

**T.C.**  
**ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE BASKI GRUPLARI VE TSK'NİN KAMUOYU  
OLUŞTURMADAKİ ROLÜ VE ETKİSİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Tez Danışmanı**  
**Yrd.Doç.Dr. Ülkü VARLIK**

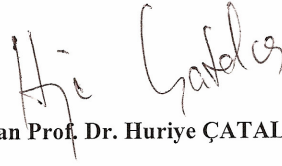
**Hazırlayan**  
**Engin KARA**

**Çanakkale - 2007**

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Engin KARA'ya ait "Türkiye'de Baskı Grupları ve TSK'nın Kamuoyu  
Oluşturmadaki Rolü ve Etkisi" adlı Çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi  
Anabilim/Anasanat Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi: 16/10/2007



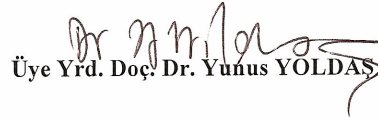
Başkan Prof. Dr. Huriye ÇATALCA



Üye Yrd. Doç. Dr. Ülkü VARLIK (Danışman)



Üye Derya ALTUNBAŞ  
Yrd.Doç.Dr.



Üye Yrd. Doç. Dr. Yunus YOLDAS

Üye Yrd. Doç. Dr. Asiye AKA



## ÖZET

Önceleri meşruiyetleri tartışılan baskı grupları, bugün çoğulcu demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru ve hatta ülke yönetimindeki sorumlulukların paylaşım yöntemi olarak önemli birer ekonomik ve sosyal güç kabul edilmektedirler. Baskı grubu kavramı ile artık genel olarak, kamuoyunun isteklerini yönetime ileten bilinçli ve yararlı kuruluşlar ifade edilmektedir. Baskı grupları, özellikle temsili demokrasinin katılımı sağlamadaki yetersizliğine karşı bir çözüm olarak gösterilmektedir.

Baskı grupları, toplumun ortak çıkarları etrafında birleşen ve bu çıkarları için devlet mekanizmaları üzerinde baskı uygulayan kuruluşlardır. Önceleri baskı grupları olarak sendikalar, meslek örgütleri, dernekler gibi kuruluşlar kabul edilirken, halen tartışmalı olmasına rağmen, bürokrasi gibi bazı kamu kuruluşları da baskı grubu olarak kabul edilmektedir.

Ülkemizde baskı grupları tek parti döneminde milliyetçi, devletçi politikalar çerçevesinde gelişme imkanı bulamamıştır. Çok partili hayata geçilmesinden sonra önemi artan ve son yıllarda daha fazla önem kazanmaya başlayan baskı grupları içerisinde, TSK ile TOBB ve TÜSİAD'ın en etkili gruplar olduğu söylenebilir. Bunun yanında bürokrasi, 1980'den sonra çok fazla politize olarak etkisini yitirmesine rağmen, halen önemini korumaktadır. Bunların dışında işçi sendikaları ve meslek örgütleri -Batı'daki örnekleri kadar güçlü olmasalar da- önemli baskı grupları olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Üzerine aldığı bütün misyonları başarı ile yerine getiren bir kurum görünümündeki Türk Silahlı Kuvvetleri'nin kamuoyundaki konumu, toplumun algılayışından kaynaklanır. Cumhuriyet'in kurulmasında önemli rol oynayan ve halk tarafından sürekli olarak en güvenilir kurum olarak görülen Türk Silahlı Kuvvetleri'nin kamuoyu oluşturmadaki etkisi değerlendirilmiştir.

## ABSTRACT

The interest groups whose legitimacy has been under discussion previously, are now considered crucial elements of pluralistic democracy, important economic and social powers as far as method of sharing on governmental responsibility is concerned. With the concept of interest group, it is generally referred to conscious and beneficial foundations that relay the demands of the public opinion to the government. Interest groups are especially represented as a solution to lack of participation of representative democracy.

Interest groups are foundations, which society's gather around common interest and put pressure on governmental mechanisms for these interests. Formerly syndicates, associations and professional establishments were accepted as interest groups. Although it is still questionable, bureaucracy is accepted as interest groups as well.

In our country, interest groups could not find a chance to develop under nationalistic and governmental politics during single party period. TSK, TOBB and TÜSİAD can be listed as the most dominant and important interest groups after entering into the multiparty era. In addition to this, bureaucracy still holds its importance, although it has lost power after it is politicized after 1980's. Additionally worker syndicates and professional establishments, which are not as strong as their western counterparts, are also important interest groups.

In public vision, status of Turkish Armed Forces with an aspect of accomplishing all undertaken missions successfully as an association, arise from public's perception. The effect of Turkish Armed Forces, which had played an important role in the foundation of the Republic and constantly seen as the most reliable establishment by the people, on public opinion has been discussed.

## İÇİNDEKİLER

GİRİŞ .....	I
BÖLÜM I .....	5
BASKI GRUPLARININ NİTELİKLERİ, ÇEŞİTLERİ VE İŞLEVLERİ .....	5
1.1. BASKI GRUBU KAVRAMI .....	5
1.1.1. Baskı Grubu ve Çıkar Grubu Kavramları .....	8
1.1.2. Baskı Grupları ve Siyasal Partiler .....	9
1.1.3. Baskı Grupları ve Lobiler .....	11
1.2. BASKI GRUPLARININ SINIFLANDIRILMASI .....	11
1.2.1. İdeolojik Nitelikli Baskı Grupları .....	13
1.2.1.1. İdeolojik Gruplar .....	13
1.2.1.2. Dinsel Örgütler .....	14
1.2.1.3. Gençlik Hareketleri .....	14
1.2.2. Sendikalar ve Meslek Kuruluşları .....	15
1.2.2.1. İşçi Sendikaları .....	15
1.2.2.2. İşveren Örgütleri .....	16
1.2.2.3. Tarım Örgütleri .....	16
1.2.2.4. Meslek Kuruluşları .....	17
1.2.3. Politik Baskı Grupları .....	17
1.2.3.1. Ordu .....	18
1.2.3.2. Bürokrasi .....	19
1.2.3.3. Medya .....	19
1.3. BASKI GRUPLARININ YÖNETİME ULAŞMA YOLLARI .....	19
1.3.1. Siyasal Partiler .....	20
1.3.2. Parlamentolar .....	22
1.3.3. Yürütme .....	23
1.3.4. Bürokrasi .....	24
1.4. BASKI GRUPLARININ GÜCÜNÜ ETKİLEYEN FAKTÖRLER .....	24
1.4.1. Üye Sayısı .....	26
1.4.2. Maddi Güç .....	27
1.4.3. Siyasal ve Sistemsel Özellikler .....	27
1.4.4. Toplumsal İtibar .....	29
1.4.5. Örgütlenme Düzeyi .....	29
1.4.6. Grupların Başındaki Üstün Yöneticiler .....	30
1.4.7. Diğer Etkenler .....	30
1.5. BASKI GRUPLARININ ETKİLEME YÖNTEMLERİ .....	31
1.5.1. İkna .....	33
1.5.2. Lobicilik .....	35
1.5.3. Tehdit .....	37
1.5.4. Para ve Rüşvet .....	38
1.5.5. Hukuksal Yol .....	40
1.5.6. Eylemler .....	40
1.5.7. Hükümet Faaliyetlerini Engelleme .....	41
1.5.8. Kamuoyu Oluşturma .....	42

1.6. BASKI GRUPLARININ İŞLEVLERİ.....	43
1.7. KAMUOYU KAVRAMI VE KAMUOYUNUN OLUŞTURULMASI .....	49
BÖLÜM II.....	51
TÜRKİYE'DE BASKI GRUPLARI .....	51
2.1. İŞÇİ SENDİKALARI.....	54
2.1.1. Çok Partili Sisteme Kadar İşçi Sendikaları.....	57
2.1.2. 1946-1960 Yıllarında İşçi Sendikaları.....	62
2.1.3. 1960-1980 Arasında Sendikacılık .....	66
2.1.4. 1980'den Sonra İşçi Sendikaları .....	68
2.1.5. Önemli İşçi Konfederasyonları .....	71
2.1.5.1. <i>Türk-İş</i> .....	71
2.1.5.2. <i>DİSK</i> .....	74
2.1.5.3. <i>Hak-İş</i> .....	77
2.1.5.4. <i>MİSK</i> .....	79
2.1.6. İşçi Sendikalarının Etkileri .....	80
2.2. MEMUR SENDİKALARI .....	82
2.2.1. Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Memur Sendikaları.....	84
2.2.2. 1961 Anayasası ve Sonrasında Memur Sendikacılığı .....	86
2.2.3. 1982 Anayasasında ve Sonrasında Memur Sendikacılığı.....	87
2.2.4. Memur Sendikalarının Eylemleri ve Etkileri .....	90
2.3. DERNEKLER.....	92
2.3.1. Ülkemizde Dernek Örgütlenmeleri .....	94
2.3.2. Kamu Görevlileri Dernekleri .....	96
2.4. MESLEK KURULUŞLARI .....	97
2.4.1. 1961 Anayasası ve Meslek Kuruluşları .....	99
2.4.2. 1982 Anayasası ve Sonrasında Meslek Kuruluşları ve Etkileri.....	101
2.5. İŞVEREN ÖRGÜTLERİ.....	105
2.5.1. İşveren Sendikaları .....	105
2.5.2. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB).....	108
2.5.3. Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) .....	112
2.5.4. TOBB ve TÜSİAD'ın Faaliyetleri .....	114
2.5.4.1. <i>TOBB'un 1991 Erken Seçimlerine Giden Yoldaki Faaliyetleri</i> .....	116
2.5.4.2. <i>2002 Seçimlerinden Önce TOBB'un Faaliyetleri</i> .....	117
2.6. BÜROKRASİ .....	118
2.6.1. Bürokrasinin Güç Kaynakları .....	119
2.6.2. Bürokrasi-Siyaset İlişkileri.....	121
2.6.3. Türkiye'de Bürokrasi-Siyaset İlişkileri ve Bürokrasinin Kamu Politikalarındaki Rolü .....	123
2.6.4. Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Bürokrasinin Önemi .....	123
2.6.5. Çok Partili Sisteme Geçilmesi ve Bürokrasinin Etkisinin Azalması .....	125
BÖLÜM III .....	128
TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİNİN KAMUOYU OLUŞTURMADAKİ ROLÜ VE ETKİSİ .....	128
3.1. ORDULARIN YAPILARI VE İŞLEVLERİ.....	128
3.1.1. Orduların İşlevlerinin Genel Görünümü.....	128
3.1.2. Orduların Baskı Fonksiyonu .....	129
3.2. TSK'NİN TÜRKİYE'DEKİ ÖNEMİ .....	130

3.2.1. TSK'nın Cumhuriyetin İnşasındaki Rolü .....	132
3.2.2. Türk Toplumunu ve TSK.....	133
3.2.3. Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Toplumda Sağladığı Güvenilirliğin Kaynakları .....	134
3.3. HUKUKSAL BOYUT .....	135
3.4. TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİ'NİN KAMUOYU OLUŞTURMA SÜRECİ .....	137
SONUÇ .....	142
KAYNAKÇA .....	146

## GİRİŞ

Baskı grupları, siyasal partilerle birlikte siyasal karar mekanizmalarında önemli işleve sahip kurumlar haline gelmişlerdir. Toplumun isteklerini idareye iletmede sivil toplum örgütleri ile birlikte “baskı grupları” yönetimde etkin rol almaktadırlar. Siyaset biliminde baskı grupları, ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal otorite üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş gruplar olarak tanımlanır. Batı demokrasilerinde önce Anglo-Saxon ülkelerde ve bilahare kıta Avrupa’sında gelişen çıkar ve baskı gruplarının etkinlikleri, ilk zamanlarda menfi ve meşruiyeti tartışma götüreren "karanlık" faaliyetler şeklinde algılanmışsa da, bugün artık bu tip kurumlaşmaların çoğulcu demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru ve hatta ülke yönetimindeki sorumlulukların paylaşım yöntemi olarak birer ekonomik ve sosyal güç olarak kabul edildikleri, tartışma götürmemektedir. Baskı grupları, özellikle temsili demokrasinin katılımı sağlamadaki yetersizliğine karşı bir çözüm olarak gösterilmektedir. Katılımı, sadece siyasal partiler ve halkın seçimlerde oy kullanması ile sınırlanmaktan kurtarmanın yolu olarak çoğulcu katılımı sağlayan örgütler önemli rol oynamaktadırlar. Özellikle son elli yılda baskı grupları dördüncü kuvvet olarak ortaya çıkmıştır. En fazla gelişmiş oldukları ülke olan Amerika Birleşik Devletlerinde, “görünmez hükümet” ve “tahtın arkasındaki kuvvet” tanımlamaları politika alanında ne derece etkili olduklarının göstergesidir.

Akademik çevrelerde baskı gruplarının sınıflandırılması konusunda görüş birliği yoktur. Sınıflandırmanın zorluğundan dolayı, neredeyse çalışma sayısı kadar farklı sınıflandırma ortaya çıkmıştır. Gruplar, örgütlenme şekillerine göre, maddi durumlarına ve amaçlarına göre değişik kişiler tarafından çok değişik sınıflara ayrılarak incelenmiştir. Ancak hiçbirisi için doğru veya yanlış deme olanağı yoktur. Çünkü bir baskı grubu herhangi bir faaliyetinde bir grup içinde yer alırken başka bir sınıflandırma şeklinde ise başka bir gruba dahil edilebilmektedir.



Baskı grupları, yönetimleri etkileyebilmek için ikna, lobcilik, tehdit, para ve rüşvet, hukuksal yol, grevler, yürüyüş, toplantı ve gösteriler, hükümet faaliyetlerini engelleme ve kamuoyu oluşturma gibi yöntemler uygularlar. Baskı grupları, kamuoyu oluşturma; partileri, yürütme organlarını ve bürokrasiyi ikna etmek için, raporlar hazırlarlar, liderlerinin etkinliklerinden faydalanırlar ve lobciliğe başvururlar.

Tezin amacı, Türkiye'de kamusal kararların tespitinde rol alan ve Avrupa Birliği sürecinde etkileri artan baskı gruplarını değerlendirmek, TSK'nin kamuoyu oluşturmadaki etkisini incelemektir. Çalışmada, ülke yönetimine etki eden ve tabanından gelen istekleri karar alma mekanizmalarına ulaştıran baskı gruplarının yapısı ve çalışma şekilleri ile işlevleri araştırılacaktır.

Tezde, baskı gruplarının toplumun isteklerini toplumsal tabanın çıkar ve görüşlerini siyasi karar alma mekanizmalarına ileten, karar organlarını etkileyen ve üyelerinin kararlara rızasını sağlayan kuruluşlar olduğu, TSK'nın kamuoyundan aldığı destekle kamuoyu yaratmada önemli bir kurum olduğu varsayımları araştırılmıştır.

Tez, literatür taraması yöntemi ile gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın kapsamı Türkiye'deki baskı grupları ile sınırlandırılmıştır.

Tezin birinci bölümünde, baskı grubu kavramı incelenmiş, baskı gruplarının meydana çıkma süreci ve baskı grubu ile çıkar grupları arasındaki farklar belirtilmiş, baskı gruplarının daha kolaylıkla incelenebilmesi için sınıflandırmaları yapılmış, siyasal partilerle ilişkileri incelenmiş, grupların yönetime baskı gücünü etkileyen faktörler incelenmiş, baskı gruplarının etkileme yöntemleri belirtilmiş ve gruplar hakkındaki olumlu ve olumsuz düşünceler ışığında çoğulcu demokratik sistemlerdeki işlevleri ortaya konulmuştur.

