

KAMUYA YARARLI İŞLERDE ÇALIŞTIRMA YAPTIRIMI VE KAMUYA YARARLI İŞLERDE ÇALIŞTIRMA YAPTIRIMININ TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

*Community Service Work Sanction And Historical Development Process
Of Community Service Work Sanction*

Dr. Kaya GÖKTEPE¹

Geliş Tarihi: 21.03.2017

Kabul Tarihi: 22.06.2018

Özet

Kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı, XX. yüzyılın son çeyreğinde dünyada ceza adalet sisteminde yaşanan değişim ve dönüşümlerin etkisiyle önce kurumsal anlamda Avrupa'da teşkilatlanmaya başlamış; 2005 yılından itibaren de denetimli serbestlik sistemi içerisinde Türkiye'de yerini almıştır. Batılı ceza kanunlarından yapılan aktarımların etkisiyle denetimli serbestlik kapsamında yer alan bu yaptırım aslında, Osmanlı Devleti'nin Klasik Dönemi'ne kadar dayanır. Osmanlı Devleti'nden başlayarak Cumhuriyet Dönemi'nden bugüne kadar ulaşan bir tarihsel gelişim sürecine sahip kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı, çeşitli boyutları olan bir yaptırım türü olarak dikkati çekmiştir. Bireysel menfaatten önce toplumsal menfaati önemseyen bu yaptırım, tarihsel süreç içerisinde işgücü açığı hissedilen ve devlet için de stratejik görülen iş kollarında bir işgücü kaynağı olarak önemli görülmüştür. Ayrıca bu yaptırım suçlunun ıslah edilmesi, çalışma motivasyonu kazanması ve toplumun korunmasına da hizmet etmesinden dolayı günümüz ceza adalet sisteminin ayrılmaz bir parçası hâline dönüşmüştür. Bu araştırmada kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımının kavramsal çerçevesinin yanı sıra dünyada ve bilhassa ülkemizde bu yaptırımın geçmişten günümüze kadar uzanan tarihî gelişim süreci, arşiv belgeleri ve resmî veriler ışığında tahlil edilmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu yararı, kamu hizmeti, yaptırım, hükümlü, denetimli serbestlik, işgücü.

Abstract

In the last quarter of the 20th century, Community Service Work sanction first started to be organized as institutional sense in Europe with the influence of changes and transformations experienced in criminal justice system in the world. Then, it has taken place within the Probation System in Turkey since 2005. Our practice of this sanction which is located under Probation System with the influence of transfers from Western criminal law dates back to the Classical Period of the Ottoman State. Community Service Work sanction which has historical development process starting from Ottoman State, then Republic Period to the present day takes attention as a type of sanction with various dimensions. In particular, this sanction that prioritizes social benefit before individual benefit has fulfilled important duties as a source of work force in business lines that are felt work force vacancy and are considered strategic for the state in the historical process. Moreover, this sanction has become an integral part of today's criminal justice system because of serving for the rehabilitation of offenders, making offenders to gain motivation for work and the protection of society. In this research, in addition to conceptual framework of Community Service Work sanction, we try to analyze the historical development process of it from past to present in the light of archival documents and official statements in the world and especially in our country.

Key Words: Public interest, public utility, sanction, convict, probation, work force.

¹ Adalet Bakanlığı Bakırköy Denetimli Serbestlik Müdürlüğü. E-posta: kayagoktepe@yahoo.com. ORCID ID: 0000-0001-7613-2083

GİRİŞ

Tarihsel süreç içerisinde toplumların huzurunu, güvenini ve düzenini sağlama görevi, devletin başlıca sorumlulukları arasında yer almıştır. Devlet tarafından bu sorumlulukların yerine getirilmesi için güçlü bir sisteme gereksinim duyulmuş ve bunun sağlıklı çalışabilmesi için de sisteme bağlı mekanizmalar kurulmuştur. Kurulan mekanizmalar ise ya bizzat devlet tarafından ya da devletin yetkilendirdiği kurum ve kuruluşlar vasıtasıyla birtakım ortak amaçları kamu yararı doğrultusunda gerçekleştirmeye çalışmıştır.

Kamu yararı, kamu hizmetlerinin toplumun menfaatleri doğrultusunda ifası açısından önemli bir kavram olarak dikkati çekmiş ve devletler tarafından yasalarda ve hatta anayasalarda devletin gözetmesi gereken başlıca ödev olarak yer almıştır. Bu açıdan kamu hizmetinin gerekleri kamu yararı gerekleri olarak da görülmüştür.² Nitekim kamu yararı, dünyada olduğu gibi bizde de devlet sisteminin olmazsa olmaz bir ilkesi olarak kabul edilmiş, idare ve hukuk sisteminin esasını teşkil etmiştir.

Ülkemizde kamu yararı ilkesi, tarihsel süreç içerisinde devletin topluma karşı sorumlulukları içerisinde önemli bir noktayı oluşturmuş ve bu sorumlulukların ifasında insan kaynağı, vazgeçilmez bir unsur olarak ön plana çıkmıştır. Bu çerçevede insan kaynağı, geçmişten günümüze kadar devlet gücünün de göstergesi olmuş, bu kaynağın yetersiz olması durumunda bazı kamu hizmetlerinde ve ekonomik faaliyetlerde aksamalar meydana gelmiştir. Böyle fiilî durumlar karşısında devlet mekanizması ise işgücü sahasında arzu artırmaya yönelik önlemlere başvurarak sorunu gidermeye çalışmıştır.

Dünyada olduğu gibi ülkemizde bilhassa Osmanlı Devleti Dönemi'nde kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımının ortaya çıkmasında işgücü arzu yetersizliği önemli bir faktör olmuştur. Osmanlı Devleti'nde bireysel işler dışında kalan, başka bir deyişle kamu yararı amacı taşıyan işlerde işgücünün gönüllülük esasına göre piyasa fiyatlarından karşılanması arzu edilmiştir. Ancak genel bir sorun olan işgücü yetersizliği karşısında emeğin temin edilememesinden dolayı alternatif işgücü kaynaklarına müracaat edilmiş ve bu alternatif kaynaklar içerisinde de hükümlüler, yoğun emek gerektiren kamuya yararlı işlerde önemli yer işgal etmişlerdir. Hükümlülerin emeğinden istifade edilmesini içeren bu yaptırım, belli alanlarda Cumhuriyet Dönemi'nde de devam etmiş ve günümüze kadar ulaşmıştır.

Kamu yararına çalışma yaptırımının gelişim sürecinde ekonomik faktörler içerisinde işgücü ihtiyacı belli bir etkiye sahip olmuşsa da bunun yaygınlık kazanmasında, hukuki ve toplumsal faktörler de belirleyici bir konuma sahip olmuştur. Yaptırım, sosyolojik ve hukuki açıdan suçlunun işlemiş olduğu bir

² Tekin Akıllıoğlu, "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1-3, 1988, s. 19-20.

fiilden dolayı toplumu koruma, kişinin topluma vermiş olduğu zararı gidererek kamu vicdanını rahatlatma, suçlunun çalışma motivasyonunu kazanmasına yardımcı olma ve suçluyu ıslah etme gibi çeşitli amaçları taşıdığından hürriyeti bağlayıcı cezalara alternatif bir yaptırım olarak, adli sistem içerisinde özel bir öneme sahip olmuştur.

Kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı Türkiye’de 2005 yılından itibaren Türk Ceza Kanunu ve ilgili diğer ceza infaz kanunlarının yürürlüğe girmesi ve denetimli serbestlik müessesesinin kurulmasıyla beraber kurumsal bir kimliğe kavuşmuştur. Kamuya yararlı işlerde çalıştırmanın, işgücü ihtiyacını karşılamaya yönelik bir yaptırım olarak ülkemizdeki kökenlerine bakıldığında ise bunun Osmanlı Devleti’nin Klasik Dönemi’ne kadar dayandığı arşiv belgelerinden anlaşılmıştır. Ancak bu tarihsel gelişim sürecinin şu ana kadar bütüncül ve kronolojik şekilde bir çalışmaya konu olmadığı görülmüştür. Bu araştırma, Türkiye’de 2005 yılında denetimli serbestlik müessesesinin kurulmasıyla beraber daha da önem kazanan kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımının kavramsal çerçevesi ile dünyada ve bilhassa ülkemizde Osmanlı Klasik Dönemi’nden günümüze kadar uzanan gelişim sürecini irdelemektedir. Araştırmada kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı, tarihî belgeler ve istatistikî veriler ışığında, kronolojik sıraya uygun olarak disiplinlerarası bir bakış açısıyla tahlil edilmeye çalışılmaktadır.

1. KAMU HİZMETİ VE KAMU YARARI KAVRAMLARI

Kamu hizmeti kavramı, konusu ve fonksiyonları itibarıyla sosyal bilimlerde birçok disiplini ilgilendirmektedir. Kavramın çeşitli disiplinlerin alanına girmesinden dolayı disiplinlerin bakış açısına göre farklı şekillerde ele alınmaktadır.

Kamu hizmeti, devletin işlevleri konusu ile ilgili olarak siyaset bilimi tarafından incelenmekte iken kamu kesimi, kamu malı konuları ile ilgili olarak kamu ekonomisinin ve kamu maliyesinin inceleme alanına girmektedir. İdare hukuku ise bu disiplinlerden ayrı olarak başlı başına kamu hizmeti kavramına odaklanmaktadır.³

Kamu hizmeti kavramı, özellikle idare hukukuna kaynaklık işlevi ile çok önemli bir konumda bulunmuş olmakla birlikte sınırlarının tam anlamıyla çizilememesinden dolayı yalnız idare hukukunun değil bütün kamu hukukunun en önemli, en karmaşık ve bulanık kalmış konularından birisi hâline gelmiştir.⁴ Ayrıca kamu hizmeti kavramının tanımlanmasındaki zorluk yanında, idare hukukunu temellendirme noktasında da tek kavram olup olmadığı, Avrupa

³ Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti Kavram ve Hukuksal Rejim*, Turhan Kitabevi Yay., Ankara 2002, s. 9.

⁴ Süheyy Derbil, “Kamu Hizmeti Nedir?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (AÜHFİM)*, Cilt VII, Sayı 3-4, 1950, s. 28.

hukuk sisteminde önemli yeri olan Fransa'da yoğun şekilde tartışılan konulardan olmuştur. Hukuki çerçevede kamu hizmetinin kurucusu sayılan Bordeaux Ekolü'ne göre: "Devlet, kamu hizmetleri teşkilatının bütünüdür. Kavram hem idarenin ve onun örgütlenmesi ile faaliyetlerini kurallara tabi kılan idare hukukunun varlık sebebini hem de içeriğini belirler" denilmiştir.⁵

Kavram, dünyadaki gelişimine ve önemine paralel olarak, Türk idare hukuku tarihinde de yerini almıştır. Kamu hizmeti kavramı, Osmanlı Devleti'nden bugüne kadar gelinen süreçte önemli bir yer tutmuştur.⁶ İdare hukuku çerçevesinde kamu hizmeti kuramının ülkemizdeki kurucusu olan Sıddık Sami Onar, kamu hizmetini: "Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel ve kolektif gereksinimleri karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetler"⁷ olarak tanımlamıştır.

Ülkemizde genel anlamda kabul gören bu yaklaşımda, idare tüzel kişiliğinin dışında kalan faaliyetlerin kamusal usullerle yürütülüp yürütülmemesi başlı başına belirleyici bir faktör değildir. Kamu iktisadi teşebbüslerince ve hatta özel sektör tarafından yürütülen bazı hizmetler de kamu hizmeti olarak kabul edilebilmektedir.⁸ Başka bir tanımlamaya göre: "Kamu hizmetleri, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin toplumun, halkın veya umumun ya da toplulukların genel ortak ihtiyaçlarını gereği gibi karşılamak amacıyla ele alıp doğrudan doğruya ifa ettiği ya da buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı her türlü faaliyetlerdir".⁹ Analizden sonra senteze ulaşabilmek için denilebilir ki kamu hizmeti bir iştir, bir işletmedir. Medeniyet âleminde bir iş ancak insanın, maddi ve hukuki vasıtaların belirli bir maksatla düzenlenip yönetilmesi ile yapılabilir.¹⁰

Kamu hizmeti kapsamında ele alınabilecek kamu yararı oldukça işlevsel bir kavramdır. Şöyle ki; kamu yararı kavramı yanında "toplum yararı", "toplumsal refah", "genel yarar" gibi kavramlar da kullanılmaktadır. Bu kavramların ortak noktası, tümünün "bireysel çıkar"dan farklı, onun üstünde genel bir yararı ifade etmesidir.¹¹ Bu çerçevede kamuya yararlı iş; kamu hizmeti kapsamında devlet ya da kamu tüzel kişileri tarafından genel ve ortak gereksinimleri karşılamak için yapılan iş ve işlemlerin tamamına denilmektedir.¹² Kamu hizmeti açısından

⁵ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2006, s. 475.

⁶ Aydın Gülan, "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İÜHFİM)*, Cilt LVI, Sayı 1-4. 1998, s. 97.

⁷ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Hak Kitabevi, İstanbul 1966, s. 13.

⁸ Onar, *a.g.e.*, s. 47.

⁹ Lûtfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982, s. 307.

¹⁰ Derbil, *a.g.m.*, s. 35.

¹¹ Akıllıoğlu, *a.g.m.*, s. 15.

¹² T.C. Adalet Bakanlığı Denetimli Serbestlik ve Yardım Hizmetlerinden Sorumlu Daire

kamuya yararlı işlerin özelliği ise hükümet edenlerin idareleri veya denetimleri altında toplumsal bir yarar gözetilerek yapılmasıdır.¹³

Kamu yararı kavramı bizde geçmişten beri kamu hizmetlerinin ifası açısından önemli bir kavram olarak görülmüş ve yapılacak işler hiyerarşisinde öncelikli konumunu korumuştur. Bu bağlamda kamu yararının gözetilmesi ilkesi Osmanlı devlet sisteminin de en önemli ilkelerinden birini oluşturmuştur. Günümüzdeki anlamıyla kamu yararı kavramına karşılık Osmanlı Devleti'nde "maslahat-ı amme" kavramı kullanılmıştır.¹⁴ Başta örf ve âdet kaideleri olmak üzere tali kaynaklardan istifade ederek "maslahat-ı amme"ye göre karar verme yetkisi ulu'l-emre ait olmuştur. Ulu'l-emre şer'î kaidelere aykırı olmamak üzere örfi hukukta kendisine tanınan bu yetkiyi ya doğrudan kullanma yoluna gitmiş ya da kanunnameler yoluyla uygulanmasını sağlamıştır.¹⁵ Nitekim Mecelle'nin 58. maddesinde, "Raiyye, yani teb'a üzerine tasarruf maslahata menûtdur." denilerek hükümdarın, şer'î hukukun düzenlemediği sahalarda hüküm verirken maslahat-ı amme'ye uygun hareket ederek kamu yararını, yani çoğunluğun menfaatini gözetmesi gerektiği belirtilmiştir.¹⁶

Cumhuriyet Dönemi'yle birlikte kamu yararı kavramı anayasada yerini almaya başlamış, toplumun huzur ve refahını sağlamak için devletin başta gelen ödevi olarak kabul edilmiştir. Bu kapsamda yasalar; ekonomik ve sosyal özgürlüklerin kısıtlanmasının topluma sağlayacağı yararın kişiye getireceği zarara ağır basması durumunda, kamu yararının esas alınması gerektiğini vurgulamıştır.¹⁷ Tarihsel süreç içerisinde devletler birtakım iş veya hizmetlerin yerine getirilmesi için kamu yararı çerçevesinde vatandaşlarını belli bir işte çalışmaya mükellef kılmışlardır. Ayrıca kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı, işlenmiş bir suç karşılığında topluma verilen zararın giderilmesi ve suçlunun ıslahı açısından adlî makamlar tarafından sıklıkla müracaat edilen ücretli veya ücretsiz çalıştırmayı öngören bir yaptırım türü olarak dikkati çekmiştir.

Adlî makamlar tarafından verilen kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı şu an itibarıyla Türkiye'de, denetimli serbestlik müessesesi tarafından yerine

Başkanlığı, *Kamu Hizmeti Yaptırımı Personel El Kitabı*, Yay. No: 10, Ankara 2007, s. 9.

¹³ Derbil, a.g.m., s. 36.

¹⁴ Ferit Develioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat*, Doğu Matbaası, Ankara 1970, s. 826.

¹⁵ Ahmet Akgündüz, "Osmanlı Hukuku'nda Şer'î Hukuk-Örfî Hukuk İkilemi ve Yasama Organının Yetkileri", *İslâmî Araştırmalar Dergisi*, Cilt 12, Sayı 2, 1999, s. 120-121.

¹⁶ Ahmet Şimşirgil ve Ekrem Buğra Ekinci, *Ahmed Cevdet Paşa ve Mecelle*, KTB Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 2009, s. 130-131; Maslahat kavramının fıkıhta da oldukça önemli bir yerinin olduğu bilinmektedir. Ayrıntılı bilgi ve değerlendirme için bkz. İbrahim Kâfi Dönmez, "Maslahat", *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*. Cilt 28, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, Ankara 2003, s. 79-94.

¹⁷ Akıllıoğlu, a.g.m., s. 20.

getirilmeye çalışılmaktadır. Nitekim 07/03/2013 tarihli Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliği, kamu yararına çalışma yaptırımını kamu hizmeti kapsamında değerlendirerek aynı yönetmeliğin 66/1 maddesinde: “*Kamu hizmeti cezası; toplumsal katılım ile hükümlünün iyileştirilmesini ve topluma kazandırılmasını amaçlayan, hükümlünün topluma verdiği zararı kamu hizmetinde ücretsiz çalışarak geri ödemesini ve bu şekilde kamu düzeninin sağlanmasını esas alan bir seçenek yaptırımdır.*”¹⁸ şeklinde tanımlayarak, bu yaptırımla hem hükümlünün ıslah edilmesi hem topluma verdiği zararın telafi edilmesi hem de işgücü piyasasına katkı sunmasının amaçlandığı vurgulanmaktadır.

2. İŞGÜCÜ TEMİNİ BAKIMINDAN ANGARYA, ZORUNLU ÇALIŞTIRMA VE KAMUYA YARARLI İŞLERDE ÇALIŞTIRMA YAPTIRIMI

Tarihsel süreçte toplumsal ihtiyaçlarının karşılanması ve düzenin sağlanması devletin temel görevleri arasında yer almıştır. Bu görevlerin ve hizmetlerin yerine getirilebilmesinde devlet açısından insan kaynağı önemli bir unsur olagelmıştır. Devlet açısından insan faktörü hem askerî açıdan güç kaynağı, hem vergi yoluyla gelir hem de önemli bir işgücü kaynağı vazifesi görmüştür. Bu açıdan insan faktörü bir devletin siyasi, sosyal ve ekonomik gücünün de esasını teşkil etmiştir.

