

EĞİTİMDE “4+4+4 YASASI”; TASARI, YASALAŞMA VE UYGULAMA SÜREÇLERİNDE STK’LARIN KATILIMI

VAKA ANALİZİ



TÜSEV
Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı
Third Sector Foundation of Turkey

Eğitimde 4+4+4 adıyla bilinen yasa değişikliği toplumun tüm kesimlerinden bireyleri doğrudan etkileyen bir eğitim sistemi değişikliğine sebep olmuştur. Vaka analizi kapsamında, 4+4+4 yasa teklifinin tasarlanma ve kabul edilme aşamalarında sivil toplumun katılımı ve yasa teklifinin onaylanması sürecindeki etkileri kamu-STK ilişkileri açısından incelenmektedir.

Cumhuriyet’in kurulmasıyla birlikte ülkemizde zorunlu ve parasız hale getirilen ilköğretim o günden bu yana, okul mekânları, öğretim elemanlarının kapasite eksiklikleri ve gelişimine bağlı olarak farklı uygulamalara sahne olmuştur. 1997’de gerçekleşen 28 Şubat sürecinden önce, beş yıllık ilköğretim ve üç yıllık ortaokul şeklinde kademeli bir düzenlemeye sahip olan ilköğretim yapısı, 28 Şubat süreci ile birlikte gerçekleşen yasa değişikliğiyle sekiz yıllık kesintisiz ve zorunlu ilköğretim sistemi haline getirilmiş ve eğitim süreci farklı okul ve program türlerine ayrılmadan tek bir program üzerinden ilerlemiştir.

Temel eğitimin ortak ve kesintisiz olması uzun yıllar akademik açıdan tartışılıp değerlendirilmiş olmasına rağmen ancak 1997’de yürürlüğe girmiş ve 2012’ye kadar süren bu uygulamanın okullulaşma oranını önemli ölçüde artırdığı gözlenmiştir.¹ 1997 yılında gerçekleşen değişiklikle İmam Hatip Okullarının, Anadolu Liselerinin ve Meslek Liselerinin orta kısımları kapatılmış ve bu durum toplumsal tartışmalara yol açmıştır. Eğitim sisteminde gerçekleşen değişiklik toplumun farklı kesimlerinden olumlu ve olumsuz tepkiler almış olsa da, ilköğretimin

kesintisiz hale gelmesinin yıllar içinde özellikle kız çocuklarının okullulaşma oranını artırdığı gözlemlenmiştir. 2002 yılından bu yana tek başına iktidar olan AKP hükümeti sırasında Millî Eğitim Bakanlığı, sekiz yıllık kesintisiz eğitim sistemine erişimi güçlendirmiş ve okul öncesi eğitimi teşvik etmiştir.²

Zorunlu eğitimin kademeli hale gelmesi 2010 yılında gerçekleşen 18. Millî Eğitim Şûrası’nda alınan kararlar arasında yer almıştır. 18. Millî Eğitim Şûrası Kararları’nın “İlköğretim ve Ortaöğretimin Güçlendirilmesi, Ortaöğretime Erişimin Sağlanması” başlığı altında yer alan 2 numaralı kararla “zorunlu eğitimin 1 yıl okul öncesi eğitim, 4 yıl temel eğitim, 4 yıl yönlendirme ve ortaöğretime hazırlık eğitimi ve 4 yıl ortaöğretim olmak üzere öğrencilere farklı ortamlarda eğitim almaya fırsat verecek şekilde 13 yıl olarak düzenlenmesi” gerektiği belirtilmiştir.³ Dikkat çekici olan nokta eğitim sisteminin temeline yönelik önemli ve köklü değişikliklere işaret eden bu kararın⁴ kamuoyu ve sivil toplumun gündemine taşınmamış olmasıdır. Karardan ancak 1,5 yıl sonra, *İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi* 21 Şubat 2012’de TBMM Başkanlığı’na sunulmuş ve konu bu sayede gündeme getirilmiştir.

