

AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI
Amacı, Görevleri ve Teşkilatlanmasının
Çocuk Hakları Bakış Açısıyla Değerlendirilmesi ve Öneriler

08.06.2011 tarihinde yayınlanan kanun hükmünde kararname ile “Aile ve Sosyal Politika Bakanlığı”nın kurulması kararlaştırılmış; böylece “Kadın ve Aileden Sorumlu Devlet Bakanı” bakanlar kurulu listesinden çıkarılmıştır.

Bu raporda, önerilen Bakanlık modelinin çocuk hakları bakış açısıyla bir değerlendirilmesi yapılmış ve öneriler sunulmuştur. Raporun değerlendirme bölümünde öncelikle kararname ile kurulan Bakanlık’ın **amacı, görevleri ve teşkilatlanması** üzerinden görüşlere yer verilmiş, bölümün sonunda yer alan **genel değerlendirme** başlığı altında öne çıkan tespitler ve endişeler vurgulanmıştır. Raporun ikinci bölümünde ise ilk bölümdeki değerlendirmelere ilişkin **önerilere** yer verilmiştir.

DEĞERLENDİRME

BAKANLIĞIN AMACI VE HEDEFİ

*Kararnamenin **amacı** “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek” olarak tanımlanmıştır (madde 1).*

- Yayınlanan kanun hükmünde kararnamede Aile ve Sosyal Politika Bakanlığı’nın amacı veya hedefine dair bir tespit yapılmamıştır. Bakanlığın görevlerini yerine getirirken yol gösterici olacak temel amacın belirlenmemiş olması, Bakanlık görevlerinin sıralandığı 2. maddenin dayanaksız kalmasına ve hedefleri açısından net olmayan bir yapıya sahip olmasına neden olmaktadır.
- Aynı zamanda Kararnamenin kapsamı bakanlık işleyişi ile sınırlı tutulduğu ve Kararname ile adı Sosyal Hizmetler Kanunu’na değiştirilen 2828 sayılı Yasa ile bağlantı kurulmadığı için, ulusal düzeydeki sosyal hizmet politikası ve uygulamalarına ilişkin bir düzenleme eksikliği bulunmaktadır.

BAKANLIĞIN GÖREVLERİ

Bakanlığın görevlerini sıralayan 2. maddede öncelikle geniş kapsamlı tanımlar yapılmış (a-b), sonrasında ise özel hedef gruplarına (b-e) ve özel alanlara ilişkin (f-j) görevler sıralanmıştır. Özel hedef grupları kapsamında bir bütün olarak ailenin yanında, çocuklar, kadınlar, özürllüler, yaşlılar ve şehit yakınları ve gaziler Bakanlığın görev alanına dahil edilmiştir. Bakanlık, bu hedef gruplara yönelik ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesini koordine etmek, o alandaki sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiştir. Tüm hedef gruplarına yönelik bu ortak görev yanında her gruba yönelik de görev tanımları yapılmıştır. Değerlendirmenin bu kısmında sadece çocuğu ilgilendiren görevler ele alınacaktır.

*Bakanlığın **aileye** yönelik görevi, “sosyal ve kültürel dokudaki aşınmalara karşı aile yapısının ve değerlerinin korunarak gelecek nesillere sağlıklı biçimde aktarılmasını sağlamak” olarak tanımlanmıştır.*

- Aile yapısının ve değerlerinin korunması öncelikli görev alanı olarak belirlenmekte ve böylece toplumun yapılanmasına ilişkin öngörülen gelecek ile ilgili önemli bir tercih yapılmaktadır. Bu tercihin açık bir göstergesi, daha önce bile sınırlı olarak “kadın ve aileden” sorumlu olan bir Devlet Bakanlığı görevini, “aile” kapsamına indirgemiş olmak, bir başka deyişle, kadını ve onunla birlikte çocuğu da “birey” olarak değil, “aile”nin bir parçası olarak tanımlamaktır.
- Bu yaklaşım, çocuğu ailenin sahip olduğu bir varlık olarak görme yaklaşımını besleyecek ve çocuk haklarının hayata geçirilmesinin önünde önemli bir engel teşkil edecektir.
- Çocuğun aile içinde korunması ve bu amaçla ailenin desteklenmesinin bir çocuk hakkı olarak tanımlanması ile aile yapısını ve değerlerini koruma yaklaşımı arasında hak öznesi bakımından önemli bir fark bulunmaktadır. Hakkın öznesi olan bireyi (kadın, çocuk, yaşlı, vb.) merkeze koyarak da ailenin desteklenmesi öngörülebilecekken, aracın amaç haline getirilmesi hakların güvence altına alınmasına yönelik bir duyarlılıktan uzaklaşılmasına neden olmaktadır.

