



Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi

The Journal of International Social Research

Cilt: 8 Sayı: 36 Volume: 8 Issue: 36

Şubat 2015 February 2015

www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581

**DEZAVANTAJLI GRUPLAR ÜZERİNDE YAPILAN BİR KAMU POLİTİKASI
SONLANDIRMASININ ANALİZİ: ESKİ HÜKÜMLÜLERİN ÖZEL SEKTÖRDEKİ
İSTİHDAM ZORUNLULUĞUNUN KALDIRILMASI**

**A PUBLIC POLICY TERMINATION ANALYSIS ON DISADVANTAGED
GROUPS: THE ELIMINATION OF EX- OFFENDER EMPLOYMENT BURDEN ON
PRIVATE SECTOR**

Volkan GÖÇÖĞLU*

Öz

Eski hükümlülerin sosyal hayata yeniden kazandırılması, dünyadaki tüm ülkelerin ortak amaçlarından biridir. Bu bireylerin sosyal hayata yeniden kazandırılmasında, devlet ve diğer aktörlerce üretilen kamu politikalarının önemi büyüktür. Türkiye’de 2008 yılında İş Kanunu’nda yapılan bir değişiklik, eski hükümlülerin özel sektördeki istihdam zorunluluğunu kaldırarak onların sosyal hayata yeniden kazandırılması amacına ters düşen bir politikayı beraberinde getirmiştir. Bu çalışma, söz konusu yasa ile uygulanan kamu politikası sonlandırmasının analizini yapmaktadır. Çalışmada, analiz doğrultusunda çeşitli belge incelemelerine, istatistiki verilere ve analizi kuvvetlendirmek adına ilgili uzmanlarla görüşmeye dayanan bir alan araştırmasına yer verilmiştir. Çalışma sonucunda, analiz sonuçlarına bağlı olarak gelecekte üretilecek kamu politikaları için çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Eski hükümlü, Dezavantajlı Grup, Kamu Politikası Analizi, İş Kanunu, İstihdam.

Abstract

Helping ex-offenders’ reentry to social life is a mutual issue for all countries around the world. Public policies produced by the state and the other actors have a significant role on helping those people adapt to social life. In Turkey, a modification made on Labor Law has attended a public policy that collided with the purpose of helping ex-offenders’ reentry to social life. This study analyzes the public policy implemented by that aforementioned act. In the study; document reviews, statistic datas and a field research which consists of an interview with some specialists of the topic are taken place to support the public policy termination analysis. In the conclusion of the study, various suggestions related to the analysis are submitted for the public policies which will be produced about this issue in the future.

Keywords: Ex-Offender, Disadvantaged Group, Public Policy Analysis, Labor Law, Employment.

Giriş

İnsanlar toplumsal ve sosyal varlıklardır. Bu yönleriyle insanların toplum beklentilerine ve bu beklentilerin güvence altına alındığı hukuk kurallarına uymaları gerekmektedir. Hukuk kurallarını çiğneyerek suç işlemiş insanlar hak ettikleri cezaları çektikten sonra suçtan arınmış bir halde yeniden toplum hayatına geri dönmektedir. Eski hükümlü olarak adlandırılan bu bireylerin yeniden sosyal hayata kazandırılması ve böylece yeniden suç işlemelerine engel olunması, dünya üzerindeki ülkelerin ortak problemlerinden biridir. Ülkeler bu problemi çözmek adına çeşitli kamu politikaları uygulamaktadır.

Türkiye’de, eski hükümlülerin sosyal hayata entegrasyonunu güçleştirecek ve dahi buna engel olacak bir politika uygulaması sürdürülmektedir. Bu politika; 26 Mayıs 2008

* Doktora Öğrencisi, Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan 5763 sayılı Kanun ile 4857 sayılı İş Kanununun eski hükümlülere ilişkin 30. Maddesi’nin değiştirilmesine dayanmaktadır. Söz konusu madde değişikliği yapılarak Türkiye’de, eski hükümlülerin özel sektördeki çalıştırılma zorunlulukları tamamen kaldırılmıştır. 2014 yılında ise bunun daha da ötesine gidilerek bu bireylerin kamudaki çalıştırılma durumları da kurumların tercihine bırakılmıştır. Bu çalışma; uygulanan bu kamu politikasının bir analizini yapmaktadır.

Çalışmanın ilk kısmında, eski hükümlülerinde dâhil olduğu dezavantajlı gruplar hakkında bilgi verilmiştir. Dezavantajlı gruplara değinildikten sonra, eski hükümlü kavramı anlatılmış, bu kavram dezavantajlı bir grup ve bir kamu politikası öznesi olarak ele alınmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde, söz konusu kamu politikası ile ilgili en yüksek bilgiye sahip olduğu düşünülen uzmanlarla görüşmek suretiyle yapılan bir alan araştırmasına yer verilmiştir. Alan araştırmasında yazılı kayda alınan söylemler, üçüncü bölümde rasyonel yaklaşım (Smith ve Larimer, 2009: 102) çerçevesinde ele alınan politika analiz basamaklarında konularla ilişkilendirilerek değerlendirilmiştir. Aynı zamanda bu bölümde, meclise sunulan kanun değişikliği teklifleri ve tasarıları incelenmiş, Türkiye İş Kurumu’ndan derlenen istatistikî veriler yorumlanmıştır. Sonuç bölümünde ise yapılan politika analizi değerlendirilmiş ve yeni üretilecek kamu politikalarına atıfta bulunan çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

1. Kavramsal Çerçeve

Bu bölümde; öncelikle dezavantajlı gruplar hakkında bilgi verilecektir. Akabinde eski hükümlü kavramı bir dezavantajlı grup olarak ele alınacaktır. Son olarak, söz konusu kavram bir kamu politikası öznesi olarak incelenecektir.

1.1. Dezavantajlı Gruplar

Dezavantajlı grupların tanımı ve belirlenmesi konusundaki tartışmalar genellikle geniş bir yelpazeye sahip olan sosyal hayattaki dışlanma kavramı ilişkilendirilmektedir (Burningham ve Thrush, 2010: 520). İngiltere’de 1997 yılında kurulan Sosyal Dışlanmışlık Birimi sosyal dışlanmayı; işsizlik, yoksulluk, düşük gelir, sağlıksız barınma, yüksek suç oranı, sağlık problemler ve aile problemleri yaşayan birey ya da bölgelerin maruz kaldığı durum olarak tanımlamaktadır (SEU, 2004: 2).

Dezavantajlı grup ve dışlanmış grup kavramlarının arasında fark olduğunu vurgulayan Gündüz (2007: 19); bir grubun dışlanan bir grup olabilmesi için, sahip olduğu dezavantaj nedeniyle toplumdan, sosyal yapıdan ya da kurumlardan karşı bir tavır görmesi gerektiğini belirtmektedir. Yazar, bu durumda; yaşlılar, kadınlar, çocuklar, terör mağdurları, özürllüler, eski hükümlüler gibi grupların dezavantajlı gruplar içerisinde yer alırken, bu grupların hepsinin dışlanmış gruplar arasında yer alamayacağını savunmaktadır.

Kentel ve arkadaşları (2012: 19); dezavantajlı grup tanımını daha genel ve kısa bir forma sokarak, dezavantajlı grup denildiğinde akla iktisadi, sosyal ve biyolojik açılardan diğerlerine göre daha negatif durumda bulunan grupların gelmesi gerektiğini belirtmektedirler. Benzer şekilde, Doğu Marmara Kalkınma Ajansı yayınladığı bir raporda (MARKA, 2011: 16); dezavantajlı grupları “içerisinde buldukları toplumun temel ekonomik, kültürel ve sosyal kaynaklarından mahrum kalan veya mahrum bırakılan insan grupları” olarak tanımlamaktadır. Söz konusu raporun da atıfta bulunduğu Caillods (1998: 10) ise dezavantajlı grupları ekonomik durumları, cinsiyetleri, dinleri, etnik ve dil kökenleri, politik pozisyonları nedeniyle topluma sosyal ve ekonomik olarak eklenme durumları diğerlerin göre daha kısıtlı olan gruplar olarak nitelemektedir.

Dezavantajlı grupları işgücü piyasası çerçevesinden ele alan Barrett (2010: 18) bu grupları; engelliler, yalnız ebeveynler, etnik azınlıklar, 50 yaş üzeri insanlar, düşük niteliklere sahip bireyler ve yardıma muhtaç yoksullar olarak kategorize etmiştir. Bu gruplama içerisinde eski hükümlüler yer almamaktadır. Eski hükümlülerin işgücü piyasasını ele alan bu çalışmada yer almamasının sebebi olarak grubun iş hayatında sınırlanmıyor olması düşünülebilir ancak, bununla ilgili ayrıntılara çalışmanın ilerleyen bölümlerinde değinileceğinden dolayı burada tartışılmayacaktır.

Genel olarak dezavantajlı grup tanımlarına bakıldığında, ortak bir tanımın olmadığı ancak bu kavrama çeşitli açılardan yaklaşarak çeşitli tanımlamalar getirilebileceği söylenebilmektedir. Mejía (2014:1)’nin da belirttiği üzere, dezavantajlı gruplar üzerine çalışma

yapacak bir kişi bu kavrama; sosyoloji, ahlak felsefesi, antropoloji, ekonomi, siyaset ve hatta psikoloji gibi farklı disiplinler çerçevesinden yaklaşabilecektir. Bu çalışmada ise dezavantajlı gruplar arasında yer verilen eski hükümlüler, politik ve hukuki açıdan incelenecektir.

1.2. Dezavantajlı Bir Grup Olarak Eski Hükümlüler

Eski hükümlülük kavramı bir yönüyle anlam kargaşasına yola açabilecek bir kavramdır. Bedük'ün de (2010: 49) üstünde durduğu üzere; hükümlülük bir hukuk terimidir. Kişi işlediği bir suçtan dolayı suçu ve cezası sabitlenerek hüküm giyer ve hükümlü olur. Bu durumda, cezası yıllar boyu sürmüş ve halen cezasını çekmekte olan bir kişi de eski hükümlü olarak nitelendirilebilecektir. Literatürde geçen ve bu çalışmada ele alınan eski hükümlü kavramı, kişiyi cezasını çekip bitirdikten ve tahliye olduktan sonraki durumuyla nitelendirmektedir. Aynı şekilde hükümlüleri; "işlediği bir suçtan dolayı hakkındaki mahkûmiyet karar kesinleşerek, özgürlüğünü kısıtlayıcı bir cezaya çarptırılan kişiler" olarak tanımlayan Altan (1980: 323), bu kişilerin cezalarını tamamlayarak tahliye olmaları ve hükümlülüklerinin bitmesi durumunda eski hükümlüler olarak adlandırılacağını belirtmektedir.

Eski hükümlü; 19.09.2009 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Eski Hükümlü İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinde eski hükümlü şu şekilde tanımlanmaktadır (Resmi Gazete, 2009):

"Kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına veya Devlet memuru olmaya engel bir suçtan hüküm giyenlerden cezasını infaz kurumlarında tamamlayanları, cezası ertelenenleri, koşullu salıverilenleri; özel kanunlarda belirtilen şartlardan dolayı istihdam olanağı bulunmayanları; ömür boyu kamu hizmetlerinden yasaklı bulunanlardan, Cumhuriyet Başsavcılığından alınan salıverilen hükümlülere ait durum bildirme formu ile durumlarını belgelendirenler".

