

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

2006/123/AT¹ sayılı Hizmetler Direktifi'ne
ilişkin İktisadi Kalkınma Vakfı
(İKV) Görüşü

Damla Cihangir

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI

2006/123/AT¹ sayılı Hizmetler Direktifi'ne İlişkin İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV) Görüşü

Hizmet ticareti iç pazarının tamamlanması AB Tek Pazarının tam anlamıyla oluşturulmasının en önemli gerekliliklerinden biridir. Avrupa hizmetler sektörü toplam ekonomik etkinliğin %70'ini kapsamakta, istihdamın üçte ikisi bu sektörde yer almaktadır. Buna rağmen hizmetler, Birlik içi ticaretin sadece %20'sini oluşturmakta ve üye devletlerin hizmet pazarlarının birbirine büyük ölçüde kapalı olması sektörlerdeki rekabeti azaltmakta ve fiyatları artırmaktadır. Bu durum giderek artan bir şekilde kaliteli hizmet altyapısına ihtiyaç duyan sanayi sektörlerini de etkilemekte ve AB'nin küresel rekabet gücüne zarar vermektedir.

Hizmetlerin Serbest Dolaşımı, Roma Antlaşması'ndan bu yana Birliğin temel öncelikleri arasında yer almaktadır. Bunu da göz önünde bulundurarak 2000 yılı Lizbon sonuç bildirgesinde¹ iç pazarın tümüyle işler hale getirilmesi için hizmetler sektörünün önündeki engellerin kaldırılması gerektiği belirtilmiştir. Bu doğrultuda, 2006/123/AT sayılı Hizmetler Direktifi, Lizbon Stratejisi önceliklerinde yer alan hizmet pazarının bütünleştirilmesini amaçlamaktadır. Direktif aynı zamanda iç pazarın tanımlanması açısından da büyük önem taşımaktadır. Hizmetler Direktifi ile sınır ötesi hizmet sağlayıcıların/tedarikçilerin maliyetlerinin azaltılması ve hizmet sunmak istedikleri üye ülkedeki bürokratik engellerin kaldırılması hedeflenmektedir. AB üye ülkeleri 28 Aralık 2009 tarihine kadar 2006/123/AT sayılı Hizmetler Direktifi'ne uyum sağlamak için gerekli olan yasa, tüzük ve idari hükümleri yürürlüğe koymakla yükümlü idiler.

¹ Bildirgede, AB'nin 2010 yılı hedefinin "daha fazla ve daha iyi iş ve istihdamla, sürdürülebilir ekonomik büyümeyi gerçekleştirebilecek rekabetçi ve dinamik ekonomisi durumuna gelmek" olduğu belirtilmektedir. İç pazarın tamamlanması en önemli ekonomik hedefler arasında yer almaktadır.

AB içinde " İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunma Serbestisi"nin tam olarak işlevli hale gelmesi AB iç pazarının tam anlamıyla oluşması ve işlemesi açısından önemini ve Birlik için önceliğini korumaktadır. Bu bağlamda, 2006/123/AT sayılı Hizmetler Direktifi, Lizbon Stratejisi önceliklerinde yer alan hizmet pazarının bütünleştirilmesini amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, her ne kadar "iş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunma Serbestisi" başlığı bloke edilen başlıklardan biri olsa da İKV olarak bir aday ülke olan Türkiye'nin bu konuda çalışmalarını artırması inancını taşıyoruz.

