

## 4857 SAYILI İŞ KANUNU DÖNEMİNDE İŞ VE İŞÇİ BULMAYA ARACILIK FAALİYETLERİ

Arş. Gör. Cihan SELEK ÖZ\*

### GİRİŞ

İş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti, dar anlamda ve geniş anlamda ele alınmaktadır. Dar (klasik) anlamda iş ve işçi bulmaya aracılık, iş arayana iş ve işçi arayana işçi bulma, iş arayanlarla işverenleri iş ilişkilerinin kurulmasına yönelik olarak bir araya getirme faaliyeti olarak tanımlanabilmektedir. İş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetinin temel şekli dar anlamda iş aracılığından oluşmakta ise de günümüzde bu kalıbı aşan pek çok faaliyet dikkat çekmektedir. Örneğin çeşitli sergi, gösteri, konser gibi sanatsal faaliyetler için sanatçılar ile onlara ihtiyaç duyan kişiler arasında aracılık yapılması<sup>1</sup>, danışmanlık hizmeti veren bürolar aracılığıyla insan kaynakları danışmanlığı alanında faaliyet gösterilmesi de geniş (modern) anlamda iş aracılığı faaliyetinin içine girmektedir.

İş aracılığı faaliyetlerinin yürütülmesi konusunda iki temel sistem bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; istihdam hizmetlerinin devlet eliyle yürütülmesi esasına dayanan tekel (monopol) sistemi, ikincisi ise kamu istihdam kurumları yanında özel istihdam bürolarının faaliyetlerine de izin veren birlikte faaliyet sistemidir.

18. yüzyılda başlayan Sanayi Devrimi ile birlikte yığın üretiminin yapılmaya başlanması ve emeğin serbestleşmesi ile iş ve işçi bulmaya olan ihtiyaç artmıştır. İş bulma hizmetleri başlangıçta dini kuruluşlar, yerel yönetimler, sendikalar ve özel bürolar aracılığı ile yürütülmüştür. İhtiyacın hızla gelişmesi, özel iş bulma bürolarının işçi simsarlığı nedeniyle hizmeti kötüye kullanmaları, devletin bu alana müdahale etmesini zorunlu kılmıştır (Törüner, 1994: 8). Devletin müdahalesi, önce işçileri koruyucu yasal düzenlemeler getirmesiyle, sonra kamu istihdam kurumlarını tesis etmesiyle, ilerleyen dönemlerde ise özel iş aracılığını yasaklayıp iş ve işçi bulma aracılığı alanında tekel olması şeklinde kendini göstermiştir. Ancak iş aracılığında devlet tekelini benimseyen pek çok ülke günümüzün sürekli olarak değişen ve gelişen koşullarına paralel olarak, özel istihdam kuruluşlarının çalışmalarına imkân veren yasal düzenlemeleri tekrar kabul etmiş bulunmaktadır (Türkmen, 1998: 20).

### 1. 4857 Sayılı İş Kanunu'na Kadar Olan Dönemde İş ve İşçi Bulmaya Aracılık

Türkiye'de iş ve işçi bulma aracılığı faaliyetleri, Cumhuriyet sonrası dönemde üzerinde önemle durulan bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

(\*) Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü  
<sup>1</sup>Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. E. AKYİĞİT (1992), "İş Aracılığı Üzerine Bazı Düşünceler", İş Hukuku Dergisi (Cilt: II, Ekim-Aralık): 578-589.

İstihdam hizmetlerini yerine getirmek için oluşturulan ve ilk resmi kurum olan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun (İİBK) oluşumuna kadar, tarım araçları dışında, işçilere iş ve işverenlere işçi bulma fonksiyonunu kazanç amacı, hatta kazanç amacı gütmeksizin yerine getiren özel bir kuruluş görülmemiştir (**Çöpoğlu, 1995: 46**).

Çalışmalarına 1920'de başlanan ilk İş Kanunu Tasarısı 1924'te tamamlanarak Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuştur. 1924 tarihli İş Kanunu Tasarısı Türkiye'de iş ve işçi bulma faaliyetlerini düzenleyen ilk kanun olması nedeniyle önemli bir yere sahiptir (**Görücü, 1999: 20**). Fakat tasarının yalnızca 30-40 maddesi görüşülebilmiş; iş aracılığını düzenleyen hükümlerin tartışması dahi yapılamadan tasarı geri çekilmiştir (**Türkmen, 1998: 39, 40**).

Yine 1927, 1929, 1932 ve 1934 tarihli İş Kanunu tasarılarında da iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetleri hakkında düzenlemeler yapılmış, fakat bu tasarılar da çeşitli sebeplerden ötürü kabul edilmemiştir.

8 Haziran 1936 tarihinde kabul edilip 15 Haziran 1936'da yürürlüğe giren 3008 sayılı ilk İş Kanunu, Türkiye'de çalışma hayatını düzenleyen ilk kapsamlı yasa olma özelliğinin yanı sıra, iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetlerinin de ilk kez düzenlendiği yasadır (**Çöpoğlu, 1995: 47**). 3008 sayılı yasa iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetleri için bir kamu iş ve işçi bulma kurumu kurulmasını hükme bağlayarak, bu hususta devlet tekeli ilkesini benimsemiş, kanunun yürürlüğe girmesinden sonra işçilere iş ve işlere işçi bulmak üzere, kazanç amacıyla özel büro açılmasını yasaklamıştır (m. 65/A). Buna bağlı olarak 21 Ocak 1946 tarihinde 4837 sayılı yasanın kabulüyle İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) resmen kurulmuştur.

