

## PAPER DETAILS

TITLE: KAMU YÖNETİMİNDE BASKI GRUPLARININ ROLÜ VE MEMLEKETİMİZDEKİ DURUMA  
KISA BİR BAKIS

AUTHORS: Burhan KUZU

PAGES: 65-136

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/97565>

## KAMU YÖNETİMİNDE BASKI GRUPLARININ ROLÜ VE MEMLEKETİMİZDEKİ DURUMA KISA BİR BAKIŞ

*Dr. Burhan KUZU*

İ.Ü. Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku  
Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi

### GİRİŞ

XIX. yüzyılda başlayan sanayi devriminin gerektirdiği yeni cemiyet tipi ve karmaşık ekonomik yapı, artık fert-iktidar diyoloğunu değil, bu yeni ortama uygun olarak ortaya çıkan iş bölümünün doğurduğu gruplar ile iktidar arasında bir diyalogun kurulmasını zorunlu kılmıştır.

Gerçekten modern cemiyetlerde toplulukların ve bunların oluşturduğu menfaat ve baskı gruplarının önemi gittikçe artmaktadır. Çağımızda fertler devletle yani onun yöneticisi olan iktidarla doğrudan doğruya muhatap olup, isteklerini iletememektedirler. Bu gün için en uygun vasıta —ki bir noktada mecburî hale gelmiştir— isteklerin grup olarak iktidara iletilmesidir; bunlar baskı gruplarıdır. Zamanımızda baskı grupları çok önem kazanmıştır.

Baskı grupları ile ilgili bu çalışmamız sekiz bölümden ibarettir. Birinci bölümde baskı grupları ile ilgili genel bilgiler verilmiştir. İkinci bölümde baskı gruplarının sınıflandırılmasını, üçüncü bölümde baskı gruplarının kullandıkları baskı metodlarını ele aldık. Baskı gruplarının etkileme alanlarını dördüncü bölümde ele alırken, beşinci bölümde baskı gruplarının çalışmalarında rol oynayan unsurları izaha çalıştık. Baskı grupları, siyasi partiler ve Lobbyingleri altıncı bölümde izahı edereken, konunun bir yerde değerlendirilmesi olan baskı gruplarının fayda ve zararlarını yedinci bölümde inceledik. Nihayet son bölümde, kısa da olsa, memleketimizdeki Baskı Gruplarının gelişmesine değindik.

## I. GENEL BİLGİLER

## 1 — Fert ve Gruplar

Toplum, gelişigüzel yanyana yaşayan fertlerden kurulu bir insan yığını değildir. Yani toplum, arasında ilişki bulunmayan insanlardan müteşekkil bir yığın, bir kitle olarak kabul edilemez. Toplum, tabii, biyolojik, hissi, dinî, coğrafî, meslekî vs. gibi yakınlıkların ve menfaatlerin meydana getirdiği birbirine bağlanmış fertlerden oluşan sosyal teşekkül ve birliklerden kurulmuştur. Fert, sosyal teşekküllerin ilki ve en eskisi olan aile içinde dünyaya geldikten sonra, yaşamak için çalışmak ve emeğinin mahsullerini değerlendirmek zorunda kalınca, meslek, iş ve menfaat ortaklığı (maddi-manevî) esası üzerine kurulmuş teşekküllere katılmıştır<sup>1</sup>.

Gerçekten sosyolojik açıdan bakıldığı zaman, ferdin, grup dışında tek başına yaşaması, iş tutması, devamlılığını sağlaması zaten düşünülemez. İnsanoğlu gözünü dünyaya açtığı andan itibaren sürekli olarak gruptan gruba geçer<sup>2</sup>. Fakat hemen belirtelim ki, devlet içinde ferdin varlığını da inkâr etmeye imkân yoktur. Ferdin müşahhas bir gerçek olarak toplum için de önemli olduğunu kabul etmek zorunluluğu vardır<sup>3</sup>.

Çağdaş toplumun, tekniğin ve sanayiın katkısı ile çok gelişmiş düzeye ulaşması ve her alanda tüm sosyal güçlerin örgütlenmesi sonucu vardığı karmaşık yapı, demokrasinin sade niteliğini değiştirmiş ve plüralist (çoğulcu) hale sokmuştur. Diyalogcu ve çoğulcu olan demokraside böylesine bir yönelişin organik yapısını, siyasi partiler ve baskı grupları oluşturmaktadır<sup>4</sup>.

Siyasî oluşum süreci, vatandaş ile örgütlenmiş devlet yapısı arasında, siyasi, partiler, menfaat grupları, baskı grupları ilişkileri ağı içinde belirmektedir. Bu durum "Grup Teorisinin" ortaya çıkmasına sebep olmuştur<sup>5</sup>.

1) GÖZE Ayferi; Korporatif Devlet, İstanbul 1968, s. 6-7.

2) AKAD Mehmed; Baskı Gruplarının Siyasal İktidarla İlişkileri (Doktora tezi), İstanbul 1976, s. 25.

3) GÖZE A., age., s. 10.

4) AKAD M., age., s. 27.

5) ABADAN Nermin; Devlet İdaresinde Menfaat Gruplarının Rolü, SEFD, 1959, c. XIV, sy. 1, s. 236.



İnsanoğlu, iptidai topluluklardan zamanımıza kadar uzanan her çeşit sosyal düzende daima gruplar halinde yaşamıştır. İptidai cemiyetlerde bu gruplara dahil olmak ferдин statüsünü tayin etmektedir. Fazla teşkilatlanmamış, müesseseleri basit esaslara göre düzenlenmiş olan cemiyetlerde bu tür grupların sayısı daha azdır. Modern cemiyetlerde birçok ferdi sinesinde toplamış olan muhtelif birliklerin sosyal önemi gittikçe artmaktadır. Güçleri, cemiyetlerin endüstrileşme ve teşkilatlanma derecesine göre değişmektedir<sup>6</sup>.

## 2 — Menfaat Grupları ve Baskı Grupları

### a) Terim ve Tanımlama

Gruplar "teşkilatlanma" kriterine göre ikiye ayrılırlar. Birincileri ,sayıca küçük duyguya dayalı dar bir çerçeve içinde bulunan insan topluluklarıdır; arkadaş ve aile toplulukları böyledir. Kişinin bu gruba katılması sosyal durumunun bir sonucudur; kendiliğinden gerçekleşir. İkinci tip gruplarda, birincisinden farklı olarak üyeleri arasındaki ilişkiler soğuktur; çoğukez yüz yüze gelmeden yöneticiler eliyle sürdürülür. Bu durumda fertlerin gruba katılmaları iradî bir istekle ve yazılma yoluyla gerçekleşmektedir<sup>7</sup>.

Fertler tarafından oluşturulan bu muhtelif gruplara en eski devirlerden beri toplumda rastlamak mümkündür. Fakat bu grupların büyük sayılara ulaşması ve etkilerinin artması çağdaş endüstri toplumuna özgü bir gelişmedir. Bu gelişmeyi, geleneksel toplumdan çağdaş endüstri toplumuna olan değişmelere bağlayacak olursak, bu değişmelerin başında ihtisaslaşma, iş bölümü ve giderek artan üretim dağılımının oluşturduğu menfaat farklılaşmasını buluruz. İşbirliği ve dayanışma rekabeti ve sürtüşmeyi doğurur; böylece toplumdaki grupların menfaatlerini savunmadaki önemleri ortaya çıkar<sup>8</sup>.

Muhtelif grupların ortaya çıkış biçimleri etkileri, önemleri ancak yakın zamanlarda incelenmeye başlandı. Son 30-40 yılın Anayasa Hukuku ve politika sözlüğüne girmiştir. Menşei Amerikadır;

6) İbid., s. 235-236.

7) AKAD, M., age., s. 57.

8) ESİN Pars; Türkiye'de İşveren Sendikacılığı, Ankara 1974, s. 25.

fakat artık genelleşmiştir. 1925 yılında ilk kez Washington'da gazeteciler "baskı grubu" terimini kullandılar. O kadar ki, 1924 tarihli sözlüklerde bu terime rastlanmaz. Bununla beraber siyasî hayat düzeninde, gerek kamuoyu gerekse iktidar üzerinde bu çeşit müesseselerin varlığı da inkâr edilemez. Fakat her nasılsa gruplaşma çağının içinde ancak o zaman farkına varılmıştır. Önce Amerikada ortaya çıkışının sebebi bu ülkenin sosyal ve siyasî durumlarından ileri gelmektedir. Çünkü Amerika siyasî hayatının özelliği partilerin seçimden seçime ağır mekanizmalarını işletmeleridir. Kitle partilerinin pek bulunmayışı seçimler arası dönemde yoğun ve aktif bir partiler çatışmasına yer vermez. Partilerin yapamadıklarını muhtelif gruplar üzerine alırlar<sup>9</sup>. Bu grupların faaliyeti neticesinde A.B.D.'de siyasî hayat başka ülkelere nazaran farklı bir görünüm arzemiştir; bir canlılık kazanmıştır. Bu gruplar A.B.D.'de her zaman seslerini duyurmuş ve menfaatlerini türlü yollarla korumak için faaliyette bulunmuşlardır<sup>10</sup>.

Aralarında ortaklaşa menfaatler bulunan insanlardan meydana gelen belirli grupların siyasî hayat üzerindeki etkileri, her devirde ve her rejimde görülmüştür. Kuvvetleri, çeşitli toplumların sanayileşme ve teşkilâtlanma durumuna göre değişen menfaat birlikleri, her sosyal yapıda siyasî partiler, Anayasa yahut kanunlarla tesis edilmiş kamu müesseseleri kadar köklü bir yer tutmaktadır<sup>11</sup>. Her toplumda zıt ekonomik ve sosyal menfaatler isteklerini elde edebilmek için yarış halindedirler. O kadar ki, Totaliter Devletlerde bile idareyi elinde bulunduranlar bu grupların mevcudiyetlerini tanır ve onları kazanmak için tatmine çalışır<sup>12</sup>.

Bu gruplara ingilizce tabirle genel olarak Pressure Group (Baskı Grubu) veya Interest Group (Menfaat Grubu) denilmektedir. Menfaat grubu ve baskı grubu terimleri bazen aynı anlamda yani eş anlamda kullanılmakta, bazen de iki terim arasındaki fark açıkça be-

9) TUNAYA Z. Tarık; Siyasî Müesseseler ve Anayasa Hukuku, İstanbul 1975, s. 468-469.

10) AYBAY, Rona; Baskı Grupları, İHFM., 1961, c. XXVII, sy. 1-4, s. 272.

11) AYBAY, R., agm., s. 271; ABADAN, N., a.g.m., s. 236.

12) AYBAY, R., agm., s. 271.



lirtilmeden farklı manada kullanılmaktadır. Hemen belirtelim ki, bu konu ile ilgili olarak yazılmış eserlerde bu iki terimin kesin bir tanımı verilmemiştir. Gerçekten birbirine çok yakın olan bu iki terimi ayırmak zordur. Öyle ki, konu ile yakından ilgilenen birleşik Amerikalı müellifler dahi bu terimlerin kesin açık bir tanımını yapmamışlardır. Aralarında temel bakımından büyük bir fark yoksa da, her birinin siyasî ve sosyal hayattaki tesirleri ve güçleri birbirinden farklıdır<sup>13</sup>. Bu terimleri açıklamaya çalışalım:

**Menfaat Grubu:** Aralarında bir menfaat ortaklığı bulunan insanlardan meydana gelmiş fakat bu menfaat ortaklığının şuuruna erişmek bakımından geri, aktif bir tarzda çalışmasını temin edecek teşkilattan mahrum bir kümedir. Tanımını vermeye çalıştığımız bu manadaki menfaat gruplarına tarihin hemen hemen her devrinde rastlamak mümkündür<sup>14</sup>.

Menfaat grubu aralarında fiilen bir menfaat ortaklığı kurulmuş insanlardan meydana gelmiştir. Kişilerin iradeleri dışında ekonomik ve sosyal hayat neticesinde ortaya çıkan bu ortak menfaat çok çeşitli şekillerde olabilir. Öyle ki, aralarında, tarım ürünlerinin vergilerinin azaltılması konusunda bir menfaat ortaklığı bulunan çiftçilerden, menfaatleri sadece bir zevke dayanan pul meraklılarına kadar her çeşit maddî ve manevî menfaat tipi bir menfaat grubunu meydana getirebilir. Menfaat grubunun meydana gelişinde "mekânın" nisbi bir önemi vardır. Bu, söz konusu olan menfaate göre değişir. Örneğin menfaat grubu olarak çiftçileri ele alırsak yurdun her köşesindeki çiftçiler bu gruba dahil olabilir. Buna karşılık arabalarda bilet ücretinin ucuzlatılması gibi bir menfaat ortaklığı bulunan İstanbul şehir otobüs yolcuları bir menfaat grubu olarak ele alındığında gruba giren insanlar bir şehir halkının bir bölümüdür<sup>15</sup>.

Menfaat grubunu en güzel belirleyen unsur grubu meydana getiren kişiler arasında bir birlik şuurunun olmamasıdır. Bu birlik şuurunun olmayışının nedeni, teşkilattan yoksun olmalarıdır. Bu bakımdan menfaat grupları yaşama organına, hükümet ve kamuoyu-

13) İbid., s. 272.

14) İbid.

15) İbid.

na karşı etkili bir şekilde çalışamaz<sup>16</sup>. Örneğin bir ülkede büyük şehirlerde oturan gayrimenkul kiracılarının bir hayli kalabalık yığın teşkil ettikleri bugün için bir gerçektir. Fakat bu kadar kalabalık olmalarına rağmen bir birlik ve teşkilattan yoksun oldukları için kiracılar kira ücretlerinin artırılmasına ve kiralık ev bulamama durumuna karşı aktif bir mücadele yapamamaktadırlar. Ancak seçim dönemlerinde seçmen olarak “psikolojilerine” bu “kiracılık” meselesini yerleştirmişlerse oylarını şu yada bu partiye vererek “pasif” bir şekilde mücadele etmiş olacaktırlar.

Önceden değindiğimiz gibi, çağdaş endüstri toplumunda ihtisaslaşmak, işbölümü ve giderek artan üretim darlığı fertlerin arasında bir çıkar farklılaşması doğurmaktadır. Benzer çıkarlara sahip olan kişiler belirli bir anda bir grup haline gelebilirler<sup>17</sup>. Böyle oluşan gruplara menfaat grupları adını vermek mümkündür. Demek ki, menfaat grubu geleneksel toplum düzeyinden endüstri çağına ulaşan her toplumda faaliyet gösteren, ortak çıkarları ve tutumları paylaşan ve bu ortak tutumlarının devamı ya da gelişmesi için toplumdaki diğer gruplardan talepte bulunan bir gruptur<sup>18</sup>. Menfaat grubu tabiri ile her modern ve karışık cemiyetlerde faaliyet gösteren, kendi dışındaki diğer gruplardan belirli isteklerde bulunan, müşterek tavırlara sahip bir topluluk kastedilmektedir<sup>19</sup>. Menfaat grupları maddî yada manevî menfaatler sağlamak için birlikte hareket eden gruplardır<sup>20</sup>. Menfaat grupları belirli bir takım gayeleri gerçekleştirmek için teşkil edilen “ihtisaslaşmış” gruplardır<sup>21</sup>.

Şu halde, menfaat grubu terimi ile, zamanımızın karmaşık yapıları toplumlarında faaliyet gösteren diğer gruplardan belirli taleplerde bulunan sürekli veya geçici ortak davranışlara sahip her an bozulup dağılabilen bir topluluk anlaşılmaktadır. Menfaat grubu aralarında fiili ve değişen bir menfaat ortaklığı bulunan insanlardan meydana gelmiştir. Bu sebeple aktif bir şekilde çalışmasını

16) İbid. s. 273.

17) ESİN, P., age., s. 26.

18) YÜCEKÖK, N. Ahmet; Türkiye’de Örgütlenmiş Dinin Sosyo-Ekonomik Tabanı (1946 - 1968), Ankara 1971, s. 50.

19) ABADAN, N., agm., s. 232.

20) DÂVER, Bülent; Siyaset Bilimine Giriş, Ankara 1969, s. 236.

21) DÖNMEZER, Sulhi; Sosyoloji Dersleri, İstanbul 1966, s. 118.



sağlayacak bir teşkilatı yoktur<sup>22</sup>. Statü düzeyinden endüstri çağına ulaşarak sınıf düzeyine geçmiş her toplumda faaliyet gösteren, belirli talepleri olan menfaat gruplarına rastlanır<sup>23</sup>. Türkiye'de Ziraatla uğraşan büyük köylü yığınları bir menfaat grubunu meydana getirirler. (Genel nüfusun % 80'nini teşkil ederler)<sup>24</sup>.

Hiç şüphesiz pek çok çeşitleri bulunan menfaat grupları kendilerine özgü özelliklere sahip olmasına rağmen, müşterek özellikleri de yok değildir. Bu özellikler şunlardır:<sup>25</sup>

a) Menfaat birliklerinde şekilcilik hakimdir. Zira menfaat birliklerinin işleyişi muayyen ihtisaslara dayandığından karmaşık bir organizasyonu gerektirmektedir. Çok sayıda kimseler genellikle seçilmiş kimselere yetkileri emanet etmekle geniş bir hiyerarşi doğmaktadır.

b) Menfaat birliklerinde, özellikle grubun sınırları genişledikçe, üyeler grup için çalışmakla beraber birlikte çalışmadıkları için birleştirici fonksiyonun yerine getirilmesi zorlaşmaktadır.

c) Menfaat birliği üyelerinde aynı vasıfta benzerlikler yoktur. Zira birliğin, üyelerinin özel hayatlarına karşı ilgisi yoktur.

Backı Grubu : Eskidenberi yapılagelen bir tanımla menfaat grubunun şuurlu ve teşkilatlı bir şeklidir. Aşağı yukarı bütün menfaat grupların da bir baskı grubu durumuna gelebilecek potansiyel, güç vardır<sup>26</sup>.

Bir toplumda bir takım kişiler aralarında ortak menfaat bulunduğunu sezip, bunun idrakine varır ve kamu görevlileri üzerine tesir ederek gayelerine erişmek için teşkilatlı bir şekilde çalışırlar-

22) KUBALI H. Nail; Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar ve Siyasî Rejimler), İstanbul 1971, s. 323.

23) ABADAN Yavuz; Türkiye'de Siyasî Partiler ve Tazyik Grupları (S.B.F. 100. Yıl Armağanı 1959), s. 89; YÜCEKÖK, N.A., age., s. 50.

24) ABADAN Nermin; Halk Efkârı Mefhumu ve Tesir Sahaları, Ankara 1956, s. 153; YÜCEKÖK, N., age., s. 50.

25) DÖNMEZER, S., age., s. 118-119.

26) AYBAY, R., agm., s. 273; DÂVER, B., age., s. 236; TUNAYA, Z.T., age., s. 469.



sa bir baskı grubu meydana gelmiş olur. Baskı gruplarının çalışmalarının ana sebebi ekonomik olmakla birlikte, dinî, ahlakî, ırkî ve bunun gibi sebepler de olabilir. Örneğin İngiltere’de “pazar tatilini geçirme şekli” konusundaki farklı iki görüş çerçevesinde gruplaşma vardır. İdarî mevzuat pazar günü maç, film nev’inden her çeşit eğlenceleri yasak etmişti. Bu durum iki ayrı baskı grubu arasında mücadele konusu oldu. Bu gruplardan biri dinî mülahazalara dayanarak o zamana kadar mer’i olan bu idarî mevzutın yasağının devamını isterlerken, diğer bir grupta bu hükümlerin kaldırılması için çalışmaktadırlar. Neticede pazar günü eğlencesine karşı olanlar 1951 Britanya Festivalinin programı üzerine etkili olmuşlar ve bu yüzden pazar günlerine sadece bazı müzik programları koyulabilmişti<sup>27</sup>.

Bir baskı grubunun meydana gelebilmesi için, teşkilatlı bir çalışmasının olması gerekir. Örneğin bir ülkedeki gayrimenkul kiracıları “kiracılık” durumundan doğan ortak menfaatlerinin şuuru- na vararak, teşkilatlı bir biçimde çalışmadıkça bir menfaat grubu olmaktan ileri geçemezler. Ancak, burada sözünü ettiğimiz “teşkilatlı” bir şekilde çalışmak” bütün kiracıların bir kiracılar derneğine üye olmalarını gerektirecek kadar geniş anlamda anlaşılmalıdır. Fakat böyle bir dernek sembolik olmaktan ileri giden bir üye kalabalığı toplar ve üye olmayan kiracılara da “birlik şuuru- nu” duyurabilirse, teşkilatlı bir biçimde çalışma gerçekleşmiş olur. Bazı mesleklerde çalışabilmek için o meslek teşekkülüne üye olmak hukukî bir zorunluluktur. Bu durumda, meslek teşekkülünün baskı grubu olarak çalışabilmesi, üyelerinin birlik şuuru- nu duyularına bağlıdır<sup>28</sup>.

Siyasî hayatın temeli kişi midir yoksa grup mudur? Sorusuna, baskın olan görüşe göre tek başına kişi değil “grup içindeki kişidir” şeklinde cevap verebilir. Bu da gösteriyor ki, sosyal bir varlık olarak grup tek tek insanlardan oluşur. Bu gruplar sayesinde, normal vatandaşın hatta “sokaktaki adamın” siyasî hayattaki tutumu ile iktidar yada kamuoyu arasında ilişkide böylece kurulmuş olur. Kişi-grup karışımı siyasî hayatı etkisi altında bulundurmaktadır. Bu

27) AYBAY, R., agm., s. 274.

28) İbid.

karışımın içinde kişisel iradenin etkisi her zaman isabetle ölçülmez ve tartışılmaz<sup>29</sup>. Fertlerin muayyen gayelerini gerçekleştirmek için kurdukları teşebbüsler büyüyüp genişledikçe bizzat kendilerini meydana getiren kişileri dışında bırakmaktadırlar. Bu gün bir sendikanın, siyasî partilerin üyelerinin birlikleri ile ilişkileri sadece aidat ödemekten ibarettir<sup>30</sup>.

Bu bakımdan demokratik bir düzende iktidar dışında meydana gelen fakat iktidar üzerinde etki yapan iki kategori kuvvet mevcuttur. Bunlar siyasî partiler ve baskı gruplarıdır. İşte liberal demokratik rejimlerde birer realite olarak ortaya çıkan baskı gruplarını bu özelliği ile günlük hayatta görülen menfaat gruplarından ayırmak mümkündür<sup>31</sup>.

Menfaat grupları, dileklerini gerçekleştirmek amacıyla hükümet ve idare üzerinde muhtelif yollardan etkili olmaya başladıkları zaman baskı grubu haline gelirler<sup>32</sup>. Örneğin bir üreticiler sendikası müşterilerini kendi üyeleri arasında paylaştığı zaman sadece bir menfaat grubudur; fakat kendi yararlarına uygun bir kanun, tüzük veya yönetmelik çıkması hususunda çalışıyor ve bu amaçla bir takım faaliyetlerde bulunuyorsa baskı grubu halini alırlar. Bazı Menfaat gruplarının iktidarı etkilemeye çalışmaları geçicidir. Örneğin avlanma resminin artırılmasını protesto eden Avcılar Kulübünün belli bir parti ya da milletvekilinin propagandasını yapması gibi. Buna karşılık gayelerine erişmek için münhasıran siyasî eylemlere başvuran menfaat grupları da vardır. Örneğin Fransadaki "Kuzey Kanalı Tamamlama Derneği" ve İngilterede'ki "Ceza Reformunu İsteyenler Ligi" gibi kuruluşlar da böyledir<sup>33</sup>.

29) TUNAYA, Z.T., age., s. 469.