Mevzuat'ın AB içindeki yankılarına bakılacak olunursa, İç Pazar'dan sorumlu eski Komisyon Üyesi Fritz Bolkestein'in kabinesi tarafından hazırlanan ve "Bolkestein Direktifi" adıyla da anılan bu mevzuat, Fransa ve Hollanda'daki Anayasa referandumları öncesinde gündemi yoğun olarak meşgul etmişti. Özellikle hizmet sağlayıcıların şubelerinin aslen kurulu buldukları ülkenin mevzuatına göre hareket edebilmesini hedefleyen "menşe ülkesi" ilkesi Avrupa kamuoylarının yoğun tepkisini çekmişti. Fransa ve Almanya'nın başını çektiği bazı üyeler bu ilkenin daha düşük sosyal standartları AB çapında yaygınlaştıracağını öne sürmüştü. Ancak direktifin son halinde bu "menşe ülkesi" ilkesi yer almamaktadır. Bunun yerine Direktife "*Hizmet Sunma Serbestisi*" adıyla anılan yeni bir madde eklenmiştir. Bu maddeye göre üye ülkeler hizmet sağlayıcılar için kendi sınırları içinde "*hizmete erişim ve hizmet sağlama özgürlüğü garantisini*" sağlamak zorundadırlar. Ancak, üye devletler kamu politikası, kamu güvenliği, çevre koruma önlemleri ve kamu sağlığı gerekçelerinden herhangi birini öne sürerek, ayrımcılık yapmamak koşuluyla sınırlama getirebilmektedirler. Bunun yanında, üye ülkelerin hizmet sağlayıcılara getirdiği sınırlamalar yasal, eşit ve sınırlamanın hedefi ile orantılı olmalıdır. Avrupa Parlamentosu'nun üzerinde uzlaştığı metine göre üye devletler, yine ayrımcılık yapılmaması koşuluyla, kendi istihdam politikalarını uygulama konusunda serbest bırakılmıştır. Öte yandan, mali hizmetler, ulaştırma, elektronik iletişim hizmetleri gibi kendi özel mevzuatına sahip olan hizmet alanları, yasal hizmetler, görsel ve işitsel hizmetler ve sağlık hizmetleri kapsam dışında bırakılmıştır. Mevzuatın tüm AB üye ülkelerinde tam olarak uyumlaştırılması ve böylelikle İç Pazar'ın tam olarak işlemesi halen AB içindeki önemli ve büyük eksikliklerden biridir. Yürürlüğe giren Lizbon Anlaşması ile geçiş sürecinin ve uyumun daha kolay ve hızlı olması beklenmektedir.

Türkiye'nin AB müktesebatına uyum sürecinde iş kurma hakkı ve hizmet sunma serbestisi faslındaki çalışmalarına bakılacak olunursa 2009 Avrupa Komisyon İlerleme Raporuna göre Türkiye'de konuya ilişkin sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Avrupa Komisyonu'nun konuya ilişkin eleştirileri şu şekilde sıralanabilir;

- İş kurma özgürlüğü konusunda henüz bir gelişme kaydedilmemiştir.
- Katılım Ortaklığı çerçevesinde gerekli olan detaylı uyum stratejisi hazırlanmamıştır.
- Sınır ötesi hizmet sunum serbestisi konusunda bir gelişme olmamıştır.
- Kayıt, lisans ya da izin şartları müktesebat ile uyumlu değildir.
- Hizmetler Direktifine uyum için herhangi bir adım atılmamıştır.
- Posta hizmetleri alanında bir ilerleme kaydedilmemiştir.
- Mesleki niteliklerin karşılıklı tanınması ve akademik niteliklerden ayrılması alanında ilerleme kaydedilmemiştir (milliyet ve dil koşulları baki kalmıştır).
- Yürürlüğe girmiş olan 2005/36/AT sayılı direktifin uygulanması için bir temas noktası belirlenmemiştir.
- Avukatlar, zehirli maddeler ve ticari temsilci hakkındaki direktiflerin uygulanması alanında ilerleme olmamıştır.

Her ne kadar Türkiye ortaklık ilişkisinin son aşaması olan AB ile Gümrük Birliğini gerçekleştirmiş olsa da iş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi konusundaki mevzuat halen Türkiye'de uyumlaştırılmamıştır. İş kurma hakkı ve hizmet sunumu

