

SEKİZ YILLIK TEMEL EĞİTİM VE ASGARİ ÇALIŞMA YAŞI¹

Prof. Dr. TANKUT CENTEL
İ.Ü. Hukuk Fakültesi

Giriş

Yakın bir geçmişte, sekiz yıllık kesintisiz zorunlu temel eğitimi gerçekleştiren 16 Ağustos 1997 tarihli ve 4306 sayılı Yasa'yla², ülkemizde son derece önemli bir adım atılmış bulunuyor. Burada, sözkonusu yasanın çıkarılması sırasında yaşanan tartışmaları, yeniden dile getirecek değiliz. Nitekim, bu eleştirilerin büyük bir bölümü, siyasi alana yöneliktir. Ancak, sekiz yıllık kesintisiz zorunlu temel eğitimi öngören yasal değişikliğin, çalışma yaşamı üzerindeki etkisini gözardı edemeyiz. Burada değerlendirilecek olan da, budur.

I. Temel Öğrenim Yükümü

Temel öğrenim yükümü, çocukların çalışma yaşamından uzak tutulabilmesinin bir ön-koşulu niteliğindedir. Çünkü, temel öğrenim yükümü uygulanmadığı takdirde, en mükemmel hukuki düzenlemelere rağmen, belirli bir yaşın altında bulunan çocukların çalıştırılmalarını fiilen önlemek olanaksızdır.

Gerçekten, temel öğrenim yükümünün gerektiğince uygulanması, zorunlu temel öğrenim çağındaki çocukların istihdamını engeller. Bu anlamda, temel öğrenim yükümü, ders saatleri dışında değişik alanlarda çalışan çocukların denetimini sağlar. Nitekim, uygulanan zorunlu temel öğrenim süresi kısa tutulduğunda, diğer koşulların da etkisiyle çocuk erken yaşta çalışma yaşamına atılmak zorunda kalır. Buna karşılık, zorunlu temel öğrenim süresi ile iş mevzuatındaki asgari çalışma yaşını ilgilendiren düzenlemeler arasında bağlantı kurulduğunda, çocuğun erken yaşta istihdamı önlenir ve böylece, asgari çalışma yaşına ilişkin yasal hükümler, yaşama geçirilmiş olur. Aksi takdirde, hukuki düzenlemeler, fiili ülke gerçeklerine uymayacaktır. Zorunlu temel öğrenim çağının sona ermesinden önce çocukların çalıştırılmalarına olanak tanınması da, bunların istihdamı sırasında temel öğrenim olanaklarının gözetilmesi sorununu beraberinde getirir. Buna çözüm yolu olarak,

¹ İstanbul Üniversitesi İnsan Hakları Hukuku Araştırma ve Uygulama Merkezi tarafından 21 Kasım 1997 tarihinde düzenlenmiş bulunan „Çocuk Hakları Haftası-Çalışan Çocukların Hakları“ konulu etkinlikte sunulan tebliğ metnidir.

² İlköğretim ve Eğitim Kanunu, Millî Eğitim Temel Kanunu, Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu, Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 24.3.1988 Tarihli ve 3418 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması ve Bazı Kâğıt ve İşlemlerden Eğitime Katkı Payı Alınması Hakkında Kanun (RG. 18.8.1997, No. 23084).

yeterince uzun bir temel öğrenim görme yükümü uygulanır ve ancak temel öğrenimin bitirilmesinden sonra, bunların çalıştırılmalarına olanak tanınır. Çünkü, öğrenim çağında bulunanların istihdamına, bunların okula gitmeleri engel olmakta; ders saatleri dışında ve çeşitli alanlarda çalışan çocukların denetimini, okul sağlamaktadır³.

II. Asgari Çalışma Yaşı

Asgari çalışma yaşı, çocuk çalışma yasağıyla içindedir. Çocuk çalışma yasağı da, yaşları belli bir yaştan aşağı olanların (yani, çocukların) çalıştırılmasını yasaklamayı anlatır. Buna göre, iş alanları için belirli bir yaş saptanır. Saptanan bu belirli yaş, iş alanları için, "asgari çalışma yaşı" adını alır ve bu yaştan aşağı yaşta olanların istihdamı yasaklanır.

1. Türkiye'deki Asgari Yaş Hükümleri

Türk iş mevzuatı, çocuk çalışma yasağının içeriğini, sektörel yapılara göre değişik biçimde belirlemiştir. Bu bakımdan, asgari çalışma yaşı, çocuğun istihdam edileceği işe göre değişir. Bunun nedeni; ilkin, değişik alanlardaki işlerin farklı ağırlıkta olması, yani işin niteliğindeki değişkenlik ve sonra da, uygulanacak iş yasalarının sayısının birden çok sayıda oluşudur. Bu yüzden, asgari çalışma yaşı bakımından, sektörel yapı içinde tam bir birliğe rastlanmaz.