*Bakanlığın **çocuklara** yönelik görevi ise, “çocukların her türlü ihmal ve istismardan korunarak sağlıklı gelişimini temin etmek” olarak tanımlanmıştır.*

- Çocukların ihmal ve istismardan korunması çok önemli bir görevdir. Ancak, bu Devletin çocuklara karşı yükümlülüklerinden sadece biridir. Bu görev tarifi ile çocuklara yönelik görevin “koruma” ile korumanın da “ihmal ve istismardan koruma ile” sınırlı tutulmuş olması, silahlı çatışma ile her tür sömürü ve hak ihlalden korunma gibi korunma hakkının diğer alanları ve yaşama, gelişme, katılım gibi diğer hakların güvence altına alınmasından kimin sorumlu olacağı sorusunu sordurmaktadır.
- Bu cümledeki önemli bir başka sorun ise, sağlıklı gelişimi temin etmenin yönteminin çocukları her tür ihmal ve istismardan korumak biçiminde tarif edilmiş olmasıdır. Bu tarifte, Devletin çocukla ilgili dört temel başlıkta toplanabilecek görevlerinden (yaşama ve gelişimini güvence altına alma, katılımını sağlama ve koruma) iki tanesi seçilmekte ve bunlardan koruma, gelişimini sağlama görevini yerine getirme yöntemi gibi gösterilmektedir. Gelişimin desteklenmesi pozitif yükümlülükler gerektirirken, sadece bir olumsuz durumdan sakınmayı yöntem olarak sunmak ve görevi bununla sınırlamak, Bakanlığın çalışmalarının çocuk haklarını kapsamayacağını düşündürmektedir. Dolayısıyla, bu eksikliği giderecek bir Çocuk Bakanlığı ihtiyacı varlığını sürdürmektedir.

*Bakanlığın bir başka görevi de “Toplumun sosyal yardım ve korumaya ihtiyaç duyan kesimlerine yönelik **yardım faaliyetlerini** düzenli ve etkin biçimde yürütmek, yoksullukla mücadele etmek” olarak belirlenmiştir.*

- Burada toplumun ve bireylerin güçlendirilmesi ve hak esaslı sosyal politikalar ile desteklenmesi yerine, yoksullukla mücadelede yardım esasına dayalı bir strateji tercih edilmektedir. Bu esasa dayalı bir strateji ise yoksulluğa kısa vadeli çözümler üretmekle sınırlı kalacak, eşitsizlik üzerinde ise olumlu hiçbir etkisi olmayacaktır.
- Kararname ile sadece Bakanlık işleyişi düzenlendiği ve sosyal hizmet politikasına ilişkin bir düzenleme yapılmadığı için, çocukların sağlıklı gelişimini temin etmek için ihtiyaç duyulan sosyal hizmetlerin nasıl sağlanacağı açık değildir. Bütün çocuk nüfusunu ve onların çevresini hedeflemesi gereken önleyici sosyal hizmetlerin herhangi bir biçimde kararnamede yer almaması, uygulamada da bu hizmetlerin gözardı edilebileceğini düşündürmektedir.

Yukarıdaki özel görev maddelerinin yanında, bir de daha genel bir görev olarak “Öncelikle **çocuğun aile içinde yetiştirilmesi ve desteklenmesi** amacıyla aileyi eğitim, danışmanlık ve sosyal yardımlarla güçlendirmek; korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç çocuk, kadın, özürlü ve yaşlıların tespiti, bunların korunması, bakımı, yetiştirilmesi ve rehabilitasyonlarını sağlamak üzere gerekli hizmetleri yürütmek, bu hizmetler için gündüzlü ve yatılı sosyal hizmet kuruluşları kurmak ve işletmek” tanımlanmıştır.

- Burada öncelikle bir kapsam karışıklığı bulunmaktadır. Bu görev ile yukarıda belirtilen görevler farklı düzeyde görevler olarak birbirlerine karışmaktadırlar.
- Çocuğun aile içinde yetiştirilmesini sağlamak için ailenin desteklenmesi çok önemli bir görevdir ve çocuğun risk altına girmesini önleyecek bir tedbirdir. Ancak, bu aşamada çocuğun takibi ve olası bir riskin erken fark edilmesine yönelik görev eksikliğinin bulunması, çocukların ancak korunmaya muhtaç olduklarında fark edilmesine neden olacaktır.
- Teşkilat bölümünden anlaşıldığı üzere, kurulan Bakanlığın taşra teşkilatı İl Özel İdarelerine devredilecektir. Bu durumda gerekli hizmetler için gündüzlü ve yatılı sosyal hizmet kuruluşları kurmak ve işletmek görevinin nasıl yerine getirilebileceği açık değildir.

Yukarıdaki göreve benzer bir şekilde, “Ailenin bütünlüğünü korumak, **parçalanmış ailelerin** korunmaya, yardıma ve bakıma muhtaç fertleriyle çocuklarına her türlü maddi, manevi ve sosyal destek sağlamak; bu amaçla gerekli planlamaları yapmak, eğitim faaliyetlerinde bulunmak” da genel bir görev olarak belirlenmiştir.

- Yukarıdaki kapsam karışıklığı burada da mevcuttur. Parçalanmış ailelerin korunmaya, yardıma ve bakıma muhtaç çocuklarının diğer korunma ihtiyacı olan çocuklardan farklı oldukları izlenimi yaratılmaktadır. Aynı zamanda ailenin bütünlüğünün korunmasına da iki ayrı görev kapsamında vurgu yapılmaktadır ve bu da metnin analitik özelliğini yitirmesine ve kapsam karışıklığının artmasına neden olmaktadır.
- Yöntem olarak böyle bir sayma tekniği tercih edilmesi halinde parçalanmış ailelerin korunmaya muhtaç çocukları ayrı bir görev biçiminde tarif edilirken parçalanmamış ancak çocuğunu ihmal veya istismar eden aileye karşı çocuğun korunmasının özel bir görev olarak tarif edilmemesi de büyük bir eksikliklerdir.
- Bakanlığın muhtaç fert ve çocuklara nasıl bir “manevi” destek sağlayabileceği açık değildir.
- Yukarıdaki göreve benzer şekilde, taşra teşkilatı başka bir kuruma devredilmiş Bakanlığın bu görev kapsamındaki hizmetleri nasıl yerine getirilebileceği açık değildir.

