eğitim çağında olanların okullara

kayıtlarının yapılarak devamları sağlanırken, diğer yaş gruplarındaki çocuklar da imkânlar ölçüsünde İl Milli Eğitim Müdürlüğü ile koordine sağlanarak yaygın ve mesleki eğitim olanaklarından yararlandırılmaktadır. Çocukların ücretsiz olarak Türkçe dil kurslarına katılımı sağlanmaktadır. Çocukların harçlıkları kaldığı kuruluştaki ya da birimde uygulanan harçlık göstergelerine uygun olarak verilmektedir (Çapar, 2015).”

Kuruluşlarda barındırılan refakatsiz çocuklara ilişkin ziyaret ve görüşme talepleri İl Göç İdaresi Müdürlüğü ile birlikte değerlendirilmektedir. Ziyaret talebinin uygun görülmesi halinde, görevli bir personelin refakatinde ve uygun bir ortamda görüşmeleri sağlanmaktadır (Çapar, 2015).

Refakatsiz olduğu tespit edilen çocuklardan alınan bilgiler ile kayıtlar incelenmekte ve çocuğun ülke sınırlarında ailesinin veya yakın akrabalarının olup olmadığı araştırılmaktadır. Yapılan araştırma neticesinde Türkiye’de ailesi olduğu tespit edilen çocuklar uygun görülmesi halinde aile yanına döndürülmektedir (KDK, 2018: 173).

Koruma ve bakım altında bulunan çocuklardan göç sürecinde veya göç sonrasında ailesinden ayrı düşmüş çocukların aile bütünlüğünün sağlanması amacıyla ailelerinin takibi ve aile birleştirilmesine yönelik çalışmalar yapılmaktadır (KDK, 2018: 173). Aile birleşiminde Türk Kızılay AÇSHB ile birlikte faaliyet göstermektedir.

II.3.4.4. Türk Kızılay

Kızılay, 11 Haziran 1868 yılında ilk olarak "Osmanlı Yaralı ve Hasta Askerlere Yardım Cemiyeti" adıyla bir grup idealist hekimin çabalarıyla savaş alanında yaralanan askerlere yardım götürmek için yardım etme isteği sonucunda dünyadaki ilk Türk Kızılay olarak kurulmuştur. Balkanlar’dan Orta Asya’ya, Orta Doğu’dan Afrika’ya, Güney

Asya'dan Kafkaslar'a, Gazze'den Haiti'ye kadar dünyanın neresinde bir insan acısı varsa onu dindirmek için çaba göstermektedir. İnsan onurunun korunması doğrultusunda din, dil, ırk ayrımı yapmaksızın insancıl çalışmaları Uluslararası Kızılay – Kızılhaç Hareketi'nin bir parçası olarak yürütmektedir. Uluslararası harekete “kızıl ay” amblemini de Türk Kızılay vermiştir. Kızılay, Uluslararası Kızılay-Kızılhaç Topluluğu'nun; insanlık, ayırım gözetmemek, tarafsızlık, bağımsızlık, hayır kurumu niteliği, birlik ve evrensellik temel ilkelerini paylaşmaktadır (kizilaytarih.org.tr, 2019).

Kızılay, tüzel kişiliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tâbi, kâr amacı gütmeyen, yardım ve hizmetleri karşılıksız olan ve kamu yararına çalışan bir gönüllü sosyal hizmet kuruluşudur. Kızılay'ın teşkilatı, genel merkez ve şubelerden oluşur. Kızılay'ın Genel Müdürlük teşkilatı dışında kalan bütün kademelerindeki görevler fahridir (kizilay.org.tr,2019a).Türk Kızılay, kan, afet, uluslararası yardım, göç ve mülteci hizmetleri, sosyal hizmetler, sağlık, ilk yardım, eğitim, gençlik ve mineralli su işletmeleri alanlarında faaliyet sunar(kizilay.org.tr.2019b).

Türk Kızılay, Göç ve Mülteci Hizmetleri kapsamında geçici koruma altındaki kişilere barınma, beslenme, psikososyal destek hizmetleri sunar. GİGM, AFAD, AÇSHB, Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu (IFRC) ve Birleşmiş Milletler ajansları gibi göç alanında hizmet veren kurum ve kuruluşlar ile işbirliği ve koordinasyon içerisinde çalışmaktadır. *Bu kapsamda ülkemizde kayıt altında bulunan ve yardıma muhtaç durumda yaşayan tüm yabancılara yönelik acil yardım ile uyum ve bütünleşme hizmetleri verilmesi, ayni ve nakdi yardım sağlanması, proje ve programların geliştirilmesi ve uygulanmasından sorumludur.* Türk Kızılay, Suriye Krizi İnsani Yardım Operasyonu kapsamında sınır yardımları, Kızılay Kart ile kamplarda ve kentlerde yaşayan Suriyelilere

yönelik nakit desteği, aynı destek verilen Kentli Mülteciler Projesi ile Suriyeli nüfusa destek sağlamaktadır. Ortaya çıkan sosyal ve psikolojik problemlerin çözümü için 2015 yılında Toplum Merkezleri (*kamp dışında bulunan yetişkin ve çocuk nüfusa yönelik meslek ve lisan kursları ile uyum çalışmaları, psiko-sosyal destek, koruma, yönlendirme ve savunuculuk faaliyetleri v.s.*), *çocuk koruma/çocuk dostu alanlar (4-18 yaş grubuna yönelik sunulan psiko-sosyal destek ve beceri geliştirici faaliyetler)* oluşturulmuştur (Demirlikan; Gülgez Eroğlu, 2017: 184; kizilay.org.tr 2019c).

Toplum Merkezlerindeki faaliyetler, Sosyal Hizmet Uzmanı, Vaka Çalışanı ve Programı Asistanından oluşan Koruma Programı; Psikolog, Sağlık Uzmanı ve Gençlik çalışanlarından oluşan Psikososyal Destek ve Sağlık Programı; öğretmenler ve tercümanlardan oluşan Uyum ve Geçim Kaynağını Geliştirme Programı başlıkları altında uygulanmaktadır. 2017 yılı itibariyle aktif olan 8 Toplum Merkezlerinde çalışan 131 personel aracılığı ile toplamda 83.085 kişiye ulaşılmıştır. Gönüllü kuruluşlar, STK'lar ve Milli Eğitim Bakanlığı ile işbirliği içerisinde yaklaşık 509.000 Suriyeli çocuk eğitim almaktadır. Toplumsal uyumu arttırmak için yürütülen çalışmalardan biri olan Türkçe dil kurslarının yanında, kayıp nesil oluşmasını engellemek için Arapça eğitimleri de verilmektedir (Demirlikan; Gülgez Eroğlu, 2017: 185).

III. BÖLÜM

REFAKATSİZ ÇOCUKLARA YÖNELİK BİR ALAN ARAŞTIRMASI

Çalışmanın bu bölümünde refakatsiz çocuklara yönelik politikaların analizine yönelik yapılan araştırmanın bulguları ele alınmaktadır. Ayrıca araştırmanın amacı, önemi ve sınırlılıklar, yöntem, evren, örneklem, bulguların analizine de yer verilmiştir.

III.1. Araştırmanın Yöntemi

III.1.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Bu çalışmanın amacı refakatsiz çocuklara yönelik yürütülen iş ve işlemleri inceleyerek durum analizi yapabilmektir. Bu çerçevede Konya İl Göç İdaresi ve Türk Kızılay ile yarı-yapılandırılmış mülakatlar yapılmış ve literatür taramasında elde edilen veriler de göz önünde bulundurularak refakatsiz çocuklara yönelik politika analizi hem mevzuat hem de ilgili kurumların uygulamaları üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

III.1.2. Araştırmanın Kısıtları

Refakatsiz çocukların sayılarına hassas bir grup olmaları ve güvenlik riski nedeniyle gizli tutulduğu için ulaşılamamıştır. Refakatsiz çocuklar ile ilgili literatür tarandığında refakatsiz küçük, “refakatçisiz” çocuk gibi aynı anlama gelen farklı tanımlarla karşılaşılacaktır. Kavramın tam olarak tanımlanamaması, literatürde ve mevzuatta kullanılan “refakatsiz çocuk” kavramı üzerinde birlik oluşturulamaması bir diğer önemli kısıt olarak değerlendirilebilir.

Örneklemin çeşitlendirilip farklı illerde ve farklı paydaşlarla görüşmelerin yapılamaması araştırmanın bir diğer kısıtıdır. Çünkü araştırma hem maddi kısıtlar nedeniyle hem de gerekli araştırma izinlerinin verilememesi nedeniyle daha geniş bir ölçekte gerçekleştirilememiştir.

Bu sebeple araştırmanın daha geniş ölçekte ve refakatsiz çocuklara yönelik faaliyet gösteren tüm paydaşlarla gerçekleştirilmesi halinde farklı bulgulara ulaşılması söz konusu olabilecektir. Araştırma değerlendirmesi sırasında bu durum göz ardı edilmemelidir. Bir diğer kısıt olarak ise Konya’da yürütülen mevcut araştırmada Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı Konya’daki refakatsiz çocukların kaldığı yurdun ilgili personeli ile de görüşme talep edilmiş fakat onay verilmemesi ile görüşmenin yapılamaması (Ek-4) ve Konya İl Emniyet Müdürlüğünden istenen bilgilerin paylaşılamaması sayılabilir (Ek-3) olarak sıralanmıştır.

III.2. Araştırmanın Evren ve Örneklemi

Araştırmanın örneklemi refakatsiz çocuklar ve refakatsiz çocuklara yönelik işlemleri yürüten Konya İl Göç İdaresi’nin uzman ve sosyal çalışmacı personelleri ile Türk Kızılay’ın Ankara ve Konya’daki Çocuk Koruma ve Aile Birleşimi Birimi ilgili personelleridir.

III.2.1. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada veri toplamak amacıyla refakatsiz çocuklara yönelik iş ve işlemleri yürüten Konya İl Göç İdaresi ve Türk Kızılay ilgili personellerle derinlemesine mülakatlar yapılmış, mülakatlarda yarı yapılandırılmış görüşme formu kullanılmıştır. Görüşme formlarında refakatsiz çocukların tespiti, tespiti sonrasında kurumlar ve

personeller arasındaki koordinasyon, kurumların refakatsiz çocuklara yönelik yürüttüğü iş ve işlemler ile yürütülen proje ve faaliyetler, kurumların karşılaştığı güçlükleri anlamaya yönelik sorular kullanılmıştır.

Konya İl Göç İdaresi ile yapılan görüşmelerde 2 personel ile birlikte mülakat yapılırken Türk Kızılay ile ayrı ayrı 2 personelle mülakat yapılmıştır.

Konya İl Göç İdaresi ile yapılan görüşmelerde personellerin ifadeleri “Konya İl Göç A” şeklinde ifade edilirken; Türk Kızılay personelleri ile yapılan görüşmelerde ise personeller “Kızılay A” ve “Kızılay B” şeklinde ifade edilmiştir.

III.2.2. Veri Toplama Süreci

Aralık 2018’de Konya İl Göç İdaresi ile Nisan 2019’da Türk Kızılay personelleri ile derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

III.3. Alan Araştırması Araştırma Bulguları ve Değerlendirmeler

Bu bölümde görüşme formundaki soruların cevapları; refakatsiz çocukların tespitine yönelik sorular, çocuğun yüksek yararına yönelik sorular, refakatsiz çocukların mülakatlarına yönelik sorular, ilgili kuruluşlarla koordinasyonun sağlanması ve karşılaşılan güçlüklerle ilişkin sorular, aile birleşimine ilişkin sorular, refakatsiz çocuklara ilişkin yürütülen çalışmalar ve önerilere ilişkin sorular başlıkları altında gruplandırılmıştır.

Refakatsiz çocukların tespitine yönelik sorular

Soru 1: Refakatsiz çocukların genelde tespiti nasıl sağlanmaktadır? (Kuruma erişimi nasıl olmaktadır?)

Konya İl Göç İdaresi A: *Kolluk kuvvetlerinin tespiti veya vasisinin ölümü sonucu çocuğun refakatsiz kaldığının Göç İdaresi Müdürlüğüne hastane tarafından veya yakınları tarafından bildirilmesi sonucu tespit edilmektedir. Bununla birlikte sınırlarımıza bir yetişkin olmaksızın girdiğinin tespit edilmesi de mümkündür.*

Kızılay A: *Refakatsiz çocuğun kendiliğinden kuruma erişimini olması pek karşılan bir durum değildir.(Sadece 1 kez ilk görüşmeye geldi daha sonra yakını ile geldi.) Genellikle Toplum merkezleri koruma personelleri tarafından gerçekleştirilen hane ziyaretlerinde barındırılıyorsa tespit ediliyor veya kurumların yönlendirmesi ile ulaşıyor. Bunun dışında erişilemeyen kaç tane refakatsiz çocuk var bilemeyiz. Refakatsiz çocuklar, kendilerine yönelik hizmetlerden ne kadar haberdarlar bunu da bilemiyoruz. Aile bağlarının tesisi için çocuk Suriye’de de olabilirken birleşmek istediği yakını veya ailesi Türkiye’de de olabiliyor. Vaka, toplum merkezleri aracılığıyla kamu kurumlarının yönlendirilmesiyle, göç idaresi, kolluk kuvvetleri veya uluslararası kuruluşların da yönlendirmesiyle de tespit ediliyor ya da kişiler 168 No’lu numaraları arayarak da aile birleşimi, talep edilebiliyor. Fakat çocuklar aile birleşimi konusunda genellikle yanında yetişkin ile başvuruda bulunuyor. Refakatsiz çocuk AÇSHB koruması altındaysa doğrudan kurumla iletişime geçiyoruz, kayıp araştırma ve aile birleşimi ile ilgili başvuruyoruz. Çocuğu tanıyan kişi/yakınları aile birleşimi talebinde bulunuyoruz. Kızılay ülke dışındaki aile birleşiminde etkin olarak rol almaktadır, hangi ülkede birleşme istediği sorularak, istenilen ülke yasal olarak da uygunsa işlemlere devam edilir.*

Kızılay B: *Çocuk koruma olarak saha ekipleri (vaka çalışanlarının ve sosyal hizmet uzmanlarının olduğu) Bakanlıkla birlikte çalışarak ev ziyaretleri gerçekleştiriyor. Bu ev ziyaretlerinde aile her açıdan değerlendirildiği için, evdeki bireylerin kim oldukları,*

çocukların kimin çocukları olduğu gibi sorular sorulabiliyor. Örneğin bu süreçte aslında kimsenin çocuğu olmayan annesi ve babasını kaybetmiş ve komşusunun yanında kalan bir çocuğun tespiti bir ihtimaldir. Bir diğer ihtimal de Kızılay diğer partnerlerle çok yakın çalıştığı için yönlendirme alabilir. Mesela muhtardan, imamdan da alabilir. Bu ikisi en temel tespit yöntemidir. Bir diğer ihtimal de belki yurt dışında birileri vardır. Bir şekilde yine Kızılay ya da Kızılhaç'lar aracılığıyla bize ulaşılmış olabilir. Federasyon içinde ortak bir şekilde haberleşme sistemi olduğu için Türkiye de olduğunu düşündükleri bir refakatsiz çocuk bize yönlendirilir.

