

İtalyan istihdam hizmetleri ile ilgili yasal düzenlemelerin gelişiminin derinlemesine incelenmesidir.

ABSTRACT

In Italy the public employment services was regulated at first in 1918 after the 1st World War as many other European countries. During the Fascist Period (1921-1943) those services were transferred to the fascist cooperations. Between 1943 and 1960 have been prohibited all types of intermediation and interposition. Like other European countries, Italy too has experienced a profound transformation over the last decade in systems of labour market management. Specially there have been moves towards a progressive decentralisation of employment services by transferring capacities to regional authorities, alongside a phasing out of the public monopoly in this area. Major reforms were introduced in Italy in the 1990s in order to modernise and restructure the labour market. Those innovations are provided for under a series of decree-laws, continually repeated but not yet converted into law, which have simplified the administrative procedures of employment services, for instance, by making direct hiring generally applicable. Furthermore have been introduced temporary work agencies (D.L 196/1997), private employment agencies (D.L 469/1997), "employment information system" (D.L 469/1997), job centers (D.L 297/2002) and finally "continuous labour exchange" (D.L 276/2003).

Recently, employment services in Turkey have been modernised and restructured either. Firstly, the state monopoly on employment services has repealed by introduction private employment agencies and secondly the public sector has been reorganised by establishing the new public employment services (İŞKUR). However the aim of this article is deeply explaining the progress of the legislations about the Italian employment services in order to present a model for Turkish employment services.

A. İtalya'da İstihdam Hizmetlerinin Tarihsel Gelişimi

İtalya'da Birinci Dünya Savaşı'nın hemen akabinde ilk defa yasalarla düzenlenen devletin iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti, 1921 yılında faşist dönemin başlamasıyla birlikte korporasyonlara devredilmiştir. Böylece iş ve işçi bulmaya aracılık hizmeti

İTALYA'DA İSTİHDAM HİZMETLERİNİN GELİŞİMİ, YASAL DÜZENLEMELER ve TÜRKİYE'DEKİ MEVCUT DURUM

Şelale UŞEN*

ÖZET

Resmi istihdam kurumu, pek çok Avrupa ülkesinde olduğu gibi İtalya'da da ilk olarak, 1918 yılında Birinci Dünya Savaşı sonrasında, yasalarla düzenlenmiştir. Faşist dönemde (1921-1943) söz konusu hizmetler faşist korporasyonlara devredilmiştir. 1943-1960 yılları arasında ise işe yerleştirme ve işe aracılık faaliyetlerinin tümü yasaklanmıştır. Son 10 yılda, diğer Avrupa ülkeleri gibi, İtalya da emek piyasası yönetimi sistemlerinde yoğun bir dönüşüm yaşamıştır. Özellikle bu alandaki kamu tekeli terk edilerek, devletin istihdam hizmetleri alanındaki yetkilerinin bölgelere devredilmesi yoluyla yoğun bir ademi merkezileşmeye doğru bir eğilim vardır. İtalya'da emek piyasasının modernleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması amacıyla en önemli reformlar 1990'larda yapılmaya başlanmıştır. İstihdam hizmetlerindeki idari prosedürleri kolaylaştıran, örneğin işverenlere işçileri doğrudan işe alma hakkı tanınması gibi yenilikler, kanun hükmünde kararname çıkartmak yoluyla gerçekleşmiş olup henüz yasa ile düzenlenmemiştir. Bunun yanı sıra, kanun hükmünde kararnameler ile ilk defa ödünç emek büroları (D.L 196/1997), özel istihdam büroları (D.L 469/1997), "emek bilgi sistemi" (D.L 469/1997), iş merkezleri (D.L 297/2002) ve son olarak "ulusal emek borsası" (D.L 276/2003) düzenlenmiştir.

Türkiye'de de istihdam hizmetleri oldukça yakın bir tarihte modernleştirilmiş ve yeniden yapılandırılmıştır. İlk olarak özel istihdam bürolarının yasalaştırılmasıyla istihdam hizmetlerindeki kamu tekeli yürürlükten kaldırılmış ve ikinci olarak resmi istihdam hizmetleri alanında yeni bir resmi istihdam kurumunun (İŞKUR) kurulması yoluyla yeniden yapılanmaya gidilmiştir. Dolayısıyla bu makalenin amacı, Türk istihdam hizmetleri alanında bir model göstermek amacıyla

* Dr. İ.Ü., İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

korporasyonlar kanalıyla yürütülmeye başlanmış ve devlet sadece denetleme fonksiyonunu üstlenmiştir. 1943 yılında faşist rejim sona ermesine rağmen, istihdam hizmetlerinde özel teşebbüslere getirilen yasak devam etmiştir. 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren, emek piyasasında reform girişimleri başlanmıştır; bu çabalar resmi istihdam kurumunun yeniden yapılandırılmasına ilişkin olup, istihdam hizmetlerinden kamu tekelinin kaldırılmasına ilişkin herhangi bir girişimde bulunulmamıştır.

İtalya'da yaklaşık 50 yıl boyunca özel kuruluşların herhangi yasal dayanaktan yoksun olarak emek arzı ile emek talebini buluşturmak amacıyla faaliyet gösterdikleri bilinmektedir. Bu tür büroların kayıt altına alınabilmesi ve özel istihdam bürolarının düzenlenmesi ancak 1997 yılında gerçekleştirilen reformla gerçekleşmiştir. Son yıllarda ise, özellikle 2003 yılında, hem özel hem de resmi istihdam bürolarının ortak bir yönetim modeli çerçevesinde birbirlerinin rakibi olarak değil de, tamamlayıcısı olarak görev yapabilmeleri ve bu yolla emek piyasasının etkinliğinin artırılması için çeşitli düzenlemeler getirilmiştir.

1. 1918 – 1942 Dönemi: Faşist Rejim ve İstihdam Hizmetleri

İtalya'da resmi işe yerleştirme ve iş bulmaya aracılık faaliyeti, ilk defa 1918 tarihli ve 1911 sayılı kanun hükmünde kararname (*Decreto Legislativo 1911/1918*) ile düzenlenmiştir. Buna göre devlet, iş ve işçi bulmaya aracılık görevini kanunla kurulacak resmi istihdam bürolarına, belediyelere ve illere bağlı istihdam ofislerine ve son olarak da işçi ve işveren sendikaları tarafından kurulacak olan bölge istihdam komisyonlarına yüklemekte idi. Nitekim dönemin Çalışma ve Sanayi Bakanlığı'na¹ bağlı olarak kurulacak ulusal istihdam kurumunun yetki ve görevleri de aynı yasal düzenlemede açıkça belirtilmiştir. Buna göre ; (1) İşgücü piyasası ile ilgili sayısal veriler ile diğer bilgileri, ulusal ve uluslararası alanda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak; (2) Ülke genelindeki resmi ve özel istihdam bürolarının işleyişini koordine etmek; (3) İstihdam büroları kanalıyla gerçekleşen işgücü arz ve talebini değerlendirerek işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak; (4) İstihdam ve işsizlik konularındaki çalışmaları ve araştırmaları destekleyerek teşvik etmek; (5) Özel ve resmi istihdam bürolarının

işleyişi ile ilgili diğer görevler resmi istihdam kurumunun temel görevleri arasında sayılmakta idi (Tiraboschi;1999;169).

1911 sayılı KHK'de her ne kadar emek arz ve talebinin buluşma aşamalarının kontrol edilmesine yönelik tedbirler yer almakta idiyse de, bu hükümler zaman zaman uygulanmakta ve sınırlı kalmakta idi. Dolayısıyla hem kamu hem de özel istihdam büroları göreceli olarak serbestçe faaliyet göstermekteydiler.

Ancak Resmi istihdam kurumunun kuruluşundan yaklaşık üç yıl sonra 1921 yılında başlayan ve 1943 yılına kadar süren Faşist rejim dönemi, İtalyan Endüstri İlişkileri Sistemi'ne ve çalışma hayatına damgasını vurmuş ve dolayısıyla da istihdam bürolarının faaliyetlerini sürdürmeleri zorlaşmıştır. 1925 yılında Mussolini resmen eski rejimin sonunu ve faşist devletin kuruluşunu ilan etmiş ve Faşist Parti dışındaki tüm siyasi partilerin kapatılması, 1926 yılında çıkarılan faşist yasalarla yeni bir sendikal düzenin yürürlüğe konması diktatörlüğe geçişi pekiştirmiştir (Faşizm;1999;347).

Faşist dönemin en önemli özelliği, sendika özgürlüğünü baskı altına alarak tamamıyla devlet güdümünde olan, aşırı bürokratik ve merkezi bir endüstri ilişkileri sistemi yaratmış olmasıdır (Treu;1985;22). Nitekim Faşist rejim endüstri ilişkilerini korporasyonlar aracılığı ile düzenleme yoluna gitmiş ve faşist korporatizmi benimsemişti. Bu bağlamda grev ve lokavt yasaklanmış, faşist sendikalar dışındaki sendikalar etkisiz hale getirilmiş ve korporatizm işçi ve işverenlerin hak ve çıkarlarını devletin çıkarlarına bağımlı kılarak ulusal dayanışma ve üretimi teşvik mekanizması olarak sisteme adapte etmiştir. Faşist korporatizminin temeli olan "çalışma sosyal bir zorunluluktur" ilkesi 1926 yılında yayınlanan Çalışma Bildirgesi'nde (*Carta del Lavoro*) de yer almıştır. Aynı yıl ülkenin ekonomik hayatını kontrol edecek organ olarak Ulusal Korporasyon Konseyi ve Korporasyon Bakanlığı kurulmuştur. Bu dönemde korporasyonlar öncelikle emek arz edenlerle emek talep edenler arasında aracılık hizmeti sağlayan ve işçi ile işveren arasında uzlaşma sağlayan bir kurum olarak işlevlerini sürdürmüşlerdir.

1926 yılında çıkarılan 1130 sayılı yasanın (*R.D. 1130/1926*) 44. maddesi uyarınca korporasyonlara, ihtiyaç duyulan her yerde istihdam

¹ Daha sonra bu Bakanlık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı adını almıştır.

bürosu açma ve diğer istihdam bürolarının faaliyetlerini durdurma imkanı tanınmıştır (Tiraboschi;1999;170). Ayrıca 1927 yılında yayınlanan 22. dönem Çalışma Bildirgesi'nde "emek piyasasını düzenlemek için istihdamdaki dalgalanmaların ve işsizliğin denetlenmesi" görevinin yalnızca devlete ait olduğu açıkça beyan edilmiştir. Diğer taraftan 23. dönemde açıklanan bildirmede ise; istihdam bürolarının işçi ve işveren sendikalarının gözetiminde kurulabileceği ve işverenlerin de ancak adı geçen bu kurumlar aracılığıyla işçi istihdam edebilecekleri öngörülmüştür. Yönetimdeki faşist iktidarın da etkisiyle Ulusal Faşist Parti'ye ve faşist sendikalara üye olan işverenler bu sınırlamadan muaf tutulmuşlardır.