Ancak, Türkiye Cumhuriyeti; aşağıda⁴ belirtileceği üzere, asgari çalışma yaşı bakımından, sektörel ayırım gözetmeyen İstihdama Kabulde Asgari Yaşa Dair 138 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi'ni onaylamış durumdadır. Buna göre, daha önce kabul edilmiş olan ve asgari çalışma yaşında sektörel ayırım gözetilen 15, 58, 59 ve 123 sayılı Sözleşmelerin yerini, uluslararası taahhütler bakımından 30 Ekim 1999 tarihinden itibaren artık 138 sayılı Sözleşme'nin içerdiği esaslar alacaktır⁵.

a) Sanayi İşlerinde

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1937 yılında kabul etmiş olduğu "Sanayi İşlerine Alınacak Çocukların Asgari Yaş Sınırını Belirleyen 59 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi", yakın geçmişte Türkiye tarafından onaylanmış⁶ ve yürürlüğe konulmuştur⁷. Anılan sözleşmeye göre, sanayi işlerinde asgari çalışma yaşı, 15 yaştır.

Diğer yandan, sanayi işlerinde uygulanacak olan temel iş yasası, 1475 sayılı İş Kanunu'dur. Söz konusu yasa, İş K. m. 67'de 1983 yılında yapılan değişiklikten sonra, asgari çalışma yaşını genelde 15 yaş ve istisnaen "hafif işler" için de 13 yaş olarak belirlemiştir.

³ Bak. *Tuna*, Sanayide Çocuk Sa'yi ve Çocuk Sa'yinin Korunmasına Matuf Mevzuat, İş IX, 2 (Nisan 1943), 226 vd.

⁴ Bak. aşağıda II 3.

⁵ Ayrıca bak. 138 sayılı Sözleşme m. 10.

⁶ Bak. 26.11.1992 tarihli ve 3849 sayılı Yasa (RG. 12.12.1992, No. 21433).

⁷ Bak. 8.1.1993 günlü ve 93/3967 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (RG. 25.2.1993, No. 21507).

b) Ticaret İşlerinde

Ticaret işlerinde de esas olarak İş K. m. 67'deki 15 yaş hükmü uygulanmakla birlikte, esnaf ve küçük sanatkâr yanında üç kişinin çalıştığı işyerlerinde anılan hükmün uygulanması sözkonusu değildir. Bunlar için, 12 yaş, yani Umumi Hıfzıssıhha Kanunu m. 173/I'deki hüküm uygulanacaktır.

c) Maden İşlerinde

Umumi HK. M. 173/I'le 12 yaşından küçük çocukların "maden işleri"nde çalıştırılmayacağı belirtilmiş bulunmasına rağmen, halen maden işlerinde uygulanacak asgari çalışma yaşına ilişkin düzenleme, esas itibarıyla İş K. m. 67/I'deki 15 yaş uygulamasıdır. Artık, Umumi HK. m. 173/I; önceki yasa hükmü olması itibarıyla, sanayi ve maden işlerinde asgari çalışma yaşını düzenleyici etkisini yitirmiş durumdadır.

Diğer yandan, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1965 yılında kabul ettiği Yeraltı Madenlerinde İşe Alınmada Asgari Yaş Dair 123 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi, Türkiye tarafından onaylanmış⁸ ve yürürlüğe konulmuştur⁹. Daha önce varolan 151 sayılı Yasa m. 2 ile İş K. m. 68 ise, yeraltı maden işlerinde çocuk ve genç işçi çalıştırma yaşağını kabul etmiştir. Bu nedenle, 123 sayılı Sözleşme'deki asgari çalışma yaşını 16 yaş esaslı, aslında Türk iş mevzuatını iyileştirici işleve sahip değildir¹⁰.

d) Deniz İşlerinde

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1936 yılında kabul ettiği "Deniz İşlerinde Çalıştırılacak Çocukların Asgari Yaş Haddinin Tespiti Hakkında 58 Sayılı Sözleşme (1936 tadili)", Türkiye tarafından onaylanmıştır¹¹. Bu sözleşme, deniz işlerinde asgari çalışma yaşını, 15 yaş olarak belirlemiştir.

Öte yandan, trimci ve ateşçi olarak gemilerde işe alınacaklar için Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından 1921 yılında kabul edilmiş bulunan "Trimci ve Ateşçi Sıfatıyla Gemilerde İşe Alınacakların Asgari Yaş Haddinin Tespitine Dair 15 Sayılı Sözleşme" de, Türkiye tarafından onaylanmıştır¹². Sözkonusu sözleşme, 18 yaşından küçük kişilerin, trimci veya ateşçi olarak gemilerde çalıştırılmasını yasaklamaktadır.

