



Wood, E.M. (2001) "İlişki ve Süreç Olarak Sınıf", *Praksis*, 1, 92-119

Wood, E.M. (2011) *Sınıftan Kaçış; Yeni Hakiki Sosyalizm*, İstanbul: Yordam Kitap.

World Bank (2002) *World Development Indicators 2002*, Washigton D.C.,

Yetiş, M. (2014) "Hegemonya", *Siyaset Bilimi: Kavramlar, İdeolojiler, Disiplinler Arası İlişkiler* (der. G. Atılgan ve A. Aytekin), İstanbul: Yordam Kitap.



Forum

Avrupa Birliği'nde Kiralık İşçilik ve Özel İstihdam Büroları

Seyhan ERDOĞDU*

Günümüzde Türkiye de dahil olmak üzere dünyanın tüm ülkelerinde kiralık işçilik yaygınlaşmaktadır. Bu yazıda Avrupa Birliği(AB)'nde kiralık işçilik uygulamalarının incelenmesi amaçlanmıştır.¹ AB ülkelerinde kiralık işçilik uygulamalarını incelerken, bir yandan AB mevzuatını diğer yandan ise Avrupa ülkelerinin birbirlerinden oldukça farklı uygulamalarını birlikte değerlendirmek gerekiyor.

Çalışmada öncelikle kiralık işçiliğin küresel olarak düzenlenmesi süreci ele alınacaktır. İkinci bölümde kiralık işçiliğin yaygınlaşmasının ardındaki nedenlere ışık tutulacaktır. Ardından AB'de kiralık işçilerin genel özellikleri serimlenecektir. Son bölümde ise, AB'deki kiralık işçiliğin genel yasal çerçevesi değerlendirilecektir.

Kiralık İşçiliğin Küresel Düzenlenmesi: CIETT'den WEB'e

1950'lerde ABD'de başlayan ve günümüzde AB ülkeleri dahil tüm dünyada yaygınlaşan özel istihdam büroları yoluyla işçi kiralamada temel yaklaşım şöyle özetlenebilir: "Mümkün olan en düşük işgücü maliyetleriyle, en düşük ücretlerle, en az sosyal haklarla ve sendikasız işçi çalıştırmak isteyen işverenlere işçi kiralamak" 1950'lerden bu yana kiralık işçilikte temel yaklaşım değişmemekle birlikte sektörün büyük bir dönüşüm geçirdiği söylenebilir. Günümüzde özel istihdam büroları ve işçi kiralama, küresel çapta bir iş alanı haline dönüşmüştür. Özel istihdam büroları, uluslararası ölçekte ilk kez 1967 yılında Paris'te kurulan Özel İstihdam Hizmetleri Uluslararası Konfederasyonunun (CIETT) çatısı altında örgütlenmişlerdi. CIETT'in önemli bir kuruluş amacı, ILO'nun iş ve işçi bulma hizmetlerinde kamusalılığı koruyan politikasını değerştirmekti. ILO'nun 1933 tarih ve 34 sayılı "Ücretli İstihdam Büroları Hakkında Sözleşmesi", kazanç elde etme amacı ile faaliyet gösteren özel istihdam şirketlerinin kapatılmasını öngörmüştü. 1948 tarih ve 88 sayılı "İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Sözleşmesi" ile de bu hizmetlerin kamu eliyle parasız olarak sunulması öngörüldü. 1949 yılında kabul edilen 96 sayılı "Ücretli İstihdam Büroları Sözleşmesi" ile ILO'nun yaklaşımı yumuşatıldı ve ücretli istihdam bürolarının kaldırılıp kaldırılmaması konusunda üye ülkelere seçim hakkı tanındı. 1990'lı yıllar tüm dünyada, neoliberal politikalara

* Prof. Dr., Akademisyen, seyhan.erdogdu@politics.ankara.edu.tr

1 Bu yazı, Türkiye Barolar Birliği Emek Komisyonu tarafından 24 Şubat 2017 tarihinde düzenlenen "Özel İstihdam Büroları ve Zorunlu Bireysel Emeklilik" adlı Konferansta sunduğum "AB'de Kiralık İşçilik ve Özel İstihdam Büroları" adlı tebliğe dayanmaktadır.



paralel olarak işgücü piyasalarında geçici çalışma biçimlerinin hızla yaygınlaştığı ve özel istihdam bürolarının işçi kiralamadaki rollerinin güçlendiği yıllar oldu. 1997 yılında kabul edilen **181 sayılı ILO sözleşmesi** ile “özel istihdam bürolarının işgücü piyasasının iyi işleyişinde olumlu bir rol oynayabileceği” kabul edildi; bu şirketlerin gerek yerel gerek küresel düzlemde işçi kiralamaya ilişkin faaliyetleri de açıkça tanımlandı ve düzenlendi.

CIETT, AB ülkelerinde kiralık işçiliğe ilişkin düzenlemelerin liberalleşmesi için Avrupa Komisyonu nezdinde de yoğun bir çaba sarf etti. İspanya (1994), İtalya (1997 ve Biaggi değişikliği 2003), Almanya (1992-1997, 2004 Hartz reformları), Finlandiya (1993), İsveç (1993), Hollanda (1998 ve 2003) ve Yunanistan (1999) bu doğrultuda düzenlemeler yaptılar. 2005 yılında CIETT'in Avrupa Bölgesel Örgütü olan EUROCIETT kuruldu. 2008 yılında da AB, CIETT'in uzun süredir beklediği, kiralık işçiliği AB ölçeğinde düzenleyen “Aracılar Vasıtasıyla Geçici Çalışma” Direktifini kabul etti.