Baskı grupları, yönetimleri etkileyerek, kendi çıkarları ya da görüşleri doğrultusunda kararlar alınmasını ve uygulamalar yapılmasını sağlamanın yanında,

üyelerinin yönetime katılması ve topluma entegrasyonu konusunda da yararlı faaliyetler gösterirler. Gruplar, toplumun görüşlerini, istek ve ihtiyaçlarını yönetime ileterek, halkın kararlara dolaylı yönden katılmasını ve yönetimin politikalarını kabullenmesini sağlarlar. Bu şekilde, toplumda oluşabilecek tepkiler de yumuşamış olur. En radikal gruplara ait örgütler dahi, legal sistem içerisinde yer alarak bir şekilde üyelerini temsil etmekte ve onların isteklerini dile getirerek, seslerini duyurmalarını sağladıkları için taşkınlık yapmalarını engellemektedir. Aynı şekilde hiçbir şekilde iktidara gelme şansı olmayan azınlık gruplar, oluşturdukları baskı grupları sayesinde isteklerini yönetime iletebilir ve bu şekilde haklarını koruyabilirler. Aksi takdirde hakkını koruyamayan, sesini legal yollarla duyuramayan topluluklar, bir şekilde illegal örgütlerin elinde tehlikeli örgütlenmeler olarak ortaya çıkabilirler. Baskı gruplarının karar organlarını değişik yöntemler kullanarak etkiledikleri ve üyelerinin alınan kararlara rızalarını sağladıkları ortaya konulmuştur.

İkinci bölümde, Türkiye'deki önemli baskı grupları ve yönetim üzerindeki etkileri ortaya konulmuştur. İşçi ve işveren sendikaları, meslek kuruluşları baskı grupları olarak incelenmiştir.

Baskı grupları, kamu kararlarının oluşturulmasında, bunların halka anlatılmasında ve uygulanmasında önemli rol oynarlar. Modernleşmenin beraberinde getirdiği modern toplumdaki örgütlenme biçimi ve demokratik yönetimin gereği olarak vatandaşların taleplerinin, ihtiyaçlarının ve sorunlarının devlete aktarılmasında bu gruplar öncülük yaparlar. Sendikalar günümüzde sadece temsil ettikleri işçilerin veya işverenlerin sorunlarıyla veya ücretleri ile ilgilenmez. Bu gruplar, demokrasinin, insan haklarının gelişmesi ve tüm toplumu ilgilendiren sosyal ve ekonomik politikalarla da ilgilenirler. Hatta günümüzde milli güvenlik ve siyasetle de ilgilenirler. Aslında, yönetimi etkileyebilmeleri için de sadece kendi üyeleri ile ilgili konularda çalışmak yerine tüm ülkeyi ilgilendiren alanlarla ilgilenmeleri yönetimi etkileme ve güçlenmeleri için gereklidir. Çünkü, ne kadar fazla kişiyi ilgilendiren konularda faaliyet gösterirse, seçmenlerin oylarına ihtiyacı olan siyasal partiler ve hükümet nezdinde de o kadar etkili olacaktır. Baskı

gruplarının, toplumun isteklerini, toplumsal tabanın çıkar ve görüşlerini siyasi karar alma mekanizmalarına ileten ve üyelerinin alınan kararlara rızalarını sağlayan kuruluşlar olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde ise halkın içinden çıkan ve gücünü kamuoyundan alan Türk Silahlı Kuvvetleri'nin kamuoyu oluşturmadaki etkisi incelenmiştir.

Başlangıçta baskı grubu kavramı içerisinde sadece sivil örgütler yer alırken daha sonraları bazı kamu kuruluşlarının da baskı grubu olduğu düşüncesi gelişmiştir. Bazı bilim adamları –özellikle klasik devlet teorikleri- kamu kuruluşlarının baskı grubu olarak faaliyet gösterdiklerini kabul etmezler. Kamu kuruluşları bazen kendi görevleri ile ilgili konularda kararların alınmasında etkili olma amacı taşırlar. Kamusal baskı grupları, siyasal karar organları etki için teknik güçlerini kullanırlar. Kamu kuruluşlarının baskı yapmadaki belli bir özel grubun çıkarını korumak değildir. Amaçları, kamu yararına olduğunu düşündükleri bir politikanın uygulanması ve ağırlık verilmesi olur.

Hem gelişmiş ülkelerde hem de az gelişmiş ülkelerde ordunun toplum üzerinde moral unsurudur ve kamuoyundan destek görür. Ülkemizin tarihten gelen ve kendi kültürüne has değerlerinden dolayı çok önemli bir yeri olan TSK'nin gücü çoğunlukla kamuoyunun desteğinden kaynaklanmaktadır. TSK'nin kamuoyu oluşturmada etkili bir kurumdur.

## BÖLÜM I

### BASKI GRUPLARININ NİTELİKLERİ, ÇEŞİTLERİ VE İŞLEVLERİ

#### 1.1. BASKI GRUBU KAVRAMI

Grup, aralarında herhangi bir açıdan ilgi ya da benzerlik bulunan nesnelere, şahısların oluşturduğu topluluktur. Bir başka tanımlamada ise grup, üyeleri arasında bir etkileşim olduğu sürece var olabilecek toplumsal bir varlık olarak ifade edilmiştir. Bir grubun varlığından söz edebilmek için, bu etkileşim çerçevesinde bazı değerler ve normların, geniş anlamda objektif bir duygusal ortamın ve birleştirici bir takım faktörlerin varlığı gerekir. Grup, bu normlara uyan, ideolojiyi taşıyan, gruba özgü duygusal ortamı yaşayan, ortak değerler ve çıkarlar çerçevesinde birleşen bireylerin toplamıdır (Şahim 1994: 35-36). İnsanlar çeşitli nedenlerle bir araya gelirler ve gruplar oluştururlar. İnsanları grup olmaya iten en önemli nedenlerde birisi de kişilerin tek başlarına başaramayacaklarına inandıkları bir şeyi grup olarak başarabileceklerine inanmalarıdır. Bireylerin kendi çıkarlarını gerçekleştirmek üzere içinde yer aldıkları gruplar meslek, yaş, gelir vb gibi sosyolojik faktörlere bağlı olarak değişir. Gruplar genel olarak ortak çıkarlara sahip olan kişilerce oluşturulur. Örneğin işçi sendikaları, üyelerine daha yüksek ücret ve daha iyi çalışma koşulları sağlamak için uğraşırken, çiftçi organizasyonları üyelerine ayrıcalık veren yasal düzenlemeleri elde etmek için çaba gösterirler (Çaha 1997: 417). Grupların yapısı ve oluşum süreciyle ilgili geniş çalışmalar yapmış olan Mancur Olson, uzun ve istikrarlı bir tarihi geçmişe ve değişmeyen sınırlara sahip ülkelerin çeşitli grupların ortaya çıkmasına elverişli ortamlar hazırladığını ileri sürmektedir. İnsanların bir grup oluşturacak şekilde bir araya gelmeleri uzun zaman gerektirir. Bu nedenle gruplar aracılığıyla sosyal yaşama sokulan yeni sosyal normların ortaya çıkması ve toplumca benimsenmesi uzun sürelerde olur. Olson, buna örnek olarak işçi sendikalarını ve çiftçi birliklerini gösterir. ABD'deki işçi sendikalarının kurulması 19. yüzyılın ortalarında olmuştur. Fakat bu sendikaların etkili biçimde çalışması ve üye sayılarını artırması 1937-1945 yıllarında gerçekleşmiştir (Çaha 1997: 417-418).

İngilizce “Pressure Groups” sözcüklerinden çevrilmiş olan “baskı grupları“ terimini ilk olarak yirminci yüzyılın başlarında Amerikalı siyaset bilimci Arthur Bentley kullanmıştır. O günden günümüze kadar da çeşitli şekillerde tanımlamalar yapılmıştır. Arthur Bentley, ortak menfaatler etrafından birleşen grupların politika sürecinde oynadıkları role dikkat çekmiştir. Arthur Bentley, 1908 yılında ilk baskısı yapılan “The process of Government” adlı çalışmasında baskı gruplarının karar alma süreçlerinde oynadıkları role dikkat çekerek; grupların ortak bir çıkar perspektifi doğrultusunda siyasal sürece girdiklerini ve bu alana girdikten sonra da sürekli olarak rakip gruplarla çekişme içinde bulduklarını ileri sürer. Dolayısıyla siyasal merkez tarafından üretilen kararlar çıkar gruplarının yürüttükleri faaliyetlerin bir yansımasıdır. Hükümet etme süreci, karar alma süreçlerinde gruplar tarafından üretilen baskıların, gruplar arası rekabette başarılı olmanın düzeyine bağlı olarak şekillenmektedir (Alkan, Taban 2003: 2). Kararların gruplar arası rekabetle belirlenmesinden bahsederken, baskı grubu kavramı ile genel olarak, bilinçli ve örgütlü bir yarar grubu ifade edilmek istendiğini belirtmek gerekir. Her grup, iktidarı etkilemeye çabalar ve baskıların yönlendirmesi sonucu çoğulcu toplum oluşur (Öztürk 2006: 228).

Baskı grupları, ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş gruplar olarak tanımlanabilir (Kapani 2005: 191-193). Belirtilen ortak yararlar maddi kazançlar olabileceği gibi manevi çıkarlar veya düşüncelerin yerine getirilmesi de olabilir.

Bazı baskı grupları daha çok kendi faaliyet alanında, devlet yönetimlerden uzak çalışırlar, ihtiyaç duyduklarında baskı uygularlar. Bazıları ise sırf yönetimlere baskı için kurulmuşlardır. Pek çok, kendi halinde faaliyet gösteren, siyasal otoriteye uzak görünen çıkar grubu, yeri geldiğinde etkili bir baskı grubu olarak faaliyet gösterebilmektedir.

Baskı grupları, bir anlamda toplumun çıkarları demek olan, grubun çıkarlarını siyasal otoriteye ileterek rol oynarlar. Günümüz siyasal yapısı düşünüldüğünde,

demokrasilerin tıkandığı düşünceleri sürekli olarak gündeme gelmekte ve halkın yönetime katılımını arttırmanın yolları aranmaktadır. Temsili demokrasinin getirdiği olumsuzlukların en başında halkın yönetime ilgisizliğidir. Bunun yanında sistemden kaynaklanan sorunlar da yer almaktadır. Temsil sisteminde halk, seçimlerde temsilcilerini belirlemekte, daha sonra karar mekanizmalarının dışında kalmaktadır. Halkın, isteklerini detaylı olarak iletebilme şansı yoktur. Ayrıca seçmenler, verecekleri oyların seçim sonuçlarını çok fazla sonuca etki etmeyeceğini düşündüklerinden, seçimlere katılmamayı tercih etmektedir. Baskı grupları bu aşamada halkın yönetime katılmasında, temsili demokrasinin getirdiği katılım sorunlarını ortadan kaldırmada önemli görevler üstlenmişlerdir. Baskı gruplarına katılanlar, isteklerinin daha iyi temsil edileceğini düşünmektedirler. Baskı grupları halkın isteklerini, ihtiyaçlarını siyasal otoriteye, hükümete aktaran, bir yerde yönetime yasallığını kazandıran çoğulcu gruplardır (Dunleavy 1988).

Baskı grubu üyelerinin, grup faaliyetlerinin hem arz hem de talep yönü ile ilgisi vardır. Grup faaliyetleri, üyelerin talepleri doğrultusunda ilerler ve sonuçta da üyelerinin yararlanacağı sonuçlar doğurur. Grup etkileyciliği, çoğu kez grup faaliyetlerini desteklemek için masrafa girmeye ve işlere katılmaya gönüllü kişilerin varlığına bağlıdır. Baskı gruplarında genel olarak gruba üyelik ve üyelikten ayrılma genelde yaptırımlara bağlanmamıştır (Dunleavy 1988).

Başlıca baskı grupları; sendikalar, ordu, üniversiteler, dernekler, çeşitli meslek kuruluşlarıdır. Bunun yanında bürokrasiyi ve politik kapsamlı yargı organı olan Danıştay ve Anayasa Mahkemesi gibi kuruluşları da baskı grubu olarak kabul edenler vardır.

Genellikle farklı olarak incelenen baskı grubu ile çıkar grubu terimleri arasındaki farkları, siyasal partilerle baskı gruplarının bağlarını ve aralarındaki farkları, lobilerle baskı gruplarının farklarını ve ilişkilerini ortaya koymak, baskı gruplarının kapsamının ve işlevlerinin daha iyi anlaşılmasında yarar sağlayacaktır.

### 1.1.1. Baskı Grubu ve Çıkar Grubu Kavramları

Baskı grubu ve çıkar grubu kavramları farklı olarak tanımlanmalarına rağmen bazen birbirlerinin yerine kullanılır, bazen de karıştırılırlar. Sosyal bilimler alanındaki akademisyenler, genellikle baskı grupları ile çıkar (menfaat) gruplarının farklı yapıda gruplar olduklarını belirtirler ve birbirlerinden ayırırlar. Çıkar grupları, ortak çıkarlar etrafında toplanmış kişilerin oluşturdukları örgütlerdir (Kaplan 2006). Çıkar grupları, menfaatlerini korumak için kamu yönetimini etkilemeye çalışmaya başladığı anda ise baskı grubu olarak adlandırıldığını ve kamu yönetimine karşı baskı fonksiyonunu yerine getirdiğini dile getirmektedirler. Aradaki ayırım, kamu otoriteleri üzerinde baskı uygulama ile tanımlanmaktadır. Mackenzie (1999: 122), neredeyse tüm toplumun bir şekilde siyasal partiler dışında örgütlenmelere dahil olduğunu belirtmiş ve baskı grubu kavramının açıklanabilmesi için kavramın daraltılması gerektiğini belirtmiştir. Siyaset bilimi ile ilgili konuların kamusal nitelikli konular olduğunu belirterek devlet örgütleri ile ilişkileri sınırlı olan örgütleri kapsam dışında tutmuştur. İşçi sendikalarının, işverenler ile ücretler konusunda görüşmeler yapması baskı grubu fonksiyonunun dışındadır. Ancak işçi sendikaları çoğunlukla işçilerin sosyal hakları ve ülkelerin sosyal, ekonomik ve dış politikaları ile ilgilenirler. Bu da onları baskı grubu fonksiyonunu ortaya çıkarır. Mackenzie, baskı gruplarını, *kamu kuruluşlarının kararlarını etkiledikleri ölçüde*, hem örgütlü bir yapıları hem de gerçek ortak çıkarları bulunan örgütlü gruplar olarak tanımlamaktadır.

Kapani (2005: 193), baskı gruplarını, ortak menfaatler etrafından birleşerek siyasal otorite üzerinde etki yapmaya çalışan gruplar olarak tanımlamış ve çıkar grubunun ancak siyasal otorite üzerinde etki yaratmaya çalıştığında baskı grubu olacağını belirtmiştir. Bir baskı grubu ancak siyasal karar merkezleri üzerinde çeşitli yollardan sistemli bir etkileme faaliyetine giriştiği zaman baskı grubu haline gelir. Bu halde etkileme faktörü baskı grubunu niteleyen temel faktör olarak kabul edilmiştir (Çomaklı 1999: 128). Baskı grupları, kendi çıkarları ya da görüşleri doğrultusunda kararlar alınmasını sağlamaya çalışmanın yanında uygulamanın da kendi çıkarları doğrultusunda yapılmasını sağlamaya çalışırlar (Kışlalı 1999: 267).

Buradan da anlaşılacağı gibi baskı grupları sadece parlamenterler veya hükümetler üzerinde değil, siyasi otoritenin aldığı kararların uygulayıcısı olan bürokrasiye de baskı uygularlar.

Meynaud (1975: 11-12), çıkar grupları ile baskı grupları arasındaki farkı bir örnek üzerinde ortaya koymaya çalışmıştır: Çıkar grupları ancak sorumluların, kendi dilek ve isteklerini başarıya ulaştırmak için, hükümet cihazı üzerinde nüfuzlarını kullanmağa başladıkları anda baskı kuruluşu haline dönüşmektedirler. Bir üreticiler sendikası alıcıların kendi üyeleri arasındaki dağılımını kendi olanaklarıyla düzenleyip denetlerse çıkar grubu gibi davranmış olur. Kamu güçlerinden aynı dala yeni elemanların girişini düzenleyen bir yasa çıkarmalarını istemeğe kalkışırsa baskı grubu haline gelir.