Eski hükümlülere bir dezavantajlı grup olarak bakıldığında, bu durum siyasal, sosyal ve ekonomik açılardan değerlendirilebilecektir. Siyasal açıdan eski hükümlülerin maruz kalabileceği dezavantajın en somut örneği, 2839 sayılı Millet Vekili Seçim Kanunu'nun 11. maddesine göre¹ taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis cezası olarak hüküm giymiş olanların milletvekili seçilemeyecek olmasıdır. Çalışmada daha önce yapılan dezavantajlı grup tanımlarından yola çıkarak, bu kanun ile kısıtlanmış olan eski hükümlülerin siyasal açıdan negatif bir durumda olduğu ve dolayısıyla dezavantajlı bir grup niteliği taşıdığı söylenebilmektedir. Bu yönüyle eski hükümlüler, aslında diğer dezavantajlı gruplardan ayrılmaktadır. Kadınlar, yaşlılar, yoksullar ve engelliler gibi diğer dezavantajlı gruplarda herhangi bir kanuni kısıtlama yoktur. Eski hükümlülerdeki kanuna dayanan bu siyasi hak kısıtlaması, onların doğal olarak bir dezavantaj grubu olduğunun göstergesidir.

Eski hükümlülerin sosyal ve ekonomik açıdan sahip oldukları dezavantaj siyasal açıdan olanlarından çok daha büyüktür. Mahkûm edildiği cezasını tamamlayarak tahliye edilen eski hükümlülerin suçtan arınmış olarak sosyal hayata geri döndükleri kabul edilmektedir. Buna rağmen Erkul'un da (1976: 287) vurguladığı gibi, eski hükümlülerin yaşadığı en büyük sorunlardan birisi, tahliye olduktan sonra kendilerine ve bakmakla yükümlü oldukları diğer bireylere bakma zorunluluklarına paralel olarak çalışmak durumunda olmaları ve iş hayatında iş bulma konusunda eski hükümlülüklerinin onlara engel teşkil etmesidir. Üstelik bu durum, siyasal alanda olduğu gibi ekonomik alanda da kanunlar ile sınırlandırılmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde yer alan gereklilikten dolayı 1 yıl veya daha fazla hapis cezası almış ve kanunda belirtilen çeşitli suçları² işlemiş kişiler devlet memuru olamamaktadır. Dolayısıyla 1 yıl ve üzeri hapis cezası çekmiş ve tahliye olmuş eski hükümlüler, devlet memuru olarak istihdam edilememektedir.

¹ İlgili maddede "Milletvekili seçilemeyecek olanlar" başlığı altında e maddesi "Taksirli suçlar hariç, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar" şeklinde tanımlanmıştır.

² Söz konusu maddede ve suçlar şu şekildedir: "Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, (...) (1) zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak".

26 Mayıs 2008 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan 5763 sayılı Kanun ile 4857 sayılı İş Kanununun eski hükümlülere ilişkin 30. maddesi değiştirilerek eski hükümlülerin özel sektörde istihdam zorunluluğu kaldırılmıştır.³ Kamuda ise zorunlu bırakılan istihdam oranı %2 olarak belirlenmiştir. Bu hüküm de 12 Temmuz 2014’de Resmi Gazete’de yayınlanan 6353 sayılı kanun ile değiştirilerek “yüzde iki eski hükümlü işçiyi veya 21/6/1927 tarihli ve 1111 sayılı Askerlik Kanunu veya 16/6/1927 tarihli ve 1076 sayılı Yedek Subaylar ve Yedek Askeri Memurlar Kanunu kapsamına giren ve askerlik hizmetini yaparken 12/4/1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 21 inci maddesinde sayılan terör olaylarının sebep ve tesiri sonucu malul sayılmayacak şekilde yaralananları” şeklinde değiştirilmiştir. Açık şekilde görüleceği üzere, kamuda eski hükümlülerin çalıştırılma zorunluluğu, zorunluluktan öte bir tercih haline gelmiştir. Bu yönüyle, çalışma hayatından dışlanan eski hükümlüler, dezavantajlı gruplar başlığı altında değinilen “dışlanmış gruplar” kategorisine de alınabilecek niteliktedir. Bun rağmen literatürdeki genel ifadeye bağlı kalmak adına ve eski hükümlülerin sosyal hayattaki dışlanmışlığına dair somut verilere sahip olunmadığından dolayı, bu çalışmada eski hükümlüler dezavantajlı grup olarak nitelendirilecektir.

Sosyal hayatı oluşturan ilişkilerin büyük bölümü sosyal arkadaşlıklar, eğitim ve iş hayatından oluşmaktadır. Ekonomik özgürlük ve iş hayatı diğer ilişkilerin olumluluğu açısından önemlidir. İş hayatı aynı zamanda bireylerin sosyal çevrelerini ve arkadaşlarını da belirlemektedir. Türkiye’de son yıllarda işe alımlarda ilk istenen belgelerden birisi de adli sicil kayıdır. Bunun yanlış bir tutum olduğu söylenemez ancak, söz konusu durum eski hükümlüler açısından henüz başından bir dezavantaj oluşturmaktadır. Üstelik çalıştırılma zorunluluklarının kalkması, diğer insanlar arasından işe seçilmelerini neredeyse imkânsızlaştırmaktadır.

Eski hükümleri dezavantajlı bir grup haline getiren, sosyal hayatta karşılaştıkları olumsuzluklar bir hayli fazladır. Bu sorunların birçoğu daha önce değinilen, eski hükümlülerin iş hayatına girememesinden doğmaktadır. Sosyal hayatta karşılaşılan sorunların kaynağını aynı şekilde işsizliğe bağlayan Kavi ve Altun (2010: 453), iş hayatına ve dolayısıyla da sosyal hayata eklememeyen eski hükümlülerin sosyal dışlanmaya maruz kaldıklarını ve bu bireylerin iş hayatına kazandırılmadıkları takdirde yeniden suça eğimli hale gelebileceklerini belirtmektedirler. Duruma farklı bir bakış açısıyla yaklaşan Maton (2012: 4); eski hükümlülerin işe alınırken, spesifik bir çalışan olarak düşünülmemesi gerektiğini vurgulamaktadır. Onlara kar sağlayacak çalışanlar olarak bakmak yerine, sosyal sorumluluk ve girişimcilik gereği hayata ve sosyal yaşama kazandırılması gereken insanlar olarak görülmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bunu destekler şekilde, konuya iş etiği açısından yaklaşan Yüksel (2011: 164), özel sektör şirketlerinin finansal ve sosyal güçlerini yoksulluğun ve suçun azaltılması, eşit haklar, kamu sağlığı ve eğitiminin geliştirilmesi gibi konular üzerinde de kullanmalarına dair toplum beklentisinin arttığını belirtmektedir.

Kadın eski hükümlüler üzerine araştırmada bulunan ve özellikle kadın eski hükümlülerin sosyal hayata uyum sağlamasının daha zor olduğu savunan Leverentz (2006) bu bireylerin özellikle romantik ilişkiler başta olmak üzere, arkadaşlık ve aile ilişkilerinde dikkatli davranarak suçtan uzaklaşma ve sosyal hayata uyum sağlama süreçlerini ilerletmeleri gerektiğini vurgulamaktadır.

Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde, eski hükümlülerin özel sektörde çalışma zorunluluklarının kaldırılması bir kamu politikası analizi olarak detaylı bir şekilde ele alınacağından dolayı bu bölümde daha fazla ayrıntıya girilmeyecektir. Eski hükümlülerin iş hayatındaki karşılaştıkları engelleri bu şekilde genel hatlarıyla irdelemek, konuya giriş açısından önem taşımaktadır. Bir sonraki başlıkta ise eski hükümlü istihdamı bir kamu politikası olarak ele alınacaktır.

1.3. Kamu Politikası Öznesi olarak Eski Hükümlüler

Kamu politikası, son yıllarda dünyada ve buna paralel olarak da Türkiye’de gelişen bir çalışma alanıdır. Söz konusu alanın, Türkiye’de çalışma başlığı olarak popülerlik kazanmasına

³ İlgili değişiklik için bkz. 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun md.2.

rağmen çalışma içeriği olarak çok da derinlik kazanmadığı gözlemlenmektedir (Yıldız vd., 2011: 358). Bunun nedeninin; pratikte uygulanan kamu politikalarının teorik temelde yeteri kadar analiz edilmemesi ve kamu politikası üretiminde teorik çerçeveye yeterince önem verilmemesi olduğu düşünülmektedir.

Kamu politikası; alan yazınında en çok kabul gören tanımıyla “devletin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği herşey” (Dye, 1981: 1) olarak kabul edilebilir. Bu vurgulanan devlet kavramı, devletin bir kolu ya da uzantısı olan kurumları ve kurum çalışanlarını da kapsamaktadır. İlgili tanım daha açık bir forma dönüştürülecek olursa, kamu politikası; devletin yasalardan kaynaklanan otoritesinin zuhur ettiği herhangi bir alanda ve konuda yetki sahibi olan kamu kurumuna ya da kamu görevlisinin yaptığı iş ve eylem (Akdoğan, 2011: 75) şeklinde ifade edilebilir.

Kamu politikası kavramı olarak üretilen bir ürün, bir çıktıdır. Bu ürünün ortaya çıkmasında geçen bir süreç ve etkili olan aktörler vardır. Kamu politikası süreci aynı zamanda bir sonraki başlıkta ele alınacak olan kamu politikası analizinin içerdiği aynı basamaklara sahip olmakla birlikte, bu basamaklardan oluşan bir döngüyü nitelemektedir. Dye (1981: 24) bu sürecin; problemin tanımlanması, politika önerilerinin düzenlenmesi, politikasının benimsenmesi/meşrulaştırılması, politikanın uygulanması ve politika uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi basamaklarından oluştuğunu ifade etmektedir. Politika oluşturma sürecini, temelde aynı olmak üzere bu basamakları farklılaştırarak ele alan çalışmacılar da vardır (Patton ve Sawicki, 1993; Bardach, 2000: 1-64).

Kamu politikası üretiminde politikaya etki eden aktörler vardır. Bu aktörlerin bir kısmı devlete bağlı olmakla birlikte bir kısmı da devletten bağımsız aktörlerdir. Kamu kurumları, devlete bağlı aktörler arasında yer alırken; siyasal partiler, vatandaşlar, düşünce kuruluşları, sivil toplum kuruluşları (STK) ve medya gibi bazı oluşumlar da devlet dışı aktörler arasında yer almaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 19). Söz konusu kamu politikası aktörlerinin etkileri içinde buldukları ülke rejimlerine göre değişebilmektedir. Totaliter rejimlerin uygulandığı ülkelerde, kamu politikası üretim sürecinde genel olarak devlete bağlı organların etkili olurken, demokratik ve liberal rejimlerde devlet dışı aktörlerin daha etkili olabileceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Durum Türkiye açısından ele alındığında, devlet müdahalelerinin yoğun görüldüğü söylenebilir ancak devlet dışı aktörler de kamu politikası üretim sürecinde yer alabilmektedir.

Kamu politikası olarak eski hükümlü istihdamı en genel hatlarıyla, bir suçtan hüküm giyerek özgürlüğü kısıtlayıcı ceza alan, bu cezayı çekip tahliye olan bireylerin istihdam edilerek sosyal hayata entegre edilmesini sağlamaktır. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) bu kamu politikasını desteklemek üzere 2005 yılında başlatılan “Eski Hükümlülerin Hayata Yeniden Entegre Edilmesi Projesi”⁴ (RExO) bu alanda örnek verilebilecek ve alınabilecek bir projedir (SPR, 2012). Bu proje ABD’de, Çalışma Ofisi (Department of Labor), İstihdam ve Eğitim İdaresi (Employment and Training), Adalet Ofisi (Department of Justice) ve diğer bazı kurumlar tarafından desteklenmektedir. Söz konusu proje, kurumlara fon vererek eski hükümlülerin sosyal hayata yeniden entegre edilmesi adına programlar üretmelerine destek olmakta ve bu politikaların sonuçlarını takip ederek etki raporları hazırlamaktadır.

