

Makale tarihçesi: Alındı: 13 Kasım 2016; Kabul edildi: 5 Ocak 2017

## Türk Kamu Yönetiminde Göçmen Çocuklara Yönelik Politikalar

Selman Salim Kesgin<sup>Y</sup>

### Özet

Göç olgusu, modern dönemlerde hem para, insan ve hizmetin akışkanlığı yönünde geliştirilen politikalar hem de yaşanan büyük savaşlar ve siyasi krizler nedeniyle kendisinden önceki dönemlerden daha farklı bir karaktere sahiptir. Çocuklar göç sürecinin en edilgen parametresi ve genellikle kendi iradeleri dışında davranmaya mecbur kalan aktörleri olması yönüyle ayrıca değerlendirilmeyi hak etmektedirler. Bu çalışmada Osmanlı Devleti'nin son dönem göç ve iskân politikalarından başlayarak Türk Kamu Yönetiminde göçmen çocuklara yönelik politikalar incelenecektir. İlgili politikaların planlanma ve uygulama süreçleri aktörler, kurumlar, fikirler açısından değerlendirilecektir. Bu çalışmanın amacı göçmen çocuklara yönelik olarak geliştirilen kamu politikalarının tarihsel süreç içerisinde nasıl şekillendiğini incelemektir. Çalışmanın özellikle refakatsiz çocuklar özelinde tüm göçmen çocuklara yönelik farkındalığı artırması ve kamu politikası geliştirici ve uygulayıcılarına fikir vermesi de amaçlanmaktadır.

**Anahtar kelimeler:** Göç politikaları; refakatsiz çocuklar; göçmen çocuklar.

### Giriş

Sahile vurmuş cansız bedeniyle dünya gündemine oturan Aylan Kurdi'nin fotoğrafı<sup>1</sup>(içerdiği birçok mesajla birlikte) çocuk ve göç olgusunun ne kadar önemli, sarsıcı ve ilgi gerektiren bir konu olduğunu gözler önüne sermektedir. Zira bu fotoğraf daha iyi bir hayat arayışında olan bir kuşağın karşı karşıya olduğu çaresizliği ve bu çaresizliğin bireye verdiği cesaretin yeni bir formunu temsil etmektedir

İnsanlık tarihi boyunca var olan bir olgu olarak göç son zamanlarda daha farklı bir mahiyet arz etmektedir. 250 milyon kişinin göçmen, 60 milyon kişinin ise yerinden edilmiş olduğu günümüz dünyasında göç olgusu bazı yeni özelliklere sahiptir (UNHCR, 2015). Zira daha önceleri yer değiştirme olarak nitelenen bu olgu yaşanan savaşlar, krizler ve çevresel felaketler neticesinde “yersiz kalma” olarak tanımlanabilecek bir duruma evrilmiştir. Belli bir mekana ait olamama, sürekli güvenlik kaygısı ile yaşama durumunu işaret eden yersiz

<sup>Y</sup> Selman Salim Kesgin, Doktora Öğrencisi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, Türkiye. E-posta: slmnkesgin@gmail.com.

<sup>1</sup> Aylan Kurdi hakkı bkknz: <http://www.hurriyet.com.tr/buyuk-dramin-sembolu-aylan-ve-galip-29983455>



kalma olgusu göçmenlerin mekan ve zamanla olan ilişkisinin vatandaşlarinkinden farklılığını göstermektedir.

19. Yüzyılda sömürgecilik, 20. Yüzyılda ucuz işgücü ihtiyacı ve 21. Yüzyılda ise krizler ve insan, sermaye, mal ve hizmetlerin hareketliliği ile desteklenen göç süreçlerinin ayrılmaz parçası olan çocuklar kendilerine yüklenen ağır sorumluluklarla baş etmek zorunda kalmıştır. BM verilerine göre dünya genelinde mültecilerin %46'sı, vatansız kişilerin %54'ü ülke içinde yerinden edilmiş kişilerin %47'si, kamplarda yaşayan mültecilerin %56'sı çocuktur(UNHCR,2012:7).

Gerek ailesi ile gerekse yalnız başına göç etmek zorunda kalan çocuklar çeşitli terör grupları ve suç örgütleri için önemli bir hedef haline gelmiştir. 2014 ve 2015 yıllarında Avrupa'ya göç eden çocuklardan en az 10000'nin kayıp olduğu verisi konunun önemini ve ciddiyetini göstermektedir (BBC, 2016). Bu konuda kamu politikası geliştirici ve uygulayıcılara, sivil toplum kuruluşlarına bu çocukların takibi, bulunması ve topluma kazandırılması gibi büyük görevler düşmektedir.

Göç olgusuyla ontolojik bir bağı olan Türkiye Cumhuriyeti de göçmenlere yönelik birtakım politikaları hayata geçirmiş ve karşılaştığı insan hareketliliklerini yönetme iradesini göstermiştir. Bu politikalar zaman zaman göç olgusunun çocuğa dair kısmını ihmal etmiş olmakla birlikte son dönemlerde bu ihmali giderme adına göçmen çocuklar konusunda da çeşitli politikalar geliştirilmiştir.

### **Osmanlı Döneminde Çocuk Koruma**

Düşünce tarihinde önemli kırılma noktalarından olan modern zamanlar "çocuk" kavramının da yeniden inşasına yol açmıştır. Zira çocuk sadece biyolojik bir kategori değil aynı zamanda toplumsal ve siyasal bir tahayyüldür. Bu bağlamda Osmanlı coğrafyasında çocuğun devletin ve milletin garantisi olarak görülmesi ile birlikte çocuk eğitimi ve terbiyesi önemli bir konu olarak gündeme gelmiştir(Öztaş,2011:1-5). Çocukluğun hayatın diğer bölümlerinden ayrı ve özen gösterilmesi gereken bir evre olduğu düşüncesinin Avrupa'da yaygınlaşmasını takip eden yıllarda çocuklara yönelik politikaların hayata geçirildiği görülmektedir. Üstel'in (2014:32)'in ifadesiyle Osmanlı döneminde Tanzimatla birlikte bağımsız bir özne olmaya başlayan çocuk II. Meşrutiyetle birlikte kamusal bir özneye dönüşmüştür Bu bağlamda çıkarılan çocuk dergileri ve gazeteleri incelendiğinde çocuk konusunun toplumsal hayattaki yeri ve çocuğa verilen önem görülmektedir. Çocuk dergilerinin ilki olan Mümeyyiz(1869-1870), 49 sayı çıkmıştır. Çocuklara Mahsus Gazete(1896-1908) ise 627 sayı ile en uzun süre yayın yapan mecmua olmuştur. Zamanın ruhu gereği eğitim politikalarına verilen önem, çocukları önemli gündem maddelerinden biri yapmıştır.

Tanzimat sonrası Osmanlıda çocuk korumayla ilgili ilk kurumsal yapılanmanın temellerinin Mithat Paşa tarafından atıldığı görülmektedir. İlk çocuk koruma kurumu olarak bilinen Mithat Paşa'nın Islahhaneleri incelendiğinde, modernleşme ve merkezileşme politikalarının uygulamaya

kondduğu bu dönemde devletin çocukları koruyucu önlemler almaya başladığı görülmektedir. Zira modernleşmeyle beraber çocuğa ilgi gösterme, onun vatan için faydalı olmasını sağlama düşüncesi de yaygınlaşmaya başlamıştır.

Bu düşünsel arka plana ilaveten XIX. yüzyılın sonlarına gelindiğinde, uluslararası kamuoyunda olduğu gibi Osmanlı Devleti'nde de çocuk sorunu yöneticilerin ilgi göstermesi gereken konular arasına girmiştir. Özellikle kimsesiz sokak çocukları, terkedilmiş çocuklar ve dilenci çocuklar, savaş neticesinde yetim kalan çocuklar büyük ölçüde Osmanlı yöneticilerinin gündemine girmiştir. Devlet o dönemde düzenlenen uluslararası konferanslara katılımcı olarak delegeler göndermiştir.

Osmanlıda göçmen çocuklar ayrı bir politika gündemi olmaktan ziyade “korunmaya muhtaç çocuklar” kapsamında değerlendirilmektedir. Tanzimat döneminde korunmaya muhtaç çocukların haklarının korunmasına yönelik olarak merkezi idarenin müdahalesini öngören bir dizi yasal düzenleme yapılmıştır. 19. yüzyıl öncesinde vakıfların faaliyetleri ve dini işler arasında sayılan yetim çocukların mallarını ve paralarını koruma görevi 1851 yılında çıkarılan Eytam Nizamnamesi ile devletin görev ve denetim alanına dahil edilmiştir. Bu nizamname ile yetim mallarına bakacak teşkilat anlamına gelen Emval-i Eytam Nezareti kurulmuştur. Bu teşkilat Tanzimat döneminde çocukların mallarını ve diğer haklarını korumak amacıyla oluşturulan ilk kurumdur. Bu kurumla birlikte köylerde yetim çocuklarla ilgili bilgilerin bu teşkilata bildirilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Bu şekilde belirlenen yetimlerin haklarının korunması, malvarlıklarının tespiti ve korunması görevleri de bu kuruma verilmiştir (Türk Ansiklopedisi,1968:56). Bu dönemde korunmaya muhtaç çocuklara yönelik olarak Hamidiye Etfal Hastanesi, Darulaceze, Daruşşafaka, Darul Hayri Ali, Topkapı Fukaraperver Cemiyeti, Edirne Osmanlı Fakir Çocukları Yardım Cemiyet-i Hayriyesi gibi müesseselerin kurulduğu görülmektedir. Bu kurumlar ve bu kurumların göçmen çocuklara yönelik faaliyetleri çalışmanın ilerleyen kısımlarında incelenecektir.