30) DÖNMEZER, S., age., s. 119.

31) KUBALI, H.N., age., s. 323.

32) ZABUNOĞLU K. Yahya; Baskı Grupları, Siyasî Parti - Baskı Grubu İlişkileri, (Basılmamış Doçentlik Tezi), Ankara Hukuk Fakültesi Çoğaltması, Ankara 1967, s. 38; ÖZÇELİK Selçuk; Esas Teşkilât Hukuku Dersleri, Umumi Kısım, İstanbul 1984, s. 108; ABADAN, N., age., s. 139-140; ESİN, P., age., s. 27; YÜCEKÖK, N.A., age., s. 50; DÂVER, B. age. s. 236; KUBALI, H.N., age., s. 223.

33) DÂVER, B., age., s. 236-237.



Görülüyor ki, bu durumda yani grubun iktidarla muhatap olması halinde, baskı grubunun faaliyeti siyasi bir nitelik kazanmaktadır. İşte bu yüzdendir ki, menfaat grubu değilde onun bağrından çıkan baskı grubu bu özelliği ile bizim ilgimizi daha çok çekmektedir<sup>34</sup>.

Özetlersek; şu yada bu esasa göre oluşan bir grubun baskı grubu olarak nitelendirilebilmesi için iki şartın gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu iki şart şunlardır<sup>35</sup>:

a) Üyelerinin ortak menfaatlerini gerçekleştirmek için bir araya gelmiş şuurlu bir topluluk olması gerekmektedir. Dışardan baktığı zaman bir grup olarak görülen fakat üyelerince bunun idrakine varılmamışsa bu durumda bir baskı grubundan söz edilemez.

b) Bu grubun siyasi sisteme yönelik istekleri olması gerekmektedir. Söz gelimi İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti bir baskı grubu olamaz. Fakat bir gün gelir de bu dernek örneğin İktisat Fakültesi Mezunlarının da Kaymakam olabilmesi için kanunda değişiklik yapılması yolunda girişimde bulunur, Bakanlar, Milletvekilleri ve Senatörlere bu taleplerini muhtelif baskı metodları ve araçları ile iletmeye başlarsa işte o zaman bu cemiyet bu tip teşebbüsleri ile geçici olarak bir baskı grubu olur.

Bu noktadan hareket ederek, baskı grubunu, üyelerinin ortak çıkara sahip bulunduğu idraki ile, iktidara geçmeyi amaçlamadan siyasi sistemi etkilemeye çalışan bir topluluk olarak da tanımlamak mümkündür<sup>36</sup>. Zaten baskı gruplarının en belirgin özelliği ortak ve devamlı bir menfaati savunan şuurlu bir örgüt olmasıdır. Yani baskı grubu menfaat grubunun şuurlu ve teşkilatlı bir şeklidir<sup>37</sup>.

Yukardanberi yapmış olduğumuz açıklamalardan anlaşıldığı üzere, menfaat grupları ile baskı grupları birbirinden farklı müesseselerdir. Doktrinde çoğu müellif bu ayrımı yapmışlar ve bu iki mefhum arasında çok önemli farklar tesbit etmişlerdir. Fakat

34) ESİN, P., age., s. 27.

35) TURAN İlter; Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış, İstanbul 1977, s. 131-132.

36) İbid., s. 132.

37) ÖZÇELİK, S., age., s. 108; KUBALI, H.N., age., s. 323.

doktrinde bazı müellifler bu ayrımı değişik biçimde yaparken, bir kısmı da böyle bir ayrımı yersiz bulmaktadır.

N. Abadan, sözünü ettiğimiz grupları, menfaat grubu olarak adlandırmakta ve menfaat grubunu "teşkilatsız" ve "teşkilatlı" olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Ayrıca baskı grubu tabirini kullanmayı pek tercih etmemektedir<sup>38</sup>. Zaten doktrindeki diğer müellifler de kapalı olarak bu ayrımı yapmaktadırlar. Teşkilatsız gruba menfaat grubu, derken, bu menfaat grubunun teşkilatlı şekli için ayrı tabir olarak "baskı grubu" tabirini kullanmaktadırlar. Nitekim, baskı grubu, teşkilatlanmış menfaat grubu şeklinde tanımlanmıştır. Kanaatimizce bu farklı nitelime müesseseyi isimlendirmeden öteye gidemez.

Konuyu, böyle "menfaat" ve "baskı" gibi sözcükler aracılığı ile değil, doğrudan doğruya çoğulcu toplumda grupların yerini ve rolünü ortaya koyarak inceleme yapanlar da olmuştur<sup>39</sup>. Bu görüşe göre: Siyasî bir gaye gütmeden bir araya gelen kişiler teşkilatlanma aşamasından sonra menfaat kavgasını "açık", siyasî alanlardaki çabalarını "gizli" tutarlar. Grubun "baskı" niteliği siyasî iktidarla karşılaşma ya da onu etkileme zamanının gelmesinden çok önce kendi örgütlenme amacıyla saklıdır. O halde bu gruplara baskı grubu diyebilmek için siyasî iktidarla çatışmalarını beklemek zorunlu değildir; gayelerini gerçekleştirmek için faaliyetlerinin belli bir anında siyasî iktidarla karşılaşmaları zaten onların fonksiyonel görevidir<sup>40</sup>.

Bu görüşe göre, bugüne kadar sürdürülen "menfaat grubunun" iktidarla karşılaştıkları anda baskı grubuna dönüştüğü" görüşü yetersiz kalmaktadır. İktidarı paylaşan, bunu kuruluşunun doğal bir fonksiyonu sayan grupların görünürdeki amaçlarının çıkarıcı olması temelindeki siyasî niteliklerine zarar vermez; belki saklı tutar. Ama bu durum ikili kategorik ayrımı yani menfaat ve baskı grubunu yapma hakkını hiç vermez<sup>41</sup> denilmektedir.

Bu görüş taraftarları baskı grubunu şöyle tanımlamaktadırlar: Baskı grubu denildiğinde, toplumdaki muhtelif sosyal güçlerin şu-

38) ABADAN, N., agm., s. 232.

39) AKAD. M., age., s. 64.

40) Ibid., s. 68.

41) Ibid.



urlu bir şekilde teşkilatlanarak kendi menfaatleri yönünde, toplumsal menfaatlerin siyasî iktidara götürülmesini ve onunla karar verme işlemini paylaşan, kitlenin gerçek iradesini belirleyen ve yönetime meşruluğunu kazandıran çoğulcu gruplar akla gelir. Bu şekilde bir baskı grubu anlayışı ile hem baskı gruplarının sürekli siyasetle ilgisini göstererek bu konudaki tartışmalar önleniyor, hem de menfaat gruplarının ne zaman baskı grubuna dönüştüğünün, iktidarla çatışmasının hangi anda başladığının araştırılmasına gerek kalmıyor<sup>42</sup> denilmektedir.

Baskı grupları ile ilgili bu açıklamaları yaparken biraz da "Dolaylı Baskı Gruplarından" bahsedelim.

İster menfaat, ister baskı grubu olsun her ikisinin de fonksiyonu etkilemedir. Fakat bazı gruplar vardır ki, bunlar sistemli bir etkileme çabası göstermezler; ama varlıkları işgal ettikleri mevkii bakımından siyasî hayat içinde ağır basarlar; işte bunlar dolaylı baskı gruplarıdır<sup>43</sup>. M. Duverger, bunlara "sözde baskı grupları" diyor<sup>44</sup>. Sayı ve kalabalığı bakımından aslında hareketsiz, seçimden seçime büyük kaymalarla etkisini gösteren köylü kitlesi bu tip grupların ilk örneğidir. Seçim dönemlerinde, uyuyan bir dev gibi silkinince, oyları ile büyük değişiklikler yaparlar. Fakat fikir hayatını pek etkileyemezler. Buna karşılık bir memleketin aydınlar çevresini ele alalım; sayıları azdır, fakat ihtilâl yapabilecek güçtedirler. Kamuoyunu, siyasî iktidarı bir bildiri, bir nutukla etkisi altına alabilirler. Gazeteler de bu gruba girerler. Yüksek tirajlı bir gazete büyük ölçüde siyasî etki sağlar. Radyo ve Televizyon gibi kitle haberleşme araçlarının güçlerini artık hepimiz biliriz. Dolaylı baskı gruplarının misâllerine devletin kendi örgütü içinde de rastlanır. Örneğin birçok devletlerde Anayasa Mahkemesi, siyasî iktidarın korkulu rüyası olmaktadır. Bilhassa geri kalmış ülkelerde ordu, siyasî hayatın hâkimi durumuna gelebilmektedir. Memurlar ve Köy Muhtarları da birer etkileme unsurudurlar. Görülüyor ki, dolaylı baskı grupları etkileme amacı ile hususi olarak teşkilatlanmış gruplar değildir. Bunlar mahiyetleri itibarıyla bu niteliğe sahiptirler<sup>45</sup>.

42) İbid., s. 67.

43) TUNAYA, Z.T., age., s. 470.

44) DUVERGER Maurice; Sociologie de la Politique, Paris, P.U.F. 1968, s. 447.

45) TUNAYA, Z.T., age., s. 470-471.



Baskı grubu ve menfaat grubu mefhumları üzerinde yapmış olduğumuz izahlardan anlaşıldığı üzere, bu iki kavramın birbirinden kesinlikle ayırt edilmesi zor bir iştir. Gerçekten baskı grubu "teşkilâtlanmış Menfaat Grubudur" şeklinde tanımlamıştır. Sonra menfaat grubu ne zaman siyasi iktidarla muhatap olursa o zaman baskı grubuna dönüşür denilmiştir. Bu ifadelerdeki kaypaklık ortadadır. Menfaat grubunun ne tür bir teşkilatlanmadan sonra baskı grubu olarak nitelendirileceği, hangi tip faaliyetleri ile siyasi iktidarı etkileme çabasına girmiş olduğu hususları kolaylıkla anlaşılamaz. Fakat bütün bunlara rağmen çalışmalarımızda "baskı grubu mefhumunu" yukarıdaki izahlar çerçevesinde, o özellikleri ile ele alacağız.

#### *b) Grup Faaliyetlerini Düzenleme Zorunluluğu*

Bir toplumda, eğer herkes gayeler ve bunların elde edilmesi hususunda tam bir anlaşmaya varırlarsa, o toplumda hiçbir kimse diğer bir kimsenin ne tür hareket ettiğine karışma, etkileme ihtiyacını duymayacaktır. Fakat böyle bir toplumda bir grup diğer bir grubun menfaatlerini engellemeye çalışırsa işte o zaman siyasetin temelinde yatan çatışma başlamış ve topluma siyaset girmiştir. Çünkü gruplardan biri diğer bir grubun davranışını değiştirmeye çalışmıştır. Böylece o toplumda iktidarı etkileme faaliyetleri başlamış olmaktadır. İşte bu durum baskı müessesesini ortaya çıkarmıştır. Bu çatışma ortamının değiştirilmesi, yumuşatılması, kontrol altında tutulması hatta ortadan kaldırılması o toplumun yetkili müesseselerine düşen bir vazifedir. Ortaya çıkan bu etki-tepki sürecinin başlıca unsurları gruplardır. Grupların nitelikleri, nicelikleri ve toplumdaki iktidar mücadelesine katılma yöntemleri bize toplumsal hareketler, baskılar ve toplumdaki siyasi katılma hakkında fikir verir<sup>46</sup>.

Belirli menfaat çerçevesinde, farklı gayelere erişmek için teşkilatlanmış grupların toplumda siyasi kararların alınmasında pay sahibi olmaları, başka kavramların da üzerine eğilmeyi zorunlu kıldı<sup>47</sup>; ezcümle sosyal sınıfların önemi arttı, Duverge'nin deyimi ile

46) YÜCEKÖK, N.A., age., s. 44-45.

47) AKAD, M., age., s. 60.



devletin üstündeki sihirli örtü aralandı; siyasî müesseseler sosyal ve ideolojik açıdan incelenmeye başlandı<sup>48</sup>. XIX. yüzyılda başlayan sanayi devriminin getirdiği yeni sosyal düzenleme ve karmaşık ekonomik yapı artık kişi-iktidar diyalogunu değil, bu yeni ortama uygun olarak ortaya çıkan iş bölümünün doğurduğu gruplar-İktidar arasında bir diyalogun kurulmasını zorunlu kılmıştır. Zaten sosyal açıdan kişinin grup dışında tek başına devamını sağlaması imkânsızdır<sup>49</sup>. İktidarla özgürlük arasındaki çatışma birlikte yaşama zorunluluğuna dönüşünce, iktidarın sorumluluğu ve görevi artmış oldu. Bunun neticesi olarak devletin müdahale etmemesinin istendiği XVIII. yüzyıl anlayışı sona erdi. Sanayi devrinin getirdiği farklı anlayış biçimi olan "devletin müdahalesi" başladı. Böylece toplumdaki gruplarla iktidar karşı karşıya gelmiş oldu<sup>50</sup>.

Toplumdaki sosyal güçlerin iktidarı etkileme, kendi menfaatlerini koruma ve bu yolda karar vermelerini sağlama amacı ile zorlamaları, demokrasinin siyasî yapısının toplumla bütünleşmesi neticesini doğurdu. Nitekim asrın siyasî belgelerinde bu tip düzenlemelere rastlanmaktadır. 1961 Anayasasının 10. maddesi böyle bir görüşü dile getiriyor. Bu grupların çalışmalarını düzenleme zorunluluğu A.B.D.'de bir mesele olmuştur. Bu gruplar sosyal hayatın birer gerçeği olduklarına göre ortadan kaldırılmaları imkânsızdır. Bunların birbirini etkilemek için giriştikleri rekabeti düzenlemek gerekiyordu. Öte yandan, aşağı yukarı tümü de siyasî olmadıklarını her fırsatta belirttikleri halde siyasî hayatın içinde idiler ve her bakımdan etkindiler<sup>51</sup>. Aslında siyasî katılmanın bir yönü olan örgütsel ilişkilerin, gruplaşma düşüncesi ile yakından bağlantılıdır. Kişinin gruplaşma fikri ne kadar yoğunsa, gerek teşkilat içinde gerekse siyasî hayatta aktif olması o kadar fazladır. Öte yandan gruplaşma fikri sınıf yapısının sertliği, çatışmanın yoğunluğu neticesidir<sup>52</sup>. Bugün artık toplumda mevcut olan sosyal sistem içinde,

48) DUVERGER Maurice; *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, P.U.F., 1956, s. 6.

49) AKAD, M., *age.*, s. 25.

50) AKIN, İlhan; *Kamu Hukuku*, İstanbul 1980, s. 384 vd.

51) TUNAYA, Z.T., *age.*, s. 476.

52) ÖZBUDUN Ergun; *Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma*, Ankara 1975, s. 3.

hükümet bir siyasî gruptur. Bunun yanında diğer gruplar olarak siyasî partiler ve baskı grupları yer almaktadır<sup>53</sup>.

Amme hizmetlerinin başarılı ve istikrarlı bir biçimde yürütülmesi için idareye verilmiş olan yetkiler ile demokratik hayatın oluşturduğu baskı grupları arasındaki münasebetlerin amme menfaatine en uygun bir biçimde düzenlenmesi zorunludur. Durum böyle iken bunun nasıl yapılacağı, hangi yollardan gidilerek en iyi sonuca varılacağı hususu hâlâ belirli kurallarla tesbit edilmiş değildir. Halbuki gruplar eskiden beri mevcuttur. Menfaatine düşkün kişilerin ve grupların hikayelerini her devirde görmekteyiz. Buna karşılık bunların bu tip faaliyetlerini amme menfaatlerine en uygun bir şekilde düzenlenmesi gayretleri ancak şu son yıllarda ortaya çıkmaya başlamıştır. Gerçi tarihin çeşitli dönemlerinde devlet nizamının istikrarı yolunda muhtelif görüşler ileri sürülmüş ise de, sırf baskı gruplarını tam anlamıyla ele alıp tanzim etme yolunda sarfedilen gayretler çok azdır<sup>54</sup>.

Bazen toplum bireyleri ve grupları, hususi menfaatleri kendileri için daha kârlı görerek amme menfaatlerini zedelemek, çiğnemek isteyebilirler. Devlet böyle tehlikeli davranışlara engel olacak bir düzen kurarak fertleri korumassa siyasî bütünlüğü tehlikeye girer. Bunun sonucu olarak toplumu meydana getiren bağlar gevşer, kötü davranışlar yüzünden o toplum yok olmaya başlar. Gerçekten insanlar yaradılışı itibarıyla kendi özel menfaatlerinin peşinden gider. Fakat bu hareketinin amme menfaatine uygun olup olmadığını düşünmez. Bu yüzden devlet, fertlerin ve grupların hareketlerini toplum düzenine zarar vermiyecek, hatta faydalı olacak bir biçimde düzenlemek zorundadır. Bilhassa yeni gelişmekte olan ülkelerde, bilgisizlik, görgüsüzlük, aşırı menfaate düşkünlük nedenleri ile toplumun ana amacı ve hayati çıkarları bozulmaktadır. Bozulan dengeyi düzeltecek bir düzene girmek suretiyle toplumun yaşama ve gelişmesini sağlamak gerekmektedir<sup>55</sup>.

Nitekim "sosyal siyaset" mefhumundaki "sosyal tabiri" günümüzde bilhassa, sosyal bünye içindeki sınıflararası münasebetler,

53) DÖNMEZER, S., age., s. 272.

54) GÜZELİŞ İsmail; İdarede Baskı Grupları, İstanbul 1974, s. 10-11.

55) İbid., s. 11-12.



sosyal tabakalaşma, sınıf hareketleri, sınıf tezatları, sınıf mücadeleleri manasına gelmektedir. Bu durum karşısında dar manada sosyal siyaseti, bu sosyal sınıfların hareketleri ve mücadeleleri karşısında devleti ve hukuk nizamını ayakta tutmaya ve devam ettirmeye yönelik bir siyaset olarak tarif etmek gerekmektedir<sup>56</sup>. Sözüünü ettiğimiz bu dar manada sosyal siyasetin gerçekleşmesi için iki vasıta kullanılır. Birincisi "amme müdahalesi"; devlet gücünün muayyen bir gelişmenin ortaya çıkardığı meselelere el koyması demektir. İkincisi "kendi kendine yardım" mekanizması; yani çalışma hayatında tarafların, aralarındaki münasebetleri mevcut hukuk çerçevesi içinde, kanunî normlar dahilinde kollektif münasebetler yolu ile serbestçe tayin etmeleridir<sup>57</sup>. Kendi kendine yardım vasıtaları meslekî, iktisadî, siyasî, hareketler ve bunlara ilişkin müesseselerdir<sup>58</sup>.

Görülüyor ki, devletin hakimiyetini hukukî ve fiilî yönden sınırlayan müesseseler vardır. Bu kurumların hepsi devlet otoritesine tâbi olmakla beraber az veya çok ölçüde muhtariyete sahip olduklarından, hakimiyetin sınırlanması hususunda etkili olurlar<sup>59</sup>. Devlet idaresini etkileyen bu baskı gruplarını hukuk kuralları ile bağlama zarureti demokratik hayatta yeter derecede tecrübeye sahip olmayan memleketler için çok büyük öneme haizdir. Fakat bu düzenleme keyfiyetinin korporatif veya totaliter bir siyasî düzen kurma durumu ile uzaktan-yakından hiç bir ilgisi yoktur. Hemen şunu da belirtelim ki, bu, faaliyetleri düzenlemeye ilişkin bir çoğunluğun isteklerine asla alet edilmemelidir. Tabii ki, bütün bu düzenlemelerde tanzim faaliyetlerinde hukuk kurallarının da üstünde, insanlığın cbedî değer verdiği genel hukuk ve ahlâk prensipleri kanun koyucuya rehberlik etmektedir<sup>60</sup>.

Grupların toplumdaki etkileri asrımızda o kadar önem arz etmektedir ki, bir çok müellifler mecliste grupları temsil edecek ayrı bir meclisin bulunmasını önermektedirler. Bu müelliflere göre siyasî temsil ile kurulacak millet vekilleri meclisinin yanında bu

56) TUNA Orhan; Sosyal Siyaset, İstanbul 1966, s. 16.

57) İbid., s. 141.

58) İbid., s. 148.

59) ÖZÇELİK, S., age., s. 106-107.

60) ABAÇAN, N., age., s. 248.

meclisle eşit yetkilere sahip ve çeşitli sosyal teşekküllerin temsilcilerinden oluşan korporatif mahiyette ikinci bir meclisin kurulması uygundur<sup>61</sup>. Grupların temsilcilerinden oluşan bu ikinci meclisin (korporatif meclis) partiler arasında bir denge olarak faaliyet gösterecekleri ileri sürülmüştür. Zira bu meclisi teşkil edenler memleketin fikir, iş ve emek dinamizmini temsil etmektedirler<sup>62</sup> denilmektedir. Kubalı'ya göre "korporatif temsil" sistemi millî hakimiyet prensibine aykırı değildir. Zira meslek menfaatleri genel menfaatleri meydana getiren unsurlar arasındadır. Yine Kubalı'ya göre millî hakimiyet bakımından hiç bir sakınca yoktur. Hatta demokratik ve gerçekçi bir davranış olur<sup>63</sup>. Devletin bir korporatif yapıya sahip olduğunu kabul eden Okandan, devletin hukukî ve siyasî düzenini bu birliklere dayandırmakta ve devletin bu teşekküllerin haklarını koruması görevlerinden biridir<sup>64</sup> demektedir.

## II. BASKI GRUPLARININ SINIFLANDIRILMASI

### I — Genel olarak

Baskı gruplarını belli kategorilere ayırıp, sınıflandırmalarını kesin bir şekilde yapmak zannedildiği kadar kolay değildir. Zira bu gruplar sık sık hüviyet değiştirirler<sup>1</sup>. Siyasî parti tiplerini birbirinden ayırmanın kolaylığı karşısında, baskı grubu tiplerinin, sınırlarını çizmek oldukça zordur. Zira siyasî partiler yalnızca siyasî aksiyona yöneldikleri halde, baskı gruplarının hepsinde bu özelliği görmek zordur<sup>2</sup>.

Baskı gruplarının sınıflandırılması konusu, bu alanda yapılan araştırmalara rağmen, tam bir kesinlik kazanamamıştır, üzerinde

61) OKANDAN, R. Galip; Umumi Amme Hukuku (Devletin Doğuşu, Pozitif ve Teorik Gelişmesi, Unsurları), İstanbul 1976, s. 705; ONAR, S. Sıddık; İdare Hukuku Umumi Esasları, c. 1, İstanbul 1966, s. 174.

62) ONAR, S., age., s. 145.

63) KUBALI, H.N., age., s. 357-360.

64) OKANDAN, R.G., age., s. 703.

1) ABADAN, N., agm., s. 237; TUNAYA, Z.T., age., s. 472.

2) KUBALI, H.N., age., s. 324.



mutabakata varılan bir sınıflandırma yapılmamıştır. Bu konuda çalışma yapan herkes bir sınıflandırma yaparken kriterleri kendisi seçmiş ve kendine göre bir sınıflandırma yapmıştır. Tabii ki bunun sonucu olarak da yapılan araştırma sayısı kadar sınıflandırma tipleri ortaya çıkmıştır. Fakat bu farklı sınıflandırmalar bile birbirinden etkilenerek yapılmaktadır. Hatta bazıları farklı bir sınıflandırma yerine daha önce yapılmış bir sınıflandırmaya katılmaktadır<sup>3</sup>.

