

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

AVRUPA'NIN YENİ ELEKTRONİK PASAPORTU:
AVRUPA MESLEK KARTI

Büşra ÇATIR
İKV Uzman Yardımcısı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



AVRUPA'NIN YENİ ELEKTRONİK PASAPORTU: AVRUPA MESLEK KARTI

Büşra ÇATIR
İKV Uzman Yardımcısı

Genel Tespitler

- Eurostat verilerine göre, 2020 yılına kadar AB'de çalışma çağındaki nüfusun altı milyon azalacağı öngörülüyor. Bu durum, sağlık, bakım hizmetleri, sosyal yardımlar ve emeklilik ücretleri gibi harcamaların ciddi oranda artacağı ve bunun azalan işgücünün üzerinde büyük bir yük oluşturacağı anlamına geliyor.
- AB, işgücü potansiyelinden tam olarak faydalanabilmek için çeşitli adımlar atmaya devam ediyor. Bu adımlardan en güncel olanı ise bir nevi elektronik pasaport olarak adlandırılacak Avrupa Meslek Kartı.
- 18 Ocak 2016 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Meslek Kartı, en kısa tanımıyla AB üye ülkeleri arasında kişilerin mesleki yeterliliklerinin tanınması için oluşturulan elektronik bir belge.
- Avrupa Meslek Kartı, Birlik içinde hem kişilerin hem de hizmetlerin "daha serbest dolaşabilmesi" için büyük bir kolaylaştırıcı düzenleme örneği teşkil ediyor.
- Mesleki yeterliliklerin tanınması sürecini kolaylaştırma ve hızlandırma hedefiyle yürürlüğe giren Avrupa Meslek Kartı ilk etapta yalnızca belirli mesleklere uygulanacak. Sınır-ötesi hareketliliği diğer meslek gruplarına göre daha fazla olan meslekler arasından seçilen bu gruba ise genel bakımdan sorumlu hemşireler, eczacılar, fizyoterapistler, dağ rehberleri ve emlakçılar giriyor.
- Yakın zamanda AB vatandaşlarının kullanımına sunulan Avrupa Meslek Kartı esasında Türkiye'yi de yakından ilgilendiriyor.
- Gümrük Birliği'nin güncellenmesi sürecinde Türkiye ve AB arasında, AB'nin Norveç, Lihtenştayn ve İzlanda gibi EFTA ülkeleri ile kurduğu Avrupa Ekonomik Alanı ortaklık modeli uygulanırsa Türkiye AB'nin bu alandaki tüm müktesebatını uygulamak durumunda kalacak. Bu çerçevede Türkiye'nin de Avrupa Meslek Kartını da yürürlüğe koyması gerekecek.

Son yıllarda istihdam ve iş piyasasına ilişkin konular, AB’de sosyal ve siyasal tartışmaların tam ortasında yer almaya başladı. Bu tartışmaların nedenlerinden biri, demografik değişimler sonucunda AB nüfusunun giderek yaşlanması nedeniyle çalışma çağındaki kişilerin sayısında yaşanan düşüş. Öyle ki, Eurostat verilerine göre 2020 yılına kadar AB’de çalışma çağındaki nüfusun altı milyon azalacağı öngörülüyor¹. Birçok Üye Devlette hâlihazırda yaşanan yaşlı nüfus oranının genç nüfus oranına göre artışı, sağlık, bakım hizmetleri, sosyal yardımlar ve emeklilik ücretleri gibi harcamaların ciddi oranda artacağı ve bunun azalan işgücünün üzerinde büyük bir yük oluşturacağı anlamına geliyor. Bu durum, doğal olarak AB’nin sosyal politika modellerinin ve sosyal yardım sistemlerinin sürdürülebilirliğine ilişkin büyük soru işaretleri uyandırıyor.