Eski hükümlüler üzerine oluşturulacak kamu politikalarının verimliliği bireylerin yeniden suç işleme eğilimlerini azaltma ya da önleme konusunda önemli rol oynamaktadır. Dünya genelinde net rakamlara ulaşmak mevcut olmasa da, Brezilya ve İngiltere gibi ülkelerin tekil verilerine bakıldığında eski hükümlülerin suç işleme oranlarının %70’leri bulduğunu söylemek mümkündür. İngiltere’de Adalet Bakanlığı’nun 2010 verilerine göre eski hükümlülerin yeniden suç işleme oranının belirtilen rakama ulaştığı anlaşılmıştır (UNODC, 2012: 7). Söz konusu ciddi rakamlar göz önüne alındığında, bu alanda üretilecek başarılı kamu politikalarının önemi gözler önüne serilmektedir.

Eski hükümlülerin sosyal hayata kazandırılması için onları iş hayatına kazandırmak, bu konuda uygulanacak önemli politikalarından biridir. Lindquist’in (1983: 42) aktardığı üzere; Holmes (1981), tahliye olduktan sonra kısa sürede istihdam edilen ve en az bir yıl çalışan eski

⁴ Projenin orijinal ismi The Reintegration of Ex-Offenders Project’dir.

hükümlülerin yeniden suç işleme oranlarında belirgin düşüş olduğunu, aynı şekilde Rossi ve arkadaşları (1980: 19-20) tahliyeden sonraki süreçte bu bireylere yapılan geçici finansal vb. yardımların yeniden tutuklanma oranlarını düşürdüğünü ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda, özel sektörün eski hükümlülere istihdamı için teşvik, kamu kurumlarında eski hükümlü istihdamı zorunlulukları, tahliye sonrası entegrasyon programları, eski hükümlülere maddi ve manevi yardım programları gibi kamu politikaları bu bireylerin yeniden suç işleme eğilimlerini azaltmakta etkili olacaktır.

Eski hükümlü istihdamı politikalarından biri de “desteklenmiş katılım” (restorative reentry) politikasıdır (Fox, 2013: 248; Bazemore, 1998: 771). Fox’un (2013: 248-249) anlatımıyla bu politika, daha kültürel bir perspektif ve profesyonel olmayan sosyal ağların kurulmasına, eski hükümlülere bunu sosyal sorumluluk olarak yerine getirecek gönüllü birlikleriyle yardımda bulunulmasına dayanmaktadır. Yeni Zelanda’da bazı gönüllüler eski hükümlülere kendi yaşantılarına katarak onlara aile ortamı sağlamışlar ve sosyal hayata entegre etmeye çabalamışlardır. İstihdam politikalarının yanında uygulanacak olan bu sosyal politikalar, eski hükümlülerin sosyal hayata uyum sağlamasında onlara büyük yardımda bulunacak niteliktedir.

Eski hükümlüler üzerine üretilen kamu politikalarından biri olan rehabilitasyon programları, toplumun ve ilgili diğer kurumların eski hükümlülerin sosyal hayatın içine dahil edilmesi konusundaki sorumluluk algılarını zayıflatmaktadır (Bazemore, 1998: 787). İlgili sorumluluğun bu programlarla birlikte yerine getirildiği düşüncesi, toplumun ve ilgili kurumların politika üretimi ve uygulaması adına çaba göstermemelerine, kendilerini bu durumdan izole etmelerine neden olmaktadır. Bu bağlamda eski hükümlülere yönelik kamu politikası üretim sürecinde, politikaya katkıda bulunacak tüm aktörler sürece dâhil edilmelidir.

Üretilen kamu politikalarının hepsi eski hükümlülerin yararına olmamaktadır. Türkiye’de eski hükümlülerin kanunen güvence altına alınmış olan özel sektörde çalıştırılma zorunluluklarının kaldırılması bu negatif etkili kamu politikalarına bir örnektir. Eski hükümlülerin sosyal hayata uyumunun sağlanmasında halkın sosyal sorumluluk bilincinin kanunlarla ve devlet zorlamasıyla oluşabileceği düşüncesi tartışmaya açık bir düşüncedir. Diğer bir açıdan; bu bilincin başka yollarla gelişmesini beklemek ya da uzun vadede çeşitli kamu politikalarıyla, zorlamada bulunulmadan teşvik sağlamak yararlı bir adım olacaksa da, kısa vadede eski hükümlülerin sosyal hayattan dışlanmasına neden olabilecektir.

Çalışmanın buraya kadar olan kısmında eski hükümlü kavramı dezavantajlı bir grup ve kamu politikası öznesi olarak ele alınarak konunun genel hatları çizilmiştir. Çalışmanın odak aldığı konu; Türkiye’de özel sektörde eski hükümlü istihdam zorunluğunun kaldırılmasıdır. Konu kamu politikası analizi şeklinde, kamu politikası üretim sürecinin aşamalarına ayrılarak incelenecek, süreç içindeki problemler, konular, alternatifler, aktörler, bulgular ve sonuçlar ele alınacaktır. Analizde kamu politikasını oluşturan kanunlar ve gelişmeler ele alınırken, ek olarak ilgili uzmanlarla yapılan görüşmeler sonucu elde edilmiş bilgiler de kullanılacaktır.

2. Kamu Politikası Analizine Yönelik Alan Araştırması: Eski Hükümlülerin Özel Sektördeki Çalıştırılma Zorunluluklarının Kaldırılması

Kamu politikası analizini belirli bir kalıba sokarak standartlaştırmak mümkün değildir. Kamu politikası üzerine yapılacak analizlerde çeşitli yöntem ve yaklaşımlar kullanılabilir. Bilimsel araştırmalarda kullanılan nitel ve nicel araştırma yöntemleri, kamu politikası analizi yöntemlerinin sınıflandırılmasında için de en üst kategoriye oluşturmaktadır. Analizde bu yöntemlerden biri kullanılabilmesi gibi her ikisinden de yararlanılabilir (Tierney ve Clemens, 2011: 1).

Kamu politikası analizinde kullanılan yöntemler dışında analize farklı çerçevelerden bakmayı sağlayacak yaklaşımlar mevcuttur. Smith ve Larimer’in (2009: 102) çalışmasında bu yaklaşımlar rasyonalist ve post-pozitivist yaklaşımlar olarak ayrılmıştır. Yazarlara göre; rasyonalist yaklaşım politika analizini bir problem çözme süreci olarak tanımlarken, post-pozitivistler rasyonel yaklaşımın politika analizini kendi oluşturdukları değerler kümesinde gerçekleştirdiklerini fakat bu süreçte farklı değerlerin de etkili olabileceğini

savunarak bu değerler üzerine yoğunlaşmaktadır. Söz konusu değerler neticesinde ilgili kamu politikasının aktörleri ve etkilenenleri değişebilmektedir.

Kamu politikası analizine rasyonel yaklaşım çerçevesinde geliştirilen modeller genel olarak Lasswell'in 1956 yılında geliştirdiği kamu politikasını süreç basamakları haline getirerek kurulan modeli üzerine geliştirilmiştir. Bu model; "başlama, bilgilendirme, üzerinde düşünme, karar verme, uygulama, değerlendirme ve son" basamaklarından oluşmaktadır (Jenkins, 1997: 30). Söz konusu model, yapılan bu çalışmada "problem tanımı, politika alternatifleri, politikanın gündeme gelişi, politikanın belirlenmesi/benimsenmesi, politikanın uygulanması ve sonuçları" şeklinde formüle edilecektir. Bu basamaklarda araştırmacı tarafından yapılan ve aşağıda tanımlanan alan araştırmasında görüşülen uzmanların söylemlerinden de yararlanılacaktır.

2.1. Araştırmanın Yöntemi

Araştırma, bir kamu politikası analizine dayanmaktadır. Çalışmada, kamu politikası analizine rasyonel yaklaşım (Smith ve Larimer, 2009: 102) çerçevesinden bakılacaktır. Analiz yönteminde Lasswell'in kurduğu (Jenkins, 1997: 30) politika analiz modeli üzerinden geliştirilen, analizi bir süreç olarak ele alan ve bu süreci "problem tanımı, politika alternatifleri, politikanın gündeme gelişi, politikanın belirlenmesi/kabul edilmesi, politikanın uygulanması ve sonuçları" basamakları üzerinden ele alan bir sistematik izlenecektir. Bu basamaklar analiz edilirken, ilgili konulardaki mevcut belge ve yasalardan, istatistiki ikincil kaynaklardan ve alan araştırmasında görüşülen uzmanların söylemlerinden yararlanılacaktır.

Kamu politikası analizinin daha sağlıklı yapılabilmesi adına bilimsel araştırma yöntemlerinden nitel araştırma yönteminin bir tekniği olan, "görüşme" ya da diğer adıyla "mülakat" tekniği (Çokluk vd., 2011: 96) kullanılarak bir alan araştırması yapılmıştır. Mülakat tekniği; karşılık soru sorarak yanıtlar almaya dayanan, etkileşimli bir iletişim süreci olarak tanımlanabilmektedir (Yıldırım ve Şimşek, 2005: 119). Bu tekniğin kullanılma nedeni; kamu politikası analiz basamaklarına dair katılımcı uzmanların bilgi ve tecrübelerine en derin şekilde hâsıl olabilmektir. Zira mülakat tekniği, katılımcıların duygu, düşünce ve bilgilerinin anlaşılmasında ve analiz edilmesinde başarılı bir tekniktir. Yapılan mülakat, araştırmanın ana hatlarını belirlemekten çok, analiz basamaklarında tartışılacak olan konuları desteklemek üzere kullanılacaktır.

Mülakatlar, mülakat sorularının hazırlanış şekline göre ikiye ayrılmaktadır. Soruların daha önceden hazırlanmadığı ve katılımcının cevaplarına göre değişebildiği mülakatlara yapılandırılmamış mülakatlar denmektedir. Soruların daha önceden hazırlandığı, katılımcının cevaplarına göre değişmediği ve bir yönüyle de mülakatçı tarafından katılımcı üzerinde daha fazla kontrol sağlandığı mülakatlara ise yapılandırılmış mülakatlar denilmektedir (Burgess, 1984: 83-85). Bu yönüyle çalışmada kullanılan mülakat türü yapılandırılmış mülakattır.

Mülakatta katılımcılara önceden hazırlanmış 8 adet soru sorulmuştur. Bu sorular, katılımcılara görüşme öncesinde e-mail aracılığı ile gönderilmiştir. Sorulan sorular karşısında alınan cevaplar yazılarak not edilmiştir. Söz konusu cevaplar kamu politikası analizinde gereken yerlerde kullanılmak üzere, söylem üzerine düşünerek söylemi dataleştirmeye (Çelik ve Ekşi, 2008: 104) dayanan " söylem analizi "ne tabi tutulmuştur. Söz konusu analizler, kamu politikası analizinin ilgili basamaklarında ayrı ayrı olarak verilecektir.

2.2. Katılımcıların Belirlenmesi

Katılımcıların belirlenmesinde, araştırmacının araştırma için kimlerin seçileceğine dair kendi kişisel yargısını kullandığı "amaçlı örnekleme" yöntemi (Balcı, 2005) kullanılmıştır. Bu doğrultuda, katılımcılar, ilgili kamu politikası konusunda en yüksek bilgi düzeyine sahip olacağı ön görülen Türkiye Cumhuriyeti Bakanlıklarından birinde çalışmakta olan müfettiş ve iç denetçilerden seçilmiştir. Toplam katılımcı sayısı 3'tür. Katılımcılardan elde edilen bilgiler politika analizi üzerinde daha ziyade teyit edici bilgiler olarak kullanılacağı için katılımcı sayısının yeterli olacağı düşünülmüştür. Katılımcılara araştırmacının bireysel arkadaşlık ilişkileri sonucunda ulaşılarak çalıştıkları kurumda yüz yüze görüşmeler yapılmıştır. Kurumlar düzeyinde resmi izin alınmadığından dolayı katılımcıların kimlik bilgileri ve çalıştıkları kurum belirtilmeyecektir. Katılımcılara ait demografik veriler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: Katılımcıların demografik verileri.