2005 yılında sekreteryasını Belçika'ya taşıyan CIETT, 2016 yılında adını Dünya İstihdam Konfederasyonu (WEC) olarak değiştirdi. Bugün WEC, farklı ülkelerden 260.000 özel istihdam şirketini temsil eden 50 ulusal federasyonun ve ayrıca 8 çokuluslu özel istihdam şirketinin üye olduğu küresel bir çatı örgütüdür. Afrika/Yakın Doğu, Kuzey Asya, Güney Asya, Kuzey Amerika, Güney Amerika ve Avrupa olarak 6 bölgesel ofise sahip olan WEC'e üye şirketlerde, 1 milyon 500 bin personel istihdam ediliyor. CIETT'e şirket kimliğiyle üye olma hakkını taşıyan 8 çokuluslu özel istihdam şirketi, Adecco, GI Group, Kelly Services, Manpower Group, Randstad, Recruit, Trenkwalder ve USG People'dir. Bu şirketler, dünyadaki kiralık işçilik sektörünün temel aktörleridir. Örneğin dünyadaki en büyük küresel kiralık işçi şirketlerinden bir tanesi olan Manpower, daha 1999'da kendisini “dünyanın en büyük özel sektör işvereni” olarak tanıtmaktaydı. Çünkü o tarihte tüm dünyada 2,1 milyon işçi, Manpower'ın kiralık işçisi olarak çalışmaktaydı. Manpower şirketi 1948 yılında Amerika'da kurulmuştur, ama daha sonra 1956'da İngiltere'ye, 1957'de Fransa'ya gelmiş ve bugün artık Türkiye dahil dünyanın bütün pazarları Manpower'ın faaliyet alanına dahil olmuştur. 1960 yılında Hollanda'da kurulmuş olan Ranstad ise Hollanda'dan sonra diğer Avrupa ülkelelerine, ABD'ye ve tüm dünyaya yayılmıştır.

2004 yılında İstanbul'da kurulmuş olan Özel İstihdam Büroları Derneği (ÖİBD) 2008 yılında Konfederasyonun Türkiye üyesi olarak kabul edilmiştir. Manpower, Ranstad, Kelly ve Adecco'nun Türkiye'deki şirketleri de ÖİBD'nin üyesidir. Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kiralık işçilikte çokuluslu şirketlerin sektör payının önemli olacağı söylenebilir.

WEC'nin 2017 Yıllık Raporundaki verilere göre 15,6 milyonu ABD'de olmak üzere yaklaşık 43 milyon işçi, özel istihdam şirketleri aracılığıyla kiralanmaktadır. Bu işçilerin yüzde 17'si öğrenci, yüzde 31'i 25 yaşından küçük ve yüzde 44'ü kadındır. Küresel anlamda çalışanlar içinde kiralık işçiliğin oranı yüzde 1,7 iken bu oran



ABD için yüzde 2,2; Japonya için yüzde 2; Avrupa içinse yüzde 1,9'dur.

WEC verilerine göre cirolar hızla yükseliyor; 2015 yolu itibariyle yüzde 8,6'lık bir büyüme sağlamış olan şirketlerin kiralık işçilikten elde ettikleri satış gelirleri 374 milyar Avroya ulaşmış bulunuyor. ABD bunun yüzde 31'ine, İngiltere yüzde 11'ine, Japonya yüzde 10'una sahip. Daha sonra sırasıyla Çin, Almanya, Fransa, Avustralya ve Hollanda geliyor.

Büyük özel istihdam büroları yaklaşık 535 milyon Avro harcama yaparak 4,9 milyon işçiye eğitim veriyor. Bazı Avrupa ülkelerinde eğitim için sağlanan kaynaklar, şirketler ve sendikalar vasıtasıyla kurulmuş olan ikili fonlar tarafından yönetiliyor. Bu fonların bazılarında şirketler katkıda bulunuyor, bazılarında işçi/işveren katkısı birlikte sağlanıyor.

Avrupa'da özel istihdam büroları kamu istihdam örgütleriyle çok yakın işbirliği yapıyorlar. Mesela Belçika'da kamu istihdamı için çıkan ilanların yüzde 66'sını özel istihdam büroları karşılıyor. Hollanda, İngiltere İtalya ve Danimarka'da da benzer bir yapı geçerlidir.

Küresel özel istihdam bürolarının küresel sendikalarla da ilişkileri bulunmaktadır. WEC'nin karşısında "sosyal ortak" olarak dünyadaki hizmet sendikalarının üye olduğu bir işkolu federasyonu olan UNI Global Küresel Sendika Federasyonu var. WEC şirket sosyal sorumluluğu kapsamında bir "davranış ilkeleri" metni benimsemiş bulunuyor. Ayrıca UNI Küresel sendika Federasyonu, Adeco, Kelly Services, Manpower Group, Randstad, Olympia ve USG People ile temel işçi haklarını korumaya yönelik çerçeve anlaşmaları imzalamış durumda. Avrupa düzeyinde EUROWEC'nin kaşısında "sosyal ortak" olarak UNI Avrupa bulunuyor.

