Turkish Studies

Volume 14 Issue 3, 2019, p. 1441-1458

DOI: 10.29228/TurkishStudies.22526

ISSN: 1308-2140

Skopje/MACEDONIA-Ankara/TURKEY

Research Article / Araştırma Makalesi

Article Info/Makale Bilgisi

INTERNATIONAL
BALKAN
UNIVERSITY

EXCELLENCE FOR THE FUTURE
IBU.EDU.MK

✍ Received/Geliş: 13.01.2019

✓ Accepted/Kabul: 10.06.2019

✍ Report Dates/Rapor Tarihleri: Referee 1 (18.02.2019)-Referee 2 (20.02.2019)

This article was checked by iThenticate.

BİR KAMU POLİTİKASI ANALİZİ: TÜRKİYE'DE ÇOCUKLARA YÖNELİK KORUYUCU VE ÖNLEYİCİ POLİTİKALAR

Seyida ERKEK*

ÖZ

Çocuklar toplumun geleceğinin güvencesidir. Ülkenin ekonomik, kültürel ve sosyal gelişiminin odağında yer almalarından dolayı toplumsal gelişme ve refahın sağlanması sağlıklı ve nitelikli çocuk nüfusunun varlığı ile doğru orantılıdır. Çocukların sağlıklı gelişimlerinin sağlanması noktasında aile temel sorumlu birim olmakla birlikte devlet ve diğer toplumsal aktörlere de önemli görevler düşmektedir. Devlet, çocukların şiddet, ihmal ve istismardan korunarak sağlıklı gelişimini sağlamak ile sorumlu olup bu sorumluluğu yerine getirmek üzere çeşitli politikalar uygulamaktadır. Geçmişte hayır kurumları tarafından yerine getirilen çocukların bakım ve koruma işi zamanla devletin hizmet alanına girmiştir. Türkiye'de çocukların korunması konusu, devletin uzun yıllardır politika gündeminde bulunan, çeşitli belgeler ve yasal düzenlemeler yoluyla eksiklikleri giderilmeye çalışılan bir konudur. Türkiye'de ilk Çocuk Koruma Kanunu 1949 yılında çıkarılmıştır. Bir kamu politikası olarak Türkiye'nin yürütmekte olduğu çocuk koruma politikası, özellikle 2011 yılından bu yana, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde teşkilatlanarak daha profesyonel bir biçimde yürütülmektedir. Çalışmanın amacı Türkiye'de çocuklara yönelik uygulanan koruyucu ve önleyici politikaları tarihsel perspektiften değerlendirip analiz etmektir. Bu kapsamda Türkiye'nin çocuk koruma politikası ve bir kamu politikası aracı olarak çocuklara yönelik koruyucu ve önleyici mevzuat incelenmiştir. Çalışmada, kamu politikası analiz yöntemlerinden bir kamu politikasının aşamalara ayrılarak analiz edilmesine imkân veren süreç analizi tekniği kullanılmıştır. Analiz sonuçlarına göre gelecekte üretilecek politikalar için önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Çocuk Koruma, Önleyici Politika, Türkiye.

* Dr. Öğr. Üyesi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Ereğli Adalet Meslek Yüksek Okulu, E-posta: serkek@erbakan.edu.tr

A PUBLIC POLICY ANALYSIS: THE PROTECTIVE AND PREVENTIVE POLICIES TOWARD CHILDREN IN TURKEY

ABSTRACT

Children are security of the future of a society. Because of their involvement in the economic, cultural and social development of the country, social development and prosperity are directly proportional to the existence of a healthy and qualified child population. At the point of providing healthy development of children, although family is main responsible, the government and other social actors have also responsibilities. Government is responsible for the healthy development of the children, protecting them from severity, negligence and exploitation, in order to fulfill this responsibility, apply the various policies. In the past, the care and protection work of children, which has been carried out by charities, has also entered the service area of the state. Child protection issues in Turkey, the state's policy on the agenda for many years, is a matter of trying to resolve deficiencies through various documents and legal regulations. The first Child Protection Act was enacted in 1949 in Turkey. As a public policy of Turkey is conducting child protection policy, especially since 2011, is conducted in a more professional manner got organized within the Ministry of Family, Labor and Social Services. The aim of the study is to evaluate and analyze the preventive policies applied for children in Turkey from historical perspective. In this scope, as an instrument of children protection policy and public policy, the protective and preventive legislation directed to children was examined. In the study, process analysis technique, among public policy analysis, which enables to be analyzed public policies by dividing into the stages, was utilized. According to the analysis results, some suggestions are made for the policies to be produced in the future.

STRUCTURED ABSTRACT

Children are the security of future of society. They take place on the focus of development of the economic, cultural, and social development of country. Therefore, providing the social development and welfare is directly proportional with the presence of healthy and qualified child population. The number of children, who are left to street, obliged to be left to inadequate conditions, and remain in unprotected state, increases every passing day. This state of becoming unprotected increases the possibility of children to expose to exploitation. Furthermore, the possibility of children to be caught to illnesses and acquire bad habits rises compared to the other children, and these children become the prioritized target of crime syndicates.

The Importance of the Study

According to the data of Turkish Statistical Institute the child population forming the 0-18 age group of our country is 25 million, and the rate of child population in total population is 28.3 % (TÜİK, 2018). Namely, one-third of population consist of children consist of children Turkey is in the position of 97th country, which has the most child

population, among 167 countries. However, the violence and exploitation events directed to child are still continuing. According to the judicial statistical data of TÜİK between the years of 2008-2016, it is seen that the number of lost children, for which is officially appealed, reaches 104,531(TÜİK, 2018). Due to the presence of conditions, which make children exposed to the negligence and exploitation, it is highly important to analyze of the protective policies and actions determined for children

The Aim of the Study

The aim of the study is to evaluate and analyze the protective and preventive policies applied for children in Turkey from historical perspective. In this scope, the child protection policy of Turkey and the protective and preventive legislation as an instrument of a public policy were examined

Questions

In the study, among the questions whose answers are searched for, the questions such as how a development did the protective and preventive policies directed to children in Turkey show in an historical course ?, by which instruments and how were the policy implemented?, in the scope of policy, which activities and by which actors are fulfilled?, and what are the outputs and outcomes of the policy? Could policy targets be reached?

Method

In the study, process analysis technique, one of analyzing methods of public policy, was utilized, which enables to be analyzed public policies in stages. Child policies were analyzed through the stages of becoming a current issue, formulating, legalizing, applying, and evaluating.

Analysis of Public Policy

At the point of providing healthy development of the children, although family is the main responsible, the government and other social actors have duties about this matter. The care and protection affair, which was fulfilled by charitable institution, has been included in service area of government in time. Government is responsible for providing the healthy development by protecting them from violence, negligence, and exploitation and applies the various policies to fulfill this responsibility.

As in many world countries that are part of Convention on the Rights of Child, also in Turkey, for all children to provide healthy development from physical, spiritual, mental, and ethical point of view, several protective and preventive policies are applied.

The issue of protection of children in Turkey is an issue, which is in the political agenda of government for long years and whose deficiencies are tried to be removed via the various documents and legal arrangements. In Turkey, the first Law of Child Protection was enacted in 1949. Child protection policy, which Turkey is carrying out, especially since the year 2011, being organized within Ministry of Family and Social Policies, is more professionally carried out.

The policies to be applied for children should be policies dealing with children as a whole from emotional in terms of the physical, mental, educational, and social development (Bıyıklı, 1995:3). Together with recognizing this reality, nowadays, in the studies carried out directed to child services, instead of services directed to the state of children in need of protection, the services directed to the social, physical, and spiritual development of children have been began to be dealt with.

The care and protection of children in need of protection in Turkey are realized by the different methods according to the sort of cause revealing their need of protection (Yazıcı, 2012:499). "Social Economic Support Package" is offered to the families becoming in need of protection of due to economic deprivation and supported to provide the care of child near his/her family. While children, who do not have possibility to live with their original families, are supported near protective family, children whose state is suitable for adoption are benefitted from the service of possibility of adoption.

Discussion

The main aim specified in the Law of Child Protection is to determine the methods regarding protection of the children in need of protection or pushed to crime and being secured their rights and well-beings (Item 1). The law has introduced important arrangements about this issue and provided for the care of children and presented to them. But the fact that the number of children pushed to crime and victim of crime does not still decrease shows that there are several policies and applications that are not well worked.