Bakanlığın önemli bir başka görevi ise, “Kamu kurum ve kuruluşları, gönüllü kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yürütülen sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ilke, **usul ve standartları** belirlemek, bu alanda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların taşınması zorunlu olan nitelikleri ve bunlara rehberlik edecek programları geliştirmek” olarak tanımlanmıştır.

- Sosyal hizmetler ve sosyal yardımlara ilişkin usul ve standartların belirlenmesi çok önemli bir görevdir. Rehberlik edecek programların geliştirilmesi görevi çok muğlak bir görev olmakla birlikte destekleyici niteliktedir. Ancak, bu görevin etkin işleyişini sağlamak için izleme, denetim ve müdahale yetkisi ile birlikte tanımlanması gerekir. Bu yetkiler ise bir sonraki görevde ancak kısmen kapsamaktadır.

*Bakanlığın denetim ile ilgili görevi, “Kamu kurum ve kuruluşları, gönüllü kuruluşlar ve gerçek ve tüzel kişiler tarafından yürütülen sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerinin, belirlenen ilke, usul ve standartlar çerçevesinde **denetimini** yapmak” şeklinde tanımlanmıştır.*

- Kararnamenin ve Bakanlığın en önemli eksiklerinden ve endişe yaratıcı unsurlarından biri bu görev maddesine ilişkindir. Bu madde ile Bakanlığın yürütülen sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini denetleme görevi tanımlanmaktadır. Ancak, bu denetime ilişkin Bakanlığın nasıl bir yetkisi olduğu belirtilmemektedir.
- Sosyal hizmet kuruluşlarının tamamının İl Özel İdareleri’ne devredilmesi öngörülmektedir. Bu durumda, Bakanlığın İl Özel İdareleri üzerinde nasıl bir denetim yetkisi olduğu ve denetim sonucunda nasıl bir müdahale yetkisi olduğu açık değildir. Bu da sunulacak sosyal hizmetlerin kalitesinin garanti altına alınması konusunda kuşku yaratmaktadır.
- İl Özel İdaresi Kanunu’na göre il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından denetlenir (madde 38). Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yapılacak denetimin bu kapsamda nasıl ele alınacağı değerlendirilmelidir.
- Hizmet sunumunun yerelleştirilmesi hem yönetimin demokratikleşmesi hem de hizmetin hızlı ve ihtiyaca uygun biçimde sunulması bakımından önemli bir araç olmakla birlikte, standartlaşmamış ve standardı belli olmayan hizmetlerin kaynak dağılımının esasları da belirlenmeden devredilmesi, hizmet kalitesinde iller ve bölgeler arasında doğacak büyük eşitsizlikleri giderme zorluğu oluşturacaktır.
- Bir diğer önemli problem ise, merkezin ve ilin yetki ve sorumluluklarının ayrıntıları ile belirlendiği bir devir politikasına dayanarak gerekli yasal düzenlemeler kararnameye dahil edilmediğinden, koruma altına alınan kadın ve çocukların güvenlikleri için başka illere nakilleri gibi iller arası hareketi gerektiren hizmetlerin sunumunda yaşanacaktır.

*Sosyal hizmet ve yardım faaliyetleriyle bunlardan yararlananlara ilişkin bilgileri merkezi bir sistemde oluşturulacak **veri tabanı** aracılığıyla işlemek, kontrol etmek, **izlemek** ve geliştirecek politika, strateji ve önlemler bağlamında değerlendirmek*

- Sosyal hizmet ve yardımlardan yararlananların izlenmesi ve değerlendirilmesi, hem sunulan hizmetin etkinliğinin ölçülmesi, hem de etkin politikalar geliştirilmesi için fayda sağlayacak önemli bir görevdir. Ancak, toplanacak ve saklanacak bilginin kimler tarafından nasıl ve ne amaçla kullanılabileceğinin çok dikkatli bir şekilde belirlenmesi ve kontrol edilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, amacının tam aksine bu kişilerin ayrımcılığa uğramalarına kadar varabilecek zararlar doğurması ve insan haklarının temel prensiplerini ihlal eden uygulamalar ile karşılaşılması çok muhtemeldir.
- Öte yandan, Kararname ihmal ve istismardan korumaya odaklı olduğu için veri tabanı gibi sistemin alt yapısını oluşturacak mekanizmalara geldiğinde de sonuç odaklı bir yaklaşım sergilemektedir. Kararnamenin veri tabanı, önleyici sosyal hizmetler için gerekli olan riski erken fark etmek üzere mevcut verilerin değerlendirilmesini sağlayacak bir sistemi öngörmemektedir.

BAKANLIK TEŞKİLATI

Bakanlık teşkilatı 14 hizmet biriminden oluşmaktadır. Bu birimler arasındaki 2 birim (Aile ve Toplum Hizmetleri, Çocuk Hizmetleri) çocuk ile doğrudan ilgili olarak nitelendirilebilir. Genel olarak Bakanlık teşkilatı belirlenirken sùjeler (çocuk, kadın gibi), yöntemler ya da araçların (sosyal yardım gibi) birbirine karıştığı gör÷lmekte, bu da hangi esas üzerinden yapılanmaya gidileceğine karar verilemediği izlenimi uyandırmaktadır.

Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün temel görevleri arasında,

(1) ulusal politika ve strateji geliştirme çalışmalarını koordine etmek, belirlenen politika ve stratejileri uygulamak, uygulanması izlemek ve değerlendirmek;

(2) aile ve topluma yönelik yürüt÷len sosyal hizmetlere ilişkin ilke, usul ve standart belirlemek ve bunlara uyulmasını sağlamak;

(3) aile içi şiddet, töre cinayetleri ve bağımlılık gibi sorunları incelemek, araştırmak ve çözüme yönelik aileyi destekleyici ve eğitici programlar hazırlamak ve uygulamak;

(4) ailedeki yapısal değişimleri araştırmak ve aile değerlerinin korunması ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak bulunmaktadır.

- Belirlenen politika ve stratejilerin uygulanması, uygulamasının izlenmesi ve değerlendirilmesi, bu politikaların ve stratejilerin hayata geçirileceğinin garantisini sağlamak için yetersiz bir görev tanımıdır. Uygulama, izleme ve değerlendirmenin sonucunun başarısız olması durumunda ne yapılacağı belirtilmediği için veya görevin kendisi “uygulamanın sağlanması” şeklinde kendiliğinden yeterli bir şekilde tanımlanmadığı için bu görev tanımı uygulamada sorun yaratabilecek niteliktedir.
- Yürüt÷lecek sosyal hizmetlerin ilke, usul ve standartlara uygun sunulmasının sağlanması görevinin nasıl yerine getirilebileceği yukarıda da belirtilen denetim yetkisi konusundaki eksiklik nedeniyle belirsizdir.
- Aile içi şiddet, töre cinayetleri ve bağımlılık gibi sorun alanlarının belirlenmiş olması ve bu konularla ilgili bir görev tanımlanmış olması önemli olmakla birlikte, belirlenen görevin sorunun ciddiyeti yanında yüzeysel kalması endişe vericidir. Özellikle töre cinayeti gibi köklü toplumsal değişim gerektiren konuların çözümünün sadece aileyi destekleyici ve eğitici programlar şeklinde belirlenmiş olması, hem sorunla mücadelede hem de Bakanlığın gelecekteki faaliyetlerinde ne kadar kısıtlı bir alanda kalılabileceğini göstermektedir. Çözüm ancak daha kapsamlı sosyal hizmet politikaları ile mümkün olacaktır ve kararnamenin ulusal sosyal hizmet politikasının oluşturulması konusundaki eksikliği burada da önem kazanmaktadır.
- Ailedeki yapısal değişimleri araştırmak ve aile değerlerinin korunması ve geliştirilmesine yönelik çalışmalara ilişkin görevin düzenlemesinden kanun koyucu tarafından yapısal değişikliklerin aile değerlerine karşı bir tehdit olarak algılandığı gör÷lmektedir. Bu da, en başta da belirtildiği gibi toplumun yapılanmasına ilişkin önemli bir tercihi ortaya koymaktadır. Bu tercihin toplumda çocuğa birey olarak verilen değer konusunda değiştirilmesi gereken olumsuz yaklaşımları pekiştirmesi ve mevcut önyargıları güçlendirilmesi muhtemeldir.

Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün temel görevleri arasında,

(1) ulusal politika ve strateji geliştirme çalışmalarını koordine etmek, belirlenen politika ve stratejileri uygulamak, uygulanması izlemek ve değerlendirmek;

(2) çocuklara yönelik yürütülen sosyal hizmetlere ilişkin ilke, usul ve standart belirlemek ve bunlara uyulmasını sağlamak;

(3) çocuklara yönelik ihmal ve istismarı önleyici ve telafi edici mekanizmaları oluşturmak ve uygulamak;

(4) gerektiği hallerde aile dışında bakım ve koruma hizmeti sunmak;

(5) özel surette korunması gereken çocuklara yönelik a) hizmetleri denetlemek, tespit edilen aksaklıklara karşı önlemleri almak, b) fiziki altyapı, nitelikli personel gibi konularda gereken önlemleri almak, c) hizmetler konusunda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak ve d) toplumsal duyarlılığı geliştirmek;

(6) evlat edindirme ve koruyucu aile hizmetlerini koordine etmek

(7) Çocuk Koruma Kanunu'nda belirlenen tedbirleri yürütmek ve koordinasyonu sağlamak bulunmaktadır.