Kiralık İşçiliğın Yaygınlaşmasının Ardındaki Nedenler

Bu bölümde, tüm dünyada kiralık işçiliğın yaygınlaşması gerçeğinin arkasındaki nedenlere değinilecektir. Birinci neden, talep yönlü olarak ortaya çıkmaktadır. Enformasyon teknolojilerindeki gelişmelerin desteklediğı esnek üretim sistemlerindeki ve esnek yönetim biçimlerindeki gelişmeler ile bu süreçlerle karşılıklı etkileşim içinde olan esnek çalışma biçimlerindeki gelişme, 1980 sonrasının yani küresel kapitalizmin neoliberal döneminin genel bir özelliğidir. Kiralık işçilik de sayısal esneklik ve ücret esnekliğı sağlayarak işgücü maliyetlerini azaltan bir esnek çalışma biçimi olarak özellikle 1990'lı yıllardan bu yana işveren taleplerine paralel olarak artmaktadır.

İkinci neden ise arz yönlüdür. Gerek yapısal gerek ise konjonktürel işsizliğın arttığı, sosyal hakların daraldığı, gelir eşitsizliklerinin keskinleştiğı ekonomilerde düzenli, daimi iş bulamayan kesimler, düşük gelirli yaşamlara mahkum olan gençler, kadınlar, öğrenciler, emekliler, özel istihdam büroları vasıtasıyla kiralık işçiliğı, çalışma yaşamına girmek ve bir gelir elde edebilmek için bir çıkış yolu olarak görmekte-dirler. Ekonomik olmayan nedenlerle kiralık işçiliğın tercih edilmesinin ise ağırlıklı olmadığı söylenebilir.



Kiralık işçiliğin yaygınlaşmasının üçüncü nedeni ise yeni değerlendirme alanları arayan sermayenin sektöre yönelmesidir. Öyle ki istihdam hizmetlerinde önce kamu tekelinin kaldırılması, daha sonra da sektörün özelleştirilmesi için küresel, bölgesel ve yerel düzeylerde sistemli bir uğraş veren özel istihdam şirketleri, sektörü, küresel bir yatırım alanı olarak adeta kendi sistemli çabalarıyla yaratmışlar ve geliştirmişlerdir. Sadece küresel istihdam şirketleri değil onlarla işbirliği halinde Uluslararası Para Fonu, OECD, işveren örgütleri, AB kurumları gibi küresel güç merkezlerinin de sektörün gelişiminde önemli rolleri olmuştur. Bu örgüt ve kurumlardan gelen baskılar sonucunda Avrupa'da pek çok hükümet 1990'lı yıllarda yasal düzenlemeler yaparak kiralık işçiliği düzenlemek yoluna gitmiştir. 1980'li yıllarda kiralık işçilik Yunanistan, İtalya, İspanya ve İsveç'te yasaktı. 2000'li yıllara geldiğinde bu ülkelerde yasakların kalktığı, kiralık işçiliğin zaten yasal olduğu ülkelerde ise kiralık işçi temini sözleşmelerine konan maksimum süre sınırının gevşetildiği ve sözleşmelerin yinelenebilmesine ilişkin maksimum sayıların artırıldığı gözlemlenmektedir.

AB'de Kiralık İşçilerin Özellikleri

AB'de Geçici Şirket İşi (*Temporary Agency Work-TAW*) olarak adlandırılan kiralık işçilik üzerine çeşitli araştırmalar mevcuttur. Son dönemde bu konuda yapılmış üç önemli araştırma bulunmaktadır: 1. AB Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı (EUROFOUND) tarafından yürütülen 2008 tarihli karşılaştırmalı bir inceleme², 2. UNI Europa ve EUROCIETT tarafından yaptırılan 2015 tarihli bir araştırma,³ 3. Avrupa Parlamentosu tarafından yaptırılan 2013 tarihli bir araştırma.⁴ Bu çalışmalardan elde edilen bulgulara dayanarak AB'nde geçici işçilerin özelliklerine ilişkin önemli tespitler yapılabilir.

AB'de Geçici Şirket İşi kapsamında istihdam edilen kişi sayısı 2,318 -3,370 milyon arasında değişmektedir ve bu kişiler toplam ücretli istihdamın yüzde 1,1-1,6'sını oluşturmaktadırlar. Bu alanda önde gelen ülkeler Almanya, Fransa, Hollanda ve İngiltere'dir. 2008 krizi döneminde sayılarda azalma olmakla birlikte genelde sayısal bir yükseliş eğilimi gözlemlenmektedir. Kiralık işçilik yeni üye ülkelerde oldukça sınırlıdır (örneğin Estonya, Bulgaristan, Litvanya ve Malta'da toplam ücretlilerin yüzde 0,5'i).

2 Bu araştırma, AB'de kiralık işçiliğin, önemli ve çoğu ülkede hızla büyüyen bir sektör olduğunu ortaya koymaktadır. Araştırma ayrıca kiralanan işçilerin nitelikleri ve görev tecrübeleri, görevlendirmelerin sayısı ve süresi, toplu pazarlık biçimleri ve benzeri konularda sektöre ilişkin düzenlemeler açısından önemli ulusal farklılıklar olduğunu da göstermektedir. (https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef0899en.pdf)

3 Bu araştırma, AB'de aracı şirketler vasıtasıyla geçici işçiliği, diğer çalışma biçimleriyle karşılaştıran güncel bulgular sunmaktadır. (http://www.weceurope.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/Social_dialogue/joint_project_2013/Final_report_IDEA_Consult_How_temporary_agency_work_compares_with_other_forms_of_work_.pdf)

4 Bu çalışmada, AB'de özel istihdam şirketlerinin rolü ve faaliyetleri üzerine genel bilgilerin yanı sıra İngiltere, Almanya, Danimarka, Belçika, İtalya ve Polonya'daki ülke uygulamaları anlatılmaktadır ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2013/507459/IPOL-EMPL_ET\(2013\)507459_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2013/507459/IPOL-EMPL_ET(2013)507459_EN.pdf))