Katılımcı	Cinsiyet	Yaş	İş Tecrübesi	Görev	
1	Uzman	Erkek	46	21 Yıl	Eski Müfettiş/İç Denetçi
2	Uzman	Erkek	38	13 Yıl	Eski Müfettiş/İç Denetçi
3	Uzman	Erkek	28	3 Yıl	Müfettiş

Katılımcılar, uzman 1, uzman 2 ve uzman 3 olarak adlandırılmıştır. Mevzuata hâkimlik ve tecrübe açısından iş deneyimleri yüksek 2 eski müfettiş (şimdi iç denetçi), güncel durum hakkında bilgi almak üzere sahada çalışan ve teftişte bulunan 1 müfettiş ile görüşülmüştür. Politika analizi sırasında da katılımcılardan bu şekilde bahsedilecektir.

2.3. Araştırma Soruları

Mülakat esnasında katılımcılara sorulmak üzere önceden belirlenmiş araştırma soruları şu şekilde sıralanmaktadır:

- 1- Özel sektörü temsil eden politika aktörleri, politika üreticilerine nasıl/ne tür bir baskıda bulundu?
- 2- Özel sektör aktörlerinin politika talebi politika üreticilerine hangi kanallarla ulaştırıldı?
- 3- Eski hükümlülerin özel sektördeki istihdam zorunluluklarının kaldırılmasında hangi aktörler etkili olmuştur?
- 4- Sürece karşı duran STK vb. aktörler oldu mu?
- 5- Devlet içinde farklı aktörler, üretilecek kamu politikası ile ilgili farklı görüş belirttiler mi?
- 6- Söz konusu kamu politikasının üretim sürecinde uluslararası kuruluşların etkisi oldu mu?
- 7- Kanundan sonra özel sektördeki eski hükümlü istihdam oranları düştü mü?
- 8- Sızce uygulanan politika doğru bir politika mı?

Yukarıda sıralanan soruların cevapları ve cevapların söylem analizleri, yapılacak olan politika analizinin ilgili basamaklarında ele alınacaktır.

2.4. Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırmanın sınırlılıklarının başında, ilgili kamu politikasının elde edilen ve sahip olunan bilgiler yeterliliğinde analiz edilebilecek olması gelmektedir. Bir kamu politikası analizinde, politika üretim sürecine dâhil olmuş aktörlerin ve politika uygulamasından etkilenenlerin tümünden bilgi almak neredeyse imkânsızdır. Bunun yanında politika sürecinin basamaklarında gelişen olayların tümüne (problemin tanımlanması, gündeme gelmesi, benimsenmesi gibi) vakıf olmak da imkânsız bir durumdur. Dolayısıyla politika analizi daha çok elde edilen istatistiki bilgiler, belgeler ve mülakat verileri çerçevesinde değerlendirilecektir.

Araştırmanın diğer sınırlılığı; politika analizini desteklemek üzere danışılan (mülakat yapılan) uzmanların çeşitliliğinin olmayışı ve sayılarının azlığıdır. Görüşmeler için ilgili kurumsal izinlerin alınması, politika üretim süreci hakkında bilgiye sahip tüm kurum ve uzmanlara ulaşılması çok büyük bir zaman dilimi ve insan kaynağı gerektirmektedir. Bu yönüyle, konuya en ilgili kurum olarak düşünülen devlet kurumu ve bireysel ilişkiler sonucu ulaşılabilen uzmanlar görüşme odağı olarak seçilmiştir.

3. Politika Sonlandırmasının Analizi

Bu bölümde, politika analiz basamakları üç grup halinde incelenecektir. Analiz basamaklarında çeşitli belge incelemelerinden, istatistiki verilerden ve alan araştırmasında görüşülen uzmanların söylemlerinden yararlanılacaktır.

3.1. Problemin Tanımı ve Gündeme Gelmesi

Bu kısımda, eski hükümlülerin özel sektörde çalıştırılma zorunluluklarının kaldırılmasının temelindeki problem tanımlanmaya çalışılacaktır. Problemin tanımlanmasında dikkat edilmesi gereken bir ayrım söz konusudur. Burada, yeni bir politika üretimi söz konusu değildir. Dolayısıyla yeni bir problem tanımlanmayacaktır. "Problem" olarak görülen davranış; eski hükümlülerin çalıştırılma zorunluluklarının kaldırılması ya da buna bağlı olarak gelişecek olumsuz durumlar değildir. Problem, eski hükümlülerin özel sektörde çalıştırılma

zorunluluklarının kaldırılmasına neden olan durumdur. Yapılacak olan problem tanımı, bu durumu belirlemek şeklinde olacaktır.

Eski hükümlülerin istihdam şartlarını zorlaştıran ve kanun değişikliğine dayanan bu politikanın problem tanımı resmi olarak yasama organı içinde yapılmıştır. Medya gündeminde bu konu çok yer bulmamıştır. Yapılan internet ağı taramasında⁵ söz konusu değişikliği haber eden az sayıda haber bulunmuştur.⁶ Bu haberler ulusal gazetelerden daha çok küçük çaplı internet sitelerinde ve sol haber portallarında yer almaktadır.

Konu ile ilgili kanun değişikliğinin önceki ve sonraki halini görmek, konuyu bütüncül olarak kavramak adına yararlı olacaktır. Eski hükümlülerin özel sektörde çalıştırılma zorunluluğu 2008 yılı öncesi İş Kanunu madde 30'da şu şekilde düzenlenmekteydi (TBMMa, 2003):

“İşverenler elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde her yılın Ocak ayı başından itibaren yürürlüğe girecek şekilde Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlarda özürsüz ve eski hükümlü ile 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun ek 1 inci maddesinin (B) fıkrası uyarınca istihdamı zorunlu olan terör mağduru işçiyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Bu kapsamda çalıştırılacak işçilerin toplam oranı yüzde altıdır...”

Kanunun 30. maddesinde 2008, 2012, 2013 ve 2014 yıllarında değişiklikler yapılmıştır. Son gelen noktada (Ocak, 2014) ilgili madde şu şekildedir (Resmi Gazete, 2012):

“İşverenler, elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel sektör işyerlerinde yüzde üç engelli, kamu işyerlerinde ise yüzde dört engelli ve yüzde iki eski hükümlü işçiyi veya 21/6/1927 tarihli ve 1111 sayılı Askerlik Kanunu veya 16/6/1927 tarihli ve 1076 sayılı Yedek Subaylar ve Yedek Askeri Memurlar Kanunu kapsamına giren ve askerlik hizmetini yaparken 12/4/1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 21 inci maddesinde sayılan terör olaylarının sebep ve tesiri sonucu malul sayılmayacak şekilde yaralananları meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla yükümlü olduğu işçi sayısı, toplam işçi sayısına göre hesaplanır.”

Kanunun bu şekle gelmesinde yapılan problem tanımları genel olarak meclise maddenin değiştirilmesi ile ilgili sunulan kanun tekliflerinin gerekçe açıklamalarında yapılmıştır. TBMM resmi sitesinde yer alan elektronik arşiv⁷ bölümünden yapılan tarama sonucu ulaşılan kanun değişikliği teklifleri genel olarak dönemin Ak Parti Gaziantep Milletvekili Fatma Şahin tarafından yapılmıştır. Fatma Şahin tarafından kanunun değişti (Resmi Gazetede yayınlandığı) 26 Mayıs 2008 tarihine kadar olan dönemde ikisi 2006, biri 2008 de komisyonda işleme alınmak üzere üç (ulaşılan) kanun değişikliği teklifinin oluşturulduğu görülmüştür. Bunlardan birisi (2006, 2/793 sayılı olan) geri alınmıştır. Bu kanun tekliflerinin tümünün genel gerekçeleri aynıdır. Madde gerekçelerinde bir takım ufak değişiklikler vardır. Bu gerekçeler, dolaylı olarak hükümetin ortaya koyduğu problem tanımını yansıtabilecek niteliktedir.

Kanun tekliflerine ait genel gerekçeyi özetlemek gerekirse (KTa, 2006; KT, 2008: 2/163; KTb, 2006)⁸; ana tema işverenin üzerindeki zorlayıcı baskıları azaltmak, işverenin işlerini geliştirmesinin önünü açarak daha fazla istihdam sağlamasına yardımcı olmaktır. İşsizlik oranlarının düşmemesinin en büyük nedeni kayıt dışı istihdam olarak gösterilmiştir. Gerekçeye göre; işverenin sırtına bindirilen zorunlu engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu onu kayıt dışı istihdamla özendirilmektedir. Bunun yanında, bu zorunluluğun 50 kişi ve üzeri işçi çalıştıran iş yerlerinde geçerli olması, işverenin iş kapasitesini ve çalışan sayısını artırma eğilimini azaltmaktadır. İşveren kanunun hükümlerine yakalanmamak için bilinçli olarak 50

⁵ Tarama Google, Bing, Yandex gibi büyük arama motorlarına “eski hükümlüleri çalıştırma zorunluluğu kalkıyor”, ve “eski hükümlü istihdam zorunluluğu kalkıyor” ifadeleri ve ifadelerin içindeki anahtar kelimelerle tek tek yapılmıştır. Tarih: 01.01.2015.

⁶ İlgili arama sonuçları için bkz. https://www.google.com.tr/search?q=eski+h%C3%BCk%C3%BCml%C3%BC+%C3%A7al%C4%B1%C5%9Ft%C4%B1rma+kalk%C4%B1yor&oeq=eski+h%C3%BCk%C3%BCml%C3%BC+%C3%A7al%C4%B1%C5%9Ft%C4%B1rma+kalk%C4%B1yor&aqs=chrome..69i57j69i61j69i65j0l3.4589j0j7&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8#q=eski+h%C3%BCk%C3%BCml%C3%BC+istihdam+kalk%C4%B1yor

⁷ Söz konusu sorgulama sayfasına ulaşmak için bkz. http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.sorgu_baslangic Erişim Tarihi: 02.01.2015.

⁸ İlgili kanun teklifleri metin sonu kaynakça gösteriminde “KT” şeklinde kısaltılarak, komisyona alındığı tarihle tarihlendirilmiş ve teklif numaralarıyla ayrıştırılmıştır.

kişilik çalışan sayısına ulaşmamaktadır. Diğer bir seçenek olarak işveren, kayıt dışı istihdama yönelerek 50 kişiden fazla çalışanı olmasına rağmen resmi olarak bu sayıya ulaşmamaktadır. Gerekçede söz konusu zorunluluk “istihdam açısından caydırıcı, kayıt dışılık açısından özendirici ve yönlendirici” olarak tanımlanmıştır.

Alan araştırmasında yapılan uzmanlarla görüşmeler sonucunda, söz konusu problem tanımı doğrulanırken, farklı problemlerde belirtilmiştir. Problem tanımına ilişkin uzmanlara sorulan “Özel sektörü temsil eden politika aktörleri, politika üreticilerine nasıl/ne tür bir baskıda bulundu?” sorusuna şu yanıtlar alınmıştır.