3008 sayılı İş Kanunu'nun sosyal ve ekonomik gelişmeler karşısında yetersiz kalması, 931 sayılı İş Kanunu'nun çıkarılmasını gerekli kılmıştır. 12.08.1967 tarihinde yürürlüğe giren 931 sayılı İş Kanunu, Anayasa Mahkemesince şekil yönünden tümüyle iptal edilmiş, sadece otuzdokuz ay süreyle yürürlükte kalabilmiştir. İptal sonrası meydana gelen boşluğun bir an önce doldurulması ihtiyacı, 1475 sayılı İş Kanunu'nun hemen hemen 931 sayılı İş Kanunu'nun aynı olarak yürürlüğe konulmasını gerekli kılmıştır. Bu bakımdan, 931 sayılı İş Kanunu'nun ayrı tarih ve ayrı sayı ile 1475 sayılı İş Kanunu'nda devam etmekte olduğu dahi söylenebilmektedir (**Çenberci, 1976: 1-3**). Nitekim 931 sayılı İş Kanunu'nun iş ve işçi bulma faaliyetlerine ilişkin 83-87. maddeleri, aynen 1475 sayılı İş Kanunu'na aktarılmıştır (**Türkmen, 1998: 261**).

25.08.1971 tarih ve 1475 sayılı İş Kanunu'nda da, kendisinden önceki kanunlarda olduğu gibi iş ve işçi bulmaya aracılık hizmetleri devlet tekeli esasına dayanmaktadır. Fakat istisnai olarak 85. madde hükmü ile Kurum'dan izin almak koşuluyla tarımda ücretli iş aracılığı ve bir işverenin yurt dışındaki işinde çalıştırmak üzere işçi temin edebilmesi hükümleri dışında 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 47. maddesinin (b) bendinde yüksek öğretim kurumlarının, özel ve kamu kuruluşları ile işbirliği yaparak mezunlarına iş bulmakta yardımcı olabileceği hüküm altına alınmıştır.

## 2. 4857 Sayılı İş Kanunu'nda Aracılık

22.05.2003 tarihinde kabul edilip 10.06.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu'nun altıncı bölümü iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetlerini düzenlemekte olup "iş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık görevi, Türkiye İş Kurumu ve bu hususta izin verilen özel istihdam bürolarınca yerine getirilir" (m. 90) şeklindedir. Böylece, ülkemizde iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetleri kamu tekelinden çıkmış ve iş piyasasında özel istihdam bürolarının faaliyet göstermeleri nihayet yasal temeline oturtulmuştur.

### 2.1. Kamusal İş Aracılığı

Kamusal iş aracılığını gerçekleştiren kurumlar kamu istihdam kurumlarıdır. Kamu istihdam kurumları; iş arayanlara uygun iş ve işçi arayanlara uygun işgücü bulmada yardımcı olmak üzere, devlet tarafından yönetilen ve kar amacı gütmeyen kamu kuruluşlarıdır. Mesleki konularda danışmanlık yapmak, iş bulma gücünü çeken işsizler için eski işine benzer koşullarda iş bulmak, aksi durumda bu kişilerin yeniden çalışma hayatına girebilmesi için vasıf kazandırma ve edindirme eğitimi vermek, iş piyasası ile ilgili programlar için öneri programları hazırlamak, bu programları uygulamak, işsizlik sigortasını yönetmek ve işsizlik ödeneklerini ödemek kamu istihdam kurumlarının görevleri arasındadır (**Fırat, 2001**).

Ülke çapında hizmet veren ilk resmi iş ve işçi bulma kurumu, 1909 yılında İngiltere'de kurulmuş, bu ülkeyi Almanya ve Belçika izlemiştir. I. Dünya Savaşı sırasında, savaşa katılan ülkeler ordunun ve ekonominin ihtiyaç duyduğu insan gücünün karşılanıp savaş amaçları doğrultusunda organize edilmesinde ve kullanılmasında iş bulma bürolarından yararlanmışlardır.

1929'da baş gösteren ekonomik kriz yüzünden ortaya çıkan kitle halindeki işsizliği önlemek zorunda kalan ülkeler, bir taraftan resmi iş ve işçi bulma bürolarını kurmuşlar, daha önceden kurmuş olanlar da bu teşkilatlarını güçlendirmek amacıyla yeniden gözden geçirmişler, diğer taraftan işsizlik sigortasını uygulamaya koyarak, bu sigorta idaresiyle iş ve işçi bulma teşkilatını birleştirmişlerdir (**Yeşil, 1995: 2**).