AK Parti grubu tarafından TBMM Başkanlığı’na sunulan *İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi* kapsamında, sekiz yıllık kesintisiz ilköğretim sisteminin, dörder yıllık üç kademe halinde on iki yıllık bir uygulamaya dönüştürülmesi öngörülmüştür. Kanun teklifinin içeriği ve gerekçe metni

¹ *İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi’ne İlişkin İnsan Hakları İlkeleri ve Bilimsel Bulgular Işığında Bir Değerlendirme*. Eğitim Reformu Girişimi. Erişim Tarihi: 22 Şubat 2012 http://erg.sabanciuniv.edu/sites/erg.sabanciuniv.edu/files/4%2B4_Eski_GerekceMetni_15032012.pdf

² 4+4+4: Bir Toplama Değişil, Çarp(ıt)ma İşlemi. Aytuğ Şaşmaz. <http://www.tr.boell.org/web/111-1367.html>

³ 18. Millî Eğitim Şûrası Kararları. Millî Eğitim Bakanlığı. http://ttkb.meb.gov.tr/dosyalar/suralar/18_sura.pdf

⁴ Millî Eğitim Şûrası ve kararlarda oy hakkına sahip katılımcı kompozisyonuna ilişkin değişikliklerle ilgili bilgi için Millî Eğitim Şûrası Yönetmeliği’ni inceleyebilirsiniz. http://mevzuat.meb.gov.tr/html/22398_0.html

meslek eğitimi yaşını geriye çekmiştir. Ayrıca eğitim sisteminde kademeler kesintili hale getirilmiş ve 5. sınıftan (ikinci kademe) itibaren çıraklık eğitimi veya açık öğretime devam edilmesine imkân sağlanmıştır.⁵ İmam Hatip ortaokullarının yeniden açılması ve öğrencilerin beşinci sınıfa kadar olan ilk kademededen sonra bu okullara devam edebilmelerine olanak sağlanması da teklif kapsamında gündeme getirilmiştir.

Eğitim alanında çalışan STK’lar, Kanun Teklifi’nin TBMM Başkanlığı’na iletilmesinin ardından yasa değişikliğinin gerçekleşmesi halinde meydana gelecek değişiklikleri olumlu ve olumsuz boyutlarıyla kamuoyuna açıklamış ve kanun teklifiyle ilgili derinlemesine tartışma başlatmıştır. Ayrıca teklife yönelik destek veya eleştirileri karar vericilere ileterek, teklifin yeniden gözden geçirilmesi ya da geri çekilmesini hedefleyen çalışmalar yürütmüşlerdir.

Kanun Teklifi’ne karşı tepkilerin ortak noktası kademeli sistemde ikinci kademededen itibaren açık öğretim seçeneğinin getirilmesiyle istismaların yolunun açılıyor olmasıdır. Yasa teklifi, çocuk işçiliği, çocuk gelinler, engelli çocukların ve kız çocuklarının örgün eğitimin dışında bırakılması gibi, özellikle eğitim, kadın ve çocuk hakları alanında çalışan STK’ların yıllardır mücadele ettiği konulardaki kazanımların kaybedileceğine dair endişe yaratmıştır. Bu nedenle yasa teklifi sadece eğitim alanında çalışan STK’ların değil, engelli ve çocuk haklarıyla ilgili çalışan kuruluşların da gündemine taşınmıştır. Bu kuruluşlar düzenledikleri gösteriler ve yürüyüşlerle yasa tasarısıyla ilgili eleştirilerini halka ve hükümete duyurmaya çalışmıştır.⁶ Benzer şekilde, Kanun Teklifi’nin öngördüğü değişiklikleri destekleyen STK’lar da, hem tekil olarak hem de üyesi

oldukları platform ve federasyon gibi üst örgütlenmeler aracılığıyla teklifin yasalaşması için iletişim ve kamuoyu oluşturma faaliyetlerinde bulunmuştur.⁷