Geçici şirket işçilerinin yüzde 61'i erkektir. Toplam ücretli istihdamın yüzde 9'u 15-24 yaş arasındayken kiralık işçilerin yüzde 21,6'sı 15-24 yaş arasındadır. Toplam istihdamın yüzde 21,1'i vasıfsız kategorisine giriyorken, kiralık işçilerde bu oran yüzde 28,1 ile daha yüksektir. Toplam istihdamın yüzde 92,9'u ülke vatandaşlarıyken, kiralık işçilikte bu oran yüzde 84,3'tür. Özetle bazı ülkelerde kadın erkek sayıları yakın olmakla birlikte sektörde istihdamın erkek, genç, vasıf düzeyi düşük bir profil çizdiğini ve göçmen işçilerin oransal olarak daha fazla olduğu belirtilebilir.

Ülkeler arasında farklılıklar olmakla birlikte sektörel dağılım açısından, şirket işçilerinin yarısından fazlası hizmet sektöründeki kullanıcı firmalara (yüzde 56,1) kiralanmaktadır. Bununla birlikte, imalat ve inşaat sektörünün sektörel dağılımda hakim olduğu küçük bir ülke grubu da bulunmaktadır: Örneğin Slovakya'da bu oran yüzde 60,9'a ulaşmakta ve bunu Çek Cumhuriyeti, Fransa, Avusturya ve İtalya takip etmektedir (her biri yaklaşık yüzde 52). Sadece imalat sanayii göz önüne alındığında, Slovakya bu oranın en yüksek olduğu ülkedir (yüzde 58). Slovenya'yı, İtalya (yüzde 48,8), Polonya (yüzde 44,0) ve Macaristan (yüzde 40,9) izlemektedir. Buna karşılık, şirket işçilerinin inşaat sektöründeki oranının en yüksek olduğu ülkeler Romanya (yüzde 19,5), Avusturya (yüzde 18,3), Fransa (yüzde 17,7) ve Çek Cumhuriyeti'dir (yüzde 13,8).

Özel istihdam büroları, iş bulma açısından önemli bir başvuru merkezi rolü oynamaktadır. AB'de işsizlerin ortalama yüzde 22,5'i iş ararken özel istihdam şirketlerine başvurmuşlardır. Bu oran, Hollanda'da yüzde 42'yi bulmaktadır. Tüm AB'de 27.000 özel istihdam şirketi vardır. Bunların yüzde 36'sı Hollanda'da ve İngiltere'de yoğunlaşmış bulunmaktadır. Bu şirketlerdeki personel sayısı da İngiltere'de 136.000 kişi ile Kıbrıs'ta 200 kişi arasında değişmektedir. AB'deki geçici istihdam şirketlerinin satış gelirlerinin toplamı 2010 yılı itibariyle 111 milyar Avrodur. Toplam satış gelirlerinde yüzde 27,8 ile İngiltere başı çekmekte, arkasından Fransa, Almanya ve Hollanda gelmektedir. Bu dört ülkenin toplam satış gelirleri içindeki payı yüzde 51,4'tür.

AB'de Kiralık İşçiliğin Genel Yasal Çerçevesi

AB'ne üye ülkelerde kiralık işçiliğin yasal çerçevesinin belirlenmesinde ilgili ILO Sözleşmelerinin ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'nün hizmet ticaretine ilişkin - AB'nin de uymak zorunda olduğu- kurallarının rolü vardır. ILO sözleşmelerine yukarıda değinmiştik. DTÖ'nün Hizmet Ticaretine İlişkin Genel Anlaşması (GATS), her üye ülkenin, hizmetlerin liberalizasyonu için belirli taahhütlerde bulunmasını öngörmektedir. Özel istihdam büroları tarafından sağlanan hizmetler, «personelin yerleştirilmesi ve tedarik hizmetleri» olarak adlandırılmaktadır. 2006'da AB ve diğer DTÖ üyeleri arasında bu hizmetlerin serbestleştirilmesine ilişkin bir Çerçeve kabul edilmiştir, ancak bu Çerçevenin yürürlüğe girmeden önce tüm AB üyesi ülkelerce onaylanması gerekmektedir.



AB düzeyinde kiralık işçiliğin genel yasal çerçevesi, 19 Kasım 2008 tarih ve 2008/104/EC sayılı *Aracı Vasıtasıyla Geçici İş Direktifi* ile çizilmiştir. Üye ülkelerin 5 Aralık 2011 tarihine kadar Direktifi iç hukuklarına aktarmaları da hükme bağlanmıştır. Direktifin belirtilen amacı, geçici iş vasıtasıyla esnek çalışma modellerinin ve istihdamın artırılması ve geçici işe dair üye ülkeler arasındaki uygulama farklılıklarının önlenmesidir. Direktifin çıkarılma nedenlerinin sayıldığı giriş kısmında, geçici işin hem işverenlerin esneklik gereksinimlerini hem de çalışanların iş ve özel hayatlarını bağdaştırmalarını sağlayacağı belirtilmektedir.