## 2 — Doktrinde Yapılmış Sınıflandırma Tipleri

Baskı grupları çok çeşitli olabilir. Bunlar ekonomik, ahlakî, dînî ve benzeri amaçlara dayanarak kurulmuş sayısız örgütlerdir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi sayıları büyük bir yığın teşkil eden bu örgütlerin hepsini içine alacak şekilde tam bir sınıflandırma yapmak imkânsız gibidir. Doktrinde bu konuda şimdiye kadar birkaç ayrı sınıflandırma yapılmıştır. Yeni bir sınıflandırma yapmak yerine yapılmış sınıflandırma tiplerini nakletmeyi uygun gördük. Bu konuda Turan, dört tip gruptan bahsetmektedir. Bunlar : a) Anomik gruplar; b) dernekleşmemiş (örgütlenmemiş) gruplar; c) dernekleşmiş (örgütlenmiş) gruplar<sup>4</sup>. Bu gruplar hakkında kısaca bilgi verelim.

### a) Anomik gruplar :

Kitlelerin bir olay yada çözülmeyen bir sorun karşısında beklenmeyen bir biçimde eyleme geçerek isteklerini dile getirmeleri, elde etmeye çalışmaları, demokratik olsun, totaliter olsun bu tip olaylara zaman zaman rastlanmaktadır. Örneğin bir kazadan sonra biriken halkın yolu trafiğe kapayarak yolu tıkaması, kolay kolay yolu açmamaları, kolluk kuvvetlerinin sert tutumunu protesto etmek amacı ile bir olay sonucu halkın karakola yürümesi, ülkemizde ve dış ülkelerde zaman zaman görülmektedir. Bu tip eylemlere katılanlar genellikle hoşnutsuzluklarını dile getirmekle beraber, isteklerini açık veya tutarlı olarak ifade edemezler. Hatta çelişen isteklerin görülmesi de olağandır. Bu gruplar örgütlenmeden yoksundurlar. Toplumun her kesiminden gelen kişilerin arasında o anda bir-

3) AKAD, M., age., s. 71-72.

4) TURAN, İ., age., s. 134.

den bire uymaları gereken kuralları tesbit etmek mümkün olmaz. Zaten grubun "anomik" diye nitelendirilmesi de bundandır<sup>5</sup>.

*b) Teşkilatlanmamış gruplar :*

Fert kendi kararına bağlı olmaksızın bazı grupların doğal üyesidir. Din, dil, ırk, bölge, kabile, aşiret ve soy gibi tabaka ve sınıf teşkil ederler. Bu toplumlar da grupların siyasetle ilgileri düzensizdir. Örgütlenmemiş bu tip gruplar gelenekçi toplumlarda pek yaygındır. Henüz meslek, gelir gibi esaslarla belirlenen grupların belirmemiş ya da çok zayıf olması, ferdin siyasi düzenle sınırlı olan ilişkilerini geleneksel yapı içinde kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Fertler ve topluluk isteklerini, dertlerini düzensiz ve belirsiz aralıklarla, sohbetlerle, sosyal ziyaretlerle liderlere duyurmaya çalışırlar. Siyasî yönden modernleşmiş toplumlarda, örgütlenmiş grupların önemi azalmaktadır. Zira bu tip topluluklarda siyasi etkileme biçimi teşkilatlı bir biçimde yapılmaktadır. Varlığını sürdürmek, isteklerini kabul ettirmek isteyen gruplar örgütlenmeye yönelmektedirler. Fakat bu durum modern siyasî toplumlarda örgütlenmemiş grupların ortadan kalkacağı sonucuna götürmemelidir<sup>6</sup>.

*c) Teşkilatlanmış gruplar :*

Teşkilatlanmış bir grubun en belirgin özelliği, üyelerinin menfaatlerini gerçekleştirmek ve bu yolda faaliyet göstermek üzere bir örgütün varlığıdır. Sendikalar, işveren kuruluşları, meslek teşekkülleri bu türün en tipik örnekleridir. Bu tip grupların tek amacı siyasî olmayabilir, bunun yanında teşkilat mensubu üyelerin çeşitli ihtiyaçları yanında onların siyasî sistemde temsil edilmelerini de sağlamaya çalışır<sup>7</sup>.

*d) Müesseseleşmiş gruplar :*

Toplumda belirli menfaatlerin açıklanması gayesi gütmeyen çok sayıda müesseseler mevcuttur. Ordu, Üniversite v.s. bu çeşit

5) İbid., s. 134-135.

6) İbid., s. 135-136.

7) İbid., s. 137.



gruplardandır. Bununla beraber bu müesseseler toplumda hizmet etmeye ek olarak, "kendilerine hizmet etmek" eğilimindedirler. Diğer bir ifade ile kuruluş gayesi ne olursa olsun bir kurumun üyeleri kendi çıkarlarını ilgilendiren konularda tarafsız kalamamakta, siyasî sistemi kendi lehlerine etkilemek için çaba göstermektedirler. Örneğin savunma harcamalarında genellikle ordunun harcamayı artırıcı bir rol oynadığı, milletlerarası bazı tekellerin ürünlerinin meclis aracılığı ile kolayca tedarik edebilmeleri, üniversite mensuplarının telefon tahsisinde öncelik istemeleri ve elde etmeleri, müessesleşmiş grupların kendilerine sağladıkları önceliklerin bazı misalleridir<sup>8</sup>.

Baskı gruplarının sınıflandırılması yolunda Kubalı, grubun gayelerine göre iki tip tasnif tesbit etmiştir<sup>9</sup>.

a) Gayeleri yalnız ve doğrudan doğruya baskı olan gruplar: Baskı grubu yalnızca siyasî alanda faaliyet göstermek, siyasî iktidar üzerinde baskı yapmak gayesiyle kurulmuşsa bunlara "gayeleri yalnızca doğrudan doğruya baskı olan gruplar" denir.

b) Gayeleri kısmen ve dolaylı baskı olan gruplar: Aslında başka gayelerle kurulmuş olan ve siyasî baskı, faaliyetlerinin ancak bir kısmını teşkil eden baskı grupları "gayeleri kısmen ve dolaylı baskı olan gruplardır".

KUBALI, iç yapı bakımından baskı olan gruplarını, siyasî partiler gibi "kitle" ve "kadro" baskı grupları olarak ikiye ayırmıştır<sup>10</sup>.

a) Kitle Baskı Grupları: Bunlarda önemli olan üye sayısıdır, mümkün olduğu kadar fazla üye toplamaya gayret ederler; esas güçleri sahip oldukları üye sayısından gelmektedir. İşçi sendikaları kitle baskı gruplarının en tipik örneğidir. Gençlik dernekleri de kitle baskı gruplarına örnektir.

b) Kadro baskı grupları: Bunlarda önemli olan üye sayısı değil kalitedir. Bu da bir seçkinler gruplaşmasını, bir kadroyu gerektirir. Yüksek meslekî gruplaşmalar, yüksek memur birlikleri, fikir kulüpleri birer kadro baskı grubudur.

8) İbid., s. 136-137.

9) KUBALI, H.N., age., s. 324.

10) İbid., s. 326-327.

Baskı gruplarının sınıflandırılması konusunda bazı müellifler, ezcümle Güzeliş ve Dâver, baskı gruplarını "mesleki-profesyonel" ve fikrî-ideolojik" gruplar olmak üzere iki tipte toplamışlardır<sup>11</sup>.

a) Mesleki-profesyonel Kuruluşlar : Mesleklerinin itibarını korumak ve maddi menfaatler elde etmek için aynı meslekten veya yakın meslekten olanların oluşturdukları gruplardan meslek kuruluşları meydana gelir. Örneğin, Tüccarlar Kulübü, İşçi Sendikaları, Barolar, Tabibler Odası, vs. böyledir.

b) Fikrî-ideolojik Gruplar : Aynı düşünce, kanaat ve inanca sahip olan kişilerin biraraya gelmeleri ile oluşturdukları gruplardır. Örneğin "Yüksek Ahlâk Derneği, Kızılay Derneği, Düşkün Kadınlara Yardım Derneği" böyledir. Yine A.B.D. ırk ayrımına taraftar olmayanların kurduğu Renkli Halkın İlerlemesi İçin Milli Dernekler bir ideolojik gruptur. Fransada Atom Silahlanmasına Karşı Fransız Federasyonu da böyledir. İngilterede pazar günleri spor gösterileri, müzik toplantıları vs. gibi hiç bir işin yapılmamasını, sadece ibadetle meşgul olunmasını isteyenlerin kurdukları "Dini Güne Saygı İsteyenler Derneği" ile "Hayvanlara Kötü Muamele Yapılmasını Önleme Derneği" de birer ideolojik baskı gruplarıdır<sup>12</sup>.

Bazı müellifler baskı gruplarının sınıflandırılması konusunda öncekiler gibi genel sınıflandırma yerine daha ayrıntılı ve sayma metoduna dayanan bir sınıflandırma yapmışlardır. Ezcümle Jean Meynaud bu konuda aşağıdaki listeyi çıkarmıştır<sup>13</sup>.

- 1 — Girişimci-işverenler
- 2 — Küçük boyutlu işletme sahipleri
- 3 — Kooperatif işletmeler
- 4 — Çiftçiler
- 5 — Mülkiyeti korumaya yönelik olanlar
- 6 — Serbest meslekler
- 7 — İşçiler
- 8 — Öğrenciler

11) GÜZELİŞ, İ., age., s. 16-18; DÂVER, B., age., s. 237.

12) DÂVER, B., age., s. 238.

13) MEYNAUD Jean; Les Groupes de Pression En France, Paris 1962, s. 43-94.



- 9 — Eski muharipler
- 10 — Kadınlar
- 11 — Aile ile ilişkili ve toplumsal yardıma yönelik olanlar
- 12 — İdeolojilerini savununlar
- 13 — Dinsel ve ahlâkî bir gaye etrafında birleşenler
- 14 — Mesleklerarası birleşmeler

Meynaud'un tasnifine benzer çoğulcu bir kategorileştirmeyi de N. Abadan yapmıştır<sup>14</sup>. Şöyleki :

- 1 — İşverenler
- 2 — Çiftçiler
- 3 — İşçiler
- 4 — Serbest meslek mensupları
- 5 — Muayyen bir dış politika konusunda görüş birliği edenler
- 6 — Vatanî veya millî bir davayı güdenler
- 7 — Eski muharipler
- 8 — Müstehlikler
- 9 — Dinî veya ahlâkî bir gaye etrafında birleşenler
- 10 — Amme idareleri ile belediyeleri yeniden teşkilâtlandırmak isteyen vatandaş grupları
- 11 — Hayır teşekkülleri
- 12 — Devlet bürokrasisi

Yine batılı müelliflerden C. Beurd, ise baskı gruplarını dörtlü bir ayırıma tâbi tutmuştur<sup>15</sup>. Şöyle ki :

- 1 — Ekonomik
- 2 — Reformcu
- 3 — Meslekî
- 4 — Dinî

Key ise daha az çoğulcu yapıya sahip bir baskı grubu kategorileştirmesi yapmıştır<sup>16</sup>. Şöyle ki :

- 1 — Tarım

14) ABADAN, N., agm., s. 237.

15) EŞİN, P., age., s. 37; YÜCEKÖK, N.A., age., s. 52; ABADAN, N., age., s. 237.

16) YÜCEKÖK, N.A., age., s. 51; EŞİN, P., age., s. 36.

- 2 — İşçi
- 3 — İş
- 4 — Diğerleri
- a) Eski Muharip
- b) Dış politika
- c) Din
- d) Meslekler

Baskı gruplarının sınıflandırılması hususunda, Meynaud ve N. Abadan'ın kategorileştirme sistemine uygun, yani çoğulcu bir yapıya sahip sınıflandırmayı da Tunaya yapmıştır<sup>17</sup>. Şöyle ki :

- 1 — İşverenler
- 2 — Çiftçiler
- 3 — İşçiler
- 4 — Serbest meslek
- 5 — Millî konular
- 6 — Dinî konular
- 7 — Ahlakî konular
- 8 — Hayır konuları
- 9 — İdeolojik konular
- 10 — Gençlik ve öğrenci konuları
- 11 — Eğitim konuları
- 12 — Silahlı kuvvetler
- 13 — Devlet teşkilatı
- 14 — Tüketiciler

Baskı grupları konusunda yapılan son çalışmalardan birinde, şimdiye kadarki sınıflandırmalardan farklı bir metod takip edilerek şu kategorileştirme fikri önerilmiştir<sup>18</sup> :

- 1 — İdeolojik Nitelikli Baskı Grupları
  - Üniversiteler
  - Dinsel Örgütler
  - Gençlik Örgütleri
  - Öteki Düşünce Dernekleri

17) TUNAYA, Z.T., age., s. 472-473.

18) AKAD., M., age., s. 77.



## 2 — Sınıflara Dayalı Baskı Grupları

### a) — Kırsal alanda

- Tarımda çalışanları örgütleyen sendikalar
- Tarımda işvereni örgütleyen kuruluşlar

### b) — Kentteki Örgütlenme

- Sanayide ve Ticarete işvereni Örgütleyen Sendika Birlikleri
- İşçi Sendikaları Federasyonu

## 3 — Politik Nitelikte Baskı Grupları

- Yürütme ve Yasama organları
- Kamusal Yargı organları
- Bürokrat ve Teknokratları Örgütleyen Meslek Kuruluşları.

Bütün bu muhtelif sınıflandırma tiplerinin izahından sonra hemen söyleyebiliriz ki, bu kategorileştirme tipleri de meseleyi tam halletmiş değildir. Her biri mevcut grupların tümünü eksiksiz kapsamadığı tenkidi ile karşılaşmıştır<sup>19</sup>. Tabii ki bu eksiklikler ve tam bir sınıflandırma yapılmamasının sebebi konunun güçlüğünden ve dağınıklığından ileri gelmektedir.

## III. BASKI GRUPLARININ KULLANDIKLARI BASKI METODLARI

Baskı grupları daha öncede belirttiğimiz gibi belirli gayelerini gerçekleştirmek için kurulmuş olan muhtelif kuruluşlardır. Baskı grupları bu gayelerine erişebilmek için, kamu görevi yapanlar üzerine baskı yaparak kendi menfaatlerine uygun kanunların yapılmasına, kararların alınmasına çalışırlar. Bunu yaparken yani isteklerini gerçekleştirmek için gayret ederken bazı metodlara başvururlar. Bu metodlar çok çeşitli olabilir. Ezcümle parlamento üyelerine, devlet memurlarına ve hâkimlere, rica, rüşvet, yardım vaadi, tehdit gibi doğrudan doğruya etkiler yanında; kamuoyunu kazınarak yapılan dolayısıyla etkiler de baskı gruplarının kullandıkları metodlardır. Doğrudan doğruya etkiler; yüzyüze görüşmeler, mektupla ricada bulunmalar gibi yollarla yapılır. Dolayısıyla etkiler için ise, çeşitli yayımlar, radyo ve televizyon programları, afişler,

19) ZABUNOĞLU, K.Y.; age., s. 48.

toplantılar, gösteriler gibi araçlar kullanılır. Rakip grupların etkilerini silmek ve çalışmalarına engel olmak da baskı gruplarının metodlarındandır<sup>1</sup>.

Baskı gruplarının en çok başvurdukları baskı metodlarının bazıları üzerinde duralım. Bunlar ikna yolu, kuliscilik, tehdit, para, hükümet faaliyetlerini baltalama, sabotaj, doğrudan hareket, kamuoyunu etkilemek suretiyle yapılan çalışmalardır<sup>2</sup>. Baskı metodları adı verilen bu metodlar siyasi sistemi etkileme yollarıdır.

### 1 — İkna Yolu (Kuliscilik)

Baskı gruplarının en fazla başvurdukları ve netice alabildikleri yol ikna yoludur. İkna yolu ile baskı grupları kamu görevlilerine dertlerini anlatıp onları o konuda inandırmaktadır<sup>3</sup>. "Tatlı dil yılanı deliğinden çıkarır" misali ikna edecek kimsenin yetkili ve yetenekli olması netice almak bakımından çok önemlidir. Meselâ Fransa'da otomobil imalatçısı Sendikasının kendi işletmelerinin satış serbestliğini elde etmek için iktisadi çalışma ve çalışma komitesinin, İktisadi Devlet Kuruluşlarına karşı giriştikleri mücadeleler hep ikna metodu ile kazanılmıştır. Türkiye'de bunun misalleri görülmektedir. Nitekim 27 Ekim 1963 günü öğretmenler Galatasaray Lisesinde bir açık oturum düzenleyerek zamanın Milli Eğitim Bakanı ve müsteşarını da davet ederek bazı meselelerini halletmişlerdir<sup>4</sup>.

İkna metodunun yöneltildiği makam devletin, siyasi bünyesine göre değişir. Örneğin Türkiye ve İngiltere gibi Parlamenter sistemlerde, Baskı grupları isteklerini hükümet başkanı ve bakanlara yöneltmesi onları iknaya çalışması gerekmektedir. Zira bu sistemlerde partilerin disiplinli olması, kanun tekliflerinin genellikle hükümetten gelmesi, Parlamento üyelerini kulisciler için ilk hedef olmaktan çıkarmıştır. Bununla beraber parlamento üyelerinin kuliscilik faaliyetlerinin tamamen dışında kaldığı zannedilmemelidir, Zira her baskı grubu temsilcisi hükümet üyelerine dolaysız erişme-

1) AYBAY, R., agm., s. 274.

2) ESİN, P., age., s. 35; DÂVER, B., age., s. 222-223; TUNAYA, Z.T., age., s. 475; KUBALI, H.N., age., s. 327.

3) KUBALI H.N., age., s. 327; TURAN, İ., age., s. 138; GÜZELİŞ, İ., age., s. 27.

4) GÜZELİŞ, İ., age., s. 27-28.



yi beceremeyebilir. Kendisine yardımcı olacak parlamenterlerin aracılığına başvurur<sup>5</sup>.

Buna karşılık, sert kuvvetler ayrımını kabul etmiş ve kuvvetlerin birbirini denetlemesi esasını benimsememiş ülkelerde örneğin A.B.D. sisteminde baskı gruplarının kulis faaliyetleri yasama organı ile ilişkilerle yürütülür. Kongre üyelerinin Başkan karşısındaki bağımsızlıkları baskı gruplarını yasama organı üyeleri ile daha yakın ilişkiler kurmaya itmiştir. Kongrenin kendi inisiyatifi, başkanın isteği olmaksızın hatta hilafına kanun yapabilmesi yasama komisyonlarını güçlü kılmıştır. Bu bakımdan her baskı grubu faaliyetlerini kendilerini ilgilendiren konularla uğraşan komisyonun üyeleri üzerinde yoğunlaştırmakta ve onları ikna etmeye çalışmaktadırlar. Öte yandan, ister hükümet, ister parlamento tarafından alınsın, siyasi kararlarda her zaman bürokrasinin etkisi hissedilir. Bu yüzden baskı grupları kendi konuları ile ilgili kamu müesseselerinin yöneticileri ile de sürekli yüz yüze ilişki kurarak yani kulis faaliyetlerini yürüterek onları ikna etmeyi de ihmâl etmezler<sup>6</sup>.

Netice olarak diyebiliriz ki, baskı gruplarının en fazla başvurdukları yol olan ikna yolu, problemin objektif bir görünüm içinde ele alınması ve bu konuda uzmanlar tarafından ilgili makamlara dosyalar, raporlar sunulması, araştırmalar yapılması, baskı grubunun "ciddi" ve "güvenilir" bir teşekkül olduğu hissini verme amacını gütmektedir.

## 2 — Tehdit (Korkutma)

Baskı gruplarının elinde bulunan bir baskı metodu da tehdittir. Gerçekten baskı grupları bazen tehdit yolu ile amaçlarını gerçekleştirmek isterler. Bilhassa kamu idarecilerinin yeter derecede otoriteye sahip olmadıkları memleketlerde bu yola başvurulur. Tabii ki bunun sonucu grup temsilcileri isteklerini açıkça söylemekten çekinmezler ve sert dil kullanırlar<sup>7</sup>.

Baskı grupları bilhassa yasama organı üyeleri ile seçimlerle işbaşına gelen diğer kamu vazifelilerini, tekrar seçilememe tehdidi

5) TURAN, I., age., s. 139.

6) Ibid.

7) DÄVER, B., age., s. 239.

8) GÜZELİŞ, I., age., s. 28.

ile sık sık korkuturlar. Mektup yığınları, telgraflar, telefonlar bu işte araç olarak kullanılır<sup>9</sup>. Bilhassa hükümet buhranlarının sık sık olduğu ülkelerde baskı grupları bu tip çalışmalarını daha da artırır. Memleketimizde de bunun misalleri görülmüştür. Nitekim 17 Kasım 1963'de yapılan Mahalli Seçimlerde önce Maraş'ta düzenlenen patron - ağa düzenine karşı açılan kampanya seçimleri bir hayli etkilemiştir. Yine Türkiye'de tayinleri, bakanlıkların insiyatifine bağlı memurlar, bilhassa idarecilerin (Kaymakam, Vali gibi) bu zayıf taraflarından istifade ederek baskı grupları çeşitli siyasî yollarla, bu arada tehdit (korkutma) yoluna da başvurarak isteklerini yaptırmaya çalışmaktadırlar<sup>10</sup>.

### 3 — Rüşvet (Para)

Para da baskı gruplarının isteklerini kabul ettirmek hususunda ellerinde bulunan önemli bir baskı metodudur. Gruplar malî kaynakları ölçüsünde haber, propaganda araçlarına sahiptirler. Baskı grupları birçok yetkili idarecilerle münasebetler kurma imkânını paranın cazibesi sayesinde elde ederler. Önemli devlet işlerinde rüşvet ve kötüye kullanma gibi yolsuzlukları sık sık duymaktayız. Gerek memleketimizde gerekse dış ülkelerde bunun çirkin misalleri az değildir<sup>11</sup>.

### 4 — Hükümet Faaliyetlerini Baltalama (Sabotaj)

Baskı grupları bazen hükümet faaliyetlerini baltalamayı, ona engel olmayı, sabotaj etmeyi amaçlarına ulaştırmakta bir baskı metodu olarak seçmektedirler<sup>12</sup>. Örneğin 1950 yılında İngiltere'de Hükümet, çelik işletmelerinin devletleştirilmesi için karar alınca "Demir ve Çelik Federasyonu" adlı bir kuruluş bütün temsilcilerine devletin idare ettiği çelik işletmeleri ile alış-veriş yapmamalarını bildirerek hükümeti zor durumda bırakabilmiştir. Fransa'da "Tarım İşletmeleri Sendikaları Milli Federasyonu" bütün sendika kuruluş-

9) DÄVER, B., age., s. 28-29.

10) GÜZELİŞ, İ., age., s. 29.

11) İbid., s. 29-30.

12) ESİN, P., age., s. 36; KUBALI, H.N., age., s. 327; DÄVER, B., age., s. 240.



larının hükümet ve kamu idarecileri ile olan ilgilerini kesmelerini istemiştir. Yine Fransa'da 1957 yılı Ağustosunda hükümetin buğday fiyatlarını dondurmamasından memnun olmayan "Genel Tarım Kooperatifleri Birliği"nin hükümetin bu kararını değiştirmesi için yaptığı direniş başarı ile sonuçlanmıştır<sup>13</sup>.

Baskı grupları, hükümet faaliyetlerini kösteklemek yolu ile baskı yaparken, bazen bunu vergileri ödemekten kaçınmak suretiyle yapar. Tabii ki bir topluluğun hep birden vergilerini ödemekten kaçınması hükümeti zor durumda bırakır. Ayrıca o grup kendilerine yakın başka gruplara devlet kasalarında bulunan emanet vs. paralarını çekmelerini telkin ederek kamu idarelerini mali bakımdan işlemez hale getirirler. Örneğin Fransa'da "La Confederation Général Du Logement" birliği hükümeti kiralarla ilgili tutumu karşısında bu yoldan giderek bir hayli etkili olmuştur<sup>14</sup>.