İstihdam hizmetlerinin devlet eliyle yerine getirilmesini ifade eden "kamu istihdam kurumları"nın kurulmasından, ilk kez 1919 tarihli İşsizlik Hakkında 2 Numaralı ILO Sözleşmesinde bahsedilmiştir. 1948 tarihli İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında 88 Sayılı Sözleşme ile sözleşmeyi onaylayan ülkelere, herkese ücretsiz istihdam hizmeti sağlayan kamu istihdam kurumu kurma yükümlülüğü getirilmiştir. 1949 tarihli Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında 96 Sayılı Sözleşme'nin birçok ülke ikinci kısmını (**ücretli özel iş bulma bürolarının kapatılması ve istihdam hizmetlerinin kamu görevi olarak ücretsiz olarak yerine getirilmesi**) onaylamıştır. Bu sözleşme yerini, özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin veren ve kamu istihdam kurum-

larının özel istihdam büroları ile işbirliği içinde faaliyet göstermesini öngören 1997 tarihli 181 Sayılı Sözleşme'ye bırakmıştır (**Sayın, 2002: 59-89; Ekin: 2001: 70-87**).

### 2.1.1. Türkiye İş Kurumu'nun Kuruluşu

İş ve İşçi Bulma Kurumu, 1946 yılından 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye İş Kurumu'nun oluşturulduğu 2000 yılına kadar, bazı değişiklikler yapılmakla birlikte, 54 yıl süreyle iş piyasasının düzenlenmesi ile ilgili tek kurum olarak faaliyet göstermiştir (**Alper, 2004, Sayın, 2002: 208**).

Bu süre içerisinde İş ve İşçi Bulma Kurumu beklenen etkinliği gösterememiştir. 1960'lı yıllarda başta Federal Almanya olmak üzere Avrupa ülkelerine gitmek isteyen işgücünün seçilmesi ve yerleştirilmesi alanında yabancı iş bulma büroları ile işbirliği içinde çalışmalar yapan Kurum, son yıllarda hemen hemen sadece kamu işverenlerinin işgücü taleplerini karşılamak ve yine yasal bir zorunluluk olan sakat ve eski hükümlü istihdamında aracılık yapmakla yetinmiştir (**Kutal, 2001: 1**).

Kurum'un istihdam piyasasını düzenleyici fonksiyonlarının kaybına neden olan sebeplerden birçoğu kendi iç yapısı ile ilgili, teşkilatlanma, personel, mali imkânlar gibi sorunlardan kaynaklanmıştır. Kurum'un yeniden yapılanmasını gerekli kılan bir diğer önemli gelişme de iş piyasasının değişen niteliği ve Kurum'un bu yeni yapının ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalmasıdır. Özellikle yüksek vasıflı işgücü için hem arz hem de talep yönünden işe yerleştirmede aracılık fonksiyonunu gerektiği gibi yerine getiremeyen Kurum, yalnızca düşük vasıf ve eğitilmiş işçilerin iş bulmak için son çare olarak başvurdukları bir yer olarak görülmeye başlanmıştır (**Alper, 2004**).

Ülkemizde ciddi boyutlarda seyreden yapısal işsizlik sorunu ile mücadele edilebilmesi ve çalışma hayatımızda yerini alan işsizlik sigortası sistemini uygulama görevinin Kurum'a verilmesi de Kurum'un modernize edilerek hızla yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır (**Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2002: 5**). 25.8.1999 tarihinde kabul edilip 8.9.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun'la hayata geçirilen işsizlik sigortasının, primlerinin 1 Haziran 2000 tarihinde tahsil edilmeye başlanması ve Şubat 2002'de ilk işsizlik sigortası ödemelerinin yapılmaya başlanması İİBK'nın mevcut yapısı ile bu faaliyetleri gerektiği gibi yerine getiremeyeceği görüşünün hakim olması Kurum'un yeniden yapılandırılması çalışmalarını hızlandırmıştır (**Alper, 2004**).

Özellikle, Haziran 2000 tarihinden itibaren işsizlik sigortası primlerinin toplanmaya başlanmasına rağmen, hala Türkiye İş Kurumu olarak düşünülen Kurumla ilgili yasal düzenlemenin gerçekleştirilememesi, siyasi iktidarı konu ile ilgili düzenlemeleri, Meclisin açılmasını beklemeden, 29.6.2000 tarih ve 4588 sayılı yetki Kanununa istinaden, Kanun Hükmünde Kararname olarak çıkarmaya zorlamıştır. Ancak dönemin Ana Muhalefet Partisi 4588 sayılı Yetki Yasası için Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa

Mahkeme'sine dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi, açılan iptal davalarını incelemiş ve 26.10.2000 ve 31.10.2000 tarihli kararı ile 617 ve bunun yanında aynı yetki yasasına dayalı olarak çıkarılan 616, 618 ve 619 sayılı KHK'leri iptal etmiştir. Öte yandan, Anayasa Mahkemesi, iptal kararının doğuracağı boşluğu kamu yararını ihlal edici nitelikte gördüğünden, gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi için iptal kararının yürürlüğe girmesini 617 sayılı KHK için 9 aylık süre sonunda uygun görmüştür. (Alper, 2000).