### **Osmanlı Dönemi Göç Politikaları ve Göçmen Çocuklara Yönelik Politikalar**

Göçebe bir topluluktan büyük bir devlete dönüşen ve hükümlerini boyunca göç ve iskân politikalarını aktif bir şekilde uygulayan bir devlet olarak Osmanlı Devleti'nin tarih sahnesinden çekilmesinde de göçler büyük rol oynamıştır. Özellikle ilk kaybedilen müslüman coğrafya olan Kırım'ın düşmesini takiben başlayan insan hareketlilikleri Osmanlı Devletinin toplumsal, siyasal, ekonomik yapısını ciddi anlamda etkilemiştir (Demirtaş,2009:215). Osmanlı'nın Rumeli'de karşılaştığı en büyük yenilgi 1877-78 yıllarında gerçekleşen Osmanlı Rus Savaşıdır. Bu Savaş sadece askeri boyutuyla değil ardından tetiklediği siyasal, toplumsal süreçler nedeniyle de çok önemlidir. 93 Harbi olarak bilinen bu savaş takiben McCarthy'e göre 1.253.500 kişi göç etmek durumunda kalmıştır. İlk göçmen kafesi Temmuz 1877'de gelmiş bunu Ocak 1878'den itibaren günde 10.000 kişiye varan büyük göçler izlemiştir (McCarthy,1998:105).

Muhacirlerin barındırılması, doyurulması, hastaların tedavi edilmesi büyük sorun olmuş bu işler için 18 Haziran 1878 tarihinde “İdare-i Umumiye-i Muhacirin Komisyonu” kurulmuştur. Göçmenler bu komisyon denetiminde geçici olarak cami, medrese, tekke, okullara, uygun konaklara,yalılara ve evlere yerleştirilmiştir. Temmuz 1877-Eylül 1879 arasında İstanbul’la 387.804 göçmen gelmiş, bakacak kimsesi ve geliri olmayan dul kadınlarla yetim ve öksüz çocuklar, Gülhane’deki Kırmızı Kışla’da açılan Muhacirin Dul ve Eytamhanesi’ne yerleştirilmiştir. Hasta olanlar ise yine buradaki Muhacirin Hastanesi’nde tedavi edilmişlerdir. Göçmenlerin azalması nedeniyle Muhacirin Komisyonu’nun lağvedilmesi üzerine 15 Ocak 1894 tarihinde bu kurumlar Şehremaneti’ne devredilmiş ve Temmuz 1894’te Dulhane’deki kadınlar ve küçük çocuklar Darülaceze’ye nakledilmiştir (Yıldırım,1996:8).Aynı dönemde göçmenlerle ilgili diğer bir komisyon da “Umum Muhacirin Komisyonudur”. 1878 yılında II. Abdülhamid’in başkanlığında Yıldız Sarayında kurulan komisyonun görevi göçmen iskân ve iâşe işleriyle ilgili kararlar olmak ve göçmenlerin sevkini düzenlemektir. "İdare-i Umumiye-i Muhacirin Komisyonu"nun yanında ek olarak böyle bir komisyonun da kurulması ve bu komisyona Padişah’ın başkanlık etmesi, göçlerin yoğunluğunu ve konunun önemini göstermektedir.

1890 sonrası (görece) sakin göç hareketliliklerini takiben 1897 yılında Osmanlı Yunan Savaşı’nın çıkması ve Balkanlardan tekrar göçlerin başlamasıyla birlikte, yeniden bir göçmen komisyonu kurulması gündeme gelmiştir. Bunun üzerine, 1897 yılında, Padişah’ın başkanlığında "Muhacirin Komisyonu Alisi" kurulmuştur (Demirtaş, 2009:219).

Balkan Savaşları ile başlayan insan hareketlilikleri göç olgusunu Osmanlı için hayati bir noktaya taşımıştır. Zira sadece Bulgaristan’da Balkan Savaşı neticesinde 26.523 aileye mensup 71.505 çocuğun yetim kaldığı belirtilmektedir (Okur,1996:4). Bu savaşlar sonrasında göçmenler, Anadolu’nun çeşitli bölgelerine yerleştirilirken sakat, muhtaç ve yetimler ise Darülaceze’ye yerleştirilmişlerdir. Ancak göç dalgalarının nitelik ve nicelik olarak değişmesi ve yönetiminin zorlaşması devleti yeni arayışlara sevk etmiştir. Bu nedenle göç dalgalarını yönetmek, göçmenlerin ihtiyaçlarını gidermek amacıyla 1914 yılında İskân-ı Aşair ve Muhacirin Müdüriyeti (İAMM) kurulmuştur.

Farklı illere yerleştirilecek muhacirlerin sevk ve koordinasyonu, onlara yapılacak olan yardımlar gibi birçok göreviyle beraber İAMM’in üzerinde durduğu konulardan biri de göçmen çocuklardır. Özellikle kimsesiz çocukların barınma ve iskânları kadar eğitim ve terbiyeleri de dikkate İAMM tarafından dikkate alınmıştır. “Memalik-i Osmaniye’ye Hicret Eden Muhacirlerin İskân ve İstihdamları Hakkında İttihazi Mukteza Tedabir Ve Muamelata Dair Tertib Edilen Proje” isimli projede Osmanlı vilayetlerinde dul ve yetimhaneler kurulması özellikle kız çocuklarının buralarda bulundurulması ve terbiyelerine özen gösterilmesi hususu belirtilmektedir. Erkek çocuklarının da kendilerini eğitecek kişilerin elinde iki sene okuma yazma öğrendikten sonra sanayi ve

benzeri müesseselere dağıtılması, gerektiğinde kendilerine çiftlikhane verilmesi gerektiği belirtilmektedir (Dündar, 2015:190).

İAMM 1916 yılında yeniden teşkilatlandırılarak 13 Mart 1916'da Aşair ve Muhacirin Müdüriyet-i Umumiyesi'ne dönüştürülmüştür. "Muhâcirin Müdüriyet-i Umûmiyesinin Vezâif ve Mu'âmelât-ı Umûmiyesini Mücmelen" raporuna göre müdürlüğün görevlerinden biri de göçmen, yetim çocuklar olarak belirtilmiştir. Raporda göçmen çocuklara yönelik şu ifadeler kullanılmıştır: (Efiloğlu, 2011:129-130):

...

Vakâyi' ve hâdisât-ı mütevâliye ilcââtıyla mütetâbi' tufân-ı muhâceretin rusûb-ı müelimini malesef ebeveyn ve hâmilelerini ya muhârebe sahalârında veyâhud aynı amelîn intâc eylemiş olduğu ilticâ ve muhâceret vâdilerinde zâyî' ederek kimsesiz kalan etfâl ile kimsesiz dul kadınlar teşkil eder. Devlet ve millet için ve istikbâl için bir uzv-u fa'âle ve müsemmir olan bu zavâllı yavruların menâkıb-i ve ahvâl sergüzeşleri pek fecî' ve müellimdir.

Fil-hakika Rumelinin âkıbet-i ziyâ'i ve bundan mütevellid felâket yetmiyor imiş gibi Harb-i Umûmi bidâyetinden itibâren devam edegelen dâimî muhâceret ve ba'zı vilâyâtın istilâ ve işğâlî esnasında vâkı' olan fecâyî' ve katl, gıdâsızlık sefâlet sâikasıyla bu gün dâhil-i vatanda son defa yapılan tedkikât neticesinde yalnız Müslim olmak üzere (69.000) nüfûs eytam kaldığı tahakkuk etmektedir.