Görüşme sonunda elde edilen bu bulgulara göre, çocukların diğer araştırmalarda olduğu gibi kolluk kuvvetleri tarafından veya STK'lar tarafından tespit edildiğini söylemek mümkündür. Söz konusu kurumlara kendiliğinden erişiminin olmadığı görülmektedir.

Çocuğun yüksek yararına yönelik sorular

Soru 2: Yapılan iş ve işlemlerde çocuğun yüksek yararına yönelik uygulamada nasıl bir yol izlenmektedir?

Konya İl Göç İdaresi A: *YUKK ve çocuk koruma kanunu gereği yapılan iş ve işlemlerde refakatsiz çocuğa öncelik verilmektedir. Ayrıca mülakat ve diğer işlemlerde psikolog veya sosyal çalışmacı eşliğinde çocuğa işlemler anlatıldıktan sonra mülakat gerçekleştirilmekte bununla birlikte mücbir sebeplerden dolayı çocuğun bulunduğu yerde de kaydı alınabilmektedir.*

Kızılay B: *Çocuğun kimliği olmuyor, akrabaları olmuyor ya da birileri refakatsiz olduğunu bildirdiği için refakatsiz olduğu düşünülerek kolluk kuvvetleri, İl Göç*

İdaresi ve AÇSHB ile iletişime geçiyoruz. Çocukların herhangi bir zarara uğramadığının öğrenilmesi (fiziksel şiddete maruz kalıp kalmadığı) adına ön görüşme yapıp işlemler gerçekleştiriyoruz. İlgili kuruluşa yerleştirildikten sonra belirli aralıklarla görüşüyoruz. Eğitime dahil olup olmadığı, sağlıkla ilgili özellikle bir ihtiyaçları varsa bakanlık muhakkak ki ilgileniyor sadece vaka takibi açısından birkaç kez ilgileniyoruz ve vakanın takibini bir süre sağlıyoruz.

Kızılay A: Aile birleşimlerinde çocuğun yüksek yararına yönelik refakatsiz çocuk Türkiye’de AÇSHB ’nın ilgili kuruluşunda koruma altındaysa ve ebeveyni başka bir ülkede ise ebeveyninin hanesine bir ziyaret gerçekleştirilir ve çocuğun yüksek yararı belirlenir. Bunu AÇSHB, Avrupa da İSS (International Social Serves) adı verilen kurumla gerçekleştirir. AÇSHB, aile birleşimini Türk Kızılay’dan başka ülkelerin ilgili eşdeğer kurumu olmadığında talep etmekte. Örneğin Suriye’de olan bir aile Türkiye’de refakatsiz olan çocuğun aile birleşimi yapmak isterse Kızılay devreye giriyor

Kurumlar tarafından çocuğun yüksek yararı ilkesi gereği vaka bazlı olarak özenli bir şekilde hareket edilmesi, her çocuğun göç öncesinde ve sürecinde yaşadıkları dolayısıyla ruhsal durumu ve yaşına uygun olarak sürecin de bilgisi dâhilinde gerçekleştirilebilmesi adına önemlidir.

Refakatsiz Çocukların Mülakatlarına Yönelik Sorular

Soru 3: İl Göç İdaresi Müdürlüğüne; refakatsiz çocukların mülakatları nasıl yapılmaktadır? Diğer mülakatlardan farklı olarak dikkat edilen hususlar nelerdir? Mülakatları yapan personeller mülakatın nasıl yapılacağına ilişkin özel bir eğitim almış mıdır? Sorularak refakatsiz çocukların mülakatlarının nasıl yapılışı tespit edilmeye çalışılmıştır.

Konya İl Göç İdaresi A: *Refakatsiz çocukların mülakatlarını, onlara en uygun ortamda yapılması ve mülakatlarda idare tarafından belirlenen psikolog, çocuk gelişimci veya sosyal çalışmacının ya da ebeveyninin veya yasal temsilcisinin hazır bulundurulması söz konusudur. İfade edilen uzmanların İl Göç İdaresi Müdürlüğü'nde bulunmaması halinde ilgili kurumlardan davet edilebilme imkânı da vardır. Karar aşamasında ise çocuğun tüm isteklerini açık bir biçimde ifade edememiş olabileceği veya olayları tüm ayrıntısıyla hatırlayamamış olabileceği dikkate alınmaktadır. Mülakat personeli, çocuklarla yaptığı mülakat değerlendirmesinde, mülakata katılan uzmanın görüşüne ilişkin raporunu da dikkate alacaktır. Bu konuyla ilgili çalışan uzmanlar ve meslek personelleri özel ihtiyaç sahipleriyle mülakat teknikleri konusunda zaman zaman eğitimler almaktadırlar.*

Çocukların yaşlarına uygun şekilde onların anlayabileceği şekilde bir mülakat tekniği kullanılmasının yanında mülakat yapılacak ortama da dikkat edilmektedir. Bu da çocuklar konusunda mülakatların da hassas bir şekilde gerçekleştirildiğini göstermektedir.

Soru 4: Refakatsiz çocuklarla karşılaşılma sıklığı nedir? Yoğunluk arz etmekte midir?

Kızılay A: *Refakatsiz çocuklarla karşılaşılma sıklığının diğer vakalara oranla görece daha az olduğu söylenebilir. İlk olarak bakıldığında en az gördüğümüz vaka refakatsiz çocuktur. Aile birleşimi ile ilgili en büyük güçlük başka bir ülkede aile birleşimi talebi olan çocuğun bulunduğu ülkede aile birleşimi için hakkı yoksa ailenin Türkiye'ye gelmede istekli olup olmamasıdır. Paydaşlarla olan güçlüklerden daha çok vaka bazlı olarak güçlükler karşımıza çıkıyor. Örneğin, hukuki olarak da mümkün olmayan çocuk gelin olanlarda aile birleşimi talepleridir.*

Kızılay B: *Çok yoğun olarak karşılaşıyor diyemeyiz. Tespiti zor bir alan. Aile bazlı ev ziyaret yapıldığı için orada karşılaşılma durumlarında olabilir ki bu da yoğun değil.*

Soru 5: Refakatsiz çocuklarda diğer çocuklardan farklı olarak dikkat edilen hususlar nelerdir?

Kızılay A: *Çocuklarla olan görüşmelerde çocuğun yaşına göre bir dil (üslup) kullanılıyor ki çocuk hem görüştüğü kişiye ve görüşme sonrasında karşılaşacağı durumlara daha net bir şekilde güven duyarak anlatabilsin. Mesela 10 yaş ve altında şöyle bir bilgi veriyoruz. Bugün seninle görüşmemiz sebebi bana aileni bulmak istediğini bana ailenle konuşmak istediğini ailenle yaşamak istediğini söylemen. Ben bu isteğini gerçekleştirmek için elimden geleni yapmak istiyorum, ama sana hiçbir söz veremem aileni bulmak buraya getirmek veya seni ailenin yanına göndermek için elimden geleni yapacağıma söz veriyorum. Senin ailenle görüştürebilmem için bazı kurumlarla görüşmem gerekecek, bu kurum Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olabilir, Göç İdaresi olabilir. Bu kurumların görevleri kısaca anlayacağı dilden bahsediyoruz. Ve aile birleşimi ve süreçle ilgili bilgilendirme yapıldıktan sonra süreç başlıyor... Fakat bu sadece refakatsiz bir çocuk için uygulanan bir durum değil aynısı diğer çocuklar için de geçerlidir. Refakatsiz çocuklar söz konusu olduğunda önceliklendirmede değişiklik yaratmaktadır.*

Kızılay B: *Refakatsiz çocuklar her zaman yüksek riskli değerlendirilir ki bu da 24 saat içinde müdahale etmemiz anlamına gelir. Yani 24 saat içinde çocuğun kimliğinin alınması, sağlık kontrollerinin gerçekleştirilmesi, kolluk kuvvetleri ile birlikte çocuğun ilgili birime yerleştirilmesi gerekir. Bunların gerçekleştirilmesi için saatin kaç olduğuna*

bakılmaksızın çocuk bekletilmeden hareket edilir ve maximum 24 saat içinde bakanlığın ilgili kuruluşuna yerleştirilmesi sağlanır. Diğer çocuklar için örneğin çocuk işçiliği vakasında o an müdahale gerekmebilir, bir süre üzerinde çalışılması gerekebilir. Ama refakatsiz çocuklar her açıdan savunmasız olduğu için daha hızlı biçimde yerleştirilmesi sağlanmaya çalışılır

Koordinasyonun sağlanması ve karşılaşılan güçlüklerle ilişkin sorular

Soru 6: İş ve işlemler sırasında karşılaşılan güçlükler nelerdir? Nasıl aşılmaktadır?

Konya İl Göç İdaresi A: *Farklı kurumlarla birlikte iş ve işlemler gerçekleştirilmesi kurumların işbirliği içinde ivedilikle hareket etmesini engellemektedir. Her ne kadar çocuğun yüksek yararına yönelik işlemler yürütülse de Emniyet Genel Müdürlüğü, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı arasındaki zaman zaman yaşanabilen uyum ve iletişim eksikliği ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile ilgili mevzuatın diğer kurumlarca bilinirliğinin düşük olması ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü görev tanımının tam olarak bilinmemesi aksaklıklara neden olmaktadır. Ayrıca diğer kurumlarca yabancılarla ilgili tüm işlemlerin (çocukların barındırılması, sağlık hizmeti, sosyal yardımlar gibi) Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yapıldığının düşünülmesi de diğer bir dezavantaj olarak görülebilir.*

Yapılan mülakat ve görüşmeler dışında sahada edinilen bilgilere göre Göç İdaresinin görev tanımına yönelik bilgi eksikliği özellikle koordinasyon içerisinde olduğu kurumlarla eşgüdümlü çalışmayı zorlaştıran etkenlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Soru 7: Refakatsiz çocuklarla ilgili paydaşlarla (kurumlar) yürütülen işlemler sırasında koordinasyon nasıl sağlanmaktadır?

Konya İl Göç İdaresi A: *İl koordinasyon toplantıları ile ve diğer kurumlarla ikili ilişkiler içerisinde çocuklara yönelik işlemlerde koordinasyon içerisinde hareket edilmesi sağlanmaktadır. Konya’da işlemler diğer kurumlarla iletişim ve uyum içerisinde sağlıklı ve neredeyse sorunsuz olarak yürütülmektedir.*

Kızılay A: *Refakatsiz çocuk ve ailesinden ayrı düşmüş çocuk söz konusu olduğunu çocuğun yüksek yararı gereğince işbirliği daha net oluyor. İlgili kuruluşun görevlileri ile iletişim halindeyiz. Hangi görevi nasıl, kimin yapacağına vaka bazlı olarak karar veriyoruz. Vakaya göre değişkenlik söz konusu olabiliyor. Çocuğun iş ve işlemleri ile ilgili bazı küçük işlemler, Örneğin, fotoğrafının çekilmesi gibi o anda uygun kim varsa birlikte işbirliği içerisinde gerçekleştirilebiliyor. Kurumlar birbirinin görevlerini ve işleri destekleyici görevler üstlenerek çocuğun yüksek yararı gözetilerek mağdur etmeden işlemleri gerçekleştirilmektedir. Vaka bazlı olarak ihtiyaçlar doğrultusunda AÇSHB ile işbirliği içerisinde hareket ediliyor. Ya da AÇSHB tarafından şu da söylenebilir “bakanlık gerekli iş ve işlemleri gerçekleştirecektir, desteğiniz için teşekkür ederiz. İhtiyaç durumunda sizinle iletişime geçeceğiz”.*

Kızılay B: *Kızılay’ın diğer acil durumlarda da daha çok rolü destekleyici olduğu için, bu gruba yönelik de devlet hizmetlerine erişimleri sağlanırken destek rolü veriliyor. Refakatsiz çocuklar söz konusu olduğunda acil durum olduğu için bakanlıkların departman bazındaki, üst düzeydeki kişilerle birebir görüşerek hızlı bir şekilde koruma bakımına alınmasına yönelik iletişime geçiliyor.*

Soru 8: Refakatsiz çocuklara yönelik teoride izlenmesi gereken yolun pratikte oluşturduğu güçlükler nelerdir? Nasıl aşılmaktadır?

Kızıla B: Teoride ne izlemesi gerekiyorsa pratikte de aynı şekilde ilerliyor. Şimdiye kadar tüm vakalarda 24 saatte yerleştirilmesi yapıldı. Anında ilgili kurumlarla iletişime geçilir, Bakanlık da acil durum olarak davranıyor. Refakatsiz çocuklar özelinde devletin görece daha yavaş işleyen hiyerarşik sistemi, bu gruba yönelik iş ve işlemlerde söz konusu değildir. Daha hassas ve korumasız olduğu bilinciyle her kurum özveri ile hareket etmektedir.