4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, Türkiye Büyük Millet Meclisince 25.06.2003 tarihinde kabul edilmiş ve 05.07.2003 tarih ve 25159 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu ağır ihmal karşısında geçen süre zarfında (yaklaşık 2 yıl) hukuki açıdan tüzel kişiliğini kaybetmiş bir kurum olarak faaliyet gösteren İŞKUR (Okur, 2002), nihayet kuruluş yasasına kavuşmuş olmuştur ([www.calisma.gov.tr](http://www.calisma.gov.tr)).

4 Ekim 2000 tarih ve 617 sayılı KHK ile hayata geçirilen Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) Genel Müdürlüğü, AB norm ve standartlarına uygun, yeni bir teşkilat yapısını benimsemiştir. Kurum, bu düzenleme ile aktif işgücü programları uygulayabilecek, özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin verebilecek, işçi ve işveren konfederasyonlarıyla gerek Genel Kurul ve Yönetim Kurulu'nda, gerekse İl İstihdam Kurulları'nda işbirliği yapabilecek, istihdamda riskli grup olarak nitelendirilen kişiler için meslek edinme, değiştirme ve yetiştirme kursları düzenleyebilecek ve ayrıca işsizlik sigortasını uygulayacaktır (Basa, 2001: 40).

Öte yandan 618 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulması ile ilgili KHK, Bakanlığa bağlı tüm sosyal sigorta kurumlarını tek bir çatı altında toplamakta ve buna "Sosyal Güvenlik Kurumu" adını vermektedir. Böylece Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bünyesinde Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı yanında Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü yer almaktadır (Kutal, 2001: 2). Bu yapısı ile İŞKUR, istihdam piyasası ile ilgili diğer görevleri yanında işsizlik sigortasının uygulanmasından sorumlu bir sosyal sigorta kurumu fonksiyonu da görmeye başlamıştır. Bu düzenleme 5.7.2003 tarih ve 4904 sayılı Kanunda da büyük ölçüde aynı şekilde yer alınca İŞKUR sosyal güvenlik sistemi içinde bir sosyal sigorta kurumu gibi yer almıştır (Alper, 2003: 48, 49).

### 2.1.2. Türkiye İş Kurumu'nun Niteliği

4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu; "katılımcılık", "etkinlik" ve "dinamik örgüt ve yönetim" ilkeleri esas alınarak hazırlanmış olup (Çöpoğlu, 1995: 86-88), kısa adı "İŞKUR" (m. 1/4) olan Türkiye İş Kurumu, istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuştur (m. 1/1). Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kuruluşudur (m. 1/3).

### 2.1.3. Türkiye İş Kurumu'nun Görevleri

4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Yasası ile Kurum'un görev alanı 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'a oranla oldukça genişletilmiştir. 4837 sayılı Yasa'da Kurum'un iş ve işçi bulmaya aracılık görevi ön plandayken, 4904 sayılı Yasa'da istihdamın geliştirilmesi, işsizliğin önlenmesi hakkındaki hizmetleri ve işsizlik sigortası ile ilgili işlemleri yürütmesi ön plana çıkmaktadır (Coşkun, 2003: 219).

Kurum'un yapacağı görevler 4904 sayılı Yasa'da detaylı bir şekilde sıralanmıştır (m. 3):

- a) Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek,
- b) İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak,
- c) İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek.
- d) İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen işgücü ile işyerlerinin yasal olarak çalıştırmak zorunda oldukları işgücünün istihdamlarına katkıda bulunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin Kurum'a verilen görevleri yerine getirmek, işverenlerin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracığı işçileri temin etmesi ile tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına izin verilmesi ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak.
- e) Gerektiğinde Kurum faaliyet alanı ile ilgili ihalelere katılmak suretiyle, yurt içinde veya uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek.
- f) Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin taraf olduğu Kurum'un görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak.

Ayrıca 4857 sayılı İş Yasası'nın 30. maddesi, işverenlere çalıştırmak zorunda oldukları özürsüz, eski hükümlü ve terör mağduru işçileri sağlama görevini de Kurum'a vermiştir.

## 2.2. Özel İş Aracılığı

Özel iş aracılığını gerçekleştiren kurumlar özel istihdam bürolarıdır. Özel istihdam büroları, özel hukukun koruması altında ve belirli bir sözleşme çerçevesinde, bir ücret ya da komisyon karşılığında iş piyasasında iş arayanlarla, eleman arayanlar arasında en etkin şekilde aracılık hizmeti sağlayan, kar gayesi güden ya da gütmeyen kuruluşlardır (**TİSK, t.y.: 7**).