- Aile ve toplum hizmetleri konusunda oluşturulan birim ile benzer şekilde burada da belirlenen politika ve stratejilerin uygulanması ile ilgili görev tanımı, bu politikaların ve stratejilerin hayata geçirileceğinin garantisini sağlamak için yetersizdir.
- Aynı şekilde denetim yetkisi konusundaki eksiklik nedeniyle yürütülecek sosyal hizmetlerin ilke usul ve standartlara uygun sunulmasının sağlanması görevinin nasıl yerine getirilebileceği belirsizdir.
- Çocuğa yönelik ihmal ve istismarın önlenmesine ilişkin tanımlanan görev çok önemli niteliktedir. Yaklaşım önceliğinin ihmal ve istismar durumunda müdahaleden ziyade ihmal ve istismarın önlenmesi olduğu düşünüldüğünde bu görevin önemi daha da açıkça ortaya çıkmaktadır. Ancak, önlemeye ilişkin bu görev, kararnamenin 2. maddesinde sıralanan görevler arasında kısıtlı bir biçimde yer aldığı için ve ihtiyaç duyulan sosyal hizmet politikası ile desteklenmediği için "öncelikli" görevler arasında olmadığı kanısına neden olmaktadır. Bir başka ihtimal ise, önlemenin bir sosyal hizmet politikası ve kapsamlı bir sistem değişikliği gerektirmediği, risk altında olduğu belirlenen aile ve çocuklara sunulacak belli hizmetlerle yerine getirilebileceği varsayılmasıdır ki, bu daha fazla endişe vericidir.
- Taşra teşkilatı ve sosyal hizmet kuruluşları başka bir kuruma devredilmiş bir Bakanlığın aile dışında bakım ve koruma hizmetlerini nasıl sunabileceği açık değildir.
- Birim görevleri arasında özel surette korunması gereken çocuklara geniş yer verilmiştir. Ancak, "özel surette korunma" halleri tanımlanmamıştır. Hangi çocukların, ne durumda bu kapsama gireceği belli değildir. Aynı zamanda, bu kapsamdaki çocuklara sunulan hizmetlerin denetlenmesi ve gerekli önlemlerin alınmasına yer verilmiştir, ancak yukarıda da belirtilen sebepler ile "gerekli önlemlerin alınması" kapsamında ne olduğu belirsizdir. Bu durumda da hangi hallerde gerekli önlemlerin alındığının veya Bakanlığın bu görevi ne ölçüde yerine getirdiğinin belirlenmesi mümkün olamayacaktır.
- Birimin bir görevi de evlat edindirme ve koruyucu aile hizmetlerini koordine etmek olarak belirlenmiştir. Bu hizmetlerin ve özellikle de koruyucu aile hizmetinin geliştirilmesi önemli bir stratejik önceliklidir. Ancak, kararnamede yer veriliş şekli ile Bakanlığın öncelikli konuları arasında yer almamaktadır ve birimin görevi sadece bu hizmetlerin koordine edilmesi ile sınırlı tutulmuştur. Bu konuda toplumsal duyarlılığın geliştirilmesi, bu hizmetlerin yaygınlaştırılması veya benzer bir görev tanımlanmamıştır.

- Birimin üzerinde tartışılması ve değerlendirilmesi gereken en önemli görevlerinden birisi de Çocuk Koruma Kanunu'nda belirlenen tedbirlerin yürütülmesi ve koordinasyonunun sağlanmasıdır. Bu görev önemli ve kapsamlı olmakla birlikte kararnamede yer alışı şekli ile tali bir görev görünümündedir. Burada üç önemli sorun bulunmaktadır. Birincisi, ÇKK'da yer alan tedbirlerin uygulamasından sorumlu bir Bakanlığın görev maddesi içerisinde suça itilen çocuklar ile ilgili herhangi bir tanımlama yapılmamış olması ve bu çocukların Bakanlığın görev kapsamı içinde yer almamasıdır. İkinci sorun, ÇKK'da yer alan tedbirlerin uygulanması yetkin bir taşra teşkilatını gerektirmektedir, ancak mevcut sosyal hizmet kuruluşları İl Özel İdarelerine devredilmektedir. Bu alandaki üçüncü sorun alanı ise koruyucu ve destekleyici tedbirlerin uygulanması konusunda diğer Bakanlıklara (Sağlık, Milli Eğitim ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) verilmiş olan sorumlulukların nasıl düzenleneceğidir. Tüm tedbirlerin (danışmanlık, eğitim, bakım, barınma, sağlık) tek başına Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yürütülmesi mümkün olmayacağından bu görev maddesi Çocuk Koruma Kanunu uygulamasında karışıklık yaşanmasına neden olacaktır. Bu karışıklık ise halen olduğu gibi gelecekte de yasadaki kaynaklanan karışıklıklar nedeniyle yardıma en fazla ihtiyacı olan çocukların kendilerine uygun hizmete ulaşmasını geciktirecektir.
- Öte yandan Çocuk Koruma Kanunu uygulamasında da görüldüğü gibi, sadece tedbir uygulamak gibi kuruluş kurmayı gerektiren görevler değil aynı zamanda koordinasyon gibi planlamaya yönelik görevler bakımından da personel ve bütçe kaynaklarının görevi veren yasa kapsamında düzenlenmemiş olması, bu görevlerin yerine getirilmesindeki en önemli engeldir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kuruluşunu düzenleyen kararnamede de bu eksiklik görülmektedir. Bu alandaki eksiklik, mevzuatta var olan görevlerin hayata geçirilmesi yükümlülüğünün kamu personeli tarafından yeterince ciddiye alınmamasına neden olmaktadır. Bir kamu idaresine verilen görevi yasama organının ne kadar ciddiye aldığına göstergesi, yasadaki personel ve bütçe kaynaklarını düzenlemiş olmasıdır. Bu yönden eksik yasal düzenlemeler söz konusu görevin "gereği gibi" yerine getirilmemesi sonucunu doğuracağından hakkın da teminatı sayılamaz. Bu sebeplerle, Kararnamenin en can alıcı eksikliklerinden biri de özel bir önem gerektiren görevlere ilişkin personel, bütçe ve teşkilatın öngörülmemiş olmasıdır.

GENEL DEĞERLENDİRME

Bu bölümde yukarıda yapılan ayrıntılı incelemelerden öne çıkan 3 konudaki (çocuğa yaklaşım, sosyal hizmet politikası, teşkilatlanma ve denetim) tespitlere yer verilmiş ve bu konulardaki endişeler vurgulanmıştır.