According to the data of Ministry of Justice, when the numbers of sexual abuse of the children are examined, in the last 7 years- period covering 2010-2017, it is observed that the desired decrease is seen. In the cases opened in 2017, the number of sexual abuse of children actualized as 16,348.

According to the statistics of penal institution, while the number of sentenced children is 434 in 2011, rose to 514 in 2016. Among the sorts of offense children commit, gradually increase of theft attracts attention. In addition, many decreases were not seen in the number of children come and brought with being pushed to crime in respect of years.

Preventing committing an offense of children will enable the number of adult culprits to decrease. In our country, although introduction of projects is pleasing for identifying risk factors such as violence, negligence, exploitation, and substance abuse the children face and strengthening the children in the family, it can be said that the numbers and effectiveness of these projects have to be increased.

Conclusion

Policy of child protection is a versatile policy, and it is a policy area incorporating many areas such as education, health, justice, and social service. The reason for being of the protective and preventive actions directed to children is to impede that children expose to right violations such as violence and exploitation. It is highly important for

these actions to be properly planned and applied by all the relevant actors in coordinated way.

The issue of child protection in Turkey is an issue, which is present in the policy agenda of government for long years and whose deficiencies to be tried to be eliminated via the various documents and legal regulations. As a public policy, child protection policy Turkey has been carrying out, being organized in ministry since particularly the year 2011, has been executing more professionally.

In child protection policies, it is a reality that the important developments and improvements were experienced from the past to the present time. However, despite this, that the number of child culprits and children that are exposed to the exploitation, negligence, and violence does not still decrease is the indicator of revision need in the policies carried out in this area.

At the present time, that the needs directed to children become different has increased the importance of that the policies to be applied for them are more comprehensive and well-considered policies. Together with that the use of mass communication instruments becomes widespread, some negative effects have emerged. While the possible negative effects of technology can be prevented with a strong family structure, government has to strengthen families and made awareness them.

The identification of whether or not the projects and services provide the expected outcomes from the protective and preventive policies and design of new policies is only possible with the presence of healthy data. It will be useful to collect child-oriented data at the central and local level, if necessary, review policies.

The protective and preventive regulations for children incorporate well-organized legal environment, social environment, familiar environment, education environment, and health environments. If achievement cannot be obtained in all of regulations introduced for these environments, only regulation in a single area will lead to failure.

Keywords: Public Policy, Child Protection, Preventive Policy, Turkey

GİRİŞ

Ülkemizde sokakta terk edilmiş ve yetersiz koşullarda yaşamak zorunla bırakılan, korunmasız duruma düşen çocukların sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Çoğunlukla aile bireylerinin kaybı ve ekonomik sıkıntılarla birlikte ortaya çıkan bu korunmasızlık hali, çocukların şiddet ve istismara maruz kalma ihtimalini artırmaktadır. Üstelik sokağa terk edilen çocukların sağlık sorunlarına yakalanma ve kötü alışkanlıklara başlama ihtimali diğer çocuklara kıyasla yükselmekte, bu çocuklar suç örgütlerinin de öncelikli hedefi haline gelmektedir.

Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) 2019 yılı verilerine göre Türkiye'nin 0-18 yaş grubunu oluşturan çocuk nüfusu 25 milyon olup, toplam nüfus içinde çocuk nüfusunun payı %28,3 olarak ifade edilmektedir (TÜİK, 2018). Diğer bir anlatımla nüfusun yaklaşık üçte birini çocuklar oluşturmaktadır. Türkiye, 167 ülke arasında en fazla çocuk nüfusa sahip 97. ülke konumundadır. Ancak çocuğa yönelik şiddet, istismar olayları halen sürmektedir. TÜİK Adli İstatistik verilerine göre, 2008-2016 yılları arasında resmi olarak kayıp başvurusu yapılan çocuk sayısının 104 bin 531'e ulaştığı görülmektedir

(TÜİK, 2018). Çocukları ihmal ve istismara maruz bırakan koşulların varlığı nedeniyle çocuklara yönelik olarak belirlenen koruma politikaları ve önlemlerin analiz edilmesi oldukça önemlidir.

Çocuk Haklarına Dair Sözleşmeye taraf olan pek çok dünya ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de tüm çocukların bedensel, ruhsal, zihinsel ve ahlaki yönden sağlıklı gelişiminin sağlanması için bir takım koruyucu ve önleyici politikalar uygulanmaktadır. Türkiye’de ilk Çocuk Koruma Kanunu 1949 yılında çıkarılmış olup, daha önceleri vakıf kanalıyla yürütülen çocukları koruma ve bakım hizmetleri 1980’li yıllardan itibaren devlet eliyle yürütülmeye başlamıştır. Günümüzde ise Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü bu alanda sunulan hizmetlerin temel sorumlusu ve yürütücüsüdür.

Çocuklara yönelik uygulanacak politikaların çocukları duygusal, fiziksel, zihinsel, eğitsel ve sosyal gelişimi yönünden, bir bütün olarak ele alabilen politikalar olması gerekmektedir (Bıyıklı, 1995:3). Bu gerçeğin fark edilmesiyle, günümüzde çocuk hizmetlerine yönelik yapılan çalışmalarda korunmaya muhtaç çocukların durumuna yönelik hizmetler yerine çocukların sosyal, fiziksel ve ruhsal gelişimlerine yönelik hizmetler inceleme konusu olarak ele alınmaya başlamıştır.

Çalışmanın amacı Türkiye’de çocuklara yönelik uygulanan koruyucu ve önleyici politikaları tarihsel perspektiften değerlendirip analiz etmektir. Türkiye’de çocuklara yönelik koruyucu ve önleyici politikaların tarihsel seyir içinde nasıl gelişme gösterdiği, politikanın hangi araçlarla nasıl uygulamaya konulduğu, politika kapsamında hangi faaliyetlerin hangi aktörlerce yerine getirildiği, politikanın çıktı ve sonuçlarının neler olduğu, politika hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığı gibi sorulara çalışmada cevap aranmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’nin çocuk koruma politikası ve bir kamu politikası aracı olarak çocuklara yönelik koruyucu ve önleyici mevzuatı incelenmiştir. Çalışmada, kamu politikası analiz yöntemlerinden bir kamu politikasının aşamalara ayrılarak analiz edilmesini sağlayan süreç analizi tekniği kullanılmıştır.

1. Kavramsal Çerçeve

Bu bölümde; öncelikle ‘çocuk’, ‘korunması gereken çocuk’, ‘suça sürüklenen çocuk’ ve ‘mağdur çocuk’ kavramları hakkında bilgi verilecek, ardından çocuklara yönelik koruyucu ve önleyici politikalardan, bakım hizmetlerinden kısaca bahsedilecektir.

1.1. ‘Çocuk’ ve ‘Korunması Gereken Çocuk’ Kavramı

Çocuk kavramını tanımlamadan önce “çocukluk” olarak tarif edilebilen bir dönemin varlığının aslında çok da eski olmadığını belirtmek gerekir. Zira Orta Çağ’da çocukları “küçük yetişkinler” olarak gören bir anlayış bulunmakta iken, çocukların küçük yetişkin olmayıp çocukluğun ise “yetişkinliğe hazırlanan kendine özgü bir dönem” olarak kabul edilmeye başlanması ile çocuk ve çocukluk kavramları üzerine çeşitli tanımlar yapılmaya başlanmıştır.