İnsan faktörünün bu kadar önemli olduğu bir işgücü piyasasında olması gereken, serbest piyasa ortamında ücret karşılığında gönül rızası ile istihdam edilmedir. Ancak işgücü yetersizliğinden dolayı tarihsel süreç içerisinde birtakım hizmetler, angarya ve zorunlu çalışma adı altındaki mecburi uygulamalarla yerine getirilmeye çalışılmıştır.

Her ikisi de günümüz çalışma hayatında tartışma konusu olan angarya ve zorunlu çalıştırma kavramları, bazı benzerliklere sahip olsalar da genel anlamıyla farklılıklar taşımaktadırlar. Angarya; bir kimseye veya bir topluluğa zorla, ücret verilmeden yaptırılan iştir. Zorunlu çalışma da aynı şekilde zorla yaptırılan bir iştir fakat maddi karşılığı vardır, az da olsa bir ücret verilmektedir. Zorunlu çalışma ile angarya terimleri, halk arasında hatta resmî belgelerde eş anlamlıymış gibi kullanılmaktadır. Ancak, zorunlu çalışma terimi angaryadan daha geniş ve onu kapsayıcıdır. Aralarındaki farklılıklara rağmen bu çalışma rejimlerinin benzerlik gösteren tarafları da vardır. Nitekim angarya ve zorunlu çalışmaya tabi tutulan insanlar kendi istekleri dışında çalışmaya tabi tutulduklarından serbest iş piyasasının dışında kalmaktadırlar. Bunların karşısında yer alan gönüllü çalışma rejiminde ise emek arzı ile emek talebi özgürce karşılaşmakta ve iş piyasasına göre hem işveren hem de işçi iş

¹⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. 07/03/2013 Tarih ve 28578 Sayılı Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliği

sözleşmesi yapıp yapmamakta tamamen hürdür.¹⁹

İşgücü piyasasında tartışma konusu olan zorunlu çalıştırma, dünyada çeşitli şekillerde var olmuştur. Fakat insanlar ancak XX. yüzyılın ilk çeyreğinden sonra zorunlu çalıştırma sistemlerinin farkına vararak bunu önlemenin yollarını aramıştır. Bu hususta en önemli adımı Uluslararası Çalışma Örgütü atmıştır.²⁰ Örgüt, 1930 yılında hazırladığı 29 Numaralı “Zorla Çalıştırma Sözleşmesi” ile her çeşit zorunlu çalışmayı mümkün olan en kısa süre içerisinde ortadan kaldırmayı amaçlamıştır. Bunun için de zorunlu çalışmayı yasaklayıcı hükümler getirmiştir. Devam eden süreçte ise Uluslararası Çalışma Örgütü, 1957 yılında 105 Numaralı “Zorunlu Çalışmanın Kaldırılması Sözleşmesi”ni onaylamıştır. Türkiye de bu sözleşmeyi 1998 tarihinde onaylayarak yürürlüğe koymuştur.²¹

1930 tarihli sözleşmenin 2.2. maddesi ayrıca, zorunlu çalıştırma kapsamında değerlendirilmeyecek hâlleri sıralamıştır. Bunlar içerisinde bir mahkemenin verdiği mahkûmiyet kararının sonucu olarak yapmaya mecbur edildiği bir iş veya hizmetler de bulunmaktadır.²² Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti'nin 1982 tarihli anayasasının 18. maddesi zorunlu çalıştırma ile angaryayı tamamen yasaklamış olmakla birlikte zorunlu çalıştırma sayılmayacak 1930 tarihli sözleşmedeki istisnaları da aynen kabul etmiştir. Bu istisnalar içerisinde hükümlü ve tutukluluk süresindeki çalışmalar da yer almaktadır.²³

1930 tarihli 29 sayılı sözleşmede istisnaların yer aldığı fıkranın hükümlülük ve tutuklulukla ilgili gerekçesi ise şu şekilde açıklanmıştır: “Bilindiği gibi suçla savaşta en etkili araç, suç eğilimi gösteren kişilerin ıslah edilerek, eğitilerek, bir daha suç işlemeyecek hâle getirilmesidir. ıslah ve eğitimde en etkili araç ise, kişiye çalışma zevkinin aşılması, tembelliğin izalesi, çalışarak dürüst şekilde geçimini sağlama imkânının verilmesidir..” Bu mülâhazalarladır

¹⁹ Süleyman Özdemir, “Türkiye’de Zorunlu Çalışma Uygulamaları”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, Cilt: XXXII, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, 1996, s. 183.

²⁰ Özdemir, a.g.m., s. 184.

²¹ 1930 Tarihli 29 Sayılı Zorla Çalıştırma Sözleşmesi, zorla çalıştırmanın tanımı ve zorla çalıştırmada istisnai hâller ile üyesi olan ülkelere zorunlu çalıştırmayı yürürlükten kaldırma ve sonrasında çözüm yolları geliştirme gibi çeşitli yükümlülükler getirmiştir. Bu sözleşme, zorunlu çalıştırma uygulamasının kaldırılmasının esasını teşkil etmekte olup Türkiye’nin de içinde bulunduğu üyeleri kapsamaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Türkiye Ofisi, “29 Numaralı Zorla Çalıştırma Sözleşmesi”, Resmî Gazete Yayımlı Tarihi ve Sayısı: 27 Ocak 1998/23243.

²² Gerek Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 2.2. maddesinde gerekse 1982 anayasasının 18. maddesinde tutukluluk ve hükümlülük aşamasındaki çalıştırmalar, mecburi askerlik süresinde yapılan işler, vatandaş olmanın gerektirdiği kamu hizmetleri, olağanüstü hâllerde kamu hizmetlerinin ifasında çalışma, küçük çaplı toplumsal ve belediye işlerinde çalışma da zorunlu çalışma kapsamında değerlendirilmediği belirtilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Türkiye Ofisi, 29 Numaralı “Zorla Çalıştırma Sözleşmesi” madde 2; Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası madde 18.

²³ 18/10/1982 Tarih ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası madde 18.

ki hükümlülerin, hükümlülük süresince makul bir çalışma rejimine tabi tutulmaları zorunlu çalıştırma sayılmamıştır.²⁴

Hükümlülerin bir çalışma rejimine tabi tutularak belirli kurallara göre çalıştırılmalarının adli sistem içindeki karşılığı, kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımıdır. Bu yaptırım, adli makamlar tarafından verilen karar doğrultusunda kişinin işlemiş olduğu bir suç sonrası suçun topluma ve kamuya vermiş olduğu zararı, belirli süre çalışarak yerine getirmeyi öngörmektedir. Kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı, ücretsiz çalıştırma şeklinde uygulanabildiği gibi bazen de kısmi bir ücret karşılığı çalıştırma şeklinde tezahür etmektedir.

Kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı angarya ve zorunlu çalışmaya benzer bazı özelliklere sahip olmasına rağmen gerek mahiyet gerekse uygulamalar açısından angarya ve zorunlu çalıştırmadan farklılıklar taşımaktadır. Nitekim günümüzdeki hâliyle kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı, Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından da zorla ve angarya şeklinde çalışmanın dışında tutulmaktadır. Buna göre kamu yararına ücretsiz çalıştırma yaptırımı, herhangi bir ücret takdir edilmemesi itibarıyla angaryaya benzese de hükümlünün hapis gibi bir cezaya karşılık gönüllü olarak belirli bir zaman diliminde çalışmayı kabul etmesi koşulu, onu angaryadan ayırmaktadır. Diğer taraftan bir ücret karşılığı olsa bile gönüllülük söz konusu olmadan çalıştırma, zorunlu çalıştırma kapsamına girmektedir. Ayrıca günümüzde kamuya yararlı işlerde çalıştırmaya karar verilirken hükümlünün rızasının aranması koşulu, kamuya yararlı işlerde çalıştırma ile zorla çalıştırma arasındaki en büyük farklılıklardan birini oluşturmaktadır.

Kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı geçmişte (Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından zorla çalıştırma ve angarya dışında tutulmadan önce) gerek dünyada gerekse ülkemizde angarya veya zorunlu çalıştırma şeklinde varlık göstermiştir. Bilhassa Osmanlı Devleti'nde hükümlülerin kamu yararına çalıştırılması, angaryadan ziyade zorunlu çalışma olarak değerlendirilmiştir. Çünkü arşiv kaynaklarından elde edilen bilgilere göre hükümlülere çalıştıkları işlerde emeklerine karşılık normal bir işçi düzeyinde olmasa da bir ücret takdir edilmiştir.

Günümüzde yaygın bir uygulamaya sahip olan kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımında hukuki açıdan hükümlünün işlediği suçun bedelinin topluma bir ölçüde geri ödenmesinin sağlanması esas alınmıştır.²⁵ Bu yönüyle bir taraftan hükümlülerin suç tekrarını önlemek için bilinçlendirme amacı güdülmüş, diğer taraftan da devlet açısından hazır bir işgücü kaynağı sağlanmaya çalışılmıştır. Dünyada özellikle gelişmiş Batı ülkelerinde ve

²⁴ Özdemir, a.g.m., s. 207.

²⁵ T.C. Adalet Bakanlığı Denetimli Serbestlik ve Yardım Hizmetlerinden Sorumlu Daire Başkanlığı, *Kamu Hizmeti Yaptırımı Personel El Kitabı*, s. 8.

Türkiye’de ceza anlayışındaki değişim ve dönüşümlerin etkisiyle son yıllarda yaygın bir uygulama alanı bulan kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı, gerek hapis cezasına alternatif gerekse işgücü piyasasına katkı sağlayan bir yaptırım türü olarak kökenleri itibarıyla dünyada ve bilhassa ülkemizde köklü bir geçmişe sahip olmuştur.

3. HÜRRİYETİ BAĞLAYICI CEZALAR İLE KAMUYA YARARLI İŞLERDE ÇALIŞTIRMA YAPTIRMININ BATI'DAKİ TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

Suç ve ceza, insanlık tarihi kadar eski, bir o kadar da ayrılmaz kavramlardır. Doğal olarak ne tür davranışların suç sayılıp sayılmayacağı ve ne tür cezalara hükmedileceği toplumdan topluma değiştiği gibi aynı toplum içerisinde de zamanla farklılaşabilmektedir. Suç ve ceza kavramlarının zaman içinde değişim ve dönüşüme uğramasında toplumun sosyal, ekonomik, kültürel, dinî ve ahlaki birçok faktörü etkili olabilmektedir.

Suç ve ceza kavramlarına ceza infazı tarihi perspektifinden bakıldığında, suç ve ceza anlayışındaki değişimin Avrupa’da yüzyılları aldığı görülmüştür. Ceza adalet sistemindeki bu değişim süreci, Avrupa’da üç aşamalı olarak birbirini izlemiştir. Bunlar; Orta Çağ’ın erken dönemleri için tek pratik cezalandırma aracı olan kefaret ve para cezaları, Orta Çağ’ın geç dönemlerinde işkence ve canavarca idamlar ve XVII. yüzyıldan itibaren yaygın şekilde uygulanmaya çalışılan hürriyeti bağlayıcı cezalar aşaması olarak sıralanmaktadır.²⁶ Bunlar içerisinde en ağır cezalandırma türü olan işkence ve idam bedene karşı cezalandırma usulü olarak yüzyıllarca uygulanmıştır. Daha sonra kötü muameleye karşı itirazlar, Aydınlanma Dönemi’nden itibaren Batıda yaygın şekilde dile getirilmeye başlamıştır. Bu da doğal olarak hürriyeti bağlayıcı cezaların ve hapisanelerin yaygınlaşmasını kolaylaştırmıştır.²⁷

Batılı bazı ceza tarihçileri hürriyeti bağlayıcı cezaları genel olarak üç dönemde incelemiştir. Bunlar; 1- Amsterdam cezaevlerinin doğuşu ve XVII. yüzyılda Avrupa’ya etkisi, 2- Kuzey Amerika ceza infaz modellerinin etkisi ve XIX. yüzyılın sonuna doğru sistem konusunda tartışma, 3- Ceza infaz kurumlarının açılması ve XX. yüzyılın ikinci yarısında hükümlülere muamelede asgari esasların hukuken gerçekleştirilmesi şeklinde kronolojik olarak sıralanmıştır.²⁸

Hürriyeti bağlayıcı cezaların infaz edildiği yerler olan ceza infaz kurumlarında ya da bilinen adıyla hapisanelerde bu gelişim sürecinin izlerini görmek mümkündür. Bunlardan en çok kabul görenler açısından hapisaneler bedensel cezalandırmadan, zihinsel cezalandırmaya geçişte önemli bir rol

²⁶ Timur Demirbaş, “Hürriyeti Bağlayıcı Cezaların ve Cezaevlerinin Evrimi”, *Hapishane Kitabı*, ed. Emine Gürsoy Naskali ve Hilal Oytunç Altun, Kitabevi Yayınları, İstanbul 2010, s. 3.

²⁷ Michel Foucault, *Hapishanelerin Doğuşu*, çev. M. Ali Kılıçbay, İmge Yayınları, Ankara 1992, s. 89-91.

²⁸ Demirbaş, a.g.m., s. 11.

oyunmaktadır. Michel Foucault'un analizleri bu farklı yaklaşımların öncüsüdür. Ona göre hapishane; biraz daha sıkı bir kışla, hoşgörüsüz bir okul, iç karartıcı bir atölyedir. Bu yönleri ile hapishane sadece özgürlükten yoksun bırakma amacına hizmet etmekle kalmamış aynı zamanda bireylerin ayrıştırılmasına ve dönüştürülmesine de hizmet etmeye çalışmıştır.²⁹

Hapishanelerin bir taraftan yaygınlaşması diğer taraftan da hapsedilmenin insan psikolojisine ve sosyal hayatına verdiği zararlar ile hürriyeti bağlayıcı cezaların masraflı oluşu, özellikle XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Aydınlanma Dönemi hukukçuları tarafından eleştirilmeye başlamıştır. Bilhassa İngiltere ve Fransa'da kısa süreli hürriyeti bağlayıcı cezaların etkisiz ve faydasız oluşuna yönelik eleştirilerin çoğalması, XVIII. yüzyıldan itibaren revaçta olan hürriyeti bağlayıcı cezaların tartışmaya açılmasına neden olmuştur. Uygulamalar, hapsedilmeye yönelik eleştirileri durdurmanın aksine daha tartışmalı hâle getirmiştir. Kişilerin hürriyetlerinden yoksun bırakılmaları, beklentilerin aksine özellikle hükümlülerin rehabilitasyonu açısından başarısızlıkları beraberinde getirmiş ve bu da ciddi şekilde eleştiriye neden olmuştur.³⁰

Avrupa'da cezalandırma şekilleri altında diğer bir gelişmeyi Roma sonrası ortaya çıkan Fransa, İtalya ve İspanya merkezli Akdeniz devletlerinin büyük donanmalar kurması ve çok sayıda kürekçiye ihtiyaç hissetmeleri sebebiyle, işgücü açığını gidermek için savaş esirleri ve kölelerden müteşekkil kürekçi kadrosuna suçluların da eklenmesi oluşturmuştur. XV. yüzyıla gelindiğinde artık Venedik donanmasında esirler ve suçlular, zorunlu kürekçilik hizmetiyle istihdam edilmeye başlamışlardır.³¹ İlerleyen süreçte Avrupa'da ceza adalet sisteminde kürekçilik uygulaması daha da yaygınlık kazanmaya başlamış ve bu çerçevede 1848'den itibaren limanlar ve askerî tesislerin yanlarına kürek hapishaneleri inşa edilmiştir. Daha önce hapis cezaları genellikle altı ay ile üç yıl arasında iken 1850'lerden itibaren on senelik kürek cezaları sıklıkla görülmeye başlamıştır. Bu uygulamaya XIX. yüzyılın ikinci yarısında Almanya, İspanya ve Rusya gibi ülkelerde de çeşitli isimler altında rastlanmıştır. Ayrıca ağır suçluların maden ocaklarına gönderilmesi şeklindeki zorunlu çalıştırma cezalarına da Kıta Avrupa'sında müracaat edilmiştir.³²

²⁹ Foucault, *a.g.e.*, s. 292.

³⁰ Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü Denetimli Serbestlik Daire Başkanlığı, "Kamu Hizmeti Cezasının Tarihçesi", *Denetimli Serbestlik Bülteni*, Sayı 3, Ekim 2011, s. 2. (<http://www.cte-dsm.adalet.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 23/10/2015).

³¹ Gültekin Yıldız, *Mapusâne (Osmanlı Hapishanelerinin Kuruluş Serüveni 1839-1908)*, Kitabevi Yayınları, İstanbul 2012, s. 30.

³² İngiltere ve Kıta Avrupa'sında uygulamaya sokulan alternatif ceza tedbirleri olarak mahkûmların kolonilere sürgün edilmesi politikasına yapılan itirazlar neticesinde kürekçilik cezası yaygınlaşmıştı bkz. Yıldız, *a.g.e.*, s. 228.

Avrupa ceza hukuku sistemlerinin hapis cezasına alternatif aramaya başlamaları, XIX. yüzyılın sonlarından itibaren 1970’li yıllara kadar sarkarak sürmüştür. Bu arayış günümüzde alternatif yaptırımlar, ara yaptırımlar veya toplumsal yaptırımlar olarak adlandırılan kavramların girişiyle sonuçlanmıştır.³³ Bunlar içerisinde yer alan kamuya yararlı işlerde çalışma yaptırımı veya diğer bir ifadeyle kamu hizmeti cezası, infaz anlayışındaki bu gelişmeler sonucu Avrupa’da XIX. ve XX. yüzyıllarda hapis cezasının alternatifi olarak Almanya, İtalya, Norveç, İsviçre ve Portekiz’de görülmüş ancak yeterli altyapının bulunmaması, diğer seçeneklerin ortaya çıkması, gün bazında ceza verilmesi, ekonomik büyüme gibi sebeplerden ötürü kanunlarda yer bulmaya başlamış, ancak tam anlamıyla da uygulanamamıştır.³⁴ Kamuya yararlı işlerde çalışma yaptırımında Batı’da asıl gelişmeler, XX. yüzyılın ikinci yarısını bulmuştur. 1970’li yıllara gelindiğinde, Avrupa’da kamu hizmeti yaptırımı kapsamındaki çalışma yaptırımı alanında yeni bir uyanış yaşanmıştır. Bunun sebepleri; ekonomik kriz, suç oranının ve hapis cezası hükümlerinin artması, suç türlerinin değişmesi, ceza adaleti sisteminde yaşanan kriz, uluslararası alanda reform isteğidir. Bu reform hareketi, Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletler tarafından başlatılmıştır. Avrupa Konseyi, 1976 yılında hapis cezasına seçenek olarak bazı yaptırımlar konusunda daha fazla inceleme yapılması ve neden böyle bir eyleme geçilmesi gerektiği konusunda bir açıklama yapmıştır. Bu açıklamada, kamuya yararlı işlerde çalışma yaptırımına yer verilmiştir. Bu süreçle birlikte İngiltere ve Galler’de 1972, Hollanda’da 1981, Fransa, İrlanda ve Danimarka’da 1982, Portekiz’de 1983 ve Norveç’te 1984 yılında kamuya yararlı işlerde çalışma yaptırımı mevzuatta yerini almıştır.³⁵ Böylece Batılı devletlerde alternatif yaptırımlar noktasında önemli bir konuma gelmiş olan kamuya yararlı işlerde çalışma yaptırımı, belli bir yaşın üstünde çalışabilecek güç ve kuvvette olan hükümlülere verilmeye başlanmıştır.³⁶

Avrupa’da yaşanan gelişmelere paralel olarak Amerika Birleşik Devletleri’nde de kamuya yararlı işlerde çalışma yaptırımı, 1960’lı yıllarda ilk defa California’da trafik suçu işleyen kadın sürücülere hapis cezası yerine

³³ Kalmthout, Anton M. Van, “Kamu Yararına Çalışmadan Toplumsal Yaptırımlara (Karşılaştırmalı Bir Bakış Açısı)”, *Küresel Bakış*, çev. Burhan Alıcı, Yıl 1, Cilt 1, Sayı 1, Nisan 2011, s. 4. (<http://www.cte-dsm.adalet.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 22/10/2015).