Ânî ve gayr-i muntazam bir muhâceretin ve buna munzam sefâlet-i umûmiyenin her tarafa bıraktığı bu kimsesiz zavâllılardan – sıfat-ı muhâcereti hâiz olanlar için- müdüriyet-i umûmiyece mümkünü'l-îfâ mu'âvenet mesâ'iden çekinilmemiş ve bunların bir kısm-ı mühimmi toplatılarak vücûda getirilen muhâcirin müessesâtına yerleşdirildikleri gibi iş ve güce muktedir kadın ve kızlar için mahall-i muhtelifede dâru'l-mesâ'i ve dâru'l-sanâ'alar te'sisi ile memleketin yegâne san'at ve servetini teşkil eden halıcılık, dokumacılık ve buna mumâsil el ve ev işlerinde mesâ'i-i zâtiyeleri ile te'min-i ma'îşetleri esbâbının istikmâline bezl-i mesâ'i olunmuştur. Dâru'l-mesâ'ilerin vücûda getirdikleri halıcılık, dokumacılık ve buna mümâsil el ve ev işlerinde mesâ'i-yi zâtiyeleriyle te'min-i ma'îşetleri esbâbının istikmâline bezl-i mesâ'i olunmuştur. Dâr'ül-mesâ'ilerinden vücûda getirdikleri halı, dokuma çorab ayakkabı gibi malzemenin birer nümûnesi müdüriyet-i umûmiye merkezinde mevcûd ve mahfuzdur.

Dâru'l-eytâm küşâdı ve çocukların te'min-i tahsîl ve terbiyeleri müdüriyet-i umûmiyenin dâire-i iştiğâl ihtisâsına dâhil olduğu cihetle dâru'l-eytâm, öksüz yurdu, dâru'l-mesâ'i vesaire ünvanlarla teşkil olunan müessesâtta yalnız çocukların muhâfaza'î hayat ve te'min-i bekâları gayesi ta'kîb edilerek gerek mahallerinde gerek merkezde münhalât vuku'buldukca hükûmete â'id mekâtib-i resmîyeye yerleşdirilmişlerdir. Tahsîl çağını geçirmiş olanlar dahi ya doğrudan doğruya bir işle tavzif edilmişler veya muteberân-ı ahâlî-i İslâmiyeye evlâd-i ma'nevî olarak tevzî' kılınmışlardır. Ma'a-hâzâ hâlen vilâyât ve elviyede (12) yetimhâne (6) dâru'l-mesâ'i ve dâru'l- sanâ'i (4) öksüz yurdu (3) dâru'l-i'âşe (3) acezehâne mevcûd ve bu müessesâtta (5537) çocuk ve kimsesiz dul i'âşe ve ibâte edilmekde bulunmuştur.

....

Rapora göre; devlet ve milletin geleceği için çok önemli olan kimsesiz çocuklar göçlerden olumsuz etkilenmektedir. Hızlı gelişen ve düzenli olmayan bir göçe maruz kalan çocuklar için çeşitli meslek ve sanat okulları kurulmuştur ve çocuklar halıcılık, dokuma ve benzeri ev işleri konusunda eğitilmişlerdir. Yetim evi, öksüz yurdu, çalışma yeri gibi değişik isimlerle açılan bu çeşitli kurumlar aracılığıyla çocukların eğitim ve terbiyelerine yönelik çalışmalar yürütülmüştür. Bu bağlamda 12 yetimhane, 6 çalışma yeri, 4 meslek kursu, 3 öksüz yurdu, 3 barınma yerinde toplam 5537 çocuk koruma altına alınmıştır.

1916 yılında da kimsesiz, dul ve yetimler için yeni kararlar alınmıştır. Kimsesiz dul kadın ve çocuklar göç sürecinde yol üzerinde bulunan kasaba ve köylerde toplu olarak yerleştirilmişlerdir. Muhacirler arasında yer alan yetim ve öksüz çocuklar, yaşlı ve kimsesiz dul kadınlar için darüleytam (yetimevi), darüliaşe (barınma yerleri), darülmesai (çalışma yerleri) açılmasına gayret edilmesi yerel memurlardan istenmiştir. Bunun yanı sıra köylere ve kasabalara yerleştirilen muhacirler içinde yer alan yetim kız ve çocuklara da arazi ve emlak verilmektedir. Muhacir ve mülteci çocukları darüleytamlara dağıtılırken, sevk bölgesine en yakın noktalar göz önüne alınmaktadır (Dündar,2015:189). Şehit ve muhacir çocuklarının darüleytamlarda veya askeri okullarda eğitim görmeleri tavsiye edilmiştir.

Göçmenlerin yazdıkları dilekçeler ve talepler eğitim konusunda sıkıntılar yaşadığını ve bu sıkıntıların kamu yönetimi tarafından dikkate alındığını göstermektedir. İstanbul dışındaki yerlere Rumeli'den göç eden öğrencilerin eğitimini devam ettirmeleri için de devlet tedbirler almıştır. Bergama, Çeşme, Konya'da muhacir çocukları için okullar açılmıştır (Arslan, 2008:130). Balkan Savaşı sonrasında İstanbul'a gelen muhacir yetimlerinin Osmanlı'nın diğer bölgelerinde bulunan sanayi mekteplerinde okumaları için kontenjan ayrılmıştır. İstanbul, Bursa, Sivas, Trabzon, Halep, Şam, Ankara ve Urfa gibi illerdeki sanayi mekteplerine muhacir çocuklar yerleştirilmiştir. Bu okullara %30-40 oranında muhacir çocuk kontenjanı ayrılmış olması konunun önemini göstermektedir (Dündar, 2011:191).

Aralık 1916 tarihli talimatnamede vilayet ve livalardaki mülteci çocukların sayısının, bunların ne kadarının erkek, ne kadarının kız olduğunu, bunlar için açılan darüleytam, darüliaşe ve darulmesailerin sayıları, yerleri ve bu çocuklara darulmesaide hangi işlerin yaptırıldığının tespit edilerek her ay İstanbul'a gönderilmesi istenmektedir. Ancak bu dönemdeki muhacir yetim ve kimsesiz çocukların sayısı ve ne kadarının nereye sevk edildiği günümüzde tam olarak bilinmemektedir. Dündar'a göre 1918 başlarında muhacir yetimhanelerinde ve azecehanelerindekilerin sayısının 90 bin civarında olduğu tahmin edilmektedir (Dündar, 2015:233).

Göçmen çocuklara yönelik politikaların farklı dönemlerde farklı kurumlar eliyle yürütüldüğü görülmektedir. Özellikle Aşair ve Muhacirin Müdüriyet-i Umumiyesi'nin kurulmasını takiben göçmen çocukların üzerinde daha büyük önemle durulmaktadır. Çocukların meslek edinmeleri için çalışmalar yapılması ve eğitimlerinin ihmal edilmemesi de dikkat çekmektedir. Çalışmanın bundan sonraki kısmında bu kurumların en önemlisi olan Darüleytamlar incelenecektir.

### **Darüleytam**

Başta Birinci Dünya Savaşı olmak üzere, son savaşlarda ortaya çıkan kimsesiz ve yetimleri barındırmak gayesiyle bir sosyal ihtiyaç olarak doğan ve 1915 yılı başından itibaren faaliyete geçen Darüleytamlar Maarif Nazırı Ahmet Şükrü Bey'in teklifiyle ve Enver Paşa'nın katkılarıyla kurulmuştur (Okur,

2010:521). Kuruluş süreci Maarif Nazırı Ahmet Şükrü Bey tarafından şöyle açıklanmaktadır (Muallim, 1917:585):

*Devlet seferberlik ve savaş ilan ettikten sonra bazı düşman devletler kurumlarını kapamak zorunda kaldular. Bu kurumlar arasında birçok darüleytam vardı. Bu darüleytamlar kapanınca, orada bulunan çocuklar ki, Osmanlı çocuklarıydı, açığa kalacaklar, sefil olacaklardı. Bunların sefaletlerine engel olmak ve barınmalarını sağlamak için darüleytamlar açılması gerekti. Ayrıca, darüleytamlar açılır açılmaz bir başka mesele ile yani Balkan savaşlarından sonra Anadolu'ya göç edenlerin arasında çok sayıda kimsesiz çocuğun bulunması sorunu ile karşılaşılıyordu. Şöyle ki bu çocuklar şunun bunun himayesiyle buraya gelmişler, fakat sığınacak bir yer bulamadıklarından çoğu sefaletten ölmeye mahkûm kalmışlardı. İşte darüleytamlara aynı zamanda bu tür çocuklar da kabul edilmişti.*

İlk kurulduğunda sayıları 20 olan Darüleytamlar ihtiyaçlar nedeniyle 1916'da 69'a ulaşmıştır. Darüleytamlara alınacak yetimler için yaş sınırlandırılması da getirilmiştir. Okur'un (1996:22) çalışmasına göre Darüleytamlara 12 yaşından küçük çocukların alınmasını kararlaştırılmıştır, Muvazene Encümeni'nin 1918 yılında yaptığı incelemelere göre de bu kurumlara 7 yaşına kadar kız, 12 yaşına kadar da erkek yetimlerin alındığı belirtilmiştir. Darüleytamlarda 6 yaşından küçükler için anaokulu mekteplerinin programına uygun olarak okul öncesi eğitimi de verilmektedir. 6-12 yaş arasındaki yetimler ise, Mekteb-i İptidaiye yönetmeliğine uygun olarak ilkokul eğitimi almaktadırlar. Şayet çocuk 12 yaşından sonra bir üst kademede eğitime devam edecekse, Darüleytamlar bu öğrencilerin tahsillerini sürdürmeleri için gerekli yardımı yapmışlardır (Güdek, 2012:79).