Kendisinden önceki İş Yasalarında olduğu gibi 1475 sayılı İş Yasası da iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetlerinde kamu tekeli ilkesini benimsemekteydi. Ancak, özellikle 1980'li yılların başından itibaren serbest piyasa ekonomisi ve küreselleşme olgularının yarattığı uluslararası rekabet, işgücü piyasalarını derinden etkilemiş, işgücüne yönelik taleplerde yeni tercihlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Buna bağlı olarak, genelde düşük vasıf gerektiren tekrara dayalı işler azalmakta, işçilerde artık daha yüksek mesleki vasıflar aranmakta, büro hizmetleri ve yönetimle ilgili işler yaygınlaşmaktadır (**Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2002: 7**). Ayrıca işsizliğin azaltılabilmesi için işgücü piyasalarının etkinliğinin artırılması gerekmektedir. Etkin işgücü piyasaları; işgücü arzı ile talebi arasında sıkı bağlar oluşturabilen, açık işlerden iş arayanları, bunların nitelikleri konusunda ise işverenleri hızlı bir şekilde bilgilendiren piyasalardır. Ancak özellikle 1980'lerden itibaren kamu istihdam kurumlarının bu etkinliği sağlamada yetersiz kaldıkları bir gerçektir (**Atasayar, 1996: 2**). Bütün bu değişme ve gelişmeler, işe yerleştirme hizmetlerinde kamu tekeli uygulamasında bir serbestleştirmeye gidilmesini, diğer bir ifadeyle özel işe yerleştirme faaliyetlerine izin verilmesini gerekli kılmaktaydı.

Günümüzde dünyadaki kamu istihdam kurumlarının istihdam piyasasındaki payları % 20'ler, özel istihdam büroları, çeşitli iletişim araçları ve şahsi girişimlerin payı ise % 80'ler dolayındadır (**Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2002: 7**). Nitekim ülkemizdeki mevcut işsizlerin yaklaşık 1/3'ü kamu istihdam kurumuna müracaat etmektedir. Başvuruların da ancak yarısı olumlu sonuç vermektedir. Bunun anlamı, her 6 işsizden ancak birisinin, yani iş arayanların % 16'sının kamu istihdam kurumu tarafından istihdam ettirilebiliyor olmasıdır. Benzer şekilde Avrupa ülkelerinde de bu oran %10–20 arasında değişmektedir. Yine ülkemizde, diğer ülkelerde olduğu gibi, kamu istihdam kurumuna daha ziyade vasıfsız işgücü başvurmaktadır. (**Sözer, 1996: 3**).

Ülkemizde uzun yıllardan beri gayri resmi olarak çeşitli isimler altında (danışmanlık firmaları) faaliyet gösteren, sayıları binlerle ifade edilen özel istihdam büroları, küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiği hızlandırıcı dinamikler yoluyla, dünya genelindeki benzerlerinin artış ve gelişim eğilimini küçük rötarlarla da olsa yaşamışlar, işgücü piyasasında yaşanan olumsuzluklar ve kamu tarafından sunulan istihdam hizmetlerinin etkinliği konusundaki boşluklardan yararlanarak kar elde etme güdüsüyle şekillenmiş bir mekanizma oluşturmuşlardır (**Baypınar, 2002: 114**). Devletin bu alanda kapatamadığı açık, mevcut yasağa rağmen, çok sayıda özel istihdam bürosunun kanunsuz olarak kurulup faaliyet göstermelerine neden olmuştur (**Sözer, 1996: 3**).

Gerek 22.5.2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanunu (m. 90) ile gerekse de 25.6.2003 tarih ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu (m. 6/e, 8/c, 16/b, 16/d, 17, 18, 19, 20) ile bu şekilde faaliyet gösteren özel istihdam büroları, kayıt altına alınmış ve yasal düzenlemelerde belirtilen şartlar çerçevesinde çalışmaları olanaklı hale getirilmiştir.

### 2.2.1. Özel İstihdam Bürolarının Kurulması

Özel istihdam büroları, kamu kurum ve kuruluşları dışında iş arayanların yurt içi ve yurt dışında elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık etmek amacıyla Kurum tarafından kurulmasına izin verilen, gerçek veya tüzel kişiliği haiz kuruluşlardır.

Türk hukuk sistemine göre, özel istihdam bürolarının kurulması için gereken öncelikli şart, Türkiye İş Kurumu'ndan izin belgesi alınmasıdır. Başvuruda bulunan gerçek kişiler ile tüzel kişileri idare, temsil ve ilzama yetkili kişilerin öncelikle Türk vatandaşı olmaları, en az dört yıllık eğitim veren fakülte veya yüksek okullardan mezun bulunmaları, müflis veya konkordato ilan etmiş olmadıklarına ilişkin Ticaret Sicili Memurluğundan belge almış olmaları ve Cumhuriyet Başsavcılığından iyi hal belgesi almış olmaları gerekmektedir.

Ayrıca, büroların yönetim sorumlusu ile nitelikli uzman personelinin özgeçmişleri, teknik donanım envanter listesi ile uygun bir işyerine sahip olduklarına ilişkin gerekli bilgi ve belgeleri il veya şube müdürlüğüne ibraz etmeleri, belli bir miktar kat'i ve süresiz banka teminat mektubu vermeleri, Kurumca belirlenen miktardaki masraf karşılığını ödemeleri, büro açmak isteyen gerçek kişiler veya tüzel kişilerin ortakları ile tüzel kişileri idare, temsil ve ilzama yetkili kişilerin nüfus cüzdanı örnekleri ile tüzel kişiliğin kuruluş sözleşmesinin yayımlandığı ticaret sicil gazetesinin bir örneğini buldukları yerdeki il veya şube müdürlüğüne vermeleri ve büro açmak istediklerine ilişkin yazılı talepte bulunmaları gerekmektedir.

