

Türkiye'nin Çocuk İşçiliği Politikası: Kamu Politikası Süreç Analizi

Çağla ÜNLÜTÜRK ULUTAŞ*
Tevfik Barbaros ULUTAŞ**

Öz: Bu çalışma Türkiye'de çocuk işçiliğinin önlenmesine yönelik kamu politikalarının analizini yaparak Türkiye'de çocuk işçiliği ile mücadele politikalarının tarihsel süreç içinde oluşumunu ve dönüşümünü açıklamaya çalışacaktır. Çocuk işçiliği ile ilgili yazın, daha çok çocuk işçiliğın yoksulluk ve diğer ekonomik değişkenlerle ilişkisine odaklanmaktadır ve çocuk işçiliği ile ilgili kamu politikalarının analizine yer verilmemektedir. Bu çalışma bütünsel bir yaklaşım benimseyerek çocuk işçiliği yazınındaki bu boşluğu doldurmaya çalışacaktır. Politika sürecinin bütünsel bir incelemesini sağlamak üzere, politika oluşturma sürecine kimin dâhil olduğu, hangi konularda, hangi şartlar altında, hangi yollarla politika üretildiği gibi sorular yöneltilerek süreç analizi gerçekleştirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Çocuk emeği, kamu politika analizi, süreç analizi
Child Labour Mitigation Policies in Turkey: A Public Policy Process Analysis

Abstract: This study will attempt to explain the occurrence and transformation of child labour policies by doing the policy analysis of public policies on the elimination of child labor in Turkey. The literature regarding child labor, primarily focuses on its relationship in conjunction with poverty and other economic variables, but rarely analyzes the public policies concerning child labour. This study will try to fill the gap in child labour research by adopting a holistic approach. To provide a holistic examination of the policy process, the questions such as who is involved in policy formation, on what sorts of issues, under what conditions, in what ways, and to what effect will be asked.

Key Words: Child labour, public policy analysis, process analysis

* Pamukkale Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü,

** Avukat

Giriş

Türkiye, çalışan çocuklara ilişkin çok sayıda projeye, eylem planına ve yasal düzenlemeye imza atmış olmasına karşın, halen çocuk işçiliğinin son derece yakıcı bir sorun olduğu ülkelerden biridir. Dünyada çocuk işçiliğine dair temel eğilimlere baktığımızda, 2012- 2016 arasında istihdamdaki çocuk oranında ciddi bir düşüş gözlenmektedir. Örneğin Asya-Pasifik bölgesinde, istihdamdaki çocuk oranı 2012’de %15, iken 2016 yılında %10.7’ye inmiştir (ILO, 2017: 9). Ancak Türkiye’de benzer bir düşüş eğilimi olmadığı, hatta, 2006-2012 aralığında, düşme eğilimin tamamen ortadan kalktığı ve çalışan çocuk sayısında kısmi bir artış olduğu görülmektedir. 2012 yılından bu yana çocuk işçilik konusunda TÜİK tarafından veri toplanmamıştır. Yalnızca hane halkı işgücü anketlerinden (HHİA) 15-17 yaş arası çocuk işçi nüfusuna dair verilerin izlenebilmesi mümkün olmaktadır. TÜİK (2018) verilerine göre 2012 yılında 601 bin olan 15-17 yaş arası çocuk işçi sayısı, 2018 yılında 685 bine yükselmiştir. 2012 yılından bu yana 15 yaş altı çocuk işçilere dair TÜİK verisi bulunmasa da, 2012 yılından itibaren kitlesel Suriyeli göç akını ile ülkemizde istihdam edilen çocuk işçilere göçmen çocuk işçilerin de eklendiği bilinmektedir (Lordoğlu ve Aslan, 2018; Sallan Gül vd., 2019). Gerek akademik araştırmalar gerekse sivil toplum kuruluşlarının saha çalışmaları, Türkiye’de çocuk işçiliğinin halen göz ardı edilemeyecek bir sosyal sorun alanı olduğunu ortaya koymaktadır (Lordoğlu ve Etiler, 2014; Hayata Destek Derneği, 2016; Uyan Semerci ve Erdoğan, 2017; Erdoğan ve Uyan Semerci, 2018; Dedeoğlu, 2018a).

Çocuk işçiliği, son derece karmaşık ve yapısal bir sorundur. Emegi kullanılan çocuktan, emek arzı üzerinde belirleyici olan hane halkının sosyo-ekonomik koşullarına, bu emegi talep eden işverene ve çocuk emeğine ilişkin mevzuat ve politikaları düzenleyen devlete kadar çok sayıda aktörü içerir. Hanehalkının çocuğun işgücüne katılımına ilişkin kararı üzerinde hanedeki yetişkin bireylerin gelire ve istihdama erişim olanaklarının yanı sıra, aile büyüklüğünü, eğitim sistemini ve çocukların çalışmasına dair değer yargılarını da içeren çoklu etkenler rol oynar. Çocuk işçi talebinde ise üretimin formel ya da enformel yapısı, çocuk işçi maliyeti, evde çalışmanın yaygınlığı, teknoloji kullanım yoğunluğu, sendikal örgütlenme düzeyi gibi belirleyiciler söz konusudur (Makal, 2007: 321). Çocuk işçiliği ile mücadele politikalarının, sorunun çok yönlü yapısını göz önünde bulunduran, uzun erimli ve çok katmanlı politikalar biçiminde geliştirilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de çocuk işçiliği ile mücadele konusunda ne kadar yol kat edildiğinin saptanabilmesi ve gelecek dönemde hayata geçirilecek politikaların planlanması, Türkiye’de çocuk işçiliği politikalarının analizini gerekli kılmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye’nin çocuk işçiliği politikasının analizi amacıyla, politikanın oluşum sürecini, uygulanışını ve sonuçlarını açık biçimde çözümlmeyi sağlayan politika süreç analizi, kullanılacaktır. Ne var ki çocuk işçiliği, eğitim, göç, istihdam, tarım, sanayi, kadın emeği, yoksullukla mücadele, sosyal koruma ve kayıtdışı istihdamla mücadele gibi çok sayıda politika alanı ile doğrudan ilişkili olduğu için bu alanlardaki

politikaların niteliği de çocuk işçiliği ile mücadeleye katkı yapar. Ancak bu makalenin sınırları sözü edilen her bir politika setinin seyrinin, çocuk emeğine yönelik etkilerini analiz etmek mümkün olmadığından, bu çalışma kapsamında yalnızca doğrudan çocuk işçiliği ile ilişkili kamu politikaları analiz edilebilecektir. Gerçekleştirilecek süreç analiziyle, çocuk işçiliği ile mücadele amacına yönelik kamu politikalarının gündeme geliş, formüle edilmiş, kanunlaştırma ve uygulama süreçleri analiz edilecek ve politikaların mevcut durumu değerlendirilecektir.

Kamu Politikası ve Süreç Analizi

Kamu politikasının ne olduğu konusunda doktrinde birbirine az ya da çok benzeyen pek çok tanım yapılmıştır. Başını Dye (1976)'nın çektiği bazı yazarlar, kamu politikasını, kamu yönetiminin yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri şeyler üzerinden tanımlarken, bazıları tanımlarını kamu politikasının kendine has özellikleri üzerine inşa etmişlerdir (Fisher vd, 2007). Jenkins (1978) gibi bir bölüm yazar ise, kamu politikasını bir seçenek olarak gömemekte, ancak birkaç ilgili karardan (program, mevzuat) oluşan siyasi bir süreç olarak görmektedir. Ayrıca, devlet kararlarının uygulanması için kullanılan kamu politikasının ayrılmaz bir parçası olan araçları (örneğin düzenlemeler, vergilendirme, piyasa teşvikleri, sosyal pazarlama gibi) dikkate almaktadırlar (Miller ve McTavish, 2014: 7).