Darüleytamlarda eğitim alan göçmen çocukların üretici çalışma yapacak yaşa gelince zekâlarına ve kabiliyetlerine göre yönlendirilerek birer meslek sahibi olmalarına yardımcı olunmuştur. Darüleytamlarda yer alan sanayi ve ziraat şubelerinin bir amacı kuruma gelir temin etmek iken diğer amacı da yetimleri meslek sahibi yapmaktır.

Çocuklar darüleytamlara dağıtılırken sevk bölgesine en yakın noktalar dikkate alınmaktadır (Güdek, 2012:81). Ayrıca sadece muhacir çocuklara ayrılan darüleytamlar da vardır. Mesela Sivas ve Merzifon'daki darüleytamlar genellikle göçmen çocuklara ayrılmıştır. Burada kalan çocukların masrafları İAMM tarafından karşılanmaktadır.

Muhacir ve mülteci çocuklarına dair harcamalar için özel bütçe ayrılmıştır. Örneğin 7 Kasım 1915 tarihinde 8000'den fazla muhacir, şehit ve fakir çocuğun masrafı için bütçeye konulacak tahsisata ilişkin öneri Meclis-i Vükela tarafından meclise sevk edilmiştir (Dündar,2015:192).

Meşrutiyet Dönemi kamu kurumsallaşma geleneğinin devamı olan Darüleytamlar Osmanlıdan Cumhuriyete devredilen kurumlar arasında yer almaktadır. 5 Aralık 1922 tarihli ve 2042 sayılı Darüleytam Yönetmeliği, Darüleytamları Türkiye Büyük Millet Meclisi Sosyal Yardım Komisyonunun denetlemesine tabi tutmuştur. Birçok bakımdan dikkate değer hükümler taşıyan bu yönetmeliğin koyduğu esaslar şöyledir:

- Darüleytamların gelirleri Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı bütçesinden ayrılacak yardım ve dışardan yapılacak bağışlar, özel idare ve belediye bütçelerinden ayrılacak ödeneklerle çalışma mahsulü sağlanacak gelirlerden teşekkül eder.

- Darüleytamlar, bütün göçmen ve mülteci yetimleriyle şehit ve yoksul çocuklarını öğretim ve eğitime tabi tutmak ve bunların hayati ve medeni ihtiyaçlarını karşılamak maksadı güder.

Uzun savaş yıllarının ortaya çıkardığı göçmen çocukların korunması ve eğitimi ile ve benzer sebeplerle 1914 yılında kurulan, Cumhuriyetle döneminde de faaliyet göstermeye devam eden ancak kısa ömürlü olan Darüleytamlar 1926 tarihli ve 931 sayılı Kanunla kaldırılmıştır. Darüleytamlar birçok ünlü şahsiyetin yetiştiği ortamlar olarak anılmaktadır. Mesela ünlü sanatçı Safiye Ayla, tarihçi Ord. Prof. Dr. Enver Ziya Karal Darüleytamda yetişmişlerdir.

Darüleytamlarda çocukların eğitim ve sosyal hayatta yer edinebilmeleri ve kısa yoldan üretken hale gelebilmeleri için çalışmalar yapılmıştır. Öğrenciler için, okula girişleri de dâhil olmak üzere eğitim ve psikososyolojik durumlarının gelişimi takip edilmiş ve bu gelişim Darüleytam Hüviyet-i Maneviye Cetveli'ne kaydedilmiştir.

Darüleytamlar ile birlikte açılan bir diğer kimsesiz çocukları himaye kurumu da Himâye-i Etfal Cemiyetidir. Himâye-i Etfal Cemiyeti, 1908 yılında Kırklareli'nde kurulmuştur. Cemiyet, Balkanlar'dan gelen hızlı göç dalgasının getirdiği kimsesiz ve yetim çocuklarını himaye etmeye çalışırken, bu faaliyetler yetersiz kalmaya başladığında 1917 yılında merkezi İstanbul olan Himâye-i Etfal Cemiyeti kurulmuştur. Himaye-i Etfal Cemiyeti kimsesiz çocukların sağlıklı, ahlaklı ve milli kimliğe uygun olarak yetiştirilmesini kendine amaç edinmiştir (Öztaş, 2011: 56).

Tüm bu politikalar Mithat Paşa ile başlayan "kimsesiz çocukları" korumaya yönelik merkezi devletin sorumluluk üstlenmesi ve bakım kurumları oluşturması geleneğinin Osmanlı'nın son anlarına kadar sürdüğünü hatta bazı yönleri itibariyle cumhuriyete devredildiğini göstermektedir (Yıldırım, 2007:2012). Bu bağlamda zaman zaman yerel yönetimlere sorumluluk verilmiş zaman zaman da vakıflardan, yardımlardan istifade edilmiştir.

### **Cumhuriyet Döneminde Göçmen Çocuklara Yönelik Politikalar**

Çocuklar, yeni Osmanlı Devleti'nin idari ve toplumsal mirasını devralan ancak yeni bir toplumsal yapı ve idari mekanizma ile varlığını sürdürmek isteyen yeni Cumhuriyetin de en önemli gündemlerinden biridir. Konunun toplumsal hayata dair gündemlerden biri olarak Osmanlıdan Cumhuriyete aktarılan konulardan biri olması meseleyi kamu yöneticileri nezdinde önemli bir gündem maddesi haline getirmiştir. Ayrıca kurucu ideolojinin ideal toplum tasavvurunda çocuklara önemli roller biçilmesi de çocuğu kamu politikası geliştiriciler nezdinde önemli kılmaktadır. Zira yeni kurulan devlet ve oluşturulmaya çalışılan toplumsal yapının sürekliliği için çocukların sağlık, eğitim, korunma durumu hayati önem arz etmektedir. Bu nedenle, idealize ve ulaşılmak istenen yeni düzenin temellerini sağlam atmak için gürbüz çocuk yarışmaları düzenlenmekte ve sağlıklı nesiller yetiştirme konusunda topluma çeşitli mesajlar verilmektedir. Bu mesajların verildiği yayınlardan biri olan Gürbüz Türk Çocuğu Dergisindeki "Ey analar! Ey müstakbel analar! Çocuk yalnız sizin değildir. Türk vatanının



kendi malı Türk milletinin kendi varlığıdır. Size emanet ettiğimiz bu canlı cevherleri büyük emeklerle yetiştirmek vatani bir borçtur” (GTC,1926:2-3) ifadeleri çocuğa bakışı yansıtmaktadır. Bu bakış açısı korunmaya muhtaç, göçmen çocuklara yönelik politikaları da etkilemiştir.

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devleti’ni tarih sahnesinden çekilmesinin ardından, korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili ilk adımını, Darüleytamları Maarif Nezaretinden alarak, Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekaletine devrederek atmıştır. Ardından 5 Aralık 1922 tarihinde 2042 Sayılı Darüleytamlar Yönetmeliği çıkartılmış ve uygulamaya konulmuştur.

Yeni kurulan Cumhuriyet’in idari ve maddi kapasitesi çocukların korunması konusunun sivil örgütlere devredilmesi olarak özetlenebilecek bir durumu ortaya çıkarmıştır. Bu durumun en önemli örneği Himaye-i Etfal Cemiyeti (HEC)’dir. HEC’in ilk kurulduğu yıllarda çok çeşitli çocuk hizmetlerine yöneldiği görülmektedir. Bunlardan en önemlisi kimsesiz ve korunmaya muhtaç çocuklara yönelik yatılı yuva bakım hizmetidir. Osmanlı döneminden kalan darüleytamların sorunları ile uğraşan hükümet bu kurumları işletemediği için kapatma yoluna giderken, kimsesiz ve korunmaya muhtaç çocuklar sorunu devam etmektedir. Bu nedenle HEC ilk hizmetleri arasına yatılı bakımı almıştır.

Korunmaya muhtaç çocuklar konusunda da, dönemin yeni politikasına uygun olarak, yoksulluk ve korunmaya muhtaçlık konusunda devletin sorumluluklarına ek olarak, vatandaşın ‘göreve çağırılması’ şeklinde özetlenebilecek mesajlar vermektedir. Yaşanan ciddi çocuk sorunları karşısında kurulan yeni cemiyet olarak Himaye-i Etfal’e vatandaş söyle yardıma çağrılmaktadır: “Memleket çocuklarını korumayı üzerine alan Çocuk Esirgeme Kurumu’na vatandaş yardıma mecburdur” (Sönmez, 1992:38).

Cumhuriyet devri göç politikalarının en önemli dayanağı 1934 tarihli İskân Kanunudur. Bu kanun kimsesiz muhacir çocuklarla ilgili özel hükümler içermektedir:

Madde 6 - A: Muhacirler sınırlardan girdikleri veya nakil vasıtalarından çıktıkları yerin en büyük mülkiye memuruna kendilerini ve ailesi fertlerini yazdırıp bir "muhacir kağıdı" almağa ve bir vatandaşlığa girme beyannamesi imzalamaya mecburdurlar. Muhacir kağıdı muvakkat doğum kağıdı yerine geçer ve bir yıl muteber tutulur.