Büro açmak üzere başvuran gerçek veya tüzel kişilerin talepleri, en geç 30 gün içerisinde gerektiğinde yerinde tespit ve inceleme yapmak suretiyle Kurumca değerlendirilir. Başvuranlar arasında Kurum tarafından yapılacak değerlendirme sonucunda, iş ve işçi bulma faaliyetinde bulunması uygun görülenler, Resmi Gazete'de, Kurum internet sayfasında ([www.iskur.gov.tr](http://www.iskur.gov.tr)) ve Kurum ilan panolarında ilan edilir, ayrıca talep sahiplerine yazılı olarak bilgi verilir.

Talepleri uygun bulunan büroya, Kurum tarafından hazırlanan "Özel İstihdam Bürosu İzin Belgesi" verilir. İzin belgeleri üç yıl süreyle geçerlidir. Şöyle ki; faaliyetini devam ettirmek isteyen özel istihdam bürosunun izin belgesi, iznin sona erme tarihinden itibaren en az bir ay önce yazılı talepte bulunması, iznin verilmesinde aranan şartların mevcut olması, yeniden değerlendirme oranında artırılmış teminat miktarına ulaşacak



miktarda ilave kat'i ve süresiz teminat mektubu vermesi ve yenileme masraf karşılığını ödemesi kaydıyla, Kurum tarafından üçer yıllık sürelerle yenilenebilir.

### 2.2.2. Özel İstihdam Bürolarının Yükümlülükleri

Yasa özel istihdam bürolarına bir takım yükümlülükler yüklemiştir. Buna göre;

- Bürolar kamu kurum ve kuruluşlarına iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunamazlar.
- Yurt içi iş aracılığının yanı sıra yasada sayılan şartları sağlamak koşuluyla yurt dışı iş aracılığı faaliyetlerinde de bulunabilirler.
- Kurum tarafından izin verilen bürolar, büro açabilmek için gerekli koşulları taşımak ve Kurum'a bilgi vermek şartıyla internet ortamında da faaliyet gösterebilirler.
- Bürolar, Kurum tarafından verilen izin belgeleri ile birlikte, iş arayanlardan ücret alınmayacağı ifadesi ve ilgili Kurum il müdürlüğünün adres ve telefonlarının yer aldığı levhaları herkesin görebileceği bir yere asmak, yayımladıkları gazete, afiş ve benzeri ilanlarda ve web sitelerinde Türkiye İş Kurumu'ndan izin belgesi aldıklarını belirtmek zorundadırlar.
- Bürolar, taşınma ya da kapanma gibi durumları on beş gün öncesinden Kurum'a bildirmek zorundadırlar.
- İş arayanlar ile işgücü arayanların talep ve beklentilerinin örtüşebilmesi için başvuru esnasında çeşitli bilgiler bürolarca istenir ve kayıt altına alınır. Bürolar; iş isteğiyle kendisine başvuran iş arayanlar ile işgücü isteminde bulunan işverenler ve hizmet alanındaki diğer işyerleri hakkında sadece iş ve işçi bulma faaliyeti için gerekli olması halinde bilgi toplayabilir, işleme tabi tutabilir veya bunlardan yararlanabilirler. Toplanan bilgilerin kişiye özel veya iş ya da işletme sırlarıyla ilgili olması halinde bürolar bunları ancak, ilgilinin izin vermesi halinde toplayabilir, kayıt edebilir ve kullanabilirler. Bürolar, işe yerleştirilenler ve onların işyerlerine ait kayıtlarını 5 yıl süre ile saklamak zorundadırlar.
- Bürolar, iş arayanlardan her ne ad altında olursa olsun menfaat temin edemez ve ücret alamazlar. İşe yerleştirme faaliyeti karşılığı ücret sadece işverenden alınır. Ancak, 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. İşverenlerden ve sayılan meslek guruplarından alınacak ücret, taraflar arasında yapılacak yazılı sözleşmede belirtilir. Talep edilmesi halinde ücret sözleşmesi Kurum'a ibraz edilir.
- Bürolar, işgücünün sigortasız çalışması veya sendikaya üye olmaması ya da

asgari ücretin altında ücret ödenmesi koşullarını taşıyan ve bir işverenin veya bir iş arayanın, işe yerleştirme faaliyeti için diğer bürolardan veya Kurum'dan hizmet almalarını engelleyen anlaşmalar yapamazlar.

- Bürolar; işgücü piyasasının izlenmesi için gerekli olan; iş arayanlar, açık işler ve işe yerleştirmelerle ilgili istatistikleri en geç üç ayda bir olmak üzere Kurum'a düzenli olarak bildirmek, uygulamanın takibi için gerekli olan diğer bilgi ve belgeleri de talep edilmesi halinde Kurum'a vermek zorundadır.

Yasaya göre, özel istihdam bürolarının faaliyetleri Kurum müfettişlerince denetlenir. Bürolar, Kurum müfettişlerinin istedikleri her türlü bilgiyi vermek ve bu bilgilerin doğruluğunu ispata yarayan defter, kayıt ve belgeleri ibraz etmek zorundadırlar.

