

SİYASAL BİLİM ve HUKUK

KAMUOYU VE DIŞ POLİTİKA

Yazan : Prof. Dr. Mehmet GÖNLÜBOL

1. Genel Gözlemler

Bugün, bir çok yazarlar ve düşünürler, içinde yaşadığımız dönemin «büyük bir demokratik dönem» olduğunu söylüyorlar. Bu sözün gerçek anlamını tartışmak konumuzun dışında kalıyor. Fakat, içinde yaşadığımız dönemin niteliği bakımından bir gerçeğin kabul edilmesi gerekiyor: Bugün, siyasal ideolojide «demokrasi» başlıca meşrulaştırma ilkesi olarak tüm ülkelerce kabul edilmektedir. Hemen hemen her hükümet, en azından sözle, demokratik ilkeleri savunmakta, sistemini ve yetkilerini demokratik meşruiyetle haklı göstermeye çalışmaktadır. Kamu denetimi ve kontrolü etkin bir biçimde örgütlenmemiş olsa bil, halka açılmanın hemen hemen her yerde siyasal yaşantının önemli bir vechesi haline gelmeye başlaması, bu döneme «büyük demokratik dönem» niteliğini kazandırmaktadır. Hükümet işleri geniş ölçüde kamu işleri olmaya başlamıştır. Ulusal önderler, farklı ölçülerde ve farklı biçimlerde, kendi halklarının kanılarına ve davranışlarına karşı hassasiyet göstermekte, onların baskılarına açık bulunmaktadırlar. İster kurumlaştırılmış demokratik süreç içinde düzenli bir biçimde, ister gösteriler ve ayaklanmalarla düzensiz bir biçimde, isterse de bu iki davranış ucu arasında başka bir yoldan olsun, dünya halklarının çoğu, bugün, hükümetlerin yapısını ve davranışlarını etkileme kapasitesine sahip bulunmakta ve bunu, ya zaman zaman, ya da devamlı olarak kullanmaktadırlar. Tanınmış Amerikalı uluslararası ilişkiler uzmanı Inis L. Claude, Jr., un dediği gibi, içinde bulunduğumuz dönem, halkın kulaklarının, gözlerinin ve seslerinin siyasal olaylara karışması bakımından «büyük bir demokratik dönem»dir. Bu gerçek, göreve ne biçimde gelmiş olursa

olsun, tüm parlamentolar, başbakanlar, başkanlar, hükümdarlar ve diktatörler, kabineler, parti presidyumları ve askerî cuntalar için büyük bir önem taşımaktadır.¹

Alenilik ve kamuoyu, iç politikayı olduğu gibi, dış politikayı da etkiler. Gerçekten, haberalma merkezlerindeki muhabirlerin çalışmalarından tutun da, barakalardaki isyancılara, adayların seçmenlerle yaptıkları konuşmalara, baskı grupları temsilcilerinin parlamento koridorlarındaki temaslarına kadar tüm çabalar, dış politikada etkilerini gösterir. Uluslararası politikanın dış belirti biçimi olan diplomasi ilişkileri de, aynı biçimde alenilik ve kamuoyu ile etkilenir. Diplomatlar, ülkelerini terkederek uluslararası arenaya girdiklerinde ve diğer ülkelere gelen meslekdaşları ile görüşmeye başladıklarında, kamuoyunu arkalarında bırakmamakta, beraberlerinde götürmektedirler. Diplomatlar görüşmelere başladıklarında yalnız kalmamakta, zaman zaman geriye bakarak hükümetlerinin nasıl bir politika izlediğini, istikrarlık derecesini, halkça desteklenip desteklenmediğini göz önünde bulundurmaktadırlar. Bundan başka, diplomatlar, ileriye bakarak, meslekdaşlarının da kendi ülkelerinde ne derecede desteklendiklerini görmeye çalışırlar. Bu nedenlerle, diplomatik görüşmelerin cereyan ettiği salonların dış etkilerden masun buldukları görüşü, bir hayalden ibarettir.

Halkın dış politikaya girmesi, bir yandan umutlar, diğer yandan da endişeler yaratmış ve bu durum geniş tartışmalara yol açmıştır. Bazı gözlemciler, halkın dış politikaya girmesi ile devletlerin birlerine olan davranışlarında sıhhatli devrimler meydana geleceği umuduna kapılmışlardır. Buna karşılık, diğer gözlemciler, halkın dış politikaya bilgisizlik, ölçsüzlük ve karışıklık getireceği görüşünü savunmuşlardır. Dış politikada demokratik kontrolün iyimser ve kavramsar yönlerini görmek için, örneğin, Immanuel Kant ile Walter Lippmann'ın, ya da Woodrow Wilson ile George Kennan'ın görüşleri karşılaştırılabilir.

Diğer bazı yazarlar, konuya farklı bir açıdan bakarak, kamuoyunun etkisinin «istenip istenmediği» sorusu yerine, «mümkün olup olmadığı» sorusunu sormayı tercih etmişlerdir. Bu tartışmalar şu gerçeği ortaya çıkarmıştır : Dış politikanın demokratik kontrolü her zaman ve her yerde bir dereceye kadar bir efsane, bir ülkü, ya da bir tehdittir ve uygulamada halkın kontrolü sadece bir ölçü-

(1) Inis L. Claude, jr., **The Impact of Public Opinion Upon Foreign Policy and Diplomacy** (London : Mouton and Co., 1965), s. 2.

ye kadar gerçekleştirilebilmiştir. Gerçekten, aşağıdaki açıklamalarda daha iyi görülebileceği gibi, dış politikanın şekillendirilmesinde kamunun elle dokunur bir önemi bulunmamakta ve bu, sadece pek nadir hallerde kararı etkiliyen bir unsur olabilmektedir. Başka bir biçimde ifade edecek olursak, bir devletin dış politikası kamunun gerçekte varolan veya varolduğu sanılan, yani potansiyel etki sınırları içinde şekillendirilmekte ve yürütülmektedir. Fakat, genellikle sanıldığığının aksine, kamunun bu konudaki rolü aktif, olumlu bir yol gösterici ve tanımlayıcı olamamaktadır.

Kamuoyunun dış politikadaki rolünü daha iyi anlayabilmek için bazı noktalarda ayrıntılara inmek ve derinlemesine incelemeler yapmak gerekir. Bu çalışmalarda şunun kabul edilmesi gerekir ki; dış politikanın yönetilmesinde dürtücü bir unsur ve kapasite olarak ulusal toplumların çeşitli grupları farklı ağırlıklar taşımakta ve gruplar arasındaki bu dağılım, devletlere göre değişmektedir. Örneğin, Türkiye'de, dış politikanın oluşturulmasında üniversite öğretim üyelerinin ağırlığı, avukatlık barolarının ağırlığından fazla olduğu gibi, genellikle az gelişmiş ülkelerde öğrencilerin rolü gelişmiş ülkelerdekenden fazladır.

Bununla birlikte, aynı ülkede çeşitli grupların, ya da ayrı ülkelerde belli bir grubun dış politikanın oluşturulmasındaki farklı etkileri bir yana bırakılacak olursa, dış politikanın demokratik kontrolü hakkında lehte ve alehte bulunanların kamuoyunun etkisi konusunda mübalâğalı görüşler ileri sürdükleri sonucuna varmak gerekir. Aslında, Kamuoyunun rolü ne dış politikayı radikal reformlara götürecektik kadar çoktur, ne de bunu felce uğratabilecek kadar güçlü. Kant gibi düşünenler, kamunun müdahalesi ile devletlerin davranışlarında önemli gelişmeler olacağı umuduna kapılırken, Lippmann gibi düşünenler de bu etkinin çok vahim sonuçlar doğuracağı kanısına varmışlardır.² Kamuoyu üzerinde yapılan çalışmalardan sıhhatli sonuçlar alabilmek için, kamunun sadece nasıl etkin olabileceğini değil, aynı zamanda, konuya gerçekçi bir gözle bakarak, bu etkinin derecesini anlamak gerekir. Kısa-

(2) Nitekim, ünlü Amerikalı gazeteci ve yazar Walter Lippmann, Amerikan kamuoyu hakkında şöyle demiştir: «Üzüntü verici gerçek şudur ki; halihazırda kamuoyu kritik durumlarda yıkıcı bir biçimde hatalı tutumlara girmiştir. Halk bilgi sahibi ve sorumlu kişilerin yargılarına bir veto baskısı yapmıştır... Bu ülkede halk yığını dağ gibi yübüyen bir güç elde etmiştir. Hatta kalmak ile ölüm arasında bir tercih yapmak gerektiği sırada, kararların sahibi olarak ortaya çıkmıştır». Walter Lippmann, *The Public Philosophy* (New York: Little, Brown and Co., 1955), s. 20.

cası, niteliksel çalışmaların, ölçü ve sayı araştırmaları ile de tamamlanması faydalı, hatta zorunludur.