‘Çocuk’ kavramı yaş kıstası ile birlikte tanımlanan bir kavram olup, pek çok ulusal ve uluslararası belgede ‘18 yaş altındaki kişileri’ tarif etmek için kullanılmaktadır. Türkiye’nin de taraf olduğu Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme’nin 1. Maddesinde “Daha erken yaşta reşit olma durumu hariç, 18 yaşına kadar herkes çocuk sayılır” ifadesi yer almaktadır (Resmi Gazete, 27 Ocak 1995:22184). Türk Dil Kurumu’na göre çocuk, “Küçük yaştaki erkek veya kız” olarak tanımlanırken (2011:556), bebeklik ile ergenlik arasındaki bir dönem kastedilmektedir (Akyüz, 2000: 66). İnan ise, çocuk kavramı için “*insan yavrusu*” tanımını kullanmıştır (1980:244). 5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu’nda, 18 yaşını doldurmamış kişiler daha erken yaşta ergin olsalar dahi çocuk olarak kabul edilmektedir. Bu kanuna göre, “18 yaşından küçük olup da evlenme yoluyla ergin olan kişinin korunma altına alınabileceği” de hükme bağlamıştır (Çocuk Koruma Kanunu, m.3). Türk Medeni Kanunu’nda 18 yaş yasal olarak yetişkinliğe adım atılan yaş olarak kabul edilmektedir (Akıntürk, 2002:18). Türk Ceza Kanunu’nun 6. Maddesi’nde de benzer şekilde çocuk: “henüz on sekiz yaşını doldurmamış kişi” olarak tanımlanmıştır (Sönmez, 2006:90). Türk hukuk sistemine göre

çocuklar hak ehliyetine sahip kişiler olarak kabul edilmişlerdir ancak henüz fiziksel ve zihinsel açıdan gelişimlerini tamamlamadıkları varsayılarak 18 yaşına kadar korunmalarının gerektiği ifade edilmektedir (Usta, 1995: 86). Diğer bir anlatımla bu yaştaki çocuk fiziksel, ruhsal ve zihinsel gelişimleri açısından yetişkin korumasına ihtiyaç duymaktadır (Rodgers ve Standing, 1981:160).

Çocukların geleceğe tam ve güvenli hazırlanmalarının sağlanması için gelişmelerinin önündeki engellerin kaldırılması, aralıksız olarak eğitimlerini sürdürmeleri büyük önem arz etmektedir (İzci vd., 2018:228). Bu nedenle ‘korunması gereken çocuk’ ya da ‘korunmaya ihtiyacı olan çocuk’ kavramının da tanımı ayrıca yapılmıştır. Korunma ihtiyacı olan çocuklar ve suça sürüklenen çocuklar hakkında alınacak güvenlik önlemlerinin usûl ve esaslarını düzenleyen Çocuk Koruma Kanunu’na göre korunmaya ihtiyacı olan çocuk; “bedensel, zihinsel, ahlaki, sosyal ve duygusal gelişimi ile kişisel güvenliği tehlikede olan, ihmal veya istismar edilen ya da suç mağduru çocuktur” (Çocuk Koruma Kanunu, m.3).

“Korunmaya muhtaç çocuk veya çocuklar” devletin özel olarak koruması gereken çocuklar olup (Tomanbay, 1999: 158), bu çocukların temel bakımı, yetiştirilmesi ve gözetilmesindeki yetersizlik nedeniyle sosyal, fiziksel, zihinsel ve ahlâki yönden sağlıklı bir yetişkin olmasının önünde bir takım engeller bulunduğu ifade edilmektedir (Akyüz, 1988: 11; Elmacı, 2010: 950).

Çocuk Koruma Kanunu’nda suça sürüklenen çocuk “kanunlarda suç olarak tanımlanan bir fiili işlediği iddiası ile hakkında soruşturma veya kovuşturma yapılan ya da işlediği fiilden dolayı hakkında güvenlik tedbirine karar verilen çocuk” olarak tanımlanırken, mağdur çocuk ise “kendilerine karşı işlenmiş suçun sonucu olarak herhangi bir zarara maruz kalan çocuk” şeklinde tanımlanmaktadır (Çocuk Koruma Kanunu, m.3).

1.2. Çocuklara Yönelik Koruyucu ve Önleyici Politikalar

Çocukların bakım ve korunma görevi temel olarak aileye ait olmakla birlikte bu konuda temel standartları belirlemek, aileyi desteklemek ve ailenin olmadığı durumlarda ailenin görevini yerine getirmek üzere devlet bir takım politikalar belirlemektedir. Çocuğa özel ilgi göstermenin gerekliliği birçok ulusal ve uluslararası sözleşmede de vurgulanmıştır (1924 tarihli Cenevre Çocuk Hakları Bildirisi, 1959 tarihli Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Bildirisi, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi). Söz konusu sözleşmeler ile çocuklara tanınan hakların uygulanması amacıyla gereken her türlü yasal, idari ve diğer önlemleri alma görevi devlete verilmiştir.

Göç ve beraberinde gelen sorunlar, yoksulluk, işsizlik, aile içi şiddet, çocuğa karşı şiddet, anne veya babada bedensel ve ruhsal yetersizlikler, aile bireylerinin vefatı, istismar, evlilik dışı doğum vb. faktörler çocukları korunmaya muhtaç duruma iten nedenler arasında sayılabilir (Şimşek vd., 2008: 236).

Çocukları korumasız duruma düşüren neden her ne olursa olsun bir çocuğun korunma ihtiyacı ortaya çıktığı zaman devletin koruyucu ve önleyici politikaları devreye girmektedir. Çocuk Koruma Kanunu’na göre, çocuğun, korunma ihtiyacı içinde olma ihtimalini ortaya koyan nedenlerin varlığı durumunda, çocuğun durumu Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın çocuğun olduğu yerdeki ilgili kurumuna bildirilmektedir (m.6). Çünkü Çocuk Koruma Kanunu’nda çocuğun yarar ve esenliğinin gözetilmesi, temel ilke olarak kabul edilmiştir (m.4/1-b, g). Burada çocuğun yararı ifadesi ile kastedilen, çocuğun onur, özgürlük ve eşit muamele haklarına saygı duyulmasıdır. Çocukların adalet sistemi içerisindeki yararının korunması söz konusu olduğunda ise çocuğun cezalandırılması yerine rehabilitasyonunu içeren uygulamalardan bahsedilmektedir. Bu kapsamda devletin görevi özellikle suça sürüklenen çocuklara, ayırım gözetmeksizin eşit muamele edilmesini sağlamak için gerekli önlemleri almaktır.

Türkiye’de korunmaya muhtaç çocukların bakımı ve korunması onların korunma ihtiyacını ortaya çıkaran nedenin türüne göre farklı yöntemlerle gerçekleştirilmektedir (Yazıcı, 2012:499).

Ekonomik yoksunluk nedeniyle korunmaya muhtaç hale gelen çocukların ailelerine “Sosyal Ekonomik Destek Hizmeti” sunulmakta ve çocuğun kendi ailesi yanında bakımının sağlanması desteklenmektedir. Öz ailesi ile yaşama imkânı olmayan çocuklar koruyucu aile yanında desteklenirken; durumu evlat edinilmeye uygun olan çocuklar ise evlat edindirme hizmetinden faydalandırılmaktadır. Aile ortamında bakımı sağlanamayan çocukların, aile ortamına en yakın ev tipi kuruluşlarda bakımları sağlanmaktadır (Çalıştay Raporu, 2017:5). Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları 2017 yılı Haziran ayı sonu itibari ile kapatılarak aile ortamına benzeyen ve az sayıda çocuğun kaldığı çocuk evleri ve çocuk evleri sitesi modeline geçilmiştir. Suç mağduru olan veya sokakta risk altında bulunan çocuklara yönelik olarak ise Çocuk Destek Merkezleri oluşturulmuş ve onlara çocukların özelliklerine göre ihtisaslaşmış personeller tarafından sosyal hizmet alması sağlanmıştır (Çalıştay Raporu, 2017:6).

2. Kamu Politikası Analizi

Kamu yönetimi alan yazını incelendiğinde üzerinde tam anlamıyla uzlaşılmış bir kamu politikası tanımı olmamakla birlikte, kamu politikaları uzun bir sürece yayılmış bir dizi politikalar şeklinde hükümetler tarafından geliştirilerek uygulanan faaliyetler olarak tanımlanabilmektedir (Babahanoğlu ve Örselli, 2016: 15; Örselli ve Babahanoğlu, 2016a: 2063;). Ancak kamu politikaları salt hükümetlerin teknik bir fonksiyonu olarak da görülmemelidir. Bu yönüyle kamu politikaları çeşitli aktörler ile çevresel faktörler tarafından gündeme getirilmesi ile başlayan ve toplumsal ihtiyaçlar ile sorunların çözümü için ortaya konulan planlı ve amaçlı eylem ya da eylemsizlikler dizisi olarak ifade edilmektedir (Örselli ve Babahanoğlu, 2016b: 2140; Örselli, Babahanoğlu ve Bilici, 2018: 307).