Ayrıca, gemide aşçı olarak çalıştırılacak gemiadamı da, 18 yaşından küçük yaşta olmamak zorundadır¹³.

e) Eğlence İşlerinde

Polis Vazife ve Selâhiyet Kanunu m. 12/I-II uyarınca, "kız ve kadınların gazino, bar, kafesantın ve bunlara benzer içki kullanılan yerlerle banyo, hamam

⁸ Bak. 8.5.1991 tarihli ve 3729 sayılı Yasa (RG. 21.5.1991, No. 20877).

⁹ Bak. 19.8.1991 günlü ve 91/2163 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (RG. 2.10.1991, No. 21009).

¹⁰ Ayrıntılı bilgi için bak. *Centel*, 123 Sayılı Sözleşme'nin Türk İş Mevzuatına Etkisi, İş Hukuku Dergisi I, 4 (Ekim-Aralık 1991), 596 vd.

¹¹ Bak. 25.5.1959 tarihli ve 7293 sayılı Yasa (RG. 2.6.1959, No. 10220).

¹² Bak. 25.5.1959 tarihli ve 7292 sayılı Yasa (RG. 2.6.1959, No. 10220).

¹³ Bak. Gemi Adamlarının İkamet Yerleri, Sağlık ve İşlerine Dair Yönetmelik m. 16/a.

ve plajlarda çalışabilmeleri o yerin en büyük mülkiye âmirinin iznine bağlı" bulunur. Bu bağlamda, Polis Vazife ve Selâhiyet Kanunu hükümlerine göre önceki hüküm olması nedeniyle, bu gibi yerlerde 18 yaş temel alan Umumi HK. m. 176 hükmünün uygulanması söz konusu olmaz.

Sonra, genelevde müstahdem (hizmetçi, odacı, kahveci, vb.) adı altında çalıştırılacak kişilerin, erkekse 25 ve kadınsa 35 yaşından aşağı yaşta bulunmamaları gerekir¹⁴.

2. Türkiye'nin Çocuk Hakları Sözleşmesi'ni Kabulü

20 Kasım 1989 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nca kabul edilmiş bulunan Çocuk Hakları Sözleşmesi, Türkiye tarafından 14 Eylül 1990 tarihinde imzalanmıştır. Daha sonra, sözleşmenin imzalanması, 9 Aralık 1994 tarihli ve 4058 sayılı Yasa'yla¹⁵ gerçekleşmiştir. Bunu, anılan sözleşmenin, görece kısa bir süre sonra yürürlüğe konulması¹⁶ izlemiştir.

Asgari çalışma yaşı konusunda Çocuk Hakları Sözleşmesi, sözleşmeye taraf ülkelere herhangi bir yaş sınırını empoze etmek istememiş; hatta, taraf devletlere birden çok asgari yaş sınırı tespit olanağını tanımıştır¹⁷. Nitekim, Sözleşme m. 32/bent 2 f. a hükmünde, herhangi bir yaş sınırı açıkça yer almış değildir. Bu konuda, sadece taraf devletlere, "asgari yaş sınırı tespit etme" yükümü öngörülmüştür.

Ancak, belirtilen hükümde herhangi bir yaş sınırının belirtilmeyesine bakılarak, Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin bu konuda herhangi bir esası içermediğini savunmak, doğru olmaz. Çünkü, anılan sözleşme, asgari çalışma yaşına ilişkin öteki uluslararası belgelerin ilgili hükümlerine yollamada bulunmaktadır¹⁸. Bunlar da, esas itibarıyla Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından oluşturulan uluslararası çalışma sözleşmelerindeki asgari çalışma yaşına ilişkin düzenlemelerdir. Bunların içinde, 138 sayılı Sözleşme hükümleri ön plandadır. Söz konusu hükümler gözünde bulundurularak, Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin; dolaylı olmakla birlikte, asgari çalışma yaşı konusunda 15 yaş amaçladığı söylenebilir¹⁹.

Diğer yandan, çocuğun eğitim hakkını güvenceleyen Çocuk Hakları Sözleşmesi (m. 28/sent 1 f. a ve e); taraf devletlerin, ilköğretimi herkes için zorunlu duruma getirmelerini ve okullarda düzenli biçimde devamın sağlanıp okulu bırakma oranlarının düşürülmesi için önlem almalarını öngörmektedir. Ancak, Sözleşme, ilköğrenimin kesintisiz kaç yıl süreceği konusunda herhangi bir açıklık taşıma-

¹⁴ Bak. Genel Kadınlar ve Genelevlerin Tabi Olacakları Hükümler ve Fuhuş Yüzünden Bulaşan Zührevi Hastalıklarla Mücadele Tüzüğü m. 94.

¹⁵ Bak. Çocuk Haklarına Dair Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun (RG. 11.12.1994, No. 22138).