AB, esas itibarıyla liberal bir ekonomik bütünleşme üzerine kurulmuş olan bir birliklerdir. AB'de piyasa inşa eden ekonomik politikaların yanı sıra, bu liberal politikaların tarım, balıkçılık ve bölgeler üzerindeki olumsuz etkilerini hafifletmeye yönelik piyasa düzelter politikalar da geliştirilmiştir. Gene bu liberal entegrasyonun, insanlar, çevre ve çalışanlar üzerindeki olumsuz etkilerini hafifletmeye yönelik sosyal politikalar da benimsenmiştir. 2008 Direktifi de bir yandan istihdam hizmetleri alanında liberal bir ekonomik bütünleşme sağlamaya bir yandan da diğer atipik istihdam biçimlerinde olduğu gibi, ücretlerin azalmasına, çalışma koşullarının kötüleşmesine ve sosyal hakların daralmasına yol açabilecek olan kiralık işçiliğin en kötü etkilerini hafifletmeye yöneliktir. Gerçekten de Direktifte kiralık işçiler için asgari koruma koşullarının iyileştirilmesinin hedeflendiği belirtilirken, üye ülkelerde geçici işçi kiralamaya konulmuş kısıtlama ve yasaklamaların kaldırılması gerektiği de açıkça ifade edilmektedir. Direktife göre kiralık işçilik uygulamaları, geçici çalışanların korunmasına, iş sağlığı ve güvenliği gereklerine, işgücü piyasalarının düzenli işleyişine ve kötüye kullanılmalarının önlenmesine yönelik kısıtlamalar dışında herhangi bir yasaklama veya kısıtlamaya tabi olamayacaktır.

2008 Direktifi önce işçi ve işveren temsilcilerinin ortaklaşa geliştirecekleri bir metin olarak hazırlanmak istendi. Sosyal ortaklar, geçici işi 18 Mart 1999'da imzaladıkları Belirli Süreli İş Çerçeve Sözleşmesine dahil etmemeyi kararlaştırdılar ve geçici iş için benzer bir çerçeve sözleşmesi yapmak istediklerini açıkladılar. Ancak yapılan müzakereler bir sonuç vermedi ve işçi ve işveren temsilcileri, iki yıl sonra 2001'de konu üzerinde anlaşmaya varamadıklarını AB Komisyonuna bildirdiler. Bunun üzerine yaklaşık bir yıl sonra 2002'de Komisyon bir taslak direktif hazırladı. Bu taslak metin uzun müzakerelerden sonra 2008 yılında benimsendi. Direktifin benimsenmesi sürecinde işçi ve işveren taraflarının en çok tartıştıkları konu, kiralık işçilerin, işçi hakları açısından hangi işçi kesimiyle karşılaştırılacağı konusuydu. Direktif, kiralık işçinin, "kullanıcı işletme, o iş için bir kişiyi aracısız kendisi doğrudan istihdam etseydi geçerli olacak çalışma haklarına"na sahip olması gerektiğini hükme bağladı.

Geçici işçi ile geçici iş şirketi arasında belirli süreli veya belirsiz süreli iş sözleşmesi veya iş ilişkisi mevcut olabilir. Geçici işçi ile geçici iş şirketi arasında belirsiz süreli iş sözleşmesinin söz konusu olduğu durumlarda, işçinin ücretinin



görevlendirmeler arasındaki zaman dilimlerinde de geçici iş şirketi tarafından ödeneceği varsayılır. Direktife göre bu durumda ücretler açısından kullanıcı firmanın eşdeğer işler için ödediği ücret seviyeleri geçerli olmayabilecektir. Avrupa sendikaları bu istisnanın uygulamada önemli sorunlar yarattığı görülmüştür. Ülke düzenlemelerinde, kiralık işçinin, geçici iş şirketinin sürekli işçisi olması durumunda başka şirketlerde görevlendirilmediği zaman aralıklarında haftada kaç saat çalışmış sayılacağına dair bir kural yoksa, geçici istihdam bürosunun haftada bir saat, ayda 4 saatlik bir ücret ödeyerek kiralayacağı işçiyi kullanıcı şirketin ücret sisteminin dışına çekme olanağı olacaktır. Kuşkusuz kullanıcı şirketler de böyle bir uygulamayı tercih edeceklerdir.

Direktife göre geçici iş şirketi, geçici çalışanın işverenidir. Bu nedenle, geçici çalışan, işvereni olan şirkette örgütlü bir sendikanın üyesi olabilir ve varsa bürodaki toplu iş sözleşmesinden yararlanabilir. Kullanıcı işletme, geçici istihdam bürosu çalışanın geçici olarak kendi yönetim ve gözetimi altında çalıştıran kuruluştur. Kullanıcı işletme, serbest çalışan bir doktor, avukat veya esnaf olabileceği gibi, kamu kurum veya kuruluşu ya da bir sendika olabilir.

2008 Direktifi geçici görevlendirmelerin süreleri veya işçinin aynı şirkette üst üste hangi sıklıkla görevlendirileceği, geçici iş şirketi ile işçi arasındaki sözleşmenin veya iş ilişkisinin sürekli olması halinde haftalık asgari çalışma süresinin ne olacağı, işçi kiralamanın hangi hallerle sınırlı olduğu konusunda hükümler içermemektedir. Bu konular ulusal mevzuata veya varsa ulusal toplu sözleşmelere bırakılmıştır.