Bu görüşlere karşın Akad (1979: 77-82) ise, baskı grupları ile çıkar gruplarını birbirinden ayırmamış ve her ikisini de aynı anlamda kullanmıştır. Çeşitli meslekten kişilerin, farklı ideolojileri paylaşanların, ya da belirli çıkarları savunmak uğrunda bir araya gelen çıkar (menfaat) gruplarının ve derneklerin amaçlarını gerçekleştirmek yönünde faaliyet gösterirken bir yerde iktidarla karşı karşıya geldiklerini belirtmiştir. Aslında çıkar ve baskı grubu kavramlarını ayırma çabası, baskı grubu tanımına giren grupları daha iyi açıklama, özelliklerini daha iyi kavrama ve tanıma daraltma amacı taşımaktadır. Akad'ın düşüncesi de sonuçta çoğunlukta aynı noktaya gelmektedir. Fakat konuyu bir tanım içine sokup kapsamı daraltmak için baskı grupları ile çıkar gruplarını ayırmak çalışmada kolaylık sağlayacaktır.

### **1.1.2. Baskı Grupları ve Siyasal Partiler**

Sanayileşme ile birlikte devletlerin düzenleyici rollerinin artması ve sosyal devletin oluşmasıyla partiler de meydana gelmeye ve önemleri artmaya başlamıştır. Bugünkü anlamda siyasal partilerin oluşmasıyla, baskı gruplarının oluşması paralel seyir göstermiştir. Partilerin bir kısmı seçimlerde ve parlamentolarda oluşurken, bir kısmı ise parlamento dışındaki tarım kooperatifleri, öğrenci dernekleri, üniversite grupları, dinsel gruplar, sanayi grupları, köylü meslek kuruluşları ve sendikalar



etrafında oluşmuştur (Duverger 1993: 15). Bu nedenle bazı baskı grupları ile partilerin doğrudan bağı olması kaçınılmazdır.

Siyasal partiler, bir program etrafında toplanmış, siyasi iktidarı elde etmek ya da paylaşmak amacını güden, devamlı bir örgüte sahip kuruluşlardır ve iktidarı ele geçirdikten sonra da onu sürdürmeyi amaçlarlar. İktidarda olamayan siyasal partiler ise muhalefette buldukları sürece hükümet etme fonksiyonlarının alternatifi sayılan özel bir fonksiyonları vardır: iktidarın kullanılmasını denetlemek. Muhalefet partileri, iktidar partisinin icraatını devamlı olarak kontrol ederler ve eleştirirler (Çomaklı 1999: 125). Burada önemli olan unsur iktidarı ele geçirmek, iktidarı paylaşmak ve bunu sürdürmek isteğidir. Baskı grupları ise halkın desteğini sağlamak ve iktidara iletmek amacına karşılık, temelde iktidarı etkileme yoluyla yetinmekte; iktidarı ele geçirme, iktidarı sürdürme, parlamentoda temsilci bulundurma amaçlarını taşımamaktadırlar (Şahin 1994: 40). Baskı gruplarının ilgi ve faaliyet alanları belirli ve sınırlıdır. Oysa siyasal partiler çeşitli toplum ve devlet sorunlarını kapsayan ve bunlar karşısında politikalarını belirleyen geniş bir programa dayanırlar.

Seçimlerde çok yönlü ve kapsayıcı bir platformla mümkün olduğu kadar geniş bir kitleye hitap etmeye çalışırlar. Kitle içinde fazla derine inmeden menfaat ayrılıklarını uzlaştırma yolunda çaba harcarlar. Bu açıdan siyasal partilerin menfaatlerin birleştirilmesi fonksiyonuna karşılık baskı gruplarının menfaatlerin açıklanması fonksiyonuna sahip olduğu söylenebilir. Partiler özellikle politika ile uğraşan, sürekli olarak siyasal faaliyette bulunan kuruluşlardır. Baskı grupları ise siyasal gruplar değildir ve sürekli olarak politik faaliyet göstermezler. Onların politika alanındaki girişimleri iktidar üzerindeki etki çabaları geçicidir. Bu bakımdan, baskı grupları siyasal partiler gibi açık ve kesin bir kategori oluşturmazlar. Her sosyal grup, her kurum veya kuruluş belli durumlarda, özellikle kendi varlık ve menfaatlerini ilgilendiren bir sorunun ortaya çıkması halinde baskı grubuna dönüşebilir (Kapani 2005: 195-197).

### 1.1.3. Baskı Grupları ve Lobiler

Baskı gruplarını lobilerle karıştırmamak gerekir. Lobi sözcüğü, koridor, kulis anlamına gelmektedir. Özelde ise parlamento koridoru anlamındadır. Lobiler, bizdeki deyimle kanun simsarları olarak adlandırılmaktadır (Akad 1979: 83). Lobiler, parlamenterleri etkilemek için, meclis koridorlarında çalışmalar yapan kuruluşlardır. Lobi faaliyetleri ABD’de uygulandığı şekli ile para karşılığı olarak yapılabileceği gibi, belli bir grubun üyeleri tarafından baskı grubunun etkileme yöntemi olarak da kullanılabilir. Lobiler, büyük baskı gruplarının parlamenterleri etkilemek için kullandıkları yöntemlerden biridir (Kapani, 1993: 276). Veya baskı grupları, lobiciliği profesyonel olarak yapan kimselere, gerçekleştirmek istedikleri gayeyi belirterek, lobilerin gerçekleştirmelerini isteyebilirler (Abadan 1959: 235). Lobiler, baskı gruplarının daha çok parlamenterleri ve yürütmeyi etkilemek için kullandıkları kuruluşlardır denilebilir. Ülkemizde lobiler çok fazla gelişmediğinden bu tür faaliyetler, genellikle üst yöneticiler veya milletvekillerine yakın kişiler tarafından yapılan iş takibi niteliğindedir (Dinçer 1999: 173).

### 1.2. BASKI GRUPLARININ SINIFLANDIRILMASI

Sosyal bilimlerde, baskı gruplarının ortak kaniya varmış, doğruluğu tüm kesimler tarafından kabul görmüş, akademisyenler tarafından kabul edilmiş bir sınıflandırması yoktur. Farklı sınıflandırmalar yapılmaktadır. Bunun nedeni sınıflandırmanın kesin şekilde yapılamamasıdır. Bir baskı grubu değişik zamanlarda, değişik faaliyetlerinden dolayı farklı sınıflandırmaların içine dahil edilebilir, birden fazla sınıfa girebilir. Hiçbir sınıflandırma kesin değildir. Sınıflandırmadaki zorluklardan birisi de siyasal süreç açısından önemli baskı gruplarından bir bölümünün oldukça belirsiz, biçimsel olmayan bir yapılarının bulunması ve üyelerinin de kendi konumlarını her zaman gerçekte olduğu gibi kabul etmemelerinden kaynaklanmaktadır (Mackenzie 1999: 121).

Toplumda çok fazla grup vardır ve günümüzde grupların önemi artmaktadır. İnsanlar tek başlarına gerçekleştiremeyecekleri çıkarları, gruplar aracılığı ile daha

kolay elde edebileceklerini öğrendikçe de örgütlenme düzeyi artmaktadır. Örgütlenme o düzeydedir ki; tarım örgütleri, işçi ve işveren örgütleri, meslek odaları, dernekler, vb. gibi kuruluşlar nerdeyse toplumun tümünü kapsar. Bu nedenle siyaset bilimi açısından incelemeye yardımcı olmak açısından kapsamı daraltmak ve sınıflandırmak gerekmektedir.

Göksu ve Bilgiç (2003: 54-56), baskı gruplarını “ekonomik gruplar” ve “ortak neden ve değer grupları” olarak iki ana başlık altında toplamıştır. İşveren organizasyonları, işçi birlikleri ve meslek örgütlerini ekonomik gruplar olarak belirtirken; ortak neden ve değer gruplarını, inandıkları değerler ve amaçlar için toplumu etkilemeye çalışan organizasyonlar olarak değerlendirmiştir (kürtaj karşısındaki gruplar, silahlanma karşıtı kampanya yürütenler, vb.). Meynaud (1975: 14-15) de baskı gruplarını iki ana başlık altında toplamıştır. Birincisi üyelerine maddi çıkar sağlamak ya da elde edilmiş durumları korumak, böylece de temsil ettikleri kategorinin rahatlığını arttırmak için çalışan “meslek kuruluşları”dır. Diğeri ise varlık nedenlerini manevi ya da ahlaksal durumların korunmasında, bir takım davaların yürütülmesinde ya da tezlerin savunulmasında bulan ve herhangi bir çıkar amacı gütmeyen “ideolojik eğilimli gruplar”dır. Bunların yanında Meynaud, ayırmadaki amacın, karmaşık olan konuya bir çeki düzen vermek olduğunu anlatmış ve bu konunun kapsamını fazla abartmamak gerektiğini belirtmiştir.

Kışlalı (1999: 268) , baskı gruplarını daha çok temsil ettiği ideolojik düşünce ve örgütlenme şekillerine dayalı olarak; kitle baskı grupları, kadro baskı grupları ve otoriter-totaliter baskı grupları olarak sınıflandırmıştır. Gücünü üyelerinin sayısından alan, daha çok işgücünü temsil eden grupları “kitle baskı grupları”, sermayeyi temsil eden grupları ise “kadro baskı grupları” olarak nitelemiştir. Faşist veya sosyalist partilerin kolları ya da kitle örgütleyici konumundaki kuruluşlarını “otoriter-totaliter baskı grupları” olarak nitelemiştir.

Kaplan (2006), baskı gruplarını; yapıları bakımından kadro baskı grupları, kitle baskı grupları; temsil ettikleri kesimler bakımından işçi örgütleri, işveren örgütleri, tarım kesimi örgütleri; menşeleri bakımından yabancı baskı grupları, yerli

baskı grupları; faaliyet alanlarına göre kültürel alanda faaliyet gösteren, ekonomik alanda faaliyet gösteren, politik alanda faaliyet gösteren baskı grupları; kamu- özel ayrımı olarak kamu kesimi baskı grupları, özel baskı grupları şeklinde çok geniş bir sınıflandırmaya tabi tutmuştur.

Mackenzie (1999) ise baskı gruplarını diğer akademisyenlerin aksine çok değişik şekilde sınıflandırmıştır. Baskı gruplarını sınıflandırırken, hem baskı gruplarının yapısı yönünden hem de etki yöntemleri bakımından sınıflara ayırmıştır. Grupları, etkilenen kurum bakımından, söz konusu olan çıkar bakımından, örgütün iç yapısı bakımından ve baskı yöntemleri bakımından gruplar olarak sınıflandırmıştır.

Baskı gruplarının büyük bir kısmı, ortak menfaatleri için önceden teşkilatlanmış ve bir örgüt yapısı oluşturmuştur. Grupların büyüklükleri ile orantılı olarak bir bürokratik yapıları da şekillenmiştir. Bunun yanında örgütlenmemiş baskı grupları da vardır. Anomik gruplar olarak adlandırılan bu kitleler, beklenmeyen bir olay karşısında veya çözülemeyen, biriken sorunlar karşısında kendiliğinden ortaya çıkan gruplardır (Şahim 1994: 57). Bu grupların, siyasi açılardan veya çıkar bağlamında daha önceden birbirleri ile bağlantıları da yoktur. Bu tür gruplar; örgütlenmenin, dernekleşmenin sınırlandırılmış olması durumunda veya bir grubun aniden ortaya çıkan isteğini açıklamak istemesi durumunda ortaya çıkarlar.

Baskı gruplarını, ideolojik nitelikteki baskı grupları, meslek kuruluşları ve politik baskı grupları olarak incelemek sınıflandırmada ve incelemede daha uygun bir yapı oluşturacaktır.

### **1.2.1. İdeolojik Nitelikli Baskı Grupları**

Maddi çıkarılardan çok, manevi duygularla bir araya gelen ideolojik nitelikli gruplar; ideolojik gruplar, dinsel örgütler ve gençlik hareketleridir.

#### ***1.2.1.1. İdeolojik Gruplar***

İdeolojik nitelikli baskı grupları daha çok belli inançlar etrafında toplanmış, ekonomik kaygılar gütmeyen, toplumun çok değişik kesimlerinden farklı ekonomik

ve sosyolojik yapıdaki insanlar olabilir. Farklı konularda birçok grup bu kapsamda değerlendirilebilir. Bu grupların amaçları, inanılan davanın ya da manevi duyguların savunulmasıdır. Çeşitli fikir grupları, insan haklarını koruma, ırk ayrımına karşı savaşıma, nükleer silahların yasaklanması gibi konularda çalışan gönüllüler (Kapani 2005: 199) ve doğal hayatın, çevrenin korunması, Atatürkçülüğün savunulması, sigaraya karşı savaş, sokak çocukların yardım gibi konulardaki gruplar ideolojik nitelikli baskı gruplarına örnek olarak gösterilebilirler. Bu grupların örgütlenmeleri genelde çok büyük değildir. Çoğunlukla az personelle çalışırlar ve orta ve üst toplumsal kesimden gelen insanlar tarafından oluşturulur (Göksu, Bilgiç 2003: 55). Bu kategorideki birlik, dernek ve örgütlerin büyük bir kısmı ahlaki yükseltici amaçlar gütmektedir (Meynaud 1975: 20). Bununla birlikte, büyük devletlerin ve uluslararası büyük şirketlerin çıkarları için çalışan fikir örgütleri de vardır. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) yararına çalışan, uluslararası alanda faaliyet gösteren fikir kuruluşları vardır. Bu kuruluşlar bazı ülkelerde yönetimlerin değişmesine ve orduların yönetimlere el koymasına kadar giden ayaklanmalar çıkartacak kadar önemli ve etkili faaliyetler yürütürler. Sağlam yapılı ülkelerde ise kendi çıkarları doğrultusunda kararlar alınacak şekilde kamuoyu yaratmaya çalışırlar.

### ***1.2.1.2. Dinsel Örgütler***

Dinsel örgütler de ideolojik nitelikli baskı grupları arasındadır. Dinin bireyler üzerinde yaptığı büyük etki kuşkusuz şüphe götürmez bir gerçektir. Ülkemizde de siyasette ve sosyal yaşamda etkisi hissedilen dinsel baskı gruplarının tarikatlar şeklinde ortaya çıktığı görülmektedir. Tarikatlar, XI. Yüzyıldan itibaren Anadolu'da etkilerini göstermeye başlamıştır. Şeyhler tarafından yönetilen tarikatlar Osmanlı döneminde padişahlar üzerinde de önemli etkileri olan gruplar olarak ön plana çıkmıştır. Geleneklerini sürdüren tarikatlar ve şeyhler Cumhuriyet Türkiye'sinde de etkilerini sürdürmüşlerdir (Şahım 1994: 51-52).

### ***1.2.1.3. Gençlik Hareketleri***

Öğrenci ve gençlik hareketleri de ideolojik gruplar içinde değerlendirilmelidir. Demokrat Parti'nin gelişen iktidar yılları içinde aktif bir role sahip olan öğrenci kesimi, 1968 yılına geldiğinde bir hayli aktif hale gelmiştir. Bu dönemde başta Fransa ve Almanya olmak üzere tüm dünyada gençlik hareketleri çok

etkili olmuştur (Aslan, Gül 2004 : 91-92). Günümüzde, gençlik hareketlerinin çok etkili olduğunu söylemek mümkün değildir.

İdeolojik düşünceler genelde ahlaki nedenlerle sunulsa dahi zaman zaman çıkarların da işin içine girdiği olur. Çıkar güden isteklere saygıdeğer bir görünüm vermek ve kamuoyunun desteğini alabilmek için bu yola başvurulabilir (Meynaud, 1975: 24). Örneğin ülkemizde, 05 Kasım 2003 tarihinde Türk Tabipler Birliği ve Tabip Odası'nın desteği ile doktorlar, çalışma koşulları ile sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi amacıyla bir gün süreyle acil servisler ile kronik hastaların tedavisi dışında poliklinik hizmeti vermeyerek eylem gerçekleştirdiler. Çalışma koşulları ve ücretlerle ilgili istekleri için eylem yaparken, sağlık hizmetlerinin yetersizliğini de eylem konusuna dahil ederek, kamuoyunun tepkisini çekmeden hükümet üzerinde etki yaratmaya çalışmışlardır.