³⁴ T.C. Adalet Bakanlığı Denetimli Serbestlik ve Yardım Hizmetlerinden Sorumlu Daire Başkanlığı, *Kamu Hizmeti Yaptırımı Personel El Kitabı*, s. 1.

³⁵ T.C. Adalet Bakanlığı Denetimli Serbestlik ve Yardım Hizmetlerinden Sorumlu Daire Başkanlığı, *Kamu Hizmeti Yaptırımı Personel El Kitabı*, s. 3.

³⁶ İngiltere’de kamuya yararlı işlerde çalışma yaptırımı, 17 yaşından büyük hükümlülere süre hesabıyla uygulanmakta ve yasanın yürürlüğe girmesiyle hükümlüler, 40 ile 240 saat arasında kamuya yararlı bir işte çalışmaya tabi tutulmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Füsün Sokullu Akıncı, “Hürriyeti Bağlayıcı Cezalar ve Alternatifleri” *Yeni Türkiye (Yargı Reformu Özel Sayısı)*, Yıl. 2, Sayı 10, Temmuz-Ağustos 1996, s. 684.

alternatif bir yaptırım olarak uygulama imkânına kavuşmuş ve failin sebep olduğu zararın karşılanmasında kamuya yararlı işlerde çalıştırma aktif olarak devreye sokulmuştur. Bunun sonucunda kamuya yararlı işlerde çalıştırma müessesesi, mağdurun zararının giderilmesi şartlarının oluşmadığı durumlarda veya hükümlünün maddi durumunun yetersizliği hâllerinde müracaat edilen alternatif bir ceza yaptırımı olarak dikkati çekmiştir. Nitekim Amerikan Yüksek Mahkemesi 1983 yılında vermiş olduğu kararda, zararın giderilmesine mahkûm edilen suçluların bu ödemeyi yapmamaları hâlinde, kamuya yararlı bir hizmette çalıştırılmaları gerektiğini belirtmiş olup bu uygulama devam etmektedir.³⁷

4. TÜRKİYE'DE KAMUYA YARARLI İŞLERDE ÇALIŞTIRMA YAPTIRIMININ TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

Kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı, XX. yüzyılın son çeyreğinde dünyada ceza adalet sisteminde yaşanan değişim ve dönüşümlerin etkisiyle kurumsal anlamda Avrupa'da teşkilatlanmaya başlamış; 2005 yılından itibaren Avrupa ceza adalet sisteminden iktibas edilen kanunlarla denetimli serbestlik sistemi içerisinde Türkiye'de yerini almıştır. Ancak denetimli serbestlik veya kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı adı altında açıkça zikredilmese de yaptırım bizde, Osmanlı Devleti'nin Klasik Dönemi'ne kadar dayanmaktadır. Gerek Osmanlı Devleti Dönemi'nde gerekse Cumhuriyet Dönemi'nde bireysel menfaatten önce kamu yararı amacı taşıyan birtakım işlerin yerine getirilmesinde toplumsal menfaati önemseyen bu yaptırım, bilhassa işgücü açığı hissedilen ve devlet için stratejik görülen iş kollarında bir işgücü temin yöntemi ve suçluyu ıslah edici bir yaptırım olarak dikkati çekmiştir.

4.1. Osmanlı Devleti'nde Kamuya Yararlı İşlerde Çalıştırma Yaptırımı

Osmanlı Devleti, hüküm sürdüğü dönemlerde siyasi, hukuki, iktisadi ve sosyal yapısını sağlam bir zemine oturarak güçlü bir devlet sistemi ortaya koymuştur. Devletin ve toplumun bekasını her şeyin üstünde tutan bu sistemde, adalet düşüncesi ve adaletli yönetim anlayışı değişmez prensipler olarak dikkati çekmiştir. Osmanlılarda kaynağını adaletli yönetim anlayışından alan devlet sistemi, ilgili tüm kurum ve kuruluşlarıyla birlik ve bütünlük içerisinde hareket etmeye büyük çaba sarf etmiştir. Devletin ve toplumun menfaatlerini birinci öncelik olarak göz önünde bulunduran bu sistemde ilgili birimler, toplumun ve devletin menfaatlerini öncelikli olarak gözeterek, kamu hizmeti görevlerini eksiksiz olarak yerine getirmeye gayret etmişlerdir.

Osmanlı Devleti'nde kamu hizmetlerinin, toplumun genel yararına uygun olacak şekilde ifasında ise ulu'l-emri temsil eden padişahın kararı veya onayı önemli bir yere sahip olmuştur. Ulu'l-emrin verdiği karar doğrultusunda onun

³⁷ Akıncı, a.g.m., s. 686.

altında yer alan devlet idarecileri, her türlü adlî, idari, iktisadi ve askerî tedbiri alıp uygulamakla mükelleftir. İlgili alanlarda tedbir alınıp uygulanırken de amme maslahatının, başka bir deyişle kamu yararının gözetilmesine dikkat edilmiştir.³⁸

Osmanlı Devleti'nde öncelikler sıralamasında siyasal otoritenin varlığını korumak büyük bir önem taşımıştır. Devletin öncelikleri ile bireyin öncelikleri çatışmaya girdiğinde devletin öncelikleri tercih edilmiştir. Devletin öncelikleri de aslında toplumun gereksinimlerini karşılama amacına yöneliktir.³⁹ Devletin ve toplumun ihtiyaçlarını birinci öncelik olarak kabul eden bu sisteme göre yapılan iş ve hizmetlerde kamu menfaatinin gözetilmesi de bu hassasiyetin önemli göstergelerinden birini oluşturmuştur.

Osmanlı Devleti'nde birtakım işlerin yerine getirilmesinde devletin menfaatleri birinci sırada tutulsa da bireyin yani reayanın hak ve hukuku da kanunlarla, nizamlarla korunmaya çalışılmıştır. Bilhassa bu noktada adaletnameler önemli bir işleve sahip olmuştur. Çünkü padişah tarafından çıkarılan adaletnameler, devlet otoritesini temsil edenlerin reayaya karşı bu otoriteyi kötüye kullanmalarını, kanun, hak ve adalete aykırı tutumlarını olağanüstü tedbirlerle yasaklayan, bireyleri koruyan beyannameler olarak dikkati çekmiştir.⁴⁰ Bundan dolayı yapılan hukuki ve idari işlemlerde kamu menfaati gözetilirken adalet duygusunun zedelenmemesine hassasiyet gösterilmiştir.

Osmanlı hukuk sistemi içerik olarak İslâm hukukunda yer alan Kur'an, sünnet, icma ve kıyası içeren şer'î hukukun yanında, günün şartlarına göre İslâm hukukunun devlet başkanına tanıdığı geniş takdir ve düzenleme yetkisi ile şekillenen örfî hukuk sisteminin bir arada uygulandığı sistem olarak karşımıza çıkmıştır.⁴¹ Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nde şer'î ve örfî ceza hukuku birlik ve bütünlük içinde icra edilirken her iki hukukun tek bir yargı mercii tarafından, yani İslâm hukukunun temsilcisi durumunda bulunan kadı tarafından uygulamasına da dikkat edilmiştir.⁴² Osmanlı hukuk sisteminde kadılar tarafından bazı kararlar alınıp uygulanırken devletin ihtiyaçları belirleyici bir konuma sahip olmuştur. İhtiyaçlarının tespitinde ve önlem alınmasında görev yaptığı yerde devletin ilgili birimlerinin başlıca sorumlusu olan kadılar, bir durumu değerlendirirken

³⁸ Akgündüz, "Osmanlı Hukuku'nda Şer'î Hukuk-Örfî Hukuk İkilemi ve Yasama Organının Yetkileri", s. 121.

³⁹ Gülfettin Çelik, "Osmanlı Devleti'nin Nüfus ve İskân Politikası", *Divân Disiplinlerarası Çalışma Dergisi*, 1999/1, Sayı 6, İstanbul, s. 49-50.

⁴⁰ Halil İnalçık, "Adâletnâmeler", *Belgeler*, Cilt 2, Sayı 3-4, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1993, s. 49.

⁴¹ Mehmet Akif Aydın, *Türk Hukuk Tarihi*, Beta Yayınları, İstanbul 1996, s. 84.

⁴² Mehmet Akif Aydın, "Ceza (Osmanlı Ceza Hukuku)", *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*. Cilt 7, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, Ankara 1993, s. 478.

devletin bütüncül yapısını da göz önünde bulundurmaya çalışmışlardır. Çünkü temsil ettikleri makamın idari, beledî, mali, askerî vb. görev ve sorumlulukları da bunu gerektirmiştir.

Osmanlı Devleti'nde her bir bölgede kadıların tespit ettiği ihtiyaçlar ve sorunlar listesinde işgücü meselesi, devletin bekasını ilgilendiren en önemli hususlardan birisi olarak öne çıkmıştır. Özellikle kamu yararı amacı taşıyan stratejik bazı alanlarda işgücüne acil ihtiyaç hissedilmiştir. Burada devlet, öncelikli olarak işgücünün gönüllülük esasında olmasını tercih etmiştir.⁴³ Ancak kamu menfaati gözetilen işlerde bu durum gönüllü şekilde karşılanamayınca Osmanlı Klasik Dönemi'nden itibaren önemli ve stratejik görülen başta askeriye olmak üzere, madencilik ve tarım gibi sektörlerde emek açığından dolayı angarya ve zorunlu çalışma adı altında işgücü sağlanmaya çalışılmıştır. Tanzimat sonrasında ise tarımda ve madenlerde angarya usulünün kaldırılmasıyla işgücü arz yetersizliği sorununu gidermek amacıyla ücret karşılığı olarak kamu yararı taşıyan tarım, sanayi ve madencilik işlerinde zorunlu çalışma uygulamasına sıklıkla müracaat edilmiştir.⁴⁴

Osmanlı Devleti'nde askerî sahada kamu yararı işlevi gören donanmada kürekçilik ve iktisadi faaliyet kollarındaki bu tür işlerde normal koşullarda yeterli işgücünün temin edilememesi, zorunlu çalışma adı altında alternatif işgücü kaynaklarına ihtiyaç doğurmuştur. Bunlar arasında askerler, savaş esirleri ve köleler dışında hazır işgücü kaynağı olarak mahkûmlar da dikkat çekmiştir. Böylelikle işlenen suçun mağdura ve devlete vermiş olduğu zararı kısmi de olsa gidermek, suçlunun ıslah olmasına katkı sağlamak ve özellikle devletin ihtiyaç duyduğu stratejik iş kollarındaki işgücü sorununa çözüm getirebilmek amacıyla adli makamların kararları doğrultusunda mahkûmlar, kamu yararı amacı taşıyan işlerde belli süreliğine çalışmaya tabi tutulmuşlardır.

4.1.1. Osmanlı Klasik Dönemi'nde Kamuya Yararlı İşlerde Çalıştırma Yaptırımı

Osmanlı Devleti, XV ve XVI. yüzyıllardan itibaren egemenliği altında bulunan geniş topraklara nazaran nüfus açısından yetersizlikler yaşamıştır. Askerî ve ekonomik açıdan büyük bir öneme sahip olan nüfusun topraklara nazaran düşük düzeyde kalması, ordu için asker sıkıntısı yanında başta tarım olmak üzere madencilik, sanayi, ticaret ve inşaat gibi iktisadi sektörlerde işgücü sorunu ortaya çıkarmıştır. Bilhassa bunlar içerisinde devletin gücünün göstergesi olan askerî işgücünün temini meselesi, devlet politikasının bir gereği olarak daima birinci önceliğe sahip olmuştur.

Osmanlı Devleti'nin denizlerle çevrili olması, her zaman hazır vaziyette bulunan bir donanmayı gerekli kılmıştır. Bu kapsamda Fatih Dönemi'nden

⁴³ Cevdet Kırpık, *Osmanlı Devleti'nde İşçiler ve İşçi Hareketleri (1876-1914)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta 2004, s. 32.

⁴⁴ Rahmi Deniz Özbay, *19. Yüzyılda Osmanlıda Devletin Emek İstihdamı*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2003, s. 74.

İtibaren Osmanlı donanmasının genişlemesi de gemilerde çalışacak mürettebata ihtiyacı artırmıştır. Bunlar içerisinde özellikle çalışma şartlarının zorluğundan dolayı kürekçi işgücüne duyulan ihtiyaç, her geçen gün daha da önem arz etmiştir.⁴⁵ Donanmanın büyümesi ve harp hazırlıkları bağlamında yeni gemi yapma ve bunların mürettebatını karşılama ihtiyacı, çok geniş bir kürekçi mürettebatının bulundurulmasını gerektirmiştir. Ancak gönüllü veya birtakım vergilerden muafiyet karşılığı veya savaş esirlerinin de ihtiyacı karşılayamaması üzerine zorunlu işgücüne tabi tutulanlar içerisinde kürek cezasına tabi tutulan mahkûmlar, önemli bir işgücü kaynağı olarak vazife görmeye başlamışlardır.⁴⁶

Osmanlı Devleti'nde kürek cezası mahkûmiyetleri, Klasik Dönem'de devlet başkanına veya görevlendirdiği kişilerin yetkisine bırakılan ta'zir tatbikatı içindeki cezalar içerisinde yer almıştır. Osmanlı Devleti'nde hükümlünün devlet hizmetinde zorunlu çalıştırılmasını ifade eden bu ceza, donanmanın önemli bir işgücü kaynağını teşkil etmiş, adi suçlular ile reayayı hedef alan hürriyet kısıtlayıcı hapsedme cezaları arasında en çok başvurulanı olması itibarıyla dikkati çekmiştir.⁴⁷

Osmanlı adli sisteminde yapılan yargılama sonucunda bir kişiye kürek cezası verilirken öncelikli hususların başında, suçlunun işlemiş olduğu suçun ispat edilmesi gerekmektedir. Bunun için yargılamanın titiz şekilde yapılması hayati derecede önemliydi.⁴⁸ Başka bir husus ise kürek cezasına hükmedilecek kişinin çalışmaya elverişli olup olmadığıydı. Kürek cezasını yerine getiren bir kişinin hastalanması ve yaşlanması durumunda bu cezaların kaldırılması veya başka tedbirlere dönüştürülmesi de sık karşılaşılan hadiseler arasındaydı ve bu da kürek cezası mahkûmiyetlerinde belli kriterlerin olduğunu göstermekteydi.⁴⁹

Kürek cezasının Osmanlı Devleti'nde uygulanmasına dair örnekler XVI. yüzyılın ikinci yarısının başlarından itibaren rastlanmıştır. Bu dönemde Akdeniz'de etkin olan özellikle Venedik ve İspanya gibi ülkelerin donanma kuvvetlerini artırmaları ve kürekçi ihtiyaçlarını temin etmek için mahkûmlara başvurmaları, Osmanlı Devleti'nde de bu yönde bir uygulamanın başlamasında etkili olmuştur.⁵⁰ Bilhassa XVI. yüzyıldan itibaren büyüyen donanmanın artan

⁴⁵ İdris Bostan, *Osmanlı Bahriye Teşkilâtı XVII. Yüzyılda Tersâne-i Âmiri*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1992, s. 213.

⁴⁶ Uriel Heyd, "Eski Osmanlı Ceza Hukukunda Kanun ve Şeriat", *Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, çev. Selahaddin Eroğlu. Cilt XXVI, 1969, s. 650.

⁴⁷ Yıldız, *a.g.e.*, s. 30.

⁴⁸ Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA), *Maliyeden Müdevver Defter (MAD- 7)*, (Numara) nr. 2324, 29/R/976.

⁴⁹ BOA, *İradeler Meclis-i Vâlâ (İ.MVL)*, nr. 56/29, 02/S/1264; BOA, *Sadaret Bab-ı Ali Evrak Odası (BEO)*, nr. 301/22521, 16/R/1311.

⁵⁰ "Rodos begine hüküm ki: Anadolu cânibinde emr-i serîfüm ile ehl-i fesâd teftîs olunup ba'zı kimesneler ele gelüp ehl-i fesâd oldukları sâbit ü zâhir olup sicill olunup sûret-i sicilleri ile Südde-i sa'âdet'üme gönderilmeğin esâmisi defter olunup Rodos'da küreğe kosilup istihdâm olınmak için sana gönderildi." BOA, 3 Numaralı Mühimme Defteri 966-968/1558-1560, Dîvân-ı Humâyûn Sicilleri Dizisi: I, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara

işgücü talebi ve 1571 yılında İnebahtı Deniz Savaşı'nda Osmanlı Devleti'nin yenilgiye uğramasıyla hızla yeni bir donanma oluşturulması zorunluluğu, kürekçi ihtiyacını had safhalara ulaştırmıştır. Bunun sonucunda bir devlet politikası olarak kürek cezaları yaygınlaşmaya başlamıştır.⁵¹ XVI. yüzyılda sefer zamanlarında 40.000-50.000 arası kürekçiye ihtiyaç duyulması, işgücüne olan bu talebi açıkça göstermektedir.⁵²

Osmanlı Devleti'nde XVII. yüzyıla beraber yelkenli gemilerin kullanıma girmesi ve deniz savaşlarının azalması, işgücü açısından kürek cezalarına ihtiyacı da azaltmıştır. Buna mukabil kürek cezası mahkûmiyetlerinde düşüş yaşanmamış, aksine mahkûmiyetler artmıştır. Artan mahkûmiyetler sonucunda kürek cezasına hükmedilenlerin önemli kısmı gemilerde istihdam edilmeyip tersane zindanında hapsedilmeye başlamıştır. Nitekim XVIII. yüzyıl başlarında kürek cezasına çarptırılan suçluların sadece yüzde 10'u gemilerde kürek çekmek üzere görevlendirilmiştir.⁵³ Bu durum XVIII. ve XIX. yüzyılda da artarak devam etmiş ve kürek cezasına mahkûm edilenler için artık cezanın infaz edildiği yer, donanmadaki gemilerden ziyade donanmanın bağlı bulunduğu idari yer olan Tersane-i Amire ve buradaki haphane olmuştur.⁵⁴

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat öncesinde kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı hukuki bakımdan kürek cezası şeklinde tezahür etmiştir. Ancak kürek cezasına hükmedilenlerin ihtiyaçtan fazla olmasından dolayı bu yaptırımı tabi tutulanların kürek çekmeyerek sınırlı sayıdakilerin tersanelerde çalıştırılması, Tanzimat Dönemi'nde kürek cezalarının caydırıcılığının ve verimliliğinin sorgulanmasına ve alternatif yaptırımların gündeme gelmesine yol açmıştır.