Ancak, bu çalışmanın hacmi, niteliği ve amacı, bizim ölçü ve sayı araştırmalarına girişmemizi imkânsız kılmaktadır. Nitekim, aşağıda yapacağımız açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, her ülkenin kamuoyu yapısı, ayrı ayrı incelemeleri gerektiren özellikler gösterir ve tüm ülkelerin, hatta sadece başlıca ülkelerin kamuoyu yapısını artırmak, olanaklarımızı çok aşar. Tek bir ülkenin dış politikası ile kamuoyu arasındaki ilişki konusunda izlenimden ve hatalı çözümlenmelerden uzak, gerçeklere tamamen uyan bir çalışma yapmak bile çok zordur. Bu yüzden, kamuoyu ile dış politika, ya da iç politika arasındaki ilişkiyi çözümlen çalışmaların çoğu, kamuoyunun rolü, etki biçimi ve yapısı ile kitle haberleşme araçlarının nitelikleri ve etki derecesine inhisar etmektedir. Bununla birlikte, aşağıda, bazı ülkelerde araştırmacıların dar bir çerçevede ve sınırlı amaçlar için yaptıkları bir kısım ölçü ve sayı çözümlenmelerine atıflarda bulunarak, söylediklerimizin doğruluk derecesini bu çalışmaların ışığı altında göstermeye çalışacağız. Bunu yapmadan önce de, uluslararası politika çalışmalarında sık sık sözü edilen, fakat gerçek niteliği ve ağırlık derecesi üzerinde pek durulmayan bir konuya, dünya kamuoyuna değineceğiz.

2. «Dünya Kamuoyu»nun Önemi

Dünya kamuoyu konusunu ele alırken, Hans Morgenthau'un sorduğu bir soruyu cevaplandırmaya çalışmak, konu ile ilgili sorunların daha iyi aydınlanması bakımından faydalı olacak : Böyle bir kamuoyundan söz edilirken ne kastedilmektedir ve bu kamuoyu, dünyanın içinde bulunduğu ahlâki ve toplumsal koşullar içinde kendisini ne biçimde göstermektedir? ³

Dünya kamuoyu denilince akla gelen, ya da söylenmek istenen, devletlerin sınırlarını aşan ve çeşitli ülkelerin fertlerini bazı temel uluslararası sorunlarda birleştiren bir oydaşma olmak gerekir. Yani herhangi bir zaman bir ülkenin hükümeti uluslararası alanda dünya halkları tarafından tasvip görmeyen bir davranış gösterince, ulusal bağlantılar ne olursa olsun, tüm insanlık buna karşı vaziyet alacak, ya da en azından, kendiliğinden bir hareketle görüşünü böyle bir davranış gösteren hükümete kabul ettirmeye

(3) Hans Morgenthau, **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace** (New York: Alfred A. Knopf, 1967), (fourth edition), s. 251.

çalışacaktır. Böyle bir durumda, ilgili hükümet, ulusal bir toplumda ahlâk veya hukuk kurallarını ihlâl eden bir kişinin veya grubun durumuna düşecek ve toplum da bunları ya kendi standartlarına uymaya zorlayacak, ya da cezalandıracak.

Kabul etmek gerekir ki, eğer dünya kamuoyundan söz edilirken bu kastediliyorsa, yukarıdaki soruya olumsuz cevap verilmesi gerekecektir. Tarihte, bir devletin dış politikasını, devletlerüstü kamuoyunun kendiliğinden bir hareketi sonunda değiştirmiş olduğu olayına rastlanmamaktadır. Yakın insanlık tarihinde bir hükümetin belli bir dış davranışı karşısında dünya kamuoyunu seferber etmek için çabalar sarfedilmesi durumları sık sık görülmüştür. Bu konuda en yakın örnekler arasında, Amerikanın Vietnam müdahalesi ile Sovyetler Birliğinin Çekoslavakya'yı işgali bulunmaktadır. Ancak, bu iki olay ile ilgili durumların da pek açıkça gösterdikleri gibi, dünya kamuoyu, adı geçen iki büyük devletin davranışlarını değiştirecek, ya da bu devletleri davranışlarından vazgeçirecek bir güç ve etki göstermemiştir.

O halde, bir dünya kamuoyunun varlığı inancı nereden doğmaktadır? Morgenthau bunun, iki unsurun yanlış yorumundan, bir başka unsurun da ihmal edilmesinden ötürü olduğu kanısında. Yanlış yoruma sebep olan iki unsurdan birincisi, tüm insanlığı birbirine bağlayan psikolojik özelliklerin ve özlemlerin bulunmaması, ikincisi de teknolojik gelişmelerin dünya halklarını birbirine yaklaştırdığı hususundaki yanlış kanı. İhmal edilen unsur da, uluslararası ilişkiler konusundaki dünya kamuoyunun aslında ulusal kurumlarca oluşturulmuş olduğudur.⁴

Gerçekten, dünyada açlıktan lükse kadar birbirinden çok farklı yaşantı düzeyleri, birbiriyle bağdaşması çok zor olan «özgürlük» anlayışları ve nispî eşitlikten, kölelik sistemine dek değişen devlet ve hükümet anlayışları vardır. Bu farklılıklar bir dünya kamuoyunun bulunmadığını gösterdiği gibi, böyle bir kamuoyunun oluşmasını da imkânsız kılmaktadır. Diğer yandan, teknoloji, bugün, coğrafî mesafeler ne olursa olsun, bireylerin birbirleri ile haberleşmesini mümkün kılabilen bir gelişme göstermediği gibi, hükümetlere ve haberleşme sistemini kontrol eden diğer kurumlara, diledikleri zaman bu haberleşmeyi engellemek olanaklarını da sağlamaktadır. Bireyler arasındaki haberleşme bugün için teknik bir imkân düzeyinde kalırken, hükümetler ve bazı özel kurumlar için

(4) *Ibid.*, s. 251 - 252.

teknik ve siyasal bir gerçek durumuna gelişmiştir. Unutmamak gerekir ki, modern teknoloji bir çok totaliter hükümetlere, halkları ahlâki ve entellektüel bir pehrize sokmak, onlara sadece bazı bilgileri vermek, diğer bilgilerden de yoksun bırakmak olanağını sağlamıştır. Bu durum, çeşitli ülke halklarını birbirine yaklaştırmadığı gibi, aksine birbirinden uzaklaştırmış, aralarındaki görüş farklarını arttırarak, bir dünya kamuoyunun yaratılması şöyle dursun, birbirinden ayrı ulusal kamuoylarının gelişmesi sürecini güçlendirmiştir.

Ortak bir dünya kamuoyu yerine, belki sadece ayrışık ulusal kamuoylarından söz edilebileceğini, çeşitli dünya halklarının «savaşa» karşı tutumunda ve savaş konusundaki kanılarında daha açık bir biçimde görmek mümkün. Gerçekten, çağdaş uluslararası politikada, savaşları kınayan, onlara karşıt olan ve önlenmesini arzulayan görüş kadar yaygın, tüm halklarca benimsenmiş başka bir görüşün bulunduğunu iddia etmek oldukça zordur. İster Vaşington'da, Pekin'de, Moskova'da, Paris'te ve Londra'da olsun, isterse dünyanın başka bir yerinde bulunsun, bu konuda herkes, aşağı-yukarı aynı biçimde düşünmektedir. Bu yüzden de bu konuda genel bir dünya kamuoyunun bulunduğu sanılır. Fakat, bu görünüş de aldatıcıdır. İnsanlık yalnız felsefî düzeyde, ahlâki bir varsayım olarak ve siyasal özelemleri bakımından savaşa karşıttır. Yani, soyut olarak savaş düşmanıdır. Fakat, soyut düzeyden, somut düzeye geçince, ya da belli bir savaş söz konusu olunca, insanlık derhal ulusal kompartımanlara ayrılmakta, bölünmektedir. Şu halde, halklar, kendi «ulusal çıkarları», ya da «devlet çıkarları» algılamalarına göre savaşlar arasında ayırım yapmakta, sadece bazı savaşlara karşıt olmaktadır.

Dünya kamuoyu hakkındaki bu genel gözlemlerden sonra, aynı konunun özel bir yönüne, dünya kamuoyunun diplomasi üzerindeki etkisine değinmek yararlı olacak.

Bilindiği gibi, Woodrow Wilson, Milletler Cemiyetinin kurucu babalığını yaparken, üzerinde en fazla durduğu noktalardan biri, Cemiyet sayesinde diplomasinin kapalı olmaktan çıkıp, açıklık kazanacağı idi. Acaba, Milletler Cemiyeti ile başlatılan, sonradan da Birleşmiş Milletlerle devam ettirilen diplomasi türü gerçekten açık bir diplomasi midir? Uluslararası kuruluşlar kanalı ile yürütülmek istenilen, bazan da «parlamanter diplomasi» denilen bir diplomasi türüne karşı tüm dünya halkları gerçekten ilgi duymakta mıdır?