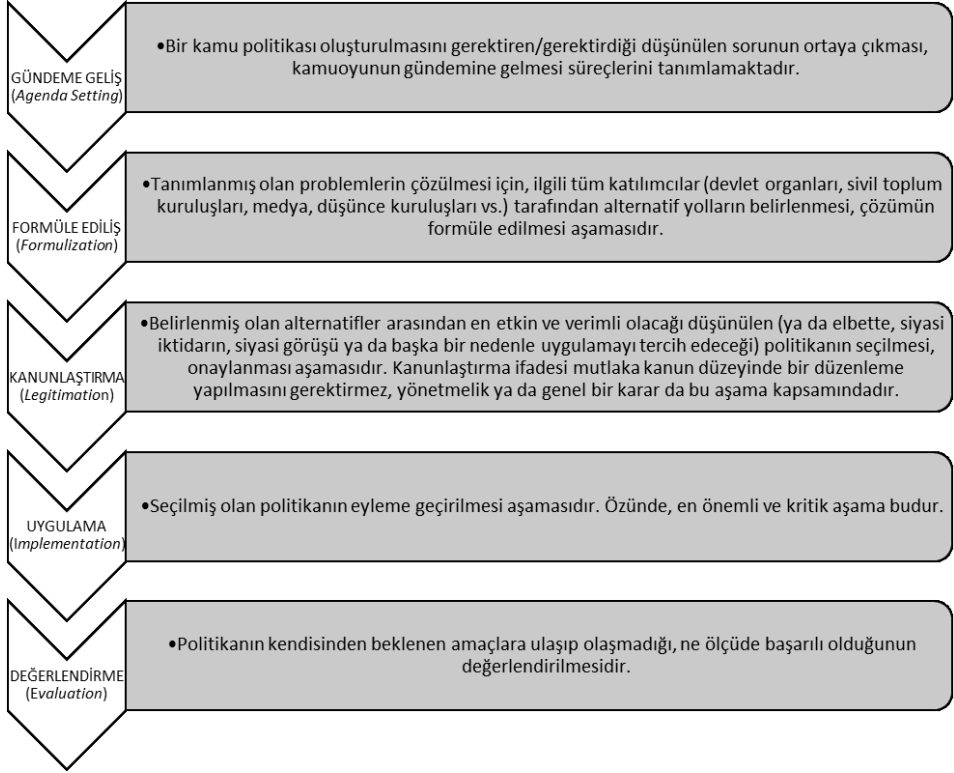
Kamu politikaları, çoğunlukla kamusal sorunlara bir müdahale biçimini içermektedir. Kamusal sorunlar ise , kamu tarafından kabul edilemez görülen ve müdahale gerektiren sorunlardır. Schneider ve Ingram (1997) ise kamu politikalarını, toplumları düzenleyen ve insan davranışını kabul edilebilir yönlere yönlendirmek için çaba harcadıkları araçlar olarak ortaya koymaktadır. Neyin kamusal sorun olarak tanımlanacağı ve belirlenen sorun alanına yönelik ne tür müdahale araçlarının benimseneceği sorularına farklı toplumsal iktidar ilişkileri içinde farklı yanıtlar verilmesi, kamu politikası tanımının asli unsurlarının her bir iktidar ilişkisi içinde farklılaşmasına yol açmaktadır (Çelik, 2008: 44). Aynı zamanda her biri farklı anayasalarla yönetilen ülkelerin, yönetim usulleri de, genel olarak politikalarını oluşturma ve uygulama usulleri de birbirinden farklıdır. Görüldüğü gibi, biraz da bu farklılıklar nedeniyle, kamu politikası için evrensel ve eksiksiz bir tanım yapmak kolay görünmemektedir. Ancak genel olarak kamu politikası, merkezi hükümetin ve kimi durumlarda yetki genişliği ilkesi gereği yerel yöneticilerin belli konularda aldıkları tavır, uygulamayı ya da uygulamamayı tercih ettikleri program ve politikalar bütünü olarak tanımlanabilir.

Kamu politikası kavramının kendisini tanımlamak kadar, bu kavram dâhilinde yer alan beher politikanın da analiz edilmesi, çözümlenmesi, bir kamu politikasının nasıl ortaya çıktığı, nasıl uygulandığı, sonuçlarının nasıl değerlendirildiği hususlarının kamu politikası analizi ile tespit edilmesi gerekir. Kamu politikası analizi hükümetlerin kamu hizmetleri ile ilgili yaptıkları olumlu ve olumsuz şeyleri öğrenmek olarak tanımlanabilir (Çevik, 1998: 105). Bir diğer ifadeyle, kamu politikası analizi, hükümetlerin ne yaptığını, niçin onu yaptığını, bu

yapılan şeyin vatandaşların yaşamında bir değişiklik yapıp yapmadığını öğrenmek ve anlamaktır. Politika analizi, politika kararları için bir format üretmek üzere araştırma sonuçlarını içeren bilgilerin sentezlenmesi ve politika ile ilgili bilgi için gelecekteki ihtiyaçların belirlenmesi için bir araçtır (Williams, 1971: xi). Kamu politikası analizinde çok sayıda farklı yöntem kullanılmaktadır. Bu çalışmada süreç analizi yöntemi benimsenmiştir. Süreç analizi yoluyla Türkiye'de çocuk işçilikle mücadelenin başlangıcından bugüne nasıl bir seyir izlediği, hangi kurumların sürece müdahil olduğu, ne tür yasal düzenlemeler gerçekleştirildiği ve politikaların nasıl uygulamaya geçirildiği gözler önüne serilerek gelecekteki politika seçimlerine ışık tutulması amaçlanmıştır.

Kamu politikası sürecini, ayrı dönemlere ayırmak suretiyle kamu politikası analizi yapma düşüncesi, ilk defa Harold Lasswell tarafından ortaya konulmuştur. Lasswell 1956 tarihli çalışmasında politika sürecini yedi döneme ayırmıştı: (a) bilgilenme, (b) teşvik, (c) reçete oluşturma, (d) yürütmeyi başlatma, (e) uygulama, (f) uygulamayı tamamlama ve (g) değerlendirme (Tamzok, 2007). Lasswell'in ortaya koyduğu bu yöntem, geçen zaman içinde farklı kuramcılar tarafından farklı biçimlerde geliştirilmiştir. Akgül ve Kaptı, (2010:80) politika süreç analizini, bir kamu politikasını, aşamalar halinde değerlendirerek analiz etme yöntemi olarak tanımlamaktadırlar. Buna göre politika süreci analizi şu modele göre işlemekte/uygulanmaktadır:

Politika Süreç Analizi Modeli



Kaynak: Akgül ve Kaptı, 2010:80

Bu çalışmada da çocuk işçiliği ile mücadele politikası, yukarıda yer verilen süreç analizi yöntemi kullanılarak analiz edilecektir.

Çocuk İşçiliği Politikası Analizinin Aşamaları

Bu bölümde Türkiye’de çocuk işçilikle mücadele politikalarının gündeme gelişi, formüle edilişi, kanunlaştırma ve uygulama süreçlerinin seyri ele alınacak ve son olarak politika sürecinin değerlendirmesi yapılarak politika süreç analizi sonlandırılacaktır.

Gündeme Geliş

Osmanlı döneminde lonca tipi örgütlenme kapsamında usta-çırak ilişkisi içerisinde çocuk işçiliği yaygın olmakla birlikte, çocuk emeği ağırlıklı olarak tarımsal üretimde kullanılmıştır. 1927 sanayi sayımında 14 yaşından küçük çocuk işçi oranı %15,42 olarak tespit edilmiştir. İkinci Dünya Savaşı döneminde başlayan İş Mükellefiyeti Uygulaması ile özellikle madenlerde çalışan çocuk sayısında çarpıcı bir sıçrama

olmuş, 1955'ten itibaren, çocuk işçi sayısında radikal bir düşüş gerçekleşmiştir (Makal, 2007: 338-344). 1947 yılında Türkiye'deki farklı illerde incelemeler yapan T.B.M. M. Çalışma Komisyonu Raporu'nda farklı sektörlerde çok sayıda çocuğun, çok ağır koşullarda çalıştığı kaydedilmiştir (Makal, 2007: 358). Nitekim T.B.M.M. Çalışma Komisyonu üyesi Hulusi Oral çocuk işçilerin durumunu şöyle özetlemiştir: *"KİT'lerde işçinin okşandığı, tatmin edildiği görülüyor. Fakat serbest akıdle hususi müesseselerde çalışan işçilerin ezildiğini görüyoruz... Çakmakçılar'da bir bakır atölyesinde çalışan çocukların yaşı 15'i geçmiyor. İşleri ağırdı. Yüzleri yemyeşil olmuştu. Kaç saat çalıştırıldıklarını Allah bilir. Hasköy'de bir cam imalathanesinde 8-10 yaş arasındaki çocukların kızgın ateş karşısında çalıştırıldıklarını ve bir iskelet haline geldiklerini gördük... Hususi şabıslara ait mensucat fabrikalarından çoğunun birer istismar yuvası olduklarını gördük."* (Özveri, 2015:50)

Türkiye'de sanayi üretiminin önem kazanmaya başladığı 1930 sonrası dönem, aynı zamanda uluslararası alanda çocuk işçiliğine karşı bir takım önlemler alınmaya başlandığı ve bu konuda uluslararası standartların geliştirildiği bir dönem olduğundan, sanayi üretiminde çocuk işçiliği belki İngiltere'de sanayi devrimi dönemindeki denli yakıcı bir sorun olarak öne çıkmamış, ancak ülkemizde de her zaman çocuk işçiliği problemi yaşanagelmiştir. Yasal örneklere bakıldığında erken cumhuriyet döneminde çocuk işçiliği ile ilgili pek çok farklı Yasada (Umumi Hıfzıssıha Yasası, Polis Vazife ve Salahiyet Yasası gibi) asgari yaş koşuluna düzenlemelerin yapıldığı görülse de, çocuk işçiliği kavramının bir sorun olarak Türkiye'nin gündemine gelmesi, 1979 yılının UNICEF tarafından Dünya Çocuk Yılı ilan edilmesiyle olmuştur (Fişek Enstitüsü, 2002). Böylece Dünya Çocuk Yılı hatıra parası bastıran ve 23 Nisan TRT Çocuk Şenlikleri'nin ilkinin gerçekleştiren Türkiye, aynı zamanda çocuk işçiliği sorununu da tartışmaya başlamıştır.