### **1.2.2. Sendikalar ve Meslek Kuruluşları**

Çok uzun bir geçmişe sahip olan işçi sendikaları, baskı gruplarının da temellerini oluşturan kuruluşlardır. İlk defa 19'uncu yüzyıl sonlarında ortaya çıkan işçi sendikaları 1950'li yıllarda Avrupa'da ve Amerika'da etkili olmaya başlamışlardır. İşçi ve işveren sendikalarının dışında tarım birlikleri de önemli meslek kuruluşlarıdır. Bunların dışında barolar, tabip birlikleri gibi kuruluşlar, meslek kuruluşları içindedir.

#### **1.2.2.1. İşçi Sendikaları**

İşçi sendikaları genelde bir alanda çalışan işçiler tarafından meydana getirilirler. Metal işçileri, maden işçileri gibi. İşçi sendikaları ve sendika birlikleri, işçilerin ücret ve iş koşullarının iyileştirilmesine, yaşam standartlarının yükseltilmesine ve genel olarak yönetimi tüm sosyal ve ekonomik koşulların iyileştirilmesi konusunda etkilemeye çalışırlar (Göksu, Bilgiç 2003: 54). Günümüzde her türlü çalışan kesimin sendika ve dernekler kurduğunu görebiliriz. Çünkü her sektörde çalışanların farklı kaygıları, farklı çalışma ortamları vardır. Ancak bunların yanında tüm işçileri etkileyen ortak çıkarlar da vardır. Bunlar devletin sosyal politikası, işçilerin çalışma saatleri gibi tüm sektörde çalışanları etkileyen konulardır

(Meynaud 1975: 17). Farklı sektördeki işçi sendikaları, ortak çıkarları için daha büyük güç olabilme amacıyla, sendika birlikleri oluştururlar. Türkiye’de en çok bilinen işçi sendikaları birlikleri TÜRK-İŞ, HAK-İŞ ve DİSK’dir. Bu üç sendika da ideolojik görüşlerine göre ayrılmıştır. Bu birlikler, baskı yöntemlerini ve zamanını iyi seçtiklerinde, üyelerinin sorunlarını çözmede çok etkilidirler.

### ***1.2.2.2. İşveren Örgütleri***

İşveren örgütleri, belki de tüm dünyada en etkili baskı gruplarını oluştururlar. Türkiye’deki etkili işveren örgütleri; ticaret odaları, sanayi odaları, Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB)’dir. Bunların yanında son yıllarda her ilde kurulan iş adamları dernekleri, Müstakil İş Adamları Derneği (MÜSİAD) gibi kuruluşlar da vardır. İşveren sendikalarının gücü genelde maddi olanaklarından gelir. Hükümetler, bu grupların maddi olanaklarından dolayı, onlarla ters düşmek istemez. Türkiye’de iktidara gelen her parti, ideolojik görüşü ne olursa olsun, TÜSİAD ve TOBB ile iyi ilişkiler kurmaya gayret eder. Bu kuruluşlar, piyasa koşullarının kendi istedikleri gibi şekillenmesi için çalışırlar. bunun yanında, demokrasi ve ülke siyaseti ile ilgili konularda da faaliyet gösterebilirler.

### ***1.2.2.3. Tarım Örgütleri***

Tarım alanında çalışanların oluşturdukları örgütler de etkili baskı gruplarıdır. Bunlar tarım kooperatifleri ve ziraat odalarıdır. Özellikle 1950’li yıllardan günümüze kadar çiftçi kesimimiz üretimini en verimli bir şekilde değerlendirmek için kooperatifleşme yoluna gitmiştir. Kuşkusuz bunun büyük faydalarını görmüştür (Şahım 1994: 54). Ancak Türkiye’de çiftçi kuruluşları, işçi ve işveren kuruluşları kadar örgütlü değildir. Çiftçilerin, grevle kıyaslanabilecek bir silahları da yoktur. Ancak, tüm dünyada –özellikle ülkemizdeki gibi tarım sektöründe çalışanların mevcudunun fazla olduğu ülkelerde- çiftçiler tüm ülkeye yayılmışlardır ve sayıları çoktur. Bu nedenle tüm bölgelerdeki milletvekilleri, parlamentoda alacakları kararlarda çiftçileri göz önünde bulundurmaları zorundadırlar. Çiftçilerin sayıca çok olmaları, onların desteklediği partilerin iktidara gelmesini sağlar (Kışlalı 1993: 277-278). Ülkemizde büyük toprak sahiplerinin meclise gelerek kendi çıkarlarını koruyucu kararlar aldıkları görülmüştür. Çiftçi kesiminin örgütlenememiş olması,

onların daha çok seçim zamanlarında etkili olmaları, seçim sonrası ise etkilerinin azalması sonucunu doğurmaktadır.

#### ***1.2.2.4. Meslek Kuruluşları***

Meslek kuruluşları, yarı resmi olarak kurulur ve genel amacı belli bir meslek grubunun mesleki konulardaki gelişimine yardımcı olmak, meslek kolunda çalışanlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktır. Ülkemizdeki bu tür kuruluşlar yarı resmi kuruluşlar olarak yer alır ve belirli iş alanındakilerin meslek kuruluşlarına kayıt olmaları zorunludur.

#### **1.2.3. Politik Baskı Grupları**

İlk olarak ABD’de ortaya çıkan baskı grubu kavramı başlangıçta sadece özel kuruluşlar (sendikalar, şirketler, dernekler, birlikler vs.) yönünden incelenmiş ve bu grupların siyasal iktidar üzerindeki etkileri inceleme konusu yapılmıştır. Ancak daha sonraları, devlet yapısı içinde yer alan bazı kamu kuruluşlarının, idare mekanizmasının bazı kesimlerinin de baskı grubu sayılıp sayılamayacağı sorunu ortaya çıkmış ve bunların belirli faaliyet ve davranışları bu yönden politika biliminin inceleme alanına girmiştir.

Kamusal baskı grubu kavramı, Duverger’in de belirttiği gibi, klasik devlet teorilerini çok yadırgatan bir kavramdır. Klasik devlet teorisyenleri, tartışılmaz ve değişmez bir veri (bir dogma) saydıkları devletin bütünlüğü ilkesine aykırı düşen kamusal baskı grubu kavramını kabul etmemekte ve sadece özel grupların gerçek baskı grubu sayılabileceğini öne sürmektedir. Klasik devlet görüşü açısından benimsenen varsayıma rağmen siyasal hayatın gerçekleri, devlet bürokrasisinin bazı kesimlerinin, bazı kamu kuruluşlarının siyasal karar organları (parlamento, hükümet) üzerinde baskı grubu davranışı içinde olduklarını göstermektedir. Bu etkileme faaliyetinin amacı şüphesiz ki özel bir grup menfaatinin sağlanması değil, belli bir kamu hizmetine ya da belli bir idari tutuma öncelik ve ağırlık tanınmasıdır. Bu yapılırken de, genellikle, istenilen yönde alınacak kararın kamu yararına uygun olacağı kanısı ile hareket edilmektedir (Kapani 2005: 201-202).



### **1.2.3.1. Ordu**

Ülke yaşamının hiçbir kesimi yoktur ki (gençlerin eğitimi, ekonomik planlama, telekomünikasyon politikası, enerji politikası, vb.) milli savunma ile dolaylı ya da dolaysız ilişkili olmasın (Meynaud 1975: 46). Kışlalı (2003: 278) ordu, tüm diğer sivil güçlerden daha iyi örgütlemiş olduğuna ve modern silahlara sahip olduğuna göre, neden bazen siyasal yaşama karışıklarını sormak yerine, niçin her zaman karışmadıklarını araştırmak gerektiğini belirtmiştir. Politika ile yönetim makamları arasında zorunlu bir biçimde kesişme vardır ve bu, yönetim makamlarının sadece bir yürütme aracı olması ve baskı grubu olarak kabul edilmemesi düşüncesinin oluşmasını engeller (Meynaud 1975: 44). Devlet politikasının belirlenmesinde, tüm kurumlar birlikte çalışır ve her kurum kendini ilgilendirdiğini düşündüğü konulara katılma gereği duyar.

Ordular, ellerinde bulundurdukları silah gücü ve hiyerarşik yapılarının getirdikleri güç ile her zaman kamuoyu nezdinde güven veren kurumlar olmuşlardır (Kışlalı 1993: 280). Bu nedenle orduyu zaman zaman baskı grubu olarak değerlendirmek gerekir. Ordunun darbe yolu ile yönetimi doğrudan ele geçirdiği durumlarda veya ordunun idaresindeki bir hükümetin iş başında olduğu durumlarda baskı grubu olarak değerlendirmek yanlış olacaktır. Sağlam bir demokratik yapıya sahip ülkelerde olduğu gibi, ordu yönetim üzerinde sınırlı etki yaratabilir. Ordu bazı alanlarda (özellikle milli savunma ve ordunun ihtiyaçlarının karşılanması gibi konularda) fikirlerini beyan edebilirler. Bu faaliyetler, baskı grubu faaliyetleri olarak incelenebilir (Kapani 2005: 203).

Özellikle birçok ülkede askeri birlik ve üs bulunduran, dünyayı askeri güçle yönetme çabasında olan ABD’nde ordu çok güçlüdür. ABD’de askeri bütçenin hacmi ve silah siparişleri dolayısıyla ordu ile büyük sanayi şirketleri arasındaki ilişkiler, askeri strateji sorunlarıyla dış politikanın birçok noktalarda kesişmesi gibi nedenlerle silahlı kuvvetlerin siyasal karar alma sürecinde büyük etki ve ağırlık kazandığı gerçeği ortaya çıkmıştır.

### **1.2.3.2. Bürokrasi**

Bürokratik kurumlar, daha çok parlamentolar üzerinde baskı uygularlar. Parlamentolar elbette ki bazı konularda bürokratlar kadar uzman değillerdir. Bu nedenle kararlar alacakları zaman bürokratik kurumlara danışma gereği duyarlar. Bürokratik kurumlar, kararları kendi istedikleri yönde çıkarmak için bu güçlerini kullanırlar.

### **1.2.3.3. Medya**

Genel kabul olarak medya baskı grubu olarak değerlendirilmemektedir. Medya, daha çok baskı gruplarının etkisinde, kamuoyunu ve yönetimi yönlendirmede araç olarak kullanılmaktadır (Akad 1979: 96). Bazı medya kuruluşlarının ise, baskı grupları tarafından kullanılmak için kurulduğu ve baskı grubuna ait olduğu da görülebilir. İktidarlar da medyayı kendi çıkarları doğrultusunda halkı etkilemek için kullanabilirler. Bunda da en büyük etken bazı medya kuruluşlarının ekonomik olarak hükümete ve reklam veren kuruluşlara bağımlı olmasıdır. Bu bağımlılığı bazen hükümetler, bazen de baskı grupları kullanabilirler.

## **1.3. BASKI GRUPLARININ YÖNETİME ULAŞMA YOLLARI**

Baskı grupları, isteklerini elde edebilmek için, sonuç alabilecekleri en uygun kamu kurumuna baskı uygulama yolunu seçer. Bunda ülkenin idare şekli, partilerin disiplin durumu, merkezîyetçi veya ademî merkezîyetçi yapı rol oynar. Buna göre baskı grupları da teşkilatlarını, kamu yönetiminin yapısına göre şekillendirir. Gruplar, daha önce siyaset alanında ve bürokraside önemli görevler almış olan kişileri bünyelerine katarak daha etkili çalışmalar yaparlar. Bu düşüncelerinde başarılı oldukları söylenebilir. Çünkü daha önce ilgili kurumlarda çalışmış olan personel, siyasal otorite ve bürokrasi ile eskiden gelen bağlarını kullanarak kaynaklara ulaşmada büyük avantajlar sağlar. Ayrıca bu kişiler bürokrasinin ve siyasal yapının nasıl işlediğini bildiklerinden, etkili çalışma yöntemlerini uygularlar. Gruplar, çalıştıkları konuya, kamu yönetimine ve siyasal sisteme bağlı olarak, siyasal partiler, parlamento, yürütme veya bürokrasi üzerinde baskı uygulayabilirler.

### 1.3.1. Siyasal Partiler

Siyasal partiler, demokratik sistemin temelini oluştururlar. Siyasal partiler olmadan demokratik bir sistemin varlığından bahsetmek imkansızdır. Fakat, siyasal partiler yalnız başlarına hareket etmezler. Baskı grupları da siyasal partilerle birlikte önemli rol oynarlar. Baskı gruplarının en çok etkileşime girdikleri kurumlar siyasal partilerdir. Çünkü yürütme ve yasama organı siyasal partiler içinden çıkmaktadır. Baskı grupları ile partiler arasındaki siyasal ilişkiler her ülkenin siyasal kültürüne, sosyal yapısına ve parti sistemlerine göre değişik şekiller gösterir (Kapani 2005: 196) Hemen tüm çağdaş partiler, baskı gruplarının yönetiminde etkili olmaya ya da partinin doğrultusunda baskı grupları oluşturmaya çalışırlar. Sendika ve işçi örgütlerinden destek alan partiler bunu gizleme gereği duymazlar. Sağcı partilerin sermaye grupları ile bağlantıları ise genellikle daha kapalı ve dolaylıdır. Seçmen kitlesi içindeki, ücretli toplum kesimlerinin büyük ağırlığı göz önüne alınarak, partinin sermaye çevrelerini temsil ettiği görüntüsü, açıktan verilmemeye çalışılır. Sağcı partilerin sanayici ve büyük toprak sahiplerinin oluşturduğu baskı gruplarının uzantısı olabildiklerini görebiliyoruz (Kışlalı 1999: 269-270).

Partilerle baskı grupları arasındaki ilişkiler genellikle üç değişik şekilde gerçekleşmektedir. Birinci tip ilişkide partilerle baskı grupları arasında organik bir bağ vardır. Duverger'in (1993: 15) belirttiği gibi, bazı partilerin kurucusu ve direkt hakimi baskı gruplarıdır. Bunun en tipik örneği İngiltere'de İşçi Partisi ile işçi sendikaları arasında görülür. Bazı durumlarda ise bunun tam tersi bir durumla karşılaşılabilir. Parti çoğu zaman kurulmasına ön ayak olduğu grubu elinde tutup denetler ve onun isteklerini yerine getirmeye çalışır. Burada siyasal parti, baskı grubunu kendi istediği şekilde yönlendirir (Kapani 2005: 196).

Partilerle baskı grupları arasındaki ikinci ilişki biçimi, baskı gruplarının kendi çıkarlarını koruyan partilerle yakın ilişkiler kurması ve o partiyi desteklemesidir. Bu tür ilişkide siyasal parti ile baskı grubu arasında direkt bir bağlantı veya organik bir ilişki veya resmi bir bağ yoktur. Bu tür ilişkide parti, bağlantı kurduğu grubun

çıkarlarını benimsemiş, bir anlamda aynı doğrultuda siyasal arenada faaliyette bulunmayı üstlenmiş durumdadır. Buna karşılık grup da her alanda partinin yanında yer alır, onu destekler. Bu desteklemenin en özgün biçimi ise mali yardımdır. İdeolojik destek ve eylem alanındaki destek de sürer. Özellikle seçim dönemlerinde partinin propagandası yapılır. Hatta baskı grupları, belli bir partiyi desteklediğini belirterek grup üyelerinden o partiye oy vermelerini isteyebilmektedir (Akad 1979: 103, Mackenzie 1999: 136). Grupların belli bir parti ile yakın ilişki içine girmesi, çok partili sistemde birbirine benzer ideolojik yapıdaki partiler arasında rekabete yol açabilir. Partiler, kendilerine yakın buldukları baskı grubunun desteğini alabilmek için, grubun isteklerini yerine getirmek için rekabet içine girerler. Bu durum baskı gruplarının gücünü artırır (Meynaud 1975: 55). Batılı çoğulcu toplumlarda büyük sermaye gruplarının ve iş çevrelerinin sağcı partileri destekledikleri bilinen bir gerçektir. Buna karşılık işçi sendikaları da büyük çoğunlukla sol partilerle işbirliği halindedir (Kapani 2005: 196). Türkiye’de, geçmiş dönemlerde DİSK’in temsil ettiği parti için yürüttüğü çalışmalar ve seçimlerde belli partileri desteklediğini ilan etmesi örnek olarak gösterilebilir. DİSK, işçi çıkarlarını koruduğunu belirttiği TİP’le organik ve ideolojik bağlantı kurmuş, siyasal arenada aynı doğrultuda faaliyette bulunmuştur. DİSK, daha sonra ise özgürlük ve çoğulcu demokrasi anlayışı açısından 1973 ve 1977 seçimlerinde açıkça CHP’yi desteklemiştir (Akad, 1979: 104). İngiltere’de İşçi Partisi iktidara geldiğinde, daha önceki yardımlarının karşılığını vermek için, menfaat gruplarına daha fazla danışma ihtiyacı hissetmiştir (Marsh 2002: 143).

Üçüncü biçimde ise, baskı grupları hangi partiden olduğuna bakmaksızın parlamenterler ile doğrudan ilişki kurarlar. Gruplar, kendilerine yardımcı olabilecek, politikada etkili kişilerle ilişki kurarlar. Seçimler öncesinde kurulan ilişkide, aday için oy toplanır, maddi destekte bulunulur. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, disiplinli parti yapılarının olduğu ülkelerde baskı gruplarının parti üyeleri ile bağımsız olarak ilişki içerisine girmesi kolay olmaz (Akad 1979: 105). Bu tür ilişkilere Amerika Birleşik Devletleri gibi parti disiplini zayıf olan ülkelerde daha fazla rastlanır.

Bazı baskı grupları ise, partiler karşısında tamamen bağımsız bir tutum sergiler. Bunda amaç, hangi parti iktidara gelirse gelsin pazarlık gücünü yüksek tutabilmektedir. Türkiye’de TÜRK-İŞ’in böyle bir politika izlediği söylenilebilir. TÜRK-İŞ kurulduğu günden beri partiler üstü politika izlediğini belirtmiştir.

### **1.3.2. Parlamentolar**

Parlamentolar, günümüzde eski güçlerini yitirseler dahi yasamada ve yürütme organını denetlemede önemli rol oynarlar. Son yıllarda parlamentolar genelde yürütmenin güdümünde hareket ettiklerinden önemlerini yitirdikleri belirtilmektedir. Hükümetler, kanunları hazırlarken baskı grupları ile temas etmekte, gruplar bolca fikirlerini sunmakta, sonuçta uzlaşmaktadırlar. Çoğu zaman hükümet ile baskı gruplarının uzlaştıkları konular kanun tasarısı olarak hazırlanmakta ve parlamentoya da onaylamak düşmektedir (Ehrmann 1962: 431). Parlamentolar çoğu zaman bir emri vaki karşısında onay makamı gibi kalsalar da, tümüyle etkisiz olduklarını söylemek yanlış olacaktır. Ülkemizde, 1 Mart 2003 tarihinde, ABD ordusunun Irak’a yapacağı harekatta topraklarımızın kullanılmasına olanak sağlayan yasa oylanmış ve TBMM’de reddedilmiştir. Bu da göstermektedir parlamentonun gücünü göz ardı etmek yanlış olacaktır.

Baskı gruplarının parlamentoda etkili olabilmesi, parti gruplarının disiplinine bağlıdır. Disiplinli parti gruplarının olduğu parlamentolarda baskı gruplarının etkili olabilmesi güçtür. Çünkü, parlamenterler, grup kararlarına uymak zorundadırlar. Bu durumda baskı grupları, yasalar parlamentoya gelmeden önce bilgi almak ve hazırlık aşamasında değiştirmek için çabalarlar. Bunu başaramazlarsa yasa çıktıktan sonra uygulamasını engellemeye veya hukuksal yolu kullanarak iptaline çalışırlar.

Gruplar bazı parlamenterlerle daha yakın ilişki içine girerler. Bu parlamenterler ile bazen sürekli bir bağ kurdukları da olur. bu milletvekillerinin grupla ya para ilişkisi vardır ya da grubun desteği ile seçilmişlerdir. Bazı parlamenterler ise bizzat baskı grubunun içinden çıkarak parlamentoya girerler. İşçi sendikaları ve tarım birliklerindeki yöneticiler ile büyük toprak sahiplerinin

parlamentoya girdiklerini görmek mümkündür. Gruplarla ilişki içinde olan parlamenterler lobici gibi faaliyet gösterirler. Grup için, görüşmeler yapar, parlamentoyu grubun çıkarları yönünde yönlendirmeye çalışırlar. İngiltere Avam Kamarası'nda parlamenterlerin, belirli baskı gruplarının çıkarlarını kabul desteklemeleri kabul edilmiştir (Meynaud 1975: 81).

Hemen hemen tüm parlamentolarda, kanunların genel kurula getirilmesinden önce hazırlandığı, detaylı şekilde incelendiği komisyonlar vardır. Parlamentoların çalışma şekillerin ve iç tüzüklerine göre değişiklik gösterse de, yasalar genel kurula komisyonun sunduğu şekliyle gelir ve burada çok fazla değişikliğe uğramaz. Bu nedenle, komisyonlar baskı gruplarının öncelikli olarak ulaşmak istedikleri organlardır. Çünkü sayıları yüzleri aşan parlamentoyu etkilemekten, çok daha az mevcutlu komisyonları etkilemek daha kolaydır. Parlamentoda çok fazla parti temsil edilmiyorsa bu komisyonlara etki etmek çok daha kolay olabilmektedir. İki partiden birisi komisyonda çoğunlukta olacaktır ve yasalar çoğunluk olan partinin istediği şekilde hazırlanır. Gruplar için komisyon başkanını etkilemek problemi çözmeye çok kolaylık sağlayacaktır şüphesiz.

### **1.3.3. Yürütme**

Yürütme gücünü elinde bulunduran partiler aslında parlamentoyu da elinde bulundurur. Ülke ekonomisinin birçok yönü hükümetlerce düzenlenir (Ehrmann 1962: 430). Bürokrasi de hiyerarşik olarak – uygulamada bürokrasi tam olarak yürütmenin güdümünde olduğu söylenemese de- yürütmenin elindedir. Yasaların hazırlanmasıyla yürütme sürecinin sona erdiği söylenemez. Yasanın parlamentoda hazırlanmasından sonra yönetmelikler bakanlıklarda hazırlanır

Yürütmede, başbakanın ve bakanların kendi istekleri ile görevlendirilen ve onlara çok yakın olan danışmanlar vardır. Danışmanlar işlerin yürütülmesinde, oldukça etkindirler. Baskı grupları işlerin yürütülmesinde etkin olan danışmanlarla ilişki kurmayı amaçlarlar.

Yürütme ile baskı gruplarının faaliyetleri, sadece baskı grupların hükümeti etkileme çabaları ile sınırlı değildir. Hükümetler pek çok konuda yasa çıkarmadan önce grupların fikirlerini alırlar. Gruplar, yürütme ile ilgili isteklerini ihtiyaçlarını hükümete bildirerek, gerekli yasaların çıkarılmalarını isteyebilirler. Veya hükümetler, çıkaracakları yasalarla ilgili baskı gruplarının fikirlerine ihtiyaç duyabilirler. Örneğin, ülkemizde son dönemde gelişen olaylar sonrasında Türk Ceza Kanununun Türklüğe hakaretle ilgili 301'inci maddesi çok tartışılmış ve değiştirilmesi istenmiştir. Buna karşılık hükümet, tüm toplumun onayını alabilmek ve yeniden düzenlenecek kanunun maddesine kamuoyunun rızasını alabilmek için tüm sivil toplum kuruluşlarının ve baskı gruplarının konuyla ilgili fikirlerin almak istemiştir.

#### **1.3.4. Bürokrasi**

Yüksek memurlar, sonradan uygulamakla görevlendirilecekleri yasaların hazırlanışına yakından katılırlar. Kabine sıkıntısı yaşayan, çok sık hükümet değiştiren kuruluşlarda, kalıcı olan bürokratların önemi daha da artar (Meynaud 1975: 85). Bazı uzmanlık isteyen konulardaki yasalar bürokratlar tarafından hazırlanarak siyasal otoriteye sunulur. Ülkemizde kamu politikası sürecinde bürokrasinin önemi çok fazladır (Çevik 2004: 172). Bu durumda baskı gruplarının, hem yasaların hazırlanmasında etkili olan, hem de yasaları uygulayan bürokrasi ile ilişkide olabilmek için çabalaması da çok doğaldır.

Baskı grupları, yüksek seviyedeki yöneticilerle sürekli olarak irtibat kurmayı amaçlarlar. Önemli görevlerdeki bürokratlar emekli olduğunda, iyi maaşlar vererek onları bünyelerine katarlar. Böylece onların, geçmişten gelen ilişkilerinden ve bilgi birikimlerinden yararlanırlar.

#### **1.4. BASKI GRUPLARININ GÜCÜNÜ ETKİLEYEN FAKTÖRLER**

Bütün baskı gruplarının güçlerini belirleyen pek çok faktör vardır. Bu güç faktörleri gruplar arasında eşit olmadığından, yönetimi ve kamuoyunu etkileme güçleri aynı değildir. Gruplar, güç unsurlarını ellerinde bulundurma oranlarında

etkilidirler. Bununla birlikte, güçlerini doğru zamanda ve doğru yerde kullanmaları da önemlidir. Hiçbir baskı grubu, tüm güçleri elinde bulunduramaz. Örneğin büyük işveren örgütleri, sahip oldukları mali güç ile hükümeti etkileyip, çok büyük kamuoyu yaratabilecek kampanyalar yürütebilirler. Ancak hiçbir zaman, hükümet üzerinde, sendikaların temsil ettikleri insanların yarattıkları etkiyi yaratacak güçleri yoktur. İşveren örgütleri her an kamuoyunun tepkisini çekebilecek hareketlerden de kaçınmak zorundadır. İşçi sendikalarının yaptıkları eylemlerle, hem kamuoyunda, hem de yönetim üzerinde çok etkili olurlar. Fakat bu eylemlerin zamanlaması uygun olmadığında, büyük tepkilerle karşılaşabilirler ve elde etmeyi düşündükleri fayda bir yana, büyük tepkilerle karşılaşabilirler.

Demokrasinin tüm kurumlarıyla yerleştiği toplumlarda, baskı grupları daha rahat çalışabilirler ve daha etkili olurlar. Fakat, tüm özgürlüklerin varlığı dahi, baskı gruplarının siyasal sistemde ve kamuoyunda olumlu, hatta meşru karşılanacağını göstermez. Siyasal kültür, baskı gruplarının etkinliğinde ve kabul edilebilirliğinde çok önemlidir. Siyasal kültür, baskı gruplarının doğallığını kabul ederse, grupların başarı oranı yükselecektir (Şahim 1994: 63). Örneğin, Amerikan siyasal kültürü Avrupa siyasal kültürüne göre baskı grubu faaliyetlerine daha hoşgörü ile bakmaktadır. Fransız siyasal kültürü şiddet ve direnişe dayanan baskı grubu eylemlerini olağan karşılamaktadır (Kaplan 2006).

Bazı gruplar ise kendilerini toplumdan soyutladıkları, yabancılaştıkları, çok radikal oldukları için kabul görmemektedirler. Gruplar, baskı uygularken toplumun sosyal ve kültürel değerlerini arkalarına almak zorundadırlar. Topluma ters düşmeyen baskı grupları, hükümetler ve yerel yönetimler nezdinde daha fazla kabul edilebilirlik şansına sahiptir. Öte yandan rejimle problemlili ideolojik baskı grupları ve uç görüşlerdeki grupların talepleri yönetim tarafından dikkate alınmaz (Göksu, Bilgiç 2003: 63). Bazen bu tür gruplar haklı veya normal isteklerde dahi bulunsalar yönetimlerden olumlu yanıt alamazlar. Çünkü, kamuoyunda bu grupların isteği doğrultusunda hareket ettikleri düşüncesinin oluşmasını istemezler. Baskı gruplarının etkinliğini ve gücünü tayin eden önemli faktörler olarak şunlar sıralanabilir:



### 1.4.1. Üye Sayısı

Baskı gruplarının etkinliğini belirleyen temel öğelerden birisi üye sayısıdır. Gücünü üye sayısından alan gruplar işçi sendikaları ile tarım çalışanları sendikalarıdır. Üyelerin, baskı gruplarının çıktısının hem üretiminde, hem de tüketiminde yeri vardır. Bu nedenle üyelerin sayısı ve nitelikleri çok önemlidir. Temsili demokratik sistemlerde belirli zamanlarda seçime gidilir ve iktidarlar halkın oyları ile belirlenir. Bu nedenle yönetimi seçimlerle belirlenen demokratik sistemlerde grupların üye sayıları çok önemlidir. Üye sayı ne kadar fazla ise, yönetim üzerinde etkili olma şansı da o kadar fazladır. Bir fikrin birçok kişi tarafından benimsenmiş olması düşüncesi, o fikri savunanlar büyük güç kazandıracaktır (Kaplan 2006). Üye sayısının artması, maddi gelirini üye aidatlarından kazanan grupların güçlenmesini de sağlar (Meynaud 1975: 28). Türkiye’de yetkili sendikaların belirlenmesinde de üye sayıları etkilidir. Yasalar, bir işyerinde ya da işyerlerinde toplu sözleşme yapacak sendikanın belirlenmesini Çalışma Bakanlığı’na vermiştir. 275 sayılı Toplu Sözleşme Yasası, görevi bakanlığa verirken belirlemenin nasıl olacağı konusunda bir ayrıntı getirilmemiştir. Bakanlık uygulamada, sendikalardan gelen üye fişlerini değerlendirerek, daha çok üyeye sahip olan sendikayı yetkili sayma yoluna gitmiştir (Özkaplan 1994: 99-100). Görülmektedir ki üye sayısının fazla olması gruplara avantaj getirir. Bu nedenle özellikle gücünü üye sayısından alan gruplar, üye sayılarını arttırmak için çaba gösterirler. Üye sayısını artırma rekabeti nedeniyle, işçilerin bilgisi dışında sendikalara kayıt yapıldığı, bir işçinin birden fazla sendikaya üye olduğu durumları ile karşılaşmıştır.

Üye sayısının fazlalığı da tek başına yeterli kriter değildir. Üyelerin niteliği de çok önemlidir. Grup etkileyciliği, çoğu kez grup faaliyetlerini desteklemek için masrafa girmeye ve işlere katılmaya gönüllü kişilerin varlığına bağlıdır. Diğer etkenlerin eşit olduğu durumlarda, büyük gruplar siyasi nüfuz etmede küçük gruplara göre daha başarılıdır. Ancak, üyelerinin çoğunu kullanabilen gruplar, üyelerinin enerjilerini daha azını yönlendirebilen gruplardan daha etkilidir. Yine aynı şekilde, üyeleri meseleler hakkında çok yoğun bir şekilde düşünen gruplar (yüksek maliyetli lobi ve gösterileri üstlenerek duygularının derinliklerini göstermeye hazırlıklı olan

azınlıklar), üyeleri görece kayıtsız kalan gruplardan daha etkilidir (Dunleavy 1988). Herkesin bildiği gibi, sendikalara bağlı işçilerin savaşkanlığı bir kesimden ötekine ve daha genel olarak da bir dönemden ötekine değişir. Fakat sendika, üyelerinin bir çoğunun giderlere bile ortak olmadığı etkisiz ve hareketsiz bir topluluk mudur, yoksa merkezden gelen emirleri sıkı sıkıya uygulayabilen bir topluluk mudur? Üyeleri, merkezden gelen emirleri uygulayan gruplar fark yaratırlar. Üyelerini harekete geçirebilme kabiliyeti, gruplara büyük güç kazandıracaktır (Meynaud 1975: 28).

#### **1.4.2. Maddi Güç**

Baskı gruplarının hayatta kalabilmeleri ve yönetimi etkileyebilmeleri için belirli bir maddi güce ihtiyaçları vardır. Lobcilik, siyasal partilerle ve parlamenterlerle ilişkiler ve propaganda gibi faaliyetlerin maddi güç olmadan gerçekleşme şansları olanaksızdır. Paranın pek çok kapıyı kolaylıkla açtığı düşünüldüğünde, maddi gücü iyi olan grupların daha etkili olacağını söylemek yanlış olmayacaktır. Özellikle işveren örgütleri maddi güçleri ile etkilidirler. Gücünü üyelerinin sayısından alan gruplar da yine teşkilatlanma giderleri ve faaliyetleri için paraya ihtiyaç duyarlar. Bu tür gruplar, üyelerinden aldıkları aidatlarla ayakta kalırlar. Örgütler büyüdükçe bürokratik bir yapı ve etkin bir teşkilatlanma da önem kazanmaktadır. Bu nedenle grubun teşkilatlanması ve varlığını yürütebilmesi için paraya ihtiyaç duyarlar.

Yönetimi etkilemede para değişik şekillerde kullanılabilir. En yaygın şekilde paranın kullanımı, grupların siyasal partileri veya parlamenterleri maddi olarak desteklemesi şeklinde gerçekleşir. Bu tür ilişkiler seçim dönemlerinde daha fazla gerçekleşir. Bunun yanında, maddi gücü iyi olan gruplar, önemli paralar harcayarak, büyük araştırmalar yaptırırlar ve raporlar hazırlatırlar, çeşitli yayınlar çıkarırlar.

#### **1.4.3. Siyasal ve Sistemsel Özellikler**

Baskı gruplarının etkili olabilmesi için demokratik bir sistemin olması gerekir. Baskıcı rejimlerde, baskı grupları ya olmayacak, ya da çok etkisiz olacaklardır. Siyasi sistemin kurumlarının zayıflığı baskı gruplarının etkinliğini

arttırabilir. Siyasi partilerin tecrübeli, yetişmiş personelden yoksun olması, bürokrasinin bilgi ve beceriden yoksun, zayıf kadrolardan oluşması, devletin kendi kurumlarını iktisadi ve toplumsal gelişmeye paralel olarak geliştirememesi, iyi teşkilatlanmış, uzmanlık ve bilgi ile daha iyi donatılmış olan baskı gruplarının etkin olmasını sağlar (Şahin 1994:63 & Kaplan 2006). Siyasal parti sistemi ve partilerin yapısının baskı gruplarını güçlendirici ya da zayıflatıcı etkileri olabilir. Teşkilatları yaygın, sürekli ve toplumun her katına yayılmış partiler, menfaatlerin birleştirilmesi işlevini daha kolay yerine getirebileceklerinden, baskı gruplarının etkileme alanını daraltacaktır. Teşkilat yapısı zayıf, süreklilikten yoksun partiler ise grup baskılarına şüphesiz daha açık olacaktır.

Merkeziyetçilikten uzaklaşma ve karar verme yetkisinin dağılması baskı gruplarının etkinliğini artırıcı yönde etki yapar. Yine alt kademelere ulaşmak, onları etkilemek, üst kademelerdeki yetkililere nazaran daha kolaydır (Şahin 1994: 63). Çünkü, yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımı ve etkisi çok daha fazla olmaktadır. Bu nedenle yerel yöneticiler, halktan gelecek tepkilere karşı daha duyarlıdır ve halkın tepkisini çekecek davranışlardan kaçınırlar.

Gevşek yapılı, disiplinsiz siyasal partiler baskı grupları için hedef olurlar. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki kongre üyeleri seçim çevrelerinin baskılarına karşı çok hassastır. Kongre üyeleri, parti görüşünün dışında kararlar verebilirler. Ülkemizdeki gibi disiplinli parti yapılarında ise milletvekilleri genellikle parti kararlarının dışına çıkamazlar. Bazı konularda ise parti grupları karar alarak üyelerinin partiden farklı faaliyetlerini engellerler. Bunun aksi durumlar ise sıkı kurallarla denetlenir. Bu tür durumlarda baskı gruplarının milletvekilleri üzerindeki etkileri çok azalır (Kaplan 2006).

Çok partili sistemlerde baskı gruplarının etkili olması daha kolaydır. Özellikle parlamentoda çok sayıda parti bulunması durumunda baskı grupları yasama aşamasında daha etkili olabilirler. Partiler arası rekabet, gruplar için iyi bir ortam oluşturur.

#### **1.4.4. Toplumsal İtibar**

Baskı grubunun toplumda gördüğü saygı, grup hakkında verilen manevi yargı, etkinliğini belirleyen unsurlardandır. Aynı şekilde yöneticilerine saygı gösterilen gruplar daha etkilidirler. Grubun temsil ettiği kitle, toplumsal itibarı yüksek bireylerden oluşuyorsa, hatta sözü edilen kitle içerisinde kamuoyunda adı sıkça geçen şahıslar (olumlu yönde) yer alıyorsa etkiliği de yüksek olacaktır. Grup üyelerinin sosyal durumları yüksekse ve siyasilerle ve yüksek mevkilerdeki kamu görevlileri ile yakın ilişki içinde ve düzenli olarak benzer sosyal alanlarda bulunuyorlarsa, daha etkili diyaloglar kurabilirler. Örneğin, Barolar birliğinin isteklerini iletmekteki başarısı ile Kanarya Sevenler Derneğinin isteklerini iletmekteki başarısı aynı değildir. Barolar birliğinin üyelerinin meslekleri onlara itibar sağlar.

#### **1.4.5. Örgütlenme Düzeyi**

Grupların örgütlenme düzeyi de çok önemlidir. Çok büyük bir kitleyi temsil eden grup örgütlenmesini gerçekleştirememiş ise etkisiz kalabilir. Baskı grubu gücünü, gerektiğinde temsil ettiği kitleden destek almasından ve istekleri gerçekleşmediğinde uygulayacağı eylemlerle, yönetimin istemeyeceği sonuçlar ortaya çıkacağını bilmesinden alır. Grup, temsil ettiği üyelerini harekete geçiremiyorsa etkin olamayacaktır.

Grupların üyelerinin davranışlarını etkileme seviyesi çok önemlidir. Özellikle gücünü üye sayısından alan gruplar için bu daha da önemlidir. Bu nedenle iyi bir örgüt yapısına sahip olan, sadık üyelere sahip olan ve iyi bir iletişim ağı kuran baskı grupları daha etkindir. İyi iletişim içerisinde olan gruplarda liderler, grup üyelerine isteklerini çok daha iyi anlatabildikleri gibi, onların isteklerinden ve düşüncelerinden daha kolay haberdar olarak istekler yerine getirilerek örgütsel bağ daha da sağlamlaştırılmış olur (Şahım 1994: 66).

Ulusal düzeyde örgütlenmiş gruplar, yerel düzeyde örgütlenmiş gruplara göre daha etkilidirler. Özellikle ulusal konularda ve merkezi yönetim tarafından çözülmesi gereken konularda ulusal düzeyde örgütlenmiş gruplar daha etkilidir. Örneğin, tarım işçileri tüm yurda dağılmış olduklarından, çok fazla eylem yapmasalar da siyasal partiler, özellikle seçim dönemleri yaklaştığında politikalarında tarım sektörünü mutlaka gözetirler. İşçi sendikalar belli bölgelerde toplandığından, yurt çapında tarım işçileri kadar etki yaratamazlar.

#### **1.4.6. Grupların Başındaki Üstün Yöneticiler**

Çok büyük bir kitleye dayanmayan gruplar da başarılı olabilirler. Bazı gruplar, zayıf ve dağınık oldukları halde sırf başlarındaki zeki ve tecrübeli yöneticileri sayesinde isteklerine ulaşırlar. Özellikle geniş ve zengin bir grubun başındaki üstün yöneticiler, yasama organları, bakanlıklar, gazeteler ve diğer baskı araçlarından kolayca yararlanma imkanı bularak başarıya ulaşırlar (Güzeliş 1964: 19). Örneğin her ilde bulunan ticaret odaları çok sık gündeme gelmezken, Ankara Ticaret Odası ve özellikle oda başkanı çok sık gündeme gelmekte, söylediği sözler, yaptırdığı araştırmalar kamuoyunda çok etkili olmaktadır.

İyi bir yönetici, her türlü kurum ve kuruluşta olduğu gibi baskı gruplarında da çok önemli bir güç faktörüdür. Lider, kendi kişisel özellikleri ile toplum ve siyasal otoriteler üzerinde etki yaratırken; kaynakları en verimli şekilde kullanarak, doğru stratejiler seçerek, doğru politikalar uygulayarak grubun başarılı olmasında çok önemli rol oynarlar. Ülkemizde de liderlerin önemi çok fazladır.

#### **1.4.7. Diğer Etkenler**

Baskı uygulanacak zaman, yeri ve araçlarının seçilme tarzı, grupların etkilerinde rol oynar. Örneğin ülkenin kaos içinde olduğu bir dönemde baskı gruplarının etkileri daha az olacaktır. Veya ulaşım sektöründe, bayram günlerinde uygulanacak bir grev halk tarafından destek görmeyeceği gibi genel bir tepki oluşturacaktır.

Baskı gruplarının kendi aralarında yapacakları çekişmeler de grupların başarısını olumsuz etkiler. Çünkü grupların, siyasi otoriteyi etkilemek için kullanacakları güçleri, birbirleri ile mücadele için harcanmış olacaktır.

Kitle iletişim araçlarına yakın olan, medyadan yararlanabilen gruplar daha etkili olabilmektedirler. Baskı gruplarının ve siyasi çevreler bunu çok iyi bildiklerinden medya ile iyi ilişkiler kurmaya çabalarlar. Hatta bazı grupların kendi yayın organları mevcuttur (Kaplan 2006).

Baskı gruplarının, bürokrasinin ve siyasal otoritenin yapacağı faaliyetlerde görüş belirtme ve ihtiyaç duyulacak teknik bilgileri sunmak gibi önemli bir fonksiyonu da vardır. Her konuda çok fazla teknik imkanlara sahip olmayan devlet organları, bilgi için baskı gruplarına müracaat ederler. Elbette ki verdikleri teknik bilgiler doğru ve güvenilir olan, temsil ettiği grubun fikirlerini en iyi yansıtan gruplar siyasi otorite tarafından daha fazla tercih edileceklerdir (Erhmann 1962:429).

### **1.5. BASKI GRUPLARININ ETKİLEME YÖNTEMLERİ**

Bazı baskı gruplarının talepleri yönetimler tarafından öncelikli olarak dikkate alınırken, bazılarının konuları toplum tarafından bile tartışmalıdır. Talepleri ilk sırada dikkate alınan baskı grupları genelde işadamlarının oluşturduklarıdır. Daha sonra ise işçilerin oluşturduğu baskı grupları gelir. Ancak baskı gruplarının isteklerini elde etmesi ve yönetimden destek görmesi, grubun karakterine, taleplerinin doğasına ve bu talepleri belirtme, isteme şekillerine bağlıdır. (Göksu, Bilgiç 2003: 63). Gruplar, duruma uygun ve hem kamuoyunun, hem de yönetimin tepkisini çekmeyecek araçları kullanarak isteklerini iletirlerse daha başarılı olurlar. Tabi ki grupların yapısı ve özellikleri de kullanılacak araçların seçiminde rol oynar. Bazen bir baskı aracı kullanılırken, bazen de birden fazla araç kullanılabilir. Genellikle de birden fazla baskı aracı kullanılır (Binderkrantz 2005). Örneğin bir konuda parlamentoda lobi faaliyetleri yapılırken, medya vasıtasıyla da kamuoyu oluşturulmaya çalışılabilir. İşadamlarının oluşturduğu, maddi gücü yüksek gruplar veya prestijli meslek kuruluşları daha çok yasama ve yargı organları ile direkt irtibat

kurarak etkileme yolunu seçerken, sendikalar gibi kitle örgütleri ise dolaylı etkileme yollarını uygulamayı seçerler.

Baskı gruplarının fonksiyonlarını olumsuz olarak değerlendirenler genellikle, baskı gruplarının büyük gücünden bahseder ve ülkeyi yönettiklerini iddia ederler. Aslında baskı gruplarının en büyükleri dahi yukarıdaki güçlerin hepsini birden ellerinde bulunduramazlar veya bu güçleri birden fazlasını bulundursalar dahi bunları her zaman kullanamazlar. Örneğin çok fazla üyesi olan sendikalar, üyeleri ile iletişim kurabildikleri kadar etkilidirler. Sendikaların yaptıkları grev gibi eylemler kamuoyu tarafından her zaman destek görmez. Maddi gücü çok fazla olan işveren örgütleri ise bu güçlerini istedikleri gibi kullanmaktan çekinirler. Ayrıca böyle etkili grupların sayısı da çok azdır ve daima göz önündedirler.

Çok üyeli gruplar eylemlerini daha fazla göz önünde yaparken; büyük firmalar ve maddi güce dayalı gruplar bu işleri gizliden yapmaya çalışırlar. Çünkü demokratik sistemlerde siyasal otorite hiçbir zaman halkın tepkisini çekecek kararları kolay veremez. Baskı gruplarının, yönetimin kendi çıkarları doğrultusunda karar almasını sağlayabilmek için çeşitli yöntemleri vardır. Bunlar öncelikle ikna gibi legal ve en basit etkileme yollarından başlar, şiddetini arttırarak rüşvet ve illegal şiddet yöntemlerine kadar gidebilir. Baskı uygulanacak kurumların belirlenmesinde çeşitli faktörler rol oynar. Siyasal iktidarın ağırlık noktası nerede toplanıyorsa, baskı grupları da faaliyetlerini daha çok o noktada yoğunlaştırır. Örneğin güçlü bir yürütme organına sahip olan İngiltere’de iktidarın ağırlık merkezi kabine ve idare mekanizmasıdır. Bu nedenle orada baskı grupları etkileme çabalarını parlamentodan çok bu merkezlere yöneltirler. Buna karşılık Amerika Birleşik Devletleri’nde federal sistem ve kuvvetlerin ayrılması ilkesi nedeniyle çok merkezli bir iktidar yapısı kendini gösterir. Dolayısıyla baskı grupları, değişik kademelerde, değişik kanallardan etki yapma imkanına sahiptirler (Kapani 2005: 206). Ülkemizde ise yürütme ve yargı güçlü yapıdadır. TBMM’nde alınan kararlar ve çıkarılan yasalar incelendiğinde daha çok hükümetten gelen talepler olduğu görülür. Partiler disiplinleri sıkı olduğundan, baskı grupları genellikle milletvekilleri ile direkt olarak irtibata geçmezler. Bu nedenle baskı grupları da hükümeti etkileme yolunu seçmektedirler. Bir konuda karar

alınması bir çok kurumun ve bakanlığın iznini gerektirebilir. Bu durumda baskı grupları en az kurumla ilişkiye geçmeyi amaçlarlar. Yani gruplar tasarıların hazırlanmasında ve kararların çıkarılmasında etkili olmanın zor olduğu, birden fazla kurumu ilgilendiren konularda yasama organını veya yürütme organlarını etkilemeye çalışmazlar. Bu durumda yürütmenin ve yasama organının aldığı kararların uygulayıcısı olan bürokrasi üzerinde baskı kurmaya çalışırlar.

### **1.5.1. İkna**

Baskı gruplarının uygulayacağı en basit ve en kolay yöntemlerin başında ikna gelmektedir. İkna, yetkili kurumları, taleplerinin haklılığına inandırmaktır. İknada hedef, elde edilmek istenenin, sadece grubun yararı değil, aynı zamanda kamu yararı olduğu inandırmaktır. Baskı grupları, isteklerinin haklılığını ispatlamak için çalışırlar. Amaçları yasalar henüz yapılmadan devreye girmek ve yasanın grubun lehine en geniş olanakları içerecek şekilde çıkmasını sağlamaktır. Baskı gruplarının, yönetimi ikna etmesi için fırsatları çoktur. Hükümetler, yasa tasarısı hazırlarken grupların fikirlerini almaya ihtiyaç duyar. Bunun için ya tasarı ilgili kurumlarca hazırlanarak görüşü alınmak üzere baskı gruplarına gönderilir, ya da tasarı hazırlanma aşamasında grup üyelerinin tasarımın hazırlanmalarına katılmaları sağlanır (Kaplan 2006; Akad 1979: 110). Baskı grupları özellikle ikinci yolu tercih eder. Bu durum yasa koruyucunun da istediği bir yöntemdir. Çünkü günümüzde pek çok teknik, ekonomik alanda kararlar alınması, yasalar çıkarılması gerekmektedir. Yasa koyucunun tüm konularda doğru kararlar alabilmesi için iktisadi ve sanayi alanındaki tüm bu konularda çalışmasına ve bilgi sahibi olmasına gerekmektedir. Ayrıca uygulamadan doğan ihtiyaçları da en iyi uygulama sahasındakiler bilebilir. Yasa koyucu tüm alanlarda bilgi sahibi olacak teknik elemanlara sahip olmadığı gibi uygulamadan doğan ihtiyaçları da bilemez. Ayrıca tüm bu çalışmalar devlet bütçesine ağır yük getirecek kadar masraflıdır. Bu nedenle yasaların çıkarılmasında baskı gruplarına müracaat eder.

En önemli ikna yöntemlerinden birisi uzmanlara hazırlatılan yayınlar yayınlamaktır. Sorunlara ilişkin belgeler bir araya getirilip eksiksiz ve özenli,



objektif ve ılımlı tarzda hazırlanarak sorumlulara (Meynaud 1975: 66) veya kamuoyuna sunulmaktadır. Raporların objektif ve ılımlı olduğunu göstererek hem kamuoyunun tepkilerinden kurtulmayı, hem de hazırlanan raporların tarafsız olduğu izlenimini vermeyi amaçlamaktadırlar (Çaha 1997: 417). Yapılan girişimlerin tarafsız olmaktan çıkarak grupların çıkarlarını destelediğini ispatlamak için, kimi zaman büyük bir kavrayışa ve konu üzerinde iyi bir bilgiye ihtiyaç vardır (Meynaud 1975: 66). TESEV ve TÜSİAD'ın siyasi ve sosyal alanda çeşitli yayınlar ve raporlar hazırlayarak kamuoyuna sunduğu görülmektedir.

Baskı grupları, çeşitli teknik komisyonlarda da yer alırlar. Bunlar genellikle kamu kuruluşlarının danışma organı olarak görüşlerini aldığı kurullardır. Bunlar bazı kentlerdeki kent konseyleri, ekonomik konseyler olabilir. Ülkemizde, 3 Temmuz 2005 tarihinde çıkarılan belediye kanunu ile belediye meclisinde sivil toplum kuruluşları ve baskı gruplarına yer verilmemiş, ancak bu kurumların temsil edileceği kent konseyleri kurulması belirtilmiştir. Konseyde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ve sendikalara da yer verilmiştir. Konseylerin aldıkları kararların belediye meclisinin ilk toplantısında görüşülme şartı konmuştur. Kent konseyleri vasıtasıyla, grupların yönetime katılmaları sağlanmaktadır.

Ekonomik ve sosyal konseyler (ESK) de bu kapsamdaki kuruluşlardan birisidir. Türkiye'de de 1995 yılından bu yana başbakanlık genelgesiyle tesis edilen, yasal bir çerçeveye kavuşturulması 11 Nisan 2001 tarih ve 4641 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen ESK yer almaktadır. ESK, Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında toplumsal uzlaşma ve işbirliği sağlamak, sürekli ve kalıcı bir ortam yaratarak istişari mahiyette ortak görüş belirlemek amacıyla kurulmuştur. Kurulda, başbakan, bazı bakanlıklar, bürokratik kurumlar, Odalar ve Borsalar Birliği, İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye Kamu-Sen, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği temsil edilmektedir. Grupların sivil toplum kuruluşları ile münferiden ilişki kurması, çeşitli gruplar arasında adil olmayan ilişkiler yaratma, kaos oluşturma riskini ortadan kaldırmak ESK'ların yerine getireceği önemli işlevlerden birisidir.

ESK'lar, toplumun çeşitli kesimlerini temsil eden ve meşru bir yapıya sahip; “demokratik kitle örgütleri”, “sivil toplum örgütleri”, “gönüllü kuruluşlar”, “baskı grupları” ile siyasi otoritenin yapıcı ve kurumsal bir bazda birleşebildikleri işlevsel bir platform olarak kabul edilmektedir. Bu platform yalnızca yönetenlerle yönetilenleri değil, baskı gruplarını da buluşturarak kendi aralarında yatay ilişki kurma zemini hazırlamaktadır (Kaplan 2006).

### 1.5.2. Lobicilik

Lobiler, baskı gruplarının siyasi mekanizmayı (özellikle yasama alanında) etkileyebilmek için oluşturdukları özel gruplardır. Daha açık belirtmek gerekirse lobicilik, baskı gruplarının siyasi otoriteyi etkileyebilmek için uyguladıkları bir yöntemdir (Dinçer 1999: 45-47). Lobicilik, grup baskısını kurma ve sürdürmede bir araçtır (Şahım 1994: 69). İlk önce siyasal etkileme faaliyet ve tekniğinin en yoğun ve en gelişmiş olarak kendini gösterdiği Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkan ve 1946 yılında çıkarılan Ulusal Lobiciliği Düzenleme Kanunu (Federal Regulation of Lobbying Act) ile düzenlenmiş olan lobicilik, İngilizce'de hol, koridor veya kulis anlamına gelen lobby kelimesinden türemiştir (Kapani 2005: 205). Lobicilik genellikle ABD'de uygulandığı şekilde açıklanmaktadır. Amerika Birleşik Devletlerinde iki partili bir sistem olduğundan, çıkar sahiplerinin karar alma mercileri üzerinde siyasi partiler oluşturarak etki sağlamaları mümkün değildir. Bu nedenle, çıkar sahiplerinin yasama ve yürütmeye seslerini duyurabilmek için lobiler oluşturmaları daha etkili olmaktadır. Bizde ise lobicilik çok yaygın değildir.

Lobiciler özellikle ilişki kurmada uzman kişilerdir. Amaçlarını gerçekleştirebilmek için etkin kişilerle iletişim kurma yollarını ararlar. (Yüksel,Tayfun 2003: 8). Daha çok meclis koridorlarında, meclis üyeleri ile temas kurarak kanunların istenilen şekilde çıkması veya çıkartılmamasını içerecek çalışmalar yürütürler. Günümüzde lobicilik faaliyetleri genişlemiş ve değiş boyutlar kazanmıştır. Artık lobiciler, sadece yasama ve yürütme organı ile karşılıklı görüşme yöntemi ile yetinmemektedirler. Profesyonelce çalışarak, gerektiğinde karşılıklı

görüşme faaliyetlerini diğer yöntemlerle desteklemektedirler. Bazı durumlarda kanun yapımcılarla yapılan görüşmeler temsil edilen kişi ya da grubun fikirlerini sunmada etkili bir lobi faaliyeti olarak gerçekleşirken, bir başka olay karşısında bir yasaya ilişkin kamuoyunun desteğini sağlamak için çeşitli gazete ve dergilere basın bültenleri göndermek başarıyı getirebilmektedir. En etkili yöntem ve tekniği seçebilmesi üzerinde çalışılan konunun destekleyicileri ya da karşıtlarının gücüne, yasama organlarında görevli olan kişilerin konuya verdikleri öneme, çalışma için ayrılan bütçe ve zamana, grupların etnik görüşleri ile politikalarına ve lobicilerin tecrübelerine bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Uygun teknik ve yöntemlerin seçiminde, uygulamanın yapılacağı ülkenin sosyo-kültürel yapısından, yönetim yapısına kadar geniş bir yelpaze içinde çok sayıda faktör etkilidir (Dincer 1999: 113).

Lobicilik çalışmalarında amaçlardan bir tanesi de yönetimin alacağı kararların veya çıkartılacak yasaların önceden haber alınarak baskı gruplarının çıkarlarına uygun kararlar alınmasını sağlamaktır. Çünkü bir kanun hazırlanıp parlamentoya geldikten sonra değiştirmek, kanunun belirli komisyonlarda veya bürokratik kurumlarda hazırlanması sırasında değiştirilmesinden çok daha zordur. Lobiler, gerek bürokrasideki ve gerekse parlamentodaki taraftarları sayesinde kanunlar henüz hazırlanmadan, fikir aşamasındayken bilgi sahibi olurlar ve istedikleri şekilde yönlendirmeye çalışırlar.

Baskı grupları bazı milletvekillerinin parlamentoda kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmelerini sağlamaya çalışırlar. Baskı grupları için lobicilik yapan bu milletvekilleri veya bürokratlar, parlamentodaki diğer milletvekillerini veya bürokratları da etkilemeye çalışırlar. Baskı grupları bu araçların etkin ve nüfuzlu kişiler olmasına dikkat ederler (Çaha 1997: 425). Lobicilik, Amerika Birleşik Devletleri'nde dikkat çeken önemli bir iş kolu olmasına rağmen, Türkiye'de iş bitirmenin kötü bir yolu olarak görülmektedir. Olumsuz imaj yaratan bu durum çoğu lobi faaliyetlerini gerçekleştiren kişilerin “iş bitirici”, “ara bulucu”, çalışmaların da “iş takipçisi” olarak adlandırılmasına neden olmakta, lobicilik rüşvetin geçerli olduğu bir çalışma alanı şeklinde görülmektedir (Dincer 1999: 171-172). Türkiye'de bu denli olumsuz yaklaşılması nedeni ile lobicilik çok fazla gelişim gösterememiştir.

Daha çok milletvekillerinin ya da karar vericilere yakın bazı eş, dost, akrabanın yaptığı iş takipçiliği şeklinde gerçekleşmektedir. Büyük holdinglerin Ankara büroları ve tepe yöneticileri, bürokrat çevresine yakın kişiler, bazı halkla ilişkiler şirketleri, işçi sendikaları, medya, tarım örgütleri, odalar, ünlü lise üniversite cemiyetleri, bazı reklam ajansları, oda ve derneklerin genel sekreterleri ve uzmanlar da lobicik faaliyetleri yürütürler (Dincer 1999: 173). Bunlarla birlikte, kısa aralıklı ve bireysel bazlı ziyaretler, eski dostlukların veya hemşehrilik bağlarının kullanılması, bürokrat ve kanun yapıcılara yakın isimlerle kontak kurmak suretiyle, siyasi parti başkanları ile ikili veya çoklu görüşmeler yapmak suretiyle lobicilik faaliyetleri de diğer yöntemlerdir.

### **1.5.3. Tehdit**

Tehdit, baskı gruplarının diğer yöntemlerle yeterince etkili olamadıkları durumlarda ortaya çıkar. Bu yöntem, uyarı mektupları, aleyhte imza toplamak, medya aracılığı ile eleştiriler gibi yollarla gerçekleşebilir. Bu davranışlar, çaresizlik ve mantıksızlık ifade etmesi yanında doğrudan hedefe yöneliktir (Kaplan 2006). Milletvekilleri tekrar seçilememe tehdidiyle sık sık karşılaşır. Mektup yığınları, telgraflar ve telefonlar bu tehdidi açıkça veya imalı olarak belirtirler. Özellikle hükümetlerin çok sık değiştiği ülkelerde, gruplar yapıp yapamayacaklarına bakmadan hükümeti devireceklerini iddia ederler (Güzeliş 1964: 68).

Baskı gruplarının siyasal partiler üzerindeki en geniş etki yollarından birisi oy verme sürecidir. Çünkü günümüzde milletvekilleri, zamanlarının büyük bir bölümünü –özellikle seçimlere birkaç yıl kaldığında- halk için çalışmak yerine, yeniden seçilmelerini güvence altına alabilmek için çalışarak geçirmektedirler (Mackenzie 1999: 134). Baskı grupları, seçimler esnasında kendi destekledikleri kişileri ve siyasi partileri başa getirmek için ellerindeki tüm imkanları kullanırlar. Milletvekillerine karşı en etkili tehdit yeniden seçilemeyecekleri tehdidinin yapılmasıdır. Bir milletvekilinin veya tüm partinin çalışmalarından memnun olmayan baskı grupları, üyelerinin yerel kampanyalar açarak milletvekillerini sıkıştırılmalarını isterler. Milletvekilleri, özellikle seçildikleri çevreden gelen mektup, bildiri ve

tepkilerden çekinirler (Meynaud 1975: 67). Seçimlerde baskı gruplarının, halkın düşüncelerini etkilediğini düşünen siyasiler, baskı gruplarının desteklerini almaya çalışırlar (Çaha 1997:424). Baskı grupları, siyasilerin bu konudaki hassasiyetlerini bildiklerinden oy kozunu çok iyi kullanırlar. Bir başka tehdit yolu da, grubun yayın organları aracılığıyla görüşlerini dikkate almayan milletvekili ve yöneticileri hem kendi üyelerine, hem de kamuoyuna şikayet etmesidir (Akad 1979: 116).

Tehditler milletvekillerine olduğu kadar, bürokratlara da yapılır. Bürokrasinin baskı grupları tarafından sömürülmesine, baskı gruplarının memurların atama ve terfilerini kontrol altında bulundurduğu ülkelerde daha fazla görülür (Ehrmann 1962: 435). Memurların atamalarının ya da işten çıkarmalarının siyasilerin elinde olduğu ülkelerde devlet memurları baskı gruplarının baskılarına kolaylıkla boyun eğler. Çünkü baskı grupları siyasiler aracılığı ile memurların atama ve terfilerini etkilerler. Memurlar, baskılara boyun eğmede çok da haksız değillerdir. Gruplar, memurları kolaylıkla işten attıramasalar da istemedikleri atamalarla yerlerini değiştirerek, terfilerini engelleyerek ceza tedbirlerini uygularlar. Baskı grupları, çıkarlarına ters düşen memurların gönderilerek daha uyumlu, isteklerini yerine getiren memurların istedikleri mevkilere gelmesini sağlamaya çalışırlar. Bu şekilde gelen memurlar da baskı gruplarının isteklerine esir olurlar. Bu açıdan bakıldığında, memurun makamında kalmasının bir baskı grubunu memnun etme derecesine bağlı olduğunu bilmesi idarenin kamu yararına çalıştığı konusunda şüpheler yaratır.

#### **1.5.4. Para ve Rüşvet**

Para, pek çok kapının açılmasını sağlayan önemli bir araçtır. Baskı grupları mali kaynakları ölçüsünde haber ve propaganda araçlarına sahip olurlar (Güzeliş 1964: 29). Paranın doğrudan iktidarı elinde tutan parlamenterler ve memurlar üzerinde etkinlik kullanılması uygulamada en çok görülen yoldur. Paranın kullanımı legal şekilde olabileceği gibi illegal şekilde, yani rüşvet olarak da gerçekleşebilir. Partilerin belirli gruplar tarafından finansmanı, bazı siyaset bilimcileri “kolektif rüşvet” olarak nitelendirilmektedir (Kışlalı 1999: 273). Mali durumu kuvvetli gruplar diğerlerine göre avantaj sağlarlar. Parasal olarak güçlü olan gruplar, değişik eylem

araçları kullanabilirler. Çeşitli yayınlar, raporlar, bildirimler hazırlayıp kamuoyuna sunabilirler.

Partilerin ihtiyaç duyduğu parayı temin etme yollarından birisi de gruplardan gelen yardımlardır. Özellikle seçim zamanlarında bu yardımlar daha fazla ön plana çıkar. Baskı grupları, partilerin seçim kampanyalarını finanse ederler (Dincer 1999: 38). Gruplar bunun karşılığında siyasi partilerden, kendileri için iltimaslar isterler. (Ünlükaptan 2003: 23). Baskı grupları için politikacılara kampanya desteği sağlama en masraflı yollardan birisi olsa da en etkili yöntemdir. Çünkü seçilmiş olan milletvekilleri kendilerine destek verenlere karşı borçlarını ödemek için baskı gruplarının isteklerine boyun eğmek zorunda kalırlar (Çaha 1997: 425). Paranın bir diğer kullanım şekli ise, rüşvet olarak adlandırılan, paranın işi yapacak kişiye veya kuruluşa verilmesidir. Rüşvet her kademede kullanılabilir. Parlamenterlere ve memurlara verilebilir. Rüşvet alanlar, kayıtsız şartsız parayı veren baskı grubunu desteklerler. Baskı grubu ile kişiler arasındaki ilişki bir defaya mahsus bir iş için geçici olabileceği gibi sürekli de olabilir. Kimi durumlarda rüşvet sürekli hale gelir ve parayı alan kişi tamamen esir alınır.