En sonda söyleyeceğimizi, başta söylemek gerekirse, bugün, uluslararası kuruluşların içinde yürütülen diplomasiinin açık olduğunu söylemek, en azından mübalağalıdır. Önce, bazan söylenmek istendiği gibi, çok taraflı, parlamenter diplomasiinin, uluslararası alanda ikili diplomasiyi azalttığı iddiası doğru değildir. Parlamenter diplomasi ile yeni bir diplomasi türünün, çok taraflı diplomasiinin sahneye girdiği doğrudur. Fakat, bu yenilik, iki taraflı diplomasiyi azaltmamış, hatta arttırmıştır. Nitekim, Birleşmiş Milletlerde devlet işlerinin çoğu ofislerde, koridorlarda, dinlenme salonlarında ve yemek masalarında yürütülmekte, tutanakların, mikrafonların ve muhabirlerin dışında cereyan etmektedir. Ernest Gross, buralarda görülen işlerin, Birleşmiş Milletlerde görülen tüm işlerin yüzde 90-95 ini teşkil ettiğini söylemektedir.⁵ Şu halde, Birleşmiş Milletler çalışmalarının resmen saptanan ve yayınlanan kısmı, diplomatik buzdağının sadece yüzeyde kalan kısmını teşkil ediyor. Bundan başka, Birleşmiş Milletlerin merkezinde ve bir dereceye kadar da diğer uluslararası kuruluşların merkezlerinde sadece bu kuruluşlarla ilgili işler değil, iki ya da çok taraflı tüm diplomatik işler görüşülmektedir. Bu yüzden, New York, tarihte örneği görülmemiş diplomatik bir arı kovana durumuna gelmiştir. New York'da hemen hemen tüm dünya devletlerinin temsilcileri biraraya geldiklerinden, burada sorunlar kamuya duyurulmadan, bütçelere ayrı bir masraf yüklemeyen ve herhangi başka bir zorlukla karşılaşmadan görüşülmektedir. Dünyanın bir çok merkezlerinde diplomasi temsilcisi bulunduramayan küçük devletler, Birleşmiş Milletlere gönderdikleri en kabiliyetli, bazan da en yetkili temsilcilerinin aracılığı ile tüm sorunlarını halletmeye çalışmaktadırlar. Bu yüzden, bugün, New York «özel diplomasi»nin cereyan ettiği başlıca merkez haline gelmiştir.

Kısaca söyleyecek olursak, bugünkü diplomasiinin açık bir diplomasi olduğu yolundaki söylentileri tereddütle karşılamak gerekir. Gerçekten, bugün, örneği görülmemiş ölçüde kamuya açık bir diplomasi türü gelişmiş olmakla birlikte, bu kurumsal gelişme aynı zamanda kapalı yürütülen özel diplomasi için de geniş olanaklar hazırlamıştır.

Birleşmiş Milletlerdeki görüşmeleri, oradaki açık diplomasiyi kimler izlemektedir? Calude'un dediği gibi, bu soruya cevap veri-

(5) Ernest Gross, *International Law and The United Nations* (Ann Arbor, University of Michigan Law School, 1957), s. 431. Nakleden: Inis L. Claude, jr., *op. cit.*, s. 11.

lirken şunun hatırlatılması gerekir: Bugün uluslararası forumlarda dinlenenden çok konuşulmakta, okunandan çok basılmakta, halka iletilen haberlerden çok yayın yapılmaktadır.⁶ Birleşmiş Milletlerdeki konuşmacılar, çoğu zaman, kendileri konuşurken tüm dünyada gözlerin kendilerine baktığını ve kulakların kendilerine çevrildiğini sanarlar. Tabii, bir hükümet sözcüsü için böyle bir sanyaya kapılmayı olağan karşılamak gerekir. Çünkü, prestij herkes için önemli bir şeydir ve bu durumda kişisel prestij, devletin prestiji ile birleştiğinden daha da önem kazanmaktadır. Fakat, kabul edilmesi gerekir ki; genel halk bu konuşmaları izlememekte, haberleşme süreci tek yönlü çalışmakta, yâni mesajlar gönderilmekte, ama bu mesajlar gitmesi gereken yerlere ulaşmamaktadır. Bu durum, sadece daha az gelişmiş, halkı daha az eğitilmiş ülkeler için değil, örneğin, Amerikan halkı gibi eğitilmiş ve modern kitle haberleşme olanakları ile donatılmış halklar için de böyledir. Bu ülkede de halk yığını, hem iç, hem dış sorunlara karşı ilgisizlik ve aldırmaçlık içindedir. Bu nokta üzerinde fazla ısrarlı olmak istemiyoruz. Çünkü, her ülke için bu konuda farklı ayrımların yapılması gerekir. Aşağıda belirteceğimiz gibi, her ülkede halk arasında daha aktif ve etkin halk grupları, seçkinler (elit) bulunmakta ve bunlar olan bitenlerle değişen ölçülerde ilgilenmekte, olaylara karşı tepki göstermektedirler. Ancak, Birleşmiş Milletlerde olan biten herşeyle, dünyadaki tüm aktif halkın ilgilendiğini söylemek de yanlışır. Yalnız, çeşitli ülkelerdeki bu halk kesimi, daha çok kendi ülkeleri ile ilgili, ya da belirli konulara karşı ilgi göstermektedirler. Örneğin, Amerikadaki Yahudiler için Birleşmiş Milletlerde Orta Doğu sorunu ile ilgili olarak yapılan konuşmalar önemli sayılmakta ve dinlenmektedir. Aynı biçimde, Keşmir konusundaki konuşmalar hakkında Hindistan ve Pakistan halklarına, Kıbrıs konusundaki görüşmeler hakkında da Türk ve Yunan halklarına daha fazla haberler ulaşmaktadır.

Uluslararası kuruluşlarda cereyan eden «açık diplomasi» ile ilgili olarak şunu söylemek yanlış olmayacak: Uluslararası konseylerde ve asamblelerde yapılan konuşmalarda başlıca muhatap dünya halkları değil, fakat, 'diplomasi dünyası' veya 'hükümetler dünyası' dır. Gerçekten, Birleşmiş Milletlerdeki temsilciler çoğu zaman ya birbirlerine, ya da bunların gerisinde bulunan ve dış politikada karar alma süreci üzerinde doğrudan kontrol sahibi olan kişilere hitap etmektedirler. Bu kişiler hep birlikte, bir tür uluslararası

(6) Inis L. Claude, jr., *op. cit.*, s. 12.

ilişkiler topluluğu meydana getirmektedirler. Yalnız, bu kişiler, değişen biçimlerde ve ölçülerde, kendi ülkelerindeki halkların etkisine açık ve bu etkiye karşı hassastırlar. Devletlerin dış politikasını geniş ölçüde bu kişiler saptadıklarından, uluslararası kuruluşlardaki oyları ve davranışları da onlar kontrol ederler. Şu halde, Birleşmiş Milletlerde, örneğin, Kıbrıs konusunda konuşan bir temsilci, herkesten önce konuyla doğrudan ilgili olan Türkiye ve Yunanistandaki bir avuç insana hitap etmektedir. Bu yüzden biz, şimdi, aşağıda, bazı genellemeler yaparak, bir ülkede dış politika ile ilgili olan ve olmayan halk kesimlerini belirtmeye çalışacağız.

3. Ulusal Kamuoyunun Önemi

Dış politikanın başta gelen iç unsurlarından biri, bir ülke halkının, yani ulusal kamuoyunun dış politikadaki yeri ve önemidir. Kamuoyunun dış politikada önemli bir unsur olduğu, sistemi ne olursa olsun tüm ülkelerce kabul edilmiş, bu yüzden de kamuoyunun istenen yönlerde oluşturulması için haberalma ve duyurma araçlarının çeşitli biçimlerde kullanılması ve denetlenmesi yollarına gidilmiştir. Ancak, yukarıda da belirtmeye çalıştığımız gibi, bu söylediğimizden, tüm ülke halkının dış politikanın yürütülmesinde etkin olduğu sonucunu çıkarmamak gerekir. Gerçekten, dış politikanın saptanmasında ve yürütülmesinde olumlu etkiler daha çok örgütlenmiş gruplar ve kanı önderleri tarafından icra edilir. Buna karşılık, bir yığın olarak halkın fikir ve kaat iklimi, ya da Gabriel Almond'un değimi ile «duyuş ve düşünüş havası», dış politikanın oluşabileceği sınırları göstermek bakımından önem taşır.⁷ Başta bir deyişle, halkın dış politikadaki önemi belli bir davranış ve tutum göstermekten çok, tutum ve davranışların sınırını göstermekte ortaya çıkar. Kamuoyunun duyuş ve düşünüş havası, dış politikada izlenebilecek tüm pratik tercihleri bir yana iterek, karar vericileri sadece bazı yasaklarla karşı karşıya bırakabilir. Açık ve belirgin bir nitelik taşımayan, fakat gerçek doğadaki bu gücü, halk belirli bir sorum olmadan elinde tutmaktadır. Örneğin, Türkiye ve Yunanistan'da halk Kıbrısı sorununa karşı geniş ilgi gösterdiğinden, bu iki ülkede karar vericilerin sorunun halledilmesinde yapacakları tercihler belli sınırları kolaylıkla aşmamaktadır. Bundan başka, aynı ülke içinde yöneticiler, belli bir konuda birbirinden farklı olan ve görüşlerini aynı kararlılıkla savunan birden fazla kamuoyu ile de karşı karşıya kalabilirler.

(7) Gabriel A. Almond, *The American People and Foreign Policy* (New York : Frederick A. Praeger, 1960), (fifth printing, 1965), s. 69 ve *passim*.