23. dönem Çalışma Bildirgesi'ndeki prensipler, daha sonra, 1928 yılında çıkarılan 1003 sayılı yasaya da (R.D. 1003/1928) aynen yansıtılmıştır. 1003 sayılı yasa ile emek arz ve emek talebi ile ilgili düzenlemeler ilk defa bu kadar katı hale gelmiş ve bu alanda devlet tekeli rejimi benimsenmiştir. Bununla birlikte yasada yasa yapma tekniği açısından bazı boşlukların bulunması yüzünden Korporasyon Bakanlığı'nın kâr amacı gütsün gütmeyen özel istihdam kurumlarını yasaklama yetkisini de sınırlamaktaydı (Tiraboschi;1999;171). Nitekim adı geçen yasanın 11.maddesinde işe eleman alınırken resmi istihdam kurumuna başvurma zorunluluğu getirilmişti. Özellikle resmi istihdam kurumuna kayıt yaptırmamış olan işsizlerin, işveren tarafından doğrudan istihdam edilmeleri yasaklanmıştı. Halbuki kuruma kaydını yaptırmış olan işsizlerin resmi istihdam kurumu aracılığı olmaksızın bir işveren tarafından doğrudan işe alınmalarını engelleyen herhangi bir hüküm bulunmamaktaydı (Tiraboschi;1999;171). Diğer taraftan yasanın dayandığı 23. dönem Çalışma Bildirgesi'nde de işverenlerin resmi istihdam kurumuna başvurma zorunluluğu benimsenmiştir.

1934 yılında çıkarılan 1978 sayılı yasa ise (R.D. n.1978/1934), işçi sendikalarının bünyesindeki istihdam bürolarının sendikalardan ayrılmasını ve her bir il için Korporasyon Bakanlığı'na bağlı tek bir merkezi istihdam kurumunun açılmasını öngörüyordu. Faşist hükümet emek piyasasının kontrolünü, korporatif devlet yapılarını konsolide etme amacı taşıyan politik bir silah olarak gördüğünden, sendikaları emek piyasasının düzenlemesi faaliyetinden uzaklaştırmaya çalışmaktaydı (Tiraboschi;1999;171).

Faşist hükümetin bu çabalarına 1938 yılında çıkarılan 1934 sayılı yasa ile (R.D.L. n.1934/1938) son nokta konmuştur. 1934 sayılı yasa daha önceki yıllarda yürürlükte olan istihdam kurumları ile ilgili tüm yasal düzenlemeleri iptal ederek işe aracılık ve işe yerleştirme faaliyetlerini kamu tüzel kişiliği bulunan kooperatif türündeki sendikalara devretmiştir (Tiraboschi;1999;172). Diğer bir ifadeyle, istihdam hizmetleri sendikaların tekeline bırakılarak diğer tüm özel kuruluşların faaliyetleri, kâr amacı güdüp gütmeyeceğine bakılmaksızın yasaklanmıştır. Devletin bu alandaki tek fonksiyonu ise, Korporasyon Bakanlığı aracılığıyla bu istihdam bürolarını denetlemek olmuştur. Görüldüğü gibi, 1938 yılında İtalya'da kapalı sendikacılık (*closed shop*) uygulaması yasal bir zemine kavuşmuş ve bu uygulama İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna yani faşist rejimin yıkılışına kadar devam etmiştir.

2. 1942 – 1960 Dönemi: Yasaklar ve Kamu Tekeli

İtalyan çalışma hayatında bu dönem hem işe aracılık hem de işe yerleştirme hizmetlerinde katı bir rejimin uygulandığı, yasakların ve kamu tekelinin ağır bastığı bir dönem olmuştur. İtalyan yasa koyucu ilk olarak, 1942 yılında Medeni Kanununun 2127. maddesi ile parça başı işlerde özel istihdam kurumlarının işe aracılık yapmalarını yasaklamıştır. Daha sonra 1949 yılında işyerlerinde kapalı sendikacılık uygulamalarına da son veren 264/1949 sayılı yasanın 27. maddesi uyarınca, işe yerleştirme faaliyetlerinde tüm özel girişimleri yasaklamıştır. Nihayet 1960 yılında ise alt işveren, ikincil alt işveren uygulamaları da dahil olmak üzere tüm işe aracılık faaliyetlerini yasaklamıştır. Literatürde karşılaşılan kavram kargaşasından dolayı (alt işveren, taşaron, tali müteşebbis, müteahhit, alt taşaron) alt işverenin üstlendiği işi bir başkasına devretmesi halinde işin devredildiği kişi ya da kuruluşa denk gelen ikincil alt işveren kavramı benimsenmiştir.²

40'lı yıllarda İtalyan yasa koyucunun bu katı tutumu aslında tüm Avrupa ülkeleri tarafından da kabul görmüş olup İtalya'da da uluslararası gelişmelere paralel gelişmeler yaşanmıştır. Nitekim İkinci Dünya Savaşı'nın bitmesiyle birlikte emeğin özel istihdam büroları

² Daha fazla bilgi için bkz. Akyiğit, E., İş Hukuku Açısından Ödünç İş İlişkisi, Kamu-İş, Ankara, 1995, ss.68 – 69, Şen, S., Taşaronluk (Alt işverenlik) ve Endüstriyel İlişkilere Etkisi, Selüloz-İş, n.14, 2002, ss. 28 -29.

tarafından sömürülmesi tehlikesiyle karşı karşıya kalan ülkeler ve özellikle Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), 1948 yılında resmi iş ve işçi bulma servisinin kurulması hakkındaki 88 sayılı sözleşmeyi 1949 yılında ise, ücretli iş bulma bürolarını düzenleyen 96 sayılı sözleşmeyi onaylamıştır. İtalya, 30 Temmuz 1954 tarih ve 1089 sayılı yasa ile 88 sayılı Sözleşmeyi; 02 Ağustos 1952 tarih ve 1305 sayılı yasa ile de ücretli istihdam bürolarının aşamalı olarak kapatılması ve yenilerinin açılmamasını düzenleyen II. Bölümünü onayladığı 96 sayılı Sözleşme'yi yürürlüğe koymuştur (ILO;2005).

İtalyan yasa koyucunun taşıdığı endişeler, 264/1949 sayılı yasada da açıkça dikkati çekmektedir. Nitekim söz konusu yasanın 7. maddesinde; "iş ve işçi bulma, devlet tarafından sağlanan bir kamu hizmeti olarak değil, devletin bir fonksiyonu" olarak nitelendirilmiştir (D'Eufemia;1969;133). Dolayısıyla bu yasa, dünyadaki gelişmelere paralel olarak, özel istihdam bürolarının yasaklanmasını ve resmi iş ve işçi bulma hizmetlerini düzenlemiştir.

1369/1960 sayılı yasadaki yasak, işçinin emeğini arz ettiği işveren dışındaki bir başka şahıs tarafından işe alınması ve ücretinin ödenmesini kapsamakta iken 264/1949 sayılı yasa, emek arz ve talebi arasında aracılık yapan üçüncü şahısların engellenmesi amacını taşımaktadır. Diğer bir deyişle 1949 yılındaki yasa, iş ilişkisinin başlangıcında işçi ile işveren arasında üçüncü şahısların devreye girmesini yasaklamış ve iş aracılığını yasaklayarak emeğini arz edenlerle emek talep edenler arasında doğrudan bir iş ilişkisi kurulmasını sağlamak amacı taşımıştır (Brighi;2001;107). Diğer taraftan 1369/1960 sayılı yasa iş ilişkisinin devamında üçüncü şahısların bulunmaya devam etmesini engellemek ve işverenlerin sorumluluklarından kaçınmalarını önlemek amacındaydı (Brighi;2001;106).

İşe aracılık ve işe yerleştirme faaliyetlerindeki, diğer bir deyişle istihdam hizmetlerindeki yasaklar 1997 yılında gerçekleştirilen istihdam ve emek piyasası reformuna yani 469/1997 sayılı KHK'nin çıkarılmasına kadar devam etmiştir. Ancak 264/1949 sayılı yasa ile 1369/1960 sayılı yasanın tamamen yürürlükten kaldırılması 2003 yılındaki reform çerçevesinde çıkarılan 276/2003 sayılı yasa ile mümkün olmuştur.

a. Parça Başlı İşlerde İşe Yerleştirme Yasağı

Devletin işe yerleştirme hizmetlerine ilk müdahalesi 1942 yılında çıkarılan Medeni Kanunu'nun 2127.maddesinde kendini göstermektedir. İlgili maddenin 1. fıkrası uyarınca, işverenin parça başlı işlerde bizzat kendi işçisi tarafından işe alınan ve ücreti ödenen işçileri çalıştırması yasaklanmıştır. Diğer bir ifadeyle, parça başlı işlerde aracı kullanılması yasaklanmıştır (Brighi;2001;53). Yasada adı geçen aracılık faaliyeti olarak o dönemde en çok uygulanan emek taşeronluğu ile işçi (ödünç) verme kastedilmekteydi. Nitekim o dönemde alt işveren olarak hizmet sunan işletmeler aslında, işçileri üçüncü şahısların yanında çalıştırmak amacıyla işe almakta ve bu işçiler sanki kullanıcı işverenin işçileri gibi çalışmakta olduklarından alt işverenler bir tür işe aracılık faaliyeti yürütmekte idiler (Brighi;2001;53-54).

2127. maddenin 2. fıkrası ise, bu yasağa uyulmaması halinde uygulanacak yaptırımlardan bahsetmektedir. Buna göre, alt işverenin işçilerini kendi işyerinde parça başlı işlerde çalıştıran bir işveren kendi işçisi (aracı) tarafından işe alınan işçilerin iş sözleşmelerinden kaynaklanan sorumluluklar hususunda doğrudan ilgili işçilere karşı sorumludur. Ancak işverenin bu sorumluluğu sadece aracı şahsın sorumluluğu kadardır yani, aracı ile işçisi arasındaki iş sözleşmesi ile sınırlıydı (Nicolini;2000;73). Diğer taraftan, işçilerine sağlanan korumaya da sınırlamalar getirilmiştir. Zira, maddede işletme dışındaki üçüncü bir şahsın aracılığından değil sadece işverenin işe aracılık eden çalışanından bahsedilmektedir. Diğer taraftan getirilen yasak, sadece parça başlı işler için geçerli olup yaptırımını da son derece yetersizdir.

b. Özel İşe Yerleştirme Faaliyetinin Yasaklanması: 264/1949 sayılı Yasa

İkinci dünya savaşının sona ermesiyle birlikte yasa koyucu, Faşist hükümet dönemindeki kapalı sendikacılık uygulamalarına son vermiş ve sendikal özgürlük sağlanmıştır. 1949 yılında çıkarılan 264 sayılı yasada işe aracılık hizmetlerinde, özellikle sendikaların gözettiği kolektif hak ve menfaatler ile kamu çıkarlarının belirlenmesi hususunda (Brighi;2001;109), sendikaların işe aracılık faaliyetine katılımı tam olarak yasaklanmamakla birlikte, Faşist dönemde olduğu gibi, sendikaların doğrudan işe aracılık fonksiyonunun içinde yer almasına da izin verilmemiştir (Proietti;2000;90). Bundan dolayı emek piyasasını kontrol

etmede en etkin araç olan istihdam hizmetlerinin yönetilmesi bu dönemde sendikaların başlıca mücadele alanı haline gelmiştir (Tiraboschi;1999;173). Nitekim Tiraboschi'ye göre; "Hiç şüphesiz ki devlet sendikaları işe yerleştirme fonksiyonundan uzaklaşmasaydı emek piyasasının sendikalar tarafından kontrolü ve kapalı sendikacılık uygulamaları İtalyan endüstri ilişkileri sistemi ve emek-sermaye ilişkileri üzerinde derin etkiler bırakacaktı" (Tiraboschi;1999;174).

