

# H A L K E F K Â R I

## MEFHUMU VE TESİR SAHALARI

**Dr. Nermin ABADAN**

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Âmme İdaresi Asistanı

Ankara - 1956

Yeni Matbaa



## İÇİNDEKİLER

İçindekiler	III
Müellifin Önsözü	VII
Giriş	IX
	Sayfa
<hr/>	
BÖLÜM I	1
I — Halk efkârı mefhumunun gelişimi	1
A — İlkçağ	1
B — Ortaçağ	4
C — Yeniçağ	4
1 — Yeniçağın başlangıcında halk efkârı mefhumunun öncüleri	5
2 — XVII ve XVIII asırlar düşüncesinde halk efkârının mahiyeti	5
3 — Yeniçağ düşüncesine hâkim alenîlik ve umumîlik prensipleri	7
4 — Necker ve Fransız ihtilâli	7
5 — Almanya'da halk efkârı mefhumunun yayılması	8
6 — İngiltere'de halk efkârı mefhumunun gelişimi	11
7 — Halk efkârı mefhumunun mutlak bir değer kazanışı ve tenkidi	12
8 — Halk efkârı hakkındaki klasik nazariye ve XX ci yüzyıldaki temsilcileri	14
9 — Klasik nazariyenin ana prensipleri	16
10 — Halk efkârı hakkındaki klasik nazariyeye karşı uyanan tepkiler	17
D — Modern teoriler	20
1 — Birinci dünya harbinden sonra halk efkârı problemi	20
2 — Halk efkârı mevzuunda son Amerikan nazariyeleri	23

E — Halk efkârı mefhumunun mahiyeti	29
Netice	31
II — Halk efkârını belirten vasıtalar	32
A — Şahsî vasıtalar	
1 — Yüz yüze yapılan şahsî temaslar	33
2 — Kanaatlerin teşekkül etmesine müessir liderler	34
3 — Siyasî liderler	34
B — Kolektif vasıtalar	
1 — Teşkilâtlı grub tartışmaları	35
2 — Tazyik grupları	36
C — Teknik vasıtalar	
1 — Basın	37
2 — Radyo	44
3 — Televizyon	48
4 — Film	49
5 — Kitab	50
6 — Afiş, sergi v.e.s.	51
III — Halk efkârının sunî yoldan imali: Propaganda	53
A — Propaganda hakkında belli başlı nazariyeler	
1 — Propagandanın ahlâkî yoldan izahı	54
2 — Propagandanın sembollerin delâletile sosyolojik izahı	54
3 — Propagandanın psikolojik yoldan izahı	55
B — Propaganda ve halk efkârı	56
C — Demokrasilerde propaganda	58
D — Totaliter rejimlerde propaganda	61
BÖLÜM II	65
A — Halk efkârının sosyolojik müessiriyet sahası	66
I — Grup mefhumu ve cemiyet	66
a — İlksel gruplar ve halk efkârı	68
b — İptidai cemiyetlerde halk efkârını	69
c — Modern cemiyetlerde ilksel ve ikinci grupların rolü	69
d — Grup görüşünün tenkidi	70
II — Grupların sosyolojik kadroları	
1 — Zümre ve sınıf cemiyeti	71
2 — Modern cemiyet ve ikinci = secondaire sistem	72

3 — Halk efkârı ve ikinci = secon- daire sistemler	73
III — Sosyal teşkilât ve halk efkârı	74
B — Halk efkârının siyasî müessiriyet sahası	78
1 — Halk efkârı ve siyaset	78
2 — Halk efkârı ve siyasî partiler	79
a — Siyasî partilerin mahiyeti	84
b — Siyasî partiler ve menfaat grupları	85
3 — Seçimler	87
a — Seçimlerde umumîlik prensibi	88
b — Seçimlerde gaye ve hedef değişik- liği	89
c — Seçim sistemleri ve halk efkârı	89
d — Halk efkârı ve oy verme	90
4 — Siyasî partilerin iç bünyesi ve halk ef- kârı	93
a — Partilerle halk efkârı rabitasının kesilmesi	94
5 — Parti teşkilâtı ve halk efkârı	96
6 — Halk efkârı ve siyasî mesuliyet	99
<b>BÖLÜM IV</b>	
C — Halk efkârının hukukî müessiriyet sahası	102
I — Hukuk felsefesi görüşünden halk efkârı	
a — Tabii hukuk doktrini	102
b — Tarihçi mekteb görüşü	103
c — Montesquieu ve Rousseau	103
II — Amme hürriyetleri ve halk efkârı	
1 — Bünyevî rabita	106
2 — Şeklî rabita	107
a — Amme hürriyetleri ve ana- yasalar	109
b — Modern demokrasi ve âmme hürriyetleri	110
III — Demokrasilerde halk efkârının rolü	
1 — Demokrasi ve halk efkârı	112
2 — Kanunlar ve halk efkârı	115
IV — Anayasa çerçevesinde halk efkârının tezahürüne tanınan imkânlar	117
V — Hâkimiyetin istimal tarzı bakımından halk efkârının tesiri	
1 — Doğrudan doğruya demokrasi	120
2 — Yarı doğrudan doğru demokrasi	

a — Veto	121
b — Referandum (ihtiyarî veya mecburî)	122
c — Halk teşebbüsü (initiative populaire)	126
d — Milletlerarası meselelerde halk iradesi: plebisit	127
3 — Temsilî sistem	128
VI — Devlet organları ve halk efkârı	
1 — Teşriî ve icra kuvvetleri arasında işbirliği Parlementaire sistem	130
a — Soru müessesesi	131
b — Gensoru (Interpellation) müessesesi	133
2 — Teşriî ve icra kuvvetleri arasında ayrılık = Présidentielle sistem	134
a — Komisyonların rolü	135
VII — Tazyik grupları (Pressure groups) ve kanun simsarlığı (Lobbying)	
1 — Umumî olarak	138
2 — Tazyik gruplarının faaliyet metodları	141
3 — Tazyik gruplarının neveleri	144
4 — Muhtelif memleketlerde tazyik gruplarının faaliyet şekilleri	
Birleşik Amerika	144
İngiltere	147
Almanya	148
Fransa	149
Türkiye	
a — Kira Kanunu	151
b — Arazi vergisine zam yapılması teklifi	153
VIII — Halk efkârı yoklamaları ve kanun vazı	155
Netice	159
Bibliyografya	164
Eser	164
Makale	168
İsim endeksi	170
Mefhum endeksi	173
Yalınış - doğru cetveli	177

## MÜELLİFİN ÖNSÖZÜ

Memleketimizde toplu bir mevzu halinde ilk defa bu etüdle ele alındığını sandığımız halk efkârı konusunu doktora tezi olarak seçmemize sebep, demokratik gelişimde devlet faaliyetlerinin sürekli, dinamik ve nihai kontrolünü sağlama bakımından halk efkârının taşıdığı yüksek önemdir. Gerçekten bütün kanun ve müesseseler ancak aydın ve uyanık bir halk efkârının devamlı desteklenmesi sayesinde gerçek görevlerini yerine getirmek imkânına kavuşurlar. Bu sebeble her memleketde demokratik rejimin yerleşip kökleşmesi ve gayelerini gerçekleştirmesi, hür düşünceli ve siyasî rüşde sahip vatandaş topluluklarının siyasî hayatın cereyanına katılmaları ve devlet faaliyetlerinde nâzım rol oynamaları ile mümkün olur.

Columbia üniversitesinin 200 cü yıldönümü münasebetile yapılan kütüphane istihbarat vasıtalarının tesir derecesine ait araştırmalarla LAZARUS-FELD ve arkadaşlarının seçmenlerin oy vermelerine müessir olan faktörler hakkında yayınladığı seçim tahlilleri bu konuya dikkatimizin çevrilmesine ayrıca âmil olmuştur.

Umumiyetle Birleşik Amerika'daki siyasî ilimler öğretiminin sosyal statikden ziyade sosyal dinamik mihrakında toplanan programları bu konulara diğer meseleler yanında hususî bir önem atfetmektedir. O kadar ki Birleşik Amerika'daki Siyasal Bilgiler fakültelerini Avrupa'daki benzerlerinden ayıran bellibaşlı hususiyet, başta halk efkârı olmak üzere, siyasî sosyoloji, sendikalar, sosyal sınıflar, demografi ve mukayeseli sosyal strüktür, sosyal değişiklikler ves. gibi derslere daha geniş ölçüde yer vermeleridir. Bu bakımdan Birleşik Amerika'da Minnesota üniversitesi Siyasal Bilgiler fakültesindeki bir yıllık çalışmalarımız bu etüdle ilgili materyelin toplanmasında büyük kolaylık sağlamıştır. Bu arada bilhassa Minnesota üniversitesi Siyasal Bilgiler fakültesi dekanı Prof. Lloyd Short, Gazetecilik fakültesi dekanı Prof. Ralph D. Casey, Siyaset nazariyecisi Mulford Q. Sibley ve Herbert McClovisky ile sosyolog Arnold M. Rose'un aydınlatıcı yardımlarına mazhar olduk.

Amerika dönüşünden sonra asistan olarak beraber çalışmak mazhariyetine kavuştuğumuz ünlü âmme idarecisi Prof. Dr. Marshall E. Dimock

ve Alman tarih felsefecisi, sosyolog Ord. Prof. Dr. Hans Freyer bu etüdün plânlaşmasında irşatlarını esirgemediler.

Etüdün son şeklini almasında Ankara Hukuk fakültesi profesörlerinden Muvaffak Akbay başta olmak üzere Süheyp Derbil ve Bülent Nuri Esen'in teşçileri bize rehberlik etmiştir. Bundan başka bütün çalışmalarımızda olduğu gibi bu etüdün hazırlanmasındaki gayretlerimizi hocam ve hayat arkadaşım Prof. Dr. Yavuz Abadan'ın uyarıcı tenkitleriyle desteklemiştir.

Bütün bu değerli şahsiyetlerle birlikte kitabın basılmasında yardımcı ve âlakasını esirgemiyen ve bir mensubu olmakla övündüğümüz Siyasal Bilgiler Fakültesine teşekkürü borç bilirim.

*Ankara, 2 Nisan 1956*

*Nermin ABADAN*



## G İ R İ Ő

Tezimizin mihrak noktası olan halk efkârı, mefhum olarak dünyamız kadar eski, fakat ilmî araştırma konusu olarak atom fiziği kadar yeni bir mevzudur.

Halk efkârı konusu tarihçi, psikolog, sosyolog, iktisatçı ve hukukçularını değişik ölçü ve nisbette ilgilendirmektedir. Halk efkârı meselesinin bir yandan siyasî ideallerin gerçekleşmesine yardım ümidi, diğer yandan ilmî alâkayı tahrik etmesi, son yıllarda bu mevzuu âdeta sosyal ve siyasî hayatın bir ölçüsü haline getirmiştir.

Siyasî idealler bakımından demokratik esaslara göre idare edilen bir devlet yapısında iktidarın tek dayanak noktası halkın iradesi olmak gerekir. Başka bir deyimle erişilmesi istenilen ideal durum, devlet iradesiyle halk iradesi arasında ahenkli bir mutabakatın vücut gelmesidir. Dün olduğu kadar bugün de gerçekleştirilmeğe çalışılan bu dilek, zamanın şartlarına göre durmadan değişmekte olan halkın iradesini devlet iradesi haline kalbetme; devlet faaliyetlerini halkın dileğine intibak ettirme fikrinde hülâsa edilebilir.

Halk efkârının siyasî hayat şekilleri ile bu sıkı münasebeti, değişen şartlara göre ona verilen ehemmiyeti arttırdığı nisbette mâna, yorum, şekil ve imkânlarını da son derece genişletmiştir. Bu yüzden elli yıllık kısa bir zaman içerisinde halk efkârı mevzuunu çeşitli yönlerden araştıran ve bazıları müstakil bir disiplin karakteri taşıyan birçok bilgi dalları vücut bulmuştur. Mes. oy verme ve seçim neticelerinin sondajlarla tesbiti ve bu hususta kullanılan metodlar, sociometrie, tazyik gruplarının psiko-sosyal bünye ve tesirleri, sosyal hareketliliği istatistik usullerle tesbiti, kanaat değişikliklerinin piyasa üzerindeki tesirleri v.s. gibi branşlar bu meydana zikrolunabilir.

Genel olarak halk efkârı mevzuunu bellibaşlı iki ana grub etrafında toplamak mümkündür. Bu gruplardan birincisi halk efkârının müessiriyet, saha ve imkânlarını, ikincisi ise muhtevasını ve bunun hangi değişkenlere tâbi olarak tahavvül ettiğini araştırmaktadır.

Herhangi bir mevzua ait olan bir tez, mahiyeti icabı konunun daraltılıp derinleştirilmesini gerektirdiği cihetle, bu etüdde son yıllarda halk ef-

kârının en dağınık ve ihtilâflı bilgi şubesi haline gelen halk efkârı araştırma metodlarından ve bu araştırmalardan elde edilen neticelere kasdı olarak temas edilmemiştir. Ancak bu sondajlardan elde edilen bazı ilgi değer neticelere mevzuumuzun aydınlanması bakımından yer yer işaretle yetinilmiştir. Esasen halk efkârı yoklamaları ve yoklamalarda kullanılan metodlar meselesi, çeşitli ihtisas bölümlerine ayrılan ve muhteva itibariyle birkaç ders kitabını dolduracak genişlikte bir materyel haline gelmiş bulunmaktadır.

İlmî bakımdan halk efkârının genel olarak tetkikini, başlangıçta da belirttiğimiz gibi, bütün dünya için ancak yarım asra uzanan yeni bir hâdisedir. Memleketimizde ise bir iki kitap ve broşürde sadece mevcudiyetine işaretle geçiştirilen bir konudur. Bu bakımdan halk efkârı mefhumunun gelişim safhalarıyla belirtilmesini dahi, memleketimiz için orijinal saymamağa imkân yoktur. Tezimiz bu düşünce mebdinden hareketle, halk efkârının çeşitli müessiriyet sahalarına ve dolayısıyla sosyal, siyasi ve hukukî hayatla münasebet ve temaslarına ve bu münasebetlerin hususiyetlerine ait bellibaşlı problemleri vaz ve izaha çalışacaktır.

Yukarda işaret edildiği gibi, devlet iradesinin teşekkülünde birinci derecede müessir olarak kabul edilen halk iradesinin h u k u k d ı ř ı bir faktör olduğu inkâr götürmez bir gerçektir. Böylece esasında sosyolojik, psikolojik, ekonomik ve politik bir mahiyet arzeden halk efkârı hâdisesinin hukuk nizamı ile vâki iltisak noktalarını belirtme, bu etüdün gayesini teşkil etmiştir.

## B Ö L Ü M İ

### 1 — HALK EFKÂRI MEFHUMUNUN GELİŞİMİ

#### A — İLKÇAĞ

##### 1 — Kadîm Yunanistan'da halk efkârına ait düşünceler.

Siyasî nazariyelerle meşgul olan bilginler umumiyetle milliyetçilik, hikmeti devlet, hâkimiyet ve tabii hukuk doktrinleri gibi mühim mevzu-ları çeşitli cephelerden izaha çalıştıkları halde, halk efkârı mefhumunu kısmen veya tamamen ihmal etmişlerdir.

Oysa ki halk efkârı problemi de tarihî bakımdan yukarıda işaret edi-len nazariyeler kadar eski ve siyasî bakımdan tesiri o nisbette mühimdir. Gerçi halk efkârı onsekizinci yüzyıla kadar mefhum olarak kesin bir tari-fe kavuşturulmamıştır. Bundan başka bu konu ile ilgili sistematik inceleme-lere de ancak ondokuzuncu yüzyıldan itibaren rastlanmaktadır. Bunun-la beraber halk efkârı mefhumu tâ başlangıçtan beri dağınık, münferit ba-zı mütalâa ve tenkidlerin konusu olmuştur.

##### a — Eflâtun ve Aristo.

Bu arada Eflâtun'un her sahada halk efkârının değeri üzerinde çok şüpheli bir görüşe sahip olduğu dikkati çekmektedir. Bunun delilini "Cumhuriyet" adlı eserindeki meşhur mağara tasvirinde açıkça görüyo-ruz. Büyük Yunan mütefekkirinin teşbihine uygun olarak dünya bir ma-ğaradır. İnsanlar, sırtlarını duvara çevirmiş olarak büyük bir ateşin et-rafında oturuyorlar. Mağaranın ucundaki duvara akseden gölgelerden başka bir şey göremiyorlar. İnsanlar bu gölgeleri reel varlıklar sanıyor-lar, halbuki bunlar sadece hayallerdir. İnsan oğlunun fizik dünyayı idrak edişi hakikate aykırıdır. Öyle olunca insanların kendilerini aydınlık ve re-aliteye kavuşturacak filozoflara emanet etmeleri gerekirken, hatalı inanç ve kanaatlere sarılmakta ısrar ediyorlar. Eflâtun'a göre "Realite sadece filozofların mantikî düşünce sisteminde mevcuttur. Kanaatler, aldatıcı, hakikatten uzak ve aykırıdır!" (1)

---

(1) Bk. EFLÂTUN. Cumhuriyet, Türkçeye çev. Saffet Engin, İstanbul, 1950 Kitap VII, Sh. 157 - 161.

EFLÂTUN'un umumî felsefe sistemine hâkim olan bu görüş, onun siyasî hayatta kütle düşüncesinin rol ve tesirine ait kanaatini de aynen aksettirmektedir.

Buna karşılık ARİSTO, kütlelerin siyasî kabiliyeti hakkında oldukça müsbet bir kanaate sahiptir. Ona göre çoğunluk prensibine atfedilen üstün değer, "bir dereceye kadar hakikate uymaktadır". Nitekim bir ev hakkındaki bilgi sadece mimarının inhisarında kalmaz. O evi kullanan şahıs, yani sahibi, bu konuda hiç şüphesiz mimardan daha isabetli bir hüküm verebilecek durumdadır. Bunun gibi ikram edilen yemek hakkında ahçıdan ziyade misafirin hükmü daha üstün bir kıymet ifade eder. (2)

### **b — Kadîm Yunanistan'a hâkim siyasî düşünce sistemi.**

Kadîm Yunan medeniyetinin zuhuruna kadar devlet işlerinin tedvirine hâkim olan prensip, kapalı siyaset esası idi. Bu sebeple siyasî iktidarın - Mısır, Babil ve Hindistan'da olduğu gibi - ilâhî vahy yolundan sadece seçkin şahıs ve zümrelere intikal ve inhisar etmesi, geniş halk kütlelerine mutî ve pasif bir tavır takınmaktan başka herhangi bir imkân bahşetmiyordu.

Buna karşılık kadîm Yunan devlet sistemleri âmme hayatına "ufukta doğan bir güneşten farksız" bir genişleme ve ferahlık getirmişlerdir. Halk kütlelerinin dinamik iştirakini şart koşan bu çeşitli siyasî sistemler, vatandaşları siyasî meselelere karşı aktif bir davranış takınan fertler haline getirmişlerdir. Bu yeni anlayışın birdenbire halk efkârını harekete getirmiş olduğu tereddüdsüzce iddia edilebilir. Zira otoritesini ilâhî veya üstün kudretlerden istihsal etmediğini ilân eden her içtimaî nizam, vatandaşlarla temasa geçme, bir karar vermeden önce onların muvafakatını istihsal etme zorundadır. (3)

Gerçekten de kadîm Yunan'da hür vatandaşlar bir yandan kendi devletlerinin sınırları içinde cereyan eden parti mücadeleleri ve siyasî kavgalara katılmak, diğer yandan başka devletlerle idame ettirilen münasebetler hakkında karar vermek mecburiyetinde kaldıkları için, amme hayatı hakkında özlü ve şümüllü hükümlere sahip bulunuyorlardı. Bundan dolayı devrin siyasî hayatına hâkim olan umumîlik ve alenîlik prensipleri, münferit ve toplu kanaatlerin birbiriyle yoğrulup kaynaşarak müşterek bir ifadeye kavuşmasını kolaylaştırmışlardır. (4)

(2) ARİSTO, Politika. Türkçeye çev. Niyazi Berkez. İstanbul 1944, Maarif Mat. I-III. Sh. 134-135

(3) BAUER, Wilhelm. Die öffentliche Meinung in der Weltgeschichte, Potsdam, 1930. Sh. 38-39; BAUER, W. "Public opinion" in Encyclopedia of Social Sciences. 12: 671; ALBIG, W. Public opinion, New York 1939. Sh. 20.

(4) BAUER, W. Die öffentliche Meinung in der Weltgeschichte, Potsdam 1930. Sh. 37.

Kadım Yunanistan'ın yetiştirdiği büyük yazarların hemen hepsi zihin ve ruhlara hükmeden, görünmez bir kudretten bahsediyorlar. Atinalılar Zeus'un habercisi "Ossa" adına bir tapınak inşa ederek halk arasında dolaşan rivayetleri ilâhî bir hüviyete büründürmüşlerdi. Şair Homeros da Ossa adlı bu kızının gönlünü yumuşatmak gerektiğini ifade etmek suretiyle rivayete atfedilen kudreti teyid etmiş oluyor. Bir insan topluğunun müşterek kanaatinden ziyade tanrılar âleminden yeryüzüne inen bir ilâhî kudret şeklinde tefsir edilen rivayet ilk olarak SOPHOKLES tarafından "Phama" şeklinde tavsif edilmektedir. Yunan şairlerinin Phama'yı bazan "ümidin kızı" olarak vasıflandırmaları, rivayetin insanların istikbali üzerindeki tesir derecesini de açıklamaktadır. (5)

### c — Kadım Yunanistan'da temaşa hayatı.

Kadım Yunanistan'ın âmme hayatına derin izler bırakan temaşa sanatları da halk efkârının inkişafına, daha doğrusu kökleşmesine hizmet etmiştir. Ancak yazarların hepsi tıpkı SOPHOKLES'in Antigone'sinde yaptığı gibi, mevcut halk efkârı temayüllerinin muhafaza edilmesine gayret sarfedip aslâ hâkim kanaatlere aykırı bir cephe almağa cesaret etmemişlerdir. Nitekim ARISTOFAN "Kurbağalar" adlı dramında şair Aişilos'a şunları söyletmektedir: "Bir şair utanç ve gaflet içinde yüzen insanlarla, esef uyandıran eserleri sahneye getirmemelidir. Zira çocuk için öğretmen ne ise, yetişkinler için şair odur. Şairin vazifesi insanlara yeni bilgiler öğretmek ve onları yetiştirmektir. Bu sebeple yalnız iyi ve asıl ruhlu insanlardan bahsetmelidir!" (6)

### 2 — Roma'da halk efkârına ait düşünceler.

Kadım Yunanistan'da âmme hayatında önemli bir rol oynayan "Phama" siyasî kudretin intikali ile birlikte Roma'ya da geçti. Roma'da site hayatı ve şehir kültürü hâkim olduğu müddetçe halk efkârı önemli bir mevkiî işgal ediyordu. Fütuhât neticesi imparatorluk hudutları genişleyince, Roma kuvvetli bir haberleşme ve ulaştırma şebekesi kurarak muhtelif dinleri, kıymetleri, siyasî ve iktisadî sistemlere sahip olan kavimlerden haberler alabiliyordu. Bundan başka Senato müzakerelerinin zabıtları da (Acta Diurna) adı altında neşredilmeğe başlandı. M.Ö. 59 da Sezar bunların halk tarafından okunmasını sağladı. Diğer taraftan Roma'da hitabet de halk efkârının teşekkülünde en önemli bir vasıta halini almıştı. ÇİÇERON'un oynadığı önemli rol hatırlardadır (7).

Roma'da rivayet tâbiri biraz daha genişliyerek "fama et rumores"

(5) BAUER, W. op. cit. Sh. 230.

(6) BAUER, W. op. cit. Sh. 46.

(7) ALBİG, W. op. cit. Sh. 20.

şeklini aldı. Bu terim, bir yandan çoğunluğun kanaatini ifade etmekte, diğer yandan ise rivayetin hasmın kötü niyet ve dedikodu yaratma cehdinden kaynak alan menşeiini de ifşa etmektedir. Yerine göre masum kimselerin başına felâketler de getiren bu nevi rivayet ve söylentiler, şekli bir hukuk nizamının kurulmasında esaslı gayretler sarf eden Romalı hukukçuların lisanındaki “*opinio publica*” mefhumuna ithal edilmiş değildir. (8)

Bugünkü *efkârı umumiye* (*opinion publique*, *öffentliche Meinung*, *public opinion*) tâbirinin lâtince karşılığı olan “*opinio publica*” bu şekli ile terim olarak tâ o devirde mevcut olmakla beraber, bugünkü mânayı taşımaktan uzaktı. (9)

Halk *efkârının* modern mânasına daha yakın bulunan diğer bir tâbir “*consensus populi*” dir. Halk muvafakati mânasına gelen bu tâbir Roma ve Ortaçağ hukukçuları tarafından sık sık kullanılmış olmakla beraber, mânası hiç bir suretle kesin olarak açıklanmış değildir. (10)

Halk *efkârı* mânasını çok canlı ve kolay anlaşılır şekilde aksettiren lâtince atasözü “*Vox populi, vox Dei*” (Halkın sesi, Hakkın sesi) ortaçağın başlangıcında bir çok eserlerde rastlanılmaktadır. Nitekim *ALCUIN* ve *William of MALMESBURY* bu tâbirin Roma tarihinden aktarıldığını söylemektedirler. (11)

## B — ORTAÇAĞ

Roma İmparatorluğunun inkırazı ile feodalite rejiminin Avrupa kıtasını istilâsından sonra halk *efkârının* siyasî müessiriyet derecesinin son derece zayıfladığı bir gerçektir. Siyasî alanda mutlakiyetçi sistemlere râm olan, dinî bakımdan ise skolastik dogmalara körü körüne bağlanan halk kütleleri için halk *efkârı* daha çok hukuk ve örfü âdetin kaynağı mânasına geliyordu. Bununla beraber Ehli Salip seferlerinin gerçekleştirilmiş olması, sunî ve kasdî olarak imal edilmekle beraber reel kuvvetlere dayanan bir halk *efkârının* mevcudiyetine delildir. (12)

## C — YENİÇAĞ

Onbeşinci yüzyılda Avrupa’da matbaacılığın icadı ve dinî otoriteye karşı Reformun hücumları, düşüncenin, sanatın ve ilmin nisbî bir serbestliğe kavuşması, halk *efkârının* canlanmasında mühim bir rol oynamıştır.

(8) BAUER, W. op. cit. Sh. 230.

(9) BAUER, W. op. cit. Sh. 230.

(10) BERELSON + JANOWITZ. Reader in Pub. op. and Communication. Free Press, 1950, Sh. 4.

(11) BAUER, W. op. cit. Sh. 230.

(12) BAUER, W. op. cit. Sh. 93.

Gittikçe genişleyen topluluklar dinî, siyasî sistemlerle ilgilendikçe halk efkârı da o nisbette gelişmiştir. (13)

## 1 — Yeniçağın başlangıcında halk efkârı mefhumunun öncüleri.

### a — MACHIAVELLİ.

Modern siyaset ilminin kurucusu sayılan MACHIAVELLİ “Quale fama, o voce, o opinione” yani rivayet, halkın sesi ve âmme kanaati mefhumları üzerinde incelemelerde bulunmuştur. Hükümdardan daha büyük dirayetle fertlere mevkii ve nüfuz sağlayabilecek bir halk efkârının teşekkül yollarını araştıran MACHIAVELLİ, “Discorsi” isimli eserinde halkın sesinin Hakkın sesine benzetilmesinin sebepsiz olmadığını belirtmektedir. (14)

Nitekim “Prens” adlı diğer eserinde hükümdarın ne yolda itimad uyandırması gerektiği hususunda şu tavsiyede bulunmaktadır: “Herkes sizi gördüğünüz gibi görür, ancak birkaç kişi sizin gerçek halinizi bilir, onlar da *çoğunluğun kanaatine karşı* koyma cesaretine sahip değiller!” (15)

### b — SHAKESPEARE.

Machiavelli'nin İngiltere'deki çağdaşı SHAKESPEARE keskin tahlil kabiliyeti sayesinde muayyen bir grup veya kütleye hâkim olan kanaatlerin nüfuz ve kudretini sezmiş ve “opinion” nun hâkimiyetinden birkaç eserinde bahsetmiştir. Nitekim “Othello” da Venedik Dükası mağrûbîyi Osmanlı donanmasına karşı savaşmak üzere Kıbrıs'a gönderirken, şunları söyletmektedir: “Osmanlılar çok büyük bir hazırlıktan sonra Kıbrıs ydundalar. Othello, ada ne kuvvetle karşı koyabilir, en iyi siz biliyorsunuz. Orada iktidarına güvenilir bir valimiz var ama, *bütün bu işlerde efendimiz olan efkârı umumiye* sizi üstün tanıyor!”. (16)

## 2 — Onyedinci ve Onsekizinci asırlar düşüncesinde halk efkârının mahiyeti.

Halk efkârının kudretini öven beyanlar 17 ve 18 inci yüzyılda gittikçe artmaktadır. Blaise PASCAL halk efkârına “Dünya kraliçesi” vasfını vermektedir. Bu tâbir fizyokratlarla o devrin mütefekkirleri tarafından defalarca tekrar edilmiştir. VOLTAIRE şöyle demektedir: “Halk fi-lozoflara karşı cephe almaktadır: bunu haklı bir hareket olarak karşıla-

(13) ALBİG, W. op. cit. Sh. 21.

(14) MACHIAVELLİ, Discorsi, Chap. LXIII, Book I.

(15) MACHIAVELLİ, The Prince, Mentor Book. 1952, Chap XVIII. Sh. 103.

(16) SHAKESPEARE, W. Othello. Çev. Orhan Burialı, 1943, Ankara, Maarif Mat. Sh. 25.

malıdır, çünkü *halk efkârı dünyanın kraliçesi* olduğuna göre filozoflar ona hükmeden kimselerdir!" (17).

a — *LOCKE*.

*LOCKE* "Essay concerning human understanding" adlı eserinde hukuku: ilâhî hukuk, medenî hukuk ve şöret veya efkârı umumiyeye dayanan hukuk olarak üçe ayırmaktadır. Kendisi bu suretle cemiyet ve devlet hayatında halk efkârının hiç olmazsa üçte bir nisbetinde nâzım rol oynadığını kabul etmektedir. (18)

b — *HUME*.

*HUME*'da şu neviden mütalâalara rastlıyoruz: "Siyasî kuvvet her zaman idare olunanların tarafında olduğuna göre, *idare edenleri destekliyen tek kuvvet halk efkârıdır*. İşte bu sebeptir ki hükümetin tek istinad noktası halk efkârıdır. Bu düstur en müstebid ve müfrit askerî hükümetler hakkında olduğu kadar en sevilen serbest hükümetler için de doğrudur." (19)

c — *ROUSSEAU*.

*ROUSSEAU*, yeni devlet nazariyesini açıklamakta olduğu "Contrat social" inde halk efkârına temasla şunları yazmaktadır: "Siyasî, medenî ve ceza kanunlarına ilâveten ve hepsinden mühim olarak dördüncü bir kanun vardır. Bu kanun ne mermer, ne de tunç üzerine değil, ancak vatandaşların gönlüne hâk edilebilir. Devletin gerçek anayasasını vücade getiren bu kanun her gün yeniden kuvvet kazanmaktadır. Bu kanun diğer kanunlar eskidiği veya söndüğü zaman, onları canlandırır ve tamamlar, halka otorite yerine itiyadın kudretini aşılır. *Kastettiğim kanun: örf, âdet ve her şeyden evvel efkârı umumiye dir!* Siyasî manevralarımızın bu meçhul kalmış köşesi gerçek halde bütün siyasî teşebbüslerin başarısını sağlayan anahtardır. Kanun vazı olan âmme iradesinin bu gizli fonksiyonu kanunî binayı tamamlayan üst yapıdır!" (20).

Burada kayda değer en önemli nokta *ROUSSEAU*'nun eserlerinde halk efkârının umumî irade ve kanunlarla olan münasebetini belirtmemesidir. Onun en çok üzerinde durmakta olduğu husus siyasî, cezaî ve me-

---

(17) Bk. P. A. PALMER, The concept of Public Opinion in Political theory in BERELSON and JANOWITH (ed); Reader in Public opinion and Communication Glencoe, Illinois, The Free Press, 1950, Sh. 3-13.

(18) *LOCKE*, Essay concerning human understanding. Everyman's Library No. 984, New York, 1948.

(19) *HUME*, Essays. Vol. I., Green and Grose. Sh. 110.

(20) *ROUSSEAU*, J. J., Contrat social. Paris. Librairie Garnier, Chap. XII, Sh. 271-72.



denî kanunların ancak kökleşmiş âdetler ve aydınlatılmış bir halk efkârına istinad etmek suretile müessir olma kabiliyetini taşıdıklarıdır.

Halk efkârının zor ve baskı ile elde edilemeyeceğini belirten ROUSSEAU, hukuk ve halk efkârı arasındaki münasebete “Lettre à M. d’Alembert” (1762) adlı eserinin bir bölümünde temas etmektedir. ROUSSEAU bu yazısında Cenevre’de bir tiyatro kurulduğu takdirde, bundan hasıl olacak kötü neticeleri tasvir etmekte ve böyle bir müessesenin sebep olacağı irtifaayı hiç bir kanunun önliyiyeceğini misalleriyle belirtmektedir. Ona göre “bir milletin âdetlerine ancak halk efkârının kudreti, zevkin cazibesi veya kanunların gücü” ile müessir olunabilir. (21)

### 3 — Yeniçağ düşüncesine hâkim alenilik ve umumîlik prensipleri.

Yeniçağ hümanizma hareketinin ikiyüz yıl devamınca geliştirmeye çalıştığı fikrî aydınlanma vetiresi halk efkârı şuurunun filizlenmesine hizmet etmiştir. Ancak aydın bir azınlığın zihninde bazı umumî meseleler hakkında kökleşmiş bulunan müşterek kanaatlerin alenî bir ifadeye kavuşması daha çok tekniğin gelişimine bağlı olmuştur. Matbuat hayatının başlaması ile umumî dâvaların muhatabı sayılan bir âmme (public) nüvesi teşekkül etme yolunu tutmuştur. Onyedinci ve onsekizinci asrın gazeteleri hiç bir bakımdan halk efkârına istikamet veren bir rehber sayılmazlar. Onların tek başarısı vatandaşların âmme hayatında olup biten fikrî ve pratik meselelere karşı müteyakkız davranmalarını sağlamak olmuştur. (22)

Alenilik ve umumîlik mefhumlarının geniş halk kütlelerine sirayet etmesi kendini birçok tarihî hâdiselerde ve fikrî eserlerde hissettirmektedir. Nitekim MONTEQUIEU’nün kanun vazının ruhu yerine “Kanunların ruhu” ndan bahsetmesi halk kütlelerinin yeni yeni kazanmakta oldukları öneme mânalı bir işaret sayılabilir. (23)

Fransa kraliçesi Marie Antoinette, annesi Avusturya imparatoriçesi Marie Thérèse’e 15 Şubat 1780 tarihinde şunları yazmıştır: “Kral sarayda gerçekleştirmek istediği bir reformu önceden bildiren bir ferman çıkarmıştır. Bu reformun tahakkuku halinde yalnız iktisadî hayatımız için değil, halk efkârı ve umumun tatmini bakımından da büyük bir kazanç sağlamış olacağız.” (24)

### 4 — NECKER ve Fransız İhtilâli.

Marie Antoinette’de sadece “opinion” kelimesi ile ifade edilen halk efkârının asıl bugünkü tam karşılığını teşkil eden “opinion publique” tâ-

(21) ROUSSEAU, J. J., Lettre à M. D’Alembert, Paris. Ed. Garnier, Sh. 138.

(22) BAUER, W. op. cit. Sh. 187.

(24) GIRARD, Georges, Correspondance entre Marie Thérèse et Marie Antoinette, Edition Bernard Grosset, Paris, 1933.

biri Fransa'nın büyük malî dehası NECKER tarafından Avrupa'nın siyasi lûgatine bir kere daha unutulmamak üzere mal edilmiştir. NECKER 1785 de bu konudaki düşüncelerinden bir kısmını şu şekilde izah etmiştir: "İçtimai hayata hâkim olan zihniyet, itibar ve methü senaya karşı gösterilen rağbet, Fransa'da kalbur üstü bütün şahısların huzuruna çıkmakla mükellef oldukları bir mahkemeyi ihdas etmiştir. Bu mahkemenin adı halk efkârıdır!. Yüksek bir tahta kurulmuş gibi duran bu mahkere, kimisine taçlar, kimisine mükâfatlar dağıtıyor. Şöhretler yaratmak veya onları unutturmak onun elindedir!"

NECKER bilhassa mühim bir noktaya işaret etmektedir: ona göre, halk efkârının mahiyet ve önemini kavrayamayan bazı yabancılar, her türlü malî kaynaktan ve ordunun desteğinden mahrum, görünmez bir kuvvet olan halk efkârının nasıl olup da şehir halkına, saray erkânına hattâ krala şâmil kanunlar yaratabildiğine hayretlerini gizlememektedirler. (25)

Halk efkârı mefhumunun modern çağlarda daha çok Fransa'da önem kesbetmesi, sadece bir tesadüf eseri sayılmamaktadır. Halk efkârının teşekkül etmesi her şeyden evvel kütleye kadar genişleyen çeşitli insan topluluklarının ortaya çıkmasına, bunların değişen şart ve hâdiselere karşı farklı tavırlar takınmalarına ve her değişikliği etraflı münakaşalarla değerlendirmelerine bağlıdır. Fransız ihtilâlinin tohumlarını eken Fransız burjuvazisi işte bu gibi sosyal kaynaşmalar için ideal bir vasat teşkil etmiştir. Bu bakımdan denilebilir ki, Paris ve Londra gibi ünlü başkentlerin birer metropol hüviyeti iktisab etmeleri halk efkârının tebellürüne hizmet eden matbuat, toplantı, alenî tartışmalar, v.s. gibi vasıtaların gelişmesine de hizmet etmiştir.

##### 5 — Almanya'da halk efkârı mefhumunun yayılması.

Bu nevi sosyolojik hâdiselerin daha yavaş bir gelişime tâbi oldukları, mes. Almanya gibi memleketlerde, halk efkârının vücut bulması gecikmiştir. "*Opinion publique*" tâbirini ilk defa Almanca diline "*Öffentliche Meinung*" şeklinde aktaran Georg FCSTER, Schiller ve Humboldt'un yakın dostlarından sayılan bir şair ve yazardı. Paris'e yapmış olduğu bir ziyareti münasebetiyle karısına yazmış olduğu mektuplar, ölümünden sonra "Paris çizgileri" namı altında yayınlanmıştır. Bu mektuplarında Almanya'nın müsait jeopolitik mevkiine rağmen, siyasi bir vahdetten mahrum olmasından dolayı eseflerini izhar ederken, bilhassa şu noktaya işaret etmektedir: "Bugün yedi bine yakın muharrir sahip olduğumuz halde, bütün Almanya'ya şâmil umumî bir zihniyet bulunmadığı gibi, bir Alman halk efkârından da bahsedilemez. Oysa ki Fransız ihtilâline can ve

(25) BAUER, W. op. cit. Sh. 234.

ren, onun ruhu ve tek muharrik kuvveti sayılan Fransız halk efkârıdır!" (26).

FOSTER'in de teyit ettiği veçhile, halk efkârı tâbiri ondokuzuncu asrın başlangıcında Fransız ihtilâlinin Avrupa'ya yaymış olduğu fikir mirasları arasında yer almıştır. Bu anlayışa göre, halk efkârı mahdud bir aydınlar zümresi tarafından yaratılan, üstün potansiyele sahip, sosyal ve siyasî bir kudrettir. PASCAL tarafından "*Dünya kraliçesi*" olarak tavsif edilen bu kudrette ihtilâller yaratmak, devlet adamları ihdas etmek kabiliyeti dahi saklıdır.

a — *WIELAND*.

Bu mânada Almanya'da yerleşmeğe başlayan halk efkârı mefhumu SCHILLER yardımı ile edebiyata girmiştir. WIELAND "Dört göz arasında konuşmalar" (1799) adlı denemesinde halk efkârının bir tahliline girişmiştir. Denemesinin iki bellibaşlı kahramanı, Egbert ve Sinibald, aralarındaki muhavere sonunda Fransız ihtilâlinin tesiriyle bundan sonra hükümetlerin halk efkârına riayet etmeksizin iktidarda kalamıyacakları neticesine varıyorlar. (27)

b — *GARVE*.

Ahlâkçı filozoflardan Christian GARVE, "İçtimaî hayat, edebiyat ve ahlâkın muhtelif konuları hakkındaki denemeler" adlı eserinin beşinci cildinde halk efkârının ilk tariflerinden birini şöyle vermektedir: "Halk efkârı, bir devlete mensup vatandaşlar çoğunluğunun, muayyen bir mesele hakkında fertlerin aklı selim veya amelî tecrübelerine dayanarak elde ettikleri kanaat ve hükümler üzerinde vasıl oldukları anlaşmadır." (28)

c — *FRIES*.

Halk efkârı mefhumunun umumî devlet nazariyelerine bağlamak isteyen diğer bir filozof Jakob FRIES, "Felsefi hukuk bilgisi ve her nevi pozitivist tedvin hareketlerinin tenkidi" adlı eserinde bir devlet nizamında hukuk hâkimiyetinin temelini halk efkârı olduğunu tesbt etmektedir. (29)

d — *HEGEL*.

XIX. cu asrın ilk yarısında halk efkârı konusunda Alman bilginleri tarafından yapılan en önemli tefsirlerinden birine HEGEL'in "Hukuk felsefesinin ana hatları" adlı eserinde rastlanılmaktadır. HEGEL'e göre,

(26) BAUER, W. op cit. Sh. 236.

(27) BAUER, W. op. cit. Sh. 237.

(28) PALMER, P. A. in BERELSON + JANOVWITZ, op. cit. Sh. 7.

halk efkârının bünyesinde “adaletin ebedî ana prensipleri, hakikî mahiyeti, tedvin hareketlerinin neticesi ve en sağlam aklı selimin ifadesi” mündemiçtir. Ancak halk efkârı hem doğru hem de yanlış kanaatleri sinesinde birleştirdiği cihetle mütenakız bir mahiyet taşımaktadır. Bu sebeple halk efkârına hem kıymet vermek hem de ondan nefret etmek icabeder. (29)

HEGELe göre, halk efkârı halkın dilek ve kanaatlerini organik olmayan vasıtalarla aksettiren bir yoldur. Bununla beraber sübjektif hürriyetlerin gün geçtikçe daha fazla değer kesbettikleri bir devirde, bu kudretin mevcudiyetini kabul etmek zarureti aşikârdır. (30)

Esasen HEGEL yukarda da mütenakız hüviyetine işaret etmiş olduğu halk efkârında doğru ve yanlış kanaatleri ayırdetme vazifesini büyük adamlara yüklemektedir. Ona göre, “Devrin arzularını ifadeye kavuşturan, onu dillendirip başaran kimse, zamanının büyük adamıdır. Şurada burada temasa geldiği halk efkârını istihfaf eden kimse, asla büyük adam olamaz!” (31).

HEGEL’in geliştirmiş olduğu diyalektik sistemin halk efkârı problemine tatbiki meyve vermekte gecikmedi. Friedrich ANCILLON “Müfrit kanaatler arasında uzlaştırma” adlı eserinde tez ve antitezi belirtmek için halk efkârı konusunda liberal ve muhafazakâr görüşleri misal olarak ileri sürmektedir.

Tez vazifesini gören liberal görüşe nazaran, halk efkârı siyasî âlemin bellibaşlı kudreti olup hükûmetlere rehberlik eden bir kutup yıldızıdır. Bütün siyasî meselelerde, bilhassa tedvin işlerinde, halk efkârının yoklanması şarttır.

Bunun antitezi olan muhafazakâr görüş ise halk efkârını şu ışık altında mütalâa etmektedir: “Halk efkârı yanlış ve geçici mahiyete sahip bir hayal, gasb edilmiş bir otoritedir. Devlet nizamının hayatî ana prensibi olmak şöyle dursun, devleti yanlış yollara sürükleyen ve müesses nizamı lüzumsuz sarsıntılara maruz bırakan bir kuvvettir!” (32)

e — GERSDORF.

XIX asrın ikinci ortasında Almanya’da halk efkârının mahiyetini araştıran felsefî denemeler yavaş yavaş daha objektif araştırmalara yer vermiş bulunuyorlar. Carl von GERSDORF” “Halk efkârı mefhumu ve mahiyeti hakkında” adlı eserinde bir tarihçe çizdikten sonra, halk efkârı

(29) HEGEL, Friedrich G. W., Grundlinien der Philosophie des Rechts, Verl. Meiner Leipzig, 1911. Sh. 256-57.

(30) HEGEL, Friedrich G. W. op. cit. Sh. 567-68.

(31) HEGEL, Friedrich G. W., op. cit. Sh. 368.

(32) PALMER, P. A. in BERELSON + JANOWITZ, op. cit. Sh. 9-10.

rının hukuk ve hâkimiyetle olan rabitasını tesis etmeğe gayret etmiştir. (33).

#### f — HOLTZENDORFF.

1879 da “Halk efkârının mahiyet ve değeri” isimli bir eser yayınlayan Franz von HOLTZENDORFF, bu muğlâk mefhumun sınırını çizmeğe ve matbuatla olan münasebetini araştırmaya çalışmıştır.

HOLTZENDORFF, halk efkârının çeşitli bilgi dalları ile müşterek sınırlarına işaret eden ilk müelliflerden biridir. Kendisi halk efkârının, psikoloji, kültür tarihi ve âmme hukuku ile olan iltisak noktalarını belirttiği gibi faal politikada da bunun belli başlı bir faktör olduğunu açıkça ortaya koymuştur. (34).

Bundan başka HOLTZENDORFF'a göre çeşitli memleketler arasında yapılacak bir mukayese, halk efkârının mahiyet ve hususiyetine milliyet, tarih, anayasa bünyesi gibi şekli unsurların da müessir olduğunu gösterecektir. (35).

HOLTZENDORFF aynı zamanda halk efkârının fertlerin izhar etmiş olduğu kanaatlerin bir yekûn ve muhassalası olmadığı fikrindedir. Aksine, HOLTZENDORFF XIX asra hâkim olan spêculatif, rasyonel zihniyete uygun olarak, halk efkârında daha çok “*şahıslar üstü bir kollektif ruh*” görmeğe mütemayildir. (36).

#### g — BLUNTSCHLI.

BLUNTSCHLI ise halk efkârını orta sınıfın, siyasi ve iktisadi menfaatlerini müdrük, ortalama entellektüel tabakaya hâkim kanaat olarak vasıflandırmaktadır. (37).

#### 6 — İngiltere’de halk efkârı mefhumunun gelişimi.

Halk efkârı problemini İngiltere’de ilk defa etraflıca araştıran Jeremy BENTHAM olmuştur. Bu yazar “Kanun koyma ve ahlâk prensiplerine giriş” (1789) ile “Kanun koyma nazariyesi” (1802) adlı ilk eserlerinde halk efkârının sosyal bir kontrol âleti olarak önemi üzerinde durmuştur. Daha sonra kaleme almış olduğu etraflı siyasi denemelerinde halk efkârını istibdada karşı en esaslı teminat olarak görmüştür. James MILL ile yaptığı arkadaşlığının bir neticesi olarak demokrasi sisteminin

(33) PALMER, P. A. in BERELSON + JANOWITZ, op. cit. Sh. 10.

(34) HOLTZENDORFF, Franz von, Wesen u. Wert der öffentl. Meinung, München 1879, Sh. 29.

(35) HOLTZENDORFF, Franz von, op. cit. Sh. 29.

(36) HOLTZENDORFF, Franz von, op. cit. Sh. 40.

(37) BLUNTSCHLI, Die Lehre vom modernen Staat. III. cilt, Stuttgart 1875, Sh. 178.

hararetili bir taraftarı kesilmiş, böylece halk efkârını devlet nazariyesinin temel unsuru haline getirmiştir.

BENTHAM'e göre iktidarın kötüye kullanılmasını önlemek için bütün resmî faaliyet ve hareketlerde aleniyet esasına riayet edilmesi şarttır. "Aydın bir halk efkârı, bir milletin bütün bilgileri ile adalet fikirlerini bir arada toplayan en yüksek bir mahkemedir. Gerçi alenilik bazı düşmanlar yaratır. Hâkimin dikkatinden kaçan suçlu, halk efkârında tecelli eden hükmü duymaktan korktuğu için onu felce uğratmağa çalışan müstebit, kendi zaaf ve kabahatlerini örtbas etmek için umumun kabiliyetsizliğinden şikâyet eden tembel ve hayırsız, daima aleniliğe düşmandır. Fakat bilhassa bu düşmanları yarattığı için aleniliği sevmek gerekir!" (38).

BENTHAM "Müslüman bir devlette kötü idareye karşı teminat" ve "Anayasa kanunu" adlı eserlerinde bir mahkeme hüviyetini taşıyan halk efkârının mahiyet ve fonksiyonlarını izaha çalışmıştır.

"Anayasa kanunu" na yazdığı girişte, halk efkârı hakkında şunları söylemektedir: "Temsilî bir demokraside gayri resmî ve maaş almayan, rüşvetle işfali imkânsız bu büyük mahkeme, en kuvvetli bir desteklidir. Bu mahkemenin en esaslı gaye ve hedefi, verdiği kararları bir ölçüye göre ayarlamak olacaktır. Demokrasiden gayri bütün hükümet şekilleri için halk efkârı - dolayısıyla icra edeceği tesir - ihtiva ettiği kudretin azameti sebebiyle bir korku ve endişe mevzuu teşekkül edecektir" (39).

BENTHAM aynı zamanda halk efkârının teşekkül ve ifadesinde en önemli rolün basına düştüğünü kabul etmektedir. Basın, halk efkârı mahkemesinin en uygun ve en tesirli organı olmakla kalmayıp, aynı zamanda en muntazam ve devamlı faaliyette bulunan bir müessesesidir.

### **7 — Halk efkârı mefhumunun mutlak bir değer kazanışı ve tenkidi.**

Görülüyor ki XIX cu asrın başlangıcına kadar daha çok ferdî akıllara hükmeden mevhum bir kuvvet şeklinde tasavvur edilen halk efkârı, Fransız ihtilâlini takiben âmme hayatına dahil kudretli bir unsur olarak girmeğe başlamıştır. Sistematik bir tetkik tarzına tâbi tutulmamakla beraber yavaş yavaş tatbikatta halk hâkimiyetinin ayrılmaz bir cüzü haline gelmektedir. Aydın bir istibdadın müdafiliğini yapan filozoflar, devlet faaliyetinin murakabesini sağlayacak ve devlet kudretinin kötüye kullanılmasını önliyecek tek kudret olarak aydın bir halk efkârı görmek hevesindedirler.

(38) BENTHAM, Jeremy, A fragment on government and an introduction of morals and legislation, Oxford 1948, Blackwell's Political Text. Sh. 61.

(39) BENTHAM, J. Constitutional code. in BERELSON + JANOWITZ, Reader in public opinion and com. Illinois 1950, Free Press, Sh. 9.

Bunların da tesiriyle söz ve basın hürriyeti siyasî bir müessese karakterini iktisap etmeğe yönelmiştir. Söz ve basın hürriyetinin istimali ferdin hususî hayatına taallûk eden hürriyetlerin tatbikî olarak değil, umumun murakabesi şeklinde tavsif edebileceğimiz bir âmme fonksiyonu mahiyetini kazanmaktadır. (40).

Ancak halk hâkimiyetini geniş çapta kuvvetlendiren bu cereyanın yerine göre tehlikeler de doğurabileceği ihtimali bazı ileri görüşlü bilginlerin gözünden kaçmamıştır.

a — *TOCQUEVILLE*.

Nitekim Amerika'ya yapmış olduğu seyahat vesilesiyle Avrupa fikir âlemine demokrasi hakkında baha biçilmez değerde bir eser kazandıran Alexis de *TOCQUEVILLE*, halk efkârı hâkimiyetinin doğurabileceği tehlikelere ilk işaret eden müelliflerden biri olmuştur.

*TOCQUEVILLE* "Democracy in Amerika" (1840) adlı eserinin ön-sözünde şöyle demektedir: "Birleşik Devletlerde en çok dikkatimi çeken husus şartların umumî eşitliği olmuştur. Bu aslî âmilin bütün cemiyetin bünyesi, halk efkârının güttüğü istikamet ve kanunlar üzerinde icra etmiş olduğu tesiri keşfetmekte gecikmedim." (41).

Birleşik Amerika Devletlerinde mevcut geniş basın hürriyeti sayesinde siyasî ve içtimaî hayatın bütün problemleri halk efkârı mahkemesinin huzuruna getirilmektedir. (42).

*TCCQUEVILLE* bu konuda daha ileri giderek Amerika demokrasisinin Yüksek Mahkemedeki yedi hâkime ait selâhiyetlerin de halk efkârının otoritesiyle bürünmüş durumda olduğuna işaret etmektedir. (43).

Bu derece vâsi bir tesir sahasına malik olan halk efkârının siyasî alanda çoğunluğun hâkimiyet sistemi ile takviye edilmiş olması bir nevi istibdat doğurmakta ve azınlığın söz ve itiraz imkânlarını külliyen yok etmektedir. (44).

Birleşik Amerika Devletlerini henüz kuruluş yıllarında tetkik etmiş olan *TOCQUEVILLE*, bu tehlikenin istikbalde nasıl artabileceğini gerçekten nadir rastlanılan bir ileri görüşlülükle şöyle tesbit etmiştir: "Sosyal şartların eşit olduğu her yerde, halk efkârı her ferdin zihni üzerine muazzam bir ağırlıkla çöker. Onu ihata eder, yöneltir ve âdeta ezer. İnsanlar müsavi bir hale geldikçe, her fert kendini diğerlerine nazaran da-

(40) *SCHMİTT*, Carl. Verfassungslehre, Leipzig 1928, Verl. Duncker, Sh. 248-249

(41) *TOCQUEVILLE*, Alexis de. Democracy in America, 1947, Oxford Univ. Press, Sh. 3.

(42) *TOCQUEVILLE*, Alexis de. op. cit. Sh. 107.

(43) *TOCQUEVILLE*, Alexis de. op. cit. Sh. 86.

(44) *TOCQUEVILLE*, Alexis de. op. cit. Sh. 162.

ha zayıf hissetmektedir. Bu durumda insanlar sadece kuvvetlerini küçümsemekle kalmıyorlar, aynı zamanda sahip oldukları haklar konusunda da şüpheye düşüyorlar. Fert, psikolojik bakımdan çoğunluğun ısrarlı iddiası karşısında yanlış düşündüğünü hemen kabul etmeğe âmadedir. Çoğunluğun onu icbar etmesine lüzum yoktur. Çoğunluk zatî mevcudiyeti ile ferdi ikna kudretine sahiptir.” (45).

b — *John Stuart MILL.*

TOCQUEVILLE'in bu haklı endişeleri İngiliz adalarında aynı mevzularla meşgul olan diğer bir büyük mütefekkir üzerinde tesirlerini göstermekte gecikmemiştir. İnsan varlığının en esaslı unsuru sayılan hürriyet hakkının tam bir inkişafa mazhar olabilmesi için yorulmak bilmeyen gayretler sarfetmiş olan John Stuart MİLL, “On liberty” (Hürriyet) adlı eserinde ferdî hürriyet üzerinde ağır tazyik yapan iki kuvvetten bahsetmektedir. Bunlardan biri devlet kudreti, diğeri bir nevi sosyal istibdat sayılan halk efkârı baskısıdır. MİLL, ferdî hürriyetleri mutlak bir teminata kavuşturmak emelini beslediği cihetle, çoğunluğu temsil eden fikirlerin hâkimiyetinde - hele bu görüşler hatalı ve yanlış olduğu takdirde - korkunç bir tehlike sezmektedir. (46).

Ona göre ister cezaî tedbirlerin uygulanması, ister halk efkârının icra etmiş olduğu ahlâkî baskı vasıtasıyla ferdin işlerine yapılacak bir müdahale, sadece başkalarını herhangi bir zarardan korumak için caiz ve meşru sayılabilir. (47).

### 8 — **Halk efkârı hakkındaki klasik nazariye ve XX ci yüzyıldaki temsilcileri.**

Bütün XIX asır boyunca halk efkârı araştırmalarına hâkim olan fikrî cereyan rasyonalizmdir. İnsan varlığının en esaslı unsuru olarak aklı faktörü benimsiyen ekollere göre, halk efkârı rasyonel düşünen bir insan topluluğunun ölçülü kanaatidir. Bu itibarla da her türlü heyecan ve his tesadüflüklerinden temizlenmiş bir halk efkârı bahis mevzuudur. Halk kanaatinin teşekkülünde rasyonel temel ve kaynağa dayanılınca, kütlenin şaşmaz şuur ve aklı selimine güvenmek, tabii bir neticedir. Halk efkârına, hükümetlerin hatalarını ve alelîtlak kötülükleri izafe etmek de ancak bu tarzda düşünmekle mümkündür. (48).

Bu klâsik tefsir tarzı 20 nci asrın ilk çeyreğine kadar devam etmek-

(45) TOCQUEVILLE, Alexis de. op. cit. Sh. 443.

(46) MİLL, John Stuart, On liberty. Al. terc. Verl. Felix Meiner, Leipzig, 1928, Sh. 7, 8

(47) MİLL, John Stuart, op. cit. Sh. 14.

(48) COMMAGER, Henry Steele, The American mind. Yale Univ. Press, 1950. Sh. 280 - 81.



tedir. Nitekim James BRYCE ve DICEY eserlerini birinci dünya harbi sırasında ve daha sonraları yayınlamakla beraber, bu görüş tarzını muasır devrimize intikal ettirmiş sayılırlar.

a — BRYCE.

Demokratik bir idarede halk efkârının işleyişini etraflıca incelemiş olan James BRYCE, halk efkârını daima “*omnipotent*”, rasyonel bir mefhum olarak görmeğe devam etmiştir. BRYCE, Amerikan demokrasi konusundaki incelemelerinde halk efkârını şöyle tarif etmektedir: “Birleşik Amerika’da halk efkârı büyük bir kudret kaynağı olarak cumhurbaşkanları ile valilerin, temsilciler meclisi ile eyalet meclislerinin, parti kongre ve mekanizmalarının üstüne yükselmesini bilmiştir. *Bu hüviyetiyle huzurunda bütün hizmetkârların titrestiği, kudretli bir efendiye andırmaktadır!*” (49).

BRYCE bu umumî hükmünü şu sözleri ile teyid etmektedir: “Bütün devirler boyunca, bütün milletlere hâkim olan tek kudret halk efkârı olmuştur. Bununla halk kütlelerinden neşet eden şuarsuz, sözle ifade edilemeyen, fakat buna rağmen gerçek ve kudretli olan halk efkârını kastediyorum!” (50).

Bu izahatın da açıkça gösterdiği veçhile XIX asır mütefekkirlerinin büyük çoğunluğu, halk efkârı hakkındaki klâsik nazariyeyi istidlâl suretiyle kavramları zihni ve mücerret bir mefhuma istinat ettirmişlerdir. *Böylece halk efkârı karşımıza âdeta semada dolayan, görünmez, kadiri kül, meçhul, realite ile ilgisi olmayan, metafizik bir kudret olarak çıkmaktadır.*

Halk efkârının mahiyetini rasyonel düşüncelerle kavrama cehdinin doğurmuş olduğu diğer bir netice de halk efkârının kaynağı olarak sadece aydın élite bir zümreyi görme arzusudur.

b — DICEY.

DICEY “Law and public opinion in England = İngiltere’de kanunlar ve efkârı umumiye” isimli eserinde tedvin hareketlerine müessir olan en büyük âmil olarak devrin hâkim halk efkârı cereyanını göstermektedir. (51).

DICEY’e göre XIX cu asır boyunca İngiltere kanunlarına istikamet vermiş olan halk efkârı cereyanlarını üç kısımda toplamak mümkündür.

(49) BRYCE, James, The American Commonwealth, Vol. II, Macmillan Comp. 1917, Sh. 225.

(50) BRYCE, James, op. cit. Sh. 259.

(51) DICEY, A. V., Law and Public opinion in England, MacMillan Comp. London, 1948, Sh. 14.

## Bunlar

- 1 — Teşrii faaliyetin durgun ve sessizce geçtiği Tory devresi (1800 — 1830).
- 2 — Ferdîyetçilik veya Benthamizm'in rağbet gördüğü utilitariste reform devri. (1825 — 1870).
- 3 — Nihayet devletin müdahalesini ve sosyalizmi hâkim kılan kolektivizm devri (1865 — 1900).

DİCEY'in görüşüne uyularak halk efkârını meydana getirenler, muayyen bir zaman çevresinde âmme hayatına fiilen katılan vatandaşların çoğunluğudur. (53).

### 9 — Klâsik nazariyenin ana prensipleri.

Şimdiye kadar izaha çalıştığımız halk efkârı konusundaki klasik nazariyeler bugünkü telâkkilerle kesin bir tezat teşkil etmektedir. Bu sebeple halk efkârı sahasındaki yirminci asır görüşlerine temas etmeden önce XIX asır mütefekkirleri tarafından çeşitli ifadelerle savunulan fikirleri birkaç prensip halinde toplayıp, eksiklerini belirtmekte fayda mülahaza etmekteyiz.

I — Klâsik nazariye taraftarlarına göre muayyen bir görüşü paylaşan fertler, bu kanaatlerin teşekkülüne sebep olan hâdiseler hakkında tatmin edecek şekilde haber almaktadırlar.

Klasik Yunan polis sistemi için kısmen doğru sayılabilen bu iddia, bugünkü karışık modern cemiyet hayatı içinde gerçekleşme şansı olmayan bir hayaldir. Esasen birçok meseleler vasat vatandaşın idrak kabiliyetini fazlasiyle aşacak derecede ihtisas ve tekniğe taallûk etmektedir.

II — Klâsik nazariye taraftarlarının iddiasına göre müşterek bir kanaat taşıyan fertler, mantık ölçüsü ile hareket eden varlıklardır.

Bu iddianın isabetsizliği psikolog ve antropologların tenkitleri neticesinde şüpheli bir hale gelmiştir. Bunların tecrübe ve araştırmalarının gösterdiği üzere, bir çok kanaatlerin menşei tamamen hissî olup, rasyonel düşünce tarzı ile pek mahdut münasebeti olan psikolojik kanunlara tâbidir. Mes. seçmenlerin büyük çoğunluğu parti programının dikkatli bir incelemeye tâbi tutacaklarına, aile veya muhitlerinin telkinine uyarak oy haklarını kullanmaktadırlar.

III — Klâsik halk efkârı teorisini benimseyenler, sadece haber alma imkânlarının kolaylığı ve kanaatlerin rasyonel bir vetire neticesinde teşekkül etmesi bahsinde aşırı bir iyimserlik beslemekle kalmıyorlar, aynı zamanda fertlerin kendi menfaatlerini sağlama ümidiyle âmme işlerine karşı faal bir alâka göstereceklerine de kani bulunuyorlar.

(52) DİCEY, A. V., op. cit. Sh. 62-69.

(53) DİCEY, A. V., op. cit. Ş. 10.

Oysa ki fertlerin büyük çoğunluğu ancak velvele uyandıran çok önemli umumî meselelere karşı uyanık davranmaktadırlar. Fakat bu arada daha mühim olan bir nokta, fertlerin muayyen bir grubun üyesi sıfatıyla şahsî menfaatlerinden ayrı bir hüviyet taşıyan grup menfaatleriyle sıkı sıkıya bağlı olmalarıdır. (54).

### N e t i c e

Efkârı umumiye hakkındaki klâsik nazariye bilhassa siyasî alanda teşekkül eden halk efkârı bahsinde fertle devlet arasında mutavassıt rolünü ifa eden müessese ve çeşitli grupların önemini külliyyen ihmal etmektedir.

Siyasî kanaatler besleyen herhangi bir şahıs çeşitli grupların üyesi olarak mütalâa edilmelidir. Grup üyeliği başka şekilde dikkatten kaçabilecek meselelerin önemini ortaya koyar. Menfaat ölçüsü de intisap edilen çeşitli dernek ve teşekküllerle daha geniş ölçüde belirir.

#### 10 — Halk efkârı hakkındaki klâsik nazariyeye karşı uyanan tepkiler.

##### a — Tarihçi mektep.

XIX asrın rasyonalist fikir cereyanının sadık bir aynası sayılabilen klâsik nazariyeye karşı uyanan ilk tepki, romantik geleneği temsil eden hukukî tarihçilikten gelmiştir. Bu nazariyenin piştarlığını yapmış olan SAVIGNY, PUCHTA ve STAHL gibi mütefekkirler göre insan irrasyonel ve hissî bir mahlûktur. Bu yüzden halk efkârının sunî veya millî heyecanlara yahut da hissî faktörlere dayanılarak ihdas edilebileceği kanaati hâkim olmuştur. Bu teze uygun olarak düşünülürse ratio'nun sınırlı olması dolayısıyla, kütlelerin akli seliminden dem vurmağa imkân yoktur. (55). Halk efkârı, kütlelerin şuurunda saklı duran maşerî ruhun tezahüründen başka bir şey değildir.

PUCHTA'nın ileri sürmüş olduğu halk ruhu = Volksgeist bir milleti teşkil eden fertler iradelerinin muhassalası değildir. Bir birlik halinde halkın toptan kanaatini temsil eden bu halk ruhu, ferdî iradeler dışında ve üstünde bir varlığa sahiptir. (56).

##### b — Pozitivizm cereyanı ve halk efkârı.

XIX cu yüzyılın sonu ile yirminci yüzyılın başlangıcında fikir hayatında kuvvetle hükmünü geçiren pozitivist cereyan, siyasî nazariyelerinde

(54) Mukayese için bk. FLECHTHEİM, Ossip K. Fundamentals of political science, Ronald Press Comp. 1952, Sh. 261-77

(55) ABADAN, Yavuz, Âmme Hukuku ve devlet nazariyeleri, S.B.F. yayınlardan 26-8, Sh. 317, Ankara, 1952.

(56) ABADAN, Yavuz, Hukuk felsefesi dersleri, H. F. yayınlardan 78, Ankara, 1954, Sh. 265.

müsbet ilim metodları ile çalışması neticesini davet etmiştir. Bu yüzden halk efkârı konusu da bir psikoloji ve sosyoloji meselesi olarak tetkik edilmeğe başlanmıştır. TARDE ve muakkipleri halk efkârı meselesini psikolojik bir vakıa halinde ele alırken, DÜRKHEİM ekolü her çeşit maşerî tasavvurun nevi şahsına münhasır (sui generis) içtimaî kaidelere tâbi olduğu noktasında ısrar etmektedir.

Halk efkârının ferdiyetçi veya kollektif bir temele dayandırılması meselesi, halk efkârı araştırmalarının amprik deneylere tâbi tutulduğu 20 ci asır bilginleri için son derece önemli bir hareket ve ihtilâf noktası teşkil etmektedir.

Denilebilir ki halk efkârının teşekkülüne müessir faktör olarak grupların tahlili ve hâdiselerin teker teker ölçülmesi şeklinde tahlilî tetkik metodunu benimseyen Birleşik Amerika sosyal ilimler muhiti - araya oldukça uzun bir zaman fasılası girdiği halde - geniş ölçüde bu fikir ayrılığından mülhem olmuştur. Esasen halk efkârı konusundaki muasır telâkkiler hâlâ individualiste ve kolektif kampların safları arasında bölünmektedir.

aa — TARDE.

TARDE, "L'opinion et la foule = Halk efkârı ve kütle" isimli eserinin önsözünde de belirttiği veçhile, "ferdin dışında veya üstünde ayrı bir varlığa sahip bir sosyal vicdan, kolektif zihniyet veya "biz" mefhumu" nu kabul etmemektedir. (57).

TARDE'a göre cemiyette müşahede edilen her vakıa, yaşayan fertte devamlı olarak tekerrür etmektedir. TARDE için *ferdî şuur ve hareket tarzından başka reel bir değer yoktur*. Cemiyet, sosyal muhit, kolektif kakanatlar, zihni ameliyelerimizi kolaylaştıran tecrübelerden başka bir şey değildir.

bb — DÜRKHEİM.

Duna karşılık DÜRKHEİM, sosyal gerçeklerin psikolojik esaslarla izahını katiyyetle reddediyor. Ona göre ferdî şuurun maşerî şuura inkilâb ihtimali mevcut değildir. Aksine DÜRKHEİM, cemiyetin ferdî şuur üzerine olağanüstü kuvvetli bir tesir icra ettiğine kanidir. "Kollektif hayat, ferdî hayattan ilham almış değildir; aksine *ferdî hayat kolektif topluluktan kaynak almıştır*."