1992 yılında Türkiye'nin ILO Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimlerinin Önlenmesi Uluslararası Programı'na (IPEC) dahil olmasıyla, çocuk işçilikle mücadele pek çok kamu makamının gündemine gelmiş ve istihdamın yanı sıra eğitim, sağlık, tarım gibi farklı kamu politikası gündemlerinde yer almaya başlamıştır.

1990'lı yıllara ülkenin doğusundan batısına yönelen zorunlu göç dalgası damgasını vurmuştur. Bu göç, beraberinde sokakta yaşayan ve çalışan göçmen çocuklar sorununu getirmiştir. Tarımda ve sanayide çalışan çocukların koşulları da son derece zor olmasına ve acil önlemleri gerekli kılmasına karşın, sokakta çalışan çocuklar yerli nüfusun ve turistlerin gündelik hayat içinde sürekli karşılaştığı bir sorun alanı olarak gerek medyanın gerek siyasi partilerin gündeminde daha çok yer bulmuştur.

Formüle Ediliş

1992 yılında ILO tarafından Brezilya, Hindistan, Endonezya, Kenya, Tayland ve Türkiye'de IPEC programı başlatılmış, daha sonra katılımcı ülke sayısı artmıştır. Program bir sac ayağı biçiminde kamu, gönüllü kuruluşlar ve işçi ve işveren örgütleri, eğitimciler, basın, aileler, çocuklar gibi pek çok katılımcı grubuyla

yürütülmüştür. ILO/ IPEC'in uzun vadeli asıl hedefi, çocuk işçiliğine son verilmesi, kısa ve orta vadeli hedefi ise çocukların korunması ve çalışma koşullarının iyileştirilmesidir (ILO, 2013). IPEC programı kapsamında, ÇSGB, MEB; EGM gibi kamu kurumları, DİSK, HAK-İŞ, TÜRK-İŞ, TİSK, TESK gibi işçi-işveren ve esnaf kuruluşları, Fişek Enstitüsü, Türkiye Kalkınma Vakfı, Sosyal Hizmetler Derneği gibi STK'larla ortak, 100'den fazla proje gerçekleştirilmiştir (Günöz, 2007:68 vd.).

2002 yılında “Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi İçin Zamana Bağlı Politika ve Program Çerçevesi” hazırlıkları başlamış ve 2005 yılında yayınlanmıştır. Bu belgede, ILO-IPEC programı kapsamında Türkiye'nin hangi öncelikli sektörlerde zamana bağlı programları uygulayacağı anlatılmıştır. Kamu kurumları, sendikalar ve sivil toplum örgütlerinin nasıl bir örgütlenme yapısı içinde çalışacakları belirlenmiştir. Bu belgede sokakta çalışan, KOBİ'lerde ağır ve tehlikeli işlerde çalışan, tarımda gezici ve geçici işlerde ücretli çalışanlar hedef grup olarak belirlenmiştir. Buna karşın başta sanayide çalışan çocuklar olmak üzere, tarımda ve evde çalışan çocuklara yönelik önlemler sokak çocuklarına yönelik önlemlerin gerisinde kalmıştır (Fişek Enstitüsü, 2002). Sokakta çalışan çocuklar o denli görünür olmuştur ki, 2004 yılında “Çocukları Sokağa Düşüren Nedenlerle Sokak Çocuklarının Sorunlarının Araştırılarak Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Meclis Araştırması Komisyonu” kurulmuştur (T.B.M.M., 2005). Komisyon, Gaziantep, Kahramanmaraş, İstanbul, Diyarbakır, Şanlıurfa, Adana, Mersin, Ankara ve İzmir'de incelemelerde bulunmuştur. Komisyon raporunda söz konusu illerde sokakta çalışan/yaşayan çocuklarla ilgili veriler toplanmış, yürütülmekte olan projeler derlenmiş ve çözüm önerileri ortaya konmuştur.

Çocuk işçiliği sorunu 2017-2019 Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planlarında da kendisine yer bulmuştur. Eylem Planı hedefleri arasında, “2023 yılında özellikle sanayide ağır ve tehlikeli işlerde, sokakta ve mevsimlik gezici geçici tarımda gerçekleşen çocuk işçiliğinin en kötü biçimleri tamamen ortadan kaldırılacağı, diğer alanlarda çocuk işçiliğinin ise % 2'nin altına düşürülmesi” hedefi yer almıştır. Ayrıca Çocuk İşçiliği ile Mücadele Ulusal Programı'nın etkin bir şekilde uygulanması gerektiğine dikkat çekilmiştir (ÇSGB, 2017).

Son olarak 2017- 2023 dönemini kapsayan Çocuk İşçiliğiyle Mücadele Ulusal Programı çıkarılmış ve 2018 yılı çocuk işçilikle mücadele yılı ilan edilmiştir. Programda sokakta çalışan, küçük ve orta ölçekli işletmelerde ağır ve tehlikeli işlerde çalışan ve tarımda aile işleri dışında, ücret karşılığı gezici ve geçici tarım işlerinde çalışan çocuklar öncelikli hedef grup olarak belirlenmiştir. Aynı zamanda Çocuk İşçiliğiyle Mücadele Eylem Planı ile kurumların çocuk işçiliği ile mücadele sürecindeki görev ve sorumlulukları tanımlanmıştır. Ulusal Politika ve hedefler arasında hukuki düzenlemeler ile mevzuatın uygulanması ve güncellenmesi, mevcut kurumsal yapıların güçlendirilmesi ve yeni kurumsal yapıların oluşturulması, farkındalığın artırılması, sosyal tarafların ve toplumun katılımının sağlanması, eğitim ve iyileştirme, yoksulluğun giderilmesi ile sosyal koruma ve sosyal güvenlik ağının

genişletilmesi sayılmıştır. Çocuk İşçiliği ile Mücadele Ulusal Programı'nın ekindeki eylem planı üzerinden izlenmesi için "Çocuk İşçiliği ile Mücadele İzleme ve Değerlendirme Kurulu" görevli kılınmıştır. 2018/3 Başbakanlık Genelgesi ile Kurulun, Çalışma Genel Müdürü başkanlığında Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda iki kere gerçekleştirilecek Kurul toplantıları vasıtasıyla izlenip ve değerlendirilmesi öngörülmüştür. Temmuz ayında Kurul, 3. Toplantısını gerçekleştirmiştir.

1992 yılından itibaren IPEC projesi ile formüle edilmeye başlanan çocuk işçilikle mücadele politika metinlerinin benzer bir dizgede olduğu ve çocukların eğitime erişimi, sosyal koruma mekanizmaları ve yoksullukla mücadele politikalarına yaslandığı görülmektedir.

Yasalaştırma

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk Anayasası olan 1924 Anayasası'nda çalışan çocuklara ilişkin bir düzenleme yer almamıştır. Aynı biçimde 1926 tarihli Borçlar Yasası da çalışan çocukları koruyucu bir düzenlemeye yer vermemiş, yalnızca 318. Maddesi'nde Çıraklık Mukavelesini düzenlemiştir. Erken cumhuriyet döneminde çocuk işçiliğin önlenmesine dair en önemli yasal adım Umumi Hıfzıssıhha Yasası'dır. Söz konusu yasanın 173-180. Maddelerinde işçi sağlığına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bunlar arasında "*on iki yaşından aşağı bütün çocukların fabrika ve imalathane gibi her türlü sanat müesseseleri ile maden işlerinde amele ve çırak olarak istibdamını*" ve *12-16 yaş arası kız ve erkek çocukların günde en çok 8 saat çalıştırılabilmelerini fakat gece saatlerinde çalışmayacaklarını* düzenleyen maddeler son derece önemlidir. Ancak, o dönemde yasanın uygulanmasını denetleyecek bir özel teftiş kurumunun bulunmaması, yasanın tamamıyla uygulanabilme şansını azaltmıştır (Demir, 2012:559). 1936 tarihli, 3008 Sayılı ilk İş Yasası, 12, 12-16 ve 16- 18 yaşındaki çocuk işçiler için farklı koruma mekanizmaları öngörmüştür: "*16 yaşı doldurmamış olan çocukların, her hangi işte olursa olsun, günde sekiz saatten fazla çalıştırılmaları yasaktır. Bunlardan ilk mektebe devam edenlerin, iş saatleri mektep saatlerine mâni olmayacak şekilde tanzim olunur ve ders saatleri sekiz saatlik çalışma müddetinin içinde sayılır. Ayrıca yer altında veya su altında çalışılacak işlerde, 18 yaşı doldurmamış erkek çocukların veya istisnasız her yaştaki kız ve kadınların çalıştırılmaları yasaktır. Sanayi işlerinde 18 yaşı doldurmamış erkek çocuklarla her yaştaki kız ve kadınların gece çalıştığı bazı sanayi işlerinde, 16'dan yukarı yaştaki kız ve erkek çocuklarla daha büyük kadın işçilerin gece çalıştırılmalarına izin verebilir. 12'den 18 yaşa kadar (18 yaşındakiler dahil) çocukların her hangi bir işe alınmalarından önce müessese doktoruna ve bunun bulunmadığı yerlerde Hükümet ve belediye doktorlarına muayene ettirilerek yapacakları işin mahiyet ve şartlarına göre bünyelerinin dayanıklı olduğunun raporla tespit ettirilmesi mecburidir.*" Yasa ile çocuk işçi çalıştırmaya ilişkin düzenlemelere uygun davranmayan işverenler için yaptırımlar da düzenlenmiştir. Her ne kadar yasa metninde Umumi Hıfzıssıhha Yasası ile düzenlenen 12 yaş sınırının korunuyor olduğu anlaşılrsa da, Yasanın hiçbir yerinde 12 yaş altındaki çocukların çalışmasını açık ve kesin bir biçimde yasaklayan bir