2008 Direktifiyle veya çoğu AB ülkesindeki ulusal düzenlemelerle kıyaslandığında, Türkiye'deki özel istihdam büroları vasıtasıyla geçici işçi kiralamanın daha kısıtlayıcı hükümlere bağlandığı söylenebilir. Sadece Türkiye'de değil, AB ülkelerinde de düzenlemelerin başlangıçta daha kısıtlayıcı hükümler taşıdığını, zaman içerisinde bu kısıtlamaların yumuşatıldığını görüyoruz. Almanya, Avusturya, Fransa gibi ülkelerde, bu modelin bugünkü haline gelinceye kadar farklı aşamalardan geçtiğini ve mevzuata ilişkin tartışmaların sürekli gündemde kaldığını söyleyebiliriz. Örneğin Almanya'da profesyonel geçici iş ilişkisi olarak tanımlanan uygulama, ilk defa 1972 yılında düzenlendiğinde işçinin görevlendirilme süresi 1 ay olarak belirlenmiş ve bu sürenin iki defa uzatılması imkanı tanınmıştı. Daha sonra, 1985 yılında yapılan bir değişiklikle bu sürenin 6 aya, 1997 yılında yapılan yeni bir değişiklikle 12 aya, 2002 yılında 24 aya uzatıldığını ve nihayetinde 2004 yılında bu süre kısıtlamasının tamamen ortadan kaldırıldığını görüyoruz. 2016 yılında benimsenen yeni bir düzenlemeyle geçici şirket işçilerinin kiralama süresi yeniden 18 ayla sınırlanmıştır. Ancak bu süre toplu sözleşmelerle uzatılabilmektedir. Toplu sözleşme dışındaki şirketlerde de işyeri konseyleri aracılığıyla yapılacak bir anlaşma ile bu süre en çok 24 aya kadar uzatılabilmektedir.

Çokuluslu istihdam şirketlerinden gelecek yoğun lobi baskısı altında Türkiye'deki kısıtlamaların gevşetileceğini, sendikaların azalan gücünün yeni deregü-



lasyon girişimlerini durdurmaya yetemeyebileceğini ve Türkiye’de de “permatemps” denilen “daimi geçiciliğin” yaygınlaşacağını düşünebiliriz.

AB’ne üye ülkelerdeki ulusal mevzuata baktığımız zaman, düzenleyici çerçevede ülkeler arasında önemli farklılıklar olduğu gözlemlenmektedir. Bazı ülkelerde İngiltere’de olduğu gibi resmi düzenlemelerin asgaride olduğu piyasa yönelimli bir yapı vardır. Danimarka ve Almanya gibi ülkelerdeki uygulamalarda toplu iş sözleşmelerinin hükümleri ile mevzuat arasında bir denge kurulmuştur. İtalya ve Belçika gibi bazı ülkelerde, geçici şirket işçiliği katı bir biçimde düzenlenmiştir ve yasaların yönlendirdiği bir ortam mevcuttur.

Bugün tüm AB üyesi ülkelerde kiralık işçiliğe ilişkin ulusal bir düzenleyici çerçeve bulunmaktadır. Tarihsel gelişim açısından üç farklı ülke grubundan söz edilebilir. Birinci grup, kiralık işçiliğin ve ilgili düzenleyici çerçevenin 1960’lı yıllarda geliştiği ülkelerdir. Danimarka’da özel istihdam bürolarının denetimi yasası 1968’de kabul edilmiştir. İrlanda (1971), Almanya (1972), Fransa (1972), İngiltere (1973) erken düzenlemelerin yapıldığı ülkelerdir.

İkinci grup, 1980’li ve 1990’lı yıllarda yasal bir çerçeve oluşturan bir dizi AB üyesi devleti kapsamaktadır. Belçika (1976), Avusturya (1988), Portekiz (1989), İsveç (1993), İspanya (1994), Lüksemburg (1994) ve İtalya (1997) bu gruptadır. Bu ülkelerin çoğunun ortak özelliği, bu tip bir istihdamın yasaklanmasını (örneğin Belçika) kaldıran ve kiralık işçiliğe ilişkin kapsamlı bir lisanslama ve izleme çerçevesi, sosyal ve diğer gereklilikler getiren, kiralık işçiliğin kullanılacağı sektörler ve durumları tanımlayan düzenlemeler yaratmış olmalarıdır.

Üçüncü ve en kalabalık ülke grubu, 2000’li yıllarda kiralık işçilikle ilgili düzenlemeler yapan gruptur. 2001 yılında Finlandiya, Macaristan, Yunanistan, Slovakya; 2003 yılında Slovenya, Polonya ve Romanya; 2004 yılında Çek Cumhuriyeti; 2007’de Letonya; 2009’da Estonya konuya ilişkin düzenlemelerini yapmışlardır. Bulgaristan ve Litvanya ise 2008 Direktifinin iç mevzuata aktarılması için belirlenen son tarih olan 2011 yılında düzenlemelerini gerçekleştirmişlerdir.

AB ülkelerindeki kiralık işçi düzenlemelerinde, lisans gerekleri ve koşulları, kiralık işçiliğin yasal olduğu sektörler ve durumlar; sözleşme sürelerine getirilen kısıtlamalar ve sözleşmelerin yinelenme sıklığı açısından farklılıklar mevcuttur.