Koordinasyonun ikili ilişkilerle birlikte güçlü bir şekilde sağlandığı ve neredeyse sorunsuz yürütüldüğü her iki kurumda da görülmektedir.

Aile birleşimine ilişkin sorular

Soru 9: Refakatsiz çocuklardan; ailesinden ayrı düşmüş olduklarını ifade edip ve aile birleşmesi talebinde bulunan oldu mu? Varsa nasıl bir yol izlendi? Bu kapsamdaki paydaşlarla yürütülen çalışmalar nelerdir? Karşılaşılan güçlükler nelerdir? Örneğin Ailesinin yurt dışında olduğunu (Avrupa ülkeleri gibi) ifade etmişse nasıl bir yol izlenmektedir?

Konya İl Göç İdaresi A: Bu şekilde refakatsiz çocuk olduğu anlaşıldığında AÇSHB tarafından koruma altına alır. Dosya Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne iletilmekte olup Türkiye'deki yabancılara yeniden yerleştirilmesine ilişkin işlemler Genel Müdürlük tarafından yürütülmektedir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından öncelikle çocuğun gerçek ailesinin tespit edilmesine ilişkin Konsolosluklarımız ve Dışişleri Bakanlığı ile birlikte çalışılmakta olup uygun şartların oluşması halinde ailenin Türkiye'ye gelerek

çocuğu teslim alması, mümkün değilse Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının da görüşü alınarak çocuğun bahsi geçen ülkeye gönderilmesi söz konusu olabilecektir. Refakatsiz çocuklara ilişkin tüm bu işlemler titizlikle yürütülmekte olup Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bu süreçte uluslararası kuruluşlar ile de işbirliği yapabilmektedir.

Kızılay A: Refakatsiz çocuğa yönelik aile birleşiminde hem ailesi Türkiye dışındayken kendisi Türkiye’de olan çocuklar hem de kendisi Türkiye dışındayken ailesi Türkiye’de olan çocuklara yönelik aile birleşimi işlemlerinin gerçekleştirilmesi yapılmaktadır. (Örneğin, çocuğun ya Türkiye’de yetişkin bir akrabası vardır -annesi babası kardeşi gibi- ve çocuk Suriye’de Almanya’da ya da başka bir yerlerde refakatsizdir ve Türkiye’ye gelmek ister, ya da tam tersi, refakatsiz çocuklardaki aile birleşiminde her iki durum da olabilir.) Bizim için hepsi refakatsiz çocuktur. Nerede refakatsiz olduğuna bakılarak (Türkiye’de mi refakatsiz? Yurtdışında mı refakatsiz? buna yönelik bir ayrılma raporlama yapılmıyor.) Ayrıca vakaya uygun olarak farklı bakanlıklarla işbirliği içerisinde hareket ediliyor. Türk Kızılay olarak Kızılhaç’tan rica edilir ve hane ziyareti gerçekleştirilir. Örneğin, Suriye’deki ailenin hanesine gidilerek ayrıntılı bir rapor hazırlanıyor, hem ailenin hem hanenin hem de yaşam koşulları olarak çevrenin durumunu anlatabilecek bir rapor şeklinde.. Türk Kızılayı hazırlanan raporu (Türk Kızılay hane ziyaretinde kullanılacak formu ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir.) AÇSHB’ye gönderiyor ve son kararı AÇSHB vermekte, Türk Kızılayı bu süreçte aracı bir kurum olarak görev üstlenmektedir kısaca karar mercii AÇSHB’dir. Aile bağlarının yeniden tesisi Türk Kızılayı’ nın asli görevlerinden biridir. Türk Kızılayı, tüm Kızılaylar ve Kızılhaç aile bağlarının yeniden tesisinde görevlidir. Bunu yaparken de Uluslararası Kızılhaç Komitesinin koordinesi ile, ilgili ulusal Dernek yani ilgili Kızılay ya da Kızılhaç ile çalışarak aile bağlarının tesisini kapsayan faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Aile

bağlarının yeniden tesis faaliyeti üç tanedir: aile birleşimi, kayıp araştırma, aile mesajı iletimi. Refakatsiz çocuklar için her üçü de yapılmaktadır. İki taraflı da yapılmaktadır, yani çocuk yurtdışında olduğu ya da Türkiye’de olduğu zaman (aranan kişide refakatsiz çocuk olabilir arayan kişide refakatsiz çocuk olabilir). Örneğin, Almanya’da bir çocuğun aile birleşimi talep edildiğinde Bakanlığın eşdeğer görüşme yapabileceği bir birim olduğu için Türk Kızılay’ın burada bir görevi yoktur. Fakat eşdeğer bir kurumu yani ilgili Bakanlığın olmadığı durumlarda Türk Kızılayı devreye girmektedir. Göç yolunda ayrı düşmüş kişinin ebeveynleri Türkiye’de değil ama çocuğun kendisi Türkiye’de bir yetimhanedeyse, onların video ile iletişime geçmeleri ve aile birleşimi oluncaya kadar iletişimleri sağlanır. Türk Kızılayı’ndan genelde istenen bir başka durum ise aile bağlarının ispatı konusundadır. Aile bağlarının ispatı konusunda gerektiğinde maddi, lojistik vb. destekler sağlanabilmektedir. Türk Kızılayı bu süreçte gözlemlerin aktarımını sağlayan bir aracı kurum olarak hareket etmektedir.

Aile birleşimi ile ilgili işlemler de kurumlar ile işbirliği içinde gerçekleştirilmektedir. Gerekli işbirliğinin diğer devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla yapıldığı ifade edilmektedir.

Refakatsiz çocuklara ilişkin yürütülen çalışmalar ve önerilere ilişkin sorular

Soru 10: Refakatsiz çocuklara yönelik yapılan bir proje faaliyet bulunmakta mıdır?

Konya İl Göç İdaresi A: *Refakatsiz çocuklara ilişkin tüm işlemler ilgili kurumlarla işbirliği halinde halihazırda bulunan mevzuata uygun olarak yürütülmekte olup söz konusu gruba yönelik spesifik bir faaliyet bulunmaktadır.*

Kızılay A ve Kızılay B de refakatsiz çocuklara yönelik bir program proje yürütülmediğini ifade etmişlerdir.

Soru 11: Refakatsiz çocuklarla ilgili işlemlere yönelik öneriler nelerdir?

İşbirliği içerisinde sorunların çözülmesi için ilgili tüm kurumlar görevlerini benimseme davranışı ile ve çocuğun yüksek yararı gözetilerek yapmalıdır. Yönergenin revize edilmesi ve diğer kurumlar tarafından da refakatsiz çocuklara yönelik işlemler için yönerge çıkartılması öneriler bilir. Bu sayede farklı kurumların görevlerinin net olarak belirlenmesi ile olabilecek uyumsuzluk ve aksaklıkların önüne geçebilecektir (Konya İl Göç İdaresi).

Öneri olarak, Bakanlıkla işbirliği içerisinde proje yapılabileceği ifade edilebilir (Kızılay, B).

Kurumlarda konuyla ilgili herhangi bir proje yapılmadığı, ancak ilgili hukuki düzenlemelerin yapılarak daha net bir politika oluşturulmasının gerekliliği tespit edilmiştir.

Alan Araştırması Bulgularına İlişkin Genel Değerlendirme

Yapılan görüşmeler ve araştırmalar sonucunda refakatsiz çocukların tespitinin kolluk kuvvetleri tarafından veya ilgili kurumlara çocuğun yakınlarının ya da duyarlı kimselerin yönlendirmesiyle olduğu görülmektedir. Refakatsiz çocukların Türkiye'yi Avrupa ülkelerine geçiş ülkesi olarak kullandığı da diğer ülke örnekleri incelendiğinde görülmektedir. Bu da Türkiye'de tespit edilenden daha fazla refakatsiz çocuk bulunduğunu göstermektedir.

Refakatsiz çocuklara ilişkin işlemleri yürüten birden fazla kurumun olması koordinasyonu zorlaştıran bir etken olarak değerlendirilebilir. Fakat kurum personellerinin söz konusu gruba yönelik işlemlerde görevlerini benimseyerek, çocukları mağdur etmemek için hassasiyetle yerine getirdiği görülmektedir.

Çocukların tespitine ilişkin bir başka konu ise sivil toplum kuruluşlarının bu konuda ilgili kuruma yönlendirmesidir. Özellikle yerelde göçmen gruplara yönelik faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının refakatsiz çocuklarla ilgili kurumlara ve işlemlere ilişkin bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bu şekilde hem yerel sivil toplum kuruluşları farkındalığı ve duyarlılığı hem de refakatsiz çocukların kurumlara erişimleri artırılabilir.

Araştırmanın gerçekleştirildiği Konya İl Göç İdaresi personelinin refakatsiz çocuklarla ilgili yapılacak iş ve işlemleri özenle ve çocuğun mağduriyetini önleyecek biçimde gerçekleştirmeye çalıştığı görülmektedir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğünce refakatsiz çocuklar ile ilgili de hizmet içi eğitimler düzenlendiği ve ileri bir tarihte de yapılması planlandığı ifadesi bu konuya gerekli önemin verildiğini gösterir niteliktedir (Kurt, 2018). Ayrıca Konya’da refakatsiz çocukların barındırıldığı yurdun bulunması İl Göç İdaresinin işlemlerini kolaylaştırmaktadır. Fakat birçok ilde ilgili barınma birimi bulunmamaktadır. Barınma biriminin olmadığı illerde nasıl bir yol izlendiği de önemli bir araştırma konusudur.

Türkiye’deki refakatsiz çocuklara özgü barınma merkezlerinin sayılarının ve Türkiye’nin transit ülke olarak kullanılmasının giderek yükselmesi, refakatsiz çocukların sayısının da arttığını göstermektedir. Fakat Konya İl Göç İdaresi ve Türk Kızılay’da refakatsiz çocuklarla sıklıkla karşılaşmadığı da ifade edilmiştir.

Konya İl Göç İdaresinde özel ihtiyaca sahip hassas gruplar içinde değerlendirilen refakatsiz çocuklara yönelik iş ve işlemlerin izahında prosedür dışına çıkmamakla birlikte çocuğun yüksek yararının da gözetilerek işlemlerin olabildiğince hassas ve güvenlikleri göz önüne alınarak yürütüldüğü anlaşılmaktadır (Kurt, 2018: 4). Kızılay'ın da oldukça hassas davranarak, hızlı, güvenilir ve mağdur etmeyecek şekilde işlemleri gerçekleştirdiği görülmüştür. Her iki kurumun da çocuklara yönelik iş ve işlemlerde bürokrasinin hantallığının önüne geçme çabasında özveri ile hareket etmesinin önemi yadsınamaz. Bu, kurumlar ve personeller arasındaki koordinasyonda ve çocuğun yüksek yararını belirlemeye ilişkin işlemlerde oldukça önemlidir.

Refakatsiz çocuklarla ilgili işlemlerde kurumların karşılıklı ilişkileri ortaya çıkabilecek sorunları engelleyebilmektedir. Refakatsiz çocuklara yönelik hizmet veren tüm kurumların görev tanımları gözden geçirilerek, kurumlar arası işbirliğini sağlayan çalışma olanakları hukuki düzenlemelerle geliştirilmelidir. Bu bağlamda ilgili tüm kurumların yabancılarla ilgili mevzuatının yenilenerek, daha hızlı ve görevlerinin net olarak belirlenmesi ile işlemlerin neredeyse sorunsuz yürütülmesi sağlanabilecektir (Kurt, 2018: 6). Söz konusu belirlemeye ilişkin düzenlemelerin de kurumların hem fiziki hem de personel kapasitesinin gözetilerek oluşturulması ihtiyaç halinde ikili ilişki kurulmasını beklemeden destekleyici olarak hangi birimin alternatif olarak nasıl bir yol izleyeceğinin belirlenmesi de yerinde olacaktır.

Aile birleşimi ile ilgili ise Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının eşdeğer kurumu olmayan bir ülke söz konusu olduğunda, Türk Kızılay'ı destekleyici faaliyet göstermektedir. Bu süreçte, Türk Kızılay'ının aile birleşiminin gerçekleştirileceği bölge, ev ve aile ile ilgili ayrıntılı bilgi edinmesinin yanında temel ihtiyaçların

karşılanabilmesi ve insana (özelde çocuğa) yaraşır bir yaşam vadedebilme potansiyeli hakkında detaylı bilgiyi elde edip bakanlığa ilettiği görülmektedir.

SONUÇ

Kamu politikası yapımında, karar vermede ve analizinde birçok model karşımıza çıkmaktadır. Bu modeller de ülkelere, yapılacak politika alanına ve sorunun tanımlanmasına göre farklılık gösterebilmektedir. Sorunun tanımının ardından politikanın yapıldığı alan ve oluşacak kamuoyunun tepkisine göre kamu politikası şekillenmektedir. Mevcut sorunun tanımlanabilmesi ve kamuoyu oluşumunda siyasi parti, parlamento, baskı-çıkâr grupları ve en çok etkili olabilen medya gibi sivil aktörlerin karar verici ana aktör olan hükümeti etkilediği ifade edilmektedir.

Bir sorun karşısında kamu politikası yapılması ile çözümün sağlanabilmesi için hükümete, sivil aktörler ile demokratik meşru yollarla sorunun tanımlanması gerekliliği ifade edilmelidir. Hükümet, kî kaynakların hangi soruna öncelik verilerek çözülmesi gerekliliğine karar verici ana aktördür. Bu süreçte sivil aktörler de kararları etkileyici güce sahiptir. Hükümetin sorunu gündemine alıp; mevcut sorunun türüne, kapsamına, durumuna yönelik uygun model ve yol seçmesi gerekmektedir.

Bunun yanında küreselleşmenin beraberinde getirdiği uluslararası aktörlerin yeni sorunlara yönelik çözümler için politika yapılmasındaki etkinliği daha fazladır. Uluslararası kuruluşlar ve şirketlerin dezavantajlı gruplara yönelik yardım faaliyetleri çerçevesinde ülkede nasıl ve ne ölçüde hareket edeceğinin de belirlenmesi ayrıca önemli ve dikkat edilmesi gereken bir konu olarak değerlendirilebilir.

