

## BASKI GRUPLARI

Asistan Rona AYBAY

### I — Terim ve Tanımlama

Aralarında ortaklaşa menfaatler bulunan insanlardan meydana gelen belirli grupların siyasi hayat üzerindeki etkileri, her devirde ve her rejimde görülmüştür. Kuvvetleri, çeşitli toplumların endüstrileşme ve teşkilatlanma derecesine göre değişen menfaat birlikleri, her sosyal yapıda, siyasi partiler veya anayasa yahut kanunlarla kurulmuş kamu kurumları kadar köklü bir yer tutmaktadır<sup>1</sup>.

Her toplumda, zıt ekonomik ve sosyal menfaatler kendi iddialarını kabul ettirebilmek için yarışadılar. Totaliter ülkelerde bile, yönetimi elinde bulunduranlar, bu menfaat gruplarının varlıklarını tanırlar ve onları kazanmak için tatmine çalışırlar<sup>2</sup>.

Fakat bu grupların ortaya çıkış biçimleri, etkileri ve önemleri ancak yakın zamanlarda incelenmeye başlanmıştır. Bu konu ile, ilk olarak Birleşik Amerikalı hukukçu ve sosyologlar ilgilenmişlerdir. Bunun sebebi, bu grupların siyasi hayat üzerinde en çok etkili oldukları ülkenin, Birleşik Amerika oluşudur.

Bu grupların faaliyetleri sonucunda, A.B.D. nde siyasi hayat, başka ülkelerdekinden farklı bir canlılık kazanmıştır. Çeşitli meslek teşekkülleri sendikalar, işverenlerin kurdukları birlikler, dini birlikler, kadın dernekleri A.B.D. nde her zaman seslerini duyurur, siyasi hayata karışarak menfaatlerini savunurlar. Bu gruplar, hükûmete, yasama organına, kamu oyuna doğrudan doğruya veya dolayısıyla etki yapabilmek için ellerinden geleni yaparlar.

Bu gruplara İngilizcede genel olarak pressure group (baskı grubu) veya interest group (menfaat grubu) denilmektedir. Bu iki

[1] Nermin Abadan — Devlet İdaresinde Menfaat Gruplarının Rolü - Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, cilt XIV, No. 1, Mart 1959, s. 236.

[2] Howard R. Penniman — Salt's American Parties and Elections - New York 1952, s. 95.

terim, bazen eş anlamda bazen de aralarındaki fark kesinlikle belirtilmeksizin ayrı anlamlarda kullanılmaktadır.

Bu konuda yazılmış eserlerde, baskı grubu veya menfaat grubunun bir tanımlamasının yapılmadığı göze çarpıyor. Bu durum, konu ile ilgilenen Birleşik Amerikalı yazarların genel olarak tanımlamalardan kaçınmalarının bir sonucudur. Bu grupların tam bir tanımını yapmak belki de imkânsızdır. Fakat, bu yazımızda, incelemeye çalışacağımız grupların birer tanımını vermeyi gerekli görüyoruz.

Kanımızca, menfaat grubu ile baskı grubu farklı şeylerdir. Baskı grubu ile menfaat grubu arasında temel bakımından bir ayrılık yoksa da, bunların sosyal ve siyasî hayattaki yerleri ve etkileri bir fark yaratmaktadır<sup>3</sup>.

#### A — *Menfaat Grubu:*

Menfaat grubu, aralarında bir menfaat ortaklığı bulunan insanlardan meydana gelmiş, bu ortaklaşa menfaatin şuuruna ermek bakımından geri, aktif bir şekilde çalışmasını sağlayacak teşkilattan yoksun bir kümedir. Bu anlamdaki menfaat grupları, tarihin her çağında var olmuşlardır.

Menfaat grubu, aralarında fiili bir menfaat ortaklığı bulunan insanlardan meydana gelmiştir. İnsanların iradelerinin dışında, sosyal ve ekonomik hayat sonucunda ortaya çıkan bu ortaklaşa menfaat çok çeşitli biçimlerde olabilir. Aralarında, tarım ürünlerinin vergilerinin azaltılması konusunda bir menfaat ortaklığı bulunan çiftçilerden, menfaatleri sadece amatörce bir zevke dayanan pul meraklılarına kadar her çeşit maddî, manevî, menfaat tipi bir menfaat grubu meydana getirebilir.

Menfaat grubunun meydana gelişinde, «mekân» ın nisbî bir önemi vardır. Bu, söz konusu olan menfaate göre değişir. Meselâ menfaat grubu olarak çiftçiler ele alınırsa, yurdun her köşesindeki çiftçiler bu gruba dahil sayılabilir. Buna karşılık, aralarında bilet ücretlerinin ucuzlatılması gibi bir menfaat ortaklığı bulunan İstanbul şehri otobüs yolcuları, bir menfaat grubu olarak ele alındığı zaman, gruba giren insanlar bir şehir halkının bir bölümüdür.

Menfaat grubunun tanımlanmasında en önemli unsur, bu grubu meydana getirmiş olanların arasında bir birlik şuurunun olmamasıdır. İnsanlar, bazı durumlarda sosyal ve ekonomik hayat sonucunda ortaya çıkan ortaklaşa menfaatlerini hissedememektedirler. Meselâ,

[3] N. Abadan da bu farkı belirtmektedir. Bkz. N. Abadan, a. g. m., s. 234.

kadınlara oy hakkının verilmediği bir ülkede, bütün kadınların oy hakkı istemekte ortaklaşa bir menfaatleri olduğu açık bir gerçektir. Fakat kadınlar, genel olarak, eğitimden yoksun olmaları gibi bir sebeple bu ortaklaşa menfaatten habersiz bulunabilirler. Bu durumda, ortaklaşa bir menfaat vardır, fakat bunun hissedilişi yeteri kadar kuvvetli değildir.