Uzman 1: Eski hükümlüler, zorunlu olarak işe alındığı için iş gerekliliklerine sahip olup olmadığına dikkat edilmemektedir. Bu yüzden genel olarak ilgili iş kolunun hizmet birimlerinde görev almaktadır. Ancak bu bireylerin her zaman suç eğilimli oldukları düşünülerek işverenler tarafından işe alınmalarına sıcak bakılmamaktadır. Zira hizmet birimleri firmaların vatandaşlarla en yakın temasta olduğu birimlerdir. İşverenler eski hükümlüleri işe almamak adına 50 kişilik çalışma hacmine ulaşmamaya özen göstermekte, gerekirse de şirketleri bölerek söz konusu çalışan sayısına ulaşmadan, farklı şirketler adı altında üretim ve hizmete devam etmektedirler.

Uzman 2: Konunun biraz daha derinliklerine inildiğinde, iş yerlerinde kadın işçi çalıştırılan işverenler duruma daha önyargılı ve karamsar bakmaktadırlar. Yeniden suç işlemeye eğilimli olarak gördükleri erkek eski hükümlülerin kadın işçilerle çalışmalarının potansiyel bir tehlike getireceklerini düşünmektedirler. Bu durumda; kadın işçilerinin ailelerinin baskılarının da hesaba katılması gerekmektedir.

Uzman 3: Müfettişlik mesleğine söz konusu kanun değiştikten sonra girdiğim için işverenlerin eski hükümlülere ne tür tepkilerde bulunduğuna vakıf olmadım. Ancak kendi düşüncelerime göre bu konuda en büyük faktör eski hükümlülere karşı bir güven probleminin olması. Kimse böyle bir riske girmek istemiyor.

Uzman 1 ve uzman 2'nin söylemlerine bakıldığında, işverenlerin zorunlu olarak işe aldıkları eski hükümlülerin işe uygun nitelikte olmaması birinci problemidir. Burada işverenin kar/verimlilik maksimizasyonunu engelleyici bir durum göze çarpmaktadır. İşe alacakları kişileri kendilerinin seçmek istemesinden kaynaklanan bir problem olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, bu bireylerin hizmet birimlerinde çalıştırılmaları durumunda güvenlik açısından bir zafiyet doğuracağı düşüncesi vardır. Anlaşılacağı üzere, eski hükümlülere geçmişlerinden dolayı bir güvensizlik söz konusudur. Bu güvensizlik dolaylı olarak erkek eski hükümlülerin kadın işçilerle birlikte çalıştırılmasında da olumsuz etkiye bulunmaktadır.

Kanun gerekçesi ve işverenlerin yorumlarına dayanılarak yukarıda anlatıldığı şekilde tanımlanan problemin gündeme gelişinde; özel sektörün medya gündemine pek etkiye bulunmadan direkt olarak yasama organına nüfuz ettiği görülmektedir. Daha önce örnek olarak verilen haberlerde de uzmanlar tarafından değinilen bu konuların dile getirilmediği anlaşılmaktadır. Kanun teklifi gerekçelerinin de gösterdiği gibi; tüm bu yönleriyle yapılan problem tanımının belirli kuruluşlarca değil, genel olarak istihdam ve kayıt dışı istihdam rakamlarından esinlenerek yorumlandığı kanısına ulaşılmaktadır. Hükümet de kendi istihdam politikalarını maksimize etmek adına bu politikaya sıcak bakmaktadır. Ancak bu pragmatist yaklaşımların ardında eski hükümlülerin sosyal hayata entegrasyon problemleri hakkındaki çekinceler ilgili gerekçede dile getirilmemektedir.

3.2. Politika Alternatifleri, Aktörler ve Politikanın Kabul Edilmesi

Eski hükümlülerin özel sektörde istihdam zorunluluklarının kaldırılmasına dair problem tanımı ve politika önerisi ilk olarak yasama organında, iktidar partisinin milletvekili tarafından gündeme gelmiştir. Buradan yola çıkarak söz konusu politikaya karşı üretilecek alternatif politikaların da bu organda ortaya çıkması beklenmektedir. Bu doğrultuda, TBMM'in internet sitesindeki daha önceden belirtilen kanun teklifi sorgulama sayfasından özellikle muhalefet partisi milletvekillerinden gelmiş olabileceği düşünülen kanun teklifleri taranmıştır.⁹ Tarama sonucunda yasanın değiştirildiği tarih olan 2008 yılına kadar bu kanun ve ilgili maddesi hakkında Muhalefet Partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi'nden (CHP) gelen her hangi bir kanun teklifine rastlanmamıştır. Bu dönemde söz konusu kanun ve madde ile ilgili sadece Sivas Bağımsız Milletvekili Muhsin Yazıcıoğlu tarafından sunulan kanun teklifine rastlanılmıştır (KT, 2007). Bu kanun teklifi ise eski hükümlüler değil, engelli vatandaşların

⁹ Taramanın yapıldığı tarih 02.01.2015'tir.

istihdamına yönelik politika alternatifi sunmaktadır. CHP'den kanun değişikliğinden sonra, ilgili kanunun değiştirilmesine dair kanun teklifleri gelmiştir. Ancak bu kanun teklifleri politika uygulamasından sonra yapıldığı için politika üretim sürecinde ortaya konulan politika alternatifleri içerisinde yer almamaktadır.

İş Kanununun 30. maddesinin 2008 yılında değiştirilmesinden sonra CHP tarafından meclise sunulan madde ile ilgili kanun tekliflerine bakılırsa; milletvekili Mahmut Tanal'ın (KT, 2012) söz konusu maddedeki 50 kişi çalıştıran ibaresini 30'a düşürmeye yöneliktir. Kanun teklifi doğrudan doğruya eski hükümlülere yönelik olan CHP milletvekili Ensar Ögüt (KT, 2014), ilgili maddede değişiklik yapılarak kamu iş yerlerinde çalıştırılması zorunlu olan eski hükümlü oranının %2'den %5'e çıkarılmasını ve özel sektörde de bu oranın %2 olarak belirlenmesini önermiştir. Ögüt'ün bu konu üzerinde daha titiz bir şekilde durmasının nedeninin İşsizliği Önleme Derneği Başkanlığı yapmış olması (TBMMb, 2014) olduğu düşünülmektedir.

Alan araştırmasında görüşme yapılan uzmanlara sorulan "Devlet içinde farklı aktörler, üretilen kamu politikası ile ilgili farklı görüş belirttiler mi?" soruna, uzmanların tümü bir fikir ya da bilgilerinin olmadığı cevabını vermişlerdir. Uzmanların, yasama organının içinde ya da diğer devlet kurumlarında üretilen alternatif politika girişimleri konusunda bilgilerinin olmaması, kurum içi ya da dış piyasa özel sektör denetimleri yapmaları göz önünde bulundurularak doğal karşılanmaktadır.

Kanunun değiştirilmesinde ve dolayısıyla kamu politikasının belirlenmesinde etkili olan aktörleri belirlemek adına ilgili kanun tasarısını görüşen komisyonu incelemekte yarar vardır. Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu'nda (TBMMc, 2008: 17) komisyonda hangi devlet ve sivil aktörlerin yer aldığı (temsilcisinin olduğu) belirtilmektedir. Buna göre devlete bağlı olan aktörler; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Adalet, Maliye, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Özürlüler İdaresi Başkanlığı'ndan temsilcilerdir. Sivil aktörler ise birer STK olan, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK), Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ), Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (HAK-İŞ), Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), Türkiye Sakatlar Konfederasyonu, Engelliler Konfederasyonu ve Zihinsel Engelliler Federasyonu temsilcileridir. Aktörler arasında eski hükümlülerin haklarını doğrudan savunacak olan herhangi bir STK'nın bulunmadığı bunun yanında engellilere yönelik 3 adet STK bulunduğu göze çarpmaktadır.

Komisyon katılan aktörlerin oluşturulan yasaya ne derece etkide bulunduğunu görmek adına ilgili kanun maddesinin tasarısını ve kabul edilen halini karşılaştırmak yararlı olacaktır. Komisyon raporuna göre (TBMMc, 2008: 26-27) hükümetin teklif ettiği metin şu şekildedir:

"İşverenler, elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel sektör işyerlerinde yüzde üç, kamu işyerlerinde yüzde dört oranında özürlüyü meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla yükümlü olduğu işçi sayısı, toplam işçi sayısına göre hesaplanır."

Komisyonun kabul ettiği metin ise şu şekildedir:

"İşverenler, elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel sektör işyerlerinde yüzde üç özürlü, kamu işyerlerinde ise yüzde dört özürlü ve yüzde iki eski hükümlü işçiyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla yükümlü olduğu işçi sayısı, toplam işçi sayısına göre hesaplanır."

Görüldüğü üzere, komisyondaki aktörler eski hükümlülerin özel sektördeki istihdam zorunluluğunun kaldırılması konusunda etkili olamamışlardır. Ancak hükümetin kamusal istihdamda da yer vermek istemediği eski hükümlülerin kamuda çalıştırılma zorunluluğunun devamı konusunda etkide bulunmuşlardır.

Alan araştırmasında görüşleri alınan uzmanların konu ile ilgili "Eski hükümlülerin özel sektördeki istihdam zorunluluklarının kaldırılmasında hangi aktörler etkili olmuştur?", "Sürece karşı duran STK vb. aktörler oldu mu?", "Söz konusu kamu politikasının üretim sürecinde uluslararası kuruluşların etkisi oldu mu?" ve "Özel sektör aktörlerinin politika talebi politika

üreticilerine hangi kanallarla ulaştırıldı?" sorularına verdikleri söylemlerden oluşan cevaplar şu şekildedir:

Uzman 1: İşçi sendikaları çalışanların haklarından daha çok ücret politikaları ile ilgilenmektedir. Yani bu sendikalar, çalışanların haklarına odaklanmada yetersiz kalmaktadır. Diğer yandan, ben eski hükümlülere ait hiçbir STK duymadım şimdiye kadar. Zaten çalışanların özlük hakları üzerinde çok yoğunlaşmayan STK'lar söz konusuysen, kendilerini temsil edecek yeteri kadar güçlü bir STK'ya sahip olmayan eski hükümlülerin haklarının savunulması imkânsızlaşmaktadır. Politikanın yasama organına ulaşması konusunda işveren sendikalarının gücünü göz ardı etmemek gerekiyor. Bu sendikaların bakanlıklarla ve kamu politikası üreticisi diğer kurumlarla direkt ilişkileri var. İki ilişkilerde dahi problemler ilgililere aktarılabilir. Bunun dışında, bazı kurullarda, kongrelerde ve toplantılarda STK başkanları ile devlet yöneticileri bir araya gelebilmektedir. Bu yüzden problem ve politika taleplerinin iletim kanallarından biri olarak bunları söyleyebiliriz. Uluslararası kuruluşların bu politikalara şüphesiz etkisi vardır, araştırmak lazım. Ancak ülke içi kanun tasarılarında doğrudan etkide bulduklarını düşünmüyorum.

Uzman 2: Kanunun kaldırılmasında şüphesiz ki işverenler etkili olmuştur. İşçilerin olduğu gibi işverenlerin de sendikaları var ve bu sendikalar çok güçlü yapılar. Başkanlarının politikalar üzerindeki nüfuzu da öyle. Engellilerin dernekleri zayıf, eski hükümlülerin dernekleri var mı bilmiyorum. Politika kanalları olarak ticaret odalarının düzenlediği toplantılar var. Bunlara devletten görevli ve temsilciler de katılıyor. Zaten genel teftişlerde, işverenlerin daha önceki kanunda belirtilen zorunluluklara uyulmadığı da sık gözlemleniyordu. Teftişlerde zorunlu çalışma oranlarına uyulmadığını gördüğümüzde belirlenmiş süreler var, o süreler verilir. Hemen ceza kesilmiyor. İşverenler de işçi alımını bu uyarılara kadar bekletmeyi tercih ediyorlardı. Uluslararası kuruluşların bu kanun düzenlemesinde etkisi olabilir ancak net bir bilgim yok.