Göçe neden olan etkenleri ve göçün oluşturabileceği etkiyi sağlıklı bir şekilde önceden analiz ederek oluşturulacak göç ve göçmenlere yönelik politikalarla hem ev sahibi ülkeye hem de göçmenlere katkı sağlanabilmesi mümkündür. Bu şekilde göçün olumsuz etkileri azaltılarak göçmenlerin ülkeye değer olarak kazandırılması da sağlanabilir. Bu

kapsamda ele alınabilecek politikalardan biri de birden fazla kurumun birlikte faaliyet gösterdiği ve hassas bir grup olan refakatsiz çocuklara yönelik politikalardır.

Refakatsiz çocuklara yönelik yürütülen iş ve işlemlerde çocuğun yüksek yararını gözeterek, işbirliği içerisinde olan kurum ve kuruluşların hassas şekilde ve koordinasyon içerisinde olması aslında oldukça zordur. Zorlu göç sürecinde yaşadığı sorunların yanında ailesinden ve vatanından ayrılmasıyla hali hazırda yıpranmış bir çocuğun ayrıca koruma altına alma sürecinde de yıpratılmasının önüne geçmek adına hem sosyo-psikolojik açıdan hem de hukuki açıdan oldukça dikkat edilmesi gerekmektedir.

Türkiye'deki genç nüfusun artırılmaya çalışılmasına rağmen giderek azalan çocuk sayısı ile karşılaşilmektedir. Artan göçmen çocuk sayısı da bu çerçevede değerlidir. Göçmen çocukların ve özelde devlet koruması altındaki refakatsiz çocukların ülkeye değer olarak kazandırılması için oluşturulan çocuk politikaları da bu kapsamda değerlendirildiğinde ayrıca önemlidir.

Suriye iç savaşından sonra Türkiye'ye gelen 3.5 milyon Suriyelinin büyük oranını oluşturan çocuklara yönelik eğitim ve sağlık hizmetlerinin her geçen gün artırılmaya çalışıldığı da bilinmektedir. Özellikle eğitim hizmetlerinden yararlanmaları ve uyumlarının gerçekleştirilmesine yönelik faaliyetlerin artırıldığı ifade edilebilir. Göçmen çocuklara, özelde refakatsiz çocuklara yönelik yapılan politikalar; ne Türkiyeli ne de geldikleri ülkenin vatandaşı olabilen arada kalmış çocukların kazanılması için büyük önem taşımaktadır. Yapılan politikalar karşılıklı olarak bu süreçten kazanarak çıkılmasını sağlayacaktır.

Refakatsiz çocuklara yönelik izlenen politikaların hem uluslararası belgelerde hem de ulusal mevzuatta olumlu yönde değişimi bu çalışma sonucunda tespit edilmiştir.

Devletler, refakatsiz çocuklarla ilgili politika yapımında uluslararası düzenlemelerin etkisindedir. Bu da politika yapımında uluslararası aktörlerin etkisini gösterir niteliktedir.

Ayrıca çocuklara ilişkin iş ve işlemler söz konusu olduğunda hem Türkiye'nin hem de diğer ülkelerin çocuğa en uygun şekilde hizmet verecek kurumlarıyla ve yüksek yararına uygun güncel bir prosedürle faaliyet gösterme çabasında olduğu ifade edilebilir.

Araştırmada dikkat çeken bir diğer konu ise, refakatsiz çocuklara yönelik hem kavram karmaşası hem de kapsamı konusunda uzlaşa sağlanamamasıdır. Bu da yapılacak araştırmalarda kısıt olarak karşımıza çıkmaktadır. Kullanılacak kavram konusunda 'refakatsiz' yerine anlam bakımından daha yerinde bir ifade olan 'refakatçisiz' tanımının kullanılması gerektiği önerisi ile sahada karşılaşılmıştır. Literatürde 'refakatsiz çocuk' kavramının sığınmacı veya mülteci kavramlarıyla birlikte kullanılması, aslında göçmen statüsünün değerlendirilmesinin refakatsiz çocuk olduğu için yapılmadığından bu çalışmada kullanılmamıştır. Hukuki olarak 'refakatsiz çocuk' kullanılırken, literatürde tanımın kapsamının net anlaşılması adına da Türk uyruklu çocuklardan farklı olarak göçmen olduklarını vurgulayan 'refakatsiz göçmen çocuk' kavramı da kullanılmaktadır.

Refakatsiz çocuk sayılarıyla ilgili ulaşılan istatistikler arasındaki farklılıklar, Avrupa'ya geçen refakatsiz çocukların Türkiye'yi transit ülke olarak kullandığını göstermektedir. Bu da çocukların Türkiye'de ulaşamadığının/tespit edilemediğinin, dolayısıyla kayıt altına alınamadığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Konuyla ilgili Türkiye'deki istatistiksel verilere ulaşamaması da alandaki önemli bir sorun olarak kabul edilebilir. Nitekim bu sayılar refakatsiz çocuklara yönelik hizmetlerin dolayısıyla politikaların belirlenmesinde ve şekillenmesine önemli bir role sahiptir.

Değişkenlik gösteren en önemli faktörlerden biri sığınma talep eden göçmenlerin birbirinden farklı kültürlerle sahip olmasıdır. Bu, göç alan ülkenin uyum politikalarında izleyeceği yolu da şekillendirmelidir. Refakatsiz çocukların barındırıldıkları kuruluşlarda da farklı kültürden çocukların bir arada olması uyumlarını güçleştirebilmektedir.

Küresel düzeyde yaşanan sıkıntılarla sayısı gittikçe artmakta olan göçmen çocuklar içerisindeki refakatsiz çocukların sayısının -Türkiye için güncel olarak ulaşılamamış olsa da- gittikçe artan bir oran izlediğini, refakatsiz çocuklara yönelik artan kuruluşların sayısındaki artıştan gözlemlemek mümkündür.

Refakatsiz çocukların göç etme nedenlerine, menşe ve hedef ülkelerine, sayılarına, yaşlarına ve cinsiyetlerine diğer ülkelerde ulaşılabilmesi; bu gruba yönelik politikaların yönünü belirleyicidir. Araştırmalar sonucunda birçok Avrupa ülkesinde bu tür bilgilerin kamuoyu ile paylaşılarak, hem bu alanda yapılan politikadaki gelişmeler hem de refakatsiz çocuklarla karşılaşma nedenleri ve göç yollarına dair değişimler daha net olarak görülmektedir. Türkiye’de bu tür istatistiksel bilgilere ulaşılamaması, refakatsiz çocukların karşılaşabileceği sorunları önleyici politikalar geliştirilmesinin önünde engeldir.

Konya İl Göç İdaresi ve Türk Kızılay’da gerçekleştirilen mülakatlarla politikaların çocuğun yüksek yararının gözetilerek, görevlerini özveriyle gerçekleştirdiği gözlemlenmiştir. Diğer illerde oluşabilecek mağduriyetlerin önüne nasıl geçildiği, eksikliklerin nasıl tamamlandığı ve ilgili barınma biriminin bulunmadığında nasıl bir yol izlendiği de araştırılması gereken bir konudur. İstatistiklerin elde edilebilmesi ve daha fazla ilde araştırmaların gerçekleştirilmesi sağlanabilirse, refakatsiz çocuklara ilişkin genel durum daha net analiz edebilecektir.

Konya İl Göç İdaresi ve Türk Kızılay ilgili personellerinin çocuğun yüksek yararını gözeterek görevlerini benimsemiş davranışıyla yerine getirmeleri ve farklı kurum personellerinin birbirinin görevlerini destekleyici şekilde hareket etmeleriyle oluşabilecek mağduriyetlerin önüne geçilebileceği görülmektedir. Bu kapsamda ilgili tüm çocuk ve göç profesyonellerine, özellikle yerelde göçmenlere ve çocuklara yönelik faaliyetler gerçekleştiren sivil toplum kuruluşlarına, refakatsiz çocuklara ilişkin farkındalık oluşturularak nasıl bir yol izlenebileceğinin gösterilmesi gerekir.

Bu grubun tespiti ve sonrasında izlenmesi gereken yollar için özel donanımlı bir ekip oluşturulması da öneri olarak sunulabilir. Bu şekilde, refakatsiz çocukların mağdur olmadan veya suça karışmadan tespit edilmesi de sağlanabilir.

Refakatsiz çocuklar ile ilgili bir diğer dikkat çeken konu ise AÇSHB' nin refakatsiz çocuklarla ilgili RÇY ile İl Göç İdaresinin görevlerini belirlemesidir. Başka bir bakanlığın, genel müdürlüğün görevlerini belirlemesi yerine aktif olarak işbirliği içerisindeki kurumların refakatsiz çocuklara yönelik rollerinin net bir şekilde ve 'kurumların kapasitesine ve amaçlarına uygun' olarak hukuki düzenleme yoluna gidilmesi daha uygun ve sağlıklı olabilecektir. Böylece kurumların eşgüdüm içinde daha sistemli şekilde hareket etmesi de ikili ilişkilere yer bırakmadan sağlanabilir. Hali hazırdaki yönerge ve düzenlemelerle İl Göç İdarelerine kurumsal kapasitesinden daha fazla yük yüklendiği de ifade edilebilir. Birçok kurumun faaliyet gösterdiği bu alandaki bir kurumun koordinatör olarak belirlenmesi ile daha sorunsuz ve koordinasyon içerisinde hareket edilmesi sağlanabilir.

Bunlara ek olarak, Almanya örneğinde olduğu gibi refakatsiz çocukların kolayca erişebileceği ve yaşayacakları süreci de ayrıntılı bir şekilde öğrenebilecekleri

online bir portal oluşturulabilir. Böylece hem refakatsiz kalan çocukların hem de refakatsiz bir çocukla karşılaşan birey ya da sivil toplum kuruluşlarının da bilgi edinebilmesi sağlanabilir. Bu şekilde çocukların kuruma erişiminin de artacağı ve mağduriyetlerinin önleneceği düşünülmektedir.

Sonuç olarak bu araştırmada, Türkiye'nin bu alandaki politikaları uluslararası standartlara uygun olarak sağlıklı bir şekilde gerçekleştirdiği görülmektedir. Diğer illerde ve kurumlarda da refakatsiz çocuklara yönelik iş ve işlemlerin, Türk Kızılayı ve Konya İl Göç İdaresi'nde olduğu gibi çocuğun yüksek yararının gözetilerek mağdur edilmeden ve prosedüre uygun şekilde gerçekleştirildiği düşünüldüğünde, sürecin genel olarak neredeyse sorunsuz yönetildiği ifade edilebilir. Bu sonuç, farklı örneklemeler içeren diğer illerde yapılacak çalışmalarla desteklenmelidir.

KAYNAKÇA

13/04/2001 Tarihli 24372 Sayılı Emniyet Genel Müdürlüğü Çocuk Şube Müdürlüğü/Büro

Amirliği Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği

3/7/2005 Tarihli ve 5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu

4/4/2013 Tarihli 6458 Sayılı Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanunu

22/10/2014 Tarihli ve 29153 sayılı Geçici Koruma Yönetmelik

29/05/2015 Tarihli 29310 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Çocuk Destek

Merkezi Yönetmelik

20/10/2015 Tarihli 152065 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Çocuk Hizmetleri

Genel Müdürlüğü Refakatsiz Çocuklar Yönergesi

17/03/2016 Tarihli ve 29656 Sayılı Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanununun

Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik

Acer, Y.; Kaya, K. ve Gümüş, M. (2011). Türkiye İçin Yeni Bir İltica Stratejisi Üzerine

Gözlemler, Çelebi, O.; Özçürümez, S. ve Türkan, Ş. (der.), İltica, Uluslararası

Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika *içinde*, Birleşmiş Milletler

Yüksek

Komiserliği

(BMMYK),

<http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/indekiler.pdf>

acf.hhs.gov.tr (2019). Unaccompanied Refugee Minors Program, Erişim Tarihi ve Adresi

24.05.2019 ve <https://www.acf.hhs.gov/orr/programs/urm>

Adıgüzel, Y. (2016). Göç Sosyolojisi. Nobel Akademik Yayıncılık. Ankara.

- Adıgüzel, Y. (2018). Göç Sosyolojisi. Nobel Akademik Yayıncılık. Ankara.
- Akbal İ., ve Karasoy, H. A. (2012). Sivil Toplum Kuruluşları ve Karar Alma Sürecine Etkileri, Özgür Önder ve Fatih Kırıışık (Ed.), *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme* içinde (ss. 351-374). Ankara, Orion Kitabevi.
- Akdoğan, A. (2012). Aydınlanmadan Neoliberalizme Kamu politikasının Sarsıl(a)mayan Egemenliği, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt: 45, sayı: 4, ss. 1-24.
- Akdoğan, A. A. (2015). Türkiye’de Kamu Politikası Disiplinin Analizleri, (Ed.Filiz Kartal), *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* içinde, 2. Baskı. Ankara: TODAİE.
- Akinci B.,Nergiz A. ve Gedik E. (2015). Uyum Süreci Üzerine Bir Değerlendirme: Göç ve Toplumsal Kabul, *Göç Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, Temmuz-Aralık, ss. 58-83.
- Aldemir, T. (2018).Göç Ve Kültürel Uyum, Kartepe Zirvesi 2018 Göç Mültecilik Ve İnsanlık Tebliğler Kitabı içinde, Kocaeli, s.675-682.
- Altıntaş, İ. (2008). Dış-Göç Ve Din (Almanya’daki Türklerin Dini Hayatına İlişkin Sosyolojik Bir Çözümleme), Değerler Eğitimi Merkezi Yayınları. 1. Baskı
- Altunok, H. ve Gedikkaya, F. G. (2016). Kamu Politikalarının Kuramsal Gelişimi, (Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), *Kamu Politikaları Ansiklopedisi* içinde, (ss. 21- 28). Ankara, Nobel Yayıncılık.
- Arda, E.;Kılıçgedik, N.; Bakan, S.; Bakan, İ. ve Kemer, B. (2003). Sosyal Bilimler El Sözlüğü, Erhan Arda (Editör), İstanbul: Alfa Yayınları.