Çoğu ülkede, geçici istihdam şirketlerinin kurulması için işletme binaları, altyapı veya finansal gereklilikler açısından koşullar koyan lisans, tescil veya benzeri bir onay sistemi bulunmaktadır; Lisans sistemine sahip olmayan yalnızca dört AB üye ülkesi bulunmaktadır: İsveç (2004’te lisans sistemi yerine sosyal ortaklık sistemi getirilmiştir), Hollanda, Finlandiya ve İngiltere. Son üçü 1990’lı yıllarda mevcut lisanslama sistemlerini iptal etmişlerdir. Ancak İngiltere’de midye toplamada kiralık işçi olarak çalıştırılan 21 Çinli işçinin 2004 yılında boğularak ölmesinden sonra tarım, kabuklu deniz hayvanları endüstrisi ve bağlantılı faaliyetler için işçi kiralamada 2004 “Gangmaster (Lisanslama) Yasası” kabul edilmiştir. Hollanda, 1998 yılında geçici iş şirketleri ile ilgili yeni mevzuatını benim-



sedığında bir mali garanti sistemini korumakla birlikte lisans ve yetkilendirme prosedürünü kaldırmış, bunun yerine geçici iş şirketlerinin kendi öz denetim kurallarını ve minimum standartlarını koymaları yoluna gidilmiştir. 2012 tarihinde de Ticaret Siciline geçici iş şirketi olarak kayıt yükümlülüğü getirilmiştir. İsveç'te bilinen biçimiyle bir lisans sistemi mevcut değildir ancak geçici iş şirketlerinin üye olduğu işveren federasyonunun, üye şirketlerini yetkilendirmesi söz konusudur.

Kayıt ve/veya lisans zorunluluğunun dışında, geçici iş şirketlerinin ticari faaliyetlerine getirilen kısıtlamalar az sayıdadır: Fransa ve Lüksemburg'da geçici iş şirketleri faaliyetlerine ilişkin düzenli bilgileri kamu makamlarına sunmak zorundadır. Belçika'daki lisans şartlarından biri, geçici işçi kiralamanın şirketin temel faaliyeti olması ve geçici iş şirketleri dışındaki şirketlerin yalnızca çok katı koşullar altında işçi kiralayabilmesidir.

Bir çok ülkede geçici iş şirketlerinin eğitim, istihdam ve işe yerleştirme alanındaki diğer faaliyetlerine izin verilmektedir. İtalya'da yasa, geçici iş şirketlerinin eğitim de dahil olmak üzere personel alımı ve yer değiştirme hizmetleri sunmasına izin verir. Portekiz'de, 2007'de yasanın değiştirilmesinden sonra, geçici iş şirketleri, seçme, işe alma ve eğitim de dahil olmak üzere insan kaynakları danışmanlığı ve yönetimiyle bağlantılı daha geniş bir faaliyet yelpazesini yürütmeye hakkına sahip olmuştur. Fransa'da 2005 yılında yapılan değişiklikten sonra işçi kiralama geçici iş şirketlerinin tek faaliyeti olmaktan çıkmış, şirketlerin seçme, işe yerleştirme gibi çeşitli insan kaynakları hizmetleri vermesine olanak tanımıştır.

Geçici iş şirketi işçilerinin hukuki statüsüyle ilgili olarak, İrlanda ve İngiltere dışında diğer AB ülkelerinde bu işçilerin geçici iş şirketinin işçisi olduğu kabul edilmektedir ve bu kabul 2008 AB Direktifindeki tanıma uygundur. İngiltere'de kiralık işçilere ilişkin olarak şirketin veya kullanıcı firmanın işçisidir diye bir tanımlama yoktur. Bu işçiler birden fazla geçici iş şirketi ile sözleşme yapabilirler hatta kendi hesaplarına çalışıyor görünebilirler. Bu nedenle, İngiltere'deki geçici iş şirketleri, işçilerle bir "iş sözleşmesi" yapmak yerine, bir "hizmet sözleşmesi" yapabilirler. İrlanda örneğinde durum oldukça farklıdır: Haksız İşten Çıkarma Yasası'na göre, geçici iş şirketinin işçileri, kullanıcı şirketin çalışanları olarak görülmekte; böylece haksız işten çıkarmaya ilişkin yasal korumanın kiralık işçilere de uygulanmasının sağlanması hedeflenmektedir.

İş sözleşmelerinin içeriğinde belirli kısıtlamalar olmakla birlikte, Avrupa'daki nispeten az sayıda ülke, geçici iş şirketi ile işçi arasında yapılacak iş sözleşmesinin ne tür bir sözleşme olacağına dair kısıtlayıcı kurallara sahiptir. Belçika'da yasa, şirket işçilerinin belirli süreli sözleşme ile çalışmalarını öngörmektedir. Fransa'da iş sözleşmeleri normalde belirli sürelidir ve süre kullanıcı şirketlerdeki görevlendirme süresi ile sınırlıdır. Hollanda'da işçiler 3,5 yıl sonra geçici iş şirketi ile belirsiz süreli bir sözleşme yapma hakkına kavuşurlar. İtalya'da iş sözleşme-



lerinin belirli süreli olmasına ilişkin kural 2008 yılında kaldırılmıştır ancak çoğu geçici iş şirketi hala işçilerle belirli süreli iş sözleşmeleri yapmaktadır.

Hangi sektörlerde ve hangi durumlarda kiralık işçiliğe başvurulabileceği konusundaki hükümler de ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Örneğin Belçika yasalarına göre kalıcı bir işçinin işte olamaması hallerinde onun yerine geçmek üzere; geçici ve istisnai üretim artışlarında; alışılmadık nitelikteki işlerde ve sınırsal performans için kiralık işçi kullanılabilir. Kiralık işçinin herhangi bir ekonomik veya teknik sebepten dolayı işten çıkarılmış bir işçinin yerini almasına izin verilmez. Ayrıca, bazı durumlarda, kullanıcı şirketin geçici işçi kiralamak için sendika temsilciliğinden onay alması gerekir.