Uzman 3: Kanunun değiştirilmesinde işverenlerin ve sendikaların etkili olduğunu düşünüyorum. Şirketlerin büyümesini teşvik etmek ve İstihdamı artırmak açısından böyle bir uygulamaya gidilmiş olabilir. Meslek birlikleri ve ticaret odaları bu tarz politika kararlarının alınmasında söz sahibi oluyorlar. Bu süreçte etkili olan bir uluslararası aktör yok bildiğim kadarıyla.

Uzmanların sorulara verdikleri cevaplara bakıldığında, işveren sendikalarının güçleri ve kamu politikası üreticisi devlet organlarıyla arasında olan iletişim bağı göze çarpmaktadır. Maddi olarak gücü elinde bulunduran işverenler ve bu işverenleri bir araya getiren işveren sendikaları, bu gücü devlete ulaşımda da kullanabilmektedir. Burada sendikaların ve sendika başkanlarının güçlü nüfuzu da göz ardı edilmemelidir. Söz konusu güç ve nüfuz düşünüldüğünde; ilgili kanun değişikliğine ilişkin kamu politikası taleplerinin medya gündemine düşmesine ve destekçi toplamasına gerek olmadığı açık şekilde görülmektedir. Bunun yanında STK'ların düzenledikleri toplantı, kongre ve kurullar, politika taleplerinin ilgili mercilere aktarılmasında önemli rol oynamaktadır. Diğer yandan zayıf olarak görülen engelli dernekleri ve varlığından emin olunmayan eski hükümlüyü savunan STK'lar söz konusu politikaları önleyici bir rol üstlenmemektedir. İşçi sendikaları, toplam işçi sayısının %10'dan azlık bir dilimi olan engelli ve eski hükümlülerin (bilhassa eski hükümlülerin) haklarını çok önemsememektedir. Bu STK'lar genel olarak sahip oldukları üye işçilerin ücret politikalarıyla ilgilenerek bunlar üzerinden meşruiyet sağlama ve kurumsallaşma eğilimindedirler.

Eski hükümlülerin haklarını savunacak şekilde onlara odaklanan STK'lar uzmanlar tarafından bilinmemektedir. Bu konuda yapılan internet taramasında¹⁰ isminde "eski hükümlüler" geçen iki dernek bulunmuştur. Bu dernekler "Eskişehir Eski Hükümlüleri Topluma Kazandırma Derneği"¹¹ ve Tüm Eski Hükümlüler Kültürel Dayanışma ve Sosyal Yardımlaşma Derneği"¹² dir. Derneklerden biri henüz yeni kurulmuştur. Bu çerçevede uzmanların bu STK'lar hakkında bilgi sahibi olmaması doğal bir durumdur.

Eski hükümlülere ilişkin uluslararası boyutta akla gelebilecek ilk kuruluş Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'dür. Türkiye'nin ILO ile taraf olarak onayladığı sözleşmelere bakıldığında, bu sözleşmelerin hiç birinde direk olarak eski hükümlü terimi geçmemektedir. Ancak eski hükümlülerin haklarını dolaylı olarak güvenceye alabilecek iki adet sözleşmeden

¹⁰ İnternet araştırması Google, Bing ve Yandex arama motorları üzerinden "eski hükümlü, dernek, vakıf, sendika" anahtar kelimeleriyle yapılmıştır. Erişim Tarihi: 03.01.2015.

¹¹ İlgili derneğin isminin geçtiği sayfa için bkz. http://www.eskisehir.gov.tr/tr/?option=com_content&view=article&id=204&Itemid=204 Erişim Tarihi: 03.01.2015.

¹² İlgili derneğe ait haber için bkz. <http://www.mynet.com/haber/guncel/eski-hukumluler-dernek-kurdu-118903-1> Erişim Tarihi: 03.01.2015.

söz edilebilir. Bu sözleşmeler Ayrımcılık (iş ve meslek) Sözleşmesi ve Muamele Eşitliği (sosyal güvenlik) Sözleşmesi'dir (ÇASGEM, 2014: 21). Ancak bu sözleşmelerin içeriğinde, ırk, dil, din, ulusal kimlik gibi değişkenler vurgulanmış fakat bireylerin sosyal durumlarına dair bir atf yapılmamıştır. Bu yüzden sözleşmelerin eski hükümlülerle metin olarak ilişkisi yoktur.

Eski hükümlülerin özel sektörde çalıştırılma zorunluluklarını kaldırmaya ilişkin politikanın kabul edilmesi 5763 sayılı kanunun 26 Mayıs 2008 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmasıyla gerçekleşmiştir. Politikanın bugünkü haline gelmesi ise 12 Temmuz 2014'de Resmi Gazete'de yayınlanan 6353 sayılı kanunla olmuştur. Çalışmada daha önceden vurgulandığı üzere bu kanun ile 2008'de özel sektördeki istihdam zorunluluğu kaldırılan eski hükümlülerin, kamudaki istihdam durumları da kurumun tercihine bırakılmıştır. Uygulanan bu politikada yasama organı tarafından üstüne eklemeli (inkrementalist) (Lindblom, 1959) bir karar verme yaklaşımı izlediği düşünülmektedir.

3.3. Politikanın Uygulanması, Sonuçlar ve Dışsallıklar

Eski hükümlülerin özel sektörde çalıştırılma zorunluluklarını kaldıran yasanın yürürlüğe girmesi ile birlikte politika uygulanmaya başlamıştır. Bu kamu politikası yapısı gereği devlet tarafından herhangi bir şekilde fiili bir uygulamaya gerek bırakmamaktadır. Kanun çıkarıldıktan sonra politikanın uygulanması tamamen işverenler tarafından süreç içinde gerçekleşecektir. Dolayısıyla politika olarak "kanun çıkarılması" kastedildiğinde bunun uygulayıcısı yasama organıdır. Kanunun çıkarılmasından sonra şekil alan özel sektör eski hükümlü istihdamı durumu ise bu politikanın bir sonucu olacaktır.

Politikanın uygulamasının sonuçlarını somut bir şekilde görebilmek adına; uygulama öncesi ve uygulama sonrası özel sektör eski hükümlü istihdamı durumuna istatistiksel olarak bakmakta yarar vardır. Söz konusu istatistiki bilgiler, uygulanan politika sonrası eski hükümlülerin istihdam fırsatlarının ne ölçüde değiştiğinin de bir göstergesi olacaktır. Bu doğrultuda, araştırmacının Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)'un çıkardığı yıllık istatistik raporlarından derlediği veriler aşağıdaki tabloda verilmiştir. Tabloda, uygulama öncesi durumu görebilmek adına uygulamadan 4 yıl öncesine kadar olan verilere ve uygulama sonrası son çıkan 2013 yıllık raporuna kadar olan verilere yer verilmiştir.

Tablo 2: Eski Hükümlü İstihdamına İlişkin Türkiye Geneli Yıllık Veriler (2006-2013)

Yıllar	Halen Çalışan Eski Hükümlü Sayısı			Kontenjan Fazlası Çalışan Eski Hükümlü Sayısı			Açık Kontenjan Sayısı		
	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	Toplam
2004	9.858	14.451	24.216	2.485	1.825	4.310	?	?	?
2005	9.458	15.269	24.727	2.392	1.691	4.083	1.738	14.490	16.228
2006	8.889	15.091	23.980	2.230	2.937	5.167	1.192	11.652	12.844
2007	6.678	13.620	20.298	2.001	2.688	4.689	2.420	17.864	20.284
2008	5.822	0	5.822	1.751	0	1.751	1.761	0	1.761
2009	6.215	0	6.215	1.789	0	1.789	1.611	0	1.611
2010	6.079	0	6.079	1.763	0	1.763	1.549	0	1.549
2011	5.683	0	5.683	1.843	0	1.843	1.453	0	1.453
2012	5.364	0	5.364	2.873	0	2.873	1.005	0	1.005
2013	5.140	3	5.143	?	1.683	?	1.393	0	1.393

Kaynak: İŞKURa, 2005; İŞKURb, 2006; İŞKURc, 2007; İŞKURd, 2008; İŞKURe, 2009; İŞKURf, 2010; İŞKURg, 2011; İŞKURh, 2012; İŞKURi, 2013; İŞKURj, 2014 (veriler araştırmacı tarafından derlenmiştir).

Tabloda yer alan "?" işaretleri yer verilmeyen kategorileri temsil etmektedir. Tabloya bakıldığında; 2008 yılında ilgili yasanın kabulü ile birlikte özel sektör verilerinin sıfırlandığı görülmektedir. Özel sektör verilerin 2008 yılından itibaren sıfırlanmasının nedeninin kriterin "Halen Çalışan Eski Hükümlü Sayısı" şeklinde olması ve ilgili raporların da tüm yılı genel

olarak alması olduğu düşünülmektedir. 2013 yılına ait verilerde özel sektörde “Halen Çalışan Eski Hükümlü Sayısı” kısmında 3, “Kontenjan Fazlası Çalışan Eski Hükümlü Sayısı” kısmında ise 1.683 rakamı dikkat çekmektedir. 2013 İstatistik Yıllığı’nın Eski Hükümlü Verilerinin bulunduğu bölümde, bu yıllıktan önce çıkan 7 yıllığa nazaran farklı bir tablo kullanılmıştır. Diğer tablolarda kriterler altında bulunan “Kamu-Özel-Toplam” ya da 2008 yılından sonra kullanılan “Kamu- Toplam” kutucukları, 2013 yıllığında karışık bir şekilde kullanılmıştır. Dikkat çekici nokta ise tablo kriterlerinde yazılı “Eski Hükümlü” ibaresi üzerine dipnot işareti konulmuş ve ilgili dip notta şu şekilde bir açıklama yer almıştır:

“06/12/2012 tarihli ve 28489 sayılı resmi gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Eski Hükümlü İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik gereği 19/9/2009 tarihli ve 27354 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Eski Hükümlü İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin adı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Eski Hükümlü veya Terörle Mücadelede Malul Sayılmayacak Şekilde Yaralananların İşçi Olarak Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” olarak değiştirilmiş olup, Eski Hükümlü Kontenjanlarından Terörle Mücadelede Malul Sayılmayacak Şekilde Yaralananlar da yararlanmaya başlamıştır.”

Yukarıdaki açıklamaya istinaden, tabloda 2013 yılı verilerinde yer alan özel sektördeki eski hükümlü işçi sayısı artışının özel sektörde hali hazırda çalışmakta olan terör mağdurlarının eski hükümlü kontenjan kayıtlarına geçirilmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Bir diğer ihtimal de, özel sektör işverenlerin bu dönemde işe aldıkları terör mağdurlarının zorunlu olmayan eski hükümlü kontenjanı içinde değerlendirilmiş olabileceğidir. Çalışma sırasında yapılan literatür taramasında, 2013 verilerine etki edecek şekilde, özel sektör işverenlerini eski hükümlü istihdamına teşvik edecek bir uygulamaya rastlanmamıştır.

Tabloda yer alan 2013 verilerinin anlamı ileriki yıllarda çıkacak yıllıklara göz atılarak daha net anlaşılabilir. 2013 yılı verileri bir kenara bırakıldığında, politika uygulamasının eski hükümlülerin çalışma hayatı üzerinde vahim derecede olumsuz etki ettiği görülmektedir. Kanun değişimi öncesi özel sektörde ortalama 14 – 18 bin arası eski hükümlü çalıştırılmaktadır ve yıllara göre değişmekle birlikte yine yaklaşık 14 - 18 bin arası eski hükümlünün başvurulabileceği açık (zorunlu) kontenjan vardır. Kanun değişimi sonrası bu kontenjanların hepsi sifıra inmiştir. Verilere göre yaklaşık 18 bin eski hükümlü işsiz kalmıştır. Kanun değişikliği öncesi özel sektördeki açık kontenjan sayısındaki artış dikkat çekicidir. Bu durum, kanun değişikliğinin olmaması halinde özel sektörde genel istihdam kontenjanına bağlı olarak eski hükümlülerin de kontenjanlarının artma eğiliminde olduğunun bir belirtisidir.