### 5 — Doğrudan Hareket

Baskı grupları bazen hükümet çalışmalarını kösteklemek yoluyla isteklerini kabul ettirmek için doğrudan doğruya harekete geçerler<sup>15</sup>. Bunu genellikle grev ve diğer kuvvet gösterileri kampanyaları açarak gerçekleştirirler.

Baskı gruplarının bu tip hareketlerini dış ülkelerde ve memleketimizde sık sık görmekteyiz. Gerçekten hükümetin herhangi bir tutumunu tasvip etmeyen esnafların protesto amacı ile bütün dükkanları kapatmaları yolu ile iktisadi düzenin bozulması olayı Avrupa ülkelerinde sık sık görülmektedir. Aynı durum işçi açısından da geçerlidir. İşçiler de çeşitli isteklerine kavuşmak için zaman zaman bu yola başvurmaktadırlar. İşçi birlikleri ilk önce İngiltere'de 1834 yılında "Trade Union" adı ile kurulmuştur. Bütün İngiliz işçilerini bir araya toplayan bu birlikten hükümet korkmuş ve bazı kayıtlar koymuştur. Tolpudle Köyünde çalışan 6 toprak işçisinin birliğe sadık kalacakları yolunda yemin etmeleri üzerine hapsedilmiş-

13) GÜZELİŞ, İ., age., s. 30.

14) İbid.

15) KUBALI, H.N., age., s. 327; ESİN, P., age., s. 36; DÄVER, B., age., s. 240.

lerdir. Hükümetin bu hareketi üzerine Birliğe bağlı bütün işçiler birden direnişe geçtiler. Bu tip misaller Türkiye'de de zaman zaman vuku bulmaktadır. Memleketimizde de kuvvet gösterileri ile gayelerine erişmek isteyen topluluklara rastlamak mümkündür. İlk defa 1872 yılında Kasımpaşa Tersanesinde çalışan 600 işçi aylardan beri ücretleri ödenmediği gerekçesiyle hükümete ilk grevi yapmışlar ve ücretlerini almışlardır. 1908'den itibaren Türkiye'de birçok grevler vuku bulmuş, yurt çapında yapılan grevler uzun kanlı çatışmalardan sonra hükümet tarafından ancak askeri kuvvet yardımı ile bastırılabilmiştir. 24.7.1963 tarihli Resmi Gaze de "Toplu sözleşme, Grev ve Lokavt Kanununun" yayınlanmasından sonra, bu şekildeki kuvvet gösterilerine sık sık başvurulmuş ve grev Türkiye'de bir baskı unsuru olarak kullanılmıştır<sup>16</sup>.

Demek ki, siyasî sistemi olağan yollarla etkileyemeyen baskı grupları, gösteri ve mitinglere başvurmaktadırlar. Bu yolun tercihi siyasî sistemin duyarsız tutumu karşısında ortaya çıkabileceği gibi, baskı grubunun zayıf, teşkilatsız bir yapıya sahip olmaları ve bu yüzden olağan yolları kullanamaması sonunda da ortaya çıkabilir. Gösteri ve mitinglerle erişmek istenen amaç kamuoyunun ilgisini çekmek olduğu gibi, buna ek olarak bu faaliyetlerle üyelerinin dayanışmasını artırmak, onlara bir hareketlilik kazandırmak, tatminsizlikleri için bir boşalma imkânı sağlamak gayeleri de olabilir<sup>17</sup>.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, gösterilere benzer gerekçelerle ortaya çıkan boykot ve grevlerin siyasî bir baskı olarak zaman zaman kullanılmış olduğunu gördük. Burada önemli olan bir nokta, siyasî nitelikte olan boykot ve grevlerle salt iktisadî amaçlı olanları karıştırmamak gerekir. Örneğin et fiyatlarının artması karşısında kasapları boykota karar veren Ev Hanımları Derneği, yada ücretlerini yetersiz bulan fabrika işçilerinin giriştikleri grev siyasî nitelikte bir baskı aracı olarak değerlendirilemez. Buna karşılık partilerin hiçbirinin yahut hükümetin, işçi meseleleri ile hiç ilgilenmedikleri için üyelerinin seçimleri boykot etmesini isteyen bir sendika, Sanayi ve Teknoloji Bakanı istifa etmedikçe üretimi durdurma eylemini

16) GÜZELİŞ, İ., age., s. 29-30.

17) TURAN, İ., age., s. 144-145.



uygulayan sanayicilerin eylemleri siyasî sistemi etkileme gayesi güttükleri için siyasî eylemlerdir<sup>18</sup>.

Baskı grupları bazen, gösteri, miting, boykot ve grev gibi baskı metodlarını aşarak iteatsizlik, zor kullanma ve kaba kuvvete de başvurabilirler. Baskı gruplarının bu sonuncu hareketleri yapmaları daha çok rejimin tümünü ya da bazı boyutlarını kabul etmeme eğilimlerinden ileri gelmektedir.

#### 6 — Kamuoyunu Etkilemek Suretiyle Yapılan Çalışmalar

Baskı grupları, gayelerine erişmek için çaba sarfederken bir yandan da içinden çıktıkları kamoyunu kollamak durumundadırlar. Bu iki biçimde kendini gösterir : Baskı grupları, ya belirli konularda kamuoyunu kendi yanlarına çekebilmek için belirli sorunlara ilişkin kısa süreli yoğun propaganda faaliyetlerine girişmekle ya da kamuoyuna yeni bilgiler sunarak onu aydınlatmak ve böylece onu kendi yanına alarak ilerideki faaliyetleri için elverişli bir ortam hazırlamaya çalışmaktadırlar. Bazen de öteki alanlarda etkili olamayan zayıf baskı grupları, kamuoyunu etkileme çabasına girişirler. Tabii ki, toplumu etkileme dereceleri toplum yapısına göre zor veya kolay olacaktır<sup>19</sup>. Bu arada şunu da belirtelim ki, kamuoyu tabii bir biçimde geliştiği kadar sun'i bir biçimde de elde edilebilir. Bu bakımdan baskı grupları kendi görüşlerini çoğukez kamuoyuna maledilen bir dava, kendi çıkarlarını ise genel menfaat olarak yansıtmaya gayret edeceklerini gözden uzak tutmamak gerekmektedir. İşte bu yüzden baskı gruplarının etkisi ile çıkarılan kararların genel menfaat yanında belkide daha çok baskı gruplarının menfaatlerini koruyabileceğini unutmamalıdır<sup>20</sup>.

Baskı grupları, kamuoyunu etkilemekte muhtelif vasıtalar kullanırlar. Bunlar; broşür, kitap, dergi, radyo ve televizyon gibi vasıtalarından doğrudan doğruya istifade edilerek yapılabileceği gibi<sup>21</sup>, gazete ve dergilere reklam vermek, yazarları çeşitli şekilde ödüllен-

18) İbid., s. 145.

19) ESİN, P., age., s. 34.

20) ABADAN, N., age., s. 154.

21) ABADAN, N., agm., s. 240; DÂVER, B., age., s. 247; TURAN, İ., age., s. 147; ESİN, P., age., s. 34.

direrek etkileri altına almak, kendilerine hizmet eden yayın vasıtalarının abone sayısını artırmak suretiyle de yapabilirler. Kamuoyunu etkilemede propaganda tekniği arasında kapı kapı dolaşarak vatandaşları uyarmak, onlara kendi görüşlerini izah etmek suretiyle taraftar kazanma yolu da vardır. Bu usûl A.B.D.'de sık sık uygulanmaktadır. Üniversitelerde kurslar, seminerler, konferanslar düzenlemek de bir başka etkileme metodudur. Baskı grupları bazen kendileri hakkında kamuoyunun iyi niyet beslemesini sağlamak için sosyal faaliyetlerde bulunurlar. Bu faaliyetlerin bir kısmı sosyal yardım niteliğindedir. Ezcümle, okul, hastane yaptırmak, fakirlere çeşitli yollarla yardım etmek gibi. Baskı grupları bazen de propaganda ve tanıtma gezileri düzenlerler<sup>22</sup>. Bütün bu yollarla baskı grupları, kendileri hakkında kamuoyunda iyi niyet oluşturmak için gayret sarfederler.

Bilhassa son yıllarda en çok başvurulmuş baskı metodu kamuoyunu etkilemek olmaktadır. Zira çabalarının semeresini almakta, kamuoyunun büyük etkileri olmaktadır. Örneğin, A.B.D.'de Milli İşverenler Birliği kendilerine bağlı ortak iş adamlarının isteklerini gerçekleştirmek için hükümete karşı yaptığı çalışmalarda halkoyunu kendine çevirmek suretiyle başarılı olmuştur. Yine A.B.D.'de Demir Yolları Birliği, bütün gazetelerin sayfelerini satın alarak yol vergilerini düzenli vermekle daha güzel yollara sahip olacaklarına inandırmayı başarmıştır<sup>23</sup>. Fransa'da büyük özel teşebbüslere sol kanattan şiddetli hucumlar yapılmakta, özel teşebbüse "kokuştugu, hidlere teslim olduğu, paraları dışarı kaçırdığı" gibi ithamlar yönelterek yıpratmaya çalışmakta ve kamuoyu oluşturma gayretine girişmektedirler. Buna karşılık iş ve ticaret çevreleri kendilerini ve özel teşebbüsü savunmaktadırlar<sup>24</sup>.

Son yıllarda Türkiye'de de bilhassa basında, sesli veya sessiz yürüyüş gibi metodlarla kamuoyunu kendi yönüne çevirmek suretiyle amaçlarını gerçekleştirmek isteyen çalışmalara sık sık rastlamaktayız. Nitekim 1962'de Anayasa Mahkemesince iptal edilen kiraları sınırlayan, donduran kanunun oluşturduğu boşluğu doldurmak

22) TURAN, İ., age., s. 147.

23) GÜZELİŞ, İ., age., s. 34.

24) DÄVER, B., age., s. 247.



için faaliyete geçen hükümetin yeni bir kanun tasarısı hazırlamaya başlaması üzerine, yüzbinlerce kiracıyı temsil eden Kiracılar Cemiyetinin, basın ve diğer araçlarla kamuoyunu etkilemek ve böylece çıkacak kanunun üyelerinin menfaatleri ile bağdaşmayan hükümler kapsamamasını temin etmeye çalıştığını görmekteyiz. Aynı şekilde Yüksek Okullara giremeyen 500 kadar lise mezunu 6 Kasım 1963 günü ellerinde bayrak ve pankartlar olduğu halde Rektörlük binasına girerek Rektörden Üniversiteye kabulleri için söz alarak bunu kamuoyuna duyurmuşlardır<sup>25</sup>.

#### IV. BASKI GRUPLARININ ETKİLEME ALANLARI

Baskı grupları gayelerini gerçekleştirmek için yukarda sözünü ettiğimiz "baskı metodlarından faydalanarak, muhtelif Kamu Müesseselerini etkilemeye çalışırlar. Bu müesseselerin başında Yasama, Yürütme, Yargı ve Siyasî Partiler gelmektedir. Bazı devletlerde baskı grupları ile bu müesseselerin aralarındaki ilişkileri düzenlemek için özel teşkilâtlar kurulmuştur.

Kuvvetler ayrımının durumuna, resmî otoritenin kuvvetli veya zayıf olmalarına göre baskı gruplarının, yasama, yürütme ve yargı üzerinde baskıları değişik olur. Yalnız şunu hemen belirtelim ki, baskı gruplarının böyle etkileme çabalarında bulunmaları ve çeşitli istekler ileri sürmeleri bunların devlet gücünü kullanan siyasî iktidarla bir eşitlik ilişkisinde bulundukları anlamına gelmez. Gerçekten siyasî hayatta üst çerçeveyi teşkil eden devlet bir taraftan hukuk kuralları koyarken bir yandan da her türlü kuruluşların bu arada baskı gruplarının da uymalarını sağlamaktadır. Bunu yapmak için gerektiğinde kimi baskı gruplarının kaldırılmasına kadar giden tedbirler alma yetkisi vardır<sup>1</sup>. Baskı gruplarının sözünü ettiğimiz etki alanları üzerinde duralım :

##### 1 — Yasama Alanına Etkisi

Baskı gruplarının etkileme alanlarından ilki yasama organlarıdır. Gerçi son yıllarda, aşağı yukarı dünyanın her yerinde parla-

25) GÜZELİŞ, İ., age., s. 35-36.

1) TURAN, İ., age., s. 146-147.

mentoların elinde bulunan büyük kuvvet azalmaya başlamıştır. Öyle ki, uzun yıllardan beri demokrasinin önderliğini yapmış olan devletlerde bile, birçok önemli sorunların klasik yasama organlarıca çözümlenemeyeceğini anlayarak yeni bazı şekiller bulmak çaresine düşmüşlerdir. Fakat bütün bunlara rağmen yasama organları yine de baskı grupları için bir baskı alanı veya baskı aracı olmaya devam etmektedir. Billhassa seçmenlerin serbestçe oy kullanabildikleri rejimlerde, parlamentonun kamu idareleri üzerinde bir hayli nüfuzu vardır. Serbest seçim sisteminden yararlanarak, baskı grupları da seçimle gelmiş olan bu milletvekillerine ve seçimle işbaşına gelenlere seçimler üzerinde çok büyük etkileri olduğu hissini vererek isteklerini yaptırmakta, bunu bir baskı aracı olarak kullanmaktadırlar<sup>2</sup>. Örneğin 1961 seçimlerinde Türk - İş seçimden önce 9 Milletvekilinin işçi ve toplum aleyhine çalıştıkları gerekçesiyle seçim bölgelerine şikayet etmiş, seçim neticesinde bu milletvekilleri ya seçilememiş veya seçim öncesi adaylıktan çekilmek zorunda kalmıştır<sup>3</sup>.

Baskı grupları arzu ettikleri bir kanunun kabulü veya reddi için teşri organının üyeleri ile temas kurmakta<sup>4</sup> kanun tasarılarının geçirmekte oldukları safhaları devamlı olarak takip etmekte hatta bazen bir kanun taslağı hazırlamak suretiyle etkilemeye çalışmaktadırlar. Ayrıca kendilerini daha çok ilgilendiren kuruluş hesabına yeteri kadar ödenek ayrılması amacı ile yetkili yasama komisyonlarına tazyik ederler<sup>5</sup>.

Baskı grupları, ikna yoluyla işe başlayarak, yasa tasarılarının hazırlandığı sırada devreye girerek kendi lehlerine en geniş imkân sağlayacak bir muhtevaya sahip olması için gayret ederler. Baskı grupları bazen yasa tasarılarının hazırlanmasına katılırlar ve yasa tasarıları hazırlarlar. Aslında bu ikinci durum kanun koyucunun da izine gelir; zira çağdaş devlet anlayışının "sosyal niteliği" iktidarın hemen her alanına el atmasını yani devletin müdahalesini gerektirdiğine göre, kanun hazırlayıcıların her sorunu derinlemesine bil-

2) GÜZELİŞ, İ. age., s. 37.

3) ZABUNOĞLU, K.Y., age., s. 105.

4) MEYNAUD, J., age., s. 953-954; ÖZÇELİK, S., age., s. 107; YÜCEKÖK, N.A., age., s. 52.

5) ABADAN, N., agm., s. 238.



mesi ve araştırması gerekir. Halbuki böyle bir derinlemesine araştırma yapmak her zaman kolay olmaz. Yasama gücü, kanun koyucu, böyle bir araştırma yapacak malî imkândan, belgesel kaynaklardan teknik güç bakımından yetersizdir. Bu bakımdan baskı grupları çok yakından bildikleri kendi konularında hazırladıkları metni yasa koyucu belki de memnunlukla kabul eder. Zaten baskı grubunun kendilerini ilgilendiren konularda sürekli bilgi toplamaları, yayınları izlemeleri, araştırma yapmaları, varlığının devamı için yaptıkları çalışmalarındandır. Bu bakımdan kendilerini ilgilendiren kanun tasarılarının hazırlanmasında güçlük çekmezler<sup>6</sup>.

Yasanın hazırlık döneminde ve parlamentoda görüşülmesi sırasında bu yola başvuran baskı grubu etkili olmazsa bu defa kanunun ilânını önlemeye çalışır. Bunu da yapamazsa, yürürlüğe girmiş kanunun geri alınıp yürürlükten kaldırılması için çalışır. Tabii ki bu yollara müracaat etmesi çıkarılan kanunun grup menfaatlerine aykırı olması halinde yapılır. Bu durumlarda en etkili tehdit yolu, milletvekillerine grup üyelerinin oy vermiyecekleri gelecek seçimlerde seçilme şansının zayıfladığının hatırlatılması şeklinde olur. Baskı gruplarının böyle düşünmeleri, parlementerleri düşündürür ve ilgisiz kalamazlar<sup>7</sup>.

## 2 — Yürütme Alanına Etkisi

Baskı grupları için yürütme de bir baskı alanı ve aracı olarak kullanılmaktadır. Demek ki, baskı grupları sadece yasama organını etkilemekle yalmayıp, yürütme organını, idare amirlerini de etkiler; kanun çıktıktan sonra yetkili olan kimselerin tayin edilmesinde rol oynarlar. Kanunun lehlerine uygulanması için çalışırlar<sup>8</sup>.

Seçimlerden önce gruplardan gelen isteklere açık, duyarlı gözüken adaylar, seçildikten sonra türlü sebeplerle kulaklarını bir ölçüde grupların seslerine kapatabilirler. Bu durum karşısında baskı grupları partileri ve milletvekillerini aşarak tesirlerini bakanlar ve idareciler üzerinde yaparak idarî mekanizmanın kilit noktaları-

6) AKAD, M., age., s. 91; ABADAN, N., agm., s. 238.

7) MEYNAUD, J., age., s. 304.

8) DÄVER, B., age., s. 245.

na bazı kişileri getirirler. Baskı grupları bu tip adamları önceden elde etmeye çalışırlar. Bazen de mahdut ücret sahibi olan idarecilerle özel sektör daha fazla maaş teklif ederek, o yöneticinin özel iş alanına çekilmesi ve dolayısıyla baskı gruplarının kamu idarelerine kolayca etki etmeleri sağlanmaktadır<sup>9</sup>.

Baskı grupları bazen yasama organı vasıtasıyla yürütmeyi etkilerler. Gerçekten siyasi partiler, kendilerini destekleyen grupların isteklerini yasama mercilerine getirerek parlamentoya karşı sorumlu olan kabineyi etkileyebilmektedirler. Örneğin bir bakanlığın bir konu ile ilgili projesini menfaatlerine aykırı bulan baskı grupları, yasama meclisleri aracılığı ile o bakanlığa tesir etmek için baskı yapmaya çalışır. Kendi partisinin veya seçmenlerinin böyle bir isteği ile karşı karşıya kalan bakan çoğu kez, bu proje üzerinde değişiklik yapmaya adeta zorlanır. Bazen bu işi alt parti kademeleri bile yapabilirler. Bilhassa açık ve muayyen bir programı bulunmayan hükümetlerde bu gibi etki araçları daha rahat işler. Böyle bir durumda kamu yöneticileri makam ve gayretlerini koruyabilmek için üst kademelerden gelece kolan istek ve emirleri hemen yerine getirmeye çalışırlar<sup>10</sup>.

Baskı gruplarının idarecileri etkilemekte başvurdukları bir yol da, grubun çeşitli yayın organları aracılığı ile görüşlerini dikkate almayan milletvekili ve yöneticileri hem kendi üyelerine hem de kamuoyuna şikayet etmek yoludur. Bilhassa memurların iktidar partisi yöneticilerince şikâyet edilişi çok etkili bir yol olmaktadır. Zira tayinleri bakanlığa sıkı şekilde bağlı olan bu kişiler çeşitli yollardan baskı gruplarının yaptıkları baskılara direnemezler. Onlarla iyi geçinirler, onların gayelerini benimser gibi görünürler; yerlerini böylece muhafazaya çalışırlar<sup>11</sup>.

Görülüyor ki, baskı gruplarının faaliyetleri salt yasa hazırlanmasına etki etmeye yönelik değil, bunun yanında amaçlarına uygun düşen bir politikanın güdülmesi için ilgililere etki de yaparlar. Kendilerine bağlı yardımcı olacak idari personelin seçilmesinde ve tayininde etkili olurlar. Tabii ki böyle yakın bağların kurulmasının bazı

9) GÜZELİŞ, İ., age., s. 38-39.

10) İbid., s. 39.

11) MEYNAUD, J., age., s. 55.



sakıncalar doğuracağı ortadadır. Gerçekten idarecilerin grup yöneticileri ile çeşitli alanlarda işbirliğine girmesi neticesinde, bu idareciler grupların menfaatlerini bütünüyle benimseyen, başka bir ifade ile onların amaçlarını çeşitli idari kademelerde müdafaa eden, bir nevi onun sözcülüğünü yapan elemanlar haline gelirler<sup>12</sup>.

Gerçi çeşitli gruplar, kendilerini ilgilendiren konularda idari kademeler ile diyalog kurarak kendi faaliyet sahalarında elde ettikleri bilgileri, gelişmeleri, değişiklikleri, yaptıkları araştırma sonuçlarını, yayınları lüzum gördüklerinde o ilgili daireye verirler. İşlerin yürütülmesinde zorlukla karşılaşan yöneticiler zaman zaman bu belgelerden istifade ederler. Zaten kamu kuruluşlarının bu tip bir araştırma yapacak ne zamanları ne de, imkânları vardır. Günlük işlerin yoğunluğu içinde bu fırsatı bulamazlar. Bu durum gösteriyor ki, baskı gruplarının idare ile ilişkisi yasama organları ile olan ilişkilerine benzemektedir. Kanun koyucuya yasa tasarısı yolunda etkili ve yerine göre yardımcı oldukları gibi idare ile olan ilişkilerinde de araştırma ile elde edecekleri belgeler idarecilere yardımcı olur ve onları bu yolla etkilemiş olurlar<sup>13</sup>.

Bu açıklamalarımızdan anlaşıldığı üzere, baskı grupları kanunların daha projesinin hazırlanması sırasında başlayarak etkili olmaya çalışmaktadırlar. Kanunların yürürlüğe girmesi, kararın kesinleşmesi halinde dahi peşini bırakmamakta, menfaatlerine ters düşen kanunların ve kararların uygulanmaması yani yürürlükten kaldırılması için çaba sarfetmektedirler.

### 3 — Yargı Alanına Etkisi

Baskı gruplarının sınırlı ölçüde de olsa Mahkemeler üzerinde etkili olabildikleri görülmektedir<sup>14</sup>. Baskı gruplarının yasama ve yürütme organını etkilemek için sarfettikleri çaba, ayırdıkları zaman kadar yargı organlarını etkilemek için gayret sarfetmedikleri ileri sürülmektedir<sup>15</sup>. Fakat yargılamaya yapılan baskı yasama ve yü-

12) AKAD, M., age., s. 92.

13) MEYNAUD, J., age., s. 203.

14) ABADAN, N., agm., s. 239.

15) ESİN, P., age., s. 33.

rütmeye yapılandan daha tehlikelidir. Çünkü bu baskı çok gizli ve dolambaçlı yollardan yapılır<sup>16</sup>.

Baskı gruplarının mahkemelere etki etmeye çalışmalarındaki asıl gaye emsal kararlar elde etmek içindir. Gerçekten böylece elde edilen içtihatlar idarî tasarruflara yol gösterici birer emsal karar niteliğine sahip olmaktadır<sup>17</sup>. Nitekim Fransa'da Devlet Şurasının (Danıştay) içtihatları, Batı Almanya ve A.B.D. gibi ülkelerde Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlar zenci meselesi, mültecilerin hakları, beklenmedik durumlarla ilgili olarak verdikleri kararlar, çeşitli menfaat grupları ve baskı grupları tarafından zaman zaman silah olarak kullanılmaktadır<sup>18</sup>.