Çocuğa Yaklaşım

Kurulmuş olan yeni bakanlığın "Aile ve Sosyal Politikalar" Bakanlığı olarak nitelendirilmesi, çocuk hakları alanında uzun yıllardır yürütülen çalışmalar sonucunda çocuğa özgü ayrı bir bakanlık kurulması gerekliliği konusunda oluşan genel kanaat ile çelişmektedir. Mevcut politika, hükümet yetkilileri tarafından yapılan açıklamaların da teyit ettiği üzere "demokratik muhafazakar" bir yaklaşım ile oluşturulduğu ve bu kapsamda da ailenin güçlendirilmesine dayandığı için, bakanlığın öncelikleri ile ilgili tercih beklenmedik bir tercih değildir. Ancak bu tercih, çocuğun (kadın için de geçerli olduğu gibi) birey olarak değil, ailenin bir üyesi olarak tanımlanmasına neden olmaktadır. Bu ise toplumdaki mevcut çocukluk algısının ve çocuğa verilen düşük birey değerinin pekişmesine neden

olmaktadır. Bu tercihin sonucu olarak da hükümette, Devletin çocuk haklarının korunması ve hayata geçirilmesi görevinden sorumlu bir Bakanlık bulunmamaktadır.

Sosyal Hizmet Politikası

Kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın teşkilatı ve görevleri düzenlenmektedir. Ancak bu bakanlığın en önemli görevlerinden birisi olarak uygulanacak sosyal hizmet politikalarının oluşturulması konusunda ciddi bir düzenleme eksikliği vardır. Sosyal hizmetlere ilişkin bir düzenleme yapılmadan, sadece konu ile ilgili Bakanlığın teşkilat ve görevlerinin düzenlenmesi, ülke düzeyinde bir sosyal hizmet politikasının bulunmadığına ve/veya bu politikanın oluşturulmasına öncelik verilmediğine işaret eder ki, bu çok endişe vericidir.

Kararname ile 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'ndaki bazı hükümler yürürlükten kaldırılarak kanunun adı "Sosyal Hizmetler Kanunu" olarak değiştirilmiştir (madde 35/4). Bu düzenleme, yukarıda belirtilen sosyal hizmet politikası eksikliğini gidermeye yönelik bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Ancak bu durumda da hem 2828 sayılı kanunun esas olarak bir sosyal hizmet kanunu değil kurum teşkilatı kanunu olmasından kaynaklanan eksiklikler, hem de kanun ve kararname arasında doğacak çelişkiler sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı hizmet birimleri arasında sosyal hizmete ilişkin bir birim bulunmaması da, sosyal hizmetlerin, örneğin özel birimi olan sosyal yardımlara göre, daha az öncelik taşıdığına ve bu da oluşturulacak sosyal politikaların öncelikli olarak yardım esaslı olacağına bir göstergesidir.

Teşkilatlanma ve Denetim

Kararnamede, kurulan Bakanlığın teşkilatlanmasına ilişkin maddeler kapsayıcı ve tamamlayıcı şekilde düzenlenememiştir. Bakanlığın merkez teşkilatının hangi esas üzerinden yapılandırılacağı netleşmemiş, hizmet götürülecek gruplar ile yöntemler karıştırılarak müdürlükler oluşturulmuştur. Bu da müdürlüklerin görev alanlarının sınırları konusunda karışıklıklara neden olmaktadır.

Bakanlığın taşra teşkilatı kurmaya yetkili olduğu belirtilmiş (madde 23), ancak konuya herhangi bir açıklama getirilmemiş; taşra teşkilatının nasıl, ne zaman, hangi hizmetlere yönelik kurulacağı vb. konular belirsiz bırakılmıştır.

Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarih itibari ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kapatılmakta (geçici madde 1), bu kurumun taşra teşkilatında yer alan sosyal hizmet kuruluşları il özel idarelerine devredilmektedir (geçici madde 9). Bu devir ile Bakanlığın taşra teşkilatında sosyal hizmet kuruluşu kalmayacak, bu da Bakanlığın yukarıda belirtilen bazı görevleri (örneğin gündüzlü ve yatılı sosyal hizmet kuruluşu kurmak, ÇKK'da yer alan tedbirleri yerine getirmek gibi) yerine getirmesini olanaksız hale getirecektir.

Taşrada yer alan sosyal hizmet kuruluşlarının il özel idarelerine devri aynı zamanda sunulacak hizmetlerin planlanması ve amaca uygunluğu konusunda da endişe yaratmaktadır. İl özel idareleri mevcut uygulamada esas olarak bayındırlık ve iskan, arsa temini, bina yapımı vb. altyapı odaklı hizmetlere odaklanmış durumdadırlar. Teşkilat kanununda, il özel idareleri görev ve sorumlulukları arasında sosyal hizmet ve yardımlar diğer kapsamlı görevler arasında yer almakla birlikte, hem kanunun diğer kısımları hem de uygulamada bu görevin önceliği bulunmamaktadır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na tali bir görevlendirme gibi verilen Çocuk Koruma Kanunu'nda yazılı tedbirlerin uygulanması ve koordinasyonu gibi görevler merkezi ve yerel düzeyde hem hizmet sunan kuruluşlar açmayı hem de münhasıran koordinasyonu sağlamakla görevli birimler kurmayı gerektirmektedir. Ancak kararnamede bu görevlerin teşkilat içindeki yerleri ve gerekli personel ve bütçe düzenlemelerinin yer almaması, uygulamada ciddi sorunlara neden olacaktır.