- Ardıç Çobaner, A. (2015). Çocuk Hakları Bağlamında Suriyeli Mülteci Çocukların Haberlerde Temsili, *Marmara İletişim Dergisi*, Sayı: 24, ss. 27-54.
- Arıbaş, N. N. (2016). Sivil Toplum Örgütleri, (Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya) *Kamu Politikaları Ansiklopedisi* içinde, (ss.303-304). Ankara, Nobel Yayıncılık.
- Artan, T. ve Arıcı, A. (2017). İstanbul’da Yaşayan Geçici Koruma Statüsündeki Suriyelilere Yönelik Sosyal Hizmet Uygulamalarının Değerlendirilmesi, *Sosyal Çalışma Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, 1-21.
- Atasü-Topcuoğlu, R. (2012). *Türkiye’de Göçmen Çocukların Profili: Sosyal Politika ve Sosyal Hizmet Önerileri, Bir Hızlı Değerlendirme Araştırması*, Ankara: Uluslararası Göç Örgütü (IOM).
- Atasü-Topcuoğlu, R. (2014). Hayatı Değiştirmek İçin Yola Çıkanlar– Yola Çıkınca Değişen Hayatlar: Bir Müracaatçı Grubu Olarak Göçmen Çocuklar. *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 25(1), Nisan, 89-107.
- Atılğan, A. ve Atılğan, E. Ü. (2009). Çocuk Hakları Paradigması ve Çocuk Ceza Yargılamasına Hâkim Olan İlkeler Açısından Türkiye’deki Düzenleme ve Uygulamaların Değerlendirilmesi (Rapor), İnsan Hakları Ortak Platformu, Mattek Matbaacılık: Ankara.
- Aydın, M. (2008). *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*. İstanbul: Yedirenk Yayınları.
- Aydınlı, D. (2017). Kitlel Göç Hareketlerinin Uluslararası Koruma Rejimine Etkisi: Türkiye’deki Suriyeliler ve Geçici Koruma, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Baloğlu, M. Göv E. ve Bağrıaçık, T. (2017), Genel bilgiler, *Geçici Koruma Statüsündeki Bireylere Yönelik Rehberlik Hizmetleri Kılavuz Kitabı* içinde,(Ed. Mustafa BALOĞLU, Ertan GÖV, Turgut BAĞRIAÇIK). Milli Eğitim Bakanlığı Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, ss.3-24.

Barış, İ.; Boztilki M. (2017). Uluslararası Göç Ve Çocuklar, Abulfaz Suleymanov, Pelin Sönmez, Fatma Demirbaş Ünver, Selami Metin Akbaba, (Ed:) içinde, Refakatsiz Göçmen Çocuklar, LONDON: Transnational Press London. 220-225.

Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu. (1999). Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme Ulusal İlk Rapor. Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Yayını.

Bayırbağ, M. K. (2013). “Kamu Politikası Analizi için Bir Çerçeve Önerisi”, M. Yıldız, M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama* içinde (ss.44-65). Ankara, Adres Yayınları.1. Baskı.

Bean, T.;Derluyn, I.; Eurelings-Bontekoe, E.; Broekaert, E.; Spinhoven, P. (2007). Comparing Psychological Distress, Traumatic Stress Reactions, and Experiences of Unaccompanied Refugee Minors With Experiences of Adolescents Accompanied by Parents. *Journal of Nervous & Mental Disease*, 195(4), 288-297.

BMMYK, (1994). Mülteci Çocuklar Koruma Ve Bakım Kılavuzu, Cenevre.

BMMYK, (2019).Erişim Tarihi: 27.04.2019. Erişim Adresi: <https://www.unhcr.org/tr/>

- Bozok, N.; Bozok, M. (2018). “Göçmen İstekleri” Yaklaşımı Işığında Beykoz, Karasu Mahallesi’ndeki Refakatsiz Afgan Göçmen Çocukların Yaşamlarını Sürdürme Mücadeleleri. *Moment Dergi*, 5(2). <http://momentjournal.org/index.php/momentdergi/article/view/357/626> adresinden erişildi.
- Bulak, A. (2015). Göç Olgusuna Teorik Bir Bakış, *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi*, Ankara.
- Bulut, Y. ve Eraldemir Z. (2015). Göç Olgusunun Farklı Boyutlarıyla Hatay İli İskenderun Ve Dört Yol İlçeleri Ölçeğinde İncelenmesi,(Ed. Yakup Bulut), *Uluslararası Göç Ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü* içinde, Umutepe Yayınları.
- Bulut, Y.; Akın, S.; Kahraman, Ö. F., (2017). Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisi, *Strategic Public Management Journal*, Volume 3, Issue 6, pp.23-38.
- Castles, S., & Miller, M. J. (2008). Göçler Çağı Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Clayton,S.; Gupta, A.; Willis, K. (2019). Unaccompanied Young Migrants: Identity, Care And Justice, Policy Press.
- Cochran, C. L. ve And Malone, E. F. (2014). *Public Policy: Perspectives and Choices*, Lynne Rienner Publishers, Fifth Edition.

- Çakır S. (2011). Geleneksel Türk Kültüründe Göç Ve Toplumsal Değişme, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi* Aralık., Sayı:24, ss.129-142.
- Çakırer Özservet, Y.; Sirkeci, İ. (2016). Editörden: Çocuklar ve Göç, *Göç Dergisi*, Mayıs, Cilt: 3, Sayı: 1, ss. 1 – 4.
- Çapar, N. (2015). *Sığınmacı Çocuk Hakları*. Erişim Tarih: 30.08.2018
http://www.istanbulsaglik.gov.tr/w/sb/saggel/belge/Neslihan_CAPAR.pdf
- Çarmıklı, E. ve Kader, M. (2016). Türkiye’de Göçmen Kaçakçılığı-Mülteci krizinin Öteki Yüzü, Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu Raporları.
- Çeçen, B. (2016). Bulgaristan'dan Türkiye'ye Gelen Düzensiz Göçmenlerin Yasallaşma Süreçlerinde Göçmen Derneklerinin Rolü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çelik, F. E. (2008). Public Policy as a Field of Study: Historical and Intellectual Roots, *TODAİE’s Review of Public Administration*, Volume 2, No 3, September, p. 47-84.
- Çetin, H. (2008) “Korunmaya Muhtaç Çocukların Bakımı Nasıl Olmalıdır?” *Fırat Sağlık Yüksekokulu Dergisi*. 3(9), s. 141-156.
- Çevik, H. H. (1998). Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 2. ss.103-112.
- Çevik, H. H. (2003). Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler ve Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi, Balcı, Asım vd. (Der.) *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözümler*

Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları içinde, (s. 135-167).
Seçkin Yayınevi, Ankara.

Çevik, H. H. ve Demirci, S. (2012).*Kamu Politikası*, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Çiçekli, B. (ed.). (2009). Göç Terimleri Sözlüğü, Cenevre: Uluslararası Göç Örgütü Yayınları.

Dal, S. (2017).Sosyal Politikanın Dönüşümünü Küreselleşme Üzerinden Anlamak,
Uluslararası Beşeri ve Sosyal Bilimler İnceleme Dergisi. Volume:1 Issue:1 s.4-18.

Danış, A. D. (2004), Yeni Göç Hareketleri ve Türkiye, *Birikim*, No: 184–185, s: 216–224.

Danış, D. (2013). Demografi: Nüfus Meselelerine Sosyolojik Bir Bakış. Ders: 13.
http://www.acikders.org.tr/pluginfile.php/4161/mod_resource/content/1/TUBA
13. Erişim Tarihi: 11.02.2019

Demir, F. (2011). Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi.
Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 30. ss. 107-120.

Demir, F. (2013). Kamu Politikası Sürecinde Müzakerenin Rolü Ve Sürecin Değerlendirilmesi, Ali Kaptı (Ed.), *Kamu Politikası Süreci* içinde, (ss.205-236). Ankara, Seçkin Yayıncılık. 2. Baskı.

Demir, M. (2016). Türkiye’de Yabancıların Sosyal Güvenliği, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Mart, Cilt 6, Sayı 1, Sayfa 70-93.

- Demirlikan, Ş; Ağbaba Eroğlu, G. (2017). Kızılay Kızılhaç İşbirlikleri Programı: Türk Kızılayı Toplum Merkezleri Projesi, Mültecilere Sunulan Sağlık Hizmetinde Hastane Sosyal Çalışmacıların Rolü, Uluslararası Sosyal Hizmet Kongresi, Ankara: Hacettepe üniversitesi, ss. 184-185.
- Deniz, T. (2014). Uluslar Arası Göç Sorunu Perspektifinde Türkiye,TSA / YIL: 18 S: 1, Nisan.
- Dilekçi, N. (2015). Farklı Kamu Yönetimi Örneklerinde Politika Analizi Deneyimleri, *Yasama Dergisi*, 109-127.
- Doğan, H . (2016). Çağdaş Kariyer Karar Verme Yaklaşım ve Modellerinin İncelenmesi. *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 4 (6), 100-130.
- Dönmez Kara., C. Ö. (2015). Göç Bağlamında Uluslararası İşbirliği ve Türkiye'nin Politikaları'', Çanakkale OnSekiz Mart Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü. Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Doktora Tezi.
- Drammeh L. (2010). Life Projects For Unaccompanied Migrant Minors A Handbook For Front-Lineprofessionals Migration Collection, Council Of Europe.
- Dur, A. İ. B. Öztürk M. (2017). Türkiye'de Ve Dünyada Çocuk İşçiliği Ve Mücadele Politikaları: SDÜ MYO Öğrencileri Üzerine Bir Araştırma, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.22, S.3, S.613-635
- Düzel, B. ve Alış, S. (2018). Düzensiz Göçle Gelen Suriyeli Mülteci Çocuklar Bağlamında Türkiye'de Refakatsiz Göçmen Çocukların Durumu ve Başlıca Risklerin

Değerlendirilmesi, Cilt: 6, Sayı: AGP Özel Sayısı, Ekim. Erişim Tarihi: 28.10.2018.

Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy*, 14th ed. New Jersey, Pearson Prentice Hall.

Dye, T.R. (1983). *Policy Analysis, What Governments Do, Why Do They Do It and What Differences It Makes*, The University Of Alabama Press, 3th ed.

egm.gov.tr (2019). Tarihçe, Erişim Tarihi ve Adresi 24.05.2019 ve <https://www.egm.gov.tr/tarihce>

Eke, E. (2018). Türk Kamu Yönetimi Açısından Göç Politikası ve Teşkilat Yapısı: Güncel Bir Perspektif, 21.Yüzyılda Uluslararası Göç ve Mülteciler; Bir Türkiye Perspektifi içinde, Erdal Eke; Hasan Hüseyin Aygöl (Ed). Nobel Akademik Yayıncılık. ss. 37-72.

Ekici, S ve Tuncel, G. (2016). Göç ve İnsan. *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (1), 9-22. Erişim Adresi: <http://dergipark.org.tr/birtop/issue/29486/316342>

Ekşi, N. (2016). “Mevzuat Ve Antlaşmalar Kapsamında Çocukların

EMN, (2018). Annual Report on Migration and Asylum 2017, European Migration Network (EMN), 15th May 2018, Erişim Tarihi ve Adresi: 31.12.2018 ve https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_annual_report_on_migration_2017_highres_en.pdf

- Eraldemir, Z. (2013). Türkiye’de Göç Sorunu Göçlerin Sosyo- Ekonomik Yansımaları İskenderun- Dört Yol Örneği Yüksek Lisans Tezi.
- Eraslan, E. (2016). Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu: Alt Komisyon Tutanakları, 10.02.2016 Tarihli Alt Komisyon Toplantı Tutanağı. Erişim Tarihi ve Adresi: 22.05.2019. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1545
- Erdem, J.G. (2016). Yargı,. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya (Ed), *Kamu Politikaları Ansiklopedisi* içinde, (ss. 373-377). Ankara, Nobel Yayıncılık.
- Erdoğan, M. (2007). İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, Ankara: Orion Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2014). Sosyal ve Ekonomik Destek Hizmetlerinin değerlendirilmesi Projesi *Araştırma Sonuç Raporu*, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı; Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Erdoğan, M. (2017). “Kopuş”tan “Uyum”a Kent Mültecileri Suriyeli Mülteciler Ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Erdoğan, M. (2018). Türkiye’deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- Erdoğan, M. ve Kaya, A. (2015). Türkiye’nin Göç Tarihi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- Eroğlu, H.T. (2013). Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü. M. Yıldız, M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama* içinde (ss. 148- 165). Ankara, Adres Yayınları.1. Baskı.
- Ersöz, H. Y. (2003). Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü, *İ. Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası*. 53. Cilt. Sayı 2. 119- 144.
- Esenlikci, A. C. (2016). Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Göçmenlere Yönelik Sosyal Politika Düzenlemeleri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Frontex (2010). Unaccompanied Minors in the Migration, Reference nr: 18477, FRONTEX Process, Risk Analysis Unit: Warsaw, Gardiner, H. W. ve Gander, M.J.
- GAV (Göç Araştırmaları Vakfı) (2018). Dünya Göç Raporu-BİLGİ NOTU, 11 Haziran 2018, Erişim Tarihi: 26.04.2019 ve Erişim Adresi:<http://gocvakfi.org/2018-dunya-goc-raporu/>
- Gençler, A. (2010). Avrupa Birliği’nin Göç Politikası, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. 0 (49). S.173-197.
- GİGM, (GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ) (2017). 2016 Türkiye Göç Raporu, T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 40 Nisan, 2017.

GİGM, (GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ) (2016). 2015 Türkiye Göç Raporu, T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 35 Nisan, 2016.

GİGM, (GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ), (2016). 2016 Türkiye Göç Raporu, T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 40 Nisan, 2017.