### 2.2.3. Özel İstihdam Bürosu İzninin İptali

Bürolara verilen izinler;

- İzin verildiği ya da yenilendiği tarihten itibaren 18 ay içerisinde hiçbir işe yerleştirme işlemi gerçekleştirilmemiş,
- İzin verilmesi veya yenilenmesi için aranan şartların taşınmadığı veya sonradan kaybedildiği tespit edilmiş,
- Kurum tarafından yazılı olarak ikaz edilmelerine rağmen, kendilerine başvuran iş arayanlar ile işverenler ve hizmet alanındaki diğer işyerleri hakkında iş ve işçi bulma faaliyeti için değil de başka bir amaç için bilgi toplamış, işleme tabi tutmuş veya bunlardan yararlanmış,
- İş arayanlardan menfaat temin etmiş/ücret almış/işgücünün sigortasız çalışması/sendikaya üye olmaması ya da asgari ücretin altında ücret ödenmesi koşullarını taşıyan ve bir işverenin veya bir iş arayanın, işe yerleştirme faaliyeti için diğer bürolardan veya Kurum'dan hizmet almalarını engelleyen anlaşmalar yapmış olmaları halinde,
- İşgücü piyasasının izlenmesi için gerekli olan istatistikleri en geç üç ayda bir Kurum'a vermedikleri veya Kurum müfettişlerince istenen bilgi, belge, defter ve kayıtları ibraz etmedikleri ya da yurt dışı iş ve işçi bulma faaliyetlerine ilişkin hizmet akitlerini Kurum'a onaylatmadıkları için haklarında kesinleşmiş idari para cezası uygulanan büroların bu fiilleri ayrı ayrı veya birlikte üç kez tekrarlamaları halinde de verilen izinleri iptal edilir.

İzin belgeleri iptal edilen bürolar, Resmî Gazete'de, Kurum internet sayfasında ([www.iskur.gov.tr](http://www.iskur.gov.tr)) ve Kurum ilan panolarında ilan edilerek kamuoyuna duyurulur.

## SONUÇ

Görevleri; iş ve işçi bulmak, mesleki konularda danışmanlık yapmak, işsizler, özürümler ve gençler için mesleki eğitim hizmetleri vermek, iş piyasasına ilişkin verileri toplamak ve analiz etmek, işsizlik sigortası işlemlerini yönetmek olarak sayılabilen kamu istihdam kurumlarının, özellikle temelini 1970'li yıllardan alıp 1980'li yıllarda güç kazanan; küreselleşme, esneklik ihtiyacı, çalışanların vasıflarının değişmesi, üretim ve işgücü maliyetlerinin düşürülmesi gereği, işletmelerin organizasyonlarında görülen değişim, devletin küçülmesi, yeniden yapılandırma politikaları ve işsizlikte görülen artış gibi nedenlerden dolayı hantal, bürokratik yapılarıyla değişen iş piyasası ihtiyaçlarına cevap veremez oluşu, özel istihdam bürolarına duyulan ihtiyacı arttırmıştır. Bu gelişmeler sonucunda; devlet tekelinde olan iş aracılığı faaliyetleri, yerini özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin veren birliktelik sistemine bırakmıştır.

Türkiye'de iş piyasalarının düzenlenmesi hususunda 4.11.2000 tarih ve 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname adeta bir dönüm noktasıdır denilebilir. Çünkü 617 sayılı KHK öncesine kadar Türkiye'de iş ve işçi bulmaya aracılık konusunda faaliyet yetkisine sahip tek Kurum İş ve İşçi Bulma Kurumu olmuştur.

617 sayılı KHK ile İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun adı Türkiye İş Kurumu olarak değiştirilmiş, kısaca İŞKUR olarak adlandırılan yeni kuruma, işsizlik sigortasının uygulanmasının yanı sıra emek piyasasının yeniden düzenlenmesi ile ilgili aktif ve pasif istihdam politikalarının yürütülmesinde önemli görevler verilmiş ve iş ve işçi bulmaya aracılıktaki tekel konumu sona erdirilerek Kurum'un izin vermesi şartıyla iş piyasasında özel istihdam bürolarının faaliyet göstermesine imkan tanınmıştır.

Ancak 617 sayılı KHK dayandığı Yetki Yasası'ndan dolayı Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Buna karşın, Anayasa Mahkemesi, iptal kararının doğuracağı boşluğu kamu yararını ihlal edici nitelikte gördüğünden, gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi için iptal kararının yürürlüğe girmesini 617 sayılı KHK için 9 aylık süre sonunda uygun görmüştür.

22.05.2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun kendinden önceki İş Kanunlarından farklı olarak, "iş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık görevi, Türkiye İş Kurumu ve bu hususta izin verilen özel istihdam bürolarınca yerine getirilir" (m. 90) şeklindeki düzenlemesiyle, iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetleri nihayet kamu tekelinden çıkmış ve iş piyasasında özel istihdam bürolarının faaliyetleri yasal temeline oturtulmuştur.