Son olarak, sosyal hizmet ve yardım kuruluşlarının il özel idarelerine devri durumunda, bu hizmetlerin nasıl denetleneceği ve denetleme sonuçlarına göre standart hizmet kalitesinin nasıl güvence altına alınacağı da çok önemli bir husustur. Kararname ile sunulacak hizmetlerin kontrol ve denetimini yapmak görevi Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na verilmiştir. Ancak, bu denetim sonucunda herhangi bir yaptırım gücü tanınmamış, Bakanlığın denetim görevi yetkisiz kalmıştır. İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca ise il özel idarelerinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından denetlenmektedir (madde 38). Sosyal hizmetlerin sunumunda bu iki bakanlık arasındaki görev ve yetki karışıklığının da uygulamada sorun yaratacağı açıktır.

ÖNERİLER

Bu bölümde yukarıda yapılan değerlendirmeler ışığında, çocuk hakları konusundaki mevcut ulusal ve uluslararası standartlara dayanarak hazırlanan 10 öneriye yer verilmiştir. Bu öneriler hazırlanırken aynı zamanda 2011 AKP Seçim Beyannamesi de göz önüne alınmıştır. Beyannamede çocuğa sunulacak sosyal hizmetlere ilişkin 3 önemli hedef bulunmaktadır: 1) Kamu hizmetlerinin yaygın ve kaliteli sunumu ile korunmaya ihtiyacın azaltılması; 2) Çocuk koruma sisteminin önleyici mekanizma ve uygulamalara sahip, risk takibi ve erken uyarı sistemini içeren bir yapıya kavuşturulması; 3) Sosyal hizmetlerde çocuk konusunda ihtisaslaşma sağlanması. Bu hedeflere ulaşılabilmesi için, Kararnamenin gözden geçirilerek yeniden düzenlenmesi gerekecektir. Aşağıdaki öneriler, böyle bir yeniden düzenlemeye katkı vermek amacıyla oluşturulmuştur.

Öneri (1) Sosyal hizmetlerin temel ilke ve esasları

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarının yanında kararnamede Bakanlığın çalışmalarına yol gösterecek temel esaslar ile Bakanlığın hedefi ve amaçları da belirtilmelidir. Örneğin Milli Eğitim Kanunu'nda milli eğitiminin amaçları ve temel ilkeleri; Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'nda ise sağlık hizmetleri ile ilgili temel esaslar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Benzer şekilde, bu kararnamede de sosyal hizmetlerin ve sosyal politika düzenlemelerinin dayanağını oluşturacak temel ilke ve esaslar ile Bakanlığın amacına yer verilmelidir.

Öneri (2) Sosyal hizmetlerin amacı

Sunulacak sosyal hizmetlerin amacı tüm bireylerin refahının, esenliğinin ve korunmasının sağlanması olarak tarif edilmelidir. Aile yapısının, değerlerinin ve bütünlüğünün korunması bu amaca ulaşmak üzere bir araç olarak görülmelidir. Bir başka deyişle, esas hedef aileyi korumak değil, bireyin hakları üzerinden aileyi desteklemek olmalıdır. Bu kapsamda aileyi idealize etmek yerine, hem bireyin hem de ailenin desteklenmesi ile ilgili yükümlülük bireyin hakları üzerinden tarif edilmelidir (örneğin, çocukların korunması için ailenin desteklenme hakkı).

Öneri (3) Sosyal hizmetlerin sùjeleri ve araçları

Bakanlığın görevleri ve teşkilatlanması yapılandırılırken sùjeler (çocuk, yaşlı, vb.) ile sosyal hizmet sunumunda kullanılan araçlar (sosyal yardımlar, sosyal hizmet kuruluşu kurmak, vb.) farklı şekilde ele alınmalıdır. Kararnamede sosyal yardım faaliyetlerinin yürütülmesi, aileye eğitim ve danışmanlık vb. hizmetlerin sunulması, rehabilitasyon hizmetleri, kuruluş hizmetleri vb. gibi görevler hedef gruptan ayrı şekilde değil hedef gruba yönelik görevlerin bir alt düzenlemesi olarak ele alınmalıdır.

Öneri (4) Önleyici sosyal hizmetler

Çocukların sağlıklı gelişimini temin etmek için önleyici sosyal hizmetlere öncelik verilmelidir. Önleyici sosyal hizmetler çocuk nüfusun tamamını ve onların çevresini hedefleyecek şekilde düzenlenmelidir. Bakanlığın, halihazırda korunmaya muhtaç çocukların (ve diğer kesimlerin) tespiti görevinin yanında ve buna göre daha öncelikli bir görev olarak riski takip ve önleme görevi olmalıdır. Bu görev yaygın ve mahalle düzeyinde örgütlenmiş ve tüm nüfusa hizmet veren bir sosyal hizmet faaliyetini gerektirdiğinden, Bakanlığın bu yöndeki çalışmalarını dayandıracığı sosyal hizmet mevzuatı ve politikaları ile ilişki de Kararnamede düzenlenmelidir. Sunulacak hizmet ve yardımlar toplumun ve bireylerin güçlenmesini hedeflemeli ve hak esaslı olmalıdır. Sosyal yardımlar ise sosyal hizmetlerin amacına ulaşılmasında kullanılacak bir araç olarak görülmeli ve sadece ekonomik ihtiyacı değil, aynı zamanda psiko-sosyal ihtiyaçları da göz önüne alınmalıdır.