Tüm bunların yanında yaşanan ekonomik krizin de etkisiyle yapısal eksikliklerin gün yüzüne çıkması, AB’yi işgücü potansiyelinden tam olarak faydalanabilmek için çeşitli adımlar atmaya yöneltiyor. Bu adımlardan en güncel olanı ise bir nevi elektronik pasaport olarak adlandırılabilir Avrupa Meslek Kartı. Avrupa Meslek Kartı, en kısa tanımıyla AB üye ülkeleri arasında kişilerin mesleki yeterliliklerinin tanınması için oluşturulan elektronik bir belge. Bilindiği üzere, kişilerin Birlik içinde serbest dolaşımı; mallar, hizmetler ve sermayenin serbest dolaşımı ile birlikte AB İç Pazarı’nı oluşturan dört serbestiden bir tanesi. Kişilerin – ve dolayısıyla işçilerin – serbest dolaşımının sağlanabilmesi için temel unsurlardan en önemlisi ise bir AB vatandaşının başka bir üye ülkede mesleğini icra edebilmesi. Ancak, Üye Devletlerin kendi sınırları içinde mesleklere erişime yönelik getirdiği koşullar birbirinden farklı olabileceği için bu alanda Birlik genelinde temel düzenlemeler yapılması gerekiyor.

Bu doğrultuda hayata geçirilen en önemli düzenlemelerden bir tanesi Mesleki Yeterlilikler Yönergesi. 2005 yılında yürürlüğe giren Mesleki Yeterlilikler Yönergesi, mesleki yeterliliğini bir Üye Devlette edinmiş bir kişinin aynı mesleği başka bir Üye Devlette, hiçbir ayrımcılığa uğramadan, o devletin vatandaşlarıyla aynı haklara sahip olarak icra edebilmesini öngörüyor². 1960’lı yıllardan itibaren kabul edilmiş 15 Yönergeyi bir araya getirerek yasal çerçevenin basitleştirilmesi, AB’de mesleki yeterliliklerin tanınması sisteminin geliştirilmesi ile hem kişilerin hem de hizmetlerin Birlik içinde daha serbest dolaşabilmesine katkı sağlayan Mesleki Yeterlilikler Yönergesi, Birliğin son yıllarda hızla değişen iş piyasası koşullarına uyum sağlayabilmesi için 2013 yılında güncellendi. 18 Ocak 2016 tarihinde Üye Devletler tarafından uygulanmaya başlanan Güncellenmiş Mesleki Yeterlilikler Yönergesi, bir önceki Yönergenin politika alanlarına değişiklik getirmemekle birlikte bürokrasinin azaltılması

¹ Eurostat, “Smarter, Greener, More Inclusive? Indicators to Support the Europe 2020 Strategy”, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6655013/KS-EZ-14-001-EN-N.pdf/a5452f6e-8190-4f30-8996-41b1306f7367>, Erişim Tarihi: 08.01.2016

² 2005/55/AT sayılı ve 7 Eylül 2005 tarihli Mesleki Yeterliliklerin Tanınması Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Yönergesi, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123&from=EN>, Erişim Tarihi: 19.12.2015

ve prosedürlerin hızlandırılmasını kolaylaştırmak için, mesleki yeterliliklerin tanıma usullerinde modern teknolojinin kullanılmasına odaklanıyor³.