4.1.2. Tanzimat Dönemi'nde Kamuya Yararlı İşlerde Çalıştırma Yaptırımı

Tanzimat Dönemi, Osmanlı Devleti'nde önemli değişim ve dönüşümlerin başladığı bir dönemi kapsamaktadır. Bu dönemin dikkat çeken özelliklerinin başında, kanunlaştırma hadiselerinin yoğun olarak yaşanması gelmektedir.

1993, Hüküm nr. 414, Fî 9 Muharrem sene 967. Diğer taraftan bu defterdeki 113, 300, 708 ve 1576 numaralı hükümler de kürek cezalarını kapsamaktadır. Ayrıca 5 Numaralı Mühimme Defteri'nde kürek cezasına yönelik 272, 579, 825 ve 826 numaralarda hükümler bulunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. BOA, *5 Numaralı Mühimme Defteri 973/1565-1566, Dîvân-ı Humâyûn Sicilleri Dizisi: I, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Yay., Ankara 1993*; Osmanlı Klasik Dönemi'nde kürek cezası hakkında bkz. Mehmet İpşirli, "XVI. Asrın İkinci Yarısında Kürek Cezası ile İlgili Hükümler" (Rescripts concerning penal servitude on galleys in the second half of the sixteenth century)", *İstanbul Üniversitesi Tarih Enstitüsü Dergisi*, Sayı 12, Haziran 1982, s. 206, 207.

⁵¹ İpşirli, a.g.m., s. 208.

⁵² Neşe Erim, "18. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nda Kürek Cezası", *IX. International Congress Of Economic And Social History Of Turkey*, 20-23 August 2002 Dubrovnik, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 2005, s. 180.

⁵³ Erim, a.g.m., s. 180.

⁵⁴ BOA, *İradeler Mesail-i Mühimme (İ.MSM)*, nr. 87/2469, 15/Z /1262; BOA, *Sadaret Meclis-i Vala (A.MKT.MVL)*, nr. 31/33, 03/Za/1266.

Tanzimat Dönemi'nde ekonomik, sosyal, idari ve hukuki birçok alanda kanunlar yürürlüğe girmiş olmakla birlikte bunlar içerisinde bilhassa ceza kanunlarında yapılan değişiklikler esaslı olmuştur. Bu çerçevede ceza kanunlarının yürürlüğe girmesiyle daha önce örfi hukuk çerçevesinde kanun koyucunun takdir yetkisine bırakılan birçok yaptırım artık kanunlarda yerini almaya başlamış, kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı türü olan kürek cezaları da bunlar içerisinde özel bir öneme sahip olmuştur.

Tanzimat Dönemi'nde ceza kanunlarında kürek cezalarının açıkça belirtilmesi, kürek cezası mahkûmiyetlerinin yaygınlık kazanmasında da belli bir etkiye sahip olmuştur. XIX. yüzyılda buharlı gemilerin yaygınlaşmasıyla kürek cezası mahkûmlarına ihtiyaç azalmış olsa da arşiv belgelerinden elde edilen bazı bulgulara göre bu dönemde, kürek mahkûmiyetlerinde önemli artışlar yaşanmıştır.⁵⁵ Bu durumun yaşanmasında, Tanzimat Dönemi ceza kanunlarında kürek cezalarının, metinlerde açıkça belirtilmek ve sınırlarının çizilmek suretiyle cezanın daha sistematik hâle getirilmesinin payı büyüktür. Nitekim 1851 tarihli ceza kanununda birinci fasıl madde 13'te suçlu "küreğe ve prangaya", madde 11 ile ikinci fasıl madde 5'e göre suçlu "İstanbul'da ise küreğe, taşrada ise prangaya vaz-ı olunur." ifadesi yer almıştır.⁵⁶ Yine 1858 tarihli ceza kanununun 19. maddesi kürek cezasını: "Kürek, ayaklarında demir olduğu hâlde, hidemât-ı şâkkada kullanılmaktır..." şeklinde tarif ederek bu cezayı, müebbet (m.20) ve muvakkat olarak (m.21) ikiye ayırmış, muvakkat küreğin süresini 3-15 sene olarak belirlemiştir.⁵⁷ Ayrıca ağırlıklı olarak ta'zir cezalarını gerektiren suçlara verilen kürek cezası artık ceza kanunlarıyla birlikte had ve kısas kapsamında değerlendirilen hırsızlık, gasp ve yol kesme gibi had suçlarının yanı sıra özellikle kısas gerektiren adam öldürme suçlarına da verilmeye başlanmış ve bu da kürek cezasının yaygınlaşmasına belli bir oranda etki yapmıştır.⁵⁸

⁵⁵ BOA, *Sadaret Kalemi (A.MKT)*, nr. 97/50, 25/L /1263; BOA, *Sadaret Müteferrik Evrakı (A.MKT.MTF)*, nr. 4/15, 14/C /1263; BOA, *A.MKT*, nr. 89/59, 29/B /1263; BOA, *A.MKT.MVL*, nr. 95/19, 13/C/1274.

⁵⁶ Mustafa Avcı, "Osmanlı Uygulamasında İnfazı Özellik Gösteren Hapis Türleri: Kalebentlik, Kürek ve Prangabentlik", *Yeni Türkiye*, Sayı 45, Mayıs-Haziran 2002, s. 143; Mahkûmun ayağına pranga denilen demirin bağlanması suretiyle verilen kürek cezası, 1858 tarihli Kanun'un 19, 20, 21,57, 58, 60, 62, 174. ve 175. maddelerinde ayrıntılarıyla belirtilmişti bkz. Akgündüz, "Kanunnamelerdeki Ceza Hukuku Hükümleri ve Şer'î Tahlili", s. 11; Ahmet Akgündüz, "1274-1858 Tarihli Osmanlı Ceza Kanunnamesinin Hukuki Kaynakları Tatbik Şekli ve Men'î İrtikâb Kanunnamesi", *Bellekten*, Cilt 51, Sayı 199, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1987, s. 171, 172.

⁵⁷ Avcı, a.g.m., s. 142, 143.

⁵⁸ BOA, *İradeler Meclis-i Vâlâ (İ.MVL)*, nr. 7/104, 05/C/1256; BOA, *Sadaret Mühimme Kalemi Evrakı (A.MKT.MHM)*, nr. 3/94, 29/R/1264; Ayrıca eşkıyalık, yol kesme gibi hadiselere karışmış olanların yedi yıl kürek cezasına ve ceza infaz edildikten sonra da münasip başka bölgelere iskan edilmeleri kararına varılmaktaydı bkz. BOA, *Sadaret Amedi Kalemi Evrakı (A.MKT.AMD)*, nr. 28/37, 29/S/1267; Diğer taraftan XIX. yüzyılda diyeti alınmak ve mağdurlara ödenmek suretiyle kısas cezalarının küreğe çevrilmesi, bir ceza infaz usulü

Tanzimat Dönemi'nde ceza kanunlarında belirtilen kürek cezaları, suçun türüne göre müebbet (süresiz) ve muvakkat (sürelili) kürek şeklinde değişiklik göstermiş ve bu cezaya tabi tutulan hükümlüler, Tersane-i Amire'ye sevk edilmişlerdir. Nitekim bu dönemde Tersane-i Amire, önemli bir kürek merkezi olarak dikkati çekmiş ve 1864 yılında Tersane-i Amire'de tutuklular dışında toplam 683 kürek hükümlüsünün bulunduğu tespit edilmiştir. Bunların da 652'sinin muvakkat (sürelili) kürek cezasına tabi tutulanlar, 31'inin de müebbet kürek cezasına tabi tutulanlar oluşturmuştur.⁵⁹ Kürek cezasına mahkûm edilen hükümlülerin Tersane-i Amire'de toplanması ise bazı sorunları beraberinde getirmiştir. Bunların başında, Tersane-i Amire'nin işgücü kapasitesinin yetersizliğinden dolayı arzu edilen seviyede kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımının uygulanamamasıdır.⁶⁰ Çeşitli arşiv kaynaklarından elde edilen bilgilere göre bu durum karşısında müracaat edilen başlıca çözüm yöntemi, kürek cezasına mahkûm edilen hükümlülerinin ayaklarına pranga takılmak suretiyle bunların maden ocaklarında, inşaat ve tamirat işlerinde, şehirlerin temizlik ve altyapı gibi işlerinde zorunlu çalışmaya tabi tutulmalarıdır.

Osmanlı Devleti'nde bir kişiye kürek cezası mahkûmiyeti verildiğinde hükümlülerin çalıştığı işteki emeklerine karşılık kısmi de olsa bir ücret takdir edilmiştir. Ödenen ücret, önceleri hükümlülere yapılan masraflara karşılık hükümet tarafından alınmıştır.⁶¹ Sonraları ise Fransız ceza kanunlarında yapılan değişiklikler dikkate alınarak ücretlerin suçlulara verilmesi yolunda bir kanaat hâsıl olmuştur. Ancak hükümlülerin çalışmasından elde ettikleri miktarın hepsinin mahkûmiyet süreleri devam ederken verilmemesine dikkat edilerek hapisanelerin rahat yaşanılan bir yere çevrilmemesi için hak edilen ücretler tahliye sırasında ödenmiştir.⁶²

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat süreciyle mevzuatta yerini alan başka bir kamuya yararlı işte çalıştırma türü de pranga cezasıdır. Bu ceza, hükümlüyü sadece prangaya vurmaktan değil, bunun yanı sıra taşrada çeşitli kamu yararı amacı taşıyan ağır ve meşakkatli işlerde çalıştırma anlamına da gelmiştir. Ayrıca pranga cezası, kürek cezasına göre daha hafif bir ceza olup genellikle buna hükmedilenler, hapisane dışındaki kamuya yararlı işlerde istihdam edilmişlerdir.⁶³ Özellikle kürek veya pranga cezası kapsamında verilen bu yaptırımlar, devlet için stratejik görülen ve işgücü açığı ileri düzeyde olan

hâline gelmişti bkz. BOA, *Sadaret Meclis-i Vâlâ (A.MKT.MVL)*, nr. 55/88, 16/Za/1268.

⁵⁹ BOA, *A.MKT.MHM*, nr. 312/74, 21/R/1281; Yıldız, *a.g.e.*, s. 259.

⁶⁰ BOA, *Meclis-i Vâlâ (MVL)*, nr. 502/28, 07/R/1283.

⁶¹ Mustafa Avcı, *Osmanlı Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Mimoza Yayınları, Konya 2010, s. 400.

⁶² Ahmet Gökçen, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Ceza Kanunları ve Bu Kanunlardaki Ceza Müeyyideleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1987, s. 56.

⁶³ BOA, *A.MKT.MHM*, nr. 304/21, 21/M /1281.

madencilik, bayındırlık, temizlik, imalat sanayisi ve tarım sektörlerinde hazır bir işgücü kaynağı vazifesi görmeye başlamışlardır.

Tanzimat Dönemi'nde kamu yararı amacı taşıyan işlerin başında madencilik sektörü gelmiştir. Bu sektör, Osmanlı Devleti'nde askerî ve sivil ihtiyaçlara cevap vermeye çalışan oldukça stratejik bir üretim alanı olarak değerlendirilmiştir. Devletin üzerinde ehemmiyetle durduğu bu alan, bir taraftan ordunun gücüne diğer taraftan da halkın refahına katkı sağlamıştır. Devlet için önemli olan bu sektörün en büyük sorununu ise işgücü oluşturmuştur. Gönüllü ve bazı vergi muafiyetleri yoluyla da sektörde yeterli işgücü sağlanamayınca kürek cezasına mahkûm edilen hükümlüler, devlet açısından önemli bir işgücü kaynağı olarak görülmüştür.

Osmanlı Klasik Dönemi'nde olduğu gibi Tanzimat Dönemi'ndeki ceza kanunlarında kürek mahkûmiyeti, ağır cezalar içerisinde yer almıştır. Adam öldürme, gasp, hırsızlık gibi ağır suç işleyen hükümlüler bu dönemde kürek cezasına mahkûm edilerek zorunlu çalışma kapsamında madencilik sektöründe istihdam edilmeye başlamışlardır.⁶⁴ Ayrıca kürek hükümlülerinin yetersiz kaldığı zamanlarda ihtiyaçlar doğrultusunda, kürek cezasından daha hafif sayılabilecek pranga cezasına ve hatta kalebent cezasına mahkûm edilenler de yine madenlerde istihdam edilmişlerdir.⁶⁵ Hükümlülerin madenlerde zorunlu çalışma kapsamında istihdam edilmesi, bazı bölgelerdeki madenlerin işletilmesi açısından hayati derecede önem arz etmiştir. Bunlar içerisinde yer alan Ergani madenleri, hükümlü istihdamının en yoğun olduğu yerlerin başında gelmiştir.⁶⁶ Bölgeye ülkenin değişik yerlerinden hatta Balkanlar'dan ve Ege Adaları'ndan dahi kürek cezalıları gönderilmiş ve ağır sayılabilecek çalışma koşulları altında sürelerini tamamlamaya çalışmışlardır.⁶⁷

Osmanlı Devleti'nde kürek hükümlülerinin madencilik sektöründe istihdam edilmesi, bu sektörün amele işgücüne duyduğu acil ihtiyaçlardan kaynaklanmıştır. Bundan dolayı devlet, madenlerde mahkûm istihdamını olanaklı hâle getirmiş ve bu uygulama Cumhuriyet Dönemi'yle de devam etmiştir.

Tanzimat Dönemi ceza kanunlarında kürek ve pranga cezalarının, mevzuatta yerini almasıyla hükümlüler, kamuya yararlı diğer işlerde de önemli bir işgücü kaynağı hâline gelmiştir. Bu kapsamda bir kamu hizmeti olan bayındırlık işleri

⁶⁴ BOA, *İ.MVL*, nr. 604/79, 25/N/1276; Meclis-i Vâlâ'nın onayına göre 1861 başlarında 300 mahkûmu alabilecek kapasitede 18 koğuşluk bir hapishanenin 117.000 kuruşluk bir bütçeyle Ergani'de inşasına onay verilmişti bkz. BOA, *A.MKT.MVL*, nr. 124/28, 22/Ca/1277.

⁶⁵ BOA, *İ.MVL*, nr. 609/60, 22/L/1277.

⁶⁶ BOA, Sadaret Mektûbi Umûmi (*A.MKT.UM*), nr. 498/70, 05/Ra/1278; BOA, *A.MKT.MHM*, nr. 472/26, 21/Za/1290.

⁶⁷ BOA, *İ.MVL*, nr. 610/3, 17/L/1277; BOA, *Dahili Mektubat (DH. MKT)*, nr. 1480/28, 11/Ca/1305.

de hükümlülerin çalıştırıldığı başlıca işler kategorisinde yer almıştır. Bilhassa 1860'lı yılların başlarından itibaren altyapı yatırımlarının artmasıyla işgücüne duyulan ihtiyaç çerçevesinde hükümlüler; yol, köprü, kaldırım bakımı, onarımı ve kamu inşaatları gibi oldukça geniş sahayı içine alan bayındırlık faaliyetlerinde prangalı olarak toplu şekilde çalıştırılmışlardır.⁶⁸ Devam eden süreçte, kamuya yararlı bayındırlık işlerinde hükümlülerden yararlanılması, XX. yüzyılın başlarında serseri nizamnamesinin yürürlüğe girmesiyle daha da önem kazanmıştır. Nitekim 1909 tarihli "Serseri ve Mazanne-i Sû Eşhas Hakkında Kanun", İstanbul'da iki aydan beri bir işte çalışmamış ve çalışabilecek güç ve kuvvette olmasına rağmen herhangi bir işte çalışma azmi de olmayan serseriler ile dilenciler ve hapisane kaçkınları gibi toplum için tehdit oluşturan kişilere, mahkeme kararıyla zorunlu çalışma yükümlülüğünü getirmiştir.⁶⁹

Osmanlı Devleti'nde işgücü açığını kapatmak için serserilerden bazı bayındırlık işlerinde istihdam edilmelerinden sonra kamuya yararlı diğer işlerde hükümlü emeğine daha sık müracaat edilmiştir. Özellikle 1913 yılından itibaren artık hapisanedeki hükümlüler, gerek hapisane içinde kurulan imalathanelerde gerekse hapisane dışındaki bayındırlık ve temizlik gibi işlerde istihdam edilmeye başlamışlardır.⁷⁰ Hapisane dışındaki imar, inşaa ve temizlik faaliyetlerinde istihdam edilecek olanlarda ise devlet tarafından oldukça dikkatli davranılmaya çalışılmış ve belli şartlar aranmıştır. Bunların başında, işlenmiş olan suçun ağır derecede bir cezayı gerektirecek düzeyde olmaması ve hükümlünün davranışlarında iyi ahlaklı, günümüzdeki tabirle iyi hâlli olduğuna dair bir kanaatin hasıl olması gelmiştir. Bu temel şartları taşıyan hükümlüler, belediye ve hükümete ait inşaat işlerinde başlarına bir memur tayin edilmek ve geceleri de tekrar hapisaneye sevk edilmek suretiyle, belirli bir ücret karşılığında istihdam edilmişlerdir.⁷¹

Tanzimat süreciyle birlikte hükümlülerin kamuya yararlı işlerde istihdam edildiği alanlardan bir diğerini de temizlik işleri oluşturmuştur. Tanzimat sürecinden önceki dönemlerde işgücü ihtiyacına rağmen istisnai örnekler dışında fazla yaygınlık kazanmayan kamuya yararlı temizlik işlerinde hükümlü istihdamına, XIX. yüzyılda daha sık müracaat edilmiştir. Bunda belediye teşkilatının hayata geçirilmesinin yanı sıra Tanzimat süreciyle birlikte ceza kanunlarında yerini alan pranga cezalarının da payı bulunmaktadır.⁷² Nitekim ceza kanunlarına göre verilen kararlarda bilhassa bu dönemde, hükümlülerin

⁶⁸ BOA, A.MKT.UM, nr. 512/30, 28/R/1278; BOA, A MKT MHM, nr. 304/21, 21/M /1281.