Öneri (5) Koruyucu sosyal hizmetler

Bireylerin hem aile içinde, hem de aileye karşı korunmalarını sağlayacak koruyucu sosyal hizmetlerin (aileye müdahale ve aile dışı bakım) sunumu da Bakanlığın görevleri arasında açıkça tarif edilmelidir. Böylesi bir tarif görev maddeleri arasındaki kapsam karışıklığını da önleyecektir.

Öneri (6) Teşkilat yapısı

Bakanlığın teşkilat yapısı bireylerin haklarının korunması için ailenin desteklenmesi ve aile dışında koruma ve destek olarak 2 ana eksen üzerine oturmalıdır. Bu eksenlerde teşkilatlanma öncelikle sùjeler (çocuk, kadın, vb.) üzerinden tarif edilmeli; sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar bu birimlerin altında yer almalıdır. Tamamlayıcı ve destekleyici olarak ise (a) genel risk taramasından ve farkındalık oluşturulmasından sorumlu bir toplum hizmetleri birimi; (b) usul ve standartların belirlenmesi, çocuk haklarının izlenmesi, sosyal hizmet ve yardım politikalarının geliştirilmesi gibi görevleri yerine getirecek bir strateji birimi; (c) sunulan hizmetlerin belirlenen usul ve standartlara uygunluğunu sağlayacak bir denetim birimi; ve, (d) teşkilat personelinin hizmet içi eğitimini sağlayacak bir eğitim birimi oluşturulmalıdır. Bu şekildeki teşkilatlanma, politika geliştirmekten sorumlu birim (strateji birimi), ihtiyacı belirlemekten sorumlu birim (toplum hizmetleri birimi) ve bu ihtiyaca uygun hizmet sunmaktan sorumlu birimlerin (çocuk hizmetleri, kadın hizmetleri, vb.) birbirinden farklı olmasını sağlayacak ve hizmet kalitesinin bir güvencesini oluşturacaktır.

Öneri (7) Çocuklara yönelik görevler

Bakanlığın çocuklara yönelik görevi “çocuğun ihmal ve istismardan korunması” ile sınırlı tutulmamalı, “çocuğun ve haklarının korunması” şeklinde genişletilmelidir. Bu kapsamda, Bakanlığın özel hedef grubuna giren çocuklara yönelik görevleri açıkça tarif edilmelidir (örneğin risk altındakiler ile istismar veya suça sürüklenme gibi sebeplerle mağdur olan çocuklara yönelik önleme, erken uyarı, rehabilitasyon vb. hizmetler). Bakanlığa verilen Çocuk Koruma Kanunu’nda yazılı tedbirlerin

uygulanması ve koordinasyonu görevinin yerine getirilmesini sağlamak üzere de kararnamede bu görevlerin teşkilattaki yerleri belirlenmeli, gerekli personel ve bütçe düzenlemeleri yapılmalıdır.

Öneri (8) Bütçe ve personel

Çocuk Koruma Kanunu uygulamasında yaşanan sıkıntılara benzer problemlerin yaşanmasını önlemek ve uygulamacıların Bakanlığın görevlerini tam olarak yerine getirebilmesini sağlamak için, uygulamada gerekli olacak personel ve bütçe kaynaklarının kararnamede düzenlenmesi gerekmektedir.

Öneri (9) Veri güvenliği

Sosyal hizmet ve yardımlardan yararlananların izlenmesini sağlayacak veri toplama ve saklama görevinin veri güvenliği ile ilgili bir yasal güvence ile desteklenmesi insan hakları prensipleri bakımından zorunludur. Toplanacak ve saklanacak bilginin kimler tarafından nasıl ve ne amaçla kullanılabileceğinin çok dikkatli bir şekilde belirlenmesi ve kontrol edilmesi gerekmektedir. Veri toplama ve kaydı kadar paylaşımının da Kararname ile öngörülmesi ve bunun önleme sisteminin asli unsuru olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

Öneri (10) Yerelleşme, standartlaşma ve denetim

Hizmet sunumunun yerelleştirilmesi halinde iller arasındaki standartlaşmanın nasıl sağlanacağı öngörülmesi ve kararnamede buna yönelik düzenlemelere yer verilmelidir. Bu kapsamda hizmetlerinin denetimi ve yaptırım yetkisindeki mevcut eksiklikler giderilmeli, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında görev ve yetki paylaşımı düzenlenmelidir. Aynı zamanda hizmetlerin koordinasyonu ve kaynak transferi gibi standartlaşmayı sağlamak için gerekli görev ve sorumlulukların tarifi yapılmalıdır. Hizmetlerin amacına uygun şekilde planlanmasının ve sunulmasının sağlanması için de İl Özel İdaresi Kanunu genel bir sosyal hizmet bakış açısı kazandırılacak şekilde yeniden düzenlenmeli, kurum kültürünün de benzer bir bakış açısı kazanması için gerekli tedbirler alınmalıdır. Bu düzenlemeler kapsamında, sosyal hizmetlerin çok kurumlu ve çok disiplinli sunulma esasına dayalı olarak il özel idarelerinin diğer ilgili kurumlarla ilişkileri de yer almalıdır.