Politika analizi ise politika yapım sürecini anlamak, hükümetlerin neden bu politikaları izlediklerinin, uyguladığı politikaların sonuç ve çıktılarının neler olduğunun ve kimlere hangi şekilde etki ettiğinin tespit edilmesidir (Dye, 1995). Kamu kurumları tarafından sunulan kamu hizmetlerinin yorumlanması çabası olarak da tanımlanan kamu politikası analizi (Çalı, 2012:4-5), politika yapım sürecinin daha iyi anlaşılmasını sağlamakta, ayrıca politika yapıcılarının yeni sorunların çözümünde daha güvenilir bilgiler edinmesine de fırsat vermektedir.

Kamu politikaları karmaşık ve uzun bir sürecin sonucunda ortaya konulmakta olup, bu sürecin daha anlaşılabilir bir hale getirilmesi için çeşitli analiz modelleri geliştirilmiştir. Bu modeller içerisinde en yaygın kullanılanlardan biri de süreç analiz modelidir. Bu model bütün bir politika sürecini çeşitli aşamalara ayırarak, kamu politikasının daha anlaşılır ve net bir yapıya bürünmesini sağlamaktadır. Bu nedenle çalışmada Türkiye’de çocuklara yönelik uygulanan koruyucu ve önleyici politikaların analizi için süreç analizi modeli tercih edilmiştir. Bu kapsamda çalışmada; çocuklara yönelik koruyucu ve önleyici politikaların “gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme” (Kutlu, Örselli ve Babahanoğlu, 2017: 128; Babahanoğlu ve Örselli, 2016: 46-47) aşamaları şeklinde beş aşamalı bir çözümleme yapılmıştır. Çalışmada ilgili konulardaki mevcut belge ve yasalardan, istatistiki kaynaklardan yararlanılmıştır.

2.1. Gündeme Geliş

Toplumda var olan herhangi bir sorunsalın büyüklüğü ya da aciliyeti tek başına kamu politikası oluşumu için yeterli değildir. Bu nedenle kamu politikasını oluşturacak aktörler tarafından sorunun önemi fark edilmesi ve gündeme gelmesi gerekmektedir (Babahanoğlu ve Örselli, 2016: 48). Bir konunun gündeme gelmesi, kamu politikası sürecinin ilk aşamasını oluşturmaktadır. Kamu politikasının oluşturulması sürecinde öncelikle bir sorunun varlığından söz edilir. Politika konuları genellikle bir sorundan ya da farklı bir tekliften yola çıkarak gündeme gelebildiği gibi doğrudan politika olarak da kamuoyunun gündemine gelebilmektedir (Shafritz, Layne ve Borick, 2005:125-136). Ortaya çıkan sorunun tanımlanması, nasıl gündeme geldiğinin bilinmesi çözümüne ilişkin oluşturulacak politikaların belirlenmesi için önemli bir aşamadır. Kamu politikaları bir süreç sonucunda ortaya çıktığı ve farklı aktörler tarafından etkilendiği için politika yapım sürecinde söz

konusu politikaya ilişkin sorunun tanımlanması ve alternatif çözüm önerilerinin getirilmesi oldukça önemlidir (Jann ve Wegrich, 2006: 45).

Çocuklara yönelik koruyucu ve önleyici politikaların gündeme gelişini açıklayabilmek için öncelikle çocuklara yönelik politikaların tarihi gelişim seyrini incelemek gerekir. Dünya genelinde çocukların korunmasına yönelik ilk sosyal politika uygulamalarının çocuğa yönelik ilginin arttığı Rönesans ve Aydınlanma döneminde ortaya çıktığı söylenebilir. Bu döneme kadar hayırsever kurumların ilgi alanına giren çocukların korunması sorunu, bu tarihten sonra hukuksal ve kurumsal bakımdan devletin sorumluluğu altına girmiştir (Işıkçı ve Karatepe, 2016:70). Çocuk koruma politikalarının modern anlamda orta çıkışı ise Sanayi devriminin ardından olmuştur.

Çocuk koruma politikalarındaki kurumsallaşmanın ise 19. yüzyılda gerçekleştiği söylenebilir. Bu bağlamda devletin çocukların bir koruyucusu olarak yasa yapma hakkı olduğu düşüncesi ilk kez 19. yüzyılda ortaya çıkmıştır (Yolcuoğlu, 2009:44). Bu kurumsallaşma sürecinin başlamasında hayırsever kuruluşların yükünü azaltma düşüncesi ve sosyal devlet ilkesinin etkisi büyük olsa da, bu süreçte çocuğa yüklenen anlamdaki farklılaşmanın etkisinin de büyük olduğu söylenebilir. Bu anlam farklılaşmasının en temel sebebi, çocukluğun yetişkinliğe hazırlanılan önemli bir dönem, çocukların korunması konusunun ise tek başına aileye bırakılamayacak ve devletin de sorumluluğu altına alınması gereken bir alan olarak görülmeye başlamasıdır (Işıkçı ve Karatepe, 2016:76). Bu yaklaşım uluslararası sözleşme ve belgelerin ortaya çıkmasını da sağlamış böylece çocuk koruma politikalarındaki kurumsallaşma süreci hız kazanmıştır. Milletler Cemiyetinin 1924 yılında kabul ettiği Cenevre Çocuk Hakları Bildirisi, çocuk haklarının yasal belgelerde yer almasını sağlamıştır (Işıkçı ve Karatepe, 2016:77).

Çocuk koruma politikalarının ülkemizdeki tarihsel gelişimi incelendiğinde öncelikle Osmanlı Devleti’ndeki gelişmelere değinmek gereklidir. Nitekim Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde, korunmaya muhtaç çocuklardan özellikle savaş nedeniyle yetim ve kimsesiz durumda kalanlarının sahiplenilmesiyle birlikte çocuk koruma politikalarında devletin ağırlığının arttığı gözlemlenmektedir. Bu dönemde korunmaya muhtaç duruma düşen çocukların bakımı için Darülaceze, Darüleytam vb. kurumlar kurulmuştur (Onat, 1994:47). 1908 yılında kurulan Himaye-i Etfal Cemiyeti ile birlikte çocuk konusunda bütüncül bir mevzuat ve uygulama gündeme gelmiştir (Yıldırım, 2017:90).

Türkiye’de çocuklara yönelik ilginin artışı ise ancak 19. yüzyıl modernleşme dönemiyle birlikte başlamakta, çocuk yayınlarındaki artış bu başlangıcın ilk belirtileri olarak görülmektedir (Işıkçı ve Karatepe, 2016:81). Bu dönem çıkartılan çocuk dergilerinde çocukluk döneminden kısa bir süre içinde aşılması gereken bir devre olarak bahsedildiği gözlemlenmiştir (Işıkçı ve Karatepe, 2016:81). Dini gereklerle ve gönüllü çabalarla kurulan dernek ve vakıf aracılığıyla gerçekleştirilen ve dağınık bir yapıda olan çocuk koruma yöntemleri Cumhuriyetin ilânıyla birlikte bütüncül bir yapıya kavuşturulmaya başlamıştır (Yazıcı, 2014:249). 1923-1950 yılları arasında kapsayan dönemde çocuklara yönelik izlenen devlet politikaları savaştan yeni çıkmış bir ülke olmanın da etkisiyle ağırlıklı olarak çocuk nüfusunun artırılmasını hedefleyen politikalar olarak ön plana çıkarken, 1950-1980 yılları arasında uygulanan politikalar ise kimsesiz çocukların bakımı konusunda çeşitli devlet kurumlarına görev ve sorumluluk verilerek çocuk hizmetlerinin organize edilmeye çalışıldığı politikalar olarak uygulamaya geçirilmiştir (Işıkçı ve Karatepe, 2016:86).

2.2. Formüle Ediliş

Sorunun tanımlanmasının ardından politikanın formüle edilmesi ve teklif edilmesi aşamasına geçilir. Formüle ediliş, bazen yasa tasarısı şeklinde olabileceği gibi bazen de yeni bir oluşum, yeni bir yapılanma ihtiyacı şeklinde kendisini göstermektedir. Çocuklara yönelik politika uygulamalarının formüle edilmesi, sosyal hizmet alanındaki gelişmeler ile hız kazanmıştır. Önceden hayır işi olarak algılanmakta olan kimsesiz çocukların bakım işi sosyal hizmet bilimindeki gelişmelerle devletin bu alanda farklı bakım modelleri ile hizmet sunduğu bir düzeye erişmiştir (Yıldırım, 2017:88).