B: Muhacir olarak alınanlar, İcra Vekilleri Heyeti kararıyla, hemen vatandaşlığa alınırlar. Küçükler baba ve analarına veya hısımlarına bağlı tutulurlar. *Kimsesiz gelen küçükler, yaşına bakılmaksızın, vatandaşlığımıza geçirilirler.*

İlerleyen yıllarda oluşturulan kamu politikası metinlerinde doğrudan göçmen çocuk sorunuyla ilgili veriler bulunmamaktadır. Ancak göç hareketliliğinin 1950’li yıllara kadar devam ettiği düşünüldüğünde bu konuda mutlaka bazı politikaların hayata geçirildiği düşünülmektedir. Aşağıdaki haber metninde de görüldüğü üzere göçmen çocuklara yönelik çeşitli çalışmaların yapıldığı görülmektedir (Yeni Adana, 8 Ağustos 1951):

“Ayrıca göçmen ailelerin çocuklarının eğitiminin aksamaması ve bilhassa memleketeye faydalı birer birey olarak yetişmelerini sağlamak üzere sanat ve yapı enstitülerine kaydedilecekleri açıklanmıştır. Bu bağlamda ilk etapta Yapı Enstitüsüne 8-10 göçmen çocuğunun kaydedileceği açıklanmıştır. “

1960 sonrası göç politikalarının en önemli konusunu işgücü olarak Türkiye’den Avrupa’ya giden göçmenler teşkil etmektedir. Federal Almanya ile imzalanan misafir işçi anlaşması uyarınca başlayan göç dalgaları 1973’ten sonra anlaşma imzalanmamasına rağmen durmamıştır (Abadan Unat, 2015:265). Hali hazırda yaklaşık 5 milyon kişilik bir Türk diasporası oluşumuna neden olan bu süreçte de göçmen çocuklara yönelik politikalar geliştirildiği görülmektedir. Kalkınma Planlarında Türkiye’den giden göçmenlerin ailelerine, çocuklarına yönelik olarak yapılması gerekenlere atıflar yapılmıştır. Örneğin 4. Kalkınma Planı bu konuyu şu ifadelerle açıklamaktadır (1979:137):

“İşçi çocuklarının eğitimi sorun olmaya devam etmektedir. Dil sorunu nedeniyle çocuklar ülkenin normal eğitim programını izleyememektedirler. 0-6 yaş grubu çocukların dil öğrenmeleri için yeterli önlem alınmamıştır. Kreş ve yuvalardan işçi çocuklarının yararlanma oranı düşüktür. Kitap ve dergi dağıtımındaki yetersizlik nedeniyle işçi çocukları bu araçlardan da yararlanamamaktadırlar. Özellikle Federal Almanya’da zorunlu eğitim yaşını (6-15) doldurarak örgün eğitim dışına çıkmış ve eğitim almamış çocukların işe girme şansı bulunmamaktadır. Sayıları 45000’e ulaşan bu nitelikteki gençler için özel “mesleki eğitim” verilmesi gerekmektedir.”

1960 sonrasında Türkiye’ye yönelik büyük göç dalgaları olmaması nedeniyle 1990’lara kadar çocuklara yönelik göç politikası uygulamaları yaygın değildir. Bu süreçte göçmenlere yönelik politikaların uluslararası sözleşmelerle şekillendiği görülmektedir. Günümüzde de göç politikalarının temel dayanaklarından olan 1951 Mültecilerle İlgili BM Sözleşmesi, çocuk ve yetişkin ayrımı yapmamaktadır. Bu nedenle bu sözleşmedeki hükümler çocuk göçmenler konusunda da bağlayıcıdır. Sözleşme 1961 yılında Türkiye’de onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

Uluslararası platformda çocuklara özel hakları belirleyen temel belge ise Çocuk Hakları Sözleşmesidir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 20 Kasım 1989 tarihinde kabul edilen Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi 1995 yılında TBMM tarafından onaylanarak Türk hukukunda da yürürlüğe girmiş, konuyla ilgili koordinasyon görevi ise Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK)’ne verilmiştir. Bu sözleşmeyle ilgili olarak vurgulanması gereken en önemli husus çocuğun “Çocuğun Yüksek Yararı” ilkesidir. Sözleşmeye göre Çocuğun Yüksek Yararı ilkesi, çocukları ilgilendiren tüm uygulamalar bakımından yol gösterici ve temel bir ilkedir. Çocukla ilgili her türlü girişimde çocuğun yararının korunması amaçlanmaktadır. Sözleşmede çocuklara tanınan haklar üç grupta toplanabilir (Topçuoğlu,2012:27):

#### *Yaşama ve Gelişme Hakları*

Md. 6: Yaşama, gelişme, hayatta kalma hakkı

Md. 7: Milliyet ve vatandaşlık sahibi olma hakkı

Md. 7,9: Ebeveynlerini bilme ve ailesiyle birlikte olma hakkı, gereğinde ebeveynlerinden korunma hakkı

Md. 9: Hareket özgürlüğü ve aile birleşimi hakkı

Md. 14: Düşünce, din ve vicdan özgürlüğü

Md. 18,20: Çocuğun yüksek yararı uyarınca, çocuk bakımının sağlanmasında ebeveynler ve devletin ortak sorumluluğa sahip olması

Md. 23: Özürlü çocukların, bağımsız bir hayat sürdürebilmeleri için özel bakım ve destek alma hakkı

Md. 24: Sağlıklı olma hakkı, temiz içme suyu, besleyici gıda, temiz ve güvenli bir çevre ve sağlıklı kalmaya yönelik bilgilere sahip olma hakkı

Md. 26: Sosyal güvenliğe sahip olma hakkı

Md. 27: Uygun yaşam standartlarına sahip olma hakkı

Md. 28,29: Eğitim hakkı

Md. 31: Dinlenme, boş zaman değerlendirme ve kültürel etkinliklere katılma hakkı,

Md. 42: Haklarını öğrenme hakkı

#### *Korunma Hakları*

Md. 2: Her türlü ayrımcılıktan korunma

Md. 8: Kimlikten yoksun olma durumunda korunma ve destek hakkı

Md. 20: Ailesi olmayan çocukların korunması

Md. 11,19: Kaçırılmadan (ve her türlü şiddetten korunma

Md. 21: Evlat edinmenin çocuğun yüksek yararı uyarınca düzenlenmesi

Md. 32: Çocuğun sömürüden ve tehlikeli işlerden korunması

Md. 22: Mülteci çocukların korunması

Md. 33:Uyuşturucu kullanımından ve ticaretinden korunması

Md. 35: Cinsel istismar ve sömürüden korunması insan ticaretinden korunması

Md. 36: Çocuğun gelişimine ve refahına zarar verecek her türlü sömürüden korunması

Md. 37: Çocuğa ölüm cezasının, zalim ve zarar verici ve ömür boyu hapsinin yasaklanması

Md. 38: Çocuğu silahlı çatışmadan korunması

Md. 39: Çocuk mağdurların rehabilite edilmesi

Md. 16: Özel yaşama saygı

#### *Katılım Hakları*

Md. 12: Çocuğun görüşlerine saygı, özellikle çocuğu etkileyen kararların alınmasında

Md. 13,14: Düşünce, düşüncüyü açıklama, vicdan ve din özgürlüğü

Md. 15: Örgütlenme hakkı

Md. 17: Kitle iletişim araçlarına ve bilgiye ulaşma hakkı

Görüldüğü üzere çocuğun insanca yaşaması için gerekli tüm hakların toplandığı bu anlaşma göçmen çocuklar için de geçerlidir. Bu anlaşma Türk Kamu yönetimi için de bağlayıcıdır ve göçmen çocuklara yönelik politikalarda göz önünde bulundurulmalıdır.

Türkiye'nin 1990 sonrasında göç örüntüsü değişmeye başlamış ve insan hareketlilikleri konusunda hem hedef hem de transit ülke kimliği kazanmaya başlamıştır. Sovyetler Birliğinin dağılması, Balkanlar' da ve Ortadoğu'da

meydana gelen siyasal ve ekonomik gelişmeler, küreselleşmenin etkisiyle sermaye, insan ve malların serbest dolaşımının yaygınlaşması gibi faktörler Türkiye'yi yüzbinlerce göçmen için geçiş ve hedef ülkesi haline getirmiştir.

1989 yılında Bulgaristan'dan Türkiye'ye yönelik Türk göçü 90'lı yılların önemli gelişmelerindedir. Bu dönemde Bulgaristan'dan gelenlerin çocukları da parasız yatılı olanaklarından yararlandırılmıştır (BYEGM, 2016).

