

ALMANYA'DA YABANCI İŞÇİLER MESELESİ

Prof. Dr. Otto NEULOH

Saarbrücken, Tecrübî Sosyoloji Enstitüsü

Almanya sınıf gelişmesinin her safhasında yabancı işçi istihdam etmek mecburiyetinde kalmış, yani hiç bir zaman istihdam açığını kendi işgücü potansiyeli ile kapatamamıştır.

Almanya'da emeğe başlıca üç sektörde ihtiyaç duyulmaktadır: Ziraat, inşaat ve sanayi (bilhassa demir - çelik sanayii). Bu büyük ihtiyacın başlıca sebebini Alman ekonomisinin sanayileşme derecesi teşkil etmektedir.

Almanya'da yabancı işçi istihdamını başlıca üç devrede tetkik edebiliriz. Bunlar 1880 - 1890, 1900 - 1910 ve 1956 dan bugüne kadar olan devrelerdir. Bu onar yıllık devreler, Alman sanayiinin kuruluş ve yeniden kuruluş zamanlarına rastlarlar. Aynı zamanda yabancı işçi istihdamının bünyesi bu devreler arasında da önemli farklar göstermektedir.

İlk devre 1880 - 1890 : Mevcut yabancı işçi sayısı : 350.000. Menşe memleketler : Polonya, Romanya ve Macaristan. Sektörler : Ziraat, madencilik ve demir - çelik sanayii.

İkinci devre 1900 - 1910 : Yabancı işçi sayısı 500.000, (ziraatte çalışan göçmen işçiler hariç). Menşe memleketler ve sektörler : Madencilik ve demir - çelik sanayiinde doğu memleketlerinden gelenler, inşaat sektöründe İtalyanlar.

Üçüncü devre :1956 dan zamanımıza kadar : Yabancı işçi sayısı 800.000. Menşe memleketler : İtalya, Yunanistan ve Türkiye. Sektörler : İnşaat, demir - çelik sanayii, madencilik, otomobil sanayii, kimya sanayii ve mensucat sanayii.

Bu üç devre kalitatif, kantitatif ve menşe memleketleri yönlerinden mukayese edildiği zaman büyük bünye değişiklikleri görülmektedir. Bu arada Batı Almanya'da 1945 senesinden sonraki işgücü potansiyelinin tam hacmini belirtmek için, yabancı işçiler haricinde Doğu Almanya'dan göç eden 3 milyon Alman muhacirinin

de Batı ekonomisinde istihdam edildiğini ilâve etmek gerekmektedir.

Konuyu üç kısımda inceleyeceğiz :

I — İstatistikî olarak Batı Almanya'da bugünkü yabancı işçi istihdamı ve bunun hukukî organizasyonu, müracaat ve iş bulma şekilleri.

II — Yabancı işçi istihdam eden memleketlerle menşe memleketlerin problemleri.

III — Ortak Pazar zaviyesinden yabancı işçi istihdamının gelecekteki durumu.

I — BUGÜNKÜ YABANCI İŞÇİ İSTİHDAMI

I — Hukukî organizasyonun esasları :

Almanya dahilinde Alman olmayan işçilerin istihdamının temelini «İş Bulma ve İşsizlik Sigortası Kanunu» ile bu kanuna bağlı 20.11.1959 tarihli «Alman Olmayan İşçilere Verilecek Çalışma Müsaadesi Kararnamesi» teşkil etmektedir. Bu kararnameye göre Almanya'da çalışacak her yabancı işçinin bir çalışma müsaadesine sahip olması lâzımdır. Çalışma müsaadesinin verilebilmesi için ilk şartı, müracaat sahibinin ilgili makamlarca verilmiş bir ikamet iznine sahip olması, teşkil etmektedir. Hususî şahıslar tarafından kontrolsüz ve düzensiz işçi sevkine mani olabilmek için bu karar bir ihtiyatî tedbir olarak alınmıştır.