hükme rastlanmamaktadır (Makal, 2007: 332). 1940 yılına gelindiğinde ise Milli Koruma Yasası ile İş Yasası'ndaki çocukları koruyucu yasal düzenlemeler askıya alınmıştır. İkinci Dünya Savaşı nedeniyle erkek işgücünün önemli bir bölümü silah altına alınmış, işgücünde meydana gelen azalma çocuk ve kadın istihdamıyla kapatılmaya çalışılmıştır (Makal, 2010:24). Bu ihtiyacı giderecek ve üretimin devamlılığını sağlayacak temel mekanizmalardan birisi ise, Milli Korunma Yasası ve iş mükellefiyeti uygulaması olmuştur (Zorlu, 2014:131). 22 Şubat 1941 tarihinde “16 yaşından yukarı erkek çocukların maden işlerinde çalıştırılabilecekleri karara bağlanmış ve iş mükellefiyeti uygulaması ile çok sayıda çocuk madenlerde çalışmaya başlamıştır. 12 yaşından yukarı kız ve erkek çocukların da dokuma sanayiinde gece ve gündüz postalarında çalışabilecekleri düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme, 2. Dünya Savaşının bitiminden çok uzun süre sonra, ancak 1959 yılında yürürlükten kalkmıştır (Makal, 2007: 336). Bu düzenlemenin kaldırılmasından kısa bir süre sonra çıkarılan 1961 Anayasası'nda “çocuklar ve gençler, özel olarak korunur” ilkesine yer verilmiştir. Ancak çocuk işçiliğine dair bir düzenleme yer almamıştır.

1971 tarihli 1475 sayılı İş Yasası ilk yürürlüğe girdiğinde Umumi Hıfzıssıha Yasası'nın 12 yaş olarak düzenlediği asgari yaş koşuluna bağlı kalmıştır. Yasada, 16 yaşını doldurmamış çocukların günde 8 saatten fazla çalıştırılması yasaklanmıştır. Sanayiye ait işlerde 18 yaşını doldurmamış erkek çocuklarla her yaştaki kadınların gece çalıştırılmayacakları ve 16 yaşını doldurmamış çocukların ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılmayacağı da düzenlenmiştir. 12 den 18 yaşına kadar çocukların herhangi bir işe alınmalarından önce; muayene ettirilerek işin niteliğine ve şartlarına göre vücut yapılarının dayanıklı olduğunun raporla belirtilmesi ve bunların 18 yaşını dolduruncaya kadar en az her altı ayda bir aynı şekilde doktor muayenesinden geçirilerek bu işte çalışmaya devamlarında bir sakınca olup olmadığının kontrol ettirilmesi ve bütün bu raporların işyerinde muhafaza ettirilerek yetkili memurların isteği üzerine kendilerine gösterilmesi zorunlu kılınmıştır. Ancak 1983 yılında sözü edilen yasanın 67. Maddesinde yapılan değişikliklerle çalışmak için gerekli asgari yaş koşulu 12 yaşından 15 yaşına yükseltilmiştir. Ancak, “*çocukların sağlık ve gelişmelerine, okul veya meslekî eğitim ve mesleğe yöneltme programlarına devamlarına yabut öğrenimden faydalanma kabiliyetlerine zarar vermeyecek nitelikteki hafif işlerde 13 yaşını doldurmuş çocukların çalıştırılmaları*” mümkün kılınmıştır.

1982 Anayasası'nda “*kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmaz. Küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar.*” maddesi ile doğrudan çocuk işçiliği ilişkin bir düzenleme yapılmıştır.

Türkiye'nin askeri müdahale sonrası demokratikleşme çabalarını uluslararası kamuoyuna duyurma çabasında olduğu 1990'lı yıllarda art arda çocuk işçiliğine dair ILO sözleşmelerini imzaladığı görülmektedir. 123 Sayılı Asgari Yaş (Yeraltı İşleri) Sözleşmesi 1991 yılında, 59 Sayılı Asgari Yaş (Sanayi) Sözleşmesi 1993 yılında, 138 Sayılı Asgari Yaş Sözleşmesi 1998 yılında Türkiye tarafından kabul edilmiştir.

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Yasası'nda 1997 yılında yapılan değişiklikle sekiz yıllık kesintisiz zorunlu ilköğretim uygulamasına geçilmesi ILO/IPEC Projesi kapsamında yürütülen çocuk işçilikle mücadele sürecine önemli bir katkı sunmuştur. İlköğretim ve Eğitim Yasası'nın 3. Maddesinde, ilköğretim çağıının 6-14 yaş arası çocukları kapsadığını ve bu çağın çocuğun 5 yaşını bitirdiği eylül ayının sonunda başlayarak, 14 yaşını bitirip 15 yaşına girdiği yılın öğretim dönemi sonunda biteceğini belirtmiştir. Ayrıca durumu uygun bulunan köylerde ilköğretim bölge okulları ve bunlara bağlı pansiyonlar ve gruplaştırmaların mümkün olmadığı yerlerde ise yatılı ilköğretim bölge okulları veya gezici okullar açılabilceği düzenlenmiştir.10. maddede ise, bir köy halkının, iş ve üretim hayatının gereği olarak veya olağanüstü sebeplerle yayla, otlak ve bağ gibi yerlere taşındığında köy okulunun da, köy halkıyla birlikte göçecek şekilde düzenlenmiş olması gerektiğine yer verilmiştir. Söz konusu düzenlemeler, mevsimlik gezici ve geçici tarım işçisi hanelerdeki çocukların -ki bu çocuklar da çoğunlukla ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilmektedirler- eğitimlerine devam edebilmeleri için son derece önemlidir.

Türkiye 2001 yılında 182 Sayılı En Kötü Biçimlerdeki Çocuk İşçiliğinin Yasaklanması ve Ortadan Kaldırılmasına İlişkin ILO Acil Eylem Sözleşmesi'ni kabul etmiştir.

Türkiye'nin çocuk işçilikle ilgili temel yasal düzenlemesi denebilecek bir düzenleme, 2003 yılında 4857 Sayılı İş Yasası'nın 71. Maddesi ile şu biçimde yapılmıştır: “Onbeş yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılması yasaktır. Ancak, ondört yaşını doldurmuş ve ilköğretimi tamamlamış olan çocuklar, bedensel, zihinsel ve ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin okullarına devamına engel olmayacak hafif işlerde çalıştırılabilirler.” Bunun dışında, aynı yasada, çocukların yer ve su altında çalıştırılma yasağı, gece çalıştırma yasağı, ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırma yasağı, 18 yaşından küçük işçiler için rapor, yıllık ücretli izin, öğrenim hakkının korunması gibi muhtelif düzenlemeler de vardır. 23 Nisan 2015'te çıkarılan 6640 sayılı torba yasanın 4857 sayılı İş Yasası 71. Maddesinde yaptığı değişiklikle çocukların reklam, dizi, sinema, tiyatro vb kültür ve sanat işlerinde istihdam edilme koşulları ilk defa düzenlenmiştir. Yeni yasayla da on beş yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılma yasağı korunmuştur. On dört yaşını doldurmamış çocukların, bedensel, zihinsel, sosyal ve ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin okullarına devamına engel olmayacak **sanat, kültür ve reklam faaliyetlerinde** yazılı sözleşme yapmak ve her bir faaliyet için ayrı izin almak şartıyla çalıştırılabilecekleri düzenlenmiştir. Ayrıca sanat, kültür ve reklam faaliyetlerinde çalışacak çocukların çalışma süreleri de bu yasayla düzenlenmiştir.