Kamuoyunun dış politikanın şekilleneceği sınırları göstermek bakımından önemli bir potansiyel güç teşkil etmesi, hükümetlerin kamuoyunun oluşmasını kendi başına terk etmemesini gerektirmiştir. Bu yüzden, hükümetler, kamuoyunu diledikleri yönde oluşturmak, ona yön vermek için çeşitli yollara başvurmuşlardır. Bu amaçla, hemen her yerde resmî makamların verdikleri bilgiler sıkı bir denetime tabi tutulmaktadır. Nükleer silâhlar konusunda olduğu gibi, ya hiç bilgi verilmemekte ve bazı bilgiler gizli tutulmakta, ya da yayınlanan resmî bilgilerle halkın görüşü istenen yönde oluşturulmaya çalışılmaktadır. Şüphesiz, bu biçimde verilen bilgilerde, zorunlu olarak bir taraf tutma vardır. Bu taraf tutma, genellikle, haberde lehte olan noktaların önemle ve ayrıntıları ile belirtilmesi, yani bu noktalara vurgu yapılması, buna karşılık, alehte olan noktaların da hiç verilmemesi, kısa verilmesi veya önemsizmi gibi gösterilmesi ile olur. Tabii, bu vurgu bazan çok kuvvetli olabilir ve Plato'nun dediği gibi «şahane bir yalan» niteliğini de alabilir. Bu yöntem, genellikle, totaliter ülkelerde kullanılmaktadır. Bunun en büyük ustası da Hitler idi. Hitler, sorunların esasları hakkında çok büyük yalanlar söylenirse, ayrıntılar hakkındaki gerçeklerle savaşmanın çok güç olmadığını anlamıştır.⁸

Bir konuda kamuoyundan söz edilebilmesi için, herşeyden önce o konuda halkın bilgi sahibi kılınması gerekir. Dış politika konularında halkın bilgi sahibi kılınmasında öteden beri gazeteler önemli roller oynamaktadırlar. Gazete muhabirlerinin olay yerlerine gönderilmeye başlanmasından sonra, bu aracın kamuoyunun oluşturulmasındaki önemi çok artmıştır. Bununla birlikte, basın okur-yazar oranının yüksek olduğu ülkelerde bile tüm vatandaşlarca okunmadığı gibi, çoğu zaman tarafsız bilgi de vermemektedir. Yirminci yüzyılda basın, radyo ve televizyonla takviye edildiği halde, halkın büyük bir çoğunluğu dış politika konularında ya hiç bilgi sahibi değildir, ya da yanlış bilgilere sahiptir.

Halkın dış politikadaki önemli potansiyel rolü, sadece haberlerin niteliğinin değil, bu haberleri ulaştırma araçlarının, yani basın ve yayın kanallarının denetlenmesini de gerektirmiştir. Batı demokrasilerinde haberalma ve yayma araçları özel kişilerin veya kurumların elinde bulduğundan, bu kişiler veya kurumlar arasındaki rekabet nedeniyle, halka dış politika olaylarının nitelikleri ve gerçek nedenleri hakkında daha geniş bilgi vermek mümkün

(8) Joseph Frankel, *The Making of Foreign Policy* (London: Oxford University Press, 1963), s. 72.

olabilmektedir. Bununla birlikte, bu ülkelerde haber verme ve duyurma araçlarının tam bir serbestlik içinde çalıştıklarını iddia etmek de yanlıştır. Önce, basın ve yayın araçlarını ellerinde bulunduran grupların kendi çıkarlarına dolaylı, ya da doğrudan bir zarar getirebilecek haberleri kendi algılamalarına göre yayınlacakları, ya da hiç yayınlamayacaklarını kabul etmek gerek. Örneğin, Amerika Birleşik Devletlerinde en etkin basın ve yayın araçlarının Yahudilerin elinde bulunması tüm yansımaları bu araçlar üzerindeki haberlerde göstermektedir. Bu durumda, Amerikan haber verme araçlarının, örneğin, Orta Doğu çatışması karşısında tarafsız olması beklenebilir mi? Bu örnekleri daha pek çok arttırmak mümkündür. Sonra, basın ve yayın kurumlarının çıkarları dışında, haberlerin tam ve «tarafsız» bir biçimde verilmesini engelleyen diğer faktörler de bulunmaktadır. Örneğin, devletin güvenliğini ve hayati çıkarlarını tehlikeye sokabilecek konularda basın ve yayın mensuplarına ya hiç haber verilmemekte veya maksatlı ve asılsız haberler verilmekte, ya da bu kişiler sahip oldukları bilgileri şu veya bu sebeple yayınlanmamaktadırlar. Hatta, bazı bilgilerin verilmemesi veya belli bir biçimde verilmesi için, basın ve yayın mensupları ile hükümetler arasında «centimenler anlaşmasına» varılması olaylarına da zaman zaman rastlanmaktadır. Örneğin, memleketimizde «Johnson mektubu» diye anılan belgenin günlük bir gazete tarafından yayınlanması olayının, Hükümet ile gazete yazarı arasındaki bu tür bir anlaşma ile yapıldığı iddiaları ileri sürülmüştür. Bazı hallerde, basın ve yayın mensuplarının, kendi algılamalarına göre, ulusal çıkarlara gelebilecek bir zarar nedeniyle, şu ya da bu biçimde elde ettikleri haberleri yayınlamadıkları da görülmektedir. Bu konuda ünlü Amerikan gazetesi The New York Times'in başyazarlarından James Reston şöyle demektedir: «Amerikan basınının eski geleneğinde, açık ve ilân edilmiş savaş halleri dışında, bir hükümetin gizlediği herşeyin hatalı, hatıta kötü olduğu, dolayısıyla açıklanması gerektiği kanısı vardı. Fakat, böylesine hudutsuz bir özgürlük isteyen basın, bugün bir çok hallerde ülkenin güvenliğini tehlikeye sokabilir. Ancak, hükümetin haberalma işlemlerinin halkı ilgilendirmediğini söylemekle sorun halledilemez. Ben, Birleşik Amerikanın, Pakistan'dan kalkan ve çok yükseklerden uçan uçaklarla (U-2 uçaklarıyla) Sovyetler Birliğindeki askerî, özellikle füze üslerinin fotoğraflarını çektiğini bir yıldan daha uzun bir süreden beri bildiğim halde, uçaklardan biri 1960 yılında düşürüldüğü zamana kadar, The New York Times (Gazetesi) bu gerçeği yayınlamamıştır. Bu karar doğru muydu? Zannederseniz, doğrudur. Fakat, bazı hallerde gizli haberleri,

hatta askerî bilgileri yayınlamadığı için basın eleştirilmektedir. Örneğin, Başkan John F. Kennedy'nin danışmanlarından, tarihçi Arthur Schlesinger'e göre, Domuzlar Körfezinde Küba'yı istilâ etmek teşebbüsünden önce basın sorumsuzca, hatta insafsızca yayın yapmasaydı, ülkemiz bu fiyoksonun sonuçlarından kurtulabilirdi. Başkan Kennedy de olaydan sonra bu gerçeği kabul ettiği halde, önceden reddetmişti.»⁹

Bugün artık bir ülkenin basını, radyosu hatta televizyonu sadece o ülkenin halkına bilgi veren, ulusal nitelikte kurumlar değildir. Bunlar, diğer bazı ulusal kurumlar gibi «hizmetlerini», ya da daha doğru bir deyimle, etkilerini diğer ülkelere de ulaştırmakta veya yaymaktadırlar. Associated Press, United Press International ve bunlara benzer daha bir çok büntenlerin haberleri tüm dünyaya yayılmakta, The New York Times, The Washington Post v.b. gazeteler veya Times, Newsweek gibi dergiler dünyanın hemen hemen her kıt'asında yayınlanmaktadır. Bu gibi basın, yayın ve haber araçları, yalnız bir ülkenin değil, tüm ülkelerin kamuoyunu oluşturmakta, ona yön vermekte önemli roller oynamaktadırlar.

Kamuoyunun belli bir dış politika olayı karşısındaki eğilimini anlamak her zaman kolay olmamaktadır; çünkü, kamuoyu bu konuda pasif kalmış, henüz şekillenmemiş olabilir. Kamuoyunun ileride alabileceği biçimi tahmin etmek ise daha da zordur. Günümüzde kamuoyunun eğilimini anlamak için pek çok usuller denenmiştir. Sovyetler Birliğinde bu amaçla, Komünist Partisinin içinde bir Propaganda ve Tahrik Bölümü (Agitprop) kurulmuştur ki, bu mekanizma ile sadece kamuoyunun eğilimi incelenmemekte, aynı zamanda kamuoyunun oluşumu etkilenmekte, ona yön verilmeye çalışılmaktadır. Batıda, kamuoyunun eğilimini ölçmek için anket ve mü-lâkat usulleri geliştirilmiştir.