Yabancı işçi istihdamı için lüzumlu müracaatları Alman işvereni alâkalı Alman İş Bulma Bürosuna yapar. İş Bulma Bürosu Çalışma iznini ancak bir sene müddetle ve sadece belli bir işletme için verir. Birinci senenin sona ermesini müteakip çalışma izni, işyerinin değiştirilmesi mevzubahis olduğu takdirde, yeniden uzatılabilir. Çalışma izni, şayet müracaat sahibi beş seneden beri Almanya'da fasilasız çalışmışsa veya sekiz sene müddetle Almanya'da oturmuşsa hiçbir tahdide tâbi tutulmadan verilir. Almanya'da 10 senelik müddeti dolduranlara devamlı çalışma izni verilir. Tatillerde yapılan memleket seyahatleri ikamet devamlılığını bozamaz.

Bu hukukî esaslara göre Almanya'da çalışmak isteyen her yabancı işçinin kendi memleketindeki Alman Konsolosluğunca verilmiş bir «giriş iznine» sahip olması lâzımdır. Ancak, bu ekseriyetle

seyahat serbestisine matuf kararlarla karıştırılmakta, dolayısıyla çeşitli zorluklara sebep olmaktadır. Yabancı işçi istihdamının bir diğer hukukî temelini de Alman hükümeti ile İtalya, Yunanistan, İspanya ve Türkiye hükümetleri arasında 1960 - 1962 yıllarında imzalanan Anlaşmalar teşkil etmektedir. Bu anlaşmalarla hükümetler arasında işçi sevkinin usul ve şartları tesbit edilmiştir.

Bir diğer hukukî esas da Avrupa iktisadî birliğinin (EEC) kurulmasını öngören 1957 tarihli anlaşmadır. Bu anlaşma ile emek piyasasının serbestleştirilmesine ve yabancı işçi istihdamının kolaylaştırılmasına ait şartlar tesbit edilmiştir. Bu serbestleştirme tedbirleri bilhassa henüz Türkiye gibi tam üye vasfını kazanmamış memleketler için büyük faydalar sağlamaktadır.

2 — İş ve İşçi Bulmanın Usulleri :

Yabancı işçi temini üç yoldan yapılmaktadır :

a) «Alman İş Bulma ve İşsizlik Sigortası Kurumu» nun (Arbeitsvermittlung - und Arbeitslosenversicherungsanstalt) İtalya, Yunanistan, İspanya ve Türkiye'deki (İstanbul ve Ankara Şubeleri) aracı komisyonları vasıtasıyla : Bu komisyonlar menşe memleketlerin ilgili makamlarıyla gerekli münasebetleri tesis etmekte, sevk edilecek işçilerin sıhhi muayenelerini yapmakta, işe uygunluk derecelerini tanzim ve temin etmektedirler.

b) Alman işvereni tarafından isim verilmek suretiyle istenmek : Umumiyetle bu tarz iş bulma Almanya'da halen çalışmakta olan yabancı işçilerin tavsiyeleri üzerine yapılmaktadır. Ancak, bu usul bazı güçlüklerle ve masraflara bağlıdır. Çünkü tek şahsın istenmesi menşe memlekette uzun zamana ihtiyaç göstermekte, hususî imtihanı ve hattâ hususî sevk muamelelerini icabettirmektedir. Bu zorluklar dolayısıyla hem Alman hem de menşe memleket makamları işçi sevkinde (a) fıkrasında izah edilen şekli tercih etmektedirler.

c) Hususî araçlar vasıtasıyla iş bulma :

Bu usul İtalya, İspanya ve Türkiye ile yapılan anlaşmalarda yasak edilmiş, sadece Yunanistan için serbest bırakılmıştır. Bu şekilde en büyük yanlışlıklar yapılmış ve işçilerin büyük hayal kırıklıklarına uğramalarına sebep olunmuştur. Yabancı işlerde sıhhi ve

diğer uygunluk derecelerinden maada aranan vasıfları yaş (vasıfsız işçiler için 40, vasıflı işçiler için 45 azamî yaş haddi), umumî ve meslekî bilgi teşkil etmektedir. Ancak, aranan vasıflar için tatbik edilen had son derece düşük tutulmuştur.