İŞKUR’un verilerinde yasa sonrası çalışmaya devam eden eski hükümlü işçilerin sayısı “sıfır” olarak belirtilse de, Yeniden Sosyoloji Derneği’nin (YESO-DER) 2014 yılında Mersin ili içinde yer alan 50 ve üzeri işçi istihdam eden işletmeler üzerinde yaptığı araştırmada, halen çalıştırılmaya devam eden eski hükümlülerin olduğu belirlenmiştir (YESO-DER, 2014). Bu çelişkili bir durum oluştursa da, durumun İŞKUR’un yasa sonrası eski hükümlülerin kayıtlarını işlemediğinden ya da YESO-DER’in çalışmasında yer alan işletmelerin söz konusu çalışan kayıtlarını İŞKUR’a bildirmediklerinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Özel sektörde zorunlu kontenjanları kaldırılan eski hükümlülerin kamu sektöründeki istihdamları da çok iç açıcı görünmemektedir. Tabloda, yıllar itibarı ile kamuda çalışan eski hükümlü sayısında düşüş olduğu izlenmektedir. Bunun yanında daha endişe verici olan durum ise kamuda eski hükümlüler için açık bulunan kontenjan sayısının da yıllar itibarı ile giderek düşmesidir. Çalışmada önceden de vurgulandığı üzere; 2014 yılında eski hükümlülerin kamuda çalıştırılmasının da kurumun tercihi bırakılmasının (zorunlu kontenjanın terör mağdurları veya eski hükümlülere verilmesi) etkileri gelecek yıllardaki tablolarda daha net belli olacaktır.

Alan araştırmasında, uzmanlara durum ile ilgili sorulan “Kanundan sonra özel sektördeki eski hükümlü istihdam oranları düştü mü?” ve “Sizce uygulanan politika doğru bir politika mı?” sorularına aşağıdaki yanıtları vermişlerdir:

Uzman 1: *Kanundan sonra özel sektör işverenlerinin eski hükümlüleri istihdam durumu hakkında bir fikrim yok. Bana göre uygulanan politika doğru değil. Farklı bir açıdan da bakılmalı. Özel sektöre zorunlu kontenjanlar getirmek yerine, onları eski hükümlüleri istihdam etmek üzere teşvik edici politikalar izlenmelidir. Bu teşvikler ikna edici oranlarda olmalıdır. Eski hükümlüler de birer vatandaş olarak topluma ve sosyal hayata kazandırılmalıdır. Teşvik politikaları belirlenirken de işverenlerin mevcut çekinceleri konusunda devlet tarafından önlemler alınmalıdır. Önemli bir sorunda bu tip politikalar üretilmeden önce etki analizleri yapılmıyor,*

sonuçlar düşünülmüyor. Bence istihdama ilişkin politikalar üretilmeden önce etki analizleri yapilarak politikanın ne gibi sorunlar doğuracağı öngörülmeye çalışmalı.

Uzman 2: Eski müfettiş olduğum için uygulama sonrası eski hükümlülerin çalıştırılıp alıştırılmadığını bilmiyorum. Bence uygulanan politika yanlış bir politikadır. Eski hükümlülerin de topluma kazandırılması gerekmektedir. Bu bireylerin de geindirmesi gerek aileleri oluyor, cezaları bitmesine rağmen işsiz kalmaları onları suça eğilimli hale getirecektir. Eğer bakmakla yükümlü olduğu ailesi de varsa, onları suçun içine kendimiz atmış oluyoruz.

Uzman 3: Uygulama sonrası herhangi bir iş yerinde eski hükümlü işçinin çalıştırıldığını gördüğümü hatırlamıyorum. Zaten işverenler bu kanun öncesi de bu zorunluluğu bertaraf etmek üzere önlemler alıyorlardı. Bu yasadan sonra eski hükümlülerin özel sektörde iş bulma şansları ciddi derecede düştü. Ben bu yasaı doğru bulmuyorum. Eski hükümlülerin de bir şekilde çalışması gerekmektedir. Geçimlerini sağlayacak para kazanmalılar. Diğer yandan iş hayatına giremeyince sosyal hayata da giremezler. Bu bireylerin sosyal hayata kazandırılması gerekmektedir. Bu konuda gerekli adımlar atılmalıdır.

Aktif olarak sahada görev yapan uzman, yasa sonrası eski hükümlülerin çalıştırılmalarında düşüş olduğunu onaylamıştır. Uzmanların cnn de ortak vurguladığı durum; politikanın doğru olmadığıdır. Bunun yanında söylemlerden çıkarılması gereken bir sonuç da, zorunluluk yerine gönüllülük mekanizmasının geliştirilmesi gerektiğidir. Bunun için özel sektör işverenlerine ikna edici derecede teşvikler sağlanmalıdır. şuan için eski hükümlü vatandaşlar adına atılacak en büyük ve uzun vadede kazanç sağlayacak adımın bu olacağı düşünülmektedir. Bu konuda çalışmanın önceki bölümlerinde de değinildiği üzere, dünyanın birçok ülkesinde uygulanan eski hükümlüleri topluma geri kazandırma programlarına Türkiye’de de gereken önem verilmelidir.

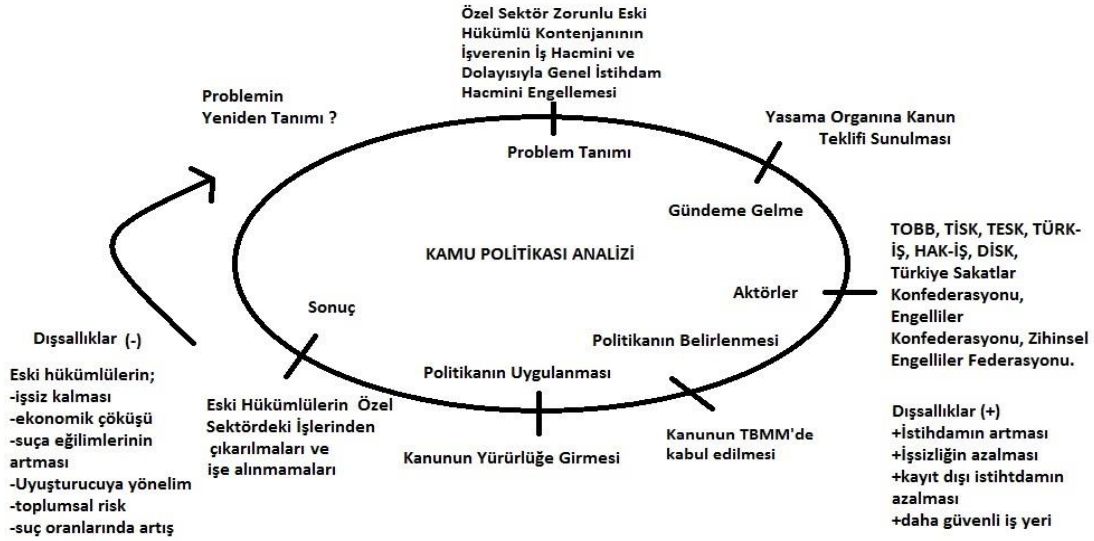
Uygulanan politikanın dışsallıkları düşünüldüğünde, bunların başında eski hükümlülerin iş bulamama sorunu gelmektedir. Diğer yandan çalışmakta olan eski hükümlülerin de işten çıkarılmasının n açılmıştır. Bunlara bağlı olarak sosyal hayata uyum sağlayamayan eski hükümlülerin yeniden suç işleme eğiliminin artması beklenmektedir (Lindquist’in, 1983: 42; Rossi vd., 1980: 19-20) . Özellikle kendilerini ve bakmakla yükümlü oldukları bireyleri geçindirecek parayı bulamayan eski hükümlüler yasal olmayan yollara başvurabileceklerdir. Makro bir dışsallık olarak lkeadaki suç olaylarının artması beklenebilir. Leverentz (2006) alışmasında, eski hükümlülerin uyururucu kullanım oranlarının da yüksek olduğunu vurgulamaktadır. Buna bağlı bir dışsallık olarak, işsiz kalan eski hükümlülerin uyururucu kullanımı ve ticaretine yönlenmesi beklenebilir. İşsiz kalan eski hükümlüler, sadece kendilerine değil topluma da zararlı ve potansiyel tehlikeli bireyler haline gelebileceklerdir.

Olumlu dışsallıklar konusunda en büyük öngörüyü politikayı hazırlayan yasama organı gerçekleştirmiştir. Çalışmada önceden de belirtildiği üzere; özel sektör üzerinden eski hükümlü alıştırma zorunluluğunun kaldırılmasının, işverenleri iş kapasitelerini arttırmaya teşvik edeceği düşünülmektedir. Bu durum makro anlamda istihdamı artıracak ve işsizlik oranlarını düşürecektir. Diğer bir olumlu dışsallık olarak da; uzmanların söylemlerinden çıkarılan iş yeri güvenliğinin sağlanması ya da eski hükümlülerin olmamasından kaynaklanan güvenlik zaafı azalması verilebilir.

Yukarıda sıralanan dışsallıklar politika analiz döngüsünün son basamağı olan “değerlendirme” kısmına lmlenmesi gereken durumlardır. Ancak bu ölümleri yapmak çok zordur. Örneğin; problemin tanımı olan kanun teklifi gerekçesinin iddiası doğrultusunda, yasanın yürürlüğe girdiği tarih olan 2008’den itibaren kayıt dışı istihdam oranlarında düşüş vardır. 2008 yılında %43,5 olan bu oran 2014 yılında %36,39 olarak llmştr (SGK, 2014). Ancak bu düşüşü sadece eski hükümlüler konulu bu politikaya bağlamak doğru değildir. Buna etki edebilecek çok sayıda değişken (denetimler, teşvikler vb.) vardır. Dolayısıyla ilgili ölümler daha makro çalışma ve projelerle en büyük tutarlılıkla llmesi gerekmektedir. Burada uzman 1’in vurguladığı devletçe yapılacak etki analizlerinin önemi akla gelmektedir.

Çalışmadan yapılan kamu politikası analizini bir bütün olarak görmek ve politika analiz sürecini yeniden özetlemek açısından aşağıdaki şekil yararlı olacaktır.

Şekil 1: Kamu Politikası Sonlandırmasının Analizi: Eski Hükümlülerin Özel Sektördeki İstihdam Zorunluluğunun Kaldırılması.



Sonuç

Eski hükümlülerin özel sektördeki istihdam zorunluluklarını kaldıran yasanın onaylanması sonucu özel sektörde çalıştırılan eski hükümlü sayısı bir anda düşmüştür. Eski hükümlülerin daralan istihdam fırsatları, onların sosyal hayata entegre olmalarını da zorlaştırmaktadır. Tahliye oldukları andan itibaren kendilerine ve varsa geçindirmekle yükümlü oldukları aile fertlerine bakmak adına bu bireylerin işe ve çalışmaya ihtiyaçları vardır. Bu ihtiyacı karşılayamayan bireyler, sosyal hayatlarında da mutsuz olmaktadır. Ziya işi olmayan bireylerin zaruri ihtiyaçlarını karşılamaları bile imkânsız hale gelmektedir.