Yasa teklifini destekleyen kuruluşlar arasında yer alan Ensar Vakfı’nın⁸ Mütevelli Heyeti Başkanı Av. İsmail Cenk Dilberoğlu, vakfın yasa teklifi ile ilgili sürece katılımının, TBMM Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonunda (Milli Eğitim Komisyonu) kurulan Alt Komisyon’a görüş bildirmek üzere davet edilmeleriyle gerçekleştiğini belirtmiştir. Dilberoğlu’nun görüşü, eğitim sisteminde önerilen değişikliklerin toplumsal bir talebe karşılık geldiği ve bugüne kadar yapılmış olan bazı yanlışların düzeltilmesi için atılan bir adım olduğu yönündedir. Ensar Vakfı’nın yasa teklifiyle ilgili süreçte gerçekleştirdiği iletişim faaliyetleri ve destekleme çalışmalarının kapsamını aşağıdaki şekildedir:

- *4+4+4 Eğitim Sistemi* başlıklı bilgi notu⁹ hazırlanarak rektörler, gazete yazarları, bürokratlar gibi etkili olabileceği düşünülen 5000 kişilik bir listeye posta yoluyla gönderilmiştir. Bu bilgi notu Vakfın yeni anayasa sürecine dair *Yeni Anayasa’da Dini Kurumlar, Din Eğitimi ve Öğretimi ve İsteğe Bağlı Din Eğitimi* başlıklı çalışmalarıyla birlikte basılarak yaygınlaştırılmıştır.
- Konunun birincil muhatabı olarak görülen Milli Eğitim Bakanı ve Bakanlık bürokratlarına Türkiye Gönüllü Teşekküller Vakfı, İmam Hatip Mezunları ve Mensupları Derneği (ÖNDER), İlim Yayma Cemiyeti

⁵ Aytuğ Şaşmaz, a.g.e

⁶ *4+4+4’e Karşı Onbinler Yürüdü*. Bianet. Erişim Tarihi: 16 Eylül 2012. <http://bianet.org/bianet/bianet/140894-4-4-4e-karsi-onbinler-yurudu>

⁷ *Kadınlar 4+4+4’e Karşı Meclis’e Yürüyor*. Hürriyetegitim.com. Erişim Tarihi: 26 Mart 2012, <http://www.hurriyetegitim.com/haberler/26.03.2012/kadinlar-444-icin-meclise-yuruyor.aspx>
120 Sivil Toplum Örgütü 4+4+4 Eğitim Sistemine Destek Çıktı. Sabah. Erişim Tarihi: 28 Mart 2012, <http://www.sabah.com.tr/Egitim/2012/03/28/120-sivil-toplum-orgutu-444-egitim-sistemine-destek-cikti>

⁸ Ensar Vakfı hakkında detaylı bilgi için www.ensar.org.tr

⁹ *4+4+4 Eğitim Sistemi; Yeni Anayasa’da Dini Kurumlar, Din Eğitimi ve Öğretimi; İsteğe Bağlı Din Eğitimi*. Ensar Vakfı. http://www.ensar.org/ENSAR_12_yil_kademeli_zorunlu_egitim_raporu.pdf

gibi çeşitli STK’ların katılımıyla ziyaretler gerçekleştirilmiş ve ortak açıklamalar yapılmıştır.

- Ulusal çaptaki tüm gazetelere ilan verilerek Ensar Vakfı’nın Kanun Teklifi’ni desteklediği daha geniş kitlelere duyurulmuştur.

Manevi değerlerin korunması ve aile kurumunun güçlendirilmesi amacını taşıyan aile dernekleri ve bunların oluşturduğu konfederasyonlar ile yine din ve değerler eğitimi konusunda çalışan STK’lar, eğitim sisteminde yapılması öngörülen değişikliği desteklemek amacıyla yetkililere destek ziyaretleri gerçekleştirmiş ve kamuoyuna hitaben açıklamalarda bulunmuştur.¹⁰