3 — İstatistikî netice :

30 Ekim 1963 yılında Batı Almanya'da 735.000 yabancı işçi çalışmakta idi. Bu, Almanya'daki bütün işçi sayısının % 4 üne teka-bül etmekte ve aşağıdaki şekilde dağılmaktadır :

a) Menşe memleketlerine göre : % 40 İtalyan, % 20 İspanyol, % 20 Yunan, % 5 Türk, geriye kalan % 15 çeşitli memleketlerden.

b) Çalıştıkları bölgelere göre : Yabancı işçilerin büyük kısmı ileri derecede gelişmiş sanayie sahip Land'larda (Nordrhein - Westfalen'de % 30, Baden - Württemberg'de % 30, geriye kalan % 30 ise Niedersachsen, Bayern ve Saar'da) çalışmaktadırlar.

c) Bütün çalışanlara nisbetle yabancı işçilerin buldukları Land'lardan Baden - Württemberg $\frac{0}{100}$ 56 ile başta gelmekte ve onu $\frac{0}{100}$ 55 ile Saarland, $\frac{0}{100}$ 34 ile Hessen ve gene $\frac{0}{100}$ 34 ile Bayern, son olarak da $\frac{0}{100}$ 33 ile Nordrhein - Westfalen takip etmektedirler.

d) İktisadî sektörlere göre : 735.000 kişinin % 30 u demir - çelik, otomobil, elektrik sanayiinde, % 25 i inşaat sektöründe ve % 20 si de kimya ve mensucat sanayilerinde çalışmaktadırlar.

II — YABANCI İŞÇİ İSTİHDAM EDEN MEMLEKETLERLE MENŞE MEMLEKETLERİN PROBLEMLERİ

I — Menşe memleketler bakımından :

a) İşçi yönünden :

İspanya'dan, Güney İtalya'dan veya Anadolu'dan, yani umumiyetle ziraî bünyeye sahip memleketlerden gelen işçilerin Almanya'nın ileri derecede sanayileşmiş işletmelerine ve çevrelerine girmelerinin neler ifade ettiğini, ancak bu meselelerle sosyolojik ve sosyal siyaset yönünden uğraşmış olanlar anlıyabilirler. İşçi, gele-neklerin, ailenin, yaşayış ve düşünüş alışkanlıklarının tesirinde bu-lunan bir alemden çıkarak, hazırlıksız olarak, sanayi cemiyetinin nizam ve şartlarının içine girmektedir. Bu şartları modern işletme-

nin dakiklığı, disiplini, grup çalışması, Alman meslektaşına ve idareciye uyma mecburiyeti, kullanılması kısa zamanda öğrenilmesi icap eden teknik teçhizat v.s. teşkil etmektedir. Bunlardan maada işletme haricinde diğer yabancı meslektaşlarla paylaşılan lojman hayatı, ve menşe memlekettekilerinkine hiç benzemiyen gıda ve adabı muâşeret kaideleri de ayrı birer problem teşkil etmektedirler. Nazarı dikkate alınması gereken diğer bir nokta da, umumiyetle ziraf bölgelerden gelen bu işçilerin, gayet seyrek olarak yerlerinden ayrılmış olmaları dolayısıyla turistik tecrübeye sahip olmadıklarıdır. Böyle bir insanın tamamen yabancı bir memlekette, kendisini yüzme bilmeden suya atılmış gibi hissetmesi, kolayca tasavvur edilebilir. Bu his Alman işverenlerinin çalıştırdıkları yabancı işçilerin yaşayış ve düşünüş alışkanlıklarını nazarı dikkate almamaları nisbetinde artmaktadır. Bazı idarecilerle yapmış olduğum görüşmelerde, müslümanlar için yenmesi yasak olan domuz eti yemeklerde, işçilerin itirazlarına cevap olarak, et yemek istemiyenlerin patates ve garnitürle karınlarını doyurmalarının, söylenildiğini tesbit ettim. Diğer taraftan aynı işveren, bu işçilerden ancak kuvvetli gıda ile sağlanabilecek verim beklemektedir.