Menfaat grubu, aktif bir şekilde çalışmasını sağlayacak bir teşkilattan yoksundur. Menfaat grubu, hükümete, yasama organına, kamu oyuna etki yapabilmek için disiplinli bir şekilde çalışamaz.

Bir ülkede, büyük şehirlerde oturan gayrimenkul kiracılarının hayli kalabalık bir küme teşkil ettiklerini ve bunların bir birlik şuurundan ve teşkilattan yoksun olduklarını düşünelim. Bu durumda, kiracılar kira ücretlerinin artmasına karşı aktif bir mücadele yapamayacaklar, seslerini duyuramayacaklardır. Ancak, seçmen olarak psikolojilerine «kiracılık» hâkimse, seçimlerde oylarını şu ya da bu partiye vererek «pasif» bir şekilde mücadele etmiş olacaklardır.

#### B — *Baskı Grubu:*

Baskı grubu (pressure group), son 30-35 yıl içinde kullanılmaya başlanan bir terimdir. Baskı grubu deyimini ilk olarak 1925 yılında Washington'da gazeteciler ortaya çıkarmışlardır. Birleşik Amerika'da 1924 de yayınlanmış olan bir politika sözlüğünde baskı gruplarından bahis yoktur<sup>4</sup>.

Baskı grubu, en kısa bir deyişle, menfaat grubunun şuurulu ve organize bir şeklidir. Hemen her menfaat grubunda, bir baskı grubu durumuna gelebilecek potansiyel güç vardır.

Bir toplum içinde, bir takım insanlar aralarında ortaklaşa menfaatler olduğunu hissedip, bunun şuuruna ererler ve kamu görevlileri üzerine etki yaparak amaçlarını gerçekleştirmek için teşkilatlı bir biçimde çalışırlarsa bir baskı grubu meydana getirmiş olurlar.

Baskı grubu çalışmalarının temel sebebi ekonomik olmakla birlikte ahlâki, dini, ırki ve benzeri sebepler de baskı gruplarının meydana gelmesine yol açabilir.

Meselâ, İngiltere'de «pazar tatilini geçirme şekli» konusundaki farklı iki fikir çevresinde gruplaşma vardır. İdari mevzuat, pazar günü spor karşılaşmaları gibi eğlenceleri yasak etmiştir. Bu yasağın kaldırılması veya devamı konusundaki menfaatler, birbiriyle müca-

[4] Donald C. Blaisdell — American Democracy Under Pressure - New York, 1957, s. 61.

dele eden iki grup doğurmuştur<sup>5</sup>. Pazar günü eğlencelerine karşı olanlar (Sabbatarian'lar) 1951 Britanya Festivalinin programı üzerine etkili olmuşlar ve bu yüzden pazar günlerine sadece bazı müzik programları koyulabilmiştir<sup>6</sup>.

Bir baskı grubunun meydana gelebilmesi için, teşkilatlı bir çalışmanın olması gerekir. Meselâ, bir ülkedeki gayrimenkul kiracıları, «kiracılık» durumundan doğan ortaklaşa menfaatlerinin şuuruna ererek, teşkilatlı bir biçimde çalışmadıkça, bir menfaat grubu olmaktan ileri geçemeyecekler, bir baskı grubu meydana getiremeyeceklerdir. 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 geçen bir üye kalabalığı toplar ve üye olmayan kiracılara da birlik şuurunu duyurabilirse, teşkilatlı bir biçimde çalışma gerçekleşmiş olur.

Bazı mesleklere girebilmek için, belirli bir meslek teşekkülüne üye olmak hukuki bir zorunluluktur. Bu durumda, meslek teşekkülünün baskı grubu olarak çalışabilmesi, üyelerinin birlik şuurunu duymalarına bağlıdır.

Meselâ, A.B.D. ndeki bütün tabiplerin bağlı oldukları American Medical Association, kuvvetli bir baskı grubu olarak çalışmaktadır.

Baskı grupları, kamu görevi yapanlar üzerine baskı yaparak, kendi menfaatlerine uygun kanunların yapılmasına, kararların alınmasına çalışırlar. İsteklerini gerçekleştirmek için başvurdukları metodlar çok çeşitlidir. Parlamento üyelerine, devlet memurlarına ve yargıçlara rica, rüşvet, yardım vaadi, tehdit gibi doğrudan doğruya etkiler yanında, kamu oyunu kazanarak yapılan, dolayısıyla etkiler de baskı gruplarının kullandıkları metodlardır. Doğrudan doğruya etkiler; yüz yüze görüşmeler, mektupla ricada bulunmalar gibi yollarla yapılır. Dolayısıyla etkiler için ise, çeşitli yayınlar, radyo ve televizyon programları, afişler, toplantılar, gösteriler gibi araçlar kullanılır. Rakip grupların etkilerini silmek, ve çalışmalarına engel olmak da baskı gruplarının metodlarındanıdır.