#### 4 — Baskı Gruplarının Siyasî Partilerle İlişkileri

İktidar çevresi organları ile ilişki kurmanın bir yolu da siyasî partilerdir. Hatta bu yolun daha etkili ve çabuk olduğu söylenmektedir. Zira günümüzde iktidarı etkilemenin demokratik mekanizma içinde tek yol siyasî partiler aracılığı ile olmaktadır. Zaten çoğu düşünürün, grupların siyasetle ilgisinin başlangıç noktası olarak siyasî partileri alması bu iki grubun fonksiyonel benzerliğinden ileri gelmektedir<sup>19</sup>. Bu yüzden Duverger, siyasî partilerin doğuşunu iki meseleye bağlıyor : Birincisi "seçimlerde ve parlamentoda doğan partiler", ikincisi "parlamento dışında doğan partiler"<sup>20</sup>. Duverger, demokrasinin iyice yerleştiği gelişmiş toplumlarda ikinci tipin geçerli olduğuna işaret ediyor ve bunların sendikalar, tarım kooperatifleri, öğrenci dernekleri, üniversite grupları, dinî mezhep grupları, sanayi ve ticaret grupları vs. olduğunu belirtiyor<sup>21</sup>. Fakat hemen belirtelim ki, siyasî partilerle baskı grupları arasında önemli farklar vardır. Bu konu ile ilgili bilgiler çalışmamızın VI. bölümünde yer almaktadır.

16) DÄVER, B., age., s. 245.

17) YÜCEKÖK, N., age., s. 523; ABADAN, N., agm., s. 239.

18) ABADAN, N., agm., s. 239.

19) MEYNAUD, J., age., s. 43.

20) DUVERGER, M., Siyasî Partiler (çev. Ergun Özbudun), Ankara, 1970, s. 2, 8.

21) Ibid., s. 8-15.



Baskı grupları çoğu kez politika dışında kaldıklarını, yahut "politikanın üstünde" olduklarını söylerler. Halbuki baskı gruplarının amaca ulaşmak için siyasî araçlar kullanması ve siyasî kararları etkilemesi gerekmektedir. Bilhassa, devletin sosyal ve ekonomik görevlerinin günümüzde baskı gruplarının faaliyetlerini ve siyasî ağırlıklarını daha da artırmış bulunuyor. Modern demokrasilerde baskı gruplarının bulunmadığı ve bunların siyasete karışmadıkları bir toplum bulmak çok zordur. Bu bakımdan baskı grupları için "politika yapmaz" sözünü, taleplerinin dış görünüşü itibarıyla objektif olması, tamamen "teknik" biçimde sunulmasını anlamak lâzımdır. Gerçi bazı baskı gruplarının siyasî partilerle gerçekten bir ilgisi yoktur. Örneğin, İngiltere'de "National Farmers Union" yani "Çiftçiler Millî Birliği" seçimlerde tarafsızlığını korumaktadır. Fakat bu durumlara pek az rastlanmaktadır. Bazı baskı grupları da, "tarafsızlık" ya da "partiler üstü olmak" etiketi altında dolaylı yollarla siyasete karışmakta ve üyelerinden parti grubu yararına çalışacak partiyi ya da adayı desteklemelerini gizlice istemektedir<sup>22</sup>. O halde, grupların kendilerini siyaset dışı bırakmaları da kapalı bir siyasettir. Öyle ki, siyasetle uğraşmayan hatta bunu tüzük veya çeşitli beyanları ile açığa vuran baskı grupları bile, bazen menfaatlerini gerçekleştirmek için çeşitli siyasî yollara başvurdıkları görülmüştür. Örneğin küçük ve orta işletmelerle, çiftçi kuruluşlarının genellikle siyasî tutumları olmamakla beraber bazen fiyat ayarlamalarında derhal siyasî kişi ve kuruluşlarla irtibat kurarak onları etkileme yollarına giderler. Örneğin Avanos ilçesinde Toprak Mahsülleri Ofisinin aldığı buğdayın bedelini ödemedede ağır davrandığını gören Kalaba Çiftçileri 21 Ekim 1963 günü birçok siyasî teşkilatlara telgraf çekerek ofisin ödemelerini derhal yapmasını sağlamışlardır<sup>23</sup>.

Görülüyor ki, baskı gruplarının siyaset dışında kalmaları, siyasî partilerle ilişki kurmamaları mümkün olamamaktadır. Siyasetle hiç ilgileri olmadığını açıkça ilân eden gruplar dahi çalışmalarının herhangi bir safhasında siyaset çemberine girmekte ve bu yolda siyasî partilerle ilişki kurmaya çalışmaktadırlar. Ne var ki ilişki ülkenin siyasî rejimine göre değişir. Ezcümle demokratik, otoriter ol-

22) DÄVER, B., age., s. 243-244.

23) GÜZELİŞ, İ., age., s. 25-26.

ma, tek partili, çok partili olmak, seçim sistemi, parti disiplini, baskı grubu-siyasî parti ilişkilerini etkileyen hususlardır.

Gerçekten, mutlak çoğunluk prensbine dayanan seçim sistemlerinin bulunduğu ülkelerde baskı grupları müstakil parti kurmak ve onları yaşatma şansına sahip olmaksızın, nisbî temsil sisteminin cârî olduğu ülkelerde baskı grupları ayrı parti kurup çalışabilecekleri gibi, mevcut partilere etki edebilme güçlerine de sahiptirler. Partilerin iç disiplinlerin sıkı veya gevşek olup olmamalarında baskı gruplarının siyasî partileri etkilemelerine tesir ederler. A.B.D. gibi parti iç disiplinin çok zayıf olduğu memleketlerde baskı grupları seçim kampanyasına ve yasama meclisi üyelerine etkili olmaya çalışırlar. İç yapıları bakımından disipline fazla önem vermeyen partilerin bulunduğu ülkelerde, örneğin Fransa'da, baskı grupları yasama üyelerinden daha çok kabineyi etkileme yolunu tercih ederler. Parti disiplininin çok kuvvetli olduğu memleketlerde, örneğin İngiltere'de, baskı grupları bütün gayretlerini Bakanlık çapındaki idarî kademelere yöneltirler ve onları etkilemek için çalışırlar. Öte yandan parti sayısı da parti baskı-grubu münasebetlerini etkiler. Gerçekten tek parti sisteminin hâkim olduğu ülkelerde, örneğin totaliter rejimlerde sınıf ayrılıkları yasak olduğu için baskı gruplarının alenî çalışmaları meşru sayılmamakta ve yasak edilmektedir. Böylece her toplumda mutlaka bulunan baskı ve menfaat gruplarının çalışmaları serbestçe olamamakta ve gizliliğe mahkûm edilmektedir. İki partili idare sistemlerinde baskı gruplarının çalışmaları açık olabilmekte yalnız bu memleketlerde de parti sayısı fazla artmadığı için en yakın partiyi etkileme yolu tercih edilmektedir. Zaten böyle bir ülkede her parti amme menfaatlerini en iyi temsil edebilmek için mevcut bütün baskı gruplarının isteklerini gözönünde bulundurmak zorundadırlar. Çok partili sistemlerin hâkim olduğu ülkelerde, liberal muhafazakâr, çiftçi, işçi partileri daha çok muayyen bir sosyal tabaka veya baskı grubunun sözcülüğünü yapmaktadırlar<sup>24</sup>.

Bu açıklamalarımızın ışığı altında, baskı grubu-siyasî parti arasındaki ilişki tipleri üzerinde duralım. Bu ilişkileri birkaç nokta da toplamak mümkündür :

24) ABADAN, N., agm., s. 243-245.



a) Baskı gruplarının siyasî partileri etkilemek için en çok başvurdukları usûl parti içindeki gruplarla ve kişilerle özel ilişkiler kurmaktır. İki partili sistemlerde bu sorun basit bir şekilde çözümlenmekte ise de, çok partili sistemlerde biraz karışıktır. Programları birbirine yakın olan partilerin belirli bir baskı grubunun desteğini sağlamak için rekabete girişmeleri sonucu baskı grubunun ağırlığı ve önemi artmaktadır<sup>25</sup>.

b) Eğer bir partinin savunduğu görüşler iki baskı grubunun gayesi arasında bir özdeşlik varsa, baskı grubu ayrı varlığını korumakla birlikte tek siyasî parti ile sürekli bağlar kurmaya başlar. Bu durumun klasik misâli İngiltere'de İşçi Sendikaları ile İşçi Partisinin ilişkileridir<sup>26</sup>.

c) Baskı grupları bazen bir parti içinde faaliyet gösterirler. Örneğin İngiltere'de Milli Tarımcılar Birliği, kendi üyelerine hizmet etmeyi vaadetmiş parti ile ortaklaşa çalışarak gayelerine o yolla erişmek isterler<sup>27</sup>.

d) Baskı grupları bazen de siyasî partilerle pazarlığa girişirler onlardan yazılı mükellefiyetler alırlar. Bu durum daha çok Fransa'da görülür<sup>28</sup>.

e) Çok görülen bir yol da, baskı grubunun herhangi bir parti ile sıkı bağılılığı yoktur; kendi amaçlarına en uygun hizmet edeceğine inandığı partiye destek olur. Bu durumda baskı grupları destekleyecekleri partinin ideolojisini fazla dikkate almazlar. Baskı grupları böylece destekleyecekleri partiye ya maddî yardımda bulunurlar, ya da parti lehine propagandaya girişirler. Bunları yapmak için de bazen kendi adaylarını siyasî partilerin seçim listelerine koymayı da deneyebilirler. Aynı şekilde çoğu kez siyasî partiler de baskı gruplarını tatmin etmek üzere onlara kontenjan ayırabilirler. Kendi siyaset sahnemizde bunun misalleri çoktur. Büyük partilerimizin hepsi işçi sendikalarından milletvekili seçilmesi için kontenjana başvururlar. Fakat böyle bir anlaşma her zaman kolay ol-

25) DÄVER, B., age., s. 244.

26) TURAN, İ., age., s. 142.

27) GÜZELİŞ, İ., age., s. 26.

28) İbid.

maz. Bilhassa disiplinli parti adayları ile anlaşmak bir hayli zordur<sup>29</sup>.

f) Partilerle baskı grupları arasındaki ilişkinin bir başka şekli partilerin "yardımcı kuruluşlarını" oluşturmalarıdır. Yani parti oluşturduğu baskı grubunun kontrolünü elinde tutmakta ve onu kendi amaçları için kullanmaktadır. Böylece onlardan partinin etkinliğini sağlayacak araç olarak istifade etmektedirler. Bunlar sportif, sanat, edebî örgütler, kooperatifler, öğrenciler vs. dir<sup>30</sup>.

g) Baskı grupları bazen kendi eylemlerini siyasî partilere yardımcı olacak şekilde düzenleyerek de partileri destekleyebilirler. Örneğin İngiltere'de Muhafazakâr Parti iktidarda iken iş çevreleri fiyat yükselişlerini geciktirerek veya düşük tutarak yardımda bulunurlar. İşçi Sendikaları ise ücret artışı taleplerinde, İşçi partisi dönemlerinde daha anlayışla davranmaktadırlar<sup>31</sup>.

h) Baskı grupları bazen siyasî partilerle direk ilişki kurmayı bir tarafa iterek salt iktidarı ellerinde bulunduranlarla diyalog kurmaya çalışır. İktidarlar bir partinin üyeleri olduğundan ilişki dolaylı yoldan parti-baskı grubu şeklindedir. Grup bu kişilerin ideolojik eğilimlerini dikkate almaz. Şunu hemen belirtelim ki, baskı gruplarının böyle bir davranışı bu hareketin siyasî olmadığını değil, aşırı partizanlığı reddettiği şeklinde yorumlanmalıdır. Fakat baskı gruplarının bu tip bir yolu tercihleri nadirdir. Zira bu yolla başarıya ulaşmak zordur. Baskı grupları temsil ettikleri kişilerin menfaatleri için en etkili yolları arayıp bulmakla yükümlüdür<sup>32</sup>.

1) Bazı baskı gruplarının siyasî partilerle ilişkileri parti programlarının hazırlanmasına katılmaktan ibarettir<sup>33</sup>.

##### 5 — Resmî ve Meşrû Etki Araçları

Baskı grupları ile çeşitli kamu kuruluşları arasındaki yukarıda belirttiğimiz uygun olan veya olmayan ilişkileri yok etmek ve idarecilerle siyaset arasında kesin bir sınır koymak her zaman mümkün

29) AKAD, M., age., s. 87; TURAN, İ., age., s. 142-143.

30) DÄVER, B., age., s. 244; AKAD, M. age. s. 87.

31) TURAN, İ., age., s. 142-143.

32) AKAD, M., age., s. 87-88.

33) MEYNAUD, J., age., s. 45.



olamamaktadır. Bu yüzden son zamanlarda sırf bu gibi ilişkileri düzenlemekle görevli resmî bürolar kurmak görüşü yaygın hale gelmiştir. Nitekim bunun muhtelif misalleri vardır.

Amerika'da, parlamentonun her iki kanadının da yani her iki yasama meclisinin de "Standing Committees" adı ile belirtilen birer kurulu mevcuttur. Bu kurulun vazifeleri, çeşitli birlik ve baskı gruplarının kamu kuruluşlarından isteklerini inceleyip kanunlar çerçevesinde yerine getirmeye gayret etmektir<sup>34</sup>.

Buna benzer kuruluşlar Fransa'da mevcuttur<sup>35</sup>. Şöyle ki :

a) *La Commission Nationale Agricole* (Millî Tarım Komisyonu) :

9 Nisan 1959 tarihinde Tarım Bakanlığı bünyesinde kuruldu. Vazifesi, muhtelif tarım birlikleri ile ilgili konularda tarım işçileri, sendikaları ve tarım kooperatifleri ile temas kurup onların istek ve ihtiyaçlarını Bakanlığa bildirmektir.

b) *La Service des Etudes Economiques Et Fnancies* (Malî ve İktisadî Tetkik Dairesi) :

Bu daire Maliye Bakanlığına bağlıdır. Bakanlığın çeşitli gruplar ile olan ilişkilerini düzenler. Sosyal yapıda mevcut olan özel ve resmî kuruluşların dilek ve görüşlerini bakanlığa bildirerek hükümet işlerinin bir denge içinde görülmesini sağlar.

c) *La Conseil Economique Et Social* (Ekonomik ve Sosyal Kurum) :

1946 tarihli Fransız Anayasası ile kuruldu. Bu kuruluşun gayesi meslek kuruluşları ile hükümet arasında bir bağ kurmak ve bu şekilde toplum yakınmasını bir nizam içinde yürütmektir. Bu kuruluşun durumu 29 Aralık 1958 tarihli bir kararname ile yeniden düzenlendi ve bazı vazifeler verildi. Şöyle ki : 1 — Çeşitli meslek kuruluşları arasında işbirliği sağlamak, 2 — Meslekî kuruluşların hareketine, hükümetin iktisadî ve toplumsal siyasetine göre bir yön ver-

34) GÜZELİŞ, İ., age., s. 39.

35) Ibid., s. 39-41.

mek, 3 — Muhtelif kuruluşlardan gelen dilekleri kanunlar dahilinde yerine getirmek.

Bu kurulun vereceği kararlara uyup uymamakta hükümet serbest bırakılmıştır.

İsveç, Norveç, Danimarka ve Finlandiya'da, vatandaşları kamu idarelerinin kötü davranışlarından korumak için bazı kuruluşlar vardır. Bunlar kamu işlerinde incelemede bulunup görüşlerini sunmak üzere yasama veya yürütme organları ile muhtelif grupların temsilcilerinden meydana gelmektedir. Bu tip kuruluşların tarihi epeyce eskidir. Bundan 150 yıl kadar önce İsveç'te kralığa karşı vatandaş haklarını korumak üzere halk temsilcilerinden teşekkül eden bu tip kurullar oluşturulmuştur. Daha sonraları 1920'te Finlandiya'da, 1955'de Danimarka'da ve 1962'de Norveç'te hizmet görme ye başlayan bu tip kuruluşlar bugün bir çok ülkelerde benimsenmektedir<sup>36</sup>.

Sözünü ettiğimiz bu kurullarda çalışan halk temsilcileri genellikle profesör, avukat ve hâkimler arasından seçilir. Bunların hiçbir siyasi bağlantıları olmamasına dikkat edilir. Gayet yüksek ücret alan halk temsilcileri her yıl yasama organına, vatandaşların, baskı gruplarının idareden olan şikayetlerini ve bunların önlenmesi için gerekli olan yolları belirten bir genelge verirler<sup>37</sup>.

Bu izahlarımızdan anlaşıldığı üzere, baskı gruplarının politika dışı olma iddiaları çoğu kez bir efsanedir. Baskı grupları dolaylı veya dolaysız politikaya karışmaktadırlar. O halde sorulması gereken soru bu işbirliğinin şiddet ve yoğunluğudur.

## V. BASKI GRUPLARININ ÇALIŞMALARINDA ROL OYNAYAN UNSURLAR

### 1 — Siyasi ve Sistemsel Özellikler

Her baskı grubu siyasi sistemi büyük ölçüde etkilemek ister. Ancak tatbikatta gördüğümüz gibi hepsi aynı başarı düzeyine erişmemektedir. O halde bunun sebebi nedir?

36) İbid., s. 41-42.

37) İbid., s. 42.



Baskı grupları her siyasî sistemde aynı anlayışla karşılanmazlar. Teşkilât kurma özgürlüğünün olduğu toplumlarda baskı grupları daha kolay çalışabilirler. Fakat bu özgürlüğün varlığı, baskı gruplarının kamuoyunda meşru olarak karşılandığı anlamına gelmez. Siyasî sistemin tümü baskı gruplarını etkilediği gibi siyasî sistemin kurmuş olduğu müesseselerin güçlü yada zayıf olmaları da baskı gruplarını etkiler. Siyasî partilerin tecrübeli ve yetişkin kadrolardan yoksun olması, kamu yöneticilerinin bilgi ve becerisi zayıf kadrolardan oluşması, uzman ve bilgili kadrolara sahip baskı gruplarının daha etkili olmalarına zemin hazırlar. Tabii ki bunun aksi bir durumda bilhassa siyasî partilerin, teşkilâth, toplumun her kesimine nüfuz etmiş ülkelerde baskı gruplarının etkileme alanları daralacaktır. Yönetim biçimi de baskı gruplarının faaliyetlerine etkili olur. Merkeziyetçi bir yönetim şeklinin hâkim olduğu ülkelerde baskı grupları daha az etkili olurlar. Adem-i merkeziyetin hâkim olduğu ülkelerde karar verme yetkisi daha dağınık olduğu için baskı gruplarının etkileme alanları daha da genişlemektedir; ayrıca üst kademelere nazaran daha kolaydır. Öte yandan iktidarda bulunan partilerle sistemi etkilemeye çalışan baskı grupları arasında düşünce benzerliği arttıkça etkileme şansı daha da artmaktadır. Örneğin A.B.D.'de demokrat parti işçilerin, düşük gelirli grupların zencilerin isteklerine Cumhuriyetçi Partiye nazaran daha fazla ağırlık verir. Böylece iktidarda bulunan parti bu şekilde bazı grupların baskılarını daha olumlu karşılayarak, onlara daha açık davranarak amaçlarını elde etmelerini kolaylaştırabilir<sup>1</sup>.

## 2 — Grupların Temsil Ettiği İnsan Kitleleri

Baskı gruplarının temsil ettikleri kitle ne kadar geniş ise etkisinin de o kadar fazla olacağı söylenebilir. Bilhassa siyasî rekabete dayalı sistemlerde, oy desteğinin azami kılınması esas olduğundan, siyasî partilerin daha çok kalabalık baskı gruplarını hoşnut etmek için daha çok gayret göstediklerine sık sık rastlıyoruz. Öyle baskı grupları vardır ki, büyük insan kitlelerini temsil ederler. Örneğin her memleketteki işçi sendikaları ve federasyonları sayıları binleri aşan kişi kitlelerini temsil ederler. İngilteredeki Millî Tarımcılar Birliği,

1) TURAN, İ., age., s. 146-147.

İngiliz tarımcılarının % 90'ını kapsarken, Fransa'da Milli İşverenler Birliği 1.000.000 firma ile ilgilenmektedir<sup>2</sup>. Ancak şunu da belirtelim ki, baskı gruplarının temsil ettikleri kitlenin büyüklüğünün, sözünü ettiğimiz etkiyi yapabilmesi için öteki şartlarında o baskı grubu için müsbet olması gerekmektedir.

### 3 — Mali Zenginlikler

Baskı gruplarının siyasî sistemi etkileyebilmek için maddî gücünün kuvvetli olması çok önemlidir. Bilhassa, siyasî partilerle ilişkiler kuran baskı grupları için propaganda çalışmaları maddî çalışmalara ihtiyaç gösterir. Grubun işlerini yürütmek için bir yerle haberleşmeye, yazışmayı yürütebilmek için malzemeye, telefon ve posta hizmetlerine, bilgi toplamak ve değerlendirmek için vazifelendirilen uzmanlara, maddî yönden tatmin için paraya ihtiyaç vardır. Baskı gruplarının maddî kaynakları çok çeşitli olabilir. Bunların başında üyelerinden aldıkları aidat gelir; ayrıca sempati-zanlarından ek yardım alırlar. Hülasa maddî gücü daha fazla olan baskı gruplarının daha etkin olma imkânlarına sahip olacakları bir gerçektir<sup>3</sup>.

### 4 — Grupların Başındaki Üstün İdareciler

Baskı grubunun etki gücünü belirleyecek, mevcut etki araçlarını biraraya getirecek olan ve neticeye varabilecek olanlar liderlerdir. Zayıf, dağınık, maddî güçten yoksun olmalarına rağmen bazı gruplar sırf başlarında bulunan yetenekli ve tecrübeli idareciler sayesinde kamu idaresine tesir edebilmektedirler. Bu tip yöneticiler bir de zengin bir baskı grubunun başında olurlarsa yasama, yürütme ve yargı organlarını daha rahat etkilemek, gazete ve diğer baskı araçlarından daha iyi istifade etmek suretiyle çok daha başarılı olurlar. İyi bir liderin, üstün bir idarecinin ne gibi özelliklere sahip olması gerektiği konusunda muhtelif görüşler ileri sürülmüş ise de, bunlar her zaman geçerli olan kıstaslar değildir. İyi liderler yaptıkları işlerle tanınırlar, belirli niteliklere sahip bir kimsenin ba-

2) GÜZELİŞ, İ., age., s. 18.

3) DÄVER, B., age., s. 241; ESİN, P., age., s. 30.



şarılı bir lider olacağı önceden tam olarak kestirilemez. Gerçi bir yöneticide ve liderde belirli iyi meziyetler olmalıdır; ama bu baskı grubu için tam başarı teminatı değildir. Dolayısıyla baskı grupları için iyi lidere sahip olabilme birazda şans eseridir<sup>4</sup>.