serbestisine ilişkin 12 Eylül 1963 tarihinde Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında imzalanan Ortaklık Anlaşması'nın 14. maddesinde "Akit Taraflar, hizmet edimi serbestliği kısıtlamalarını aralarında kaldırmak için, Topluluğu kuran Antlaşma'nın 55, 56 ve 58 ilâ 65. (Dahil) maddelerinden esinlenmekte uyuşmuşlardır"² diye belirtilmektedir. Ayrıca, 23 Kasım 1970 tarihinde Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye arasında ortaklık ilişkisi kurulmasına dair anlaşmaya Katma Protokol (KP) olarak imzalanan belgede de tarafların hizmetlerin serbest sunumuna ilişkin yükümlülükleri açıkça belirtilmiştir. Bu doğrultuda, Katma Protokol'ün 41. maddesinin 1. fıkrası "Akit Taraflar, aralarında, yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest edimine yeni kısıtlamalar koymaktan sakınırlar"³ diye belirtmektedir. Böylelikle, tarafların iş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisine ilişkin karşılıklı yükümlülükleri bu anlaşmalarla belirlenmiştir. Ayrıca, 1/95 sayılı Gümrük Birliği kararı⁴ ile Birlik üye ülkeleri ve Türkiye arasında malların serbest dolaşımı sağlanırken hizmet sunumu serbestisi konusunda bu şekilde bir uyumlaştırma sağlanamamıştır. 1/95 sayılı Gümrük Birliği kararı ile iş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi konusunda herhangi bir düzenleme olmamasının yanında, yukarıda zikredilen KP 41(1) sayılı madde hilafına üye devletler, yerleşme hakkı ve hizmet sunma özgürlüğünü kısıtlayan ve birçok üye devlette KP'nin yürürlüğe girmesinden sonra konulan vize uygulamasını devam ettirmektedir. Bu sebeple malları serbest dolaşan Türk hizmet sunucuları vize konusunda büyük sıkıntılar yaşamaktadırlar. Konuyla ilgili mevzuat uyumlaştırılırken tarafların karşılıklı olarak konuya ilişkin tüm yükümlülüklerini yerine getirmesi beklenmelidir.

Türkiye'deki sınırlı ilerlemenin sebeplerinin başında yerleşme ve hizmet sunma serbestisinin 2006 yılında AB Konseyi tarafından müzakereye açılmaması kararı alınan sekiz başlıktan biri olması gelmektedir. Bunun yanında, uyumu zorlaştıran sebeplerden bir diğeri de, iş kurma özgürlüğü ve sınır ötesi hizmet sunumu serbestisi konularında Türkiye'de genel bir düzenlemenin var olmamasıdır. Herhangi bir AB üye ülkesinde kurulmuş olan bir firmanın Türkiye'de geçici olarak hizmet sunabilmesi için özel tescil,

² Ankara Anlaşması (1964), <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ile-avrupa-ekonomik-toplulugu-arasinda-bir-ortaklik-yaratan-anlasma-ankara-anlasmasi-12-eylul-1963-tr.mfa>

³ Katma Protokol (1973), <http://www.mfa.gov.tr/avrupa-ekonomik-toplulugu-ile-turkiye-arasinda-ortaklik-iliskisi-kurulmasina-dair-anlasmaya-katma-protokol---23-kasim-1970-tr.mfa>

⁴ 1/95 sayılı Gümrük Birliği Kararı, <http://www.mfa.gov.tr/1-95-sayili-ortaklik-konseyi-karari-gumruk-birligi-karari.tr.mfa> ; Avrupa Topluluğu'nu Kuran Anlaşma'nın 23. maddesinde, Topluluğun, tüm malların serbestçe dolaştığı bir Gümrük Birliği'ne dayandığı belirtilmektedir. Ticaret Politikası ve Rekabet Politikası alanlarında da uyum gerektiren Gümrük Birliği ile, AB, ortak sınırları içinde malların serbest dolaşımını engelleyen iç unsurları birer birer ortadan kaldırırken, üçüncü ülkelere karşı koruma oluşturan (gümrük vergileri, haksız rekabete karşı uygulamalar, teknik engeller ve benzeri unsurlardan oluşan) duvarları da aynı seviyeye getirme; bir diğer ifadeyle, ortak bir Dış Ticaret Politikası oluşturma ihtiyacı duymuştur. Dolayısıyla, AB entegrasyonunun temeli Gümrük Birliği'ne dayanmaktadır. <http://www.ikv.org.tr/pdfs/gumruk.pdf>

lisans, kayıt ve yetkilendirme belgeleri gerekliliği bulunmaktadır. Aynı zamanda hizmet sağlayıcılarının gerekli çalışma ve ikametgah izinlerini almak için belli zorunlulukları yerine getirmeleri gerekmektedir. Bu konuda dikkat edilmesi gereken bir nokta ise Türkiye'nin sınırları içinde hizmet sunmak isteyen yabancı firmalardan Türk firmalarından istenen dışında herhangi bir yükümlülük istenmediğinin belirtilmesidir.