Baskı gruplarının bir çokları, ısrarla siyasi nitelik taşımadıklarını bildirmeye önem verirler. Fakat grup menfaatlerinin korunması ve savunulması, onları, ister istemez siyasi hayata sokar.

[5] N. Abadan, a. g. m., s. 234.

[6] Penniman, a. g. e., s. 97.

## II — «Lobbying» ve «Lobbyist» ler

Lobbying ve lobbyist deyimleri, İngilizcede hol, koridor anlamına gelen «lobby» sözcüğünden türemiştir. Washington'da ve State merkezlerinde; yasama meclisi binalarının koridorlarında, hollerinde ve dinlenme salonlarında, bağlı oldukları belirli bir grubun menfaatine uygun bir sonuç alabilmek amacıyla yasama organı üyelerine başvuran, onlarla görüşüp konuşan kimselere «lobbyist» ler denilmektedir. Lobbyistlerin yaptıkları işe verilen ad da, «lobbying» dir.

N. ABADAN, lobbyingin türkçe çevirisi olarak, B. SAVCI'nın «kanun simsarlığı» deyimini ileri sürdüğünü belirtiyor ve bu deyim benimsiyor<sup>7</sup>.

Lobbying çalışmaları, ilk önceleri kötü ve ayıp bir iş olarak kabul ediliyordu. Bu deyim, bütün 19 yüzyıl boyunca hep kötü anlamda kullanılmıştır. Georgia State Anayasasına 1887 de «Lobbying bir suçtur» hükmü konulmuştu<sup>8</sup>. 19. yüzyılın ikinci yarısında, Washington'da çeşitli menfaatlere hizmet eden pek çok lobbyist toplanmış ve bunun sonucu olarak geniş bir lobbying çalışması ortaya çıkmış bulunuyordu. O sıralarda söylenen bir söze göre, Washington'da, kamu menfaatinden başka her menfaat temsil ediliyordu<sup>9</sup>.

Fakat, hangi hareketlerin lobbying olduğu, kesin bir şekilde anlaşılmış değildir. Lobbying, çok çeşitli biçimlerde tanımlanmıştır. Lobbying, bazılarına göre, yalnız yasama organı üyelerine etkili olmaya çalışmak, bazılarına göre ise hem yasamaya hem de yürütmeye etki yapmaya çalışmaktır. Lobbying, sadece rüşvet vermek olarak kabul edenler de vardır.

Tarihin akışı içinde lobbyingin gelişmesi, iki özellik gösteriyor. Birinci özellik, lobbyingin ayıp ve kötü bir şey olduğu konusundaki düşüncenin değişmiş olmasıdır. Lobbyingın kontrol edilmesi gerektiği bugün de ileri sürülüyorsa da, lobbying artık ayıp ve kötü bir şey olarak ele alınmamaktadır. Bazı yazarlar, lobbyingin çok iftiraya uğramış olduğunu ileri sürüyorlar<sup>10</sup>. Lobbyistlik, bugün artık tam anlamıyla bir meslek durumuna gelmiş ve 1946 da çıkarılan bir Federal Kanunla düzenlenmiştir.

[7] N. Abadan, a. g. m., s. 235.

[8] Penniman, a. g. e., s. 94.

[9] Penniman, a. g. e., s. 98.

[10] Stephan K. Bailey - Howard D. Samuel - Sidney Baldwin — Government in America, New York, 1957, s. 208.

Lobbyingin gelişmesindeki ikinci özellik, yapılışından görülen genişleme ve değişimdir. Lobbying, önceleri sadece yasama organı üyeleri ile görüşmeler yapma, oy sağlamak için para teklif etme, memurlara rüşvet verme biçimlerinde yapılmıyordu. Zamanla, lobbyistlerin metodları çok değişmiş ve çeşitlenmiştir. Artık, lobbying sadece meclis koridor ve salonlarında yapılmakla kalmıyor, Kongre üyelerine karşı, en kuvvetli silah olan kamu oyunu kazanmak için büyük paralar harcanıyor, yayın servisleri kuruluyor. Meselâ, The National Association of Manufacturers (Millî Fabrikatörler Birliği), yılda iki milyon dolar harcayarak; kadın klüpleri, çiftçiler ve papazlar için dergiler yayınlıyor<sup>11</sup>. Ayrıca radyo, televizyon programları ve filimler de bunlara ekleniyor.

Öte yandan, Kongre üyeleri ve yüksek memurlarla ilişkiler, artık çok ince bir biçimde yürütülüyor. Hediyeler vermek, baskı grubunun yayın organı için makaleler satın almak, toplantılarda yüksek ücretler ödeyerek konuşmalar yaptırmak gibi metodlar, doğrudan doğruya para vermenin yerine geçmiş bulunuyor. Yeni Kongre üyelerini sosyeteye tanıtacak ziyafetler düzenlemek ve çeşitli sosyal çalışmalar da lobbyistlerin metodlarından. Bu yollarla kurulacak dostluklar, ileride lobbyistlerin işine yaracaktır. Lobbyistlerin modern metodları arasında, Kongre üyelerine seçmenlerden mektuplar yollamak, elleri altındaki gazetelerde kendi menfaatlerine uygun haberler yayınlamak da vardır.

Bugün Washington'da binden çok lobbyist vardır. Ayrıca, her State merkezinde de bir çok lobbyist bulunur. Lobbyistlerin etkisini belirtmek için, bunlara «üçüncü meclis» diyenler vardır. Lobbyistlerin pek azı ücretsiz çalışır. Büyük bir çoğunluğu, menfaatine çalıştığı gruptan ücret alırlar. Ücretleri, genel olarak yüksektir.

Lobbyistlerin çoğu, eski Kongre üyeleridir. Çünkü nizamla göre, eski üyeler, Kongre binalarına serbestçe girebilmektedirler.

Lobbyingin kötüye kullanılması karşısında, zaman zaman «bir şeyler yapmak» zorunluğu duyulmuş, düzenleme teşebbüslerine girişilmiştir. Fakat, A.B.D. Anayasasının Birinci Eki ile sağlanmış bulunan; basın, konuşma, toplanma ve başvurma (petition) hürriyetleri, bu teşebbüslerin tam olarak gerçekleşmesine engel olmuştur.

A. B. D. nde, lobbyingin düzenleme çalışmalarını iki dönemde incelemek gerekir. Birinci dönem, State'lerde lobbyingin düzenlemesi, ikincisi de 1946 tarihli Federal kanunun hazırlanmasıdır.

[11] Bailey - Samuel - Baldwin, a. g. e., s. 210.

30 dan fazla Statede, lobbyingin düzenlenmesi için tedbirler alınmış, kanunlar yapılmıştır. Fakat, hiç bir zaman lobbying çalışmalarının tam olarak denetlenmesi başılamamıştır. Bazı Statelerde, lobbyistlerden, kullandıkları para miktarını gösteren masraf cetvelleri istenilmiştir. Bazı statelerde, lobbyistler için, ilgilendikleri konuları bildirmek yükümü vardır. Bazen de, bazı konularda lobbyingin yasak edildiği görülmüştür. Fakat bütün bu tedbirler, sağlam bir sonuç doğurmaktan uzak kalmış, lobbyistler genel olarak rahatsız edilmeden çalışmışlardır<sup>12</sup>.

Meselâ, Louisiana'da, lobbying «mantığa davet» sınırını aşarsa, buna teşebbüs eden para veya hapis cezasına mahkûm edilir<sup>13</sup>. Böyle, açık olmayan kriterlerle lobbyingin düzenlenmesi, her zaman yetersiz kalmıştır.

Lobbyingin denetlenmesi amacıyla, Statelerde yapılan bu teşebbüslerin yanında, A. B. D. Kongresi de, bu konu ile zaman zaman ilgilenmiştir. Sonunda, Kongrece 1946 tarihli «Lobbyingin Düzenlenmesi Federal Kanunu» kabul edilmiştir.

Bu kanuna göre; bir kanunun kabulüne veya kabulüne engel olmaya çalışmak için para alan her şahıs, böyle bir işe girişmeden önce Senato sekreterliğine başvuracak ve hangi şahıs veya menfaat için çalıştığını ve hangi mesele için ne kadar zaman çalışacağını bildirecektir. Ayrıca, her üç ayda bir, aldığı paraları ve yaptığı masrafları gösteren bir liste de vermesi gerekmektedir. Lobbyistler, defter tutacaklar ve aldıkları, 500 doları aşan her parayı kimden aldıklarını deftere işleyeceklerdir. Lobbyistlere, her yıl Senato sekreterliğine çalışmalarını hakkında bir rapor vermek yükümü de yüklenmiştir. Bu raporlar, Kongrenin resmi tutanaklarında yayınlanmaktadır.

Görüldüğü gibi, bu kanunun amacı, lobbyingi yasak etmek değil, onu düzenlemek ve lobbying çalışmalarına bir alenilik sağlamaktır. Bu kanunla, lobbyistlik resmen tanınmış bir meslek durumunu kazanmış olmaktadır.

Ancak, yazarlar, 1946 tarihli kanunun lobbyingi düzenlenmesi bakımından yetersiz olduğunu ileri sürüyorlar. BLAISDELL, Kongre'nin lobbyingi düzenleme teşebbüsünün bir «çıkılmaz» olduğunu

[12] Austin F. Macdonald — American State Government and Administration, s. 205.

[13] André Mathiot — Les Pressure Groups aux Etats-Unis-Revue Française de Science Politique, vol. II, Numero 3, Juillet - Septembre 1952, s. 467.

belirtiyor. Yazara göre, kanunun koyduğu tescil edilme ve bilgi verme şartları lobbyingi düzenlemeye yetişmemektedir<sup>14</sup>. Ayrıca, bu kanunun hükümleri bir müeyyideye de bağlanmamıştır<sup>15</sup>.

MATHIOT da, Lobbying Düzenleme Kanununun, lobbyingin kötü işlemesine engel olamadığını ileri sürüyor. Yazara göre, Kongre'nin davranışı biraz «safca»dır. Fakat büyük menfaate ve kamu oyununun etkisi, daha geniş tedbirlerin alınmasına engel olmuştur<sup>16</sup>.

### III — Baskı Gruplarının Kuvveti

#### 1 — Baskı gruplarının kuvveti ve doğurdıkları sakıncalar

Baskı gruplarının siyasi hayat üzerindeki etki derecelerinin ne olduğu bir çok tartışmalara yol açmıştır. Bazen, bu grupların etkilerinin çok büyük olduğu söylenmiş bazen de bu etkilerin olduğundan fazla gösterildiği ileri sürülmüştür.

Baskı gruplarının kuvvetinin büyük gösterilmesi, bu grupların ve lobbyistlerin işine yarar. Baskı grupları, varlıklarını haklı göstermek ve üyelerini dayanışma içinde tutabilmek için, kuvvetlerinin büyük olduğunu iddia ederler. Baskı grupları, özellikle, seçimlere etkili olabilecekleri kanısını uyandırmaya önem verirler.

Lobbyistler de, aldıkları parayı hak ettiklerini göstermek amacıyla, baskı gruplarının ve dolayısıyla kendilerinin kuvvet ve etkilerini büyük göstermeye çalışırlar.

Baskı gruplarının etkilerinin olduğundan büyük gösterilmiş olduğu kanısında olanlar, 1890 - 1945 yılları arasında A. B. D. Kongresince kabul edilen 90 önemli kanundan sadece 7 tanesi üzerinde baskı gruplarının etkili olduğunu ileri sürmüşlerdir<sup>17</sup>.

Baskı gruplarının kuvveti konusunda ileri sürülen şüpheli düşünceleri, onların kuvvetinin aşırı ölçüde büyük gösterilmesine karşı bir tepki olarak görmek gerekir.

Baskı gruplarının, politikaya önemli etkileri olduğu açık bir gerçektir. Baskı gruplarının kuvvetini yaratan öğeler, grupların niteliğine göre değişir. Bazı grupların kuvveti üyelerinin kalabalıklığına, bazılarının kuvveti ise zenginliğe ve ekonomik hayattaki

[14] Blaisdell, a. g. e., s. 82.

[15] Bailey - Samuel - Baldwin, a. g. e., s. 213.

[16] Mathiot, a. g. m., s. 468.

[17] Penniman, a. g. m., s. 98.



yerlerine dayanır. Üyeler arasındaki dayanışma duygusu, düzenli teşkilât ve kamu oyu üzerine etkili olabilmek için elde bulundurulan araçlar da baskı gruplarının etkili olmasını sağlayan etmenlerdendir.

Özellikle, siyasi iktidar ile ekonomik hayat arasındaki ilişkiler söz konusu olduğu zaman, baskı gruplarının önemleri açıkça görülür. Baskı gruplarını ortaya çıkaran menfaatler çok çeşitli olabilmekte birlikte, bunların başlıcaları ekonomik menfaatleridir. Maddi imkânlar bakımından üstün olan gruplar, menfaatlerini daha iyi koruyabilmekte, ve siyasi iktidara baskı yaparak kendi menfaatlerine uygun bir politika güdülmesini sağlayabilmektedirler. Bu bakımdan büyük şirketler, sanayi organizasyonları ve tröstler çok geniş olanakları ellerinde bulundurmaktadırlar<sup>18</sup>. Büyük teşkilât ve grupların çalışmaları — kendilerinin iddia ettiği gibi — ahlâka uygun olsa da, her zaman kamu menfaatine uygun olmaz.

Bazen, kuvvetli bir baskı grubunun baskısı karşısında, teşkilâtsız bir grubun savunucusu olmak hükûmete düşmektedir. Bu durumda, hükûmet, teşkilâtlı grubun baskılarına karşı durmamayı daha «politikaya uygun» bulabilir<sup>19</sup>.

Baskı gruplarının etkilerinden sakıncalar doğduğu düşüncesine karşı, «karşılıklı kuvvet teorisi» (countervailing power) ileri sürülmüştür. Bu fikre göre, grup çalışmalarının çoğu rakipçe olduğuna göre, çelişik menfaatleri temsil eden grupların çalışmaları, karşılıklı olarak birbirlerinin etkilerini giderir. Bu, bazı durumlarda gerçekleşebilir ve iki çelişik menfaat arasında uzlaştırıcı bir yol bulunabilir. Fakat, bir çok durumlarda karşılıklı kuvvetlerin uzlaştırılması gerçekleşemez. Çünkü menfaatlerden biri, teşkilâtlı olmayabilir.

## 2 — Baskı Gruplarının Faydaları

Modern devletler, sosyal ve ekonomik hayatın bir çok alanlarında müdahaleci bir karakter gösteriyorlar. Devlet, müdahale ettiği alanların bir çoğunda, karşısında bir baskı grubu bulmaktadır. Müdahale edilen alanlar teknikleştikçe, Devletin durumu güçleşmektedir. İşte baskı grupları bu durumlarda devletin yardımcısı olabilmekte ve teknik konularda devlet bürokrasisini aydınlatmaktadırlar.

N. ABADAN, bu durumu şöyle açıklıyor: «Hükûmetin, endüstri ve ticaret hayatı üzerinde fiyat kontrolü, iptidai madde tahsisi, kartellerle mücadele nevinden tedbirlerle nâzım bir rol oynamasının

[18] Mathiot, a. g. m., s. 471.

[19] Bailey - Samuel - Badwin, a. g. e., s. 212.

başarılı sonuçlar verebilmesi için, ilgilileri dinlemesi ve alacağı tedbirlere bunların iştirakini sağlaması geerkmektedir. Bu gelişim, baskı grupları ile Devlet organları arasındaki münasebetin sıklaşmasını intaç etmiştir»<sup>20</sup>.

N. ABADAN, devlet siyasetinin oluş ve işleyişinin bir üçgene benzediğini, bu üçgenin bir köşesinde yasama organının, ikinci köşesinde devlet bürokrasisinin, üçüncü köşesinde ise baskı gruplarının bulunduğunu ileri sürüyor. Yazara göre, bu üçgende baskı gruplarının rolü, sadece olumsuz (menfî) olarak değerlendirilmemelidir. Baskı grupları, nitelikleri gereğince, temsil ettikleri menfaatin savunucusu olmakla birlikte, bu gruplar devlet bürokrasisini aydınlatarak aynı zamanda bir kamu hizmeti de görmektedirler.

Yasama organı üyeleri için, bir konuda çelişik menfaatleri olan baskı gruplarının temsilcilerini dinlemek, kitaplar ve raporlar okumaktan daha aydınlatıcı olabilmektedir. Baskı gruplarının çalışması, kamu oyunun açıklanması bakımından da faydalı sonuçlar doğurabilir.

Özellikle, meslek teşekkülü biçiminde olan baskı grupları, üyelerine meslek bilgileri vermek ve onları dayanışma içinde tutmak bakımından da faydalar sağlar.

Baskı gruplarının, siyasî temsilde seçim sistemlerinin sonucu olarak ortaya çıkan boşlukları doldurucu bir fonksiyon olduğu da ileri sürülmektedir. MATHIOT'ya göre, bu durum, A. B. D. nde açık olarak göze çarpmaktadır. A. B. D. nde, gerek Cumhurbaşkanı, gerekse Kongre seçimlerinde uygulanan sistem ve seçim bölgelerinin ayrılış biçimi, siyasî temsilde boşlukların ortaya çıkmasına yol açmaktadır<sup>21</sup>. Baskı gruplarının çalışmaları, bu boşlukların giderilmesine yarar. Seçimler sonucunda temsil edilmek olanağını elde edememiş olan menfaatler, iktidara baskı yaparak bunu gidermeye çalışırlar.

#### IV — Baskı Grupları ve Siyasî Partiler

Baskı grubu ile siyasî parti kurumları benzerlikler gösterirlerse de, esas bakımından aralarında çok fark vardır. «Parti, muayyen bir siyasî program üzerinde birleşmiş kimselerin, bu programı bilhassa normal seçim yollarıyla gerçekleştirmek gayesiyle kurmuş oldukları bir cemiyettir. Partinin gayesi, devlet iktidarının işleyişi,

[20] N. Abadan. a. g. m., s. 241.

[21] Mathiot, a. g. m., s. 436 ve son.

kullanılışı, âme ve hükümet işlerinin sevk ve idaresi üzerine tesir icra etmek ve son bir tahlille hükümetin yerine geçmek, iktidarı elde etmektir. Bir kunduracılar kooperatifi, bir havlucular cemiyeti ve maden işçileri sendikası böyle bir gayeye sahip değildir»<sup>22</sup>.

Baskı grubu, temsil ettiği menfaatle ilgili olarak belirli bir politikanın uygulanması için siyasi iktidara baskı yapabilir. Fakat, hiç bir zaman, bir siyasi parti gibi genel bir politika programı ile ortaya çıkmaz, «iktidarın fethi» ne girişmez. Baskı grubunun amacı, kendi menfaatine en çok uygun olacak bir siyasi ve ekonomik iklim yaratmaktır.

Ancak, bazen baskı gruplarının kendi partilerini kurdukları veya bir baskı grubu ile bir siyasi partinin sıkı bir biçimde birbirine bağlandığı da görülebilir. Bunun en açık örneği, İngiliz İşçi Partisidir. 1949 da İngiliz İşçi Partisinin 5.716.947 üyesinden 4.946.206 sı partiye bağlı sendika üyeleri idi. Bu sayının da gösterdiği gibi, İşçi Partisi sendikaların kontrolü altında bulunmaktadır. Almanyada da, Alman Sosyalist Partisi (S. P. D.) işçi sendikalarınca desteklenmektedir<sup>23</sup>.

A. B. D. nde, baskı gruplarının parti kurma teşebbüsleri görülmüşse de, bu partiler hiç bir zaman önemli olamamışlardır<sup>24</sup>.

Nisbi temsil sistemi, baskı gruplarının parti durumuna geçmeleri için uygun bir ortam yaratabiliyor. Nisbi temsilde, belirli menfaatler, bağımsız siyasi partiler kurarak bazı bölgelerde başarı sağlayabiliyorlar<sup>25</sup>.

Partilelerle, menfaat ve baskı gruplarının ilişkileri bakımından kesinlikle söylenilebilecek söz, partilerin, bu grupların etkilerini ister istemez hesaba katmak zorunda olduklarıdır. Partiler, için çeşitli grupların kendilerini desteklemeleri çok önemlidir. Bazı kuvvetli grupların seçimlerde bir partiyi desteklemesi veya böyle bir kanaatin uyanması parti için büyük bir kuvvet olabilir. Bunun için, partiler, doktrinleri elverdükçe hattâ bazen doktrinlerine aykırı olarak baskı gruplarıyla işbirliği yapmaya çalışırlar.

Tek partili sistemlerde, bütün siyasi çalışmalar bir tek siyasi parti içinde toplandığı için, baskı gruplarının serbestçe çalışmaları

[22] Tarık Z. Tunaya — Türkiyede Siyasi Partiler 1859-1952, İstanbul 1952, s. 3.

[23] N. Abadan, a. g. m., s. 243.

[24] Balley - Samuel - Baldwin, a. g. e., s. 216.

[25] N. Abadan, a. g. m., s. 245.

kabul edilemez. Fakat baskı grupları, tek partinin kalıpları içinde de çalışmalarını sürdürebilirler.

Demokratik ülkelerde, fertle Devlet arasında yer alan ve fertlerin menfaatleri için iktidara baskı yapan gruplar, totaliter devletlerde iktidarın ferde baskısını sağlamaya da yaramaktadır. Siyasi iktidar, bu baskısını yürütebilmek için, baskı grubu olabilecek kurumların idarecilerinin «güvenilir» kimseler olmasına çalışır. Bu grupların kendine bağlı olması veya böyle bir kanaatin uyanabilmesi için elinden geleni yapar. Totaliter ülkelerde bu grupların herhangi bir isteğinin kabul edilebilmesi için, her şeyden önce grubun iktidara bağlılığını açıkça belirtmesi gerekir.

Meselâ, Nazi rejiminde bütün gruplar, doğrudan doğruya partinin denetimi altında bulunuyorlardı. Bunlardan, özellikle ticaret ve endüstri alanında bulunanların liderleri, Nazilerle işbirliği yapmak zorunda kalmışlardı<sup>26</sup>.

#### V — Türkiyedeki Menfaat ve Baskı Gruplarına Bir Bakış

Türkiye'de, geniş ölçüde bir baskı grubu faaliyeti görülmemektedir. Menfaatlerin savunulması için yapılan mücadeleler de, genel olarak ilkel yollarla yürütülmektedir. «Demokratik hayat nizamı içerisinde gelişmiş ve yeter bilgilerle mücehhez tesirli ve dinamik bir halk efkârı geleneğinin yerleşmemiş olması»<sup>27</sup> mücadelelerin kamu oyuna mal edilmesine engel olmaktadır.

Nüfusun % 80 ini teşkil eden köylü kitlesi en önemli menfaat grubu olarak göze çarpar<sup>28</sup>. Çiftçi ve köylüler, bazı bölgelerde belirli ürünlerin korunması amacıyla kooperatifler kurmuşlarsa da, bu kitle genel olarak teşkilâtsiz ve yaygın bir durumdadır.

Öte yandan, bu köylü - çiftçi kitlesi içinde, geniş toprak sahiplerinden en fakir ve topraksız köylülere kadar, çeşitli ekonomik durumda bulunan kimseler vardır. Bunlar arasında, menfaatler bakımından çelişmeler olduğu bir gerçektir. Bu bakımdan, bu kitleyi, homogen bir grup olarak ele almak yerinde olmasa gerektir. Daha çok, toprak sahibi ve zengin çiftçilerin yaptıkları baskının önemli olduğu görülmektedir.

[26] Nermin Abadan — Halk Efkarı Mefhumu ve Tesir Sahaları, Ankara 1956, s. 149.

[27] Yavuz Abadan — Türkiyede Siyasî Partiler ve Tazyik Grupları - Siyasal Bilgiler Fakültesi 100. Yıl Armağanı, Ankara 1959, s. 118.

[28] N. Abadan, a.g.m., s. 234 - Y. Abadan, a.g.m., s. 116.

N. ABADAN ve Y. ABADAN, köylü ve çiftçilerin hükümet kararları ve kanunlar üzerinde etkili olduğunu belirtiyorlar. Gerçekten, 1946 dan 27 Mayıs Devrimine kadar geçen dönemde, köylüye yeni mali yükümler yüklenmesi teşebbüslerinin B. M. M. çoğunluğunun kesin muhalefeti ile karşılaştığı görülmüştür.

Arazi vergisinin 10 misli arttırılması için, hükümetçe 1955 Şubatında B. M. M. ne verilen tasarı kanunlaştırılmamıştır. Bu tasarının görüşülmesi sırasında bir Milletvekilinin söylediği şu sözler, bu durumu açıkça göstermektedir: «Ben, bu kanun çıktıktan sonra seçim bölgeme gidemem!»<sup>29</sup>.

Türkiye'de, baskı grubu faaliyetinin tipik örneğini «Türkiye Kiracılar Cemiyeti» göstermiştir. 1954 yılında kabul edilen 6084 sayılı kanunla gayrimenkul sahiplerinin lehine olarak dükkân kiralarının 1 Ocak 1955 de, ev kiralarının da 1 Haziran 1955 te serbest bırakılması kararlaştırılmıştı. Bu kanunun kabulü üzerine kurulan ve merkezi İstanbul'da bulunan «Türkiye Kiracılar Cemiyeti» sistematik çalışmalar sonunda; henüz yürürlüğe girmemiş olan kanunun bir karma komisyona havalesini sağlamıştı. Basının da yardımıyla, bu Cemiyet mücadelesini başarı ile yürütmüş ve sonunda kanunun kiracılar lehine olarak düzenlenmesinde etkili olmuştur<sup>30</sup>.

Hükümetin ticari hayata müdahale edici kararları karşısında, özellikle tüccar ve esnaf teşekkülleri tarafından devlet bürokrasisinin aydınlatılması şeklindeki baskı grubu faaliyetleri Yurdumuzda da görülmektedir.

Bundan başka, «bankacılığı tahdit eden ve bazı şartlara bağlanmasını, avukatlık stajının uzatılmasını, fahri tıp asistanlıklarının resmi kadrolara bağlanmasını derpiş eden kanun tasarıları da ilgili meslek teşekküllerinin baskıları neticesinde kanunlaşma imkânına kavuşmamışlardır»<sup>31</sup>.