DÜRKHEİM'de sosyal baskı, zecrîlik (contrainte) en önemli rolü oynadığı cihetle, herhangi bir grubda tezahür eden kanaat zorlama yolu ile kendini bütün üyelere kabul ettirecek kudrettedir. (58).

(57) TARDE, G. L'opinion et la foule, Paris, 1921, Libr. Felix Alcan, Sh. 111

(58) Muk. için bk. von ASTER, E. Geschichte der Philosophie, Stuttgart, 1951, Verlag Kröner, Sh. 346.

BLONDEL, Ch. Einführung in die Kollektivpsychologie, Wien, 1948 Sh. 59.

cc — WALLAS.

Sosyal hayatın problemlerini psikoloji ve sosyoloji ilimlerinin metodları ile aydınlatmağa yeltenen bu teşebbüslere İngiliz Graham WALLAS'ın "Siyasette beşerî tabiat = Human nature in politics" (1908) isimli eseri yeni kuvvet eklemiştir. WALLAS'a göre "geçmişteki siyasî tefekkür, beşeriyetin gerçek halde aslâ ulaşamadığı bir entellektüel seviyede cereyan etmiştir. Alâkadar olduğumuz beşerî tabiat rasyonel karakterden mahrumdur. İşte bu sebeplerdirki, bütün siyasî vetireler içinden çıkılmaz derecede girift ve karışık bir manzara arz etmektedirler." (59).

dd — BAUER.

Alman tarihçi ve sosyolog Wilhelm BAUER, halk efkârı araştırmalarını sosyoloji sahasına aktarmış olan bilginlerin başında gelmektedir. Ona göre halk efkârı

- a) Gelenek ve itiyatlar tabakasına dayanan *statik* bir müşterek kanaat ile,
- b) Dış âlemden gelen tenbihlerin sonucunda *dinamik* bir kolektif kanaatin birleşmesinden meydana gelmektedir.

Bu izah şekli ile BAUER halk efkârının, ferdî aklın tahlil süzgecinden geçmeksizin çoğunluğun kanaat ve iradelerine tetabuk eden bir grup görüşü olduğunu ileri sürmektedir. (60).

BAUER aynı zamanda statik halk efkârının daha çok ortaçağ tipi ticarî ve iktisadî sistemleri temsil eden memleketlerde hâkim olduğuna, buna karşılık dinamik halk efkârının kütlelerin devamlı surette görüş teatisinde buldukları büyük şehirlerde geliştiğine işaret etmektedir.

BAUER'e göre, mutlakiyetçi devlet şekli - ister teokratik veya laik olsun - statik bir halk efkârına dayanmaktadır. Buna karşı dinamik halk efkârı bir tehdit şeklinde belirmeğe başlayınca, mutlakiyetçi hükümdar hürriyetleri kısmak suretiyle efkârı umumiyeyi statik ve durgun haline irca etmeğe çalışıyor. (61).

ee — TÖNNIES.

Alman sosyologu Ferdinand TÖNNIES, ferdî ve sosyal kanaatlerin bir muhassalası sayılan halk efkârını katı, mayi ve gaz halinde olmak üzere üçlü bir taksime tabi tutmuştur.

TÖNNIES'e göre

- 
- (59) WALLAS, G. Human nature in politics. London 1908, Constable + Co. Sh. 21
  - (60) BAUER, W. op. cit. Sh. 19
  - (61) BAUER, W. "Public opinion", Encyclopedia of the Social Sciences, MacMillan. Vol. XII - Sh. 669-674.

- 1 — *Katı* halk efkârı bütün bir millet, hattâ medeniyet çevresi tarafından benimsenen köklü müsterek fikirlendir. Bunun tezahür şekilleri yerine göre istibdat, barbarlık, hürriyet rejimi olarak tecelli edebilir.
- 2 — Bu fikirlerin kesinliklerinden kaybederek beşerî ihtiraslarla beslenmeleri neticesinde halk efkârı *mayi* haline gelir.
- 3 — Fikirler sathî oldukları nisbette coşkun ve geçici duygulara dayanıyorlarsa, bunların muhassalası olan halk efkârını *gaza* benzetmek mümkündür. (62).

ff — *LE BON*.

TÖNNIES'in fizik kanunlarından mülhem olan bu tefriki oldukça sunî görünmekle beraber, Gustav LE BON'un düşünce isstemine kısmen tesir ettiği inkâr götürmez. Nitekim LE BON "Kütlelerin psikolojisi" adlı eserinde halk efkârını iki kısma ayırmaktadır. Bunlardan birincisi *müstakar*, yüzyıllar boyunca değişmeyen ana fikirlendir. Mes. demokrasi ve sosyal adalet gibi mefhumlar ile milliyetçilik prensibi gibi. Diğeri devrin, hattâ günün şartlarına göre tahavvül eden ve derin bir gölün sathında ürperen küçücük dalgalara benzer *geçici* kanaatlerdir. (63).

LE BON'a göre rasyonel bir şekilde kavranması mümkün olmayan bu kudreti "kolektif bir ruh", maşerî bir şuurun tezahürü saymalıdır. (64). LE BON kütleler psikolojisinin bu irrasyonel karakteri dolayısıyla, kanun ve müesseselerin, ancak bu maşerî ruha hitap ettiği nisbette tesirli olabileceklerini kaydetmekteidir. (65).

Bütün bu değişik görüşler halk efkârına hâkim irrasyonel faktörlerin öneminin belirtilmesine hizmet etmiştir. Bu arada kütlelerin kestirilemiyen keyfî hareketleri karşısında ferdin şaşkın ve âciz durumundan hareket eden İsviçreli sosyolog MICHÉLS, en demokratik nizamda dahi "oligarşinin demir kanunu" nun hâkim olduğu neticesine varmıştır.

İtalyan PARETO ise bu münasebetin kütleyle asla güvenilemeyeceği neticesini çıkarmaktadır. (66).

## D — MODERN TEORİLER

### 1 — Birinci Dünya Harbinden sonra halk efkârı problemi.

Bu kısa tarihçenin de işaret ettiği veçhile, halk efkârı mefhumunun şumul ve mahiyeti birinci dünya harbinin sonuna kadar Birleşik Amerika

(62) TONNIES, F. Kritikf der öffentlichen Meinung, Berlin 1922, Sh. 137.

(63) LE BON, G. Psychologie des foules, Paris 1913, Libr. Felix Alcan, Sh. 120.

(64) LE BON, G. op. cit. Sh. 14.

(65) LE BON, G. op. cit. Sh. 7.

(66) COMMAGER, H. S. The American mind. Yale Univ. Press. 1950, Sh. 354.

Devletlerinin sosyal ilimler muhitini fazlasiyle ilgilendirmemişti. Ancak 1914 - 1918 savaşında propagandanın oynadığı önemli rolü ve kütle istihbarat vasıtalarının artan müessiriyet derecesini göz önünde tutan Amerikalı ilim adamları, yavaş yavaş halk efkârı meselesi ile daha yakından ilgilenmeğe başladılar.

Fikrî davranıştaki bu değişiklik Columbia üniversitesinin tarih profesörlerinden H. S. COMMAGER'e göre belli başlı dört âmile irca olunabilir. Bu âmiller: 1 — Evolution felsefesi; 2 — Pragmatizm cereyanı; 3 — İktisadî kuvvetlerin oynadığı önemli rolün idraki ve 4 — Ruhî faktörlerden ibarettir. (67).

Birleşik Devletlerin anayasa sistemi ile devlet telâkkisine kuruluş yıllarında hâkim olan zihniyet hemen hemen yirminci asrın başına kadar değişmemiştir. Gerçekten de demokrasi nizamını kökleştirmeye muvaffak olan Amerikalılara göre mevcut içtimâî nizam Newton'un mihanikî kâinat telâkkisinden farksız şekilde sabit ve değişmez bir hüviyete sahipti. İşte Woodrow WILSON bu görüş tarzına karşı şiddetle mücadele etmiş, şartların değişmesiyle cemiyet nizamının da değişmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Bu ilhamın tesiriyle WILSON "yaşayan siyasî müesseselerin bünye ve tatbikat bakımından Darwinizm" den mülhem olmaları gerektiğini ileri sürmüştür. (68)

Bununla siyasî sahada *évolution* felsefesi hâkimiyet kazanmağa başlamıştır.

Evolution fikrinin hâkimiyet kazanması ile hemahenk olarak tecrübe ve harekete önem veren, hakikatlerin denenmesini şart koşan *pragmatizm* cereyanı da gittikçe kuvvetlendi. W. JAMES ve bilhassa John DEWEY'in öncülüğünü yaptıkları doktrinin gayesi bütün ilim şubelerini cemiyetin istifadesine açık bulundurmaktı. Böylece felsefî ve fikrî sahada sessiz bir ihtilâl vuku buldu. Ferdin önemi gün geçtikçe azaldı, bütün dikkatin ağırlık merkezi cemiyet üzerinde toplandı (69). Evolution fikrinin felsefî bir tavır olmasına karşılık pragmatizm bir tekniktir. Nitekim siyasî ilimler sahasında da tesir icra eden pragmatizm, siyasî müesseselere hâkim teorilerle ilgilenmeyip, sadece bu müesseselerin mekanizmalarının işleyiş tarzını incelemekle yetinmişti. Bu yüzden pragmatizm mes. irrasyonel çalışma ve idarî kudretsizliği ahlâkî mefhumlarla değil - idare ilmi, iktisad ve psikolojinin mutalariyle izah etmeğe çalışmaktadır. (70).

Siyasî ilimler sahasında yeni çığırın açılmasına müessir olan üçüncü âmil, menfaat grupları ile *iktisadî* münasebetlerin âmme hayatında oynadığı rolüdür.

(67) COMMAGER, H. S. op. cit. Sh. 320.

(68) WILLSON, W. Constitutional government in the U. S. Sh. 56-57.

(69) COMMAGER, H. S. op. cit. Sh. 100.

(70) COMMAGER, H. S. op. cit. Sh. 325.

dığı rolün genişlemesidir. Bu genişleme neticesinde büyük iktisadî korporasyonlar modern cemiyet hayatında ferdî hakları felce uğratacak kadar büyük bir nüfuz ve ehemmiyet kazandılar. Bunlara karşı ilk isyan bayrağını açanların başında gazetecilerden Henry Demarest LLOYD (71), akademik karyer mensuplarından ise Thorstein VEBLEN, Arthur F. BENTLEY ve Wisconsin grubunun lideri sayılan E. A. ROSS ves. yer almaktadı. (72).

Bu tenkitçilere hâkim olan müşterek kanaati belirtmek üzere E. A. ROSS'un düşüncelerini bir misal olarak zikredebiliriz. Adı geçen yazar "Sin and society = Günah ve cemiyet" adlı eserinde asrımıza hâkim *psikolojik* faktörlerin teşhisindeki güçlüğü şöyle izah etmektedir: endüstri çağının kol budak salmasına kadar Amerikan ve diğer medenî cemiyetlerin kanunları, sadece klâsik "günahları" yanı hırsızlık, dolandırıcılık, tecavüz, katil gibi suçları cezalandırma imkânları ile mücehhezdiler. Halbuki bugünün modern cemiyeti çocukların emeğinin istismarı, hileli maddelerin imali, emniyet tedbirlerinin hiçe sayılması gibi gayrı şahsî ve faile isnadı müşkül suçlarla meşbudur. Bu sebeple başka metodların tatbiki gerekmektedir.

ROSS bu mütaleasının sonunda "halk efkârının kâfi derecede aydınlatılması halinde bütün bu kötülöklere karşı koyabilecek kudrette" sahib olduğu hükmüne varmaktadır. Ancak bizatihî ROSS halk efkârına daha çok irrasyonel faktörlerin hâkim bulunduğunu kabul ettiği cihetle, halk efkârının müsbet tesiri hakkında fazla iyimser sayılmasına imkân yoktur. (73)

a — W. LIPMANN.

ROSS'un ve kısmen de Graham WALLAS'ın beşerin entelektüel kabiliyetlerini küçümseyen düşüncelerinden mülhem olan bu mütalealar, halk efkârı araştırmalarında yepyeni bir çığırın açılmasına sebep olmuştur.

Birinci dünya harbinin tecrübeleri ve muasır propagandanın ışığı altında 1922 de yayınladığı "Public opinion = halk efkârı" adlı eserile W. LIPPMANN, yepyeni görüşler getirmiştir.

LIPPMANN'a göre, halk efkârının teşekkülüne müessir olan muhit gerçekte her türlü rabitasını kesmiş, sahte bir muhittir. Kendisi buna

---

(71) H. D. LLOYD "Wealth against Commonwealth" adlı eserinde Standard Oil gibi nüfuzlu anonim şirketlere karşı cephe almakta ve siyaseti bir geçim vasıtası haline getirenlerin vatandaşların bütün hürriyetlerini gasbettiklerini belirtmektedir. Sh. 355-356.

(72) COMMAGER, op. cit. Sh. 331.

(73) COMMAGER, op. cit. Sh. 333-334.



“unseen environment = görünmeyen muhit” adını vermektedir. Buna sebep olarak haberlerin çıkış yerinde uygulanan çeşitli sansürü, fizikî ve sosyal engelleri, lisanın kifayetsizliğini, dalgınlık, yeknesaklık, şiddet gibi psikolojik âmilleri görmektedir (74).

Neticede LİPPMANN âmme kanaati diye bir şeyin mevcut bulunmadığını, olsa olsa bir “âmme hayalinâen” (Phantom public) bahsetmenin mümkün ve caiz olduğunu ileri sürmektedir.

LİPPMANN halk efkârının kesin kanaatler yerine şekilsiz hayallere dayanması sebebini “stereotip” adını verdiği söz, yazı veya hayal kilişelerinin tesirine hamletmektedir. Ona göre “hareket tarzımızı âyarlıyan davranış kaidelerinin mecmuu, bizi muayyen hâdiseleri nasıl ve ne şekilde müşahade ve mütalea edeceğimizi peşinen tayin eder!” (75).

Bir kapitalist ile bir sosyalistin aynı meseleyi değişik bir şekilde mütalea etmesi, hayalinde yerleşmiş duran stereotiplerden ileri gelmektedir.

LİPPMANN'ın siyasî ilimler sahasına yapmış olduğu en büyük hizmet, âmmenin zihninde mevcut kanaatlerin nereden kök aldıklarına dair tatbikî araştırmaları tahrik etmiş olmasıdır.

b — J. DEWEY.

John DEWEY müdafiliğini yaptığı enstrümantalizm doktrini dolayısıyla halk efkârı meselesi ile meşgul olmuştur. “Halk ve problemleri” isimli eserinde DEWEY'a priori, statik siyasî bir ahlâk sisteminin geliştirmiş olduğu şekli ve nazari fikirlerin yerine siyasî vetire neticesinde insanların kazanmağa çalıştıkları pratik ve aktüel değerler üzerine dikkati çekmiştir. (76)

## 2 -- Halk efkârı mevzuunda son Amerikan nazariyeleri.

Yukarda ana hatları ile belirtmeğe çalıştığımız yeni fikir cereyanlarının yanı başında siyasî bazı hâdiseler de Amerikalıları halk efkârı meselesi ile daha yakında alakadar olmağı sevk etmiştir. Bu zarureti teyid eden tecrübelerin başında Woodrow WILSON'un uğramış olduğu ağır hezimet gelmektedir. Birinci dünya harbini tasfiye eden barış antlaşmalarının kongre tarafından tasdik edilmemesi ve Milletler Cemiyetinin vaftiz babalığını yaptığı halde Birleşik Amerika Devletlerinin bu teşekküle katılmaması, müelliflerin çoğu tarafından WILSON'un Amerikan halk efkârının temayüllerini hesaba katmaksızın şahsî taahhütlere girişmiş olması şeklinde izah edilmiştir.

(74) LİPPMANN, W. Public opinion, New York 1946, Penguin Books, Sh. 20-21.

(75) LİPPMANN, W. op. cit. Sh. 94.

(76) COOK, Thomas I., Methods of Pol. Science in U. S. in Contemporary Pol. Science UNESCO yayınları 1950, Sh. 80.

Öte yandan ananevî Monroe siyasetinin tatbik kabiliyetini kaybetmesi ve Birleşik Devletlerin gittikçe artan ölçüde dinamik bir dış politika gütmesi, mesul idarecileri ilmî usuller yardımı ile her vesilede seçmen kütlelerinin nabzını yoklamağa sevketmiştir. (77)

Nihayet halk efkârı araştırmalarını teşvik eden diğer bir unsur sü-raçle gelişen teknik icadlar sayesinde basın, radyo, televizyon gibi kütle istihbarat vasıtalarının görülmemiş, âdetâ korkunç denecek kudretli bir tesir sahasına kavuşmaları olmuştur. Şehirleşme cereyanının kuvvet kazanması, reklamcılığın müstehlik tabakalara iyice nüfuz etme cehdi ile sunî bir halk efkârı yaratma gayreti, endüstrileşme hareketinin doğurduğu standardizasyon, ves. gibi olaylar halk efkârı ile âlakayı gün geçtikçe kuvvetlendiren bellibaşlı sebeplerdir. (78)

Bütün bu manevî ve maddî âmillerin tesirile bugün Birleşik Amerika'da halk efkârı araştırmaları, tahlilî tetkik metodları ve kütle istihbarat vasıtalarının tesir yollarına ait çok zengin bir literatürün meydana gelmesine sebep olmuşlardır. Bu arada Columbia, Princeton, Michigan, Denver gibi üniversiteler halk efkârı sahasında devamlı amprik araştırmalar yapan müstakil enstitülere sahip bulunuyorlar. (79)

Böylece kısa bir zaman zarfında sosyoloji, psikoloji, istatistik, ekonomi gibi ilimlerin yardımından da faydalanan halk efkârı araştırmaları üç ana istikametde gelişmektedir.

- a — Birinci istikamet LOWELL tarafından temsil olunan müessir çoğunluk nazariyesidir.
- b — Bundan sonra siyasî ilimlerde psikolojiyi esas tutan kuvvet nazariyesi gelmektedir. Başlıca temsilcileri LASSWELL, ODEGARD, ves. dir.
- c — Nihayet grup mefhumunun önemine dayanan psiko-sosyolojik nazariye gelir. Bu istikamet belirlî şahsiyetleri arasında ALLPORT, ALBIG, DOOB, CHILDS, CANTRIL, BLUMER, BOGARDUS, zikrolunabilir.

**a — Müessir çoğunluk (effective majority) nazariyesi:**

XIX. cu asrın rasyonel temayülüne uygun olarak halk efkârının mahiyetini metafizik terimlerle izah etmeğe yeltenen fikir cereyanlarının yirminci asra kadar uzandığını yukarda da belirtmiştik. LOWELL'in daha

- 
- (77) Marshall Plânının tatbiki sırasında Birleşik Amerika dahilinde ve Avrupa'da yapılan çeşitli anketler bunun en canlı delilidir.
  - (78) SMITH, LASSWELL + CASEY. Propaganda, communication, public opinion, Princeton 1946, Sh. 4-30.
  - (79) Columbia: Bureau for Applied Social Science; Princeton: Institute of Public Opinion; Michigan: Group dynamic center; Denver: National Opinion Research Center.

çok ROUSSEAU'nun "*volonté general*" esaslarından mültem olduğu anlaşılan müessir çoğunluk nazariyesini bu kategoriye ithal etmek gerekir.

Harvard üniversitesinin eski rektörlerinden LOWELL, siyasî ilimler alanında psikoloji ilmine dayanan araştırmaların yapılmasına önyak olmakla, beraber, halk efkârı konusunda klasik mefhumlara sadık kalmağı tercih etmiştir.

LOWELL'e göre herhangi bir mesele hakkında belirli bir halk efkârının mevcut olduğunu iddia edebilmek için herhangi bir konuda çoğunluk ve azınlık kanaatlerinin temsil ve ayrıca gaye üzerinde ittifak edilmiş olması gerekir. LOWELL bu esası şöyle bir misal ile izaha çalışmaktadır: İslâm dini kılıcın kudretile yayıldığı sırada, muayyen bir memleketde halk efkârının hristiyanlığın veya müslümanlığın lehine olup olmadığını sadece kanunî bir çoğunluğun mevcudiyetine bakarak kestirmek mânasız olurdu. Zira ister çoğunluğu, ister azınlığı teşkil etsinler, her iki taraf kendi inançlarının doğruluğuna kani oldukları cihetle, bunların gönül rızası ile muayyen bir görüşün isabeti üzerinde anlaşmalarına imkân yoktur. (80)

LOWELL işte bu esastan hareket ederek halk efkârının mevcudiyetini ne ittifak nede sayı üstünlüğünü temsil eden bir çoğunlukla değil, kendi görüşünün doğruluğunu aynı zamanda azınlığa da kabul ettirebilecek "*müessir = effective*" bir çoğunlukla izah etmektedir. Eğer merî cemiyet nizamı gerçek bir demokrasinin icablarına uygun bir hüviyet taşıyorsa, azınlık bu muvafakati izhar etmekten çekinmiyecektir.

"Halk efkârı ve halka dayanan hükümet" adlı eserinde LOWELL, halk efkârının kuvvetine dayanan bir hükümet tipi ile bencil bir çoğunluğun çıplak iradesine istinad eden bir hükümet tipi arasındaki farkı eski Amerikan cumhurbaşkanlarından HADLEY'in şu fikri ile açıklamağa çalışmaktadır: "Çoğunluk tarafından azınlığa zorla kabul ettirilen kanunların muteberlik derecesi sıfırdır. Zira bir adamın başkaları hesabına beslemiş olduğu kanaatler aslâ müessir bir halk hareketini meydana getirmeğe veya cemiyetde müşterek duygular uyandıрмаğa kâfi gelmez." (81)

Görülüyor ki LOWELL'in halk efkârı teorisi sadece siyasî vakialardan mülhem olmaktadır. ROUSSEAU ile başlıca iştirak noktası da burada meydana çıkmaktadır. Gerçekten nasıl ki ROUSSEAU fertlerin "umumî irade"ye iltihak etmelerini içtimaî mukavelenin hayatî ve mübrem bir neticesi saymaktadır, onun gibi LOWELL de fertlerin muvafakatlerini

(80) LOWELL, Lawrence A., The nature of Public opinion in BERELSON + JANOWITZ, Reader in Public opinion and communication, 1950 The Free Press. Glencoe, Illinois, Sh. 22.

(81) LOWELL, A. Lawrence, Public op. and popular government, 1913, Longman's Green Co. Sh. 3-15.

şeve seve beyan etmek suretile azınlığın çoğunluğa katılmasını siyasî hayatın zarurî bir şartı addetmektedir.

## b — Siyasî ilimlerde psikolojiyi esas tutan kuvvet nazariyesi.

Birleşik Devletlerde siyasî ilimler sahasına psikolojik ilminin esaslı bir yardımcı unsur olarak ithali, 1930 yıllarında teseadüf etmektedir. FRFUD ve ADLER'in inkişaf ettirmiş oldukları psikanaliz ilminin de Avrupa'dan ziyade Amerika'da rağbet görmesi bu gelişimle ilgilidir.

Siyasî vetirelerde kudret faktörünün oynadığı önemli rolü psikolojik usullerle tahlil edenlerin başında LASSWELL ile ODEGARD'ı zikretmek kabildir. (82)

Halen Yale üniversitesinde bulunan LASSWELL ilk akademik çalışmalarına Chicago üniversitesinin siyasî ilimler grubu ile başlamıştır. Bunların gayesi siyaset sahasında HOBBS ve MACHIAVELLI'den farklı olarak psikoloji ilminin mutâlarına dayanan modern bir kuvvet nazariyesinin prensiplerini tesbit etmektir.

LASSWELL'e göre siyasî kudret ve fertlerin kıymet hükümleri arasında girift bir münasebet mevcuttur. Buna göre siyasî araştırmaların gayesi bir yandan kıymet hükümlerinin ne şekilde siyasî otoritenin kökleşmesine tesir ettiğini tesbit etmek, öte yandan müesses siyasî otoritenin ferdin kıymet hükümleri üzerinde ne gibi değişiklikler yarattığını meydana çıkartmaktır. LASSWELL bu karşılıklı münasebeti "Politics: Who gets what, when, how? = Siyaset: kim neyi, ne zaman, nasıl elde ediyor?" adlı eserinin başlığında en veciz şekilde toplamıştır. (83)

LASSWELL bu eseri ile siyasî kudretin her zaman muayyen bir seçkin zümrenin elinde toplandığını tesbit etmektedir. Kendisi bu élite'çi teorisini açıkladıktan sonra, siyasî alanda iktidarı ele geçirmeğe çalışanların bu gayretlerine hangi saik ve güdülerin hâkim olduğunu psikolojik usullerle tahlil etmeğe başlamıştır. (84)

"Power and society" (İktidar ve cemiyet) adlı eserinde LASSWELL idare edenler zümresinin sınıf menşelerini, maharetlerini, sübjektif davranış ve şahsiyet hatlarını incelerken, yalnız psikolojiden değil, psikoanaliz metodlarından da faydalanmıştır. (85).

Bütün bu düşüncelere binaen LASSWELL bize "Halk efkârına dayanan demokrasi" adlı eserinde efkârı umumiyeiyi durmadan istikamet, sü-

(82) COOK, Thomas I. op. cit. in UNESCO Publ. Sh. 80.

(83) EASTON, D. The political system, New York 1953, Knopf Co. Sh. 120.

(84) COOK, Thomas I. The methods in political science, chiefly in the U. S. in Contemporary Political Science, UNESCO, Paris, 1950, Sh. 83.

(85) EASTON, D., op. cit. Sh. 122.

mul ve ifade değiştiren sosyal bir değişken olarak vasıflandırmaktadır. (86)

LASSWELL, BAUER'den mülhem olarak faal ve durgun halk efkârı tefrikini de yapmaktadır. Bu ayırmaya göre görüşlerin izharına vesile olan bir halk efkârı faal, ifadesiz kalanı ise durgun sayılmaktadır.

LASSWELL, halk efkârının mahiyetini araştırmaktan feragat etmektedir. Cnunun için mühim olan psikolojik vetireler neticesinde meydana gelen bu topluluk kanaatinin cemiyet, dolayısıyla iktidar üzerindeki tesiridir. Euna binaen LASSWELL, halk efkârına üç nevi sosyal fonksiyon izafe etmektedir. Halk efkârının tesiri Őartlıara göre kanaatlerin ya intibakını veya gevşemesini yahutda Şiddet yoluna dökülmesini intaç etmektedir.

Mes. alenî tartışmalar neticesinde mahallî idare sisteminde bir değişiklik vukuu bulursa, halk efkârı kendi lehine bir intibak yaratmış demektir. Müsbet bir netice elde etmeksizin, fertler duygu ve heyecanlarını âmmenin huzurunda ifade etme imkânını bulurlarsa, halk efkârı gevşetici tesirler husule getirmiş demektir. Nihayet memnuniyetsizlik artar, istikrarsızlık duyguları, çoğalır, demokratik tartışmalar derin bir hayal kırıklığı yaratırsa, sosyal buhranın vahametini kesifleştiren halk efkârı Őidde-te başvurma yolunun açılmasına müessir olabilir.

LASSWELL, hareket mebbeinin mantıkî bir neticesi olarak halk efkârı ile fertlerin hususî kanaatleri arasında en yakın bir ilgi ve münasebeti görmektedir. Bu sebeble de halk efkârını yaratan toplu görüşlerin kökünü fertlerin psikolojisinde aramaktadır. (87)

### c — Halk efkârını psiko-sosyolojik bir görüşle izah eden nazariye :

Saf bir amerikan fikir mahsulü olan pragmatizm felsefesinin bir nevi sosyolojik tatbikatı sayılan plüralizm görüşünün de Birleşik Devletlerde son otuz yıl içinde yapılan sosyal araştırmalarda büyük bir rol oynadığı tereddüdsüzce iddia edilebilir.

Bu görüşü çeşitli eserlerinde izah etmeğe çalışan John DEWEY, cemiyette iyi, kötü ve tarafsız grubların bulunduğu vakiasından hareket etmektedir. (88) DEWEY'in nazarında devlet nisbî bir ehemmiyet muhafaza etmekle beraber, esas vazifesi bu gerçek sosyal ünitelerin faaliyetini teşvik ve koordine etmektir. (89) Diğer bir ifade ile devletin görevi sadece mevcut gruplar arasındaki ihtilâfı gidermekten ibarettir.

(86) LASSWELL, Harold D., Democracy through opinion, in BERELSON + JANOWITZ, Reader in public opinion and communication, Free Press Glencoe, Illinois, 1950, Sh. 469-470.

(87) LASSWELL, Harold D., op. cit. Sh. 471.

(88) DEWEY, John, The state as an organized public in SNYDER + WILSON, Roots of political behavior, New York 1949, Sh. 97.

(89) DEWEY, John, Reconstruction in philosophy, Mento Book, 1950, Sh. 159.

Bu temayüle uyarak halk efkârı konusunu araştıranlar, dikkatlerini daha çok grup mefhumu ve grup kanaati üzerine toplamışlardır.

Nitekim halk efkârı meselesini herşeyden önce sosyolojik bir vakıa olarak karşılayan ALBİG, ALLPORT, CANTRİL müsterek kanaatleri, muayyen vasıflara sahip bir gruba izafe etmeğe çalışıyorlar. Yalnız CHILDS daha çok psikoloji ilmine önem atfederek halk efkârını ferdî kanaatlerin mahsulü olarak tavsif etmektedir. Bununla beraber o da bu kanaatlerin izhar merkezi olarak grup mefhumunu kabul etmektedir.

CHILDS bir bakıma TARDE'in muakiplerinden sayılabilir. Zira fransız psikoloğu gibi CHILDS da açıkça individualiste bir görüş müdafaa etmektedir. CHILDS'e göre herhangi bir kanaat (opinion) hiç bir zaman bir grubun görüşü değil, sadece bir ferdin malıdır. Bu sebeble halk efkârı "anlaşma veya ayniyet derecesine bakmaksızın muayyen bir mesele hakkında izhar edilmiş olan ferdî görüşlerin toplamıdır." (90)

CHILDS "*public*"i bir devletin vatandaşları, siyasî parti, sendika, menfaat birlikleri veya meslekî teşekküllerin üyeleri gibi mühim ve teşkilâtlı gruplar olabileceğini kabul etmekle beraber kalabalık, müşteriler, gazete okuyucuları veya müstehlikler nevinden teşkilâtlandırılmamış grupların da olabileceğini tasrih etmektedir. (91)

ALBİG'e göre halk efkârı "münakaşalı bir konuda, herhangi bir tip gruba dahil fertlerin birbirleri üzerindeki karşılıklı tesirlerinden doğar. Grubta her an hâkim bir fikir olabilir, fakat grub üyelerinin ileri sürdükleri başka fikirleri de vardır. Grubun bu şekilde ortaya çıkan fikri statik değildir; tartışmaya yeni unsurlar girdikçe değişebilir. (92)

Halk efkârı mefhumuna muayyen bir mesele hakkında çoğunluğun ve azınlığın efkârı veya o zaman çevresinde mevcut bütün azınlıkların görüşü dahildir. Bu noktada ALBİG, LOWELL'in noktai nazarına iltihak etmekte ve "*çoğunluğun kanaatinin her zaman halka mal edilemeyeceğini*" belirtmektedir. Bu sebeble halk efkârının varlığı grubun bütün üyelerinin işbirliği veya anlaşma derecesine bağlıdır. (93)

ALLPORT'a göre muayyen bir grub dahilinde bulunan şahıslar belirli bir durum, şahıs veya teklif hakkında müessir bir hareket tarzını tahdit edecek sayı, kesafet ve istikrar dahilinde, leh veya aleyhte bir mü-talea belirttikleri takdirde, halk efkârının mevcudiyetinden bahsedilebilir. (94)

(90) CHILDS, Harwood L. An introduction to public opinion, New York 1940, Wiley and Sons, Sh. 41.

(91) CHILDS, Harwood L., op. cit. Sh. 41.

(92) ALBİG, Public opinion, New York 1939, McGraw-Hill, Sh. 3-4.

(93) ALBİG, op. cit. Sh. 6.

(94) ALLPORT, Floyd H. "Toward a science of public opinion", The Public Opinion Quarterly, 1937, Vol. I. Sh. 1.

ALLPORT aynı zamanda halk efkârının şahıslandırma gayretine de temas etmektedir. Ona göre halk efkârını “*âmmenin sesi veya âmmenin vicdanı*” şeklinde tavsif etmek, grub görüşüne kolektif bir mâna atfetmek olur. Eğer halk efkârına ferdî kanaatlerden üstün, mistik bir mahiyet atfedilecek olursa, bu takdirde grub zihniyeti, grub ruhu, kolektif suuraltı gibi mefhumlara sâpmak tehlikesi başgösterir. Bu sebeble grub dahilinde izhar edilen kanaatlerin neticede ferdden kök aldığı unutmamak gerekir. Bu kanaatlere fertden üstün bir değer izafe eden tek olay, bunların münferit şahıslar tarafından yaratılamamasıdır. (95)

Daha çok propaganda konusu ile meşgul olmuş olan DOOB’a göre halk efkârı “*ayni gruba mensub kimselerin bir mesele hakkında izhar ettikleri tavırlarla*” ilgilidir. (96)

BLUMER halk efkârının yaratılışı bakımından daha çok kolektif mahiyeti üzerinde durmaktadır. Ona göre halk efkârı çeşitli grub kanaatlerinin çatışması neticesinde vücade gelmektedir. (97)

BOGARDUS demokratik yollarla meydana gelmiş bir grupta tartışma vetiresinin yardımı ile kanaatler arasında vukuu bulan kaynaşmayı halk efkârı adını vermektedir. (98)

### E — Halk efkârı mefhumunun mahiyeti.

Bu tariflerden sonra halk efkârı mefhumu ile kastolunan mânayı belirtme zarureti doğmaktadır.

Biz etüdümüzde “halk efkârı” nı, İngilizce’de “*public opinion*”, Fransızca’da “*opinion publique*”, Almanca’da “*öffentliche Meinung*” karşılığı olarak kullanıyoruz.

Sen zamanlara kadar bu mânada Arapça kelimelerden Farsça kaidelelere uygun olarak teşkil edilen “*efkârı umumîye*” terkibi kullanılmakta idi. Dil sadeleşmesi cereyanının kuvvetlenmesinden beri bunun yerine “*umumî efkâr*”, “*âmme efkârı*”, hattâ “*kamu oyu*” gibi terimler rağbet kazanmağa başlamıştır. Fakat bunlardan hiç biri henüz umumî kabule mazhar olamamıştır. Bu sebeble biz etüdümüzde bu konuya ait münakaşaları toplu ve sistemli bir şekilde hülâsa eden Seha L. Meray’ın tercihinine uyarak “*halk efkârı*” terimini kullanmağı uygun bulduk. (98)

(95) ALLPORT, op. cit. Sh. 7-8.

(96) DOOB, W. Lawrence, Public and propaganda, New York 1935, Henry Holt Co. Sh. 35.

(97) BOGARDUS, Emory S., The making of public opinion, New York 1951. Association Press, Sh. 5.

(98) MERAY, Seha L., Halk efkârı ve yoklanması, S.B.F. Dergisi, Cilt IX, Sayı 3, Sh. 257, 261.

Halk efkârı ve bunun bütün dillerdeki karşılıkları iki kelimedenden te-  
rekküb etmektedir. Bunlardan “*public*” veya “*öffentlich*” karşılığı olarak  
kullandığımız “*halk*” tâbiri günlük konuşmada sık sık kullandığımız mâ-  
nadan tamamen farklı bir hususiyet taşımaktadır.. Gerçekten bu tâbirin  
diğer dillerdeki karşılıkları lûgat mânaları itibarile de çeşitli mefhumla-  
ra delâlet etmektedirler. Nitekim “*public*” ve “*öffentlich*” kelimeleri “*u-  
mumî, alenî ve âmmе*” mefhumlarının her üçünü de içersine almaktadırlar.  
Bu sebeble halk efkârındaki “*halk*” tâbirini de her üç mânayı nefsinde  
toplayan bir teknik terim olarak benimseyip anlamak gerekmektedir.  
Bu bakımdan burada kullandığımız “*halk*” tâbiri yukarda belirtilen lûgat  
mânaları ile birlikte muayyen vasıflara sahip sosyal bir gruba işaret ve  
delâlet etmektedir.

Nitekim CLARK, “*public*” mefhumunu aynı mesele üzerinde dikkati  
toplanmış, mesafeli - temaslı bir sosyal grubu diye tavsif etmektedir. (99)

CLARK bu mânada “*public*” in ancak girift sosyal ve ekonomik bir  
işbölümü ile kütle istihbarat vasıtalarına sahip, ferdi hürriyete yüksek  
değer veren, laik bir cemiyetin mahsulü olabileceğini belirtmektedir. Ay-  
rıca bu anlamda “*public*” in siyasî görevlerini ifa edebilmek için şu özel-  
likleri de taşıması gerekir

- 1 — Müşterek duygu ve menfaatlara sahip olma,
- 2 — Bir grubu muayyen bir problem karşısında ayırabilen çeşitli  
menfaat ve tavırların varlığı,
- 3 — Usul ve kaideler üzerinde umumî bir anlaşmanın teessüsü. (100)
- 4 — Sözü geçen problem hakkında kütle istihbarat yolu ile haber al-  
ma imkânlarının açık olması,
- 5 — Zıd görüşleri şiddete başvurmaksızın tartışma suretile telif et-  
meğe yeter bir müsamahanın mevcudiyeti.
- 6 — Gayri resmî sosyal mekanizmalarla şekli siyasî mekanizmalar-  
ın kurulmuş olması. (101)

Hülâsa meseleler daima değiştiği ve çeşitli olduğu için bunlara teka-  
bül edecek “*public*” da değişir.

Halk efkârı tâbirindeki “*efkâr = opinion*” kelimesi, münakaşalı bir  
konuda ifade edilen görüş tarzları ve kanaatlerdir. E. A. ROSS’a göre bu  
mânada “*efkâr*” üç türlü bir değişikliğe maruz kalabilir:

- 
- (99) CLARK, Carroll, Social and cultural factors in public opinion in SAUN-  
DERS + MEIER, The polls and public opinion, New York, Henry Holt,  
1949, Şh. 119.
  - (100) Bununla kompleks bir mekanizmaya sahip modern cemiyetin sosyal ha-  
yatına ait umumî davranış kaideleri kastedilmektedir.
  - (101) CLARK, Carroll, op. cit. Sh. 119.



- 1 — Bu kanaatler takviye ve teyit edilerek derinleştirilebilir.
- 2 — 'Değiştirilebilir veya.
- 3 — Silinmek, izini kaybettirmek suretile ifna edilir. (102)

*Netice.*

Bu tahlilin de işaret ettiği veçhile modern anlamı ile halk efkârı mefhumu ne klasik teorilerin ileri sürdükleri gibi rasyonel ve şümüllü bir karaktere sahiptir ne de Ortega Y GASSET gibi bazı kötümser filozofların endişe ettikleri şuursuz, sınırı belirsiz bir kütle hâkimiyeti mânasına gelir.

İster rasyonalist ister pozitivist ister psikolojik bakımdan muayyen tesirlerin sabit ve tek neticesi halinde tahassül edecek bir halk efkârı tasavvuru sadece metafizik ve spéculatif bir mefhum olur. Hakikatde belli grub, zümre veya fikir çevrelerine has çeşitli, çok defa birbirinden müstakil ve muayyen hususiyetlerle sınırları belirmiş fikir manzumeleri mevzuubahistir. Bu fikir manzumelerinin bir cemiyet, bir millet ve hattâ bütün dünyaya şâmil mütecanis bir vahdete inkilâbı, başka bir deyimle bir halk veya dünya efkârı umumiyesinin teşekkülü yalnız bir faraziye olarak kabili tasavvurdur.

Realitede ancak aktüel mevzulara taalluk eden ve belli bir durum muvacehesinde ilgili grublara hâkim olan kanaatlerden bahsedilebilir.

Bu mânada halk efkârı münferit şahısların ferdî kanaatlerinin muhassalası değildir. (103) Bu mânada halk efkârı: 1 — Kanunları desteklemek suretile müessiriyetlerini sağlar; 2 — Sosyal müesseselerin bekasını temin eder, 3 — Sosyal standartların muhafaza edilmesine hizmet eder ve nihayet, 4 — Cemiyetin mâneviyatının takviyesine yarar. (104)

---

(102) ROSS, E. A. Social psychology, New York, 1908, Sh. 95.

(103) SMİTH, Charles, Jr. Public opinion in a democracy, New York, 1939. Prentice Hall, Sh. 17.

(104) BOGARDUS, Emory S., op. cit. Sh. 17.

## II — HALK EFKÂRINI BELİRTEN VASİTALAR

Herhangi bir meselede halk efkârının faal, dinamik bir hüviyet kazanması için çeşitli kanaatlerin leh ve aleyhindeki noktaların alenî ve umumî bir ifade yoluna dökülmesi gerekir: başka bir deyimle o mesele hakkında haber alma ve irtibat kurma imkânlarının mevcudiyeti şarttır. Haber alma ve irtibat (communication) tâbirile beşerî münasebetlerin idamesine yarayan mekanizmalar ile mekân ve zaman dahilinde zihnî sembollerin bir yerden diğer bir yere ulaştırılması kastedilmektedir. 1) Diğer sosyal vetireler meyanında halk efkârı bir irtibat ve haber alma metodlarından derin suretde müteessir olmaktadır. (2)

Biz burada halk efkârının belirmesine imkân veren çeşitli vasıtaları uzun boylu araştırarak değiliz: sadece belli başlı vasıtaların tesir derecelerine işaret etmekle yetineceğiz. Bu vasıtaları şahsî, kolektif ve teknik olmak üzere üç gruba ayırmak kabildir.

### A — Şahsî vasıtalar.

- 1 — Yüz yüze karşı temaslar.
- 2 — Kanaatlerin teşekkül etmesine müessir liderler (opinion leaders).
- 3 — Siyasî liderler'den ibarettir.

### B — Kolektif vasıtalar.

- 1 — Teşkilâtlı grub tartışmaları.
- 2 — Tazyik grupları kısımlarından terekkül eder.

### C — Teknik vasıtalar da şunlardır:

- 1 — Basın
- 2 — Radyo.
- 3 — Televizyon
- 4 — Film
- 5 — Kitab
- 6 — Afiş, sergi.

(1) COOLEY, C. H. Social Organization, 1909, Sh. 51.

(2) ALBIG, Public opinion, New York 1939, McGraw Hill Co. Sh. 26.

## A — Şahsî vasıtalar.

### 1 — Yüz yüze yapılan şahsî temaslar.

Mahdud bir coğrafî alan ve küçük gruplar halinde beliren halk efkârını meydana getiren âmillerin başında münferid şahsî temaslar yer alır. Bu temaslarda kullanılan lisanın açığa vurulan jestlerle başvuru sembolik ifadelerin (sıkılmış yumruk, istihfâflı bakışlar, ves.) önemi büyüktür. ALLPORT'un işaret ettiği veçhile, halk efkârı herşeyden evvel sayısız, hattâ hedefsiz gibi görünen şahsî görüşme ve sohbetlerin mahsulüdür. Bu temaslar bazen dedikodu ve fısıltı propagandasına da sebep olabilirler. (3) Bilhassa küçük cemiyetlerde ve yüz yüze gelinen gruplarda dedikodu, söylenti, fikir ve kanaat değiştirmenin veya teşekkülünün başlıca vasıtası olarak görülmektedir. Böylece dedikodu, teşkilâtlanmamış, "kemikleşmemiş" bir sosyal kontrol vasıtası olarak belirmektedir. (4)

Bu şahıslanmamış rivayetlerin dışında şahsî temasların kanaatlerin teşekkülü üzerindeki büyük tesiri birçok araştırmaların neticesinde ortaya çıkmış bulunmaktadır. Mes. bir Amerikan üniversitesinin öğrencileri arasında yapılan anket, bunların öğretim üyeleri ve daha kıdemli arkadaşlarıyla olan temasları sonunda daha müterakki görüşler edindiklerini göstermektedir. (5) Cumhurbaşkanı seçimleri münasebetile yapılan diğer bir etüd, mütereddid seçmenlerin siyasî kanaatlerinin teşekkülünde en ziyade şahsî temasların müessir olduğunu açıklamıştır. Şahsî temaslar teknik vasıtalara nisbetle daha maksadsız ve tesadüfî bir mahiyete haizdirler. Şahsî temaslarda bulunanlar sadece itimat uyandırmakla kalmıyorlar aynı zamanda mukavemetle karşılaşmaları halinde, telkin etmeden ikna imkânlarına sahip bulunuyorlar. (6)

Mahallî "moleküler tazviye" mesabesine geçen yüz yüze karşı temaslar (face to face contact), mihanikî kütle istihbarat vasıtasına nazaran çok daha geniş ölçüde ferdî yorum ve şahsî münasebetlere imkân verdiklerinden dolayı bilhassa seçim mücadelesinde hayatî bir rol oynamaktadırlar. (7)

Teknik vasıtaların kâfi derecede yayılmamış olduğu memleketlerle şahsî temasların büyük önemi böylece açıkça meydana çıkmaktadır.

(3) ALLPORT, F. H. The psychology of rumor, 1947, Sh. 75.

(4) DOOB, L. W. Propaganda, its psychology and technique. New York 1935, Henry Holt Co. Sh. 398.

(5) NEWCOMBE, Th. Personality and social change, 1943, New York, The Dryden Press Sh. 149.

(6) LAZARFIELD, BERELSON + GAUDET, The people's choice, New York, 1944, Columbia Univ. Chap. 16. Sh. 150.

(7) LAZARFIELD, BERELSON + GAUDET, op. cit. Sh. 158.

## 2 — Kanaatlerin teşekkül etmesine müessir liderler.

Kanaatlerin teşekkülünde şahsî temas yolunda mühim tesirleri dokunan bir grub, kanaat liderlerinden ibarettir. “Kanaat lideri = *opinion leader*” gazete, radyo, televizyon gibi kütle istihbarat vasıtalarından aynen veya tahrif edilmiş şekilde edindikleri bilgiyi, bu konuya karşı ilgisiz davranan kimselere nakletmekte ve böylece bu şahısların bu görüşleri benimsemelerine sebep olmaktadırlar.

Türkiye’de bu vazifeyi köy ve kasaba kahvelerinde gazete okuyan ve siyasî haberleri yorumlayan atılgan okur yazarlar görmektedir. Bunların siyasî problemlerle olan devamlı ilgileri halk dilinde “*çarıklı erkânharb*” tâbirinin yerleşmesine sebep olmuştur.

Bu nevi kanaat liderlerine her çeşit sosyal gruplarda, siyasetden spor ve moda kadar uzanan her sahada rastlamak kabildir. Böylece iki safhalı bir vetirenin cereyan ettiği görülmektedir. Radyo veya gazete bazı haber yayınlamaktadır. Bunlar kanaat liderleri tarafından okunup işitilmektedir ve onların tavassutu ile muhitlerine yayılmaktadır. (8)

Amerikan cumhurbaşkanlığı seçimlerine ait etüdünde LAZARŞFELD ve arkadaşlarının belirttiği üzere bu kanaat liderlerinin halk iradesinin teşekkülünde en yüksek tesir derecesini tesbit etmek mümkündür. Bunlar istikamet verici zihniyetleri dolayısıyla mensub oldukları muhite muayyen görüşler aşılamağa çalışırlar. Ancak burada dikkate değer noktadır:

Kanaat liderleri muhakkak surette mensub oldukları muhitin en nüfuzlu, zengin veya seçkin şahısları arasında yer almamaktadır. Aksine, bunlara her meslekî grub içinde rastlamak mümkündür. (9)

## 3 — Siyasî liderler.

Halk efkârının içersinde toplanan çeşitli kanaat ve dileklerin tebelüründe en önemli rol siyasî lidere düşmektedir. Siyasî lider halkın dileklerini daha vazih bir ifadeye kavuşturmak suretile halk efkârının istikametini tayin etmektedir. Gerçek liderler esasen halkın sapmak istediği yolda ilerleyen öncülerdir. (10)

İnsan topluluğu olan her yerde liderler vardır. Liderlerin özellikleri, görev ve rolleri içinde buldukları sosyal duruma göre değişmektedir. Lider her sosyal grubun ahenkli bir şekilde faaliyetde bulunması için zarurî bir unsurdur. (11) Lider yalnız bir rehber değil, aynı zamanda muay-

(8) LAZARŞFELD, BERELSON + GAUDET, op. cit. Sh. 151-152.

(9) LAZARŞFELD, BERELSON + GAUDET, op. cit. Sh. 50-51.

(10) SMITH, Charles jr. Public opinion in a democracy, New York, Prentice Hall, 1939, Sh. 191-192.

(11) SMITH, Ch. op. cit. Sh. 194.

yen bir görüşün belli taraftarıdır. Başka bir deyimle, müşterek bir kanaatin taraftarları arasında o kanaati ifade, yayma ve savunma bakımından en dirayetli olan kimsedir. Bir lider kendi grubunun dileklerini, söylemek istediklerini herkese duyuran bir megafona benzetilebilir. Bu bakımdan savunduğu fikre müzahir bir halk efkârını yaratmağa en müessir unsurlardan biridir. Demokratik rejimlerde siyasî parti liderlerinin önemi bundan kaynak almaktadır. (12) Lider mevcut bir durumu müdafaa ediyorsa onu yeni bir ifade ile takviye eder: eğer bu durumun aleyhinde ise, gayri memnun kuvvetlerin işbirliğini sağlar, menfî bir kanaatin yayılmasına önayak olur. (13)

ALBIG sosyal psikolojinin mutalarından faydalanmak suretile şahsî liderliği diğer otorite şekillerinden şu esasa göre ayırmaktadır: 1 — Temsilî liderlik: bir gruba, o grubun gaye ve istikametini değiştirmeden sembolük eden liderin vasfıdır. Mes. Eisenhower, 2 — Dinamik veya yaratıcı liderlik: grubun gayelerini idare eden, icabında değiştiren lider. Mes. Atatürk. Bazen bir lider her iki kategorinin vasıflarını kendisinde toplayabilir. (14) Mes. katolik kilisesinin papaları, makam otoritesi ile şahsî liderlik vasıflarını birleştiren liderler sayılabilirler. (15)

## *B — K O L E K T İ F v a s ı t a l a r*

### *1 — Teşkilâtlı grub tartışmaları.*

Münferit şahsî temasların yanibaşında teşkilâtlı grup tartışmalarının halk efkârının tebellürü bahsinde mühim hizmetlerde bulunacağı aşikâr bir keyfiyettir. Bunlar demokratik zihniyetin cemiyetin her tabakasına nüfuz etmesini ve vatandaşların âmme menfaatlerini ilgilendiren meseleler hakkında uyanık olmalarını sağlar.

Bu çeşit grup tartışmaları bazı hallerde tamamen siyasî bir karaktere bürünmektedir. Mes. İsviçre'nin bazı kantonları ile Birleşik Devletlerde New England bölgesindeki eyaletlerde mahallî idareyi ilgilendiren meseleler bütün seçmenlerin iştirakile çoğu defa açık havada yapılan toplantılarda (Town meeting) münakaşa edilir ve hâkim kanaatlere uygun olarak karara bağlanır.

Halk efkârının aydınlanmasına hizmet eden teşkilâtlı grub tartışmalarına ait pek çok misaller verilebilir. Mes. Danimarka'da piskopos Grundtvigt'in (1783-1872) teşvikile kurulan köy okullarının tertipledikleri mi-

(12) LİPMANN, W. Public opinion, Pelican books, 1946, Sh. 184-187.

(13) MacIVER, Robert M. Society, New York 1937, Columbia Univ. Sh. 338.

(14) ALBIG, op. cit. Sh. 96.

(15) Liderlerde bulunması gerektiği söylenen çeşitli vasıflar hak. tasnif edilmiş listeler için Bk. ALBIG, op. cit. Sh. 102-103.

(16) FRIEDRICH, Carl J. Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin 1953, Springer Verlag, Sh. 288.

tingler. Bu okullara yetişkin köylü kadın erkek vatandaşlar devam etmektedir ve köylerini ilgilendiren davalarını bu çeşit tartışmalı grub toplantılarında karara bağlamaktadırlar. (17)

Buna mümassil bir şekilde İsveç'te "Kooperativa Förbundet" adında millî bir kooperatifçilik teşekkülü, müstehlikler grubunun kanaatlerini vazih ifadelere kavuşturmağa gayret etmektedir. (18)

Bu örnekleri çoğaltmak, ayrıca bunlara garb memleketlerinde kütle istihbarat vasıtalarının yardımı ile tertiplenen çeşitli yuvarlak masa toplantıları nevinden diğer bazı teşebbüsleri de ilâve etmek mümkündür.

Bütün bu teşkilâth grub tartışmaları demokratik bir zihniyetin mahsulü olup sağlam kanaatlere temel vazifesini görebilen bilgilerin yayılmasına vesile olurlar. Demokratik tartışmalar fikirlerin serbest rekabetine imkân vermektedir. Gerçekten denilebilir ki halk efkârı normal olarak karşılıklı bir fikir mübadelesi sonunda ortaya çıkmaktadır. (19)

## 2 — Tazyik grupları.

Her modern ve girift cemiyetde sayısız menfaat grupları mevcuttur. Menfaat grubu tâbiri ile cemiyetde faaliyet gösteren diğer gruplardan muayyen taleplerde bulunan, müşterek tavırlara sahip bir topluluk kastedilmektedir. (20)

Siyasî ilimler sahasında araştırmalarda bulunan birçok müellifler menfaat grubu ve tazyik grubu terimlerini eş mânada kullanırlar. Oysa ki burada bir tefrik gözetmek mecburiyeti vardır. Menfaat grubu ancak gayesine ulaşmak için muayyen metodlara başvurduğu takdirde bir tazyik grubu haline gelmektedir. (21) Başka bir deyimle, grub menfaatlerin tahakkuk vasıtaları siyasî partilerle tazyik gruplarıdır. (22)

Eğer tazyik grupları faaliyetlerini tercihan teşrii kuvvet mekanizması üzerine teksif ederler ve bu maksatla Birleşik Amerika'da olduğu gibi

(17) MANNİCKE, Peter, Denmark a social laboratory, Oxford 1939.

(18) GJORES, Axel, Cooperation in Sweden, Manchester, 1938.

(19) SMİTH, Ch. op. cit. Sh. 265.

(20) TRUMAN, David, The governmental proces, New York, Alfred A. Knopf, 1951, Sh. 37.

(21) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 39.

(22) KEY, V. O. Parties, pressure groups and politics, New York 1952, Crowell Co. Sh. 24.

(23) "Lobby ve "lobbyist" tâbiri İngilizce aslından olup, her teşrii meclisin hol ve koridorlarında yapılan kulis arkası müzakereleri mânasına gelmektedir. "Lobbying = Kanun simsarlığı" yapmak muayyen bir kanunun geçirilmesi veya geçirilmemesi için şahsî temas veya propaganda kanaliyle teşrii meclis üyeleri üzerine nüfuz icra etmektir.

Mukayese için Bk. DİMOCK + DİMOCK, American government in action, New York 1946, Rinehart Co. Sh. 397.

resmî şekilde tescil edilmiş organlar kullanırlarsa, bu takdirde “lobbyist = kanun simsarı” diyebileceğimiz teşkilatlı bir grupla karşı karşıyayız.

Tazyik grupları müsait bir halk efkârı atmosferi yaratmak için küt-  
le istihbarat vasıtalarının hepsinden faydalanırlar. Halk efkârına tesir et-  
mek için propagandaya da başvururlar. Böyle bir propaganda, halk ef-  
kârını yoktan yaratmazsa bile, hızlanmasına veya kuvvetlenmesine yarar.  
(24) Tazyik grupları aynı zamanda müsait halk efkârını kendi menfaatle-  
ri zaviyesinden daima uvanık bulundurmak için bu yolda büyük meblağ-  
lar sarfetmekten çekinmezler. (25).

“Görünmez hükümet” veya “tahtın arkasındaki kuvvet” şeklinde tav-  
sif edilen tazyik grupları meselesine ileriki bahislerde tekrar avdet ede-  
ceğiz. (26)

### C — Teknik vasıtalar

Halk efkârının teşekkülünde fert ve grupların dün olduğu gibi istik-  
balde de son derece önemli bir rol oynamağa devam edeceklerine hiç şüphe  
yoktur. Ancak bunların yanbaşında yer alan ve sayıları gün geçtikçe ar-  
tan kütle istihbarat vasıtaları - nüfuzları çoğaldığı nisbetde - bu “kanaat  
yaratıcı vetire” ye daha büyük bir hamle ile katıldıkları muhakkaktır.

Teknik gelişim sayesinde müessiriyet alanlarını olağanüstü ölçüde  
genişletmiş olan bu yeni vasıtalar, bir yandan kanaatlerin olgunlaşması-  
na hizmet ederken, öte yandan usta propagandacıların emellerine de âlet  
olmaktadırlar. (27) Bu kütle istihbarat vasıtalarının en önemlisi hiç şüp-  
hesiz basındır.

#### 1 — Basın.

Basını dar ve geniş mânada tarif etmek mümkündür. Biz burada ba-  
sın tâbirini gazetelere hasretmeğe taraftarız.

Her memleketde gazeteler yakın ve uzak mazinin veya günün haber  
ve olayların verilmesinde, memleketin ana davaları üzerinde halkın dik-

(24) SMİTH, Ch. op. cit. Sh. 252; ALBİG, op. cit. Sh. 24.

(25) 1949 yılında Birleşik Amerika’da kanun simsarlığı maksadiyle yüksek para  
meblâğları sarfeden tazyik gruplardan birkaçı

American Medical Association (Amerikan Tıp Odaları)	\$ 1.522.683
National Assoc. of Electric Comp. (Elektrik Şirk. Birl.)	\$ 388.883
Association of Amer. Railroads (Demiryolları Birliği)	\$ 194.159
National Milk Producers Federation (Sütçüler Birl.)	\$ 178.161

Daha etraflı bilgi için Bk. SCHRİFTGİESSER, Karl, The lobbyist, Boston  
1951, Little, Brown + Co. Sh. 168.

(26) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 33-34.

(27) POWELL, Norman John, Anatomy of public opinion, New York 1951.  
Prentice Hall. Sh. 205.

katini toplamakta ve okuyucularının umumî kültürlerini arttırmakta son derece önemli bir rol oynarlar. Walter LİPPMANN'ın dediği gibi "Gazete demokrasinin incili sayılır. Gazete herkesin okuduğu tek kitaptır. Bir bakıma göre, herkesin her gün okuduğu tek kitaptır!" (29).

Demokratik ve kapitalist cemiyetlerde gazeteler, günün haberlerini toplamak, ifade etmek ve yaymak gayesini güden, hususî mülkiyet elinde bulunan birer ticarî teşebbüstür. (30)

Basın çeşitli yönlerden tetkik konusu olmaktadır. Onu büyük bir iktisadî işletme, âmme hizmetine yarayan bir âlet, fikirlerin yayılması sahasında kurulmuş bir tekel, hürriyetin bellibaşlı kalesi cephelerinden inceleyenlerin sayısı hiç bir zaman azalmamaktadır. (31)

Gazeteler hayır maksadına hizmet eden veya reformcu vazifeler deruhde eden teşekküller değildir. Bununla beraber bir âmme hizmeti gördükleri kabul olunur ve basının âmmenin ahlâkî hüviyetine tesirleri muhakkaktır. Bu sebeble basın hürriyeti, demokratik rejimin ana sütunlarından biri sayılır. (32)

Basın hakkında beslenen çeşitli temayülleri JEFFERSON, kaleme almış olduğu mektuplarında pek veciz bir şekilde ifade etmişti. JEFFERSON tarafından 16 Ocak 1787 tarihinde Edward Carrington'a yazılan bir mektubun şu fıkrası basın hürriyeti münakaşalarında sık sık zikredilmektedir: "... eğer basının mevcut olmadığı bir hükümet veya hükümete bir basın rejimi arasında bir seçim yapma yetkisine sahip olsaydım, sonuncu şıkkı tercihte bir an gecikmezdim."

Yirmi yıllık bir siyasî mücadelenin yarattığı hayal kırıklığı JEFFERSON'u 11 Haziran 1807 de John Norwell'e yazmış olduğu mektupta şu fikirleri serdetmeğe sevketmiştir: "Gazetede çıkan hiç bir şeye inanmamak lâzımdır. Bu bulaşık nakil vasıtasına bindirilen gerçeğin tâ kendisi bile şüpheli bir hal alır!"

(28) Basın hürriyeti hak. Birl. Amerika'da kurulan ilim kurulunun raporunda (A Free and responsible Press) basın şöyle tarif edilmektedir: "halka gazete, dergi, kitab, radyo, televizyon veya yolu ile haber, kanaat, duygu veya inançları bildiren istihbarat vasıtaları." Bu tarife uygun olarak dilleyici veya okuyucu = müstehlik; haber ve kanaatleri yayan merkez ise basın olarak tavsif edilmektedir. Daha fazla bilgi için Bk. Report of the Commission on Freedom of the Press (1947) Univ. Chicago, Sh. 20-29.

(29) LİPPMANN, W. Liberty and news. New York 1920, Sh. 57.

(30) BODDY, M. The Press - product, not master of democracy broşür.

(31) POWELL, N. J. op. cit. Sh. 206.

(32) 15.7.1950 tarihli Basın kanunumuzun birinci maddesinin gerekçesinde demokratik nizamın gerektiği şekilde kuvvetlenmesini ve gelişmesini sağlayacak vasitalardan sayılan basın ve yayının aynı zamanda halk efkârının temsilcisi olduğu belirtilmektedir. ERMAN, Sahir, Sistematik izahlı basın kanunu, İstanbul 1953.



Mamafih JEFFERSON bununla basın hakkında son sözünü söylemiş değildir. 4 Kasım 1823 te, ölümünden üç yıl önce Coray'e yazmış olduğu mektupta JEFFERSON şöyle demektedir: "Basın insanın zihnini aydınlatan ve onu rasyonel düşünen, ahlâkî ve sosyal bir yaratık olarak islâh eden en mükemmel âlettir!"

Bu mütenakız mütalâalar önemli bir noktayı işaret etmektedir: (33) Basın homojen bir vahdet manzarasını arz etmemektedir. Gazeteler temsil ettikleri menfaat ve kanaat, güttükleri siyaset bakımından büyük bir tenevvü gösteriyorlar.

Bununla beraber basının görevlerini hülâsa şeklinde ifade etmek mümkündür. Amerikan Gazete Başyazarları Derneği 1923 te gazetelerin birinci görevi olarak şu hususu tesbit etmiştir: "İnsan ırkına, üyelerinin ne yaptıklarını, ne duyduklarını ve ne düşündüklerini bildirmek!"

Basının görevlerini daha etraflı bir şekilde şu altı esas etrafında toplamak mümkündür

- 1 — Aktüel haberleri nakletmek: gazetenin en önemli görevi haberleri mümkün olduğu kadar çok ve çabuk almak ve o nisbette yaymaktır.
- 2 — Mühim hâdise ve hâkim kanaatları yorumlayıp, değerlendirmek. Bu görevi ile gazete geniş çapta halk efkârının teşekkülüne ve istikamet ve şekil almasına tesir etmektedir.
- 3 — Hâdiselerin cereyan tarzı ile içyüzünün anlaşılmasına yarayan munzam bilgi ve haberler vermek.
- 4 — Okuyucuların fikren dinlenmelerini temin maksadiyle hoş vakit geçirici malzeme sağlamak.
- 5 — İlançılık yolu ile alıcı ve satıcıyı karşılaştırmak.
- 6 — Ansiklopedik bilgi vermek suretiyle okuyucunun umumî kültürünü arttırmak. (34).

Bu suretle aile, öğretim müesseseleri ve dinî telkinden sonra gazetenin yetişkinler eğitiminde en önemli rolü oynadığı aşikârdır. (35).

a — Basın iktisadî hüviyeti.

Gazeteler kudretli bir terbiye vasıtası ve halk efkârının teşekkülünde

(33) MOTT, Frank L. Jefferson and the press. Baton Rouge, Louisiana Univ. Press. 1943.

(34) WILLEY, M. Malcolm, The functions of the newspapers. The Annals of Pol. Scien. 1942, Cilt 219. Sh. 19.

(35) WILLEY, op. cit. Sh. 23.

(36) Lord Falkland 1660 da İngiliz Avam Kamarasına hitab ederken, "Uzun zamandanberi hep üç kuvvetden bahsediyoruz. Oysa ki parmağı ile üst galeride oturan muhabirlere işaret ederek hepsinden önemli olan dördüncü kuvvet orada yer almaktadır." demiştir. Editor + Publisher gazetesinden. 3 Temmuz. 1948. Sh. 5.

müessir bir telkin unsuru sayıldıkları kadar siyasî ve iktisadî mücadele alanında tesirli bir silâh vasfını taşımaktadırlar. “Dördüncü kuvvetin” kralların devrilmesine, kanunların vaz ve ilgasına, harbin ilânına, programların şekil almasına, hattâ iktidardaki hükümetin güttüğü politikanın yönelmesine müessir olduğu tarih boyunca defalarca iddia edilmiştir. (36).

Ancak gazetelerin sahip oldukları bu siyasî müessiriyet kabiliyetine karşılık onlar da müsavi ölçüde kudretli iktisadî kanunlara tâbidirler. Gazetecilik mesleğinin lâykiyle ifası bugün muazzam bir iktisadî işletmenin kurulmasına bağlıdır. Bu işletmenin kime ait olduğu meselesi basın hürriyetinin özüne tesir etmektedir. Gazetelerin mülkiyeti şahısların veya tröstlerin elinde toplandıkça, geniş halk kütlelerine muayyen fikirler empoze etmek imkânı artmaktadır. (37).

Muhtelif memleketlerin idare sistemlerinde gittikçe yayılan devletin malî yardım usulü de bazı tehlikeler ihtiva etmektedir. Zira hükümetin bir gazeteyi malî yoldan desteklemesi basın hürriyetini kısmen zedelemektedir. Hiç şüphe yoktur ki böyle bir yardım kabul eden gazete hükümet tarafından hoşuna gitmeyen hususları yazmayacaktır. (38).

Bu âmillere gazeteleri besliyen en önemli kaynak sayılan ilânların tevzii usulünü de katmalıdır. Aslında mutlak bir serbestî içinde cereyan etmesi gereken haber alma ve verme, ilânların dağılış şeklinden müteessir olmaktadır. Zira ilânları dağıtan şirket ve iş müesseseleriyle bazı memleketlerde olduğu gibi devlet, bu yoldan gazetelere kendi uygun gördükleri politikayı da dikte etme imkânına sahiptir. (39).

Her sosyal grup veya menfaat temsilcileri, kendi fikirlerini kendi görüş zaviyesinden halka mal etmek için, sahip buldukları veya tesir edebildikleri gazeteleri kullanma yoluna gitmişler, dolayısıyla de gazeteler, bazen, hakikati değil, fakat menfaate uygun değiştirilmiş hakikati ifade ve yayma yoluna da sapmışlardır. (40).

b — Basın konusundaki raporlar.

Basının kâh melek, kâh şeytanı andıran bu düalist bünyesinin kusurlarını teşhis ve islâh etme gayesiyle birçok ciddi araştırma ve etüdler yapılmıştır. Bu etüdlerin en eskisi İngiltere’de PEP grubu olarak anılan ba-

(37) Türkiye’de çıkan bellibaşlı gazetelerin mülkiyeti tek şahısların veya bir aile şirketinin elinde bulunmaktadır. Yeni Sabah, Yeni İstanbul, Milliyet, Son Posta tek bir kişinin. Cumhuriyet ve Hürriyet bir ailenin malıdır. Parti ve sendika gazetelerinin yokluğu. Yazan: Hıfzı Topuk, FORUM dergisi,

(38) Dr. Hans SCHNEIDER, Alman idare sisteminde modern temayüller, Çev. Nermin Abadan, S. B. F. Dergisi, Cilt IX. Sayı 4. Sh. 110-111.

(39) BLIEVEN, Balance sheet for American Journalism. Univ. Minn. Sh. 31.

(40) MERAY, Seha L., Halk efkârı ve yoklanması, S. B. F. Dergisi, Cilt IX.

ğimsız ve partiler üstü bir grup tarafından yapılmıştır. 1938 de yayınlanan bu etüd daha çok İngilterede basın mekanizmasına tesir eden çeşitli âmilleri ortaya koymak ve İngiliz basınına meşgul eden problemleri aydınlatmakla yetindi.

On sene sonra gerek Birleşik Amerika'da gerekse İngiltere'de iki önemli rapor daha meydana gelmiştir. Bunlardan biri Amerikalı üniversite mensupları ile fikir adamlarından kurulan Amerikan Basın hürriyetini tetkik komisyonu, diğeri ise İngiliz parlamento üyelerinden teşkil edilen İngiliz Kraliyet Basın Komisyonu tarafından kaleme alınmıştır. (41).