2004 yılında Çocuk ve Genç İşçilerin Çalıştırılma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmeliğe göre, *çocuk ve genç işçiler, okula devam edenlerin okula devamları ile okuldaki başarılarına ve mesleki eğitime katılmalarına engel olmayacak işlerde çalıştırılabilirler. Temel eğitimini tamamlamış ve okula gitmeyen çocukların çalışma saatleri günde yedi ve haftada otuzbeş saatten fazla olamaz. Ancak, 15 yaşını tamamlamış çocuklar için bu süre günde sekiz ve haftada kırk saate kadar artırılabilir. Çocuk ve genç*

işçilerin günlük çalışma süreleri, yirmidört saatlik zaman diliminde, kesintisiz on dört saat dinlenme süresi dikkate alınarak uygulanır. Okula devam eden çocukların eğitim dönemindeki çalışma süreleri, eğitim saatleri dışında olmak üzere, en fazla günde iki saat ve haftada on saat olabilir. Çocuk ve genç işçilerin hafta tatili izinleri kesintisiz kırk saatten az olamaz. Ayrıca hafta tatili ücreti bir iş karşılığı olmaksızın ödenir. Çocuk ve genç işçilere verilecek yıllık ücretli izin süresi 20 günden az olamaz. Çocuk ve genç işçileri; çocuklara karşı işlenmiş suçlardan hüküm giyen, yüz kızartıcı suçlardan hüküm giymiş olan işveren veya işveren vekilleri çalıştıramazlar. Ayrıca çocuk işçilerin çalışmasına izin verilen hafif işler, genç işçilerin çalışmasına izin verilen işler ve 18 yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçiler bakımından yasak olan işler yönetmelik ekinde ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Yönetmelikte 2013 ve 2017 yıllarında kısmi düzenlemeler yapılmıştır. Öte yandan 6640 Sayılı Yasa ile sanat, kültür ve reklam faaliyetlerinin kapsamı, bu faaliyetlerde çalışacak çocuklara çalışma izni verilmesi, yaş grupları ve faaliyet türlerine göre çalışma ve dinlenme süreleri ile çalışma ortamı ve şartları, ücretin ödenmesine ilişkin usul ve esaslar ile diğer hususların çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği ifade edilmişse de, taslak yönetmelik hazırlanmış ancak geçen uzun zamana rağmen halen çıkarılamamıştır.

Doğrudan çocuk işçilikle ilgili bir düzenleme olmamakla birlikte, çocuk işçilikle ilgili olumsuz etkileri halen tartışılan önemli bir yasal düzenleme de 2012 yılında yürürlüğe giren, 6287 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile zorunlu eğitim süresinin 8 yıldan 12 yıla çıkarılmasıdır. 4+4+4 eğitim sistemi biçiminde ifade edilen bu yeni sisteminde mecburi ilköğretim çağı 6-13 yaş grubundaki çocukları kapsamaktadır. Bu çağ çocuğun 5 yaşını bitirdiği yılın eylül ayı sonunda başlayıp, 13 yaşını bitirip 14 yaşına girdiği yılın öğretim yılı sonunda sona ermektedir. Ne var ki, bu düzenleme ile ilköğretimi tamamlayan çocukların ortaöğretimi dışarıdan tamamlamasına olanak tanınması ile zorunlu eğitimin “kesintisiz” olmaktan çıkarılması ve zorunlu ilköğretim çağının 14’ten 13’e indirilmesinin çocukların çalışma yaşamına katılımını artırıcı bir etki yapabileceği düşünülmüştür. Nitekim, Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Komitesi de Türkiye’ye zorunlu eğitimi tamamlama yaşı ile asgari çalışma yaşının aynı belirlenmesi yönünde tavsiyede bulunmuştur (Lordoğlu, 2017: 22). 27 Haziran 2019 tarihinde 7180 sayılı Yasa ile yapılan değişiklik ile söz konusu madde Mecburi “ilköğretim çağı, 6-14 yaş grubundaki çocukları kapsar” biçiminde yeniden düzenlenmiştir.

Türkiye’de çocuk işçilerin önemli bölümü Uluslararası Çalışma Örgütü’nün çocuk işçiliğinin “en kötü biçimlerinden biri” olarak tanımladığı mevsimlik gezici tarımda çalışmaktadır¹. TÜİK (2012) verileri de 2006 yılındaki araştırmadan 2012 yılındaki araştırmaya kadar geçen sürede tarım işkolunda ve kırsal alanda çalışan çocuk sayısının artışı belgelenmektedir. 6-14 yaş arasındaki erkek çocukların kırsal istihdamı çarpıcı biçimde yüksekken, kentsel çocuk işçiliğinde bir düşüş olduğu görülmektedir. Bu verilere göre, tarım işkolundaki çocuk işçiliği daha yüksek düzeydedir. Bunlar arasında ise en kırılgan grubu, mevsimlik gezici tarım işçisi

¹ <https://www.hayatadestek.org/cocuk-koruma>.

çocuklar oluşturmaktadır. Ayrıca çok sayıda Suriyeli çocuk da, aileleriyle birlikte mevsimlik gezici tarım işçisi olarak çalışmaya başlamıştır. Suriyeli çocukların da Türkiyeli çocuklarla benzer kırılğan koşulları paylaştıkları Dedeoğlu (2018) tarafından yapılan saha çalışmalarıyla ortaya konmuştur. Mevsimlik gezici tarımda çalışan çocuklara ilişkin düzenlemeler içeren çok sayıda genelge yayınlanmıştır. Dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan 2010/6 sayılı “Mevsimlik Gezici Tarım İşçilerinin Çalışma ve Sosyal Hayatlarının İyileştirilmesi” konulu Başbakanlık Genelgesi 24 Mart 2010 tarihinde yayımlanmıştır. Genelge kapsamında T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Mevsimlik Gezici Tarım İşçilerinin Çalışma Ve Sosyal Hayatlarının İyileştirilmesi Stratejisi Ve Eylem Planı da hazırlanmıştır ve Bakanlık bünyesinde “Mevsimlik Gezici Tarım İşçileri İzleme Kurulu” oluşturulmuştur. Eylem Planı hedeflerinden biri Mevsimlik gezici tarım işçilerinin, özellikle çocukları olmak üzere aile üyelerinin çalışma ve sosyal hayatlarının iyileştirilmesidir. Söz konusu genelgenin yayınlanmasının ardından henüz bir yıl geçmişken, 20 Nisan 2011’de MEB İlköğretim Genel Müdürlüğü’nün 2011/25 sayılı Mevsimlik Tarım İşçisi Çocuklarının Eğitimleri İle İlgili Genelgesi ile mevsimlik gezici tarım işçisi çocuklarının eğitime erişimlerinin sağlanması konusunda çok sayıda düzenleme yapılmıştır. 2012 yılında ise çocuk işçiliğinin önlenmesi ve mevsimlik tarım işçisi ailelerin çocuklarının eğitimlerine devamlarının sağlanması amacıyla dönemin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi Hakkında Genelgesi (2012/20) çıkarılmıştır. Daha sonra yine Milli Eğitim Bakanlığı tarafından, 21 Mart 2016 tarihli 2016/5 sayılı Mevsimlik Tarım İşçileri ile Göçer ve Yarı Göçer Ailelerin Çocuklarının Eğitime Erişimi Genelgesi yayınlanmıştır. Bu genelgeyi 2017/6 Sayılı Mevsimlik Tarım İşçileri Başbakanlık Genelgesi takip etmiştir.

Söz Konusu Genelgeler ve genelge hükümleri gereğince hayata geçirilen proje ve eylem planlarının hemen hepsinin odağında Mevsimlik gezici tarım işçilerinin zorunlu eğitim çağında olan ancak eğitimden uzak kalan çocuklarının yatılı bölge okulları, taşınabilir eğitim veya mobil okullar vasıtasıyla eğitim hizmetlerine ulaşmalarını sağlamak, nakdi ve çocukların okul kıyafetleri, kırtasiye vb. gereksinimlerini içeren aynı sosyal yardımların sağlanması, mevsimlik gezici tarım işçisi olarak çalışan ailelerin çocuklarının okul devam durumlarının izlenebilmesi için yapılacakları içeren düzenlemeler bulunmaktadır.

Yukarıda sayılan düzenlemelerden anlaşılacağı gibi, Türkiye’de çocuk işçiliğini önlemeye dönük çok sayıda yasal adım atılmıştır. Söz konusu düzenlemeler genel olarak evrensel hukuk normlarıyla da uyumludur. Ne var ki sayılan yasal düzenlemeler yeterli düzeyde uygulamaya geçirilememiş ve çocuk işçilikle mücadele başarıya ulaşamamıştır.