Bir başka zorluğu da lisan teşkil etmektedir. Her ne kadar fazla sayıda yabancı işçi çalıştıran büyük işletmelerde ilânlar yabancı lisanlarla da yapılmakta, hattâ yabancı lisanlarda yazılmış bültenler dağıtmakta ise de işletme içinde günlük temasın sağlanması mümkün olamamaktadır. Bu takdirde tercümanlara ihtiyaç doğmaktadır. Menşe memleketlerince tercümanların seçimi titizlikle yapılması gereken ve büyük mes'uliyet taşıyan bir meseledir. Memleketlisine doğru veya yanlış bilgi vermek, hattâ onu aldatmak tamamıyla tercümanın elindedir. Umumiyetle bunu Alman İşverenin dahi farketmesine imkân yoktur.

Türk işçileri arasında da böyle birçok aldatma vak'alarını misal göstermek mümkündür.

Din farkları da büyük zorluklar doğurmaktadır. Ancak bu zorluklar İtalyan ve İspanyol işçilerinde, Katolik Kilisesi mensubu oldukları için, Müslüman olan Türklere ve Ortodoks dinine mensup Yunanlılara nazaran daha kolaylıkla halledilebilmektedir. İspanyol ve İtalyan işçileri çoğu zaman kendi dillerinde ibadet edebilmek için, papazlarını dahi memleketlerinden getirtmektedirler. Bilhassa ziraf sahalardan gelen işçilerde dine bağlılık gayet kuvvetli olduğu

için, din problemi sosyolojik zaviyeden bakıldığı zaman, büyük önem taşıyan bir mesele olmaktadır.

Henüz bugüne kadar ne Almanya'da ne de menşe memleketlerinden birinde yabancı işçilerin mikrososyolojik problemlerini realist ve sistematik bir şekilde tetkik eden tecrübî - sosyolojik bir araştırma yapılmamıştır. Pek yakında başlayacağımız bu tip bir araştırma ile, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesinin yardımı ve bilhassa meslektaşım Prof. Orhan Tuna'nın yakın alâkası ve iştiraki ile Türk işçilerinin bu problemlerinin tesbiti ve çözülmesi mümkün olabilecektir.

b) Menşe memleketler yönünden :

Menşe memleketlerin başlıca problemlerini, hangi iktisadî sektörlerden işçi gönderebilecekleri meselesi ile, kendi ekonomik durumlarını düzeltmek ve milletlerinin refah seviyesini yükseltmek amacıyla gönderebilecekleri işçi miktarı, teşkil etmektedir. Yabancı memleketlerde çalışan işçilerin, yurtlarına transfer edecekleri kazançlarının bir kısmı ile bu memleketlerin tedaviye bilâncolarının düzeltilmesi geniş ölçüde mümkün olabilecektir.

İtalya, sanayi memleketlerine işçi sevk ederek sür'atle kalkınma için en güzel misali teşkil etmektedir. Avrupa İktisadî Birliğinin (EEC) kurulmasından evvel İtalya, birçok iktisadî krizler geçirmekteydi. Bilhassa güney İtalya'da işsizlerin sayısı hayli yüksekti. Aradan geçen zaman zarfında İtalya EEC memleketleri içinde millî hasılası en yüksek nisbette artan memleket olmuştur. Güney İtalya'da kurulan modern sanayi tesislerinde halen Almanya'da çalışmakta olan İtalyan işçilerinin yurtlarına avdetlerinde istihdam edilmeleri mümkün olacaktır. Bundan başka Alman ve İtalyan organizasyonlarının müştereken kurmuş oldukları dört eğitim merkezinde Güney İtalya'lı işçilerin meslekî eğitimlerinin sağlanması mümkün olmaktadır. Adı geçen eğitim merkezlerinin idaresi Alman yetiştiricilerinin elinde bulunmaktadır. İşçiler eğitim merkezlerinde bilhassa inşaat, demir - çelik sanayii, otelcilik gibi hususî bilgiye ihtiyaç gösteren mesleklerde yetiştirilmektedirler Bu misal kanaatimce Almanya'da istihdam edilecek olan Türk işçileri için de büyük önemi haizdir.