Cumhuriyet döneminde özellikle II. Dünya Savaşı'nın etkisiyle çocuk çalışma yaşının düşmesi, devleti en azından çocuk emeğinin kullanımına yönelik bir takım düzenlemeler yapma yoluna itmiştir. Devletin temel amacı çocuk yoksulluğunu, eğitimsizliğini azaltmak, olumsuz çalışma şartlarını düzeltmektir (Işıkçı ve Karatepe, 2016:84-86). Bu dönemde korunmaya muhtaç çocuklar ile ilgili hizmetlerin; İl özel İdareleri, Belediyeler, Sağlık ve Milli Eğitim Bakanlıkları arasında paylaştırıldığı görülmektedir (Işıkçı ve Karatepe, 2016:87). 1959 yılında “Sosyal Hizmetler Enstitüsü”, 1961 yılında da “Sosyal Hizmetler Akademisi”, 1963 yılında ise Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı bünyesinde Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili hizmetler 1983 yılına kadar çok başlı ve dağınık bir şekilde sürdürülmüş iken, 1983 yılında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu’nun (SHÇEK) kurulması ile sosyal hizmetlerin tek elde toplanmasının sağlanması amaçlanmıştır (Uluğtekin, 2004:46-61). Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetler yerel yönetim birimleri ve gönüllü kuruluşların sorumluluğundan SHÇEK sorumluluğuna devredilmiş ancak SHÇEK de, aile ve çocuğu bir arada desteklemekte başarılı bir politikaya sahip olamadığı ifade edilmiştir (Yıldırım, 2017:92).

Türkiye’de korunma ihtiyacı olan çocuklara verilen hizmetlerin bir değişim sürecinden geçtiği ve geçmeye de devam ettiği görülmektedir. Dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de önceleri büyük grup evlerinde başlayan çocuk bakımı uygulamaları zamanla yerini koruyucu aile hizmetlerine ve küçük grup evlerinde bakım uygulamalarına doğru değişim göstermiştir. Geçmişin kurum bakımını ön plana çıkaran uygulamaları, çocukların sağlıklı gelişimini engellediği anlaşıldığı için terk edilmiş, günümüzde kurum bakımı önlemi son seçenek olarak görülmeye başlamıştır (Yolcuoğlu, 2009:54). Çocuğun öz ailesinin yanında bakımının sağlanmasına yönelik destekleyici çalışmalar artırılmaya başlamıştır.

Günümüzde devlet sadece hasta, yoksul ve terk edilmiş çocuklara koruma sağlamak yerine tüm çocukların fiziksel, kültürel ve duygusal gelişiminin sağlanmasına yönelik politikalar izlemeye başlamıştır (Işıkçı ve Karatepe, 2016:75).

2.3. Kanunlaştırma

Gündeme gelme ve formüle ediliş aşamasından farklı olarak kanunlaştırma aşamasında, daha önceden gündeme gelmiş ve formüle edilmiş sorunlar veya ihtiyaçların yazılı hale getirilmesi ve yasalaştırılması söz konusudur. Çocukların korunması konusunda uygulamaya yönelik ve yazılı olan icraatlar kamu politikası çıktıları olarak ortaya çıkmaktadır. Tarihsel süreçte, bu alanda yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve çocuk koruma politikalarının yasal zemini aşağıdaki tablodaki gibidir:

Tablo 1. Çocuk Koruma Politikası Yasal Çerçeve*

Yasal Düzenleme	İlgili Madde Sayısı	İçerdiği Düzenleme
1949 tarih ve 5387 Sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Kanunu	1.madde	Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetler Milli Eğitim Bakanlığı ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı’na verilmiştir.
1957 tarih ve 6972 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun	1.madde	Çocukların bakılması ve korunması görevleri, en başta belediyeler ile il özel idarelerinin ortaklaşa kurdukları koruma birliklerine verilmiştir.
1979 tarih 2253 sayılı Çocuk Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun	1. ve 6. madde	Her il ve asliye mahkemesi teşkilatı bulunan her ilçede bir çocuk mahkemesi kurulur. 15 yaşını bitirmeyen küçükler tarafından işlenen genel mahkemelerin görevine giren ağır cezalı suçlara ilişkin davalar illerdeki çocuk mahkemelerinde; Bunun dışında kalan suçlara ilişkin davalar ilçe ve merkez ilçe çocuk mahkemelerinde görülür.
1982 Anayasası	41, 58, 60, 61, 65. Maddeler 50, 62, 141. Maddeler	Genelde ailenin özelde çocuğun korunmasını içeren hükümler
1983 tarih ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu	1.madde	Kanunun amacı; korunmaya, bakıma veya yardıma ihtiyacı olan aile, çocuk, engelli, yaşlı ve diğer kişilere götürülen sosyal hizmetlere ve bu hizmetleri yürütmek üzere kurulan teşkilatın kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklar ile faaliyet ve gelirlerine ait esas ve usulleri düzenlemektir”.
2001 tarih ve 24607 sayılı Türk Medeni Kanunu	185. madde	Çocuk gelişiminde devlete ve ana babalara düşen ortak görevler. Evlilik; ana baba sorumlulukları; görevler ve haklar; evlat edinme ve vasilik.
	346-347. maddeler	“Çocuğun menfaati ve gelişmesi tehlikeye düştüğü takdirde, ana ve baba duruma çare bulamaz ise hâkim, çocuğun korunması için uygun önlemleri alır”.
15.07.2005 tarih ve 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu	1. madde	“Çocuk Koruma Kanunu; özel korunma ihtiyacı olan veya suça sürüklenen çocukların korunmasını, haklarının ve esenliklerinin güvence altına alınmasını, toplumun adalet ve güvenlik ihtiyacının karşılanmasını hedefleyen çocuk adalet sisteminin esas ve usullerini düzenlemektedir.”
2011 tarih ve 633 sayılı Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	2/c ve 8/i maddeleri	5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu’nda belirlenen önlemlerin yürütülmesi ve koordinasyonunun sağlanmasını Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın görevleri arasında sayılmıştır.
Çocuk Hakları Strateji Belgesi Ve Eylem Planı (2014-2019)	3 bölüm ve 86 sayfa	Stratejik Planda hedefler yer alırken uygulama planında bu hedeflerin faaliyetleri için; uygulama adımlarını, her bir adım için süreyi, sorumlu birimleri ve her bir adım için izleme göstergelerini ortaya koymaktadır.

*Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tabloda da görüldüğü gibi Türkiye’de kimsesiz çocukların korunması ve yetiştirilmesinin bir devlet işi olarak ele alınması yönünde yapılan ilk girişim 1949 yılında yürürlüğe giren 5387 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Kanunu’nun çıkartılmasıdır. Söz konusu kanun ile bu görevler Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıkları ile belediyeler ve köyler olmak üzere dört grup aktör arasında paylaştırılmıştır.

1982 Anayasasının bazı maddelerinin de bu alanda düzenlemeler içerdiği ve çocukların korunması konusunda genel bir çerçeve oluşturduğu görülmektedir. Anayasa'nın 61. maddesi, devletin korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü önlemi almasını öngörürken, Anayasanın 41. maddesinin başlığı "Ailenin Korunması ve Çocuk Hakları" olarak değiştirilerek çocukların her türü istismar ve kötülüklerden korumak üzere önlemleri alma ödevi devlete yüklenmektedir.

Türkiye ayrıca; çocuk haklarını korumak için yürüttüğü politikalarının bir parçası olarak temel uluslararası sözleşme, şart ve protokolleri de onaylamıştır. Milletler Cemiyeti tarafından kabul edilen Cenevre Çocuk Hakları Bildirisi Türkiye tarafından 1931 yılında imzalanmıştır. 1989 tarihli Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme 1990 yılında imzalanmıştır. Bunların yanında Türkiye'nin taraf olduğu, çocuk haklarına ilişkin pek çok uluslararası sözleşme bulunmaktadır.

1982 yılında yürürlüğe giren 2253 sayılı Çocuk Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, 2001 yılında yenilenen Medeni Kanun, 2004 yılında yenilenen Ceza Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu gibi pek çok kanun çocuklara ilişkin düzenlemeler içeren diğer yasal metinlerdir. Halen yürürlükte bulunan 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu 15 Temmuz 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanunda suça sürüklenmiş çocuklara yönelik soruşturma, kovuşturma, yargılanma süreçleri ile çocuğun öncelikle kendi aile ortamında korunmasını sağlamaya yönelik, eğitim, bakım, sağlık, danışmanlık, sosyal yardım ve barınma konularında koruyucu ve destekleyici önlemler vb. hususlar düzenlenmektedir.