¹⁶ Bak. 23.12.1994 günlü ve 94/6423 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (RG. 27.1.1995, No. 22184).

¹⁷ Bak. Çocuk Hakları Sözleşmesi m. 32/bent 2 f. a.

¹⁸ Bak. Çocuk Hakları Sözleşmesi m. 32/bent 2 cümle 2.

¹⁹ Ayrıntılı bilgi için bak. *Centele*, Çocuk Hakları Sözleşmesi, Çalışan Çocuklar ve Türkiye-İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Millî Komitesi (yay.), Prof.Dr. Kemal Oğuzman'a Armağan, Ankara 1997, 183 vd.

maktadır. Buna rağmen, Sözleşme'nin, dolaylı olarak 15 yaş amaçlaması karşısında; sekiz yıllık kesintisiz zorunlu temel eğitimin, Sözleşme erekları arasında hedeflendiği söylenebilir.

3. 138 Sayılı Sözleşme'nin Türkiye Tarafından Kabulü

138 sayılı Sözleşme'nin Türkiye tarafından kabulü, daha önce asgari çalışma yaşıyla ilgili olarak kabul edilmiş uluslararası normları büyük ölçüde etkilemiştir. Gerçekten, Türkiye, İstihdama Kabulde Asgari Yaş Hakkında 138 Sayılı Sözleşme'yi, yakın tarihte onaylamış²⁰ ve yürürlüğe koymuştur²¹. 138 sayılı Sözleşme, asgari çalışma yaşını kural olarak, 15 yaş olarak belirlemiş; ancak, ekonomisi ve okul olanakları yeterince gelişmemiş olan üye devletlerin, 14 yaş uygulamasını kabul etmiştir (m. 2).

Öte yandan, genel öğretim yapan okullar ile mesleki ve teknik okullar ile diğer mesleki eğitimi kurumlarında, asgari 14 yaşında olanların, mesleki öğretim ayrılmaz bir bölümünü oluşturan işlerde çalıştırılmaları mümkündür (m. 6). Yine, ulusal mevzuat, 13-15 yaşlarındaki kişilerin hafif işlerde çalıştırılmalarını uygun bulabilecektir. Bunun gibi, ulusal mevzuat, asgari 15 yaşında olan ancak okula gitme yükümünde bulunanların da çalıştırılmalarına izin verebilir (m. 7/bent 1-2). 138 sayılı Sözleşme'nin tüm bu hükümlerine bakıldığında; İş K. m. 67'deki esaslar ile bunların, uyum içinde oldukları görülmektedir. Bu bakımdan, esas sorun; İş Kanunu'nun uygulama alanı dışında kalan işler bakımından, gerekli uyumun nasıl sağlanacağı noktasında toplanmaktadır²².

III. Sekiz Yıllık Kesintisiz Zorunlu Temel Eğitim

1. 4306 Sayılı Yasa'yla Sağlanan Değişiklik

4306 sayılı Yasa, sekiz yıllık kesintisiz zorunlu temel eğitimi sağlamak üzere, değişik yasalarda değişiklik yaparak, bunları kendisinin taşıdığı amaçla uyumlu kılmak istemektedir. Belirtilen amaçla Yasa; ilkin, 5 Ocak 1961 tarihli ve 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 9. maddesinin ilk fıkrası:

"İlköğretim kurumları sekiz yıllık okullardan oluşur. Bu okullarda kesintisiz eğitim yapılır ve bitirenlere ilköğretim diploması verilir."

biçiminde değiştirilmiştir.

Değiştirilen diğer bir yasa hükmü, 14 Haziran 1973 tarihli ve 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu'nun 24. maddesi olmuştur. İlgili hükmün yeni değişik metni de, tıpkı İlköğretim ve Eğitim Kanunu m. 9/I gibi:

"İlköğretim kurumları sekiz yıllık okullardan oluşur. Bu okullarda kesintisiz eğitim yapılır ve bitirenlere ilköğretim diploması verilir."

halini almıştır. Nihayet, Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu m. 10/I bent a'daki çıraklık şartına ilişkin "13 yaşını doldurmuş olmak" hükmü:

²⁰ Bak. 23.1.1998 tarihli ve 4334 sayılı Yasa (RG. 27.1.1998, No. 23243).

²¹ Bak. 25.5.1998 günü ve 98/11184 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (RG. 21.6.1998, No. 23379).

²² Ayrıca bak. Aşağıda III 2 a.

"14 yaşını doldurmuş olmak"

biçiminde değiştirilerek, sadece sekiz yıllık kesintisiz temel öğrenim almış bulunanların çırak olabilmeleri esası benimsenmiştir.