⁶⁹ Nadir Özbek, "İkinci Meşrutiyet İstanbul'unda Serseriler ve Dilenciler," *Toplumsal Tarih*, Cilt. 11, Sayı 64, Nisan 1999, s. 34; BOA, *İradeler Kanun ve Nizamat (İ. KAN)*, nr. 5/1327, 19/R/1327.

⁷⁰ BOA, *Dâhiliye Nezareti Mebani-i Emiriye Hapishaneler Müdüriyeti Mütferrik Evrakı (DH. MB. HPS. M)*, nr. 50/14, 12/ L/1331.

⁷¹ BOA, *Dâhiliye Nezareti Mebani-i Emiriye Hapishaneler Müdüriyeti (DH. MB. HPS)*, nr. 71/59, 8/Ra/1335.

⁷² BOA, *Cevdet Askeriye (C. AS)*, Nr. 454/18940, 03/M/1255; BOA, A.MKT.MVL, nr. 2/94, 19/L/1262; BOA, *İ.MVL*, nr. 36/14, 11/C/1263; BOA, A.MKT.MVL, nr. 10/15, 14/L/1264; BOA, *Dâhili Mektubat (DH. MKT)*, nr. 1653/106, 07/M /1307.

prangaya vurularak “süflî” veya kararlarda sıkça zikredildiği gibi “hidemât-ı süflî” adı altında çöpçülük, süprüntücülük gibi şehrin temizlik işlerinde istihdam edilmeleri belirgin bir hâl almaya başlamıştır.⁷³ Hükümlülerin “süflî” işlerde istihdam edilmesi, sadece belediyelerin yetki alanındaki temizlik işleri ile sınırlı kalmamıştır. Hatta devletin ihtiyaçları doğrultusunda hükümlüler özellikle seraskerlik, zaptiye ve baruthane gibi askerî ve asayiş birimlerindeki süflî işlerde istihdam edilmişlerdir.⁷⁴

Osmanlı Devleti’nde XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yaygın bir uygulama alanına sahip olan temizlik işlerinde hükümlü istihdamı uygulaması, XX. yüzyılın başlarından itibaren serseri nizamnamesinin hayata geçirilmesiyle daha da işlerlik kazanmıştır. Bu nizamnameyle artık serserilikten hüküm giyenler, bayındırlık işleri yanında kamuya yararlı temizlik işlerinde de istihdam edilmişlerdir.⁷⁵

Tanzimat süreciyle birlikte hükümlülerin kamuya yararlı işlerde istihdam edilmeye başladığı alanlar içerisinde imalat sanayisi de bulunmaktadır. Osmanlı Devleti’nde halkın ve devletin ihtiyaçlarının karşılanması açısından sanayi sektörünün önemini farkında olan devlet tarafından ilk önce, hapishanelerde çeşitli meslek atölyelerinin kurulması teşvik edilmiştir. Atölyeler kurulduktan sonra da hapishanelerdeki hükümlüler, bir mesleki eğitim sürecine tabi tutulmuşlardır.⁷⁶ Hapishanelerin içinde hükümlülerin çalışması, 1880 tarihli hapishanelerin idaresiyle ilgili yasal düzenlemeyle hükümlülerin dışarı çıktıktan sonra değerlendirebilecekleri bir meslek ve sanat öğrenmelerine mahsus olmuş, ancak istisnalar dışında hükümlülerin hapishane içindeki bu üretim sürecine katılımları rızalarına bırakılmayarak mecburi tutulmuştur. Hükümlülerin çalışmalarının zorunlu tutulması, ücretsiz bir şekilde, yani angarya olarak gerçekleştirilmemiş, belirli bir gelir elde etmelerine de imkân sağlanmıştır.⁷⁷ Hapishanelerde bir mesleki eğitimden geçen hükümlülerin üretmiş oldukları çeşitli alet edevat ile tekstil ürünleri özellikle savaş ve olağanüstü dönemlerde orduya önemli destek sağlamıştır.⁷⁸

⁷³ Süflî işler kelime olarak tortuya döküntüye ait anlamına gelmektedir. Hidemât-ı süfliyye ise çöpçülük ve süprüntücülük olarak ifade edilmektedir bkz. Develioğlu, *a.g.e.*, s. 1291; BOA, *Cevdet Zabtiye (C.ZB)*, nr. 52/2583, 29/S/1257; BOA, *A.MKT. MVL*, nr. 75/16, 17/M/1272; BOA, *A. MKT*, nr. 101/67, 03/Z/1263; BOA, *A.MKT.MVL*, nr. 10/28, 23/L/1264; BOA, *Cevdet Adliye (C.ADL)*, nr. 96/5755, 27/B/1261.

⁷⁴ BOA, *Cevdet Askeriye (C.AS)*, nr. 548/22995, 06/Za/1252; BOA, *Cevdet Zabtiye (C.ZB)*, nr. 48/2371, 08/S/1263.

⁷⁵ BOA, *Dâhiliye Emniyet- i Umumiye Tahrirat Kalemi Evrakı (DH. EUM. THR)*, nr. 93/19, 25/Za/1327.

⁷⁶ BOA, *DH.MKT*, Nr. 1366/142, 22/Z/1303; BOA, *Dâhiliye Mebani-i Emiriye Hapishaneler Müdüriyeti (DH.MB.HPS)*, nr. 5/10, 22/Za/1331.

⁷⁷ Kadir Yıldırım, *Osmanlı Çalışma Hayatında İşçi Örgütlenmesi ve İşçi Hareketlerinin Gelişimi (1870-1922)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011, s. 68

⁷⁸ BOA, *Sadaret Bab-ı Ali Evrak Odası (BEO)*, nr. 2279/17090, 04/Z/1321; BOA, *BEO*, nr. 3064/229797, 15/R/1325.

Osmanlı Devleti'nde hükümlü işgücünde yararlanılan bir diğer alanı da tarım sektörü oluşturmuştur. Ülkede toprak bolluğuna karşı genel anlamda işgücü yetersizliği yaşandığı, bir gerçektir. Bu işgücü yetersizliğinden en fazla etkilenen yerler içerisinde devlet çiftlikleri, padişah çiftlikleri ve kamu yararına hizmet üreten kuruluşlar olan vakıflara ait çiftlikler başta gelmiştir. Devlete, padişaha ve vakıflara ait tarımsal işletmeler, oldukça büyük işletmelerdir ve buralarda özellikle hasat zamanlarında yeterince işgücü temin edilememesi halkın ve devletin tüketiminin karşılanmasında aksaklıklara yol açma riski taşımıştır.

Osmanlı Devleti'nde hükümlülerin tarımsal işlerde sistemli şekilde istihdam edilmesine 1911 yılında hapisanelerde sanayi uygulamasının yaygınlaştırılmasından sonra başlanabildiği görülmüştür. Bilhassa hapisane alanlarında imalat sanayisi uygulamalarının başarı göstermesinden sonra sanayinin yanında ziraatın da tatbik olunabileceği anlaşılmış, açık cezaevi modeli çerçevesinde tarım uygulamasına geçilmiştir.⁷⁹ Hükümlülerin tarımsal işlerde istihdamını gerekli kılan başka bir gelişme de I. Dünya Savaşı koşullarıdır. Savaşın başlamasıyla birlikte ciddi anlamda erkek işgücü açığı ortaya çıkmış, bu da diğer işlerde olduğu gibi tarımsal işlerde aksama meydana getirmiştir. Bilhassa mevsimlik işgücü sorunu karşısında, daha önce hapisanelere bağlı tarımsal işletmelerde elde edilen üretim ve kazançlar dikkate alınarak hükümlülerden mevsimlik işgücü olarak yararlanılabileceği düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda 1918 yılında gerekli inzibat tedbirleri alınmak ve çalıştıkları süreler mahkûmiyetlerinden düşülmek suretiyle hafif suçlardan mahkûmiyeti olan hükümlüler, hasat ve harman işlerinde çalıştırılmak üzere tahliye edilmişlerdir.⁸⁰ Bu süreçte hapisanelerde tahliye edilen hafif suçlu hükümlüler, devletin organizasyonu çerçevesinde işgücü açığı ileri derecede olan, bilhassa vakıflara ait işletmeler ile devlet çiftliklerine veya savaş esnasında orduya iâşe gönderecek yerlere sevk edilmiş ve hükümlüler, mevsimlik işçi olarak kamuya yararlı tarımsal işlerde istihdam edilmişlerdir.⁸¹

Tanzimat Dönemi'yle başlayan değişim ve dönüşüm süreciyle beraber işgücü sorununa bir çözüm amacıyla özellikle kürek ve pranga cezasına mahkûm edilen hükümlülerden istifade edilmesi, işgücü sorununa belli ölçülerde çözüm getirmiştir. Kamuya yararlı çeşitli işlerde çalıştırma yaptırımlarında edinilen bu tecrübeler daha sonra belli alanlarda Cumhuriyet Dönemi ile devam etmiştir.

⁷⁹ BOA, DH. MB. HPS, nr. 35/3, 29/Ca/1330.

⁸⁰ BOA., DH. MB. HPS, nr. 97/15, 16/N/1336; BOA, Meclis-i Vâlâ (MVL), nr. 212/69, 07/N/1336.

⁸¹ BOA, DH. MB. HPS, nr. 28/99, 28/Ş/1336.

4.2. Cumhuriyet Dönemi'nden Günümüze Kamuya Yararlı İşlerde Çalıştırma Yaptırımı

4.2.1. Cumhuriyet Dönemi'nden 2005 Yılına Kadar

Cumhuriyet Dönemi, kanunlaştırma hareketlerinin yoğun yaşandığı bir dönemi kapsamaktadır. Bu dönemde Batı hukuk sisteminden aktarılan hususlar dikkate alınarak yapılan kanunlaştırma hareketleri, Tanzimat'la başlayan Batılılaşma hareketlerinin bir devamı olarak dikkati çekmiş olup yeni kurulan cumhuriyetle birlikte bu aktarımlar büyük bir ivme kazanmıştır.

Cumhuriyetin ilanıla başlayan bu dönemde Batı hukuk sisteminden aktarılan kanunlardan ilki 1926 tarihli İsviçre Medeni Kanunu, ikincisi 1889 tarihli İtalyan (Zanardelli) Ceza Kanunu'dur. Bu Kanun'la İtalya doktrinine ait unsurlar, Türk Ceza Kanunu'na aktarılarak 1926 yılında 765 sayılı Türk Ceza Kanunu olarak yürürlüğe girmiştir.⁸² Bilindiği gibi bu Kanun, süreç içerisindeki çeşitli değişikliklerle birlikte 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

13 Mart 1926 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren mülga 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu, birçok yaptırımı düzenlemiş olmakla birlikte 22. maddesinde kamuya yararlı işlerde çalışma yaptırımına da yer vermiştir.⁸³ Bu kapsamda Kanun'un 22. maddesi, hafif hapis cezasını gerektiren suçlardan hüküm alanların imalat, bayındırlık ve temizlik gibi işlerde çalıştırılabileceğini düzenlemiştir. Ayrıca aynı Kanun'un 19. maddesinde para cezasının ödenmemesi hâlinde de bu cezanın kamu yararı amacı taşıyan imalat, bayındırlık ve belediye işlerinde çalıştırılarak yerine getirilebileceği belirtilmiştir.

765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 22. maddesindeki kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı hükümlerinin tatbiki ise Meriyet Kanunu'nun 7. maddesinde yer bulmaktadır. Buna göre *"mahkûmun çalıştırılacağı hizmetleri savcı, ait olduğu dairelerle kararlaştıracak, mahkûm belirlenen günde gelmez ise cezaevine sevk edilecek, mahkûmun çalıştırılmasına karşılık iş gördüren daireden hükümete ait olmak üzere alınacak ücret miktarı bir talimatname ile belirlenecek, bu ücretten mahsup olunmak üzere mahkûmun çalıştığı günlere ait işesi çalıştırılan dairece temin edilecektir"* denilmektedir.⁸⁴

⁸² Durmuş Tezcan, "Cezai Konularda Türk-İtalyan İlişkileri", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 49, Sayı 1, 1994, s. 365-366.

⁸³ "Madde 22: Kanun'un tayin ettiği ahvalde hafif hapis cezası bazı imalathanelerde veya nafıa ve belediye işlerinde kullanılmak suretiyle de icra ettirilebilir. Eğer mahkûm cezanın icrası için hazır bulunmaz veya hizmetten kaçınırsa hafif hapis cezası alelusul mevkii mahsusunda ikmal ettirilir" bkz. 13/03/1926 Tarih ve 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu.

⁸⁴ Tahir Taner, *Ceza Hukuku (Umumi Kısım)*, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 434, İstanbul 1949, s. 608.

Cumhuriyet Dönemi'nde mevzuatta yapılan bu tür düzenlemeler çerçevesinde birçok kurumda hükümlüler, kamuya yararlı çeşitli işlerde istihdam edilmişlerdir. Hükümlüler, en fazla madencilik kesiminde istihdam edilmekle birlikte sayı ve oranları kuruluşlar arasında farklılaşmıştır. Örneğin, Eti Bank Garp Linyitleri İşletmesi'nde hükümlü işçiler 1944 yılında 4.552 işçiden 672'sini (%14.8), 1947'de 3.916 işçiden 1.018'ini (%26), 1948'de ise 4.506 işçiden 1.309'unu (%29) oluşturuyordu. Daha az oranda olmakla birlikte, madencilik dışındaki iktisadi faaliyet alanlarında da hükümlü işçi çalıştırılmıştır. Nitekim 1943 yılı itibariyle Sümerbank'ın toplam 31.703 işçisinden 994'ü (%3,14) hükümlü işçilerden oluşmuştur. Böylece madenlerle ilgili birçok kamu kuruluşunda mükellef işçiler yerine cüzi bir ücret karşılığı hükümlü işçi çalıştırılmasına 1950 yılındaki Genel Af Kanunu sonrasına kadar fiilen devam edilmiştir.⁸⁵

765 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nun ilgili 22. maddesine dayanılarak madenler başta olmak üzere birçok kamu kurumunda hükümlüler, kamuya yararlı bir işte çalışma yaptırımına tabi tutulmuş olsa da bu Kanun'un 22. maddesinde bazı muğlak noktalar bulunmaktadır. Bu da muhtemelen kamuya yararlı bir işte çalıştırma yaptırımı karar sayısının olması gerekenden daha düşük kalmasına yol açmıştır. Nitekim 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nun kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımını düzenleyen 22. maddesine göre hâkimin hafif hapis cezası yerine çalıştırma cezasına hangi suçlarda hükmedebileceğini Kanun'un belirtmesi gerekmektedir. Hâlbuki iktibas edilen eski İtalya Ceza Kanunu'nda bu yaptırım aynı maddede, dilencilik ve sarhoşluk suçları için düzenlenmiştir. Ancak bu düzenlemeler, 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nun aynı maddesinde özel hüküm olarak yer almamıştır.⁸⁶ Buna karşın 765 Sayılı

⁸⁵ Bilhassa iş mükellefiyetleri veya zorunlu çalışma olarak ifade edilen bir yöre halkının oradaki kamuya yararlı bir işi yapmakla mükellef kılınması uygulamasında zaman içinde gözlenen verimsizlik ve işgücü açığı, bu açığın hükümlülerce karşılanmasını doğurmuştur. Cumhuriyet Dönemi'nde hükümlülerin çalıştırılabileceği alanların başında Osmanlı Devleti'nde olduğu gibi madencilik sahası gelmiş ve iş mükellefiyetlerinde yaşanan sorunlar, 1937 yılından itibaren madenlerde mahkûm istihdamının giderek yaygınlaşması üzerinde etken olmuştur. Diğer taraftan alınan ücretler incelendiğinde, iş mükellefiyetine tabi tutulan işçiler ile hükümlü işçilerin aldıkları ücretler, serbest işçilerin günlüklerinin %35 ile %40'ı arasında değişmektedir. Örneğin Eti Bank ve Değirmisaz maden işletmelerinde serbest işçilere ödenen günlük yevmiye ücretleri 227-278 kuruş arasında değişirken iş mükellefiyetine tabi tutulanlar ile hükümlülere ödenen günlük yevmiye ücretleri 88-106 kuruş arasındadır. bkz. Ahmet Makal, "Zonguldak ve Türkiye Toplumsal Tarihinin Acı Bir Deneyimi Olarak "İş Mükellefiyeti"', *Zonguldak Kent Tarihi Bienali Bildiriler Kitabı*, İstanbul 2006, s. 80-88.

⁸⁶ 1889 Tarihli Zanardelli Ceza Kanunu, 1930 yılında Rocco Ceza Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu nedenle "eski" İtalyan Ceza Kanunu olarak anılmaktadır. Abdullah Pulat Gözübüyük, *Alman, Fransız, İsviçre ve İtalyan Ceza Kanunlarıyla Mukayeseli Türk Ceza Kanunu Gözübüyük Şerhi*, Cilt 1, Genişletilmiş 5. Baskı, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1961, s. 263-264.

Türk Ceza Kanunu'nda dilencilerin kamuya yararlı bir işte çalışması 544. maddede düzenlenmiştir. Ancak bu madde içerikleri itibarıyla 22. maddeden tamamen farklıdır. Nitekim 544. madde; “Her kim iş işlemeye salih olduğu hâlde dilencilik ederken tutulursa bir haftadan bir aya kadar idare-i hususiye ve belediye işlerinde boğaz tokluğuna çalıştırılır, tekerrürü hâlinde çalışma müddeti on beş günden iki aya kadardır” şeklindeyken, 09/07/1953 tarihinde 6123/1 maddede yapılan değişiklikle; “Her kim, çalışmaya muktedir olduğu hâlde dilencilik ederken tutulursa bir haftadan bir aya kadar hafif hapis cezasıyla cezalandırılır, tekerrürü hâlinde hafif hapis cezası bir aydan aşağı olamaz” şeklinde değiştirilerek bu yaptırım, kamu yararına çalışma cezasından çıkarılarak hapis cezasına dönüştürülmüştür.⁸⁷

1950 sonrasında kamu yararına çalışma yaptırımında mevzuatta yaşanan başka bir değişimi de Serseri Nizamnamesi'nin yürürlükten kaldırılması oluşturmuştur. Bu kanun nizamnamesi, 26 Nisan 1909 tarihinde “Serseri ve Mazanna-i Sui Eşhas Hakkındaki Kanun” adı altında Meclisi Mebusan tarafından kabul edilerek yıllarca uygulanmıştır. Bu Kanuna göre serseriliği sabit olanlar, kamuya faydalı belediye ya da kamu kuruluşlarının birinde iki aydan dört aya kadar vazifelendirilmişlerdi. Vazifelendirme, belirlenen ücretin yarısının istihdam eden idare tarafından verilmesi şartıyla o belde dâhilinde veya civarında serserinin çalıştırılmasından ibaretti. Ancak yatacak yeri olmayanlara idare tarafından yatacak bir yer gösterilecek ve bu takdirde serseriye ücreti yalnız üçte biri ödenecekti. Söz konusu bu Kanun uzun süre yürürlükte kalmış, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen 11/07/1963 tarihli ve 272 Sayılı Kanun'la yine bu dönemde yürürlükten kaldırılmıştır.⁸⁸

1960'lı yıllarda yürürlükten kaldırılan başka bir kanun maddesi de 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 22. maddesidir. Bunun yerine 13/07/1965 tarih ve 647 Sayılı Cezaların İnfazı Hakkında Kanun'un 4. maddesi getirilmiştir. 647 Sayılı Kanun'un 4. maddesi gereğince kısa süreli hürriyeti bağlayıcı cezalar yerine suçlunun kişiliğine, sair hâllerine ve suçun işlenilmesindeki özelliklere göre mahkemece altı ayı geçmemek üzere devlet, belediye hizmetlerinde, iktisadi devlet teşekküllerinde hükümlülerin çalıştırmaya tabi tutulabileceği belirtilmiştir.⁸⁹ Ancak bu düzenleme de uzun ömürlü olmamış, 647 Sayılı Kanun'un 4. maddesi 03/05/1973 tarih ve 1712 Sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Gerekçe olarak da bunun uygulamada güçlükler doğurduğu ve

⁸⁷ Hakan Yavuz, *Ceza Adalet Sisteminde Denetimli Serbestlik*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2011, s. 160; Ayrıca 13/03/1926 Tarih ve 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu.