Türkiye'de çocuk bakım sisteminin yıllar içerisinde hem hizmet çeşitliliği bakımından hem de bakım kalitesi bakımından farklılaştığı görülmektedir. Türkiye'de ailesi yanında bakılması imkânı olmayan ve SHÇEK tarafından verilen çocukların koruma ve bakım hizmetleri 03.06.2011 tarihinde yayınlanan 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na devredilmiştir. 2011 tarih ve 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na;

"çocukların her türlü ihmal ve istismardan korunarak sağlıklı gelişimini temin etmek üzere; ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesini koordine etmek, çocuklara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek, bu alanda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak" görevi verilmiştir (madde 2.c).

2014-2019 yıllarını kapsayan "Çocuk Koruma Hizmetlerinde Koordinasyon Strateji Belgesi" 2013 yılında yayınlanmıştır. Belge Çocuk Koruma Kanunu'nun tüm kurumlarca etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi, çocuklara yönelik koruyucu ve önleyici hizmetlerin yerine getirilmesini amaçlamaktadır.

2.4. Politikanın Uygulanması

Çocuk koruma politikasının hedeflerini destekleyen ve güçlendiren araçlar bu politikaların uygulama prosedürleridir. Bu prosedürler kurumların politikayı nasıl hayata geçireceği konusunda uygulayıcılara yol göstermektedir. Çocukların korunması ve önleyici politikaların yürütülmesi konusunda yol gösterici prosedürler ve koordinasyon modeli "Çocuk Koruma Hizmetlerinde Koordinasyon Strateji Belgesi" ile sıralanmıştır. Bakanlık ve merkezi teşkilat düzeyinde çalışmalar belirlenen politika hedefleri çerçevesinde sürdürülmüştür. Bu kapsamda duyarlılık sağlama, risk tarama, ön değerlendirme gibi aşamalar ön görülmüştür.

5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu'nun amacı, korunma ihtiyacı olan veya suça sürüklenen çocukların korunmasına, haklarının ve esenliklerinin güvence altına alınmasına ilişkin usûl ve esasları düzenlemektir. Kanun, korunma ihtiyacı olan çocuklar hakkında alınacak önlemleri ve suça sürüklenen çocuklar hakkında uygulanacak güvenlik önlemlerinin usûl ve esaslarını, çocuk mahkemelerinin kuruluş, görev ve yetkilerini düzenlemiştir. Çocuk Koruma Kanunu'nda, çocuğun

öncelikle kendi aile ortamında korunmasını sağlamaya yönelik “danışmanlık”, “eğitim”, “bakım”, “sağlık” ve “barınma” olmak üzere koruyucu ve destekleyici tedbirler düzenlenmiştir. Alınan önlem kararlarının hangi kurumlar tarafından uygulanacağı mevzuatta belirlenmiş olup, önlemlerin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için kurumlar arası koordinasyon büyük önem taşımaktadır. Çocuk Koruma Kanunu’nun 5. maddesine göre koruyucu ve destekleyici önlemler ve bu önlemleri gerçekleştirecek kurumlar, aşağıdaki tablodaki gibidir:

Tablo 2. Koruyucu ve Destekleyici Tedbirler ve Tedbirleri Yürüten Politika Aktörleri

Eğitim	Çocuğun eğitim kurumlarına devamı, iş ve meslek edinmesi için kurslara katılması	Milli Eğitim Bakanlığı Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
Sağlık	Çocuğun fiziksel ve ruhsal sağlığının korunması, diğer her türlü tedaviler	Sağlık Bakanlığı
Bakım	Çocuğa bakmakla yükümlü kişilerin bu görevi yerine getirmemesi durumunda, çocuğun resmi veya özel bakım hizmetlerinden, koruyucu aile hizmetlerinden yararlandırılması	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
Danışmanlık	Çocuğa bakmakla yükümlü kişilere verilecek eğitimler, yol gösterici danışmanlık hizmetleri	Milli Eğitim Bakanlığı Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Yerel Yönetimler
Barınma	Barınma yeri olmayan çocuklu kimselere uygun barınma yeri temin edilmesi	Milli Eğitim Bakanlığı Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Yerel Yönetimler

Kaynak: Çocuk Koruma Kanunu, m.5

Türkiye’de çocuklara yönelik geliştirilen hizmet modelleri ise dört grupta toplanmıştır (Yolcuoğlu, 2009:50-53):

- Kurum bakımı
- Koruyucu aile hizmeti
- Evlat edinme
- Çocuğun Aile İçinde Bakımı ve Korunması

Çocuk koruma ve bakım hizmetlerinde öncelik; çocukların üstün yararının ön planda tutulması, öncelikle öz ailesi yanında bakımının sağlanmasıdır. Öz ailesi yanında bakımı sağlanamayan çocukların ise koruyucu aile hizmetlerinden yararlandırılması ya da ev tipi yatılı sosyal hizmet kuruluşlarından hizmet almasının sağlanması yöntemi benimsenmiştir. Koruyucu aile hizmetinin çocuklar üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi amacıyla 2018 yılında uygulanmak üzere Koruyucu Aile Etki Analizi Projesi hazırlanmıştır. Proje kapsamında 21-22 Aralık 2017 tarihinde Koruyucu Etki Analizi Projesi Hazırlık Çalıştayı yapılmıştır.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı istismara uğrayan ya da böyle bir risk taşıyan çocuklara yönelik gerekli tüm sosyal hizmetleri sunmakta, ihbar edilen her vaka kendi özelinde değerlendirilerek çocuklara ihtiyaç duydukları hizmet türüne göre en kısa zamanda ulaşmaktadır.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde çocuk hizmetlerini yürütmek üzere Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuş ve çocuklara verilen hizmetlerle ilgili tüm görevler bu Genel Müdürlük tarafından yürütülmeye başlamıştır. Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, çocuklara yönelik koruyucu, önleyici, eğitici, geliştirici, rehberlik ve rehabilite edici sosyal hizmet faaliyetlerini yürüterek koordine etmektedir. Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde faaliyet gösteren

kuruluşlar ise Çocuk Evleri, Çocuk Yuvaları, Sevgi Evleri (Çocuk Evleri Sitesi), Yetiştirme Yurtları, Çocuk Yuvası Ve Kız Yetiştirme Yurdu, Çocuk Evleri Koordinasyon Merkezi (ÇEKOM), Çocuk Destek Merkezleri olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Tablo 3. Çocuk Hizmetleri ve Hizmet Merkezlerine İlişkin İstatistikler

2017 Aralık	Kuruluş Sayısı	Bakılan Çocuk Sayısı
Çocuk Evleri Sitesi	108	6.208
Çocuk Evleri	1.195	6.341
Çocuk Destek Merkezi	65	1.640
TOPLAM	1.368	14.189
ÇOCUĞA YÖNELİK HİZMETLER	Çocuk Sayıları	
Kuruluş Bakımı Altında Bulunan	14.189	
Koruma Altına Alınmadan Aile Yanında Destek Verilen	104.729	
Aileye Döndürülen Çocuk (2005-2017)	11.342	
Toplam Evlat Edindirilen	16.171	
Koruyucu Aile Yanında Bakımı Sağlanan	5.642	
Koruyucu Aile Sayısı	4.654	
Özel Kreş ve Gündüz Bakım Evlerinde Ücretsiz Bakılan	2.400	

Kaynak: ASPB Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü 2017 Yıl Sonu Verileri
(<https://cocukhizmetleri.aile.gov.tr/uploads/pages/istatistikler/2017-yil-sonu-verileri.pdf>)

Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nce yürütülen koruma ve bakım hizmetleri, çocuğun öncelikle ailesi yanında desteklenmesini esas almaktadır. 2017 yılı sonu itibarıyla kuruluş bakımı altında olan çocuk sayısı 14 bin 189'dur. Aileye döndürülen çocuk sayısı 11 bin 342 olarak gerçekleşmiş, koruyucu aile sayısı ise 4 bin 654 olarak ifade edilmektedir.

Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü verilerine göre ülke genelinde "Sosyal ve Ekonomik Destek" hizmetinden yararlanan çocuk sayısı 108 bine ulaşmıştır (ÇHM 2017 Bülteni, s.5) Bu çocuklar için aile veya yakınlarına ortalama olarak aylık 719 TL destek sağlanmaktadır. Bu destek sayesinde bu çocuklar devlet koruması altına alınmak yerine aileleri yanında desteklenmiştir. 2002 yılında kuruluşlarda kalan çocuk sayısı yaklaşık 20 bin iken bu sayı 2017 yılsonu itibarıyla 14 bine düşmüştür (ÇHM 2017 Bülteni, s.5). Koruyucu aile yanına yerleştirilen çocuk sayısı ise bir önceki yıla göre %38 artarak 839'dan 1.158'e çıkmıştır. 2017 yılsonu itibarıyla koruyucu aile yanında 5.642 çocuk bulunmaktadır (ÇHM 2017 Bülteni, s.6).

2.5. Politikanın Değerlendirilmesi

Kamu politikaları analiz sürecinin en önemli aşamalarından biri de uygulanan politikaların değerlendirilmesi aşamasıdır. Politikanın uygulama çıktılarının değerlendirilmesini içeren ve yeni politikalara ışık tutması beklenen bu aşamada, özellikle politika uygulamasına ilişkin istatistiki sonuçlarının değerlendirilmesi oldukça önem kazanmaktadır (Babahanoğlu ve Örselli, 2016: 46-47).

Çocuk koruma politikası, çocukların korunması konusundaki genel çerçeveyi ve beklentileri ortaya koymaktadır. Türkiye'de politika kapsamında belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiğine ilişkin göstergelere bakarak koruyucu ve önleyici politikaların genel bir değerlendirmesini yapmak mümkün olacaktır.

Bir önceki bölümde Türkiye’de çocuklara yönelik uygulanan koruyucu ve destekleyici hizmetler, hizmetleri sunan aktörler ile bu hizmetlerden yararlananların sayılarına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Yıllar itibariyle çocuk koruma ve bakım hizmetlerine ilişkin istatistiklerde de dikkat çeken en önemli husus; kuruluş bakımı altında olan çocuk sayısının düşmüş olmasıdır. Ayrıca 2005 yılından itibaren koğuş tipi yapılar yerine, çocuk evleri ve çocuk evleri sitesi adıyla ev tipi hizmet modeline geçilmiş olması çocuk koruma politikalarında önemli iyileşmelerin göstergesi niteliğindedir.

Çocuk Koruma Kanunu’nda belirtilen temel amaç, “korunma ihtiyacı olan veya suça sürüklenen çocukların korunmasına, haklarının ve esenliklerinin güvence altına alınmasına ilişkin usulleri belirlemek”tir (m.1). Kanun bu konuda önemli düzenlemeler getirmiş, çocukların bakımı ve onlara sunulan hizmetlerde de önemli iyileşmeler sağlanmıştır. Fakat suça sürüklenen çocuk sayısı ve suç mağduru olan çocuk sayısının halen düşmemiş olması, iyi gitmeyen bir takım politika uygulamalarının bulunduğunu göstermektedir.

Tablo 4. Çocukların Cinsel İstismarı Suç ve Karar Sayıları, Türkiye (2010 - 2017)

Yıllar	Açılan Davalardaki Suç Sayısı	TCK Uyarınca Açılan Davalardaki Toplam Suç Sayısına Oranı
2010	16.135	0,7
2011	16.828	0,7
2012	17.589	0,7
2013	17.948	0,6
2014	18.104	0,7
2015	16.957	0,6
2016	15.051	0,7
2017	16.348	0,7

Kaynak: Adalet Bakanlığı

Adalet Bakanlığı verilerine göre, çocukların cinsel istismarı suç sayıları incelendiğinde; 2010-2017 yıllarını kapsayan son 7 yıllık bir dönem içerisinde arzulan bir azalmanın görülmediği gözlemlenmektedir. 2017 yılında açılan davalardaki çocukların cinsel istismarı suç sayısı 16 bin 348 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 5. Suç Türüne Göre Çocuk Ceza İnfaz Kurumuna Ve Eğitim Evine Giren Hükümlü Çocuklar, 2007-2016

Suç türü	2011*	2012**	2013	2014	2015	2016
Toplam	434	182	274	455	483	514
Öldürme	50	11	18	23	27	12
Hırsızlık	154	71	118	212	251	256
Cinsel suçlar	9	5	22	40	31	72
Yaralama	10	4	7	17	7	4
Yağma	127	70	71	99	93	90
Diğer	76	21	38	64	74	80

Kaynak: Ceza İnfaz Kurumu İstatistikleri, 2016

* 2011 yılında suç türü bilinmeyen 8 çocuk toplama dâhil edilmiş, oranlarda dahil edilmemiştir.

** 2012 ve sonrası yıllar için veri yıl içinde çocuk ceza infaz kurumuna ve eğitim evine giriş yapan çocukları kapsamaktadır.

Ceza İnfaz Kurumu istatistiklerine göre hükümlü çocuk sayısı 2011 yılında 434 iken 2016 yılında 514’e yükselmiştir. Çocukların işledikleri suç türleri arasında özellikle hırsızlık suçunun

giderek artması dikkat çekici niteliktedir. Ayrıca güvenlik birimine suça sürüklenme ile gelen veya getirilen çocuk sayısında da yıllar itibariyle çok fazla bir azalma görülmemiştir.

Tablo 6. Güvenlik Birimine Suça Sürüklenme İle Gelen Veya Getirilen Çocuk Sayısı

	2013	2014	2015	2016	2017
Erkek	102.350	102.493	101.097	91.699	92.849
Kadın	13.089	14.993	17.148	16.976	15.135
Toplam	115.439	117.486	118.245	108.675	107.984

Kaynak: TÜİK, Güvenlik Birimine Gelen veya Getirilen Çocuk İstatistikleri, 2017

Çocukların suç işlemesinin önüne geçilmesi, yetişkin suçluların da sayısının azaltılmasını sağlayacaktır. Türkiye’de çocukların karşılaştığı şiddet, ihmal, istismar, madde bağımlılığı vb. risk faktörlerinin belirlenmesi ve çocukların aile içinde güçlendirilmesi için geliştirilen projelerin varlığı sevindirici olmakla birlikte, bu projelerin sayılarının ve etkinliklerinin artırılması gerektiği söylenebilir.

SONUÇ

Bir kamu politikası olarak Türkiye’nin yürütmekte olduğu çocuk koruma politikası, özellikle 2011 yılından bu yana bakanlık bünyesinde teşkilatlanarak daha profesyonel bir biçimde yürütülmektedir. Çocuk koruma politikalarında geçmişten günümüze önemli gelişmeler ve iyileşmeler yaşandığı bir gerçektir. Ancak buna rağmen halen çocuk suçlularının ve istismar, ihmal ve şiddete maruz kalan çocukların sayısının azalmamış olması, bu alanda yürütülen politikadaki revizyon ihtiyacının göstergesidir.

Yürütülen proje ve hizmetlerin koruyucu ve önleyici politikalardan beklenen sonuçları sağlayıp sağlamadığının tespiti ve yeni politikaların dizaynı ancak sağlıklı verilerin varlığı ile mümkündür. Çocuk odaklı verilerin merkezi/yerel düzeyde toplanması, bu kapsamda gerekirse politikaların yeniden gözden geçirilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

Çocuk koruma politikası çok yönlü ve aynı zamanda eğitim, sağlık, adalet, sosyal hizmet vb. birçok alanı içinde barındıran bir politika alanıdır. Günümüzde çocuklara yönelik ihtiyaçların farklılaşmış olması, onlara yönelik uygulanacak olan politikaların da daha kapsamlı ve iyi düşünülmüş politikalar olmasının önemini artırmıştır. Özellikle kitle iletişim araçlarının kullanımının yaygınlaşmasıyla birlikte çocukların sosyal ve ruhsal gelişiminde bazı olumlu/olumsuz etkiler ortaya çıkmıştır. Teknolojinin muhtemel olumsuz etkileri ancak bilinçli aile yapısı ile engellenebilir. Bu nedenle devletin aileleri bilinçlendirmeye yönelik çalışmalarını artırması faydalı olacaktır.