Bu konular kapsamında 2006/123/AT sayılı Hizmetler Direktifi'ne bakılacak olunursa öncelikle, bir faaliyetin geçici olması, tedarikçinin, söz konusu hizmeti sunma amacıyla gerekli olduğunda hizmetin sunulduğu üye ülkede büro, ofis ya da danışma odası gibi altyapı biçimleri ile donanamayacağı anlamına gelmemektedir. Hizmetlerin tedariki konusunda çalışanlara uygulanan istihdam hüküm ve koşullarının hizmetin sunulduğu ülke vatandaşlarının sahip olduğu istihdam hüküm ve koşulları farklı olmamalıdır, koruyucu önlemler ve ayrımcılık söz konusu olmamalıdır. Direktife göre hizmet sunma serbestisi gereklilikleri ne doğrudan ne de dolaylı olarak milliyete göre ya da tüzel kişiler söz konusu olduğunda yerleşik oldukları üye ülkeye göre ayrımcı olmamalıdır. Direktifte veya herhangi bir Topluluk hukuku aracında öngörülen durumlar dışında hizmet sağlayıcının hizmet sunduğu ülke topraklarındaki bir mesleki kurum ya da kuruluşun siciline giriş ya da bunlardan birine kaydolma gibi ülkenin kendi yetkili mercilerinden bir ruhsat alması yükümlülüğü bulunmamaktadır. Ayrıca, tedarikçinin hizmet sunduğu ülkenin kendi yetkili mercileri tarafından hizmet faaliyetinin uygulanmasına özel hazırlanmış bir kimlik belgesi bulundurma yükümlülüğü bulunmamaktadır. Hizmet sunumu konusunda Direktif'in içerdiği tüm bu yükümlülükler üye ülkeleri bağlayıcıdır ve halen iş kurma hakkı ve hizmet sunma serbestisine ilişkin mevzuatın üye ülke hukuklarına tam aktarımı ve İç Pazar'ın tam işlemesi konularında AB içinde de çeşitli aksaklıklar ve eksiklikler mevcuttur.

Türkiye'de şu anda var olan düzenlemeler ve sorunlar, aynı zamanda İç Pazar'ın eksiksiz işlemesini sağlamak amacıyla AB'de şu anda yürürlükte olan Hizmetler Direktifi'nin uygulanması konusundaki eksiklikler ve sorunlar göz önüne alındığında, uyumlaştırma sürecinin bir anda olması ve tüm yükümlülüklerin Türkiye tarafından tek taraflı olarak yüklenmesi beklenmemelidir. Karşılıklılık ilkesi göz önünde bulundurularak, Türkiye'deki yatırım ortamının teşvik edilmesi düşüncesi ile Türkiye'nin konuya ilişkin yükümlülüklerini müzakere süreci boyunca kademeli olarak yerine getirmesi, mevcut düzenlemelerin orta vadede uyumlaştırılması daha uygun görülmektedir. Ancak, bu noktada müzakere sürecinde iş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi faslının 2006 yılında Konsey tarafından açılması bloke edilen sekiz başlıktan biri olduğu, bu nedenle konuya ilişkin müzakere sürecinin sınırlı ilerlediği göz önünde bulundurulmalıdır. Bu duruma rağmen Türkiye'nin faslın müzakereye açılmasından önceki tüm teknik çalışmalarını tamamlaması, öncelikle katılım ortaklığının gerekliliği olan konuya ilişkin bir strateji belgesi hazırlaması, bu çalışmaların da düzenleyici etki analizleri ile birlikte yapılması mevzuatın uyum çalışmaları açısından önemlidir. Bunun yanında, konuya ilişkin Türkiye'deki mevzuat uyumlaştırılırken karşılıklılık ilkesi doğrultusunda, 1/95 sayılı Gümrük Birliği ile Birlik ülkeleri ve Türkiye arasında malların serbest dolaşımı mümkünken iş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi konusuna ilişkin belirsizliklerin ve Türk hizmet sağlayıcılarının yaşadığı – vize alma, hizmet sunumu için bir Birlik üyesi

Ülkede ofis, büro, bayi açabilme gibi - sorunların göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Bu doğrultuda, Türkiye'deki mevcut durumun iyileştirilmesi ve AB'nin hizmet sunumu serbestisi ilkesini öncelikle kendi içinde başarı ile sürdürmesi göz önünde bulundurulurken, Türkiye'de de mevzuatın tam olarak aktarılması ve 2006/123/AT sayılı Direktif'in tam olarak uyumlaştırılması ancak ilgili başlıkta üyelik müzakerelerinin açılabilmesi ve tam üyelik sürecinin tamamlanmasına koşut olarak mümkün gzlmektedir.