Uygulama

Çeşitli Yasa ve sair düzenlemelerde çocuklarla ilgili özel koruma hükümleri getirilmesi, asgari çalışma yaşının düzenlenmesi, çocukların tehlikeli işlerde

çalışmasının yasaklanması gibi önemli düzenlemeler yanında, yukarıda da belirtildiği üzere özellikle 1979 Dünya Çocuk Yılı gündeminden itibaren Türkiye, çocuk işçiliği konusunda daha aktif bir mücadeleye başlamıştır. Çocuk işçiliğinin azaltılması yönünde ILO ile büyük bir işbirliğine gidilmiş, IPEC programının uygulandığı dönemde kamu kuruluşları ve diğer kuruluşların aktif katkıları mümkün olmuştur. 1992 yılında, çocuk işçiliği konusunda mücadele veren kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak ve ilgili konuda çalışmalar yürütmek üzere Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü bünyesinde Çalışan Çocuklar Birimi kurulmuştur. Çalışan Çocuklar Birimi kilit personeli, üst yöneticilerin değişmesi ile birlikte sıkça değişmiştir. Birimin ismi, 2008 yılında Çalışan Çocuklar Dairesi olarak değiştirilmiştir. 2010 yılında yapılan revizyonda Çalışma Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak Dezavantajlı Gruplar Daire Başkanlığı kurulmuş ve Çalışan Çocuklar Dairesi de Çalışan Çocuklar Subesi Müdürlüğü ismi adı altında bu daire başkanlığına bağlanmıştır (Kayhan, 2012: 190). Son teşkilatlanma düzenlemeleri ile birlikte söz konusu birim, Çocuk İşçiliği ile Mücadele Şubesi adıyla, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü İstihdam Politikaları Daire Başkanlığı'na bağlı bir şube müdürlüğü olarak hizmet vermektedir. Görüldüğü gibi, çocuk işçilikle mücadele politikalarını üretmek, yönetmek ve ilgili projeleri koordine etmekle sorumlu birim, gerek teşkilat yapısı, gerek ilgili personel açısından sürekli bir değişime uğramıştır. Bu sık değişiklik, Bakanlık düzeyinde sürekli ve kesintisiz bir mücadele sürdürülmesini olumsuz biçimde etkilemiştir.

Gerek IPEC programı ve bu program kapsamındaki projeler, gerekse yasal düzenlemeler, çocuk işçiliği konusunda bilinç oluşturulması ve öncelikle çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerinin ortadan kaldırılması açısından bir ölçüde başarı sağlamıştır. TÜİK verileri, 2006 yılına gelinceye dek sağlanan başarıyı açık biçimde göstermektedir. 2006 yılına kadar farklı pilot illerde çalışan çocukları hedefleyen çok sayıda proje hayata geçmiştir. Ne var ki, çocuk işçilikle mücadele, tüm illerde, eğitimden tarım politikasına kadar tüm politika alanlarına entegre edilemediği için, etkileri yalnızca projeye katılan hedef gruplarla sınırlı kalmıştır. 2006 yılına kadar “Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimlerinin Ortadan Kaldırılması”, “Tarlardan Okula”, “Çocuk İşçiliği Konusunda Ulusal Kapasitenin Geliştirilmesi Doğrudan eylem Projesi” , Mobilya Sektöründe Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimlerinin Sona Erdirilmesi Projesi, Sokakta Çalışan Çocukların Eğitime Yönlendirilmesi Projesi; “Mevsimlik Gezici ve Geçici Tarım İşlerindeki en Kötü Biçimdeki Çocuk İşçiliğinin Eğitim Yoluyla Sona Erdirilmesi Projesi”, “Çocuk İşçiliğine Karşı Toplumsal İşbirliği Projesi”, “Çocuk İşçilerin Ailelerine Mesleki Eğitim Sağlanması Suretiyle Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimlerinin Ortadan Kaldırılması Projesi” gibi kamu ve sivil paydaşlarca yürütülen çok sayıda proje hayat bulmuştur. 6-14 yaş arası çocuklarda istihdama katılım oranı 1994 yılında %8,75, 1999 yılında %5,09, 2006

yılında %2,56, 2012 yılında %2,56 olarak gerçekleşmiştir². 1994 yılından 2006 yılına gelinceye kadar dramatik bir düşüş gözlenirken, 2006 yılından 2012 yılına kadar istihdama katılım oranında bir düşüş olmaması ve ekonomik faaliyetlerde istihdam edilen çocuk sayısında küçük de olsa bir artış gözlenmesi, 2006 yılı Haziran ayı itibarıyla IPEC programının sona ermiş olmasıyla açıklanabilir.

2005 yılında yayınlanan Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi İçin Zamana Bağlı Politika ve Program Çerçevesi'nde çocukların çalışma yaşamına girmesine karşı yoksullukla mücadele, eğitimin kalitesinin ve ulaşılabilirliğinin sağlanması, toplumsal bilincin artırılması gibi geniş kapsamlı tedbirlerle çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerinin 10 yıllık bir dönem (2005- 2015) içinde önlenmesi temel hedef olarak belirlenmiştir. 2005 yılı başından itibaren çocuk işçiliğinin yoğun olarak görüldüğü bir çok kentte projeler uygulamaya konulmuştur. Bu çerçevede öncelikli risk taşıyan yedi ilde il eylem komiteleri oluşturulmuştur (Kayhan, 2012: 192). Ancak söz konusu komiteler etkin biçimde işletilememiş ve 2015 yılına gelindiğinde Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi İçin Zamana Bağlı Politika ve Program Çerçevesi'nde belirlenen hedeflere ulaşamamıştır. Çerçeve program ile taahhüt edilen 2015 yılına kadar çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerini önlemeye dair yapılan çalışmaların iki yılda bir ILO'ya raporlanması gerekmektedir. Ne var ki, 2006 yılında Çocuk Emeginin Sona Erdirilmesi Uluslararası Programının Türkiye'de tamamlanmasından sonra diğer kurum ve kuruluşlar ile koordinasyon ve işbirliği etkinliğini yitirmiştir. Bakanlık tarafından talep edilen raporlara dahi kurumlardan yanıt almakta güçlükler yaşanmıştır. Projenin tamamlanmasının ardından çocuk işçilikle mücadeleyle ilgili taraflar arasında etkili bir işbirliği ve koordinasyon sürdürülememiştir (Namel ve Köleoğlu, 2012).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yürürlüğe koyduğu Mevsimlik Gezici Tarım İşçilerinin Çalışma ve Sosyal Hayatlarının İyileştirilmesi Projesi (METİP) ile toprak sahibi işverenlerin yükümlülükleri arasına girenler de dâhil olmak üzere, tüm hizmetler kamu kurumları ve kaynaklarıyla ele alınmaya çalışılmıştır. Ne var ki, mevsimlik tarım işlerinde çalışanların çalışma ilişkisinden kaynaklanan sorunlarını kamu eliyle çözümlenmesi mümkün olmamıştır. Öte yandan, fonksiyonel kılınan kurumlar ve kaynakların koordineli bir şekilde çalışmaları sağlanamamıştır (Keskin, 2017). METİP için 2014 yılında bütçe ayrılmamış, altyapısı METİP kapsamında oluşturulan hizmetler 2014 yılından itibaren Valilikler, Kaymakamlıklar, Belediye Başkanlıkları, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı gibi kurumlarca yürütülmeye başlanmıştır. Mevsimlik Tarım İşçilerinin Sorunlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu tutanaklarına göre, METİP kapsamında 2010 yılından bu yana Mevsimlik Gezici Tarım İşçileri İzleme Kurulu tarafından 38 ilde, 65 yerel proje desteklenmiştir. Projenin finansmanı için 2010 yılından itibaren mevsimlik gezici tarım işçileri için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bütçesine konulmuş

² TÜİK 1994 – 1999 - 2006 ve 2006-2012 çocuk işgücü anketinden derlenmiştir.