Bilhassa son iki rapor daha umumî bir mahiyette olup basının müsabet cephelerinden ziyade zaaf ve kusurları ile meşgul olmuşlardır. Tenkit edilen bellibaşlı hususlar şunlardır:

1 — Basın normal ve temsili hâdiseler yerine daha çok atipik, heyecan uyandırıcı vakialara yer vermektedir: Cemiyetin menfî cephelerini ve aktüel hâdiselerin henüz durulmamış. Doğruluğu şüpheli bulunan taraflarını belirtmektedir.

2 — Basın çok taraflı bir problemi basitleştirmeye ve onu tek cephe olarak takdim etmeye mütemayildir.

3 — Basın üzerinde inhisarcı bir kontrol mevcuttur; Birçok gazeteler büyük iktisadî işletmelerin bir kolu haline gelmişlerdir.

---

(41) PEP, yani Political and Economic Planning = Siyasî ve Ekonomik Plânlama grubu endüstri, basın, üniversite ve serbest meslekler arasında dağılmış yüze yakın bağımsız üyeden teşekkül eden bir aydınlar grubudur. Bu grubun meydana getirmiş olduğu bu etüd daha çok millî yani Büyük Britanya basın hayatını ilgilendiren problemlerle meşgul olmuştur. Etüd şu başlık altında kitab olarak yayınlanmıştır: Report on the British press, London 1938, Publ. PEP. Queen Anne's Gate.

Amerikan Basın hürriyeti komisyonuna (Commission on the Freedom of the Press) şu şahsiyetler dahildi: R. M. HUTCHINS. Z. CHAFEE. J. M. CLARK, J. DICKINSON, H. D. LASSWELL, A. MacLEISH, C. E. MERRIAN, R. NIEBUHR, R. REDFIELD, B. RUMML, A. M. SCHLESINGER ve G. N. SHUSTER. Araştırmaların serbestçe yapılabilmesi için Time A. Ş. 2000.000, Encyclopedia Britanica ise 15.000 dolar bağışta bulunmuştur. Raporun bütünü kütle istihbarat vasıtalarının hepsine, gazete, radyo, film, dergi ve kitablara taalluk etmektedir. Beş cilt halinde yayınlanan raporun gazetelere taalluk eden kısmı şu başlığı taşımaktadır: A free and responsible press. Commission on the Freedom of the Press. Chicago 1947, Univ. of Chicago.

İngiliz Kraliyet basın komisyonu (Royal Commission on the press) 1947 de Avam Kamarası üyelerinden teşekkül etmişti. İki sene çalışmış bulunan bu komisyon gazete başyazarları, sahipleri, sendikalar, ilân şirketleri ve acantalıklar arasında araştırmalar yapmıştır. Raporun kitab şeklindeki başlığı şöyledir: Royal Commission on the press. 1947-49. London. Her Majestys Stationery Office, Cmd. 7700.

4 — Basın kudretli tazyik gruplarına, bilhassa ilân verenlerin özel taleplerine karşı fazla müsaadekâr davranmaktadır.

5 — Gazetelerde vazifeli bulunan personel iyi yetiştirilmemiştir ve maddî bakımdan tatmin edilmemektedir.

c — Basın konusunda yapılan araştırmalar.

Bu kısa tahlilin işaret ettiği en önemli nokta halk efkârının teşekkülüne birinci derece müessir olduğu söylenen basının hakikat halde LİPP-MANN'ın ortaya attığı “*stereotip*”, yani basma kalıp fikir parolası bu ekşiğin ifadesidir. Kaldı ki okuyucuların vaziyet-alışları da haberlerin tefsirinde önemli bir rol oynamaktadır. Bu vaziyet-alışlar küçük bir grupta çoğu defa yeni bir fikrin ortaya atılmasına engel olmaktadır. Bu husus bilhassa tirajı küçük mahallî gazetelerde dikkati çeken bir netice doğurmaktadır. Halk efkârına yeni bir istikamet verecekleri yerde, bunlar daha ziyade köklü fikir ve düşünüş tarzlarının sadık bir aynası olmaktadırlar. (42).

Nihayet şurası da unutulmamalıdır ki, bazı okuyucular muayyen aiâka sahalara sadık kalıp, sadece tefrika takip etmek, spor sayfasını okumak veya çapraz kelimeleri halletmek için gazeteleri takip ederler.

Birleşik Devletlerde yapılan çeşitli etüdler yardımı ile gazetede çıkan muhtelif yazıların kimler tarafından hangi nisbette okunduğu tesbite çalışılmıştır. Advertising Research Foundation = ilâncılık üzerinde araştırma yapan tesis, 1950 yılında yayınlamış olduğu bir raporda 138 münferit etüdün neticelerini yüzde olarak şöyle toplamıştır

<i>Okunan sütun</i>	<i>Erkek</i>	<i>Kadın</i>
	<i>%</i>	<i>%</i>
Başmakale	43	27
Başmakalenin bulunduğu sayfada çıkan diğer haberler	83	79
Karikatür	81	79
Malî haberler	26	9
Radyo programı veya haberler	40	50
Sosyete haberleri veya resimler	36	83
Spor haberleri veya resimler	76	34 (43)

Buna benzer diğer bir inceleme Ralph O. NAFZİGER tarafından ya-

(42) GRABOWSKY, Adolf. Politik, Berlin. 1932. Industrierlag Spaeth + Linde. Sh. 143.

(43) Advertising Research Foundation, The continuing study of newspaper reading, Study No. 138, 1950. Sh. VI.

pılmıştır. (44). Buna göre Minneapolis şehrinin bir sabah gazetesinde çıkan haberler aşağıdaki sıra ile okuyucuların dikkatini çekmiş bulunuyorlar:

<i>Okuyucuların dikkatini çekmiş bulunan haber ve resimlerin kategorisi</i>	<i>Yüzde</i>
Kaza, tabii felâket ve yangınlar	48.1
Suçlar ve ahlâksız hareketler	47.9
Karikatürler	40
Sosyete, aile ve fertlere taallûk eden haberler	34.4
Haritalar	34
Güzel sanatlar, edebiyat	33
Harple ilgili faaliyet	33
Eğitim, ilim ve icatlar	27.7
Hükümet ve siyasî faaliyet	20.8
Spor	19.3
Aktüel haberlerle ilgili olmayan resimler	18.1
Çeşitli malzeme	17.6

Her iki ampirik araştırmanın belirttiği veçhile halk efkârını ilgilen-diren birçok önemli sosyal, siyasî ve iktisadî haberler okuyucuların<sup>4</sup> ancak mahdut bir kısmı tarafından takip edilmektedir. Bu sebeple basını doğrudan doğruya halk efkârının sözcüsü olarak saymak hatalı olur. Basın ancak sosyal grupların çeşitli dilek ve taleplerini aksettirme imkânına sahiptir. (45).

Tarihçi WUTTKE'nin yüz yıl önce dediği gibi "Gazete yaprakları çabuk solarlar, fakat toprağa iyi bir gübre vazifesi görürler!" (46).

Bugün elân birçok muhitler basına direkt demokrasinin bir organı gözü ile bakmaktadırlar. Gece gündüz oturum halinde bulunan halk efkârı mahkemesinin her şey için bir kaide koyabileceği sanılmaktadır. Basından bunu beklemek abestir.

Modern cemiyette basının iyi işlemesi her şeyden önce bu cemiyetin sosyal teşkilâtlanma derecesine bağlıdır. Müesseselerin kalitesi yüksek olduğu, menfaatler dağıldığı ve uygulanan kıstasların objektifliği arttığı nisbette, haber ve dâvaların tarafsız bir şekilde takdimi kolaylaşmaktadır. Bu itibarla basının sosyal müesseselerin yerini alabileceğine inanma-

(44) SCHRAMM, Wilbur, Communication in Modern Society, "The reading audience" by Ralph O. NAFZİGER, Univ. of Illinois. 1948.

(45) AUERBACH, Walter. Presse u. Gruppenbewusstsein, Köln, Dis. 1929. Sh. 82

(46) PRIEDMANN, Werner, Presse u. öffentliche Meinung, München, 1951. Isar Verl. Sh. 23.

malıdır. Basın ancak bağımsızlığını sağlayan müesseselerin muhafızı ve hizmetkârı olabilir. (47).

## 2 — Radyo.

Radyo bilhassa birinci dünya harbinden sonra en önemli bir haber alma ve propaganda vasıtası olarak gelişmiştir. Radyoyu gazetelerden ayıran başlıca hususiyet, okuma yazma bilmeyenlerle gazeteleri takip etmeyenlerden mürekkep daha geniş kütleleri tesir sahasına almasıdır. Böylece radyonun tesiri en ücra köy evlerine kadar uzanmakta ve oradaki cemaat içinde de bir halk efkârı nüvesinin uyanmasına önyak olmaktadır. (48).

Gazete daha çok göze hitap ettiği halde radyo kulak Kanalı ile dik-kati kendine çekmektedir. Esasen bu iki vasıta halk efkârının teşekkülü safhasında karşılıklı rekabetten ziyade birbirini tamamlayıcı mahiyette faaliyet sarfetmektedir. Bir çok kimseler işittikleri bir haberi ayrıca okumak ihtiyacını da hissederler. (49). Bu hassaları dolayısıyla radyo haklı olarak bir “*kütle istihbarat*” vasıtası şeklinde tavsif edilmektedir. (50).

Siyasî bir mücadele vasıtası olarak radyonun potansiyeli tahmin edilemeyecek kadar geniştir. Bu vasıta muayyen bir partiyi sadece iktidara getirmez, onun aynı zamanda iktidarda kalma imkânlarını da sağlar. Nazilerin “Beethoven’den Hitler’e kadar” parolası Alman radyosunun propaganda faaliyetinde müzik yayınlarından da faydalanma dâvasını belirten bir ifadedir.

Demokratik memleketlerde ise radyonun en önemli siyasî rolü, demokratik müesseselerin muhafaza ve istikrarını sağlama, dolayısıyla fikrî manevî, siyasî “*status quo*” yu idame ve bunu temin maksadıyla hürriyet ve demokrasi ideallerini devamlı surette telkindir. (51).

Radyonun bu önemli siyasî rolü dolayısıyla Birleşik Devletler hariç, hemen bütün memleketler radyo istasyonları kurmak ve işletmek imtiyazını devlete hasretmişlerdir. Bu şartlar altında radyo yayınlarının tam bir tarafsızlıkla idare edilmesi, isteyerek veya istemiyerek, bir hayli güçleşmektedir. Denilebilir ki iktisadî bir devlet teşekkülü sayılan B.B.C. den gayrı devlet eliyle işletilen hiç bir radyo istasyonu diğer kütle istihbarat vasıtaları ile yayınlanan çeşitli görüşleri adalet ve sadakat dairesinde ak-

- 
- (47) LİPPMANN, W. Public opinion, Pelican Books, New York 1946. Sh. 275.  
(48) BOGARDUS, Emry S. The making of pub. op. New York 1951. Association Press. Sh. 78.  
(49) BOGARDUS, E. S. op. cit. Sh. 76.  
(50) 1950 istatistiklerine göre bugün B. A. D. mevcut 43 milyon aileden 40.700.000 bir radyosu vardır: ailelerden % 41 inin ise birden fazla radyo cihazı vardı.  
(51) POWELL, N. J. Anatomy of Public opinion, New York 1951. Prentice Hall. Sh. 349.

settirmemektedir. Bununla beraber bütün kütle istihbarat vasıtalarının idaresinde kendini hissettiren inhisarcı temayülün izlerine, radyonun serbest teşebbüsün elinde bulunduğu Birleşik Amerika Devletlerinde de rastlanmaktadır. Birleşik Devletlerde 1949 da faaliyette bulunan 2055 standard radyo istasyonu, zincirleme suretiyle dört büyük şirkete bağlı bulunmakta idi. (52). Bu sebeple Birleşik Amerika'da radyo istasyonlarını murakabe edecek bir organ kurmak zaruretini duymuştur. Bu suretle kurulmuş olan Federal Communication Commission (Federal İstihbarat Komisyonu) radyo şirketlerinin imtiyazlarını yenilerken, belli teknik şartların ifası ile birlikte bu istasyonların programlarında muayyen ölçüde eğitime yer ayırmalarını da talep etmektedir. (53).

Radyonun seviyeli bir eğlence programı tertip etmesi, haber verici ve öğretici görevi kadar mühimdir. Zira normal olarak daima "ortalama" dinleyici tabakasına hitap eden bu yayın vasıtası tamamen başboş kalırsa, memleket halkının sanat zevkinin düşmesine de sebep olabilir. Son derece hızlı bir gelişim safhası geçirmiş olan radyonun tarafsız bir kontrolle tâbi tutulması rejim farkı gözetilmeksizin her memleket için bir zaruretler. (54). Demokratik idareler buna bilhassa itina göstermektedirler.

Halk efkârının teşekkülünde radyonun oynanmış olduğu büyük rol memleketimizde de yavaş yavaş takdir edilmeğe başlanmıştır. Bu sahada en geniş araştırmaların yapıldığı Birleşik Devletlerde yetişkinlerin siyasi görüş ve kanaatlerin yuğrulmasına en fazla tesir eden âmilin radyo tefsircileri olduğu sabit olmuştur. (55) Yine Birleşik Devletlerde hazırlanan bir etüde göre konuşma, radyo dinleme ve gazete okumanın yaratmış olduğu kanaat değişiklikleri nisbetinin yüzdesi şöyledir:

Konuşma	9,5	%
Radyo yayımı	7,9	%
Okuma	6,3	%

Basının mı yoksa radyonun mu halk efkârı üzerinde daha müessir olduğu sarıh olarak tesbit edilememiştir. 1939 da Fortune dergisinin yaptığı bir yoklamada kendilerine müracaat edilenlerin % 64 ü günlük ha-

- 
- (52) POWELL, op. cit. Sh. 350. Bu istasyonlar NBC (National Broadcasting Co.) CBS (Columbia Broad casting System). ABC (American Broadcasting Co.) ve MBC (Mutual Broadcasting System) dir. Amerikan Basın hürriyeti hak. rapor Sh. 9.
- (53) BERELSON + JANOWITZ, Reader in communication and pub. op. The Free Press. Glencoe. Illinois. 1950. Sh. 252.
- (54) Nitekim BBC üç fikrî kategoriye göre âyarlanmış program çeşitleri tatbik etmekte ve böylece bütün dinleyicilerini kendi dilekleriyle sistematik bir şekilde tesir sahasına dahil etmiş bulunmaktadır. POWELL, op. cit. Sh. 386.
- (55) BULMAN, David, Molders of opinion, Milwaukee, The Bruce Pub. Co. Sh. 7

berlerini basından % 25 i de radyodan aldıklarını ifade etmişlerdi. “Aynı konuda birbirini nakzeden tefsirler duyarsanız basına mı radyoya mı inanırmısınız?” sorusuna verilen cevaplar şu nisbetler içinde dağılmıştır:

Radyo haber bültenine inanırım	22.4	%
Radyo tefsircisine inanırım	17.6	%
Selâhiyetli şahsiyetlere inanırım	13.0	%
Gazete başmakalesine inanırım	12.4	%
Gazete haberine inanırım	11.1	%
Gazete daimî yazarına inanırım	3.4	%
Gazete yazarına göre değişir	11.6	%
Bilmiyorum	8.2	%

Bu netice gösteriyor ki, Amerikalılar radyoya karşı itimatları daha fazladır. (57)

Yine Birleşik Amerika’da tertib edilen diğer bir halk etkârı yoklamasında çeşitli şahıslardan boş vakitlerini nasıl geçirdikleri sorulmuştur. (58) Neticeler İngiltere’de yapılan buna benzer bir etüdle kıyaslanarak şu nisbetler elde edilmiştir:

	Amerika	İngiltere
Radyo dinlemek	22 %	15 %
Misafir kabul etmek veya misafirliğe gitmek	18 %	10 %
Okumak	16 %	11 %
Sinema veya tiyatro	7 %	13 %
Oyun oynamak	5 %	3 %
Başka meşgaleler	31 %	48 %
	99 %	100 %

Bütün bu araştırmaların işaret ettiği veçhile, radyo bilgi edinme ve eğlendirme cihetlerinden bazen basından üstün, diğer hallerde ise müsavi bir mevki işgal etmektedir.

Buna karşılık seçim mücadelesi sırasında radyo halk etkârının şekil almasında okur yazarların yüksek olduğu memleketlerde bile bariz derecede üstün bir rol oynamaktadır. Bu bakımdan LAZARSELD ve arkadaşlarının yapmış oldukları seçim etüdü hayli ilgi uyandırıcı ipuçları vermektedir.

- (56) WİLKE, W. An experimental comparison of the speech, radio and printed page as propaganda devices Archives of psychology, No. 169, 1934.
- (57) FORTUNE Dergisi, 1939 Ağustos sayısı, Sh. 47.
- (58) Public Opinion Quarterly dergisi, Yıl 1949, Sh. 357.



Seçmenlere oy verirken kendilerine en fazla hangi istihbarat vasıtasının tesir ettiği sorusuna % 38 nisbetile radyo birinciliği, % 23 nisbet ile gazeteler ikinciliği almışlardır.

Bu netice LAZARFELD tarafından şöyle yorumlanmıştır:

- 1 — Seçim kampanyasının başlangıcında en önemli siyasî haber ve bilgiler gazetelerde intişar etmektedir. Seçim mücadelesi başlandıkça, partiler arası polemik artmakta ve gazete sütunları bu söz ve isnad düellosuna sahne olmaktadır. Bu arada tarafsız okuyucuya bir nevi bıkkınlık gelmektedir. Halbuki seçim mücadelesinin başlangıcında radyo yayınları mutedil bir şekilde cereyan etmekte, buna karşılık en ikna edici telkinler son son günlere saklanmaktadır.
- 2 — Radyo daha çok önemli hâdiselerin nakli ile meşgul olduğu cihetle, dinleyicinin ilgisini daha fazla celbetme imkânına sahiptir. Mes. önemli bir siyasî nutku dinlemek, onu ertesi sabah gazetelerde okumaktan daha heyecan vericidir.
- 3 — Radyo yayını dinleyiciye şahsî bir katılma intibasını sağlamaktadır. Dinleyici büyük bir siyasî liderin sesini dinlemekle, sanki doğrudan doğruya şahsına hitab ediliyor zehabına kapılmaktadır.

Hülâsa siyasî yayınlarda radyo daha yakın şahsî münasebetler tesis ettiği cihetle daha müessir olma şansına sahiptir. (59)

Radyonun halk efkârının teşekkülündeki rolü ve bilhassa seçimlere tesiri göz önünde tutularak Türkiye'de seçim kanununun 16 Şubat 1950 tarih ve 5545 sayılı tasarısı ile tâdilinde siyasî partilere bazı şartlar altında radyodan istifade hakkı tanınmıştı. Buna göre seçim kanununun muadeli 45 ci maddesi günde on dakikayı aşmamak üzere siyasî partilerin radyoda propaganda yapabileceklerini, yirmiden fazla seçim çevresinde aday göstermiş olan partilerin bu hakdan günde iki kerre faydalanabileceklerini tesbit etmişti. 46 madde ise bu hakkın kullanılması için siyasî partiler genel merkezlerinin radyolarda propaganda yapmak istediklerini oy verme gününden 21 gün önce Basın Yayın Umum müdürlüğüne yazılı olarak bildirmek mükellefiyetini vaz etmiştir.

7 Temmuz 1954 ve 6428 sayılı kanun ile bu hükümler ilga edilmiş bulunduğundan, propaganda için siyasî partilere tanınan radyodan mahdud istifade hakkı da ortadan kalkmış; bu suretle şeklî bakımdan devlet radyosu tamamen tarafsız bir hale konmuştur.

Ancak hükümetin icraatını her zaman radyodan halka bildirme im-

(59) LAZARFELD, BERELSON + GAUDET, The people, New York, 1944, Sh. 106-129.

kânu mevcut olduğu cihetle, bu ilga ile devlet radyosu siyasi propaganda vasıtası olarak tamamen iktidar partisinin inhisarı altına girmektedir. Son zamanlarda hazırlanan bir kanun tasarısı yine eski hükümleri iade etme gayesini gütmektedir.

### 3 — Televizyon.

Dev süratle gelişen bu yeni kütle istihbarat vasıtası hakkında yapılan etüdler henüz başlangıç safhasında bulunduğundan, tesir alanını kesin olarak çizme imkânına sahip değiliz. Ancak televizyon hem göze hem de kulağa hitab ettiği cihetle, müessiriyet bakımından istikbalde diğer bütün kütle istihbarat vasıtalarını gölgede bırakması ihtimali kuvvetlidir.

Televizyon “dünyada olup bitenleri evin içine, dinleyici ve seyircinin ayağına“ kadar ulaştırmaktadır. (60) Halen televizyonun en yaygın olduğu Birleşik Amerika Devletlerinde 15 milyon televizyon cihazı kullanılmaktadır. Avrupa’da ise İngiltere ve Fransa bu yeni endüstri şubesinin öncülüğünü yapmaktadırlar. Kraliçe Elizabeth’in taç giyme töreni veya Amerikan cumhurbaşkanı seçimi gibi olayların televizyonda nakli imkânı geniş halk kütellerinin siyasi görüş ufuklarını genişletmekte ve alâkalarını arttırmaktadır.

Televizyon bilhassa seçim mücadelesinde hesaba katılması gereken yeni bir faktör haline gelmiştir. Televizyon ekranında görünen adayların kuvvetli veya silik şahsiyetleri, yüz mimiklerinin ifade kuvveti gibi faktörler seçmenlerin oylarını verip vermemeğe müessir olmaktadır. (61)

Birleşik Devletlerde çıkan Variety dergisinin bildirdiğine göre 1949 yılında seçim mücadelesi için sarfedilen paranın ancak % 3 ü televizyon yayınlarına tahsis edilmişken, bu nisbet 1956 yılında % 25 e çıkmış bulunmaktadır. (62)

Televizyon bilhassa siyasi meselelerle âmmе davalarına karşı geniş halk kütellerinin âlakasını tahrik etmeğe muvaffak olmuştur. Nitekim mes. senatör KEFAUVER’in âyan meclisi üyesi sıfatile Birleşik Devletlerin birçok âmmе müesseselerinde cereyan etmiş rüşvet, ihtilâs ve iltimas meselelerini tahkik etmesi ve bu komisyon oturumlarının televizyonla yayılmış olması) Truman idaresinin iç işlerde çok kötü bir not almasına müessir olmuştur. Keza senatör McCARTHY nin haklı veya haksız bir şekilde yüzlerce kimseyi komünistlik suçu ile itham edip sorguya çekmesi,

(60) POWELL, N. J. op. cit. Sh. 388.

(61) POWELL, op. cit. Sh. 397: nitekim 1955 İngiliz genel seçimlerinde Churchill, sırf EDEN’in şahsiyetini ikinci plâna düşürmemek ve âdeta mistik bir hüviyet haline gelmiş olan kendi şahsiyetini daha fazla empoze etmemeğe gayesiyle televizyon yayınlarına katılmamak kararını vermişti.

televizyon ekranı yardımı ile milyonlarca Amerikalının huzurunda cereyan ettiğiinden dolayı, neticede kendi prestijinin düşmesine sebep olmuştur. Nihayet 1952 seçim mücadelesi sırasında cereyan etmiş olan Nixon hâdisesi de televizyonun bazen âdeta bir "halk forumu" vazifesi gördüğüne delildir. (63)

#### 4 — Film.

Eskiden beri filmin görevleri arasında eğlendirme gayesinin ağır bastığı bir gerçektir. Ancak son yirmi yıl içersinde Avrupada beliren totaliter rejimler, filmciliği de siyasî ve iktisadî propagandanın uğruna istismardan geri durmamışlardır. (64) Bu suretle filmin halk efkârının teşekkül vasıtası olarak rolü ve önemi artmıştır. Film, duygu ve şuur altı âlemine hitab suretile tesini icra eder. Böylece insanların tavırlarını tayin ile yetinmeyip kıymet hükümlerinin kökleşmesine de yardım eder. (65) Filmin seyirciler üzerindeki tesiri yapıcı ve müsbet basma kalıp fikirlerden ziyade menfî ve yıkıcı telkinler yolu ile sağlanmaktadır. (66)

Filmin halk efkârına müessiriyet derecesini ölçen büyük etüdlerden biri 1930 yıllarında Payne vakfının tahsisatı ile yapılmıştır. Bu etüdde

- 
- (63) 1952 Amerikan Cumhurbaşkanı seçim kampanyasında, cumhurbaşkanı muavinliğine aday gösterilen NIXON, bazı iş adamlarından 18.000 dolarlık bir para kabul ettiği isnadı altında bırakılmıştı. NIXON bu iddiayı televizyon yardımı ile evinde karısı, çocukları ve köpeğinin bulunduğu basit bir salonda cevaplandırdı. Hayatının bilânçosunu çizen Nixon, 120 milyon Amerikalının duygu âlemine hitap yolunu bulmuştu. Bu hareketiyle bütün seçmenlerin itimatına tekrar kavuşan Nixon, seçim mücadelesine devam etti ve davasını kazandı.

A. SIEGFRIED'in belirttiği veçhile, hissî yol seçim mücadelesinde galip geldi. André SIEGFRIED, *Tableau des Etats Unis*, 1954. Armand Colin Sh. 281.

Walter LİPPMANN da bu münasebetle şunları yazmıştı: "NIXON, Amerikan halk efkârı forumunun önünde beraat etmekle, mevcut âmme müesseselerin tahkik yetkilerini hiçe indirmiştir!" *New York Time*, 15 Ekim, 1952.

- (64) ALBIG, op. cit. Sh. 363: Alman maarif vekillerinden RUSE bir konuşmasında "Nasyonal Sosyalist devlet, ideolojisini film yolu ile yayma kararındadır" demişti. LENİN ise "Sinema, Sovyet Rusyanın en büyük kültürel silâhı olmalıdır" şeklinde bir parola ortaya atmıştır. RAMNEY, John, *The major foreign powers*, New York, 1949, Sh. 543; STALİN'e göre de film, kütleleri teşkilâtlandırma ve çalışan sınıfları sosyalizm zihniyetine göre yetiştirme gayelerini gerçekleştirmeğe müessir kudretli bir yardımcıdır!" - INKELES, Alex. *Public opinion in Soviet Russia*, Harvard Univ. 1950, Sh. 290.
- (65) BOGARDUS, E. S. op. cit. Sh. 63.
- (66) SHUTLLWORTH, Franck + Mark, *The social conduct and attitudes of movie fans 1933*, Sh. 84.

sinema ile suçluluk arasındaki münasebetler araştırılmıştır. Neticede suçlular arasında “erkeklerin % 10 ve kadınların % 25 inde sinemaya devam keyfiyetinin doğrudan doğruya suç işlemeğe âmil olduğu” tesbit edilmiştir. (67)

İkinci dünya harbi sırasında Amerikan Millî Savunma Bakanlığı tarafından yapılan diğer bir etüd, filmin öğretici kabiliyetlerini araştırmağı hedef edinmişti. Elde edilen neticelere göre, 1 — Dokümanter filmler gerçekten seyircilerin vakıalarla ilgili bilgi hamulelerini zenginleştirmişlerdir. 2 — Filmler muayyen bazı münferit kanaatlerin değişmesine sebep olmuşlardır. (68)

Seçim mücadelesinde film ikinci planda olmakla beraber küçümsenmeyecek bir rol oynamaktadır. Bilhassa aktüalite filmleri propagandaya son derece elverişlidir. Bu gibi filmler vatanperver duyguları ateşleme, millî tesanüdü kuvvetlendirme, fuzulî iyimserliği giderme, herhangi bir reformun yapılmasını veya yapılmamasını sağlama, iktidardaki partinin icraatını öğme gibi maksatlarla çevrilirler.

Filmin mahdut bir tesir sahasına sahip olması kısmen de imal edilen filmlerin nevilerile de ilgilidir. Dorthy B. JONES'un yaptığı bir araştırmaya göre Birleşik Devletlerde bir yılda imal edilen filmlerin % 52 si konu itibarile aşk ve suç işlemeğe taalluk etmekte, ancak % 26 sı problematik davaları mevzu olarak ele almaktadır. (69)

1950 yılında yalnız Birleşik Amerika'da haftada 53,5 milyon kişi sinemaya devam etmişti. Bunların çoğu henüz rüşt çağına ulaşmamış gençlerdi. Bundan çıkan kesin netice demir perde dışındaki filmciliğin yetişkinlerin siyasî terbiyesinden ziyade, istikbalin liderlerine tesir etmesidir.

### 5 — *Kitab.*

Kitab, yirminci asrın başına kadar halk efkârının teşekkülünde aydın kütlenin başlıca rehberi olmuştur. Yeni vasıtaların gelişimi ile birlikte tesiri basın, radyo, film, televizyon ves. ile paylaşma yolunda kalmıştır. (71)

Halk efkârına tesir eden kitabları iki gruba ayırmak mümkündür: a — İhtiva ettikleri fikir ve telkinler dolayısıyla doğrudan doğruya geniş

(67) BLUMER, Herbert + Hauser, Delinquencies, Crime New York 1933, MacMillan, Sh. 198-199.

(68) HOVLAND, C. I. + LUMSDAİNE, A. A. + SHEFFFIELD, F. D. Experiments on mass communication, Princeton 1949, Sh. 21.

(69) JONES, Dorothy B. “Quantitative analysis of motion picture content” in Public Opinion Quarterly, 1942, 6. Sh. 411-428.

(70) BOGARDUS, op. cit. Sh. 70.

(71) ZBİNDEN, Hans “Des Buch ist eine Grossmacht geworden” in Deutsche Zeitung Stuttgart, 30 Nisan 1955.

kütlelere hitab eden eserler: b — Belirtilmek istenen davayı bir roman konusuna bürünerek vasıtalı şekilde kütleleri hitab eden eserler. (72)

Birinci gruba dahil önemli eserler arasında İncil'in tercümesi DİDEROT, VOLTAİRE gibi mütefekkirlerin fransız ansiklopedisini hazırlamaları. ROUSSEAU'nun "Contrat social"ı, FICHTE'nin "Alman milletine hitabeleri", MARX'ın "Sermaye"si, ATATÜRK'ün "Nutuk"u, HITLER'in "Kavgam"ı, WİLLKİE'nin "Tek dünya"sı, KRAVCHENKO'nun "Hürriyeti seçtim" nevinden eserleri zikretmek kabildir.

İkinci gruba dahil eserler arasında Birleşik Amerika'da esaret aleyhtarlığı geniş kütlelere aşılamağa muvaffak olan Harriet BEECHER STOWE'un "Uncle Toms cabin" adlı roman bilhassa zikre değer. Yüzbinlerce Amerikalı'yı vicdanlarının derinliklerine kadar sarsan bu tek eser. kuruluş anından itibaren esaret müessesesine karşı cephe alan Quaker cemiyeti ile birlikte Amerikan halk efkârını esareti lağv için olgun bir hale getirmiştir. (73)

Buna benzer şekilde yaşadıkları cemiyetin sosyal derdlerini son derece sürükleyici bir üslûbla canlandırmağa muvaffak olan DİCKENS ve ZOLA gibi yazarlar, hiç şüphesiz çağdaşların zihniyetine istikamet verme imkânını bulmuşlardır. Türkiye'de NAMİK KEMAL in "Vatan veya Silistre" temaşa eseri, hürriyet mefhumunun derin kökler salmasına müessir olmuştur.

Birinci dünya harbinden sonra bütün dünyayı engin bir iyimserliğe sevk eden pasifizm cereyanı mes. Erich Maria REMARQUE'ın "Garb cephesinde yeni bir şey yoktur" adlı eseri ile benzerlerinden kuvvet almıştır. Öte yandan Aldous HUXLEY'in "Yeni dünya"sı ile ORWELL'in "1984" başlıklı ütöpik romanları halk efkârının teşekkül vetiresine iz bırakmakta devam etmektedir. Ucuz ceb kitaplar sayesinde düne kadar seçkin bir aydınlar zümresine münhasır kalan kitab, okur yazarların sayısı, yükselmesi nisbetinde geniş halk tabakaları içine yayılmaktadır.

6 — Afiş, sergi, ves.

Bu nüfuzlu kütle istihbarat vasıtalarının dışında halk efkârının teşekkülüne müessir diğer tâli vasıtalar arasında afişler, grafikler, fotoğraf sergileri, resimli tefrikalar, karikatürler, ves. yi de zikretmekte fayda vardır. (74) Grafik sanatlar sembolleri fikrî seviyesi düşük olan geniş

(72) BOGARDUS, E. S. op. cit. Sh. 60-61.

(73) BOGARDUS, E. S. op. cit. Sh. 61.

(74) ALBİG, op. cit. Sh. 411-427: Afişlerin seçim mücadelesinde oynayabileceği önemli rol bakımından D.P. nin 1946 yılında hazırlamış olduğu "Yeter" adlı afiş ile 1954 seçim kampanyasında "Gayemiz toprak verimini arttırmaktır" parolasını muhtevi bulunan ve altında 25.000 tondan 100.000 tona yeni

halk kütleleri için kolay anlaşılır bir hale getirdikleri cihetle, yüksek bir tesir derecesine sahip bulunuyorlar. (75)

(75) ALBIG, op. cit. Sh. 41.

kimyevi gübre fabrikaları kurduyoruz yazılarını ihtiva eden ve İstanbul belediyesinin sınırı içinde D.D.Y. istasyonlarına asılan afişler umumî dikkat ve alâkayı çeker mahiyette görülmüştür.

Bunlardan sonuncusuna Yüksek Seçim Kurulu nezdinde vâki itiraz tetkik edilerek mezkûr kurulca şu karara varılmıştır:

“İtiraza mevzu olan afişte ticarî reklâm teşkil edecek kayıtlara yer verilmeyerek sadece istihsalin artış nisbeti ve yeni kimyevi gübre fabrikaları kurulduğu ve harabe halinde bulunan köylerin imar edildiği tebarüz ettirilmek istendiği anlaşılmiş ve seçimlere başlanacağı sırada bastırılan ve ticarî gaye takip edildiğini anlatacak kayıtları muhtevi bulunmayan bu afişlerin propaganda mahiyetinde olduğu neticesine varılmıştır.”

Milletvekilleri seçimi kanununun propaganda taallûk eden hükümleri (Madde 40-56) seçim propagandasının partilerle adaylar tarafından yapılabileceğini göstermekte olup itiraza konu afişlerin herhangi bir siyasi parti veya aday tarafından tanzim edildiği anlaşılammaktadır. Bundan başka mezkûr kanunun 51 inci maddesi duvar ilânları üzerinde her türlü resim bulundurulmasını yasak ettiği halde, afişler resimli olarak bastırılmış ve kanunun 53 üncü maddesinde gösterilen mahaller dışında asılmıştır.

Bu sebeple vaki itiraz varit bulunduğundan İstanbul İl Seçim Kurulu kararının kaldırılmasına afişlerin bulunduğu yerlerden indirilerek imhasına 5 muhalife karşı ekseriyetle 10. 4. 1954 tarihinde karar verildi.

### III — HALK EFKÂRININ SUNÎ YOLDAN İMALİ:

#### PROPAGANDA

Halk efkârının teşekkülüne âmil olan bellibaşlı vasıtaların tahlili bize açıkça bu vetirenin iki yoldan gerçekleştiğini göstermiştir. Halk efkârı herhangi bir kastî baskıdan âzade olarak *tabii* yani *organik* şekilde meydana gelebilir: yahutda bir takım cebredici kuvvetler yardımı ile *sunî* yani *sentetik* yoldan imal edilebilir.

Sosyal ilimlerin her sahasında olduğu gibi burada da tabii ve sunî halk efkârı arasında kesin bir hudud çizmek mümkün değildir. Devlet müdahalesinin asgarî hadde indirildiği hür demokratik memleketlerde dahi ekonomik kuvvetlerin desteklemiş olduğu menfaat grupları zaman zaman kütle istihbarat vasıtalarını kendi emel ve gayelerine hizmet ettirme yolunu bulmuşlardır. Bu bakımdan her sosyal grup bir dereceye kadar propagandanın hem kurbanı hem fail ve âmilidir. (1) Başka bir deyimle, propaganda demokratik memleketler kadar ve hattâ onlardan fazla totaliter rejimlerin kullanmakta oldukları bir ikna tekniğidir.

Biz burada propagandanın tarihçesi, kullandığı metod ve teknik üzerinde uzun boylu duracak değiliz. Sadece propagandanın mahiyetini belirtmek, halk efkârı ile olan sıkı münasebetine işaret etmek ve hangi rejimlerde en yüksek müessiriyet derecesine ulaştığını göstermekle yetineceğiz.

Propagandanın tarihi, fikirlerin ve kanaatlerin yayılması kadar eskidir. (2) Ancak mevzuun sistematik bir şekilde ele alınışı onyedinci yüzyılın ilk yarısına rastlar. Papa XV ci Gregor, 1622 yılında “congregatio de propaganda fide” adlı bir teşkilât kurmuştur. Bu teşkilâtın gayesi 37 çeşitli misyon marifetile kütlelere dinî ve siyasî telkinlerde bulunmaktır. (3).

---

(1) DRIENCOURT, J. La propagande, nouvelle force politique, Paris, 1950.

(2) CHILDS, H. L., An introduction to public opinion, New York 1940, J. WILLEY, Sh. 76.

Armand Colin, Sh. 1-18.

(3) ALBÎG, W. Public opinion, New York 1939. McGraw-Hill Co. Sh. 288.

Bu ilk resmî teşebbüsten bu yana propaganda sınırları gittikçe genişliyen bir sosyal telkin kuvveti haline gelmiştir. Bu genişlemenin başlıca âmilleri şunlardır: Teknolojik değişikliklerin süratle gelişimi modern hayatta geniş çapta bir sosyal dağınıklık yaratmıştır. Liderlere karşı beslenen şahsî sadakat yerini şahsiyeti bilinmeyen bir anonim önderliğin gerektirdiği itaate terketmiştir. Okur yazarların çoğalması ve ulaştırma sisteminin inkişaf etmesi idare edilenlerle idare edenler arasındaki uçurumu daraltmıştır. Demokrasinin yayılması kongrelerin tertiplenmesi, her vesilede oya başvurulması gibi tedbirleri zarurî kılmıştır. (4).

Düne kadar cebir ve korkutma yolu ile başarılan işlerin çoğu bugün ikna ve telkin usullerile gerçekleştirilmektedir. Hülâsa LASSWELL'in dediği gibi demokrasi, palavra diktatörlüğünü ilân etmiştir. Bu diktatörün emirlerini yerine getirmek için kullandığı tekniğin adı ise p r o p a - g a n d a ' d ı r .

### A — Propaganda hakkında bellibaşlı nazariyeler:

Propagandayı en geniş mânası ile bir fikri yayarak ona taraftar toplama tekniği diye tarif edebiliriz. (6) Propagandanın en büyük özelliği hiç bir suretle kuvvete başvurmayıp, hedefe sadece ikna ve telkin yolu ile varmak istemesidir.

Propagandanın mahiyeti ilmî şekilde muhtelif bilginler tarafından belirtilmeğe çalışılmıştır.

#### 1 — Propagandanın ahlâkî yoldan izahı:

“Propagandanın tehdidi” adlı eseri ile propagandanın mahiyetini aydınlatmağa çalışan F. E. LUMLEY'in fikirlerine göre bu konuya ahlâkî mülâhazalar hâkimdir. LUMLEY'in anlayışına uyularak propaganda: muayyen bir fikir veya davranışın (1) menşei, (2) ilgili menfaati, (3) kullandığı usulleri, 4) yaymak istediği muhtevayı ve 5) kabul edenlerin karşılaşacakları neticeleri gibi hususlardan birini, birkaçını veya hepsini saklamak suretile onu yayma ve kabul ettirme gayretidir. Bu tavsife göre propagandanın ancak kötü bir şey olacağını düşürmek mümkündür.

LUMLEY eğitim ile propaganda arasında kesin bir tefrik yapmaktadır. Eğitim hakikat aşkı uğruna gerçeği arar, propaganda ise gerçeği tahrif edilmiş şekilde sunar.

#### 2 — Propagandanın sembollerin delâletile sosyolojik izahı:

---

(4) CHILDS, H. L. op. cit. Sh. 76; ALBİG, W. op. cit. Sh. 282.

(5) LASSWELL, H. D. The theory of political propaganda in The American Political Science Review, VI. XXI. 1927, Sh. 627-630.

(6) DRIENCOURT, J. op. cit. Sh. 21.

(7) LUMLEY, F. E. The propaganda menace, New York. Century 1933. Sh. 44.



*H. D. LASSWELL* propaganda meselesini daha çok sembollerin kullanılışı açısından mütalea etmektedir. Kendisi ayrıca propagandayı muhteva ve kullandığı metod bakımından ayrı ayrı tarif etmektedir.

Muhteva bakımından propaganda: bir grubu ilgilendiren münazaalı mesele ve hâdiseler hakkında çok sayıda insanların tavır ve hareketlerine tesir etme gayretidir. (8)

Metod bakımından propaganda: önemli sembollerini âlet ederek kolektif tavır ve hareketleri idare etmedir. Bu semboller sözlü (nutuk), yazılı (makale, broşür), müzikli (şarkı), artistik (afiş, resim), temsili (sıkılmış yumruk, kalkmış el, vs.) nevinden olabilir. (9)

Her kültür çevresinin kendine has bir reaksiyon kıstası vardır. Kullanılan sembollerin arzu edilen tepkiyi yaratabilmeleri için ifade ettikleri mânânın kesin bir şekilde bilinen muhitlerde uygulanmaları şarttır. Propaganda bu bakımdan bir sosyal kontrol tekniği sayılır ve böylece cebir, rüşvet, boykot gibi zorlayıcı usullerden ayrılır. (10) *HERRİNG*'in dediği gibi propaganda tavır ve hareketlerle grupların bağlılık duyguları üzerinde geniş ölçüde tesir edebilir. Fakat propaganda aslâ tek başına bu tavır ve hareketlerle bağlılık duygularını tesis edemez. (11)

*LASSWELL* de eğitim ile propaganda arasında esaslı bir fark gözetmektedir. Ona göre, eğitim kabul edilmiş tavır, hareketlerle maharet ve bilgilerin nakledilmesi, propaganda ise kastî olarak fikir ve doktrinlerin aşılama teşebbüsüdür. (12) *LASSWELL*'in noktai nazarına göre propaganda ancak kastî olarak yapılabilir ve nihaî gaye bu gayretlerin neticesinde sosyal bir kontrol ihdas etmektir.

### 3 — Propagandanın psikolojik yoldan izahı:

*L. W. DOOB*, propagandanın esas rüknü olarak telkin kudretini görmektedir. Ona göre, tasarlanmış ve tasarlanmamış olmak üzere iki çeşit propaganda mevcuttur.

Tasarlanmış propaganda: ilgili fert veya fertler vasıtasile telkin yolu ile bir grub fertlerin tavır ve hareketlerini kontrol etmek maksadile sistematik bir teşebbüse girişmektir.

- 
- (8) *LASSWELL*, H. D. Propaganda techniques in the World War, New York, Knopf, 1927.
  - (9) *LASSWELL*, H. D. The theory of political propaganda, in the American Political Science Review, Vol. XXI. 1927, Sh. 627.
  - (10) *LASSWELL*, H. D. The person: subject and object of propaganda, in the Annals of Political Science, 179-89.
  - (11) *HERRİNG*, E. P. Group representation before Congress, 1929, Sh. 263.
  - (12) Bu hususta *LASSWELL* ile *CHİLDS* arasında mutabakat vardır. Bk. *CHİLDS*, op. cit. Sh. 88.

Tasarlanmamış propaganda ise sırf telkin yolu ile bir grub fertlerin tavır ve hareketlerini kontrol etmektir.

Bu tarife göre tasarlanmış gayretler sarf eden propagandacı gayesine müdriktir. Tasarlanmamış propaganda yapan kimse ise girişmiş olduğu hareketlerinin sosyal tesirlerinin farkında değildir. (13)

DOOB'a göre eğitim, hâdiselerin sadece ilmî yoldan izahı ile meşgul olur ve propaganda ihtiva etmemelidir.

Propagandanın mahiyetini nazarı yoldan izah etmeğe çalışan bu teorilerden başka birçok müellifler onu eğitim, reklam ve haberleşme ile karşılaştırmak suretile izah etmeğe çalışmışlardır.

Ewerett Dean MARTİN'e göre eğitimin gayesi kanaat serbestliği kazandırmaktır. Propaganda ise hazır kanaatleri sunar. Eğitimle propaganda hem gaye hemde metod yönünden doğrudan doğruya birbirinin zıddıdır. Eğitim, yavaş bir gelişim sağlamağa çalıştığı halde, propaganda çabuk neticeler elde etmeğe bakar. Eğitim yapan, halka *nasıl*; propaganda ise *neler* düşünmesi lâzım geldiğini söyler. Eğitimi şahsî mesuliyeti geliştirmeye uğraşır, propagandacı kitlevî tesir elde etmeğe gayret eder. Eğitimi muhakeme ister, propagandacı icraat ve hareket istihsaline çalışır. (14) Propaganda, muhakeme kabiliyetine baş vurmaksızın sırf telkin ve ikna yolu ile bir fikri kabul ettirmek cehdinden dolayı bir bakıma göre eğitimin antitezidir. (15)

### **E — Propaganda ve halk efkârı:**

Propagandanın mahiyeti hakkındaki bu kısa tahlil propaganda ile kanaat ve görüşlerin teşekkül tarzını diğer bir deyimle, çeşitli grup görüşleri arasındaki sıkı ve kopmaz münasebetleri aydınlatmağa kâfi gelmiştir sanırız.

Gerçekten halk efkârı düşünme ve muhakemeden olduğu kadar taklit kanunlarından da mülhem olmaktadır. Bu iki faktör arasındaki hususî münasebet tarzını anlamak için her modern cemiyetin daha müessir bir halk efkârı yaratmak konusunda ulaştırma ve haberleşme vasıtalarının potansyelinden nasıl faydalandığını hesaba katmak gerekir. Kütle istihbarat vasıtaları iyiye olduğu kadar kötüye hizmet edebilirler. Seçkin birkaç kişinin elinde bulunabildikleri gibi çoğunluğun malı olabilirler. Bu sebeble sağlam bir halk efkârı umumiyenin mevcudiyeti bir yandan propagandanın zararsız bir şekilde yapılması imkân ve şartlarına diğer yan-

(13) DOOB, L. W. Propaganda, its psychology and technique, Henry Holt, 1930, Sh. 33.

(14) DOOB, op. cit. Sh. 84; SMİTH, Public opinion in a democracy, Prentice Hall, 1939, Sh. 55; DRİENCOURTH, op. cit. Sh. 22.

(15) DOMENACH, Jean Marie, La propaganda politique, Presses universitaires, 1953, Sh. 8.

dan ise vatandaşlar topluluğunun icra edecekleri sosyal murakabe ölçüsüne tâbidir. (16)

Bu itibarla bazı realist bilgilerin halk efkârı muhteviyatının baştan aşağı propaganda eseri olduğu noktasında ısrar etmelerinde nisbî bir hakikat payı vardır. Bu tarzda düşünenlere göre ferdin eldeki bilgilere dayanıp görüşlerini tam bir serbestî içinde şekillendirmesi ve seçim zamanında kanaatlerine uygun olarak sandığa oy pusulasını atması, sadece demokratik bir efsanedir. (17)

Halk efkârının yardımcı vasıtalar ve rehberlik hareketleri olmaksızın spontane bir şekilde ortaya çıkmadığı bugün bütün ilmî çevrelerin kabul ettikleri bir gerçektir. Esasen kanaatlerin teşekkülüne tesir etmek, ferdî otonomiye resen çığnemek mânasına gelmez. Böyle bir hareket ancak ferdin talî derecede iştirak ettiği sosyal baskıların mahsulü sayılan kolektif kuvvetlere tesir etmeği tazammun eder. (18)

Fransız mütefekkirlerinden Alexis de TOCQUEVILLE ve Andre SIEGFRIED bu noktayı bilhassa tebarüz ettirmişlerdir. Halk efkârının temel unsuru sayılan kanaatlerin yuğrulması, imali, istenilen istikamete sevk edilmesi sadece fikrî istibdadın hüküm sürdüğü totaliter rejimlere has bir metod değildir; aksine demokratik hürriyetlerin alabildiğine gelişen memleketlerde de aynı usuller tatbik edilmektedir. de TOCQUEVILLE bundan 140 yıl önce Amerikan demokrasisini telmihen şunları kaydetmektedir: “Yeryüzünün en demokratik memleketi müşterek gayelerin tahakkukunu sağlamak maksadile siyasî olmayan sayısız dernek ve birliklerin çoğalmasını teşvik etmektedir... Kanaat ve duyguların inkişafı insan fikrinin yeni mahsuller vermesi herşeyden önce insanların karşılıklı birbirine tesir etmesile meydana gelir. Demokratik memleketlerde bu çeşit tesir sahaları tabii olarak mevcut değildir: bu sebeble sunî olarak yaratılmak mecburiyeti vardır, bunun da tek yolu dernek ve birliklerdir.” (19).

de TOCQUEVILLE 19 cu asrın imkânları ile mukayyet olarak demokrasilerde kanaat ve görüşlerin daha çok basın ve derneklerin yardımı ile geliştiğini kaydetmişti. André SIEGFRIED yirminci asırda kütle istihbarat vasıtalarının bahsettikleri imkânları hesaba katmakta ve yine Birleşik Devletleri misal göstererek şu hükme varmaktadır: “Dünyanın

---

(16) DİMOCK + DİMOCK, American government in action, New York 1946, Rinehart Co. Sh. 231.

(17) WILSON, Francis G. The elements of modern politics, New York, 1936, McGraw-Hill Sh. 287.

(18) DOMENACH, J. M. op. cit. Sh. 16.

(19) TOCQUEVILLE, de Alexis, Democracy in America, Oxford University Press 1947, Sh. 320-322.

hiç bir memleketinde Birleşik Devletlerde olduğu kadar muayyen bir istikamete yöneltilmesi için halk efkârı üzerinde durulmamaktadır. Tiyatro, sinema, afiş, ves. gibi teknik vasıtalar, anahatları bakımından umumî bir muvafakatın mevcut olduğu bu birleştirme programını insaf bilmez bir hızla geliştirmeye çalışıyorlar. Öyleki sınıflar arasındaki tezadlar dahi ortadan kalkmaktadır...” (20)

### C — Demokrasilerde propaganda :

Görüş ve kanaatler spontane tezahürler sayılamıyacaklarına göre çeşitli sosyal kuvvet ve grupların bunların istenilen istikamete doğru yönelmeleri için gayret sarfedecekleri aşikârdır. Bu bakımdan en liberal demokrasilerde dahi propaganda faaliyetleri cereyan etmektedir. Ancak propaganda tâbirinin nâhoş tesirler yaratabileceği göz önünde tutularak, bu nevi faaliyetlere başka adlar verilmektedir. Ayrıca bu gayretler tek bir elden, devlet kudretine dayanarak, resmî bir hükümet organı tarafından idare edileceği yerde iktisadî sektörle, âmme hayatının çeşitli dallarında müesses bulunan teşkilâtlar ve pek tabii siyasî partiler tarafından yapılmaktadır.

Bu inkişaf garb memleketlerinde sosyal münasebetlerin tanzimini ve halk efkârı yoklanması suretile güdülen siyasetin âyarlanması derpiş eden yeni bir bilgi branşının teessüsüne sebep olmuştur. Devrimizde “*public relations = Halkla münasebet*” programları gerek özel teşebbüs sahasında gerekse devletin faaliyet alanında gittikçe önem kazanmaktadır. Halkla münasebet programları iki cepheye birden hizmet etmektedir. Halkla münasebet müşavirleri bir yandan halk efkârını reklâm, propaganda, eğitim gibi çeşitli yollardan aydınlatmağa, umumun dikkatini muayyen noktalara celbetmeğe, diğer yandan ise halk efkârının tepkilerini ölçmeğe ve bunu ilgili makamlara duyurmağa çalışırlar. Böylece bu teşkilât güdülen siyasetin icabında istikamet değiştirmesine müessir olmağa çalışmaktadır.

CHILDS bu sebeble haklı olarak halkla münasebet müşavirinin bir gazeteci, bir istatistikçi ve propaganda uzmanından farklı şekilde hareket etmesi gerektiğini belirtmektedir. Halkla münasebet müşaviri (Public relations officer) muhitin icablarına uygun düşen bir sevki idare tarzını tavsiye edebilecek bir sosyal bilgin olmalıdır. (21)

Gerçekten de bugün endüstrileşme yoluna girmiş, iş bölümünde yüksek bir kademeye ulaşmış olan her cemiyetde müstehlik, müstahsil, seç-

(20) SIEGFRIED, A. Tableau des Etats-Unis, Paris 1954, Armand Colin, Sh. 226 ve aynı müelliften Les Etats-Unis d'aujourd'hui, Paris 1936, Armand Colin, Sh. 241.

(21) CHILDS, op. cit. Sh. 21.

men, memur, işçi topluluğu, işletme sahipleri, ticaret âlemi gibi çeşitli sosyal gruplar mevcuttur. Bunların psikolojik taleblerini hesaba katmak, menfaatlerini korumak ve sosyal nizamın gerektirdiği muvazeneyi temin edebilmek için - ister özel teşebbüs, ister devlet olsun - icraat yapan her makamın güdülen siyaset, alınan kararlar ve devam ettirilen faaliyetler hakkında geniş çapta bir aydınlatma ve haber verme teşebbüsüne girişmesi şarttır.

Devlet, siyaset ve iş adamları, müesseselerin bekasını temin zımında halkın itimadını kazanmak ve muhafaza etmek mecburiyetindedirler. Zira onları yaşatan veya ölüme mahkûm eden halkın göstereceği kabul tarzıdır. (22)

Büyük sermaye sahibi endüstri şubeleri, iktisadî nüfuza sahip menfaat grupları kısmen büyük ölçülü reklam, kısmen resmî şekilde teşkilâtlandırılmış tazyik grupları vasıtasile propaganda yapmaktadırlar. (23). Esasen modern iş âleminin insaf bilmez rekabeti karşısında reklamcılık bütün hüner ve marifetlerini propaganda metodlarından almak zorundadır. Başlangıçta reklamcılık sadece öğretici bir görev ifa ediyordu. Fakat zamanla müteceviz bir karaktere büründü. Fizyoloji, psikoloji, hattâ psikanaliz sahasındaki araştırmaların yardımı ile geliştirilen yeni teknikler reklamcılığı âdeta bir ilim haline getirmiş bulunuyorlar. (24). Bazen de kamufle edilen bu propaganda teşebbüsleri insanlığa hizmet gibi filantropik bir hüviyete bürünüp Rockefeller tesisi, Ford, vakfı, ves. gibi bağışlar şeklinde tezahür etmektedirler.

Nihayet halk efkârına hesap verme mecburiyeti birer küçük malî imparatorluk kurmuş olan bu büyük işletmeleri faaliyet ve bilançolarını âmmenin gözü önüne sermek yoluna sürüklemektedir. (25).

Menfaat grupları ile büyük iş ve ticaret âlemi bu çeşit propaganda faaliyetleriyle iki hedefe ulaşmak dileğindedirler: •

- 1 — Halk efkârına yeni bilgiler sunmak suretile onu aydınlatmak; muayyen bir eşya, hizmet veya faaliyet nevi hakkında müsait bir hava yaratmak.

---

(22) SMİTH, op cit. Sh. 71.

(23) KEY, V. O. Politics, parties and pressure groups, New York 1952, Crowell Co. Sh. 160-161.

(24) BOMENACH, J. M. op. cit. Sh. 16.

(25) ROSENSTIEL, F. H. "Haben Aktiengesellschaften ein Gewissen?" Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5 Şubat 1955, Sh. 5.

Mes. Birleşik Devletlerin en büyük anonim şirketi sayılan American Telephone and Telegraph Co. 1.300.000 e baliğ olan hissedarları ile Amerikan halk efkârına telefonun sağladığı nimetler ve girişmiş olduğu önemli işler hakkında aydınlatılabilmek için üç yüz memurun çalışmakta olduğu özel bir halkla münasebet servisine sahiptir.

2 — Menfaatlerin korunması zımında kanun vazıya tesir etmek, lüzumlu kanunların kabulünü sağlamak veya gayri müsait hükümler ihtiva eden kanunların çıkmasını önlemek. (26).

Özel teşebbüsün propaganda cehidleri, menfaat saikile pek tabii daha çok ikinci hedefe doğru yöneldiği halde, devlet kanalı ile yapılan propagandanın ağırlık merkezi birinci nokta etrafında toplanmaktadır.

Demokratik memleketlerde devlet elile yapılan propagandanın gâyesi hükümet tarafından güdülen siyasetin gerekçelerini anlatmak, mahiyet icabı kavranması güç teknik, hukukî veya iktisadî olayların iç yüzünü anlaşılır bir lisanda izah etmek, muayyen bir bakanlığın ifa etmekte olduğu âmme hizmetlerini daha geniş çevrelere tanıtmak, âmme menfaatine yarar yeni teknik, metod ve bilgilerin yayılmasını sağlamaktır.

Birleşik Milletler, NATO teşkilâtı, Lahey Adalet Divanı, Marshall planı, Teknik yardım, ves. gibi muğlak mefhumlar geniş kütlelerin kavrayabilecekleri sarîh bir hüviyete bürünmedikçe, seçmenin âlaka ve dikkat sahası dışında kalmağa mahkûmdur. İşte bu sebeble en demokratik hükümet dahi halkın âmme işlerine karşı olan âlakasını canlı tutmak, iştirak hissesini yükseltmek için eğitimi andıran bir propaganda faaliyetine girişmektedir. (27).

Ancak hükümet aşırı sansür ve kontrol yardımı ile bu faaliyeti bir

---

(26) KEY, V. O. op. cit. Sh. 112-113: Amerikan İmalâtçılar Birliği (NAM) 1946 yılında fiyatların kontrolünü derpiş eden yeni bir kanunun çıkmaması için yalnız gazetelere 400.000 dolar dağıtmış, ayrıca da bütün kütle istihbarat vasıtaları yardımı ile büyük endüstriye karşı sempati yaratmağa çalışmıştır. Bu arada solcu tanınan C.İ.O. sendikasının aleyhine bir kampanya açılmasına da önayak olmuştur. Bk. KEY, V. O. op. cit. Sh. 112.

(27) Amerikan âyan meclisinin hesabına 1937 yılında federal hükümetin haber verme faaliyetlerini incelemiş olan Brooking müessesesi şu rakamları vermiştir: 1936 malî yılında sırf haber verme işleriyle meşgul olmak üzere 146 kişi bütün, 124 kişi ise yarım günlük mesai sarfediyordu. Bundan başka federal hükümet 1936 yılında 533 film meydana getirmişti. Bunlardan % 7 si Ziraat Bakanlığı tarafından gösteriliyordu. Bundan başka Amerikan federal hükümeti yine aynı yılda 300 radyo istasyonunda piyasa haberleri, ziraat raporları v.s. gibi yayında bulunarak, bu alanda 150.000 dolar sarfetmişti. Senate Report, 75 th Congress, 1 st Session, Report No. 1275. Sh. 529-53.

Diğer bir etüd aynı meseleye temasla şunu tesbit etmişti: 1947 de 3-9 Aralık tarihleri arasında geçen haftada Birleşik Amerika federal hükümeti tarafından yayınlanmış olan 286 adet resmî bültenden yalnız dördü kongre üyelerine münhasırdı, geri kalanların hepsi sadece âmme menfaatini ilgilendiren programlarla alınan kararlara ait olay ve haberler ihtiva ediyordu. FITZPATRICK, Dick. Measuring government publicity: Volume of press releases Journalism Quarterly, 1949, Sh. 45-50.

inhisar altına almağa kalkışırsa, hukuk devleti mefhumu ile telif edilebilecek propaganda sınırlarını aşmış olur.

Propagandanın tehlikesi inhisarcı temayüllerin artması ile çoğalır. Başka bir deyimle, propagandanın mahiyeti icabı tek taraflı kalan gayretlerini biraz daha güçleştiren mukabil propagandadır, yani “ateşe ateşle mukabele” etmektir. Bu karşılıklı ateş teatisinde yananlar arasında hakikat de olmakla beraber, mukabil propaganda, propagandacının maksadını açıklamak, halka düşünmek ve kanaatını kurmak için daha fazla bilgi malzemesi verir. Asıl mühim olan, halkın kendisine sunulanları tenkit etmeden benimsemiyecek bir eğitim görmüş olmasındadır. Serbest düşünmesini bilen halk, mümkün olduğu nisbetde yalanlar veya tahrif edilmiş gerçekler arasında bir fikir edinebilir, doğru olanı veya doğruya en yakın zannettiğini kabul eder. (28).

İşte CHILDS propagandanın “işbaa derecesi” tâbirile bu doyum haddini kastetmektedir. Ona göre propaganda telkinlerine karşı en mukavemetli olan, en çok propagandaya maruz kalan kütledir. Esasen demokratik memleketleri totaliter rejimlerden ayıran bu görüş noktasıdır.

Demokrasilerde âmme menfaatinin nerede bulunduğunu kestiren bizat halk kütlesidir. Hisselerden çok akıl ve izana hitab eden propaganda ise vatandaşların karar alma kabiliyetini arttırmaktadır. (29).

Âmme hayatında resmî ve gayri resmî kanallar marifetile yapılan normal propagandadan gayri savaş halinde önemli bir silâh sayılan psikolojik harp güdümü, yani harb propagandası da yer almaktadır. Bu mevzu tezimizi yakından ilgilendirmedığı cihetle, burada sadece işaretle geçiyoruz.

#### **D — Totaliter rejimlerde propaganda :**

Totaliter rejimler propagandayı ideolojilerini kökleştirecek en esaslı silâh ve politik mücadele âleti sayarlar. Bu maksatla totaliter propaganda zaferini engelliyebilecek bütün sosyal kuvvetlerin plüralizmini ifna yoluna gitmektedir. Tek partinin hükümranlığı ile boy ölçüşebilecek bütün sosyal grupların mevcudiyetine ya son verilir yahutda önemleri asgarî hadde indirilir. Propagandanın mahiyet icabı bünyelerine tesir edemediği gruplar çözülür. (Mes. dinî teşekküller, talebe birlikleri gibi) : karakter icabı ortadan kaldırılamıyacak olanların faaliyet sahası daraltılır: aile nüvesi gibi. Nihayet geri kalanlar iltihak mecburiyeti karşısında bırakılır: sendika, kültürel dernekler, gençlik hareketi gibi. (30)

(28) SMİTH, op. cit. Sh. 74; DOOB, op. cit. Sh. 143; BOGARDUS, op. cit. Sh. 164

(29) CHILDS, op. cit. Sh. 121.

(30) DOMENACH, op. cit. Sh. 116.

Birinci dünya harbini takiben Rusya, Almanya ve İtalya'da meydana çıkan totaliter rejimlerin hepsi halk efkârının mutlak desteklemesile iktidara geldiklerini iddia etmişlerdir. Ancak bu rejimlerin anlayışına göre halk efkârı tartışmalı konularda devamlı inkişaf halinde olan sosyal bir vetire değildir. Bu rejimlerin doktrinine göre hakikatın yolu tek-tir, gerçekleri en iyi kavrayabilecek olan liderlerdir, esasen bu gerçekler en mükemmel şekilde parti programlarında ifadelerine kavuşmuşlardır. Bu itibarla siyasî gerçeklere ancak faşist, nazi veya komünist prensiplerin yardımı ile ulaşmak kabildir. (31). Totaliter rejimlerde gaye, fikir ve görüşlerin çarpışmasına elverecek serbest bir saha temin etmek değil, aksine müttehit, hedefinden şaşmayan tek bir halk efkârı yaratmaktır. (32) İşte bu sebebledir ki, bütün diktatörlüklerde halk efkârını belirten bütün vasıtalar devletin inhisarı altına geçirilmektedir.

Faşist ve Nazi devlet teşkilâtı bütün haber verme kaynakları üzerinde mutlak bir kontrol yetkisi tesis etmişti. Ona ilâveten bu rejimlerde şiddetli bir sansür uygulanmakta, icabında hakikatların tahrifinden kaçınılmamakta idi. Hitler bu maksatla muazzam teşkilâtlı bir propaganda ve halkı aydınlatma bakanlığı kurdurtmuştu. (Ministerium für Volksaufklaerung u. Propaganda) Dr. Göbbels'in liderliği altında dal budak salan bu korkunç yalan fabrikasının nerelere kadar nüfuz ettiğini ölçmek için belli başlı yedi şubesinin faaliyet sahalarına bir göz atmak kâfidir:

- 1 — Teşrii faaliyet ve hukukî problemler, millî kültür şûrası, fuar ve sergiler.
- 2 — Müsbet dünya görüşü propagandası; bakanlıklar arasında koordinasyon Alman siyasî ilimler akademisi; resmî törenler ve nümâyişler; millî semboller; ırk meseleleri; Versailles antlaşması; millî edebiyat ve yayımları; muarız ideolojiler, gençlik teşkilâtı; sosyal politika ve iş âlemi; halk sağlığı ve atletizm; doğu ve hudut meseleleri; millî turizm komitesi.
- 3 — Radyo - Reichsrundfunkgesellschaft m. b. H.
- 4 — Millî ve yabancı basın - Basın arşivi, haber ajansları, Alman basın birliği.
- 5 — Sinema - film endüstrisi, film şansürü.
- 6 — Tiyatro, müzik ve sanat.
- 7 — İç ve dış mukabil propagandaya karşı korunma. (33).

Nazi propagandası bilhassa zıd mefhumların karşılaştırılmasına ve bu suretle doğan husumet duygularının Nazi politikasının tecavüz emel-

(31) ALBİG, op. cit. Sh. 298.

(32) SMİTH, op. cit. Sh. 73.

(33) FARM, F. M. "State propaganda in Germany" in Propaganda. Dictatorship, CHİLDS, H. L. ed. 1936. Sh. 20.



leriyle tetabuk etmesine önem vermişti. Birbiriyle telifi imkânsız olarak karşılaştırmayı itiyad edindiği belli başlı mefhumlar şunlardı: Aryen ırkının üstünlüğü - Yahudilerin hâkimiyeti: Prusya zihniyeti Sosyalizm: batı kapitalizmi - Asya bolşevizmi: kan ve toprak - Fikir ve para: kuzey idealizmi, hürriyet aşkı Demokrasi anlayışı, Fransız yumuşaklığı ve tereddidi: Saffet ırkların karışımı ves. (34). İşte nasyonal sosyalizm ideolojisi karşılaşılan bu mefhumlar dizisinin tez ve antitez halinde birbiriyle kaynaşamayacağına kani idi.

Esasen Hitler'e göre halk psikolojisine kanat ve hareketler bakımından daha çok bir kadının ruh haleti hâkimdir. Bu sebeple muhakemesinden ziyade duygularına tesir etmek yerinde olur. (35).

İtalya, İspanya ve kısmen Japonya'da birinci dünya harbinden sonra iktidara geçen totaliter hükümetlerin hepsi halk efkârının sunî imalinde aynı metodlara başvurmuşlardır.

Modern diktatörlük rejimleri arasında en sürekli propaganda mekanizmasını kurmak ve devam ettirmek fırsatına kavuşan Sovyet Rusya olmuştur.

Bolşevikler, faşist ve nazi hükümet sistemlerinden farklı olarak kütle istihbarat vasıtalarını daha ilk başlangıçta tamamen devletleştirmişlerdir. Sovyetlerde matbaalar, kitabeveleri, haber ajansları, yazı ve fikir hayatına taallük eden herşey devlet malı olduğu gibi oralarda çalışanlar da devlet memurlarıdır. Ayrıca GLAVLİT adlı bir sansür ve murakabe teşkilâtı partinin noktai nazarından inhiraf edilmemesini sağlar. Öyle ki Sovyet basını dünyanın en cansız, yeknesak gazetelerine sahiptir. (36).

Fakat komünistlere göre özel mülkiyetin lâğvı Sovyet Rusya'da "basını müsbet ve yapıcı bir şekilde yeniden teşkilâtlandırmağa" imkân vermiştir. Bolşevikler radyoyu sırf kütleleri komünist görüşe uygun şekilde yetiştiren bir mürebbî olarak telâkki ederler. Sovyetlerde 1949 istatistiklerine göre 40 milyon radyo dinleyicisi vardır. Fakat bunlardan yalnız % 18 i bir alıcı cihaza sahiptir. Geri kalanlar radyoyu mecburî olarak âmme hizmetlerine mahsus umumî yerlerde oparlörler vasıtasıyla dinlerler. (37).

Bolşevik rejim fertlerin zihni üzerinde icra ettikleri kontrolün sınırlarını âmme hayatının bütün sektörlerini kavriyacak şekilde genişletmiştir. Polit Büro 1947-1949 yıllarında girişmiş olduğu temizlik hareketlerinde yalnız parti ideolojisine uygun hareket etmeyen gazeteci, yazar

(34) MONNEROT, Jules, Sociologie du communisme, Sh. 367.

(35) DOMENACH, J. M. op. cit. Sh. 35.

(36) INKELES, Alex. Public opinion in Soviet Russia, Harvard Univ. 1950, Sh 186

(37) INKELES, op. cit. Sh. 190.

gibi entellektüelleri muhakeme etmekle kalmamıştır. Sigaya çekilenler arasında tabii ilimlerle meşgul olan bilginler ve müzisyenler de bulunuyordu. (38).

Tereddütsüz denilebilir ki, Sovyet Rusya'da beşerî tefekkürle ilgili herhangi bir faaliyet şartsız kayıtsız şekilde komünist propagandasının âleti derekesine düşmüş bulunmaktadır.

Diğer yandan totaliter sistemlerin hepsi kendi lehlerine bu faal propagandanın yanında sıkı bir sansür yardımı ile tesis ettikleri cebrî sü-kûna da aynı derecede önem vermektedirler. Bu hususiyeti Aldous HUXLEY pek haklı olan şu mülâhazası ile veciz bir şekilde belirtmektedir: "Propaganda en büyük zafarını bir yandan bazı şeyleri yapmakla, diğer yandan bazı faaliyetleri men etmek suretiyle idrak etmiştir. Gerçek çok önemlidir, fakat pratik bir noktai nazardan hakikatı susturmak daha önemli bir başarıdır!" (39).

(38) FRIEDRICH, C.J. Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin 1953, Springer Ver Sh. 627.

(39) HUXLEY, Aldous, Brave new World, 1946 Harper's, önsözden.

## B Ö L Ü M İ I

Halk efkârı mefhumunun gelişimini anahatları ile belirttikten ve halk efkârını organik veya sentetik şekilde "meydana getiren vasıtaları izah ettikten sonra, tezimizin esas konusuna gelmiş bulunuyoruz. Kanatimize göre halk efkârı bütün modern cemiyetlerde paralel şekilde devam edip giden üç ayrı safha halinde tezahür etmektedir.

Cemiyetin sosyal bünyesi halk efkârını şekillendiren nüvedir. Bu nüve *sosyal* nizam çerçevesinde gelişimini destekliyecek kâfi miktarda gayrı resmî veya resmî karaktere sahip müesseselere kavuştuğu takdirde, siyasî plâna intikal etmeğe namzettir. *Siyasî* alanda çarpışan çeşitli görüşler, haiz oldukları otorite derecesine göre riayeti mecburî bir şekle girerler. Böylece siyasî plânda muayyen bir formüle bürünen halk efkârı *hukukî* bakımdan normatif bir hüviyet kazanmaktadır. Bu dinamik gelişim vetiresi asla nihaî ve statik bir çözüme kavuşmamaktadır. Zira Charles H. COOLEY'in pek haklı olarak işaret ettiği gibi "Halk efkârı sadece tartışmalı bir konu üzerinde varılan bir fikir mutabakatından ibaret değildir. Aksine, halk efkârı aynı zamanda sosyal bünyede yer alan sürekli bir organik vetiredir." (1). Başka bir deyimle, halk efkârı: action-reaction = sentez olarak daimî surette tekerrür eden bir diyalektik harekettir (2).

Biz halk efkârının uyandırmış olduğu tepkilerle teşekkülüne âmil olduğu teşkilât ve müesseseleri ilk önce *sosyolojik* alanda incelemekle işe başlayacağız.

---

(1) COLLEY, Charles H., Social Process, 1918, Sh. 378.

(2) COOLEY, C. A., op. cit. Chap. XVI.

## 1 — Grup mefhumu ve cemiyet.

İnsan içtimaî bir hayvan - *zoon politikon*'dur(3). ARİSTO'nun ilk defa ortaya atmış olduğu bu fikir daha sonraları GROTIUS tarafından benimsenmiştir. GROTIUS'un insanların yaratılış icabı istekle beraber yaşama hasretini ifade eden "*apettitus sociales - içtimaî iştahlık*" tâbiri bunu açıkça göstermektedir.

Her iki düşünüre hâkim olan esas fikir insanoğlunun daima başkaları ile ortaklaşa halinde yaşama dilek ve zaruretinde oluşudur. Bu içtimailik hassası beşerî varlıklara has bir haslettir. İnsanlar kendilerini diğer hayvanlardan tefrik eden kabiliyet ve başarılarını ancak cemiyet halinde yaşamakla isbat imkânına maliktirler. Bu görüş açısından, Robinson Crusoe faraziyesi sırf bir hayalden ibarettir. İnsanların tecrid edilmiş, münferit üniteler halinde bir hayat idame ettirmeleri iktisadî ve psikolojik bir görüşle müdafaası imkânsız bir iddiadır. (4).

DEWEY'n ifadesiyle bütün beşerî hareketlerin saiki ferdin başkaları ile girişmiş olduğu münasebet şekilleridir. Ferdin ne yaptığı, hareketlerinin neticeleri, bundan edinmiş olduğu tecrübeler aslâ Münzevî bir hal tasavvuru ile izah edilemez. (5).

Demek oluyor ki insan ancak hemcinsleriyle birlikte yaşadığı takdirde, beşerî hüviyetinin özelliklerine kavuşmaktadır.

Mücerret ve müşahhas şekilde düşünmek ve bu düşünceleri sesli olarak ifade etme kabiliyetine sahip olan insan hiç olmazsa bir lisana sahip olmadan bu fitrî kabiliyetlerini geliştiremez. Tesadüfen bazı hayvan inlerinde büyümüş çocuklar üzerinde yapılan müşahedeler, tek başına yetişen bir insan yavrusunun konuşmasını öğrenemediği gibi yeniden cemiyete avdet ettiği zaman bu kabiliyetini ancak mahdut ölçüde inkişaf ettirebildiğini göstermiştir. Herhangi bir lisan, muayyen bir grubun yaratmış olduğu kültürün kısmî mahsulüdür. Bu bakımdan denilebilir ki insan, beşerî hüviyetinin karakteristik özelliklerine ancak hemcinsleriyle temas halinde kavuşur. Bu müşterek hayatın aslî nüvesi aile çekirdeğinden başlayarak irili ufaklı gruplardır. (6).

(3) ARİSTO, Politika, Dünya klasikleri serisi. Çev. Niyazi Berkes, İstanbul, 1944 Maarif Matbaası, I - III, Sh. 8.

(4) TRUMAN, David. The governmental process. New York 1951. A. Knopf, Sh. 14-15.

(5) DEWEY, John. The public and its problems. New York 1927. Henry Holt. Sh. 188.

(6) GESELL, Arnold. Wolf child + human child, 1939, New York, Harper: KINGSLEY, David. Extreme social isolation of a child, American Journal of sociology, Cilt 45, No. 4, 1940 Ocak, Sh. 554-65: TRUMAN, D. op. cit. Sh. 15.

Son yıllarda sosyal psikologlarla, antropologlar insan davranışı üzerinde grupların tesirini uzun boylu araştırmışlardır. Şahsiyetinin yuğrulması ve muhitine intibak etmesi bakımından ferde en fazla tesir eden âmillerin başında çocukluğu ve normal hayat seyri içerisinde temasa geldiği “*ilksel primary*” gruplar yer almaktadır. İlksel grubun üç ayırıcı vasfı vardır: 1 — Üyeler arasında yüksek bir tesanüd bağı mevcuttur. ta muhtardır. Bunlar ilksel grubunun cesametçe küçük olması ve üyeler arasında daima yüz yüze temas imkânının mevcut bulunması şartları da ilâve olunmak gerekir. (7). Bu esaslara göre en mühim ilksel grupları aile, akrabalar çevresi, komşular, okul ve arkadaş grupları teşkil etmektedir.

XIX asırda tarihçi mektep sosyologların dikkatini daha çok cemiyet, burjuvazi, ves. üzerine çekmişti. Fakat TÖNNIES ve ondan ilham alan sosyologlar daha küçük topluluk şekilleri üzerinde de durmuşlardır. TÖNNIES bu araştırmalarına “*cemaat*” ve “*cemiyet*” tefrikiyle başlamıştır. Almanya’da Georg SIMMEL ve Fransa’da Frederic LE PLAY bilhassa geniş aile tipi ve mahallî gruplarda sosyal bünyenin istikrarını ayakta tutan unsurları esaslı bir tahlile tâbi tutmuşlardır.

Bu başlangıç safhasını takiben yirminci asırda geniş akisler uyandırmış olan Fransız sosyologu Emile DÜRKHEİM, ilksel grup fonksiyonlarının tahlilinde daha ileri adımlar atmıştır. “Sosyal işbölümü” adlı eserinin ikinci tabının önsözünde ilksel grupların sağladıkları moral temel olmaksızın ferdin büsbütün içtimaî bir anonimlik deryasında boğulmağa mahkûm olduğunu söylemektedir. (8).

Daha sonra Birleşik Amerika’da Charles H. COOLEY, ilksel grup münasebetinde hâkim olan yüksek tesanüd derecesinin cemiyetin esas ölçüsünü teşkil eden “*biz*” şuurunu yarattığını belirtmiştir. Bundan başka COOLEY’e göre 1 — İnsanın yetişkin hale geldikten sonra da hayatını tanzim eden ahlâkî normların kaynağı ilksel gruplardır. 2 — Fert cemiyet içerisinde giriştiği çeşitli ve dağınık münasebetlerde takviye edici ve istikrarı sağlayıcı mutavassıt olarak yine ilksel gruplara başvurmak-tadır (9).

Son zamanlarda bu alanda önemli incelemeler ve amprik araştırmalar yapmış olan Amerikalı bilginler arasında bilhassa MAYO, MORENO ve LEWIN’in isimleri zikre değer. Bunlardan MAYO endüstri tesislerinde

---

(7) SHİLS, Edward A. The study of primary group in The policy sciences, edited by LERNER + LASSWELL, Stanford Univ. 1951, Sh. 44.

(8) DÜRKHEİM, E. La division du travail social, Paris, E. Alcan, ikinci tabı, önsöz.

(9) CLOW, F. R. “COOLEY’s doctrine of primary groups” American Journal of Sociology. XXV (1919) Sh. 326-47.

**hüküm süren anonimlik haleti ruhiyesi ile ilksel grup münasebetinin yaratmış olduğu tesanüd duygularının randıman üzerindeki tesirlerini meydana koymuştur. (10).**

MORENO geliştirmiş olduğu sociometrie deneme metodu ile ilksel grupların, grup durumundan doğan kanaat ve hareketlerini ölçmeğe muvaffak olmuştur. LEWIN ise ilksel grupların bünye kanunlarını araştırmış ve bunların grup liderliği ile olan irtibatı noktalarını tesbit eamıştır. (11).

Bütün bu araştırmaların meydana koyduğu gerçek, ferdin her şeyden önce mensup olduğu ilksel gruplar vasıtasıyla kanaat ve görüşlerini şekillendirmesidir. Modern cemiyetlerde fert, sıraladığımız bu ilksel gruplardan gayri birçok “*ikinci = secondaire*” grupların nüfuz sahasına da düşmektedir. Bu çeşitli grupların nüfuz sahaları çok kere birbirini katetmektedir. Böylece murtabit grup kanaatlerinin meydana çıkması kabil olmaktadır.

#### **a. — İlksel gruplar ve halk efkârı.**

Yukarda belirttiğimiz gibi, bizim anladığımız mânada halk efkârı muayyen vasıfları haiz bir grubun münakaşalı bir konuda üyelerin birbirleri üzerindeki karşılıklı tesirlerinden doğar. (12)

Halk efkârı böylece üzerinde tartışma cereyan eden konu hakkında fikir yürüten grup üyelerinin müşterek kanaatidir. Bu itibarla halk efkârının tekevvünü her zaman muayyen şartların mevcudiyetine bağlıdır. (13)

Bu hareket mebdesine göre halk efkârı konusunda umumiyetle grup mefhumuna hususiyle ilksel gruplara teveccüh eden yüksek önem kendiliğinden meydana çıkmaktadır. Halk efkârı her zaman için bir grubun fikrî mahsulü olduğuna göre, ferdin normal yaşayışı sırasında en çok temasa geldiği ilksel gruplarının bu oluştta çok mühim rol oynadıkları inkâr götürmez bir gerçektir.

İlksel grupların ferdin görüşlerine müessir olabilmeleri için bu toplulukların “*ikinci = secondaire*” grupların varlığına engel olacak derecede kudretli ve hâkim olmamaları gerekmektedir. Aksi takdirde cemiyette hâkimiyeti elinde bulunduran tek grup ferdi tamamen masseder, dolayısıyla onu müstakil bir varlık olarak şahsî görüşlerini ifade etmesine imkân bırakmaz.

---

(10) MAYO, ELTON + LOMBARD. Teamwork and Labor Turnover in the aircraft industry of southern California, Harvard Univ. Business Reseaarch Studies, No. 32, Boston, Mass. 1944;

MIHÇIOĞLU, Cemal. Personel idaresinde beşerî münasebetler, Ankara 1955. Siyaset Bilg. Fak. Yayınları No. 47-29, Sh. 117-118.

(11) SHİLS, E. A. op. cit. Sh. 47-58.

(12) ALBIG, W. Public opinion. New York 1939, MacGraw-Hill, Sh. 3-4.

(13) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 220.

## b — İptidaî cemiyetlerde halk efkârının yokluğu.

Yüksek bir işbölümüne kavuşmamış, plüralist sosyal teşekküllere sahip olmayan iptidaî cemiyetlerde neden bir halk efkârı teşekkül edemediği meselesini işte bu yoldan izah etmek mümkündür. Bu tip cemiyetlerde dinamik bir halk efkârının teşekkül etmesine meydan vermiyen sert itiyadlarla örf ve âdetler hükümandır. (14).

Antropolog Margaret MEAD'in üç iptidaî cemiyet bünyesinde yaptığı araştırmalar bu gerçeği teyid etmiştir. Filhakika bahsi geçen araştırmalar her üç iptidaî cemiyette fertlerin şahsî görüşlerini açığa vurduklarını, fakat bunların müşterek bir kanaatin meydana gelmesini sağlayacak herhangi bir gelişim vetiresini tahrik imkânından mahrum bulduklarını göstermiştir. (15).

Hangi kültür çevresinde bulunsun fert, ananevî değerlere bağlı kalmak zorundadır, aksi takdirde hemcinslerinin hücum ve takbihlerine maruz kalmaktadır. (16). İptidaî cemiyetlerde irrasyonel faktörlerin tesiriyle de olsa, grup halinde yeni fikirlerin benimsenmesi çok nadir görülen hallerdendir. Bu tip cemiyetler statik ve geleneğe bağlı kültürlerle sahiptirler.

Bu tip cemiyetlerde dayanışmanın esas temelini DÜRKHEİM'in mihanikî tesanüt adını verdiği benzeşme şuru teşkil etmektedir. Bu sebeple fert kendini sıkı sıkıya kucaklıyan benzerlerinin devamlı kontrolü altında hissetmekte ve müşterek itiyadlardan herhangi bir suretle inhiraf imkânını görmemektedir. Bu türlü cemiyet tiplerinde topluluğun müşterek hayatını tanzim eden sosyal hukuk kaideleri dışında ferdî hak ve hürriyetlere taallük eden kaidelerin teşekkül imkânından mahrum kalmasını da buna irca etmek mümkündür.

## c — Modern cemiyetlerde ilksel ve ikinci grupların rolü.

Buna karşılık işbölümü zaruretiyle ihtiyaç ve fonksiyonların farklılaştığı cemiyetlerde fertler arasındaki dayanışmanın temelini uzvî tesanüd teşkil etmektedir.

İşte bu tip cemiyetlerde ilksel gruplarla ikinci grupların fert üzerindeki tesiri hissedilir şekilde artmaktadır. Fert çocukluk çağından itibaren sosyal muhitini teşkil eden gruplara intisap etmeğe gayret edecektir (17). Gruplarla vâki olan temas ve münasebetleri ferde içinde yaşa-

(14) DİCEY, A. V., Law and public opinion in England, London, 1948, MacMillan CO. Sh. 3-4.

(15) MEAD, M. Public opinion mechanisms among primitive people, public

(16) BENEDİCT, Ruth. Patterns of culture. Mentor Book, 1946, Sh. 33.

(17) BENEDİCT, R. op. cit. Chap. 4 6.

makta olduğu cemiyeti tanıtan ve yorumlayan bellibaşlı bir vasıta olmaktadır. Fert, içtimailik hassası sebebiyle bu gruplara kabul edilebilmek için onların ölçülerine göre kendini ayarlamaktadır. Bu itibarla kanaat ve görüşlerinin teşekkülüne birinci plânda müessir olan âmil grup üyelerinin umumî dünya görüşleri ve davranış tarzlarıdır. Grup kanaatine uyma hâdisesi sadece ferdî görüşlerin yönelmesine tesirle kalmaktadır. Aynı zamanda ferdin mensup olmadığı gruplara karşı olan davranışını, itiyadlarını ve siyasî temayüllerini de bu intibak tayin etmektedir (18). Böylece grup halinde yaşama, ferde, münferid şahsî tecrübelerini bir sansüre tâbi tutmak suretiyle hâdiselerin idrakine ve değerlendirilmesinde bir görüş açısı temin etmektedir (19).

Bu itibarla denilebilir ki mudil ve girift bir bünyeye sahip her toplulukta, fert cemiyetin bütününden ziyade çeşitli dalları, yani grupların tesiri altında kalmaktadır. (20).

Bu şartlar altında halk efkârı: 1 — Dikkati çeken hâdiseler, 2 — Grubun sahip olduğu müşterek kültürel zemin, 3 — Aktüel durumun tesiri, 4 — Diğer nafiz grupların kültürel temeli ve 5 — Haberleşme vasıtalarının kontrolü gibi bellibaşlı faktörlerin mahsulü olarak meydana gelmektedir (21).

#### d — Grup görüşünün tenkidi.

Halk efkârı mevzuunda grup mefhumunu esas alan kolektivist görüş bir hayli tenkide uğramıştır. Ezc. MAC IVER grup mefhumunun esas olarak kabulüne karşı bellibaşlı şu iki itirazı serdetmektedir: 1 — Böyle bir tefsir tarzı ferdin rolünü, önemini tamamen inkâr etmektedir. 2 — Aynı şekilde bu izah tarzı bütün gruplardan daha üstün, şümulü ve geniş bir mefhum olan milleti küçümsemektedir. MAC IVER grup mefhumunun önemine kıymet veren kolektivist görüşün aslında devletin grupları mezcedici fonksiyonunu inkâr ettiğini söylemektedir. Ayrıca bu görüşün lâiszez-faire taraftarları, SPENCER'ciler, MARXIST'ler, plüralistler gibi çeşitli istikametlerce benimsenip kendi zıd görüşlerini müdafaa için istismar edildiğini ileri sürmektedir.

MAC IVER'in bu tenkidleri bir dereceye kadar bir hakikat payı taşımakla beraber mübalâgalıdır. Çünkü kolektivist görüş muayyen bir noktai nazarın ifadesi olmakla beraber ferdin kıymetini büsbütün inkâr etmemekte ancak onun içtimaî bir mahlûk olarak sosyal rolünü ifa ede-

(18) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 21.

(19) Muzaffer ŞERİF + CANTRİL. Psychology of Ego-Involvements, New-York, 1947, John Wiley, Sh. 5-6.

(20) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 15.

(21) McCUNG, Alfred. Social control. New York 1947, Sh. 392-393.



bilmesi için belli bir grup içerisinde yer alması zaruretini ileri sürmektedir. Keza kolektivist görüş üstün bir millî menfaatin var olmasını da tabii saymakta ve kabul etmektedir. Ancak bu millî menfaatin var olmasını da tabii saymakta ve kabul etmektedir. Ancak bu millî menfaatin mevcudiyeti menfaat birliklerinin (yani grupların) temsil ettikleri menfaatlerin yokluğuna delâlet etmiyeceği aşikârdır. (22).

## II — Grupların sosyolojik kadroları.

### 1 — Zümre ve sınıf cemiyeti.

Sosyal nizamın bir hususiyeti de içtimâlik hasletine dayanarak genişli grupları daha geniş bütünlük halinde toplayıp, terkiibî vasıfta kadrolar yaratmasıdır. Max WEBER, geniş topluluklarda hâkim olan hukuk nizamının aynı zamanda siyasî ve iktisadî iktidar dağılışını da tayin ettiği fikrindedir.

WEBER bilhassa zümre cemiyeti ile sınıf cemiyetindeki bu iktidar dağılışı arasında bir tefrik gözetmektedir. (23). Siyasî iktidar dağılışında göze çarpan farklılıklar tabiatıyla halk efkârının izhar imkânlarını da değiştireceği cihetle, içtimâî hayata hâkim olan bu ana şekilleri kısaca gözden geçirmekte fayda vardır.

Zümre cemiyeti bir tabakalaşma vetiresi neticesinde meydana gelmektedir. Bu tabakalaşma dolayısıyla gruplar değişik bir kader âlemini paylaşmaktadırlar. Zümrelerden her biri kendi gelenek ve örflerine sadık kalmaktadır. Zümreler arasında hukukî bir eşitlik hüküm sürmediğinden dolayı, zümrelerin hak ve selâhiyetleri de yekdiğerinden farklı olmaktadır. (24).

WEBER'in isabetle teşhis ettiği veçhile, muhtelif zümreleri ayıran belli başlı âmil değişik bir iktisadî durum veya mülkiyet unsuru değil, aksine farklı bir şeref telâkkisi, bir unvan ve imtiyaz sistemidir.

Böylece zümreleri birbirinden ayıran ölçü, mes. şövalyelikte olduğu gibi her zümrenin kendine has bir namus ve şeref telâkkisine sahip olması yahut askerlik, rahiplik, siyasî liderlik fonksiyonlarında görüldüğü üzere muayyen mesleklerin ifasının bir inhisar haline getirilmesidir (25). Bu bakımdan zümreler cemiyetinde müttehit ve şümillü bir halk efkârının mevcut olamayacağı aşikâr bir keyfiyettir. Aksine, zümrelerin her biri topluluk içinde bariz bir halk efkârı temayülü geliştirmekte ve bunu

(22) MAC IVER, Robert. The web of government. New York 1947. MacMillan Co. Sh. 56.

(23) WEBER, Max. Grundriss der Sozialökonomie, Wirtschaft u. Gesellschaft, Tübingen, 1947, III. kısım, Sh. 631.

(24) FREYER, Hans. Sosyoloji notları. Siyasal Bilg. Fak. Talebe Cemiyeti, Sh. 52

(25) WEBER, M. op. cit. Sh. 637.

zümrelerin bünye yapısına has otorite havasıyla mensuplarına zorla kabul ettirmektedir. Mes. aristokrasi mensuplarının düello etmelerini zorlayan şeref telâkkisi gibi...

Sınıf cemiyeti, zümre cemiyetinden tamamen farklı bir sosyal yapı taşımaktadır. Bu cemiyet tipinde hâkim olan unsur iktisadî faktörlerdir. Bir sosyal sınıftan bahsedebilmek için hayat şartları sırf iktisadî sebepler dolayısıyla birleşmiş ve iş imkânları istihsal vasıtalarına sahip, piyasaya göre değişen bir insan topluluğunun mevcut olması gerekir (26).

Bu cemiyette hukuk eşitliği hâkim olduğu cihetle, sınıflar arasındaki sınırlar zümre cemiyetine nazaran çok daha kaypak ve girift bir haldedir. Sınıf cemiyetinde, bir sınıfa has ve müşterek sayılan iktisadî durumu kesin bir şekilde hudutlandırmak hiç bir zaman mümkün değildir. (27). Bu bakımdan daha şümulü ve geniş bir halk efkârının teşekkülü mümkündür.

Sosyoloji ilminin sosyal bir model olarak tasvir etmeğe çalıştığı içtimai hayata hâkim olan anaşekiller herhangi bir cemiyette hiç bir zaman karışmamış, saf bir halde bulunmazlar. Bu sebeple dünya yüzünde katıksız bir zümre veya sınıf cemiyetine rastlamak dün olduğu gibi bugün de imkânsız denecek derecede güçtür.

## 2 — Modern cemiyet ve ikinci = *secondaire* sistemler.

Endüstrileşme yoluna girmiş olan bütün modern cemiyetler aşağı yukarı sinelerinde zümre cemiyetinin bakiye unsurlarını taşımakla beraber sınıf cemiyetinin özelliklerini açığa vururlar. Modern cemiyetin tipik özelliklerinden biri ilksel grupların yanbaşında "*ikinci = secondaire*" sistemlere çok geniş yer ayırmış olmasıdır.

*Secondaire* sistemlerin gün geçtikçe önem kazanmasının sebebi belibaşlı dört temayüle bağlanabilir. (28). a — Bunların başında eşya imalinde hudutsuz imkânların mevcudiyeti kanaati yer alır. Bu kanaati besleyen âmiller ulaştırma vasıtalarının son hızla gelişmesi, yeni teknik icatlar, atom fizığının sağladığı enerji kaynakları, milletlerarası fikir mübadelesi, ves. dir. Bunlar istihsal ve imalât vetiresinde sınır tanımayan bir yaratma faaliyetini tahrik etmişlerdir.

b — Çalışma usullerinin rasyonel esaslara göre ayarlanması, makiyeye üstün bir hâkimiyet tanyan modern işletmeciliği doğurmuştur.

c — İnsanlığın ulaşmış olduğu ileri medenîlik seviyesi fertleri insiyakî, tabii bir hayat tarzı süreceklerine, ömürlerini sosyal müesseselerin

(26) WEBER, M. op. cit. Sh. 631-32.

(27) FREYER, H. op. cit. Sh. 56.

(28) FREYER, Hans. Theorie des gegenwaertigen Zeitalters, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, 1955, Sh. 79.

kalıplaşmış hareket kaideleri arasında geçirmeğe sevketmektedir.

d — Nihayet insanlığın rasyonel kabiliyetine olan aşırı itimad neticesinde geniş bir plânlama ile tarihin yöneltilebileceği kanaati, insanlardan bir yarın uğruna, bugünden birçok fedakârlıklar yapmalarını teşvik etmektedir. (29).

Bu temayüller modern cemiyetin üyelerini gittikçe artan ölçüde *ilksel* grupların organik gelişme alanından koparıp, *ikinci* (*secondaire*) sistemlerin sunî, resmî, ruhsuz, bürokratlaşmış çerçeveleri içine yerleştirilmektedir.

Sosyal nizama hâkim olan bu ikinci sistemler ferdle yalnız kısmî bir irtibat tesis eden resmî müesseselerdir. (30) Devlet teşkilâtına paralel olarak nüfuz sahalarını genişleten bu ikinci gruplar, menfaat ve maksatlarına elverdiği nisbette ferdden faydalanırlar (31). Bir bakıma göre, denilebilir ki, ikinci sistemlerin sayı çokluğu ve istikrar, cemiyetin erişmiş olduğu mudillik derecesinin kıstasıdır. (32).

Bu ikinci grupların bünyelerine hâkim olan esaslardan biri, muayyen bir hareket tarzını tesbit eden kaidelere mutlak surette riayet edilmesini şart koşmasıdır. Aksi takdirde fert, DÜRKHEIM'in tâbirıyla - *désencadré* - kadro dışı kalmağa mahkûmdur. İkinci sistemin diğer bir neticesi de fertten eşya üzerinde hâkimiyetin gerektirdiği nisbet ve ölçüde beşerî meziyetler talep etmesidir. Ehliyet, mesuliyet duygusu, işbirliği arzusu, intibak kabiliyeti, ves. gibi... (33).

Görülüyor ki modern cemiyette fert sadece vatandaş sıfatıyla asla boy ölçüşemeyeceği devlet kudretine tâbi olmakla kalmıyor, aynı zamanda şahsî irade ve murakabesinin dışında bulunan bir çarkın anonim bir cüzzü haline gelmektedir. Bu devri daim hareketi bilhassa insanları muayyen istikametlere doğru sürüklemek isteyen ideolojilerin gayesine hizmet etmektedir. Bunun tabii neticesi şemaya uymayan, programa intibak etmeyen ferdin cemiyetin hayat temposuna katılmaktan men edilmesidir.

### 3 — Halk efkârı ve ikinci = *secondaire* sistemler.

Acaba *secondaire* sistemleerin halk efkârının teşekkül vetiresi üzerindeki tesiri nedir? İkinci grupların hâkim buldukları cemiyetler de-

(29) FREYER, H. op. cit. Sh. 45-62; bir cemiyet bünyesi içerisinde ikinci grupları faal ve mahfuz kalmaları halini bazı müellifler "secondaire" sistem diye vasıflandırmıştır. Biz de bu tâbiri kısmen aynen muhafaza ettik, kısmen ikinci sistem tâbirini kullanmayı uygun bulduk.

(30) ALBIG, W. op. cit. Sh. 269.

(31) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 53.

(32) HERRING, Croup representation before congress, Baltimore, John Hopkins Press, 1929. Sh. 19.

(33) PREYER, H. op. cit. Sh. 105.

mokratik ve totaliter kampları arasında taksim olunmaktadır. Demokratik cemiyette fert, her ne kadar sayısız müesseselerin kısmî faaliyet ve telkinlerine maruz kalıyorsa da, her zaman için, ilksel grupların şahsî hüviyeti bir bütünlüğe kavuşturan imkânlarından faydalanabilir. Demokratik cemiyetlerde aile, komşular, okul, arkadaş grupları, anonimlikten bunalan ferde kanaatlerini yağurmak, değer hükümlerini biçmek, davranışlarını ayarlamak hususunda en büyük destek olmaktadır. Buna hukuk devletinin vatandaşla tanınan teminatlarla (insan ve vatandaş hakları) ferdin menfaatlerini koruyan çeşitli birlikleri (sendika, kooperatif, cemiyetler, ves.) ilâve etmek lâzımdır.

Ferdin hususî hyatında dıştan gelen tesirlere karşı bir scri baraj hizmetini gören bu haklarla müesseseler, onun hislerine veya kuru mantığına hitap eden çeşitli telkin ve propaganda teşebbüslerini akliselim ve muhakeme süzgecinden geçirmesine yardım etmektedir. İşte bu sebeptendir ki totaliter rejimler kanaatlerin teşekkülünde büyük rol oynayan ilksel gruplarla gönüllü işbirliği veya fikir ve menfaat mutabakatına dayanan teşekküllerin nüfuz sahasını daraltmağa hattâ ifna etmeğe çalışmaktadır. (34).

Milleti topyekûn devlet kudretine tâbi bir unsur haline getirmeğe yeltenen mutlakiyetçi idareler, seçmenlerin görüşlerini belli istikametlere doğru yöneltmek suretiyle milleti Ernest RENAN'ın dediği gibi "günlük bir plebisit" e tâbi tutmağa çalışırlar (35). Bütün icraat her zaman halk efkârının dileklerine uygun olarak takdim edilir. Ancak halk efkârının organik yoldan teşekkülüne en ufak fırsat verilmediği gibi bunu önliyecek teknik vasıtalar toptan seferber edilmektedir.

Hülâsa *ikinci* = *secondaire* sistemler ferdi tecrit etmek suretiyle organik bir kanaat yaratma vetiresinden uzaklaştırıp onu artan ölçüde rekâm, propaganda, kütle telkini gibi sunî vasıtaların tesiri altında bırakmaktadır. Modern ideolojiler HEGEL diyalektiğine uygun olarak her meselede yalnız bir tez ve antitez şikkını görmek isterler. (36). Oysa ki halk efkârının temelini teşkil eden efkâr yaratma vetiresi iki kutup arasındaki gergin bir karşılaşma olmayıp, çok cephele bir kristalde toplanan ışık huzmelerinin sentezi olan aydın bir mihrak noktasına benzetilebilir.

### III — Sosyal teşkilât ve halk efkârı.

Sosyal ünitelerin nüvesi sayılan çeşitli grupların üyeleri paylaştıkları idealleri gerçekleştirmek, sahip oldukları veya elde etmek istedikleri

(34) Propaganda hakkındaki bahsimize bakılması rica olunur

(35) FREYER, H. op. cit. Sh. 141.

(36) FREYER, H. op. cit. Sh. 143.

menfaatleri teminata kavuşturmak veya müşterek bir hareket tarzı ile muayyen bir gayeye ulaşmak emeliyle teşkilatlanmak ihtiyacını duydukları an bir menfaat birliği vücade gelmiş demektir. (37).

Fazla taazzuv etmemiş, bünye kanunları basit esaslara göre tanzim edilmiş cemiyetlerde bu çeşit menfaat birliklerinin sayısı daha az, buna karşılık ifa ettikleri görevlerin sahası daha geniştir. Modern cemiyetlerin mudil, karışık ve girift problemlerin hallinde ise intibak kabiliyeti yüksek, tesir sahası mahdut ve aynı zamanda çeşitli gruplara mensup bir çok ferdi sinesinde barındırabilen menfaat birliklerinin sosyal önemi gün geçtikçe artmaktadır. (38).

Menfaat birliklerin esas fonksiyonu üyeler arasındaki münasebetleri müstakar bir hale getirip, diğer gruplarla olan münasebetleri düzenlemektir (39). Bu menfaat birliklerin doğuşuna sebep olan belli başlı âmil çeşitli gruplar arasındaki tanjan münasebetlerdir. Mes. aile ile okul müesseseler arasında öğrenci olan çocuğun birleştirici durumu, tanjan bir münasebettir. Bu münasebet şekli bizde de son zamanlarda tatbik edildiği üzere aile-okul birliklerinin kurulması neticesini davet edebilir. Bu itibarla menfaat birlikleri bilhassa kesişen münasebetlerle karşılıklı temasların devam ettiği gruplardan meydana gelmektedir. (40).

Menfaat birliklerin seyrek olduğu basit cemiyetlerde fert siyasî, iktisadî, meslekî menfaat birliklerine dahil olmamaktadır. Kanaatlerin teşekkülüne müessir olan topluluklar aile, klan, yaş ve cins esasına müstenit gruplardır. Burada yüz yüze karşı temas devam etmektedir. Bu çeşit temaslardan doğan münakaşa, dedikodu, şahsî telkinler efkâr yaratıcı vetirenin başlıca saikleridir (41). Halbuki modern ve girift cemiyetlerin en önemli karakteristiği sayılan menfaat birlikleri ihtisasa dayanırlar ve ferdi daima yalnız muayyen bir faaliyet veya menfaat açısından kavrarlar. Faaliyetleri ise daha çok şekli yoldan, yazılı haberleşme vasıtaları ile ifa edilmektedir. Bunun neticesinde her menfaat birliğine paralel olarak değişik bir çok âmme toplulukları (*public*) yaratılmaktadır.

Bu izahat gösteriyor ki modern cemiyetlerde dinamik bir halk efkârının mevcudiyeti ihtisaslaşmış çok sayıda menfaat birliklerinin mevcudiyetine ve bunlardan her birinin halk efkârının teşekkül vetiresini harekete geçiren kanaat izhar etme derecesine bağlıdır.

Âmme hayatının çeşitli sektörlerini âdeta istilâ eden bu menfaat birlikleri çeşitli tasniflere tâbi tutulmuştur. Prof. BEARD iktisadî, reform-

(37) MAC IVER, R. M. "Interests" in Encyclopedia of Social Sciences, 8:144.

(38) ALBIG, W. op. cit. Sh. 265.

(39) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 56.

(40) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 40.

(41) ALBIG, W. op. cit. Sh. 269.

cu, meslekî ve dinî olmak üzere dört grup menfaat birliği yekdiğerinden tefrik olmaktadır. Buna karşılık V. O. KEY, çiftçi, işçi ve işveren olmak üzere üç büyük menfaat grubundan bahseder (42).

Bu menfaat birliklerinin siyasî ve hukukî plândaki işleyiş tarzlarını ileriki bahislerde göreceğiz. Burada sadece şunu belirtmek yerinde olur ki, kudretleri muhtelif cemiyetlerin endüstrileşme ve teşkilâtlanma derecesine göre değişen menfaat birlikleri, her sosyal bünyede siyasî partiler veya anayasa yahut kanunlarla kurulmuş olan âmme müesseseleri kadar köklü bir mevkiî işgal etmektedirler (43).

Bunların teşkilâtında istikrar, ayniyet, şekil birliği ve umumîlik yüksek bir hadde ulaştığı zaman, bu türlü menfaat birlikleri artık bir müessese haline gelmiş sayılır. Müesseselerin güdülen siyasetin tayini bahsinde halk efkârı üzerinde müessir olmak istiyebilecekleri ve bu maksatla halk efkârı üzerinde baskı yapacakları aşikâr bir keyfiyettir (44). Zira teşkilâtlanmadan önce rastgele, şekli olmayan bir hareket tarzı benimsemiş olan gruplar, müesseseleşmek suretiyle realitede objektif ve pozitif bir mahiyete, yani manevî bir şahsiyete kavuşurlar (45).

Teşkilâtlanmış menfaat birliklerinin devlet müessesesi üzerindeki ekseriyet derecesi bilhassa ilgili grubun cemiyetteki prestij ve itibarına, teşkilâtlanma derecesine, liderlerin kalitesine, maddî imkânlarla ve nihayet devlet mekanizmasının işleyiş tarzına bağlıdır (46).

Bu kısa tahlilin gösterdiği veçhile, cemiyetin sosyal bünyesini bir ağ gibi kucaklıyan gruplar - menfaat birlikleri - müesseseler, zincirleme bir hareket neticesinde bizzat âmme hayatının işleyişine tesir etmektedirler. Bu grupların hareket tarzlarını tayin eden başlıca âmil ise mevcut halk efkârını istenilen istikamete doğru yöneltip sevk edilme imkânıdır:

Sosyal grupların karşılıklı tesirinden doğan halk efkârı, tazyik gruplarının bencil inifratçı temayülleriyle âmme menfaati arasında bir muvazene temin etmeğe yardım etmektedir. (47).

Ahlâkî gayeye hizmet eden sosyal grupların faal buldukları cemiyetlerde bu muvazenenin sağlanması çok daha kolaydır. De TOCQUEVILLE Amerikan demokrasisinin hususiyetlerinden birini bu türlü cemi-

(42) BEARD, C. A. The American Leviathan, 1932, Sh. 212; KEY, V. O. Politics parties and pressure groups, New York 1952; T. Crowell, Sh. 119.

(43) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 502; HERRING, op. cit. Sh. 181.

(44) GRAZIA, Alfred de. The elements of Pol. Science, New York 1952, Knopf. Sh. 133.

(45) Prof. Muvaffak AKBAY. Âmme hukuku, Ankara 1951, Sh. 382.

(46) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 506.

(47) MERRIAM, C. E. Systematic politics, Chicago, 1935, Sh. 316.

yetlerin faaliyetleri teşkil ettiğine işaret etmektedir. Ona göre, kâr gayesi veya siyasî maksatlar güden topluluklara hemen her cemiyette rastlanmaktadır. Fakat Birleşik Amerika'da fikrî ve ahlâkî ideallerin tahakkuku için kurulmuş birlikler en az siyasî ve ticarî birlikler kadar lüzumlu ve önemli sayılmaktadır. Hattâ denilebilir ki bütün müesseselerin gelişimi onlara bağlıdır.

Bu sebeple demokratik memleketlerde halk efkârının tekevvününe yardım eden birlik ve dernekler sosyal ve ilmi alâkanın mihrakını teşkil ederler (48).

André SIEGFRIED'in Amerikan cemiyetine ait müşahedeleri bu alâkanın feyizli tesirlerini belirtmektedir. Oña göre Birleşik Amerika'da teşebbüse geçmenin manivelâsı sosyal grupların elindedir. "Ortaya atılan her fikir, her tasavvur hemen bir komisyon, bir dernek veya birlik hüviyetine bürünüvermektedir.

Mütehasıslar tarafından kanalize edilen halk efkârının hızı daha eski medeniyetlerde rastlanıldığı üzere aile, klan, üniversiteler veya kilise gibi köklü içtimaî müesseselerin teşkil ettiği sedlerde kırılmamaktadır. Gruplar tarafından belli bir konuda seferber edilen halk efkârının nüfuz ve tesiri âdeta hudutsuz bir genişlik kazanmaktadır." (49).

Böylece halk efkârı her işte âmme menfaatini de gözeten akli selimin bir ifade organı haline gelmektedir. Halk efkârı, dinamik hüviyeti dolayısıyla seyyal, intibak kabiliyeti yüksek bir karakter taşır. Bu itibarla gereğinde katı ve sabit kalıplara bürünmüş müesseseleri atlayarak, hattâ yıkarak zahiren nereden geldiği belirsiz kudret potansiyeliyle ileri hamlelerin yapılmasını ve mühim işlerin başarılmasını sağlamaktadır. Bütün vatandaşları ilgilendiren program ve politikanın doğru ve yanlış tarafları bu halk efkârı süzgecinden geçmek suretiyle vuzuha kavuşmaktadır.

Şüphesiz ki bu vasıf ve mahiyette aydın bir halk efkârı bir yandan meslekî menfaatleri aşırı derece koruyan sendikalizmin ifratlarını, öte yandan fazla bürokratlaşmış bir hükümet sisteminin yarattığı tefritleri gidermeğe yarar. Gerçi halk efkârı zaman zaman demagog veya şarlatanların elinde soysuzlaşabilir, fakat bu sosyal kudret basiretli ve yüksek kaliteli bir devlet adamının elinde en faydalı bir siyasî âlet haline gelebilir.

Demokratik bir cemiyette hataları tashih edici bu sosyal kudret, idare edilenlerin devlet kudretinin istimaline katılmalarını sağlayan baha biçilmez bir yardımcı unsurdur (50).

(48) TOCQUEVILLE, A. Democracy in America. Oxford University Press, 1947, Sh. 325.

(49) SIEGFRIED, A. Les Etats Unis d'aujourd'hui, Paris, 1936, A. Colin. Sh. 242-43.

(50) MERRIAM, C. op. cit. Sh. 227.

B — HALK EFKÂRININ SİYASÎ MÜESSİRİYET SAHASI

1 — Halk efkârı ve siyaset.

Sosyolojik plânda devamlı, reel bir mevcudiyete sahip sosyal grup ve müesseselerin siyasî sahaya geçip belli görüş ve kanaatlerini tahakkuk ettirme maksadiyle muayyen bir siyasî müessiriyet derecesine ulaşması, başka bir deyimle iktidar sahibi olmağı istiyebilecekleri aşikâr bir keyfiyettir. Sosyal grupların bu istikametteki gayretlerinin nihaî hedefi devlet kudretini ele geçirmek veya ona hükmedecek derecede otorite kazanmaktır. Esasen devlete karakteristik hususiyetini kazandıran hükmedenlerle hükmolunanlar arasında bir kudret münasebeti vasfı, devletin siyasî hüviyetini diğer vasıflarına hâkim bir hale ve ön plâna çıkarmaktadır. (1). Bu sebeple demokratik bir cemiyette siyasî plânda halk efkârı meselesini âme iradesinin izhar problemine bağlamak gerekir.

Politika ya bir siyasî hayat ve faaliyet vetiresi veya iktidarı sağlayan bir kudret kaynağı yahut devletin idaresinde alınacak tedbirler bütünü mânasında üç cepheli olarak mütalâa edilebilir. (2). Siyaseti bu üç mânadan herhangi birine irca etmek tek taraflı ve kifayetsiz bir görüş olur. Siyaset hakkında tam bir kanaat ve bilgiye ulaşabilmek için onu bu üç cephesiyle birlikte bir kompleks olarak ele almak gerekir. Bu bakımdan siyaset: cemiyet, gruplar ve fertlerin devlete karşı olan istekleri ve bu sahadaki iradelerini müessir kılmak maksadiyle taleplerini nasıl teşkilâtlandıkları meseleleri ile meşgul olma zorundadır. Siyasetin yukarda işaret edilen üçlü veçhesini ve bu münasebet ve taleblere ayarlayınca, belli başlı şu üç mesele ile karşılaşırız: 1 — Müessese ve uyguladığı metodlar bakımından siyasî tekâmül vetiresinin istikameti; 2 — Talep ve temayüllere intibak bakımından iktidar ve otorite kaynağı olarak siya-

---

(1) Mukayese için Bk. FİNER, Herman. Theory and practice of modern government, New York 1949, Henry Co. 258-59.

(2) DİMOCK + DİMOCK, American government in action, New York 1946. Rinehart Co, Sh. 239.



setin mahiyeti; 3 — Alınan kararlarla idarî tedbirlerin muhteva bakımından gayeye uygunluğu. (3).

Buna göre bu problemlerin isabetle çözümlenmesini sağlamağa çalışan siyaset ilmi, medenî cemiyet içerisindeki kudret cepheleriyle meşgul olmaktadır. Bu kudret münasebetlerinin tekevvününde en esaslı rol içtimaî gruplara düşmektedir. (4). Gerçi bazı demokratik doktrinler mes. ROUSSEAU'nun millî hâkimiyet teorisinde olduğu gibi - bu nevi grupları millî vahdet içerisinde kaynatmak suretiyle onların müessiriyet ve mevcudiyetlerini inkâr etmektedirler. Fakat realitede bu çeşit grupların icra etmiş oldukları kontrol ve mürakabe her cemiyet tipinde görülmektedir.

Bu izahatın serptiği ışık altında ilmi mânası ile siyaseti bir gayeler bilgisi olarak vasıflandırmak mümkündür. Bu gayeler cemiyete ve devre göre o kadar çok değişirler ki bunları toptan kavrayabilmek imkânsızdır. Bir siyasî cemiyetin gayelerinden hepsinin elde edilmesi mümkün olmadığına göre, bunları önem ve yararlılık derecesine göre bir sıraya koymak ve ondan sonra da bu gayelere ulaştıracak vasıtaları isabetli bir şekilde seçmek lâzımdır.

Modern demokrasinin temeli sayılan içtimaî gruplarla siyasî partiler arasındaki başlıca ayrılık da, devletin gayeleri ve bu gayelere ulaştıracak yollar üzerindeki görüş farklarından doğmaktadır.

Devrimizde partiler çeşitli sebeplerle siyasî hayat vetiresinde en esaslı unsuru haline gelmişlerdir. Buna rağmen ikinci dünya harbinden sonra vücuda getirilen bazı anayasalar bir tarafa bırakılırsa, demokratik rejimin müesses olduğu bellibaşlı garp memleketlerinin hiç birinde siyasî partilere anayasada hususî ve müstakil bir yer verilmemiştir.

Fakat fiilî durum bakımından bütün anayasaların bünyesinde yazılı olmadığı halde devlet mekanizmasının şekli işleyişini örf, anane ve sosyal mutabakatla tamamlayan faktörler içinde siyasî partiler kadar kudretlisi yoktur. (5). Bu sebeple halk efkârını dinamik bir kudrete kavuşturan siyasî partileri kısaca gözden geçirmek zarurî bir hal almaktadır.

## 2 — Halk efkârı ve siyasî partiler.

Max WEBER'in klasik tasnifine uygun olarak *zümreler* şeref ve itibar pâyelerin tevcihi yoluyla sosyal nizamın tesbitinde, *sınıflar* iktisadî düzenin tayininde, *partiler* ise iktidar alanında önplânda müessir olan

(3) DİMOCK + DİMOCK, op. cit. Sh. 240.

(4) ABADAN, Yavuz, Âmme Hukuku, Ankara 1952. Siyasal Bilg. Fak. Yayınları 26-8. Sh. 115-116.

(5) DİMOCK + DİMOCK, op. cit. Sh. 237.

âmillerdir. (6). Partileri, sınıf ve zümrelerden ayıran bellibaşlı fark, bunların programa bağlı olmaları, maddî veya idealist gayeler gütmeleri, bir yandan iktidar, diğer yandan inkiyat yaratmaları ve yerine göre ferdi menfaatleri telif suretile bir menfaat birliğini hüviyetini iktisab etmeleridir.

Siyasî partinin varlığı şekli bir müessesenin kuruluşuna bağlıdır. (7). Bundan başka siyasî partileri, içtimaî hayatın diğer ana şekillerinden ayıran bellibaşlı bir ölçü de, bunların zümre ve sınıfların aksine olarak “*serbest iltihak*” prensibine dayanmalarındır. Vatandaşın dilediği partiye intisab etmesi veya güdülen siyaseti beğenmediği takdirde, bu partiden istifa etmesi anayasanın kendisine sağladığı temel hürriyetler sayesinde her an için mümkündür.

Siyasî partiler normal olarak, menşei ve nüveleri itibarile herşeyden önce sosyal bir topluluktan kaynak almaktadırlar. Siyasî parti umumiyetle ilk önceleri bir seri ilgili siyasî fikirler üzerinde girişilen sosyal tartışmalar neticesinde meydana gelmektedir. Bu gelişim devam ettikçe müşterek fikirler etrafında müttehit bir kütle teşkil eden şahsiyetler içinde buldukları cemiyetden kesin şekilde ayrılan bir sosyal grub haline gelmektedirler. Nihayet müştereken benimsenen fikir ve düşünceler bir program şeklinde formüle edilerek diğer gruplara karşı müdafaa edilmeğe başlanır. Bu gelişim vetiresinin zirvesinde parti bir müessese hüviyetini iktisab ederek, başındaki liderinin yardımı ile benimsemiş olduğu program sosyal bir realiteye inkilâb ettirmek gayesile seçime katılır ve iktidarı ele geçirmek suretile hükûmet mekanizmasını elde eder. Böylece siyasî parti âmmeyi ilgilendiren sosyal fikirler ile fiilî siyasî hareket arasında bir mutavassıt rolünü görmektedir.

Siyasî partinin bellibaşlı dört görevi vardır:

I — Siyasî parti, hükûmetin siyaseti ve âmme işleri üzerinde ferde azamî derecede müessir olma kuvvet ve imkânını veren eşi bulunmaz bir müessesedir. Bunun tabii neticesi olarak Prof. BURDEAU'nun belirttiği gibi kendisi gibi düşünenlerle birleşmiyen adam bugünkü siyasî hayatta, düşüncelerini gerçekleştirme bakımından her hangi bir şansa sahip değildir. (8).

II — Siyasî parti, topluluğu nizama ve disipline bağlar.

III — Siyasî parti, muayyen doktrinlerden en iyi veya isabetli hare-

---

(6) WEBER, Max, Grundriss der Sozialökonomie. Wirtschaft u. Gesellschaft, Tübingen 1947, III. kısım, Sh. 639.

(7) WEBER, M. op. cit. sh. 239.

(8) BURDEAU, G. Traité de Science politique, 1948, Sh. 426-432.

ket kaidelerini çıkartabilen ve dolayısıyla halkı siyasî terbiye bakımından yetiştiren bir organdır. Bu itibarla siyasî partiler halk efkârına şekil ve istikamet veren, hattâ onu yaratan bir müessesedir. (9). Parti halk efkârını uyandırır. Kamçılar, ona hedef, ufuk ve yol gösterir. Ortaya çıkan fikirlere çekidüzen verir. Bunların bir kahve sohbeti, dedikodu yahut fikir münakaşası çerçevesinde kalarak boşa gitmelerini önler.

IV — Nihayet siyasî partiler âmme iradesinin teşekkülü ve izharına sebep olmak suretile halk ve millet iradesini vücade getirirler (10).

Başka bir deyimle siyasî partiler bir yandan bir cemiyet içindeki müessir siyasî kuvvetleri harekete getirirler ve âmme menfaati ile ilgili siyasî fikirleri sinelerinde toplarlar. Böylece bir nevi sosyal ve siyasî fikir hazinesi hizmetini görürler; diğer yandan siyasî partiler iktidara geçtikleri takdirde neler yapacaklarını vaad ederler. Ayrıca tenkit yolu ile veya bizzat sevk idare suretile siyasî mekanizmanın tekerleklerinin dönmesine müessir olmağa çalışırlar. (11).

Siyasî partilerin bu görevlerden sosyal topluluğa ait fikirleri derleyip cemiyetde yer alan çeşitli grup görüşlerinin bir makesi haline getirme imkânına sahip olanları, bilhassa konumuz bakımından hususî bir önem taşımaktadır. Çünkü bu türlü siyasî partilerin halk efkârının dinamik bir hüviyet iktisab edip hamle ve inkilâb yaratan bir karaktere kavuşmasında büyük rolleri olduğu bedihîdir. Herhangi bir demokratik nizamda siyasî partilerin en esaslı görevi ve hikmeti vücuğu halk efkârının dikkatini muayyen meseleler etrafında teksif etmek ve bunları yine halk efkârının hükmüne sunmaktır. (12).

Siyasî partiler halka muayyen davalarla, bunları siyasî alanda tahakkuk ettirmeğe çalışacak olan namzedleri tanıtmayı, ayrıca münferit grup kanaatlerini müşterek bir başlık altında toplayıp kütleleri birleştirmeğe yarar. Kısacası, siyasî partilerin en önemli vazifeleri siyasî tavassut ve tanıtmadır. (13).

Bir teşbihe cevaz varsa, siyasî partileri mahkeme huzurunda muayyen bir davanın leh ve aleyhindeki noktaları tebarüz ettiren savcı ve avukatlara benzetmek mümkündür. Partiler umumu ilgilendiren çeşitli gö-

---

(9) SIEGFRIED, A. Les Etats-Unis d'aujourd'hui, 1936, A. Colin, Sh. 241.

(10) DUVERGER, M. Manuel de droit constitutionnel et de Science politique, Sh. 85. TUNAYA, T. Türkiye'de siyasî partiler, İstanbul 1952. Sh. 28-30.

(11) BARKER, Ernest Sir. Reflections on the party system in the British party system edited by Sydney D. Dailey, London 1952. Sh. 193-194.

(12) LOWELL, Public opinion and popular government, Longmans, Green + Co. Sh. 66.

(13) LOWELL, L. op. cit. Sh. 70.

rüşlerin açıklanmasına, öğretilmesine ve telkin yolu ile aydın bir halk efkârının teşekkülüne yardım etmektedirler. (14).

DUVERGER'nin çok isabetle belirttiği gibi siyasî partiler halk efkârı yarattıkları nisbetde, mevcut olan kanaat ve görüşlerin ifadesine imkân verebilmektedirler. Halk efkârını sosyal bir sınıfın makesi sayan marksist nazariye dahi, onu yaratan ve geliştiren bir parti olmaksızın sınıf şuurunun teşekkül edemeyeceğini kabul etmektedir.

Parti teşkilâtının oligarşik veya hiyerarşik mahiyetine göre değişik bir mevkii işgal eden azınlıkların, kütle kanaatlerinin ifadeye kavuşmasında büyük tesirleri vardır. Bunların rolü bilhassa kanaatlerin istikrara ulaşmasına müessir olmadadır. Partiler olmaksızın halk efkârı değişken, seyyal ve muğlak bir mahiyet taşır. Nitekim demokrasi rejimini yeni benimsemiş olan memleketlerde veya siyasî partileri henüz kökleşmemiş rejimlerde, seçimler çok farklı neticeler vermektedir. Bunun neticesi siyasî hayatta istikrarsızlık ve rejimin zayıflamasıdır. Şu halde siyasî partiler halk efkârını hususî kanaatler yığınyından ayırıp, onu devamlı surette aydınlatmakta ve ona rehberlik etmektedirler (15).

Bu noktada siyasî partilerle halk efkârının karşılıklı tesir ve aksi tesir derecesi aydınlanmış oluyor. Bu bakımdan siyasî partiler halk efkârına tesir ettikleri nisbetde, geniş halk kütlelerin görüş ve kanaatleri de partilerin programına müessir olmaktadır.

Bir memleketdeki siyasî partiler umumiyetle halk efkârının bünyesinin bir neticesi olarak mütalea edilmelidir. Ancak bunun aksi de varıdır: Halk efkârı geniş ölçüde, mevcut siyasî parti sisteminin bir mahsulüdür. Bu zaviyeden bakılırsa tarihî şartlar, siyasî gelişmeler ve seçim sistemi gibi mudil faktörler halk efkârına geniş ölçüde tesir etmektedir. (16).

İki parti sisteminde partilerden biri parlamentoda kahir bir çoğunluk sağladığı takdirde, halk efkârı kendi iradesini *mutlak bir çoğunluk* şeklinde empoze etmiş demektir. Buna karşılık çok partili bir sistemde çoğunluğun temini ancak bir koalisyon yardımı ile mümkün olursa, bu takdirde halk efkârı resen müdahale etmiş sayılmaz ve *serbest bir çoğunluk* mevcuttur (17).

Aynı tefriki seçim sistemleri bakımından da yapmak kabildir. Tek türlü ekseriyet sistemi halk efkârını bellibaşlı iki kutup etrafında toplar.

---

(14) PENNİMAN, Howard R. Sait's American parties + elections. 5 ed. Appleton, New York 1952, Sh. 172.

(15) DUVERGER, M. Les partis politiques, A. Colin, 1954, Sh. 415.

(16) DUVERGER, M. op. cit. Sh. 409.

(17) DUVERGER, M. op. cit. Sh. 428-429.

mak temayülündedir. Buna karşılık çok partili bir sistemde nisbî temsil usulü uygulanınca, halk efkârını ikiye bölen derin farklar ortadan kalkmakta ve bütün dikkat tâlî meseleler üzerinde toplanmaktadır (18).

Siyasî partiler, halk efkârını yaratmak ve ifadeye kavuşturmak hususunda bir vasita oldukları kadar iktidarı ellerinde bulunduran bir avuç insanın arzularını vatandaşlara zorla kabul ettiren bir âlet vasfına da bürünebilirler. Eğer bir memleketde halk efkârı sırf parti kanalıyla âmme vicdanına inikâs ettiriliyorsa, bu sistemin halk kütlelerin değişik noktaî nazarlarına yer verip vermediği veya onları sadece "evet" dedirtmeğe icbar edip etmediği hususu hayatî bir önem kazanır. (19)

Siyasî partileri halk efkârının bir organı sayan görüş son yüzyılın getirmiş olduğu bir yeniliktir. 18 ci asırda demokratik bir rejimde siyasî partilerin mutlaka bulunması gerektiğine dair umumî bir kanaat mevcut değildi. Bilâkis WASHINGTON cumhurbaşkanlığından ayrılırken neşrettiği bir veda mesajında parti kelimesi yerine kullandığı "faction"un vahim neticeler doğurabileceğine ve halk idaresinin en büyük düşmanı kesileceğine işaret etmişti. (20)

19 cu asrın başlangıcında Avrupa memleketlerinde halk güdülen siyasete iştirak etmek ve talebelerine bir müessiriyet kazandırmak maksadile siyasî grublar teşkil etmeğe başladı. Siyasî partiler hiç bir yerde kanun vazınının bir eseri olarak meydana gelmemişlerdir. Hemen hepsi halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere spontane bir sosyal tezahürün eseri sayılırlar. (21).

Carl FRIEDRICH'in pek haklı olarak belirttiği veçhile ROUSSEAU devrinden beri halk efkârı kudretinin şekillenmesinde yapılan en büyük ilerleme siyasî partilerin kurulması ve taazzuv etmesi olmuştur. Bunlara son zamanlarda menfaat grubları da eklenmiş bulunuyor (22).

Halk topluluklarının, halk efkârının bir temsilcisi olarak kısa veya uzun ömürlü gruplar halinde bölünmesi, bugün hürriyet fikrini candan benimsemiş her hukuk devletinin esas rüknü sayılmaktadır. ROUSSEAU devrinde umumî iradenin müttehit ve bölünmez olması gerektiğine dair bir kanaat mevcuddu. Bugün umumî iradenin cüzülere ayrılması aynı nisbetde tabii ve zarurî sayılmaktadır. (23).

---

(18) DUVERGER, M. op. cit. Sh. 424-425.

(19) FLECHTHEIM, Ossip K. Fundamentals of political science, Ronald Press Co. 1952, Sh. 279-281.

(20) PENNIMAN, H. R. op. cit. Sh. 4.

(21) SMITH, C. Jr. Public opinion in democracy, Prentice Hall Co. New York 1939, Sh. 122.

(2) FRIEDRICH, C. Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin 1953, Springer Ver Sh. 187.

(23) FRIEDRICH, C. op. cit. Sh. 187.

## a — Siyasî partilerin mahiyeti:

Bu kısa tahlilin gösterdiği veçhile, siyasî partilerin teşekkülüne müessir olan bellibaşlı âmil sosyal gruplar arasında görüş, kanaat ve menfaat ayrılıklarıdır. Bu ayrılıkların mahiyetini izah maksadile çeşitli nazariyeler ileri sürülmüştür.

İdealist noktai nazarı temsil eden Edmund BURKE'e göre bir siyasî partinin teşekkülüne vücut veren esas, üyeleri arasında prensib birliğidir. Ona göre "bir siyasî parti, âmme menfaatine hizmet etmek gayesile mutabık oldukları bazı prensiplere bağlı bulunan bir fertler topluluğundan" ibarettir (24).

Sir Henry Sumner MAİNE bu görüşe taban tabana zıd bir fikir müdafaa etmektedir. Bu ingiliz devlet adamına göre siyasî partiyi doğuran âmiller arasında prensib ve kararların yeri yoktur. Siyasî partiler insanlarda fitrî olarak mevcut olan *iptidai mücadele insiyakından* arta kalan bakiyelerin eseridir. (25).

Diğer bir ingiliz devlet adamı Lord MACAULAY, siyasî partileri her devir ve cemiyet tipinde rastlanan beşerî tabiatdaki *mizaç farklılıkları* ile izah etmeğe kalkışmıştır. Ona göre her cemiyetde nizam ve statükoyu muhafaza etmekten hoşlanan, otoriter tabiatlı insanlar bulunduğu gibi daha fazla terakki ve hürriyete taraftar olanlar da vardır. İşte bu mizaç farklılığı liberal ve muhafazakâr partilerin teşekkülüne müessir olmaktadır. (26).

Nihayet siyasî partilerin teşekkülünü münhasıran iktisadî saiklerle izah edenlere de eskiden beri rastlanmaktadır. Ekonomik determinizm nazariyesinin nüvesi Birleşik Devletler kurucularından JEFFERSON ve MADİSON ile birlikte devrimizde HOLCOMBE gibi şahsiyetler tarafından ısrarla müdafaa edilmektedir. Vaktile MADİSON Federalist gazetesinde yazmış olduğu makalede mülkiyetin gayri müsavi dağılımını siyasî partilerin teşekkülüne başlıca müessir olduğunu ileri sürmüş ve zamanının iktisadî şartları göz önünde tutulunca oldukça isabetli sayılacak bir tahlilde bulunmuştur. (27).

Prof. HOLCOMBE'a göre millî partiler geçici heves veya ihtiyaçlara istinad ettirilemezler. Büyük çaptaki partilerin bir dereceye kadar de-

---

(24) BURKE, Edmund, Thoughts on the cause of the present discontents, Works, Bohr 1941, Vol, I. Sh. 151.

(25) MAİNE, Sir Henry Sumner, Popuiar government, ed. 1886, London, Sh. 101.

(26) MACAULAY, Lord, History of England, 1913, 5 ed. Sh. 88; İngiltere'deki partilerin gelişim tarihçesinden ilham aldığı aşikâr bulunan bu telâkkinin kara Avru-pasındaki çok partili sistemleri izahtan âciz olduğu meydandadır.

(27) PENNİMAN, H. op. ct. Sh. 153-159.

vamlı iktisadî menfaatlere dayanmaları şarttır. (28). Bu itibarla demokratik bir nizamda siyasî partilerin görevi yapıcı bir çoğunluğu teşkil etme gayesile çeşitli menfaat grupları ile farklı görüşlere sahip sosyal topluluklar arasında bir köprü kurmaktır. (29).

*b — Siyasî partiler ve menfaat grupları:*

İngiltere'deki tarihî gelişimin de gösterdiği üzere, siyasî partilerin görevlerini canlı ve tesirli bir şekilde ifa imkânına kavuşmaları için idealist gayeler yanında maddî gayelere yer vermeleri şarttır. (30).

Teşkilâtlanmış bütün siyasî partiler her iki çeşit gayeler istikametinde faaliyetde bulunmakla beraber, bunlardan ya ideal yahut maddî olanlarına üstünlük ve öncelik tanıma zorundadırlar. Tatbikat çift parti sisteminde partilerin teşkilâtının çok genişlediğini ve böyle bir sistem içerisinde partilerin zarurî olarak daha fazla maddî gayelere önem vermek zaruretinde olduklarını göstermektedir. Buna karşılık çok partili sistemlerde siyasî partiler dar sınırlı ve programa bağlı bir dogmatizme saptamaktadırlar. (31).

Bu farklı bünyenin halk efkârının tezahür imkânlarına da müessir olacağı şüphesizdir. Maddî gayeye önceliği tanıyan bir siyasî parti geniş kütleleri ilgilendiren dileklere daha geniş yer ayırma ve çoğu defa tâvizler verme zorundadır. Amerikalı politikacılardan büyük bir kısmının sosyalizm temayüllerine ve işçi gruplarının taleplerine karşı takındıkları tavır bunun tipik bir misalidir. Nazarî sahada devletçiliği esas tutan ve kapitalizmin ilgasını şart koşan sosyalizmin, tatbikatdaki talepleri, işçiler için daha yüksek ücretler, daha kısa çalışma müddetleri, işsizlik sigortası ves. gibi hususların teminine matuftur. İşte maddî menfaatlere taalluk eden bu dilekler. sosyalizmin sözüne dahi tahammülü olmıyan her Amerikalı politikacının seve seve müdafaa ettiği tezlerdir. (32).

Aynı hali memleketimizde de müşahede etmek mümkündür. Serbest teşebbüs ve rekabet fikrine programında geniş bir yer veren Demokrat Parti, iktidara geldikten sonra halk kütlelerine yeni iş sahaları sağlama maksadile sayısı gün geçtikçe artan devlet kontroluna tâbi fabrikaların ve yeni yeni iktisadî devlet teşekküllerinin tesisi zaruretinu duymuştur.

HATSCHEK tatbikatın siyasî partilere telkin ettiği bu zarureti yaş-

---

(28) HOLCOMBE, A. N. The political parties of today, New York, 1942, Harpers Sh. 41 82.

(29) PENNİMAN, H. op. cit. Sh. 153.

(30) Bilhassa Max WEBER ve Robert MICHÉLS bu fikirleri hararetle müdafaa etmektedirler; ayrıca Bk. HERRİNG E. P., The politics of democracy, New York 1940, Rinehart and Co. Sh. 55.

(31) FRIEDRICH, C. op. cit. Sh. 485.

(32) FRIEDRICH, C. op. cit. Sh. 485.

lanma sebebine bağlamaktadır. Ona göre, bir siyasî parti yaşlandığı nisbetde, maddî gayelere karşı gösterdiği ilgi artmaktadır. Başka bir deyimle, iktidarda bulunma keyfiyetinin yaratmış olduğu yıpranma hali, partileri prensiplerinden fedakârlık edip halk efkârı ile daha yakından alâkadar olmağa sevketmektedir. (33)

Bu görüş daha 18 ci asırda David HUME tarafından şöyle ifade edilmişti: "Menfaat, insanların hareketine müessir olan bir saiktir. Fakat bizzat menfaat, diğer bütün beşerî hususlar gibi tamamen halk efkârına tâbidir!" (34).

Bu müşahedeler siyasî partilerin, taazzuv etmiş bir halk efkârını temsil eden menfaat grupları ile olan yakın alâkasını çok açık bir şekilde meydana koymaktadır. (35).

Hiç şüphe yoktur ki menfaat gruplarla siyasî partileri ayıran bazı farklar vardır. Menfaat grupları - adlarının da delâlet ettiği veçhile - müdafiliğini yapmış oldukları belli menfaatlerin istihsalı veya korunması için sistematik gayretler sarf ederler. Siyasî partiler ise daha çok âmmenin menfaatini gözetmek mecburiyetinde oldukları cihetle, geniş seçmen kütlelerini tatmin edecek objektif bir hareket tarzı ihtiyar etmek zorundadırlar. (36).

Bununla beraber partinin iç mekanizması çok kerre hakikî bir menfaat grubu gibi hareket etmektedir. Hele seçmen kütlelerinin büyük çoğunluğu aynı menfaat grubunun mensubu bulunuyorsa... (37)

Esasen menfaat gruplarının faaliyetleri çok defa siyasî partilere rehberlik etmekte ve onları güdülen siyasetin istikameti hakkında aydınlatmaktadır.

Bundan başka çeşitli menfaat grupları arasında basın, ves. vasıtalarla âmmeye akseden tartışmalar tarafsız kütleyi de bu grupların dilekleri üzerinde aydınlatmakta ve münakaşa konusu mevzular hakkında ne

---

(33) HATSCHER, Julius, *Englisches Staatsrecht*, 1905, Cilt II, Sh. 8.

(34) HUME, David. *Essays*, Vol. I. Green and Grose, Sh. 125.

(35) Bu münasebetle bazen birbirinin müteradifi olarak kullanılan menfaat grubu ile tazyik grubu arasındaki farka işaret etmek isteriz. Tazyik grubu (pressure group) kanun vazı, icra kuvveti veya idareye tesir etmek için kullandığı teknik; menfaat grubu (interest group) ise takip etmiş olduğu gayelerle temayüz etmektedir. Bk. MAC IVER, *Social pressure*, *Encyclopedia of Social Sciences*, Sh. 347.