2. 4306 Sayılı Yasa'nın Asgari Çalışma Yaşına Etkisi

4306 sayılı Yasa, salt siyasi içeriği olan bir yasa değildir. Nitekim, sözkonusu yasanın, çalışma yaşamı ve Türk iş mevzuatı üzerinde de önemli etkilerinin bulunduğu görülmektedir. Bunların içinde, özellikle asgari çalışma yaşı düzenlemeleriyle sağlanan uyum ve asgari çalışma yaşını yükseltme çabalarına somut işlerlik kazandırılması, temel etkiler olarak saptanmaktadır.

a) Asgari Çalışma Yaşını Yükseltme Çabaları

4306 sayılı Yasa'nın çıkarılmasından önceki dönemde; çocuklar ile gençlere eksiksiz bir korumanın Türkiye'de yaratılması için, değişik önlemler önerilmekteydi. Bunlar içinde, o dönemde mevcut asgari çalışma yaşı ile zorunlu temel öğrenim süresinin yükseltilmesi önerileri yer almaktaydı²³.

Gerçekten, 1983 yılına gelinceye dek, asgari çalışma yaşını düzenleyen bir hükme bizzat 1475 sayılı İş Kanunu'nda dahi yer verilmemişti. O dönemde, genel olarak, 1930 yılında çıkarılmış bulunan Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'ndaki 173. maddenin ilk fıkrasında yer alan:

"Oniki yaşından aşağı bütün çocukların fabrika ve imalâthane gibi her türlü san'at müesseseleri ile maden işlerinde amele ve çırak olarak istihdamı memnurdur."

hükmü ile deniz işlerinde, 1958 yılında iç hukuka aktarılmış bulunan 15 ve 58 sayılı uluslararası çalışma sözleşmelerinin asgari çalışma yaşına ilişkin hükümleri ve nihayet Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun 12. maddesi, uygulama alanı bulmaktaydı.

Hatta, o dönemde Umumi HK. m. 173/I'nin, metninde sadece "fabrika ve imalâthane gibi her türlü san'at müesseseleri ile maden işleri"ni anmış olması karşısında; karşıt kavram kanıtına (argumentum a contrario) başvurularak, sanayi ve maden işlerinin dışında kalan işlerde 12 yaşından küçüklerin dahi hukuken çalıştırılabileceği ileri sürülmekteydi²⁴. 29 Temmuz 1983 tarihli ve 2869 sayılı Yasa ise, bu duruma bir açıklık getirmiştir. Nitekim, anılan yasanın 15. maddesiyle İş Kanunu'nun 67. maddesinde değişikliğe gidilerek, ilk kez bir İş Kanunu'nda asgari çalışma yaşı düzenlemesine yer verilmiştir.

İş K. m. 67'deki 15 yaş/asgari çalışma yaşı düzenlemesi, uluslararası çalışma normlarına uygundur. Nitekim, böyle bir düzenlemeyle Türkiye, uluslararası çalış-

²³ Ayrıntılı bilgi için bak. *Centel*, Çocuklar İle Gençlerin İş Güvenliği, İstanbul 1982, 237 vd.

²⁴ Bak. ve karşıt. *Centel*, Çocuklar İle Gençlerin İş Güvenliği, 136-137 ve aynı yer, dn. 5 ve 7'de belirtilen yazılar.

ma sözleşmeleri içinde çekirdek nitelikteki yedi sözleşmeden biri olan 138 sayılı Sözleşme'yi onaylayabilecek düzeye gelmiş ve bu sözleşmeyi iç hukukuna aktarmıştır. Bu bağlamda, İş Kanunu'nun uygulanmadığı istisnalar (İş K. m. 5) yüzünden uygulama alanı bulabilecek olan Umumi HK. m. 173/I'deki 12 yaş sınırlaması, uyum konusunda sorun yaratabilecektir. Ancak, 138 sayılı Sözleşme, yürürlük alanının sınırlanmasına olanak tanıyan bir sözleşmedir²⁵.

b) Asgari Yaş Düzenlemelerine İşlerlik Kazandırma

Asgari çalışma yaşının yasal düzenleme yoluyla yükseltilmesi, tek başına çocuk emeğinin istismarını önlemeye yeterli değildir. Bu konuda, çocuklar ile gençlere eksiksiz bir iş güvenliği ortamını hazırlamadaki birtakım ön-koşulların da gözönünde bulundurulması gerekir. Bunlar içinde, özellikle aile yaşam koşullarının iyileştirilmesi, temel öğrenim yükünün uygulanması ve etkin bir iş güvenliği denetiminin oluşturulması gibi koşulların da, ayrıca sağlanması zorunludur. Aksi takdirde, asgari çalışma yaşı, ne kadar yükseltirse yükseltilsin; buna ilişkin yasak hükümleri, yaşama geçirilemeyecektir. Çünkü, ailesi yoksulluk içinde yüzen, okula gitme olanağı bulunmayan çocuk, devlet denetiminden uzak bir ortamda ister istemez çalışmak zorunda kalır.