Meslek gruplarının bu tip faaliyetlerine, şu olay da bir örnektir: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği ve İhtisas Odalarının müşterek yayın organı olan «Mühendislik - Mimarlık» gazetesinde, «Meslekdaş Mebuslarımıza Açık Mektup» başlığı altında bir yazı yayınlanmıştır. Bu yazıda, Ziraat Uzmanlık Okulu mezunlarına «ziraat âletleri mühendisi» ünvanının verilmesini sağlayacak bir kanun tasarısı tenkit edilmekte ve tasarının, «birliğimizin mütalâası

[29] N. Abadan, a. g. m., s. 242 - Y. Abadan, a. g. m., s. 116.

[30] N. Abadan, a. g. m., s. 238.

[31] Y. Abadan, a. g. m., s. 117.

alınmadan kanunlaşmasına mahal verilmemelidir» denilmektedir. Aynı açık mektupta, meslekle ilgili başka kanun tasarıları hakkında da Birliğin görüşleri belirtilmektedir<sup>32</sup>.

Türkiye'deki siyasi partiler, bütün baskı gruplarını temsil etme iddiasındadırlar<sup>33</sup>. Siyasi partilerin birbirinden farklı ideoloji ve programları olmadığı için bunlar, iktidar mücadelesinde bütün menfaat ve baskı gruplarının isteklerini gözönünde bulundurmaya ve bu yoldan bütün seçmenleri kazanmaya çalışıyorlar<sup>34</sup>.

27 Mayıs Devriminden önceki dönemde, menfaatler, isteklerini hükûmete kabul ettirebilmek için, iktidar partisi teşkilâtı içine sızmaya çalışıyorlar ve iktidar partisi de bunlara kucağını açıyordu. Çok partili dönemde de, tek parti döneminde olduğu gibi, spor kulüplerinden ticaret odalarına kadar her çeşit teşkilâta, iktidar partisi mensupları hâkim durumdaydılar. Bu teşkilâtların üyeleri, esas bakımdan iktidar partisine muhalif de olsalar, teşkilâtın başında iktidar partisince tutulan kimselerin bulunmasını gerekli görüyorlardı. Böylece, teşkilâtle iktidar arasında kurulan yakınlık, teşkilâtın isteklerinin gerçekleşmesinde faydalı oluyordu.

Baskı grupları konusu, 27 Mayıs Devriminden sonra bir süre, aktüalite kazanmıştır. Bilindiği gibi, Devrimden sonra, bir Anayasa tasarısı hazırlamakla görevlendirilen Bilim Kurulu'nun hazırladığı Ön-tasarı, İkinci Meclisin Kuruluşunda meslek teşekküllerinin temsiline geniş yer veriyordu. Bu Ön-tasarının 73. maddesine göre, Cumhuriyet Senatosunun seksen beş üyesinden kırk üye, Barolar; Tabip Odaları, Ticaret ve Sanayi Odaları, Mimar ve Mühendis Odaları, Eczacı Odaları gibi kamu müessesesi mahiyetindeki meslek teşekküllerince; otuz üye de, Öğretmen Birlikleri, Basın teşekkülleri, Çiftçi teşekkülleri ve Kooperatifler, Esnaf teşekkülleri, Sendikalar gibi kamu müessesesi mahiyetinde olmayan meslek teşekküllerince seçilecekti.

Bu Ön-proje kabul edilse idi, meslek teşekküllerinin hızlı bir gelişme ve baskı grubu faaliyeti göstermeleri beklenebilirdi.

Basında çıkan ve Ön-projenin bu hükmünü tenkit eden yazılarda, kurulacak böyle bir ikinci meclisin baskı gruplarına temsil edilebilme olanağı vermek bakımından sakıncalı olduğu ileri sürülmüştür. Bu fikirlere göre, meslek teşekküllerinin yurdumuzda yeteri

[32] Mühendislik - Mimarlık sayı 114, 19 Ocak 1960.

[33] N. Abadan, a. g. m., s. 247.

[34] Y. Abadan, a. g. m., s. 117.

kadar gelişmemiş olması ve bu teşekküllerin bencil istekler ileri sürmeleri ihtimali bakımlarından, ikinci mecliste bunların temsiline yer vermek yanlış olacaktı<sup>35</sup>.

Kurucu Mecliste hazırlanan ve halkoyunca kabul edilen Anayasa, ikinci mecliste mesleki temsile yer vermemiş bulunmaktadır. Bu durumda, meslek teşekküllerinin hızlı bir gelişme göstermesi ihtimali ortadan kalkmış bulunmaktadır. Fakat, yurdumuzda bugüne kadar pek az incelenmiş bulunan baskı gruplarının, gelecekte bir çok incelemelere konu olması beklenebilir<sup>36</sup>.

Rona AYBAY

---

[35] Bkz. Bülent Ecevit — Korporatif Meclisin Büyük Tehlikeleri, Ulus Gazetesi, 13 Temmuz 1960. İsmet Giritli — Partili Demokrasi mi? Korporatif Devlet mi? Vatan Gazetesi, 28 Eylül 1960.

[36] Selçuk Özcelik — Esas Teşkilât Hukuku Dersleri, Birinci cilt, Umumi Esaslar, İstanbul 1961, s. 111-112, not. 165.