⁸⁸ Oğuz Peker, “Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Yaptırımı ve 99. Yıldönümü”, *Denetimli Serbestlik Hizmetlerinden Sorumlu Daire Başkanlığı E-Bülteni*, Ankara Mayıs 2008, s. 15.

⁸⁹ 13/07/1965 Tarih ve 647 Sayılı Cezaların İnfazı Hakkında Kanun.

düzenlemenin layığıyla uygulanamadığı savunulmuştur.⁹⁰

765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda ve diğer ilgili kanunlarda süreç içerisinde yapılan bu değişiklikler, doğal olarak kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımlarının belirtilen dönemlerde düşük seviyelerde kalmasına yol açmıştır. Bu durum aşağıdaki tablodan da görülmektedir.

Tablo 1

1948-1960 Yılları Arasında Kamuya Yararlı İşlerde Çalışan Hükümlü Sayıları

| Yıllar | Çalışan Hükümlü Sayısı | Yıllar | Çalışan Hükümlü Sayısı |
|--------|------------------------|---------------|------------------------|
| 1948 | 48 | 1955 | 14 |
| 1949 | 59 | 1956 | 19 |
| 1950 | 59 | 1957 | 14 |
| 1951 | 67 | 1958 | 7 |
| 1952 | 115 | 1959 | 23 |
| 1953 | 75 | 1960 | 352 |
| 1954 | 22 | Toplam | 874 |

Kaynak: Saadet Kamer, *Denetimli Serbestlik Müessesesi İçinde Kamu Yararına Çalışma*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara 2012, s. 139.

Kamuya yararlı işlerde çalışma yaptırımının 1970'lerden sonraki sürecinde de yine aynı şekilde Türkiye açısından fazla bir ilerleme kaydedilememiştir. Nihayet 2005 yılında 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle bu yaptırım, mevzuatımızda denetimli serbestlik müdürlüklerinin uhdesine verilerek kurumsal bir kimlik kazanarak işgücü piyasasına belli ölçülerde katkı sağlamaya başlamıştır.

4.2.2. 2005 Yılından Günümüze Kadar

Türkiye'de kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı her ne kadar aynı isim altında olmasa da Osmanlı Devleti'nden beri uygulanagelen bir yaptırım türü olarak dikkati çekmiştir. Bu yaptırım, 2006 yılında denetimli serbestlik müdürlüklerinin faaliyete geçmesiyle yaygın bir uygulama alanına kavuşmuş ve günümüze gelinen süreçte, 2005 yılında Türk Ceza Kanunu ve ilgili diğer kanunların ve devamındaki süreçte ise 2012 yılında şartla tahliye yasasının yürürlüğe girmesiyle önemli gelişmeler kaydetmiştir.

⁹⁰ Kayhan İçel, "Hürriyeti Bağlayıcı Cezalara Seçenek Olan Müesseselerdeki Gelişmeler ve Türk Ceza Sisteminin Bu Yönden Değerlendirilmesi", *Değişen Toplum ve Ceza Hukuku Karşısında Türk Ceza Kanunu'nun 50. Yılı ve Geleceği Sempozyumu* (22-26 Mart 1976), İstanbul 1977, s. 331.

4.2.2.1. 2005-2012 Yılları Arasındaki Süreç

1 Haziran 2005 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren yeni ceza infaz yasalarıyla birlikte kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı, adli sistem içerisinde ücretsiz ve ücretli çalıştırma şeklinde düzenlenmiş ve 20/07/2005 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan 5402 Sayılı Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezleri İle Koruma Kurulları Kanunu’nun 14/4 maddesiyle kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı kararlarının infazı, yeni kurulan denetimli serbestlik müdürlüklerine bırakılmıştır.⁹¹

Ceza kanunlarında ücretsiz ve ücretli olarak iki farklı şekilde yer bulan kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı içerisinde önemli bir ağırlığa sahip olan ücretsiz çalıştırma yaptırımı da iki farklı kanunda geçmektedir. Bunlardan birincisi; 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 50’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi gereğince kısa süreli hapis cezasına seçenek tedbir olarak,⁹² ikincisi ise; 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun’un 105’inci maddesinin 4. fıkrası gereğince; *“iki yıl veya daha az süre ile hapis cezasına mahkûm olanlardan hükümlülük süresinin yarısını iyi hâlde geçirenlerin, istekleri bulunmak koşuluyla kendilerinin veya kanuni temsilcilerinin veya Cumhuriyet başsavcılığının istemi üzerine, mahkûmiyet sürelerinin geriye kalan yarısını ücretsiz olarak kamuya yararlı bir işte çalıştırılmaları”* şeklinde düzenlenmiştir.⁹³

Mahkeme tarafından kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımına hükmedilebilmesi için bazı koşullar gerekmektedir. Bunların başında, kişinin rızasının alınması ve kamuya yararlı bir işte çalışmaya gönüllü olmasıdır. Kişinin çalışmayı istememesi ve gönüllü olmaması durumunda ise hapis cezasının kamuya yararlı işlerde çalıştırma seçenek yaptırımına çevrilmesi mümkün değildir. Ayrıca genel olarak verilecek hapis cezasının seçenek yaptırımı çevrilmesi isteminin, kamuya yararlı işte çalışma konusunda sanığın gönüllü olduğunun kabulü noktasında yeterli olmadığı da kabul edilmektedir. Onun için sanığın kamuya yararlı bir işte çalışmaya rıza gösterip göstermediği ile kamuya yararlı hangi iş kollarında çalışabileceğinin bilinmesi gerekmektedir.⁹⁴ Bunun

⁹¹ 03/07/2005 Tarih ve 5402 Sayılı Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezleri ile Koruma Kurulları Kanunu.

⁹² 12/10/2004 Tarih ve 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu 50 1(f) maddesinde: “Kısa süreli hapis cezası, suçlunun kişiliğine, sosyal ve ekonomik durumuna, yargılama sürecinde duyduğu pişmanlığa ve suçun işlenmesindeki özelliklere göre; mahkûm olunan cezanın yarısından bir katına kadar süreyle ve gönüllü olmak koşuluyla kamuya yararlı bir işte çalıştırılmaya çevrilebilir” denilmektedir.

⁹³ 13/12/2004 Tarih ve 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkındaki Kanun.

⁹⁴ Muharrem Özen, “Yargı Kararları Işığında Kamuya Yararlı Bir İşte Çalıştırma”, *Türkiye’de Denetimli Serbestlik 10. Yıl Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı (Uluslararası Yaklaşımlar)*, Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü Denetimli Serbestlik Daire Başkanlığı 08-10 Aralık 2015 İstanbul, s. 32-33.

için de denetimli serbestlik müdürlüklerinin, ilgili kamu kurum ve kuruluşlar ile yaptıkları protokollere dayanarak hazırladıkları çalışmaları, “hizmetler listesi” adı altında yılın belli bir zamanında mahkemelere bildirmeleri gerekmektedir.⁹⁵

Kamu yararına ücretsiz çalıştırma yaptırımındaki gönüllülük meselesi her ne kadar 1982 Anayasası'nın 18/2. maddesinde ifade edildiği üzere; “*kanunla düzenlenmek üzere hükümlülük ve tutukluluk süreleri içindeki çalıştırmalar zorla çalıştırma sayılmaz*”⁹⁶ şeklinde belirtilmiş olmasına rağmen uygulamada ayrıca bir gönüllülük şartı aranması bir tartışma konusu olsa da cezadan beklenen faydanın elde edilebilmesi ve kişinin iradesinin dikkate alınması açısından gönüllüğe önem verilmesi, yaptırımın başarı şansını da kanaatimize göre artırmaktadır.

Ceza mevzuatında kamu yararına ücretsiz çalıştırmaya oldukça ehemmiyet atfedilirken bu dönemde ücretli çalışmayla da ilgili çeşitli yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bunlardan birincisi, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 51/4 (b) maddesi gereğince cezası ertelenen hükümlünün bir meslek veya sanat sahibi olabilmesine yönelik deneme süresi içerisinde, bir kamu kurumunda veya özel olarak aynı meslek veya sanatı icra eden bir başkasının gözetimi altında ücret karşılığında çalıştırılmasını içermektedir. İkincisi, ücretli çalıştırma yaptırımı 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Usulü Kanunu'nun 231. maddesinin 8. fıkrasının (b) bendi gereğince hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararının verilmesi hâlinde kişinin sanat ve meslek sahibi edindirilmesine yönelik uygulamadır. Üçüncüsü de yine sanat ve meslek edindirmeye yönelik olarak 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun'un 107/7. maddesinde düzenlenmiştir.⁹⁷ Ancak her ne kadar ücretli çalışmaya ilişkin yasal düzenlemeler yapılmış olsa da belli bir ücret karşılığı hükümlü ve sanıkların istihdam edilmesinde işverenlerin olumsuz yaklaşımları ve denetimli serbestlik müdürlüklerinin de bundan dolayı yaptırımı uygulamada yaşadığı güçlükler, mahkemelerin ücretli olarak kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı yönünde karar vermelerini olumsuz etkilemektedir.

⁹⁵ 18/4/2007 Tarih ve 26497 Sayılı Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezleri ile Kuruma Kurulları Yönetmeliğinin 55. maddesine göre “*hizmetler listesi; şube müdürlüğü veya büroca hazırlanan, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu yararına hizmet üreten kurumların, hükümlülerin hangi işlerde ne kadar süreyle çalıştırabileceklerine dair bilgilerin bulunduğu, ücretsiz çalışma yaptırımına dair kurumlar listesindeki bilgiler doğrultusunda hazırlanan listedir. Hizmetler listesinde yapılacak işin türü ve işin sürekli veya dönemlik olması gibi bilgiler yer alır*” şeklinde düzenlenmiştir. Uygulamada hizmetler listesi; temizlik, çevre düzenlemesi, büro hizmetleri ve bakım-onarım hizmet gruplarından oluşan kontenjanları içermektedir.

⁹⁶ 18/10/1982 Tarihli 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.

⁹⁷ 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu; 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun; 17/12/2004 Tarih ve 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu.

Netice itibarıyla bu dönemde mevzuatta yerini tekrar almasıyla Osmanlı Dönemi'nden beri çeşitli hizmet gruplarında uygulanagelen kamuya yararlı işlerde çalışma yaptırımı, 2006 yılından itibaren yapılan yasal düzenlemelerle birlikte eski önemini kazanmaya başlamış olup bu durum aşağıdaki tablodan da izlenebilmektedir.

Tablo 2

2006-2011 Yılları Arasında Kamuya Yararlı İşlerde Çalıştırma Yaptırımı Verilen Hükümlü Sayısı ile Denetimli Serbestlik Karar Sayısı ve Oranları

| Yıllar | Denetimli Serbestlik Karar Sayısı | Kamuya Yararlı İşlerde Çalıştırma Yaptırımı Sayısı | Denetimli Serbestlik Kararları İçerisinde Kamuya Yararlı İşlerde Çalıştırma Yaptırımı Oranları* (%) |
|---------------|-----------------------------------|--|---|
| 2006 | 7.185 | 0 | 0 |
| 2007 | 21.072 | 30 | 0,15 |
| 2008 | 57.886 | 90 | 0,16 |
| 2009 | 77.928 | 75 | 0,1 |
| 2010 | 106.018 | 294 | 0,3 |
| 2011 | 130.405 | 505 | 0,4 |
| Toplam | 400.494 | 994 | 0,25 |

Kaynak: Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü Denetimli Serbestlik Daire Başkanlığı, *İstatistikler*, <http://www.cte-dsm.adalet.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 10 Şubat 2012.

* *Denetimli serbestlik kararları içerisinde kamuya yararlı işlerde çalışma yaptırımı oranları, Denetimli Serbestlik Daire Başkanlığı'nın internet sayfasındaki verilerinden hareketle hesaplanmıştır.*

Tablo 2'de de görüldüğü gibi kamuya yararlı işlerde çalışma yaptırımı sayıları, 1950'ler öncesinin altında gerçekleşmiş olmasına rağmen kurumsal ve mevzuat açısından altyapı oluşturulmasıyla, 2006 yılından itibaren çalışma yaptırımı karar sayılarında yıllar içerisinde düzenli bir artış eğilimi yaşandığı görülmüştür. Bu da 2011 sonrasındaki süreçte kamuya yararlı işlerde çalışma yaptırımının ceza infaz sisteminde daha da önem kazanacağına işaret etmiştir.

4.2.2.2. 2012-2016 Arasındaki Süreç

Ülkemizde geçmişten beri uygulanagelen kamuya yararlı işlerde çalışma yaptırımları, yasal ve kurumsal olarak 2012 yılından itibaren daha sistemli bir hâl almaya başlamıştır. Bu dönemde özellikle 05/04/2012 tarihinde ceza infaz mevzuatında yapılan değişiklik, hem denetimli serbestlik müdürlüklerinin fonksiyonlarının artmasına hem de kamuya yararlı işlerde çalışma

yaptırımlarının geçmiş dönemlere nazaran oldukça fazla artış kaydetmesine sebebiyet vermiştir.

11 Nisan 2012 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 05/04/2012 tarihli düzenlemeyle birlikte, daha önce 5275 Sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun’un ücretsiz kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımını içeren 105/4 maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu çerçevede 2006-2012 Nisan ayına kadar olan dönem dikkate alındığında, 105/4 maddesine göre ücretsiz kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı verilebilmesi çeşitli şartlara bağlı olduğundan bu madde kapsamında verilen kararların 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 50/1 (f) maddesine göre verilen kamu yararına çalışma yaptırımı karar sayılarının altında seyrettiği görülmüştür. Bilhassa 5275 sayılı Kanun’un 105/4 maddesinin yürürlükten kaldırılarak yerine 105/A maddesinin eklenmesi, gerek denetimli serbestlik kurumunda gerekse kamu yararına ücretsiz çalıştırma yaptırımında önemli gelişmeleri beraberinde getirmiştir.

Kamu yararına ücretsiz çalışma yükümlülüğü, 07/03/2013 tarihli Denetimli Serbestlik Yönetmeliği’nde de ayrıntılı şekilde belirtilmektedir. Bu yönetmeliğin 84/1 maddesinde: “*Kamuya yararlı bir işte ücretsiz olarak çalıştırılma; hükümlünün kurallara uyma becerisi ve çalışma disiplini kazanmasını, başkalarının haklarına saygı göstermesini, zamanı planlamasını, bir meslek edinerek kendi işini kurmasını veya bir iş edinmesini amaçlayan, iyileştirme ve topluma kazandırmayı esas alan bir yükümlülüktür*”⁹⁸ şeklinde tanımlanarak bu yaptırımın hükümlünün cezalandırılmasından ziyade mesleki ve kişilik gelişimine katkı sağlamayı amaçladığı vurgulanmaktadır. Nitekim 5275 Sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun’a 05/04/2012 tarihinde eklenen 105/A maddeyle birlikte; hükümlülerin dış dünyaya uyumlarını sağlamak, aileleriyle bağlarını sürdürmelerini ve güçlendirmelerini temin etmek amacıyla koşullu salıverilmelerine 1 yıl ve daha az süre kalan hükümlülerden iyi hâlli olduğu tespit edilenlerin talepleri doğrultusunda infaz hâkimliklerinin kararıyla şarta bağlı tahliye edilebilecekleri belirtilmektedir. Şarta bağlı tahliye edildikten sonra 1 yıl ve altında kalan sürelerini denetimli serbestlik tedbiri adı altında geçirecekleri, denetimli serbestlik süresi içinde de denetimli serbestlik müdürlüğü tarafından verilen karar doğrultusunda kamu yararına çalışma yaptırımına tabi tutulacakları ifade edilmektedir.⁹⁹

⁹⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. 05/03/2013 Tarih ve 28578 Sayılı Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliği.

⁹⁹ 5275 Sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun’a eklenen 05/04/2012 tarihli 105/A maddesi: “... a) Açık ceza infaz kurumunda cezasının son altı ayını kesintisiz olarak geçiren, b) Çocuk eğitim evinde toplam cezasının beşte birini tamamlayan, koşullu salıverilmesine bir yıl veya daha az süre kalan iyi hâlli hükümlülerin talebi hâlinde, cezalarının koşullu salıverilme tarihine kadar olan kısmının denetimli serbestlik tedbiri uygulanmak suretiyle infazına...karar verilebilir.” denilmektedir.