GİGM, (GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ), (2019). GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2018 Faaliyet Raporu.

goc.gov.tr, (2019a). Erişim tarihi ve adresi: 15.04.2019
http://www.goc.gov.tr/icerik3/yabancilar-ve-uluslararası-koruma-kanununda-gecici-koruma_409_558_1098

goc.gov.tr, (2019b). Erişim tarihi ve adresi: 15.04.2019
http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-korumanin-unsurlari_409_558_1095

goc.gov.tr, (2019c). Erişim tarihi ve adresi: 24.05.2019
http://www.goc.gov.tr/icerik6/genel-mudurlugumuzce-isletilen-kabul-ve-barinma-merkezleri_323_326_4616_icerik

Gökbayrak Ş. (T.Y.) Çocuk Ve Gençlere Yönelik Sosyal Politikalar, *III. Sınıf Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Risk Gruplarına Yönelik Sosyal Politikalar Dersi Notları-IV*.<https://docplayer.biz.tr/29942861-Cocuk-ve-genclere-yonelik-sosyal-politikalar.html>(Er. Tar. 30.12.2018).

- Göksu, T. ve Bilgiç, V.K. (2003). Baskı Gruplarında Karar Alma Mekanizmasına Etkileri, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:36, Sayı:2, ss. 51-66.
- Graeve, K. Vervliet, M. ve Derluyn, I. (2017). Between Immigration Control and Child Protection: Unaccompanied Minors in Belgium Social Work & Society, Volume 15, Issue 1, 2017.
- Gül, Z. (2013). Kamu Politikası Sürecinde Teorik Bakış ve Genel Bir Değerlendirme,. Ali Kaptı (Ed.), *Kamu Politikası Süreci* içinde, (ss.237-259). Ankara, Seçkin Yayıncılık. 2. Baskı
- Güleç, C. (2015).Avrupa Birliği'nin Göç Politikaları ve Türkiye'ye Yansımaları, *TESAM Akademi Dergisi*, Temmuz 2 (2). 81-100.
- Günay, E.; Atılğan, D. ve Serin, E. (T.Y.), Dünya'da Ve Türkiye'de Göç Yönetimi, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7 (2), 37-60.
- Gürle, Ş. (2012). İstanbul'da Refakatsiz Sığınmacı Ve Mülteci Çocukların Karşılaştıkları Sorunlar Ve Uygulamalar, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: İstanbul Araştırmaları Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Hallsworth, M.,Parker S. ve Rutter, J. (2011). Policy Making InThe Real World: Evidence And Analysis, Institute for Government, London.
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Policy%20making%20in%20the%20real%20world.pdf>
- Hançerlioğlu, O. (1996). Toplumbilim Sözlüğü, 2. Basım, İstanbul: Remzi Kitabevi.

handbookgermany.de/tr, (2019). 24.05.2019 ve <https://handbookgermany.de/tr/rights-laws/asylum/under-18.html>

Hicks, R. Lalonde, R. ve Pepler, D. (1993). Psychosocial Considerations in the Mental Health of Immigrant and Refugee Children”, *Canadian Journal of Community Mental Health*, 12(2), 71-87.

Hill, M. (2005). *The Public Policy Process*, 4th Edition, England, Pearson Education Limited.

Hodgkin R. ve Newell P. (2002). Çocuk Haklarına Dair Sözleşme Uygulama El kitabı, UNICEF.

İçduygu A., Toktaş Ş. (Haz.) (2005). Yurtdışından Gelenlerin Nicelik Ve Niteliklerinin Tespitinde Sorunlar, Türkiye Bilimler Akademisi Raporları, Sayı:12, Ankara.

İçduygu, A ve Biehl, K. (2012). Türkiye’ye Yönelik Göçün Değişen Yörüngesi, , Der. Ahmet İçduygu, *Kentler ve Göç: Türkiye, İtalya, İspanya* içinde İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, ss.7-112.

İçduygu, A. ve Aksel, B. D. (2013), "Turkish Migration Policies: A Critical Historical Retrospective", *Perceptions*, 8(3), 167-190.

Kahraman, F. (2018). Mültecilik, Refakatsizlik ve Çocukluk: Suriyeli Refakatsiz Mülteci Çocukların Türkiye’deki Durumu, 21.Yüzyılda Uluslararası Göç ve Mülteciler; Bir Türkiye Perspektifi, Erdal Eke; Hasan Hüseyin Aygöl (Ed). Nobel Akademik Yayıncılık. ss.211-234.

- Kahraman, L. (2012). Siyasal Karar Verme Sürecinde Özneyi ‘Temsil’ Eden Temel Aktör Siyasal Parti, Özgür Önder ve Fatih Kırıışık (Ed.), *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme* içinde(ss. 375-398). Ankara, Orion Kitabevi.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2018). Türkiye’deki Suriyeliler, Özel Rapor, Kamu Denetçiliği Kurumu, Ankara.
- Kansu Karadağ, A. (2018). Göç, Yoksulluk ve İnsan Hakları, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:9 Sayı:2, ss. 485-498. DOI: 10.21492/inuhfd.477182
- Kaptı, A. (2013). Kamu Politikası Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli, *Kamu Politikası Süreci* içinde, (ss.25-46). Ankara, Seçkin Yayıncılık. 2. Baskı.
- Karaca T. (2012). Çocuk Esirgeme Kurumunun Kuruluşuna İlişkin, TBMM 2. Yasama Yılı, 125. Birleşim. 27/06/2012, Erişim Tarihi ve Adresi 22.05.2019, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=4066
- Karataş, K.;Tılıç, H. R.; Atasü Topçuoğlu, R; Demir, O. Ö. (2014).Türkiye’de Refakatsiz Çocuklara Erişim Ve Çocuğun Yüksek Yararına Yönelik Hizmet Sunumunun Teşvik Edilmesi Projesi Değerlendirme Raporu,Uluslararası Göç Örgütü (IOM). Ankara.
- Kaygalak, S. (1999). Zaman ve Mekan Boyutuyla Göç ve Kentleşme: Demirtaş Mahallesi Örneği. Mersin Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi.
- Kesgin, S. S. (2016). Grup Modeli, Hatice Altunok ve Fatma Gül Gedikkaya (Ed.), *Kamu Politikaları Ansiklopedisi* içinde, (ss. 21- 28). Ankara, Nobel Yayıncılık.

Kıray, Mübeccel (2003), Kentleşme Yazıları, İstanbul: Bağlam Yayınları.

Kırlı, Ö. (2012). Kitle İletişim Araçlarının Karar Verme ve Kamuoyu Oluşumunda Etkisi, Özgür Önder ve Fatih Kırışık (Ed.), *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme* içinde (ss. 325-350). Ankara, Orion Kitabevi.

kizilay.org.tr (2019c). Göç ve Mülteci Hizmetleri, Erişim Tarihi ve Adresi 24.05.2019 ve <https://www.kizilay.org.tr/neler-yapiyoruz/goc-ve-multeci-hizmetleri>

kizilay.org.tr (2019a). Tarihçemiz, Erişim Tarihi ve Adresi 24.05.2019 ve <https://www.kizilay.org.tr/kurumsal/tarihcemiz>

kizilay.org.tr (2019b). Neler Yapıyoruz?Erişim Tarihi ve Adresi 24.05.2019 ve <https://www.kizilay.org.tr/neler-yapiyoruz>

kizilaytarih.org.tr (2019). Tarihçe, Erişim Tarihi ve Adresi 24.05.2019 ve <http://kizilaytarih.org/tarihce.html>

Kocadaş, B. (2016). Cumhuriyet Döneminde Yapılan İç ve Dış Göçler'in Toplumsal Etkileri. *Sosyolojik Düşün Dergisi*, 1(1), 11-18.

Koçak, Y., ve Terzi, E. (2012). Türkiye’de Göç Olgusu, Göç Edenlerin Kentlere Olan Etkileri ve Çözüm Önerileri. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 3. ss.163-185.

Koray, M. (2007). Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak, *Çalışma ve Toplum*, 4, Ss: 19-56.

Koray, M., ve Topçuoğlu, A. (1995). *Sosyal politika*. 3. Baskı. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.

Koray, M.. (2005). *Sosyal Politika*. 2. Baskı. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

KOREV (2017).Refakatsiz Sığınmacı Çocuklar Çalıştayı Sonuç Raporu, Ankara.

Koyuncu, A. (2014). Kentin Yeni Misafirleri Suriyeliler, Konya, Çizgi Yayınevi.

Koyuncu, A., (2017). Türkiye de Göç ve Kentleşme, Alver, K. (ed), *Kent Sosyolojisi* içinde (359-377). Konya, Çizgi Kitabevi, Ekim, 1. Baskı.

Köseoğlu, Ö. (2013). Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme Modelleri. (Ed. M. Yıldız, M. Z. Sobacı), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama* içinde (ss.244-264). Ankara, Adres Yayınları.1. Baskı.

Kurt, H. K. (2018). Refakatsiz Çocuklara Yönelik Göç İdaresi Tarafından Yürütülen İşlemler, Konya İl Göç İdaresi Staj Araştırma Raporu.

Kurt, S. L. (2016) Çocuk Haklarına İlişkin Temel Uluslararası Belgeler Ve Türkiye Uygulaması, *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, Yıl: 16 Sayı: 36 Tarih: Ocak-Haziran.

Kurtul, (2014). Refakatsiz ve Ailesinden Ayrı Düşmüş Çocuklar'a İlişkin Kurumlar arası Rehber İlkeler, Uluslararası Kızılhaç Komitesi Merkezi Takip Kurumu ve Koruma Birimi, Çev: Caner Çetiner, Ed: Kamil Kurtul, Erişim Tarihi ve Adresi: 01.05.2019

<http://www.unicef.org.tr/files/bilgimerkezi/doc/REFAKATS%C4%B0Z%20ve>

%20A%C4%B0LES%C4%B0NDEN%20AYRI%20D%C3%9C%C5%9EM%C3%9C%C5%9E%20%C3%87OCUKLAR.pdf

Kutlu, Ö. (2012). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*, 2. Baskı, Konya, Çizgi Yayınevi.

Ludwig S. (2018). Unbegleiteteminderjährige Flüchtlinge, Diakonie Deutschland, <https://www.diakonie.de/wissen-kompakt/unbegleitete-minderjaehrige-fluechtlinge/>

Mamur Işıkcı, Y. ve Karatepe, S. (2016). Türkiye’de Çocuğa Yönelik Sosyal Politika Uygulamaları ve Tarihsel Analizi, *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, İlkbahar, 7 (1), 69-100. Erişim adresi: <http://dergipark.gov.tr/ayd/issue/27225/286556>

Marshall, G. (2009). Sosyoloji Sözlüğü, (Çev: Osman Akınbay, Derya Kömürcü), Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.

Metin, O. (2011). Sosyal politikalar açısından AKP Dönemi: sosyal yardımlar alanında yaşananlar, *Çalışma ve Toplum*, 1, s.179-200.

Mougne, C. (2010). *Trees only move in the wind: A study of unaccompanied Afghan children in Europe*, United Nations High Commissioner for Refugees Policy Development and Evaluation Service (PDES) Yayını: Cenevre

Ören, K. (2013). Sosyal Politika, Ankara: Nobel Yayınları, 3. Basım.

Özbek, N. (2002). Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet, *Toplum ve Bilim*, Bahar 92, 7-33.

Özbesler, C. (2012). Koruma Altındaki Çocukların Gereksinimleri, Uluslararası Katılımlı Çocuk İhtiyaçları Sempozyumu Bildiri Kitabı, Yay. Haz. Dolunay Şenol, Sıtkı Yıldız Talat Kıymaz, Hasan Kala, Ankara: Mutlu Çocuklar Derneği Yayınları. s.134-139.

Özservet Çakırer, Y.(2015). “Göçmen Çocukların Şehre Uyum ve Eğitim Politikası”, Uluslararası Göç Ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü, (Ed). Prof. Dr. Yakup Bulut, Umuttepe Yayınları, KOCAELİ, ss. 93-112.

Özşuca, Ş.T. (T.Y.) “Sosyal Politikanın Gelişimi”, <http://iyh.istabip.org.tr/sirer/sp/7.pdf>(Er. 19.02.2019).

Öztürk Yılmaz, N. (2007). 5543 Sayılı İskân Kanunu Hükümleri Uyarınca Türk Vatandaşlığının Kazanılması, *TBB Dergisi*, Sayı 68. 241-264.

Perruchoud, R. ve Redpath – Cross, J. (2013). Göç Terimleri Sözlüğü, IOM, 2. Baskı (Türkçe) No 31.

Pillinger, J. (2008). The Migration-Social Policy Nexus: Current and Future Research, UNRISD. 1-35.

Sağır, C. (2006). Karar Verme Sürecini Etkileyen Faktörler Ve Karar Verme Sürecinde Etiğin Önemi: Uygulamalı Bir Araştırma, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Edirne, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Sağiroğlu, A. Z. (2016). “Türkiye’ de Merkezi Göç Yönetimi”. A. Esen, M. Duman (Ed.), Türkiye’de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespitler ve Öneriler. (43-69). İstanbul: Wald Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı.

- Sağlam, S. (2006). Türkiye De İç Göç Olgusu Ve Kentleşme. Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları, Sayı: 5 33-44.
- Salmerón-Manzano E. ve Manzano-Agugliaro F. (2019). Unaccompanied Minors: Worldwide Research Perspectives, December, Publications, 7, 2; doi:10.3390/publications7010002
- Saruç, S. (2019). Sığınmacı ve Göçmen Çocuklara Sosyal Hizmet, Kuramsal ve Uygulama Boyutları ile Türkiye’de Sığınmacı, Mülteci ve Göçmenlerle Sosyal Hizmetler içinde, Filiz Göktuna Yaylacı Ed. Transnational Press London, ss.141-154
- Smith, K.B. ve Larimer, C.B. (2009). The Public Policy Theory Primer, *Westview Press*, Central Avenue, Boulder.
- Suárez-Orozco, Carola (2016). Göçmen Aileler ve Çocukları: Uyum ve Kimlik Oluşumu, Aydoğmuş Ördem, Ö. (Çev.) *Route Educational and Social Science Journal* Volume 3(5), December ss. 28-40.
- Sunal, O. (2010). Çocuğa Yönelik Çağdaş Sosyal Politika Yaklaşımları, Aile ve Toplum, Yıl: 11, 6 (23), 57-74.
- Sunal, O. (2011). Sosyal Politika: Sosyal Adalet Açısından Kuramsal Bir Değerlendirme, Ankara Üniversitesi, *SBF Dergisi*, Cilt 66, No. 3, s. 283-305.
- Şimşek, D. (2018). Mülteci Entegrasyonu, Göç Politikaları Ve Sosyal Sınıf: Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler Örneği, *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, Yıl: 18 Sayı: 40/2, Kasım, 367-392.
- Talas, C. (1992). Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi, Bilgi Yayınevi.