İspanyol işçilerinin Almanya'ya gönderilmeleri ise, siyasî sistem, hayat standardı ve İspanya'da sosyal siyasetin çok az gelişmiş olmasından ileri gelen bir takım güçlüklerle doludur. İtalyan işçile-

rine mukabil İspanyol işçilerinin çoğu, ya Almanya'da kendi milletlerine mensup kadın işçilerle evlenmekte veya ailelerini de gelirken beraber getirmektedirler. Bu bakımdan bilhassa İspanyol işçileri için ayrıca bir ikamet problemi de mevcuttur. Ancak Alman işverenlerince İspanyol işçilerinin verim ve disiplinleri takdir edildiği içindir ki, ailelerini beraber getirmelerine veya Almanya'da yuva kurmalarına mani olmaya çalışılmamaktadır. İspanyol işçilerinin takriben dörtte biri üç sene ve daha fazla müddettenberi Almanya'da çalışmaktadırlar.

İspanyol işçilerine nazaran Yunan işçilerinin çok daha verimsiz oldukları tesbit edilmiştir. İki memleket arasındaki yüksek işçi devri de bu sebepten ileri gelmektedir. Ayrıca Yunan işçilerinin Almanya'ya gelirken kısa yoldan, yani Yugoslavya üzerinden değil de, Brindisi - İtalya üzerinden sevkedilmeleri Alman işverenine çok pahalıya mal olmaktadır. Yol masrafı olarak Alman işvereni her Yunan işçisi için 170 DM, her Türk işçisi için 150 DM, her İspanyol işçisi için 120 DM, ve her İtalyan işçisi için de 60 DM, ödemektedir. Burada Alman işverenine her yabancı işçinin lojman, işe alıştırma ve diğer masraflarla birlikte 4000 DM, a mal olduğunu zikretmek doğru olur. Yabancı işçilerin Almanya'da kaldıkları müddetin uzaması nisbetinde masrafların karşılanması Alman işvereni için kolaylaşmaktadır. Yunan işçilerinin bilhassa kısa kalmaları sebebiyle durum güçleşmektedir.

Türk işçilerinin Almanya'ya sevkedilmeleri nisbeten geç tarihlerde başlamıştır. Almanya'da bugün diğer yabancı işçilere nazaran daha az Türk işçisi bulunması de bundan ileri gelmektedir. Türk işçilerinin Almanya'ya kabileler halinde sevkine ancak bu sene başından beri başlamıştır. Bazı Alman işletmelerinin personel sefleriyle yaptığım hususî konuşmalar neticesinde Türk işçilerinden alınan neticelerin disiplin ve verim bakımından çok iyi olduğunu öğrenmiş bulunmaktayım. Burada bu senenin Şubat ayına ait «Süddeutsche Zeitung» da yayınlanan bir makaleyi zikretmek yerinde olur. Makalede denilmektedir ki : «Yabancı işçiler içinde en çok dikkati, henüz kısa zamandan beri Almanya'da çalışmakta olan Türkler çekmektedirler. Bilhassa Türkler Almanya'da uzun müddet kalmaktadırlar. Bunun sebebini Türk işçilerinin çoğunluğunu vasıflı işçilerin teşkil etmesinde aramak gerekmektedir.» 1962 de Almanya'da çalışan Türklerin % 47'sini vasıflı işçiler teşkil etmekte idi. Bu nisbet İtalyanlarda, İspanyollarda, ve Yunanlılarda %12 - 20 arasında değişmektedir.