(36) KEY, V. O. *op. cit.* Sh. 216.

(37) KEY, V. O. *op. cit.* Sh. 375; nitekim Türkiye'de geniş seçmen kütlesini teşkil eden köylünün sempatisini kaybetmemek için iktidarda bulunan siyasî partiler toprak mahsullerinin fiyatlarını yüksek tutmak ve icabında mahsulün devlet eliyle mübayaasını sağlamak lüzumunu duymaktadırlar.



istediğini bilen bir efkârı umumiye şuurunun teşekkülüne imkân vermektedir. (38).

Menfaat grublarının faaliyetini demokrasi için bir kazanç telâkki edenlere göre, vatandaş bu gruplar sayesinde daha geniş ölçüde temsil edilme imkânına kavuşmaktadır. Onlara göre çarpışan menfaatler partilerin müstebidane hâkimiyetine karşı bir teminat mahiyetini taşırlar. (39). Buna karşılık menfaat gruplarının şiyasî partiler üzerinde müessir olmalarının hükûmeti gayri mesul kütlelerden gelen telkinlerle isabetsiz icraata sürüklediğini iddia edenler de eksik değildir. (40).

Menfaat birliklerle menfaat grublarının siyasî partilerle olan sıkı münasebeti en canlı bir şekilde İngiliz işçi partisinde müşahede edilmektedir. İngiliz işçi partisine doğrudan doğruya bağlı üç çeşit teşkilât mevcuttur:

- a — Üye aidatlarının bir kısmını işçi partisine intikal ettiren bütün sendikalar;
- b — Sosyalist Tıp dernekleri, sosyalist Yahudi işçi partisi, Fabian derneği gibi muhtelif sosyalist dernekler ve nihayet;
- c — Seçim bölgelerindeki mahallî işçi teşekkülleri federasyonları.

İşçi partisinin yıllık kongresine 1200 delege iştirak etmektedir. 1949 da işçi partisinin üye sayısı cem'an 5.716.947 di. Bunlardan 4.946.207 si işçi partisine bağlı sendika üyelerden müteşekkildi. Bu rakamların da açıkça işaret ettikleri veçhile, İngiliz işçi partisi doğrudan doğruya muazzam bir menfaat grubu sayılan işçi sendikalarının kontrolü altında bulunmaktadır. (41).

Şurası muhakkaktır ki coğrafi ünitelerle nüfus esasına göre taayyün eden bir temsil sisteminde geniş malî imkânlarına sahip ve usta propaganda usulleri yardımı ile kudret ve nüfuzlarını hissettiren menfaat grupları, siyasî partilere olduğu kadar teşrii ve icra organı üzerinde de müessir bir hukuk - dışı faktör haline gelmişlerdir. (42).

### 3 — Seçimler:

Demokratik idarenin hususiyetlerinden biri halk efkârının hükûmet

---

(38) BLUMER, Herbert, The mass, the public + public opinion, in BERELSON + JANOWITZ Reader in Public Opinion, The Free Press 1950, Illinois, Sh. 48.

(39) FLECHTHEİM, Ossip K. Fundamentals of political science, New York, 1952, Ronald Press Co. Sh. 289.

(40) SCHNATTSCHEİDER, E. E., Party government and employment policy, American Political Science Review, Vol. 39. No. 6, Aralık 1945.: Son zamanlarda Fransa'yı alt üst etmiş ve kendini vergi ödeme grevi şeklinde tezahür etmiş olan Poujadisme hareketi bunun en yeni delilidir.

(41) McKENZİE, R. T. Party organization in the British party system edited by Sydney D. Bailey. The Hansard Society, London 1952, Sh. 125-126.

(42) SMİTH, C. op. cit. Sh. 237-238.

işleri üzerindeki müsbet ve teşvik edici kontrolüdür. Siyasî partiler hem kendi üyelerine hem de geniş halk kütlelerine karşı halk efkârını temsil kabiliyetlerini isbat zorundadırlar. Bu bakımdan genel ve kısmî seçimler, bir yandan halk efkârını belirten bir endeks vazifesini görürler, diğer yandan millî iradenin temsil derecesinin açıklanmasına vesile olurlar. (43)

Halk efkârının hukukî yönden tayini güç, fakat siyasî müessiriyeti bir hayli yüksek olan kudreti, seçmenlere, seçilenler üzerinde nazif bir murakabe yetkisi bahşetmektedir. Millî iradeyi temsil eden organın her zaman halk iradesinin gerçek ifadesi olmasını sağlayacak teminat sistemi mevcut olmamakla beraber, halk efkârının seçim yolu ile beliren temayülü, parlamentoların bencil duygulara kapılıp mutlak bir hâkimiyet sürmelerine mani olmaktadır.

*a — Seçimlerde umumîlik prensibi:*

Seçimlerde umumîlik prensibinin kökleşmesi halk efkârının daha fazla önem kazanmasına sebep olmuştur. Yakın bir maziye kadar birçok memleketlerde seçimlere katılabilmek için mülkiyet sahibi veya muayyen bir zümreye mensub olmak ve aile reisi bulunmak gibi tahdidî şartların yerine getirilmesi aranıyordu. Böylece servet sahipleriyle entelektüeller devlet iradesinin teşekkülüne iştirak edebildikleri halde, asıl geniş kütle bundan mahrum bulunuyordu. Oysa ki bugünkü demokrasi anlayışı temsil prensibinin tahakkuku için akli selim sahibi bütün vatandaşlara siyasî rey hakkını tanımaktadır. Parlamenter rejimin anası sayılan İngilterede dahi temsili hükûmetin gerçek bir kuvvet kazanması 1832 de yapılan seçim kanunu reformu ile mümkün olmuştur. Halkın güdülen millî siyaset hakkında kanaatini belirtmesi ve yapılması mutasavver geniş çaplı teşriî değişiklikleri tasvib etmesi, başka bir deyimle halk efkârının yoklanabilmesi için, bütün vatandaşların eşit ehliyeti esasına dayanan umumî seçimlerin yapılması halen köklü bir demokratik anâne haline gelmiş bulunmaktadır. (45).

Böylece seçime iştirak keyfiyetinin daha geniş halk kütlelerine teşmili. Walter LIPPMANN'ın tâbirile "*güdülen siyaset üzerinde mutabakat imal eden*". Daha başka bir ifade ile, halk hükûmetinin teşekkülüne imkân veren halk efkârının müessiriyet vetiresinde cezrî bir değişiklik yaratmıştır.

Dar sınırlar içinde mahbus kalan bir seçim sisteminde seçmenler külesine hitab etmek güç bir mesele teşkil etmiyordu. Ağızdan ağıza yayı-

(43) PENNİMAN, H. op. cit. Sh. 273; FLECHTHEIN, O. K. op. cit. Sh. 282.

(44) JELLİNEK, Georg, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1914, O. Haring Verl, Sh. 586.

(45) ENDEN, Cecil S. Parties and the people's mandatex in the British party systme, edited by Bailey. The Hansard Society, London 1952, Sh. 152.

lan parolalar, şahsî nüfuz, parti grublaşmaları, ves. seçim kampanyasında önemli bir rol oynıyordu. Siyasî otorite, parti mekanizmasının vücuda getirdiği ve bütün üyeleri sıkı bir ağ gibi saran ufak nüvelerden kaynak alıyordu. Bugün durum tamamen değişmiştir. Siyasî iktidar yapısı, kütlenin tasvib ve desteğine dayanmaktadır. Siyasî partinin liderleri milletin bütününe hitab ettikleri nisbetde parti mekanizmasının kanaatleri sevkedici görevi ve temsilî kudreti ehemmiyet kazanmaktadır.

*b — Seçimlerde gaye ve hedef değişikliği:*

Seçim kampanyasının esas hedefi özel menfaatlere uygun düşen gayelerin tahakkukunu vaad etmek suretile azamî miktarda seçmen celb etmekten ibarettir. Ancak bu münferit gayeler çok defa partinin parlamentodaki umumî faaliyetine nazaran tecrid edilmiş, sunî bir mahiyet arzederler. Dolayısıyla seçim mekanizmasının kendisi dahi halk efkârını tahrif ve tağyir etme istidadındadır. Uygulanan bu usta taktik sayesinde partinin umumî politikasında cüzzî bir rol oynayan bazı hususî davalarla seçmenlerin dilekleri arasında zahirî bir mutabakat manzarası yaratılmakta ve geniş bir seçmen kütlesinin müzaheretini kazanılmaktadır.

1951 seçimlerinde Fransız komünist partisinin aldığı oy miktarını buna bir misal olarak gösterebiliriz. Bahsi geçen yılda Fransa'da yapılan genel seçimlerde, seçmenlerden % 25 i bu partiye oy vermişti. Fakat hakikat halde bunlardan ancak çok talî bir kısmı partinin genel politikasını tasvib ediyordu. Büyük çoğunluk esas itibarile komünist doktrine aleyhtar. Fakat partinin bazı noktai nazarlarını benimseyen kimselerden müteşekkildi. Sınıf menfaatlerinin korunması gerektiğine inanan işçiler, mukavemet hareketine katılmış olan vatanperverler, sermayedar grubuna muhalefet eden küçük ve orta çiftçiler gibi (47).

*c — Seçim sistemleri ve halk efkârı:*

Nisbî temsilin neticesinde meydana gelen millileştirme ile ekseriyet sisteminin doğurduğu mahallileşme temayüllerden hangisinin halk efkârına daha iyi tercüman olduğunu kestirmek oldukça güçtür. Biri mevcut mahallî kanaatleri zayıflatmakta, diğeri aksine onları takviye etmekte olan her iki çereyanın esasında halk efkârını bir nebze tahrif hususunda birleştikleri inkâr götürmez bir gerçektir.

Bu birbirine muakis iki temayülün tek bir siyasî kıymet hükmüne bağlanması gerekiyorsa, denebilir ki, nisbî temsil millî birliği kuvvetlendirmekte, ekseriyet usulü ise mahallî farklılıkları tebarüz ettirmektedir. Bununla beraber her iki sistemin vermiş olduğu neticeler partilerin özel

(46) KEY, V. O. op. cit. Sh. 479.

(47) DUVERGER, M. op. cit. Sh. 417.

durumuna göre değişmektedir. Fransa'da nisbî temsil sistemi merkeziyetçi ve yeknesaklaştırıcı temayülü kuvvetlendirmiş. Buna mukabil Belçika'da aynı sistem Flaman'larla Valon'lar arasındaki keskin rekabeti azaltmıştır. (48).

İki parti sisteminde seçime tesir edebilecek menfaat gruplarına tatmin maksadile çok defa peşin tâvizler verilmektedir. Buna karşılık çok partili rejimlerde sözü geçen grupların gerçek kuvvetleri ancak seçimlerden sonra anlaşıldığı cihetle, bu nevi tâvizler sonradan tanınmaktadır. 49.

Halk efkârının siyasî müessiriyet alanında böylece birbirine müteakabilen tesir eden iki yönlü bir gelişmeye şahit oluyoruz. Geniş halk kütlelerinin temayülü seçim yolu ile izhar edildiği nisbetde seçim mekanizmasının işleyişi, memlekete göre değişen seçim sistemleri, sosyal gruplaşmalar, halk efkârının şekil ve muhtevasına tesir etmektedir.

*d — Halk efkârı ve oy verme:*

Birleşik Devletlerde sosyal gruplaşma alanında devamlı olarak yapılan araştırmalar, halk efkârının temayülünü açığa vuran seçimler neticelerinin hangi kıstaslara göre önceden tahmin edilebileceğini tesbit etmiş bulunuyorlar. Bu sahada en önemli araştırmalar LAZARSFELD ve arkadaşları tarafından yapılmıştır.

Bunlardan elde edilen neticelere göre muayyen bir halk efkârını temsil eden sosyal grupların siyasî bakımdan mütecanis bir bütün teşkil etmekte ve seçim kampanyasının bu tecanüsü daha fazla arttırmakta olduğu anlaşılmaktadır. (50). Beraber çalışan, yaşayan ve müşterek alâka konuları olan kimseler "*grup halinde*" oy kullanmaktadırlar.

Demek oluyor ki fertler sosyal mevkiilerin gerektirdiği şekilde siyasî görüş ve kanaatlerini formüle etmektedirler. Başka bir deyimle sosyal özellikler siyasî tercihleri tayin etmektedir. (51). LAZARSFELD bu kaidenin Birleşik Devletlerin siyasî şartları üzerindeki tesirini şu şekilde açıklamaktadır: Yüksek bir sosyal - ekonomik statü, protestan dinine mensubiyet ve taşrada ikamet, seçmenin cumhuriyetçi partiye temayül etmesini; düşük bir sosyal - ekonomik statü, katolik dinine intisab ve büyük şehirlerde ikamet ise demokrat partiye oy vermesini fazlasile muh-

---

(43) DUVERGER, op. cit. Sh. 39-40.

(48) DUVERGER, op. cit. Sh. 39-40.

(49) MERRIAM, C. E. Systematic politics, Chicago 1935, Sh. 232.

(50) LAZARSFELD, P. F., BERELSON B., GAUDET H. The people's choice - How the voter makes up his mind in a presidential campaign, New York, 1944, Columbia Univ. Press, Sh. 137, 148.

(51) LAZARSFELD, op. cit. Sh. 27.

temel kılar. Bu faktörler arasındaki yüksek correlation oy verme niyetine müessir olmaktadır. (52).

Şu halde halk efkârını temsil eden sosyal grupların cemiyet dahilinde işgal ettikleri mevkii - yani sosyal tabakaların durumu (*social stratification*) - mütecanis bir siyasî hattı harekete önyak olmaktadır.

Bu arada en mütesanid sosyal grup olan aile müessesesinin rolü bilhassa önemle mütalea edilmeğe değer. Üyeleri arasında sıkı münasebetler câri olan ailelerde, siyasî davranışların da birbirinin aynı olması tabii ve muhtemeldir. (53).

Halk efkârının tezahürüne imkân veren seçimlere iştirak nisbeti seçmenlerin çeşitli özelliklerine göre azalıp çoğalmaktadır. Umumiyetle seçime katılan erkeklerin nisbeti kadınlara göre fazladır. Seçim sandığının başına gidenlerin gelir seviyesinin yüksekliği de iştiraki sağlıyan önemli bir âmildir. Eğitim seviyesinin rolü de küçümsenmeyecek kadar büyüktür. Gençlerle yaşlılar, orta yaş hadlerinde bulunanlara nisbetle seçimlere daha az ilgi göstermektedirler. Metropoliten bölgelerde oturanlar taşrada oturanlara nisbetle daha canlı bir alâka izhar etmektedirler. (54). 1940 da Amerikan National Opinion Research merkezinin yaptırmış olduğu bir etüd, 1940 Birleşik Amerika cumhurbaşkanlığı seçimine ekonomik merdivenin en üst dört kademesinde bulunanlardan % 85 nin katıldığını, buna karşılık ekonomik seviyenin en düşük dört derecesinde bulunanlardan ancak % 54 ünün bu seçimde oy verdiklerini göstermiştir. (55).

Nihayet menfaat birliklerine intisab keyfiyeti ile bu birliklerin halk efkârına tesir gayretleri de siyasî elemanlara müessir olan faktörlerdendir.

İngiltere'de 1832 tarihinde esaret aleyhtarları derneğinin ingiliz içtimâî bünyesinde uyandırmış olduğu akisler çok geçmeden esaret müessesesinin ilgasını intaç ettirmiştir. Yirminci asırda buna benzer derin tesirler yaratmış olan menfaat birliklerin başında sendikalarla Cemiyeti Akvam ve Birleşmiş Milletleri zikretmek mümkündür. (56).

Aynı durumu Birleşik Amerika'da da müşahede etmek kabildir. Yeni dünyanın bazı menfaat birlikleri siyasî sahada, bilhassa seçim mücadelesinde aktif bir rol deruhde etmiş bulunuyorlar. Bunlar arasında en başarılı neticeyi istihsal eden birinci dünya harbinden sonra Amerikan anayasasına içki yasağını ithal etmeğe muvaffak olan "*Anti - Saloon League*"

---

(52) LAZARFELD, op. cit. Sh. 21 ve 26.

(53) LAZARFELD, op. cit. Sh. 144.

(54) KEY, V. O. op. cit. Sh. 571, 573.

(55) CONNELLY G. M. + FIELD H. H., The non-voter, who he is, what he thinks, Public Opinion Quarterly, Summer 1944, Sh. 175-87.

o (56) EMDEN, Cecil S. op. cit. Sh. 160.

(İçki aleyhtarlığı, birliği) olmuştur. Bu menfaat birliğinin faaliyeti mahal-  
lî seçmen komiteler yardımile cereyan ediyordu. Fakat asıl gayesi her se-  
çim bölgesinde içki yasağını destekliyecek namzedleri seçtirmektir. Birçok  
yerlerde köklü, eski parti teşkilâtından daha müessir bir şekilde çalışan  
sözü geçen birlik o devrenin seçim mücadelesinde açık bir galibiyet sağ-  
lamıştı. (57).

Bugün de halk efkârına müessir olmağa çalışan, daha faal ve uyanık  
seçmenler yetiştirmeye gayret eden teşekküllerin başında Amerikan Tıp  
odaları (AMA), Kadın seçmenler birliği ve Millî İmalatçılar birliği  
(NAM) gelmektedir. (58).

Sendikaların siyasî davranışlara tesir, şekil ve derecesine gelince. Bu  
konuda Birleşik Devletlerle İngiltere ve diğer Avrupa memleketleri ara-  
sında esaslı bir fark mevcuttur. Birleşik Amerika'da sendikalardan siyasî  
faaliyetler yerine sosyal politikayı ilgilendiren davaların tahakkuku için  
gayret sarfetmeleri beklenmektedir. (59). Bu sebeble işçi sınıfın haklarını  
müdafaa eden menfaat grubları (A. F. L. = American Federation of La-  
bour ve C. I. O. = Congress of Industrial Organization) her iki ana par-  
tide kendilerine taraftar olan bir nüvenin teşkiline ve talebelerini  
bunların vasıtasile gerçekleştirmeye çalışırlar. Amerikan işçi sendikala-  
rında partizan siyasî faaliyetlere yer verilmediği cihetle, sendika disip-  
lini işçiye nasıl rey vereceğini telkin edemez. Ancak greve katılıp katıl-  
mamak hususunda direktif verebilir. (60).

Buna karşılık mes. İngiltere'de işçi partisine direktif veren sendika-  
lar kongresidir. İşçi partisinin tüzüğü seçim mücadelesi sırasında temas  
edilecek meselelerle seçim beyannamesi muhteviyatının sendikalar kong-  
resince seçilen icra komitesi tarafından tesbit edilmesini âmiridir. (61).

Bu izahatdan anlaşılacağı veçhile, halk efkârı muayyen âmillerin  
tesirile mütecanis bir hüviyet kazanan sosyal grupların mahsulüdür ve  
bu hüviyetile seçimlere tesir etmektedir. Öte yandan seçimlere iştirak  
keyfiyeti de âmme işleri hakkında edinilen bilgi miktarı ile ilgilidir. 1948  
de Survey Research Center tarafından bazı seçmen örnekleri üzerinde  
yapılan bir araştırma açıkça bellibaşlı âmme meseleleri hakkında belli  
bir görüş ve kanaate sahip kimselerin, aynı meseseler hakkında fazla bil-  
gi sahibi olmayan veya mütereddid bulunan kimselere nisbetle çok daha  
uyanık davrandıklarını tesbit etmiştir. (62).

---

(57) ODEGARD, Peter, Pressure politics: the story of the Anti-Saloon League,  
New York Columbia University Press 1928, Sh. 94.

(58) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 305.

(59) MİLLS, The new men in power, New York 1948, Harcourt Co. Sh. 163.

(60) MİLLS, op. cit. Şh.

(61) EMDEN, Cecil S, op. cit. Sh. 190.

(62) KEY, V. O. op. cit. Sh. 579.

Başka bir deyimle, seçime katılmamak, halkın sosyal işlere karşı beslediği lakaydinin bir delilidir. Bu takdirde halk efkârının teşekkül etmediği ve dolayısıyla tesirden mahrum bulunduğu hükmüne varmak tabiidir.

Francis G. WILSON'a göre seçime iştirak nisbeti siyasî bünyenin sağlık grafiğine benzetilebilir. Şu şartla ki grafiğin yükseliği sıhhat alâmeti sayılmak gerekir. Bu sebeble yalnız seçim gününde ortaya çıkmış mahdud sayıda seçmenin desteği ile meydana gelen hükümetler, eski bir parti oligarşisinin devamından başka bir şey değildir. (63).

#### 4 — Siyasî partilerin iç bünyesi ve halk efkârı:

Her siyasî parti umumiyetle birbirinden kesin surette ayrılan üç organa sahiptir. Bunlar a) Teşrii mecliste temsil vazifesi gören üyelerden mürekkep *parti grubu*: b) Teşrii meclisin dışındaki parti üyeleri, taraftarları ve ona bağlı teşekküllerin meydana getirdiği *parti teşkilâtı*: c) Tam teşkilâtlı *parti genel merkezinden* ibarettir.

Parti teşkilâtının dört cepheli fonksiyonu şunlardan ibarettir: a — Partiye seçimleri kazandırmak; b — Partinin prensip ve programı hakkında halk efkârını devamlı surette aydınlatmak, propagandasını yapmak; c — Parti liderleri ve teşrii meclisteki üyelerle partinin her kademesinde çalışan üyeler arasında iki tarafı işleyen bir irtibat ve haberleşme kanalı teşkil etmek; d — Parti teşkilâtında bulunan üyelere cüzzî de olsa, parti liderlerin seçilmesi ile güdülen politikanın tayininde bir iştirak payı sağlamak. (64).

Ne yazık ki siyasî partiler kısmen bünyevî istidadlar, kısmen de şahsî ihtiras ve nüfuz kazanma gayretleri sebebiyle bu görevlerini her zaman ideale uygun şekilde ifa etmemektedirler.

Siyasî partiler aslında bazı gayeleri gerçekleştirmek maksadile vücade getirildikleri halde, çok defa bizatihî bir gaye haline inkılâp ederler. Partinin idamesi bazen kuruluşuna âmil olan saiklerin tahakkukundan daha önemli bir mahiyet kesbetmektedir. (65). Buna bilhassa parti bünyesinin zamanla katı ve bürokratik bir hüviyet iktisab etmesi de sebep olmaktadır. Öyle ki aslında halk efkârının tezahürüne imkân verecek olan siyasî parti bazı hallerde umumî iradenin izharına engel olmaktadır. Esasında partinin halk efkârına takdim ettiği davaları, görüş ve hareketleriyle destekliyecek kimseleri toplayıp, gruplaştırması gerekirken, çok defa sabit bir hale koyduğu kendi davalarını savunacak taraftarlar toplar.

(63) CORNELLY + FIELD, op. cit. Şh. 178-179.

(64) McKENZIE, R. T. Party organization in the British party by Sydney D. Bailey. The Hansard Society, London 1952, Şh. 114.

(65) GOODNOW, Frank. Politics and administration, New York 1900, Şh. 130.

mağâ başladığı görülür. Bunun neticesi partinin halk efkârının en mües-  
sir bir tatbikat şekline doğru sevk vazifesinden ayrılması ve aktüel dava  
ve meselelerin sırf partiyi ayakta tutma maksadile günlük karmaşık bir  
program içinde sıkıştırılmasıdır. (66).

a — *Partilerle halk efkârı rabitasının kesilmesi:*

Eğer bir siyasi parti çeşitli unsur ve âmilleri muhtevi halk efkârının  
tabii bir parçası olduğunu unuttur ve onu bizzat ve sunî bir şekilde, kendi  
istek ve ihtiraslarına göre yaratmağa kalkarsa, işte ozaman siyasî rol ve  
vazifesinden uzaklaşmış olur. Bu hale sürüklenen bir parti bir nevi mu-  
kavele ile kendisine fikir ve ümit hisselerini yatıran hissedarlarının emni-  
yetini suiistimal eden bir banka durumuna düşmüş demektir. (67). Yarat-  
mağa çalıştığı sunî zihniyetle siyasî parti halk efkârındaki ayrılıkları  
körükler ve uçurumlaştırmaya gayret ederse, gerçek mânası ile partilik-  
ten çıkmış olur. Bu hallerde parti, partizanlık ocağına gelmiş. Başka bir  
deyimle “*fırka tefrika yaratmış*” olur. (68).

Bundan başka partinin, halk veya millet yahut halk efkârı namına  
yalnız kendisinin hareket yetkisine sahip olduğunu ve bütünü yalnız  
kendisinin temsil edebileceği iddiasile inhisarcılığa kalkışması da aynı  
neticeyi, yani siyasî partinin görev ve mesuliyetlerinden tecerrüdüne  
müncer olur. Bu yol André HAURİOU'nun da temas ve işaret ettiği veç-  
hile parti diktatörlüğüne gider. (69).

Carl SCHMİTT'in pek haklı olarak işaret ettiği veçhile, nasıl ki halk  
efkârı hüviyetini kayb etmeksizin resmî bir makam haline inkilâb ede-  
mezse, siyasî bir parti de karakterini feda etmeden bir âmmé müessesesi  
haline gelemes. (70).

Siyasî partilerin karakteristik hususiyetlerden biri de daimî iktidar  
mücadelesi içersinde bulunmaları ve dolayısıyla liderlerine bir iktidar  
mevkii sağlamağa çalışmalarıdır. Parti üyelerinin ancak liderleri saye-  
sinde özledikleri maddî, manevî menfaatlere kavuşabileceklerine müdrik  
oldukları cihetle, hiyerarşik bir nizama tâbi olmaları esastır.

Parti mekanizmasının iç işleyişine hâkim olan bu seçkin zümreye  
OSTROGORSKİ “*ipi çekenler*”. Max WEBER ise “*müteşebbisler = ent-*

(66) SMİTH, C. op. cit. Sh. 128.

(67) OSTROGORSKİ, M. La démocratie et les partis politiques, Paris 1912, Cal-  
man - Lévy, Sh. 648-649.

(68) TUNAYA, T. op. cit. Sh. 51.

(69) HAURİOU, André. Vers la dictature des partis, Revue de Paris, 1946, No. 2  
Sh. 37 - 43.

(70) SCHMİTT, Carl. Verfassungslehre, Leipzig, 1928. Dunker + Humbold  
Verl. Sh. 247.



*repréneurs*" adını vermektedirler. (71). Alman sosyal demokrat partisi üzerinde esaslı bir inceleme yaptıktan sonra parti teşkilâtı bünyesinde çoğunluğun daima pasif kaldığını, buna karşılık küçük bir klikin kontrolü daima ellerinde bulunduğunu müşahede eden İsviçreli sosyolog Robert MICHÉLS ise buna "*oligarşinin çelik kanunu*" vasfını izafe etmektedir. (72).

R. MICHÉLS'e göre tarih devamlı bir sınıf mücadelesinden ibaretir. Bu mücadele esnasında yeni oligarşiler eskilerin yerini almaktadırlar. (73).

Bu fikirlerin aydınlattığı en önemli nokta siyasî partilerin politikasına bir yandan halk efkârının dilek ve arzularının, öte yandan ise başta liderler olmak üzere idareci zümrenin müessir olduğunu meydana koymasındır. Siyasî partilerin bünye kanunları lidere tanınan yetkileri tayin ederler. Mes. İngiltere'de muhafazakâr partinin lideri güdülen siyasetin başlıca kaynak ve tefsircisidir. Parti teşkilâtının muhtelif kademelerinde alınan kararlar kendisine ulaştırılmaktadır. Fakat o bunlarla bağlı değildir. MAXWELL - PYFE komitesinin raporunda belirttiği gibi mes. İngiliz muhafazakâr partinin lideri politik önderliğinden başka bütün araştırma, eğitim, propaganda komiteleri üyelerinin tayininde ve parti paralarının sarfında tek söz sahibidir. (74).

Buna karşılık en kuvvetli menfaat birliği sayılan sendikaların direktifine bağlı bulunan İngiliz işçi partisinin lideri aynı selâhiyet ve serbestliğe sahip değildir. (75).

Hülâsa olarak denebilir ki her siyasî partinin kendi bünyesine has bazı temayüllere rağmen sosyal grublar halk efkârının teşekkül vetiresinin dışında bırakılmadıkça ve siyasî parti mekanizmasına hâkim disiplin aşırı derecede otoriter bir vasıf taşımadıkça, halkın siyasî işlere iştirak imkânı daima mahfuz kalmaktadır.

Bu imkânlar kapandığı gün bir yandan partinin içinde çeşitli hizipleşmelere yol açan kaynaşmalar başlar. Diğer yandan âmme işlerine iştirakini sağlama gayesile ihtilâl çıkarma teşebbüsüne dahi girişebilir. Sansür ve tazyik metodları ile halk efkârının serbest şekilde tezahürüne

---

(71) FLECHTHEİM, O. K. op. cit. Sh. 285-86; OSTROGORSKİ, M. op. cit. 647.

(72) FRİEDRİCH, C. op. cit. Sh. 487; MICHÉLS, Robert. Political parties, translated by Eden + Cedar Paul, Free Press. Glencoe, 1949, Sh. 377 ve devamı.

(73) MICHÉLS, R. op. cit. Sh. 392

(74) Interim and final reports of the Committee on Party Organization, London 1948 Sh. 2 ve sonrası.

(75) McKENZİE, R. T., Party organization in the British party, edited by Sydney D. Bailey Hansard Society, London, 1952. Sh. 123.

mani olunmasının, ergeç saf dışı bırakılan sosyal grupları iktidarı zorla ele geçirmeğe teşvik edeceğinden şüphe etmemelidir. (76).

##### 5 — *Parti teşkilâtı ve halk efkârı:*

Siyasî partilerin teşkilât ve işleyişi her memleketin anayasa sistemi, idarî taksimat ve ilgili mevzuata göre değişik bir manzara arz etmektedir. (77).

Siyasî partilerin teşkilâtında halk efkârının tezahür etmesi bakımından en önemli rol oynayan uzuvlar *parti kongreleri*, *parti kurultay*, *aday yoklamaları* ve teşriî meclisteki *parti grubudur*.

Yıllık mahallî parti kongreleri bir yandan mahallî veya memleket çapındaki problem ve derdlerin açığa vurulması, ana davaların basına intikal etmesi ve halk efkârında bu konular üzerinde tartışmaların yapılmasına imkân vermekte; diğer yandan iktidarda bulunan idarecilerin seçmenlere dolayısıyla bir nevi hesap verme mükellefiyetini yüklemektedir.

Siyasî parti otoriter ve diktatörlüğe mütemayil bir karaktere büründükçe, parti kongreleri âdeta halk efkârının tek sözcüsü haline gelirler. (78).

Parti kurultayların rolü, bütün teşkilât kademelerinden gelen delegeler dolayısıyla tabii daha önemlidir. Siyasî partilere eskiden hâkim olan aristokratik önderliğe son veren ve çeşitli parti üyelerine partinin sevki idaresine müdahale imkânı bahşeden bu büyük kongrelerde millî siyaseti ilgilendiren çok önemli kararlar alınmakta, partinin lideri ve icra komitesi seçilmekte. Birleşik Amerika'da ise cumhurbaşkanlığı seçimine girecek parti adayları tesbit edilmektedir. (79).

---

(76) KOBŁITZ, Robert J. Structure and function of the political party in FLECHTHEİM, op, cit. Sh. 297-93.

(77) ARRİGHİ, P. ye göre bu konuda üç çeşit devlet tipi vardır: a — Siyasî partilerin mevcudiyetinden habersiz görünen liberal devlet; b — Anayasaların tanıdığı ve statüleri kanunî mevzuata geçen partili devlet; c — Devletle tek partiyi birleştiren partizan devlet tipi - Bk. ARRİGHİ, P. Le statut des partis politiques, Paris 1948, Libr. générale de droit et de jurisprudence, Sh. 7.

(78) C.H.P. 1927 kurultayında bilcümle siyasî, idarî, içtimai, iktisadî, harsî ve buna mümasil teşekküllerin idarecileri ile köy muhtar adaylıklarının fırka tarafından tasvip edilmesi esasî kabul edilmişti. Bu suretle C.H.P. âdeta millî bir vasi haline inkilâb etmişti. TUNAYA, T. op. cit. Sh. 569.

(79) C.H.P. '931 kurultayında tek dereceli intihabat ve kadınlara rey hakkının verilmesi kararlaştırılmış ve parti tarafından Halkevleri adını taşıyan kültür müesseselerinin açılması uygun görülmüştü. 1935 de Türkiye Cumhuriyetinin bir parti devleti olduğu teyid edilmiş, partinin devletçi karakteri tebarüz ettirilmiş: 1938 de köy enstitülerinin açılması kararlaştırılmış; 1939 da müstakil grubun kurulmasına karar

Türkiye'nin en önemli iki siyasî partinin yapmış oldukları kurultaylarda ele alınan meselelerin vüsat, şümül ve önemi, bunların güdülen millî şiyaset ve mevcut devlet teşkilâtı bakımından nekadar hayatî bir rol oynadıklarını açıklamağa kâfidir.

Ancak parti kongre ve kurultaylarının demokratik murakabeyi tamamen gerçekleştirdiğine inanmak safdillik olur. Her memleketdeki siyasî partilerin bünyesi benzer temayüllere sahiptir. Bunların başında oligarşik bir idareci zümrenin isteklerini çoğunluğa zorla kabul ettirmesi gelir. Bundan başka işin iç yüzüne vakıf olmayan delégelerin kaygısızlığı, delege seçimlerinde başvuru taktikler ve profesyonel politikacıların kongrelerde daima ön plânda yer almaları keyfiyeti, parti kongrelerinin aldığı kararlarının çoğu defa parti üyelerinin dileklerine aykırı bir mahiyet taşımasına sebep olmaktadır. (80). Bununla beraber parti kongrelerinin siyasî önemi hiç bir suretle küçümsenmemelidir.

Genel seçimlerle belediye seçimleri için yapılan aday yoklamaları da halk efkârının dilekleri ile yakından ilgilidir. Gösterilecek olan adayın mahallî menfaat grubları tarafından desteklenmesi ve ailevî durumu, şöhreti veya yararlılığı dolayısıyla halkın sempatisine mazhar olması, partinin seçim şansını arttırma bakımından üzerinde ısrarla durulacak bir faktördür.

Nihayet halk efkârının nabzını durmadan yoklaması gereken parti meclis grubunun, isabetli kararlar alma bakımından önemli bir role sahip olduğu aşikârdır. Grup, teşrii meclislerde siyasî partilerin taazzuv şekline verilen isimdir. Partinin kendi mebusları üzerindeki tesirini onlar arasındaki parti disiplini, parti grubu sağlamakla mükelleftir. (81).

(79) devamı —

verilmiş; 1946 da tek dereceli seçimin yapılması kararlaştırılmış; 1947 de parti umdeleri yeniden gözden geçirilmiş; 1950 de tüzükte tâdiller yapılmış, nihayt 1951 de milletvekili adaylarının kâmilan teşkilât tarafından tesbit edilmesi esası benimsenmiş. TUNAYA, T. op. cit. Sh. 568 - 577.

Buna muvazi olarak Demokrat Parti 1947 deki ilk büyük kongresinde Hürriyet misakını, 1949 da Husumet andını kabul etmişti. 1951 de ise C.H.P. ye benzenilmemesi, resmî otomobillerin hususî işlerde kullanılmaması, ves. gibi meseleler üzerinde durulmuştur. TUNAYA, op. cit. Sh. 650 - 661.

Demokrat Partinin 1955 yılında yapılan büyük kongresinde, herhangi bir partinin prensip ve umdelerini kabul ederek, o partinin listesinden mebus seçilip de partısından istifa eden veya o partiden kendilerini ihraç ettirecek yollara sapanların mebusluklarının da sakıt olmasını zarurî kılacak bir kanunun tedvinine gidilmesi kararı alınmıştır. ZAFER, 19-10-955, Sh. 3.

(80) KEY, V. O., op. cit. Sh. 440 - 442 ile kıyas.

(81) 1951 tarihli IX. cu Kurultayca onanmış C.H.P. tüzüğününün 48 inci maddesine göre "a — Parti milletvekilleri meclis çalışmalarında partinin umdelerine ve programına ve parti grubu genel kurulunun kararlarına uymakla ve bunları desteklemekle mükelleftirler.

**Ekseriya grub kararlarına hâkim olan mecburluk vasfı, açık meclis celselerinin mânasını gölgelemektedir. Umumiyetle grup kararları tatbik sahasına peyderpey konulmaktadır. Bu kararlarda diğer üyelere değil, umumiyetle basına, halk efkârına, seçmene hitab edilmektedir. Bu durum bizzat mebusların meclis müzakerelerine olan alâkalarını şiddetle azaltmaktadır.**

Meclis grupları, partilerin organıdır. Kararları kendi toplantılarına takaddüm eden parti basınının, toplantı ve kongrelerinin şiddetli tesiri altındadır. (82). Böylece görülüyor ki muayyen bir sosyal grup - menfaat grubu, siyasi parti, sosyal zümrenin görüşünü aksettiren belirli bir halk efkârı, temsilî rejimin prensib ve müesseseleri üzerinde dahi kuvvetli bir tesir icra etmektedir.

Parti disiplinin sıkı olmadığı Birleşik Devletlerde ise seçim bölgesinde bulunan muhtelif menfaat grupları kongre üyelerinin her konuda hangi partinin görüşünü oyları ile desteklediklerini dikkatle takip ederler ve menfaatlerinin ihmal edildiği kanaatine vardıkları takdirde, kullandıkları kanun simsarları (lobbyists), mektup, telgraf ves. gibi vasıtalarla bu kongre üyeleri üzerinde baskı icra ederler.

Bu konu ile ilgili olarak Birleşik Amerika eyaletlerin bazılarında temsilciler hakkında tatbik edilen "*Recall*" müessesesine kısaca temas etmek istiyoruz. İsviçre hukukunda "*Abberufungsrecht*" adını alan bu müessese son Demokrat Parti kongresinde (18.10.1955) ileri sürülen bir teklif dolayısıyla mebusluktan iskat hakkı şeklinde siyasî literatürümüze de mal olmuş bulunmaktadır. Ancak bahsi geçen kongrede ileri sürülen iskat hakkının ne mahiyet nede tatbik şekli bakımından "*Recall*" müessesesi ile bir âlakası yoktur.

\* "*Recall*" veya "*Abberufungsrecht*" müessesesi aslında halk efkârının teşri organına mensub üyelerin faaliyetlerini kontrol ve murakabe

---

(81) devamı —

c — Mebus, grupça karara bağlanmayan hallerde meclisteki konuşmalarında ve oy vermelerinde serbesttir."

Millet Partisinin 1948 tarihli tüzüğünün 87 nci mad. göre "Grup heyetince karar verilmedikçe, mecliste hükümetten istihzahta bulunulamaz. Sual takriri vermek için böyle bir karara ihtiyaç yoktur." Mad. 89 a göre ise "Gruba dahil her milletvekili program ve grub umumî heyetinin kararı hilâfına hareket edemez: oy veremez ve bu hareketi mazur göstermek için hiç bir sebep ileri süremez."

Demokrat Partinin 15 Ekim 1951 tarihli tüzüğünün 79 uncu mad. göre "Grup üyeleri grup umumî heyeti kararı hilâfı anhareket edemezler ve oy veremezler. Müzakerelerde bulunmamak, kararlardan haberdar olmamak veya müzakerelerde aksi mütaâada bulunmuş olmak mazeret teşkil etmez."

Keza 1955 tarihli Hürriyet partisi ana nizamnamesininin 67 nci mad. göre "Partili mebuslar 1 — Meclis çalışmalarında parti programına parti grubu umumî heyetinin bu programa uygun kararlarına uymak mecburiyetindedirler."

(82) TUNAYA, T. Z. op. cit. Sh. 54-56

yetkisini belirtmektedir. Ancak bu hakkın partilerle ve parti disiplini ile hiç bir ilgisi yoktur. Çünkü mebusun bütün milletin vekili olduğu prensibinden hareket eden demokratik memleketler eğer böyle bir yetki tanıyorlarsa, bunu parti teşkilâtına değil, ancak doğrudan doğruya kanunla tesbit edilen muayyen sayıda seçmenlere tanımaktadır.

Hattâ Sovyet Rusya anayasası da bu hakkı “*de jure*” muayyen sayıda seçmenlere izafeten tanımış bulunmaktadır. Nitekim Sovyet Sosyalist Cemiyetleri Birliği anayasasının 142 ci mad. şu hükmü ihtiva etmektedir: “Her sayılab kendi çalışmaları ve emekçiler sayılabları Sovyetinin çalışmaları hakkında seçiciler önünde hesap vermeğe borçludur. Kanunla kurulmuş kuralla seçicilerin çokluğu tarafından verilen karara göre her an geri çağrılabilir”. (Sovyet anayasasının Türkçe tercümesinden). Ancak Sovyet Rusya’da anayasada hiç bir suretle zikr edilmiş olmasına rağmen, “*de facto*” hâkimiyet tek partiye ait bulunduğu cihetle, komünist partisi seçmenleri harekete geçirmek suretile herhangi bir mebusu bu yoldan daima iskat imkânına maliktir.

Nitekim 1946 Fransız anayasasının hazırlanması sırasında kurucular meclisinde bulunan komünist üyeler Sovyet anayasasının bu hükmünü yukarıki şekilde tefsir ederek bir parti listesinde seçilmiş olan mebusun parti tarafından iskatına dair bir hükmün anayasada yer almasını teklif etmişlerse de bu teklif kabul edilmemiştir. (83).

#### 6 — *Halk efkârı ve siyasî mesuliyet:*

Demokratik bir nizam içersinde halk efkârının en mühim rolü âmme politikasına şekil vermek veya onu tatbik etmekten ziyade umumî politikanın sevk ve idaresile vazifeli olanları mesul kılmaktır. (83).

Siyasî sorumluluğu tesbit ve ona göre mesulleri sigaya çekme kudretine haiz müessir ve yapıcı bir efkârı umumiyenin belirtilmesi şu şartların tahakkukuna bağlıdır:

- 1 — *Hükûmet kudret* ve otoritesinin toplulukta yer alan diğer resmî ve gayri resmî teşekküllerin mecmua kuvvetini ifna edecek kadar *büyümemesi*.
- 2 — Hükûmetde vazife alanlarla âmme siyasetine müessir olanların muayyen siyasî faaliyetlerden kimlerin *sorumlu* olduklarını belirtecek şekilde hareket etmeleri.
- 3 — *Tek dereceli seçim sistemin* mevcudiyeti. Burada mühim olan yüksek bir iştirak nisbetinden ziyade fiilî ve müessir bir murakabedir.
- 4 — Kifayetli *iktisadî teşkilâtın* bulunması. Bu teşkilâtlanma dere-

cesi bazı hürriyetlerin cazib iktisadî avantajlar uğruna feda edilmemesini sağladığı gibi siyasî muhalefete karşı olan te-samüh duygularını perçinler.

- 5 — Bütün vatandaşların *her çeşit haber alma kaynaklarından serbest* faydalanmaları.
- 6 — Haber alma kaynakları arasında *rekabetin mevcut* olması.
- 7 — Çok sayıda çeşitli seçkin (*élite*) grupların *mevcut olması* ve bunların faaliyet sahalarında birbirile rekabet halinde bulunmaları.
- 8 — Mevcut hükûmet veya siyasî faaliyetde bulunan müesseselere *muhalefet edenlerin halkın desteklenmesine* mazhar olabilmeleri.
- 9 — En önemli siyasî makamları işgal edenlerin seçimle iş başına gelen *çoğunluğa* mensub olmaları.
- 10 — Şiddete başvurmayan makul ve *meşruu propagandanın serbestçe* yapılabilmesi.

Bütün bu maddeler göz önünde bulundurulunca, halk efkârının doğmasına en elverişli zemininin ancak söz ve teşkilâtlanma hürriyeti sayesinde hazırlanabileceği açıkça meydana çıkar. Fert ve gruplara insan vakar ve haysiyetine yakışan ve cemiyetin müessese ve örflerini aksettiren söz söyleme ve dinleme hürriyeti bahşedildiği nisbetde. Halk efkârının teşekkülü ile birlikte siyasî otoritenin sorumluluğu yeter teminata kavuşmuş olur. (84).

Halk efkârının siyasî müessiriyet derecesi ile sıkı sıkıya ilgili bulunan siyasî kanaatlerin teşekkül ve bünyesine hâkim esasları şu noktalar etrafında toplamak mümkündür.:

- 1 — Halk efkârı cemiyetin kuvvet muvazenesini teşkil eden menfaat grupları ile tarihî, bünyevî özelliklerden mücerret olarak mânalı bir şekilde yorumlanamaz.
- 2 — Halk efkârının sadece siyasî önderliğin bir âleti şeklinde kabul eden siyasî görüş, halk efkârı ile âmme siyaseti arasındaki münasebetin ancak tek bir cephesini göz önünde tutmaktadır.
- 3 — Siyasî hayat vetiresini gerçek oluş şekliyle kavrama kabiliyetine sahip siyasî liderler maddî ihtiyaçlarla mânevî ideal ve kıymet hükümleri arasında çatışmaları önleyecek mesut bir sentezin ve ahenkli bir irtibatın kurulmasının mesuliyetini yüklenebilmelidirler.
- 4 — Geniş mânası ile siyasî hayatın inkitaasız cereyanı fizikî kud-

---

(84) POWELL, N. J. op. cit. Sh. 547-49.

ret, iktisadî sanksiyonlar, kütleyi ikna usulleri ve önemli grup kanaatleri temsil eden liderlerin iştiraki gibi muhtelif âmillerin yardımı ile sağlanabilmektedir.

- 5 — Başarılı bir siyasî sevki idareyi sağlama bakımından kanaatlerin teşekkülünü sağlıyan tekâmül vetirenin her kademedede cereyan ettiğini unutmamalıdır. Bu sebeble siyasî kanaatler her kademedede faaliyetde bulunan liderler ve sayısız teşkilâtlı veya müstakbel grub ve şahısların iştirakile vücut bulmaktadır.
- 6 — Siyasî koordinasyonu gerçekleştirecek en esaslı şart, idarî tasarruflarla hükümet programının cemiyetdeki halk efkârı bünve ve muhteviyasına intibak etmesidir. (85).

---

(85) LEISERSON, Avery, Note on the theory of political opinion formation, The American Political Science review, March 1953, Vol. XLVII, No. 1, Sh. 174-175.

## B Ö L Ü M İ V

### C — Halk efkârının hukukî müessiriyet sahası

Sosyolojik bakımdan halk efkârının sosyal yapının her kısmında teşkilâtsiz veya teşkilâtlı, rüşeym halinde veya müesseseseleşmeye mütemayil birçok kanaatlere dayandığını tesbit etmiştik.

Bu kanaatlerin bağılı buldukları menfaat gruplarının kuvvet ve tesir kabiliyetlerine göre siyasî alanda dinamik bir oluşa kavuştuklarını halk efkârının siyasî müessiriyet derecesini araştıran kısımda belirtmiştik.

Üçüncü safhada da, halk efkârının hangi şartlar altında normatif bir hüviyet kazanıp hukukî nizamın vazgeçilmez bir unsuru haline geldiğini araştırmak niyetindeyiz. Şu kadar ki halk efkârının hukukî müessiriyet derece ve imkânlarını mevcut anayasa ve müsbet hukuk nizamı çerçevesi içersinde incelemeyen önce, problemin bir de hukuk felsefesi görüşü ile aydınlatılmasında fayda mülâhaza etmekteyiz.

### I — Hukuk felsefesi görüşünden halk efkârı:

#### a — Tabii hukuk doktrini :

Bilindiği üzere insanlık hemen hemen iki bin beş yüz seneye yakın bir zaman çerçevesi içersinde hukuku düalist bir görüşle izaha çalışmıştır. Bu anlayışa göre merî ve müdevven hukuka istikamet veren şey, her türlü müsbet nizamın üstünde üniversal karaktere haiz. Kökü rasyonel düşünce sistemine gömüllü, zamanla değişmeyen bir hukuk fikri tasavvurudur.

Tabii hukuk telâkkisine göre hukuk, insanların vaz ettikleri kaidelerle tükenmez. Hukuk daha çok insanı tabiatı ile birlikte ebedî ve değişmez bir şekilde doğmuştur. Bu telâkki ile birlikte, her sahada olduğu gibi hukuk alanda da insan aklının mutlak hâkimiyet ve kıymeti, tereddüd götürmez bir hakikat olarak yerleşmiştir. Buna göre tabii hukuk esasları tıpkı riyazî mütearifeler gibi, her türlü tecrübeden müstakil olarak insan varlığında mevcut ve mündemictir.

Tabii hukuk bu rasyonel ve ferdî karakteri dolayısıyla mekanik bir hüviyete bürünmektedir. Bu sebeble de bütün sosyal hayat tezahürlerini



içtimaî hususiyetlerinden sıyrarak mücerret mefhumlar haline kalbettektedir. Başka bir deyimle tabii hukuk her şeyden önce tarihî realitelerle sosyal muayyeniyetlere karşı isyan yolundan aklın (*ratio*) bağımsızlık ve üstünlüğünü gerçekleştirme davasıdır.

Hukuku daima olması lâzım gelen'e göre âyarlamağa çalışan bu fikri cereyanının koyu rasyonel ve fictif karakteri, sosyal bir oluş vetiresinin mahsulü olan halk efkârına hemen hiç bir tesir derecesi tanımamaktadır. Şu halde tabii hukukun halk efkârı telâkkisi rasyonel bir şemadan ibaret. Realite ile ilgisiz bir nâzım prensipten ibarettir.

#### b — Tarihçi mekteb görüşü :

Halk efkârı problemi ile ilgili olarak belirtilmesi gereken diğer önemli fikir cereyanı tabii hukuka karşı bir tepki teşkil eden tarihçi mekteptir. Bu fikir cereyanı hukuk nazariyesi bakımından spéculatif telâkkileri yıkma suretile realiteye dönüş teşebbüsünün başlangıcıdır.

Tarihçi mekteb reel ve hakikî bir tarihî tekâmül mahsulü olan hukuku ön plâna sürmüştür. Böylece tarihçi mektebe göre hukuk ebedî, değişmez bir karakter taşıyacağı yerde tarihî gelişim ve mâşeri ruh (*Volksgeist*) ile muayyendir ve mütehavvil bir içtimaî tekâmül vetiresinin mahsulüdür. (1).

Bu cereyan çok geçmeden hareket mebdesine aykırı olarak içtimaî tekâmül ile âlakasını kesmiş ve irrasyonel spéculatiflere sapmıştır. Ancak hukukun ekonomik realitelerin yaşayan bir muhassalası şeklinde telâkki edilmesine çağır açtığı cihetle, tabii hukuk ile hukukî pozitivizm, daha doğrusu rasyonalist ve sosyolojik hukuk telâkkileri arasında bir köprüdür.

Tarihçi görüş hareket mebdesi itibarile mütehavvil ve her cemiyete göre değişik bir hüviyete sahip olan halk efkârının hukukla olan münasebetini felsefi bakımdan daha açık bir şekilde tesbit etmeği mümkün kılmıştır.

#### c — Montesquieu ve Rousseau :

Tarihçi mektebin ortaya attığı fikirleri 19 cu asrın getirmiş olduğu bir yenilik şeklinde kabul etmek hatalı olur. Hukukun bir sosyal mahsul ve kanunların meydana gelişinde insan aklından başka haricî ve maddî âmillerin de müessir olduğu fikri ilk çağdan itibaren ortaya atılmıştır. (ARİSTO, İBNİ HALDUN). Bilhassa MONTEŞQUIEU kanun-

(1) RADBRUCH, Gustav. Rechtsphilosophie, Leipzig 1932. Meyer Verl. Sh. 86.

ların cemiyetteki sosyolojik muayyeniyetlerle olan irtibatını tesbite çalışmıştır. (2).

Bilindiği üzere MONTESQUIEU daha 18 ci asrın başında kanunların tabiatı eşyadan doğan zarurî münasebetler olduğunu, muhtelif milletlerin hukukî müesseselerinin tarihî tekâmül mahsulü bulunduğunu ve kanunların millî özelliklere uyması gerektiğine işaret etmiş ve bu suretle hukuk ile içtimaî ve tarihî muayyeniyetler arasındaki sıkı bağlılığı vuzuhla ortaya koymuştur. (3).

MONTESQUIEU kanunların millî özelliklere uymasını sağlayacak nâzım kuvveti “*esprit général*” adını verdiği umumî ruhta bulmaktadır. Bu “*esprit général*” halk efkârını vücade getiren müşterek kanaatlerin esas kaynağını teşkil etmektedir. Dikkate şayandır ki Jean Jacques ROUSSEAU da bu mefhuma paralel olarak “*volonté général*”, yani umumî iradeden bahsetmektedir. Umumî irade siyasî hayat ve faaliyetlerde bir bütün halinde müşterek millî kanaatin ifadesidir. Bu bakımdan en geniş mânası ile müttehit bir halk efkârı, umumî irade mefhumunda mündemiçtir. Ancak ROUSSEAU bu umumî iradeyi rasyonel ve mücerret umumî mutabakat unsuruna dayandığı, daha doğrusu tabii hukuk doktrininden hareket ettiği cihetle MONTESQUIEU’nün *esprit général*’i ile ROUSSEAU’nun “*volonté general*” arasındaki benzerlik ve münasebet sadece terminolojik sahaya inhisar etmekte. Buna karşılık her iki tasavvur reel ve ideel bünye farklılığı dolayısıyla yekdiğerini zıd bir mahiyet taşımaktadır.

Tek bir cümle ile ROUSSEAU’nun “*volonté général*” i, tabii hukuk mektebinin, MONTESQUIEU’nün “*esprit général*”i ise tarihçi mektebinin halk efkârı ile olan münasebetini ifade ve sembolize etmektedir.

Gerçi ROUSSEAU “*Contrat social*” in bir yerinde... “hepsinden mühim olarak dördüncü bir kanun vardır... Devletin gerçek anayasasını vücade getiren bu kanun her gün yeniden kuvvet kazanmaktadır.. Kastettiğim kanun: örf, âdet ve her şeyden evvel halk efkârı” demektedir. (4). Yalnız ROUSSEAU’nun geliştirmiş olduğu millî hâkimiyet nazariyesi çerçevesinde kanunların merî ve muteber olması, bunların “*volonté général*” in ifadesi ve umumî iradeye de kayıtsız şartsız bütün vatandaş iradelerinin lahik olmasına bağlıdır. Bu izahatın açıkladığı üzere ROUSSEAU’nun umumî irade tasavvuru tamamen fictif bir mahiyet taşımak-

(2) Muk. için bk. AKBAY, Muvaffak. Umumî Âmmе hukuKu. Ankara, 1951. Sh. 195-213; von ASTER, Ernst. Geschichte der Philosophie, 1951. A. Kröner Verlag Stuttgart, Sh. 265.

(3) MONTESQUIEU. *Esprit des lois*, kitap I, fasıl 3.

(4) ROUSSEAU, J, J, *Contrat social*, Paris. Librairie Garnier, Chap. XII, sh. 271-72.

tadır. Zira hiç bir menfaat çatışmasının bulunmadığı, mutlak bir mu- tabakatin hüküm sürdüğü topluluk ancak ülkücü bir fikir âleminde ger- çekleşebilir. (5). Şuhalde ROUSSEAU'nun âme iradesi reel bir temele dayanma imkânından mahrumdur.

Diğer yandan ROUSSEAU bu türlü bir umumî iradesi telâkkisini müdafaa ederken, Prof. Muvaffak AKBAY'ın pek haklı olarak belirttiği üzere kendi rasyonel hareket mebdeî ile tenakuz teşkil eden bir neticeye ulaşma zorundadır. Gerçekten tarihî siyasî realiteler ancak çoğunluğun fikir birliğine imkân verebilmektedir. Çoğunluğun her isteğini âdil say- mak ve bu mülâhaza ile bütün teşriî faaliyetleri çoğunluğun istibdadına tâbi kılmak hukuku tamamen maddî bir telâkkiye bağlar (6).

ROUSSEAU'nun umumî irade teorisindeki tenakuz kendisini mo- dern muakiplerinin görüş ve ifade tarzlarında bir kerre daha meydana çıkmaktadır. Nitekim ESMEİN, ROUSSEAU'nun millî hâkimiyet na- zariyesini tamamlama maksadile egemenliğin fiilî halinden çıkıp meş- ruu ve hukukî bir hale geçmesi için halk efkârı tarafından tasvib edil- mesi gerektiğini ileri sürmektedir (7).

ESMEİN'e göre halk efkârı her devlet şeklinde, hattâ mutlak mo- arşilerde bile mevcuttur. Halk efkârı daima tahavvüle maruzdur. Fakat menşei, karakteri, kuvveti ne olursa olsun halk efkârı fiilen daima mev- cuttur. O halde halk efkârı "*fiilî hâkimiyet*" tir. Binaenaleyh kanunî hâ- kimiyete sahip olanlar milletten başka kimseler ise kanunî hâkimiyetin devam ve istimali noksan ve gayri meşruu bir şekildedir. Zira bu tak- dirde vakıa ile hukuk arasında intibaksızlık vardır. Bilâkis kanunî hâki- miyeti fiilî hâkimiyetin yani halk efkârının bulunduğu ellere vermek icab ediyor. Diğer bir tâbirle, halk efkârı en üstün bir kuvvete, vuzuhlu bir ifadeye, hukukî bir değere ve kanunî bir vasıtaya kavuşturmak mil- lî hâkimiyeti tanımak demektir.

Prof. AKBAY bu noktai nazarı da esaslı bir tenkide tâbi tutmak- tadır. Prof. göre halk efkârının tasvibi iktidarın meşruiyetini sağlama- ğa kâfi gelmez. Zira halk efkârı sunî bir şekilde imal edilebildiği gibi mütehavvil ve muğlak olduğu cihetle, çok defa âme menfaatinin nere- de olduğunu göremez. (8).

Bu mülâhazalar halk efkârının hukuk ve hâkimiyetin tek kayna- ğı sayılmasının hakikate uygunluk derecesini şüpheye düşürmektedir. Buna karşılık kanunların vücade gelmesinde son derece önemli ve mües-

(5) SCHMİTT, Carl. Verfassungslehre, Leipzig 1928, Humbolt Verl. Sh. 215.

(6) AKBAY, Muvaffak. op. cit. Sh. 290

(7) ESMEİN, Elements de droit constitutionel, Sh. 317.

(8) AKBAY, M. op. cit. Sh. 298-299.

sir bir faktör olduğu muhakkaktır. Halk efkârı sosyal yapılara derin surette nüfuz eylemekte; idare edenlerin yetki sınırlarını tesbit ile birlikte siyasî, sosyal ve ekonomik müesseselerin teşkilât ve şeklini tayin etmektedir. Buunla beraber halk efkârının bu önemli rolünü ifa derecesi pek tabii her zaman ve her yerde ilgili cemiyetdeki âmme hürriyetleri statüsünün durumuna bağlıdır.

## II — Amme hürriyetleri ve halk efkârı :

Anayasalar çerçevesi içersinde halk efkârının müessiriyeti ve gereğinde kanun vazıya rehberliği, âmme hürriyetlerinin sınırları ve istimal imkânları ile sıkı sıkıya ilgilidir. Bu sebeble âmme hürriyetlerinin hukukî mahiyeti üzerinde bir nebze durmağı faydalı bulduk.

Bilindiği üzere devlet müdahalesine karşı ferdî hürriyet sahasını teminat altına alınması hedefini güden bu hürriyetler, JELLİNEK'in tasnifine uygun olarak menfî mânada sübjektif âmme hakları veya hürriyet hakları adını da almaktadırlar. (9).

Âmme hürriyetlerinin efkârı umumiye ile münasebeti bünyevî ve şekli olmak üzere iki esas etrafında mütalea olunabilir.

### 1 — Bünyevî rabıta :

Bir topluluk içersindeki fertlerin, insan olarak asgarî hak ve emniyetlerinin mahfuz kalması meselesi, liberal hukuk telâkkisinin ana değerlerinden biridir.

Bu asgarî hak ve emniyet kadrosunu çizmek hususunda fikir tarihinin başlangıcından beri ortaya birçok nazariyeler atılmıştır. Bunlardan bilhassa yeni çağ tabii hukuk doktrini insanların aslî ve fıtrî hak ve hürriyetleri üzerinde fazlası ile durmuş bulunmaktadır.

Hiç şüphesiz ki halk efkârının dillenip ifadeye kavuşması, bu aslî hak ve hürriyetlerin mevcudiyetine bağlıdır. Üstelik halk efkârı nüfu-

---

(9) JELLİNEK, sübjektif âmme haklarını üç grup etrafında toplamaktadır:

a — Siyasî veya vatandaşlık hakları. Bunlar seçilme ve seçme gibi devlet iradesine iştirak veya diğer resmî faaliyetler katılma imkânını bahsettikleri cihetle, bu haklara siyasî vasfı yanında *aktif* vatandaşlık veya devlet üyeliği hakları da denmektedir.

b — İkinci grup haklar, devletten muayyen bir şeyin ifasını isteme imkânına taallük ederler. Bunların başında maddî hakların gerçekleşmesi vasıtası olan şekli hukuke ait hakların himayesini talep yetkisi gelir. Bütün sosyal haklar da bu kategoriye girmektedirler. *Müsbet* vasfı alan bu haklar a bendinde belirtilen *aktif* statüden ayrı olarak bir *müsbet* statü teşkil ederler.

c — Amme hakları sahasında en geniş alanı sübjektif âmme hakları da dediğimiz üçüncü kategori teşkil eder. Bunlar devlet müdahalesine karşı ferdî ve sosyal hürriyetleri koruma hedefini güttükleri cihetle, hürriyet hakları vasfını da ahırlar. Deyletin şahsî sahaya müdahalesini nefyettikleri cihetle, *menfî* statüyü teşkil ederler.

JELLİNEK, G. Allgemeines Staatslehre, Berlin 1914, Sh. 414, 419, 421.

zunu tam mânası ile duyurabilmesi için sözü geçen toplulukta ferdi iradelerin çoğunluğunu temsil etmesi gerekir.

Bu sebeble denebilir ki devlet ifadesinin teşekkülüne vatandaşlar iradelerinin en geniş ölçüde iştiraki ve dolayısıyla vatandaşların aktif statü bakımından en yapıcı şekilde rol oynamaları, buna bağlı şart ve usullerin sosyal bünyede yer almasına bağlıdır.

Âmme hürriyetleri ile halk efkârının bünyevî bağlılığı bakımından ise, vatandaşlara tanınmış olan hak ve hürriyetlerin muhafazası ve korunması hususunda âmmenin vicdanında en titiz bir âlaka duygusunun hâkim olması gerekir. Bu hak ve hürriyetlere yapılacak en küçük bir tepki uyandırması, bu bağlılığın en canlı delili sayılır.

## 2 — Şekli rabıta :

Ancak âmme hürriyetlerinin vatandaşların kafa ve gönüllerinde köklü bir mevkii isgal etmesi, devlet kudretini durdurmağa kâfi gelmeyeceği aşikâr bir gerçektir. Bilhassa devrimizde olduğu gibi devlet kudreti ve hâkimiyet sahasının genişleme istidadı kuvvetlendiği nisbetde, vatandaşların hak ve hürriyetlerinin hukukî teminata kavuşturulması zarureti doğacaktır. Nitekim bu temayül daha onyedinci asırdan başlayarak zamanımıza kadar temadî eden bir devre içersinde değişik kıtaalarda insanlığa yeni çığır açan önemli beyannamelerin kaleme alınmasını intaç etmiştir. Fertlerin hak ve hürriyetlerin aslî ve fıtrî mahiyetini teyid eden bu beyannameler sadece bu hakları sıralamakla kalmayarak aynı zamanda modern anayasaların bünyelerinde en esaslı bir kısım teşkil etmişlerdi.

Böylece tabii hukuk doktrini ile beşeriyetin tefekkür tarihine mal edilen ferdin vazgeçilmez hak ve hürriyetleri önce İnsan Hakları beyannamelerine, daha sonra ise hemen bütün modern anayasalara geçmek suretile müessesevî garantiye ulaşmışlardı.

1776 tarihinde Philadelphia'da kabul edilen meşhur İstiklâl beyannamesi sarahaten LOCKE ve ROUSSEAU'nun tesirile Avrupa'da gelişen tabii hakları mefhumunu ihtiva etmektedir. Bu hakların başında hayat hakkı, hürriyet, saadeti arama ve saadet içersinde yaşama esasları yer almaktadır. Birleşik Amerika anayasasının ilk kaleme alınışında dahil edilmeyen bu haklar 1791 yılında yapılan ilk on tâdil teklifi ile Amerikan anayasasının en mukaddes ve dokunulmaz bölümü haline gelmişlerdir. (10).

26 Ağustos 1789 da LAFAYETTE'in teklifi ile kabul edilen Fransız

---

(10) ESEN, Bülent Nuri, Anayasa Hukuku, Ankara 1948, Sh. 16; ANDERSON, William National government of the United States, New York 1946 Henry Holt, Sh. 33.

İnsan ve Vatandaşlık hakları beyannamesi kuvvetle Amerikan "Bills of Rights" den mülhemdir ve 1791 Fransız anayasasına aynen geçmiştir. Dana sonra insan hakları konusuna ilâveten vatandaşlık haklarını tâdat eden 1814 tarihli Fransız Charte'ı başka birçok memleketlerin anayasalarına ilham kaynağı olmuştur. (11).

Almanya'da ise 1848 Aralık ayında Frankfurt'da bir anayasa hazırlamak maksadile toplanan kurucu meclis "Alman milletinin ana hakları" başlığı altında kanun önünde eşitlik, şahsî hürriyet, kanaat hürriyeti, vicdan hürriyeti, ves. gibi esasları sıralamış bulunmaktadır. (12).

Bu aslî ve fitrî hakların teyidine hemen her devirde ihtiyaç duyulmuştur. Nitekim ikinci dünya harbi sırasında Atlantik beyannamesile ilân olunan dört hürriyetle Birleşmiş Milletler anayasasına ilâve edilen İnsan Hakları beyannamesi bu konuda en yeni örnekleri teşkil etmektedirler.

Âmme hürriyetlerini iki bellibaşlı grup halinde toplamak mümkündür: 1 — Ferdin tek başına kullandığı hak ve hürriyetler. Bunlar vicdan hürriyeti, şahsî hürriyet, mülkiyet hakkı, konut dokunulmazlığıdır. 2 — Diğer hak ve hürriyetleri fert başkaları ile murtabit olarak kullanır. Bunlar da kanaat hürriyeti söz hürriyeti, basın hürriyeti, toplanma hürriyeti, dernek kurma hürriyeti, ves. dir. (13).

Bütün bu ferdî hürriyetlerin esas kaynağı olarak din hürriyetini kabul edebiliriz. Zira yeni çağda âmme hukuku sahasında başlayan en şiddetli mücadelelerinden biri devleti ferde zorla benimsemiş olduğu millî dini kabul ettirmeme cehdi etrafında cereyan etmiştir. Bunun neticesinde vicdan hürriyeti ferdin en aslî ve vazgeçilmez hakkı olarak teessüs etmiş ve bilahare diğer âmme hak ve hürriyetlerin ifade kazanmasına müessir olmuştur.

Ancak laikleşme cereyanının neticesinde kanaat ve söz hürriyetinin istimalini geniş halk kütlelere mal eden *basın* hürriyeti âmme hürriyetlerinin gerçekleşmesi mücadelesinde öncü rolünü oynamıştır.

Buna binaen hür basın modern devletde umumî mânada hürriyet mefhumunun ayrılmaz bir cüzzü haline gelmiş bulunuyor. Bu sebebledir ki totaliter istikamet alan bütün siyasî rejimlerin en şiddetli tedbirlerle ilk tahdide kalkıştıkları saha, daima basın hürriyeti olmuştur. (14).

Basın yalnız siyasî değil, aynı zamanda ilmî kanaatlerin de en mühim izhar vasıtalarındadır. Bu sebeble modern anayasalarda hukukî te-

(11) JELLİNEK, G. op. cit. Sh. 415-417.

(12) SCHMİTT, C. op. cit. Sh. 159-160.

(13) SCHMİTT, C. op. cit. Sh. 163.

(14) HOCKING, William. The freedom of the press. Univ. of Chicago Press, 1947, Sh. 104-105.

minata kavuşan basın hürriyeti, aynı zamanda akademik hürriyetler için de mücadelenin başlangıcını teşkil ediyor. (15).

#### **d — Anme hürriyetleri ve anayasalar :**

Sözü geçen âmme hürriyetlerinin anayasalarda yer alma imkân ve şekli, devre ve ihtiyaca göre değişik bir manzara arz etmektedir. Nitekim çeşitli sebep ve mülâhazalarla bazı anayasaların metnine bu haklar sarahatle ithal edilmemiştir. Mes. 1875 Fransız anayasasını hazırlayan kurucu meclis, “Fransız ihtilâl günlerinden beri kürreyi arzı sarmış olan insan hakları beyannameesi esaslarının artık âmme vicdanında kökleşmiş bulunduğu” gerekçesile bunların ayrıca anayasa metninde teyidine lüzum görmemiştir. Bu kurucu meclisin kanaatine göre 1789 da ilân edilen âmme hak ve hürriyetleri yalnız Fransa’nın değil, bütün dünyada mevcut her devlet nizamının en tabii temeli sayılmak gerekir. (16).

Buna karşılık mes. 1921 Türk anayasasının âmme hürriyetlerini ihtiva etmemesi keyfiyeti aynı gerekçeden mülhem olmamıştır. Milleti dışını tırnağına takıp, istiklâl ve varlığı için çetin bir mücadeleye girişmiş olduğu bir sırada ferdî hürriyetlerin sınırını inceden inceye düşünmeğe imkân yoktu. Fakat barış teessüs edip cumhuriyet kurulunca, yeni devletin temeli olan 1924 tarihli anayasamızın tam bir mahiyet alabilmesi için her iki kısmı da ihtiva etmesi tabii idi. Nitekim bugün de yürürlükte olan 105 maddelik anayasamızın 68 ci maddesine kadar olan birinci kısım esas teşkilâta, 68 den 88 e kadar yirmi maddesi esas haklarla, geri kalan kısım da çeşitli hükümlere ayrılmış bulunmaktadır. (17)

Modern anayasalarda bu iki kısımdan birinin önce veya sonra gelmesi, bugüne kadar dikkati çeken bir hususiyet sayılmıyordu. İkinci dünya harbinden önce bellibaşlı anayasalarda teşkilât kısmının önde, haklar kısmının daha sonra yer aldığı görülmektedir. (18).

Buna karşılık ikinci dünya harbini takib eden yıllarda vücut bulan bütün anayasalar, vatandaşların esas haklarını tesbitle başlamakta, esas teşkilâta ait hükümleri ise sonraya bırakmaktadır. (19).

Anayasaların tertibinde vukua gelen bu değişiklik sadece teknik ve şekli bir mahiyet taşımamaktadır. Bu hukukî zihniyet farkı, bilhassa

---

(15) ABADAN, Y. Akademik Hürriyetler. Belleten, Cilt XVIII, Sayı 72, ayrı basım Sh. 412.

(16) SCHMITT, C. op. cit. Sh. 159.

(17) ABADAN, Y. Yeni Hint Anayasası, A. Ü. H. F. D., Cilt: VIII, Sayı 1, 2. ayrı basım, Sh. 18.

(18) 1919 tarihli Weimar anayasası; 1924 tarihli Türk Anayasası

(19) 1946 tarihli Fransız anayasası; 1948 tarihli İtalyan anayasası; 1949 tarihli Bonn anayasası.

**Birleşmiş Milletlerin insan hakları beyannamesi ile ferdî hak ve hürriyetlere, milletlerarası meriyet kazandırma teşebbüs ve gayretlerinde en açık ifadesini bulmaktadır.**

Birinci tertip tarzına göre vatandaşlar siyasi gayelere göre işleyen devlet mekanizmasının çarklarından ibarettir. Halbuki ikinci tertip tarzı vatandaşlara ve onların insan olarak hukukî statülerine yüksek değer tanıyan bir anayasa nazariyesinin tabii neticesidir. Buna göre devlet ve teşkilâtı, belirli hukukî statülere sahip vatandaşları kendi dilekleri ile bir araya gelmelerinden ve onların hür iradelerinin izharından organik bir şekilde doğmaktadır. (20).

### **b — Modern demokrasi ve âmme hürriyetleri :**

Âmme hürriyetleri ile ilgili ikinci problem bu hakların mahiyet itibarıyla antik ve modern demokrasiler arasında bir sınır teşkil etmesidir.

“Eski cemiyetlerde ferdin *âmme işlerinde hâkim, hususî münasebetlerinde esir*” olduğunu söyleyen Benjamin CONSTANT - kadim ve modern hürriyet telâkkileri arasındaki farkı ilk tebarüz ettiren şahsiyettir.

Klasik çağda devlet ülkesinin darlığı her vatandaşın siyasi önemini artırıyordu. Bütün millet kanunların hazırlanmasına, sulh ve harb hakkında karar verilmesine iştirak ederdi.

Yeni çağ devletlerinde ise durum tamamen aksinedir. Devletin ülkesi okadar geniştir ki hükûmet şekli ne olursa olsun, milletin bir kısmı zarurî olarak kanun iradesine aktif bir şekilde iştirak imkânı bulamamaktadır. Bugün vatandaşların hâkimiyetin ifasına iştirakleri sadece fictif (farazî), yani temsil yolu ile (22).

Başka bir deyimle, antik demokraside her vatandaş reye iştirak ettiği cihetle, halk efkârı bizatihî mütezahirdi. Bu hale bugün ancak İsviçrenin bazı kantonlarında rastlanmaktadır.

Modern demokrasiler ise temsil sistemini benimsemiş zorunda kaldıkları cihetle, halk efkârı devlet iradesinin teşekkülüne ancak muayyen devrelerde iştirak fırsatına kavuşmaktadır. Bu devrevî âlaka ve müdahaleler dışında ferdî hak ve hürriyetlerin müdafaası gerektiği cihetle, şekli ve müessevî teminatlar ön plânı işgal etmeğe başlamışlardır.

İşte bu sebebledir ki bugün anayasanın âmme hürriyetlerine ait hü-

---

(20) ABADAN, op. cit. Sh. 18-19.

(21) CONSTANT, B. Cours de politique constitutionnelle, ed. Laboulaye, Paris 1861, Sh. 842.

(22) CONSTANT, B. De l'esprit de l'usurpation, 1814. Almanca tercümesi, Stuttgart 1948, Reclam-Verl. Sh. 83-84; ayrıca bk. Nermin ABADAN, B. CONSTANT ve tarafsız kuvvet nazariyesi. S.F.B.D. Cilt VII. Sayı 1-4. Yıl 1952, sh. 212-213.



kümleri - değişik şekillerde de olsa - vatandaşların hak ve hürriyetlerinin tek garantisi haline gelmiş bulunmaktadır.

Netice olarak âmme hürriyetleri ile halk efkârı münasebetini şu üç esas etrafında toplamak kabildir:

- 1 — Anayasaların ihtiyarî veya mecburî olarak referanduma arzeldikleri memleketlerde bu şekli teminat tatbikinden önce halk efkârının fiilî tasvibine sunulmuş oluyor.
- 2 — Anayasalarda yer alan bu teminatın devlet kudreti tarafından ihlâli tehlikesine karşı son fiilî teminat yine halk efkârının tepkisi oluyor. Bu tepki kaygısızlıkla karşılandığı takdirde halkın mukavemet hakkını kullanması yolundan bir inkilâba müncer olabilir. (23).
- 3 — Anayasa ile teminat altına alınan hakların korunması esasında hukukî adalet ve emniyeti temin vazifesini yüklenen devlete ait bir mükellefiyettir. Ancak devlet iradesini ele alanların bu koruma mükellefiyetini kendi keyfî takdirlerine göre yapmaları ve dolayısıyla esas hakların fiilen teminatdan mahrum kalması endişesi bazen anayasalara bu hakların muhafazası vazife ve mükellefiyetini bizzat vatandaşlara tevdi etmeğe sevketmiştir.

Nitekim 1848 tarihli Fransız anayasasının 110 cu maddesi şu hükümü taşımaktadır: “Anayasa ve onun teminat altına aldığı haklar, bütün Fransızların himâye ve vatan sevgisine mevduudur”. Bu hüküm anayasada belirtilen hakların ihlâli halinde onların herkes tarafından müdafaa edilmesi zaruret ve lüzumunu belirtmek suretile esas hakların korunmasını doğrudan doğruya halk efkârının mürakabe ve tepkisine tâbi tutmaktadır. Ancak halk efkârının kimler tarafından ve hangi şekilde temsil edileceği her zaman kesin olarak tayin edilemeyeceği gibi adeta bir açık bono teşkil eden bu hükme istinaden her vatandaşın efkârı umumiye-yi temsil iddiasıyla sözde anayasanın ihlâli tehlikesine karşı cephe alması kolaylıkla anarşik bir hava yaratmağa elverişlidir. Bu sebeble zikr ettiğimiz anayasa dışında kalan birçok anayasalar kendi mevcudiyetlerini tehlikeye düşürecek böyle bir hükümü kabulden imtina etmişlerdir. Aksine anayasanın tesis ettiği nizamı hassasiyetle koruyucu hükümlere yer vermişlerdir.

Ancak bu umumî temayül hilâfına olarak ikinci dünya harbinden sonra vücade gelen bazı Alman hükümetleri anayasaları tabii hukukun mukavemet hakkı doktrininden mülhem olan 1848 Fransız anayasasının yukarıda belirttiğimiz hükümüne müşabih esaslara yeniden avdet etmiş görünüyörlar.

---

(23) Son misalleri Mısır ve Arjantin'de vuku bulan değişikliklerdir.

Buna ait en karakteristik misali de Hessen anayasasının 146 cı mad desindeki hüküm teşkil etmektedir. Buna göre “Anayasanın varlık ve devamını elindeki bütün kuvvet ve vasıtalarla sağlamak herkesin vazifesidir.” (24).

Normatif değeri kabili münakaşa olan bu hükmün bütün anayasa ile birlikte onun ihtiva ettiği âmmé hak ve hürriyetlerinin de müdafaa-sını her vatandaşa, dolayısıyla halk efkârına hem bir hak hemde bir vazife olarak tevdiî etmekte olduğu sarîh bir keyfiyettir. Ancak yukarda da işaret edildiği gibi, bu hak ve vazifelerden istifade imkân ve derecesi fiilen halk efkârının sosyal ve siyasî müessiriyet şart ve imkânlarına bağlı kalmaktadır.

Şu halde halk efkârı ile âmme hürriyetleri müessesevî bir âlaka ile çok defa birbirini tamamlayan iki mefhumdur. Âmme hürriyetlerinin tam bir şekilde gerçekleşmesi yalnız demokratik hak ve hürriyetlere yüksek değer biçilen kayıtsız şartsız serbest bir rejimde mümkündür. Buna karşılık aydın ve siyasî olgunluğa sahip bir halk efkârının gelişme ve müessiriyetinde âmme hürriyetlerinin mevcudiyeti en esaslı rolü oynar.

Şurasını da bilhassa belirtmek gerekir ki âmme hürriyetlerini haksız müdahalelere karşı koruma hususunda halk efkârının tepkisi diğer sahalardaki tepkilerden daha geniş ve yaygındır. Gerçekten bu alan halk efkârının tecellisini muayyen ve münferid grupların âlakasından sıyrarak, yerine göre bütün milleti müşterek kanaati haline genişletmeğe elverişli tek sahadır.

## II Demokrasilerde halk efkârının rolü

### 1 — Demokrasi ve halk efkârı :

Demokrasiyi *aynîyet*, yani mevcut müşahhas halk ile onun siyasî birliğinden doğan bir devlet şekli olarak tarif etmek mümkündür. Bu prensibe göre halk kanun koyma yetkisinin hâmile olup anayasasını kendisi hazırlar. (25). Demokrasi hakkında diğer bazı meşhur tarifler de mevcuttur. Bunların belli başlıları şunlardır: a — Demokrasi *halkın halk tarafından idaresi* demektir. b — Demokrasi, *halk efkârının hâkimiyetidir.* (*Government by public opinion*). c — Demokrasi, umumî seçim hakkı temeline dayanarak bir siyasî rejimdir, ves.

Bu tariflerin hepsinde mündemiç olan en önemli prensip *eşitlik*dir.

(24) Essen Anayasası. A. H. F. D. cilt VI. sayı 2 - 3 - 4. Çev. N. Abadan,

(25) POWELL, Norman John, *Anatomy of public opinion*. New York 1951. Prentice Hall Sh. 523.

Şiyasî bir mefhum olan eşitlik; eşit oy hakkı, eşit askerlik mükellefiyeti, devlet memuriyetine eşit intisab imkânı ve kanun huzurunda eşitlik gibi diğer müsavatlara esas mefhumudur. (26). Böylece demokrasi - devlet, hükümet veya kanun vaz etme şekli olarak - idare eden ile idare olunan, emreden ile itaat eden arasındaki aynıyet mânasına gelmektedir. Başka bir deyimle, demokratik bir rejimde keyfiyet bakımından idare edenlerle idare olunanları ayıran bir farklılık mevcut olamaz. İşte bu sebebledir ki, idare edenlerin otorite ve iktidarı halkın erişemeyeceği hasletlere dayanamaz: aksine devlet kudretini elinde bulunduran teşrii ve icra kuvveti mensublarının yalnız idare edilenler adına hareket etmeleri zarurîdir.

İşte bu demokratik ana prensip delâletile halk hâkimiyeti yani halk efkârı yolu ile açığa vurulan dilekler, gerçekleşme şansına kavuşmaktadır. Demokratik anayasa ile halk arasındaki münasebet üçlü bir cephede arz etmektedir:

- 1 — Halk demokratik bir nizamda yaşama yetkisinin süjesidir. Bir bakımdan her demokraside anayasalar, siyasî kabiliyet ve ehliyete sahip halkın verdiği kararların mahsulü olarak gerekir.
- 2 — Halk, vücutte getirmiş olduğu anayasa çerçevesi içerisinde seçimlere katılmak, referandum ve halk teşebbüsü usullerinden faydalanmak suretile ana hak ve hürriyetlerine tesahüp eder.
- 3 — Nihayet halk anayasa nizamının dışında da halk efkârı yolile varlığını hiss ettirir. Demokratik anlayışa uygun olarak halk her çeşit anayasa normunun dışında da devamlı bir müdahale ve tanzim selâhiyetine sahiptir. (27). Bu devamlı iştirak ve müdahale keyfiyeti devlet kudretinin tahdidine yarayan plüralist bir cemiyetde kendini daha bariz ve müessir bir şekilde hiss ettirmektedir. (28).

Demokratik bir cemiyetde devlet iradesinin tezahürüne müessir olan hukukî ve hukuk dışı faktörler arasında bir karşılaştırma yapılmıca, ağırlık merkezinin ikinciye doğru kaydığı görülür. Demokrasi sisteminde mevzuat normatif bir meriyet imkânına sahip olmakla yetinemez. Bu sebeble teşrii vetirenin gerektirdiği şekli şartların yerine getirilmesi henüz mevzuatın sosyal mâna kazanmasına kâfi gelmez. Bunun için sosyal topluluğa hâkim dinamizmin de kanun vazı tarafından kavranıp hesaba katılması gerekmektedir. (29). Bu arada herhangi bir kanun tasarı-

---

(27) SCHMİTT, C, op. cit. Sh. 235; 238-242.

(28) DİMOCK + DİMOCK. American government in action, New York 1943, Rinehart Co. Sh. 323.

(29) SCHİNDLER, Dietrich, Verfassungsrecht u. soziale Struktur. Zürich 1932, Sh. 57.

şının akıbetini kesin olarak tayin edecek red veya kabul şıkları araşın-  
da sayısız hal imkânlarının mevcut olduğu unutulmamalıdır. Hukuk ni-  
zamının inhirafı yere vermiyen, donmuş katılığı ancak menfi veya  
müsbet bir karara elverişlidir. Şu halde objektif hukuku sosyal hayata  
intibak kabiliyetini sağlayacak esas unsur. Kodifiye edilemiyen âlenî  
münakaşa imkânlarıdır. (30).

\* Gerçekten demokrasinin en esaslı unsurlarından biri, âmmeyi ilgi-  
lendiren bütün hâdiselerin açık bir şekilde cereyan etmesi ve âmme men-  
faati ile ilgili kararların alenî şekilde tartışılmasıdır.

Modern parlamento unsurlarının temeli alenîyet prensibi üzerine bi-  
na edilmektedir. Bu alenîyet, bir yandan zabıtların neşri mecburiyeti,  
diğer yandan parlamentodaki münakaşaların halka arzı hususunda bası-  
na gerekli kolaylığın gösterilmesi yolundan hukukî ve fiilî teminata ka-  
vuşmaktadır. Alenîyet prensibinin sağladığı en mühim avantaj devlet  
iradesinin teşekkülünde hazır bulunmayan halk topluluğunun yokluğunu  
kısmen telâfi etmesi, daha başka bir deyimle verilen kararlara vasıtalı bir  
şekilde umumun alâka ve iştirakini davet etmesidir. Bu alenîyet sayesinde  
parlamentoda çarpışan muhtelif görüşler halk tabakalarının derinlikle-  
rine kadar inmektedir. Neticede halk efkârının yaratmış olduğu tepki,  
vasıtalı yoldan olmakla beraber, namların vücade getirilmesinde mü-  
essir bir faktör olmaktadır.

*Alenîlik* prensibinin müessirliği halk iradesinin temsili yoldan de-  
ğil, fiilen izhar halinde en yüksek derecesine ulaşmaktadır. Bu takdirde  
halk ve ondan neşet eden devlet kudreti arasında en katii bir aynîyet  
münasebeti vücut bulmuş olur. Mes. Yunanistan'daki Agora veya Roma'  
daki Forum yahut bugün de İsviçre'nin bazı küçük kantonlarında alı-  
nan kararlarda olduğu gibi... Herhangi bir siyasi kararın alınması sıra-  
sında halkın gerçek veya temsili mevcudiyeti, tasvib veya reddini izhar  
yolundan asıl halka ait olan görevin ifasını mümkün kılmaktadır. De-  
mokrasinin en önemli gayelerden biri bu tasvib veya ademi tasvibin iz-  
harına müsait bir zemin hazırlamak, tasvibin tezahürünü teşvik etmek  
ve onu engelliyen maniaları kaldırmak maksadile âmme hürriyetlerini  
esaslı bir teminata kavuşturmaktır. (31).

Demokrasi ile halk efkârı arasındaki bu kopmaz bağılık âmme hu-  
kukunda devlet iradesi ile halk iradesinin *aynîyet* prensibine müncer ol-  
maktadır. Zira halkın iradesi devamlı olarak halk efkârının tesiri altın-  
dadır. Şuhalde aynı kuvvetin devlet iradesi ile kanun vazıya da müessir

---

(30) SCHINDLER, D. op. cit. Sh. 130.

(31) SCHMITT, C. op. cit. Sh. 243.

olacağı aşikârdır. Esasen halk efkârının en bariz tezahür tarzı sayılan tasvir keyfiyeti, âme hukuku normlarına riayetinde de esas kaynağını teşkil etmektedir. (32).

## 2 — Kanunlar ve halk efkârı umumiye:

Halk efkârı yukarda da belirtildiği gibi sadece cemiyetin sosyal ve siyasî faaliyet alanına değil, hukuk nizamına da kuvvetle tesir etmektedir. Bertrand RUSSEL. “Ordunun değerinin, askerlerin uğruna savaş-tıkları davaya inanma derecelerine bağlı” olduğunu belirttikten sonra bu inanın hangi kaynaklardan kuvvet aldığını şu şekilde izaha çalışmak-tadır. Ona göre dinî kanaatler çok defa devletden üstün kuvvet kazan-mışlardır. Bu kutsiyet telâkkisi dinî kanaatlerden hukuk ve kanunlara da intikal etmiş bulunmaktadır. Bu sebeble herkes tarafından riayet e-dilmeyen kanunlar inandırıcı kudretten mahrumdurlar. Bu düşünce Blaise PASCAL’ın “*haksız kudret zalim, kudretsiz hak ise âcizdir*” for-mülünde en kuvvetli teyidini bulmaktadır. (32a)

Binaenaleyh kanunların merfî ve muteber olabilmeleri çoğunluğun kanaatince desteklenmelerine, başka bir deyimle mukaddes değilse bile makul ve isabetli sayılmalarına bağlıdır. Ekonomik müesseseler dahi hukuka ve dolayısıyla kanunlara gösterilen saygı ve riayet nisbetinde ve-rimli ve faydalı olurlar. “Bütün bu mucib sebepler karşısında efkârı umu-miyenin her sahada olduğu gibi hukukî alanda da en üstün ilham kayna-ğı olduğu muhakkaktır.” (33).

Bu itibarla sunî olarak yaratılan bir halk efkârının samimî inanca dayanan bir sosyal makesi olamayacağından, tesir kudreti de son dere-ce mahdut olur. İlk önce hazırlanan bir kanun ve onu takiben yaratılma-ğa çalışılan halk efkârı yalnız yoldan ilerletilen bir vetiredir. (34). Zor-lanmış bir halk efkârına dayanan bir kanuna istek ile riayet temin edi-lemes. Bundan başka sunî şekilde yaratılmak suretile vücade getirilen halk efkârının mevcudiyeti zahirî olduğundan, onu sözde tesis eden bas-kı ortadan kalkınca, kendisinin mevcudiyetinden de eser kalmıyacağı bedihdir. (35).

(32) JELLİNEK, G. op. cit. Sh. 102

(32a) PASCAL, Blaise, Pensées, al. tercümesi, Fischer Verl. Sh. 178.

(33) RUSSEL, Bertrand, Power, a new social analysis, Norton Co. New York 1938, Sh. 136.

(34) BOGARDUS, The making of public opinion, New York 1951, Association Press, Sh. 18.

(35) Bu mesele ile ilgili olarak Türkiye’de “*halka mal olmamış inkulâplar*” dava-sı üzerinde durulabilir. Hukuk, cemiyetin ahlâkî telâkkilerinden yardım göreceği yer-de, ondan husumet görür ve onunla mücadele zorunda kalırsa, müdafiliğini yaptığı dâvayı da çürütür. Buna karşılık önceden müsait bir zemin yaratılmak şartıyla her ka-

**Şurası muhakkaktır ki kanun vazınının mevcut halk efkârı temayül-lerine kıymet vermesi, hukuku inkilâbçı ve öncü fonksiyonundan tecrit etme mânasına gelmez. İçtimaî hayatın seyri hukukun teşekkülüne mü-essir olduğu nisbetde, isabetle vaz edilmiş hukukî normlarla sosyal şart-ların değişim ve gelişimini sağlamak da mümkündür. Kanun vazınının bu rehberlik vazifesi bilhassa sosyal hayatla irtibatı kesilmiş, köhne anâne-vî hukukun kaldırılıp yerine cemiyet ideallerine ve ahlâkî prensiplere dayanan telâkkiyi hızlandıran, spontané, inkilâbçı hukukun vaz'ı hâdisesinde bir zaruret halini alır. Ancak bu takdirde de yukarıda işaret edildiği gibi halk efkârının yeni kanunlara intibakını kolaylaştıracak elverişli zeminin yaratılması şarttır. Bu hazırlama bazen sunî vasıtalarla yapılabilirse de, bazen de hâdiselerin cereyan tarzı ile kendiliğinden hasıl olur. (36).**

Halk efkârının kanun vazı üzerindeki tesirini bütün mevzuata teşmil etmek hatalı ve hiç değilse, mübalağalı bir görüş olur. Halk efkârının hukuk dışı bir faktör olarak kanunun şekil ve muhtevası üzerinde mü-essiriyeti, cemiyetde o anda mevcut ve yaygın sosyal kanaatlerin şiddet ve kesafet derecesine bağlıdır. Bu sebeble bir kanunun vazı, tebdili veya refii keyfiyetinin halk efkârının temayülüne uygun düşmesi için muhakkak surette çeşitli vasıtalarla belirtilmiş olan malûm ve kesin bir halk efkârının teşekkül etmiş olması şarttır. Ancak böyle bir müşterek kanaatin varlığı bizatihî normatif kaidelerin değişmesi, kaldırılması veya yeniden ihdası için de kâfi gelmez... Her memlekete göre değişen anayasa sistemi halk efkârının hareket serbestisini tayin eden en önemli kıstastır.

---

nunun süratle cemiyetin malı olacağına şüphe yoktur. Bu münasebetle bilhassa ATA-TÜRK'ün Cumhuriyetin ilânı, halifelîğın lâğvı, dil ve şapka inkilâbını gerçekleştiren kanunların kabulünden önce Türk halk efkârını hazırlıklı bir duruma getirmek için giriştiği teşebbüsleri hatırlamakta isabet vardır.

Buna karşılık hazırlayıcı tedbirlerin alınmaması yüzünden halk efkârının desteğinden mahrum kalan, dolayısıyla kâğıt üstünde tesirsiz kalmağa mahkûm olan önemli kanunlar arasında Orman Kanunu ve Beden Terbiyesi kanunu gibi tatbik edilemeyen mevzuatı zikretmek mümkündür.

(36) Buna misal olmak üzere Birleşik Amerika ve Türkiye'de hâdiselerin zoru ile tedvin edilmiş birkaç kanunu zikredebiliriz. Birleşik Amerika'da LINDBERGH'i çocuğunun kaçırılması, Atlantîği ilk geçen hava kahramanına hayranlığın neticesi olarak çocuk kaçırma suçunu ağır ceza tehdidi altında vaz eden yeni bir kanunun isdarına sebep olmuştu. Clark Caroll. Social and cultural factors in public opinion in MEIER + SAUNDERS. The polls and Pub. op. New York 1949, Sh. 120.

Bunun gibi Türkiye'de ATATÜRK'ün heykellerine karşı girişilen senî tecavüzler irticâ önleyici kanunun geçirilmesine sebep olmuştur. Millî kahraman ATATÜRK'ün mânevî şahsiyetine karşı yapılan bu tecavüzler Türk halk efkârını haklı bir infiale sevk etmiştir. Bunun tesiriyle Büyük Millte Meclisi sözü geçen tasarımı kanunlaştırmıştır.

### III — ANAYASA ÇERÇEVESİNDE HALK EFKÂRININ TEZAHÜRÜNE TANINAN İMKÂNLAR:

#### 1 — Umumî olarak:

Bir memleketin anayasası bütün siyasî ve hukukî nizamın mihrak noktasını teşkil ettiğine göre, hukuk dışı bir faktör sayılan halk efkârının müdahale imkânları mevcut anayasa sisteminin elastikiyetine bağlıdır.

Umumiyetle anayasaların tasnifinde başlıca üç esas kıstas gözetilmektedir. Buna göre anayasalar a — Yazılı olup olmadıklarına göre: b — Anayasanın tâdil edilmesi bakımından *souple* veya *rigide* bir mahiyet taşıdıklarına göre: nihayet c — Anayasanın üstünlüğü bazı müesseselerle sağlanmış olup olmadığına göre çeşitli kategorilere ayrılabilirler. (37).

a — Birinci kategoride yazısız veya yazılı anayasalar yer alır. Yazısız anayasadan maksat anayasaya ait esasların teamül, örf, âdet, kazaî kararlar ve parlamento ananelerine dayanmasıdır. Bu tip anayasalarda halk efkârının daha kuvvetli bir tesir sahibi olacağı aşikârdır. Zamanımızda bu neviden yazısız bir anayasa sistemine sahip olan tek memleket İngiltere'dir. İngiliz demokrasininin üç temel unsuru olan taht ile Avam ve Lordlar kamaralarını sinesinde toplayan parlamento ancak halk efkârının müzaheretine sahip olduğu müddetçe teşriî ve icra kuvvetini kullanmak iktidarındadır. (38).

Bununla beraber vatandaşların direkt demokrasinin mahsulü sayılan referandum, halk teşebbüsü (initiative populaire) ve plebisit gibi anayasa müesseselere bağlı haklar tanıyan yazılı anayasalar - ihtiva ettikleri tahdidî hükümlere rağmen halk efkârının tezahürüne geniş ölçüde imkân bahşetmektedirler. Birleşik Amerika, İsviçre Federal Birliği, Fransa, Belçika anayasalarında olduğu gibi.

b — Anayasanın tâdilinde derpiş edilen suhulet (souplesse) veya rigidité (güçlük) de halk efkârının tezahür imkânlarını daraltıp genişleten bir keyfiyettir. Anayasanın diğer kanunlara nisbetle üstünlüğünü sağlayan prensiplerden biri tâdillerinin güçleştirici şartlara bağlanmasıdır. Bu bakımdan başta İngiliz sistemi olmak üzere mes. 1848 tarihli İtalyan anayasasının tâdil hususunda aşırı derecede elâstikî davranmasına karşılık, Birleşik Amerika, Türkiye, Fransa, Sovyetler Birliği ana-

(37) FİNER, Herman. Theory and practice of modern government. New York 1949. Henry Holt Co. Sh. 118,

(38) JENNINGS, Ivor. The British constitution, Cambridge 1947, Univ. Press. Sh. 219.

yasaları değişiklik bahsinde vazettikleri güçleştirici kayıtlarla en katı bir anayasa sistemini temsil ederler. (39).

Bu aşırı katılığın halkın dileklerini gerçekleştirme konusunda ne kadar önemli olduğu aşığıdaki rakamlarla sabit olmaktadır: Birleşik Amerika anayasası kaleme alındığı 1787 yılından 1953 yılına kadar 4000 tâdil teklifine hedef olmuştur. Bunlardan ancak 21 i nazarı itibara alınmıştır. Sözü geçen 21 tâdilden 10 u ilk kaleme alınan anayasanın ihmai etmiş olduğu âmme hürriyetlerine taallûk etmektedir. 1865-1870 yıllarında yapılan 13, 14, 15 ci tâdiller dahilî harbin tevliit etmiş olduğu sosyal inkilâblara hukukî bir mahiyet vermiştir. (Esaretin lâğvı, ves. gibi). Neticede denilebilir ki, 1920 de alkol yasağını vaz eden 18 ci, kadınlara da seçim hakkı veren 19 cu ve nihayet alkol yasağını kaldıran 20 ci tâdil teklifleri halk efkârının faal iştiraki ile gerçekleşme imkânına kavuşmuşlardır. (40).

Buna mukabil Avustralya ve İsviçre'de yapılan herhangi bir anayasa tâdili halkın tasvibine sunulmak üzere mecburî bir referandumla tâbi tutulmaktadır. Weimar anayasası ise böyle bir tâdil teklifinin referandumla tasdik edilmesini ihtiyarî saymıştır. Herhangi bir anayasa tâdil teklifinin teşrii meclisin müzakeresinden sonra seçmenlerin tasvibine sunmanın sadece halk efkârını daha geniş ölçüde hesaba katmakla yetinmeyip, anayasaya daha üstün bir meriyet de sağlayacağı şüphesizdir (41)

c — Nihayet anayasalar teşrii, icra ve kaza kuvvetinin kararlarının anayasaya uygunluğunu ya siyasi müesseselerin yahut yüksek bir mahkemenin takdirine tâbi tutmalarına göre iki kategoriye ayrılmaktadır.

Bunlardan birinci gruba Türkiye, Fransa, Büyük Britanya girmektedir. Bu memleketler anayasasına göre bütün teşrii, icraî ve hattâ kısmen kazaî tasarruflar nihaî mercii olarak parlamentoların takdir ve kontrolüne tâbidir. Türkiye'de Büyük Millet Meclisinin bu konudaki takdir yetkisini 1924 tarihli Teşkilâtı Esasiye Kanunumuzun başta 4, 5, 6 ve 26 ncı maddeleri olmak üzere çeşitli hükümleri göstermektedir.

Buna karşılık Birleşik Amerika, Avustralya, Kanada ve İsviçre anayasaları parlamento ve hükümet tasarruflarının anayasaya uygunluğunu yüksek anayasa mahkemelerinin tetkik ve takdirine tâbi tuttukları cihetle ikinci gruba girmektedirler. Dolayısıyla de olsa, halk efkârının baskı ve tesiri ikinci gruba dahil anayasaların işleyişinde daha kuvvetlidir. Buna bir misal olmak üzere Birleşik Amerika Devletleri Yüksek anayasa mahkemesinin okullarda ırk tefrikinin kaldırılmasına dair Mayıs 1954 tarihli içtihadını tahlil etmeği faydalı görüyoruz.

(39) FİNER, H. op. cit. Sh. 127.

(40) FİNER, H. op. cit. Sh. 128-129.

(41) FİNER, H. op. cit. Sh. 132-133.



Birleşik Amerika Devletleri yüksek mahkemesi (Federal Supreme Court), 1902 tarihli bir karar ile âmme hizmetlerinden faydalanmak eşitliğinin çeşitli ırklar tarafından ayrı vasıta ve mekânlar delâletiyle gerçekleştirilmesinin anayasaya aykırı düşmiyeceğine karar vermişti. Bu prensip Birleşik Amerika hukuk literatüründe “*equal but separate*” (eşit fakat ayrı) formülü ile ifade edilmektedir (42). Halk arasında davacının ismine izafeten “*Jim Crow*” kaidesi olarak adlandırılan bu esasa istinaden, zenci nüfusunun kalabalık olduğu B.A.D. güney devletlerinin hepsinde beyazlarla zenciler için ayrı ayrı okullar ihdas edilmişti. Tramvay gibi nakil vasıtalarında da beyaz ve renkliler için ayrı kompartmanlar ayrılmıştı. (43).

Ancak mutlak eşitlik ve hürriyet prensiplerine dayanan bir demokrasi anlayışına aykırı düşen bu adalet ölçüsünün zamanla değiştirileceği umuluyordu. Nitekim 1954 yılında çeşitli güney devletlerinde ırk tefriki- ne dayanan okul ayrılıklarına son verilmesini talep eden davalar açılmıştı. Bu davalar neticede yüksek mahkemeye intikal etti.

Bunun üzerine yüksek mahkemenin Mayıs 1954 tarihinde oybirliği ile bu konuda vermiş olduğu karar gerçekten ilgi çekici bir mahiyet taşımaktadır. Çünkü yüksek mahkeme bu defa alehlilik ırk ve dolayısıyla okul tefrikinin aslâ caiz olamayacağını ve bu gibi hükümler ihtiva eden kanunların anayasaya aykırı olduğunu ilân etti.

Yüksek mahkeme sözü geçen kararın uygulanmasını sağlayacak talimatı tesbit ve ilân için bir müddet beklemeyi uygun buldu. Bundan maksat Amerikan halk efkârının alınan karara karşı göstereceği tepkiyi ölçmekti.

Bu defa yüksek mahkeme başkanı Earl WARREN 1955 Haziranında çoktan beklenen tavsiyeleri tebliğ etti. Tavsiyeler bir kere daha ırk tefriki- ne istinaden âmme eğitim müesseselerini ırk tefriki- ne tâbi tutan federal, eyalet ve mahallî kanunların toptan anayasaya aykırılığını belirtti. Buna ilâveten yayınlanan talimatda okul durumlarını yeni esasa ayarlanması hususu federal bölge mahkemeleri hâkimlerin takdirine bırakıldı. Buna göre her devletin iktisadî sosyal şartları ve ırk tefriki- hususunda halk efkârının davranışı göz önünde tutulacak, karma eğitimin ne zaman ve hangi ölçüde tatbik edilebileceği hâkimler tarafından kararlaştırılacaktır. 44)

Böylece görülüyor ki, bu içtihadta halk efkârı unsuru gerek ihzarî gerekse nihaî safhada önemli rol oynamıştır. Yüksek mahkemenin dokuz

(42) SIEGFRIED, A. Tableau des Etats-Unis, Paris 1954, A. Colin, Sh. 66-67.

(43) SIEGFRIED, A. op. cit. Sh. 79.

(44) TIME dergisi, The supreme court - the powerful tide, 13 Haziran 1955. Sh. 11. Vol. LXV. No. 24

üyesinden beşinin ırk tefrikine sıkı sıkı sarılan güney eyaletlerine mensub olmalarına rağmen bu kararı vermeğe sevkeden en mühim âmil, başta Birleşmiş Milletler olmak üzere dünya halk efkârının tesiridir. Yüksek mahkeme bu merciiler huzurunda gerçek bir demokrasiye yakışan adalet, eşitlik ve hürriyet prensiplerine dayanan bir hukuk devleti zihniyetini tamamen benimseme zarureti duymuştur. Birleşik Amerika Devletlerinde ırk tefriki hukuka aykırı saymayan kanunların mevcudiyeti, komünist rejimleri başta olmak üzere dış memleketlerde Amerikan demokrasisi aleyhine bir istismar mevzuu teşkil ediyordu. Yeni durum bu imkânı ortadan kaldırmaktadır.

Bu misalin de aydınlattığı üzere kanunların anayasaya uygunluğunu kazaî bir tetkik ve murakabeye tâbi tutan sistemler tefsir ve takdir haklarını kullanırlarken, millî veya üniversal halk efkârının temayüllerini göz önünde tutmağa daha çok itina gösterme lüzumunu duymaktadırlar.

#### IV — HÂKİMİYETİN İSTİMAL TARZI BAKIMINDAN HALK EFKÂRININ TESİRİ:

##### 1 — Doğrudan doğruya demokrasi:

Halkın doğrudan doğruya kanun vaz etme keyfiyeti esasında âmme hukukundan ziyade siyasî hayatı ilgilendiren bir prensiptir. Buna göre halkın her isteği kanun olmalıdır; başka bir ifade ile "*lex est quod populus jussit*". 45) Halkın mutlak hükümlerliğini benimseyen bu prensip neticede doğrudan doğruya demokrasi sistemine münfer olmaktadır. Bu sistemin en önemli hususiyeti her çeşit teşrii meclisin yokluğu ve kanunların hazır bulunan vatandaşlar tarafından re'sen vücade getirilmesidir. Halktan gayri hiç bir yardımcı organın iştirak etmediği bu teşrii vetirenin modern devletlerin bünyesi ile kabili telif olamayacağı aşikârdır. Bu usul bugün ancak İsviçre'de "Landsgemeinde" müessesesine bağlı olarak Glaris, Appenzell-Rhodes Extérieure ve Intérieure, aşağı ve yukarı Unterwald kantonlarında uygulanmaktadır. 46)

Bundan başka Birleşik Amerika Devletlerinin New England bölgesindeki altı eyalette (Connecticut. Maine. Massachussetts. New Hampshire. Rhode Islandve Vermont) geniş çapta bir ademî merkeziyetçi mahallî idare sistemi câridir. Bu eyaletlerdeki hemşeriler açık havada yaptıkları "*şehir toplantılarında*" (*Town meeting*) sayısız siyasî, idari,

(45) SCHMİTT, C. op. cit. Sh. 258.

(46) LAFERRIERE, Julien, Manuel de droit constitutionnel, Paris 1947. Ed. Domat Sh. 387.

**malî meseleleri hazır bulunanların reyile kesin kararlara bağlamaktadırlar. 47)**

İlk bakışta saf bir demokratik hüviyet taşıdığı sanılan bu sistemin hakikat halde kalıfye bir halk efkârı temayülünün ihzarına imkân vermediği dikkatli bir inceleme neticesinde anlaşılır. Zira bu sistem dahilinde seçmenler alenî olarak oy vermek zorunda buldukları cihetle, gençler fiilen anne babaları ile din adamlarının manevî baskısından kolay kolay kurtulamazlar. İşte bu sebebledirki İsviçre'nin Uri kantonu 1921 tarihinden beri uygulamakta bulunduğu "*Landsgemeinde*" müessesesini 1928 de "her seçmene gizli rey hakkını tanımak ve kanunların hazırlanmasına iştirakini kolaylaştırmak" maksadile ilga etmiştir. 48)

## **2 — Yarı doğrudan doğru demokrasi:**

Bu sistemin mihrak noktası temsilî sistemin esasları ile birlikte teşrii kuvvetin hâmile sayılan meclislerden gayri halka da muayyen ölçüde karar verebilme yetkisini tanımada toplanmaktadır. 49)

Bilhassa 20 ci asrın başlangıcından itibaren devlet kudretinin meşruuluğu ikide bir ortaya atılan önemli siyasî bir mesele haline gelmiştir. Bu sebeble birçok demokratik devletler artan ölçüde çeşitli meseleler hakkında vatandaşların oyuna başvurmağa başlamışlardır. İkinci dünya harbinin sona ermesinden beri hazırlanan anayasa tasarıların büyük çoğunluğu ile harb ve barışı ilgilendiren önemli dışpolitika kararlarının doğrudan doğruya halkın tasvibine sunulması âdet haline gelmiştir. Diğre: taraftan bazı totaliter idareler de esasında anayasaya aykırı olan rejimlerinin meşruuluğunu teyit maksadile aynı ölçüde halk teşebbüsü ve referandum usullerinden faydalanmışlardır. 50)

Yarı doğrudan doğruya demokrasi sisteminde halk iradesinin tezahürünü mümkün kılan hukukî müesseseler *veto*, *referandum* ve *halk teşebbüsüdür*.

### *a — Veto*

Kanunlar için halka veto hakkı tanınan memleketlerde, kanun tamamen teşrii meclisin esiridir, yani kanun tasarıları seçmen kütlesinin müdahalesi olmaksızın nihai şeklini bulmaktadır. Ancak bu şekilde hazırlanan kanunun merfiyete girebilmesi için muayyen bir müddet zarfında

(47) HARVEY, Lashley G Demokrasinin esası olarak mahallî hükümet. S. B. F. D. Cilt IX. Haziran 1954. Sayı 2, Sh. 218, 226-230.

(48) LAFERRIERE, J. op. cit. Sh. 388-389.

(49) LAFERRIERE, J. op. cit. Sh. 430.

(50) FRIEDRICH, Carl G. Verfassungsstaat der Nezeit, Berlin 1953, Springer Verl. Sh. 636-637.

halk tarafından ademî muvaffakâtı belirten bir vetoya uğramaması lâzımdır. Tarihî gelişim itibarile halkın siyasî işlere tedricî müdahalesi ilk önce halk vetosundan başlamıştır ve sıra ile halka daha önemli bir rol tanıyan ihtiyarî veya mecburî referandum, halk teşebbüsü ve plebisite doğru gelişmiştir. 51)

*b — Referandum (ihtiyarî veya mecburi)*

Referandum usulü belli bir makamın almış olduğu veya almağı tasarladığı bir tedbir hakkında halkın kanaat veya tasvibini sormağa yarar. Bu bakımdan referandum kurucu bir meclisin hazırlamış olduğu anayasa tasarısına uygulanabileceği gibi aynı usul teşrii meclislerden çıkacak alelade kanunları meriyete geçirmesi hususunda da tatbik olunabilir.

Referandumun en mühim özelliği bütün milleti ilgilendiren bir mesele veya kanunu siyasî partilerin tavassutuna meydan vermeksizin, halkın hükmüne sunulması keyfiyettir. 52)

Hukukî bakımdan referandumun asıl önemi izhar edilecek tasvibin mahiyetinde tecelli etmektedir. Çünkü referandumda tasvib keyfiyeti şekil şartları tamamlanmış bir hukukî tasarrufun tatbikatına taalluk etmektedir. Aksine referandum ile halk tarafından tasvib veya tasvib etmeme şeklinde izhar edilecek olan kanaat, kanunun teşekkülü bakımından elzem bir unsur teşkil etmektedir. 53) Şu halde referandum müessesesinin kabul edildiği bir yerde teşrii meclis tarafından geçirilmiş olan bir kanun, halk tarafından müsbet şekilde tasvib edilmedikçe, yürürlüğe giremez. 54) Bu noktanın halk efkârının hukukî müessiriyet derecesi bakımından ne kadar olduğu aşikârdır.

Referandum lehine ileri sürülen deliller arasında geçici bir meclis çoğunluğunun acele tedvinlere girişmekten alakoyduğu, iki meclis arasındaki ihtilâfları hal ettiği ve nisbî temsil sisteminin tevlit etmiş olduğu haksızlıkları giderdiği hususları yer almaktadır. 55) Bu hukukî ve siyasî gerekçelere referandumun aynı zamanda halk efkârının temayülüne uygun düşen bir neticenin istihsaline zemin hazırladığı veya yardım ettiği hususu da eklenmelidir.

Maamafih referandumla halk efkârının temayüllerini açığa vurmağı yardım bakımından fazla ümit bağlamak da yersizdir. Çünkü tecrübeler

(51) LAFERRIERE, J. op. cit, Sh. 430-431.

(52) BATELLI, Les institutions de démocratie directe en droit suisse et en droit compare, 1932, Sh. 4-5.

(53) LAFERRIERE, J. op. cit. Sh. 433.

(54) Carré de MALBERG. II. Sh. 348-LAFERRIERE'den naklen. op. cit, Sh. 435

(55) FİNER, H. op. cit. Sh. 561.

halk efkârının birçok meseleler hakkında kâfi dereceye aydınlanmış olmadığını göstermektedir. Bundan başka vatandaşların siyasî davalar hakkındaki kararlara iştirak nisbeti referanduma arzolunan meselelerin muhtevesına göre hayli önemli farklılıklar göstermektedir. 56)

Birleşik Amerika Devletlerinde yapılan araştırmalar bu bakımdan dikkate değer neticeler meydana koymaktadır Buna göre mes. vergi kanunları, iktisadî müesseselerin ve iş münasebetlerinin tanzimine ait tüzükler, ves. gibi muayyen ve mahdut konulu meseleler hakkında referandum yolu ile halkın fikri sorulduğu zaman, katılanların % 30 u bu mesele hakkında bir şey bilmediklerini söylemişlerdir. Bu bilmeyenler grubunun nisbeti harb zamanında grev yasağı veya millî politikaya ait önemli bir konuya taalluk ettiği zaman, % 15 e; hele harbe girmek veya tarafsızlık siyaseti gütmek yahut müttefiklere silâh ve malzeme vermek gibi herkesi ilgilendiren meselelerde % 6 ya düşmektedir Görülüyor ki referandumun neticesini tayin bakımından kalifiye bir halk efkârının geniş ölçüde müessir olması, konunun fazla teknik ve mahdut bir mahiyet taşımamasına bağlıdır. 57)

Ancak şurası şüphe götürmez ki referandum usulü iki muhasım kamp haline ayrılmış bulunan bir memleketin halk efkârının müşterek bir kanunî esas üzerine birleştirecek tek hukukî yoldur. Mes. Fransa'nın mukavemet hareketi mensubları ile de GAULLE ve üçüncü cumhuriyet liderleri arasındaki şiddetli anlaşmazlık, 21 Ekim 1945 tarihli referandum yardımı ile nihai hal çaresine kavuşmuştur. 58)

İtalya'da referandum usulü krallık sisteminin devamı veya ilga edilmesi konusunda kullanıldı 10 Haziran 1946 tarihli referandum neticesinde İtalya cumhuriyet ilân edildi. Keza İtalya'nın yeni anayasası da 1947 Aralık ayında referandum yolu ile halkın tasvibine sunulmuştu. 59)

Bu misallerin aydınlattığı üzere bütün bu millî davaların halli tebelür etmiş ilgili halk efkârının hukukî ifadesi yardımı ile normatif bir değer hüviyet kazanmıştır.

Referandum usulü en geniş ölçüde İsviçre ve Birleşik Amerika Devletlerinde tatbik imkânı kavuşmuştur. Anayasa referandumu ilk defa olarak 1778 de Massachussetts'de kabul edilmiştir. Bu usül Fransız ihtilâlin tesiri ile İsviçre'ye geçmiş ve orada kök salmıştır Bu sistem ilk defa Amerika topraklarında gelişmesine rağmen 19 cu yüzyıl boyunca Birleşik Amerika'da âdeta unutulmuş ve ancak 20 ci asırda yeniden kıymet kazanmış

(56) FİNER, H. op. cit. Sh. 563.

(57) CONNELLY, S. M. + FIELD, H. H. The non-voter in Public Opinion Quarterly, Summer 1944. Sh. 175-187.

(58) FRIEDRICH, C. op. cit. Sh. 637.

(59) FRIEDRICH, C. op. cit. Sh. 664-665.

tır Referandum usulü B. A. D. federal anayasasına girmiş değildir. Tatbikattan anlaşıldığına göre halkın siyasî işlere re'sen katılmasına büyük önem verilen Oregon ve Kaliforniya'da bu usul daha yaygın bir hal iktisab etmiştir. 60)

Buna karşılık İsviçre referandumun her çeşidine bütün kanunlarında geniş ölçüde yer vermiştir. Âcil bir mahiyet taşıyan bütün kanunların referanduma tâbi tutulması kanunî bir mecburiyettir. Bu memleketteki tatbikat halk efkârının temayülü dolayısıyla çok defa muhafazakâr görüşleri desteklemiş olmakla beraber mes. 1890 da işçiler için mecburî kaza ve hastalık sigortası gibi kanunların tasvibi suretile inkilâbçı temayüllere de yer verebileceğini isbatetmiştir. Bu arada İsviçre federal hükûmetinin ekonomik sahada kuvvetli bir devletçilik politikası gütmemesini ve onunla ilgili tedbirleri almasını tasvib eden 1947 tarihli referandumun neticeleri - 556.803 oya karşı 494.414 - iktisadî faktörlerin halk efkârının tebellüründe ne kadar önemli nisbetde müessir olduğunu göstermektedir. 61)

Nihayet İsviçre'de referandum sistemi muahedeleri tasdik hususunda da sık sık başvurulan bir hukukî tedbirdir. Bunun bizzat İsviçre halk efkârının temayülü saik olmuştur. 1909 da İsviçre. Almanya ve İtalya arasında aktedilen Gothard anlaşması, İsviçre halk efkârında menfi bir tepki uyandırmıştı. Bu sebeple İsviçre halkı anayasanın muahedelerin tasdikine ait olan hükûmlerini değiştirme teşebbüsüne girişmiş ve bu hareket 1921 de yapılan tâdil yolu ile muvaffakiyete ulaşmıştır. İsviçre anayasasınının 89 cu maddesinin ikinci fıkrasında yapılan bu tâdile göre gayri muayyen veya onbeş seneyi mütecaviz müddetle akt edilecek milletlerarası antlaşmaların 30.000 vatandaş veya sekiz kantonun talebi üzerine halkın tasvibine sunulması gerekir.

Bu misalin de yine teyit ettiği veçhile referandum hududları kesin konular üzerinde uygulandığı ölçüde hâkim olan halk efkârı temayülünün izharına müsait bir zemin teşkil etmektedir. (62).

Şurasını da unutmamak gerekir ki referandumun başarı ile tatbikinde, ilgili memleketin fikrî seviyesi, kültürü, tahsil görmüş olanların nisbeti, kütle istihbarat kaynaklarının faydalanabildikleri hürriyetlerin ölçüsü mühim birer yardımcı unsurdur. (63).

1919 tarihli alman WEİMAR anayasası da referandum ile halk teşebbüsünü birleştiren ilgiye değer hükümleri ihtiva etmekte idi. Her iki müessesenin terkibine ait esas hükmü 73 mad. 3 fıkrasında görülmektedir. Buna göre "Volksbegehren" yani halk teşebbüsü yolu ile teklif edi-

(60) FRIEDRICH, C. op. cit. Sh. 646

(61) FRIEDRICH, C. op. cit. Sh. 642.

(62) LAFERRIERE, J. op. cit. Sh. 441.

(63) FİNER, H. op. cit. Sh. 563.

len bir kanun tasarısı önce Reichstag adını taşıyan parlamentoya sevkedilmek gerekir. Eğer parlamento kendisine sunulan kanun tasarısını olduğu gibi kabul ederse, mesele hal edilmiş olur. Ancak reddi halinde, sözü geçen kanun tasarısı referandum yolu ile seçmenlerin takdirine sunulur.

Referandumun aşıkâr olan iyilikleri yanında bazı mahzurları da ihtiva ettiği şüphesizdir. Bu cümleden olarak İngiliz anayasa uzmanı FİNER referandumun siyasî partilerin faaliyete geçip seçmenleri, propagandaları vasıtasile tesir altında bırakmaktan alıkoyamadığına işaret etmektedir. Saniyen bu çeşit teşebbüslerin halkın siyasî terbiyesini geliştirdiği iddiası da her zaman için doğru değildir. Alman prenslerinin mallarına devlet namına elkonulmasını derpiş eden kanun teklifinin münakaşaları buna bir misal teşkil eder. O zaman Alman halkı arasında "Gasıblara ölüm", "Prenslerin 500 yıllık gasıblığına son verilmelidir", "Cumhuriyet rejiminde saygının yeri yoktur" gibi tamamen hissî parolalar hukukî mantığın karşısına bir baskı ve mücadele vasıtası olarak çıkmışlardır. (64).

Hülâsa denilebilir ki, İsviçre ve Birleşik Amerika'nın bazı eyaletlerinde olduğu gibi köklü tarihî geleneklere dayanmayan küçük demokrasiler hariç, referandum usulü daha çok anayasaların kabulü alanında tercihan uygulanacak bir sistem olmalıdır. Bu bakımdan 1946 tarihli Fransız anayasasının 3 cü maddesi en mesut bir sentez yaratmıştır. (65).

Referandumun çeşitli sahalarda tatbikine taalluk eden dikkate değer çapraşık bir misal de Birleşik Amerika'da rastlıyoruz. 1912 tarihinde yapılan Amerikan cumhurbaşkanlığı seçimlerinde adaylardan Theodore ROOSEVELT. "kazaî kararların halkın reyî ile değiştirilmesi" (*recall of judicial decisions*) tezini ortaya atmıştı. (66). Buna göre herhangi bir eyaletin yüksek mahkemesi tarafından o eyalet anayasasına aykırılığı ilân edilen bir kanun, seçmenlerin çoğunluğunca tasvibe mazhar olmakta devam ederse, bu kanunun merîyetine halel gelmiyeceği cihetle, mahkemeler onu tatbik etmek zorunda kalacaklardır. Kısaca "*recall*"

(64) SCHMITT, C. op. cit. Sh. 259.

(65) 1946 tarihli Fransız anayasasının 3 cü maddesi: "Millî egemenlik Fransız halkına aittir. Halkın hiç bir parçası ve hiç bir fert millî egemenliğin kullanılmasını kendisine izafe edemez.

Anayasa işlerinde halk bu egemenliği temsilcilerinin oyları ve referandum vasıtası ile kullanır. Tekmil sair hususlarda genel, eşit, doğrudan doğruya ve gizli oyla Millî Meclise seçilmiş sayıtları vasıtası ile kullanır.

LÜTEM, İhan, Yeni anayasalar, Türk Hukuk Kurumu serisinden No. 21. Ankara. 1953. Cilt II, Sh. 535.

(66) FEYZİOĞLU, Turhan, Kanunların anayasaya uygunluğunun kazaî mura-kabesi. Ankara 1951. S. B. F. yayınlarından No. 19-1. Sh. 223.

adı verilen bu tezin istihdaf ettiği netice, eyalet anayasalarının referandum yolu ile tâdili imkânına müncer oluyordu. "Recall" usulüne karşı uyanan şiddetli tepkilerin birleştiği ana fikir, hukukî usul ve kaidelere başvurmaksızın anayasalarda yapılacak değişikliklerin vatandaşların haklarına ait teminatı da izale edeceği ve bunun ise aslâ caiz olmadığı düşüncesinde toplanabilir. (67).

Tartışmalar esnasında üye devletlerden bir teki, yani Kolorado, kendi anayasasında değişiklik yaparak kazaî kararlar hakkında "recall" usulünü kabul etmişti, fakat federal yüksek mahkemenin bu tâdilin federal anayasaya aykırı olduğuna karar vermesi üzerine mesele kendiliğinden hal olundu ve münakaşa ROOSEVELT'in tezi aleyhine olarak kapandı. (68).

Bununla beraber "Recall" teklifi vasıtalı olarak âmme hayatına tesir etmekten hâli kalmadı. Bu mesele etrafındaki çetin münakaşalar yüksek mahkemeye, *kanunların kazaî murakabesinin halk efkârında uyandırdığı müsbet ve menfî tesirleri görmek fırsatını verdi ve dolayısıyla içtihadlarda bu istikametde bir yumuşama husule gelmesini sağladı.* (69).

#### c — Halk teşebbüsü (*initiative populaire*)

Veto ve referandum milleti istemediği kanunlara tâbi olmak mükellefiyetinden kurtarmağa yaramaktadır. Buna mukabil halk teşebbüsü millete, teşrii meclisin kaygısızlığı karşısında veya hattâ muhalefetine rağmen istediği kanunlara kavuşma imkânlarını sağlamaktadır. (70).

Bu imkân iki yoldan gerçekleşebilme şansına maliktir. Bunlardan birincisi formüle edilmemiş bir teşebbüs veya İsviçre'lilerin tâbiri ile basit bir teklif halinde vukuu bulur. Bu halde halk efkârında tebellür eden âmme dileği meclise mal edilir ve teşrii organ buna bir kanun tasarısı şeklini vererek normatif hüviyete kavuşturur. Başka bir deyimle teşkilâtlı bir halk efkârı grubu bahis mevzuu meselenin kanunlaşması hususunu teşrii kuvvete emanet etmektedir.

Formüle edilmiş halk teşebbüsünde ise çıkarılması istenilen kanun tasarısı nihaî şeklele takdim edilmekte ve bazı Amerikan eyaletlerinde olduğu gibi teşrii meclise sunulmaksızın halkın tasvibine arz edilmektedir. (71). Bu ikinci şıkta tasvib keyfiyeti referandumdan çok "*plebisit*" karakterini taşımaktadır, zira bu şıkkın tatbikinde teşrii kuvvetin iştiraki aranmamıştır.

(67) LAFERRIERE, J. op. cit. Sh. 328.

(68) DARESTE, Constitutions, 5 ed. Tome VI. Sh. 396.

(69) FEYZİOĞLU, T. op. cit. Sh. 227.

(70) LAFERRIERE, J. op. cit. Sh. 435.

(71) LAFERRIERE, J. op. cit. Sh. 435.



Halk teşebbüsünün çeşitleri en geniş tatbik sahasını İsviçre ve Birleşik Amerika Devletlerinde bulmuştur. İsviçre’de halk teşebbüsü usulüne daha çok anayasa tâdili sahasında sık sık başvurulmuştur. Bunun sebebi federal İsviçre anayasasının normal teşrii tasarruflarda halk teşebbüsü sistemini kabul etmemesidir. Bu sebeple İsviçre anayasasına mes. önceden bayılmaksızın hayvan kesiminin men’i, talih oyunları yasağı, sosyal sigortaların tanzimi gibi haddi zatında anayasa çerçevesine sığmayan teferruatlı hükümler girmiştir. Bunlar yıllar boyunca halk efkârının tazyiki ile bir halk teşebbüsü şeklinde ortaya atılmış ve her defasında 50.000 vatandaşın talebi üzerine anayasada tâdiller intaç etmiştir. (72)

Birleşik Amerika Devletlerinde halk teşebbüsü usulü onbeşe yakın eyalet tarafından kabul edilmiştir ve anayasa tâdili meselelerinde olduğu kadar kanun tedvini sahasında da uygulanmaktadır.

*d — Milletlerarası meselelerde halk iradesi: plebisit:*

WILSON tarafından ortaya atılan “*Her milletin kendi kaderini bizzat tayin etme*” prensibi, bilhassa birinci dünya harbinden arta kalan ihtilâfları sulhperver bir hal çaresine kavuşturmak için geniş çapta uygulanmıştır. Her ne kadar plebisit usulü de dayanmış olduğu prensibler bakımından ihtilâf mevzuu memleket veya bölgede hâkim olan halk efkârı tezahürüne hizmet için ihdas edilmiş bir usül sayılıyorsa da, bu usulün tatbikinde dış ve iç tazyiklerin ve siyasî kudret faktörlerinin fazlasile müessir olduğu hususu dikkatden uzak tutulmamalıdır. Bilhassa nazi ve komünist diktatörlüklerin tertipledikleri plebisitlerin gerçek halk iradesi ile olan ilgi derecesi tahmin edilebilir. (73).

Plebisitin en büyük müşkülâtı uygulanması mecburî sayılan idarî murakabenin hangi metodlara göre tertiplenmesi gerekeceği ve elde edilecek neticelerin değerlendirilmesi hususlarıdır. Öyle ki ilgililer arasında bir mutabakata varılmaksızın bir plebisite girişmek, umumiyetle ihtilâfı olduğundan daha çikılmaz bir hale getirmektedir.

Kaldı ki plebisitlerde geniş seçmen kütlelerinin huzuruna getirilen problemler çok defa hissî olup. Millî duygulara hitab ettikleri cihetle, objektif takdir imkânlarını peşinen bertaraf etmektedirler. (74). Bundan başka üçüncü Napoleon’dan başlayarak Hitler’e kadar bir seri diktatörlerin bilhassa bu usule müracaat etmeği uygun bulmaları, bu sistemin halk efkârını şaşkırtmak, sunî şekilde imal etmek ve gereğinde baskı altında almak için pek müsait olduğu intibasını teyit edecek mahiyettedir.

(72) LAFERRIERE, J. op. cit. Sh. 442-444.

(73) FRIEDRICH, C. J. op. cit. Sh. 660.

(74) FRIEDRICH, C. J. op. cit. Sh. 654-655.

### 3' — Temsilî sistem :

Temsilî sistemin konumuzla ilgili en önemli ana fikirleri şunlardır: millet sahip olduğu hâkimiyeti, fiilen kullanmadığı veya kullanmak s-temediği cihetle, bizzat seçmiş olduğu mümessillere terketmektedir. Millet namına seçilen bu temsilciler de muayyen zaman fasılları ile seçmenlere karşı hesap vermekle mükelleftirler. (75). Böylece hukukî bakımdan milleti temsil eden meclis bir devlet organı haline gelmektedir. Fakat sosyolojik görüşle, yani realitede meclis, cemiyeti, daha doğrusu sosyal grupları temsil etmektedir. Bu sosyal grupların temsilinde hukukî ideallerden ziyade içtimaî grup menfaatleri rol oynar. Mu menfaatler de umumiyetle siyasî partiler tarafından temsil olunur.

Bu sebeble demokrasilerde meclisleri teşkil eden sayılablar hukukî idealizmin kabul ettiği umumî iradenin değil, gerçekte içtimaî grupların menfaatlerini güden hususî ve cüzzî iradelerin temsilcileridir. Devlet idesinin birlik ve bütünlük temayülüne karşılık, parti ideolojosinin ayrılık ve bölünme cehdi bundan doğmaktadır. ROUSSEAU'nun devlet ile bir tutuğu milletin, partilere ayrılmasını teviz etmemesi ve hâkimiyeti bölünmez bir bütün halinde millette toplanması, bu parçalanmayı önleme maksadından ileri gelmektedir.

Bu cihetle milletin vermiş olduğu vekâletin ferdî ve emredici (mandat impératif) yahut umumî ve temsilî (mandat représentatif) bir mahiyet taşıyıp taşımadığı, mevcut rejimin karakterini tayin edecek kadar önemlidir. (76).

Milletin vermiş olduğu vekâlet umumî ve temsilî bir mahiyet taşıdığı takdirde, seçilenler sadece muayyen bir menfaat gruba veya bir seçim bölgesini değil, bütün milletin menfaatini gözetmekle mükelleftirler. Bu ana prensip hemen hemen bütün anayasalarda yer almaktadır. (77). Alman hukukçulardan ANSCHÜTZ, bu prensibi mebusu bağlayan en mühim hukukî ve ahlâkî kaide olarak vasıflandırmaktadır. Ona göre, âmme menfaatini gözeterek verilecek olan bütün kararlarda mebus mutlak surette hür olmalıdır ve kendisini parti grubu kararı dahi bağlamamalıdır. (78).

Hukukî idealizmin benimsediği bu prensib SIEYES'in ortaya attığı bir formülden kaynak almaktadır. SIEYES "Her mebusun bütün seçim

(75) LAFERRIERE, J. op. cit. Sh. 390.

(76) LAFERRIERE, J. op. cit. Sh. 410.

(77) Türk anayasası mad. 13. "Her mebus yalnız kendini intihab eden dairenin değil, umum milletin vekilidir"; 1919 tarihli WEİMAR anayasasının 21. mad. ve ilâh.

(78) ANSCHUTZ, G. + THOMA, R. Handbuch des deutschen Staatsrechts. Tübingen 1932 Verlag Mohr. Sh. 419.

bölgeleri namına seçildiği, bu sebeble bütün milletin mümessili sayılması gerektiği” tezini müdafâ etmiş ve bunu kabul ettirmiştir.

Bununla beraber hukuk literatürünün de desteklediği bu tez bütün demokratik anayasalar tarafından benimsenmiş ise de, realiteye tam mânası ile tetabuk etmemektedir. Çünkü bugün mebuslar hemen her memlekette milletten aldıkları vekâletin yanında mensub oldukları partilerce de desteklenmekte ve bu yüzden partilerinden aldıkları direktiflere - müstakbel seçimleri düşünerek sıkı sıkı bağlanmaktadırlar. (79). Bilhassa münferit partilerin kuvvetli ve ezici bir çoğunluğa sahip oldukları meclislerde mebusların parti disiplinine bağlılıkları daha kesin ve kuvvetli bir şekil almaktadır. Geniş seçmen kütleleri de buna ilâveten temsil heyetleri, tazyik grupları, ferdî müracaatlar ve kütle istihbarat vasıtalarının delâletile ifade edilen taleplerle partilerin baskısına katılmaktadırlar.

Buna karşılık bütün bu baskılara hedef olan teşrii meclis üyelerinin taleb ve dilekleri ancak mahdut ölçüde hükümete tesir etmektedir. Nitekim İngiltere’de sendikalar birliğinin herhangi bir konu hakkında resmî beyanati, icra organı üzerindeki parlamentodaki bütün sendika temsilcilerinden daha ağır basan bir tesir yaratmaktadır. Onun gibi Çiftçiler birliği ve Britanya Endüstri birliğinin bir mütaleası da çiftçi ve endüstri mümessillerinin topundan daha müessir olmaktadır. (80). Bütün bu sosyal ve siyasî kaynaşma ve hareketler ise halk efkârının teşrii meclis üyeleri üzerinde kazanmağa çalıştığı hâkimiyet gayretlerinden başka bir şey değildir.

Bu izahat gösteriyor ki mebusun yalnız seçildiği bölgenin seçmenlerine karşı sorumluluğunu esas tutan emredici vekâlet prensibi nazarı bakımından rağbete mazhar olmamaktadır. Ancak modern demokrasilerdeki umumî temayül bu rağbetsizliği sadece zahirî bir hale sokmaktadır. Bu noktada modern demokrasilerin halli çok müşkül görünen problematik bir güçlük karşılıklı karşı buldukları bir gerçektir. Bu güçlüğü yenmenin çaresi, millî vahdeti koruyacak şekilde grub menfaatlerini millî idealler içersine eritip kaynatabilmektir. Bütün demokratik sistemler tara bir hürriyet havası içersinde bu neticeyi gerçekleştirme gayretindedirler.

Grub menfaatlerini millî ideallerle telif zarureti temsilî rejimin esas unsurları ile halk efkârını temsil eden muhtelif görüşler arasında sıkı bir münasebet ve bağ kurulmasını gerektirmektedir. Temsilî rejimin temel şartı sayılan seçimlerin millî iradeyi isabetle tezahür ettirecek şekilde yapılması, halk efkârını siyasî alanda teşahhus ettiren çeşitli siyasî partile-

(79) FİNER, H. op. cit. Sh. 374.

(80) JENNINGS, Ivor. Parliament. Cambridge Univ. Press 1948, Sh. 31-32.

rin mevcudiyetine bağlıdır. Bu şart millet namına hâkimiyeti kullananların halk efkârına hesap verme mükellefiyetini tesis etmektedir.

## V — Devlet organları ve halk efkârı:

Halk efkârının hukukî müessiriyet derecesini âmme hukukunun muh telif kesimlerinde tetkik ederken, bu sosyal kuvvetin parlamanter ve pré-sidentiel sistemde oynamakta olduğu önemli rol üzerinde de bir nebze durmak gerekir. Şukadar ki bu tetkikimizde her iki sistemin özelliklerine temas etmeksizin, ancak bunların halk efkârı ile ilgili problemlerine işa-retle yetineceğiz.

### 1 — Teşriî ve icra kuvvetleri arasında işbirliği—Parlamentaire sistem:

Bilindiği üzere parlamanter sistemin bünyesi aşağıdaki belli başlı dört unsurdan tereküb etmektedir:

- a — Gayri mesul bir devlet başkanı.
- b — Parlamentoya karşı siyasi bakımdan sorumlu bulunan bakanlar.
- c — Başbakanın riyaset etmekte olduğu kolektif bir organ sayılan kabine.
- d — Devlet başkanının parlamento veya hiç değilse Temsilciler meclislerini fesh etme hakkı. (81).

Parlamanter rejimin bu dört ana unsurlarından bilhassa bakanlarla kabinenin sorumluluğu ve meclisin fesih edilme keyfiyeti halk efkârının vasıtalı tesirinden fazlasile müessir kalmaktadır.