### 5 — Grupların Sahip Oldukları Şöhret

Baskı grubunun kuvveti iş yapma gücü biraz da toplumdaki prestijinden yani o baskı grubu hakkında kamuoyunda mevcut kanaat ve yargılardan ileri gelmektedir<sup>5</sup>. Baskı grupları kendilerini muhtelif yollarla tanıtarak, kamuoyu üzerinde büyük bir şöhret kazanırlar. Bu şöhretleri ilerideki çalışmaları için büyük bir baskı kuvveti olur. Gerçekten baskı grubunu teşkil eden kişiler toplumun çeşitli kademelerinden meydana gelirler. Eğer grubun temsilcileri sosyal itibarı yüksek kişilerden oluşursa, tesiri de o ölçüde yüksek olur. Sosyal itibarı yüksek olan bu kişiler, yöneticilerle münasebetlerinde daha dikkatli ve sistemli olurlar. Bunun sonucu etkileme güçleri o ölçüde tesirli olur. Ayrıca sosyal itibarı yüksek olan kişilerin görevlilerce karşılanıp ilgi gösterildiği bilinen bir gerçektir. Örneğin Barolar Birliğinin isteklerini ifade etmekte, bunları yetkili kuruluşlara aktarmakta gösterecekleri başarılar, Dolmuş Kâhyaları Derneğine göre üstün olacaktır<sup>6</sup>. Zamanında kazandıkları sosyal itibar ile sonraki çalışmalarında başarılı olan birçok gruplar mevcuttur. Örneğin A.B.D.'de Pancar Ekicileri Konfederasyonu, Çelik Fabrikaları ve Otomobil Sanayicileri Birliklerinin çoğu kez devletin ekonomik durumuna yön verecek kadar etkili oldukları görülmüştür. Tabii ki, bu sosyal itibar muhafaza edilmeli, aksi takdirde grubun etkileme gücü hızla düşer. Nitekim Fransa'da "Pancar Ekicileri Konfederasyonu" üyelerinin malî kaynakları teşkilatı itibarıyla güçlü bir baskı grubu idi, fakat basının aleyhinde açtığı kampanya yüzünden itibarını oldukça yitirmiştir<sup>7</sup>.

4) GÜZELİŞ, İ., age., s. 19.

5) DÄVER, B., age., s. 142.

6) TURAN, İ., age., s. 148-149.

7) Tafsilatlı bilgi için bkz. MEYNAUD, J., age., s. 21-29.

## 6 — İlgilenilen Sorunun Türü

Baskı grubunun etkili olabilmesinde elde etmek istediği konunun önemi büyüktür. Gerçekten konunun kapsamının genişliği ve kamuoyunun konuya duyduğu ilgi grubun etkileme gücünü sınırlar. Mesele büyüdükçe genellikle konu ile ilgilenen baskı grubu sayısı artar. Sorunun kamuoyunda tartışılarak tek taraflı bir çözüme gidilme şansı zayıftır. Tecrübeli gruplar böyle bir talepler yarışmasında daha etkili olurlar ve diğer baskı gruplarından üstün çıkarlar<sup>8</sup>.

## 7 — Özerklik

Baskı gruplarının daha serbest çalışabilmeleri için özerk olmaları gerekmektedir. Gerçekten, baskı gruplarının siyasi sistemi etkileyebilmeleri için temsilcilerinin kitleyi temsil ettiklerine inanılması, isteklerinin karşılanmaması durumunda bazı kayıplar doğacağıının bilinmesi gerekmektedir. Bir güce dayandıklarını ispat edememiş olan baskı gruplarının sözleri ciddiye alınmaz. Bunlar ancak serbest çalışma yani özerklik sayesinde mümkündür. Devlet tarafından korunan hatta varlık nedenleri devlet olan baskı grupları, serbest çalışmadıkları için etkili olamazlar. Zira bu kuruluşlar, devlet politikasını desteklemek üzere kurulmuş, liderleri rejim taraftarı olma şartına bağlanmış, rejime karşı çıkma imkânları kısıtlanan, liderleri değiştirilen, hatta kapatılabilen kuruluşlardır. Özerk olmadıkları için siyasi sistemi kendi güçleriyle etkilemeleri söz konusu değildir<sup>9</sup>.

Fakat sadece özerk olmak baskı grubunun etkili olması için kâfi değildir. Öteki şartların yanında iç tutarlılık ve dayanışma şarttır. Liderler üyeleri iyi idare edebilmeli, isteklerini üyelerine kabul ettirebilmelidir. Tabii ki, gerektiğinde sert tedbirler alınmalıdır. Kanaatimizce, çok aşırı olmamak şartı ile gruba uymayanları cezalandırma imkânı daha fazla olan grupların etkileme gücü daha fazladır. Bu gruplarda iç tutarlılık, istikrar ve dayanışma daha kuvvetlidir.

8) TURAN, İ., age., s. 150-151.

9) İbid., s. 150.



## 8 — Diğer Unsurlar

a) *Baskı zamanının, yerinin, baskı araçlarının seçilme tarzı :*

Baskı grupları başarılı netice alabilmek için baskı zamanını çok iyi seçmeleri gerekmektedir. Elleri geçebilecek fırsatları iyi değerlendiren zamanı kollamak lâzımdır. Örneğin baskı grupları için seçim dönemleri ilerideki çalışmaları için bir yatırım dönemi-  
dir. "Demir tavında döğülür" misali baskı grupları bu fırsatı iyi değerlendirmelidirler. Zira zamansız etkileme faaliyetleri ya etkisiz kalır veya tam randıman alınmaz.

Baskı gruplarının başarılı sonuç almalarında baskı yerinin de önemi büyüktür. Bu her zaman grupların isteklerine uygun olmaz; grupların istedikleri yerde baskı aracı olmalarına çok seyrek rastlanır. Baskı yeri, baskı grubu ile idare arasındaki yakınlığa, grubun temsil ettiği insan sayısına, baştaki yöneticilerin tecrübe ve yeteneklerine, kamuoyunun desteğinin derecesine göre en uygun yer seçilir. İşverenler daha çok bürolarında işgörülmesini uygun buldukları halde, kalabalık olan gruplar açık yerlerde isteklerini elde etmeye gayret ederler. Grupların istedikleri yerde etkili olabilmeleri çok kuvvetli oldukları zaman mümkündür. Örneğin 1956-1957 yılında Fransa'da, Tarım İşletmeleri Millî Sendika Konfederasyonu, yasama meclisi başkanı aracılığı ile milletvekillerinin çoğunu kendi safına çekince, maliye bakanlığı ile ona bağlı kamu işletmelerine, birçok konularda kendi görüşlerini kolaylıkla kabul ettirmişti<sup>10</sup>.

Baskı grupları gayelerine erişebilmek için baskı araçlarını da iyi ve en uygun biçimde seçmeleri gerekmektedir. Amaca en uygun olmayan bir metod ve araçla işler ya geç yapılır, veya hiç yapılmaz. Demek ki baskı grupları kendi işlerinin en uygun hangi vasıta ile yapılabileceğini iyi bilip tam zamanında ve en uygun yerde tatbik geçmeleri gerekmektedir.

b) *Baskı grupları arasındaki çekişme ve rekabet :*

Her devlette özel çıkarları için çaba gösteren binlerce grup vardır. Bunlar genellikle istekleri birbirinden farklı ve zıttır. Grup-

10) GÜZELİŞ, İ., age., s. 48-49.

ların menfaatleri birbiri ile çatıştığı zaman aralarında bir mücadele başlar. Yapılacak bir amme hizmeti bir grubun işine gelirken diğer bir grubun işine gelmeyebilir. Örneğin Deri Sanayicileri ile Plastik Sanayicileri arasında; süttten yoğurt üretenler ile margarin üreticileri arasında; tabii tekstil sanayicileri ile sentetik kumaş üreticileri arasında; tarım veya sanayi kolunda çalışan üreticilerle, tüketiciler arasında; işçilerle işverenler arasında sürekli olarak çatışma ve rekabet mevcuttur. Bu menfaat çatışmaları sırasında gruplar genellikle isteklerinin kamu yararı ile bağdaşıp bağdaşmadığına pek dikkat etmezler. Örneğin 1940 yılı ilkbaharında A.B.D.'nin dış siyaseti üzerinde uzun tartışmalar olmuştur. Harbe gidilip gidilmemek üzerinde muhtelif baskı grupları çeşitli fikirler ileri sürmüşlerdir. İleri sürülen fikirler her grubun kendi menfaatlerine uygundu, sırf kişisel çıkarlarını en iyi gerçekleştirecek bir yolun seçilmesini isterlerken amme menfaatlerini pek düşünmüyorlardı<sup>11</sup>.

İşte baskı grupları arasındaki bu zıd menfaatlerden doğan çatışmalar, çekişmeler, rekabetler her birinin güçlerini azaltır ve baskı fonksiyonunu tam olarak yapamazlar. Bu durum karşısında elindeki program her çeşit grup etkisinden uzak ve yalnız kanunlar çerçevesinde hareket etmek isteyen her kamu görevlisinin çeşitli baskı grupları arasındaki menfaat bölünmelerini yakinen takip edip yararlanmasını bilmelidir.

Baskı grupları arasında bazen menfaat bağları da olabilir. Böyle durumlarda birbirini desteklerler. Gerçekten aralarında menfaat ve görüş birliği olan baskı gruplarının ilk fırsatta biraraya gelip beraber çalıştıkları da sık sık görülmektedir. Böylece işbirliği yaparak çalışan baskı grupları bazen çok başarılı faaliyetlerde bulunmaktadırlar. Örneğin Fransa'da Kara yolları inşaatı için görevli olan "Union Routiere" Dairesi, işçi kuruluşları, otomobil imalatçıları, petrol dağıtıcıları ve sigortacılar gibi 28 kadar şirketin yardımı sayesinde işlerini çok başarılı bir şekilde yürütmektedir<sup>12</sup>. Memleketimizde de bilhassa son yıllarda işçi teşekküllerinin bazı gayeler etrafında birleştikleri, ortak hareket ettikleri sık sık görülmektedir.

11) İbid. s. 49.

12) İbid., s. 20.



*c) Kamu Oyunun Genellikle İdareyi Tutması :*

Kamu, belli bir sorunla karşılaşmış, bu sorun etrafında toplanmış kişilerden oluşan bir gruptur. Grup içindeki kişiler sorunun çözümü hususunda muhtelif görüşler ileri sürerler ve tartışmalara girişirler. Bu benzerlikten hareket ederek kamuoyunu gruplarla eş anlamda anlayanlar olmuştur<sup>13</sup>. Kamuoyu teriminde geçen "oy" unsuru kanaat anlamındadır. O halde "kamuoyu" terimi kendileri ile ilgili tartışmalı bir sorun karşısında bu konu ile ilgilenen kişiler grubunun ya da gruplarının o konu ile ilgili olarak taşıdıkları kanaati ifade eder<sup>14</sup>. Tabii ki bu kanaatler hem çoğunluğu, hem de azınlığı kapsar. Demek ki, kamuoyu toplumdaki kanaatlerin toplamını ifade etmektedir<sup>15</sup>.

Tanımını yapmaya çalıştığımız kamuoyunun, baskı gruplarının çalışmalarında başarıya ulaşmalarında önemi büyüktür. Baskı grupları genellikle muayyen bir grubun menfaatlerini gerçekleştirmek için çalıştıklarından, yukarıda da belirtildiği gibi, kamu yararını pek düşünmezler. Bu durum ise kamu yöneticilerinin halkın desteğini kazanmada serbest hareket etmelerini sağlamaktadır. Bunun Fransa'da tipik bir misali vardır; şöyle ki : Harp sonrası Fransa'nın en fazla para kazanan sınıfı olan esnaflar, memleketin iktisadi durumunu tehlikeye sokan enflasyonu durdurmak için fiyatları dondurma siyaseti yüzünden De Gaulle'e karşı mücadeleye giriştiler. İlk önce kasaplar et satmayı durdurmuşlar, sonra bakallar, mağazalar satış yapmamak suretiyle hükümeti seçmenlerine karşı zor duruma sokmak istemişlerdir. Fakat hükümet esnafın çok ucuza aldığı giyeceği kat kat yüksek fiyatla sattığını açıklayınca, kamuoyu ters istikamete çevrildi ve halk hükümetin haklı olduğunu görünce kasap ve mağazalardan alış-veriş yapmamak suretiyle karşı bir harekete giriştiler. Sonunda kamuoyunun desteğini kaybeden esnaflar, yumuşayarak, hükümetin kararına boyun eğmeye mecbur kaldılar<sup>16</sup>. Görülüyor ki, kamuoyu baskı grupları için çok önemlidir.

13) SEZER Duygu; Kamuoyu ve Dış Politika (Doktora Tezi), Ankara 1972, s. 3.

14) Ibid., s. 4-5.

15) Ibid., s. 7.

16) GÜZELİŞ, İ., age., s. 50.

Bu bakımdan kamuoyunun genellikle idarecileri tuttuklarını göz-önünde bulundurarak, grupların bu konuda çok hassas olmaları gerekmektedir.

Buraya kadar yaptığımız açıklamalar baskı gruplarının çalışmalarında etkili olan unsurlardan bazılarıdır. Bunların dışında da dışarıdan pek görülmeyen fakat baskı gruplarının çalışmalarını engelleyen, onların başarılarında etkili olan daha bir çok zorluklar çıkar. Ezcümle kamu idarelerinin kendilerine ayrılan ödeneklerle sınırlı olmaları baskı gruplarının birçok isteklerinin idareden istenmesine rağmen yerine getirilmesine engel olmaktadır. Bunun gibi baskı gruplarının karşısına çıkan geleneksel davranışlar da başarısını etkiler. Nitekim A.B.D.'de ırk ayrımı ile ilgili mücadele yıllardır sona ermemiş, hatta ölüme kadar giden çatışmalara sebep olmuştur ve olmaktadır.

## VI. BASKI GRUPLARI, SİYASİ PARTİLER VE LOBBYİNGLER

### 1 — Baskı Grupları ve Lobbyingler

Lobbying ve lobbyist deyimleri İngilizcede "Hol" "Koridor" anlamına gelen "Lobby" sözcüğünden türemiştir. Washington'da ve Eyalet Merkezlerinde, yasama meclisinin koridorlarında, hollerde ve dinlenme salonlarında bağlı oldukları belirli bir grubun menfaatlerine uygun bir sonuç elde edebilmek gayesi ile yasama organı üyeleri ile görüşüp konuşan kimselere "lobbyistler" bunların yaptıkları işlere de "Lobbying" denir<sup>1</sup>. Bu günkü anlamda lobbyistler, genellikle meclis koridorlarında milletvekilleri ve bakanlarla ilişkiler kurarak, belirli konuları ikna etmeye çalışan kimselerdir. Bu kişiler teşkilâtlı sosyal bir grubun adamı oldukları gibi bağımsız çalışan salt bu işten geçimlerini salayan kişiler de olabilir<sup>2</sup>. Bu kimseler genellikle tekrar seçilemeyen parlamento üyeleri (eski milletvekili ve senatörler)dir. Bunlar Meclise serbestçe girme hakkına sahiptirler<sup>3</sup>. Lobbyingler için, Türk doktrininde "kanun simsarlığı"

1) AYBAY, R., agm., s. 275.

2) AKAD, M., age., s. 69.

3) TUNAYA, Z.T., age., s. 475.



terimi kullanılmıştır. Bu terim baskı grupları ile ilgili birçok çalışmalarda tekrarlanmaktadır<sup>4</sup>.

Lobbying çalışmaları ilk önceleri kötü ve ayıp bir iş olarak kabul ediliyordu. Bu deyim 19. yüzyıl boyunca hep kötü anlamda kullanılmıştır. Georgia State Anayasasına 1887 yılında "Lobbying bir suçtur" hükmü konulmuştur. 19. yüzyılın ikinci yarısında Washington'da çeşitli menfaatlere hizmet eden çok lobbyist toplanmış, bunun sonucu olarak geniş çapta bir lobbying çalışması meydana gelmiş oluyordu. Hatta o sırada "Washington'da kamu menfaatlerinden başka her menfaat temsil ediliyor", sözü yaygındı. Fakat hangi hareketlerin lobbying olduğu kesin bir şekilde anlaşılmış değildir. Lobbying çok çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Bazılarınca lobbying, yalnız yasama organı üyelerine etkili olmaya çalışmak, bazılarınca hem yasamaya, hem yürütmeye tesir etmek için çalışmak, bir kısmı da lobbyingi sadece rüşvet vermek olarak nitelendiriyor. Tarihin akışı içinde lobbyingin gelişmesi iki hususiyet arzettekte idi; bir taraftan lobbyingin ayıp ve kötü bir şey olmadığı fikri gittikçe yerleşirken, öte yandan lobbying gelişmiştir. Gerçekten bu gelişmenin neticesi olarak bu gün lobbying artık ayıp ve kötü bir şey olarak ele alınmamaktadır. Gerçi lobbyingin kontrol edilmesi gerektiği bugün de ileri sürülmekte ise de, kötü bir iş olduğu fikri zayıflamıştır<sup>5</sup>. Lobbying bugün artık tam anlamı ile bir meslek durumuna gelmiş ve 1946'da çıkarılan bir Federal Kanunla düzenlenmiştir.

Lobbyinler önceleri sadece yasama meclisi üyeleri ile görüşme yapma, oy sağlamak için para teklif etme, memurlara rüşvet teklif etme biçimlerinde yapıyordu. Bugün için lobbying sadece meclis koridorlarında kalmıyor, kongre üyelerine karşı en büyük silah olan kamuoyunu elde etmek için büyük paralar harcanıyor. Yayın servisleri kuruluyor. Örneğin Millî Fabrikatörler Birliği bu iş için yılda 2.000.000 Dolar harcıyor. Lobbying faaliyetleri artık çok ince ve rahat bir şekilde yürütülüyor. Bu usullerin başında, hediyeler vermek, baskı grubunun yayın organı için makaleler satın almak,

4) YÜCEKÖK, N.A., age., s. 50; ABADAN, N., age., s. 235; AKAD, M. age., s. 69; AYBAY, R., agm., s. 275; DÄVER, B., age., s. 245.

5) AYBAY, R., agm., s. 275-276.

toplantılarda yüksek ücretler ödeyerek konuşmalar yaptırmak gibi metodlar gelmektedir. Yeni kongre üyelerini sosyeteye tanıtacak ziyafetler düzenlemek ve çeşitli sosyal çalışmalar da lobbyistlerin metodlarındandır. Bu yollarla kurulacak dostluklar daha sonraları lobbyistlerin işine yarıyacaktır. Lobbyistlerin önemli bir çalışma metodları da kongre üyelerine seçmenlerinden mektuplar yollatmaktır<sup>6</sup>.

Lobbyinglerin kötüye kullanılması karşısında zaman zaman bir şeyler yapmak mecburiyeti hasıl olmuş, bu gaye ile düzenleme teşebbüslerine girişilmiştir. A.B.D.'de Lobbying düzenleme çalışmaları iki dönemde yapılmıştır. İlk dönem eyaletlerde lobbyingin düzenlenmesi, ikinci dönem 1946'da Federal Kanunun hazırlanmasıdır. 30'dan fazla eyalette lobbyingin düzenlenmesi için tedbirler alınmış, kanunlar yapılmıştır. Bazı eyaletlerde lobbyinglerin çalışma konularını bildirme mükellefiyeti, bazılarında lobbyinglerin kullandıkları para miktarını ispat eden masraf cetvellerini göstermek mükellefiyeti yüklemekte, bir kısım eyaletlerde de bazı konularda lobbyinglerin çalışmaları yasaklanmakta idi. Fakat bütün bu tedbirler netice vermedi. Lobbyistler serbestçe çalışmaya devam ettiler. Bazı eyaletlerde lobbyingler "mantığa davet" sınırını aşarsa, buna teşebbüs edenin para veya hapis cezasına mahkûm edileceği şeklindeki düzenlemeler de fayda vermedi. Lobbyingden netlenmesi için eyaletlerde yapılan bu teşebbüslerin yanı sıra A.B.D. Kongresi bir taraftan bu konu ile ilgilenmeye başlamış, kongre 1946'da lobbyingi düzenleyen bir Federal Kanun çıkarmıştır. Bu kanunun ilginç bir düzenlemesi vardır. Şöyle ki : Bir kanunu kabule veya kabulü engellemeye çalışmak için para alan her şahıs, böyle bir işe başlamadan önce Senato Sekreterliğine müracaat ederek, kimin menfaati için çalıştığını ve ne kadar zaman çalışacağını bildirecektir. Ayrıca her 3 ayda bir aldığı paraları gösteren liste vermek zorundadır. Kanuna göre lobbyistler, defter tutacaklar ve aldıkları 500 dolardan fazla olan her miktarı kimden aldıklarını deftere işliyeceklerdir. Ayrıca bu federal kanuna göre Lobbyistler senato sekreterliğine yıllık çalışmalarını gösteren bir rapor vermek mükellefiyeti yüklenmektedir. Bu raporlar, Kongrenin resmi tutanaklarında

6) Ibid., s. 276.



yayınlanmakta idi. Görülüyor ki, bu kanunun amacı lobbyingleri yasaklamak değil, onu düzenlemek, belirli kurallara bağlamak; lobbying çalışmalarına bir açıklık getirmektir. Böylece lobbyistlik bir meslek olarak resmen tanınmış oluyordu<sup>7</sup>

1946 Federal Lobbi Kanununun ilk dört yıllık tatbikatı toplam 71 milyon dolar bağış ve 34 milyon dolar masrafın yapıldığını göstermektedir. Yüksek Mahkemenin baskı gruplarının faaliyetlerinin meşruluğunu araştıran birkaç davanın neticesinde mevcut mevzuatın yeterli açıklıkta olmadığı yolundaki içtihağı, Avam ve Kongre üyelerini tamamlayıcı tedbirler almaya doğru sevk etmiştir. 1957 yılında sunmuş olduğu nihai raporda bir yıl zarfında kanun koyucu veya idari teşkilata etki etmek amacı ile dolaylı veya dolaysız bir şekilde halk efkarını aydınlatan ve bu maksatla 50 bin dolardan çok masraf yapanlardan tafsillatlı raporların verilmesi öngörülmektedir<sup>8</sup>.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, lobbyingler önceleri yadırganmıştır ve sık sık lobbyingler kötü müdür? sorusu sorulmaya başlanmıştır. Kanun koyucu bu sorunun cevabını vermek durumunda iken bir başka soru ile karşılaşır; o da lobbying önlenebilir mi? Amerikan toplumu bu meseleyi benimsediğı gibi Anayasaya yapılmış olan birinci ek gereğince yasaklanması da imkânsız sayılmıştır. Zira vatandaş seçim dönemleri arasında kamu hürriyetlerinden yararlanarak kurduğu teşkilâtlar yolu ile görüş ve isteklerini açıklamaktadırlar. Öyle ise bu meslek demokrasinin vazgeçilmez bir gereğidir, şeklinde izah edilmiştir. Bu anlayışın neticesidir ki, önceleri rüşvetçilik kabul edildiğı için suç sayılan lobbicilik, daha sonraları kamuoyunu kazanmak, taraftar toplamak, yayın yapmak anlamını kazanmıştır. A.B.D.'de bugün binlerce lobbying vardır. Meslek bu kadar çekici olduğuna göre gerçek gücünü araştırmak gerekmektedir. Genel olarak baskı gruplarının fazla büyütüldüğü, aslında güçlerinin, etkisinin sanıldığı kadar büyük olmadığı ileri sürülmüştür. 1890-1945 yılları arasında A.B.D.'de Kongrenin çıkardığı 90 önemli kanundan ancak 7 tanesinin baskı gruplarının etkisi altında yapıldığı tesbit edilmiştir. Ne var ki, baskı grupları aynı zamanda bir kanunun çıkmasını önleme ve geçiktirme yolunda da çalış-

7) Ibid., s. 277.

8) ABADAN, N., agm., s. 247.

şırlar. Gerçek etkileme alanları da bu olsa gerek; baskı grupları bu yolda büyük paralar harcamaktadırlar. Nitekim işçi federasyonunun 1955 yılında lobbying gideri 144,090 dolar iken, Amerika Hekimler Birliğinininki aynı yıl 6.148.833 dolardır. Başlangıçta suç sayılan lobbying artık bir meslektir ve eski parlamenterlerin inhisanından da çıkmıştır. Böylece lobbyingin önemi artmış ve zaman zaman "üçüncü meclis" olarak nitelendirilmiştir<sup>9</sup>.