İşte, 4306 sayılı Yasa, sözkonusu ön-koşullar bakımından, ülkemizdeki çocuklara okula gitme ve gidebilme şansını yaratmıştır. Şimdiye kadarki ülkemiz yasal düzenlemeleri, daha önce belirtildiği üzere, asgari çalışma yaşını uluslararası standartların düzeyine ulaştırmıştır. Ancak, 4306 sayılı Yasa'dan önceki dönemde zorunlu temel öğrenim süresi, çocuk 15 yaşına ulaşmadan çok daha önce sona erdiği, yani zorunlu temel öğrenim süresi kısa olduğu için; tüm bu düzenlemeler, çalışma yaşamı içinde o dönemde işlerlik kazanamamıştır.

Geçmişte temel öğrenimden beklenen toplumsal yararın gerçekleşmesi için, mesleki ve teknik eğitimin ilkokul sonrası bir aşama olarak yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi ve de zorunlu temel öğrenim süresinin uzatılması gibi çözüm yollarının düşünülmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Bu bağlamda, 10. Milli Eğitim Şurası'nda, zorunlu temel öğretimin sekiz yıla çıkarılarak, ilk ve orta dereceli okulların bütünleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Milli Eğitim Bakanlığı Talim Terbiye Dairesi Başkanlığı da, o tarihte bu amaçla tüm yurttaki 200 okulda sekiz yıllık temel eğitime geçilmesini karar altına almıştır²⁶. Ancak, tüm bu iyiniyetli çabalar, zorunlu temel öğrenim süresinin uzatılması için yeterli olamamıştır. Bu bakımdan, 4306 sayılı Yasa, tüm bu uzatma çabalarıyla beliren toplumsal gereksinimleri karşılamış görünmektedir. Bundan sonra sıra, okul ve öğretmen açığının kapatılmasına gelmiştir. Nitekim, bugün için ilköğrenim olanaklarının sınırlı oluşu konusunda; yeni fizik kapasite yaratılmasındaki sınırlılık, derslik ve okul sayılarındaki yetersizlik ve öğretmen dağılımındaki dengesizlik ile araç ve gereç eksiklikleri gibi nedenler sıralanmaktadır.

²⁵ Bak. 138 sayılı Sözleşme m. 5/bent 1 ve 2.

²⁶ Bak. *Centel*, Çocuklar İle Gençlerin İş Güvenliği, 176 ve 238.

IV. Devlet Denetimi

1. Denetimde Etkinliğin Sağlanması

En mükemmel hukuki düzenlemelere karşın, etkili bir devlet denetim örgütünün kurulmadığı ortamlarda, çocuk çalışma yasağının kâğıt üzerinde kaldığı ve yaşama geçirilemediği, tarihi süreç içinde yeterince kanıtlanmıştır. Bu bağlamda, etkin bir iş güvenliği denetimine, önemli görevler düşmektedir.

Türk Hükümeti adına Uluslararası Çalışma Örgütü'ne yapılan açıklamada; 1996 yılındaki 27.554 sağlık ve güvenlik denetiminden 3.767 olayın çocuk emeğine ilişkin olduğu belirtilmiştir²⁷. Ancak, çocuk emeğinin denetimindeki sorun, günümüzde daha çok küçük işletmeler ve özellikle de enformel sektör bakımındadır. Bu yüzden, Devlet, herşeyden önce yeterli sayıda ve deneyimi olan elemanlardan kurulu ve de çocuk emeğinin istismarna karşı duyarlı olan bir denetim örgütünü gerçekleştirmek zorundadır. Buna göre de, Türk iş güvenliği devlet denetim örgütünün; dağınlılık, görev aynılığı, eşgüdüm eksikliği ve eleman azlığı gibi yapısal aksaklıklarından biran önce arındırılması zorunlu görülmektedir.

2. İşverenlerin İzlenmesi

İlköğretim ve Eğitim Kanunu m. 59/I, ilköğrenim çağında olup da zorunlu temel öğrenim kurumlarına devam etmeyenlerin, hiçbir resmi veya özel işyerinde yahut her ne biçimde olursa olsun çalışmayı gerektiren başka yerlerde ücretli veya ücretsiz çalıştırılmalarını yasaklamıştır. Burada amaç, çocukların temel öğrenim görmelerini sağlamak üzere, bunların ilköğrenim kurumlarına devam etmeyerek çalıştırılmalarını önlemektir. Ancak, bu durum, temel öğrenim yükümlüsü çocukların, hangi biçimde olursa olsun, hiçbir şekilde çalıştırılmayacakları anlamını taşımamaktadır. Nitekim, temel öğrenim yükümlüsü çocuklar, ilköğrenim kurumlarına devam ettikleri belgelenmek ve bunların çalıştırılmalarını düzenleyen yasa hükümlerine uyulmak koşuluyla, ders saatleri dışında çalıştırılabilir²⁸.