İngiltere'de kabine tarafından alınan kolektif bir karar hemen hiç bir zaman parlamento çoğunluğunun itirazına uğramamıştır. Parti liderleri ve parti üyeleri hükûmetin desteklenmesi için gereken faaliyete girişmekten geri kalmazlar. Bununla beraber bir kabine kararı vya kabinenin bir bakanı destekleme azmi, sözü geçen meselenin halk efkârı üzerinde yaratmış olduğu tepkiye bağlıdır. Çok sayılı istisnalar hariç Avam Kamarasında müzakere edilen bütün hususlar bir itimad meselesinde düğümlenmektedir. Bu itimad ise yalnız Avam Kamarasından değil, halk tarafından gelmelidir. *Böylece halk efkârının tepkisi kabinenin desteklenip desteklenmemesi hususunda esas kıstası teşkil etmektedir.* (82). Bunun çeşitli misalleri vardır. Bu cümleden olarak 1935 de Baldwin'in tasvibi ile kabine tarafından benimsenen Hoare-Laval anlaşmasını zikredebiliriz. İngiliz halk efkârı bu anlaşmaya karşı o derece menfî bir tavır takınmıştır

(81) LAFERRIERE, J. op. cit. Sh. 769.

(82) JENNINGS, I. The British constitution, Cambridge Univ. Press. 1947. Sh. 145

ki, Baldwin kabinesi bu anlaşmayı tahakkuk ettirmekten vazgeçmek ve Sir Samuel Hoare dışişleri bakanlığından çekilmek zorunda kalmışlardır.

Bakanların münferid ve kabine üyesi sıfatiyle mütesanid sorumlulukları, onların güdülen umumî politika ile başında buldukları bakanlık teşkilâtında vuku bulan aksaklık ve yolsuzluklar, nihayet münferiden aldıkları icraî kararlar dolayısıyla çok geniş bir mesuliyet sahası karşısında bırakmaktadır. (83). Bakanlarla kabinenin gerçek bir halk efkârı kontrolü altında kalmaları keyfiyeti bellibaşlı olarak vatandaşların siyasî olgunluğu, anayasanın bahşetmiş olduğu hürriyetlerden faydalanma imkânı ve siyasî partilerin kudret ve sayısı gibi âmillere bağlı bulunmaktadır. İngiltere gibi iki büyük siyasî partinin bulunduğu bir memlekette hükümetin istikrarına halel getirmiyen müessir bir halk efkârı kontrolü mevcuttur. Buna karşı parti çokluğu dolayısıyla hükümetleri hemen her zaman koalisyon halinde kurulan üçüncü ve dördüncü Cumhuriyet Fransa'sında hükümetler halk efkârının baskısından ziyade durmadan değişen parti kombinezonları yüzünden istikrarsızlığa mahkûm olmuşlardır. (84).

Türkiye'de gerek tek parti ve gerek çok partili devrin tecrübeleri, umumî bir kabine değişikliğinden ziyade bakanların sık sık değiştiklerini göstermektedir. Bunda anayasamıza hâkim olan ve meclis hükümeti sisteminden intikal eden kuvvetler birliği prensibinin tesir derecesi araştırılmağa değer. Ayrıca Türkiye'de siyasî müessiriyet bakımından halk efkârının henüz belirmeğe başlayan bir nüve halinde bulunması sebebiyle, bu münferit istifaların ve aksayan bir işbirliğinden yahut da yıpranmadan ileri gelmektedir.

Bakanlarla kabinenin icraatının halk efkârının temsilcisi sayılan milletvekilleri tarafından parlamento içinde hukukî yoldan murakabe edilmesini sağlayan iki usul vardır. Bunlar *soru* ve *gensoru* müesseseleridir.

#### *a — Soru müessesesi.*

Teşrii kuvvet tarafından icra kuvvetini denetlemenin bir yolu bakanlara muayyen bir meselede bir soru önergesi sunmaktır. İngiliz parlamentosu bu müesseseye halk efkârını ilgilendiren davaları taze tazeye milletin en yüksek topluluğu huzurunda aksettirmesi ve öte yandan hü-

(83) Türk anayasası, mad. 46.

(84) Mes. efkârı umumiyenin sempatisine mazhar olan Mendes-France hükümeti dış müzaherete rağmen parlamentodaki dahili klikler yüzünden çekilmek zorunda kalmıştır. Muk. için bk. Le gouvernement Mendes-France et les partis, SONDAGES, Revue française de l'Opinion publique Paris, 1954, Sayı 4, Sh. 53-64.

kümet icraatının seyrini kontrola yaraması bakımından büyük bir önem atfetmektedir. (85).

Bakanlara idarî, siyasî, ves. sebepler dolayısıyla tevcih edilen soruların büyük bir kısmı daha önce halk efkârına mal olmuş veya alâka ile üzerinde durulan meseleler teşkil ettiği cihetle, soru müessesesinin önemi ölçülmiyecek kadar büyüktür. Yetkili bakanların verdikleri cevaplar her şeyden önce en emin kaynaktan gelen bilgiyi halk efkârına arza yaramaktadır.

Fakat soru müessesesinin rolü sadece bilgi sağlamaktan ibaret değildir. Bakan bu yolla sorumlu bulunduğu idare mekanizmasının yapmış olduğu bir tasarruf, aldığı bir karar veya yaptığı bir muamele dolayısıyla sigaya çekilmektedir. Alenî oturumda, milletin gözü önünde verdiği cevap, bakanın gerek mevkiine gerekse hükümet ve partisinin prestijine tesir etmektedir. Hülâsa soru müessesesi siyasî sorumluluk taşıyan bakanlar ve hükümeti halk efkârını temsil eden milletvekillerine karşı hesap vermeğe icbar eden tesirli bir hukukî usuldür. (86).

Türkiye Büyük Millet Meclisi soru müessesesini iç tüzüğün 149-156 maddeleriyle tanzim etmiş bulunmaktadır. Her milletvekili hükümet adına başbakana veya bakanlara sözlü veya yazılı sorularda bulunabilir. (Mad. 149).

Soru, verildikten en geç iki oturumdan sonra cevaplandırılmalıdır. (Mad. 152). Ancak bakan cevabını, âmme menfaati mülâhazasıyla geciktirmek veya kapalı oturumda bildirmek yetkisine sahiptir. (Mad. 153).

Bu hükümlerle tanzim edilen soru müessesesi çok partili sistemin teessüsünden beri B.M.M. de çok geniş bir rağbete kavuşmuş bulunmaktadır. Bundan muhalefet mebusları yanında iktidar mebusları da faydalanmaktadır. Ancak soruların bir kısmı muayyen bir seçmen grubunu tatmin etmek veya mahallî münferit bazı derdleri bir hal şekline ulaştırmak maksadile halk efkârını ilgilendiren umumî meseleler dışında teferruata intikal etmektedir.

Bu suretle kabaran soru yekûnu bazen meclisin bütün faaliyet gününü doldurmaktadır. Gerçi içtüzüğün 157 nci mad. "İlgili bakanın ce-

(85) "Questions - time = Soru zamanı" İngilterede düzenlenmiş bulunmaktadır. Her parlamento üyesi Cuma günü hariç. Avam Kamarasının oturum halinde bulunduğu her gün, saat 15.00-15.45 arasında sual sorabilmektedir. Tatbikatda parlamento beş gün müddetle toplanır. Şu halde pazartesi, salı, çarşamba, perşembe günleri soru önergesi verilebilir. Bu usulün Avam Kamarasının en dolu olduğu celseleri sağladığı da bir gerçektir. Teşrii aliyetlerde sual müessesesinin taşıdığı büyük önem, Avam Kamarasının böylece soru günlerinde tam mevcutla toplanması ile de sabittir. FİNER, H. op. cit. Şh. 532-533.

(86) FİNER, H. op. cit. Şh. 533.

vabından sonra düşüncesini bildirmek yalnız soru sahibi milletvekiline ait bir hak" olduğu ve bu bildirmenin 15 dakikayı geçemeyeceğini tasrih etmekte ise de, son sözün milletvekiline ait olması prensibi karşılıklı söz düellosunu tarafların istediği nisbette uzatabilmelerine imkân vermektedir. Buna ilâveten içtüzüğün 78 ci mad. göre soru ve gensoruların gündemde başkanlık divanının umumî heyete maruzatından hemen sonra yer alması, suallerin çokluğu halinde meclisin diğer meseleler hakkındaki müzakerelerini - müstacelen müzakeresi gerekli maddeler de dahil - günlerce geciktirmeğe sebep olmaktadır.

Bu durum karşısında meclis çoğunluğu kararı ile soruların geri bırakılması imkânı vardır. Ancak bu imkânın çoğunluğa dayanan iktidar tarafından muhalefetin sual yolu ile murakabe hakkını tahdit maksadına matuf olarak kullanılması tehlikesi de mevcuttur. Ayrıca içtüzüğün 153 cü mad. ile bakanlara tanınan sorulara ait cevapların geciktirilebilmesi veya kapalı oturumda cevaplandırılması yetkileri, bu müessesenin gayesine uygun bir şekilde işlemlerini önleyebilecek mahiyettedir. Bütün bu sebeplerle soru müessesesine ait hüküm ve usullerin bir yandan meclisin normal faaliyetlerine sekte vermiyecek, diğer yandan halk efkârını ilgilendiren mevzular hakkında tam bir aydınlık sağlamak suretiyle teşrii murakabenin mümkün mertebe mükemmel bir şekilde icra ve devamına yarıyacak bir şekilde tâdili lüzumu, teşrii hayatımızın âcîl bir ihtiyacı halinde kendini hissettirmektedir.

#### *b — Gensoru (Interpellation) müessesesi.*

Parlamentonun hükümete karşı güven besleyip beslemediğini umumî bir müzakereyi takiben verilecek kararlar tesbite yarayan bu usul ile tek bir bakan yerine kabinenin toptan sigaya çekilmesi imkânı doğmaktadır. İngiltere parlamentosunda uygulanmayan bu sistem bilhassa Fransa'da çeşitli koalisyon hükümetlerini düşürmeğe yaramıştır. WEİMAR anayasası da bu prensibi kabul etmişti. (Mad. 54).

T.B.M.M. gensoru istizah müessesesini içtüzüğün 157-169 maddeleriyle düzenlemiş bulunmaktadır. Halk efkârında uyanan şiddetli tepkiler neticesinde durumu tazvih veya yeni bir hükümetin teşkilini derpiş eden bu usul, hiç şüphesiz ki halk efkârının hukukî temsilcilerine anayasanın 7. maddesiyle tanınan ve icabında iskat hususunda hükümeti her vakit murakabe ve iskat yetkisini kullanma hususunda en emin bir imkân ve müeyyide bahşetmektedir.

Ancak içtüzüğün 157 nci maddesindeki hüküm, gensorunun maksadına uygun bir şekilde işlemlerine engel olmaktadır. Buna göre gensoru önergesi mecliste okunduktan sonra kabul veya red edilmesi, *müzakeresiz* işarî rey ile kararlaştırılır. Bu şartlar altında bir gensoru talebinin fiilen kabul edilmesi mevcut çoğunluğun kabulüne bağlıdır.

Bu şartlar dahilinde tek parti ekseriyetinin hâkim olduğu meclislerde, iktidarda bulunan icra kuvveti hakkında gensorunun açılabilmesi ancak hükümetin kendi partisinin güvenini kaybetmesi halinde mümkündür.

Bu sebeple anayasamızın bugünkü hükmü, meclis tek parti çoğunluğuna dayandığı müddetçe, *muhalefetin murakabe vazifesinde gensoru müessesesinden faydalanmasına imkân bırakmamaktadır.*

## 2 — Teşrii ve icra kuvvetleri arasında ayrılık = P r é s i d e n t i e l l e s i s t e m .

Malûm olduğu üzere présidentielle sistemde icra, teşrii ve kaza kuvvetleri arasında mutlak bir ayrılık gözetilmekte ve icra kuvveti tam bir bağımsızlıktan faydalanmaktadır. Bu sistemin başlıca özellikleri şunlardır

- a — Cumhurbaşkanı siyasî bir sorumluluk taşımamaktadır;
- b — Teşrii meclisin bakanlar (sekreter) üzerinde hiç bir denetleme imkânı yoktur;
- c — İcra ve teşrii kuvvetler arasında tam bir muvazene mevcuttur. (87).

Halk efkârı bakımından présidentielle sistemin en mühim hususiyeti bir muvazene sağlamasıdır. Çünkü bu sistemde yürütme kuvveti doğrudan doğruya millet tarafından seçilen, onun güvenini kazanmış olan bir adamın eline tevdi edilmektedir. Böylece halk efkârı yani halk, cumhurbaşkanı delâletiyile görünmeyen bir üçüncü kuvvet olarak muvazenenin sağlanmasında rol oynamaktadır. (88).

Bununla beraber kuvvetler ayrılığı prensibi hemen hiç bir zaman tam olarak tatbik edilememiştir. Eski Amerikan cumhurbaşkanlarından Prof. Woodrow WILSON'un isabetli bir tahlilinde belirttiği gibi, cumhurbaşkanların şahsiyetinin silik bulunduğu ve sulh ve sükûnet içinde geçen devirlerde teşrii kuvvet daima üstünlüğü ele geçirmiştir. Böyle zamanlarda icra kuvvetini temsil eden devlet başkanları, kongrenin elinde pasif bir âlet haline gelmişlerdir. WILSON buna "*congressional system*" adını vermektedir. (89).

Fakat her halikârda Amerikan cumhurbaşkanı tipik bir demokratik lider vasfını muhafaza etmekte ve şahsiyetinin canlılığı nisbetinde dinamik bir millî politika gütmektedir. Yirminci asrın biriktirmiş olduğu

(87) LAFERRIÈRE, J. op. cit. Sh. 768-769.

(88) SCHMİTT, C. op. cit. Sh. 350.

(89) WILSON, Woodrow, Le gouvernement congressionel, 1884, Trad. franç. Sh. 280.



teknik ve bürokratik potansiyeller Amerika'da cumhurbaşkanının eline muazzam denilecek vasi bir devlet kudreti tevdi etmişlerdir. Bu kuvveti frenliyen bellibaşlı kuvvet Avrupa'daki parlamenter sistemin aksine olarak - teşrii kuvveti temsil eden kongreden ziyade, halk efkârının kendisidir. (90).

Kuvvetler ayrılığı sisteminin diğer bir neticesi de icra kuvvetini elinde tutan cumhurbaşkanının federal bir devlet nizamında millî birliği temin sadedinde şümulü âmme menfaatlerini savunmasına karşılık, teşrii kuvvete sahip bulunan kongre üyelerinin çok defa sadece mahallî menfaatleri gözeterek hareket etmeleridir.

### a — Komisyonların rolü.

Yukarıda belirtilen gerçek, diğer bir neticeyi davet etmektedir. Présidentiel sistem bütün siyasî sistemlerden daha geniş çapta teşrii kuvvet mümessillerini dış baskılara maruz bırakmaktadır. Zira gayri mesul ve şahsına tâbi sekreterler kullanan cumhurbaşkanının sorumsuz durumu, onu kongreye kanun teklifi yetkisinden mahrum bırakmaktadır. Teşrii faaliyeti bakımından Amerikan anayasasının cumhurbaşkanına tanıdığı tek frenleme yolu, kongrenin kabul etmiş olduğu kanunlara karşı veto hakkını kullanabilmesidir. Ancak bu veto sadece geciktirici bir tesire sahiptir ve kanunların çıkmasını önleyeceği yerde, kongrenin ısrarı karşısında cumhurbaşkanını sadece halk efkârı muayyen bir dâvanın müdafii olarak görünmesini sağlayabilmektedir. (91).

Birleşik Amerikada kanun vazıları üzerinde "halk efkârı" namının baskı icra eden şahıs ve teşekküllerin sayısı İngiltere'ye nazaran çok daha fazladır.

Présidentiel sistemin bu özelliği teşrii meclislere dahil komisyonların rolünü arttırmaktadır. Birleşik Amerikada icra kuvveti hiç değilse nazarı olarak, kanun teklifinde bulunmadığı cihetle, özel ve âmme menfaatine yarıyacak bilumum kanun teklifleri resmen Temsilciler meclisi üyeleri tarafından yapılmaktadır. Bu kanun tasarılarının ilk önce komisyonlarda müzakere edilmesi, aynı zamanda muayyen stratejik komisyonlarda temsil ettiremeyeceği sebeple, stratejik önemi haiz kilit mevkilerini dikkatle seçme zorundadır. (92).

(90) FRIÉDRICH, C. J., op. cit. Sh. 440-441.

(91) LAFERRIÈRE, J. op. cit. Sh. 763: bilindiği üzere başkan TRUMAN işçilerle patronlar arasındaki müzakere imkânlarını daraltan TAFT-HARTLEY kanununa karşı veto hakkını kullanmış ve böylece kendini Amerikan efkârı umumiyesine emek sahiplerinin hakkını koruyan bir devlet adamı olarak tanıtmıştı.

(92) GROSS, Bertram, The legislative struggle, New York 1953. McGraw-Hill, Sh. 87.

Bu konuda hiç şüphesiz daimî komisyonların rolü daha ehemmiyetlidir. Daimî komisyonların oturumlarında kanun tasarısı, komisyon başkanı veya üyelerinin iltizam ettikleri kanaat, maruz kaldıkları baskı veya faydalandıkları tavsiye nisbetinde değiştirilir ve nihai hale getirilir. Bu sebeple halk efkârını temsil eden çeşitli grupların bu komisyon çalışmalarına dilekçe, yazılı, sözlü müracaat, ikna, ves. yollarla tesir etmek isteyecekleri tabiidir. (93).

Yine bu komisyon çalışmaları sırasında hükümet görüşü ile komisyon görüşü arasındaki ahenksizlik çok defa tâvizli bir hal çaresi ile uzlaştırılmaktadır. Hülâsa, komisyonlar huzurunda izahat vermek, üyeleri aydınlatmak, önemli komisyonlara dirayetli parti şahsiyetleri yerleştirmek suretiyle halk efkârı kanun vazına tesir bakımından, vasıtalı bir giriş yolu daha sağlamaktadır. (94).

Birleşik Amerika'da kongre komisyonlarının bu derece önem kazanması bazı tenkidlere yol açmaktadır. Ezcümle Woodrow WILSON bu komisyonlardan her birinin âdeta müstakil bir teşrii meclis olarak vasıflandırmıştır. Thomas B. REED ise bunları "*kongrenin gözü, kulağı, eli ve çok defa beyni*" mesabesinde saymıştır. (95). Her kanun tasarısı daimî komisyonlardan birine havale olunur. Komisyon bunlar arasında cumhurbaşkanı tarafından tavsiye edilen ve Senato'nun tasvibini kazanması muhtemel olanları seçer. Diğerleri "*morg*" tâbir ettikleri yedek bir listeye geçirilir. Halk efkârı namına hareket eden grupların ısrarla üzerinde durdukları nokta, destekledikleri tasarının bu eleme safhasından geçmesini veya istemediklerinin geçmemesini sağlamaktır.

Daimî komisyonda otuz günden fazla alakonulmuş olan bir kanun tasarısının umumî heyete sevki yeniden teklif edilebilir. Ancak bu teklifin bir ay içerisinde muayyen iki pazartesi gününden birinde yapılması ve 218 üye, yani çoğunluk tarafından desteklenmesi şarttır. Bu şartlara uygun olarak teklifin tekemmülü halinde yirmi dakikalık bir müzakere neticesinde ya tasarının hemen kanunlaşması yahut müzakerelerin başka bir celseye tâliki kararlaştırılabilir.

Şu kadar ki muayyen iki pazartesi gününde çoğunluğun mecliste hazır bulunması pek nadir hallerde kabili tasavvurdur. Bu sebeple komisyonlarda gecikmiş olan tasarının temsilciler meclisi çoğunluğu ile yeniden müzakeresi fiilen imkânsız bir hale gelmektedir. Bundan başka nadir olarak böyle bir teklifin tekemmülü halinde de ruznamede yer bulunma-

(93) TRUMAN, David, The governmental process, New York 1951. A. Knopf. Sh. 370-371.

(94) WARTENSEE, R. Schnyder, Die öffentliche Meinung als Element der staatlichen Willensbildung in der Demokratie, Affoltern 1946. Sh. 80.

(95) FİNER, H. op. cit. Sh. 497.

ması yüzünden müzakerenin âkim kalması ihtimali her zaman mevcuttur. Bu sebeble kanun tasarılarının umumî heyete sevkleri bakımından muhkaderatı tamamen komisyonların takdir ve tasvibine bağlı bulunmaktadır. Bu durumu müdrik olan tazyik grublarının baskısı da kanunların kaderi üzerinde son söz sahibi olan komisyonlar üzerinde toplanmaktadır. (96)

Amerika'da siyasî partilerin iç bünyesine kara Avrupa'dakilerine benzer bir disiplin hâkim olmadığı cihetle, her temsilci görüşülen bir meseleyi vicdan ve kanaatinin telkin ettiği esaslara göre desteklemek veya desteklememekte serbesttir. Bu itibarla değişik partilere mensup üyelerden teşekkül eden bir komisyondan üyeleri, partilerinin temsil ettikleri ideal ve prensiplere bağlı kalmaksızın şahsî temayüllerine göre hareket edebilirler. Burada da diğer teşriî vetirelerde olduğu gibi, üyelerin hareketini frenliyen tek kuvvet halk efkârıdır. Birçok teşekküller kendi bölgelerini temsil eden kongre üyelerinin çeşitli kanun mevzularında nasıl oy verdiklerini istatistiklere dayanarak tesbit etmekte ve bu tabloları seçimlerde bir silâh olarak kullanmaktadırlar.

Présidentiel sistemi İngiliz ve kara Avrupa parlamentolardan ayıran bir hususiyet de komisyonların, elde mevcut bilgilerin kifayetsiz olmadığına kanaat getirdikleri takdirde, "*hearing = soruşturma*" açmak ve bu maksatla diledikleri kimseleri celbedip, onları dinlemek yetkisine sahip olmalarıdır. (97). Komisyon incelemelerini bitirdikten sonra raporunu yayınlar. Komisyonda azınlıkta kalan üyeler kendi görüşlerini en ufak bir kısıntıya tâbi tutulmaksızın rapora aksettirmek hakkına sahiptirler. (98).

Bu çeşit soruşturmaların üç belli başlı görevi vardır:

- 1 — Bunlardan biri çeşitli menfaat grublarının komisyona ve üyelerine teknik ve siyasî malûmat vermelerini sağlamaktır.
- 2 — İkincisi muayyen bir görüşü destekliyen bir halk topluluğunun kanaatlerini takviye etmek üzere bir propaganda vasıta ve âleti olmasıdır.
- 3 — Üçüncüsü grup çalışmalarını önliyen bir emniyet supapı vazifesini görmesidir. (99).

Birleşik Amerika Devletlerinde bir kanunun doğuşuna takaddüm eden bütün safhaları incelemiş olan BAILEY'in pek isabetle işaret ettiği veçhile, kongre komisyonlarının idare ettikleri bu soruşturmaların asıl kıymeti görüşülen meseleleri olanca canlılığı ile başına aksettirmeleri ve

(96) FİNER, H. op. cit. Sh. 497-498: ayrıca bk. TRUMAN, D. op. cit. Sh. 391-394.

(97) FİNER, H. op. cit. Sh. 500.

(98) Manual of Procedure, House of Representatives. Sec. 730.

(99) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 372.

çok defa yüklü ve fazla meşgul olan kongre üyelerini bahsi geçen kanun tasarısındaki müphem görünen noktalar hakkında aydınlatmalarıdır.

Daimî komisyonların aslı yetkilerine dahil olan bu araştırma faaliyetinden gayri, bazı önemli meseleler hakkında soruşturmalarda bulunabilmek üzere geçici komisyonlar da kurulmaktadır.

Bunların üyeleri bir meclisten seçilebilecekleri gibi bazen her iki meclisten teşekkül eden karma komisyonlar da kurulabilir. Son yıllarda bütün dünya basınını işgal etmiş olan senatör KEFAUVER ve senatör McCARTHY'nin idare ettikleri soruşturmalar bu geçici zümreye dahildirler.

Bu nevi geçici komisyonların soruşturmaları iki gayeye hizmet etmektedir: a — Buhran veya yarı buhrana yakın bir durumu aydınlatmak; b — Muayyen bir grup insanları sorguya çekmek suretile bu tip kimselelerin temsil ettikleri kanaat ve fikirleri geniş halk efkârı huzurunda itibardan düşürmek. (101).

Senatör KEFAUVER'in hükümet mekanizmasında alıp yürüyen irtişa, suiistimal ve ihmal konusunda idare etmiş olduğu kongre soruşturmaları Amerikan halk efkârında çok derin izler bırakmıştır. Televizyonla da yayınlanmış olan bu soruşturmalar 1952 seçim kampanyasında eski başkan TRUMAN'ın hatalarını teşhir yolundan Demokrat parti adayı STEVENSON'un seçim şansına menfi şekilde müessir olmuştur.

Senatör McCARTHY'nin gûya Birleşik Amerika ordusu ile devlet kadrolarına sokulmağa muvaffak olan komünistleri ortaya çıkarma iddiası ile giriştiği soruşturmaların yalnız Amerikan değil, dünya halk efkârında velveleli akisler yarattığı malûmdur.

Bu misaller Birleşik Amerika Devletleri gibi teşrii faaliyetlerin sert ve bükülmez kaidelere bağlı olmadığı memleketlerde, halk efkârının sesini ve baskısını duyurmak, kanun vazuları dilediği istikamete doğru yöneltmek için zengin hukukî imkânlarla sahip olduğunu göstermektedir.

## VI — TAZYİK GRUPLARI (PRESSURE GROUPS) VE KANUN SİMSARLIĞI (LOBBYİNG)

### 1 — Umumî olarak:

Daha önceki bahislerde umumî ve şumullü tek bir halk efkârının tahdüsü imkânsızlığına işaret ederek, zaman ve şartlara göre değişen mü-

(100) BAİLEY, Stephen, Congress makes a law. 1950, New York. Columbia Univ. Press. Şh. 109.

(101) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 380.

(102) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 392.

teaddid halk efkârının varlığını belirtmiştik. Fertler umumiyetle âmmeyi ilgilendiren meseleler hakkında bir kanaate ulaşırken, bu telâkkiyi ya bir müstehlik veya âmme hizmetlerinden faydalanan bir vatandaş yahut kendisine bir menfaat sağlanan şahıs olarak benimsemektedirler. *Bu bakımdan halk efkârını aynı menfaatleri paylaşan grupların müşterek kanaatleri olarak kabul etmek gerekir.* (103). Bu durum bize aynı zamanda halk efkârı tarafından kanun vazû üzerinde yapılan baskıların neden tercihan tazyik gruplarınca icra edildiğini de açıkça göstermektedir.

Gerçekten menfaat grupları kısmen halk efkârını realitede de temsil etmeleri, kısmen de kendilerine müzahir sunî bir halk efkârı yaratmalarını sebebiyle, kanun vazû üzerinde devamlı, ısrarlı bir baskı icra etme imkânına sahiptirler. (104).

Menfaat grupları kanun vazûna ve idareye tesir etmek, bazı kanunları geçirmek, diğerlerini geciktirmek veya kaldırmak, istedikleri kimşeleri devlet memuriyetlerine tayin ettirmek gibi maksatlarla teşkilât kurmağa, sistematik propaganda gayretlerine girişmeğe başladıkları anda, birer tazyik grubu "*pressure group*" haline gelirler. (105).

Bir cemiyette teknolojinin gelişmesi nisbetinde teşkilâatlanmak bir zaruret haline gelmektedir. Bu cümleden olarak modern bir endüstri cemiyetinde başlıca iki çeşit teşkilâatlanma mümkündür. Bu teşkilâatlanma şekillerinden biri bütün cemiyete tek bir teşkilâtın hâkim olması şeklinde tecelli eder.

Diğeri ise çok sayı ve çeşit teşkilâtlar arasında - tam veya noksan - bir muvazenenin teessüsü ile vücud bulur.

Ne suretle vücud bulursa bulsun, bu teşkilâatlanmanın bünyevî bazı mahzurlar da ihtiva etmekte olduğu şüphesizdir. Bu mahzurları giderecek tek çare bütün meslekî menfaatleri teşkilâtlı ve mütevazın bir hale getirmektir.

Böylece teşkilâatlanmış menfaat grupları tazyik grubu haline inkilâb edip de sistematik propaganda gayretlerine giriştikleri, dolayısıyla teşrif

(103) JENNINGS, I. Parliament. Cambridge Univ. Press. 1948. Sh. 502.

(104) DİMOCK + DİMOCK. American govt. in action. New York 1946. Rinehart Co. Sh. 310. Bu bakımdan Türkiye nüfusunun % 80 nini teşkil eden köylü sınıfı realitede mevcut bir tazyik grubu sayılır. Teşkilâtsiz bulunan bu geniş kütle vasıtalı vasıtasız talebler yolu ile buğday, pamuk, tütün. ves. gibi toprak mahsullerine yüksek prim verilmesini istemektedir. Bu grupların talepleri de seçmenlerin sempatisini kaybetmemek endişesiyle hemen bütün mebuslar tarafından desteklenmektedir.

(105) FERGUSON, Harvey. The unorganized majority ves. the organized minority in SNYDER + WILSON. Rocts of political behavior, New York 1946, Sh. 250-252.

ve icra kuvvetine mensub ileri gelen şahıslarla temasa geçmek üzere sırf bu işle iştigale memur ajanlar kullandıkları takdirde, İngilizce dilinde "lobby" denen "kanun simsarlığı" müessesesi vücut bulmuştur. (106).

Tazyik grubu ile kanun simsarları, yani "lobbyist" ler arasındaki bel- libaşlı fark şudur: Birinde kısta gaye, diğerinde metoddur. Daha başka bir deyimle, tazyik grubu sadece teşrii kuvvete veya icraya tesir gayesini güttüğü cihetle, bu tesirin hangi vasıta ve usullerle yapılması gerektiği hususunda bizzat karar alma veya teşkilât kurma zaruretinin duymayabi- lir. Bunu "lobbyist" denen ve tazyik grubunun tesir, imkân ve şekillerini fiilen tahakkuk ettiren hususî teşkilâta bırakabilir.

Şuhalde tazyik grubu hiç bir zaman doğrudan doğruya hükümet me- kanizmasının fiilen murakabe görevini ifa etmez. Onun gayesi sadece ken- disinin bünyesine dahil menfaat grublarınınca güdülen istikamette tesir ve tazyik icra etmeden ibarettir. Buna karşılık kanun simsarı direktif ver- mek üzere teşkilâatlanmış bulunan bir tazyik grubu tipidir. (107).

Zamanımızda Birleşik Amerika, tazyik gruplarının faaliyetini kanun yolu ile düzenlemiş tek memlekettir. Bu suretle vücut bulan lobbyist'ler tescil şartile resmî bir hüviyet kazanırlar. Ancak faaliyetleri hakkında üç ayda bir rapor vermekle mükelleftirler.

1946 da kanun simsarlığı müessesesini tanzim etmek maksadile (Fe- deral Regulation of Lobbying Act) adını taşıyan bir kanun çıkmıştır. Bu kanun yukarıda belirttiğimiz gibi teşrii meclis üyelerini aydınlatmak veya onlara tesir etmek maksadile çalışan bütün teşekkül, şirket, ves. müesseselerden tescil olunmalarını ve üç ayda bir rapor vermelerini şart koşmaktadır. Bu raporlarda lobbyistlerin hangi kanunlarla ilgilendikleri, kendilerine verilen 500 dolardan yüksek bağışların hangi kaynaklardan alındığı, ne gibi masraflara giriştikleri belirtilmelidir. Bu raporlar toplu bir halde üç ayda bir "Congressional Record" adını alan Kongre re- zabitlerinde yayınlanmaktadır. (108).

İstatistiklere göre 1946 - 1950 yılları arasında 2000 kişi kanun sim- sarı olarak tescil olunmuş ve üç buçuk yıllık bir zaman zarfında kanuna uyularak bildirilmesi gereken sarfiyat yekûnu 75 milyon dolara balığ ol-

(106) İngilizce'de "lobby = hol koridor" mânasına gelmektedir. B. A. D. kurul- duğu günden beri bu çeşit faaliyetlere sahne olan Kongre, teşrii faaliyet- leri kulis arkasında takip edenlere bu ismi takmıştır. Tescil edilmiş olanlar resmî, bu işi saklı bir şekilde devam ettirenler ise gayri resmî lobbyist'le sayılırlar. GRAZIA, Alfred de, The elements of Pol. Sci. New York 1952. A. Knopf. Sh. 216.

(107) GRAZIA, A. op. cit. Sh. 216.

(108) KEY, V. O. Politics, parties and pressure groups. New York 1952. Crowell Co. Sh. 159; ZELLER, Belle. The Federal Regulation of Lobbying Act. The American Pol. Sci. Rev. Vol. 42. (1948) Sh. 230-271.

muştur. Bugün B. A. D. takriben beş yüz kadar teşekkül devamlı olarak kanun simsarları istihdam etmektedir. Fakat bunun dışında yüzlerce menfaat grubu kendilerini ilgilendiren kanunlar dolayısıyla federal veya eyalet meclislerinde teşkilâtlı faaliyetlere girişmektedirler. (109).

Tazyik gruplarını bukadar geniş faaliyete sevkeden psikolojik âmil, insanların menfaatlerini korumak için hiç bir fedakârlıktan çekinmemeleridir. Menfaat sahipleri siyasî partilere, teşrii meclis üyelerine, yüksek idarecilere, uzmanlara tam mânası ile itimad etmemektedirler. Bundan başka modern devletin, sosyal hayatın hemen her kesimine müdahale etme temayülü, buna karşılık çeşitli menfaat gruplarını ilgilendiren teşrii ve idarî durumlar hakkında tam mânası ile sahih bilgiye sahip olmaması, tazyik gruplarına devlet mekanizmasını bu hususlar hakkında aydınlatma bakımından yüksek bir âmme hizmeti yüklemektedir. (110).

Gerçekten tazyik grupları bazen güdülecek politikanın tayininde baha biçilmez bir istihbarat kaynağı teşkil etmektedirler. (111). Bu bakımdan tazyik grupları teşkilâatlanmış sosyal grupların âmme hayatındaki fonctionment'nunu temsil etmektedirler. Esasen güdülecek siyasete tesir edebilecek her tazyik grubunun mutlak surette âmme menfaatini de temsil ettiği kabul olunması gerekir. Bu yüzden bu grupları, yaptıkları faaliyet hakkında hesap vermeğe davet etmek, anayasanın sağladığı yayın, söz ve müracaat hakkı gibi esas haklara aykırı sayılmamaktadır. Aksine, demokratik bir hükümet sisteminde faaliyet gösteren tazyik gruplarının hükümet kontrolüne tâbi tutulması, bu müesseselerin müsbet ve menfi tesir veya rollerini bir muvazeneye kavuşturma bakımından zarurîdir.

## 2 — Tazyik gruplarının faaliyet metodları:

Herhangi bir tazyik grubuna reel kuvvet bahşeden faktörleri dört bellibaşlı kategoride toplayabiliriz: 1 — Servet, 2 — Üye sayısı, 3 — Liderlik ve teşkilât, 4 — Stratejik mevki. (113).

Tazyik gruplarının faaliyeti çeşitli kanalarda cereyan etmektedir. Bunların en önemlisi şahsî temaslardır. Bu vadede yapılan baskının ancak çok cüzzî bir kısmı bilfiil teşrii meclisin binasında cereyan etmektedir. Zira meclis koridorlarında yapılacak olan konuşmalar halile kısa, dikkatli geçen ve aceleye gelmiş bir mahiyet taşırlar. Bu sebeble bilhassa Washington'da tazyik grupları ile kanun simsarları daha çok komisyon toplantıları ile resmî dairelerde icrayı faaliyet etmektedirler.

(109) KEY, V O. op. cit. Sh. 151.

(110) FİNER, H. op. cit. Sh. 458.

(111) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 335.

(112) American State legislature, Report of the Committee on American Legislatures Amer. Pol. Sci. Ass. New York. Crowell, 1954. Sh. 214.

(113) GROSS, B. op. cit. Sh. 143.

Bu arada sosyal "lobby" den de bahsetmek gerekir. Ziyafet, kokteyl, ves. gibi sosyal toplantılar iş saatlerinde çok meşgul bulunan kimselerle iyi bir tanışma fırsatı teşkil ederler. Bu sebeble kanun simsarlarının kendilerine direktif vermek istedikleri şahısların evlerine ve hususî hayatlarına da girmek isteyecekleri tabiidir.

Birçok kanun metinlerinin, bilhassa parlamanter rejimin hâkim olduğu memleketlerde ilgili bakanlıkların hukuk müşavirlikleri tarafından hazırlanması, nüfuzlu idarî makamları işgal eden idarecilere hiç değilse mebuslar kadar büyük bir nüfuz kazandırmaktadır. Bu bakımdan onları da sosyal toplantılara getirebilmek önemli bir başarı sayılır. (114).

Tazyik gruplarının başvurdukları diğer usuller seçim bölgelerinde bulunan seçmenlerin temayüllerini yoklamak, bu seçmenlere kendi imzaları ile dilekçe, memorandum, mektup veya telegraflar hazırlatıp ilgililere göndertmektir.

Hülâsa edecek olursak, tazyik gruplarının âmme hayatının her sahasına nüfuz etmeğe ve herşeyden önce kendilerine temayül edecek olana kuvvetli bir halk efkârı cereyanı yaratmağa çalıştıkları görülür. Bunların başvurdukları esaslı metodları şu şekilde sıralayabiliriz:

- 1 — *Geniş bir halk eğitim programı uygulamak.* Bu nevi uzun vadeli programlar halk efkârı nezdinde bir iyi niyet ve hüsnü kabul tepkisi uyandırmak gayesini güderler.
- 2 — *Siyasî partilerle işbirliği yapmak.* Seçim beyannameleri umumiyetle siyasî bir otoriteyi temsil eden grupların talebelerini de aksettirmektedir.
- 3 — *Parti kongreleriyle mahallî aday yoklamalarına iştirak.* Tazyik grupları kendi dâvalarını destekliyecek olan adayları seçtirmeye çalışırlar.
- 4 — *Teşriî meclis üyelerini ikna etmek, daimî olarak kanunların geçirdikleri safhaları takip etmek, gereğinde istenilen bir kanun tasarısını kaleme almak.* 1929 yılında Prof. Harvey WALKER B. A. D. Ohio eyaletinin âyan meclisine bir yılda sunulan kanun tasarılarından ancak % 26'nın âyan üyeleri tarafından teklif edildiğini, geri kalan % 74'nün dışarda bulunan menfaat ve tazyik gruplarıınca takdim edildiğini tesbite muvaffak olmuştur.
- 5 — *İdarecilere tesir etmek.* Birçok kanunî mevzuat, kanunu tatbik edecek olan idarecilere geniş bir takdir yetkisi vermektedir. Böylece idareci kanunu yorumlamak durumunda kalmaktadır.

(114) GROSS, E. op. cit. Sh. 259-260.

(115) WALKER, Harvey. "Wellsprings of our laws" National Municipal Rev. 1939. Sh. 689-693.



Bu hallerde tazyik grublarının baskılarını idarecilere doğru tevcih etmeleri mümkün ve tabiidir.

6 — *Gruplar arası kanun simsarlığı yapmak.* Tazyik gruplarından bazıları kendilerini kâfi derece kuvvetli hissetmedikleri takdirde, eş menfaatler güden diğer gruplarla işbirliği yapmaktadırlar.

7 — *Kaza organlarına tesir.* Tazyik gruplarının mahdud ölçüde de olsa, mahkemeler üzerinde tesir icra ettikleri görülmektedir. Mes. B. A. D. nin güney eyâletlerinde zenciler prensip itibarile seçim hakkına haiz iseler de fiilen bu haklarını kullanma hususunda geniş imkânlardan mahrumdurlar. Bu sebeble zenciler âmme hayatındaki haklarını korumak üzere aralarında teşkilâtlanma yolunu tutmuşlardır. Böylece nüfuzlu bir tazyik grubu haline gelen N. A. A. C. P., yani Zencilerin Terakkisine hâdim Millî Birlik (National Association for the Advancement of Coloured People) adını taşıyan bu teşekkül, hem eyâlet mahkemelerinde, hemde yukarıda belirtildiği üzere Yüksek mahkemede kendi davalarını müdafaa ederek, zenciler lehine büyük kazançlar sağlamıştır. (116).

Bu izahat gösteriyor ki belli gruplarla geniş ölçüde halk efkârının müzaheretini kazanmak, çok yaygın bir faaliyete muhtaçtır. GROSS ile birlikte muayyen bir kanunu geçirmek için girişilen teşebbüsleri bir iceberg'e benzetecek olursak, profesyonel kanun simsarlarının iştirak nisbeti sadece suyun sathında görülen kısımdan ibaret sayılabilir.

Muayyen bir kanunun istenilen şekilde kabul edilmesi, menfaat sahiplerinin teşebbüsü ele alarak, çeşitli müesseselerle devamlı bir işbirliği gütmek suretile bütün imkânlardan faydalanmalarını gerektirir. (117).

Bu hususta sosyolojik tâbirle ufkî ve şakulî seviyede bulunan grupların yardımına da ihtiyaç vardır. Ufkî seviyede bulunan grupların işbirliğinden maksat, aynı mesleğe mensub kimseler arasında yüksek bir tesanüt duygusu uyandırmak ve temadî ettirmektir. (118). Şakulî teşkilâtlar yardımı ile grup desteği sağlamak da, müşterek menfaate sahip gruplar

(116) KEY, V. O. op. cit. Sh. 160-172: ODEGARD, Pressure politics: The story of the Anti-Saloon League. New York 1928, Columbia Univ. Press. Sh. 85-90: BONE, Hugh A. American politics and the party system. New York 1955. McGraw-Hill Book Co. Sh. 196-216.

(117) GROSS, Bertram, op. cit. Sh. 223.

(118) Ufkî seviyedeki grupların işbirliğine misal olmak üzere mes. memleketimizde staj müddetini uzatma ve yeniden imtihana tâbi tutma hedefini güden kanun tasarısına karşı giriştikleri teşebbüsleri zikredebiliriz.

arasında dostane münasebetler kurmak ve bunları müşterek bir harekete geçirmektir. (119).

### 3 — Tazyik gruplarının neveleri:

Güdülen âmme siyasetine müessir olmak davasile ortaya çıkan tazyik gruplarını belli kategorilere ayırmak, ilk bakışta sanıldığı kadar kolay bir iş değildir. Zira bu gruplar devamlı olarak hüviyet değiştirirler. Mes. bir aile - okul birliği muayyen bir mevzuda mahallî belediye teşkilâtı üzerinde ağır bir baskı icra edebilir. Fakat ondan sonra uzun müddet sadece okulun iç meseleleri ile uğraşmakla yetinir. Buna rağmen siyasî bakımdan gelişmiş memleketlerde rastlanan mütebariz tazyik gruplarını, işleyişlerine göre şu şekilde tasnif etmek mümkündür:

- 1 — İşverenler, yani tüccar, büyük işletmeci ve sanayiici grupları: mes. Ticaret ve Sanayii Odaları.
- 2 — İşçiler ve sendikalar.
- 3 — Çiftçiler, çiftçi kooperatifleri ve birlikler.
- 4 — Serbest meslek mensupları, mes. Barolar, Tıp Odaları.
- 5 — Muayyen bir dış politika mevzuunda görüş birliği edenler. mes. Birleşmiş Milletlerle işbirliğine taraftar olanlar veya Franco yahut Kızıl Çin'le işbirliğine aleyhtar olanlar.
- 6 — Vatanî veya millî bir davayı güdenler, mes. Kıbrıs Türktür Derneği.
- 7 — Eski muharipler.
- 8 — Dinî veya ahlâkî bir gaye etrafında birleşenler, mes. çeşitli misyoner teşekkülleri ve Mânevî Silâhlanma birliği.
- 9 — Müstehlikler ve istihlâk kooperatifleri.

Bu konuda büyük bir otorite olarak tanınan Harvard üniversitesi profesörlerinden V. O. KEY. eserlerinde “*üç büyükler*” diye vasıflandırdığı çiftçiler, işçiler ile ticaret ve endüstri âlemi etrafında toplanmış bulunan tazyik gruplarına en geniş ölçüde tesir etme kudretini izafe etmekte ve geri kalanları, “*diğer menfaat grupları*” namı altında toplamaktadır. (120).

### 4 — Muhtelif memleketlerde tazyik gruplarının faaliyet şekilleri:

#### *Birleşik Amerika:*

Birleşmiş Devletlerde teşkilâtlı tazyik grupları, yani lobby'ler, doğ-

---

(119) Şakulî grupların işbirliğine bir misal olarak da mes. Birleşik Amerika'da büyük işletme ve fabrikaların münferid binlerce ufak işletmeleri müşterek bir gaye etrafına toplamaları teşebbüsünü gösterebiliriz. GROSS. B. op. cit. Sh. 233-234.

(120) KEY, V. O., op. cit. Sh. 25, 52, 86, 119.

rudan doğruya présidentiel sistemin özelliklerinin bir mahsulü olarak âmme hayatında kendilerine düşen vazifelerini ifa ediyorlar. Kuvvetler ayrılığı prensibinin tatbik zarureti, icra kuvvetinin istediği kanun metinleri kongreye sunmak imkânına sahip olmaması, kongre üyelerinin temsil mükellefiyetlerini sadece seçim bölgesine münhasır saymaları, siyasi partilerin sert bir iç disiplinine sahip olmamaları, teşkilâtlı iş hayatının devlet mekanizmasına yakın bir bürokrasi meydana getirmiş olması, Amerikan âmme hayatında maddî menfaatlerle ilgili davaların her yerde ön plâni işgal etmesi, tazyik grupları ile onların ajanı sayılan kanun simsarları için en elverişli bir faaliyet zemini hazırlamış bulunmaktadır. 122.

Kanun simsarlarının zararlı faaliyetini devletin murakabesine tâbi tutmak emelile vücade getirilen 1946 Federal Lobby kanununun tatbikatı henüz tatmin edici olmaktan uzaktır. Birçok nüfuzlu müesseseler re'sen kanun simsarlığı ile iştigal etmekte oldukları iddiasıyla kendilerini tescil ettirmekten ve rapor vermekten kaçınmış bulunuyorlar. Bu kanunun en büyük eksiklerinden biri de, kongre üyeleri ile münasebetleri hakkında izahat verme mükellefiyeti mevcut bulunduğu halde, güdülen siyaseti tayin eden yüksek idarecilerle münasebetlerine ait bilgi verme mecburiyetini ihtiva etmemesidir. (123). Bu itibarla Birleşik Amerika'da tazyik grupları ile kanun simsarlarını "üçüncü bir meclis" olarak tavsif etmek, mübalağalı da olsa, büyük bir hakikat payını ihtiva etmektedir.

Birleşmiş Devletlerde en faal kanun simsarlarını istihdam etmekle şöhret kazanmış olan Amerikan Çiftçi Federasyonu (American Farm Bureau Federation) nun üyeleri 1,5 milyon aileye balığ olmaktadır. Bu teşekkülün devamlı baskısı ile geniş sulama programları uygulanmış, çiftçilerin mahsullerine harb boyunca ve harpten sonra prim ödenmiş, şehirler dışı elektrik kabloları tesis edilmiştir. (124).

İşçi sendikalarına gelince, bunlar kuruluşlarından beri siyasetten uzak kalmışlardır. Buna rağmen işçi haklarının korunması hususunda devamlı ve şiddetli bir mücadeleye girişmişler ve liberal bir ekonomik sistemi benimsemiş olan Amerikan devletini oldukça faal bir sosyal politikanın takibine sevketmeğe muvaffak olmuşlardır. Amerika'nın en büyük iki sendikası olan A. F. L. ve C.I.O. (American Federation of Labour ve Cong-

---

(122) FİNER, H. op. cit. Şh. 462.

(123) ZELLER, Belle. "The Federal Regulation of Lobbying Act" American Pol. Science Review. Nisan 1948.

(124) BONE, H. A. op. cit. Şh. 134-137; Türk ekonomisinin en önemli problemlerinden biri sayılan iç fiyatların dünya piyasa fiyatlarına göre âyarlanması, devamlı surette hükümetin maddî müzaheretini talep eden köylü seçmenlerin vasıtalı baskısı yüzünden akamete uğramaktadır.

ress of Industrial Organizations), son yirmi yılda sosyal sigorta, işsizlik sigortası, eşit işe eşit ücret, asgarî ücret gibi konularla ilgili kanun tasarılarının kabulünü sağlamış olan en önemli tazyik gruplarıdır. 1947 yılının ilk yarısında A. F. L. sendikası, işçi ile işverenlerin kolektif müzakere imkânlarını tahdit etmeği derpiş eden TAFT-HARTLEY kanun tasarısını redd ettirmek için 819.000 dolar sarfetmiş, fakat hedefine ulaşmamıştır. (125).

KEY'in "üç büyükler" arasına ithal ettiği ticaret, endüstri ve işletme gruplarından ticaret erbabının Birleşik Amerika'daki parolası, "Ticarete yarayan her şey, memleket için de hayırlıdır!" düsturudur.

Amerikan Ticaret Odalarına bağlı ikibin birlik, 15.000 firma ve Gençler Ticaret Odalarına mensub 135.000 üye mevcut bulunduğu hesaba katılırsa Ticaret Odaları faaliyetinin bütün iş adamlarının kanaat teşekkülünde başlıca müessir olduğu anlaşılır. (126).

1935 tarihine kadar Birleşik Amerika'da demiryolları, telefon, elektrik, havagazı, su gibi âmme hizmetleri ifa eden özel teşebbüsler her nevi devlet murakabesinden muaftı. Bu kontrolü ihdas etmek isteyen Âmme Hizmetlerini Murakabe kanun tasarısı bu teşekküllerin şiddetli tepkileri ile karşılaştı. Bu hizmetleri ifa eden bilumum şirketler kanun tasarısına karşı menfî bir halk efkârı yaratma maksadile 800.000 dolar sarfettiler. Bu teşebbüsler karşısında Âyan meclisi kanun simsarlığı faaliyetini tahkik edecek özel bir komisyon teşkil etti. Soruşturmalar komisyonunun faaliyetleri matlub neticeyi temin edemedi. Âmme hizmetlerini murakabe tasarısı kanunlaşma imkânına da ulaşamadı. (127).

Amerika'nın diğer bir nüfuzlu tazyik grubu sayılan Millî Fabrikatörler Birliği N. A. M. (National Association of Manufacturers). 150.000 üyç firmayı temsil etmektedir. Bu birlik 1946 da fiyatları tanzim kanununun uzatılmaması hakkındaki görüşlerini başında yaymak maksadile 400.000 dolar sarfetmiştir. (128).

Amerikan Ticaret Bakanlığının 1949 yılındaki tasnifine göre mevcut millî teşekküllerin sayı ve neveleri aşağıda gösterilmiştir:.

---

(125) BONE, H. A. op. cit. Sh. 106-107, 203.

(126) BAILEY, Stephen Kemp. Congress makes a law, New York 1950. Columbia. Univ. Press, Sh. 142.

(127) KEY, V. O. op. cit. Sh. 93-94: CRAWFORD, K. G., The pressure boys. New York 1939. Messner Co. Chapt. 4.

(128) KEY, V. O. op. cit. Sh. 112.

Teşkilât tipi	Sayı
Fabrikatörler	800
Nakliye, malî işler, sigorta	400
Toptancılar	300
Diğer ticarî teşekküller	300
Meslekî ve yarı meslekî teşekküller	500
Sendikalar	200
Kadın teşekkülleri	100
Spor ve eğlence	100
Eski muharipler	60
Çiftçiler	55
Zenciler	50
Kulüpler	25
Sair teşekküller	1000
	400

Üç büyüklerden sonra önemli rol oynayan diğer tazyik grupların başında meslekî teşekküller gelmektedir. AMA - Amerikan Tıp Odaları birliği, (American Medical Association). 1948 yılında millî sağlık sigortası tasarısını redd ettirmek gayesile 240.000 dolar sarfetmiş ve maksadına ulaşmıştır. (129).

### *İngiltere*

İngiltere'nin sosyal hayatına hâkim girift grup münasebetleri Birleşik Amerika'yı andırmaktadır. Buna karşılık İngiltere'de cesamet ve önem bakımından Amerika'ya benzeyen teşkilâtlanmış bir lobby sistemi yoktur. Buna rağmen tazyik gruplardan bir çoğunun parlamento civarında merkezleri vardır. Kullandıkları metodlar Amerikan meslektaşlarına benzer. Onlar da parlamento üyeleri ile temasa geçerler ve muhtelif bakanlıklara mümessiller gönderirler. Fakat Amerika'dan farklı olarak parlamento komisyonları huzuruna çıkamazlar; faaliyet alanları "lobby", yani parlamento hol ve koridorlara münhasır kalmaktadır. Bundan başka İngiltere'de parti disiplini Amerika'ya nazaran çok daha kuvvetli olduğu cihetle, seçimlerde tazyik grupları doğrudan doğruya kendi adlarına propaganda yapmaktan kaçınırlar. Onun yerine sadece kendi menfaatlerini müdafaa edeceklerini umdukları kimselerin adaylıklarını desteklemekle yetinirler. Esasen Avam Kamarasına bağlı komisyonların yetkileri. Amerikan kongresine bağlı komitelere nazaran çok daha mahdud olduğundan, lobby faaliyetine fazla elverişli değildir.

(129) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 172-174, 231.

Bu sebeble kanun simsarları tercihan parti veya parlamento üyeleri arasında seçilmektedirler. Fakat seçilenler bu alandaki faaliyet ve sıfatlarını mümkün olduğu kadar gizli tutmağa itina ederler ve yapmak istedikleri propagandayı daha ziyade basında gerçekleştirmeğe çalışırlar. Bütün bu sebeblerle İngiltere'de tazyik gruplarının esas hedefi istediklerini halka telkin etmektir. (130).

İngiltere'de bilhassa parlamento usulleri bahsinde hüküm süren ananevî anlayış ve tefsir tarzı üyelere muayyen bir tazyik grubuna hizmet etmeği bir hayli zorlaştırmaktadır. Avam Kamarasının almış olduğu bir karar gereğince, herhangi bir parlamento üyesi dışarda bulunan bir müesseseye hizmet etmek maksadile bağımsızlığını ve hareket serbestisini tahdit edecek olan bir mukavele imza edemez. Bu yasağı ihlâl eden üyeler Avam Kamarasından ihraç edilirler. Nitekim 1947 yılının Temmuz ayında İşçi partisinin kapalı grub toplantısında kararlaştırılan bir hususu gazetecilere para karşılığında ifşa eden iki üye. Avam Kamarasında alenen tarziye vermeğe icbar edildikten sonra, ayrıca partiden ihraç edilmişlerdir. (131).

Hülâsa olarak denilebilir ki İngiltere'de tazyik gruplarının baskısı daha ziyade kabine üyeleri üzerinde teksif olunmaktadır. Eğer kabine kanun tasarisını istenilen şekilde sevk etmiyorsa, ancak ozaman halk efkârını tahrik suretile meselenin Avam Kamarasına intikali cihetine gidilmektedir. (1324)

Birleşik Amerika'da kanun tasarılarının elenmesi komisyonların başta gelen görevleri arasında yer almasına karşılık, Büyük Britanya'da bu vazife bir nevi kanun tedvin komisyonu sayılan kabine tarafından görülmektedir. (133).

#### *Almanya:*

Almanların teşkilâtlanma kabiliyeti, 1870 den itibaren Alman endüstrisinde vukuu bulan cezrî değişiklikler, WEİMAR Almanya'sında Birleşik Amerika'ya yakın derecede kalabalık bir tazyik grupları topluluğu yaratmıştır. Bu gruplar aday desteklemek suretile Reichstag'ı kontrol ettikleri gibi heyetler göndermek suretile muhtelif bakanlıkları tesir altında bırakıyorlardı. Ayrıca nisbî temsil sistemin mevcudiyeti, grup tazyikine elverişli bir zemin hazırlamış bulunuyordu.

Menfaat gruplarının temsilcileri keyfiyeti. WEİMAR anayasasınca benimsenmek suretile hukuk dışı bir faktör olmaktan çıkmıştır. WEİMAR

(130) FİNER, H. op. cit. Sh. 464-465; JENNINGS, I. op. cit. Sh. 131.

(131) FİNER, H. op. cit. Sh. 469.

(132) JENNINGS, I. op. cit. Sh. 226-228.

(133) TRUMAN, D. op. cit. Sh. 331.

anayasasının 165 mad. göre kurulan 200 üyelik Ekonomik konsey, (Reichswirtschaftsrat), sayıları hükümetçe tesbit edilen: 1 — İşverenlerle, 2 — Meslekî işçi teşekküllerin temsilcileri, 3 — Hükümetçe tayin edilen eksperler, ve 4 — Müstehlikler gruplarının mümessillerinden terekküp ediyordu. Ancak parlamentonun kıskançlığını cezbeden bu teşekkül, lâıy-kiyle vazifesini göremedi ve neticede Hitler iktidara geçtikten sonra lağ-vedildi.

Nazi rejiminde ise bütün memleket partinin diktası altında bulundu-ğu cihetle, her çeşit meslek ve menfaat grupları doğrudan doğruya parti- nin murakabesine tâbi idi. Menfaat grublarının liderleri, bilhassa ticaret ve endüstri sahasında bulunanlar, Nazilerle işbirliği yapmak zorunda kal-mışlardır. Bu gerçek Nürnberg'deki harp suçluları muhakemesinde açığa vurulmuştur.

Harp sonrasında vücut bulan yeni Bavyera hükümeti anayasası Âyan meclisinde meslekî temsil sistemini kabul etmek suretile WEİMAR ana- yasasının kabul ettiği esasa avdet etmiş bulunuyor. (134).

#### *Fransa:*

Muhtelif sosyal grupların hükümet mekanizması üzerindeki tesirleri- ni inceleyen teoriler. DÜRKHEİM ve DUGUIT dahil, ileri gelen sosyolog ve hukukçular tarafından müdafaa edilmiştir. Bununla beraber fiilî du- rum bu grupların son zamanlara kadar teşkilâtlanamadıklarını göster-mektedir. Teşkilâtlanmağa engel olan başlıca sebebi, millî hâkimiyet mef- humu ile vatandaşların eşitliği prensibine karşı izhar edilen kuvvetli bağ- lılıқта aramakta gerekir. Esasen son zamanlara kadar devletin iktisadî sektöre müdahalesi çok mahdut bir ölçüde kalmıştı. Bilhassa iktisadî menfaat grupları, siyasetden uzak durmağı kendilerine şiar edinmişler- di. Yapılması istenilen telkin ve baskılar ise daha ziyade kabine üyelerin şahsı üzerinde toplanıyordu.

Birinci dünya harbini takiben millî ekonomi geniş çapta gelişince. Büyük Menfaat Birlikleri Komisyonu, (Comité de liason des Grandes As- sociations) ve İktisadî Menfaatler Birliği. (Union des Intérêts Economi- ques) gibi geniş teşkilâtlı müesseseler meydana geldi. Bu teşekküllerin hepsi açıktan açığa teşrii meclise tesir etmeğe ve seçim kampanyalarında taraftarlarına belli bir parti benimsetmeğe çalışmışlardır. Bunların üye defterlerinde seçkin mebusların isimlerine rastlanırdı ve parlamento ko- misyonları ile bu teşekküller arasında direkt münasebetler vardı. O za- manki siyasî anlayış ve Fransız mantığı bu gönüllü teşekküllere meydanı serbest bırakmağa taraftar değildi. Bu 1927 de devletçe bir Ekonomik konsey ihdas edildi.

(134) FİNER, H. op. cit. Sh. 469.

Bu konsey Almanya'daki örneğinde olduğu gibi hükümeti sosyal ve ekonomik tedvinlerinde aydınlatmak maksadiyle kurulmuştu. Ancak sözü geçen müessese Fransa'da daha başarılı bir faaliyet gösterme imkânına kavuştuğu cihetle, dördüncü Cumhuriyetin anayasasına aynen intikal etti. (Fransız anayasası, kısım II, mad. 25).

WEİMAR Almanya'sında kurulan eş teşekkülenden daha fazla yaşama şansına malik bulunan bu müessese, bütçe ve milletlerarası ekonomik anlaşmalar hariç, sosyal ve ekonomik konuları ilgilendiren kanunları incelemek yetkisine sahiptir. Ancak konseyin yetkileri statüsünün de açıkça belirttiği veçhile, tamamen istişarîdir. Hükümeti, tavsiyelerine uymağa zorlayamaz. Konseyin korporatif bir hüviyetle kanun vazı faaliyetlerine iştirak etmesi teklifi red olunmuştu. (135).

Görülüyor ki 1946 anayasasını hazırlayan kurucu meclis teknik sebeplerden ötürü kanun vazına tavsiyelerde bulunan çeşitli sosyal grupları başı boş bırakmağı uygun görmemiş, bu vazifeleri ifa eden bir teşekkül ayrıca vücade getirmeyi lüzumlu bulmuştu.

Ancak bu tedbirlerle Fransa, tazyik gruplarının tesirinden tamamen kurtulmuş sayılmaz. Son zamanlarda dünya matbuatını geniş çapta ilgilendirmiş olan Poujadisme hareketi bunun en canlı örneğidir.

Vergi adaletini gerçekleştirmek maksadiyle başta küçük esnaf ve tüccar sınıfını ayaklandıran, kısa bir zamanda muazzam mitingler toplamağa muvaffak olan ve meseleyi millî mecliste müzakereye kadar götüren Poujadisme hareketi, mahdut gayeli bir tazyik grubunun halk efkârını nasıl galeyana getirip kanun vazı üzerine baskı icra edebileceğini gösteren belîğ bir misaldir. (136)

Bu hareketin halk efkârına tesir vetiresini M. DUVERGER dört safhada bariz hatlarla çizmiş bulunuyor. İlk safhada POUJADE, Fransızların umumiyetle memurlara karşı duydukları antipatiden faydalanmıştır. Kendisi "Musluk kapanmıştır, onu zafer bizim oluncaya kadar açmayınız" demek suretiyle, ilk ağızda herkesi vergi ödememeğe teşvik etmiş ve böylece halk efkârını kendi tarafına çekmişti.

İkinci safhada POUJADE, küçük esnaf ve tüccarlardan başka et, gıda, otelcilik gibi diğer endüstri mensuplarının da kendi hareketine katılmasını sağlamıştır.

Üçüncü safhada tazyik gruplarının baskısı mebus ve bakanlar üzerinde temerküz etmiş ve bunun tesiriyle vergi reformunu derpiş eden bir kanun tasarısı hazırlanmağa başlamıştır.

Dördüncü safhada tazyik grupları sosyal adaleti sağlayacak olan

(135) FİNER, H. op. cit. Sh. 470.

(136) Neue Züricher Zeitung. 23.3.955.



yeni kanun tasarısının özel bir komisyona havale edilmesini sağlamağa muvaffak olmuşlardı.

DUVERGER millî meclise dışardan yapılan bu müdahaleyi tahlil ederken, şöyle demektedir: “Poujadisme hareketinin gerçek muharrik kuvveti geniş halk tabakalarının cehaletidir. Her kategori haksız bir muameleye maruz kaldığına kanidir ve geniş anlamda halk efkârının kendisi de vergi mükellefiyetinin dağıtım tarzı hakkında tamamen yanlış fikirlere sahiptir. Bu gibi yersiz tefsirleri önleyecek tek yol, Birleşik Amerika ve İsviçre’de olduğu gibi halk efkârını aydınlatacak yayınların yapılmasıdır. Zira bilindiği gibi, demokrasilerde en müessir kontrol vasıtası aydınlatılmış vatandaşların yapacakları murakabedir! “137) Nihayet son yapılan seçimlerde POUJADE bizzat kurmuş olduğu partisine 54 üyelik kazandırmak suretile tazyik gruplarının siyasî potansiyelini müşahhas bir şekilde isbat etmiş oldu.

### *Türkiye*

Teşkilâtli menfaat gruplarının geniş çapta henüz mevcut olmayışı, endüstrileşme cereyanının başlangıç safhasında bulunan memleketimiz için tabii sayılması gereken bir gerçektir.

3512 sayılı Cemiyetler kanununda 5.6.946 tarihinde yapılan tâdilât, siyasî, ves. maksatlarla dernek kurma imkânlarını genişletmiştir. 138) Ancak bu alanda henüz hiç bir ilmi araştırma yapılmadığı cihetle, âmme ve hususî teşebbüs sektöründe manevî veya maddî gayelerin tahakkuku maksadı ile kurulan hükmî şahısların sayısını bilmediğimiz gibi, bunlardan kaç tanesinin belli menfaat gruplarının davalarını gerçekleştirme hususunda faaliyetde buldukları da meçhulümüzdür. Bu itibarla spéculatif bazı yorumlarda bulunmaktan vazgeçerek, müsbet delillerle izah edebileceğimiz bir iki meseleye temas etmekle yetiniyoruz.

### *a — Kira kanunu*

Bilindiği üzere B.M.M. 1955 Haziranında kira rejimini yeni esaslara bağlamıştır. Bu kanunun ihzar ve tekemmülü safhalarında bir tazyik grubu, yani kiracılar, Türkiye’nin teşrii faaliyetler tarihinde ilk defa olarak alenî ve bariz bir yol oynamıştır. Öyle ki son çıkan kanun, kiracılar grubu gibi kuvvetli bir menfaat grubu ile daha ziyade sosyal ölçülerini savunan B.M.M. arasında yapılan tâvizli bir mutabakat sayılabilir.

Kira rejimini ilgilendiren hükümlerin kısa bir tarihçesini bize bu hususta daha aydınlatıcı bilgiler verebilir.

(137) M. DUVERGER, Le Monde, 19.3.1955. Sh. 1-14. “Dialectique du poujadisme”

(138) 4919 sayılı kanun, Düstur. Cilt 27. Sh. 1257.

B.M.M. kira nisbetlerini 1939 rayicine göre dondurmuş olan Millî Koruma Kanununun ilgili hükümlerini, harp sonrası yükselmekte devam eden hayat pahalılığı karşısında yeni esaslara bağlamağı lüzumlu görmüş ve 1954 yılında çıkartmış olduğı 6084 sayılı kanunla dükkân kiralalarını 1955 yılının 1 Ocakında ev kiralalarını da 1955 yılı 1 Haziranında serbest bırakmağı kararlaştırmıştı.

Ancak daha ziyade gayri menkul sahiplerinden müteşekkil bir meclis çoğunluğunun hazırlanmış olduğı bu kanunun henüz yürürlüğe girmeden, daha gayri müsait şartlar içinde bulunan geniş bir menfaat grubu, yani kiracılar tarafından tasvibkâr karşılanmayacağı kolayca tahmin edilebilirdi. Nitekim kiracılar böyle bir serbestî rejimi karşısında maruz kalacakları güçlükleri basın, miting, ves, yollarla tebarüz ettirmekle iktifa etmeyip, aynı zamanda bir dernek kurma yoluna da saptılar.

“Türkiye Kiracılar Cemiyeti” adını taşıyan bu derneğin gayesi, yürürlüğe girmesi mukarrer bulunan kanunun, dar gelirli olanların ödeme kabiliyeti ile mütenasib ve mal sahiplerinin hukukunu gözetecek tarzda tâdili etrafında toplanmıştır. 139)

Bir yandan Kiracılar Cemiyetinin bütün B.M.M. üyelerine dağıtmış olduğı müdellel broşür ve mektuplarla basında yaptığı neşriyat, diğer yandan büyük şehirlerdeki seçmenlerin mebuslara intikal ettirmiş oldukları şikâyet ve temenniler, kira kanunu meselesinin yeni bir safhaya girmesine sebep oldu.

15 Ekim 1954 tarihinde yetkili bir şahsın basına vermiş olduğı beyanata göre “Serbestiyi tahdid etmek üzere hükümetçe B.M.M. yeni bir tasarı getirilmiş değildir. Ancak mebuslar istedikleri lasarını getirip, Mecliste müzakere edebilirler! “140)

Fakat gün geçtikçe artan baskı hükümeti Kasım 1954 tarihinde bizzat meseleyi ele almağı zorlamıştır. Nitekim hükümet kiralaların serbest bırakılmasının memleket ekonomisinde ve fert hayatında oynıyacağı mühim ve menfi rolleri nazarı itibara alarak, sözü geçen kanunun yılbaşında yürürlüğe girmesini talik etmeğı kararlaştırmıştır. 141)

Bu gayretlerin neticesi olarak B.M.M. de bir karma komisyonu kuruldu. Bu komisyon eski kanunun 1955 Haziranına kadar devamını ve sözü geçen mükhlete kadar yeni bir kanunun hazırlanmasını kararlaştırmıştır. 142) Bu kararı takiben B.M.M. aynı mealde bir kanun çıkarttı. 143)

(139) Kiracılar Cemiyetinin faaliyeti, Cumhuriyet 2/10/954.

(140) Kiracılara dair yeni tasarı iyi karşılandı. 15/10/954. Cumhuriyet.

(141) Cumhuriyet, 2/11/954.

(142) Cumhuriyet, 21/12/954.

(143) Cumhuriyet, 28/12/954.