Tangermann J ve Hoffmeyer-Zlotnik P. (2018). Unaccompanied Minors in Germany: Challenges And Measure Safter The Clarification Of Residence Status Focussed Study Bythe German National Contact Point For The European Migration Network (EMN),Federal Office For Migration And Refugees.

Taş, H.Y. ve Özcan, S. (2018). Suriyeli Göçmen Sorunlarının Sosyal Politikalar Bağlamında Analizi, *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, Cilt: 7 Yıl: 7 Sayı:17. 36-54.

Taş, İ. E.; Koçar H. Ve Çiçek Y. (2017). Mülteci Sorununun Çözümüne İlişkin Yeni Bir Yapılanma: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.22, Göç Özel Sayısı, s.1369-1383.

Taşcı, F. (2009). Bir Sosyal Politika Sorunu Olarak Göç, *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C:10, S.4, 177-204.

Taşcı, F. (2017). Sosyal Politika Ahlakı, İstanbul: Kaknüs Yayınları.

TBMM (2017). TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Bünyesinde Kurulmuş Bulunan Mülteci Hakları Alt Komisyonun İzmir ve Aydın’da Bulunan Geri Gönderme Merkezlerinde Gerçekleştirdiği İncelemeye Dair Basın Açıklaması.

TDK (Türk Dil Kurumu), (2019). “Refakat” Erişim tarihi: 02.05.2019, Erişim adresi: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5ccb116c31cdf9.78031695

Tekeli, İ. (2008). Göç ve ötesi, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları

- Todaie (1981). İnsan Haklarının Korunması Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Ankara: Sevinç Matbaası, TODAİE.
- Tokol, A. (2000). Sosyal Politika. Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No: 163. Vipaş A.Ş.
- Tokol, A. (2011). Türkiye’de Sosyal Politika, Aysen Tokol, Yusuf Alper (Ed.), Sosyal Politika içinde, ss.26-36. Dora Yayıncılık: Bursa.
- Tokol, A. (2013). Özel olarak korunması gereken gruplar (Dezavantajlı Gruplar), *Sosyal Politika* içinde, Anadolu Üniversitesi Yayınları. Yayın No: 2628. Eskişehir. S-174-195.
- Tozlu, A. (2016). Karar Verme Yaklaşımları Üzerinde HerbertSimon Hegemonyası, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:102, ss. 27-45. (Temmuz- Eylül)
- TÜBA (2011). Türkçe Bilim Terimleri Sözlüğü: Sosyal Bilimler. Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi.
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2018a). İstatistiklerle Çocuk 2017,Sayı: 27596,18 Nisan 2018, Erişim Tarihi: 27.04.2019. Erişim Adresi: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27596>
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2018b). Uluslararası Göç İstatistikleri, 2017. No: 30607. 05 Eylül 2018Erişim Tarihi: 22.05.2019. Erişim Adresi: <http://www.turkstat.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30607#>
- TÜİK, (Türkiye İstatistik Kurumu) (2015). İstatistiklerle Çocuk Statistics on Child 2014, Erişim Tarihi: 27.04.2019. Erişim Adresi:

https://www.tuseb.gov.tr/enstitu/tacese/yuklemeler/istatistik/istatistiklerle_cocuk_2014.pdf

TÜİK, (Türkiye İstatistik Kurumu) (2019), İstatistiklerle Çocuk 2018, Sayı: 30708, 18 Nisan 2019. Erişim Tarihi: 27.04.2019. Erişim Adresi: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=307080>

Uluslararası Korunması”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 0 (7), 0-0.

UNHCR, (1994). Refugee Children: Guidelines on Protection and Care, Geneva, UNHCR

Usta, A. (2013). Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış. *Yasama Dergisi*, Sayı. 24, 78-102.

Uyan-Semerci, P. (2013). Sosyal politika ve AB, Ayhan Kaya(Ed.) *Avrupa Birliği Hakkında Merak Ettikleriniz* içinde, Hiperlink Yayınları, İstanbul. (s.174-185).

Vlaanderen, V. (2019).Legal Representation Of Unaccompanied Children: Belgium, Erişim Tarihi ve Adresi 24.05.2019 ve <https://www.asylumineurope.org/reports/country/belgium/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups-asylum-seekers/age-assessment>

Workingwith Unaccompanied Children: A Community- Based Approach, (1996). UNHCR, Cenevre,

Yakmaz, E. (2014). Statü Belirleme Sürecinde Türkiye’de Bulunan Refakatsiz Sığınmacı Çocukların Durumu, Rapor, Sayı 1, Şubat, IMPR Humanitarian.

- Yavuz, Ö. ve Mızrak, S. (2016). Acil Durumlarda Okul Çağındaki Çocukların Eğitimi: Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler Örneği, *Göç Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 2, Ekim, ss. 175 – 199.
- Yazıcı, E. (2012). Korunmaya Muhtaç Çocuklar Ve Çocuk Evleri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(18), 499-525.
- Yıldız, M ve Sobacı, M. Z. (Ed.), (2013). Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi Genel Bir Çerçeve. *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama* içinde (ss.14-43). Ankara, Adres Yayınları.1. Baskı.
- Yılmaz, A. (2014). Uluslararası Göç: Çeşitleri, Nedenleri ve Etkileri. *Turkish Studies International Periodical For The Languages, Litarature And History Of Turkish Or Turkish Or Turkic*. Cilt: 9, Sayı:2. ss. 1685-1705.
- Yılmaz, A. (2015).Uluslararası Göç Ve Türkiye: Türkiye'deki Çocuk Göçmenler Ve Sığınmacı Ailelere Tanınan Haklar Ve Daha iyi Uygulamalar İçin Öneriler, *Akademik Bakış Dergisi*, S: 49, Mayıs – Haziran, ss.475-493.
- Yozgat, F. (2007). *Sosyal Politika*. Nobel Yayın Dağıtım. Ankara.
- Yüksel, H. (2014a). Küreselleşme Sürecinin Sosyal Politika Dinamikleri Üzerinde Neden Olduğu Değişimin Analizi, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1, Sayı:19. 127-151.
- Yüksel, H. (2014b), Güncel Gelişmeler Işığında Sosyal Politika, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Yüksel, M, Adıgüzel, O, Yüksel, H . (2014). Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Politika Temelinde Dezavantajlı Bir Grup Olarak Çocuk İşçiler Realitesi. *Kastamonu*

Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 6 (4), 23-34. Erişim

Adresi: <http://dergipark.org.tr/iibfdkastamonu/issue/29387/314537>

Zencirkıran, M. (2015). Sosyoloji, Bursa: Dora Basım Yayın.

EKLER

EK-1

KONYA VALİLİĞİ**İL GÖÇ İDARESİ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında yüksek lisans öğrencisiyim. “Refakatsiz Çocuklara Yönelik Sosyal Politikalar” konulu tez çalışmamda kullanmak üzere refakatsiz göçmen çocuklarla ilgili yürütülen iş ve işlemlerdeki ilgili müdürlüğün personeli ile (ilgili uzman, sosyal çalışmacı) yarı yapılandırılmış mülakat yapmak istiyorum. Ayrıca tez çalışmamda kullanmak üzere refakatsiz göçmen çocuklara yönelik Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nde bulunan istatistiki (yıllara göre; refakatsiz çocukların sayıları (kız-erkek), yaşları, kabul ve barınma merkezlerinde barındırılanların sayısı gibi) verilerin ve refakatsiz çocukların iş ve işlemlerine yönelik yürütülen veya Göç İdaresi Müdürlüğü’nce yürütülen veya paydaşı olduğu çalışma/projelerin tarafımla paylaşılmasını talep ediyorum. Söz konusu tez çalışmasının amacı, kapsamı, yöntemine ilişkin bilgiler ve personele uygulanmak istenen yarı-yapılandırılmış mülakatın soruları dilekçede ek olarak belirtilmiştir.

Gereğini arz ederim.

Tarih:11/10/2018

EK:

Hatice Kübra KURT

1. Resmi talep yazısı (3 sayfa)
2. Çalışmaya ilişkin bilgiler (8 sayfa)
3. Öğrenci belgesi (1 sayfa)

İmza

Araştırmada refakatsiz çocuklarla ilgili işlemleri yürütmeye yetkili personellerle görüşmede yarı yapılandırılmış mülakat tekniği kullanılacak olup aşağıdaki sorular kullanılacaktır.

1. Refakatsiz çocukların genelde tespiti nasıl sağlanmaktadır? (Kuruma erişimi nasıl olmaktadır?)
2. Yapılan iş ve işlemlerde çocuğun yüksek yararına yönelik uygulamada nasıl bir yol izlenmektedir?
3. Refakatsiz çocukların mülakatları nasıl yapılmaktadır? Diğer mülakatlardan farklı olarak dikkat edilen hususlar nelerdir? Mülakatları yapan personeller mülakatın nasıl yapılacağına ilişkin özel bir eğitim almış mıdır?
4. İş ve işlemler sırasında karşılaşılan güçlükler nelerdir? Nasıl aşılmaktadır?
5. Refakatsiz çocuklarla ilgili paydaşlarla (kurumlar) yürütülen işlemler sırasında koordinasyon nasıl sağlanmaktadır?
6. Refakatsiz çocuklardan ailesinden ayrı düşmüş olduklarının ve aile birleşmesi talebinde bulunan oldu mu? Varsa nasıl bir yol izlendi? Bu kapsamdaki paydaşlarla yürütülen çalışmalar nelerdir? Karşılaşılan güçlükler nelerdir?
7. Refakatsiz çocuklarla ilgili işlemlere yönelik öneriler nelerdir?

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığı

Sayı : 62103649-604.01.02-E.52272
Konu : Tez Çalışması - Hatice Kübra KURT

12/11/2018

İlgi : 17.10.2018 tarihli ve 44820039-000/24466 sayılı yazınız

İlgi yazıda, İl Müdürlüğünüzde 02.07.2018- 27.07.2018 tarihleri arasında staj yapan Hatice Kübra KURT'un " Refakatsiz Çocuklara Yönelik Sosyal Politikalar" konulu tez çalışmasında yer vermek üzere İl Müdürlüğünüz personeli ile mülakat gerçekleştirmek istediği ve ayrıca refakatsiz çocuklar özelinde bazı istatistiki verileri tarafımızdan talep ettiği belirtilmiştir.

Bu kapsamda yapılan değerlendirme sonucunda; 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu 94 üncü maddesi ile 2014/6883 karar sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği 51 nci maddesinde belirtilen gizlilik ilkelerine gerekli hassasiyetin gösterilmesi, din, mezhep, etnik gruba mensubiyet, siyasi görüş gibi hassas bilgilerin derlenmemesi, çalışmalar esnasında ses/video kaydı alınmaması, refakatsiz çocuklar özelinde istatistiki verilerin paylaşılmaması kaydı ile görüşme talebinde Genel Müdürlüğümüzce bir mahsur görülmemekte olup görüşme talebine ilişkin nihai kararın İl Müdürlüğünüzce verilmesi hususunda;

Gereğini rica ederim.

Salih BIÇAK
Bakan a.
Genel Müdür Yardımcısı

DAĞITIM :

Gereği:
KONYA VALİLİĞİNE
(İl Göç İdaresi Müdürlüğü)

Bilgi:
İSTATİSTİK, ARAŞTIRMA VE
ANALİZ ÇALIŞMA GRUBU
BAŞKANLIĞI

*Bu belge elektronik imzalıdır. imzalı suretinin aslını görmek için <https://www.e-icisleri.gov.tr/EvrakDogrulama> adresine girerek (j82Z+p-6LK7Y+-TNC0At-EC2Jyz-7hz6WnnG) kodunu yazınız.

Lalegül Çamlıca Mahallesi 122.sk. No: 4, 06370 Yenimahalle/ Ankara
Telefon No: (312)422 05 00 Faks No: (312)422 09 00
e-Posta: gocpolitikaveprojeleridairesi@goc.gov.tr İnternet Adresi: <https://www.goc.gov.tr>

Bilgi için: Sultan Merve MORKOÇ
GÖÇ UZMAN YARDIMCISI
Telefon No:

EK-2

TÜRK KIZILAY DERNEĞİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında yüksek lisans öğrencisiyim. “Refakatsiz Çocuklara Yönelik Sosyal Politikalar” konulu tez çalışmamda kullanmak üzere refakatsiz göçmen çocuklarla ilgili yürütülen iş ve işlemlerdeki Türk Kızılay Derneği personeli ile (ilgili uzman, sosyal çalışmacı) yarı-yapılandırılmış mülakat yapmak istiyorum. Ayrıca tez çalışmamda kullanmak üzere refakatsiz göçmen çocuklara yönelik Türk Kızılay Toplum Merkezinde bulunan istatistiki (yıllara göre; refakatsiz çocukların sayıları (kız-erkek), yaşları, kabul ve barınma merkezlerinde barındırılanların sayısı gibi) verilerin ve refakatsiz çocukların iş ve işlemlerine yönelik Türk Kızılay Derneği Toplum Merkezi ve Göç Hizmetleri birimi tarafından yürütülen veya paydaşı olduğu çalışma/projelerin tarafımla paylaşılmasını talep ediyorum. Söz konusu tez çalışmasının amacı, kapsamı, yöntemine ilişkin bilgiler ve personele uygulanmak istenen yarı-yapılandırılmış mülakatın soruları dilekçede ek olarak belirtilmiştir.