Bu dönemde dört farklı türde yabancı akışının varlığı söz konusudur. Bunlar çalışma amaçlı gelen düzensiz göçmenler, düzensiz transit göçmenler, sığınmacılar ve mülteciler, düzenli göçmenlerdir (İçduygu, 2015:280). Çocukların bu dört ana grubun tamamında da var olduğu hesaba katıldığında çocuklara yönelik kapsamlı politikalar geliştirilmiş olması beklenebilir. Ancak Türk Kamu Yönetimi bu göçleri yönetecek idari ve yasal kapasitesini geliştirememiştir. Bu bağlamda 1990 sonrası göç sürecinin temel dayanaklarından biri 1994 tarihli İltica ve Sığınma Yönetmeliğidir. Yönetmelik, göç yönetiminde çocuklara özel bir prosedür öngörmemekte ancak sığınma başvurusu sahipleri ve mültecilerin çocuklarına eğitime katılma hakkı vermektedir. Yönetmelikte refakatsiz mülteci/sığınmacı çocuklara ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamasının eksikliği 22 Haziran 2006 tarihinde İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 57 sayılı Genelgesi ile giderilmeye çalışılmıştır. Genelgenin 'Refakatsiz Küçüklere İlişkin Prosedür' başlıklı 6. maddesine göre herhangi bir kimlik belgesi bulunmayan veya yaşlarını ispatlayacak belgeye sahip olmayan ve beyanına göre çocuk olduğunu iddia eden refakatsiz küçükler için, görünüşlerindeki yaşları ile beyan ettikleri yaşları arasında benzerlik kurulamayarak yaşının 18 yaşından büyük gözüktüğü durumlarda bir Devlet Hastanesi'nden veya Adli Tıp Kurumundan yaşının tespiti istenecektir. Bu testin sonucu gelinceye kadarki süre içinde çocuğun "imkanlar dâhilinde" Emniyet Müdürlüğü Çocuk Şube Müdürlükleri, Yabancılar Şube Müdürlükleri Misafirhanesi veya "uygun görülecek başka bir yerde" barındırılması gerektiği belirtilmiştir.

2000'li yıllardan itibaren Türk Kamu Yönetimini doğrudan etkileyen Avrupa Birliği Süreci göç politikaları ve çocuklara yönelik göç politikaları konularında da önemli gelişmelere neden olmuştur. Bu dönemde Türk Kamu Yönetimi hukuki ve idari yapısını ve teknik kapasitesini AB müktesebatı ile uyumlaştırmak adına önemli adımlar atmıştır. Bu bağlamda göç sürecinin en kırılgan unsuru olan refakatsiz çocuklar konusuna son yıllarda daha fazla önem verildiği görülmektedir. Uluslararası insan hareketlilikleri arasında önemli yeri olan refakatsiz çocuklar konusu da Türk Kamu yönetimi tarafından da ayrı bir politika gündemi olarak ele değerlendirilmektedir.

2005 yılında çıkarılan 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu da doğrudan göçmen çocuklara atıf yapmamakla birlikte bu çocuklara yaklaşımla ilgili çerçeveyi çizmektedir. Bu kanun, çocuk haklarının korunması amacıyla; çocuğun yaşama, gelişme, korunma ve katılım haklarının güvence altına alınması, çocuğun yarar ve esenliğinin gözetilmesi, çocuk ve ailesinin herhangi bir nedenle ayrımcılığa tâbi tutulmaması, çocuk ve ailesi bilgilendirilmek

suretiyle karar sürecine katılımlarının sağlanması, çocukların bakılıp gözetildiği, tedbir kararlarının uygulandığı kurumlarda yetişkinlerden ayrı tutulmaları, çocuklar hakkında yürütülen işlemlerde, yargılama ve kararların yerine getirilmesinde kimliğinin başkaları tarafından belirlenmemesine yönelik önlemler alınması ilkelerini gözletmektedir.

Geri gönderme süreçlerinde çocukların durumu ise, İçişleri Bakanlığı'nın 19.03.2010 Tarihli "Yasa Dışı Göçle Mücadele" Konulu 2010/18 Sayılı Genelgesi ile düzenlenmiştir. Bu genelge uyarınca, geri gönderme merkezlerinde kadın ve aile bölümleri ayrı olmalı ve küçük çocukların anneleriyle birlikte kalabilecekleri sağlıklı ortam sağlanmalıdır.

Tüm bu gelişmeleri değerlendiren Topçuoğlu'na göre göçmen çocukların Türkiye'de ulaşabildiği hak ve kaynaklar açısından beş unsur belirleyicidir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Topçuoğlu, 2012:21):

- Geldikleri ülke,
- Belirli bir göç dalgası içinde gelme,
- Geliş nedeni,
- Sığınma talebi,
- Refakatsiz olup olmama

Buna göre çocukların geldikleri ülkeye göre mülteci statüsü alıp alamayacak olması önemli bir faktördür. Zira Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesine koyduğu coğrafi çekince dolayısıyla sadece Avrupa Konseyi ülkelerinden gelenlere mülteci statüsü sağlamakta diğer ülkelerden gelenlere ise şartlı mülteci, ikincil koruma statüsü vermektedir. Mültecilerin sahip oldukları hakların diğer uluslararası koruma statülerinden farklı olması çocuklar için de geçerlidir. Geçici koruma statüsüne sahip olup olmaması da çocuğun ulaşabildiği haklar açısından belirleyicidir. Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak Türkiye sınırlarına gelen veya sınırları geçen yabancılara sağlanan geçici koruma statüsü çocuklara eğitim, sağlık gibi hizmetleri sağlamaktadır. Çocukların sığınma talebinin olup olmaması, geldikleri ülkeye gönderilmeleri durumunda karşı karşıya kalacakları durum da onların Türkiye'deki statülerini belirleyeceği için sahip oldukları hakları etkileyen diğer bir faktördür. Çocuk konusunun en hassas noktalarından olan refakatsiz olup olmama durumu ise çocuğun Türk Kamu Yönetimi nezdindeki durumunu etkilemektedir. Zira refakatsiz çocuklar için özel düzenleme ve haklar tesis edilmiştir. Çocuk Destek Merkezleri Yönetmeliğinin 5. Maddesinde refakatsiz çocuklara yönelik hizmet veren ihtisas kuruluşlarına yer verilmiştir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığınca refakatsiz çocukların ihtiyaçları doğrultusunda hizmetlerin yapılandırıldığı 6 ihtisas kuruluşu oluşturulmuştur.

Son dönem göç politikalarının en önemli dayanağı olan 2013 yılında çıkarılan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, göçmen çocuklar için de bazı düzenlemeler getirmektedir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanuna göre uluslararası koruma başvurusunda bulunan refakatsiz çocuklar hakkında aşağıdaki hükümler uygulanır (YUKK, Madde 66):

- a) Refakatsiz çocuklarla ilgili tüm işlemlerde çocuğun yüksek yararının gözetilmesi esastır. Başvuru alındığı andan itibaren, haklarında 3/7/2005 tarihli ve 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu hükümleri uygulanır.
- b) Refakatsiz çocuğun görüşü dikkate alınarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından, uygun konaklama yerlerine veya yetişkin akrabalarının veya koruyucu bir ailenin yanına yerleştirilir.
- c) On altı yaşını doldurmuş olanlar, uygun koşullar sağlandığında kabul ve barınma merkezlerinde de barındırılabilir.
- ç) Mümkün olduğu ölçüde, çocukların yararı, yaşları ve olgunluk düzeyleri dikkate alınarak, kardeşler bir arada bulundurulur. Zorunlu olmadığı sürece konaklama yerlerinde değişiklik yapılmaz.

“Refakatsiz çocukların başvuruları hızlandırılmış olarak değerlendirilemez” maddesiyle de çocukların uluslararası koruma başvurularında herhangi bir mağduriyete uğramayacağını teminat altına alan kanun Geri gönderme Merkezlerindeki çocuklara yönelik uygulamaları da şu şekilde düzenlemiştir (YUKK, Madde 59):

Geri göndermek merkezlerindeki çocuklara karşı çocukların yüksek yararları gözetilir, aileler ve refakatsiz çocuklar ayrı yerlerde barındırılır,

Çocukların eğitim ve öğretimden yararlandırılmaları hususunda, Millî Eğitim Bakanlığınca gerekli tedbirler alınır.

Çocuk göçmen olgusunun hem göç politikasının hem de çocuk politikalarının kesişme noktasında bulunması nedeniyle dönem politikalarda her iki alana ait kurumlar arasında işbölümü yapılmaktadır. Örneğin refakatsiz çocuklar konusunda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında görev paylaşımı yapılmaktadır. Buna göre refakatsiz çocuklara yönelik iş ve işlemlerin il göç müdürlükleri tarafından tamamlanmasının ardından Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlı kuruluşlarda korunma ve bakım altına alınmakta; psiko-sosyal destek hizmetlerinden yararlandırılmaktadır.