Yasa Teklifi’nin getireceği değişikliklerle ilgili karşıt görüş bildiren STK’ların eleştirileri ise Kanun Teklifi’nin gündeme getirildiği ve tartışmaya açıldığı sürenin kısalığı ve öngörülen yeni sistemin doğurabileceği olumsuz sonuçlar üzerinden gelişmiştir. Bu yöndeki değerlendirmelerden biri “toplumun tümünü ilgilendiren ve eğitim alanında köklü bir değişiklik içeren yasa teklifinin hiçbir araştırma ve etki değerlendirme süreci işletilmeden, STK’ların ve üniversitelerin görüşlerinin çok büyük ölçüde görmezden gelinerek gerçekleştirildiği” yönündedir.¹¹ Eğitim alanındaki politikaları yakından takip eden ve her yıl yayınlanan izleme raporları aracılığıyla kamuoyuna duyuran Eğitim Reformu Girişimi (ERG)¹², Kanun Teklifi’nin gündeme gelmesi ve tartışılması sürecinde ifade edilen görüşler hakkında bilgi notları hazırlayarak talep ve eleştirilerini gerek kamuoyu gerekse ilgili kamu kuruluşlarıyla paylaşmıştır. ERG yasa teklifi kapsamında aşağıdaki faaliyetleri gerçekleştirmiştir:

- ERG öncelikle kanun teklifine ilişkin tartışmaların doğru bir temelde gerçekleşmesine katkıda bulunmak amacıyla *Kesintisiz Temel Eğitim Nedir?*¹³ başlıklı bir bilgi notu hazırlamıştır. Bilgi notu aracılığıyla, yasa teklifinin kesintili ve kesintisiz eğitim sistemlerinin ne olduğu konusundaki yargısını eleştirerek farklı ülkelerden konuyla ilgili örnekler ele almıştır.
- ERG’nin bu süreçte başlattığı farkındalık, kamuoyu oluşturma ve iletişim çalışmaları 4+4<8 kampanyası kapsamında sürdürülmüştür. 4+4<8 başlığıyla yasa teklifini insan hakları ilkeleri ve bilimsel bulgular doğrultusunda değerlendirmiş, 8 yıllık kesintisiz eğitimin hem akademik olarak hem de Milli Eğitim Şûralarında uzun yıllar tartışılıp geliştirilerek uygulamaya konulmuş bir sistem olduğuna dikkat çekmiştir. Diğer yandan, Kanun Teklifi gerekçesinde yer alan meslek eğitimi, okul öncesi eğitim, kırsalda sürdürülen taşınabilir eğitim ve din eğitimi konularıyla ilgili tartışmaları aydınlatmayı amaçlayan bildirme ve bilgi notları yayınlanmıştır.¹⁴
- Kampanya kapsamında, ERG öncülüğünde birçok STK’nın yasa teklifine ilişkin görüşlerini sunmak ve kamuoyu oluşturmak için ortak basın toplantısı düzenlenmiştir.¹⁵ Bu basın toplantısı ile Kanun Teklifi ile ilgili tartışmaların ideolojik zeminden çıkarılması ve gündemde bilimsel verilere dayalı olarak yer alması hedeflenmiştir.

Vaka analizi kapsamında belirtilen süreçlerden de anlaşılacağı üzere yasa teklifi kamuoyu ve STK’ların olumlu ve olumsuz görüşlerini dile getirildiği önemli tartışma ortamının

¹⁰ Dernek ve Vakıflardan 4+4+4’e STK’lardan Tam Destek. Dernekler Dergisi. Sayı 19, Şubat 2012

¹¹ Aytuğ Şaşmaz, a.g.e

¹² Eğitim Reformu Girişimi hakkında ayrıntılı bilgi için <http://erg.sabanciuniv.edu/>

¹³ *Kesintisiz Temel Eğitim Nedir?*. Eğitim Reformu Girişimi. http://erg.sabanciuniv.edu/sites/erg.sabanciuniv.edu/files/ERG_KesintiliEgitim_BilgiNotu.pdf

¹⁴ ERG’nin konu hakkında hazırladığı bilgi notlarının tümüne buradan ulaşabilirsiniz: <http://erg.sabanciuniv.edu/node/756>

¹⁵ ERG’nin 4+4<8 kampanyası hakkında detaylı bilgiye raporun medya bölümünde yer alan vaka analizinden ulaşabilirsiniz.