Bu hedefe yönelik olarak, yeni Yönergenin getirdiği en büyük değişiklik olan ve 18 Ocak 2015 tarihinde uygulamaya konulan olan Avrupa Meslek Kartı, meslek sahibi bir kişinin mesleki yeterliliğinin ev sahibi ülkede belirli idari kontrollerden geçtiğine ve söz konusu yeterliliğin tanındığına ilişkin elektronik ortamda geçerli bir sertifika oluşturuyor⁴. Avrupa Meslek Kartı böylece, Birlik içinde hem kişilerin hem de hizmetlerin “daha serbest dolaşabilmesi” için büyük bir kolaylaştırıcı düzenleme örneği teşkil ediyor. Burada unutulmaması gereken nokta ise, Avrupa Meslek Kartının fiziksel bir kart veya akıllı bir kart şeklinde olmaması. Elektronik sertifika olarak dolaşımda olan Avrupa Meslek Kartı, böylece sahtecilik ve geçerliliğini yitirme riskini ortadan kaldırıyor⁵. Kartın elektronik olarak hazırlanması aynı zamanda, kişilerin birden fazla ülkede iş kurmak veya hizmet sunmak için mesleki yeterliliklerin tanınması için başvuru yapmaları durumunda işlemlerin tekrarlanması gereğini ortadan kaldırıyor. Böylece, kişilerin geçmişte başvuru sürecinde uğradıkları zaman kaybı önlenmiş oluyor.

İç Pazar Bilgilendirme Sistemi (*Internal Market Information System*) aracılığıyla kişinin yasal olarak kayıtlı olduğu veya mesleki yeterliliğini edindiği ülke ile mesleğini icra etmek istediği ülkenin yetkili mercileri arasında bilgi değişimi için hazırlanan Avrupa Meslek Kartı ile mesleki yeterliliklerin tanınması prosedürlerinin basitleştirilmesi amaçlanıyor⁶. Benzer şekilde, kişilerin başvurularının *online* olarak takip edilebilmesini sağlayan sistem, süreçlere ilişkin de daha fazla şeffaflık sağlıyor. Bunların yanında, Avrupa Meslek Kartının AB Üye Devletlerindeki farklı kurumlar arasında işbirliğinin ve güvenin artırılmasına katkıda bulunması bekleniyor. Yeni sistemle birlikte getirilen “uyarı mekanizması” (*alert mechanism*), hasta sağlığı veya çocuk eğitimi ile ilişkili alanlarda çalışan kişilerin kendi ülkelerinde mesleklerinden geçici veya kalıcı olarak men edilmeleri veya mesleki yeterliliklerinin tanınmasına ilişkin sahte belge sunmaları

³ 2013/55/AB sayılı ve 20 Kasım 2013 tarihli Mesleki Yeterliliklerin Tanınması Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Yönergesi, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123&from=EN>, Erişim Tarihi: 19.12.2015

⁴ Avrupa Komisyonu Resmi İnternet Sitesi, “*European Professional Card*”, http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/policy/european-professional-card/index_en.htm, Erişim Tarihi: 21.12.2015

⁵ Avrupa Komisyonu Resmi İnternet Sitesi, “*Modernisation of the Professional Qualifications Directive – Frequently Asked Questions*”, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-867 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-867_en.htm), Erişim Tarihi: 21.12.2015

⁶ 2015/983 Sayılı ve 24 Haziran 2015 Tarihli Avrupa Meslek Kartı Hakkında Komisyon Tüzüğü, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0983&from=EN>, Erişim Tarihi: 21.12.2015

durumunda, AB ülkelerindeki yetkili kurumların birbirleriyle bilgi paylaşımında bulunmasını öngörüyor⁷.

Avrupa Meslek Kartından başka bir AB Üye Devletinde mesleğini icra etmek isteyen tüm kişiler faydalanabiliyor. Avrupa Meslek Kartının edinimi ise belirlenen internet sitesinde bireysel başvuru sonucunda gerçekleşiyor. Meslek sahibi bir kişi, bireysel hesabını oluşturduktan ve gerekli belgelerin elektronik kopyasını sisteme yükledikten sonra mesleki yeterliliğinin tanınması için başvuru yapabiliyor⁸. Meslek sahibi kişi aynı zamanda aynı hesap üzerinden birden fazla ülkede mesleki yeterliliğinin tanınması için başvuruda bulunma imkânına sahip.

Güncellenmiş Mesleki Yeterlilikler Yönergesi ile birlikte getirilen Avrupa Meslek Kartı uygulaması, yukarıda belirtildiği üzere, 18 Ocak 2016 tarihinde başladı. Mesleki yeterliliklerin tanınması sürecini kolaylaştırma ve hızlandırma hedefiyle yürürlüğe giren Avrupa Meslek Kartı ilk etapta yalnızca belirli mesleklere uygulanacak. Sınır-ötesi hareketliliği diğer meslek gruplarına göre daha fazla olan meslekler arasından seçilen bu gruba ise genel bakımdan sorumlu hemşireler, eczacılar, fizyoterapistler, dağ rehberleri ve emlakçılar giriyor⁹. Avrupa Meslek Kartının kapsamının gelecekte diğer meslek gruplarına da genişletilmesi öngörülüyor.

Her ne kadar Avrupa Meslek Kartı ilk aşamada sınırlı sayıda meslek grubunu kapsıyor olsa da, diğer meslek gruplarına genişletilmesinin ve kartın kullanım alanının artırılmasının gelecekte Birlik içinde mesleki yeterliliklerin tanınmasına ilişkin büyük ölçüde idari basitleştirme getireceğini ve kişilerin hareketliliğini artıracığını söylemek mümkün. Bu sayede Birliğin, nüfusu giderek yaşlanan ve çalışma yaşına giren kişilerin azalacağını tahmin edildiği üye ülkelerde oluşacak kalifiye işgücü açığına bu elektronik pasaport aracılığıyla daha hızlı yanıt verebilir hale gelmesi bekleniyor.

⁷ 2015/983 Sayılı ve 24 Haziran 2015 Tarihli Avrupa Meslek Kartı Hakkında Komisyon Tüzüğü, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0983&from=EN>, Erişim Tarihi: 21.12.2015

⁸ Avrupa Komisyonu Resmi İnternet Sitesi, "European Professional Card", http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/policy/european-professional-card/index_en.htm, Erişim Tarihi: 21.12.2015

⁹ 2015/983 Sayılı ve 24 Haziran 2015 Tarihli Avrupa Meslek Kartı Hakkında Komisyon Tüzüğü, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0983&from=EN>, Erişim Tarihi: 21.12.2015

Türkiye Mesleki Yeterliliklerin Karşılıklı Tanınması Konusunda Ne Durumda?

AB, yakın zamanda vatandaşların kullanımına sunulan Avrupa Meslek Kartını tartışırken Türkiye AB ile ilişkilerinde mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınması konusunda nerede duruyor? Her ne kadar bu konuya ilişkin düzenlemeler uzun yıllardır üyelik müzakereleri kapsamında devam ediyor olsa da, özellikle Türkiye-AB Gümrük Birliği'nin hizmetler sektörünü kapsayacak şekilde güncellenmesine ilişkin müzakerelerin başlaması için öngörülen tarihin 2016 yılının son çeyreği olması bu konunun önemini bir kez daha öne çıkarıyor.

Türkiye'nin AB üyelik müzakerelerinde mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınmasına ilişkin konular İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi faslı (3'üncü fasıl) kapsamında ele alınıyor. Bilindiği üzere 3'üncü fasıl, 11 Aralık 2006 tarihinde Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi tarafından kabul edilen ve 14-15 Aralık 2006 tarihlerinde AB Liderler Zirvesi'nde onaylanan Türkiye'nin Ek Protokol'ün tam olarak uygulaması şartına bağlı olarak askıya alınan 8 fasıldan biri. Öte yandan, Türkiye'nin halen uyum sağlaması gereken belirli uygulamalar olsa da bu alanda mevzuat düzenlemelerinin devam ettiğini söylemek mümkün.