264/1949 sayılı yasa aşağıdaki üç temel prensibe dayanmıştır (Casotti-Gheido;2003;51-52);

1. Bağımlı çalışma ilişkilerinde, bazı istisnalar dışında (yöneticiler, ev hizmetlerinde çalışanlar, kapıcılar, vb), işe aracılık ve işe yerleştirme işlevinin doğrudan devlet kurumlarınca yerine getirilmesi,

2.Özel istihdam hizmetlerinin yasaklanması,

3. Tarafların sözleşme yapma serbestisinin kısıtlanması.

264/1949 sayılı yasa, emek arz ve talebinin buluşmasında diğer bir deyişle istihdam hizmetlerinde temel olanın devletin emek piyasalarını tam kontrolü ve bunun sonucunda da her türlü özel istihdam hizmetlerinin veya işe aracılık hizmetlerinin yasaklanması esasına dayanıyordu (Scarpelli;1992;101). Dolayısıyla kamu istihdam kurumları dışındaki her türlü işe aracılık ve işe yerleştirme hizmetleri yasaklanmıştır.

264/1949 sayılı yasada resmi iş ve işçi bulma hizmeti 3 aşamadan oluşmakta idi. Buna göre; işçilerin zorunlu olarak resmi istihdam kurumuna kayıt olmaları, işverenin ihtiyacı olan işçi sayısı, kategorisi ve niteliklerini resmi istihdam kurumuna bildirmesi ve son olarak kurumun belirlediği işçileri işverene göndermesidir (Brighi;2001;109).

Adı geçen yasada sayısal talepten bahsedilmekte, işverenin işçiyi doğrudan işe alma özgürlüğü ise çok istisna durumlarda söz konusu olmaktadır (Brighi;2001;109). Dolayısıyla işe eleman almak isteyen işveren resmi istihdam kurumuna başvurarak ihtiyacı olan işçi sayısını, kategorisini ve niteliklerini kuruma bildirmek ve kurumun gönderdiği işçiyi işe almakla yükümlü idi. Bu sebeple tarafların sözleşme yapma özgürlüğünün kısıtlanması söz konusu idi. Ancak, belirtmek gerekir ki, getirilen bu sınırlama mevcut işlerin işsizler arasında eşit şekilde

dağıtılması ve istihdamında güçlük çekilenler arasındaki rekabetin belirli bir düzene sokulması amacı gütmekteydi (Brighi;2001;110).

264 sayılı yasa işsizliğe karşı korunma hakkı açısından, belirli süreli iş ilişkilerinde egemen olan aşırı korumacı bir modelin aksine pasif ve bürokratik bir strateji izlemekte idi. Ancak yasal düzenlemelerin bu derece katı olmasının altında yatan gerçek neden aslında emek piyasasının gerçekten zayıf bir mekanizma tarafından yönetilmekte olması idi. Bu dönemde kamu istihdam hizmetlerinin yetersiz kalması yüzünden enformel bir takım işe aracılık ve işe yerleştirme kanalları ortaya çıkmış ve bu kurumlar personel bulma ve seçme veya mesleğe yöneltme hizmetleri adı altında aslında bir tür işe aracılık hizmeti sunmakta idiler (Tiraboschi;1999;175).

c. Tüm İşe Aracılık Faaliyetlerinin Yasaklanması

Bağımlı çalışanların işe yerleştirilmelerinde alt işveren veya ikincil alt işveren adı altında yasadışı olarak gerçekleşen değişik türlerdeki işe aracılık faaliyetlerinin engellenmesinde, 1369/1960 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden önceki dönemde, yürürlükteki yasal hükümlerin yetersiz kalması büyük sorunlara neden olmakta idi. Buna rağmen mahkemeler o dönemde yürürlükte bulunan ve vasat sayılabilecek hükümlere dayanarak (Medeni Kanun 2127. madde ve 264/1949 sayılı yasa 11. madde) bu tür yasadışı girişimleri engellemeye çalışmışlar ancak yeterli olamamışlardır (Fiorillo;2000;3).

Nitekim 1369/1960 sayılı yasa karşılaşılan tüm sorunları önlemeye yönelik eksiksiz ama çok katı bir disiplin getirmiştir. Bu yasanın amacı, her türlü özel işe aracılık faaliyetlerinin engellenmesi ve sosyal açıdan mazur görülen limitler içinde belirli bir hizmetin veya eserin tamamlanmasında alt işveren uygulamalarının düzenlemesidir (Fiorillo;2000;3). Adı geçen yasa ile getirilen genel yasaklar parça başı işlerde işe aracılık faaliyetlerinin yasaklanmasının (MK.m.2127) yanı sıra işin türü ne olursa olsun her türlü alt işveren uygulamalarını kapsamaktadır (Vallebona;2001;385). Diğer bir ifadeyle, genel olarak bir işverenin (aracı, alt işveren veya ikincil alt işveren) kendi işçilerini başka bir işverenin işyerinde veya emri altında çalıştırması yasaklanmıştır.

1369/1960 sayılı yasanın 1.maddesi 1. fıkrası uyarınca ;"ödünc vermenin konusu olan eserin veya hizmetin niteliği ne olursa olsun, alt

işveren veya ikincil alt işveren veyahut da benzer türde bir iş ilişkisine dayalı olarak (kooperatifler de dahil olmak üzere) bir işverenin ödünç emek (başka bir işverenin işçilerini) kullanması yasaktır" (Nicolini;2000;71). Ancak belirtmek gerekir ki yasa, normal üretim sürecinin tek bir aşamasında alt işveren veya ikincil alt işveren kullanılmasını dolaylı veya dolaysız olarak yasaklamamaktadır (Filadoro;2001;90). İtalyan yasa koyucu bu fıkrada işletme risklerini aracı şahsa devrederek bundan avantaj sağlayan işverenleri engellemek amacı taşımaktadır.

Söz konusu maddenin 2. fıkrasında ise, bir önceki fıkrada belirtilen genel ve yaygın yasağın ayrıntısına inilmiş ve bu şekilde sağlanılması istenmiştir. Buna göre; M.K. 2127. maddesinde yer alan yasak yürürlükten kaldırılarak yerine daha geniş bir yasaklama getirilmiştir. Zira 2127. maddede yer alan yasak işçilerin işe alınmasına aracı olan ustabaşığı kapsamakta iken, bu maddenin 2. fıkrasında bir işverenin işyerindeki parça esasına dayalı işlerin yürütülmesinde işletme dışından üçüncü bir şahıs tarafından işe alınan ve ücreti ödenen işçilerin kullanması yasaklanmıştır (Filadoro;2001;90-91). Şayet alt işverenin kendi işçilerini çalıştırabileceği üretim yapan bir işyeri mevcut değilse ve dolayısıyla herhangi bir işletme riski taşımadan kendi işçilerini başka bir işverene verme amacı taşıyorsa 1369/1960 sayılı yasa düzenlenen genel yasağa dahildir (Filadoro;2001;91). Diğer bir ifadeyle ödünç iş ilişkisi açıkça yasaklanmıştır.

Yine aynı maddenin 3. fıkrasında asıl işverenin makine, teçhizat ve sermayesini, belli bir ücret karşılığında veya değil, kullanan her türlü alt işveren veya ikincil alt işveren, herhangi bir eserin veya hizmetin tamamlanması için dahi olsa, bu yasanın kapsamındaki yasağa dahil edilmiştir. Dolayısıyla adı geçen yasa asıl işverenin işyerinde, alt işverenin yönetim ve organizasyonu altında, herhangi bir eserin tamamlanması veya hizmet yürütülmesini yasaklayarak iş güvencesi sağlamaktadır (Vallebona;2001;386). Nitekim bu yasa hükümlerinin ihlali durumunda alt işverenin ilgili işçileri tüm hukuki sonuçları ile birlikte kullanıcı işverenin işçisi olarak dikkate alınırlar (Filadoro;2001;94).

1369/1960 sayılı yasa aslında emek taşeronluğunu yasaklarken hizmet (sanayi) taşeronluğunu da yeniden düzenlemektedir. Nitekim

söz konusu yasanın 3. ve 5. maddelerinde yasal alt işveren uygulamalarından ve istisnalarından bahsedilmektedir (Nicolini;2000;86-97). Dolayısıyla bu yasanın her ne şekilde olursa olsun tüm alt işveren uygulamalarını yasakladığından bahsedilemez. İlgili yasanın 3. maddesine göre; alt işveren uygulamalarının yasal sayılabilmesi için bazı şartların varlığı gerekmektedir. Nitekim işin niteliği itibarıyla, alt işverenin üretim yapılan bir işyeri sahibi olmasının gerekmediği durumlarda, diğer bir ifadeyle hizmet taşeronluğunun söz konusu olduğu durumlarda alt işveren ilişkisi yasalıdır. Bunun yanı sıra, hangi hizmetlerin bu kapsama girdiği yasa da belirtilmiştir. Buna göre; hamallık, temizlik işleri, bakım ve tamirat işleri gibi alt işverenin yönetiminde asıl işverenin işyerinde gerçekleşen işlerde alt işveren uygulamasına gidilebilir. Bu durumda asıl işveren alt işverenin işçilerine karşı alt işveren ile birlikte sorumludur. Ayrıca alt işverenin işçileri, sosyal güvenlik harcamaları ve ücretler hususunda, asıl işverenin işçilerine nazaran farklı bir muameleye tutulamazlar (Filadoro;2001;95).

1369/1960 sayılı yasa içerdiği bu hükümler nedeniyle, asıl işveren ile doğrudan bir iş ilişkisi bulunmayan ancak onun emrinde çalışan işçilerin sömürülmesini engelleyecek bir araç olarak görülmüştür. Nitekim 1369/1960 sayılı yasa, yasa da sayılan (alt işveren, ikincil alt işveren, kooperatif ve benzer araçlar) ve yasal düzenlemelerden ve/veya iş sözleşmelerinden kaynaklanan yükümlülüklerden kaçınmak amacıyla aracı kimliğine bürünen işverenler açısından oldukça kararlı ve engelleyici sonuçlar doğurmuştur (Rausei;2002;III).

Son olarak belirtmek gerekir ki, 1369/1960 sayılı yasanın varlık sebebi, günümüzdeki sosyal ve tarihsel ortamdan çok farklı bir ortamda ortaya çıkmıştır. Zira o dönemde tam istihdama yaklaşan İtalya, bir yanda bağımlı çalışanlara iş güvencesi sağlayacak bir sistemin oluşturulmasına yönelik başlatılan zorlu bir sendikal hareket diğer yanda, sosyal diyalog özgürlüğünün gerçek anlamını yeni yeni özümseyen bir müteşebbis sınıfı ve işçi-işveren arasındaki sert çatışmalara sahne olmakta idi (Brighi;2001;55). Diğer taraftan güçlü sendikaların varlığı işten çıkarmaları zorlaştırmakta ve bu sebeple işverenler taşeronluğu ucuz işgücü kullanarak emek maliyetlerini azaltma aracı olarak görmekteydiler.

1369/1960 sayılı yasa, 276/2003 sayılı yasa ile tamamen yürürlükten kaldırılmıştır; ancak bunun yürürlükten kaldırılması, yetki veya akreditif almayan özel ödünç emek büroları açısından bu yasakların kaldırılmış olması anlamına gelmemektedir. Yürürlükten kaldırılan yasa işletmelerarası ödünç iş ilişkisi, yasal alt işveren uygulamaları ile yasal olmayan işe aracılık faaliyetlerini (teknik, organizasyon veya üretimden kaynaklanan geçerli bir nedene dayanmayan) düzenleyen bir takım hükümlerle ikame edilecektir (Casotti-Gheido;2003;54).