Fransa'da yasalar, kullanıcı işletmelerin işe gelemeyen bir çalışanın yerini geçici olarak almak üzere; faaliyetlerde olağandışı bir artış durumunda ve belirli süreli işlerde kiralık işçiliğe izin vermektedir. İzin verilen haller 2005'te sosyal taraflarla müzakere edilerek genişletilmiştir. Lüksemburg, İspanya, Portekiz, Romanya, Slovenya, Yunanistan ve Polonya'da kiralık işçiliğe izin verilen haller yasayla tanımlanmıştır. Çoğu ülkede de toplu işten çıkarmaların ardından kiralık işçiliğe başvurulması sınırlanmıştır.

Bazı ülkeler, kullanıcı firmalardaki görevlendirmelerin süresini sınırlandırmıştır. Örneğin Fransa'da görevlendirme süresi sözleşme yenilemeleri de dahil olmak üzere 18 ve 24 ayla sınırlıdır. İtalya'da kullanıcı firmadaki görevlendirme 6 kez yinelenabilmektedir. Ayrıca 2012 yılındaki yeni düzenleme, görevlendirmeler için azami süreyi 36 ay olarak belirlemiştir. Yeni yasaya göre, tüm atama / çalışma süreleri, aynı kullanıcı için 36 aylık sınırla hesaplanacak ve bundan sonra sözleşme otomatik olarak belirsiz süreli bir sözleşmeye dönüşecektir. Belçika'da görevlendirme sürelerine getirilen sınırlamalar toplu sözleşmeyle belirlenmekte ve geçici işçi kiralamanın nedenlerine göre değişmektedir.

Orta ve Doğu Avrupa'daki yeni üye ülkelerde de, örneğin Romanya, Polonya, Bulgaristan Slovenya veya Çek Cumhuriyeti'ndeki yasal düzenlemelerde görevlendirme sürelerine ilişkin sınırlamalar vardır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki birçok ülkede, son yıllarda, örneğin 1999'da Hollanda'da veya farklı tarihlerde olmak üzere Almanya'da görevlendirmelerin azami süresinin kaldırılması veya sınırlandırılması eğilimi doğmuştur. 27 AB ülkesinin 11'inde maksimum görevlendirme süresi ve/veya ardışık işe yerleştirme sayısı ile ilgili bazı kısıtlamalar bulunmaktadır.

Bazı ülkelerde sektörel kısıtlamaların bulunduğunu da görmekteyiz. Belçika ve İspanya'da kamu yönetiminde, Almanya ve Portekiz'de inşaat sektöründe, Belçika'da iç sularda kiralık işçi çalıştırmaya kısıtlama getirilmiştir. Bazı ülkelerde de tehlikeli işlerde kiralık işçiliğe izin verilmemektedir.

Sektörel ve mesleki sınırlamaların dışında, kullanıcı şirketteki kiralık işçilerin sayısını veya oranını sınırlamaya yönelik kısıtlamalar da olabilmektedir. Bu sayılar veya oranların şirkete özgü veya sektörel toplu pazarlık anlaşmalarında (örn.

Almanya, İspanya, İsveç ve toplu pazarlığın güçlü bir role sahip olduğu diğer ülkelerde) yer aldığı, yasalarla bu tür sayısal/oransal kısıtlama getirilmediği görölmektedir. Bir istisna, 2005 yılında Sağlık ve Hemşirelik Yasası'nda yapılan bir değişikliğe göre, kamu hastaneleri ve hemşirelik kurumlarında kiralık işçi oranını yüzde 15'le sınırlayan Avusturya'dır.

2008 Direktifini iç mevzuata yansıtmak durumunda olan üye ülkeler bütün bu kısıtlamaları gözden geçirmekte ve gerektiğinde kaldırmaktadır.

AB'ne üye ülkelerde kiralık işçilikle ilgili yukarda anlattığımız gelişmeler yaşanırken, Türkiye de 2016 yılında kiralık işçiliği yasallaştıran ülkeler arasına katıldı. 20 Mayıs 2016'da Resmi Gazete'de yayımlanan 6175 sayılı Yasa ile 4857 sayılı İş Kanununun 7. Maddesi değiştirilerek özel istihdam büroları vasıtasıyla geçici iş ilişkisinin kurulması yasallaştı. Yeni Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği de 11 Ekim 2016 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi. Yönetmeliğe göre iş sözleşmesinin askıda kaldığı belirli hallerde ve sürelerde ve mevsimlik tarım işleri ile ev hizmetlerinde süre sınırı olmaksızın kiralık işçi çalıştırılabilecek. Diğer işlerde ise dört ay süreyle işçi kiralanabilecek ve sözleşmeler sekiz ayı aşmamak üzere iki kez yenilenebilecek. Altı ay sonra ise aynı işte yeniden kiralık işçi çalıştırılabilecek. Kiralık işçi sayısı işletmenin mal ve hizmet üretim kapasitesinin öngörölmeyen şekilde artması durumunda işyerinde çalışan işçi sayısının dörtte birini, 10 ve daha az işçi çalıştıran işyerlerinde ise beşi geçemeyecek. Bu haller dışında ise sayı sınırı olmaksızın geçici işçi çalıştırılabilecek. Türkiye'de kiralık işçilik uygulamalarına ilişkin sayısal verilere henüz sahip değiliz. Kiralık işçiliğin hangi sektörlerde yaygınlaşacağı ve hangi işçi kesimlerinin bu iş ilişkisi altında çalıştırılmaya başlayacağı ve önümüzdeki dönemlerde belirginleşeceğini söyleyebiliriz.