Halihazırda 7 ilde oluşturulan Çocuk Destek Merkezlerinde toplam 7 ilde (Ağrı, Bilecik, Erzincan, Konya, Yozgat, İstanbul ve Van) refakatsiz çocuklara bakım hizmeti sunulmaktadır. Tüm bu politikalar değerlendirildiğinde göçmen çocuklar, göç türlerine göre Türkiye’ye giriş ve ikametlerinin yasal durumu ve karşı karşıya oldukları riskler açısından aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir (Tablo 1).

**Tablo 1:** Çocuk Göçmenlerin Statülerine Göre Sahip Oldukları Haklar Ve Karşı Karşıya Oldukları Riskler

Çocuk Göçmenlerin Konumları	Giriş	Oturma	Eğitim Hakkı	Sağlık Hizmetlerine Erişim	Çocuk Hakları Açısından Başlıca Riskler
Kendi başına ve göçmen kaçakçılığı ile gelenler	Yasadışı	Yasadışı	Yok	Yok	Sağlık, beslenme ve diğer gelişim hakları risk altında
İnsan ticareti yoluyla ülkeye gelenler zorla çalış(tırıl)anlar cinsel sömürüye ya da organ ticaretine maruz kalanlar, yasadışı evlat edinme	Yasadışı	Yasadışı	Yok	Yok	Ağır insan hakları ihlali ve istismar
Göçmen kaçakçılığı ya da insan ticareti yoluyla ülkeden transit geçenler	Yasadışı	Yasadışı	Yok	Yok	Yaşama ve gelişme hakları ağır ihlal riski altında
Kaçak çalışan göçmen çocuklar	Yasal (örn. turist vizesi ile giriş)	Yasal	Yok	Yok	Çocuk işçiliği sorunu ve hak ihlalleri
Kaçak çalışan göçmen ailelerin çocukları	Yasal (örn. turist vizesi ile giriş)	Yasadışı	Yok	Yok	Çocuk işçiliği sorunu, Eğitime erişememe, Sağlıksız barınma
Sığınmacı ve sığınma başvurusundaki ailelerin çocukları	Ceza vermeme ilkesi	Yasal	Var	Yok	Gelişim hakkı risk altında
Mültecilik başvurusu reddedilenlerin ve kalmaya devam eden ailelerin çocukları	Yasadışı	Yasadışı	Yok	Yok	Sağlık, beslenme, gelişme hakları risk altında
Düzensiz göçmenlerin varış ülkesinde doğmuş kayıt-dışı çocukları	Yok	Yasadışı	Yok	Yok	Ana çocuk sağlığı, bebek ölümleri, yaşam hakları risk altında
Ülkeye yasal olarak gelip yasal statü dahilinde yaşarken gelmiş oldukları ülkedeki yönetsel ya da politik değişiklikler yüzünden statülerini kaybeden ailelerin çocukları	Yasal	Belirsiz	Yok	Yok	Sağlık, eğitim, beslenme, gelişme hakları risk altında
Yerleşik göçmen ailelerin çocukları (Genelgeler ya da iskanlı kabul dahilinde gelenler)	Yasal	Yasal	Var	Yok	Ayrımcılığa uğramama, eğitim ve sosyal hizmetlere erişim

*Kaynak: Topçuoğlu (2012:10).*

Tablodan da anlaşılacağı üzere çocuk göçmenler geçici koruma, mültecilik, şartlı mülteci, ikincil koruma, statülerine sahip değilse ülkedeki mevcudiyetinin

yasal zemini olmadığından dolayı eğitim hakkı, sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalanma gibi temel haklardan yoksundur.

Çocuk göçmen olgusuna dair politikaların dayanağı olan 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun hazırlık ve yasalama sürecinde Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu, Uluslararası Göç Örgütü, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği gibi uluslararası örgütlerin büyük etkisi vardır. Bu örgütler hem finansal destek hem de insan kaynağı sağlamak suretiyle politika geliştirme ve uygulama aşamasına doğrudan müdahil olmuşlardır.

### **Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeli Çocuklara Yönelik Politikalar**

2011 yılında Suriye’de başlayan şiddet ortamından kaçarak Türkiye’ye sığınan geçici koruma statüsü altındaki 2.9 milyon Suriyelinin %45’inin 18 yaşın altında olması göç ve çocuk konusunu son dönem Türk Kamu Yönetiminin önemli uğraşlarından biri haline getirmiştir. Şubat 2017 itibarıyla, Türkiye’deki 5-18 yaş arasındaki Suriyeli mülteci çocuk nüfusu 975 bindir (GİGM, 2017). Bu çocuklar için en öncelikli konu sağlık ve eğitim haklarına sahip olmalarıdır.

Milli Eğitim Bakanlığı 2013 yılında yayınladığı genelgeler ve çeşitli faaliyetlerle Suriyelilerin eğitimi konusunda çeşitli politikalar geliştirmiştir. Bu bağlamda 30 Nisan 2013 tarihinde, “Ülkemizde Kamp Dışında Misafir Edilen Suriye Vatandaşlarına Yönelik Tedbirler” başlıklı genelge, konu ile ilgili MEB tarafından hazırlanan ilk resmi belgedir. Ancak bu Genelge kamp dışında yaşayan Suriyeli çocukların eğitimleri için çözüm üretmekten ziyade bu çocuklara eğitim veren veya verebilecek mekânların tespitine yönelik direktifleri içermektedir. Bu genelgeyi takiben, 26 Eylül 2013 tarihinde, “Ülkemizde Geçici Koruma Altında Bulunan Suriye Vatandaşlarına Yönelik Eğitim Öğretim Hizmetleri” başlıklı daha kapsamlı bir genelge çıkarılmıştır. Bu genelge ile ülke genelindeki eğitim hizmetlerinde standartlar tespit edilmiştir.

Bu genelgelerin doğrudan sorun çözme kapasitesi olmaması nedeniyle 2014/21 sayılı “Yabancılarla Yönelik Eğitim-Öğretim Hizmetleri” başlıklı yeni bir genelge ile Suriyeli çocuklara sunulacak eğitim hizmetleri belirli bir standarda bağlanmış ve güvence altına alınmıştır. Genelgeye göre, Türkiye’deki yabancı öğrencilerin eğitim öğretim hizmetleri Bakanlık ve İl Komisyonları tarafından yürütülmektedir. İl Milli Eğitim Müdürlükleri bünyesinde ise bir İl Milli Eğitim Müdür Yardımcısı veya Şube Müdürü başkanlığında her tür ve derecedeki eğitim kurumundan en az bir müdür ve yabancı öğrencilerle mülakat yapabilecek yabancı dil öğretmeni veya tercüman ile vali tarafından gerekli görülen İl Göç Müdürlükleri, İl Emniyet Müdürlüğü, İl AFAD Müdürlüğü, İl Müftülüğü, İl Aile ve Sosyal Politikalar Müdürlüğü, İl Sağlık Müdürlüğü kurumlarından yetkili birer kişi ve Geçici Eğitim Merkezleri bulunan illerde eğitim koordinatörlerinden oluşmaktadır (Emin, 2016: 14).

Milli Eğitim Bakanlığının çalışmaları neticesinde Türkiye’de eğitim öğretim çağında 750 bin Suriyeli öğrencinin 311.256’sı Milli Eğitim Bakanlığı tarafından Geçici Eğitim Merkezleri (GEM) ve devlet okullarında eğitime alınmış



durumdadır. Ancak 523.583'ü ise halen okullaşamamıştır (Coşkun & Emin, 2016:9). Eğitime alınan çocuk sayısının 2016 içerisinde 450 bine çıkarılması hedeflenmektedir (Milliyet, 2016).

Müstakil bir araştırma konusu olan geçici koruma kapsamındaki Suriyelilere yönelik politikalar da çeşitlilik arz etmektedir. Kamplarda kalan çocuklar eğitim, sağlık gibi temel ihtiyaçlarını karşılayabilirken kamp dışındaki kitlenin büyük çoğunluğu eğitim imkânlarından uzaktır. Bu konuyla ilgili olarak Milli Eğitim Bakanlığı, UNICEF, Türkiye Diyanet Vakfı ve diğer sivil toplum kuruluşları farklı projeler yürütmekte ve Suriyelilerin okullaşma oranının artması için çalışmaktadır.

## **Sonuç**

Çalışma boyunca ayrıntıları verilen ve Osmanlıdan günümüze göçmen çocuklara yönelik düzenlemeleri içeren temel kamu politikası metinleri şu şekilde sıralanabilir:

1913 Tarihli İskân-ı Muhacirin Nizamnamesi

1934 Tarihli İskân Kanunu

Mültecilerin Durumuna İlişki Sözleşme (1951) Ve Protokolleri (1967)

Çocuk Hakları Bildirisi (1959)

Çocuk Hakları Sözleşmesi (1989) ve İki İhtiyari Protokolü (2000);

Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin Özellikle Kadın Ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına Ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol (2000).

Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme (1999)

5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu

6458 Sayılı Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanunu

Osmanlı düşünce hayatı ve bürokratik yapısı Tanzimat sonrası ciddi değişimler geçirmiş ve bu değişimler kamu politikalarının ele alınma, planlanma ve uygulanma aşamalarını da etkilemiştir. Bu bağlamda Tanzimat sonrası çocuğa bakış, ona biçilen rol ve ondan beklentiler göçmen çocuklar için de geçerlidir.