Kanuna eklenen bu maddeyle birlikte, daha öncekilerden farklı olarak ücretsiz olarak kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımında karar verme yetkisi mahkemeler yerine denetimli serbestlik müdürlüklerine bırakılmıştır. Nitekim 5275 Sayılı Kanun'un 105/A maddesinde: "...*(5) Denetimli serbestlik tedbiri uygulanmak suretiyle cezasının infazına karar verilen hükümlünün, koşullu salıverilme tarihine kadar; a) Kamuya yararlı bir işte ücretsiz olarak çalıştırılması, b) Bir konut veya bölgede denetim ve gözetim altında bulundurulması, c) Belirlenen yer veya bölgelere gitmemesi, d) Belirlenen programlara katılması, yükümlülüklerinden bir veya birden fazlasına tabi tutulmasına, denetimli serbestlik müdürlüğünce karar verilir. Hükümlünün risk ve ihtiyaçları dikkate alınarak yükümlülükleri değiştirilebilir*" denilmektedir.¹⁰⁰ Yine yönetmeliğin 84/6 maddesinde kanundaki bu duruma atıf yapılarak, kararların uygulanmasında denetimli serbestlik müdürlükleri tam yetkili kılınmaktadır.¹⁰¹

05/03/2013 Tarihli Denetimli Serbestlik Yönetmeliği, ücretsiz olarak kamu yararına çalışma yaptırımına tabi hükümlülerin hangi şartlar altında ve nasıl çalıştırılacaklarını da bu yönetmeliğin 66. maddesinde düzenlemektedir. Buna göre dört saat çalışmanın bir gün sayılacağı, hükümlünün günde en az iki, en çok sekiz; haftada en az on dört, en çok kırk saat olarak çalıştırılacağı vurgulanmaktadır. Ayrıca bu madde kapsamında verilen denetimli serbestlik kararlarında hükümlünün, denetimli serbestlik altında geçireceği toplam sürenin üçte birini kamuya yararlı bir işte çalışmak suretiyle tamamlayacağı, çalışmasına engel sağlık, eğitim gibi bir sorunun bulunması veya bir iş sözleşmesine dayanarak çalıştığını ya da kendi işini kurduğunu ve işlettiğini belgelendirmesi hâlinde bunun denetimli serbestlik müdürlüğünce değerlendirileceği, gerekirse ara verilebileceği ifade edilmektedir. Bu yaptırımın hükümlünün altmış yaş ve üstü, hayatını yalnız başına idame ettiremediği, doğumuna on hafta kalan bir hamile kadın olması hâlinde uygulanmayacağı yönetmeliğin 84. maddesinde ayrıntılı olarak belirtilmektedir.¹⁰² Denetimli serbestlik müdürlükleri de 05/03/2013 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren yeni yönetmelik doğrultusunda, iş birliği yapılan kurumlarda hükümlülerin belli süreliğine çalıştırılmaları suretiyle kamu yararına çalışma yaptırımının yerine

¹⁰⁰ 5275 Sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun.

¹⁰¹ 05/03/2013 Tarih ve 28578 Sayılı Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliği.

¹⁰² 05/03/2013 Tarih ve 28578 Sayılı Denetimli Serbestlik Yönetmeliği'nin 66. maddesi: "... (2) Kamu hizmeti cezası, kamu kurumu veya kamu yararına hizmet veren bir özel kuruluşta yerine getirilir. Çalıştırılacak iş belirlenirken; hükümlünün iyileştirilmesi, kamuya verilen zararın ödetilmesi, hükümlünün becerileri, mağdurun ve toplumun güvenliği ve çalışmanın ceza niteliğinde olduğu dikkate alınır. Çalıştırılacak gün ve saatler, hükümlünün işi, aile yaşamı veya eğitimi dikkate alınarak belirlenir. (3) Kamu hizmeti cezasının infazında dört saat çalışma bir gün sayılır. Hükümlü günde en az iki, en çok sekiz; haftada en az on dört, en çok kırk saat çalıştırılır. Kamu hizmeti cezasının infazı, toplam ceza süresinin iki katını geçemez..." denilmektedir.

getirilmesini sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu çerçevede denetimli serbestlik kapsamında hükümlüler, ağırlıklı olarak temizlik ve çevre düzenleme işlerinde istihdam edilmektedirler.

Kamu yararına çalışma yaptırımı sayılarında artışa neden olan başka bir düzenleme de 5275 Sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun'un 106. maddesinde düzenlenen adli para cezalarının infazını kapsayan değişikliklerdir. Kanun, 18/06/2014 tarihinde 106/3 maddesindeki yeni düzenlemeyle birlikte ödenmeyen adli para cezalarının da denetimli serbestlik kapsamında kamu yararına çalışma yaptırımına dönüştürüleceği şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Kanun'un 106/3 maddesi: *"Hükümlü, tebliğ olunan ödeme emri üzerine belli süre içinde adli para cezasını ödemezse, Cumhuriyet savcısının kararı ile ödenmeyen kısma karşılık gelen gün miktarı hapis cezasına çevrilerek, hükümlünün iki saat çalışması karşılığı bir gün olmak üzere kamuya yararlı bir işte çalıştırılmasına karar verilir. Günlük çalışma süresi, en az iki saat ve en fazla sekiz saat olacak şekilde denetimli serbestlik müdürlüğünce belirlenir. Hükümlünün, hakkında hazırlanan programa ve denetimli serbestlik görevlilerinin bu kapsamdaki uyarı ve önerilerine uymaması hâlinde, çalıştığı günler hapis cezasından mahsup edilerek kalan kısmın tamamı açık ceza infaz kurumunda yerine getirilir"*¹⁰³ denilerek Kanun'un 105/A maddesinde kamu yararına çalışma yaptırımında muaf tutulabilecek hâller de kabul edilmeyerek, hükümlülerin bilfiil kamu yararına çalışmaları istenmektedir.

Denetimli serbestlik kapsamında kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımının bu süreçte gelişimine etki eden yasal düzenlemelerden bir diğeri de 15/08/2016 tarihli ve 671 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kapsamında 5275 sayılı kanuna eklenen 6. maddedir. Nitekim KHK'ya eklenen bu maddeyle; 01/07/2016 tarihinden önce işlenen ve burada belirtilen belli suçlar dışında denetimli serbestlikten faydalanmak için şartla tahliye tarihine 1 yıl kalmış olma şartı bu KHK ile 2 yıla, cezaların ceza infaz kurumunda en az 2/3 lük oranında infaz edilme şartı da 1/2 olarak değiştirilmiştir.¹⁰⁴ Kanun'a eklenen bu geçici madde ise doğal olarak denetimli serbestlik kapsamında kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı kararlarının önemli ölçüde artış göstermesine sebebiyet vermiştir. Yapılan yasal değişikliklerin yansıması ise aşağıdaki tabloda rahatlıkla görülebilmektedir.

¹⁰³ 5275 Sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun.

¹⁰⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. 15/08/2016 tarih ve 671 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

Tablo 3

2012-2016 Yılları Arasında Kamuya Yararlı İşlerde Çalıştırma Yaptırımı Verilen Hükümlü Sayısı ile Denetimli Serbestlik Karar Sayısı* ve Oranları

| Yıllar | Denetimli Serbestlik Karar Sayısı | Kamuya Yararlı İşlerde Çalıştırma Yaptırımı Sayısı** | Denetimli Serbestlik Kararları İçerisinde Kamuya Yararlı İşlerde Çalıştırma Yaptırımı Oranları (%) |
|--------|-----------------------------------|--|--|
| 2012 | 161.471 | 15.003 | 9,3 |
| 2013 | 244.998 | 54.689 | 22,3 |
| 2014 | 289.082 | 96.155 | 33,3 |
| 2015 | 273.401 | 88.584 | 32,4 |
| 2016 | 402.772 | 109.186 | 27,1 |
| Toplam | 1.371.724 | 363.617 | 26,5 |

Kaynak: Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü Denetimli Serbestlik Daire Başkanlığı, *İstatistikler*, <http://www.cte-dsm.adalet.gov.tr/> Erişim Tarihi: 16 Ocak 2017.

Tablo 3 geçmiş yıllardaki kamuya yararlı işlerde çalıştırma sayıları göz önünde bulundurularak incelendiğinde, gerek denetimli serbestlik gerekse kamuya yararlı işlerde ücretsiz çalıştırma yaptırımı sayılarında ciddi artışlar yaşandığı görülmektedir. Bilhassa Türkiye'deki denetimli serbestlik uygulamalarının 2006 yılından bu yana gelişim süreci dikkate alındığında, 05/04/2012 tarihli yasal değişikliğin denetimli serbestlik ve kamu yararına çalışma yaptırımında önemli bir gelişim dönemini beraberinde getirdiği görülmüştür. Bu gelişim, kendisini kamuya yararlı işlerde ücretsiz çalıştırma yaptırımının daha da önem kazanması olarak göstermiştir. Tablodan da izlendiği gibi 2012 yılında 5275 sayılı Kanun'un 105/A maddesi kapsamında verilen karar sayısı aynı yıl toplam denetimli serbestlik kararlarının 9,3'ünü teşkil etmektedir. Bunun yanında Tablo 3'te yer alan istatistikî verilere yansımaya da mahkemeler tarafından verilen seçenek yaptırımlar içerisindeki kamuya yararlı işlerde çalıştırma sayıları da buna dâhil edildiğinde oranın %10'a yaklaştığı tahmin edilmektedir. Yine tablodan 2013 verilerine bakıldığında ücretsiz kamu yararına çalışma yaptırımı sayı ve oranlarının önemli ölçüde artış gösterdiği kaydedilmekte olup bu artışın en yüksek seyrettiği yılın 2014 olarak gerçekleştiği görülecektir. Bunda adli para cezalarının ücretsiz kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımına dönüştürülmesini öngören yasanın ciddi etkisi olmuştur. Nitekim resmî veriler daha ayrıntılı olarak incelendiğinde 5275 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle birlikte 2014 yılı Aralık ayı verilerine göre 40.173 kişinin, 2015 Aralık ayı verilene göre 31.812 kişinin ve 2016 Aralık ayı verilerine göre de

29.707 kişinin adlı para cezası, denetimli serbestlik kapsamında ücretsiz kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımına dönüştürülmüştür.¹⁰⁵

Bu süreçte ayrıca gerek denetimli serbestlik gerekse kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımında artış gösteren gelişmelerden bir diğeri de 15/08/2016 tarihli 671 sayılı KHK ile şartla tahliye sürelerini düzenleyen maddelerde yapılan değişikliktir. Değişikle birlikte 01 Temmuz 2016 tarihinden önce işlenmiş belli suçlarda denetimli serbestlik kapsamında şartla tahliye edilebilme koşulu olan sürenin 1 yıldan 2 yıla çıkartılması, kamu yararına çalıştırma yaptırımı verilen hükümlü sayısını da arttırmıştır. Bu kapsamda 2016 Temmuz ayında CGTİHK'un 105/A maddesi doğrultusunda kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımına tabi tutulan hükümlü sayısı 59.418 iken, 2016 Ağustos ayında kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımına tabi tutulan hükümlü sayısı bir ay gibi kısa süre zarfında yaklaşık 25.000 kişi artarak 84.372'ye ulaşmıştır.¹⁰⁶

Nihayetinde devletin işgücü ve ceza adalet politikalarında 2012-2016 yılları arasında yaşanan bu değişim ve dönüşüm süreci, kendisini yasal düzenlemeler şeklinde ortaya çıkarmıştır. Böylelikle 2012 yılından başlanmak suretiyle

¹⁰⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.cte-dsm.adalet.gov.tr/İstatistikler> başlığı/Erişim Tarihi: 16 Ocak 2017.

* Denetimli serbestlik ile kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı karar sayıları, her bir yılın Aralık ayına ait verileri içermektedir. Bu kapsamda Denetimli Serbestlik Daire Başkanlığı tarafından yapılabilecek yeni bir hesaplama yöntemiyle her bir yıl içinde gelen kişi ile dosya toplam sayısının ayrı ayrı hesaplanarak her bir yıl sonundaki istatistiğe eklenmesi ve istatistikî verilerde herhangi bir tarihsel kesinti ve tutarsızlık yaşanmaması için bunun geçmiş yılları da kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmesi, bu verileri daha anlamlı kılacaktır. Çünkü dosya sayısı ile kişi sayısı arasında kısmi de olsa bir fark bulunmaktadır. Örneğin 2016 Aralık ayında toplam denetimli serbestlik kararı verilen dosya sayısı 402.772 iken denetimli serbestlik kararı verilen kişi sayısı 303.351'dir. Buna karşı tabloda belirtilen kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı karar sayıları dosyayı değil kişi sayılarını ifade etmektedir.

** Tablo 3'te yer alan kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı sayıları, 5275 Sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun'a eklenen ve şartla tahliyeyi öngören 05/04/2012 tarihli 105/A maddesi, aynı Kanun'un 18/06/2014 tarihli 106/3 maddesi uyarınca ödenmeyen adli para cezalarının kamu yararına ücretsiz çalışmaya dönüştürülmesini öngören düzenleme ve 15/08/2016 tarihli 671 sayılı KHK ile infaz sürelerinde değişikliği öngören şartla tahliye kapsamındaki kamuya yararlı işlerde ücretsiz çalıştırma kapsamındaki yaptırımları kapsamaktadır. 2005 Yılında yeniden düzenlenen mevzuat doğrultusunda mahkemeler tarafından ağırlıklı olarak seçenек yaptırımlar başlığı altında TCK 51/1 (f) kapsamında verilen ücretsiz kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımları, tablodaki bu resmi verilerde ayrıntılı olarak geçmediği için denetimli serbestlik sayıları içerisinde yer almıştır. Yapılan çeşitli analizlerde TCK 51/1 (f) kapsamında seçenек yaptırımlar içerisindeki kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımlarının, 2012 öncesindeki sınırlı durumuna paralel bir görüntü sergilediğinden kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı oranlarını çok fazla etkilemediği görülmektedir.

¹⁰⁶ <http://www.cte-dsm.adalet.gov.tr/İstatistikler> başlığı/Erişim Tarihi: 16 Ocak 2017.

bugüne kadarki kısa sürede yapılan yasal değişikliklerle birlikte, denetimli serbestlik kararları içerisinde kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı sayısı ile oranları önemli bir ivme kazanmış ve 2012 öncesinde %1'lerin altında olan bu oran, bu süre içerisinde %25'leri aşarak önemli bir pozisyona ulaşmıştır. Bu da Osmanlı Devleti'nde olduğu gibi günümüzde kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımının, ceza adalet sisteminde alternatif bir işgücü temin kaynağı olarak önemini giderek arttırdığını göstermektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Dünyada gelişmiş Batı ülkelerinde ve Türkiye'de ceza adalet sistemindeki değişim ve dönüşümlerin etkisiyle son yıllarda yaygın bir uygulama alanına kavuşan kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımının, hapis cezasına alternatif bir yaptırım türü olarak, kökenleri itibarıyla Avrupa'da ve bilhassa ülkemizde köklü bir geçmişe sahip olduğu görülmüştür. Bu yaptırım, tarihsel süreçte toplumun ve devletin menfaatleri açısından önem arz eden birtakım işlerin yerine getirilmesinde işgücü eksikliği karşısında başvurulan bir yöntem olarak dikkati çekmiştir. Nitekim kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı Osmanlı Devleti'nde, işgücü açığı hissedilen ve devlet için stratejik görülen iş kollarında bir işgücü temin yöntemi ve suçluyu ıslah edici bir yaptırım türü olarak kendisini göstermiştir.

Osmanlı Devleti, işgücü piyasasında temelde gönüllülük esasına dayalı bir istihdam politikasını benimsemiştir, ancak nüfus yetersizliğinden dolayı gönüllü işgücü arzında sıkıntı yaşanması, devleti zorunlu istihdam uygulamasına yöneltmiştir. Özellikle Osmanlı Klasik Dönemi'nde normal yollarda donanmada kürekçi temin edilmesinde zorluk yaşanması, alternatif bir işgücü kaynağı olarak hükümlülerden istifade edilmesini gündeme getirmiştir. Bu kapsamda "küreğe konulma cezası" şeklinde ilk defa XVI. yüzyılın ortalarında hükümlülerden yararlanılma yoluna gidilmiş ve bunun süreç içerisinde daha da yaygınlık kazandığı görülmüştür.

Osmanlı Devleti'nde kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımında önemli bazı gelişmelerin de Tanzimat Dönemi'nde gerçekleştiği dikkati çekmiştir. Bilhassa bu dönemde çıkarılan ceza kanunlarıyla birlikte kürek cezaları da yasal bir kimliğe kavuşmuş ve bunun sonucunda ise adli makamlar tarafından verilen kürek cezalarında ciddi bir artış yaşanmıştır. Ancak bu artışa rağmen donanmada kürekçi olarak istihdam etme olanakları, buharlı gemilerin yaygınlaşmasıyla azaldığından kürek cezasına mahkûm edilen hükümlüler, hapisane dışında özellikle işgücü sıkıntısı yaşayan ve devlet için de oldukça stratejik konumda bulunan başta maden sektörü olmak üzere ihtiyaç hissedilen kamuya yararlı bazı bayındırlık işlerinde istihdam edilmeye başlamışlardır.

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat süreciyle birlikte mevzuatta yerini alan başka bir kamuya yararlı işte çalışma türünü de pranga cezaları oluşturmuştur. Pranga cezaları, kürek cezasına göre daha hafif bir ceza olup genellikle bu cezaya hükmedilen kişiler; hapisane dışındaki kamuya yararlı temizlik, inşaat, bakım, onarım ve tarımsal işlerde istihdam edilmişlerdir. Nitekim bu ceza yönteminde hükümlülerin gerektiğinde saliverilmeleri, günümüzde denetimli serbestlik kapsamında uygulanan kamuya yararlı bir işte çalışma uygulamasının da temelini teşkil etmiştir. Yine bunun dışında, çalışabilecek durumda olduğu hâlde çalışmak istemeyen işsiz güçsüz olarak ifade edilen "serseri" gruplar da XX. yüzyılın başlarında çıkarılan nizamnameyle birlikte, artık hapisane dışında bilhassa temizlik işlerinde belli bir süreliğine zorunlu istihdama tabi tutulmuşlardır. Bu da kamu yararına çalışmanın başka bir şeklini oluşturmuştur.

Tanzimat Dönemi'yle başlayan değişim ve dönüşüm süreci, kamu yararına çalışma yaptırımında da önemli gelişmelere sahne olmuş ve bu yaptırımla bir taraftan işgücü sorununa çözüm bulunurken diğer taraftan da kişinin ıslahı ve yeniden suç işlemesi önlenmeye çalışılmıştır. Tanzimat Dönemi'nde kamuya yararlı çeşitli işlerde çalıştırma yaptırımlarında edinilen bu tecrübeler, daha sonra belli alanlarla sınırlı da olsa Cumhuriyet Dönemi ile devam etmiştir.

Cumhuriyet Dönemi, Avrupa hukuk sisteminden yapılan aktarımların yoğun olduğu bir dönemi kapsamıştır. Bu dönemde Avrupa'da kamu yararına çalışma yaptırımı etkin olarak uygulanmadığından bizim ceza mevzuatımızda da kamu yararına çalışmanın birkaç istisna dışında yeterince yer bulamadığı muhakkaktır. Ancak her şeye rağmen kamu yararına çalışma yaptırımı uygulamaları Osmanlı Devleti'nden 1960'lı yıllara kadar belli alanlarda devam etmiştir. Bu kapsamda Osmanlı Dönemi'nde görülen madenlerde hükümlü çalıştırma ile yine serserilik nizamnamesinin yürürlükte kalması, kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı uygulamalarının belli ölçülerde devam ettiğini göstermiştir. Daha sonraki süreçte ise 2005 yılına kadar kamu yararına çalışma yaptırımında dikkate değer bir gelişmenin yaşanmadığı tespit edilmiştir.

Kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımının Avrupa ve Amerika'daki gelişimi de oldukça uzun ve meşakkatli olmuştur. Bu kapsamda ilk önce ağır cezalandırma yaptırımlarına karşı hürriyeti bağlayıcı cezalar yaygınlaşmaya başlamıştır. Daha sonra ise hürriyeti bağlayıcı cezaların hem suçlu hem de toplum için sorun oluşturmaya devam ettiği şeklindeki görüşlerin gündeme gelmesi ve bunların değer görmesiyle birlikte kişinin toplum içerisinde denetlenmesini ve bir yandan da iyileştirilmesini içeren denetimli serbestlik sistemi ortaya çıkmış ve bu süreç, kamu yararına çalışma yaptırımlarının da kurumsal ve yasal kimliğe bürünmesini sağlamıştır. Nitekim kamu yararına çalışma yaptırımı Avrupa ve Amerika'da kurumsal kimliğine 1970'li yıllardan itibaren kavuşmaya başlamış, daha sonra da denetimli serbestlik bünyesinde Türkiye'de yerini almıştır.

Türkiye’de kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımında en önemli aşamayı 2005 yılında yürürlüğe giren yeni ceza infaz yasalarıyla birlikte 2006 yılında denetimli serbestlik müdürlüklerinin faaliyete geçmesi oluşturmuş ve kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımının uygulaması da bu müdürlüklerin uhdesine verilmiştir. Bu dönemde kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımının mevzuatta ücretsiz ve ücretli çalışma şeklinde yerini tekrar almasıyla Osmanlı Dönemi’nden beri çeşitli hizmet gruplarında uygulanagelen kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı, 2006 yılından itibaren eski önemini tekrar kazanmaya başlamış ve yeni dönemle birlikte kurumsal bir kimliğe kavuşmuştur. Denetimli serbestlik sisteminde kurumsal ve mevzuat açısından altyapı oluşturulmasıyla 2006 yılından itibaren çalıştırma yaptırımı karar sayılarında özellikle 2012 yılına kadar kısmi bir artış eğilimi olduğu görülmüştür.

Türkiye’de kamu yararına çalışma yaptırımı 2012 yılından itibaren daha sistemli bir hâl almaya başlamıştır. Bu dönemde özellikle 05/04/2012 tarihinde ceza infaz mevzuatında yapılan değişiklikle ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlülerin şarta bağlı tahliye kapsamında denetimli serbestlikten yararlanma olanağına kavuşması, hem denetimli serbestlik müdürlüklerinin fonksiyonlarının artmasını hem de kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımlarının geçmiş dönemlerle kıyaslanamayacak düzeyde artış kaydetmesini beraberinde getirmiştir. Yine bu süreçte 2014 yılında adli para cezasına hükmedilenlerin cezalarının kamuya yararlı bir işte çalıştırılarak infazını öngören düzenleme ve 15/08/2016 tarihli düzenlemeyle belli suçlar dışında şartla tahliye yasasından yararlanma süresinin uzatılması, denetimli serbestlik kapsamında kamuya yararlı bir işte çalışma yaptırımına tabi tutulan hükümlü sayısının bir yıl içinde 100.000’i aşmasını sağlamıştır.

Kamu yararına çalışma yaptırımının günümüzde ceza infaz kurumlarından tahliye edilen hükümlülerin topluma uyum sağlamalarına, suça karşı farkındalık oluşturmalarına, çalışma disiplini kazanmalarına ve toplumun ihtiyaç hissettiği iş kollarında birtakım hizmetlerin ifasına katkı sağlamaya çalıştığı gözlenmektedir. Bunun yanı sıra kısa sürede gelinen bu aşamanın önümüzdeki süreçte daha başarılı olabilmesi için bu yaptırımın tekrar bir değerlendirilmeye tabi tutulmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Bu kapsamda;

- Devletin adli, idari ve diğer ilgili birimleri ile sivil toplum örgütlerinin de sürece dâhil edilmesi suretiyle koordinasyon içerisinde bir hükümlü istihdam politikasının oluşturulması

- Hükümlü istihdam politikasına göre her bir yerleşim bölgesine özgü işgücü ihtiyacı hissedilen alanların ve işgücü talebi olan yerlerin belirlenerek denetimli serbestlik müdürlüklerine bildirilmesine yönelik bir mekanizmanın kurulması

- Kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri ve kitle iletişim araçlarının denetimli serbestlik sistemine ilgilerinin artırılması

- Kamuya yararlı bir işte çalışma tedbirine tabi tutulan hükümlülere Osmanlı Devleti Dönemi'nde olduğu gibi normal işçi düzeyinde olmasa da günlük yol ve yemek masraflarını karşılayabilecek düzeyde bir iâşe ücreti verilebilmesi

- Ceza infaz kurumlarındaki veya denetimli serbestlik müdürlüklerindeki hükümlülere, tespit edilen ilgi ve yeteneklerine uygun alanlarda mesleki eğitim verilebilmesi

- Denetimli serbestlik müdürlükleri tarafından hükümlülerin ağırlıklı olarak temizlik ve çevre düzenlemesi işlerinde çalıştırılmaları yerine gelecekte de meslek sahibi olmalarına yönelik alternatif iş kollarında istihdamlarının sağlanması

- Denetimli serbestlik kapsamında kamu yararına çalışma yaptırımına tabi tutulan hükümlülerin çalıştığı süre zarfında iş doyumlarını artırmak için ödül mekanizmalarının hayata geçirilmesi

- Kamu yararına çalışma yaptırımı ve denetimli serbestlik sistemine akademik ilginin artırılması için TÜİK kapsamında yayımlanan Adalet İstatistikleri kısmında denetimli serbestlik ve kamuya yararlı işlerde çalıştırma yaptırımı bölümüne ait istatistikî verilerin de eklenmesinin bu alana bilimsel katkı sağlayabileceği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak kamu yararına çalıştırma yaptırımında gelinen süreç tüm hususlarıyla ele alındığında, bilhassa 2005 sonrasında gözlenen sayısal artışa paralel olarak nitelik boyutuna yönelik çalışmalar ile günün ihtiyaçlarına uygun yeni istihdam modellerinin geliştirilmesinin, bu yaptırımın geleceği açısından oldukça önemli olduğu anlaşılmaktadır.

KAYNAKÇA

Başbakanlık Osmanlı Arşivi Kaynakları

- BOA, *Cevdet Adliye (C.ADL)*, nr. 96/5755.
- BOA, *Cevdet Askeriye (C.AS)*, nr. 454/18940, 548/22995.
- BOA, *Cevdet Zabtiye (C.ZB)*, nr. 52/2583, 48/2371.
- BOA, *Dahili Mektûbat (DH.MKT)*, nr. 1480/28, 1653/106, 1366/142.
- BOA, *Dâhiliye Emniyet- i Umumiye Tahrirat Kalemi Evrakı (DH.EUM.THR)*, nr. 93/19.
- BOA, *Dâhiliye Nezareti Mebani-i Emiriye Hapishaneler Müdüriyeti (DH.MB.HPS)*, nr. 71/59, 5/10, 35/3, 97/15, 28/99.
- BOA, *Dâhiliye Nezareti Mebani-i Emiriye Hapishaneler Müdüriyeti Müteferrik Evrakı (DH.MB HPS.M)*, nr.50/14.
- BOA, *İradeler Kanun ve Nizamat (İ.KAN)*, nr. 5/1327.
- BOA, *İradeler Meclis-i Vâlâ (İ.MVL)*, nr. 56/29, 7/104, 604/79, 609/60, 610/3, 36/14.
- BOA, *İradeler Mesail-i Mühimme (İ.MSM)*, nr. 87/2469.
- BOA, *Maliyeden Müdevver Defter (MAD- 7)*, nr. 2324.
- BOA, *Meclis-i Vâlâ (MVL)*, nr. 502/28, 212/69.
- BOA, *Sadaret Amedi Kalemi Evrakı (A.MKT.AMD)*, nr. 28/37.
- BOA, *Sadaret Bab-ı Ali Evrak Odası (BEO)*, nr. 301/22521, 2279/17090, 3064/229797.
- BOA, *Sadaret Kalemi (A.MKT)*, nr. 97/50, 89/59, 101/67.
- BOA, *Sadaret Meclis-i Vâlâ (A.MKT.MVL)*, nr. 31/33, 95/19, 55/88, 124/28, 2/94, 10/15, 75/16, 10/28, 10/28.
- BOA, *Sadaret Mektûbi Umûmi (A.MKT.UM)*, nr. 498/70, 512/30.
- BOA, *Sadaret Mühimme Kalemi Evrakı (A.MKT.MHM)*, nr. 3/94, 312/74, 304/21, 472/26, 304/21.
- BOA, *Sadaret Müteferrik Evrakı (A.MKT.MTF)*, nr. 4/15.
- BOA, *3 Numaralı Mühimme Defteri 966-968/1558-1560, Dîvân-ı Humâyûn Sicilleri Dizisi: I, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Yay., Ankara 1993.*
- BOA, *5 Numaralı Mühimme Defteri 973/1565-1566, Dîvân-ı Humâyûn Sicilleri Dizisi: I, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Yay., Ankara 1993.*

Kitaplar ve Tezler

- Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2006.
- Avcı, Mustafa, *Osmanlı Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Mimoza Yayınları, Konya 2010.
- Aydın, Mehmet Akif, *Türk Hukuk Tarihi*, Beta Yayınları, İstanbul 1996.
- Bostan, İdris, *Osmanlı Bahriye Teşkilâtı XVII. Yüzyılda Tersâne-i Âmire*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1992.
- Develioğlu, Ferit, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat*, Doğu Matbaası, Ankara 1970.
- Duran, Lûtfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982.
- Foucault, Michel, *Hapishanelerin Doğuşu*, çev. M. Ali Kılıçbay, İmge Yayınları, Ankara 1992.
- Gökçen, Ahmet, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Ceza Kanunları ve Bu Kanunlardaki Ceza Müeyyideleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1987.
- Gözübüyük, Abdullah Pulat, *Alman, Fransız, İsviçre ve İtalyan Ceza Kanunlarıyla Mukayeseli Türk Ceza Kanunu Gözübüyük Şerhi*, Cilt 1, Genişletilmiş 5. Baskı, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1961.
- Kamer, Saadet, *Denetimli Serbestlik Müessesesi İçinde Kamu Yararına Çalışma*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara 2012.
- Karahanoğulları, Onur, *Kamu Hizmeti Kavram ve Hukuksal Rejim*, Turhan Kitabevi Yay., Ankara 2002.
- Kırpık, Cevdet, *Osmanlı Devleti'nde İşçiler ve İşçi Hareketleri (1876-1914)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta 2004.
- Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Hak Kitabevi, İstanbul 1966.
- Özbay, Rahmi Deniz, *19. Yüzyılda Osmanlıda Devletin Emek İstihdamı*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2003.
- Şimşirgil, Ahmet ve İkinci, Ekrem Buğra, *Ahmed Cevdet Paşa ve Mecelle*, KTB Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 2009.
- Taner, Tahir, *Ceza Hukuku (Umumi Kısım)*, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul Üniversitesi Yayın No:434, İstanbul 1949.

Yavuz, Hakan, *Ceza Adalet Sisteminde Denetimli Serbestlik*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2011.

Yıldırım, Kadir, *Osmanlı Çalışma Hayatında İşçi Örgütlenmesi ve İşçi Hareketlerinin Gelişimi (1870-1922)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2011.

Yıldız, Gültekin, *Mapusâne (Osmanlı Hapishanelerinin Kuruluş Serüveni 1839-1908)*, Kitabevi Yayınları, İstanbul 2012.

Makaleler

Akgündüz, Ahmet, “1274-1858 Tarihli Osmanlı Ceza Kanunnamesinin Hukuki Kaynakları Tatbik Şekli ve Men’i İrtikâb Kanunnamesi”, *Bellekten*, Cilt 51, Sayı 199, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1987, ss. 153-205.

Akgündüz, Ahmet, “Osmanlı Hukuku’nda Şer’i Hukuk-Örfi Hukuk İkilemi ve Yasama Organının Yetkileri”, *İslâmî Araştırmalar Dergisi*, Cilt 12, Sayı 2, 1999, ss. 117-122.

Akıllıoğlu, Tekin, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1-3, 1989, ss. 11-22.

Akıncı, Fusun Sokullu, “Hürriyeti Bağlayıcı Cezalar ve Alternatifleri” *Yeni Türkiye (Yargı Reformu Özel Sayısı)*, Yıl. 2, Sayı 10, Temmuz-Ağustos 1996, ss. 679-689.

Avcı, Mustafa, “Osmanlı Uygulamasında İnfazı Özellik Gösteren Hapis Türleri: Kalebentlik, Kürek ve Prangabentlik”, *Yeni Türkiye*, Sayı 45, Mayıs-Haziran 2002, ss. 128-147.

Aydın, Mehmet Akif, “Ceza (Osmanlı Ceza Hukuku)”, *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*. Cilt 7, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, Ankara 1993, ss. 478-482.

Çelik, Gülfettin, “Osmanlı Devleti’nin Nüfus ve İskân Politikası”, *Dîvân Disiplinlerarası Çalışma Dergisi*, 1999/1, Sayı 6, İstanbul, ss. 49-111.

Demirbaş, Timur, “Hürriyeti Bağlayıcı Cezaların ve Cezaevlerinin Evrimi”, *Hapishane Kitabı*, ed. Emine Gürsoy Naskali ve Hilal Oytunç Altun, Kitabevi Yayınları, İstanbul 2010, ss. 3-40.

Derbil, Süheyp, “Kamu Hizmeti Nedir?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (AÜHFİM)*, Cilt VII, Sayı 3-4, Ankara 1950, ss. 28-36.

Dönmez, İbrahim Kâfi, “Maslahat”, *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*. Cilt 28, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, Ankara 2003, ss. 79-94.

Erim, Neşe, "18. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nda Kürek Cezası", *IX. International Congress Of Economic And Social History Of Turkey*, 20-23 August 2002 Dubrovnik, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 2005, ss. 179-188.

Gölan, Aydın, "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İÜHFİM)*, Cilt LVI, Sayı 1-4. 1998, ss. 97-107.

Heyd, Uriel, "Eski Osmanlı Ceza Hukukunda Kanun ve Şeriat", *Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, çev. Selahaddin Eroğlu. Cilt XXVI, 1969, ss. 633-653.

İçel, Kayıhan, "Hürriyeti Bağlayıcı Cezalara Seçenek Olan Müesseselerdeki Gelişmeler ve Türk Ceza Sisteminin Bu Yönden Değerlendirilmesi", *Değerşen Toplum ve Ceza Hukuku Karşısında Türk Ceza Kanunu'nun 50. Yılı ve Geleceği Sempozyumu (22-26 Mart 1976)*, İstanbul 1977.

İnalçık, Halil, "Adâletnâmeler", *Belgeler*, Cilt 2, Sayı 3-4, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1993, ss. 49-160.

İpşirli, Mehmet, "XVI. Asrın İkinci Yarısında Kürek Cezası ile İlgili Hükümler" (Rescripts concerning penal servitude on galleys in the second half of the sixteenth century)", *İstanbul Üniversitesi Tarih Enstitüsü Dergisi*, Sayı 12, Haziran 1982, ss. 203-248.

Kalmthout, Anton M. Van, "Kamu Yararına Çalışmadan Toplumsal Yaptırımlara (Karşılaştırmalı Bir Bakış Açısı)", *Küresel Bakış*, çev. Burhan Alıcı, Yıl 1, Cilt 1, Sayı 1, Nisan 2011, (<http://www.cte-dsm.adalet.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 22/10/2015).

Makal, Ahmet, "Zonguldak ve Türkiye Toplumsal Tarihinin Acı Bir Deneyimi Olarak "İş Mükellefiyeti"", *Zonguldak Kent Tarihi Bienali Bildiriler Kitabı*, İstanbul 2006, ss. 69-91.

Özbek, Nadir, "İkinci Meşrutiyet İstanbul'unda Serseriler ve Dilenciler," *Toplumsal Tarih*, Cilt. 11, Sayı 64, Nisan 1999, ss. 34-43.

Özdemir, Süleyman, "Türkiye'de Zorunlu Çalışma Uygulamaları", *Sosyal Siyaset Konferansları*, Cilt XXXII, İstanbul Üniv. İktisat Fakültesi Yayını, 1996, ss. 181-213.

Özen, Muharrem, "Yargı Kararları Işığında Kamuya Yararlı Bir İşte Çalıştırma", *Türkiye'de Denetimli Serbestlik 10. Yıl Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı (Uluslararası Yaklaşımlar)*, Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü Denetimli Serbestlik Daire Başkanlığı, 08-10 Aralık 2015 İstanbul, ss. 32-37.

Peker, Oğuz, “Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Yapıtırımı ve 99. Yıldönümü”, *Denetimli Serbestlik Hizmetlerinden Sorumlu Daire Başkanlığı E-Bülteni*, Ankara Mayıs 2008, ss. 11-15.

Tezcan, Durmuş, “Cezai Konularda Türk-İtalyan İlişkileri”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 49, Sayı 1, 1994, ss 365-371.

Resmî Kaynaklar

T.C. Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü Denetimli Serbestlik Daire Başkanlığı, *İstatistikler*, (<http://www.cte-dsm.adalet.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 10/02/2012).

T.C. Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü Denetimli Serbestlik Daire Başkanlığı, “Kamu Hizmeti Cezasının Tarihçesi”, *Denetimli Serbestlik Bülteni*, Sayı 3, Ekim 2011, (<http://www.cte-dsm.adalet.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 23/10/2015).

T.C. Adalet Bakanlığı Denetimli Serbestlik ve Yardım Hizmetlerinden Sorumlu Daire Başkanlığı, *Kamu Hizmeti Yapıtırımı Personel El Kitabı*, Yay. No: 10, Ankara: 2007.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Türkiye Ofisi, “29 Numaralı Zorla Çalıştırma Sözleşmesi”, Resmî Gazete Yayım Tarihi ve Sayısı: 27 Ocak 1998/23243.

13/03/1926 Tarih ve 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu.

13/07/1965 Tarih ve 647 Sayılı Cezaların İnfazı Hakkında Kanun.

18/10/1982 Tarih ve 2709 Sayılı Tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.

12/10/2004 Tarih ve 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu.

13/12/2004 Tarih ve 5275 Sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkındaki Kanun.

17/12/2004 Tarih ve 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu.

03/07/2005 Tarih ve 5402 Sayılı Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezleri ile Koruma Kurulları Kanunu.

18/4/2007 Tarih Ve 26497 Sayılı Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezleri ile Koruma Kurulları Yönetmeliği.

05/03/2013 Tarih ve 28578 Sayılı Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliği.

07/03/2013 Tarih ve 28578 Sayılı Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliği

15/08/2016 Tarih ve 671 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname.