



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ  
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU  
(OMBUDSMANLIK)



**SAYI** : 18745356-101.07.04-E.8255

**BAŞVURU NO** : 2018/15665

**KARAR TARİHİ** : 28/03/2019

**TAVSİYE KARARI**

**BAŞVURAN** : Türk Eğitim-Sen, TCKN : 10000000  
Adres : Talatpaşa Blv. No:160 Kat:6  
Cebeci/ ANKARA

**BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ** : Av. Dilek ATAK

**BAŞVURUYA KONU İDARE** : Milli Eğitim Bakanlığı

**BAŞVURUNUN KONUSU** : Okul öncesi eğitim kurumlarındaki öğretmenlerin çalışma koşulları ve dinlenme hakları hakkında.

**BAŞVURU TARİHİ** : 27.11.2018

**I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ**

1) Türk Eğitim-Sen'i temsilen Av. Dilek ATAK tarafından Kurumumuza yapılan başvuruda özetle; okul öncesi öğretmenlerin çalışma koşullarındaki birtakım zorluklara yer verilmiş olup; okul öncesi eğitim kurumlarında ders saatlerinin 40 dakikaya düşürülerek, dersler arasında teneffüs yapma hakkının verilmesi, eğer teneffüs hakkı verilemeyecek ise okul öncesi eğitimin aralıksız olmasından dolayı haftada 6 saat ilave ek ders ücreti ödenmesi talep edilmiştir.

**II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI**

2) Başvuru konusuna ilişkin kapsamlı bilgi ve belge talebimize istinaden, Milli Eğitim Bakanlığının 08/01/2019 tarih ve E.511480 sayılı cevabi yazısı ve eklerinde özetle;

2.1) 26/07/2014 tarih ve 29072 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Milli Eğitim Bakanlığı Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Yönetmeliği hükümleri ve Milli Eğitim Bakanlığı Okul Öncesi Eğitim Programı ilkeleri çerçevesinde; tüm okul öncesi eğitim kurumlarında her biri 50 dakika olan 6 etkinlik saati süre ile yani 300 dakika aralıksız olmak şartı ile eğitim yapıldığı, bu eğitim etkinliklerinin bağımsız anaokullarında sabahçı ve öğlenci olmak üzere ikili eğitim şekline yapılmak zorunda olduğu, okulun bulunduğu yerleşim yerindeki çocuk sayısı ikili eğitim yapmayı gerektirmeyen ana sınıflarında ise sabah ve öğleden sonrayı da kapsayacak şekilde yine 300 dakika olmak üzere normal eğitim yapılabilirdiği,



2.2) Okul öncesi eğitimdeki bu "aralıksız" ifadesinin, yapılacak günlük eğitim faaliyetlerinin bir bütün olarak planlanmasıyla açıklanabildiği, bu eğitim kademesinde 6 saat süreyle bilfiil etkinlik yapılmadığı,

2.3) Eşitlik ilkesi gereği her branşın kendi içinde değerlendirilmesi gerektiği ve her branşın kendine has özellikleri bulunduğu, yine de okul öncesine en yakın branş olan sınıf öğretmenleri ile karşılaştırılacak olursa; okul öncesi eğitim kurumlarında sınıf öğretmenin yaptığı gibi 40 dakika Matematik, 40 dakika Türkçe, 40 dakika Sosyal Bilgiler, 40 dakika Beden Eğitimi gibi 6 ders saati süreyle bilfiil ders etkinliği yapılmadığı,

2.4) Bu eğitim kademesinde bir günlük eğitim akışının, örnek günlük eğitim akışında da görüleceği üzere, güne başlama zamanı, oyun zamanı, etkinlik zamanı, beslenme zamanı, dinlenme zamanı ve günü değerlendirme zamanı gibi uygulama ve faaliyetleri kapsadığı; öğretmenin gün içinde çocuklarla birlikte, etkinlikler yaptığı, öğrenme merkezlerinde veya açık havada çocukların serbest oyun oynamalarını sağladığı, beslenme saatinde çocuklarla birlikte olduğu, gerektiğinde dinlenme zamanı ayırdığı,

2.5) Anılan Programda da açıkça belirtildiği gibi, öğretmenlerin eğitim sürecini planlarken bahçe etkinliklerine özellikle yer vermesi gerektiği, dinlenme ve oyun zamanının da günlük eğitim akışında yer alan değişmez başlıklar olduğu,

2.6) Programda öz bakım becerileri alanında; "*Kazanım 1. Bedeniyle ilgili temizlik kurallarını uygular. (Göstergeleri: Saçını tarar, dişini fırçalar; elini, yüzünü yıkar, tuvalet gereksinimine yönelik işleri yapar.)*" kazanım ve göstergelerine yer verildiği; buna istinaden çocuğun ihtiyaç duyduğu her anda, öğretmen veya destek personeli eşliğinde teneffüse ihtiyaç olmaksızın eğitim sürecinin bir parçası olarak da tuvaleti kullanabildiği,

2.7) Tüm okullarda öğretmenlerin zaruri ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik her türlü kolaylığın okul yöneticileri tarafından sağlandığı ve bu yönde planlama yapılabildiği,

2.8) Ayrıca okul öncesi eğitim kurumlarında çalışan öğretmenler sadece etkinlik saatlerinin öncesi ve sonrasında kısa süreli nöbet görevini yerine getirirken, diğer branş öğretmenlerinin teneffüste tuttuğu nöbeti de kendi sınıfında dinlenme, oyun, beslenme, temizlik gibi faaliyetler olarak yerine getirdiği, başvuruya konu edilen 40 dakika meselesinin de bu çerçevede değerlendirilmesi gerektiği,

2.9) Yine sınıf öğretmenlerinden örnek verilecek olursa; "6 ders saati x 40 dakika = 240 dakika" fiili ders yapan bu öğretmenlerin, en az 50 dakika teneffüs ve normal eğitim yapan okullarda da nöbetçi öğretmenlerin zorunlu olmak üzere, en az 50 en çok 90 dakika da öğlen arası okulda bulunduğu; fiili derste olmamanın, bu öğretmenlerin mesaide olmadığı anlamına gelmediği; zira öğretmenlerin teneffüs saatlerinde, diğer ders için hazırlık yapmak, öğrenciyle birebir görüşmek, veliyle görüşmek, sınav evraklarını hazırlamak gibi işleri de yaptığı,

2.10) Okul öncesi eğitim kurumlarında uygulanan standart bir zaman çizelgesi bulunmadığı, ancak bazı illerde Valilik Onayı ile yürürlüğe giren yıllık çalışma takviminde normal ve ikili eğitim yapan okullarda ilk derse başlama ve son dersin bitiş saatlerini gösterir alternatif saat aralıklarına yer verildiği; her durumda bir okulun günlük çalışma saatleri ile anılan Yönetmelikte belirtilen süreler baz alınarak nöbet, diğer eğitim kademelerindeki teneffüs ve öğlen saati süresinin okul yönetimince belirlendiği; okul öncesi öğretmenin, okul yönetimince belirlenen çalışma saatleri içinde kalmak şartıyla, günlük eğitim akışını; güne başlama zamanı, oyun zamanı, etkinlik zamanı, beslenme zamanı, dinlenme zamanı ve günü değerlendirme zamanını kapsayacak şekilde planlamakta serbest olduğu,

2.11) Okul öncesi eğitim kurumlarında çalışan öğretmenlerin dinlenme ve özel ihtiyaçlarını giderebilmesi hususunda uygulamaya ilişkin olarak; anılan Program gereği günlük eğitim akışı için



dinlenme ve serbest oyun saatleri bulunduğu, bahse konu Yönetmeliğin 45 inci maddesinin birinci fıkrasındaki düzenleme gereği de imkânlar çerçevesinde her okul öncesi eğitim kurumuna en az bir kişi olmak üzere iki grup için bir destek eğitim personeli görevlendirilebildiği, okul yönetimlerinin öğretmenlerin özel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik okulun mevcut imkanları doğrultusunda düzenleme yapabildiği; örneğin, bahçede veya fiziki mekanı uygun olan okullarda oyun salonunda iki sınıf aynı anda oyun etkinliklerine katılırken öğretmenlerin dönüşümlü olarak çocuklara refakat ettiği, bazı okullarda birkaç sınıfa çıkarılan beslenme saatinde öğretmenlerden birinin, aşçı ve destek personeli çocuklara refakat ederken diğer öğretmenlerin dönüşümlü olarak kişisel ihtiyaçlarının giderilmesine fırsat verildiği,

**2.12)** Anaokulları/ana sınıflarında staj yapan lise öğrencilerine ücret verilmeye başlanarak belli okullarda olan stajyer öğrenci yığılmasının önüne geçildiği, her sınıfta bir öğrencinin staj yapması sağlanarak öğretmenlerin bireysel ihtiyaçlarını gidermelerine fırsat tanındığı,

**2.13)** Okul öncesi eğitim kurumlarında çalışan öğretmenlerin dinlenme haklarının sağlanması yönünde uygulamada ne tür önlemler alındığı veya alınabileceğine ilişkin olarak; yukarıda da açıklandığı üzere, bu branşın özelliği gereği, eğitim etkinlikleri, beslenme ve dinlenme gibi faaliyetlerin günlük eğitim akışının bir parçası olduğu ve öğretmenin öğrencileri ile birlikte dinlenme zamanından yararlandığı; kadrolu, İŞ-KUR kaynaklı ve okul aile birlikleri kanalı ile okulların hemen hepsinde destek eğitim personeli istihdam edildiği; 2023 Eğitim Vizyonu ve 2019 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında, okul öncesi eğitimde 5 yaşın zorunlu olacağı hedeflerine yer verildiği, bu hedef gerçekleştiğinde destek eğitim personeli istihdamının da artacağı; anılan Yönetmeliğin 45 inci maddesinin birinci fıkrasındaki düzenleme ile de her okul öncesi eğitim kurumunda yeteri kadar destek personeli istihdam edilebileceğinin hüküm altına alındığı, ayrıca bu sınıflarda yaklaşık 30 bin civarındaki meslek liselerinin son sınıf öğrencilerine staj yaptırıldığı,

**2.14)** Okul öncesi eğitim kurumlarındaki sınıf uygulamalarına ilişkin olarak (sınıflarda öğretmenin yanında yardımcı eğitim personeli olup olmadığı, var ise bu uygulamaya ilişkin mevzuat hükümleri, bunun genel bir uygulama olup olmadığı vb. hususlarda); Türk eğitim sisteminde, özel eğitim sınıfları hariç sınıfta tek öğretmenle eğitim öğretim faaliyetleri yürütüldüğü, okul öncesi eğitimde de sınıf etkinliklerinin öğretmen rehberliği, liderliği ve gözetiminde yürütüldüğü; destek personelinin, sınıf ortamının hazırlanmasını gerektiren belli oyun ve etkinliklerde sınıfta öğretmene yardımcı olabileceği, ancak eğitim etkinliklerinde sınıf içinde sürekli bir personel bulundurulması gibi bir uygulamanın söz konusu olmadığı; zira okul öncesi öğretmenlerin lisans eğitimlerinde bu yönde bilgi ve ön becerileri aldığı,

**2.15)** Başvuru konusunun çözüme kavuşturulması hususuna ilişkin olarak; yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, okul öncesi öğretmenlerinin, diğer branşlardan daha fazla mesai yapmadığı; başvuran söz konusu Sendikanın ileri sürdüğü gerekçelerden bağımsız olarak, özellikle ikili eğitim yapan okullardaki derse erken başlama ve dersten geç çıkma durumları da göz önünde bulundurularak 300 dakika olan toplam sürenin düşürülmesine ilişkin gerekli değerlendirmelerin yapıp karar alınacağı,

**2.16)** Her branşın kendine has belli özellikleri olduğu, okul öncesi eğitiminde de bu alanın özelliği gereği tüm dünyadaki uygulamalarda olduğu gibi günlük eğitim faaliyetlerinin aralıksız ve bütüncül olarak planlanıp uygulandığı; ülkemizdeki okul öncesi eğitim kurumlarında diğer eğitim kademelerinde olduğu gibi öğretmen gözetimi ve rehberliği olmadan çocuklara teneffüs yaptırılmasının mümkün olmadığı, ancak mevcut durumda öğretmenlerin özel ihtiyaçlarını gidermeye yönelik, kurumların özelliğine göre farklılık gösteren tedbir ve uygulamalara ilişkin açıklayıcı ve tüm kurumları bilgilendirici talimatlar hazırlanmasının değerlendirileceği,

açıklamalarına yer verilmiştir.



### III. İLGİLİ MEVZUAT

#### 3) Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşmenin;

**3.1) 3 üncü maddesinin birinci fıkrasında**, “Kamusal ya da özel sosyal yardım kuruluşları, mahkemeler, idari makamlar veya yasama organları tarafından yapılan ve çocukları ilgilendiren bütün faaliyetlerde, çocuğun yararı temel düşüncedir.”; **üçüncü fıkrasında**, “Taraf Devletler, çocukların bakımı veya korunmasından sorumlu kurumların, hizmet ve faaliyetlerin özellikle güvenlik, sağlık, personel sayısı ve uygunluğu ve yönetimin yeterliliği açısından, yetkili makamlarca konulan ölçülere uymalarını taahhüt ederler.”

**3.2) 4 üncü maddesinde**; “Taraf Devletler, bu Sözleşmede tanınan hakların uygulanması amacıyla gereken her türlü yasal, idari ve diğer önlemleri alırlar. Ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ilişkin olarak, Taraf Devletler eldeki kaynaklarını olabildiğince geniş tutarak, gerekirse uluslararası işbirliği çerçevesinde bu tür önlemler alırlar.”

**3.3) 18 inci maddesinin ikinci fıkrasında**; “Bu Sözleşme’de belirtilen hakların güvence altına alınması ve geliştirilmesi için Taraf Devletler, çocuğun yetiştirilmesi konusundaki sorumluluklarını kullanmada ana-baba ve yasal vasilerin durumlarına uygun yardım yapar ve çocukların bakımı ile görevli kuruluşların, faaliyetlerin ve hizmetlerin gelişmesini sağlarlar.”

**3.4) 27 nci maddesinin birinci fıkrasında**; “Taraf Devletler, her çocuğun bedensel, zihinsel, ruhsal, ahlâksal ve toplumsal gelişmesini sağlayacak yeterli bir hayat seviyesine hakkı olduğunu kabul ederler.”

**3.5) 29 uncu maddesinin birinci fıkrasında**; “Taraf Devletler çocuk eğitiminin aşağıdaki amaçlara yönelik olmasını kabul ederler: a. Çocuğun kişiliğinin, yeteneklerinin, zihinsel ve bedensel yeteneklerinin mümkün olduğunca geliştirilmesi;...”

hükümlerine yer verilmiştir.

#### 4) 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı T.C. Anayasasının;

**4.1) “Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi” başlıklı 42 nci maddesinde**; “Kimse, eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz. Öğrenim hakkının kapsamı kanunla tespit edilir ve düzenlenir...”

**4.2) “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında**; “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.”

hükümleri yer almaktadır.

**5) 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun Görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında**; “Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.” hükmü yer almaktadır.

#### 6) 14/6/1973 tarih ve 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanununun;

“Okul öncesi eğitimi” başlığı altında;

**6.1) “Kapsam” başlıklı 19 uncu maddesinde**; “Okul öncesi eğitimi, mecburi ilköğrenim çağına gelmemiş çocukların eğitimini kapsar. Bu eğitim isteğe bağlıdır.”

**6.2) “Amaç ve görevler” başlıklı 20 nci maddesinde**; “Okul öncesi eğitiminin amaç ve görevleri,



milli eğitimin genel amaçlarına ve temel ilkelerine uygun olarak,

1. Çocukların beden, zihin ve duygu gelişmesini ve iyi alışkanlıklar kazanmasını sağlamak;
2. Onları ilk öğretime hazırlamak;
3. Şartları elverişsiz çevrelerden ve ailelerden gelen çocuklar için ortak bir yetişme ortamı yaratmak;
4. Çocukların Türkçeyi doğru ve güzel konuşmalarını sağlamaktır.”

hükümlerine yer verilmiştir.

**7) 26/07/2014 tarihli ve 29072 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Milli Eğitim Bakanlığı Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Yönetmeliğinin;**

**7.1) “Etkinlik, ders, etüt ve dinlenme süreleri” başlıklı 6 ncı maddesinde;**

“(1) (Değişik:RG-25/6/2015-29397) Okul öncesi eğitim kurumlarında;

a) Günde ellışer dakikalık aralıksız 6 etkinlik saati süre ile ikili eğitim yapılır. Ancak, ana sınıflarında kayıt alanındaki tüm çocukların kayıtlarının yapılmasına rağmen, ikili eğitim için grup oluşturacak sayıda çocuk bulunmadığı takdirde normal eğitim de yapılabilir.

b) Bir gruptaki çocuk sayısının 10’dan az, 20’den fazla olmaması esastır. Ancak talep olması ve okulun imkânlarının yeterli olması hâlinde çocuk sayısı artırılabilir. Çocuk sayısı fazla olduğu takdirde ikinci grup oluşturulur. Ancak, her bir grubun azami çocuk sayısı dolmadan yeni grup oluşturulamaz. Eğitim ve öğretim yılı içinde çocuk sayısı 10’un altına düşen gruplar öncelikli olarak diğer gruplarla birleştirilir. Bunun mümkün olmaması durumunda bu gruplar eğitim ve öğretim yılı sonuna kadar eğitimine devam eder.

c) Okul öncesi eğitimi yaygınlaştırmak ve geliştirmek için bu fıkranın (b) bendinde belirtilen sayıda başvuru olması hâlinde; okul müdürlüğünce Okul Öncesi Eğitim Programı doğrultusunda, çocuklar için önem ve öncelik arz eden konuları kapsayan ve mülkî idare amirliklerince onaylanacak program çerçevesinde iki ayı geçmemek üzere yaz aylarında da eğitim yapılabilir. Yaz aylarında yapılan eğitime sadece okul öncesi eğitimden yararlanamayan çocuklar kaydedilir. Talebin fazla olması durumunda gelecek eğitim ve öğretim yılında ilkokula başlayacak çocuklara öncelik tanınır. Yaz eğitimine katılmış olmaları, bu çocuklara yeni eğitim ve öğretim yılı için kayıta öncelik hakkı sağlamaz. Ders yılı süresince eğitim almış çocukların yaz aylarındaki eğitim talepleri çocuk kulüpleri kapsamında karşılanır...”

**7.2) “Öğretmen” başlıklı 43 üncü maddesinde;** “(1) Okul öncesi ve ilköğretim kurumu öğretmenleri, kendilerine verilen grup/sınıf/şubede eğitim ve öğretim faaliyetlerini, eğitim ve öğretim programında belirtilen esaslara göre planlamak ve uygulamak, ders dışında okuldaki eğitim ve öğretim işlerine etkin bir biçimde katılmak ve bu konularda mevzuatta belirtilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür...”

**7.3) “Müdür yardımcısı ve öğretmenlerin nöbet görevi” başlıklı 44 üncü maddesinde;** “...(2) Bağımsız anaokulu, ana sınıfı ve uygulama sınıfı öğretmenleri kendi devrelerinde ve etkinlik saatleri dışındaki zamanlarda nöbet tutarlar...”

**7.4) “Destek eğitim personeli, uzman ve usta öğreticiler” başlıklı 45 inci maddesinde;**

“(1) Okul öncesi eğitim kurumlarında, yeterince öz bakım becerisine sahip olmayan çocukların öz bakım becerisine destek sağlamak amacıyla imkânlar çerçevesinde her okul öncesi eğitim kurumuna en az bir kişi olmak üzere iki grup için bir destek eğitim personeli görevlendirilebilir. Görevlendirmeler okul öncesi eğitimi, çocuk gelişimi ve bakımı bölümleri mezunlarının öğrenim ve başarı durumları üstünlüğü sıralamasına göre yapılır.

(2) Okul öncesi eğitim ve ilköğretim kurumlarında, 21/5/1977 tarihli ve 15943 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Millî Eğitim Bakanlığı Kurumlarında Sözleşmeli veya Ek Ders Görevi ile

5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu’na uygun olarak Güvenli Elektronik İmza ile üretilmiştir. Evrak teyidi <https://ebys.ombudsman.gov.tr/sorgu/sorgula.aspx> adresinden B35L-UBO1-86VM kodu ile yapılabilir.



Görevlendirilecek Uzman ve Usta Öğreticiler Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre, uzman ve usta öğretmenler okul müdürünün düzenleyeceği esaslara uygun şekilde çalıştırılabilir.

(3) (Değişik:RG-16/6/2016-29744) İl/ilçe millî eğitim müdürlüklerince bir grupta bir stajyer öğrenci olmak kaydıyla bağımsız anaokulu, ilkokul, ortaokul ve imam-hatip ortaokulları bünyesindeki ana sınıflarında, 5/6/1986 tarihli ve 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu gereğince mesleki eğitim kapsamında beceri eğitimi yaptırılan çocuk gelişimi, çocuk gelişimi ve eğitimi, çocuk gelişimi ve bakımı öğrencilerinin hizmetlerinden de yararlanılabilir.”

hükümleri yer almıştır.

**8) Milli Eğitim Bakanlığı Okul Öncesi Eğitim Programının “4.4. Günlük Eğitim Akışı” başlığı altında;** “Günlük eğitim akışı, öğretmenin o gün yapacağı çalışmalara düzenli bir şekilde yer verdiği çerçeve bir plandır. Güne başlama zamanı, oyun zamanı, etkinlik zamanı ve günü değerlendirme zamanı ile beslenme ve dinlenme zamanı gibi rutin etkinlikleri içerir.” düzenlemesine yer verilmiştir.

#### **IV. KAMU DENETÇİSİ ARIF DÜLGER’İN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ**

9) Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; Çocuğun yüksek yararı temel alınarak, okul öncesi eğitimin niteliği gereği aralıksız yapılması gerekliliği ile şefkatli, anlayışlı, sabırlı, güler yüzlü bir öğretmen tutumuyla çocukların iyilik hallerinin korunabilmesi, güvenliklerinin sağlanabilmesi ve nitelikli bir okul öncesi eğitimi ile hayata ve ilköğretime sağlıklı bir şekilde hazırlanabilmelerinin sağlanması için; yeterli destek personelin görevlendirilmesi, bu eğitim kademesindeki öğretmenlerin psikolojik olarak sağlıklı koşullarda çalışabilmesi, dinlenme ve özel ihtiyaçlarını gidermeye yönelik tedbir ve uygulamalara ilişkin olarak tüm eğitim kurumları için geçerli ve açıklayıcı yazılı düzenlemeler yapılması, okul öncesi eğitimin niteliğinin artırılmasına yönelik ortak kalite standartlarının oluşturulması hususunda tavsiyede bulunulması gerektiği yönündeki öneri Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

#### **V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE**

##### **A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme**

10) Türk Eğitim-Sen’i temsilen Av. Dilek ATAK tarafından Kurumumuza yapılan başvuruda özetle; okul öncesi öğretmenlerinin çalışma koşullarındaki birtakım zorluklara yer verilmiş olup; okul öncesi eğitim kurumlarında ders saatlerinin 40 dakikaya düşürülerek, dersler arasında teneffüs yapma hakkının verilmesi, eğer teneffüs hakkı verilemeyecek ise okul öncesi eğitim kurumlarında görev yapan öğretmenlere, eğitimin aralıksız olmasından dolayı, haftada 6 saat ilave ek ders ücreti ödenmesi talep edilmiştir.

11) Okul öncesi eğitim ve ilköğretim kurumlarının, Türk Millî Eğitiminin genel amaç ve temel ilkelerine uygun olarak, görev ve işleyişi ile ilgili usul ve esaslar Milli Eğitim Bakanlığı Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. 7 ve 8 numaralı paragraflarda yer verilen Yönetmelik hükümleri ve Milli Eğitim Bakanlığı Okul Öncesi Eğitim Programı ilkeleri çerçevesinde; tüm okul öncesi eğitim kurumlarında her biri 50 dakika olan 6 etkinlik saati süre ile yani 300 dakika aralıksız olmak şartı ile eğitim yapıldığı, bu eğitim etkinliklerinin bağımsız anaokullarında sabahçı ve öğlenci olmak üzere ikili eğitim şeklinde yapılmak zorunda olduğu, okulun bulunduğu yerleşim yerindeki çocuk sayısı ikili eğitim yapmayı gerektirmeyen ana sınıflarında ise sabah ve öğleden sonrayı da kapsayacak şekilde yine 300 dakika olmak üzere normal eğitim yapılabildiği anlaşılmıştır.

12) İdareden temin edilen örnek günlük eğitim akışından; okul öncesi eğitim kademesinde bir günlük eğitim akışının, güne başlama zamanı, oyun zamanı, etkinlik zamanı, beslenme zamanı, dinlenme



zamanı ve günü değerlendirme zamanı gibi uygulama ve faaliyetleri kapsadığı; öğretmenin gün içinde çocuklarla birlikte, etkinlikler yaptığı, öğrenme merkezlerinde veya açık havada çocukların serbest oyun oynamalarını sağladığı, beslenme saatinde çocuklarla birlikte olduğu, gerektiğinde dinlenme zamanı ayırdığı, öğretmenlerin eğitim sürecini planlarken bahçe etkinliklerine özellikle yer vermesi gerektiği, dinlenme ve oyun zamanının da günlük eğitim akışında yer aldığı görülmektedir.

**13)** İdare tarafından konuya ilişkin yapılan açıklamada; tüm okullarda öğretmenlerin zaruri ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik her türlü kolaylığın okul yöneticileri tarafından sağlandığı ve bu yönde planlama yapılabildiği, okul öncesi eğitim kurumlarında uygulanan standart bir zaman çizelgesi bulunmadığı, ancak bazı illerde Valilik Onayı ile yürürlüğe giren yıllık çalışma takviminde normal ve ikili eğitim yapan okullarda ilk derse başlama ve son dersin bitiş saatlerini gösterir alternatif saat aralıklarına yer verildiği; her durumda bir okulun günlük çalışma saatleri ile anılan Yönetmelikte belirtilen süreler baz alınarak nöbet, diğer eğitim kademelerindeki teneffüs ve öğlen saati süresinin okul yönetimince belirlendiği; okul öncesi öğretmenin, okul yönetimince belirlenen çalışma saatleri içinde kalmak şartıyla, günlük eğitim akışını; güne başlama zamanı, oyun zamanı, etkinlik zamanı, beslenme zamanı, dinlenme zamanı ve günü değerlendirme zamanını kapsayacak şekilde planlamakta serbest olduğu ifade edilmiştir.

**14)** İdare tarafından, okul öncesi eğitim kurumlarında çalışan öğretmenlerin dinlenme ve özel ihtiyaçlarını giderebilmesi hususundaki uygulamaya ilişkin olarak; anılan Program gereği günlük eğitim akışı içinde dinlenme ve serbest oyun saatleri bulunduğu, bahse konu Yönetmeliğin 45 inci maddesinin birinci fıkrasındaki düzenleme gereği de imkânlar çerçevesinde her okul öncesi eğitim kurumuna en az bir kişi olmak üzere iki grup için bir destek eğitim personeli görevlendirilebildiği, okul yönetimlerinin öğretmenlerin özel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik okulun mevcut imkanları doğrultusunda düzenleme yapabildiği; örneğin, bahçede veya fiziki mekanı uygun olan okullarda oyun salonunda iki sınıf aynı anda oyun etkinliklerine katılırken öğretmenlerin dönüşümlü olarak çocuklara refakat ettiği, bazı okullarda birkaç sınıfa çıkan beslenme saatinde öğretmenlerden birinin, aşçı ve destek personeli çocuklara refakat ederken diğer öğretmenlerin dönüşümlü olarak kişisel ihtiyaçlarının giderilmesine fırsat verildiği, ayrıca anaokulları/ana sınıflarında staj yapan lise öğrencilerine ücret verilmeye başlanarak belli okullarda olan stajyer öğrenci yığılmasının önüne geçildiği, her sınıfta bir öğrencinin staj yapması sağlanarak öğretmenlerin bireysel ihtiyaçlarını gidermelerine fırsat tanındığı, okul öncesi öğretmenlerinin diğer branşlardan daha fazla mesai yapmadığı ifade edilmiştir.

**15)** Okul öncesi eğitim kurumlarında çalışan öğretmenlerin dinlenme haklarının sağlanması yönünde uygulamada ne tür önlemler alındığı veya alınabileceğine ilişkin olarak; bu branşın özelliği gereği, eğitim etkinlikleri, beslenme ve dinleme gibi faaliyetlerin günlük eğitim akışının bir parçası olduğu ve öğretmenin öğrencileri ile birlikte dinlenme zamanından yararlandığı; kadrolu, İŞ-KUR kaynaklı ve okul aile birlikleri kanalı ile okulların hemen hepsinde destek eğitim personeli istihdam edildiği, anılan Yönetmeliğin 45 inci maddesinin birinci fıkrasındaki düzenleme ile de her okul öncesi eğitim kurumunda yeteri kadar destek personeli istihdam edilebileceğinin hüküm altına alındığı, ayrıca bu sınıflarda yaklaşık 30 bin civarındaki meslek liselerinin son sınıf öğrencilerine staj yaptırıldığı belirtilmiştir.

**16)** Okul öncesi öğretmenleri tarafından, çalışma saatlerinin, aynı ek ders ücreti aldığı ilkokul öğretmenleri gibi düzenlenmesi, bu mümkün değil ise dinlenme saatlerinin ders saatlerinden mahsubu ile ders bitiş saatlerinin erkene alınması ve fazla mesai ücretinin taraflarına ödenmesi, Milli Eğitim Bakanlığı Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Yönetmeliğinin "Etkinlik, ders, etüt ve dinlenme süreleri" başlıklı 6 ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin iptali istemiyle, Milli Eğitim Bakanlığına karşı, Danıştay 8. Dairesinde görülmekte olan E:2015/7331, E:2016/15273 esas sayılı davalar bulunduğu; anılan davalar nezdinde 01/03/2016 ve 08/02/2017 tarihlerinde yürütmenin



durdurulması istemlerinin reddine karar verildiği anlaşılmıştır.

17) 5 numaralı paragrafta yer verilen **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında**, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiş olup; **anılan maddenin ikinci fıkrasında**, Kurumun görev alanı dışında kalan başvuru konuları tek tek sayılmak suretiyle belirlenmiş ve bu kapsamda **(c) bendi uyarınca “Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar”ın Kurumun görev alanı dışında olduğu**; söz konusu Kanunun **“Başvuru ve usulü” başlıklı 17 nci maddesinin üçüncü fıkrasının (b) bendinde, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin başvuruların incelenemeyeceği hüküm altına alınmıştır.**

18) Bu çerçevede, başvuruya konu edilen okul öncesi eğitim kurumlarında ders saatlerinin 40 dakikaya düşürülerek, dersler arasında teneffüs yapma hakkının verilmesi, eğer teneffüs hakkı verilmeyecek ise okul öncesi eğitim kurumlarında görev yapan öğretmenlere ek ders ücreti ödenmesi hususunda, Danıştay 8. Dairesinde görülmekte olan davalar bulunduğu anlaşıldığından, yukarıda yer verilen ilgili mevzuat gereğince **“yargı organlarınınca görülmekte olan uyuşmazlığa ilişkin”** bahse konu talebin **incelenemeyeceği** değerlendirilmektedir.

19) Bununla birlikte, yargıda görülmekte olan talebin dışında, başvuru konusu kapsamında değerlendirilmesi gereken hususlar bulunmaktadır.

20) Eğitim ve psikoloji bilim dallarındaki gelişmeler; okul öncesi dönemin bireyin dil, bilişsel, sosyal, fiziksel, ruhsal ve yaratıcılık gelişimi açısından çok önemli olduğunu ve bu dönemin kendine özel eğitim ihtiyaçlarını ortaya koymuştur. Bu anlamda, çocukları hem sosyal, hem de bireysel yönden geliştirici bir dönem olarak okul öncesi eğitim alanı büyük önem kazanmıştır. Çocuğun kişiliğinin şekillenmesinde kritik bir dönem olup; çocuğun yeteneklerinin ortaya çıkarılması, ihtiyaçlarının karşılanması, yaşama uyum için temel alışkanlıkların kazandırılması ve onun ilköğretime hazırlanması nitelikli bir okul öncesi eğitimle gerçekleşebilir. Dolayısıyla önemi tartışılmaz olan okul öncesi eğitimi geliştirici tedbirlerin alınması, bu kapsamda anılan eğitim kademesinde iyileştirmeler yapılması büyük önem taşımaktadır.

21) Başvuru kapsamında İdare tarafından yapılan açıklamalardan ve anılan Yönetmelik hükmünden, okul öncesi eğitim kademesindeki öğretmene destek olunması amacıyla destek eğitim personeli, stajyer görevlendirmesi gibi uygulamaların olabildiği anlaşılmaktadır. Yönetmelik hükmünde yer alan **“destek eğitim personeli görevlendirilebilir.”**; **“çocuk gelişimi, çocuk gelişimi ve eğitimi, çocuk gelişimi ve bakımı öğrencilerinin hizmetlerinden de yararlanılabilir.”** ifadelerinden, **destek niteliğindeki personel görevlendirmelerinin zorunlu olmadığı, okuldan okula değişkenlik gösterebildiği, ülke genelinde tüm okul öncesi eğitim kurumlarında aynı düzeyde uygulanmadığı anlaşılmaktadır. Okul öncesi öğretmenin, sınıfta hiçbir yardımcı personel olmadan kalabalık bir öğrenci grubunu 6 saat boyunca koruyabilmesi, nitelikli bir eğitim verebilmesi mümkün görülmektedir. Öğrencilerden birinin tuvalet gibi bir ihtiyacı olduğunda öğretmenin çocuğa eşlik etmesi durumunda sınıftaki çocukların yalnız bırakılması söz konusu olmakta ve çocukların güvenliği için çok tehlikeli bir durum oluşabilmektedir. Yeterli destek eğitim personelinin bulunmaması durumlarında, çocukların öz bakımlarına destek sağlamak amacıyla, çocuk gelişimi ve eğitimi alanında eğitimi olmayan diğer personellerden (aşçı, temizlikçi vb.) yararlanılması uygulamasına gidilmekte; bu durumda, çocukların öz bakım becerilerinin sağlanması da anılan eğitim kademesinin amaçları ve kazanımları arasında yer aldığı hususu da göz önünde bulundurulduğunda, bu alanda eğitimi olmayan diğer personellerce çocukların ihtiyaçlarının giderilmeye çalışılması, pedagojik ve eğitimsel açıdan**



sakıncalar oluşturmaktadır.

22) Söz konusu Yönetmelik hükmünde geçen okul öncesi eğitimdeki “*aralıksız*” ifadesinden; yapılacak günlük eğitim faaliyetlerinin bir bütün olduğu, ilköğretim uygulamasındaki gibi belirli sürelerle öngörülmuş ders ve teneffüs dilimleri şeklinde bir yapının söz konusu olmadığı, bunun sebebinin ise okul öncesi eğitimdeki çocukların yaş dilimleri ile bu dönemdeki çocukların farklı eğitim ihtiyaçlarından kaynaklı olduğu değerlendirilmektedir. Benzer şekilde, anılan Yönetmelik hükmünde ilköğretim uygulamasındaki “ders” ifadesi kullanılmayarak, özellikle “etkinlik” ifadesinin kullanıldığı, dolayısıyla okul öncesi eğitim kurumları için etkinlik temelli bir programlama öngörüldüğü görülmektedir.

23) Her eğitim kademesinin kendine has belli özellikleri bulunmakta, okul öncesi eğitiminde de bu yaş grubundaki çocukların yaş özellikleri ve eğitim ihtiyaçları gereği günlük eğitim faaliyetlerinin aralıksız ve bütüncül olarak planlanıp uygulanması gerektiği; bu anlamda, bu yaş grubundaki çocukların özellikleri ve ihtiyaçları gereği ile tüm alanlarda güvenliklerinin sağlanabilmesi için, okul öncesi eğitim kurumlarında diğer eğitim kademelerinde olduğu gibi öğretmen gözetimi ve rehberliği olmadan çocuklara teneffüs yaptırılmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

24) Okul öncesi eğitim kurumlarında meydana gelen çocuk kazalarına ilişkin olarak sıklıkla basına haberler yansımakta; okul öncesi eğitim kurumlarının fiziki koşullar açısından yetersizlikleri de söz konusu olduğunda, bu okullardaki çocuk kazaları da kaçınılmaz olmaktadır. **Okulun fiziki yetersizliğine ek olarak öğretmenin sınıfta yalnız bırakılması, yeterli destek eğitim personelinin bulunmaması durumlarında, çocukların güvenliği açısından ciddi olumsuzluklara, kazalara sebep olabilmektedir.**

25) Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşmenin 3.1 numaralı paragrafta yer verilen maddesinde; kamusal ya da özel sosyal yardım kuruluşları, mahkemeler, idari makamlar veya yasama organları tarafından yapılan ve çocukları ilgilendiren bütün faaliyetlerde, **çocuğun yararının temel düşünce olduğu**; taraf Devletlerin, **çocukların bakımı veya korunmasından sorumlu kurumların, hizmet ve faaliyetlerin özellikle güvenlik, sağlık, personel sayısı ve uygunluğu ve yönetimin yeterliliği açısından, yetkili makamlarca konulan ölçülere uymaları** hüküm altına alınmıştır.

26) 2019 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında da; önümüzdeki dönemde erken çocukluk eğitiminin 5 yaş için zorunlu olmasının sağlanacağına ve bu eğitim kademesinin niteliğinin artırılmasına yönelik ortak kalite standartlarının getirileceğine yer verilmiştir.

27) Erken çocukluk eğitimi, çocukların sosyal, duygusal, bilişsel, dil ve motor gelişimini azami düzeyde destekleyen, yaşam boyu iyi olma hâline katkı sağlayan bir eğitim kademesi olup; bu anlamda, okul öncesi eğitimin nitelikli hale getirilmesi çok önem taşımaktadır. Okul öncesi eğitim kurumlarında görevli personelin çocuğa sevgi ve şevkât gösteren, çocukla iyi ilişki kurabilen, çocuğun her türlü ihtiyaçlarını ve isteklerini değerlendirmesini bilen, güler yüzlü, sabırlı ve kolay sinirlenmeyen eğitimcilerden oluşması gerekmektedir. Dolayısıyla okul öncesi eğitim kademesindeki öğretmenlerin, psikolojik olarak sağlıklı çalışma koşullarına sahip olmaları, bu anlamda, çalışma koşullarının iyileştirilmesi önem taşımaktadır.

28) Okul öncesi öğretmenlerin, sorumlulukları çok fazla olan küçük yaş grubu çocuklarla birlikte hiç mola vermeden, destek personel olmaksızın, dinlenme ve özel ihtiyaçlarını giderme imkanı sunulmaksızın çalıştırılması, öğretmenlerde yorgunluğa ve tükenmişliğe sebep verebilecek, bu durumda çocuklara karşı sabır gösteremeyen öğretmenlerle, gerek çocukların güvenliği gerekse de nitelikli bir eğitim yapılabilmesi sağlanamayacaktır.



29) Okul öncesi eğitimin özelliği gereği aralıksız yapıldığı hususu göz önünde bulundurulduğunda; anılan eğitim kademesinde çalışan öğretmenlerin dinlenme ve özel izin ihtiyaçlarının giderilebilmesi ile kalabalık bir sınıf ortamındaki küçük yaş grubundaki çocukların ihtiyaçlarının karşılanabilmesi, bunların her ortamda güvenliklerinin sağlanabilmesi hususlarında öğretmenlerin destek elemana ihtiyaçlarının bulunduğu değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, gerek İdarenin açıklamalarından gerekse Yönetmelik hükmünden, uygulamada belli bir standardın olmadığı, destek personel görevlendirmelerinde okuldan okula farklılıklar olabildiği, öğretmenlerin dinlenme ve özel ihtiyaçlarını gidermeleri hususlarının çoğunlukla okul yönetimlerinin inisiyatifinde olduğu anlaşılmakta; bunun ise uygulamada farklılıklara ve suiistimallere yol açabileceği değerlendirilmektedir.

30) Kurumumuzca yapılan inceleme neticesinde; Çocuk Haklarına Dair Sözleşmenin anılan hükmü ve Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı kapsamında, çocuğun yüksek yararı temel alınarak, okul öncesi eğitimin niteliği gereği aralıksız yapılması gerekliliği ile şefkatli, anlayışlı, sabırlı, güler yüzlü bir öğretmen tutumuyla çocukların iyilik hallerinin korunabilmesi, güvenliklerinin sağlanabilmesi ve nitelikli bir okul öncesi eğitimi ile hayata ve ilköğretime sağlıklı bir şekilde hazırlanabilmelerinin sağlanması için; yeterli destek personelin görevlendirilmesi, bu eğitim kademesindeki öğretmenlerin psikolojik olarak sağlıklı koşullarda çalışabilmesi, dinlenme ve özel ihtiyaçlarını gidermeye yönelik tedbir ve uygulamalara ilişkin olarak tüm eğitim kurumları için geçerli ve açıklayıcı yazılı düzenlemeler yapılması, okul öncesi eğitimin niteliğinin artırılmasına yönelik ortak kalite standartlarının oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

31) İyi yönetim ilkelerine, 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiştir. Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirmeler neticesinde; başvurunun inceleme ve araştırması kapsamında Kurumumuzca istenilen bilgi ve belgelerin idare tarafından süresi içerisinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği, böylece "kararların gerekçeli olması ve makul sürede karar verme" ilkelerine uygun davranıldığı; idarenin, başvurucuya verdiği cevapta hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğini göstermediği, bu nedenle "karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi" ilkesine uymadığı anlaşılmış olup; idarenin bahse konu ilkeye uygun davranması önerilmektedir.

#### VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

32) 6328 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca, bu Kararın başvurana tebliğ tarihinden itibaren, ilgili idarenin işlemine karşı (varsa) dava açma süresinden kalan süre kaldığı yerden işlemeye devam edecek olup, Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

#### VII. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, **BAŞVURUNUN KABULÜNE,**

Okul öncesi eğitim kurumlarında yeterli destek personelin görevlendirilmesine; öğretmenlerin dinlenme ve özel ihtiyaçlarını gidermeye yönelik tedbir ve uygulamalara ilişkin olarak tüm eğitim kurumları için geçerli ve açıklayıcı yazılı düzenlemeler yapılmasına; öğretmenlerin çalışma koşullarının iyileştirilmesine; okul öncesi eğitimin niteliğinin artırılmasına yönelik ortak kalite standartlarının oluşturulması hususlarında, **Milli Eğitim Bakanlığına TAVSİYEDE**



**BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Milli Eğitim Bakanlığınca bu karar üzerine tesis edilecek işlemin **otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu** olduğuna,

Kararın **başvuran vekiline ve Milli Eğitim Bakanlığına tebliğine;**

**Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.**

**e-imzalıdır**

**Şeref MALKOÇ**  
**Kamu Başdenetçisi**