Bu izahlarımızdan anlaşıldığı üzere, baskı grupları ile lobbying arasında fark vardır. Gerçekten lobbying daha çok bir örgüt adına meclisi etkileme faaliyeti biçimidir. Bu tür bir çalışma baskı gruplarının iktidarla kurduğu etki-tepki ilişkisinin bir türünü oluşturur. Zaten iki kavram arasındaki farkta burada kendisini göstermektedir. Baskı grupları belirli bir ortak amacı gerçekleştirmek için kurulmuşlardır ve iktidarla ilişkileri faaliyetlerinin bir kısmını oluşturur. Lobbyingler ise, sadece yasama üyeleri üzerinde türlü yollardan etkilemek için faaliyet gösterirler. Bunlar müstakil kişiler olabileceği gibi, bir baskı grubunun bir elemanı da olabilirler<sup>10</sup>. Demek ki baskı gruplarında önemli olan gayedir; lobbyinglerde ise metodtur. Başka bir ifade ile baskı grubu sadece yasama ve yürütme kuvvetlerine etki etme amacını güdebilir. Fakat bunu gerçekleştirmeye usulleri yolunda bir karar alma veya ayrı teşkilat kurma yoluna gitmeyebilir. Bunu Lobbying denen ve baskı gruplarının etkilerini fiilen gerçekleştirmek için kurulmuş hususî teşkilâta da bırakabilir. Öte yandan baskı grubu hiçbir zaman hükümet mekanizmasını fiilen kontrol vazifesi ifa etmez. Onun amacı yalnız kendi bünyesine dahil grupların amacı doğrultusunda tesir ve tazyik etmeye çalışmaktan ibarettir. Halbuki Lobbyingler direktif vermek üzere teşkilâtlanmış bir baskı grubudur<sup>11</sup>. O halde baskı grupları görevlerini yerine getirmek için yasama ve yürütme gücünü ekileyecek özel ajanlar kullandıkları zaman lobbying müessesesi oluşmaktadır<sup>12</sup>.

## 2 — Baskı Grupları ve Siyasi Partiler

Baskı grupları ile ilgili olarak yapmış olduğumuz açıklamaları

9) TUNAYA, Z.T., age., s. 475-477.

10) AKAD, M., age., s. 69.

11) ABADAN, N., age., s. 235.

12) YÜCEKÖK, N.A., age., s. 50.



baskı grupları ile siyasî partilerin birbiri ile karıştırılmasına veya en azından bu konuda tereddütlere sebep olacak mahiyettedir. Bu tereddütleri gidermek için baskı grupları ile siyasî partilerin farkını iyi anlamak gerekmektedir.

Baskı grupları ile siyasî partiler arasında yakın benzerlikler var ise de, esas bakımından aralarında büyük farklarda vardır. Baskı grupları ile siyasî partiler arasındaki önemli bir ortak noktanın ikisinin de hukuk dışı olduğu ve bu yüzden Anayasalarda yer almamaları görüşü idi. Fakat bugün bu ortak nokta kaybolmak üzeredir. Gerçekten bilhassa ikinci dünya savaşından sonra birçok Anayasalarda siyasî partilerle ilgili hükümler yer almaya başlamıştır. Halbuki baskı grupları hâlâ mevzuatta hukuki olarak yer almamıştır. Fakat tatbikatta güçleri ve etkileri gittikçe artmaktadır<sup>13</sup>.

Baskı gruplarının tanımını yaparken, bilinçli örgütlenme, menfaatlerin tesbiti, iktidara iletilmesi ve kitlenin istekleri ile grupların isteklerinin birleştirilerek meşruluğunu sağlamak gibi faaliyetlerde bulunduklarını söylemiştik. Siyasî partiler ise halkın desteğini sağlamak suretiyle devlet mekanizmasının kontrolünü ele geçirmeye çalışan sürekli ve istikrarlı bir görüşe sahip siyasî topluluklardır<sup>14</sup>. Bu tariftten anlaşıldığı üzere siyasî partilerin devlet politikasını kendi görüşlerine uygun olarak tesbit edip yürütmek gayesini güden kuruluşlar olduğu ortaya çıkmaktadır. Demek ki, siyasî partiler, belirli bir siyasî program üzerinde birleşen kimselerin, bu programı özellikle normal seçim yoluyla gerçekleştirmek amacıyla kurmuş oldukları bir teşekküldür. Partinin amacı devlet iktidarının işleyişi, kullanılışı, amme ve hükümet işlerinin sevk ve idaresi üzerine etki etmek yani hükümeti ele geçirmek, iktidarı elde etmektir<sup>15</sup>. Buna karşılık baskı grubu, temsil ettiği menfaatle ilgili olarak belli bir politikanın uygulanması için siyasî iktidara baskı yapabilir. Fakat hiçbir zaman siyasî parti gibi genel bir siyasî program ile ortaya çıkmaz; iktidarı elde etme gayesi yoktur. Baskı grupları kendi menfaatlerine en uygun olacak bir siyasî ve ekonomik ortam oluşturmaya çalışırlar.

13) ABADAN, N., agm., s. 242.

14) DUVERGER, M., Siyasal Partiler, s. 4.

15) TUNAYA, Z. Tarık; Türkiye'de Siyasî Partiler, İstanbul 1952, s. 3; KUBALI, H.N., age., s. 324.

Partilerin iktidara geçmeyi, hükümet etmeyi yada iktidara ortak olmayı amaç edinmiş kuruluşlar olduğunu söylemiştik. Gerçi iktidarı ele geçirme amacını gütmeyen siyasi partilerin olduğu söylenmekte ve buna misâl olarak da Batı Almanya'da Hristiyan Sosyal Birliği gösterilmekte ise de, bu birlik Hristiyan Demokrat Birliği içinde çalışmaktadır. Bu tip siyasi partiler Batı Almanya'da çoktur. Bunlar zaten tek başlarına iktidara geçemedikleri için en azından oyları bölmek suretiyle öteki partilerin iktidara geçmelerine engel olmaya çalışırlar. Sonra bunların koalisyon dönemlerinde etkileri büyüktür. Bu bakımdan iktidarı ele geçirmek amacı gütmeyen bir siyasi parti düşünülemez<sup>16</sup>.

Siyasi partilerle baskı grupları arasındaki bir diğer fark şudur : Siyasi partilerden beklenen, toplumunda var olan ayrı v e çeşitli grupların çıkarları arasında bir denge sağlamak, bu çıkarların siyasi hayatı çıkmaza sürükleyecek bir çatışmaya meydan vermemektedir : Bu açıdan bakıldığı zaman baskı gruplarının siyasi partilerden ayrı, hatta bir bakıma ona karşıt bir anlayış içinde bulundukları anlaşılr. Baskı grupları bölünmüş sosyal birliklerdir. Bu bakımdan baskı gruplarından kendi yapıları içindekiler dışında birleştirici, topalayıcı, denge kurucu bir görev beklememek gerekir. Baskı gruplarının farklı çıkarları temsil ettikleri bilindiğine göre bu durum da hi farklı çıkarların uzlaştırılmasını baskı gruplarından beklenemeyeceğini göstermektedir<sup>17</sup>. Ancak şu hususu belirtelim ki, bu uzlaşma durumu baskı gruplarının bir kuruluş ilkesidir; yoksa bir yaşama biçimi olarak uzlaşma, baskı grubunun en çok rağbet ettiği ilkelerden biridir<sup>18</sup>.

Demek ki, baskı grupları savundukları belli menfaatleri gerçekleştirmek için sistemli gayretler sarfederler. Siyasi partiler ise daha çok amme menfaatlerini gözetmek zorunda oldukları için büyük halk kitlelerini tatmin edecek objektif bir hareket tarzı göstermek zorundadırlar. Fakat çoğu kez partilerin iç yapıları bir menfaat grubu gibi hareket etmektedir. Bazen de menfaat gruplarına çok taviz vermektedirler. Onlarla sıkı bir biçimde birbirine

16) TUNAYA, Z.T., Siyasi Müesseseler..., s. 354.

17) ZABUNOĞLU, K.Y., age., s. 106.

18) ESİN, P., age., s. 28.



bağlandıkları görülmektedir. Ezcümle 1949'da İngiliz İşçi Partisi'nin 5.716.947 üyesinden 4.916.206 sı partiye bağlı sendika üyeleri idi. Bu rakamdan anlaşıldığı üzere İşçi Partisi Sendikaların kontrolü altındadır. Almanya'da da Alman Sosyalist Partisi İşçi Sendikalarınınca desteklenmektedir. Ancak bazen baskı gruplarının kendi partilerini kurdukları görülmüşse de, bunlar pek başarılı olamamışlardır<sup>19</sup>. Tabii ki, baskı gruplarının parti durumuna geçmeleri ülkenin siyasî sistemine göre değişmektedir. Nisbî temsil sistemi baskı gruplarının parti durumuna geçmeleri için uygun bir ortam meydana getiriyor. Bu yüzden nisbî temsil sisteminde baskı grupları bağımsız siyasî partiler kurarak bazı bölgelerde başarılar sağlayabiliyorlar. Buna karşılık tek partili sistemlerde bütün siyasî faaliyetler bir tek siyasî parti içinde toplandığı için baskı gruplarının serbestçe çalışmaları kabul edilemez. Ama yine de tek partili sistemin kalıpları içinde çalışmalarını sürdürebilirler. Demokratik ülkelerde, fertle devlet arasında yeralan ve fertlerin menfaatleri için iktidara baskı yapan gruplar, totaliter devletlerde iktidarın ferde baskısını sağlamaya da çalışmaktadır. Bu bakımdan totaliter devletlerde siyasî iktidar bu baskıyı yürütebilmek için baskı grubu olabilecek müesseselerin idarecilerinin "itimat edilir" kimselerden olmasına çalışır. Devlet bu grupların kendine bağlı olması için elinden gelen her şeyi yapar. Kısacası totaliter ülkelerde baskı gruplarının herhangi bir isteklerinin yerine getirilmesi için her şeyden önce o grubun iktidara bağlılığının açıkça belirlenmesi gerekir. Almanya'da Nazi Devri buna misâl verilmektedir<sup>20</sup>.

Netice olarak partilerle baskı gruplarının ilişkileri bakımından kesinlikle söylenebilecek söz, partilerin bu grupların etkilerini ister istemez hesaba katmak zorunda olduklarıdır. Gerçekten siyasî partiler için çeşitli grupların kendilerini desteklemeleri çok önemlidir. Bilhassa seçim dönemlerinde kuvvetli bir baskı grubunun bir partiyi desteklemesi kamuoyunu büyük ölçüde etkiler. Onun için siyasî partiler programları elverdikçe, hatta bazen görüşlerine aykırı düşse bile, çeşitli baskı grupları ile işbirliği yapmayı yararlı görürler.

19) ABADAN, N., agm., s. 343

20) AYBAY, R., agm., s. 282.

Bu açıklamalardan çıkarılabilecek sonuç şudur ki; Baskı Grupları bir siyasî kuvvet olabildikleri halde siyasî parti olamazlar<sup>21</sup>.

## VII. BASKI GRUPLARININ FAYDA VE MAHZURLARI

### 1 — Faydaları

Baskı gruplarının fayda ve zararları çok tartışılmış bir konudur. Bazıları baskı gruplarını demokrasiyi yozlaştıran ve tehlikeye sokan bir müessese olarak görürken, bazıları da baskı ve menfaat gruplarının kaçınılmaz olduğunu, üstelik baskı gruplarının siyasî hayatta denkleştirici bir fonksiyonları olduğunu ileri sürmektedir<sup>1</sup>. Fakat şurası bir gerçektir ki, iyi de kötü de olsa baskı grupları sosyal hayatta mevcuttur. Faydalı veya zararlı olup olmadığı konusunda kesin bir değer yargısına varmak çok zordur. Hem faydaları ve hem de zaman zaman zararları olduğu söylenebilir.

Baskı gruplarının faydaları konusunda şu hususlara işaret edilmektedir. Baskı grupları toplumda bulunan muhtelif kesimlerin istek ve eğilimlerini öğrenmeleri, bunları toplayarak siyasî sistemin yetkili kurumlarına iletmeye çalışmaları, siyasî sisteme bazı bilgi ve uzmanlık hizmetlerin sağlamaları bakımından baskı gruplarının sistemin işleyişini kolaylaştırdıklarını söyleyebiliriz. Baskı gruplarının siyasî bir etkileme yolu olarak kabul edildiği sistemlerde; grupların menfaat çatışmaları tek bir grubun büyük üstünlük sağlamasını engeller ve denge sağlamış olur. Ancak kayba uğrayan gruplar oy hakkını kullanarak nisbî bir denge sağlayabilirler. Ayrıca iyi temsil edilemeyen grupların olağan dışı etkileme yollarına başvurma ihtimâli de, yetkilileri bu grupları tamamen ihmâl etmeme hususunda uyarmış olur<sup>2</sup>. Öte yandan, baskı ve menfaat gruplarının varlığının siyasî pazarlığı, uzlaşmayı ve anlaşmayı kolaylaştırdıkları ve bu sayede siyasî gerginliğin büyük ölçüde azalacağı ileri sürülmektedir. Baskı grupları olmadan sadece siyasî parti prensipleri ile hareket etmenin çoğunluğun istipdatına yol açabi-

21) TUNAYA, Z.T., *Siyasî Partiler...*, s. 487.

1) DÄVER, B., *age.*, s. 249.

2) TURAN, İ., *age.*, s. 151.



ceği, azınlığın çoğunluğun fikrini kabul etmemesi halinde toplumdaki şiddetli çatışmaların olabileceği belirtilmektedir<sup>3</sup>.

Modern devletler sosyo-ekonomik hayatın bir çok alanlarına müdahale etmek durumundadırlar. Devlet müdahale ettiği her alanda bir menfaat grubu ile karşılaşmaktadır. Müdahale edilen alan teknik bilgi ve özellik gösterdiği zaman devletin durumu güçleşmektedir. İşte böyle alanlarda baskı grupları devlete yardımcı olabilmekte ve gerekli teknik bilgilerde ilgilileri aydınlatmaktadırlar<sup>4</sup>. Örneğin hükümetin endüstri ve ticaret hayatı üzerinde fiyat kontrolü, ham madde tahsisi, karterlerle mücadelede başarılı olabilmesi için ilgilileri dinlemesi ve alacağı tedbirlere bunların iştirakini sağlaması gerekmektedir. Bu durum baskı grupları ile devlet organları arasındaki ilişkilerin sıklaşmasını gerektirmektedir. Abadan, Devlet siyasetinin oluş ve işleyişini bir üçgene benzetmektedir; bu üçgenin her bir köşesinde yasama organı, yürütme organı ve baskı gruplarının bulunduğu ileri sürmekte bu üçgende baskı gruplarının pasif olmadıklarına, sadece menfi bir etkileri olduğunun zannedilmemesi gerektiğine işaret etmekte ve baskı gruplarının nitelikleri gereği her ne kadar kendi menfaatleri için çalışırlarsa da, aynı zamanda devlet bürokrasisini zaman zaman aydınlatarak bir kamu hizmeti yaptıklarını ileri sürmektedir<sup>5</sup>.

Baskı gruplarının bir diğer faydası olarak şu hususa işaret edilmektedir : Yasama organı üyeleri için bir konuda zıd menfaatleri olan baskı gruplarının temsilcilerini dinlemek, kitaplar ve raporlar okumaktan daha aydınlatıcı olabilmektedir. Baskı gruplarının çalışması, kamuoyunun aydınlatılması bakımından da yararlı sonuçlar doğurabilir. Bilhassa meslek teşekkülü biçiminde olan baskı grupları üyelerine meslek bilgileri vermek ve onları dayanışma içinde tutmak bakımından da fayda sağlarlar. Hatta baskı gruplarının siyasî temsilde seçim sistemlerinin sonucu olarak ortaya çıkan boşlukları dolduran bir fonksiyonu olduğu da ileri sürülmekte ve bu durumun A.B.D.'de açıkça göze çarptığı belirtilmektedir. Gerçek-

3) DÄVER, B., age., s. 249-250.

4) TUNAYA, Z.T., Siyasî Müesseseler..., s. 468; AYBAY, R., agm., s. 273.

5) ABAĐAN, N., agm., s. 241.

ten A.B.D.'de gerek Cumhurbaşkanı seçimlerinde, gerekse Kongre seçimlerinde uygulanan sistem ve seçim bölgelerinin ayrılış biçimi; siyasî temsilde boşlukların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Baskı gruplarının çalışmaları bu boşlukları giderici rol oynamaktadır. Seçimler sonunda temsil edilme imkânı elde edememiş olan menfaatler iktidara baskı yaparak bunu elde etmeye çalışmaktadırlar<sup>6</sup>.

Baskı grupları bu tip faydaları yanında, sağladıkları üretim gücü ile geniş eğitim müesseseleri kurulmasına imkân verirler. Bîgi mübadelesi tekniğinin güçlenmesini temin ederler. Kısacası sosyal gelişmeye büyük katkıda bulunurlar<sup>7</sup>.

## 2 — Baskı Gruplarının Mahzurları

Baskı gruplarının siyasî hayat üzerindeki tesirlerinin derecesinin ne olduğu birçok tartışmalara sebep olmuştur. Bazı zamanlar bu grupların etkilerinin çok önemli olduğu söylenirken, bazen de bu etkilerin olduklarından fazla gösterildikleri ileri sürülmüştür. Tabii ki baskı gruplarının büyük gösterilmesi bilhassa A.B.D.'de lobbyistlerin işine yaramaktadır. Bu yüzden baskı grupları zaman zaman varlıklarını haklı göstermek ve üyelerini birlik içinde tutabilmek için kuvvetlerinin büyük olduğunu iddia ederler; bilhassa seçimlerde etkili olabilecekleri intibayı uyandırmaya çalışmaktadırlar. Baskı gruplarının gücünün pek büyük olmadığını göstermek için 1890-1945 yılları arasında A.B.D. Kongresinde kabul edilen 90 önemli kanundan ancak 7 tanesi üzerinde baskı gruplarının etkili oldukları misali verilmektedir<sup>8</sup>.

Hemen belirtelim ki, baskı gruplarının politikaya önemli etkileri olduğu açık bir gerçektir. Bu etkinlikleri çeşitli araçlarla olabilir. Bir kısım baskı grupları zenginlik ve ekonomik hayattaki yerlerinden aldıkları güçle yaparlarken, bir kısım baskı grupları da bu işi üyelerinin kalabalığına dayanarak yapar. Tabii ki, üyeler arasındaki birlik duygusu, düzenli teşkilât, kamuoyuna etkili olabilmek için seçtikleri metodlar ve kullandıkları araçlar da baskı grubunun

6) AYBAY, R., agm., s. 280.

7) DÖNMEZER, S., age. ,s. 121.

8) AYBAY, R., agm., s. 278.



başarısına etki ederler. Bilhassa siyasi iktidar ile ekonomik hayat arasındaki ilişkiler söz konusu olduğu zaman, baskı gruplarının ehemmiyetleri sarıh bir şekilde görülür. Maddî imkânlar bakımından üstün olan gruplar, menfaatlerini daha rahat koruyabilmekte ve siyasi iktidara baskı yaparak kendi menfaatlerine uygun bir politika güdülmesini sağlayabilmektedirler. Bilhassa büyük şirketler ve Tröstler çok geniş imkânlara sahiptirler. Bu tip teşkilât ve grupların çalışmaları her zaman amme menfaatlerine uygun olmaz. Bazen güçlü bir baskı grubunun karşısında, teşkilâtsiz bir grubun müdafii olmak hükümete düşmektedir. Bu iki menfaatle karşı karşıya kalan hükümet teşkilâtlı grubun baskısına karşı durmamayı politikası açısından uygun bulabilir. Baskı gruplarının sözü ettiğimiz bu sakıncaya karşı "karşılıklı kuvvet teorisi" ileri sürülmüştür. Bu fikre göre mademki grup çalışmalarının çoğu rakiple olduğuna göre, zıd menfaatleri olan grupların çalışmaları karşılıklı olarak birbirlerinin etkilerini giderir. Gerçi bu bazı durumlarda gerçekleşebilir ve iki farklı menfaat ve iki menfaat arasında uzlaştırıcı bir yol bulunabilir; fakat birçok durumlarda karşı kuvvetlerin arasını bulmak, uzlaştırmak her zaman mümkün olamaz. Zira menfaatlerden biri ötekine nazaran teşkilâtsiz veya daha zayıf teşkilâtlı olabilir<sup>9</sup>.

Baskı gruplarının zararlı oldukları düşüncesi bunların kendilerine imtiyazlar, haksız çıkarlar sağlayacakları kamu müesseselerinde ahlâk bozukluklarına sebep olacakları endişesine dayanır. Bazı grupların her istediklerini elde edebilmeleri, bazılarının ise hemen hiçbir şey elde edememeleri sosyal gerginlikleri yoğunlaştırıp, siyasi iktidarı zayıflatır. Baskı gruplarının ahlak bozukluklarına sebep olduğunu söylemek pek katı olur. Bunun salt baskı gruplarının faaliyetlerinden ileri geldiği söylenemez. Bu ahlâksızlıkların zeminini daha genel olan iktisadi ve sosyal bozukluklarda aramak gerekmektedir. İşte baskı grupları bu müsait zeminden yararlanarak rüşvet verme, sahtekârlık, yalancılık gibi yollara başvurabilir; ahlâk çözülmesini hızlandırabilirler. Fakat bozukluğun ana nedeninin salt baskı grupları olduğu görüşü her zaman doğru değildir<sup>10</sup>.

Baskı grupları hukuk dışı olarak addedilip kendi hallerine başıboş bırakıldıkları takdirde, kuvvetlerine ve etki derecelerine göre

9) İbid., s. 278-280.

10) TURAN, İ., age. ,s. 152.

siyasî hayatı bazen düzeltilmez karışıklığa sürüklerken, hâkimiyet ve adalet müesseseleri büyük ölçüde zayıflama tehlikesi gösterir, Böyle siyasî iktidarın zayıflaması karşısında iktisadî ve ekonomik faaliyetler de geniş ölçüde duraklar; bazen memleket için büyük zararların doğmasına da sebep olabilirler. Gerek zamanımızda gerekse tarihin çeşitli devirlerinde bunun misalini bulmak mümkündür. Öte yandan, baskı gruplarının siyasî partilerle ve yasama organı ile ilişkileri, onlara etkileri çoğu kez hukukun kalıplarını parçalama niteliğini gösterirler. Böylece hukuk ile hayat arasında doludurulması pek zor uçurum meydana gelmektedir. Bu yüzden baskı gruplarını böyle başıboş bırakmayıp nizamlamaya tâbi tutmalı, çalışmalarını belirli hukuk kalıpları ile düzenlemelidir. Başka bir deyimle, baskı gruplarının faaliyetlerini kanunî bir çerçeve içinde yapmaları amme menfaati bakımından zaruridir. Bu bakımdan modern refah ve idare devleti kendi iç kudretine dayanarak otonom bir şekilde cereyan eden sosyal nizamı sadece düzenleyip kontrol etmekle yetinemez. Siyasî hayatı, sosyal adalet ve emniyet prensiplerini gözönünde tutmak sureti ile vatandaşların hak ve hürriyetlerine sahip çıkmalıdır; bu devlet için bir ödevdir. Sosyal adaleti tesis etmek için buna engel olan müesseseleri, bu arada baskı gruplarını bir nizama bağlamakla mükelleftir. Aksi takdirde devletin varlığı dahi tehlikeye girebilir<sup>11</sup>.