2 — Yabancı işçi istihdam eden memleket yönünden :

Dışarıdan işçi kabul eden bir memleket olması sıfatiyle bugün Federal Almanya'da yabancı işçi istihdamıyla alakalı olarak zuhur eden problemlerden bazılarına kısaca temas etmek isterim. Bu problemlerin başlıcasını sadece yabancı işçiler için «uygun mesken temini» değil, (bazı büyük Alman işletmeleri istihdam etmekte oldukları yabancı işçilerin boş vakitlerini değerlendirebilecekleri lokaller dahi hazırlamışlardır) biraz evvel bahsetmiş olduğumuz Alman ve Türk işçileri arasındaki yaşayış ve düşünüş alışkanlıklarından doğan farklar teşkil etmektedir. Yabancı işgücünün kesif olduğu muayyen bölge ve sektörlere mahsus özel bir problem de bugün ortaya çıkmış bulunmaktadır. Frankfurt bölgesinde yaptığım araştırmalar sırasında, personelinin yarısını yabancı işçilerin teşkil ettiği orta büyüklükte işletmelere rastladım. Bu durum bir işletmenin haddinden fazla yabancılaşmasını ifade etmektedir. Filhalka bu durum sadece prodüktiviteyi baltalamakla kalmaz, aynı zamanda iş kazalarının artmasında da büyük rol oynar. Bu gibi işletmelerde, yabancı işçilere de işletme komitesine temsilci seçme yetkisini veren yepyeni bir düzen getirilecektir.

Yabancı işçi sayısının yerli halkın sayısını geçtiği köy ve şehirlerde ortaya mesken meselesiyle alakalı büyük güçlükler de çıkmaktadır. Bilindiği gibi 5,5 milyonluk nüfusuna karşılık 500 binin üstünde yabancı işçi (bilhassa İtalyan işçisi) istihdam eden İsviçre bugün bu problemle ciddî şekilde meşguldür.

III — ORTAK PAZAR ZAVİYESİNDEN YABANCI İŞÇİ İSTİHDAMININ GELECEKTEKİ HALİ

Ortak Pazar memleketleri arasında yapılan akdin ihtiva ettiği hükümlere göre Avrupa emek piyasası önümüzdeki yıllar içinde tamamen serbestleştirilecek, yani bu sahada mevcut her türlü kayıt ve şartlar kaldırılacaktır. Bu, Ortak Pazara bağlı herhangi bir memlekette ikamet eden her işçinin, yine aynı pazara bağlı olan Avrupa memleketlerinden birinde serbestçe çalışma hakkına sahip olacağını ifade eder. Tatbik edilecek serbestleştirme, hususiyile çalışma kudret ve kabiliyetine sahip olup da, kendi memleketinde iş bulamayan şahıslar için büyük önem taşımaktadır.

Diğer taraftan İtalya'nın harice sevkedebileceği işgücü ihtiyatlarının aşağı yukarı tamamen tükenmiş olması, Yunan işçilerinin Alman sanayicilerini tatminden bir hayli uzak bulunmaları İspanyol ve bilhassa Türk işçilerinin Federal Almanya'da istihdam imkânlarını daha da arttırmaktadır.

Esasen Türk işgücünün Almanya'ya ihracında son zamanlarda gittikçe hızlanan bir artış kaydedilmesinin belli başlı sebeplerinden birini de bu teşkil etmektedir.

Federal Almanya'da çalışan bilûmum yabancı işçilerle meşgul olan Nürnberg'deki «İş Bulma ve İşsizlik Sigortası Kurumu» umum müdürü Bay Sabel'in de bundan kısa bir müddet evvel İstanbul'u ziyareti esnasında ifade ettiğine göre, 1964 yılında asgarî 35 bin Türk işçisi Batı Almanya'da çalışma imkânı bulacaktır. İleride çok daha fazla gelişme imkânına kavuşacak olan, Almanya ile Türkiye arasındaki bu münasebet neticesinde, Milletlerarası iş birliğinin dik-kate değer bir örneği doğmuş olacaktır. Bir taraftan Türkiye kendi işsizlik problemini çözerken ve Alman ekonomisine yardım ederken, diğer taraftan Almanya Türkiye için bir eğitim atölyesi olacaktır.

Karşılıklı gelişmeye büyük ölçüde yardım edecek olan bu yakın münasebet, şüphesiz aynı zamanda Milletlerarası iktisat siyasetinin ve sosyal siyasetin de, bugüne kadar rastlanmamış derecede güzel bir örneğini teşkil edecektir.

Tercüme : *Teoman ARSAY*