ödenekten 96 milyon 242 bin 21 Türk lirası harcama gerçekleştirilmiştir. İl özel idarelerinden yeterli düzeyde proje önerisi gelmeyince 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi'ne METİP'le ilgili bir ödenek konulmamıştır. İlgili Başbakanlık genelgesine göre, proje önerileri il özel idareleri kanalıyla sunulmakta ve yürütülmektedir. Ancak daha önce proje gerçekleştiren 38 şehrin önemli bölümünün daha sonra Büyükşehirlere dönüşmeleriyle, Bakanlığın il özel idareleri yerini alan yerel yönetimlere kaynak aktarması sorunlu bir hâle gelmiştir. Önceden kaynak aktarılan Ordu gibi kimi illerde örnek projeler yapıp başarılı sonuçlar alınırken, bazı projeler de başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Ancak İş Teftiş Kurulu'nun İl Özel İdarelerini denetleme yetkisi bulunmadığından, yürütülen METİP Projeleri kapsamında bütçelerinden nasıl ve nereye harcama yaptıklarını resmî olarak denetlemesi mümkün olmamış, denetim daha sonra Mülkiye Teftiş Kurulu aracılığıyla yapılmıştır (T.B.M.M., 2014). İlgili Meclis tutanaklarının da ortaya koyduğu üzere, mevsimlik göç sorunuyla projeler aracılığıyla mücadele, koordinasyon ve denetim sorununu beraberinde getirmekte, kayda değer başarı örneklerinin yanı sıra, başarısız sonuçlara da yol açabilmektedir. Her ne kadar çocuk işçiliğin yoğun olarak görüldüğü yerlerde retrospektif çalışmalara sahip değilsek de, aynı coğrafyada farklı tarihlerde gerçekleştirilen çalışmalar, yasal adımların sahada yeterli yansıma bulmadığı, halen çok sayıda çocuğun mevsimlik tarım işlerinde çalıştığı ve okuldan uzak kaldığı çocukların çalışma koşullarının benzer olduğunu ortaya koymaktadır. Örneğin Uyan Semerci ve Erdoğan (2017) tarafından Adana Karataş'ta gerçekleştirile çalışma, Çukurova Bölgesi'nde 18 yaş altı çocuk emeğinin tarımda halen yaygın bir biçimde görüldüğünü ve Kalkınma Atölyesi Kooperatifi'nin ILO ile beraber 2002-2003 yıllarında Adana Karataş'ta gerçekleştirdiği Tarımda En Kötü Biçimde Çocuk İşçiliği Temel Araştırması sonuçlarıyla karşılaştırıldığında (Karabıyık ve Tanır, 2003) 14 yıl sonra sahanın koşullarının hem ürünler, hem de sahadaki işçi ailelerin profilleri açısından farklılaşsa da çocuk işçilik sorununun sürdüğünü ve çocuklar başta olmak üzere çadır alanlarında yaşayanların halen en temel haklara erişim güçlülüklerinin devam ettiğini gözler önüne sermektedir.

Son olarak 2018 yılında, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Ankara Ofisi ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı³ (ÇSGB) işbirliğiyle "Çocuk İşçiliği ile Mücadele Deklarasyonu İmza Töreninde", 2018 yılı "Çocuk İşçiliği ile Mücadele Yılı" ilan edilmiştir. Çocuk işçiliğine son vermek amacıyla imzalanan deklarasyona ILO'nun yanı sıra 6 bakanlık ve 7 sosyal taraf imza koymuştur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı koordinasyonunda ilgili kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarının katkıları ile ILO'nun teknik desteğiyle hazırlanan deklarasyona Milli Eğitim, Kalkınma, Gençlik ve Spor, İçişleri ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlıklarının yanı sıra TÜRK-İŞ, HAK-İŞ, DİSK, TİSK, TOBB, TESK ve

³ Daha sonra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın birleşmesi sonucunda, ilgili bakanlığın adı Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak değişmiştir.

TZOB genel başkanları imza atmıştır (ILO, 2018). Ancak söz konusu imza töreninden sonra, imzacı tarafların çocuk işçiliği ile mücadeleyi politika süreçlerine entegre ettiklerini ve ana mücadele arenası haline getirdiklerini söylemek güçtür.

Görüldüğü gibi, yasalaştırma sürecindeki güçlü işleyişin, uygulamaya aynı güç ve kararlılıkla yansımaları söylemek güçtür. Analiz edilen kamu politikasının değerlendirilmesi aşağıdaki bölümde gerçekleştirilecektir.

Değerlendirme

Türkiye, 1930 yılında çıkarılan Umumi Hıfzıssıhha Yasası'ndan itibaren çocukların çalışmasına ilişkin asgari yaş koşulu ile çalışma koşullarını yasal olarak düzenlemeye başlamıştır. Evrensel normlara ve uluslararası sosyal politikanın gelişimine koşut olarak getirilen yasal düzenlemelerde asgari yaşın yükseldiği ve çocuk işçiliğinin önlenmesi amacıyla daha çok sınırlamaya yer verildiği görülmektedir. Ancak 1990'lara kadar söz konusu yasal düzenlemelerin uygulamaya aktarılabilmesi amacıyla atılan adımlar sınırlı kalmıştır. 1990'lı yıllar boyunca ilgili ILO sözleşmeleri imzalanmış, IPEC projesi yürütülmeye başlanmış, konuyla ilgili taraflar belirlenip kurumsal mekanizmalar oluşturulmuştur. IPEC Projesi'nin sona erdiği 2006 yılına kadar kararlılıkla yürütülen çocuk işçilikle mücadele süreci, projenin son bulmasıyla akamete uğramıştır. Proje süresince oluşturulan kurumsal yapıların bir bölümü işlevsizleşmiş, diğer bir bölümünün ise aralarındaki koordinasyon zayıflamıştır.

Mevsimlik gezici tarım işçilerinde çalışan çocukları koruma kapsamına kalan METİP Projesi de finansman ve koordinasyon sorunları nedeniyle beklenen başarıyı sağlayamamıştır. Göç, yoksulluk, tarımsal çözülme ve işsizlik sarmalında çocuk işçiliği sorunu devam etmektedir. Denetim eksikliği ve artan küresel rekabet, özellikle düşük katmadegerli, emek yoğun üretim alanlarında sermayedarların ucuz, esnek, sendikası çocukları çalıştırarak kar oranlarını artırma yoluna gitmelerine yol açmaktadır. Bu durum çok sayıda çocuğun kötü koşullarda, eğitimden uzak biçimde çalışmalarına, hatta kimi zaman iş kazalarına kurban gitmelerine yol açmaktadır. Yalnızca 2019'un ilk beş ayında 26 çocuk iş kazasında yaşamını kaybetmiştir (İSİG Meclisi, 2019).

2012 yılından sonra TÜİK tarafından 15 yaş altında çalışan çocuklara ilişkin veri toplanmaması, politika üretiminin önündeki temel engellerden biridir. Çocuk işçilik konusunda kamu eliyle sistemli, periyodik ve sürekli veri toplanmaması, pek çok sektörde çocukların çalışma koşullarından haberdar dahi olunmasına ve politika geliştirilmesine engel olmaktadır. Örneğin kültür, sanat ve reklam faaliyetlerinde çok sayıda çocuk çalışmaktadır. Özellikle de Türkiye'nin uluslararası alanda markalaştığı sektörlerden biri olan dizi sektöründe çok sayıda çocuğun çalıştığı bilinmektedir. Ancak bu alanda herhangi bir saha çalışması bulunmadığı gibi, gerekli yönetmelik de çıkarılmamıştır. Oyuncular Sendikası'nın bu alandaki tüm çabalarına rağmen, konuyla ilgili herhangi bir kamu politikası geliştirilmemektedir. Benzeri biçimde çıraklık, bir meslek eğitim alanından çok çocuk işçi istihdam alanı haline bürünmüştür. Çırak olarak çalışan çocukların resmi istatistikleri mevcut

olmakla birlikte, çırakların çalışma koşullarıyla ilgili son derece az çalışma mevcuttur. Çocuk işçilikle mücadele sürecinde, mesleki eğitim ve çıraklık kurumunun yeniden inşası son derece önemlidir ve çırakların eğitim ve çalışma koşullarının iyileştirilmesinin çocuk işçilikle mücadele politikasının ana eksenlerinden birini oluşturması gerektiği ortadadır. Öte yandan, Suriye'den yönelen kitlesel göç ile, göçmen çocuk istihdamı Türkiye için yeni sorun alanlarından biri halini almıştır. Ne var ki yerli çocuk işçi gibi göçmen çocuk işçi sayısı ve sektörel dağılımı da bilinmemektedir. Kuşkusuz bu sorun göç ve göçmen istihdamı politikasından ayrı düşünülemez.

Sonuç

Çok sayıda yasal düzenleme, eylem planı ve stratejik planın varlığına, ulusal ve uluslararası kuruluşlarca desteklenen çok sayıda projenin uygulanmasına karşın, bugüne dek çocuk işçiliği ile mücadele politikaları, yeterince etkili sonuçlar vermemiştir. Türkiye halen çocuk işçiliği sorunu olan bir ülke olma konumunu sürdürmektedir. Ne var ki, çalışan çocukların ülke genelindeki güncel istatistiki verileri bulunmamaktadır. Oysa, çalışan çocukların yaşa, bölgeye, sektöre dayalı ayrıntılı verilerine sahip olmak ve bunu yıldan yıla izlemek, uzun vadeli bir mücadele politikasının üretimi için son derece önemlidir. IPEC Projesi kapsamında çok sayıda önemli adım atılmış ve çalışan çocuk sayısı önemli düzeyde azaltılmışsa da, proje bittikten sonra, mücadele aynı kararlılık ve koordinasyon içinde sürdürülememiştir. Artan işsizlikle, eğitim istihdam arasındaki bağın zayıflaması ve eğitim giderilerindeki artış, pek çok yoksul hanede çocukların eğitimlerine yatırım yapmak yerine onları istihdama yönlendirmenin tercih edilmesine yol açmıştır.