Yukarıda belirtildiği üzere, AB'de mesleki yeterliliklerin tanınma sisteminin düzenlendiği Mesleki Yeterlilikler Yönergesi, mesleki yeterliliğini bir Üye Devlette edinmiş bir kişinin aynı mesleği başka bir Üye Devlette, hiçbir ayrımcılığa uğramadan, o devletin vatandaşlarıyla aynı haklara sahip olarak icra edebilmesini öngörüyor. Bu noktada, Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde hayata geçirmesi gereken değişikliklerden ilkinin, belirli mesleklerin icrasına ilişkin vatandaşlık şartının kaldırılması oluşturuyor. Bu doğrultuda, 2012 yılında "Yabancı Sağlık Mensuplarının Türkiye'de Özel Sağlık Kuruluşlarında Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik" in yürürlüğe girmesiyle yabancı uyruklu doktorların ve hemşirelerin Türkiye'deki özel sağlık kurumlarında istihdam edilmesinin önündeki yasal engeller ortadan kaldırıldı. Ancak, söz konusu kanunun kamu kuruluşlarını kapsamına dâhil etmemesi, İlerleme Raporlarında dikkat çekilen noktalardan biri olmaya devam ediyor.

Öte yandan 2014 yılında Türkiye, ebelik mesleği için Türk vatandaşı olma şartını kaldırdı ve mesleğe erişimde engellerin ortadan kaldırılması için bir adım daha attı. Benzer şekilde, Türkiye'de yapılan kanun değişikliği ile eğitimini yabancı ülkede tamamlamış eczacıların diplomalarının Sağlık Bakanlığı'na kayıtlı bir Türk eğitim kurumu tarafından tanınması koşuluyla Türkiye'de çalışmalarına olanak sağlanması, 2015 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda olumlu olarak değerlendirilen gelişmelerden bir diğeri. Böylece, Türkiye'nin AB'de "otomatik tanıma" sistemi kapsamına alınan yedi mesleğin dördüne ilişkin önemli düzenlemeler yaptığı görülüyor.

Türkiye İlerleme Raporlarında Komisyon'un ısrarla üzerinde durduğu diğer bir husus ise Türkiye'de mesleki yeterliliklerin ve akademik yeterliliklerin karşılıklı tanınması konularının ayrıştırılması gerektiği. Türkiye'nin bu alanda uyum düzeyini artırması için

birtakım düzenlemeleri hayata geçirmesi gerekiyor. Benzer şekilde, Türkiye’de mesleki yeterliliklerin tanınmasına ilişkin olarak bazı düzenlenmiş mesleklerde halen müttekabilyet ve/veya vatandaşlık ve dil şartları aranıyor. Türkiye bu alanda hâlihazırda almakta olduğu ve AB Bakanlığı tarafından yürütölen teknik destek projesi kapsamında müktesebatını AB ile uyumlaştırmak için adımlar atmaya devam ediyor.

Üyelik müzakereleri dışında yakın dönemde gündeme gelmesi beklenen esas konu, Türkiye-AB Gümrük Birliği’nin güncellenmesi sürecine hizmetlerin dâhil edilmesiyle izlenecek serbestleşme modeline bağlı olarak, Türkiye’nin uyum sağlaması gereken düzenlemeler. Eğer Gümrük Birliği’nin güncellenmesi sürecinde Türkiye ve AB arasında, AB’nin Norveç, Lihtenştayn ve İzlanda gibi EFTA ölkeleri ile kurduğu Avrupa Ekonomik Alanı (AEA) ortaklık modeli uygulanırsa Türkiye AB’nin bu alandaki tüm müktesebatını uygulamak durumunda kalacak. Bu çerçevede Türkiye’nin de Avrupa Meslek Kartını da yürürlüğe koyması gerekecek. Bu açıdan bakıldığında, tüm bu yenilikleri AB’de mesleki yeterliliklerin tanınma sistemini kolaylaştırarak hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımını sağlamayı ve bunu yaparken dijital çağın gerekliliklerine uygun sistemler kurmayı öngören AB gibi Türkiye’nin de bu alanda çalışmalarını hızlandırması ve gelecekte karşılaşacağı yeniliklere hazırlıklı olması gerektiğini unutmamak gerekiyor.