3. Ara Dönem

70'li yılların ortalarına kadar istihdam hizmetleri ile ilgili düzenlemeler hemen hemen hiç değişikliğe uğramamıştır. Ancak 1970'lerin ikinci yarısında emek piyasalarının yönetimi ile ilgili mevcut yasal düzenlemelerin ne kadar elverişsiz olduğu anlaşılmıştır. Bu dönemde özellikle genç işsizliğin artması ve büyük sanayi işletmelerinin krize girmesi nedeniyle 285/1977 ve 675/1977 sayılı KHK'ler ile acil önlemler alınmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte reform girişimleri ancak 863/1984 sayılı KHK ile gerçekleşmiştir. Bu konudaki ikinci önemli adım ise, 56/1987 sayılı yasa ile atılmış olup ilk defa istihdam hizmetlerinin yeniden organizasyonu gerçekleştirilmiştir (Casotti-Gheido;2003;52). Söz konusu yasa ile birlikte devletin emek piyasası yönetimi fonksiyonlarından bazıları bölge istihdam komisyonları tarafından belirlenecek kriterler çerçevesinde yeni kurulacak bölge yönetim birimlerine devredilerek iş arayanların bu birimlerdeki listelere kayıt olması düzenlenmiştir (Papaleoni;1998;344). Bu sayede İtalyan emek piyasasında ilk defa devletin bu alandaki bazı görevleri bölgelere devredilmiş olmaktadır.

4. 1997 –2003 Dönemi : İşe Aracılıkta Reform ve Kamu Tekelinin Kaldırılması

90'lı yıllarda da birkaç yasa çıkarılarak bu konuda düzenlemelere gidilmişse de, hiç biri yeterli olmamış ve nihayet 1996 yılına gelindiğinde sosyal tarafların imzaladığı Çalışma Anlaşması ile kamu tekelinin kaldırılması konusunda reform girişimleri başlamıştır. Tablo 1'de de görüldüğü üzere, kamu tekeli ve bu alandaki yasaklamalar aşamalı olarak terk edilmiş ve 2003 yılında iş aracılığı ve işe yerleştirme faaliyet yasağı yürürlükten kaldırılmıştır.

Tablo 1. İstihdam Hizmetlerindeki Reformun Aşamaları

	Tarih	Konusu
Çalışma anlaşması (<i>Patto per il lavoro</i>)	24 Eylül 1996	Emek piyasasının yeniden düzenlenmesi
59/1997 sayılı yetki yasası (<i>Legge Bassanini</i>)	15 Mart 1997	Emek piyasasının yeniden düzenlenmesi
196/1997 sayılı yasa (<i>Legge Treu</i>)	24 Haziran 1997	Ödünç emek bürolarının yasallaşması
469/1997 sayılı KHK	23 Aralık 1997	Özel istihdam bürolarının düzenlenmesi
388/2000 sayılı yasa, m.117	23 Aralık 2000	469/1997 sayılı yasadaki değişiklik
297/2002 sayılı KHK	15 Ocak 2002	Resmi İstihdam Kurumları Reformu:İş Merkezlerinin (job center) kurulması.
30/2003 sayılı yetki yasası (<i>Legge Biagi</i>)	14 Şubat 2003	Emek Piyasası Reformu
276/2003 sayılı KHK	09 Ekim 2003	İşe yerleştirme ve iş aracılığındaki yasakların kaldırılması

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

a. Çalışma Anlaşması

İtalya, makro ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla üç taraflı merkezi pazarlıklar (*concertazione*) yoluyla emek piyasasını üç taraf için de (hükümet-işçi ve işveren) kabul edilebilir, benimsenebilir bir yoldan esnekletirmeye çalışmaktadır. Diğer bir ifadeyle, normalde İtalya'da çalışma konularında herhangi bir mevzuat kabul edilecek ise, öncelikle sektörün her iki tarafındaki temsilcilerin de görüşünün alınması söz konusudur (Biagi;2002;22). Konularına göre "İtalya anlaşması" veya "Çalışma Anlaşması" olarak adlandırılan bu merkezi pazarlıklar sadece, emek piyasasındaki belirli reformları hedeflemekle yetinmeyip bu tip reformlar için elverişli ortamları oluşturmayı da amaçlamaktadır (Işık;2000;288).

İtalyan emek piyasasının işleyişindeki kuralların modernleştirilmesi hususunda, özellikle Avrupa Adalet Mahkemesinin itiraz ve hükümleri doğrultusunda, kısa bir sürede önemli ve büyük adımların atılmasına ve tedbirlerin alınmasına tanık olunmuştur. Dolayısıyla 24 Eylül 1996 yılında Hükümet ve sosyal taraflar arasında yapılan Çalışma Anlaşması'nda devletin emek piyasasına müdahalesi ve özellikle özel istihdam hizmetlerinin yasallaşması hususunda önemli kararlar alınmıştır. Adı geçen anlaşmada belirlenen öncelikli hedefler ise (Varesi;1998;135);

- kamu müdahalesinin yeniden düzenlenmesi;
- istihdamı teşvik edici politikaların uygulanmasını takiben işsizliğe karşı alınan pasif, korumacı tedbirlerin azaltılması;
- devletin emek piyasasına müdahalesinin kalitesinin yükseltilmesi;
- emek arz ve talebi arasındaki iş aracılığı ve işe yerleştirme faaliyetlerde kamu tekelinin kaldırılarak özel istihdam hizmetlerine geçilmesidir.

Yukarıda sayılan hedeflerin her biri birbiriyle sıkı bir ilişki içindedir. Uzun yıllar İtalyan emek piyasasında hüküm süren katı kamu tekeli ilkesi göz önünde bulundurulduğunda, yukarıda sayılan bu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için önemli adımların atılması gerektiği açıktır. Özellikle işe yerleştirme ve işe aracılık hizmetlerinde özel girişimlerin serbest bırakılması, merkezi otoritenin bu konudaki yetkilerini yerel yönetimlere ve yerel kuruluşlara (*enti locali*) devretmesi ve son olarak da kamu istihdam kurumlarının yeniden yapılandırılması amacıyla sosyal tarafların da onayının alınması gerekmiştir.

b. Bassanini Yasası (59/1997 Sayılı Yetki Yasası)

Merkezi otoritenin istihdam hizmetleri alanındaki yetkilerini yerel yönetimlere devretmesi yani bu alandaki ademi merkezileşme aslında 59/1997 sayılı yasadaki önce başlamıştır. Zira İtalyan yasa koyucu, 430/1995 sayılı yasa ile özerk Trento ve Bolzano eyaletlerine ve daha sonra 514/1996 sayılı yasa ile özerk Friuli-Venezia Giulia bölgesine istihdam hizmetleri hususundaki idari fonksiyonlarını devretmiştir (Varesi;1998;136). 15 Mart 1997 yılında çıkarılan 59 sayılı yetki yasası ise,

devletin bu alandaki yetkilerinin sadece özerk bölge ve illere değil, diğer tüm bölgelere ve bunun yanı sıra yerel kuruluşlara devredilmesini öngörmektedir.

Dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Bassanini'nin adı ile alınan bu yetki yasası, İtalyan Anayasası'nın 117. maddesinde devletin asli yükümlülükleri arasında sayılmayan ve dolayısıyla bölgelere ve yerel kuruluşlara yüklenecek tüm görev ve fonksiyonları sıralamaktadır. Nitekim daha önceleri doğrudan doğruya devlet tarafından ve merkez ve çevre örgütleri yoluyla yürütülen, ulusal çıkarlarla ilgili olan yetkiler hariç, tüm yetki alanları devredilerek muazzam bir ademi merkezileşme öngörülmüştür (Papaleoni;1998;349). Diğer bir ifadeyle, çalışma hayatıyla ilgili olarak Devlete, kayda değer çok az yetki alanı bırakılmıştır. Buna göre; devletin yetki alanı; dış işleri, milli savunma, gümrük işleri, yargı, sosyal güvenlik vs... gibi konularla sınırlandırılarak devletin emek piyasası işlevlerinin bölgelere ve yerel kuruluşlara devredilmesi öngörülmüştür (Papaleoni;1998;349). Nitekim 59 sayılı yasayla İtalyan Anayasası'nın 5., 117., 118. ve 128. maddeleri çerçevesinde olmak şartıyla yerel özerkliğin azami ölçüde sağlanması amaçlanmıştır (Bertuccio;1998;337). Bu haliyle yetki yasası, doktrinde, bir tür "idari federalizm" olarak değerlendirilmiştir (Varesi;1998;138. Papaleoni;1998;349. Bertuccio;1998;337).

Bassanini Yasası, Mart 1997'de 59 sayılı yasa çerçevesinde ilgili yasaların çıkarılması için hükümete yetki vermesine rağmen, kamu tekelinin kaldırılması hakkındaki 469/1997 sayılı yasa, ancak 1997 yılının Aralık ayında çıkarılabildiği. Bu süre zarfında, Haziran 1997 tarihinde 196/1997 sayılı Treu Yasası'nın 1 – 11. maddeleri gereği ödünç iş ilişkisinin ve ödünç emek bürolarının yasal bir zemine kavuşması ile birlikte, kamu tekeli bir anlamda delinmiş ve ödünç emek bürolarının bu faaliyetinin iş aracılığı sayılıp sayılamayacağı tartışmaları gündeme gelmiştir.

c. Treu Yasası (196/1997 sayılı Yasa): Ödünç Emek Bürolarının Yasallaşması

23 Temmuz 1993 yılında Hükümet ile sosyal taraflar arasında yapılan anlaşmada Çalışma Anlaşması'nda emek piyasasının esnekleşmesi yönünde bazı adımlar atılarak, ödünç iş ilişkisinin sadece

sanayi ve hizmetler sektöründe uygulanmak üzere İtalyan emek piyasasının işlerliğini arttırmak amacıyla düzenlenebileceği belirtilmiştir. Protokolde, ayrıca, ödünç iş ilişkisinin sadece işletmenin gereklerinden kaynaklanan geçici durumlarda veya işe gelmeyen işgörenlerin yerine geçici olarak ve toplu iş sözleşmelerinde öngörülen diğer durumlarda uygulanabileceği ve ödünç emek bürolarının kurulması ile ilgili diğer düzenlemeler de yer verilmiştir. Merkezi pazarlıktaki bu hükümlere rağmen, 1993-1995 yılları arasında hükümetin hazırladığı 3285/1993, 3638/1994, 1985/1995 sayılı 3 yasa tasarısında da başarıya ulaşamamıştır (Miscione;1997;2071). Nihayet 24 Eylül 1996 yılında Çalışma Anlaşması (*Patto per il lavoro*) uyarınca, mesleki faaliyet olarak ödünç iş ilişkisi hakkında hazırlanan taslak 24 Haziran 1997 tarihinde 196/1997 sayılı yasanın ilk on bir maddesi ile deneme amaçlı olarak yasalaştırılmıştır .

Emek piyasasında iş aracılığında kamu tekelinin halen geçerli olduğu bir dönemde ödünç emek bürolarının yasal bir zemine kavuşması, bir anlamda kamu tekelinin delinmesine sebep olmuştur. Ancak bu durum 23 Aralık 1997 tarihinde, devletin aktif emek piyasası politikaları ve istihdam hizmetleri ile ilgili görev ve yetkilerini bölgelere ve yerel kuruluşlara devreden ve özel istihdam bürolarının yasallaşmasını sağlayan 469/1997 sayılı KHK ile düzeltilmiştir.

d. 469/1997 sayılı Kanun Hükmünde Kararname

9 Ocak 1998 yılında yürürlüğe giren bu düzenleme ile birlikte, 59/1997 sayılı yetki yasasında öngörüldüğü üzere, devletin aktif emek piyasası politikaları ve istihdam hizmetleri ile ilgili görev ve yetkileri bölgelere ve yerel kuruluşlara devredilmiştir (Papaleoni;1998;349). 469/1997 sayılı yasa, İtalyan emek piyasası ile ilgili düzenlemelere üç temel yenilik getirmiştir. Bunlar sırasıyla; emek piyasası yönetimi hususunda devletin müdahale, düzenleme ve etkinlik alanlarının daraltılması; özel istihdam bürolarının tanınması ve düzenlenmesi ve son olarak da ulusal boyutta emek bilgi sisteminin (*Sistema Informativo Lavoro-SIL*) kurulmasıdır (Ricci;1998;157).

59/1997 sayılı yetki yasasının 1. maddesi uyarınca çıkartılan 469/1997 sayılı yasa öncelikle devletin çalışma politikaları hususundaki görev ve işlevlerinin bölgelere ve özerk eyaletlere devredilmesini

düzenlemektedir. Yasada belirtilen görev ve işlevler ise; işe aracılık, istihdam büroları, aktif emek piyasası politikaları, geçici ve yapısal emek fazlalıkları hususundaki konuları içermektedir (Varesi;1998;136). Bu yasayla birlikte emek piyasası yönetiminde özel istihdam kurumlarının da rol alması projesi somut olarak hayata geçirilmiştir (Bertuccio;1998;337). Söz konusu KHK, emek piyasası yönetiminin etkinliğinin iyileştirilmesi amacıyla, aynı alanda eş zamanlı olarak birlikte çalışması gereken özel istihdam kurumları ile yeniden yapılandırılacak resmi istihdam kurumlarının, birlikte var olmaları esasına dayanan bir emek piyasası modeli öngörülmektedir. Dolayısıyla bu düzenleme devlete konuyla ilgili az sayıda yetki bırakırken devletin, istihdam ve aktif emek piyasası politikaları alanındaki yetkilerinin büyük çoğunluğunu bölgelere ve özerk eyaletlere devretmektedir (Bertuccio;1998;338). Diğer bir ifadeyle, ilk defa bu konuda "bölge düzeyinde örgütlenme esasına dayalı bir sistem" kurmaktadır.

Emek piyasası yönetimi reformu hakkındaki söz konusu yasa, dört ana başlıktan oluşmaktadır. "Yetki devri" (*conferimento di funzioni*) adını taşıyan birinci bölümde merkezi idarenin yetki alanında bırakılan görev ve işlevler ile bölge ve özerk eyaletlere devri öngörülen görev işlevlerden bahsedilmektedir. Böylece devlete; koordinasyon, istihdamın teşviki, özel istihdam kurumlarına yetki verilmesi kamunun işçi ihtiyacının karşılanması gibi genel bir rol bırakılmıştır (Carinci;1998;IV-V).

"Bölgesel istihdam hizmetleri" (*servizi regionali per l'impiego*) başlıklı ikinci bölümde ise, yasa koyucu bölgelere devredilen yetkilerin organizasyonu için gerekli yasal tedbirlerin yürürlüğe konmasında bölgelere rehberlik edecek temel kriterleri belirlemekte ve istihdam ve emek piyasası politikalarının idaresinde sosyal tarafların katılımı sistemini kökünden değiştirmektedir. Nitekim bu bölümde, eskiden devlete bağlı istihdam kurumlarının yerini alacak ve bölgeler ile özerk eyaletler tarafından yönetilecek olan yeni bir kamu hizmetinden bahsedilmektedir (Carinci;1998;IX).

"Kaynakların bölgelere devri" (*trasferimento risorse alle regioni*) adlı üçüncü bölümde, kamu personelinin ve kamuya ait mülklerin bölgelere ve yerel kuruluşlara transfer şekilleri ile uyulması gereken prosedürlere açıklık getirilmektedir.

"Emek arzı ile emek talebi arasında işe aracılık faaliyeti" (*attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro*) adlı dördüncü ve son bölüm ise, aslında 19 Haziran 1997 yılında çıkarılan 196/1997 sayılı yasa ile önceden delinmiş olan ve daha sonra AB Ana Anlaşmasınının 86. ve 90. maddelerine aykırı olduğu 11 Aralık 1997 tarihinde Avrupa Adalet Mahkemesi Kararı ile onaylanan, istihdam hizmetlerindeki kamu tekelinin açıkça ve kesin olarak kaldırılmasını düzenlemektedir (Ghirotti;2002;791). Avrupa Adalet Mahkemesi C-55/96 sayılı kararında, İtalyan emek piyasasındaki kamu tekelinin Avrupa Anlaşmasına aykırı olmasının yanı sıra resmi istihdam kurumlarının da mevcut talebi yeterince ve gerektiği gibi karşılamaktan oldukça uzak olduğu belirtilmiş ve işe aracılığı yasaklayan 264/1949 sayılı yasa ile iş ilişkilerinde her türlü işe aracılık ve işe yerleştirmeyi yasaklayan 1369/1960 sayılı yasanın iptali istenmiştir (Corte di Giustizia CE;1998;67-70). Nitekim tüm bu gelişmelerin ışığı altında 469/1997 sayılı yasanın 10. maddesine özel kuruluşların da emek arz ve emek talebi arasında aracılık yapması ve emek piyasası ve politikaları ile ilgili ulusal Emek Bilgi Sisteminin kurulması ile ilgili düzenlemeler getirilmiştir.

469/1997 sayılı yasanın 10. maddesi 3. fıkrası uyarınca; emek arz ve talebi arasındaki aracılık faaliyeti Çalışma Bakanlığı'ndan izin alınmak suretiyle işletmeler, şirket grupları, kooperatif kuruluşları, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar tarafından da, tek bir faaliyet alanı ile sınırlı olmak şartıyla (*oggetto sociale esclusivo*) yürütülebilecektir. Ancak yasa koyucu, söz konusu işletmeler bakımından ek bazı yükümlülükler getirerek 200 milyon liralık tutarından, yani yaklaşık 105.000 Euro'dan, az olmamak kaydıyla sermayeye sahip olma zorunluluğu getirmiştir. Kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ise, yine aynı tutardan az olmayan bir malvarlığına sahip olmak zorundadır. Bunun dışında, söz konusu maddenin 7. fıkrasında, özel istihdam hizmeti sunmak isteyen kişilerin taleplerinin kabul edilmesi için gereken nesnel ve öznel şartlar sıralanmıştır (Papaleoni;1998;353). Maddenin 4. fıkrası uyarınca; bürokratik açıdan talebi takip eden 150 gün içinde izin verilecek olup bu yetki 3 yıl için geçerli olacaktır. 150 gün dolduğu halde yetki verilmemiş ise, bu yetki talebinin reddedildiği anlamına gelecektir. 3 yıl dolduğunda ise, verilen yetki yine aynı süre kadar yenilenebilecektir.

Yeni düzenlemeyle birlikte İtalya'da iş aracılığı faaliyetinin yürütülmesinde ayrımcılık yapılması da yasaklanmıştır. Nitekim yasanın 10. maddesinin 8. fıkrasına göre cinsiyete, ailevi duruma, ırka, vatandaşlık durumuna, bölgesel köken, düşünce, dini veya politik görüş veya sendikal ayrımcılık yapılması yasaktır (Papaleoni;1998;354). Ayrıca 10. fıkra uyarınca işe aracılık hizmeti, işçiler bakımından herhangi bir ücret karşılığında olmaksızın yürütülecektir.

İtalyan yasa koyucunun, bu dönemde henüz Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Haziran 1997 yılında imzaladığı 181 sayılı "Özel İstihdam Büroları" hakkındaki Sözleşme onaylanmamış olmasına rağmen³, 181 sayılı sözleşmenin 5. maddesi 1. fıkrasında düzenlenen "ayrımcılığa karşı korunma" ve 7. maddesinde düzenlenen "özel istihdam bürolarının hizmetlerinin işçiler bakımından ücretsiz olması" ilkesini düzenlemiş olduğu görülmektedir.

Yasada özel istihdam bürolarının yükümlülükleri açıkça sayılmıştır. Buna göre özel istihdam büroları; (1) Kendilerinde bulunan emek arz ve talebi ile ilgili bilgileri, verileri internet aracılığıyla devlete vermek; (2) Adres değişikliği, şube açılışları veya işyerinin kapanması ile ilgili konularda yetkili makama bilgi vermek; (3) Yetkili makamın talep ettiği her türlü bilgiyi sağlamak zorundadırlar (Carinci;1998;XXXII).

Özetle 469/1997 sayılı yasanın 10. maddesinde özel istihdam bürolarının kurulması, izin mekanizması, finansal garanti, faaliyet alanları ve yükümlülükleri ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. İlgili maddenin son fıkrası olan 11. fıkrada ise, ulusal boyuttaki Emek Bilgi Sistemi düzenlenmektedir. Bu sayede emek piyasasının gerçek zamanda güncellenmesi ve emek arzı ile emek talebinin buluşma hızının artırılması amaçlanmıştır.

e. 388/2000 Sayılı Bütçe Yasası

469/1997 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği tarihten yaklaşık 3 yıl sonra dahi bu yasanın içeriği ve uygulanabilirliği hususundaki belirsizlikler ve tartışmalar sürmekteydi. Zira, adı geçen yasada işe

³ ILO 181 sayılı sözleşme 01 Şubat 2000 tarihinde onaylanarak, 02 Şubat 2000 tarih ve 26 sayılı İtalyan Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

aracılık faaliyetinin tanımı açıkça belirtilmemiş olduğundan, uygulamada, personel bulma ve seçme büroları, insan kaynakları yönetimi alanında faaliyet gösteren danışmanlık şirketleri, gerçek veya tüzel kişiler, dini veya yardım amaçlı gönüllü kuruluşlar, üyelerinin özgeçmişlerini veri bankalarında toplayarak onlara iş arayan sendikalar aslında işe aracılık faaliyeti yürütmekle birlikte bu yasanın 10uncu maddesinde belirtilen izin alma mecburiyetinden ve diğer yükümlülüklerden muaf tutulmuşlardı (Tiraboschi;2000;657-665). Dolayısıyla Tiraboschi'ye göre; "ödünç iş ilişkisinin ve özel istihdam bürolarının yasallaşmasındaki amaç İtalyan emek piyasasına şeffaflık getirmek ise, halihazırda bu hedefe ulaşıldığından bahsedilemez" (Tiraboschi;2000;663).

Yukarıda bahsedilen bu sebeplerden dolayı 23 Aralık 2000 tarihinde 388 sayılı bütçe yasasının 117. maddesi ile 469/1997 sayılı yasanın 10. maddesinde öngörülen iş aracılığı ile ilgili mevzuatta önemli bir değişiklik yapılmıştır. Yeni düzenleme ile birlikte işe aracılık faaliyeti; emek arz ve talebi arasında aracılık (dar anlamda işe aracılık), personel bulma ve seçme faaliyeti, işletme dışında işe yerleştirme (*outplacement*) faaliyeti olarak üç sınıfta toplanmıştır (Ghirotti;2002;791-793). Dolayısıyla bu üç sınıfa giren tüm faaliyetler işe aracılık sayılmış ve 469/1997 sayılı yasanın 10. maddesinde yer alan yükümlülüklerle ve yasalara tabii olmuştur. Yapılan bu yeni düzenlemeyle birlikte, işe aracılık faaliyetine yetkili kuruluşların sayısı arttırılmış böylece bu kuruluşların kontrol altına alınması sağlanmıştır (Fili;2001;418).

117. maddenin 3. fıkrasında yer alan bir hüküm uyarınca; yasada faaliyetleri bakımından üçe ayrılan özel istihdam büroları, 1. fıkrada yer alan faaliyetlerden yani, dar anlamda işe aracılık; personel bulma ve seçme; yeniden işe yerleştirme faaliyetinden sadece birini yapabilirler yani, aldıkları yetkiye konu olan faaliyet dışında herhangi başka bir faaliyet yürütemezler (Ministero del Lavoro;2001). Diğer bir ifadeyle, bu sınırlama uyarınca bir özel istihdam bürosunun temel faaliyet alanı örneğin personel bulma ve seçme ise, sadece bu alanda faaliyet gösterebilecektir. Aynı hüküm 469/1997 sayılı yasanın 10. maddesi ile 196/1997 sayılı yasanın 2. maddesinde de yer almaktadır. Dolayısıyla bu dönemde İtalyan iş piyasasında faaliyet alanı sadece iş aracılığı, veya sadece personel bulma ve seçme veya sadece işletme dışında işe

yerleştirme olan veyahut da sadece geçici olarak ödünç işçi temin etme olan başlıca 4 tür özel istihdam bürosundan bahsedilebilir.

Bütçe yasasının 117. maddesine göre, dar anlamda işe aracılık; özgeçmişlerin toplanarak işgören aday havuzunun oluşturulması, işgörenlerin profesyonel iş hayatına uyumunun sağlanması (oriantasyon), işgören arama ve seçme, emek arz ve talebinin buluşmasının teşvik edilmesi ve yönetilmesini kapsamaktadır (Casotti-Gheido;2003;42).

Diğer taraftan personel bulma ve seçme faaliyeti ise, bir işletme adına ve onun istekleri doğrultusunda o işletmede bulunan açık işlerin tanımına uygun elemanların bulunması, adaylar arasından seçim yapılması ve bu adayların değerlendirilmesi faaliyetlerini kapsamaktadır (Fili;2001;419). Diğer bir ifade ile genelde işletmelerin insan kaynakları departmanları tarafından yürütülen personel bulma ve seçme fonksiyonunu yürüten özel istihdam büroları kastedilmektedir.

Son olarak yeniden işletme dışında işe yerleştirme faaliyeti ile işgören fazlası bulunan işletmelerin işgörenlerini başka işletmelerde işe yerleştirme faaliyetlerini yürüten ve profesyonel anlamda faaliyet konusu bu olan özel istihdam büroları kastedilmektedir (Casotti-Gheido;2003;41). Bu türde faaliyet yürüten özel bürolar, ILO'nun 1994 yılında 81. Çalışma Konferansı'nda sunulan 6 sayılı Rapora göre, işgörenin iş ilişkisinin kesildiği işveren ile sözleşme yaparak söz konusu işgörenin başka bir işyerinde istihdamının sağlanmasını üstlenmekte ancak bir iş garantisi de vermemektedir (ILO;1994;201).

f. 97/2002 sayılı Kanun Hükmünde Kararname

15 Ocak 2003 tarihli İtalyan Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 297/2002 sayılı KHK'nin resmi istihdam hizmetleri alanına getirdiği yeniliklerin başında İngiltere ve diğer bazı AB üyesi ülkede mevcut bulunan "iş merkezleri"nin (*job center*) kurulması; bu sayede işsizlik listelerinin yürürlükten kalması ve işverenlerin, bazı işçi kategorileri hariç, doğrudan işe eleman alma imkanına kavuşmaları olarak özetlenebilir. Zira bu düzenlemeden önce, özel sektör işverenleri sadece resmi istihdam kurumu aracılığıyla işe eleman almak zorundaydılar. Diğer taraftan bu düzenleme, resmi istihdam hizmetleri alanındaki bazı yasaları ve uygulamaları da yürürlükten kaldırmıştır.

Örneğin; 112/1935 sayılı yasa uyarınca yürürlükte olan "çalışma kartesi" uygulaması, 264/1949 sayılı yasanın bazı hükümleri hariç tümü, 56/1987 sayılı yasanın tümü yürürlükten kaldırılmıştır (Montemarano;2005).

469/1997 sayılı yasa ile düzenlenen resmi istihdam bürolarının yerini alan bölgesel iş merkezlerinde oluşturulacak yeni uzmanlaşmış şubelerde, istihdamında zorluk çekilenlerin (iş hayatına geri dönmek isteyen kadın çalışanlar, iş piyasasına yeni girecek gençler, uzun süreli işsizle, genç yaşta işini kaybedenler) özelliklerine uygun olarak iş arayanların iş görüşmelerine hazırlanması amaçlanmaktadır (Sordini;2003;74). Bu şubelerin görevleri arasında söz konusu risk gruplarının özelliklerine uygun boş işler hakkında bilgi toplamak, mesleki yetiştirme kursları vermek, yerel emek piyasasının eğilimlerini analiz etmek, iş dünyası ile iletişim kanallarını açık tutarak hem emek talebi ile ilgili bilgileri toplamak hem de işverenlere işsizlerin istihdamı ile ilgili bilgi vermek;yardım etmek bulunmaktadır (Sordini;2003;75).

İtalyan emek piyasası açısından "iş merkezleri"nin şubelerinin görevleri tamamıyla yeni bir düzenleme olup bu sayede daha önce yürürlükte olan, işsizlik listeleri de yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni sistemde bir işsiz bu durumunu ispat etmek için, iş merkezi tarafından durumunu (işsiz olduğunu) gösteren bir sertifika alması yeterli olacaktır.

g. 30/2003 sayılı Yetki Yasası ve 276/2003 sayılı Kanun Hükümünde Kararname

14 Şubat 2003 tarihli ve 30 sayılı yetki yasası ile başlayan İtalyan emek piyasasındaki son reform hareketi, emek piyasası yönetimi ve işsizlikle mücadeleye yeni bir boyut kazandırmış ve AB standartlarına ulaşılmasını sağlamıştır (Ministero del Lavoro;2004;9) "Biagi Reformu" olarak da adlandırılan bu yeni düzenlemelerden ilki olan 276/2003 sayılı KHK, 24 Ekim 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

30/2003 sayılı yasa, işsizlik ve emek piyasasını düzenlemek üzere hükümete yasa yapma yetkisi tanımaktadır. Yetki yasasının özellikle 1inci maddesi, resmi ve özel istihdam hizmetlerinin ve işçi ödünç vermede işe aracılık ve işe yerleştirme faaliyetlerinin gözden geçirilmesini (revizyonunu) öngörmektedir. Yasada belirtilen hedefler

ve kriterlerden bazıları şunlardır; (1) Emek arz ve talebinin buluşma sürecindeki prosedürlerin basitleştirilmesi; (2) Kamu istihdam hizmetlerinin modernizasyonu ve rasyonalizasyonu; (3) Özel ve resmi istihdam büroları arasındaki koordinasyonun teşvik edilmesi; (4) Devletin idari işlevlerin yeniden tanımlanması; (5) Bu yasa ile doğrudan ya da dolaylı olarak uyumsuz olan tüm yasal düzenlemelerin yürürlükten kaldırılması. Bu bağlamda 276/2003 sayılı yasanın 85. maddesi uyarınca, işe aracılık ve işe yerleştirmenin önündeki temel engelleri oluşturan 264/1949 ve 1369/1960 sayılı yasalar da yürürlükten kaldırılmıştır.

276/2003 sayılı KHK'nin 17 maddeden oluşan ve "emek piyasasının organizasyonu ve düzenlenmesi" başlıklı ikinci bölümü ise, aşağıdaki hususları düzenlemektedir; özel istihdam bürolarının tanımı ve sınıflandırılması, izin/yetki prosedürü, izin yenilenmesi, izin verilmesi için aranılan hukuki ve finansal şartlar ile iş ve işçi bulma aracılığına yetkili diğer kuruluşlar.

276/2003 sayılı KHK, özel istihdam bürolarını genel olarak 5 sınıfa ayırmıştır. Buna göre iş ve işçi bulma aracılığı yapacak özel kuruluşlar; (1) Belirli süreli iş sözleşmesi ile işçi (ödünç) veren bürolar; (2) Belirsiz süreli iş sözleşmesi ile işçi (ödünç) veren bürolar (personel kiralama büroları); (3) İş aracılığı büroları; (4) Personel bulma ve seçme büroları; (5) Profesyonel olarak işgörenlerin yeniden işe yerleştirilmesine destek olan bürolar (*outsourcing büroları*) olarak sınıflandırılmıştır. Görüldüğü üzere, Aralık 2000 tarihinde 388 sayılı bütçe yasasının 117. maddesi ile yapılan değişiklikler, 276/2003 sayılı yasaya genişletilerek yansıtılmıştır.

KHK'nin 3. maddesinin 2. fıkrasında emek piyasasının düzenlenmesine ilişkin hükümlerinin amacı; a) yasada sayılan özel istihdam bürolarının her türü için tek bir ruhsat şeklinin belirlenmesi; b) a bendinde sayılan faaliyetlerin desteklenmesi de dahil olmak üzere, yerel sistemler çerçevesinde özel veya kamu istihdam bürolarına yönelik bölge akreditasyon rejiminin belirlenmesi için gerekli genel ilkelerin tespit edilmesi; c) emek piyasasının daha iyi işlemesi için, özel veya kamu kuruluşları arasında ilişki ve koordinasyon şekillerinin belirlenmesi; d) daimi bir iş borsasının oluşturulması amacıyla yönlendirici ilke ve ölçütlerin belirlenmesi; e) emek piyasasına ilişkin bu

yeni düzenlemeye aykırı bütün hükümlerin kaldırılması ve yeni bir yaptırım sisteminin oluşturulmasıdır.

KHK'nin 4. maddesinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde, yasada sayılan istihdam hizmetlerini sunacak kamu veya özel büroları bir listesinin oluşturulması öngörülmüştür. Böylece ilk defa, kamu ve özel istihdam büroları için tek bir yetki ve akreditasyon sistemi oluşturulmuştur. Bu listeye kayıt olan büroların KHK'nin 5. maddesinde yer alan finansal ve hukuki şartları yerine getirmeleri durumunda öncelikle 2 yıl süre ile geçici olarak çalışma izni verilmesi, daha sonra büronun talebi üzerine Bakanlık tarafından, yürütülen faaliyetin düzgün olması halinde, süresiz izin verilmesi düzenlenmiştir.

Diğer taraftan 276/2003 sayılı KHK ile birlikte, işe aracılık faaliyetinde bulunmaya yetkili kişilerin sayıca arttığı görülmektedir. Yeni düzenlemeye göre; üniversiteler ve fonları, ticaret odaları, liseler, ulusal düzeydeki toplu iş sözleşmelerinin tarafı olan işçi ve işveren örgütleri de, ilk defa, iş ve işçi bulmaya aracılık yetkisi alabileceklerdir (Casotti-Gheido;2003;42-43). 276/2003 sayılı KHK'nin 6. maddesinde devlet üniversitelerinin ve belirli koşullarla özel üniversitelerinin (1.fıkra), belediye, devlet liseleri ve ticaret odalarının (2.fıkra); belirli koşullarla derneklerin, temsil gücü en yüksek işçi ve işveren sendikaları tarafından oluşturulan ve "çift taraflı yapı" olarak adlandırılan kurumların ve ulusal toplu iş sözleşmesinin tarafı olan işçi ve işveren sendikalarının(3.fıkra) işe aracılık faaliyetini yürütebilecekleri öngörülmektedir.

276/2003 sayılı KHK ile getirilen bir diğer yenilik ise, ulusal boyutta sürekli bir iş borsasının kurulmasıdır. KHK'nin 2nci maddesinde ulusal iş borsası "AB yönergelerine uygun olarak vatandaşların, işçilerin, işsizlerin, iş arayanların, yetkili veya akredite edilmiş kişilerin ve işverenlerin serbest bir şekilde buluşmaya karar verdikleri ve hizmetlerin serbest bir şekilde seçildiği, emek piyasasının şeffaflık ve etkinliğini arttırmaya yönelik olarak emek arz ve talebinin bulunduğu açık bir sistem" olarak tanımlanmıştır. KHK'nin 15. maddesinde düzenlenen ilke ve kriterler gereği eyalet birimleri ağına dayanan ve emek arz ve talebini buluşturan şeffaf ve açık bir sistemden ibaret bir Daimi Ulusal İş Borsası kurulması öngörülmektedir. Bu sistem, yetki almış veya akredite edilmiş özel veya kamu kuruluşları ile

doğrudan doğruya işçiler ve işletmeler tarafından amaca yönelik olarak sisteme dahil edilen verilerle beslenir. (madde 15/2.fıkra) Yetki almış veya akredite edilmiş özel veya kamu kuruluşları, işçiler ve işletmelerden yer ve zamanla ilgili olarak verilen talimatlar çerçevesinde elde ettikleri bütün verileri Daimi Ulusal İş Borsası'na iletmek zorundadır. (madde 15/3.fıkra) 16. madde uyarınca; söz konusu borsa Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından organize edilecek ve gerekli teknik birimler Bakanlık bünyesinde oluşturulacaktır.

Daimi Ulusal İş Borsası'na genel olarak bakıldığında, bu yolla emek piyasasında yer almak isteyen işçiler ve işverenler ile istihdam bürolarına ilişkin bir veri sisteminin oluşturulması ve ülke veya eyalet düzeyinde açık işler ile çalışmaya istekli işçilerin belirlenmesinin amaçlandığı görülmektedir. Bu düzenleme bir yandan nitelikli ve eğitilmiş işgücü ihtiyacı olan işverenlerin taleplerinin karşılanmasını diğer taraftan da işgücünün kayıt altına alınmasını kolaylaştıracaktır (Başterzi;2005;43).

B. Türkiye'de İstihdam Hizmetlerinin Gelişimi ve Mevcut Durum

1. Tarihsel Süreç

Türk İş Hukukunda iş ve işçi bulmaya aracılık hizmetlerinin resmi kurumlarca yürütülmesi ile ilgili yasal düzenleme çalışmaları ilk defa 1930'larda devlet öncülüğünde sanayileşme programlarının uygulanması ile alınmıştır. 1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı İş Kanunu'nda gerek kamu gerekse özel sektör işverenlerinin işgücü ihtiyaçları dikkate alınarak resmi istihdam kurumu oluşturulması ile ilgili hükümlere (m.63-70) yer verilmiştir. Bu yasanın kabulüne kadar geçen sürede iş aracılığının hiçbir denetim olmaksızın serbestçe yapıldığı görülmüştür (Sayın;2002;203).

3008 sayılı İş Kanunu'nda mevcut aracılardan kademeli olarak kapatılmaları (m.65/b bendi); yasada faaliyetini sürdürmelerine izin verilenlerin ise denetim altına alınmaları (m.68/1.f); iş aracılığının devlet tarafından bir kamu hizmeti olarak yapılması (m.63/1.f) ve bu faaliyetten ücret alınmaması (m.64/1.f); kazanç amacı güden özel büroların yasaklanması (m.65/a bendi) öngörülmüştür. 3008 sayılı İş Kanunu uyarınca söz konusu resmi istihdam kurumunun 3 yıl içinde

faaliyete geçmesi gerekmektedir. Ancak bu süre içinde gerekli kanun çıkarılamamış; bu sırada II.Dünya Savaşı'nın başlamasıyla öngörülen süre aşılmış ve resmi istihdam kurumu hakkındaki kanun ancak 1946 yılında çıkarılabilmıştır (Sayın;2002;208).

Dolayısıyla Türkiye'de, emek piyasasının düzenlenmesi ile ilgili faaliyetler 21 Ocak 1946 tarih ve 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumunun Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Yasa ile kurulan ve ülke çapında teşkilatlanan Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Dikkat çekici olan husus, Türkiye'de Resmi İstihdam Kurumu ile ilgili Kanununun ILO'nun 1948 tarihli "İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması" hakkında 88 sayılı sözleşmesi imzalanmadan önce çıkarılmış olmasıdır (Alper;2003). Kurum 1946 yılından itibaren, özellikle 1960'lı yıllardan 1980'li yılların sonuna kadar, Avrupa ve diğer gelişmiş ülkelere işgücü göndermede önemli görevler üstlenmiş; kamu kesiminde işe yerleştirme hizmetlerini yürütmüş; özellikle özürülülerin, eski hükümlülerin ve göçmenlerin bir meslek edinmeleri ve işe yerleştirilmelerinde çalışmalar yürütmüştür. (Fırat Yöney; 2003)

Türkiye, 4837 sayılı yasa ile birlikte emek piyasasının düzenlenmesinde mutlak tekeli bir uygulamayı benimsemesine karşılık zaman içinde ihtiyaçlar doğrultusunda bazı esneklikler de getirilmiştir. Nitekim 3008 sayılı İş Kanunu'nun 1971 tarihli 1475 sayılı yeni İş Kanunu ile yürürlükten kaldırılması ile birlikte istihdam hizmetlerini düzenleyen söz konusu hükümler gözden geçirilerek 1475 sayılı Kanun'a aktarılmıştır. 1475 sayılı İş Kanunu da işe aracılıkta katı bir kamu tekeli esasını benimsenmesine rağmen buna iki istisna hüküm getirmektedir (Sayın;2002;214-215). Bunlardan ilki; ücretli kuruluşların tarım kesimindeki faaliyetlerine resmi istihdam kurumu tarafından gerektiğinde izin verilebilmesidir (m.85/2.f). İkinci istisna ise; hizmet karşılığı başvuranlardan herhangi bir ücret alınmaması şartıyla, işverenlerin ülke dışında sürdürecekleri işler ve faaliyetler için işçi almalarına izin verilebilmesidir (m.85/3.f).

1973 tarihli "İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumu'na Bildirmeleri" hakkındaki tüzükte ise; kamu kesimi işverenlerine işçi ihtiyaçlarını, bazı istisnalar dışında, Kurum aracılığıyla karşılamak zorunluluğu getirilmiş iken özel sektör işverenlerinin işçi ihtiyacını Kurum aracılığıyla olduğu kadar kendilerinin de doğrudan

karşılayabilecekleri öngörülmüştür. Dolayısıyla, bu dönemde, özel sektör işverenlerinin Kurum dışında doğrudan doğruya veya bir kimsenin kendisine iş temini için bizzat faaliyet göstermesi yasaklanmıştır. Söz konusu yasak bu yolda "aracılık" yapılması ve "kazanç temin edilmesi"dir (Tisk;2000). Halbuki İtalyan mevzuatında 264/1949 sayılı yasanın yürürlükte olduğu ve kamu tekelinin en katı olduğu dönemde işverenlerin işçi ihtiyaçlarını doğrudan doğruya karşılamaları istisnai durumlarda söz konusu olabilmekte ve işverenler mutlaka Kuruma başvurarak ihtiyaçları olan işçi sayısını; kategorisini ve niteliklerini bildirmek ve Kurumun gönderdiği işçiyi işe almakla yükümlüdürler. Dolayısıyla, İtalyan mevzuatından farklı olarak, Türk mevzuatında Kurum aracılığıyla işe yerleştirme sadece kamu işverenleri için geçerli olmuştur.

Türkiye'de işe aracılık ve işe yerleştirme hizmetlerinde mutlak kamu tekelinin varlığı, İtalya ile büyük bir benzerlik göstermektedir. Nitekim Türkiye'de de uzun yıllar, istihdam hizmetlerinde kamu tekeli devam etmiş olmasına rağmen, bazı özel işletmeler farklı adlar altında bu hizmetleri yürütmeye devam etmişlerdir. Ancak Türkiye, İtalya'dan farklı olarak, ILO 96 sayılı sözleşmenin III. bölümünü onaylayarak, özel istihdam bürolarının devletin denetimi altında faaliyet gösterebileceğini yani, bu büroların bir düzene bağlanabileceğini kabul etmiştir. Bununla birlikte kamu tekeli, 2000 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun teşkilat kanunu değiştiren 617 sayılı KHK'nin yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir. 2003 yılında ise, 4857 sayılı İş Kanunu ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu (İşkur) yasası çıkarıldığında kamu tekeli resmen sona ermiştir.

2. Türkiye İş Kurumu Yasası ve Getirilen Yenilikler

1946 yılından 617 sayılı KHK ile Türkiye İş Kurumu'nun oluşturulduğu 2000 yılına kadar geçen 54 yıl süreyle Türk emek piyasasının düzenlenmesi ile ilgili tek kurum olarak faaliyet gösteren İş ve İşçi Bulma Kurumu zamanla emek piyasasının değişen yapısının ihtiyaçlarına gerek teşkilat yapısı, gerek sunduğu hizmetler, gerekse kapsam açısından cevap veremez hale gelmiş ve istihdamı geliştirecek, işsizlikle mücadelede etkin hizmet verebilecek şekilde yeniden yapılandırılması gerekli olmuştur (Fırat;2003). Kurumun emek piyasasını düzenleyici fonksiyonlarının kaybına yol açan sebeplerden bir

çoğu kendi iç yapısı ile ilgili teşkilatlanma, personel, mali imkanlar gibi sorunlardan kaynaklanmıştır (Fırat;1997;162-177).

Yukarıda bahsedilen nedenlerin yanı sıra, 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun ile yürürlüğe giren işsizlik sigortasının etkin bir şekilde yürütülmesi ihtiyacı, Kurumun yeniden yapılandırılması çalışmalarını hızlandırmış ve 4 Ekim 2000 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 617 sayılı KHK ile Kurum Türkiye İş Kurumu adını alarak yeniden yapılandırılmıştır.

Ancak 617 sayılı KHK'nin gerekçesini oluşturan 4588 sayılı yetki yasasının Anayasa Mahkemesi tarafından iptalinden sonra, 617 sayılı KHK ile ilgili iptal davası açılmış ve Anayasa Mahkemesi 8 Kasım 2000 tarih ve 24224 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2000/36 sayılı kararı ile Türkiye İş Kurumunun kurulmasına imkan veren 617 sayılı KHK'yi iptal etmiştir. Mahkeme, bu iptalin doğuracağı hukuki boşluğun TBMM tarafından giderilmesi için iptal kararının yürürlük tarihini kararın Resmi Gazete'de yayınlanmasından 9 ay sonrası için belirlemiştir (Alper;2003). Ancak belirlenen süre içinde gerekli düzenlemeler yapılamamış ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ancak 5 Temmuz 2003 tarih ve 25159 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

4904 sayılı yasa ile istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere Türkiye İş Kurumu kurulmuştur. Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idarî ve malî bakımdan özerk bir kamu kuruluşudur. (madde 1)

Yasanın 3üncü maddesinde Türkiye İş Kurumu'nun kısaca ulusal istihdam politikası ve istihdamın artırılması ile ilgili görevleri; işsizlik sigortası ile ilgili görevler; işgücü piyasası verileri ile ilgili görevleri; iş ve meslek analizleri ve mesleki eğitim dahil işgücünün istihdam edilebilirliğine dair tüm görevleri; yurt içi ve yurt dışında işe yerleştirme ile ilgili görevleri; özel istihdam bürolarına ilişkin görevleri; AB ve uluslararası kuruluşlar ile anlaşmalar düzeyinde görevleri bulunmaktadır. Yasada ayrıca Kurumu oluşturan organların; genel kurul, yönetim kurulu, genel müdürlük ve il istihdam kurulları, görev

yetkileri düzenlenmiştir. Ancak bu yasanın en büyük özelliği özel istihdam bürolarını ayrıntılı olarak düzenlemiş olmasıdır.

4904 sayılı yasanın ikinci kısmında özel istihdam büroları ile ilgili düzenlemelere göre; İşkur yanında, gerçek ve tüzel kişiler tarafından kurulacak özel istihdam büroları da iş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık etme görevini yerine getirebileceklerdir. (madde 17) Dolayısıyla özel istihdam büroları, yasa gereği İşkur'dan izin almak şartıyla, kamu kurum ve kuruluşları dışında, iş ve işçi bulma faaliyetinde bulunabilirler ve İşkur'a onaylatmak şartıyla yurtdışı iş sözleşmeleri yapabileceklerdir.

Ayrıca 17. madde uyarınca, özel istihdam bürolarının, iş ve işçi bulma faaliyetlerini gerçekleştirebilecek ölçüde yönetim, nitelikli uzman personel, teknik donanım ve uygun bir işyerine sahip olmaları, iş ve işçi bulma aracılığı izni için on milyar lira tutarında kat'î ve süresiz banka teminat mektubu ile istenilen diğer bilgi ve belgeleri Kuruma vermeleri, masraf karşılığı ödemeleri gerekmektedir. Bu bürolara verilecek faaliyet izni 3 yıl olup bu süre yine Kurum tarafından üçer yıllık sürelerle yenilenebilecektir.

Söz konusu yasanın 19. maddesinde ise, özel istihdam bürolarının yükümlülükleri düzenlenmiştir. Buna göre; özel istihdam büroları; iş arayanlardan hangi adla olursa olsun menfaat sağlayamaz ve ücret alamayacaklar; işe yerleştirme faaliyeti karşılığı ücret sadece işverenden alınabilecektir. Ancak, yasa koyucu bu hükme bir istisna getirerek özel istihdam büroları ile ilgili yönetmelikte belirlenen meslekler ve üst düzey yöneticiler için işe yerleştirilenlerden ücret alınmasına izin vermiştir. 19 Şubat 2004 tarihinde 25378 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Özel İstihdam Bürolar Yönetmeliği'nin 15. maddesi uyarınca iş arayanlardan; profesyonel sporcu, teknik direktör, antrenör, manken, fotomodel ve sanatçı meslek guruplarında yer alanlar ile genel müdür veya bu görevlere eş ya da daha üst düzey yöneticilerden ücret alınabilir. Diğer taraftan 19uncu maddede özel istihdam bürolarının kanuna aykırı olarak yaptıkları anlaşmaların geçersiz olduğu hükme bağlanmıştır. Şöyle ki; özel istihdam büroları sigortasız ve sendikasız veya asgari ücretin altında çalışmaya olanak veren anlaşmalar yapamazlar, bu yönde bir anlaşma yapılsa bile hukuken geçersizdir. Yasa, ayrıca, özel istihdam büroları ile ilgili

hükümlere aykırılık durumunda 250 milyon ile 1 milyar lira arasında idari para cezası da öngörmekte olup para cezalarının her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için tespit ve ilân edilen yeniden değerlendirme oranında her yıl artırılarak uygulanacağını da hükme bağlamıştır.(madde 20)

Sonuç

İtalya'daki tarihsel sürece bakıldığında İtalyan Emek Piyasası'nda ister resmi istihdam hizmetleri isterse, özel istihdam hizmetleri sürekli bir değişime ve gelişmeye uğramış olduğu ve bu husustaki yasal düzenlemelerin belirli aralıklarla reforma tabi tutulmuş olduğu görülmektedir. Halbuki Türk Emek Piyasası'nda, herhangi bir gelişme veya değişim söz konusu olmamış; emek piyasası ile ilgili düzenlemeler yani, 1971 tarih ve 1475 sayılı İş Kanunu yaklaşık 32 yıl, 1946 tarih ve 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumunun Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Yasa ise, yaklaşık 57 yıl yürürlükte kalmış ve büyük bir değişikliğe uğramamıştır. Bununla birlikte, her iki ülke mevzuatında bulunan en önemli ortak nokta, uzun yıllar boyunca işe yerleştirme ve işe aracılık hizmetlerinde katı bir kamu tekeli ilkesinin devam etmiş olmasıdır.

Diğer taraftan İtalyan mevzuatında incelenen 469/1997 sayılı KHK'de, emek piyasası yönetiminin etkinliğinin iyileştirilmesi amacıyla aynı alanda eş zamanlı olarak birlikte çalışması gereken özel istihdam kurumları ile yeniden yapılandırılacak resmi istihdam kurumlarının birlikte var olmaları esasına dayanan bir emek piyasası modeli öngörülmektedir. Söz konusu model ILO'nun önerdiği "ortak emek piyasası modeli" olup, özel ve resmi istihdam kurumlarının birbirini tamamlayarak ortak bir yönetim anlayışı ile hareket etmelerini gerektirir. Bu model "aktif birlikte yaşama modeli" olarak da tanımlanabilir (Sayın;2002;272). Benzer bir emek piyasası modeli, 4904 sayılı İşkur Yasası'nda da hedeflenmiş olup, yeni yapılandırılan resmi istihdam kurumunun görev alanı genişletilerek aktif işgücü politikalarının yanı sıra pasif işgücü programlarını ağırlıklı olarak uygulayacak bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır (Sayın;2002;283).

İtalyan mevzuatında, özellikle 2003 yılında yapılan değişikliklerle getirilen yeni düzenlemeler, kanımca, Türkiye için bir model teşkil

edebilir. Özellikle istihdamı ve kayıtlı işgücünü arttırıcı bir önlem olarak işgücü verilerine her zaman kolaylıkla ulaşılmasına olanak sağlayan bir iş borsası kurulabilir (Başterzi;2005;43).Diğer taraftan İtalyan Emek Piyasası'nda uzun yıllardır işleyen, temsil gücü en yüksek işçi ve işveren sendikaları tarafından pariter temsile dayalı "çift taraflı yapı"ların kurulması teşvik edilerek bu yapıların, İtalyan mevzuatında olduğu gibi, işe aracılık faaliyetini yürütmeye yetkili kılınması sosyal tarafların esneklik ve özel istihdam büroları ile ilgili kaygılarına son verebilecektir. Son olarak, İtalyan mevzuatında olduğu gibi, işe aracılık faaliyetini yürütmeye yetkili kuruluşların mevzuatta açıkça sınıflandırılması özel istihdam bürosu faaliyeti yürütmekle birlikte halen lisans almadan danışmalık hizmetleri adı altında faaliyet gösteren işletmelerin kayıt altına alınmasını da sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Akyiğit, E.: *İş Hukuku Açısından Ödünç İş İlişkisi*, Kamu- İş, Ankara, 1995.
- Alper, Y.: "İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan Türkiye İş Kurumu'na", *İşgüç Dergisi*, cilt 5, sayı 2, 2003, (çevirimiçi) <http://www.isguc.org>.
- Başterzi, F.: "Özel İstihdam Büroları ve İtalya Örneği", *İşveren*, cilt 43, sayı 12, Eylül 2005, ss.39-43.
- Bertuccio, R.: "La Nuova Disciplina del Mercato del Lavoro", *DPL*, n.6, 1998, pp. 337-345.
- Brighi, P. : *Il Lavoro Temporaneo*, Roma, Edizioni CierRe, 2001.
- Carinci F. (ed.): "Il nuovo Collocamento", *DPL* (ek), n.11, 1998.
- Casotti, A., M.R. Gheido: *Riforma del Mercato del Lavoro*, Milano, IPSOA, 2003.
- Corte di giustizia CE: "Attività di Collocamento: Illegittimità del Monopolio Pubblico", *DPL*, n.1, 1998, pp. 67 – 70.
- De Michelis, G.: *Il Piano del Lavoro*, Laterza, 1986.
- D'Eufemia, G.: *Diritto del Lavoro*, Morano, 1969.
- "Faşizm": *Axis2000-Büyük Ansiklopedi*, C:IV, Milliyet/Hachette, 1999, ss.346-347.
- Filadoro, C.: *Il lavoro Interinale*, il Sole 24 Ore, Milano, 2001.
- Fili, V.: "Non solo Attività di Mediazione per le Agenzie Private nella Finanziaria 2001", *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, n.5, 2001, pp.417-426.
- Fiorillo, F., " Divieto di Intermediazione nelle Prestazioni di Lavoro", *DPL* (ek), n.42, 2000.
- Fırat Yöney, Z.: "İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan İŞKUR'a İşe Yerleştirme Hizmetleri", *İşgüç Dergisi*, Cilt 5, Sayı 2, 2003, (çevirimiçi) <http://www.isguc.org>.
- Fırat Yöney, Z.: "İstihdam Politikalarının Oluşturulmasında İş ve İşçi Bulma Kurumunun Etkinliği", (yayınlanmamış doktora tezi), Uludağ Üniversitesi, Bursa, 1997.
- Ghirotti, M.: "Agenzie Private e Servizi per L'impiego", *DPL*, n.12, 2002, pp. 791-793.
- ILO: "Il Ruolo delle Agenzie per l'impiego nel Funzionamento dei Mercati del Lavoro: Rapporto no.6 dell'UIL", çev. Olivia Bonardi, RIDL, 1994/III, pp. 183 – 262.
- ILO: "Convenzioni dell'OIL Ratificate dall'Italia", Ufficio di Roma, (Çevirimiçi) http://www.ilo.org/public/italian/region/eurpro/rome/standards/ratif_ita.htm (Erişim Tarihi: 11.10.2005)
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali- Direzione Generale per L'impiego: Circolare no.57/2001, 24 Maggio 2001.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: *La riforma Biagi: i Servizi e i Centri per l'Impiego*, Roma, Agosto 2004.
- Miscione, M.: " Il lavoro Interinale fra Contratto di Lavoro e Contratto di Fornitura", *DPL*, n. 30, 1997, pp. 2071 – 2089.
- Montemano, A.: "Prosegue La Riforma Del Collocamento", (Çevirimiçi) <http://www.api->

colf.it/federcolf%20archivio/prosegue_la_riforma_del_collocam.htm (Erişim Tarihi: 14.10.2005)

- Nicolini, G.: *Manuale di Diritto del Lavoro*, Giuffrè ed., 2000.
- Papaleoni, M.: " La Riforma del Mercato del Lavoro", *Mass. Giur. Lav.*, 1998, pp. 343 - 355.
- Rausei, P.: "Lavoro Interinale e Appalto di Manodopera", *DPL*(inserto), n. 47, 2002.
- Ricci, G. : " Il caso Job Center II", *DRI*, n.2., 1998, pp. 145-159.
- Sayın, A.K.: *Emek Piyasasında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları*, Ankara, Türkiye İş Kurumu, no 324, 2002.
- Scarpelli, F.: " L'ipotesi del lavoro ;Intermittente Tramite Agenzia nell'Ordinamento Giuridico Italiano", *DRI*, n.1, 1992, pp. 97 – 107.
- Sordini, M.: "Questo il Nuovo Collocamento", *Rassegna Sindacale Giovani*, n.17, 1-7 Maggio 2003, pp. 73-76.
- Tiraboschi, M.: *Lavoro Temporaneo e Somministrazione di Manodopera*, Torino, G.Giappichelli, 1999.
- Tiraboschi, M.: "L'intermediazione Privata : Un Mercato Ancora Poco Trasparente", *DPL*, n.9, 2000, pp. 657 – 664.
- Tisk: "Türkiye'de İş Ve İşçi Bulma Hizmetlerinin Çağdaş Bir Yapıya Kavuşturulması ve Özel İstihdam Büroları", *İşveren Dergisi*, Nisan 2000, (Çevirimiçi) http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=68&id=5.
- Treu, T.: "Italy", *International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relations*, vol. 6, Kluwer, 1985.
- Vallebona, A.: *Breviario di Diritto del Lavoro*, Torino, G.Giappichelli, 2001.
- Varesi, P.A.: " La Nuova Disciplina del Mercato del Lavoro: Riordino dell'Intervento Pubblico e Ruolo dei Privati", *DRI*, n.2, 1998, pp. 135-144.