Çocuk işçiliği ile mücadelenin çok taraflı ve çok katmanlı bir politikalar seti içinde değil, geçici finansman kaynaklarına dayalı projeler aracılığıyla sürdürülmesi, konuyla ilgili projelerin koordineli biçimde yürütülememesi, projeler sona erdiğinde sahadaki mücadelenin de sona ermesi, çocuk işçiliği ile mücadeleye yönelik ayrı bütçe kalemlerinin tahsis edilmemesi, TÜİK'in çocuk işçiliğiyle ilgili düzenli veri toplamaması, yüksek kayıtdışılığın devam etmesi, mücadeleyi zayıflatan başlıca unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çocuk işçiliğiyle mücadele politika süreç analizinin ortaya koyduğu gibi, bu konuda çok sayıda yasa, belge ve kurulun varlığı, önemli olmakla birlikte yeterli olmamaktadır. Çocuk işçilikle kalıcı bir mücadele için tarımda çözülmenin engellenmesi, kayıtdışılıkla ve işsizlikle mücadele edilmesi, kadın istihdamının artırılması, sosyal koruma sisteminin güçlendirilmesi, yoksulluğun önlenmesi, parasız, evrensel ve eşitlikçi bir eğitim sisteminin oluşturulması, eğitim istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, denetim sisteminin kuvvetlendirilmesi ve toplumsal farkındalığın artırılabilmesi gerekmektedir. Çünkü çocuk işçiliği, çok katmanlı bir sorundur ve diğer politika alanlarındaki mücadele kazanılmadıkça ve yoksulluk önlenmedikçe sürekli ve kalıcı bir başarı olanaklı görünmemektedir.

KAYNAKÇA:

- Akgül, A. ve Kaptı, A. (2010) **Türkiye’nin Uyuşturucu İle Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi**, Ankara: UTSAM.
- ÇSGB (2017) Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planları 2017-2019, http://www.uis.gov.tr/media/1442/eylem_planlari02.pdf.
- Çelik, Fatma Eda (2008) “Çalışma Alanı Olarak Kamu Politikası. Tarihsel ve Düşünsel Kökler Üzerine” **Amme İdaresi Dergisi**, 41(3), 41-72.
- Çevik, H. H. (1998) “Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, 31(2), Haziran 1998, 103-112.
- Dedeoğlu, S. (2018) (2018) Tarımsal Üretimde Göçmen İşçiler: Yoksulluk Nöbetinden Yoksulların Rekabetine’ **Çalışma ve Toplum**, No: 56, 37-67
- Dedeoğlu, S. (2018a) **‘Bir Yevmiye, Bir Yevmiyedir...’ Tarım Araçları ve Türkiye’de Tarımsal Üretimde Çocuk İşçiliği**, Ankara: Kalkınma Atölyesi.
- Demir, Fevzi (2012) “Çalışma Hayatında Çocukların Korunması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, (12) Özel Sayı, 547-577.
- Fisher, F. , Miller G.J., Sidney, M.S. (2007) **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**, Londra ve New York: CRC Press.
- Erdoğan, E., Uyan Semerci, P. (2018) “Illegality in the informal labour market: findings from pilot research on child labour in Istanbul”, *Research and Policy in Turkey*, 3(2), 138-154.
- Fişek Enstitüsü (2002) “Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi İçin Zamana Bağlı Politika ve Program Çerçevesi” Konusundaki Görüşümüz”, <http://www.fisek.org.tr/calismalar/cocuk-emegi/arastirmalar/cocuk-isciliginin-onlenmesi-icin-zamana-bagli-politika-ve-program-cercevesi-konusundaki-gorusumuz1/> (Son erişim tarihi :09.05.2019).
- Günöz, M. (2007) Türkiye’de Çocuk İşçiliği Sorunu ve Çözüm Önerileri, Ankara: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi).
- Hayata Destek Derneği (2016), **Mevsimlik Tarımda Çocuk İşçiliği**, http://hayatadestek.org/belge/BICOD_bulten2.pdf.
- ILO (2013), <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/areas/child.htm>, (Son erişim tarihi 03.05.2013).
- ILO (2017) **Global Estimates of Child Labour**, Geneve: ILO.
- ILO (2018) ILO ve ÇSGB İşbirliğiyle “Çocuk İşçiliğine Son” Seferberliği, http://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_618585/lang--tr/index.htm.

- İSİG Meclisi (2019) <http://guvenlicalisma.org/20029-cocuk-iscilik-artiyor-is-cinayetlerine-goz-yumuluyor-2019-yilinin-ilk>. (Son erişim tarihi:13.08.2019)
- Jenkins, W. (1978) **Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective**, New York: St Martin's Press.
- Johnston Miller, K., McTavish, D. (2013) **Making and Managing Public Policy**, London: Routledge.
- Karabıyık, B. E., Tanır, F. (2003) **Tarım Kesiminde En Kötü Biçimde Çalışan Çocuk İşçiliği Temel Araştırması (Adana İli-Karataş İlçesinde Pamuk Hasadında Çalışan Çocuklar Örneği) Raporu**, Ankara: ILO.
- Kayhan, N. (2012) "Çocuk İşçiliği, IPEC Deneyimi Işığında Sanayide Çalışan Çocukların Sorunları" **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, 4(1), 187-200.
- Keskin, D. (2017) **Yeni Düzenleme Mevsimlik Tarım İşçilerinin Sorununu Çözecek mi?**, <https://bianet.org/bianet/bianet/187272-yeni-duzenleme-mevsimlik-tarim-iscilerinin-sorununu-cozecek-mi>.(Son erişim tarihi: 13.08.2019)
- Lordoğlu, K. (2017), "Türkiye'de Çocuk İşçiliğine İlişkin Değerlendirmeve Saptamalar", **Mesleki Sağlık ve Güvenlik**,16 (62-63), 18-28.
- Lordoğlu, K., Etiler, N. (2014) "Batı Karadeniz Bölgesinde Mevsimlik Gezici Tarım İşçiliğinde Çalışan Çocuklar Üzerine Sınırlı Bir Araştırma", **Çalışma ve Toplum**, 2014 (2), 115-133.
- Lordoğlu, K, Aslan, M. (2018) "Görünmeyen Göçmen Çocukların İşçiliği: Türkiye'deki Suriyeli Çocuklar", **Çalışma ve Toplum**, 2018 (2), 715-731.
- Makal, A. (2007) **Ameleden İşçiye: Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları**, İstanbul: İletişim.
- Özveri, M. (2015) **İşçi Sağlığı, İş Güvenliği ve İş Cinayetleri**, İstanbul: Birleşik Metal- İş.
- Namal M.K., Köleoğlu Y. (2012), "Türkiye'de Çocuk İşçiliği İle Mücadele: 'Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi İçin Zamana Bağlı Politika Ve Program Çerçevesi (2005-2015)'" , 1. Ulusal Genç Sosyal Bilimciler Konferansı, Zonguldak, Türkiye, 6 Eylül 2012, https://www.academia.edu/5958099/T%C3%BCrkiye_de_%C3%87ocuk_%C4%B0%C5%9F%C3%A7ili%C4%9Fi_%C4%B0le_M%C3%BCcadele_%C3%87ocuk_%C4%B0%C5%9F%C3%A7ili%C4%9Finin_%C3%96nlenmesi_%C4%B0%C3%A7in_Zamana_Ba%C4%9Fl%C4%B1_Politika_Ve_Program_%C3%87er%C3%A7evesi_2005-2015 (Son erişim tarihi:15.08.2019).
- Sallan Gül, S., Türkmen, E., Kahya Nizam, Ö. (2019) "Türkiye'de Emegın En Savunmasız Hali: Şanlıurfa'da Suriyeli Mülteci Çocuk İşçi Olmak", **Çalışma ve Toplum**, 2019 (2), 917- 940.

- Tamzok, N. (2007) **Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü**, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- T.B.M.M. (2014) Mevsimlik Tarım İşçilerinin Sorunlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu,
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1179. (Son erişim tarihi 11.08.2019).
- T.B.M.M. (2005) Çocukları Sokağa Düşüren Nedenlerle Sokak Çocuklarının Sorunlarının Araştırılarak Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu,
<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss829.pdf> (Son erişim tarihi 11.08.2019).
- TÜİK, (2012) [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=26], (01.10.2012).
- TÜİK (2018) **İstatistiklerle Çocuk 2018**,
<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30708>
- Uyan Semerci, P., Erdoğan, E. (2017) **Ben Kendim Büyüdüm Demiyorum**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Williams, W. (1971) **Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies**, New York: American Elsevier Publications.
- Zorlu, M. (2014) “Milli Korunma Yasası Versus 3008 Sayılı İş Yasası: Emęi Denetim Altına Alan ve Sermaye Birikimini Destekleyen Bir Kanun”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, 4 (1), 119-145