Gereğini arz ederim.

EK:

1. Resmi talep yazısı (3 sayfa)
2. Çalışmaya ilişkin bilgiler (2 sayfa)
3. Öğrenci belgesi
4. Nüfus Cüzdanı Örneği

Hatice Kübra KURT

İmza

Araştırmada refakatsiz çocuklarla ilgili işlemleri yürütmeye yetkili personellerle görüşmede yarı yapılandırılmış mülakat tekniği kullanılacak olup aşağıdaki sorular kullanılacaktır.

1. Refakatsiz çocukların genelde tespiti nasıl sağlanmaktadır? (Kuruma erişimi nasıl olmaktadır?) Refakatsiz çocukların tespiti sonrasında kurum tarafından yapılan iş ve işlemler nelerdir?
2. Yapılan iş ve işlemlerde çocuğun yüksek yararına yönelik uygulamada nasıl bir yol izlenmektedir?
3. Refakatsiz çocuklarla ilgili paydaşlarla (kurumlar) yürütülen işlemler sırasında koordinasyon nasıl sağlanmaktadır?
4. Refakatsiz çocuklarla karşılaşılma sıklığı nedir? Yoğunluk arz etmekte midir?
5. Refakatsiz çocuklarda diğer çocuklardan farklı olarak dikkat edilen hususlar nelerdir?
6. Refakatsiz çocuklardan ailesinden ayrı düşmüş olduklarının ve aile birleşmesi talebinde bulunan oldu mu? Varsa nasıl bir yol izlendi? Bu kapsamdaki paydaşlarla yürütülen çalışmalar nelerdir? Aile birleşiminde karşılaşılan/karşılaşılabilecek güçlükler nelerdir?
7. Çocuklar için düzenlenen seminerler veya uyumlarına yönelik yürütülen faaliyetler nelerdir? Sosyal, kültürel ve spora yönelik faaliyetlere ulaşmalarında Türk Kızılay'ın rolü nedir? Hangi paydaşlarla yapılmaktadır?
8. Refakatsiz çocukların toplumsal yapıyla uyumuna yönelik gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmesi hedeflenen faaliyetler/projeler nelerdir?
9. Refakatsiz çocuklara yönelik teoride izlenmesi gereken yolun pratikte oluşturduğu güçlükler nelerdir? Nasıl aşılmaktadır? Yapılan iş ve işlemlere yönelik öneriler nelerdir?

EK-3

KONYA İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜNE

Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında yüksek lisans öğrencisiyim. “Refakatsiz Çocuklara Yönelik Sosyal Politikalar” konulu tez çalışmamda kullanmak üzere uygun görülürse maddeler halinde sıraladığım bilgilerin tarafıma verilmesini arz ederim.

- 1- 2013-2018 yılları arasında (5 yıllık) göçmen (refâkatli olmayan, anne babası veya herhangi kendinden sorumlu kişi bulunmayan) çocuklardan suçla sürüklenen çocuk sayısı,
- 2- Basit şekilde refakatsiz göçmen çocukların suç dağılımı,
- 3- Bu çocuklarla ilgili Konya Emniyet Müdürlüğünün herhangi bir projenin var olup olmadığı, yürütülmesi planlanan faaliyet/projeler

Gereğini arz ederim. 11.10.2018

Hatice Kübra KURT

T.C.
KONYA VALİLİĞİ
Emniyet Müdürlüğü

Sayı : 65869167-20499(63232)/4286
Konu : Dilekçe

15.10.2018

SAYIN: Hatice Kübra KURT

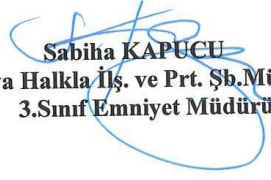
15.10.2018*018064

Emniyet Müdürlüğümüze gönderdiğiniz, 11/10/2018 tarihli dilekçenizde belirtmiş olduğunuz konu hakkında ilgili birimimiz ile yapılan yazışma neticesinde;

4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 7'nci maddesinin ikinci fıkrasına göre "Kurum ve kuruluşlar, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verebilirler." hükmü doğrultusunda;

Dilekçenizde belirtilen konuların kapsamlı ve özel bir çalışma ,araştırma ve inceleme yapılması gerektiğinden ,talebiniz olumsuz olarak değerlendirilmiştir.

Bilgilerinize rica ederim.


Sabiha KAPUCU
Medya Halkla İls. ve Prt. Şb.Müd.V.
3.Sınıf Emniyet Müdürü

EK-4

KONYA AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI İL
MÜDÜRLÜĞÜNE

Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında yüksek lisans öğrencisiyim. “Refakatsiz Çocuklara Yönelik Sosyal Politikalar” konulu tez çalışmamda kullanmak üzere refakatsiz göçmen çocuklara yönelik Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının Konya’da bulunan ilgili barınma merkezlerinin yetkili personelleri ile yarı-yapılandırılmış mülakat tekniği ile görüşme yapmak istiyorum. Ayrıca tez çalışmamda kullanmak üzere refakatsiz göçmen çocuklara yönelik Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nda bulunan ekte belirtilen istatistiki verilerin tarafımla paylaşılmasını istiyorum.

Gereğinin yapılmasını arz ederim.

EK:

1. Resmi talep yazısı (4 sayfa)
2. Çalışmaya ilişkin bilgiler (9 sayfa)
3. İstenilen istatistiki veriler (1 sayfa)
4. Öğrenci belgesi (1 sayfa)
5. Nüfus cüzdanı örneği

Tarih:11/10/2018

Hatice Kübra KURT

İmza

İSTENİLEN İSTATİSTİKİ VERİLER

Çalışmada kullanmak üzere öncelikle:

- 1- Türkiye geneli ve Konya’da toplamda kaç tane refakatsiz çocuk barınması sağlandığı ve yıllara göre sayıları,
 - 2- Türkiye geneli ve Konya’da toplamda kaç tane sadece refakatsiz çocukların barınabileceği yurt merkez bulunduğu, bu yurtlar/ merkezler hangileri olduğu
 - 3- Söz konusu yurtların kapasitesi, kız/erkek ve yaş grupları olarak bilgileri,
 - 4- Türk çocukları ile birlikte barınması sağlanan refakatsiz göçmen çocukların sayısı ve Konya’da hangi yurtlarda barınmasının sağlandığı
- ve konuyla ilgili verilebilecek çalışmaya katkı sağlayabilecek diğer istatistiki bilgilerin verilmesi talep edilmektedir.

Araştırmada refakatsiz çocuklarla ilgili işlemleri yürütmeye yetkili personellerle yapılacak yarı yapılandırılmış mülakatla aşağıdaki soruların sorulması planlanmaktadır:

1. Refakatsiz çocukların kuruma erişimi nasıl sağlanmaktadır?
2. Refakatsiz çocuklarla karşılaşılma sıklığı nedir? Yoğunluk arz etmekte midir?
3. Yapılan iş ve işlemlerde çocuğun yüksek yararına yönelik uygulamada nasıl bir yol izlenmektedir?
4. Refakatsiz çocukların tespiti ve sonrasında kurum tarafından yapılan iş ve işlemler nelerdir?
5. Refakatsiz çocuklarla ilgili paydaşlarla (kurumlar) yürütülen işlemler sırasında koordinasyon nasıl sağlanmaktadır?
6. Refakatsiz çocuklarda diğer çocuklardan farklı olarak dikkat edilen hususlar nelerdir? diğer çocuklardan fark olmaksızın tüm haklardan yararlanılabiliyorlar mı?
7. Refakatsiz çocuklardan ailesinden ayrı düşmüş olduklarının ve aile birleşmesi talebinde bulunan oldu mu? Varsa nasıl bir yol izlendi? Bu kapsamdaki paydaşlarla yürütülen çalışmalar nelerdir? Aile birleşiminde karşılaşılan/karşılaşılabilecek güçlükler nelerdir?

8. Yurda yerleştirilmesi sonrasında çocuklar suça karışmakta mıdır? Veya emniyetin müdahalesini gerektirecek durumlar meydana gelmekte midir?
9. Genellikle hangi milliyetlerden çocuklar bulunmaktadır? Dil sorunu nasıl çözümlenmektedir? Bu sorunun aşılmasında nereden destek alınmaktadır? Çocuklar Türkçe öğrenmeye istekli midir?
10. Çocukların eğitimi nasıl gerçekleştirilmektedir? Eğitim ve öğretim için çocuklar istekli midir? Eğitimde karşılaşılan sorunlar nelerdir?
11. Çocuklar için düzenlenen seminerler veya uyumlarına yönelik yürütülen faaliyetler nelerdir? Sosyal, kültürel ve spora yönelik faaliyetlere ulaşmaları mümkün müdür? Hangi paydaşlarla yapılmaktadır?
12. Refakatsiz çocukların toplumsal yapıyla uyumuna yönelik gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmesi hedeflenen faaliyetler nelerdir?
13. Refakatsiz çocukların yaşamlarında karşılaştığı sorunlar nelerdir? Bunların çözümüne yönelik nasıl bir yol izlenmektedir?
14. Refakatsiz çocuklara yönelik teoride izlenmesi gereken yolun pratikte oluşturduğu güçlükler varsa nelerdir? Nasıl aşılmaktadır? Yapılan iş ve işlemlere yönelik öneriler nelerdir?
15. Söz konusu gruba yönelik işlemler, kültürel sosyal ve eğitimsel faaliyetlerde iş birliği içerisinde hareket edilen paydaşlar olarak hangi kurumlar sayılabilir?
16. Tez çalışmasının kaynak inceleme, verilerin toplanması, görüşmelerin yapılması ve yazımının Haziran 2018'de tamamlanarak teslim edilmesi planlanmaktadır.



T.C.
KONYA VALİLİĞİ
Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü

Sayı : 19832659-000-E.873922

11.12.2018

Konu : Dilekçeniz

Sayın Hatice Kübra KURT

İlgi : 11.10.2018 tarihli dilekçeniz.

İl Müdürlüğümüze hitaben yazmış olduğunuz dilekçenizde; Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında yüksek lisans öğrencisi olduğunuzu, "Refakatsiz Çocuklara Yönelik Sosyal Politikalar" konulu tez çalışmanızda kullanmak üzere refakatsiz göçmen çocuklara yönelik Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının Konya'da bulunan ilgili barınma merkezlerinin yetkili personelleri ile yan-yapılandırılmış mülakat tekniği ile görüşme yapmak istediğinizi, ayrıca tez çalışmanızda kullanmak üzere refakatsiz göçmen çocuklara yönelik bazı istatistik verilerin tarafınızla paylaşılmasını talep etmektesiniz. Dilekçeniz değerlendirilmesinde ve gerekli izinlerin alınması için Bakanlığımız Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğüne iletilmiş olup Genel Müdürlüğümüzün cevabi yazısı yazınız ekinde sunulmuştur.

Bilgilerinize rica ederim.

e-imzalıdır

Bilal ERDOĞAN

İl Müdürü

Ek : ÇHGM Yazısı

ELEKTRONİK İMZA
KİMLİĞİ
ASIMIN ALTINDA
Sevim Çiğdem
Memur

Not: 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu çerçevesinde güvenli elektronik imzalı ağı ile ayndır

T.C. KONYA VALİLİĞİ
AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER İL MÜDÜRLÜĞÜ

Öğretmen Evleri Mahallesi Larende Caddesi No : 13 Meram ?
Konya
(332)320 84 41
(332)320 34 48

Bilgi için:Sıdika AYDIN
Sosyal Çalışmacı



T.C.
AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü

Sayı : 27875137-605.01-E.856472

10.12.2018

Konu : Araştırma Talebi (Hatice Kübra KURT)

DAĞITIM YERLERİNE

İlgi : 12.10.2018 tarihli ve 19832659-622.01/26356 sayılı yazı.

İlgi yazınızda, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında yüksek lisans öğrencisi Hatice Kübra KURT'un "*Refakatsiz Çocuklara Yönelik Sosyal Politikalar*" konulu tez çalışması kapsamında refakatsiz çocuklara yönelik Bakanlığımızın Konya'da bulunan ilgili bakım merkezlerinin yetkili personelleri ile yarı-yapılandırılmış mülakat tekniği ile görüşme yapmak istediği, ayrıca tez çalışmasında kullanılmak üzere refakatsiz çocuklara yönelik bazı istatistiki verilerin kendisiyle paylaşılmasını talep ettiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeye göre:

- Söz konusu çalışmanın ölçeği ve yürütüleceği hedef grubun uygulamayı değerlendirmek açısından yeterli olmadığı,
- Yarı yapılandırılmış görüşme formunda yer alan soruların kapsam itibarıyla çok geniş olduğu, bu yöntemle elde edilen verilerin analizinin ve kontrolünün güçlüğü,
- İlgili çalışmada kullanılmak üzere talep edilecek istatistiki veri paylaşımının Çocuk Destek Merkezleri Yönetmeliğinin gizlilik ilkesi ile bağdaşmayacağı değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda, söz konusu çalışmanın kuruluşlarımızda görev yapan personel ile uygulanması olumlu değerlendirilmemektedir.

Bilgilerinizi ve gereğini rica ederim.

e-imzalıdır

Dr. Selahattin GÜVEN
Genel Müdür V.

Dağıtım:

Gereği:

KONYA VALİLİĞİNE

(Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler İl
Müdürlüğü)

Bilgi:

Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığına

Not: 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu çerçevesinde güvenli elektronik imzalı arılı ile aynıdır.

T.C. AİLE, ÇALIŞMA VE
SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI

Eskişehir Yolu Şişli Söğütözü Mah. 2177 Sokak No:10 A
Kat:10.11.12.13 Posta Kodu: 06510 Çankaya - Ankara
(312)705 50 27
(312)705 55 61

Bilgi için Mehmet Akif ARSLAN
AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR
UZMAN YRD.