Diğer yandan, temel öğrenim yükümlüsünü çalışma yasağına aykırılık halinde; bu yasağı aykırı davrananlar hakkında, iki aya kadar hafif hapis cezasıyla birlikte belli bir hafif para cezasının uygulanması sözkonusudur. Tekerrür durumunda da; verilecek ceza, öncekinin iki katından az olmayacak ve bu cezalar, ertelenemeyecektir²⁹.

Temel öğrenim yükümlüsü çocukları çalışma yasağına aykırı davranan işverenlerin izlenmesi konusunda; günümüzde iş güvenliği devlet denetim örgütünün, kayıtlı ekonomi içinde yer alan işyerleri bakımından fazlaca bir güçlük yaşadıkları görülmektedir. Günümüzde esas sorun, kayıt dışı ekonomi içinde yer alan işyerlerinin izlenmesinde yaşanmaktadır. Ancak, bu konuda devlet denetim örgütünün etkinliğinin sağlanması da, sorunun çözümünde fazla bir ilerleme sağlamayacaktır. Çünkü, temel öğrenim yükümlüsünü çalışma yasağına

²⁷ Bak. ILC, 87th Session 1999, Report III (Part 1 A), 177.

²⁸ Bak. İlköğretim ve Eğitim Kanunu m. 59/II.

²⁹ Bak. İlköğretim ve Eğitim Kanunu m. 59/IV-V.

aykırı davranan hakkında uygulanacak iki aya kadar hafif hapis cezasını yargıç, açık yasa hükmü (İlköğretim ve Eğitim Kanunu m. 59/V) nedeniyle erteleyemese bile, takdire göre para cezasına çevirebilecektir³⁰.

3. Okula Devamın İzlenmesi

Sorun, ancak salt iş güvenliği devlet denetim örgütünün oluşturulmasıyla bitmemektedir. Şöyle ki; temel öğrenim yükümlüsü olanların, gerektiğinde izlenmesi de zorunludur.

Gerçekten, İlköğretim ve Eğitim Kanunu; her öğrenci velisini yahut vasisini veya aile başkanını çocuğunun zorunlu ilköğretim kurumuna muntazaman devamını sağlamakla ve özrü yüzünden okula gidemeyen çocuğun durumunu en geç üç gün içinde okul idaresine bildirmekte yükümlü tutmuştur. Bu konuda, mülki amirler ile ilköğretim müfettişleri ve kolluk örgütü; ilköğrenim çağındaki çocukların zorunlu ilköğrenim kurumlarına devamlarını sağlamakla, veli yahut vasi veya aile başkanlarına ve okul idarelerine yardımla ve hertürlü önlemleri almakla görevli kılınmıştır³¹.

Okula devam etmeyen öğrencilerin devamsızlık nedenleri, okul idareleri ve ilköğretim müfettişleri tarafından araştırılarak, devama engel olan nedenlerin giderilmesine çalışılır. Bunların giderilmesi mümkün olmadığı takdirde durum, köylerde muhtara ve diğer yerlerde de mülki amirlere bildirilir. Söz konusu makamlar, gerekli önlemleri almak zorundadır³².

Hastalık, sel, kar, deprem ve yangın gibi durumların dışında yapılacak girişim ve önlemlere rağmen, çocuğunu okula göndermeyen veya verilen izin süresini geçiren yahut geç nakil yaptıran veyahut okul çevresi dışına çıkarak izini kaybettiren ya da çocuğunun devamsızlık durumunu özürsüz olarak zamanında okul idaresine bildirmeyen veli ve vasiler ile aile başkanları, okul idaresi tarafından köylerde muhtarlığa ve diğer yerlerde de mülki amirliğe hemen bildirilir. Kendilerine durum bildirildiği muhtar ve mülki amirler, bunun üzerine veli, vasi ve aile başkanlarına gerekli ceza duyurusunda bulunur. Söz konusu duyuruya rağmen çocuğunu okula göndermeyen veli, vasi ve aile başkanları hakkında İlköğretim ve Eğitim Kanunu m. 56'da belirtilen işlemler başlatılır³³.

Temel öğrenim yükümlüsü çocukların izlenmesi konusunda, görüldüğü üzere, iş güvenliği devlet denetim elemanlarının dışında okul yönetimleri ile ilköğretim müfettişleri ve mülki amirlere son derece önemli denetim görevleri düşmektedir. Çocukların asgari çalışma yaşından önceki dönemde çalışma yaşamından uzak tutulabilmeleri, bunlara İlköğretim ve Eğitim Kanunu'yla yüklenmiş bulunan denetim görevlerinin gereğince yerine getirilmesine, büyük ölçüde bağlıdır. Bu konuda, sadece çocuğun, evde tutulup okula gönderilmemesi değil, okula

³⁰ Bak. Cezaların İnfazı Hakkında Kanun m. 4.