Uygulanan kamu politikasının sonuçları doğrultusunda ekonomik olarak güçsüz kalan eski hükümlülerin yeniden suç işleme eğilimleri artmaktadır. Bu durum, suç oranlarını artırmakta ve dolaylı olarak diğer vatandaşların güvenliğine de olumsuz etki etmektedir. Söz konusu olumsuzlukların en aza indirgenmesi için eski hükümlülerin topluma geri kazandırılması gerekmektedir. Bu bağlamda; analiz edilen politikanın aksine politikalar izlenmelidir. Özel sektörde eski hükümlü çalışma zorunluluğu getirilmesinin yanında, zorunluluk içermeyen fakat teşvik edici politikalar izlenmelidir. Özel sektör işverenlerine uygulanacak teşvik politikalarıyla, eski hükümlülerin istihdam edilmesi kolaylaştırılmalıdır. Gelişmiş ülkelerden, eski hükümlüleri sosyal hayata kazandırmaya odaklanan programlar araştırılarak Türkiye'ye uyumlu hale getirilmelidir.

Probleme sadece istihdam penceresinden bakmak, büyük resmi görmeyi engellemektedir. Eski hükümlülerin sosyal hayata katılımı yalnızca belirli kamu politikaları ile sağlanamayacaktır. Bu konuda tüm bireylere sorumluluk düşmektedir. "Desteklenmiş Katılım" (Fox, 2013: 248; Bazemore, 1998: 771) gibi toplumun çeşitli gruplarının dâhil olarak eski hükümlülere sosyal hayata katılmada destek olacak programlar izlenmelidir. Dünyadaki birçok ülkede örneği olduğu üzere, Türkiye'de de eski hükümlülere sosyal içerme programları uygulamasına önem verilmelidir. Bu bireylerin sosyal hayata katılımlarının aynı zamanda toplumunda yararına olduğu unutulmamalıdır.

Eski hükümlülerle ilgili üretilecek kamu politikalarında etkili olacak STK'lar kurulmalı ve geliştirilmelidir. Çalışmadan ortaya çıkan çarpıcı sonuçlardan biri de eski hükümlülerin haklarını savunacak güçlü STK'ların bulunmadığıdır. Bu alandaki eksikliğin gözle görülür derecede hissedilmektedir. Kamu politikası üretim sürecine doğrudan etkide bulunacak bir eski hükümlü odaklı STK bu açıdan büyük önem arz etmektedir. Uygulanan kanun değişikliğinin etkilerinin değerlendirilmesinde ve problemin yeniden tanımlanmasında önemli görevler

üstlenecek STK'ların bundan sonra eski hükümlüler üzerinde üretilecek yeni kamu politikalarında da onların yararına etkilerde bulunacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, A. Argun (2011). "Türkiye'de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri". iç. F. Kartal. Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları. Ankara: TODAİE, s. 75-99.
- ALTAN, Ö. Zühtü (1980). "Eski Hükümlülerin Çalıştırılmasında Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması", Eskişehir İ.T.İ.A. Dergisi, S. 16, s. 322-356.
- BALCI, Ali (2005). Sosyal Bilimlerde Araştırma. Ankara: PegemA Yayıncılık.
- BARRET, Ruth (2010). "Disadvantaged Groups In The Labour Market", Economic & Labour Market Review, S. 4, s. 18-24.
- BAZEMORE, Gordon (1998). "Restorative Justice and Earned Redemption: Communities, Victims, and Offender Reintegration", American Behavioral Scientist, S. 4, s. 768-813.
- BEDÜK, M. Nusret (2010). "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Eski Hükümlü İşçi Çalıştırılması", Kamu-İş, S. 11, s. 47-87.
- BURGESS, G. Robert (1984). In the Field: An Introduction to Field Research. London: Unwin Hyman.
- CAILLODS, Françoise (1998). Education Strategies for Disadvantaged Groups", UNESCO Working Documents in the Series IIEP Contributions, S. 31.
- ÇASGEM (2014). Türkiye Tarafından Onaylanan ILO Sözleşmeleri. Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kayhan Ajans.
- ÇELİK, Halil & EKŞİ, Hilal (2008). "Söylem Analizi", Marmara Üniversitesi Atatürk Eğitim Fakültesi Eğitim Bilimleri Dergisi, S. 27, s. 99-117.
- ÇOKLUK, Ömay, YILMAZ, Kürşad & OĞUZ, Ebru (2011). "Nitel bir görüşme yöntemi: Odak grup görüşmesi", Kuramsal Eğitimbilim, S. 4, s. 95-107.
- DYE, R. Thomas (1981). Understanding Public Policy. Fourth ed. NJ: Prentice Hall Englewood Cliffs.
- ERKUL, İhsan (1976). "Eski Hükümlüler ve Çalışma Sorunları", Eskişehir İ.T.İ.A. Dergisi, S. 12, s. 286-305.
- FOX, J. Kathryn (2013). "Restoring The Social: Offender Reintegration in a Risky World", International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice, S. 38, s. 235-256.
- GÜNDÜZ, G. Sait (2007). Sosyal İçerme Politikalarının Uygulanmasında Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü. Uzmanlık Tezi, Ankara: T.C Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- İŞKUR (2005). İstatistik Yıllığı 2004. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- İŞKUR (2006). İstatistik Yıllığı 2005. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- İŞKUR (2007). İstatistik Yıllığı 2006. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- İŞKUR (2008). İstatistik Yıllığı 2007. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- İŞKUR (2009). İstatistik Yıllığı 2008. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- İŞKUR (2010). İstatistik Yıllığı 2009. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- İŞKUR (2011). İstatistik Yıllığı 2010. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- İŞKUR (2012). İstatistik Yıllığı 2011. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- İŞKUR (2013). İstatistik Yıllığı 2012. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- İŞKUR (2014). İstatistik Yıllığı 2013. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- JENKINS, Bill (1997). "Policy Analysis: Models and Approaches", iç. HILL, Michael (ed).The Policy Process: A Reader, London: PrenticeHall, s. 30-38.
- BURNINGHAM, Kate & DIANA, Thrush (2003). "Experiencing Environmental Inequality: The Everyday Concerns of Disadvantaged Groups", Housing Studies, S. 18, s. 517-536.
- KAVİ, Ersin & ALTUN, Serdar (2010). "Sosyal İçerme Açısından Eski Hükümlülerin Girişimcilğe Yönlendirilmesi ve Denetimli Serbestlik Faaliyetleri", Kırklareli; 2. Uluslararası Trakya Bölgesi Kalkınma ve Girişimcilik Sempozyumu, s. 449-461.
- KENTEL, Ferhat, KÖKER, Levent, UÇUM, Mehmet & GENÇ, Özge (2012). Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu. İstanbul: TESEV, TESEV Yayınları.
- KT (2006). Kanun Teklifi. 2/793. 22 Mayıs 2006: Dönem:22/Yasama Yılı:4, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/2/2-0793.pdf>, (02.01.2015).
- KT (2006). Kanun Teklifi. 2/809. 1 Haziran 2006: Dönem:22/Yasama Yılı:2, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/2/2-0809.pdf>, (02.01.2015).
- KT (2007). Kanun Teklifi. 6 Aralık 2007: Dönem:23/Yasama Yılı: 2, 2/76, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0076.pdf>, (02.01.2015).
- KT (2008). Kanun Teklifi. 27 Şubat 2008: Dönem:23/Yasama Yılı:2, 2/163, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0163.pdf>, (02.01.2015).

LEVERENTZ, M. Andrea (2006). People, Places, and Things: The Social Process of Reentry for Female Ex-Offenders. The University of Chicago, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/215178.pdf> , (28.12.2014).

LINDBLOM, E. Charles (1959). "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review*, S. 19, s. 79-88.

LINDQUIST, A. Charles (1983). "Screening Ex-Offenders for Employment Services: A Preliminary Assessment", *Federal Probation*, 47 Fed. Probation: s. 42-48.

MARKA. (2011). Dilovası'nda Dezavantajlı Grupların İstihdam Potansiyelinin Artırılması: Araştırma Sonuç Raporu. Kocaeli: Doğu Marmara Kalınma Ajansı, Marka Yayınları.

MATON, Kevin (2012). Good Practice Guide for Social Enterprises: Ex-offenders & Employment. West Midlands, Ministry of Justice, European Union, West Midlands: European Social Fun.

MEJÍA, M. Raul (2014). "Disadvantaged Groups and Indigenous Peoples Reform. An Institutional Approach", http://www.law.yale.edu/documents/pdf/disadvantaged_groups_and_indigenous_peoples_reform.pdf , (27.12.2014).

SEU (2004). The Social Exclusion Unit. Office of the Deputy Prime Minister, West Yorkshire: ODPM Publications.

SGK (2014). Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Boyutu: Yıllar İtibariyle Kayıt Dışı İstihdam Oranları, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/sigortalilik/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/ , (04.01.2014).

SMITH, B. Kevin ve LARIMER, Christopher (2009). The Public Policy Theory Primer. Boulder, CO: Westview Press.

SPR (2012). Evaluation of the ReIntegration of Ex-Offenders (REXO) Program: Interim Report. Social Policy Research Associates, Washington D.C.: <http://www.mdr.org/sites/default/files/Evaluation%20of%20the%20Reintegration%20of%20ex-offenders%20full%20report.pdf> , (01.01.2015).

T.C. Resmi Gazete (1983). "2839 Kanun Numaralı Milletvekili Seçim Kanunu", S. 380.

T.C. Resmi Gazete (2008). "5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", S. 26887.

T.C. Resmi Gazete (2009). "Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Eski Hükümlü İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", Madde: 4, S. 27354.

T.C. Resmi Gazete (2012). "Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Madde: 79, S. 28351.

TBMM (2003). İş Kanunu. 4857, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4857.html> , (02.01.2015).

TBMM (2008). İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı; Trabzon Milletvekili Cevdet Erdöl ve 2 Milletvekili ile Şanlıurfa Milletvekili Ramazan Başak'ın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifleri ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu, Dönem:23/Yasama Yılı: 2: 224, <http://tutanaklar.kanunum.com/TBMM/d23/c020/tbmm23020103ss0224.pdf> , (03.01.2015).

TBMM (2014). Ensar Öğüt. http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz_sd.bilgi?p_donem=24&p_sicil=6353 , (02.01.2015).

TIERNEY, G. William & CLEMENS, F. Randall (2011). Qualitative Research and Public Policy: The Challenges of Relevance and Trustworthiness. In Smart, C. John & Paulsen, B. Michael (Eds.), New York, NY: Springer, S. 26, s. 57-83.

UNODC (2012). Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, Criminal Justice Handbook Series.

YESO-DER (2014). Özel Sektörde Eski Hükümlü İstihdamı Projesi. Yeniden Sosyoloji Derneği, http://yesoder.org/User_Files/editor/file/%C3%96ZEL%20SEKT%C3%96RDE%20ESK%C4%B0%20H%C3%96CK%C3%96CML%C3%96C%20C4%B0ST%C4%B0HDAMI%20PROJES%C4%B0.pdf , (03.01.2015).

YILDIRIM, Ali & ŞİMŞEK, Hasan (2005). Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

YILDIZ, Mete, DEMİRCİOĞLU, M. Akif & BABAOĞLU, Cenay (2011). "Teaching Public Policy to Undergraduate Students: Issues, Experiences, and Lessons in Turkey", *Journal of Public Affairs Education*, S. 17(3), s. 343-365.

YILDIZ, Mete, SOBACI, M. Zahid (2013). "Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi", iç. Yıldız, METE (ed) ve SOBACI, M. Zahid (ed). Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama. Ankara: Adres Yayınları: s.16-42.

YÜKSEL, Cüneyt (2011). Devlette Etik. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayın Evi.