Son dönem Osmanlı Devletinin göç yönetiminin en önemli özelliklerinden biri de göçün komisyonlar aracılığıyla yönetiliyor oluşudur. Merkezileşme politikalarının hayata geçirildiği bir dönemde kurulan komisyonlar, göçün yönetilmesi düşüncesinin tezahürüdür. İdare-i Umumiye-i Muhacirin Komisyonu ile başlayan komisyonlar devri İskan-ı Aşar ve Muhacirin Komisyonu ile sona ermiştir. Komisyonların bazılarında Padişahın başkanlık ediyor oluşu konunun en üst düzeyde ele alındığını göstermektedir. Özellikle Balkan göçleri sonrası daha ciddi bir mesele olarak gündeme gelen göçmen çocuk, korunmaya muhtaç çocuk konusunda yetimhaneler, eğitim kurumları kurulması ve bu konuya mahsus fonlar tahsis edilmesi gibi politika araçlarıyla yönetilmiştir. Yerli ve yabancı yardım kuruluşlarının da göçmen çocuklar için çalışmalar yaptıkları görülmektedir.

Göçmen çocuklara yönelik politika metinlerinde onların içinde buldukları sıkıntılı durumlara duygusal boyutta atıf yapılması, onların devletin geleceği için önemli olduklarının hatırlatılması, eğitim ve meslek konusunda yönlendirmelerin yapılması dönemin yöneticilerinin konuya bakışlarını incelemek için önemli veriler sunmaktadır.

Göçmen çocuklar için Osmanlı Devletinde kurulan bazı örgütlerin Türkiye Cumhuriyetine de kurum olarak devredilmesi bu konuda Osmanlı ve Cumhuriyet dönemleri arasında bir süreklilik olduğunu göstermektedir. Daruleytam, Darulaceze, Himaye-i Etfal gibi kurumlar fonksiyonlarını değişik biçimleriyle Cumhuriyet döneminde de devam ettirmişlerdir. Bu kurumlardan sadece Daruleytamların lağvedilmesi diğerlerinin bugün de hizmet sunmaya devam ediyor olmaları Osmanlı'nın son dönemi ile günümüz arasındaki süreklilik olduğu iddiasına temel oluşturabilir.

2000 sonrası kamu politikalarına bakıldığında göçmen çocuklara yönelik düzenlemelerde uluslararası örgütlerin büyük etkisi olduğu görülmektedir. Avrupa Birliği süreci ve diğer ulus üstü aktörler ile Türkiye'nin yaşadığı siyasal, toplumsal dönüşüm, bu dönemde göçmen çocuklara yönelik kamu politikalarının geliştirilmesine zemin teşkil etmektedir.

Özellikle 5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu ve 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile birlikte çizilen hukuksal çerçeve ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen idari süreç, göçmen çocukların ayrı bir politika konusu olarak ele alındığı, refakatsiz çocuklara yönelik olarak çocuğun yüksek yararı ilkesinin gözetildiği bir döneme işaret etmektedir. Bu dönemde geliştirilen politikalarda Avrupa Birliği, Uluslararası Göç Örgütü, Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği gibi ulus üstü aktörlerin etkisi görülmektedir.

Günümüzde geçici koruma statüsüne sahip olan 2.9 milyon Suriyelinin %45'inin 18 yaşının altında olması son dönem göç politikalarında çocuklara yönelik politikaları çok önemli bir yere taşımıştır. Aynı bir çalışma alanı olan bu konunun Türk Kamu Yönetiminde uzun süre tartışılacağı düşünülmektedir.

## Kaynakça

- Abadan Unat N. (2015). Türkiye'nin Son Elli Yıllık Emek Göçü: Yorum, Eleştiri, Öngörü. (ed) M. Erdoğan, A. Kaya. *Türkiye'nin Göç Tarihi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- BBC (2016 ). [http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/01/160131\\_europol\\_10\\_bin\\_kayip\\_cocuk](http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/01/160131_europol_10_bin_kayip_cocuk) ( erişim: 30 Ocak 2016.
- BYEGM (1989).<http://ayintarihi.byegm.gov.tr/turkce/haber/austos-1989/3756>
- Coşkun, İ. & Emin, M. (2016). *Türkiye'deki Suriyelilerin Eğitiminde Yol Haritası Fırsatlar ve Zorluklar*, SETA.
- Demirtaş M. (2009). “Kırım Savaşı ve 93 Harbi Sürecinde Osmanlı Memleketine Gelen Göçmenlerin Sevk ve İskânları” *A.Ü. Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, 41:215-238.

- Dündar, F. (2015). *İttihat Terakki'nin Müslümanları İskân Politikası*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- DPT. (1979). *4. Kalkınma Planı*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı
- Emin, M. (2016). *Türkiye'deki Suriyeli Çocukların Eğitimi: Temel Eğitim Politikaları*, SETA.
- Efiloğlu, A. (2011). "24 Mayıs 1920 Tarihli Raporuna" Göre Aşair Ve Muhacirin Müdüriyet-i Umumiyesi Ve Faaliyetleri, *Güney-Doğu Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 19:111-183.
- Güdek, M. (2012). *Modernleşme Döneminde Osmanlı'da Çocuk Eğitimi Ve Literatürü*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- GTC. (1926). "Milli Siyasetlerin En Mühimi Çocuk Siyasetidir", *Gürbüz Türk Çocuğu*, Teşrinievvel, I:2- 3.
- GİGM (2017). "Biyometrik Verileri Alınarak Kayıt Altına Alınan Suriyelileri Yaş ve Cinsiyete Göre Dağılımı" Göç İdaresi Genel Müdürlüğü İstatistikleri. [http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma\\_363\\_378\\_4713\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik).
- İçduygu, A. (2015). Türkiye'ye Yönelik Düzensiz Göç Dalgaları İçinde "Transit Göç", (ed) M. Erdoğan, A Kaya. *Türkiye'nin Göç Tarihi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Karatay, A. (2007). *Cumhuriyet Dönemi Korunmaya Muhtaç Çocuklara İlişkin Politikanın Oluşumu*. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul.
- McCarthy, J. (1998). *Ölüm ve Sürgün*, Ankara: İnkılap Kitabevi.
- Muallim. (1917). *Darüleytamlar*, 2(17): 585-595.
- Nuhoglu, H. (1993). *Darüleytam, Diyanet İslâm Ansiklopedisi*, İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı
- Okur Y. (1996). *Darüleytamlar*, OMÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Samsun.
- Öztañ G. (2015). *Türkiye'de Çocukluğun Politik İnşası*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Sönmez, C. (1992). *Atatürk ve Çocuklar*, Ankara: UNICEF Türkiye Temsilciliği.
- Topçuoğlu, R. (2012). *Türkiye'de Göçmen Çocukların Profili, Sosyal Politika Ve Sosyal Hizmet Önerileri Hızlı Değerlendirme Araştırması*, Ankara: IOM.
- Türk Ansiklopedisi (1968). *Eytam İdaresi*, XVI, Ankara
- UNHCR (2016). <http://www.unhcr.org/558193896.html> 89 ( erişim: 30 Ocak 2016)
- UNICEF (2016). [https://www.unicefturk.org/suriye/Suriyeli\\_Cocuklar\\_UNICEF\\_Bilgi\\_Dokumani10\\_09\\_2015\\_%201835-TR.pdf](https://www.unicefturk.org/suriye/Suriyeli_Cocuklar_UNICEF_Bilgi_Dokumani10_09_2015_%201835-TR.pdf) ( erişim: 30 Ocak 2016)
- Üstel, F. (2014). *Makbul Vatandaşın Peşinde*, İstanbul: İletişim Yayınları,
- Yeni Adana (1951). Yeni Adana Gazetesi 8 Ağustos 1951 tarihli nüsha.
- Yıldırım, N. (1996). *İstanbul Darülaceze Müessesesi*, İstanbul: Darülaceze Vakfı Yayını.
- YUKK (2013). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu. <http://www.milliyet.com.tr/nabi-avci-suriyeli-ogrencilerin/siyaset/detay/2216632/default.htm>.

## **Policies towards Child Migrants in Turkish Public Administration**

### **Abstract**

In modern times, migration phenomenon has a unique character due to the mobility of capital, people, services, and the coercive conditions such as wars and crises. By being passive actors who are obliged to act without their own will, children are the most fragile group among the migrants. From this aspect, issues related to migrant children should be approached with meticulous attention. In this paper, starting from the late Ottoman era, public policies in Turkish Public Administration towards the migrant children are analysed. Policy planning and policy implementation processes are examined with regard to institutions, actors, and ideas. This paper aims to evaluate how the policies towards migrant children are evolved. It also provides policy recommendations and raises awareness about migrant children.

**Keywords:** Migration policy; unaccompanied children; child migrants.