Bu geçici kanunun kabulünden sonra gerek Kiracılar Cemiyeti, gerekse Meclis üyeleri için faaliyet dolu aylar geçti. Kiracılar Cemiyeti işe Meclis karma komisyonunda kabul edilen tasarının mal sahiplerini koruduğu iddiasile başladı. 144) Daha sonra aynı cemiyet bina kıymetlerinin tesbiti için yeniden tahrir yapılmasını teklif etti. 145)

Çok yaygın bir menfaat grubunu temsil eden kiracıların davası Türk basını tarafından kuvvetle desteklendiği cihetle, çok geçmeden Türk halk efkârının malı haline geldi. Neticede kiracıların tezi galib geldi. Bu arada cereyan eden şiddetli mücadeleler şu gazete başlıklardan anlaşılabilir: "Müzakereler arasında kiracı - ev sahibi tezleri şiddetle çatıştı". "Kiracılar cemiyeti memnun". "Yeni kanun ölü doğdu".

Bu mücadelelerin sonunda Büyük Millet Meclisi 17 Mayıs 1955 tarihinde kabul ettiği nihaî kira kanununa göre, 1939 râyicine göre meskenlerde % 200, dükkânlarda % 400 zam kabul edildi ve daha sonra inşa edilen binaların kiralaları 1953 haddine uygun olarak donduruldu. 146)

Netice itibarile denebilir ki, yeni kira kanunu, derpiş edilen hükümet tasarısına karşılık, kiracılarla evsahipleri arasında âmme menfaatlerinde uygun düşen bir tâvizli hal çaresini zafere ulaştırmıştır. Bu inkişaf sırasında Türkiye Kiracılar Cemiyeti adlı tazyik grubunun gayretleri hiçte küçümsenmeyecek vüsattedir. Sözü geçen teşekkülün kiracılar davasını halk efkârına mal ettirmek ve böylece basının müzaheretini sağlamak hususunda devamlı gayret sarfettikleri muhakkaktır.

#### *b — Arazi vergisine zam yapılması teklifi*

Hükümetin Arazi vergisinin hazineye intikali ve bu verginin eskisine nisbetle on misli kadar arttırılmasına ait olan tasarı, 1955 yılı Çubat ayında B.M.M. nin karma komisyonunda görüşülmeğe başlanmıştır.

Bu tasarıya karşı muayyen bir tazyik grubunun tepkisini bir mebus şu sözlerle açıklamıştı: "Ben bu kanun çıktıktan sonra seçim bölge-me giremem!" (147).

Bu beyanda gösteriyor ki sözü geçen tasarıya karşı beliren şiddetli muhalefetin sebebi, mebusların teşkilâtlanmamış olmakla beraber, yükünü daima omuzların da duydukları köylü seçmenlere karşı hesap verme endişeleridir. Nitekim sözü geçen tasarı karma komisyonunda reddedildikten sonra, umumî heyette bizzat başbakan tarafından müdafaa edildiği halde, aynı akıbete uğramıştır. Müzakereler arasında diğer bir

(144) Cumhuriyet, 5/2/1955.

(145) Cumhuriyet, 21/2/1955.

(146) Dünya, 18/5/1955.

(147) Behçet Kayaalp, Burdur mebusu. 4/2/1955. Cumhuriyet.

mebus yine aynı tazyik grubunun tepkisini “Bindiğimiz dalı kesiyoruz” cümlesi ile belirtmişti. (148)

Bu misalleri çoğaltmak mümkündür. İşaret ettikleri gerçek şu noktada toplanabilir: ister teşkilâtlı, ister teşkilâtsiz, sayıca kabarık, memleketin umumî hayatında önemli rolü bulunan herhangi bir menfaat grubunun açık, kapalı, şuurlu veya şuursuz baskısı, teşrii faaliyet üzerinde silinmez izler bırakmaktadır.

Hülâsa olarak denebilir ki, her memleketin şartlarına göre nevi ve üye sayısı değişen bu tazyik gruplarının müsbet ve menfi olmak üzere iki cepheli görevleri vardır. Tazyik gruplarının *müsbet* cephelerini başlıca şu esaslar etrafında toplamak mümkündür:

- 1 — Belli bir sosyal grubun güdülmesini istediği siyaseti resmî makamlara telkin etmek.
- 2 — Kanun vazına, idareciye, seçmenlere, halk efkârına ihtisasa dayanan meseleler hakkında bilgi sunmak.
- 3 — Güdülen âmme siyaseti, uygulanan idarî kararlar ve sevk edilen kanun tasarılarını devamlı şekilde kontrol etmek suretiyle âmme menfaati namına koruyucu bir hizmette bulunmak.

Buna karşılık tazyik gruplarının *menfî* cephelerini de şöyle hülâsa edebiliriz:

- 1 — Zümre menfaatlerini âmme menfaatlerinden üstün tutmağa çalışmak.
- 2 — Kâfi derecede demokratik bir murakabeye elverişli olmamak.
- 3 — Başka gruplar aleyhine hükûmet ve halk efkârı üzerinde tesis icra etme yolundan hak eşitliğini ihlâl etmek.
- 4 — Üyelerinin düşünce tarzlarına müessir olmak.
- 5 — Talebelerini gerçekleştirmek maksadiyle yerine göre gayri ah-lâkî ve rüşveti terviç eden metodlar kullanmak. (149).

Tezimizin başlangıcından beri belirtmeğe çalıştığımız önemli bir özellik burada olanca canlılığı ile belirmektedir. Halk efkârı organik ve tabii bir şekilde geliştiği kadar sunî şekilde yaratılmağa da elverişlidir. Tazyik gruplarının kendi görüşlerini çok defa halk efkârına millî bir dâva olarak aksettirmeğe çalışacakları tabiidir. Bu sebeple *tazyik gruplarının müdahalesiyle geçirilen kanunlar veya alınan siyasî ve idarî kararlar çok defa reel, gerçek bir halk efkârından ziyade, sunî, kamufle edilmiş bir halk efkârının eseri olması ihtimali çok kuvvetlidir.*

(148) Mehmet Özbey, Burdur mebusu. 28/2/955. Cumhuriyet.

(149) BONE, H. A. op. cit. Sh. 224.

## VII — Halk efkârı yoklamaları ve kanun vazısı:

Buraya kadar halk efkârının *sosyal, siyasî ve hukukî* alanlarda vasıtalı veya vasıtasız, şuurlu veya şuursuz, isteyerek veya istemiyerek ne gibi tesirler yarattığını incelemiş bulunuyoruz.

Bundan sonra kanun vazısı ve idarecilerin halk efkârının temayülünü öğrenmek maksadile hangi hallerde ilmî usullere başvurduklarını kısaca belirtmek suretile bahse son vermek istiyoruz.

Halk efkârı yoklamaları şekil bakımından metod meseleleri ile sıkı sıkıya ilgilidir. Halen kullanılan usuller arasında metodolojik bakımdan münakaşalı ve hattâ tereddüdü noktalar da mevcuttur. Ancak bunları burada izaha kalkmak bizi mevzuumuzun dışına çıkaracaktır. Bu sebeble burada sadece halk efkârı yoklamalarının mahiyet, değer ve neticelerine taalluk eden birkaç noktayı temas ile yetineceğiz.

Son otuz yıl içinde halk efkârı yoklamaları sadece basit bir kazanç vasıtası veya akademik bir merak mevzuu olmaktan kurtularak, kendisine has sahası, meseleleri olan müstakil bir disiplin haline gelme istidadını göstermiştir ve siyaset adamlarının da halk efkârı yoklamalarına atfetikleri ehemmiyeti arttırmıştır.

Halk efkârı yoklamalarının en geniş ölçüde tatbik sahası bulunduğu Birleşik Amerika'da, başta dünyaca meşhur olan GALLUP, enstitüsü olmak üzere, Fortune, ROPER, ELMO gibi hususî ve bağımsız müesseseler memleket ve dünya çapında son derece önemli meseleler hakkında halk efkârı sondajları yapmaktadırlar. Ayrıca Chicago, Denver, Washington, Princeton ve Columbia gibi üniversitelere bağlı enstitüler de aynı istikametde çeşitli araştırmalara girişmektedirler.

Bu nevi halk efkârı araştırmalarının kanun vazısına ne şekilde rehberlik ettiğini belirten misaller çoktur. Bunlardan birkaçını aşağıda zikrediyoruz: Amerika'da mecburî askerliğin kabulü için 1940 da bir kanun tasarısı hazırlandığı zaman, 40 küsur âyan üyesine bir yaz süresince gönderilen mektupların yekûnu 30.000 i bulmuştu. Bu mektub sahiplerinin kanaatleri şöyle ayrılıyordu:

Tasarının lehinde olanlar	% 10
Tasarının aleyhinde olanlar	% 90

Aynı konu üzerinde yapılan bir halk efkârı yoklaması bunun aksine şu neticeyi vermiştir:

Tasarının lehinde olanlar	% 68
Tasarının aleyhinde olanlar	% 27
Fikrim yok diyenler	5 (150)

(150) GALLUP, George, A guide to public opinion polls. Princeton 1948. Princeton University Press, Sh. 6.

Bunun gibi Birleşik Amerika'da ikinci dünya harbinin ilk yıllarında halk efkârı temayüllerini sık sık yoklayan GALLUP enstitüsünün sondajları, Amerikan hükûmetine ROOSEVELT'in gütmekte olduğu dış politikanın halk temayüllerine uygun düştüğünü müşahede ve teyit fırsatını vermiştir.

Yine Birleşik Amerika'nın New Hampshire eyâletinde yapılan bir bölge yoklaması, nazik bir konu üzerinde tereddüd eden kanun vazının nihâf kararı almasına yardım etmiştir.

1937 yılında New Hampshire eyâlet meclisi zührevî hastalıklara karşı daha müessir bir şekilde savaşılabilmek için cezrî bir sıhhat kontrolü ihdas etmeği tasarlıyordu. Ancak bu kanunun mecburî sağlık kontrolü, hususî müesseselerin kurulması, aydınlatıcı broşürlerin dağıtılması gibi mükellefiyetler yüklemesi ve bunların karşılanmasının ise çok geniş tahsisata ihtiyaç göstermesi, teşriî organını tereddüde düşürmüştü. Nihayet bu alanda yapılan bir GALLUP yoklaması, halkın % 90 nın bu kanun tasarısının lehinde olduğunu göstermiş ve böylece mütereddid bulunan eyâlet meclis üyelerinin tedvin teşebbüslerini müsbet bir şekilde neticelenmesine müessir olmuştur. (151).

Halk efkârı yoklamalarının bugün sadece Yeni Dünyaya münhasır olmayıp, gittikçe artan ölçüde Avrupa'da da yapıldığı malûmdur.

İsviçre hükûmeti 1947 yılında özlü bir vergi reformuna girişmeği derpiş ettiği zaman, ilk önce halk efkârı yoklaması yolu ile resmî makamlarla halk arasında bir iyi niyet ve anlayış köprüsü kurmağı lüzumlu bulmuştu. (152).

Bu karar vergi reformu hakkında resmî bir rapor vermiş bulunan federal kanton hükûmetinin şu gerekçesine istinad ediyordu: "Federal bir vergi reformu, vergi mükelleflerile muhtar kanton idarelerinin noktai nazarını öğrenmeden gerçekleştirilemez. Böyle bir vergi reformu sadece malî bir problem olmayıp, aynı zamanda âme hukuku ve psikolojiyi ilgilendiren birçok meseleleri ihtiva etmektedir. Böyle bir reform bu faktörleri hesaba katmaksızın tamamile gerçekleştirilemez" (153).

Bu gerekçeye istinaden 5-21 Mayıs 1947 tarihlerinde örnekleme usulüne uygun olarak bir halk efkârı yoklaması yapıldı. (154). Bu yoklama-

(151) Public Opinion Quarterly, Oct. 1937.

(152) WOHLENSINGER, August. Die öffentliche Meinung über Steuern u. Finanzpolitik in der Schweiz, Freiburg, 1953. Sh. 9.

(153) İsviçre Federal vergi reformu hak. eksperler tarafından verilen resmî rapordan, 14 Mart 1947. Sh. 45.

(154) Örnekleme usulüne göre örneğe dahil edeceğimiz kimseleri, muayyen vasıflara göre - meslek, yaş, gelir, ırk, ves. - gruplara ayırarak, her grubun umumî nüfus içinde gösterdiği yüzde nisbetine göre örnek içindeki nisbet tayin edilir. Muk. için bk. MERAY. Seha L. Halk efkârı yoklaması, S. B. F. D. Cilt IX, Yıl: 1954, Sayı: 3. ayrı baskı, Sh. 42.

nın esas gayesi vergi mükelleflerinin vergi ödeme hususunda gösterdikleri isteksizlik ve memnuniyetsizliği tesbit etmektir.

Sorulan çeşitli suallere alınan cevapların yüzde nisbeti itibarile karakteristik mahiyet arzeden birkaçını buraya naklediyoruz:

- a — Devlet varidatını âmme mükellefiyetlerini ifaya kifayet edip etmediği sorusuna cevap verenlerden % 44,5 i gelir kaynaklarını yeter derecede olduğu, % 22,9 u fazlasile kâfi geldiğini, % 18 kifayetsiz olduğunu ve % 13,6 bu hususta bir fikirleri olmadığını ileri sürmüşlerdir.
- b — Gelir vergisinin yükseklik nisbeti hakkındaki soruya cevap verenlerden % 61,9 gelir vergisinin aşırı derece yüksek bulunduğu, % 34,5 adalete uygun olduğu, % 2,3 düşük olduğu ve % 3 de bu hususta bir şey bilmedikleri kanaatini belirtmişlerdir.
- c — Vasıtalı veya vasitasız vergilerden hangisinin daha ağır olduğu konusunda sorulanlardan % 47,2 vasıtalı vergilerin, % 20,4 ise vasitasız vergilerin yüksek olduğu, % 14,2 iki verginin aynı yükseklik nisbetini taşıdığı ve % 18,2 bu hususta bir şey bilmedikleri cevabını vermişlerdir.
- d — İsviçre halkının malî meselelerde kayıtsız şartsız referandum hakkına malik olması dileğine, sorulanlardan % 82,8 iştiyak etmiş ve ancak % 12,9 u bunun parlamentodaki malî eksperlere bırakmanın doğru olacağı kanaatini izhar etmiştir. (155)

Bunun gibi Fransa'da ithalatçı tüccarlarla ziraî âlet imalatçıların talebi üzerine tarafsız bir ilmî müessese sayılan ETMAR, (Institut pour l'étude des marchés en France) tarafından "Fransa'da ziraî makinalaşma" konusu etrafında yapılan yoklama, hükûmete alınmasında fayda görülen tedbirlerin mahiyeti hakkında aydınlatıcı bilgiler vermiştir. (156).

Yine Avrupa Çelik ve Kömür Birliği hakkında Batı Almanya, Belçika, Fransa, İtalya, Luxembourg, Hollanda gibi üye devletleri halkının ne düşündüğünü açıklayan diğer bir halk efkârı yoklaması aynı gayeye hizmet etmiştir. (157).

Her demokratik devlet idaresinin halk kütleleri nezdindeki sempati ve güven ölçüsü, idare edilenlerin geniş çapta hükûmet icraatına karşı gösterdikleri psikolojik intibak derecesine bağlıdır. Bu bakımdan mes. Batı Almanya'da ADENAUER hükûmetinin yaptırmış olduğu bir halk efkârı

(155) WOHLENSINGER, A. op. cit. Sh. 52-53, 57, 60, 61.

(156) La motorisation de l'agriculture en France, SONDAGES, Revue Française de l'opinion publique, 1953, No. 4, Sh. 23 ve sonrası.

(157) SONDAGES, Revue Française de l'opinion publique, La communauté européenne du charbon et de l'acier

yoklamasının neticeleri, hükümetin hangi davayı âcilen ele alması gerektiğini açıklamaya yardım etmiştir. 1948 Ekim ayında yapılan bu yoklamaya göre, Batı Almanya'da yaşayan ailelerden 21,6 sınıfın müstakil bir mutfaktan faydalanabildikleri ve vatandaşlardan ancak üçte birinin bir karyolaya sahip olduğu anlaşılmıştır. Bu netice karşısında hükümet ve meclis acele olarak yeni bir mesken kanunu hazırlama zarureti duydu.

Halk efkârı yoklamalarının değeri mevzuunda bazı itirazlar serd edilmiştir. Bunlar arasında halk efkârı yoklamalarının siyasî liderliğin karar alma cesaretini kırdıkları, daha çok muhafazakâr görüşleri aksettirdikleri ve demokratik gelişim vetiresine aykırı buldukları iddiaları başta gelmektedir. (158).

Bu iddialara karşı şu cevaplar verilmektedir: halkın ne düşündüğünü bilmeyen liderler başarısızlığa mahkûmdurlar. Halk efkârı yoklamalarının alenî bir hüviyet kazanması - Kinsey raporu misalinin gösterdiği üzere - halkın muhafazakâr duygularını takviyeden ziyade yenmeğe hizmet eder. Nihayet demokrasilerde büyük liderler, demokratik usullerle ve tam bir hürriyet havası içersinde, önderlik ettikleri halkın meseleler üzerinde ne düşündüğünü öğrenmekle mükelleftirler.

Halk efkârı yoklamaları ise liderlerin bu bilgiyi elde etmeleri için en müessir ve demokratik yoldur.

---

(158) LENZ, Friedrich. Meinungsforschung in Deutschland, Poeschel, Stuttgart, 1950 Sh. 27.

(158) RAMNEY, Do the polls serve democracy? Public Opinion Quarterly, 1946. Sh. 360.



## N E T İ C E

Halk efkârı mefhumuna ve müessiriyet sahalarına dair bu geniş tahlilden sonra, bazı neticelere ulaşma imkânı doğmuş bulunmaktadır. Ancak bu neticelerin daima müsbet bir hal şeklini ihtiva etmedikleri de bir gerçektir. Şurasını unutmamalıdır ki matematik gibi exact ilimlerde bile bir problemin halledilemeyeceği neticesine ulaşmak da bir nevi hal şekli sayılmaktadır. Sosyal ilimlerde muayyeniyet problemi henüz münakaşalı bir keyfiyet olduğuna göre kesin hal şekline ulaştırılamıyacak mevzuların riyazî ve fizik ilimlere göre daha geniş bir saha kaplaması tabiidir. Bu sebeble etüdümüze ait neticeleri tesbit ederken, kesin kanaate ulaşamadığımız yerlerde müphem veya münakaşalı kalmış hususlarla henüz hal şekli bulunamamış meseleleri de açıkça belirtmeğe çalışacağız.

1 — Bu cümleden olarak bütün çalışma ve araştırmalara rağmen, halk efkârı mefhum ve muhtevası üzerinde sosyal ilimler mensuplarınca umumî kabule mazhar olmuş bir görüş ve anlayış birliğine ulaşılamadığı bir gerçektir. Memleketimizde henüz halk efkârı karşılığı olarak kullanılacak terim üzerinde dahi bir anlayış birliği teessüs edememiştir. Esasında başka dillerde de halk efkârı karşılığı olarak kullanılan tâbirler dil bakımından istikrara kavuşmuşlarsa da, terminolojik bakımdan mantikî bir vahdet arzotmemektedirler.

Muhteva bakımından da son zamanlara kadar rağbet edildiği üzere gerek rasyonalist, gerek pozitivist, gerekse psikolojik mânalarda muayyen tesirlerin *sabit ve tek neticesi halinde tahassül edecek bir halk efkârı mefhumunun kabulü, sadece metafizik ve spéculatif bir tasavvur olur.*

Modern ilmî literatürün terviç ettiği müsbet mânada halk efkârından bahsolununca, belli grub, zümre veya fikir çevrelerine has, çeşitli ve çok defa birbirinden müstakil ve muayyen hususiyetlerle sınırları belirmiş fikir manzumeleri kastedilmektedir. Bu fikir veya kanaat manzumelerinin bir cemiyet, bir millet ve hattâ bütün dünyaya şâmil mütecanis bir vahdete inkilâbı, başka bir deyimle *müşterek bir halk veya dünya halk efkârının teşekkülü, ya bir fiction yahut bir situation mefhumu halinde kabili tasavvurdur.*

Birinci halde başlangıçta belirtildiği gibi, halk efkârı metafizik bir mefhum olmaktan kurtulamaz. Fikir tarihinin başlangıcından XX ci yüzyıla kadar halk efkârı hep bu metafizik hüviyetile mütalea edilmiştir.

İkinci şıkta, yani halk efkârının situation mefhumu olarak kabulü halinde ise, *çeşitli fikir manzumelerinin reel ve aktüel bir mevzu üzerindeki muhassalaya inkılâbı bahis mevzuudur*. Elli yıldan beri halk efkârı mevzuunun müsbet ilim metodu ile tetkik teşebbüsleri de bu görüşe dayanmaktadır. Etüdümüzün esas gayesi de eski telâkkiye üstünlüğü aşıkâr olan bu görüş tarzının halk efkârına müessiriyet ve kıymet bahşedecek yegâne ilmî anlayış şekli olduğunu isbattır.

II — Müsbet ilim metodu ile yapılan araştırmalar, halk efkârının ferdî, kollektif ve teknik vasıtalar yardımı ile tekevvün ettiğini teyit etmektedir. Bu tekevvün vetiresi birbirinden farklı iki yol takip etmektedir. Bunlardan biri halk efkârının spontane, *tabii*, yani *organik* teşekkülü, diğeri ise zorlanmış, *sunî*, yani *sentetik* imalidir. Halk efkârına karşı geniş çevrelerde zaman zaman gösterilen tereddüd ve güvensizlik tezahürleri ile vâki itirazlar, halk efkârının sentetik imal tarzını göz önünde bulundurmadan ileri gelmektedir.

Propagandaya karşı bazı cemiyetlerde beslenen değersizlik hükmü propagandanın bu kategoriye dahil bir halk efkârı imal mekanizması sayılmasından kaynak almaktadır. Gerçekten de totaliter rejimlerin propaganda metodları tamamen bu gayeye müteveccihtir. Fakat bu gerçek demokratik müesseselerin kökleşmesini sağlayacak makul ve faydalı propaganda usullerinin mevcudiyet ve değerini ve bu türlü propagandaların halk efkârının dinamik ve hür tekevvününde bir teşvik unsuru olduğunu inkâra sebep teşkil etmez. *Bu bakımdan halk efkârının organik teşekkülü ile sentetik imal tarzı, demokratik sistem ile totaliter rejimler arasında sosyal bir kriter teşkil etmeğe elverişlidir.*

II — — Halk efkârı sosyolojik plânda *sürekli bir organik vetiredir*. Bu bakımdan sosyal bünyede statik, sabit bir halk efkârı tasavvuru imkânsızdır. *Halk efkârının tekevvün vetiresi, action - reaction ve sentezden ibaret devamlı, daimî, dinamik bir gelişim manzarası arzeder.*

Bu gelişimi besleyen grublardır. Fert kendiliğinden ve vasitasız olarak bir kanaate sahip olma imkânına aslâ malik değildir. O, mensub bulunduğu aile, meslek, menfaat birliği, parti ves. gibi gruplar delâletile kanaat edinir ve izhar ettiği fikirler esasında bu grub görüşlerinin kendi şuar süzgeçinden geçmiş şekillerinden başka bir şey değildir.

IV — *S'yasî vahdet şuuruna ulaşmamış cemiyetlerde grup kanaatleri dağınık ve teşkilâtsızdır*. Siyasî birlik gerçekleşerek devlet vücud

bulunca, cemiyetdeki sınıf farklılığına hükmedenlerle, hükmolunanlar arasındaki siyasî farklılaşma da inzıam eder. Bu takdirde devletin gayelerini tayin ve gerçekleştirme bakımından siyasî iktidar mücadelesi cemiyet hayatının en esaslı davası haline gelir. Siyasî iktidar mücadelesinde muvaffakiyet, başka bir deyimle mensub bulunduğu grubun maksat ve gayelerini devletin maksat ve gayeleri haline çıkarabilme gayreti, teşkilâtlanmağı gerektirir. Bu teşkilâtlanmanın modern cemiyetdeki prototipleri siyasî partilerdir.

Bu tekâmül vetiresi gösteriyor ki, siyasî partilerin teşekkül ve ilham kaynağı sosyal bünyedeki muayyen fikir ve menfaatler etrafındaki grublaşmalardır. Halk efkârının tekevvününde bu grup veya grublaşmaların başlıca rol oynadığı yukarda belirtildiğine göre, siyasî hayat alanında halk efkârını temsil görevi partilere teveccüh etmektedir. *Şuhalde siyasî alanda halk efkârı problemi siyasî partilerin teşekkül, faaliyet ve programları ile sıkı sıkıya bağılı bir konu haline gelmektedir.*

Demek oluyor ki, sosyal bünyede kuvvetli ve yaygın kanaat ve menfaatler devlet varlığında siyasî bir hüviyete bürünme temayülü ile teşkilâtlanma ve dolayısıyla *siyasî partilere mal olma zaruretindedirler.* Bu zaruret siyasî partilerin sosyal grub kanaatlerine dayandıklarını açıkça göstermektedir. Buna göre siyasî partiler ve onların liderleri, sosyal grub kanaatleriyle imtizaç ve ahenk halinde buldukları nisbetde, mevcudiyet ve muvaffakiyet şansına sahiptirler.

V — *Siyasî hayatta hukuk dışı bir faktör olarak rol oynayan halk efkârının müessiriyetini devamlı ve müstakar bir hale koyabilmek için normatif bir hüviyete bürünme ihtiyacındadır.* İşte bu safhada halk efkârının hukukî nizam ve normlarla irtibat ve âlakası başlamış olur.

Bu bakımdan ilk irtibat noktası millet iradesi ile devlet iradesinin ayniyeti esasına dayanan demokratik prensip teşkil etmektedir. Bu prensibe göre devlet iradesinin seçimler yolu ile teşekkülünde ve kanunlar yolu ile izharında millet iradesinin en isabetli şekilde tezahürü esas şarttır. Millet iradesinin en isabetli tezahür şekli ise halk efkârını en sıhhatli ve geniş bir ölçüde aksettirebilmesine bağılıdır.

Devlet iradesinin teşekkül ve tezahürüne iştirak bakımından *halk efkârının hukukî sahada ilk müessiriyet hedefi, devlet anayasasına kendi temayülüne uygun bir şekil verme esasında toplanır.* İkinci hedef ise kanunların tedvinini kendi dileklerine uygun bir şekilde gerçekleştirmektir.

Doğrudan doğruya veya yarı doğrudan doğru demokrasilerde halk efkârının bu hedeflerine bizzat kendi faaliyeti ile tam veya kısmî olarak erişme imkânını sağlıyan hukukî müesseseler mevcuttur. *Présidentiel*

ve temsilî sistemlerde halk efkârının bu alanlardaki tesiri, teşkilâtlanmış menfaat ve veya tazyik grupları delâletile vukuu bulur.

*Halk efkârının* hukukî alanda birinciden daha mühim sayılması gereken *ikinci hedefi*, devlet ve hâkimiyetinin takyidine taalluk eder. Bu takdirde hâkimiyetin kötüye kullanılmasını ve devletin ferdî hürriyetlere haksız müdahalelerini önlemeğe matuf olan bu takyid, anayasalarda teminata bağlanmış esas hak ve hürriyetlerle müesseseseleşmiştir. Kuvvetler ayrılığından mülhem olan anayasa mahkemesi, kaza kuvvetinin bağımsızlığı, idarenin hukuka bağlılığı gibi prensip ve müesseselerle bu esas hak ve hürriyetlerin korunması bütün demokratik idarelerin esas gayesini teşkil eder. Bu gelişimde ve daha kesin bir ifade ile hürriyet ve demokrasi nizamının değer kazanıp yerleşmesinde, halk efkârların rolü tarihî ve sosyolojik bakımdan en önemli yeri işgal etmektedir.

Buna rağmen demokratik idarelerde bile en geniş, kuvvetli hukukî ve müessesevî teminta, zaman zaman ana hak ve hürriyetlerin korunmasına kâfi gelmemektedir. Oragnik ve dinamik halk efkârının en esaslı tesir fonksiyonu işte bu noktada kendini göstermektedir. *Gerçekten uyanık ve aydın bir halk efkârı hukukî ve müessesevî garantilerin kâfi gelmediği yer ve zamanda bu teminatı gerçekleştirip ayakta tutacak tek fülî kudret ve garantidir.*

VI — Son olarak halk efkârı hakkındaki telâkki tarzından doğması muhtemel bir tehlikeye işaret etmek isteriz. *Halk efkârının spéculatif ve sübjektif bir telâkkiye tâbi tutulması halinde, metafizik bir tasavvur olarak, totaliter zihniyete sahip olan kimseler tarafından istismar edilmesi ihtimali*, yakın tarihin tecrübeleri ile sabit olmuştur. Bu takdirde her müstebit, halk efkârının kendinin temsile yetkili olduğu iddiasından hareketle, bu sosyal potansyeli esas hak ve hürriyetlerin ifnası vasıtası olarak kendi tahakküm emellerine âlet etmeğe kalkışmaktadır.

Bu tehlikeyi önliyecek en esaslı tedbir halk efkârının reel köklerinden tecrit edilmeksizin, sınırlı ve müsbet bir kavrama bağlanmasıdır. Bu kavramın yerleşmesinde ise ilmî usullerle yapılan halk efkârı yoklamalarının büyük rol ve tesiri aşikârdır.

Gerçekten bu yoklamalar ne kadar sık ve devamlı yapılacak olursa, idare edenleri halk efkârının hakikî temayülü hakkında o derece devamlı aydınlatma imkânı doğmaktadır. Bu sebeble devlet iradesini temsilî edenlerin yoklama neticesinde beliren kanaatlere göre tedbir alma yolunu tutmaları tabiidir.

Esasen halk efkârı yoklamalarından istifade eden ve faydalanma gayesini güden bir idarenin keyfî bir tahakküm yoluna sapması, tasavvura bile sığmamak gerekir. Halk efkârı alanındaki araştırma faaliyet-

lerinin son yıllarda genişlemesi bu bakımdan da memnuniyetle karşılanmağa değer.

Ancak bu araştırmalardan alınacak neticelerin değerlendirilmesinde bir noktaya bilhassa dikkat edilmek gerekir. Herhangi bir mevzuu hakkında yapılan halk efkârı yoklaması, daima hitab ettiği veya içine aldığı zümre ve grubun kanaatlerini aksettirir. Bu zümre ve grubun kanaatini mutlaka örnek ve tatbikî zarurî bir netice olarak kabul etmek hatalıdır. Fakat bu türlü neticeler de hiç olmazsa, muayyen zümre veya muhit kanaatlerinde düzeltilmesi zarurî bazı noktaları aydınlatmağa yarar. Bu suretle mes. sosyal rejimde bazı reformlar yapmak tasavvurunda olan devlet ve siyaset adamları, muhafazakâr temayülü aksettiren bir halk efkârı yoklamasından âmme ihtiyacına uygun, realist tedbir ve kararların ne olacağını sosyal ilimlerin mutalarını da göz önünde tutarak tayin imkânına kavuşurlar.

---

# B İ B L İ Y O G R A F Y A

## KİTABLAR

- ABADAN, Yavuz: Âmme Hukuku ve Devlet nazariyeleri, Ankara 1952, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınlarından 26-8
- ABADAN, Yavuz: Hukuk felsefesi dersleri, Ankara 1954, Hukuk Fakültesi yayınlarından: 78
- AKBAY, Muvaffak: Umumi âmme hukuku dersleri, Ankara 1951. Hukuk Fakültesi yayınlarından.
- ALBİG, William: Public Opinion. New York and London 1939. McGraw-Hill Book Co.
- ALLPORT, Floyd Henry: The psychology of rumor, New York 1947.
- ANSCHÜTZ, Gerhard u. THOMA, Richard: Handbuch des deutschen Staatsrechts. Tübingen 1930, J. C. B. Mohr Verlag.
- ARİSTO: Politika, Çev. Niyazi Berkes, İstanbul 1944, Maarif Matbası.
- ARRIGHI, Pascal: Le statut des partis politiques, Paris 1948, Libr. générale de droit et de jurisprudence.
- ASTER, Ernst v.: Geschichte der Philosophie, Stuttgart 1951. A. Kröner Verlag.
- AUERBACH, Walter: Presse u. Gruppenbewusstsein, Köln 1929. Diss.
- BAILEY, Sydney: The British party system, ed. The Hansard Society, London 1952.
- BAILEY, Stephen Kemp: Congress makes a law. The story behind the Employment Act of 1946. New York 1950, Columbia University Press.
- BARKER, Ernest: Reflections on government. London 1948, Oxford University Press.
- BATELLI: Les institutions de démocratie directe en droit suisse et en droit comparé
- BAUER, Wilhelm. Die öffentliche Meinung in der Weltgeschichte. Potsdam 1930 Akademische Verlagsgesellschaft Athenaion.
- BEARD, Charles Austin: The American Leviathan, New York 1932.
- BENEDICT. Ruth: Patterns of culture, New York 1952, Mentor Book M2.
- BERELSON + JANOWITZ: Reader in public opinion and communication, Illinois 1950 The Free Press.
- BLIEVEN: Balance sheet for American Journalism, University of Minnesota.
- BLONDEL, Charles: Einführung in die Kollektivpsychologie, Wien 1948.
- BLUMER, Herbert: Delinquencies, crime, New York 1933, MacMillan Co.
- BLUNTSCHLI, J. C.: Die Lehre vom modernen Staat, Stuttgart 1875.
- BOGARDUS, Emory S.: The making of publ. opinion, New York 1951, Association Press.
- BONE, Hugh A.: American politics and the party system. New York 1955. McGraw-Hill Book Co.
- BRYCE, James: The American Commonwealth. New York 1918, MacMillan Co. Vol. I + II.

- BRYCE, James: Modern democracies, London 1929. MacMillan Co., Vol. I+II.
- BULMAN, David: Molders of opinion, Milwaukee, The Bruce Pub. Co.
- BURDEAU, Georges: *Traité de Science politique*. Paris 1950.
- CHILDS, Harwood L.: An introduction to public opinion. New York 1940. John Wiley and Sons.
- COMMAGER, Henry Steele: The American mind. New Haven 1951. Yale University Press.
- CONSTANT, Benjamin: *Cours de politique constitutionnelle*, Paris 1861, ed. Laboulaye
- CONSTANT, Benjamin: *De l'esprit de l'usurpation, 1814*, Almanca tercümesi. Stuttgart 1948, Reclam Verlag.
- COOLEY, Charles H.: Social organization, 1909.
- COOLEY, Charles H.: Social process. 1918.
- DARESTE: Constitutions, 5 ed.
- DEWEY, John: Reconstruction in philosophy. New York 1952, Mentor Book M 53.
- DÍCEY, K. C.: Law and public opinion in England, London 1948, MacMillan and Co.
- DÍMOCK and DÍMOCK: American government in action, New York 1949. Rinehart Co.
- DOMENACH, Jean-Marie: *La propagande politique*. Paris 1950, Presses Universitaires de France.
- DOOB, Leonard: Propaganda, New York 1935, Henry Holt and Co.
- DRÍENCOURT, J.: *La propagande, nouvelle force politique*, Paris 1950, Armand Colin
- DURKHEÍM, E.: *La division du travail social*.
- DUVERGER, Maurice: *Les partis politiques*. Paris 1954, Libr. Armand Colin.
- DUVERGER, Maurice: *L'influence des systemes électoraux sur la vie politique*. Paris 1950. Libr. Armand Colin.
- EASTON, David: The political system. New York 1955. A. Knopf Co.
- EFLÁTUN: Cumhuriyet, Türkçeye çev. Saffet Engin, İstanbul 1950. Sıralar Basımevi.
- ESEN, Bülent Nuri: *Anayasa Hukuku*, Ankara 1948.
- ESMEİN, A.: *Eléments de droit constitutionnel*, Paris 1927. Receuil Sirey.
- FEYZİOĞLU, Turhan: *Kanunların anayasaya uygunluğunun kazaf murakabesi*, Ankara 1951, S. B. F. yayınlarından No. 19-1. Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T. A. O.
- FÍNER, Herman: Theory and practice of modern government. London 1950. Methuen and Co.
- FLECHTHEÍM, Ossip K.: Fundamentals of Political Science. New York 1952. Ronald Press Co.
- FREYER, Hans: *Theorie des gegenwaertigen Zeitalters*. Stuttgart 1955. Deutsche Verlags - Anstalt.
- FREYER, Hans: *Sosyoloji notları*, S. B. F. Talebe Cemiyeti yayınları. 1955.
- FRÍEDMANN, Werner: *Presse u. öffentliche Meinung*. München 1951. Isar Verlag.
- FRÍEDRÍCH, Carl J.: *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin 1953, Springer Ver.
- GALLUP, George: A guide to public opinion polls, New Jersey 1948. Princeton University Press.
- GESELL, Arnold: *Wolf child and human child*. New York 1939, Harper Co.
- GÍRARD, Georges: *Correspondance entre Marie Thérèse et Marie Antoinette*. ed. Bernard Grosset, Paris 1933.
- GJORES, Axel: *Cooperation in Sweden*, Manchester 1938.
- GOODNOW, Frank: *Politics and Administration*, New York 1900.
- GRABOWSKY, Adolf: *Politik*, Berlin 1932, Industrieverlag Spaeth u. Linden.
- GRAZÍA, Alfred de: *The Elements of Political Science*, New York 1952, A. Knopf Co.

- GROSS, Bertram:** The legislative struggle, New York 1953, McGraw-Hill Co.
- HATSCHEK, Julius:** *Englisches Staatsrecht*. 1905, Cilt II.
- HEGEL, Friedrich G. W.:** *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Leipzig 1911. Meiner Verlag.
- HERRING, Pendleton:** The politics of democracy, New York 1940, Rinehart and Co.
- HOLTZENDORFF, Franz von:** *Wesen und Wert der öffentlichen Meinung*. München
- HOCKING, William:** The freedom of the press. Chicago 1947. University of Chicago Press.
- HOLCOMBE, A. N.:** The political parties of to-day, New York 1924, Harper's.
- HOVLAND, C. I. + LUMSDAINE, A. A. + SHEFFIELD, F. D.:** Experiments on mass communication, Princeton 1949.
- HUME, David:** *Essays*, Green and Grose Co., Vol. I.
- HUXLEY, Aldous:** *Brave new world*, New York 1946. Harper's.
- INKELES, Alex:** *Public Opinion in Soviet Russia*, Boston 1950, Harvard Univ.
- JELLİNEK, Georg:** *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1914, O. Haering Verlag.
- JENNINGS, Ivor W:** *Parliament*, Cambridge University Press, 1948.
- KEY, V. O.:** *Politics, parties and pressure groups*, New York 1952, Thomas Y Crowell
- LAFFERRIERE, Julien:** *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris 1947, Ed. Domat.
- LASSWELL, H. D.:** *Propaganda techniques in the World War*, New York 1927, A. Knopf.
- LAZARFELD, Paul F. + BEREISON, Bernard + GAUDET, Hazel:** *The people's choice; How the voter makes up his mind in a presidential campaign*, New York 1949 Columbia University Press.
- LE BON, Gustave:** *Psychologie des foules*, Paris 1913, Lib. Félix Alcan.
- LENZ, Friedrich:** *Meinungsforschung in Deutschland*, Bielefeld 1950, C. E. Pöschel.
- LERNER + LASSWELL:** *The Policy Sciences*, Stanford 1951, Stanford Univ. Press.
- LIPPMANN, Walter:** *Public Opinion*, New York 1946, Pelican Books Pl.
- LİPPMANN, Walter:** *Liberty and news*, New York 1920.
- LOCKE, John:** *Essay concerning human understanding*, New York 1948, Everyman's Library No. 984.
- LOWELL, L. A.:** *Public Opinion and popular government*, 1913, Longman's Green Co.
- LÜTEM, İlhan:** *Yeni anayasalar, Türk Hukuk Kurumu serisinden No. 21*, Ankara 1955
- LUMLEY, F. E.:** *The propaganda menace*. New York 1933, Century.
- MACAULAY:** *History of England*, 1913, ed. V.
- MACHİAVELLİ, Nicola:** *The Prince*, New York 1952, Mentor Books, M 69.
- MACIVER, Robert:** *Society*, New York 1937, Columbia University Press.
- MAİNE, Sir Henry:** *Popular government*, London 1886.
- MANNİCKE, Peter:** *Denmark, a social laboratory*. Oxford 1939.
- MARX, F. M.:** *State propaganda in Germany*, Princeton 1936, Princeton University.
- MAYO, Elton + LOMBARD:** *Teamwork and labour turnover in the aircraft industry of Southern California*, Boston 1944, Harvard Business Research Studies No. 32.
- McCLUNG, Alfred:** *Social control*, New York 1947.
- MERRIAM, C. E.:** *Systematic politics*, Chicago 1935.
- MİLL, John Stuart:** *On liberty*, Almanca terc. Leipzig 1928, F. Meiner Verlag.
- MİLLS, F.:** *The new men in power*, New York 1948, Harcourt Co.
- MIHÇIOĞLU, Cemal:** *Personel idaresinde beşeri münasebetler*, Ankara 1955 S. B. F. yayınları No. 47.29.
- MONNEROT, Julius:** *Sociologie du communisme*.



- MONTESQUIEU**: De l'Esprit des lois, Paris 1927, Libr. Garnier.
- MOTT, Frank L.**: Jefferson and the press, Baton Rouge 1943, Louisiana Univ. Press.
- NEWCOMBE, T.**: Personality and social change, New York 1948, The Dryden Press.
- OSTROGORSKI, M.**: La démocratie et les partis politiques, Paris, 1912 Ed. Calman-Lévy.
- PASCAL, Blaise**: Pensées, Al. terc. Fischer Verlag, 1955.
- POWELL, Norman John**: Anatomy of Public Opinion, New York 1951, Prentice-Hall.
- Report on the British Press**: London 1938, Publication P E P , Queen Ann's Gate.
- A free and responsible Press**, Commission of the Freedom of the Press, Chicago 1947, University of Chicago.
- Royal Commission on the Press, 1947-1949**, London, Her Majesty's Stationery Office.
- RADBRUCH, Gustav**: Rechtsphilosophie, Stuttgart 1950, Koehler Verlag.
- ROSS, E. A.**: Social psychology, New York 1908.
- ROUSSEAU, J. J.**: Contrat Social, Paris, Libr. Garnier Frères.
- SAUNDER + MEIER**: The polls and public opinion, New York 1949, Henry Holt.
- SCHMITT, Carl**: Verfassungslehre, Leipzig 1928, Duncker und Humboldt Verl.
- SCHRIFTGIESSER, Karl**: The Lobbyists, Boston 1951, Little Brown and Co.
- SHAKESPEARE, William**: Othello, Çev. Orhan Burian, Ankara 1943, Maarif Matbası.
- SHERİF, Muzaffer + CANTRİL, Hadley**: Psychology of ego-involvements, New-York 1947.
- SHUTTLEWORTH, Frank + Mark**: The social conduct and attitudes of movie fans, 1933.
- SIEGFRIED, André**: Tableau des Etats-Unis, Paris 1954, Libr. Armand Colin.
- SIEGFRIED, André**: Les Etats-Unis d'aujourd'hui, Paris 1936, Libr. Armand Colin.
- SMİTH, Charles W.**: Public Opinion in a Democracy, New York 1948, Prentice-Hall.
- SMİTH, B. L. + LASSWELL, H. D. + CASEY, R. D.**: Propaganda, communication and public opinion, Princeton 1946, Princeton University Press.
- SNYDER + WILSON**: Roots of political behavior, New York 1949.
- TARDE, G.**: L'opinion et la foule, Paris 1922, Libr. Félix Alcan.
- TOCQUEVILLE, Alexis de**: Democracy in America, New York 1947, Oxford Univ. Press.
- TÖNNIES, Ferdinand**: Kritik der öffentlichen Meinung, Berlin 1922.
- TRUMAN, David**: The governmental process, New York 1951, A. Knopf.
- TUNAYA, Tarık Z.**: Türkiye'de siyasi partiler, İstanbul 1952, Hukuk Fak. yayını.
- WALLAS, Graham**: Human nature in politics, Edinborough 1908, Univer. Press.
- WARTENSEE, Robert S.**: Die öffentliche Meinung als Element der staatlichen Willensbildung in der Demokratie, Affoltern 1946.
- WEBER, Max**: Grundriss der Sozialökonomie, Wirtschaft u. Gesellschaft, Tübingen 1947
- WILSON, Francis**: The elements of modern politics, New York 1936, McGraw-Hill.
- WILSON, Woodrow**: Constitutional government in the U. S.
- WOHIENSINGER, August**: Die öffentliche Meinung über Steuern u. Franz Politik in der Schweiz, Freiburg 1953, Paulus Druckerei.
- ZELLER, Belle**: Pressure politics in New York, New York 1937.

## MAKALELER

- ABADAN, Yavuz: Akademik Hürriyetler Belleten, Cilt XVIII, Sayı 72, ayrı baskın Sh. 412.
- ABADAN, Yavuz: Yeni Hint Anayasası, A. Ü. H. F. D., Cilt. VIII, Sayı 1, 2 ayrı baskın, Sh.18
- ALLPORT, Floyd Henry: "Toward a science of public opinion" Public Opinion Quarterly. Ocak 1937, Sh. 7-23.
- BAUER, Wilhelm: "Public Opinion" in Encyclopedia of Social Science.
- COOK, Thomas I.: "Methods of Political Science in the U. S.:" UNESCO - 1950 Contemporary Political Science. Paris 1950.
- CLARK, Carroll: "Social and cultural factors in public opinion"; SAUNDERS + MEIER, The polls and public opinion, New York 1949, Henry Holt Co.
- CLOW, F. R.: "Cooley's doctrine of primary groups" American Journal of Sociology, Vol. XV. 1919.
- CONNELLY, G. N. + FIELD, H. H.: "The non-voter, who he is, what he thinks". Public Opinion Quarterly. Yaz 1944.
- DEWEY, John: "The state as an organized public" in SNYDER + WILSON, Roots of political behavior, New York 1949.
- EMDEN, Cecil S.: "Parties and the people's mandate" in BAILEY, Sydney, The British party system, London 1953, Chiswick Press.
- HARVEY, Lashley G.: "Demokrasinin esaslı olarak mahallî hükümet". S. B. F. D. Cilt IX. Haziran 1954. Sayı: 2.
- JONES, Dorothy: "Quantitative analysis of motion picture content", Public Opinion Quarterly, 1942. Vol. VIII.
- KOBLİTZ, Robert J.: "Structure and function of the political party"; FLECHTHEİM, Ossip K. Fundamentals of Political Science New York 1952, Ronald Press Co.
- LASSWELL, Harold D.: "Democracy through opinion"; BERELSON + JANOWİTZ, Reader in public opinion and communication, Illinois 1950 The Free Press
- LASSWELL, Harold D.: "The theory of Political propaganda" American Political Science Review. 1927, Cilt xxi.
- LEİSERSON, Every: "Note on the theory of political opinion formation". American Political Science Review. Mart 1953. Vol. LXVII.
- MCKENZİE, R. T.: "Party organization in the British party system"; BAILEY. Sydney, The British Party system. London 1953. Chiswick Press.
- MACIVER, Robert: "Interest" in Encyclopedia of Social Science.
- MEAD, Margaret: "Public opinion mechanism among primitive people", Public Opinion Quarterly. 1:3:5-1.
- MERAY, Seha L.: "Halk efkârı ve yoklaması", S. B. F. D., Cilt IX, Yıl: 1954 Sayı: 3. ayrı baskı.
- PALMER, P. A.: "The concept of public opinion in political theory"; BERELSON +

- JANOWITZ**, Reader in public opinion and communication Illinois 1950, The Free Press.
- ROSENSTIEL, F. H.**: "Haben Aktiengesellschaften ein Gewissen?", Frankfurter Allgemeine Zeitung. 5.2.1955.
- SCHNEIDER, Hans**: "Alman idare sisteminde modern temayüller", Çev. N. Abadan, S. B. F. D., Cilt IX. Sayı: 14.
- SCHRAMM, Wilbur**: "Communication in modern society": **NAFZIGER, Ralph O.** The reading audience, University of Illinois 1948.
- TOPUK, Hıfzı**: "Parti ve sendika gazetelerinin yokluğu", Forum dergisi, Sayı: 25.
- WILLEY, M. Malcolm**: "The functions of the newspapers", The Annals of Political Science, 1942, Cilt 219.
- WILKE, W.**: "An experimental comparison of the speech, radio and printed page as propaganda device", Archives of Psychology, No. 169, 1934.
- ZBINDEN, Hans**: "Das Buch ist eine Grossmacht geworden", Deutsche Zeitung. Stuttgart. 30.4.1955.
- ZELLER, Belle**: "The Federal Regulation of Lobbying Act", American Political Science Review. Nisan 1948.

## İ S İ M E N D E K S İ

### A

Abadan, Yavuz 17, 79, 109, 110  
Adenauer, Konrad, 157  
Adler, 26  
Akbay, Muvaffak 76, 104, 105  
Albig, W. 2, 3, 5, 24, 28, 29, 32, 35, 49,  
51, 52, 53, 54, 62, 68, 73, 75  
Alcuin, 4  
Allport, Floyd H. 24, 28, 33  
Ancillon, Friedrich, 10  
Anderson, William, 107  
Anschütz G., 128  
Aristo, 2, 66, 103  
Aristofan, 3  
Arrighi, P. 96  
von Aster, E., 18n  
Atatürk, Kemal 51, 116 n  
Auerbach, Walter 43

### B

Bailey, Stephen, 138, 146  
Barker, Ernest, 81  
Batelli, 122  
Bauer, Wilhelm, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 19, 27  
Beard, C. A. 75, 76  
Benedict, Ruth 69  
Bentley, Arthur F. 22  
Berelson, 4, 45, 87  
Blieven, 40  
Blondel, Ch. 18  
Blumer, Herbert, 24, 29, 50, 87  
Bluntschli, 11  
Bogardus, Emory S. 24, 29, 31, 44, 49,  
50, 51, 115  
Bone, Hugh A. 143, 145, 146, 154  
Bryce, James 15  
Bulman, David, 45  
Burdeau, G. 80  
Burke, Edmund, 84

### C

Cantril, Hadley 24, 28  
Childs, Harwood L. 24, 28, 53, 55, 58,  
59, 61  
Clark, Carroll 30, 116n  
Commager, Henry Steele, 14, 20, 21, 22  
Constant, Benjamin 110  
Cooley, C. H. 32, 65, 67  
Cook, Th. 23n, 26n  
Crawford, K. G. 146n  
Çiçeron, 3

### D

Dareste, 126n  
Dewey, John 21, 23, 27, 66  
Dicey, A. V. 15, 69n  
Dickens, Charles 51  
Diderot, 51  
Dimmock, Marshall E. 36n, 57, 78, 79,  
113, 139  
Domenach, Jean Marie 56, 57, 61, 63  
Doob, W. Lawrence 24, 29, 33, 55, 56  
Driencourt, J. 53, 54  
Duguit, Leon 149  
Durkheim, Emil 18, 67, 69, 73, 149  
Duverger, M. 81, 82, 83, 89, 90, 150, 151

### E

Easton, David 26  
Eflatun, 1  
Elmo, 155  
Emden, Cecil S. 88, 91, 92.  
Esen, Bülent Nuri, 107  
Esmein, 105

### F

Feyzioğlu, Turhan 125, 126  
Ferguson H. 139  
Fichte, 51

Finer, Herman, 78, 99, 117, 118, 122,  
123, 124, 129, 132, 136, 137, 141,  
145, 148, 149, 150

Fitzpatrick D. 60

Flechtheim, Ossip K. 83, 87, 88, 95, 96

Foster, Georg 8, 9

Freud, Sigismund 26

Freyer, Hans 71, 72, 73, 74

Friedmann, Werner 43n

Friedrich, Carl J. 35, 64, 83, 95, 121,  
123, 124, 127, 135

Fries, Jakob 9

## G

Gallup, George 155, 156

Garve, Christian 9

Gasset, Ortega Y. 31

de Gaulle, Charles 123

Gersdorf, Carl 10

Gesell, A. 66

Girard, G. 7

Gjores, Axel 36

Goodnow, Frank 93

Grabowsky, Adolf 42

Grazia, Alfred 76, 140

Gross, Bertram 135, 141, 142, 143

Grotius, 66

## H

Harvey, Lashley G. 121

Hatschek, Julius 85

Hauriou, André 94

Hegel, Friedrich G. 9, 10, 74

Herring, E. P. 55, 73, 76, 85

Hitler, Adolf 51

Hobbes, 26

Holcombe, A. N. 84, 85

Holtzendorff, Franz 11

Hocking, William 108

Hovland, C. I. + Lumsdaine, A. A. +  
Sheffield, F. D. 50

Huxley, Aldous 51, 64

Inkeles, Alex 49, 63

## J

Jefferson, Thomas 38, 39, 84

Jellinek, Georg 88, 106, 108, 115

Jennings, Ivor 117, 129, 130, 139, 148

Jones, D. B. 50

## K

Key, V. O. 36, 59, 60, 76, 86, 89, 91, 92,  
97, 140, 141, 143, 144, 146

Kefauver, E. 138

Kravchenko, V. 51

Koblitz, R. J. 96

## L

Lafayette, 107

Laferriere, Julien, 120, 121, 122, 124,  
126, 127, 128, 130, 134, 135

Lasswell, Harold D. 24, 26, 27, 54, 55

Lazarsfeld, Paul 33, 34, 46, 47, 90, 91

Le Bon, Gustav 20

Le Play, Frederic 67

Leiserson, Avery 101

Lenz, Friedrich 158

Lewin, 67

Lloyd, H. D. 22

Lippmann, Walter 22, 23, 35, 38, 44, 49  
88

Locke, John 6, 107

Lowell, Lawrence A. 24, 25, 28, 81

Lumley, F. E. 54

Lüttem, Ilhan 125

## M

Macaulay, 84

Machiavelli, Nicolo 5, 26

MacIver, Robert 35, 70, 71, 86

Madison, 84

Maine, Henry S. 84

Mannicke, Peter 36

Malmesbury, William 4

Malberg, Carré de 122

Martin, E. D. 56

Marx, F. M. 62

Marx, Karl 51

Mayo, Elton 67, 68

McCarthy, 138

McClung, Alfred 70

McKenzie, R. T. 87, 93, 95

Mead, Margaret 69

Meray, Seha L. 29, 40

Merriam, C. E. 76, 77, 90

Michels, Robert 20, 85, 95

Mill, John Stuart 14

Mihçoğlu, Cemal 68

Monnerot, J. 63

Montesquieu, 7, 103, 104

Mott, Frank L. 39

## N

Nafziger, Ralph O. 42  
Necker, 7, 8  
Newcombe, Th. 33

## O

Odegard, Peter 24, 26, 92, 143  
Orwell, 51  
Ostrogorski, M. 94

## P

Palmer, P. A. 6, 9, 10, 11  
Pareto, V. 20  
Pascal, Blaise 5, 9, 115  
Penniman, H. 82, 83, 84, 85, 88  
Poujade, 150, 151  
Powell, Norman John 37, 38, 44, 48,  
100, 112  
Puchta, 17

## R

Radbruch, Gustav 103  
Ramney, 158  
Remarque, Erich Maria 51  
Renan, Ernest 74  
Roper, 155  
Rosenstiel, F. H. 59  
Roosevelt, Franklin 156  
Roosevelt, Theodore 125, 126  
Ross, E. A. 22, 30, 31  
Rousseau, J. J. 6, 7, 25, 51, 79, 105, 107,  
128  
Russell, Bertrand 115  
Savigny, 17

## S

Schindler, Dietrich 113, 114  
Schmitt, Carl 13, 94, 105, 108, 109, 113,  
114, 120, 125, 134  
Schnattschneider, E. E. 87  
Schneider, Hans 40  
Schriftgiesser, Karl 37

Shakespeare, W. 5  
Sherif, Muzaffer 70  
Shils, Edward A. 67, 68  
Shuttleworth H. F. M. 49  
Siegfried, André 49, 58, 77, 81, 119  
Siéyés, 128  
Simmel, Georg 67  
Smith, Charles 31, 34, 36, 37, 56, 59,  
61, 62, 83, 87, 94  
Sophokles, 3  
Spencer, Herbert 70  
Stahl, 17  
Stevenson, Adlai 138

## T

Tarde, Gabriel 18  
Tocqueville, Alexis de 13, 14, 57, 76  
Tönnies, Ferdinand 19, 67  
Truman, David 36, 37, 66, 68, 70, 73, 75,  
76, 92, 138, 141, 147, 148  
Truman, Harry 138  
Tunaya, Tarık Zafer 81, 94, 96, 97, 98

## V

Veblen, Thorstein 22  
Voltaire, 5, 51

## W

Wallas, Graham 19, 22  
Walker, Harvey 142  
Wartensee, R. S. 136  
Washington, George 83  
Weber, Max 71, 72, 79, 80, 85, 94  
Wieland, 9  
Willkie, Wendell 51  
Wilson, Francis 57  
Wilson, Woodrow 21, 23, 134, 136  
Wohlensinger, A. 156, 157,  
Wuttke, 43

## Z

Zeller, Belle 140, 145  
Zola, Emil 51

## MEFHUM ENDEKSİ

### A

- Afiş, 32, 51, 52  
Aile, 61, 66, 67, 74, 75, 77, 91  
Alenilik,  
    Kanaatlerin tebellüründe 32, 158  
    Oy vermede, 121  
    ve tartışma, 27, 114, 132  
    Yeniçağda, 7, 12  
Âmme hizmetleri, 60  
Âmme menfaati, 77, 81, 84, 128  
Âmme iradesi, 81  
Anayasa, 99, 106, 107, 108, 124, 150  
    ve ana hürriyetler, 109, 110, 111  
    ve demokrasi, 113, 129  
    ve gensoru, 133  
    mahkemesi, 118, 120  
    nevileri, 117  
    ve soru, 131, 133  
    Türk anayasası, 109  
    tâdili, 117, 118, 120  
Ayniyet, 76, 112, 113, 114

### B

- Bakan, mesuliyeti 130,132  
Basın, 12, 32, 37, 38, 137, 138  
    hak. araştırma, 42, 44  
    hürriyeti, 13, 38, 40, 108, 109  
    görevi, 39  
    iktisadî hüviyeti, 39, 40  
    totaliter rejimlerde, 62, 63  
B. B. C., 44, 45  
Birleşik Amerika, 120, 123, 124, 125,  
    126, 127, 141  
    fikrî değişiklikler, 20, 24  
    halk efkârı araştırmaları, 24,  
    155, 156  
    halk efkârının yöneltmesi, 58  
    ve Milletler Cemiyeti, 23  
    Monroe doktrini, 24  
    radyo, 44, 45, 46  
    televizyon, 48, 49

Birleşmiş Milletler, 120

### C

- Cemaat, 67  
Cemiyet, 66, 67, 69, 71, 72, 75, 77  
Çoğunluk sistemi, 89, 90  
    hâkimiyeti, 13, 82, 100, 105, 115  
    müessiriyeti, 24, 26, 105

### D

- Darwinizm, 21  
Demokrasi, 12, 15, 20, 25, 26, 74, 77,  
    83, 99, 112, 115, 158  
    ve anahürriyetler, 110, 112  
    ve basın, 43, 100  
    doğrudan doğruya, 120, 121  
    ve halk efkârı, 112, 115, 129  
    ve propaganda, 54, 56, 61, 100  
    ve radvo. 44  
    ve seçimler, 88, 100  
    ve siyasî partiler, 78, 81, 82  
    yarı doğrudan doğru, 121, 128  
Dernek, 57, 61, 74, 77  
Determinizm,  
    ekonomik, 84, 85  
Devlet kudretî, 73, 74, 78, 107, 111, 113,  
    121, 135  
Diktatörlük, 63, 96  
Din hürriyeti, 108

### E

- Eğitim, 58, 60, 61, 66, 81  
    film yolu ile, 50  
    propaganda ile, 54, 56, 142  
Ekonomi, 24, 99, 100  
Endüstrileşme, 72, 76  
Enstrümantalizm, 23  
Eşitlik, 13, 71, 80, 112, 119, 120  
    hukukî 72  
Evolution, 21

### F

- Faşizm, 62, 127

Film, 32, 49, 50, 62  
Fransız ihtilâli, 8, 12  
Fransa, 149, 151

## G

Gazete,

tarifi, 38  
önemi, 39  
okuyucuları, 42, 43

Gelenekler, 19, 69, 71, 100, 104

Gensoru, 131

Türkiye'de, 133, 134

Grup

ve fert, 66, 68, 69, 74  
görüşleri ve propaganda, 56, 57  
ikinci (secondaire), 68, 70, 72, 73  
ilksel (primary), 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74  
kanaatleri, 27, 29  
ve siyaset, 78, 79  
mefhumunun önemi, 17, 24, 27  
ve siyasi partiler, 84, 86, 87  
sosyal, 58, 59, 61, 77, 78, 79, 90, 91, 92, 128, 141, 149, 151  
sosyolojik kadrolar, 71, 72  
sosyolojik müessesiyeti, 65, 160  
şakuli, 144  
tartışmaları, 32, 35, 36  
ufki, 143

## H

Hâkimiyet, 128, 149

fiili, 105

Halk efkârı,

ve aleniyet, 113, 114  
ve ana hürriyetler, 110, 112, 113  
baskısı, 14, 129, 135, 138, 139  
belirten vasıtalar, 32-52  
görevi, 31  
ve hukuk felsefesi, 102-106  
ve ikinci gruplar, 68-70, 73, 74  
ve ilksel gruplar, 68-70  
irrasyonel hüviyeti, 20, 22  
kalifiye, 123  
ve kanunlar, 15, 16, 115, 116, 125, 126  
klâsik teoriler, 14-17  
klasik teoriye karşı tepki, 17-20  
mefhumun gelişimi, 1-12

mefhumun mahiyeti, 29-31  
modern teoriler, 20-29  
rasyonel hüviyeti, 11, 12, 14, 15  
ve seçimler, 88-101  
ve siyasi mesuliyet, 99, 100, 130  
ve siyasi partiler, 81-96  
ve sınıf cemiyeti, 72  
ve soru müessesesi, 131, 133  
tarifi, 27-29  
ve tarihçi mektep, 103  
ve umumî irade, 6, 7, 25  
vetiresi, 65, 160  
yoklaması, 155-158  
ve zümre cemiyeti, 71, 72

Halkla münasebet (public relations), 58, 59

Halk teşebbüsü (initiative populaire), 117, 126

Hürriyet, 14, 20, 69, 80, 100, 119, 120, 124, 131

Âmme hürriyetleri, 106-112

## I

İdareciler, 142

İdealizm, 128

İdeolojiler, 63, 73, 74

İktisadî, 24, 99, 100

faktörler, 21, 71, 72, 84, 85

İnsan hakları, 108, 110

İrade,

millî, 88

İsviçre, 120, 124, 126, 127

İstatistik, 24, 137, 140

İstibdat, 20, 105

fikrî, 57

İrk tefriki, 119

## K

Kabine, 130

Kanaat,

amme, 23, 122

dini, 115

dinamik, 19, 75, 77

grub, 31, 69, 70

kollektif, 18, 19, 70, 71, 139

siyasi, 100

statik, 19, 69

Kanun, 115, 140

ve halk efkârı, 115, 122, 136, 137

ve referandum, 122-126

simarı (lobbyist), 138-154



Kaza organları, 143  
Kitab, 32, 50, 51  
Komisyon, 135-138  
Türkiye'de, 152-154  
Kolektif ruh, 11, 20  
Kuvvetler ayrılığı, 134, 135, 145  
Kuvvetler birliği, 131  
Kuvvet nazariyesi, 26

## L

Lider, 32, 34, 54, 158  
ve grub, 68  
siyasî, 34-35, 71, 89, 93, 100, 101,  
158  
Lobby, 140-141  
sayıları, 141  
sosyal, 142  
tescili, 140

## M

Maşeri ruh, 17, 103  
Menfaat grupları, 21, 36, 59, 71, 74, 75,  
76, 86, 90, 92, 95, 97, 100, 143,  
148, 151, 153  
ve basın, 40, 42  
nevileri, 144  
ve siyasî partiler, 87  
Muhalefet, 100, 126, 132, 134

## N

Nazizm, 44, 62, 63, 127, 149  
Nisbî temsil, 89, 90, 122, 148  
Normlar, 116

## O

Oligarşi, 20, 93, 95

## P

Parlamanter sistem, 83, 130-134  
Plebisit, 74, 117, 126  
Plüralizm, 27, 61, 69, 70, 113  
Pozitivizm, 17, 18  
Hukukî, 103  
Pragmatizm, 21, 27  
Présidentielle sistem, 134-138, 145  
Propaganda, 33, 58, 74, 87, 137, 139, 148  
demokrasilerde, 58-61  
gelişimi, 53, 54  
ve harp, 61  
ve seçim, 47, 48, 50, 51, 52

ve siyasî parti, 93  
teorileri, 54-56  
totaliter rejimlerde, 61-64

Psikoanaliz, 26, 59  
Psikoloji, 24, 59, 63  
faktörleri, 21, 22, 27

## R

Radyo, 32, 44  
müessiriyeti, 45-48  
ve seçim faaliyeti, 47  
Totaliter rejimlerde, 62, 63  
Türkiye'de, 47, 48  
Recall, 98, 99, 125, 126  
Referandum, 111, 113, 117, 122-126  
Reform, 156, 157  
Reklâm, 58, 59, 74

## S

Seçim, 87, 88, 97, 112, 121, 129  
araştırmaları, 90, 91  
iştirak, 93  
kampanyası, 89  
sistemleri, 82, 83, 89, 90, 99  
tesir eden faktörler, 87, 88  
Seçkin, 15, 26, 34, 56, 88, 94, 100  
Seçmen, 91, 97, 98, 120, 121, 123, 129,  
132, 142  
Semboller, 33, 55, 85-87  
Sendika, 61, 74, 92, 95, 129, 145  
Siyaset, 78, 79  
Siyasî düşünce,  
Kadim Yunanistanda, 2, 3  
Roma'da, 3, 4  
Siyasi otorite, 26, 71, 78, 88, 89, 100, 105  
Siyasi parti, 76, 78, 80, 87, 125, 128, 131,  
137, 142, 145  
disiplini, 97, 98  
genel merkez, 93  
görevi, 80  
grubu, 93, 97, 98, 128  
kongreleri, 96, 97, 142  
mahiyeti, 84  
teşkilâtı, 93, 96-98, 129  
Sınıf cemiyeti, 71, 72, 79  
Sociometri, 68  
Sosyalizm, 55  
Soru, 131-133  
Sosyal ilimler, 53  
Sosyoloji, 24, 72

Sovyet Rusya, 99

Stereotip, 23, 42

## T

Tabii hukuk, 102, 106, 107

Tarihçi mektep, 17, 103

Tazyik grupları, 32, 36, 37, 59, 76, 129,  
136, 137, 138, 154

İngiltere'de 147, 148

Birleşik Amerika'da, 36, 59, 60,  
91, 92, 140, 143, 144-146.

Fransa, 149-151

Almanya, 148, 149

Türkiye, 151-154

Televizyon, 32, 48, 49

Seçim kampanyası sırasında, 48

Teমাşa, \*

Kadim Yunanistan'da 3

Nazilerde, 62

Temsilî rejim, 98, 110, 128-130

## U

Umumilik, 76, 88, 89

Umumî irade, 83, 93, 104-106

## V

Vatandaş hakları, 74

Vekâlet, 128

## Y

Yüz yüze karşı temas, 32, 33

## Z

Zümre cemiyeti, 71, 72, 78

## YALNIŞ — DOĞRU CETVELİ

Sahife	Satır	Yanlış	Doğru
6	17 No. lu dip not	JANOWITH	JANOWITZ
7	25 23 no. lu dip not	MONTEQUIEU eksik	MONTESQUIEU MONTESQUIEU, De l'Esprit des lois. Paris 1927, Libr. Garnier
15	16	oln hlak	olan halk
20	11 62 No. lu dip not	isstemine Kritik	sistemine Kritik
27	89 No. lu dip not	Mento	Mentor
27	20 No. lu dip not	proces	process
39	31	Basın	Basının
43	46 No. lu dip not	FRIEDMANN	FRIEDMANN
53	1 No. lu dip not	ikinci satır 2 No.lu dipnotun altına geçmiş	
56	14 No. lu dip not	DRIENCOURTH	DRIENCOURT
59	24 No. lu dip not	BOMENACH	DOMENACH
62	33 No. lu dip not	FARM	MARX
68	7	eamış	etmiş
70	32	kolektvist	kolektivist
73	33 No. lu dip not	PREYER	FREYER
74	11	hyatında	hayatında
81	11 No. lu dip not	Dailey	Bailey
82	35	tırlı	turlu
88	45 No. lu dip not	ENDEN	mandatex EMDEN mandate
93	6	yükseliği	yüksekliği
115	24	yaratılma	yaratılma
116	36 No. lu dip not	Millte	Millet
128	2	s	is
	9	Mu	Bu
137	11	komsiyonun	Komisyonun
139	105 No. lu dip not	Rocts benavior	Roots - behavior
145	14	etmekdikleri	etmedikleri
152	10	larafından	tarafından