Modern toplumlar bugün yüzbinlerce menfaat ve baskı grubunu ihtiva etmete ve insan hayatı adeta baskı gruplarının hâkimiyeti altında cereyan etmektedir. Baskı gruplarında rol alan kişi muayyen bir tekniğe göre hareket etmek zorunda kalmakta, birlik büyüyüp yayıldıkça genişleyen birlik içinde ferde düşen pay o nisbette küçük bir iş niteliğini almaktadır. Bu yüzden büyük baskı grupları yolu ile bugünkü medeniyeti gerçekleştirebilen insan yine bunlar yüzünden ferdiyetinden çok şeyler kaybetmekte, milyonlarca insan toplumda makinanın vidası haline gelmektedir<sup>12</sup>.

Şunu da belirtelim ki, baskı gruplarının temsil ettiği kişilerin menfaatlerini ne dereceye kadar temsil ve müdafaa ettiği şüphelidir. Sonra baskı grupları seçimlere katılmazlar, hükümette görev al-

11) ABADAN, N., agm., s. 244-245.

12) DÖNMEZER, S., age., s. 120-121.



mazlar, sorumlulukları yoktur. Bu özellikleri gözönüne alınarak baskı grupları "sorumluz hükümet" olarak nitelendirilmişlerdir. Nitekim Profesör Finer baskı gruplarının siyasî hayattaki büyük fakat sorumsuz yönlerine işaret ederek baskı gruplarını "anonim imparatorluklar" olarak nitelendirmiştir<sup>13</sup>. İşte siyasî temsilin yanıbaşında varlığını hissettiren baskı grupları uzun vadeli amme menfaatlerinin gölgelenmemesi ve bir sınıfın tahakkum vasıtası haline gelmemesi için siyaset ile ilim adamları azamî dikkati göstermelidirler<sup>14</sup>. Bütün bu izahlarımızdan anlaşıldığı üzere, baskı gruplarının faydaları yanında dikkat edilmediği takdirde büyük mahzurları da ortaya çıkabilmektedir. Önemli olan husus bu dengeyi sağlayabilmektedir.

## VIII. TÜRKİYE'DE BASKI GRUPLARININ GELİŞMESİNE KISA BİR BAKIŞ

Çalışmamızın bu bölümünde Türkiye'de baskı gruplarının faaliyetleri konusunda kısaca bilgi vereceğiz; Türkiye'deki baskı grupları meselesini ayrıntıları ile ele alacak değiliz.

Baskı ve menfaat gruplarının Türkiye'deki gelişmeleri sosyal şartlara göre incelenmelidir. Osmanlı İmparatorluğunun aşamaları ve Cumhuriyet rejiminin kesintili oluşu içinde bu inceleme henüz yapılmış sayılamıyacağı gibi bu konuda yeterli kaynaklara da sahip değiliz. Konuyu Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet rejimi dönemleri içinde ayrı ayrı ele almak gerekir.

### 1 — İmparatorluk İçinde Baskı Grupları

Osmanlı İmparatorluğunun siyasî gelişmeleri içinde, baskı gruplarından menfaat ve dolaylı baskı gruplarının etkileri görülür. Bu bakımdan 3 büyük kuvvetten söz edilmiştir. Bunlar Saray, İlmiye, ve Yeniçeri Ocağıdır<sup>1</sup>. Ayrıca, taşra teşkilâtında kadıdan başliya-

13) DÂVER, B., age., s. 250.

14) ABADAN, N., agm., s. 241.

1) TUNAYA, Z. Tarık; Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri, İstanbul 1960, s. 7-8.

rak, merkezin ve bölge halkının seçtiği memur ve yarı memur tiplerin etkileri de hesaba katılmalıdır. Yine halkın (Reaya) ne kadar pasif bir role sahip olsa da merkeze karşı direnmelerde belli bir güce sahip olduğunu gözden uzak tutmamak gerekir<sup>2</sup>.

Yeni türden baskı grupları, meşrutiyetçi hareketlerin eseridir.

Jön Türkler ve kurdukları "cemiyetler" şiddet ve islahât yöntemleri ile zamanın iktidarını etkilemeye çalışmışlardır. 1908 yılının 10 Temmuzuna doğru, kamuoyunu derinlemesine seferber etme gücünü kazandılar. İlk kez halkın bu hareketlere katıldıklarını görüyoruz. Gerçekten Arnavutluk'tan Yıldız'a çekilen bir telgrafta "önümüzdeki pazar gününe kadar, Meclisin açılması, aksi takdirde Paşahın istemediği olayların cereyan edeceği" açıkça bildirilmektedir. İmparatorluğun ilginç bir dönemi olan ikinci meşrutiyet, Saray üzerindeki baskının sonucu olarak açılmıştır<sup>3</sup>. Meşrutiyetin anarşili havası içinde siyasi partiler bolluğu yanında, siyasi olmayan, daha doğrusu siyasi olup olmadıkları belli olmayan dernekler (cemiyetler, kulüpler, hey'etler) yığını Meşrutiyetin siyasi hayatını etkilemiş ve karıştırmışlardır. İkinci meşrutiyet döneminde bir takım akımlar ve dernekler kurulmuştur. Bunlar menfaat ve baskı grubu olarak faaliyet göstermişlerdir. İlk defa Nesli Cedit Kulübü kurulmuştur. Bu dernek İttihat ve Terakki karşısında Jön Türkler döneminden beri süre gelen bir muhalefetin yaşatılması idi. Nesli Cedirciler özel teşebbüsü ve yerinden yönetimi savunmuşlardır<sup>4</sup>. Daha sonraları Türkçülük ve Milliyetçilik akımı ile ilgili Dernekler kurulmuştur. Türk Derneği (1908), Türk Yurdu Cemiyeti (1911), Türk Ocağı (1911) gibi kuruluşlar bunlar arasındadır. Bu kuruluşlar meşrutiyetin siyasi havası içinde baskı grubu vazifesini yapmışlar ve bunaltı içindeki Meşrutiyete yabancı baskıya karşı direnme ve karşı koyma gücü kazandırmışlardır. Milliyetçilik akımının ürünü olan dernekler ekonomik alana da atlamıştır. Yabancı malını boykotlar, yerli malı kampanyaları, Türk Ocaklarından taşarak halka heyecan kazandırmıştır. İstihlaki Milli Cemiyeti (Milli Tüketim Derneği) 1912'

2) TUNAYA, Z.T., Siyasi Müesseseler..., s. 489.

3) TUNAYA, Z. Tarık, Hürriyetin İlânı, İstanbul 1959, s. 5-8.

4) TUNAYA, Z.T., Siyasi Partiler, s. 375-393.



de kurulmuştur. 1917'de İzmir'de Halka Doğru Cemiyeti kurulmuştur.

Öte yandan, Ordunun baskı grubu olmasına engel olmak için 1912 yılında Ordu mensuplarının hiçbir siyasi partiye giremeyecekleri yolunda yemin ettirilmesi usulü başlamıştır. Ayrıca durum iki yönden garantiye alınmış; şöyle ki: Ordu mensuplarından "gizli ya da açık hiçbir teşekküle girmeyeceklerine dair" birer senet alınmıştır. Padişah bir "İradei Seniyye" ile Harbiye Nezaretinde bir tamim ile işlemi resmileştirmiştir. Mesele kanun koyucu tarafından da hukukileştirilmiştir. 25 Eylül 1328 (1912) tarihli bir muvakkat kanun ile "Berri ve Bahri Erkân Ümera, zâbitan, küçük zâbitan, jandarma ümera, zâbitan ve efradiyle mensubini askeriyenin hizmeti askeriyede bulundukları müddetçe hakkı intihaplarını istimâl edememeleri" kararlaştırılmıştır. Bu yasak 1961 yılına kadar devam edecektir<sup>6</sup>.

19. yüzyılın başlarından beri süren bu akımlar, devletin bunalmılarından yararlanarak bir kısmı devam etmiş, bir yandan da yenileri kurulmuştur. 1917'de kurulan Darül Hikmet-i İslamiye, İttihat ve Terakkinin sadece din ileri ile uğraşmak ve böylece layikliği sağlamak amacı ile kurduğu bir kuruluştur. İlmiye bir sınıf halinde iktidar üzerinde etkili olmaya devam etmektedir. Rumlar, Osmanlı Devletinin iç işlerine karışmayı amaç edinen patrikhane-nin desteği ile siyasi hedefleri doğrultusunda çeşitli fikir ve hayır kurumları kurmuşlardır. Kurulan bu teşekküller iktidar üzerinde baskı olmaya başlamışlardır. Bulgarlar, Makedonya İhtilâl komiteleri ile saldırılarını sürdürmüşler; Arnavutlar Hristiyanların çabaları ile bağımsızlıklarını kazanmışlar; Ermeniler saldırganlıklarını artırmışlardır<sup>7</sup>.

## 2 — Cumhuriyet Rejimi İçinde Baskı Grupları

Cumhuriyetin, giderek Millî Devletin kurucu çekirdekleri, Meşrutiyet siyasi hayatında köklü bir akımın-türkçülüğün ürünleri olarak doğan kurumlardır. Bu kurumlar, yer yer kendiliğinden fış-

5) TUNAYA, Z.T., Siyasi Müesseseler..., s. 490-491.

6) Ibid., s. 490.

7) Ibid., s. 491-492.

kıran Müdafaa-i Hukuk Cemiyetlerinin yuvaları olmuşlardır. Bunlar İstanbul'da yoğunluk kazanır. Milli Kongre, Milli Türk ve Milli Ahrar Fırkaları, karşılarında Hürriyet ve İhtilâfî İngiliz Muhripleri Cemiyeti derneklerini bulmuşlardır. Anadolu ve Trakya'da da bu tip cemiyetler kurulmuştur. Bunlar Müdafaa-i Hukuk, Reddi İşgal Muhafazai Hukuk gibi cemiyetlerdir. Bu kuruluşlar çeşitli kongreler düzenleyerek, İstanbul Hükümeti ve Parlamentosunu telgraf yayılımına tutarak birer baskı grubu olduklarını isbat etmişlerdir<sup>8</sup>.

Memleketimizde nüfusun % 80'ini teşkil eden büyük köylü kitlesi en önemli bir menfaat grubu olarak göze çarpar. Çiftçi ve köylüler bazı bölgelerde belirli ürünlerin korunması amacıyla Kooperatifler kurmuşlarsa da, bu kitle genel olarak teşkilâtsiz ve dağınık bir haldedir. Sonra bu köylü ve çiftçi kitlesi içinde, geniş toprak sahiplerinden en fakir ve topraksız köylülere kadar farklı ekonomik yapıya sahip kimseler vardır. Bu bakımdan aralarında tam bir menfaat birliği yoktur. Hatta bazen menfaat zıtlığı da olabilir. Yani bu kitle her zaman homojenlik arzetmemektedir. O halde daha çok toprak sahibi ve zengin çiftçilerin yaptıkları baskının önemli olduğu göze çarpmaktadır<sup>9</sup>. Arazi vergisinin 10 misli artırılması için hükümetçe 1955 şubatında T.B.M.M.ne verilen tasarı kanunlaştırılmamıştır. Hatta bu tasarinın görüşülmesi sırasında bir milletvekilinin söylediği şu sözler bu durumu açıkça göstermektedir: "Ben bu kanun çıktıktan sonra seçim bölgeme gidemem"<sup>10</sup>.

Türkiye'de baskı grubu faaliyetlerinin en tipik misalini Türkiye Kiracıları Cemiyeti göstermiştir. Şöyle ki: T.B.M.M., kira nisbetlerini 1939 rayicine göre dondurmuş olan Millî Korunma Kanunu ile ilgili hükümlerini yeni esaslara bağlamayı uygun bulmuş ve 1954 senesinde çıkartmış olduğu 6088 sayılı kanunla, dükkan kiralarnı 1955 yılının 1 Ocak tarihinde, ev kiralarnı da 1 Haziran 1955'de serbest bırakmayı kararlaştırmıştır. Bu kanunun kabulünden sonra kurulan ve merkezi İstanbul'da bulunan "Türkiye Kiracılar Cemiyeti" sistemli çalışmalar sonucunda henüz yürürlüğe girmemiş olan

8) İbid., s. 492.

9) AYBAY, R., agm., s. 282.

10) ABADAN, N., age., s. 492.



kanunun bir karma komisyona havalesini sağlamıştır. Kiracılarla ev sahipleri arasında aylarca devam eden mücadeleden, çok yaygın bir menfaat grubu teşkil eden kircılar galip çıktılar. Neticede T.B.M.M. 1955'de kabul ettiği nihai Kira Kanununa göre 1939 rayici üzerinden meskenlerde % 200, dükkanlarda % 400 zam kabul edildi ve daha sonra inşa edilen binaların kiralari 1953 haddine uygun olarak donduruldu. Böylece Türkiye Kiracılar Cemiyeti bir baskı grubu örneğini vermiş oldu<sup>11</sup>.

İktidarın ticari hayata müdahale etmeye başlaması ve bu yolda kararlar alması, bilhassa tüccar ve esnaf teşekkülleri tarafından devlet bürokrasinin aydınlatılması, seçimlerdeki baskı grubu faaliyetleri memleketimizde de görülmektedir<sup>12</sup>. Bundan başka bankacılığı tahdit eden ve bazı şartlara bağlanmasını öngören, avukatlık stajının uzatılmasını, fahri tıp asistanlarının kadrolara bağlanmasını derpiş eden kanun tasarıları da ilgili meslek teşekküllerinin baskıları neticesinde kanunlaşma imkânına kavuşamamıştır<sup>13</sup>. Meslek teşekküllerinin bu tip çalışmalarına tipik bir misal de Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği ve İhtisas Odalarının müşterek yayın organı olan "Mühendislik-Mimarlık Gazetesinde" yayınlanmıştı. Bu gazetede çıkan "meslektaşlarımıza açık mektup" başlıklı bir yazıda ziraat uzmanlık okulu mezunlarına "ziraat aletleri mühendisi" ünvanının verilmesi tenkit edilmekte ve tasarının "birliğimizin müteleası alınmadan kanunlaşmasına mahal verilmemelidir", denilmektedir. Aynı açık mektupta meslekleri ile ilgili başka kanun tasarıları hakkında da birliğin görüşleri belirtilmektedir<sup>14</sup>.

Baskı grupları konusu 27 Mayıs 1960 devriminden sonra bir süre aktüalite kazanmıştır. Gerçekten devrim sonrası bir Anayasa hazırlamakla vazifelendirilen bilim kurulunun hazırladığı ön-tasarı, ikinci meclisin (Senatonun) teşkilinde meslek teşekküllerinin temsiline geniş yer veriyordu. Bu ön-tasarının 73. maddesine göre Cumhuriyet Sanatosunun 85 yesinden 40 üye Barolar, Tabib Odaları, Mimar ve Mühendis Odaları, Eczacı Odaları, Ticaret ve Sa-

11) İbid., s. 238; AYBAY, R., agm., s. 283.

12) AYBAY, R., agm., s. 283.

13) YAVUZ, A., agm., s. 117.

14) Bkz. Mühendislik Mimarlık Gazetesi, sayı 144, Tarih: 19 Ocak 1960 (Nakleden: ABADAN, Nermin), agm., s. 283-284.

nayii Odaları gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri; 30 üye de öğretmen birlikleri, kooperatifler, sendikalar gibi kamu kurumu niteliğinde olmayan meslek teşekküllerince seçilecekti. Eğer bu ön tasarı kabul edilmiş olsa idi; Meslek teşekküllerinin etkin bir baskı grubu olmaları beklenirdi. Basında çıkan ve ön-tasarının bu hükmünü eleştiren yazılarda, kurulacak böyle bir senatoda baskı gruplarına temsil edilebilme imkânı vermenin sakıncalı olduğu ileri sürülmüştür. Gerekçe olarak deniliyordu ki, memleketimizde meslek teşekkülleri yeterince gelişmemiştir, bu bakımdan bunlar hissî ve bencil hareket ederler. Neticede Kurucu Meclisçe hazırlanan 1961 Anayasasında Senatonun teşekkülünde meslek teşekküllerine ön-tasarıda olduğu gibi yer verilmemiştir. Böylece meslek teşekküllerinin, dolayısıyla baskı gruplarının hızlı bir gelişme göstermesi ihtimâli ortadan kalkmış bulunmaktadır<sup>15</sup>.

Son yıllarda memleketimizde öğrenci kitlesi de, baskı grubu olmuştur. Çok partili rejim içinde yeni menfaat ve baskı grupları türemiştir. Bu arada gençlik kuruluşları dikkat çekmeye başladı. 1964 yılından itibaren gençlik, bu arada öğrenci kitlesinin siyasî hayat içinde bir baskı grubu rolüne sahip olma isteği açıkça görüldü. Bu tarihten itibaren konu sosyal bir nitelik kazanmaya başladı. Kıbrıs Meselesi, Petrol Meselesi gibi meseleler gençliğin dikkatini çekti ve protesto hareketleri başladı. 1 Kasım 1964'de Üniversite kapısına kara çelenk kondu. Olaylar gittikçe artan bir gerilimle 1968 Haziranına kadar gelmiştir. Bu tarihlerde Fransa ve Almanya'da son hattını bulan öğrenci olaylarının Türkiye'ye de epeyce tesiri olmuştu. Tabii ki bu olayların muhtelif sosyal, kültürel, ekonomik sebepleri vardır. 1968'den bu güne kadar ayrıntılarına girmeden varılabilecek gözlem şudur : Dünyayı kaplayan gençlik ve bilhassa öğrenci hareketleri azalmış ve hafiflemiştir; fakat Türkiye'de sakat bir gençlik politikası sonucu öğrenci hareketleri uzun süre devam etmiştir. 12 mart rejimi bunalım giderici ve dindirici olamamıştır. Gençlik eylemleri eski şiddetini yitirmekle beraber zaman zaman şiddetlenmiş ve kesilmemiştir<sup>16</sup>. Ancak 12 Eylül 1980'de bu işin önü alınabilmiştir.

15) AYBAY, R., agm., s. 284-285.

16) TUNAYA, Z.T., Siyasî Müesseseler..., s. 495-498.



Memleketimizde baskı gruplarının bilhassa yasama organına etkileri görülmektedir. Bunun çeşitli misallerini görmek mümkündür. Her şeyden önce parlamenterler tarafından ileri sürülen önergelerin büyük çoğunluğu kendi seçim bölgelerini ilgilendiren konularla ilgilidir. Bunlar umumiyetle yol yapımı, zirai krediler, ormanlık bölgelerin kaldırılması, hayvancılıkla geçinen bölgelere yardım, mesken sorunu, tohum dağıtımı gibi konularla ilgilidir. Milletvekillerinin seçim bölgelerinin sorunlarını seçmenlerine bir sorumluluk duygusu altında meclise sunmaları seçim döneminde yada sonradan karşılaştıkları baskıların dışı vurulmasının birer delili olarak saymak gerekir. Zira aynı parlamenterler yeniden seçilmek kaygusu ile aynı bölgede seçim çalışmalarına başlayacaktır. Seçmenin gücendirilmesi, taleplerinin yerine getirilmemesi tekrar seçilme şansını büyük ölçüde düşürecektir. Bu bakımdan parlamenterler seçmenlerinin istekleri doğrultusunda hareket etmeyi kendilerine bir mükellefiyet gibi kabul etmektedirler. Bu durumdan çıkan netice yasama ve yürütme üyelerinin daha seçim zamanından başlayarak devamlı olarak grupların baskısı altında bulunduklarının anlaşılmasıdır. Nitekim 1969-1970 döneminde meclise 300'den fazla sözlü-yazılı soru verilmiş, bunların hemen hepsi milletvekillerinin seçim bölgelerinin arzularını kapsıyor<sup>17</sup>.

Bu izahlarımızdan anlaşıldığı üzere Türkiye'de baskı gruplarının faaliyetleri ve sayıları gün geçtikçe artmakta, fakat bunların düzenlenmesi yolunda derli toplu bir mevzuat yapılmamaktadır. Bunların özel kanunlarla düzenlenmesi gerektiği artık açıkça ortaya çıkmıştır. Dernekler kanunun bu bakımdan yetersiz olduğu ortadadır. Öte yandan memleketimizdeki baskı grupları konusunda yapılmış derli-toplu bir araştırma da henüz mevcut değildir. Bu konu önemi gereği yakın bir zamanda bir araştırma konusu olabilir. Bu düzenleme yokluğu yüzünden Türkiye gibi siyasî gelişmeye devam eden toplumlarda baskı gruplarının, faaliyetlerini kontrol eden bir anlayış ve hukuk çerçevesi gelişmemiştir. Bu durum iki çeşit menfi sonuç doğurmaktadır. Birincisi, daha iyi teşkilatlanmış, işini bilen baskı grupları, denetim zayıflığından dolayı avantajlı bir duruma geçmekte ve dolayısıyla daha da tesirli olabilmektedir; İkinci-

17) AKAD, M., age., s. 125-127.



ci olarak düzenleme eksikliği yani kural yokluğu yüzünden kamu yöneticileri baskı gruplarının çalışmalarının hangilerinin uygun, hangilerinin uygun olmadıkları yolunda tereddüt içinde kalmaktadırlar. Tabii ki, bunun neticesi olarak bazen uygun olan hareketler şüphe doğururken, uygun olmayan hareketler hoşgörü ile karşılanmaktadır. Bu konuya ilgililerin dikkatini çekeriz.

Her ne kadar uygulaması henüz yeni ise de, 1961 Anayasası döneminde gelişme fırsatı bulan baskı gruplarının 1982 Anayasası döneminde de ortaya çıkabilecekleri muhakkaktır. Zira, bazı bakımlardan bu iki Anayasa farklı olmakla beraber "çoğulculuk" esasına dayanan demokratik sistem değişmemiştir. Zaten baskı grupları ve menfaat grupları da çoğulcu bir sistemde üreyebilir.

### SONUÇ

Baskı grupları ile ilgili olarak buraya kadar yapmış olduğumuz açıklamalardan anlaşıldığı üzere, bilhassa zamanımızın modern devletlerinde baskı gruplarının önemi ve etkileri gittikçe artmaktadır. Bilhassa demokratik ülkelerde fertler istediklerini bu tip gruplar aracılığı ile iktidara rahat ve etkili bir biçimde iletebilme imkânını elde edebilmektedir.

Önemleri gittikçe artan baskı grupları muhtelif faydalar sağlarken bir yandan da düzenleme eksikliği yüzünden zararlara sebep olabilmektedirler. Gerçekten müsbet olsun menfi olsun varlıkları inkâr edilemeyen baskı grubu müessesesini düzenleyen mevzuat, müessesenin yapısındaki özelliği tam rayına oturtmamıştır ve eksiktir. Öte yandan, baskı gruplarının sınıflandırılması konusunda yapılan çalışmalarda henüz ittifak sağlanamamıştır; bu da müessesenin özelliği icabıdır. Gerçekten yapılan baskı grubu sınıflandırma tipleri tam bir kesinlik kazanmamıştır. Her yeni çalışmada farklı bir sınıflandırma yapılmak istenmekte, fakat tam başarı gösterilememektedir.

Baskı grubu ile ilgili olarak çalışmamızın son kısmında izaha çalıştığımız gibi memleketimizde de baskı grupları gittikçe önem kazanmaktadır. Fakat düzenleme eksikliği bizde de fazlası ile mev-



cuttur. Bunun en kısa zamanda giderilmesi gerekmektedir. Ayrıca baskı grupları konusunda yazılan genel nitelikte bir eser olmadığı gibi, Türkiye'de baskı gruplarının gelişmeleri konusunda yazılmış derli-toplu bir eser mevcut değildir. Bu konuda ele alınması gereken bir husustur.