Anayasa Mahkemesi, 4 Ekim 2000 tarih ve 617 sayılı KHK'nin iptal kararının 9 ay sonra yürürlüğe girmesini öngördüğü halde, gerekli yasal düzenleme ancak 25.06.2003 tarihinde kabul edilen ve 05.07.2003 tarih ve 25159 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)

Kanunu ile yapılmıştır. Bu ağır ihmal karşısında geçen süre zarfında (yaklaşık 2 yıl) hukuki açıdan tüzel kişiliğini kaybetmiş bir kurum olarak faaliyet gösteren İŞKUR nihayet kuruluş yasasına kavuşmuş olmuştur.

Kurum, Haziran 2004'te ilk özel istihdam bürosu izin belgesini vermiştir. 2008 Mart ayı itibari ile Adana, Ankara, Antalya, Balıkesir, Bursa, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kayseri, Manisa, Muğla, Sakarya, Şanlıurfa ve Tekirdağ illerinde olmak üzere toplam 225 tane özel istihdam bürosu Türkiye İş Kurumu'ndan aldıkları izin belgesi ile faaliyet göstermektedirler.

### KAYNAKÇA

- AKYİĞİT, E.** (1992), "İş Aracılığı Üzerine Bazı Düşünceler", İş Hukuku Dergisi, Cilt II, Ekim-Aralık, s. 578-589.
- ALPER, Y.** (2000), "Kanun Hükmünde Kararnamelerle Sosyal Güvenlik Reformu", TİSK İşveren Dergisi, Cilt XXXIX, Sayı 2, Kasım.
- ALPER, Y.** (2003), Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar, Dördüncü Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa.
- ALPER, Y.** (2004), "İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan Türkiye İş Kurumu'na", İş-Güç Endüstri İlişkileri Dergisi, Çalışma Hukuku, Cilt: 5, Sayı: 2, [http://www.isguc.org/arc\\_view.php?ex=165&hit=ny](http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=165&hit=ny) 18.10.2004
- ATASAYAR, K.** (1996), "Özel İstihdam Büroları Kurulmalıdır", TİSK İşveren Dergisi, Cilt XXXIV, Sayı 7, Nisan, s. 2.
- BASA, A. R.** (2001), "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve Ulusal Programımızda Sosyal Politikalar", Mercek Dergisi, Nisan, s. 36-43.
- BAYPINAR, B.** (2002), Özel İstihdam Büroları ve Türkiye, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- COŞKUN, B.** (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1990'lı Yıllardaki Gelişmeler ve İŞKUR Örneğinin İncelenmesi, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- ÇENBERCİ, M.** (1976), İş Kanunu Şerhi, 3. Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara.
- ÇÖPOĞLU, M.** (1995), İstihdam Hizmetinin Liberalleştirilmesi: İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Yeniden Yapılanma Çalışmaları ve Özel İstihdam Hizmetlerine Geçiş Eğilimleri, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- EKİN, N.** (2001), Türkiye'de İş Piyasasının Yeniden Hazırlanması: Özel İstihdam Büroları, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2001-30, İstanbul.

**FIRAT, Z. Y.** (2001), "İstihdam Hizmetlerinin Değişen Yapısı ve Özel İstihdam Büroları", İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, İnsan Kaynakları, Cilt 3, Sayı 1. [http://www.isguc.org/arc\\_view.php?ex=100](http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=100). 18.10.2004.

**GÖRÜCÜ, İ.** (1999), İş ve İşçi Bulma Yönetimi, Çeşitli Ülkelerde İş ve İşçi Bulma Yönetimine Yaklaşımlar ile Türkiye'deki "İş ve İşçi Bulma Kurumu" Uygulamasının Karşılaştırılması, Basılmamış Bilim Uzmanlığı Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. [http://www.calisma.gov.tr/ilkatilimler/iskur\\_yas\\_get.htm](http://www.calisma.gov.tr/ilkatilimler/iskur_yas_get.htm) 09.05.2005

**KUTAL, M.** (2001), "Türkiye İş Kurumu Çalışma Hayatımıza Katılırken Bazı Gözlem ve Beklentiler", TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt 16, Sayı 4-5, Kasım 2000-Şubat 2001, s. 1-6.

**OKUR, A. R.** (2002), "İŞKUR'un Hukuki Durumu", TİSK İşveren Dergisi, Şubat.

**SAYIN, A. K.** (2002), Emek Piyasasında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Yayın No: 324, Ankara.

**TİSK** (tarihi yok), İşgücü Piyasalarında Özel İstihdam Bürolarının Önemi, TİSK İnceleme Yayınları 16, Yayın No: 157, Ankara.

**TÖRÜNER, M.** (1994), "İş Kurumlarının Çalışma Yaşamı İçindeki Yeri ve Gelişimi", İstihdam Dergisi, Sayı 16, Mayıs, s. 8-15.

**TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ** (2002), İŞKUR'da Yeniden Yapılanma, Ankara.

**TÜRKMEN, H. A.** (1998), İş ve İşçi Bulmaya Aracılık, Basılmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

**YEŞİL, H.** (1995), İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Kuruluşu, Faaliyetleri ve Yeniden Yapılanması, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.