başlamasına sebep olmuştur. Kanun Teklifi’yle ilgili kamuoyunda oluşan tepkiler üzerine TBMM Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu, Kanun Teklifi’ni yeniden görüşmek üzere bir Alt Komisyon kurmuştur. Kanun Teklifi’nin geliştirilmesi veya değiştirilmesi için öneriler sunan bir grup STK görüşlerini paylaşmak üzere Alt Komisyon’un 28 ve 29 Şubat 2012 tarihlerinde gerçekleşen toplantılarına davet edilmiştir. Bu toplantılara Yükseköğretim Kurulu, Millî Eğitim ve Maliye Bakanlıkları, dört Eğitim Sendikası¹⁶ sekiz STK’nın¹⁷ temsilcileri ve iki üniversitenin¹⁸ eğitim fakültesi dekanları katılmışlardır. Komisyona ayrıca, diğer STK’lar, üniversiteler ve vatandaşlardan gelen yazılı görüşler de iletilmiştir.¹⁹

Sınırlı sayıda STK’nın katılımıyla Alt Komisyon’da yapılan tartışmalar sonucunda, STK’ların dile getirdiği bazı endişelerin dikkate alınarak değişiklikler yapılması STK’lar açısından olumlu bir katkı olarak ele alınmaktadır. Yapılan bu değişikliklerle, Kanun Teklifi’nin bazı STK’lar tarafından eleştirilen 5-8. sınıflarda açıköğretim ile çıracılık eğitiminin mümkün kılınması ve zorunlu ortaöğretimi Bakanlar Kurulu’nun inisiyatifine bırakılması hükümleri kaldırılmıştır.²⁰ Böylelikle çıracılığa başlama yaşının 11’e düşmesi, çocuk işçiliğinin yaygınlaşması, kız çocuklarının ve engelli çocukların ikinci veya üçüncü kademelerde örgün eğitim ortamından uzaklaştırılması gibi çekincelerin yasal dayanağı olabilecek düzenlemeler geri çekilmiştir. Diğer yandan, TBMM Genel Kurulu’nda Teklif kanunlaşırken STK’ların katıldığı Alt Komisyon toplantılarında

tartışılmamış veya Komisyon raporuna yansımamış olan “‘Kuran-ı Kerim’ ve ‘Hz. Peygamber Efendimiz’in Hayatı’ şeklindeki iki dersin ‘isteğe bağlı seçmeli dersler’ olarak ortaokullarda sunulması”²¹ gibi düzenlemeler kanun metnine eklenmiştir. Sivil toplumun danışma süreçlerine dâhil edilmesi amacıyla Alt Komisyon’un kurulması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilse de, danışma süreçlerinin kanun teklifi oluşturulmadan önce gerçekleştirilmemesinin kamu-STK ilişkileri açısından önemli bir eksiklik olduğu düşünülmektedir. Sivil topluma danışma süreci, Kanun Teklifi’ne dair yoğun tepkiler ve kampanyalar ardından davet edilen sınırlı sayıda STK’nın katılımıyla, yalnız iki gün içinde gerçekleşen toplantılar ile sınırlı olmuştur.

2010 yılı sonunda siyasetçilerin, akademisyenlerin ve STK’lardan temsilcilerin katıldığı Milli Eğitim Şûrası’nda yeni sisteme dair bir tavsiye kararı alınmıştır. Rapor kapsamında görüştüğümüz ERG politika analisti Aytuğ Şaşmaz, son Şûra’nın üye kompozisyonunun Bakanlık ve hükümete bağlı üyelerin çoğunluğu yönünde değiştirilmesi ve ilgili kararın Şûra Genel Kurulu’nda yeterince tartışılmadan alınmış olması nedeniyle bu kararın yeterli meşru zemini bulunmadığı görüşündedir. Milli Eğitim Bakanlığı, “12 Yıl Zorunlu Eğitim” olarak adlandırdığı sisteme dair yayınladığı soru-cevap belgesinde²²; sivil toplumun eleştirilerinin önyargılı olduğunu ve bilgi eksikliği ve ideolojik bakışa bağlı karşı çıkışlar olarak görüldüğünü belirtmiştir. Yeni sisteme itirazlarını dile getiren STK’ların bir kamu kurumunun yayınladığı resmi bir belgede bu şekilde değerlendirilmesi, yeni süreçte kamu ve STK’lar arasında katılımcı bir karar alma sürecinin işletilmediğine yönelik göstergelerden biridir.

¹⁶ Eğitim-İş, Eğitim-Sen, Eğitim Bir-Sen, Türk Eğitim Sen

¹⁷ Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu, Eğitim Reformu Girişimi, Türk Eğitim Vakfı, Türkiye Eğitim Gönüllüleri Vakfı, ÖNDER, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Türk Eğitim Derneği, Ensar Vakfı

¹⁸ Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Gazi Üniversitesi

¹⁹ TBMM Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu Raporu, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss199.pdf>

²⁰ Aytuğ Şaşmaz, a.g.e

²¹ Aytuğ Şaşmaz, a.g.e

²² 12 Yıl Zorunlu Eğitim, Sorular ve Cevaplar. Milli Eğitim Bakanlığı. http://www.meb.gov.tr/duyurular/duyurular2012/12Yil_Soru_Cevaplar.pdf

İzleme 2012 kapsamında yapılan görüşmeler, yeni sistemi destekleyici ve eleştirel yönde savunuculuk faaliyetleri yapan STK’ların, bu önemli yasa ve sistem değişikliğinin 2,5 ay gibi kısa bir süre içinde gündeme getirilip uygulamaya geçirilmesi noktasında ortak bir endişeye sahip olduğunu göstermektedir. Yeni eğitim sistemi için altyapının hazır olmaması, sistemin ve uygulamanın katılımcı ve eşitlikçi süreçler aracılığıyla müzakere edilmemiş olması, kamuoyunun ve STK’ların yeterince bilgilendirilmemiş olması yasa tasarısını farklı açıdan ele alan STK’ların ortak vurgu yaptığı konulardır.

Yapılan görüşmelerde yasayı destekleyen ve desteklemeyen STK temsilcilerinin ortak görüşleri yeni eğitim sisteminin düzenlemesi sırasında tasarım, yasalaşma ve uygulama sürecinde sivil toplumun katkı ve görüşlerinin alınması ve değerlendirilmesi için yeterli süre bulunmadığı yönündedir. Ayrıca, yasanın farklı boyutlarıyla ele alınması için eşitlik ve katılımcı müzakere mekanizmalarının bulunmadığı ifade edilmiştir. Eğitim sisteminde köklü değişikliklere sebep olan yasa değişikliğiyle ilgili STK’lara yasa sürecinin erken aşamalarında hazırlık ilanı aracılığıyla istişare süreci başlatılmadığı ve ilgili alanlarda uzman STK’lara danışılmadığı belirtilmiştir. STK’lar ve kamuoyundan gelen tepkiler sonrasında sivil toplumun görüşlerini dile getirebileceği bir mekanizma olarak Alt Komisyon toplantıları düzenlenmesi kamu-STK ilişkileri açısından bir kazanım olarak değerlendirilmektedir. Alt Komisyon toplantılarına katılan STK’ların yasa teklifiyle ilgili farklı görüşlere sahip kuruluşlardan oluşması önemli bulunmaktadır. Diğer yandan, Alt Komisyon’un STK’ları davet yoluyla dinlemesi ve eğitim sisteminde köklü değişiklikler içeren yasa teklifinin tartışılması için yalnızca iki gün ayrılması dikkat çekicidir. Bununla birlikte, STK’ların görüşleri dikkate alınarak yasa teklifinde çeşitli değişiklikler yapılması STK’lar açısından önemli bir kazanım olarak değerlendirilmekte ve kamu-STK ilişkileri açısından örnek teşkil etmektedir.

İzleme Raporu kapsamında görüşülen STK’lar, yasa değişikliğinin uygulanması sırasında gerçekleşen olumlu ve olumsuz gelişmeleri raporlayarak sistemin geliştirilmesi amacıyla kamuoyuyla paylaşacaklarını ifade etmiştir.