Çocuklara yönelik koruyucu ve önleyici tedbirlerin doğru planlanması, özellikle çocuk suçluluğunu önleyici tedbirlerin medya ile işbirliği halinde yürütülmesi oldukça önemlidir. Bakanlığın yürüttüğü çalışmaların sonuç kazanması medyanın da benzer yayın ve politikaları takip etmesi ile beklenen faydayı sağlayabilecektir. Şiddet içerikli ve şiddeti özendiren, şiddet kullananları kahraman ilan eden dizi ve filmlere çocukların maruz kalması engellenmelidir.

Sosyal bilimler ve tıbbi bilimler gibi farklı disiplinlerin çocuk hakları, çocuk sağlığı, çocuk suçluluğu gibi farklı konularda uzmanlık alanları ve bölümleri açması, var olan bölümlerin geliştirilmesi yoluyla bu alandaki ihtisaslaşmanın desteklenmesi, çocuklar konusunda yürütülen politika ve projelere de katkı sağlayacaktır.

Unutulmamalıdır ki çocuklara yönelik koruyucu ve önleyici tedbirler salt güvenlik önlemlerinden oluşmamaktadır. Çocukların maruz kaldıkları veya kalacakları risklerin ortadan kaldırılması için toplumsal duyarlılığın öne alındığı toplum merkezli çalışmaların da artırılması gerekmektedir. Bu kapsamda çocukları risk ortamına sürükleyen kişi ve kurumlara artırılmış cezalar

uygulandığı gibi çocukları çeşitli risklerden koruyan kişi, kurumlar ve yürüttükleri projeler için maddi ödül ve teşvik mekanizmaları getirilmesi önerisi getirilebilir.

KAYNAKÇA

- Akıntürk, T. (2002). Aile Hukuku. Cilt 2. Beta Yayınları, İstanbul.
- Akyüz, E. (1988). “Medeni Kanun İle Sosyal Hizmetler Kurumu Kanunu Açısından Korunmaya Muhtaç Çocuklar”, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Dergisi, 1-2(20): 409-420.
- Akyüz, E. (2000). Ulusal Ve Uluslararası Hukukta Çocuğun Haklarının Ve Güvenliğinin Korunması, Milli Eğitim Yayınevi, Ankara.
- Babahanoğlu V. ve Örselli E. (2016). Kamu Politikası Türkiye’de Uyuşturucu İle Mücadelede Uygulanan Politikalar ve Toplumsal Algı, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Bıyıklı, Latife. (1995). Korunmaya Muhtaç Çocuklar Ve S.O.S Çocuk Köyleri, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Özel Eğitim Dergisi, 2(1):3-10
- Çalı, H. H. (2012). Aile İçi Şiddet Bir Kamu Politikası Analizi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 16 (2):1-25.
- Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü 2017 Yılı Bülteni, Erişim Tarihi: 10.11.2018, <https://cocukhizmetleri.aile.gov.tr/uploads/pages/yayinlar-ana-baslik/cocuk-hizmetleri-genel-mudurlugu-2017-bulteni.pdf>
- Çocuk Koruma Kanunu, No: 5395, TC Resmi Gazete Tarih: 15.07.2005, TC Resmi Gazete, Sayı: 25876, Erişim Tarihi: 11.11.2018, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5395.pdf>.
- Dye, Thomas R. (1995). Understanding Public Policy, Eight Edition, Prentice Hall.
- Elmacı, D. (2010). Günümüzün Yetim Kalan Kuruluşları: Yetiştirme Yurtları, Gazi Üniversitesi Türk Eğitim Bilimleri Dergisi, 4(8):949-970.
- Işıkçı, Y.M. & Karatepe, S. (2016). Türkiye’de Çocuğa Yönelik Sosyal Politika Uygulamaları ve Tarihsel Analizi, Akademik yaklaşımlar Dergisi 7(1):69-100.
- İnan, A.N. (1980). Çocuğun Korunması ve Polis, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 37(1):243-250.
- İzci, L.; Uğurlu, H., Çöllü, İ. & Demir, G. (2018). “Korunmaya Muhtaç Çocukların Mekân Değişikliği: Koğuşlardan Evlere”, Journal Of Institute Of Economic Development And Social Researches, 4(9):228-237.
- Jann, Werner, Wegrich, Kai (2006), “Theories of the Policy Cycle”, Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods, (Editörler) Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney, CRC Press, Boca Raton, s. 43-62.
- Kutlu, Ö., Örselli, E. ve Babahanoğlu, V. (2017). Türkiye’de Gençlerin Uyuşturucu İle Mücadele Politikaları Hakkında Düşünceleri, Gençlik Araştırmaları Dergisi, 5(1):125-149.
- Onat, Ü. (1994). “Ankara Dil Sosyal Hizmetler Müdürlüğü’ne Başvuran Korunmaya Muhtaç Çocuklar Üzerine Bir Araştırma”, (Ed. K. Karataş), 2000’li Yıllara Doğru Sosyal Devletin Gerçekleştirilmesinde Sosyal Hizmetlerin Yeri ve Önemi, ss. 43-57, Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Genel Merkezi Yayın No:3, Ankara.
- Örselli, E. ve Babahanoğlu, V. (2016a). Türkiye’nin Göç Yönetimi Ve Göç Politikalarının Gelişimi: Bir Kamu Politikası Analizi, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 9(43):2063-2072.

- Örselli, E. ve Babahanoğlu, V. (2016b). Türkiye Özelinde Uyuşturucu Madde Sorununun Kamu Politikalarına Etkisi: Pest Analizi, I.Uluslararası Sosyal Bilimler Sempozyumu, ASOS Congress Bildiri Kitabı, Asos Yayınları, Elazığ, ss. 2139-2148.
- Örselli, E., Babahanoğlu, V. ve Bilici, Z. (2018). Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Ve Ofisleri, Turkish Studies, Volume 13/30:303-318.
- Rodgers, G., & G. Standing. (1981). Child Work Poverty and Underdevelopment, Geneva: ILO Press.
- Shafritz, Jay M., Layne, Karen S. ve Borick, Christopher P. (2005). Classics of Public Policy. Pearson Longman, New York, php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.4fcf3079367b46.04071233, Erişim tarihi: 06.06.12.
- Sönmez, N. (2006). Polis Mevzuatı. Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Şimşek, Z. ve diğerleri. (2008). “Kurum Bakımındaki Çocuk ve Ergenlerde Davranış ve Duygusal Sorunların Epidemiyolojisi; Ulusal Örneklemde Karşılaştırmalı Bir Araştırma”, Türk Psikiyatri Dergisi, (19)3: 235-246.
- Tomanbay, İ. (1999). Sosyal Çalışma Sözlüğü, Selvi Yayınevi, Ankara.
- TÜİK, İstatistiklerle Çocuk, 2017, Erişim Tarihi: 11.11.2018, file:///C:/Users/Ahmet/Downloads/%C4%B0statistiklerle_%C3%87ocuk_18.04.2018%20(1).pdf
- Türk Dil Kurumu. (2012). Büyük Türkçe Sözlük. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts, Erişim Tarihi: 20.11.2018,
- Türkiye’de Çocuklara Yönelik Koruyucu Ve Önleyici Politikaları Değerlendirme Çalıştayı Raporu, Aile, Çalışma Ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, <https://cocukhizmetleri.aile.gov.tr/duyurular/turkiyede-cocuklara-yonelik-koruyucu-onleyici-politikalari-degerlendirme-calistayi-raporu>, Erişim Tarihi: 11.11.2018,
- Uluğtekin, Sevdâ. (2004). Çocuk Mahkemeleri ve Sosyal İnceleme Raporları, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2. Baskı, Yayın No:71, Ankara.
- Usta, S. (1995). Türkiye’de Çocuğun Korunması, İstanbul Bürosu Dergisi, 69(1-2-3):86-94.
- Yazıcı, Ergün. (2012). Korunmaya Muhtaç Çocuklar Ve Çocuk Evleri, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9(18):499-525.
- Yazıcı, Ergün. (2014). Türkiye’de Çocuk Koruma Sistemi ve Koruyucu Aile Bakım Yönteminde Yeni Yaklaşımlar, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 4(2):247-27.
- Yıldırım, Şeyda. (2017). 2000’li Yıllarda Çocuk Koruma Sistemi İçinde Bakım Hizmetlerinin Genel Görünümü, Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 15(1):87-110.
- Yolcuoğlu, İ.G. (2009). Türkiye’de Çocuk Koruma Sisteminin Genel Olarak Değerlendirilmesi, Aile ve Toplum, 5(18):43-57.