Demokratik kontrolün başta gelen şartı halkın kontrolü olduğundan ve halk da eğilimlerini genellikle kamuoyu biçiminde yansıttığından, kamuoyu ve dış politika konusu incelenirken üzerinde en fazla durulması gereken konulardan biri, halkın davranış biçimi ile ilgili olmak gerekir. Acaba, bir görüş veya kanıyı tüm halka mal etmek gerçeklere uyar mı? Bazı aktif gruplar ve kişiler dışında kamuoyundan söz etmek mümkün müdür? En gelişmiş ül-

(9) James Reston, *The Artillery of the Press : Its Influence on the American Foreign Policy* (New York : Harper and Row, 1967), s. 20-21.

kelerde bile halkın kesin bir kanı sahibi olacak kadar dünya olayları ile ilgilendikleri söylenebilir mi? Akla gelebilecek sorunlar bunlardan ibaret de değil. Bu sorular cevaplandırıldıktan sonra, diğer bazı noktaların daha açıklığa kavuşurulması gerekecek. Örneğin, belli bir dış politika konusundaki kanının tüm halka ait olduğu söylenebile, bu kanının propaganda aracılığı ile gerçeklerin tarihif edilerek elde edilmediği söylenebilir mi? Aslında, bu soru, sadece dış politika konularında değil, tüm konularda demokrasinin temel sorunlarından birini teşkil etmektedir.

Öte yandan, dış politikanın halk tarafından kontrol edilmesi sorunu normal temsil sürecine, yani parlamentodaki temsile indirilse bile, yukarıda sorduğumuz sorular kolaylıkla cevaplandırılmazlar. Önce, dış politika sorunları çoğu zaman kısa bir süre içinde ortaya çıktığından, bu sorunların seçimlerde tartışma konusu olduklarını söylemek çok zordur. Bundan başka, parlamentoların dış politikanın saptanmasındaki rolleri de çok sınırlıdır. Bu dar sınırlar içinde bile, bir çok dış unsurlar parlamentoların tutumunu etkilemektedirler. Bunda, herşeyden önce, yürütmenin parlamento ile ilişkisi söz konusudur. İç politika sorunlarının iktidar partisinin çizgisine göre yürütülmesi konusunun şiddetle tartışıldığı bir sırada, parlamentonun, hükümeti denetlenmek, ya da onu devirmek için yetkilerini kullanması olasılığı çok zayıftır.¹⁰ Yasama ve yürütmenin, dış politikanın saptanması ve yürütülmesindeki rolleri konumuz dışında kaldığından, şimdi halkın bu konudaki doğrudan etkisinin biçimi ve önemi üzerinde durmaya çalışacağız.

4. Ulusal Kamuoyunun Yapısı

Yığın haberleşme araçlarının, özellikle radyo ve sinemanın gelişmesine değin ulusal düzeyde bir kamuoyu, sadece bütünleşmiş, siyasal ve eğitim alanlarında gelişmiş toplumlar için söz konusu olabiliyordu. Bugün, radyo ve sinemaya ilâveten televizyonun da yaygın hale gelmesi ve basının hem her ülkede baskı ve tirej bakımından yeni boyutlara ulaşması ile, bazı az gelişmiş ülkelerde de kamuoyundan söz etmek mümkün olabilmektedir. Televizyonun, kamuoyunun oluşturulmasında kazandığı yeni önem konusunda en ilgi çekici örnek, Fidel Kastro yönetiminin Küba'da bu yaygın ara-

(10) Bu konuda bkz: Gunnar Heckscher, **The Study of Comperative Government and Politics** (London: Ruskin House, George Allen and Unwin Ltd., 1957), ss. 134-135,

cından faydalanma çabasıdır. Bu ülkede evlerin hemen hemen yüzde kırkında televizyon bulunmakta ve Kastro yeni hamlelerinin tümünü televizyon aracılığı ile halka duyurmaktadır. Bu yüzden, Uluslararası Basın Enstitüsü, Küba'nın yönetim biçimi hakkında «televizyon ile hükümet etme» değini kullanmıştır.¹¹

Kamuoylarının yapısı bakımından ülkeler arasında bir çok benzerlikler bulunmaktadır. Bununla birlikte, az gelişmiş ülkelerle sosyalist ülkelerde kamuoyu yapısının bazı özellikler gösterdiği de bir gerçektir. Ancak, az gelişmiş ülkelerde kamuoyunun yapısı konusunda pek az çalışma yapıldığından, biz, aşağıdaki tartışmalarda, özellikle, bu tür çalışmaların daha fazla yapıldığı ülkelerin durumlarına değineceğiz. Bunu yaparken de, az gelişmiş ülkelerin özelliklerini, olanaklarımız ölçüsünde, belirtmeye çalışacağız.

Bir ülkede kamuoyunun yapısından söz edilirken, bazı ayırımların yapılması zorunluğu vardır. Bu ayırımların herhalde en önemlisi kamuoyunun yaratılması ve etkisi ile ilgilidir. Soruna bu açıdan bakılınca, hemen hemen her ülkede kamunun iki ana bölüme ayrıldığı söylenebilir: Birincisi, kamuoyu yaratıcıları veya kanı önderleri, ikincisi de halk yığıdır. Kamuoyu yaratıcıları, toplum içindeki önderlikleri nedeniyle, kişisel olmayan (gayrişahsî) basın ve duyurma araçları ile düşünce ve kanılarını yaymak durumunda olan bireylerin meydana getirdikleri gruptur. Halk yığını ise, toplum içinde düşünce ve kanılarını yayma durumunda olmayan bireylerin meydana getirdikleri halk katıdır. Her ülkede geniş halk yığınının meydana getiren bu kişiler de, dış politikaya karşı ilgi duyanlar ve duymayanlar, ya da aktif ve pasif halk olarak ikiye ayrılabilir. Şu halde, bu ayırımlara göre, kamuoyunun tabanında halkın çoğunluğunu meydana getiren ilgisiz, pasif halk yığını, onun üstünde ilgili, aktif halk grubu, nihayet zirvede de kamuoyu yaratıcıları bulunmaktadır.¹²

Pasif Halk

Her ülkede halkın büyük bir çoğunluğunu, dış politikaya karşı ilgi duymayan ve bu konuda bilgisi olmayan kişiler meydana

(11) Bkz : Frankel, **op. cit.**, s. 76.

(12) Bu ayırım hakkında bkz : James N. Rosenau, **Public Opinion and Foreign Policy : An Operational Formulation** (New York : Random House, 1961), (Studies in Political Science), s. 27 v.d.

getirmektedir.¹³ Bu halk yığını, dış politika konularında teşebbüsten ve basın ve yayın araçları ile duyurulan bilgileri değerlendirmek yeteneklerinden yoksundur. Dış politika konularında duyuş havasına göre hareket ettiğinden, halk yığınının davranışları da bir uçtan öbürüne doğru sert bir akışkanlık gösterir.¹⁴

Halkın en önde gelen ruh hali, şüphesiz, sorunlara karşı kayıtsızlığı ve pasifliğidir. Savaş ve barış gibi önemli olaylar dışında, halk yığını genellikle dünya olaylarından etkilenmemektedir. Halkın pek az bir kısmı günün konusu olan dünya olayları hakkında iri başlıklarla verilmiş gazete haberlerini okumakta veya radyo ve televizyondaki haber özetinden fazlasını dinlemektedir. Hatta, bu halk grubu basındaki önemli haberleri okusa, ya da radyo ve televizyondaki bu tür programları dinlese bile, buradaki tartışmaların muhtevassından çok, genel tonu ile ilgilenir. Aynı biçimde, bu halk yığınının pek azı dış politika konularındaki düşünce ve kanılarını diğerlerine yaymağa çalışır. Şu halde, bunlar, pasif yığın olarak, kanı-politika ilişkisi dışında kalırlar. Yığının en önemli fonksiyonu, dış politikanın nispi bir serbestikle değişebileceği, ya da oluşabileceği dış çerçevesi saptamasıdır. Halkın bunu bilinçli bir davranışla yapmış olduğu da söylenemez. Halk yığını herhangi bir zaman daha aktif olma potansiyeline sahip bulunduğundan, karar vericiler ve kamuoyu yaratıcıları eylem ve işlemlerinde belli sınırlar içinde kalma gereğini duyarlar. Halk yığını pek nadir hallerde uyuşukluğundan kurtularak, eskisinden daha fazla bilgi sahibi olmadığı halde, dengesiz, tahmini önceden imkânsız, zaman zaman çelişmeli ve âni davranışlar gösterir. Böyle hallerde halk yığını kamuoyu yaratıcısı durumuna geçer ve bu görevi de ya kendi ölçüsünde amatörce yapar, ya da kamuoyunu oluşturmada etkili kişileri uyarmak ve desteklemekle yerine getirir. Bu tür olaylar kamuoyu iklimine bir katılık, hoşgürsüzlük ve kararsızlık getirir. Karar verme mekanizmasının hareket alanı daralır

(13) Prof. Nermin Abadan'ın yönettiği bir grup tarafından 1968 yılında, Ankara'da yapılan bir kamuoyu yoklamasında alınan sonuçlar, Türkiye'de halkın dış politika konularına karşı ne kadar ilgisiz olduğunu açıkça göstermektedir. Örneğin, anketin yapıldığı sırada Türk basınında dış politika ile ilgili sorunlar arasında en fazla tartışılanlardan biri olmasına ve ülkemizin hayatı çıkarları ile çok yakından ilgili bulunmasına rağmen, NATO'nun ne demek olduğu sorusuna cevap verenlerin yüzde 64 ü bu değimin yakın bir tanımını yapabilmişler, yüzde 36 sı ise bunun ne demek olduğunu hiç bilmediklerini söylemişlerdir. Bu yoklamanın sonuçları henüz yayınlanmamıştır.