³¹ Bak. İlköğretim ve Eğitim Kanunu m. 52.

³² Bak. İlköğretim ve Eğitim Kanunu m. 53/I.

³³ Bak. İlköğretim ve Eğitim Kanunu m. 55.

gönderilmeyip işyerinde çalıştırılmasına (veli, vasi, aile başkanı veya işveren olarak) neden olunması da önem taşıyor ve izlenmesi gerekir.

Değerlendirme ve Sonuç

4306 sayılı Yasa'nın, çıkarılmasına hakim olan siyasi düşünceler bir yana bırakılacak olunduğunda, çocuk işçiliği yönünden ülkemizde çok önemli bir adımı simgelediği görülmektedir. Gerçekten, zorunlu temel öğrenim süresi, şimdiye dek kısa bir dönemi (beş yılı) kapsadığı için; asgari çalışma yaşının yasayla yükseltilmesi, fazla bir işlerlik kazanamamıştır. Bu konudaki yabancı ülkelerin hukuk sistemleri ve bunları biçimlendiren uluslararası normlar da, genelde 15 yaş asgari çalışma yaşı olarak benimserlerken, sekiz yıllık bir zorunlu temel eğitimi gözönünde bulundurmaktaydı. Buna göre, normal olarak 14 yaşında zorunlu temel öğrenimini bitirecek olan çocuk, ancak bundan sonra çalışma yaşamına atılacaktır. Yüksek bir asgari çalışma yaşı düzenlemesini yaşama geçirecek ve ön-koşul niteliğini oluşturacak olan da, bu anlamda uzun süreli bir zorunlu temel öğrenim süresidir.

Şimdiye dek çocuk emeği konusunda, sürekli asgari çalışma yaşının yükseltilmesine çalışılmıştır. Şimdi 4306 sayılı Yasa'yla, bunun ön-koşulları, yani 15 yaş uygulamasını yaşama geçirmenin yolları üzerinde durulmaktadır. Bundan sonraki evreler, ilk adımda sekiz yıllık kesintisiz zorunlu temel eğitim ortamının hazırlanmasına yöneliktir. 4306 sayılı Yasa'nın uygulanmasıyla sağlanacak olan eğitime katkı payları, bağış ve diğer mali kaynaklarla, okullaşmanın tamamlanması düşünülmektedir.

4306 sayılı Yasa'nın ötesinde, sekiz yıllık zorunlu temel eğitimin çalışma yaşamı içinde de gerçekleştirilmesi, büyük ölçüde Devletin etkili denetim ağını kurabilmesine bağlı bulunmaktadır. Bu konuda, sekiz yıllık kesintisiz zorunlu temel eğitimin başarısı; iş müfettişlerinden veli, okul yönetimi ve mülki amirlere kadar uzanan geniş bir kesimin, şimdiye kadar olduğundan daha fazla duyarlı davranmalarına bağlıdır.

Günümüzde Türkiye'nin, çocuk emeğine dayalı ürünleri olan bir ülke görünümünden kurtulmasında, büyük yarar vardır. Diğer sanayileşmiş ülkeler gibi Türkiye'de de sekiz yıllık kesintisiz zorunlu temel eğitim esasının benimsenmesi, dışarıda ileri sürülen ve ülkemize karşı kullanılmak istenen bu konudaki argümanları zayıflatacaktır. Özellikle, çocuk emeğinden uzak üretildiğini kanıtlamak üzere ürünleri etiketleri önerileri, böylece iktisaden gelişmekte olan Türkiye'ye karşı ihracat tehdidi olmaktan çıkabilecektir.

Sekiz yıllık kesintisiz zorunlu temel eğitimle ilgili olarak, 4306 sayılı Yasa'nın çıkarılışı sırasında ve sonrasında, Türkiye önemli siyasi gelişmelere ve çekişmelere tanık olmuştur. Buna karşın, Türk çalışma yaşamının, tüm bu olaylardan kazançlı çıkacağı ümit edilmelidir. Çünkü, yıllardır üzerinde duyarlıkla ve hertürlü siyasi kaygıdan uzak olarak durulan nokta, zorunlu temel öğrenim süresinin ülkemizde kısa olduğu ve bunun uzatılması gerektiği hususu olmuş; bunun için de, sekiz yıllık zorunlu temel eğitim esası savunulmuştur. Ancak, çocuk emeğinin istismarı, salt

sekiz yıllık kesintisiz zorunlu temel öğretimle sınırlı kalmamaktadır. Bunun ötesinde, aile yaşam koşulları ile devlet denetim örgütünde de iyileştirmeye gidilmesinin, birer önkoşul niteliğini taşıdığını önümüzdeki günlerde birlikte göreceğiz.