(14) Bu konuda bkz : Almond, *op. cit.*, s. 69 v.d.

ve yığın, kanı-politika sürecine hakim olur. Karar vericiler ve kamuoyu yaratıcıları, kamuoyunun değişen duyuş ve düşünüş havası ve temposu ile başa çıkmak için çaba sarfederlerken, politikayı saptama sürecindeki dengesizlik ve ölçüsüzlük artar.¹⁵

Halk yığını bir tüm değildir. Bir çok alt gruplardan meydana gelmiştir. Bu alt gruplar, sadece tüm halkı ilgilendiren dış politika olaylarında birleşmekte, bütünleşmektedirler. Bu olayların dışında, her alt grubun dış politika olaylarına karşı ilgisi ve tepkisi farklı olmaktadır. Örneğin, hemen hemen her devletin içinde azınlıklar birer alt grup meydana getirmekte ve kendi çıkarlarını ilgilendiren konularda pasif yığından koparak aktif davranışlar göstermektedirler. Bu biçimde, sadece kendilerini ilgilendiren konularda tepkiler gösteren bu alt gruplara, genellikle, «özel konulara ilgi duyan gruplar» denilmektedir. Bu grupların belirli dış politika konularına ilgileri, çoğu zaman âni bir gelişme biçiminde olur ve sorun halledilir edilmez grup dağılarak halkın pasif yığını içinde erir. «Özel konulara ilgi duyan gruplar»ın davranışları yalk yığınının aktif ve pasif duyuş ve düşünüş iklimini daha açık bir biçimde gösterirken, yığının mütecanis bir nitelik taşımadığını da ortaya koymaktadır. Başka bir deyişle, toplum içindeki çeşitli siyasal, ekonomik ve toplumsal ilişkiler ve çıkarlar halkı alt gruplara ayırırken, zaman zaman pasiflikten de kurtarmaktadır.

Alt gruplar çeşitli nedenlerle ortaya çıkmaktadırlar. Bazan, işçi sendikaları, ticarî ve ekonomik kurumlar gibi örgütlenmiş kuruluşlar bir grup meydana getirmektedir. Bazan da, toplum içinde belli bir sosyal sınıfa veya dine mensup olanlar, ya da aynı görevde bulunanlar, bir örgüt içinde birleşmedikleri halde, dış politika olaylarına karşı ortak davranış göstermekte, «özel konulara ilgi duyan bir grup» teşkil etmektedirler. Bu gruplardan herbirinin kamuoyu yaratıcıları arasında sözcüleri bulunmakta ve bu kişiler kamuoyu yaratıcıları ile grup arasında ilişki kurmaktadır. Halk yığınına meydana getiren bu grupların dış politikadaki ortak yönü, bu konulara karşı genellikle ilgisiz ve pasif olmalarıdır.¹⁶

Aktif Halk

«Aktif halk» değiminden, bir toplum içinde dış politika konularına karşı ilgi duyan, bu konularda bilgi sahibi olan ve toplumsal ve eğitimel yapıda yüksek yerleri işgal eden halk grubunu kastedi-

(15) Rosenau, *op. cit.*, s. 36-38.

(16) *Ibid.*,

yoruz. Aktif halk bir çok bakımlardan halk yığınınına benzemektedir. Bu halk da, aynen pasif halk gibi, çeşitli alt gruplara ayrılmış, örgütlenmemiş ve mütecanis olmayan bir toplum katı meydana getirir. Hatta, dış politika konularında belli fikir ve kanı yapısına sahip bulunmaları nedeniyle, aktif halk, böyle bir yapıya sahip olmayan, duyuş iklimine göre hareket eden hak yığınınına oranla kendi içinde daha fazla bölünmüştür. Bu iki halk arasındaki diğer bir benzerlik de, kanı önderlerinden farklı olarak, bu grup üyelerinin kişisel olmayan haberleşme sistemini kullanma, bundan faydalanma olanaklarından yoksun bulunmalarıdır. Aktif halkın, kamuoyunun oluşturulmasındaki rolü önemli olmakla birlikte, bu kişiler de dış politikada karar verme sürecine doğrudan doğruya katılmamaktadırlar.

Bu benzerliklerine karşılık, aktif ve pasif halk grupları arasında önemli ayrılıklar da bulunmaktadır. Aktif halkın en önemli ayırıcı niteliği, tüm halkın küçük bir kısmını teşkil etmesidir. Örneğin, bu halk grubunun Amerika Birleşik Devletlerinde tüm halkın en çok yüzde onunu ve hatta daha azını teşkil ettiği bir çok yazarlarca söylenmektedir. Bu halk grupları arasında ikinci ve daha önemli fark, gerekli olanaklardan yoksun olmasına rağmen, aktif halkın, halk yığınınına nazaran kamuoyunu oluşturma sürecine daha fazla katılma eğilimi göstermesidir. Bu gruba giren kişiler entellektüel yapıları nedeniyle dış politika konularına karşı daha fazla ilgi göstermediklerinden, başlıca sorunlar hakkında daha fazla bilgi sahibidirler. Aktif halkın bir çoğu gönüllü örgütlerin üyesidirler. Halk yığınının bireyleri de bu örgütlere üye olabilmekle birlikte, bu örgütler içinde halk yığınınına önderlik eden ve onları sürükleyen gene aktif halktır. Aktif halk yığını haberleşme kanalları aracılığı ile kamuoyu yaratıcılarıyla halk arasındaki ilişkinin kilit noktalarını ellerinde tuttuklarından, dış politika konularında kamuoyu yaratıcıları için başta gelen hedefi teşkil etmektedirler. Günlük politikanın incelikleri hakkında bilgi sahibi olduklarından, bu kişiler, halk yığınınına kayıtsızlığın hakim olduğu sıralarda boşluğu doldurarak, demokratik denetim görevini halk yığınınına nazaran daha başarılı bir biçimde yaparlar ve siyasal tercihin sınırlarını çizerler.¹⁷

Kamuoyu Yaratıcıları

Kamuoyu yaratıcıları, halk piramidinin en üst dilimini, zirvesini teşkil ederler. Bu halk katı, bir çok yazarlar tarafından deği-

(17) *Ibid.*, s. 39-41.

şik biçimlerde isimlendirilmiştir: «Seçkinler», «etkili halk», «kanı önderleri» v.b. Biz, bu kişileri tanımlamak için, geniş ve kapsamlı bir anlam taşıması nedeniyle «kamuoyu yaratıcıları» değimini kullanmaktayız. Kamuoyu yaratıcıları halkın pek azını içine almaktadır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletlerinde bu kişilerin tüm halkın yüzde birini teşkil ettiği söylenmektedir.¹⁸

Kamuoyu yaratıcıları her toplumda çeşitli görev ve mesleklerde bulunmaktadırlar. Bunların başında, hükümette görevli olan kamuoyu yaratıcıları gelmektedirler. Fakat, tabii, her devlet memurunun bir kamuoyu yaratıcısı olduğunu söylemek doğru değildir. Onun için, burada, hükümette görevli kamuoyu yaratıcıları derken sadece, haberleşme sisteminde fikir bu kanılarını açıklayabilme yetkisini ve böyle bir prestije sahip kişiler söz konusudur. Bu kişilerin çoğu, merkezî devlet yönetiminde dış politikayı hazırladıkları ve yürüttükleri için, hem kamuoyu yaratıcısı, hem de karar verici durumundadırlar. Esasen, bu kişiler karar verici durumunda olduklarından, kamuoyunu yaratma sürecine de katılmaktadırlar.

Kamuoyu yaratıcılarının ikinci grubuna, toplumun ana kurumlarında başlıca görevleri ve kilit noktaları ellerinde bulunduran kişiler girmektedir. Örneğin, bir çok Batılı, kapitalist toplumlarda büyük iş adamları, din adamları, eğitimciler ve basın ve yayın evleri sahipleri ve yetkilileri bu grubun üyeleridirler. Bu kişilerin kamuoyunu yaratma sürecine katılmaları, bir örgüte bağlı görevlerinin toplumdaki öneminden, bilgilerinden ve kişisel prestijlerinden ileri gelmektedir. Şirket, kilise, okul, gazete, radyo ve televizyon gibi kurumlara bağlı olan, ya da bu kurumları ellerinde bulunduran bu kişiler, seslerini, kendi kurumlarını çok aşan bir halk yığına duyurabilmektedirler.

Kamuoyu yaratıcılarının üçüncü grubunu, toplam içindeki kişisel nitelikleri ve başarıları nedeniyle kişisel olmayan haberleşme kanallarını kullanabilen ve böylece kamuoyunu oluşturma sürecine katılan ayrışık kişiler teşkil etmektedir. Bunların toplum içindeki prestiji bazı görevleri ellerinde bulundurmalarından, mesleklerindeki üstün başarılarından, servetlerinden v.b. ileri gelmektedir. Örneğin, Amerikanın eski Başkanı Eisenhower, eski Cumhur-

(18) Bkz: Martin B. Travis, Jr., «Components of United States Foreign Policy» in Philip W. Buck ve Martin Travis, Jr., **Control of Foreign Politics in Modern Nations** (New York: W. W. Norton and Co., 1957), s. 40.

başkanımız ve Başbakanımız İsmet İnönü, tanınmış sanatkârlar ve roman yazarları, bu gruba girerler.

Nihayet, kamuoyu yaratıcılarının dördüncü grubuna, dış politika konusunda ulusal veya bölgesel alanlarda faaliyet gösteren derneklerin yönetiminde görevli kişiler girmektedir. Bunlar, ayrışık kişiler olarak değil de, ortak ülkelere veya çıkarlara sahip örgütlenmiş bir halk grubunun temsilcileri olmaları nedeniyle kişisel olmayan haberleşme araçlarından faydalanarak kamuoyunu oluşturma sürecine katılırlar.¹⁹

Bir ülkede kamuoyu yaratıcılarının birbirleri ile çatışma, rekabet, ya da işbirliği halinde bulunmaları, kamuoyunun gelişme biçimini farklı yönlerde etkiler. Bu kişilerin görüşbirliği halinde olduğu ülkelerde, kamuoyu da bütünleşmektedir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletlerinde bölgesel ve ulusal seçkinlerin büyük bir çoğunluğu, tüm önemli konuların esas noktalarında aynı görüşe sahiptirler. Sovyetler Birliğinde ise, partinin önderliği altında seçkinlerin birleştikleri iddia edilmekle birlikte, özellikle ordu ve gizli polisin, zaman zaman bu denetimin dışına çıktığını bazı olaylar göstermektedir. Türkiye'de ise, özellikle 27 Mayıs İnkilâbının getirdiği basın ve yayın özgürlüğünden sonra, seçkinler arasındaki ayrılıklar daha belirgin bir durum almış, yüzeye çıkmıştır.

Halk Yığışmalarının Rolü

Kamuoyunun yapısını genellikle Batılı toplumlarda görüldüğü biçimi ile ve anahatlarıyla özetlemiş bulunuyoruz. Şüphesiz, bu yapı her toplumun niteliklerine göre bazı değişmeler göstermekte, özellikle az gelişmiş toplumlarda daha farklı, toplumun yapısına özgü biçimler alabilmektedir. Örneğin, siyasal kurumları henüz yerleşmemiş az gelişmiş ülkelerde, bir dereceye kadar da gelişmiş ülkelerde, halk yığışmalarının baskısı dış politikaya verilecek yönde önemi bir etken olabilmektedir. Orta Doğu, Asya, Afrika ve Lâtin Amerika ülkelerinin özellikle büyük şehirlerinde taşradaki çevrelerden kopmuş, sefil yaşama koşullarından memnun olmayan niteliksiz işçiler veya işsizler, ya da toplumun kusurlarını bilmekle birlikte sorunlara rasyonel ve pratik bir hal yolu bulamayan öğrenciler, pek geleneksel olmayan bir kamuoyu meydana getirmektedirler. Hatta, büyük kollar halinde üniversite kapılarını terk edip meydanlara, radyo evlerine ve hükümet binalarına yürüyen üni-

(19) Rosenau, *op. cit.*, s. 60 - 61.

versite öğrencileri, yalnız az gelişmiş ülkelerin değil, tüm ülkelerin siyasal yaşantısında küçümsenemeyecek bir önem kazanmaya başlamıştır.²⁰ Bu gibi halk yığışmaları damagoglar için iyi bir zemin meydana getirmektedir. Yapılan konuşmalar çoğu zaman entellektüel muhtevadan yoksun ve davranışlar duysal ve aşırı olmaktadır. Halk yığışmalarında önderlik çoğu zaman radikal görüşlere sahip kişiler veya örgütlerin eline geçmektedir. Halk yığışmaları ve onun manipüle edenler, dış politika ile ilgili hükümet-dışı kurumları ve örgütleri gelişmemiş olan ülkelerde, kamuoyunun radikal yönlerde oluşmasında önemli bir etken olmaktadır. Örneğin, Kıbrıs Cumhurbaşkanı Makarios'un, Kıbrıs sorununun görüşme yolu ile halledilmesine uzun bir süre direnmesinin nedenlerinden biri, Albay Grivas tarafından manipüle edilen halk yığınlarının her türlü görüşmeye karşı koymasından ileri geldiği söylenebilir. Nitekim, Türkiye'nin Kıbrıs müdahale tehditlerinden sonra Grivas'ın Yunanistan'a çekilmesi, görüşmelerin başlamasını kolaylaştırmıştır.

Az gelişmiş ülkelerde dış politika konularında halk yığışmalarının başka bir rolü daha vardır. Bu gibi ülkelerde halk yığışmalarının, kendi tutum ve görüşlerine destek kazanmak için hükümetler tarafından kullanılmaları olaylarına sık sık rastlanır. Memleketimizin yakın tarihinde bu konuda en iyi örnek, genellikle «6-7 Eylül olayı» diye bilinen olaydır. Gerçekten, bu olayda, Hükümet, Yunanistan'ın Kıbrıs uyuşmazlığındaki ısrarlı tutumunu protesto etmek ve kendine destek kazanmak amacıyla, 1955 yılında, başta İstanbul olmak üzere memleketimizin bazı büyük şehirlerinde halk yığışmalarını Rum azınlığı ve dolayısıyla Yunanistan'ın tutumuna karşı kullanmaya çalışmıştır. Memleketimiz bakımından önemli olması ve konuyu aydınlayabilecek bir örnek olarak teşkil etmesi nedeniyle, bu olayın esaslarını aktarmakta fayda olacak.

Olay 1955 yılının yaz aylarında ve EOKA'nın Kıbrısta başlattığı tehdit hareketleri ve Yunanistan Hükümetinin bu hareketleri desteklemesi üzerine başlamıştır. Buna tepki olarak, aynı yılın Ağustos ayında, Hükümetin dolaylı teşviki ile Türkiye'de yer yer mitingler tertiplenmiş ve buralarda yapılan konuşmalar radyo aracılığı ile halka duyurulmuştur. Böylece başlayan olaylar, 6 Eylülde Atatürk'ün Selânikte doğduğu evin ve Türkiye Başkonsolos-

(20) Türk üniversite öğrencilerinin bu biçim davranışları hakkında bir çalışma için bkz: Bülent Daver, «Türk Üniversite Öğrencileri ve Siyaset», **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, c. XIX (1965), sayı 3-4, s. 36-46.

luğunun bomba ile tahrip edilmeleri üzerine, 7 Eylülde İstanbul'da halkın taşkın hareketlerine yol açmıştır. Sabaha değin süren bu olaylarda, onbinlerce kişiyi bulan halk yığışmaları, İstanbul'da Rumlara, diğer azınlıklara, hatta bu arada bazı Türklere ait dükkân ve işyerlerini, kiliseleri ve evleri tahrip etmiştir. Aynı gün, olaylar İzmir'e ve Ankara'ya da yayılmış ve heyecanlı kalabalık bu şehirlerde de çeşitli taşkınlıklar yapmıştır.

Cumhuriyetçi Millet Partisi'nin Genel Başkanı Osman Bölükbaşı'nın Millet Meclisinde yaptığı açıklamaya göre, Amerika Birleşik Devletlerinin İstanbul Başkonsolosu Arthur Richard, bu olayları Washington'a şöyle bildirmiştir: «Tahribat çok büyük. Durum çığırından çıkmış görünüyor, ne polisin, ne de askerî kuvvetlerin duruma hakim olmak için bir teşebbüste bulduklarına dair bir emare var. Polis hiç bir şey yapmamakta, hatta halkı teşçi ederken bir yığın dükkânın yağma edildiğine gözlerimle şahit oldum.»²¹

Zamanın Başkanı Adnan Menderes, Mecliste yaptığı konuşmada olayın başlamasını şöyle anlatmıştır :

«Hadise, bir gençlik, bir talebe grubunun harekete geçmesiyle başladı. Bu, bir anda, İstanbul'un her tarafından hazırlanmış olan ruhların ve insanların birden harekete geçmesiyle bütün İstanbul'u sarmış oldu.

«Düşman, düşman kılığında gelseydi, şeytan, rahmani kılığa bürünüp de karşımıza çıkmış olsaydı, elbette hadise böyle olmazdı. Hadise başladığında tamamiyle nezih bir talebe ve gençlik topluluğu şeklinde cereyan etti. Haberimiz yok muydu? Vardı. Neden önlemediniz? Diyeceksiniz. Önlememiz için kâfi miktarda kuvvetimiz mevcuttu. Fakat, hadise bir anda öylesine insibat etti ve yaratılmış olan psikoz o derece müessir bir şekilde bütün zabıta kuvvetini bir anda hareketsiz bıraktı ki, milletçe millî bir felâkete maruz kalındığını, hakikaten bir baskına uğranıldığını kabul etmek lâzımdır.»²²

Başbakan Menderes, üçbuçuk ay sonra, yine Millet Meclisinde olayların sebeplerini şöyle anlatmıştır :

«Hadise evvelâ, Kıbrıs'da yapılmış olan tahrikâttan Papaz Makarios'un tahrikâmiz hareketlerinden, propagandalarından, mitinglerden başlamıştır.

(21) Meclis Tutanağı, devre 10, cilt 9, s. 71, 13 Ocak 1956.

(22) *Ibid.*, devre 10, cilt 7, s. 664, 12 Eylül 1955.

«Hadise, maalesef dostumuz ve müttfikimiz Yunan Hükümetinin, Papaz Makarios'un propaganda ve tahrikleriyle neticeler alınabileceğine inanmış olması yüzünden, bir takım bu gibi hareketlere müsamaha göstermiş olmasından başlamıştır.

«Hadise, Yunan gazetelerinin uzun zaman Türk efkârı umumiyesini son derece şiddetli tahrik edecek neşriyatını aylardan beri devam ettirmiş olmasından çıkmıştır.

«Bir seneye yakın bir zamandan beri Türkiye'de Kıbrıs meseleleri dolayısıyla Türk matbuatının, Yunan gazetelerinin son derecede tahrikâmiz neşriyatına şiddetle mukabele etmesi ve hata bu hususta millî heyecanı refte refe coşturmasıdır.»²³

Altı-yedi Eylül olayları iktidar ile muhalefet arasında uzun süren şiddetli tartışmalara konu olmuştur. Muhalefet, hükümeti, olayların doğrudan doğruya tertipçisi olarak ilân etmemekle birlikte, zamanında tedbir almamak, dolayısıyla teşvik etmekle itham etmiştir. Ana muhalefet partisi önderi İsmet İnönü, Meclis görüşmeleri sırasında bu konuda şöyle demiştir: «Altı-yedi Eylül hadiselelerinin en hazin tarafı, tecavüz edenlerin coşkun hissiyatı ile kendilerini kaybetmişler halinde değil, âdetâ hiç bir mani karşısında kalmayan rahatlık ve kolaylık içinde işlerini gören insanlar olarak görünmeleridir.»²⁴

Yukarıdaki açıklamalardan altı-yedi Eylül olaylarına varan hareketten Hükümetin bilgi sahibi olduğu, hatta sınırlı kalabileceği sanısı ile böyle bir protesto hareketini desteklediği açıkça anlaşılmaktadır. Ancak, olayın açıkça gösterdiği gibi, bu biçim halk yığılmalarının davranışlarını, yöneleceği hedefleri ve varacağı sonuçları önceden kestirmek, imkânsız olmasa bile, çok zordur. Son yıllarda dünyanın bir çok yerinde görülen bu tür hareketler belli sınırlar içinde kalmadığı taktirde, ülkeye yarar yerine zarar getirebilmektedir.

5. Sosyalist Ülkelerde Kamuoyunun Önemi

Sosyalist ülkelerde gerek iç, gerek dış politika konularında kamuoyuna verilen önem Batılı ülkelerden daha fazladır ve bu ülkelerde kamuoyunun oluşturulması süreci Batılı ülkelerden çok farklıdır. Nitekim, Lenin, Sovyet rejiminde bir zor ve tahrik dengesi

(23) *Ibid.*, devre 10, cilt 9, s. 80, 13 Ocak 1956.

(24) *Ibid.*, devre 10, cilt 7, s. 669, 12 Eylül 1955.

üzerine kurulmuş olduğunu açıkça belirtmiştir.²⁵ Gerçekten, sosyalist ülkelerde önderlerin görevlerini kolaylaştırmak için, halkın gayretlerini propoganda ve kışkırtma ile kanalize etmek, rejimin başlangıçtan beri en fazla önem verdiği hususlardan biri olmuştur. Batılı ülkelerden farklı olarak, sosyalist ülkelerde basın, radyo ve televizyon gibi yığın haberleşme araçları yanında, kişisel temaslar ve özellikle ülkenin yüzeyine yayılmış Komünist Partisi üyelerinin küçük gruplara yaptıkları devamlı konuşmalar, kamuoyunun oluşturulmasında en fazla kullanılan yöntemlerden biridir. Böylece, bu ülkelerde insan davranışı ve eylemlerini etkilemek için kullanılacak araçlar potansiyelinden âzamî ölçüde faydalanma yoluna gidilmiştir.²⁶

Batılı ülkelerde olduğu gibi, sosyalist ülkelerde de halkı siyasal kültüre hazırlanmasında, yığın haberleşme araçları arasında basına özel bir önem verilmektedir. Gazete makalelerindeki eğilim ve haberlerdeki tutum yanında, bir haberin verilip verilmeyeceği, gazetenin hangi sayfasında, nasıl bir başlıkla ve ne uzunlukta verileceği, gazetelere konulacak fotoğrafların niteliği v.b. hususlarında uzun tecrübelerle dayanan yöntemler geliştirilmiştir. Tümünün devlet eliyle yayınlanması dışında, sosyalist ülkelerde gazeteler, Batılı ülkelerde yayınlanan gazetelerden iki önemli noktada ayrılmaktadırlar. Birincisi, sosyalist ülkelerde yayınlanan gazetelerde siyasî konulara daha fazla yer verilmesi ve yönetici partinin görüşlerinin aksettirilmesi, ikincisi de, sosyalist ülkelerde siyasal-ideolojik yayınlar yapan gazetelerin sayısı ve tirajı, Batılı ülkelerde bu tür yayınlar yapan gazetelerden çok daha fazla olması.²⁷

Halkın siyasal bakımdan hazırlanması konusunda, Batıda görülmeyen ve sosyalist dünyada geniş ölçüde kullanılan en önemli

(25) Bkz : Alex Inkeles, **Public Opinion in Soviet Russia : A Study in Mass Persuasion** (Combridge : Harvard University Press, 1962), (fourth printing), s. 3.

(26) Kruçev, 1959 yılının Eylül ayında Amerika Birleşik Devletlerinde yaptığı gezisinin izlenimlerinden söz ederken şöyle demiştir : Amerika'daki görüşmelerim sırasında bana devamlı olarak «fikirlerin serbestçe mübadelesinden» bahsedildi. «Kendileri tarafından özellikle seçilen kitap ve filimlerin bizim ülkemizde geniş bir biçimde yayınlanması ve radyo yayınlarının serbestçe yapılması konusunda bana durmadan baskı yaptılar. Sovyet halkının vicdanlarını zehirleyecek her türlü süpürüntüyü bize kabul ettirmeye çalıştılar. Biz bunu kabul eder miyiz? Şüphesiz hayır. Bizim halkımız burjuva fikirlerin düşmanlığı ile zehirlenmiş kötü gıdayı yemek istemiyor». **Keesing'e, 1959 - 1960**, s. 17142.

(27) Z. Brzezinski ve S. P. Hungtinton, **Political Power : USA/USRR** (New York : The Viking Press, 1964), s. 88.

yöntem, kişisel temaslarla halkın siyasal konularda eğitilmesidir. Sosyalist ülkelerde kışkırtma ve propoganda, yönetici parti üyelerinin başlıca ödevlerinden biridir. Sovyetler Birliğinde Komünist Partisi Sekreterliğine bağlı Kışkırtma ve Propoganda Bölümünün (Agitation and Propoganda, Agitprop) görevi, ülkenin tüm yüzeyine yayılmış Komünist Partisi üyeleri aracılığı ile ve yüz yüze yapılan temaslar veya gruplara yapılan konuşmalarla, Sovyet ideolojisini ve iç ve dış politikasını halka duyurmaktır. Bundan başka, sosyalist ülkelerde halkın boş zaman faaliyetleri de, halkı siyasal kültüre hazırlama sürecine bağlanmıştır. Bir Sovyet yetkilisi, Sovyetler Birliğinde 1961 yılında, içinde halkın siyasal eğitimini sağlayacak belgelerin ve yayınların bulunduğu kulüpleri, kültür saraylarını ve kurumlarını her ay 200 milyon kişinin ziyaret ettiğini söylemiştir.²⁸

Bu açıklamalardan anlaşılacağı gibi, Sosyalist ülkelerde kamuoyu, yönetici partinin merkez organlarının önerdiğinde başlayarak parti üyelerine kadar inen hiyerarşik bir örgüt aracılığı ile oluşturulmaktadır. Bununla birlikte, İkinci Dünya Savaşından bu yana Macaristan'da, Polonya'da, Doğu Almanya'da ve nihayet Çekoslovakya'da görülen rejime karşı direnme, ayaklanma ve heyecanlı halk yığışmaları hareketleri, inanç ve kanıları dar kalıplar içine sokmak isteyen bu katı ve disiplinli sistemin bile kamuoyunu istenen yönlerde oluşturmaktadır her zaman başarılı olmadığını göstermektedir. Bu hareketler, iç ve dış müdahalelerle sonunda bastırılmış olmakla birlikte, bu bastırma, kabul ettirilmek istenen üst yapının kısmen çökmesi, ya da en azından geçici bir süre için milliyetçi önderlerin işbaşına gelmeleri pahasına mümkün olabilmektedir.

(28) *Ibid.*, s. 86 - 87.