Rüşvetin hafif bir şekli ise, paranın dolaylı yollarla verilmesidir. Gruplar, insanları çok ince yöntemlerle kendilerine bağlamaya çalışırlar. İlgili kişilere özel günlerde hediyeler gönderilmesi, tatil masraflarının karşılanması, çocuklarına burs verilmesi gibi uygulamalarla etki altına alınarak kendilerini gruba borçlu hissetmeleri sağlanmaya çalışılır. Bu tür küçük hediyeler sudan şeyler gibi görünse de, işlerin yürütülmesi bakımından ortaya çıkabilecek gevşeklikleri küçümsemek yanlış olur (Meynaud 1975: 70).

Devlet memurlarının maaşları ile özel sektör maaşları arasında dünya genelinde bir fark söz konusudur. Alt kademede çalışan memurların ücretleri özel sektörde çalışanlara göre daha yüksektir. Fakat üst düzey bürokratların maaşı özel sektör çalışanlarının bir hayli altındadır (Çaha 1997: 426). Memurların mesleki hırsları arasında daha iyi ve daha fazla maaş alabilecekleri işlere atlama hırsları da olur. Tüm dünyada ve Türkiye’de de bunun örnekleri mevcuttur. İdaredeki bir

memur, özel sektörde daha fazla para kazanabileceği bir işte çalışmak isteyebilir ve bunu da gruplara belli edebilir. Bu nedenle bugün kamuda görevli bir memur, ileride çalışabileceğini düşündüğü grupla ilgili faaliyetlerinde bunu tasarlayarak hareket eder ve bu durum memurun hareketlerine tesir eder. Baskı grupları da bu durumdan en iyi şekilde faydalanmasını bilir. Özel sektöre geçen memur, kamuda çalıştığı görevde çalışmaya başlar. Bunlar, idarenin hedefleri, çalışma yöntemleri ve personeli hakkında bilgi sahibi oldukları için, eski meslektaşları ile kurduğu ilişkilerle ve işleyişi bilmeleri sayesinde avantaj sağlar (Ehrmann 1962: 443).

### **1.5.5. Hukuksal Yol**

Baskı gruplarının, isteklerinin kamu tarafından kabul edilmesini sağlamak için kullandıkları yöntemlerden birisi de hukuksal yolu kullanmaktır. Benzer çıkarları savunan grupların parlamentoda taraftar toplayarak ilgili bakanlığın kendilerini ilgilendiren bir konuda aldığı karara karşı direnmeleri ve işlem konusunda soru sordurmaları, görüşme açılmalarını sağlayarak baskı yapmaları bu yolun örneklerindedir (Akad 1979: 121). İdarenin aldığı kararların ve çıkartılmasını sağladığı kanunların üst mahkemelere müracaat yoluyla etkisiz hale getirilmesi zaman zaman etkili bir baskı yöntemi olmaktadır. Yargı denetimiyle, çıkarılan kanunların veya yönetmeliklerin tamamen ya da kısmen iptali ile hükümetler zor durumda kalabilirler. Hükümetin bu tür uygulamalardan etkilendiği, özellikle görev yerini değiştirdikleri bürokratların mahkeme yolu ile tekrar eski görevlerine dönmelerini; çıkarılan kanunların belirli bölümlerinin veya tamamının iptal edilmesi ile uygulanamaz hale gelmesini sıkça eleştirerek gündeme getirmelerinden açıkça anlaşılmaktadır.

### **1.5.6. Eylemler**

Yürüyüşler, toplantılar, grevler, lokavtlar, gösteriler, boykot, protesto mitingleri, imza kampanyaları eylemler içinde sayılabilir. Eylemler aniden ortaya çıkabileceği gibi, belli bir olaya karşı tepki olarak ve aniden de gelişebilir (Şahım 1994: 74). Yürüyüş, gösteri ve toplantılar denildiğinde akla daha çok işçi sendikaları gelir.

Doğrudan eylemlerin sonucunda etkilenen genellikle halk olur. Resmi makamlar vatandaşın layık olmadığı zorluklara katlanmasını önlemek için istekleri kabul zorunda kalabilirler. Bu durumda baskı grupları amaçlarına varmak için en iyi yolun doğrudan eylemler olduğunu düşünebilirler (Meynaud 1975: 75). Gerçekten de bu yolları kullanarak halk üzerinde etki yaratırlar. Örneğin büyük şehirlerde şehir içi yolcu taşıyan araç sürücülerinin greve gitmesi tüm şehir hayatını olumsuz etkileyecektir (Göksu&Bilgiç 2003: 57). Doğrudan eylemlerin etkisi halktan göreceği desteğe bağlıdır. Halktan destek görmeyen bir grev veya gösterinin etkisi sınırlı olacaktır. Yanlış zamanda yalpan grev veya eylem, kamuoyunda genel bir kızgınlık ve tepki yaratabilir. Kamuoyunun doğrudan hareketler karşısındaki tutumunun, yaygın siyasal kültüre ve toplumun o anda içinde bulunduğu ortama bağlı olduğu unutulmamalıdır (Kışlalı 1999: 277).

İlk akla gelen eylem yöntemlerinden birisi grevlerdir. Grevlerin oluşumu 17 nci yüzyılda sanayinin oluşması ve ona paralel olarak işçi sınıfının gelişmesi ile meydana gelmiştir. Tek başlarına seslerini yükseltmeyen işçiler, haklarını savunmak için bir araya gelmek gerektiğini anlamışlardır. İşçi birlikleri ilk olarak İngiltere’de 1834 yılında Trade Union adıyla kurulmuştur. Bütün İngiliz işçilerini bir araya toplayan bu birlikten korkan hükümet bazı kayıtlar koymak zorunda kalmıştır. Türkiye’de ilk grev, 1872 yılında Kasımpaşa Tersanesinde çalışan 600 işçinin ücretlerini almak için gerçekleştirdikleri ve sonucunda da ücretlerini aldıkları grevdir (Güzeliş 1964:32). Grevler toplum üzerinde bazen olumlu, bazen de olumsuz etki yaratabilir. Haklı bir nedene dayanan ve halkın desteğini kazanmış eylemler siyasi mekanizma üzerinde etkili olur (Dincer 1999: 37). İdare üzerinde etkisiz olan ve halkın tepkisini çeken grevler, ilgili baskı gruplarının hükümet ve halk nezdinde güç kaybetmesine ve prestij kaybına neden olur.

### **1.5.7. Hükümet Faaliyetlerini Engelleme**

Hükümet faaliyetlerini engelleme, genel olarak mali sabotaj olarak adlandırılan eylemlerdir. Vergilerin zamanında ödenmemesi, sermayenin gruplarca



blok halinde kullanılarak ekonomide geçici olarak krizler oluşturulması yoluyla hükümetin zor durumda bırakılması bu kapsamdaki faaliyetlerdir (Meynaud 1975: 71-72; Kaplan 2006; Dincer 1999: 39). İşveren baskı gruplarının, köklü reform programlarıyla iktidara gelen sol partileri çok güç duruma sokabilirler. Bunu sadece doğrudan yatırımları durdurarak, piyasada bazı temel maddelerin sıkıntısını yaratarak ve bazı durumlarda paralarını ekonomik sistemden çekerek değil, kontrolleri altında bulunan kitle iletişim araçlarını kullanarak da yaparlar (Kışlalı 1999: 276).

### **1.5.8. Kamuoyu Oluşturma**

Hem politikacılar, hem de devlet memurları uzlaşmacı olmak için eğitildiklerinden, kamuoyu doğrultusunda hareket etmeyi severler (Mackenzie 1999: 137). Bu nedenle de baskı grupları kamuoyu oluşturarak baskı yapma yoluna çok kez başvururlar. Seçmen tercihlerinin çok önemli olduğu demokratik sistemlerde kamuoyu son derece önemlidir. Siyasal partiler hiçbir zaman kamuoyuna karşı bir tavır içerisine giremezler. Baskı grupları bunu bildiğinden daima kamuoyunu etkileyici kampanyalar düzenlerler. Bu kampanyalarda bazen halkı eksik veya yanlış bilgilendirerek kendi istekleri doğrultusunda yönlendirirler.

Son yıllarda politik süreçte ve baskı gruplarının takip etmiş oldukları strateji üzerinde medya gittikçe daha fazla önem kazanmıştır (Binderkrantz 2005: 694). Kamuoyu oluşturmak için en etkili yöntem medyayı kullanmaktır. Bazı baskı grupları kendi medya organlarını kurarak, kamuoyunu daha kolay etkilemeye çalışmaktadırlar. Fakat kendi medya grubunu oluşturmanın ve kullanmanın da sakıncaları vardır. Günümüzde çok az şey gizli kalmaktadır. Medya organlarının sahipleri ve kimler için çalıştıkları herkesçe bilindiğinden, bu organlardan yapılan yayınların etkileri daha az olmaktadır. Bu nedenle baskı grupları daha çok kitle gazetelerini etkileri altına almak isterler. Çünkü bu gazetelerde çıkan haberlerin tarafsızlığı daha çok kabul görmektedir. Büyük kitle gazetelerini etki altına almak için büyük paraları gözden çıkarabilirler. Bu gazetelerle reklam anlaşmaları yaparak baskı altına almaya çalışırlar.

## 1.6. BASKI GRUPLARININ İŞLEVLERİ

Günümüzde baskı grupları çoğulcu demokratik sistemin değışmez unsurları olmuşlardır. Önceleri şüpheli gözlerle bakılan gruplar, demokratik sistemin işleminde önemli görevler üstlenirler. Fakat, faydalarının yanında sakıncalı yönlerinin olduğunu da belirtmek gerekir. Baskı gruplarının bazı faaliyetleri, kamu yararını olumsuz etkileyecek yönde gelişebilir. Bu tür faaliyetler yönetimler tarafından iyi değerlendirilerek, kamu yararına olacak şekilde hareket edilmesi sağlanmalıdır.

Siyasal karar alma sürecindeki aktörleri ve siyasal karar alma sürecini inceleyen akademisyenler baskı gruplarını iki şekilde değerlendirirler. Birincisi, çoğulcu sistemin önemli unsurları olarak, kamuoyunun isteklerini yansıtan ve toplumsal çikara hizmet eden kuruluşlar olduğunu belirten klasik çıkar grupları teorisidir (Aktan, Ay, Çoban 2007: 15). Arthur Bentley, siyasal karar merkezlerinin aldıkları kararların, baskı gruplarının faaliyetlerinin bir yansıması olduğunu belirtir. Baskı grupları sürekli olarak rekabet halindedir. Hükümet etme süreci, karar alma süreçlerinde gruplar tarafından üretilen baskıların, gruplar arası bir rekabet süreci olarak ele alır. Richardson ise, baskı gruplarının demokratik süreç içerisinde birbirlerini nasıl dengelediği üzerinde durmuştur. Truman, 1951 yılında yayımlanan “The Government Process” adlı eserinde grup çıkarları dışında ortak bir kamu çıkarı düşüncesi olduğunu reddeder. Ona göre, çıkarları etrafında eşitçe ve kolay şekilde organize olabilen gruplar, karar alma sürecinde birbirlerini dengeler (Aklan&Taban 2003: 2) ve sonuçta oluşturulan politikalar, grupların çıkarlarının birleşiminden oluşan kamu yararına olan politikalarlardır.

İkincisi ise, baskı gruplarını kamu tercihlerini olumsuz olarak etkileyen kuruluşlar olarak ele alan düşüncedir. Baskı gruplarının siyasal karar mekanizmaları üzerinde yarattıkları etki ile kamu politikalarının grupların çıkarları yönünde belirlendiği, grup üyelerinin kamunun hizmetlerinden daha fazla yararlandığı, diğer insanların daha az miktarda kamusal mal ve hizmetlerden yararlandığı belirtilmektedir (Sakal 1998:215; Ünlükaptan 2003:23). Gruplar devletin ekonomik

politikalarını kendi istekleri yönünde etkilemekte ve ekonominin dinamiğini olması gereken gerçek dinamiğinden saptırmaktadırlar. Ayrıca zaman zaman devletin elindeki kaynak ve gücün yanlış biçimde yönlendirilmesine sebep olarak toplumun devlete olan güveni sarsıp, toplumla devlet arasında bir gerilime yol açmaktadırlar (Çaha 1997: 427). Olson, baskı gruplarının kamu ekonomisine etkilerini değerlendirmiştir. Baskı gruplarının büyümesi ve güç kazanması ile birlikte, siyasal iktidarların tüm topluma yarar sağlayacak hizmetler yerine bu kesimlerin çıkarlarına hizmet edecek şekilde hareket etmek zorunda kaldığını işaret etmiştir. Olson'a göre baskı gruplarının sayısı ne kadar fazla ise ekonomik büyüme hızı da o kadar yavaştır. Baskı grupları kendi menfaatlerine hizmet edecek davranış ve eylemlerde bulunurlar ve bu sonuçta toplumun gelirini azaltır ve toplumsal refahın maksimize edilmesini yavaşlatır (Çaha, 1997: 418; Aktan,Ay,Çoban 2007: 15).

Bir diğer eleştiri ise gruplar arasındaki eşitsizliktir. Robert Dahl, kararların alınmasında bir grubun tamamen hakim olmasının mümkün olmadığını belirtmesinin yanında, daha fazla kaynağa sahip baskı gruplarının karar alma süreçlerinde daha etkili olacaklarını belirtmiştir. Kaynaklar üzerindeki bu eşitsizlik diğer grupların o alan üzerindeki rekabetini engeller ve onları rekabete girmekten alıkoyar. Böylece grup elitizmi çıkar. Dahl; Bentley ve Truman gibi klasik çoğulcu düşünürlerin, birçok grubun eşit olarak dağıldığı ve oluşan rekabetle kamu yararı olduğu düşüncelerini eleştirir. Grupların kaynaklara ulaşmada ve etkilemede eşit olmadıklarını belirtir (Aklan,Taban 2003: 3). Güçlü ve güçsüz baskı grupları karşı karşıya geldiklerinde dengeyi kurmak ise hükümetlere düşmektedir (Çomaklı 1999: 134).

Uzun yıllardır temsili demokrasinin sorunları gündemdedir. Temsili demokrasilerde, siyasal partiler siyasal katılımın başlıca aracı olmak, siyasal katılımı toplumsal farklılıklara göre bölmek ve çıkarları birleştirmek yönünde gelişmiştir. Halka ait olan iktidarın; halk adına halkın seçtiği ve halka karşı sorumlu temsilciler aracılığıyla kullanılması yoluyla gerçekleştiğinin bildiğimiz temsili demokrasi rejimi teori ve uygulamaya ilişkin bir takım sorunları da barındırmaktadır. Yönetilenlerle yöneticiler arasındaki irade uyumunun nasıl sağlanacağı sorundur (Varlık, Ören

2001: 12). Ayrıca modern demokrasilerin bir bakıma partiler demokrasisi olmasının siyasal katılımı yalnızca seçimlere indirgeyen bir özellik taşıma riskini barındırdığı söylenebilir (Sağır 2004: 6). Günümüzde katılımcılığın çağdaş demokrasinin olmazsa olmaz koşulu olarak görülmesi bu riski en aza indirmeye yönelik bir çabadır. Temsili demokrasilerde bir başka sorun siyasal katılımın düzeyi ile ilgilidir. Her ne kadar, liberal demokrasiler çoğunluğun oy vermesi ve kurulacak hükümetin oy verenlerin çoğunluğu tarafından tercih edilmesi üzerine kurgulanmış olsa da, bunun tam da böyle olmadığını en önemli örneği 2000 yılında yapılan ABD başkanlık seçimleridir (Tullock 2002). Siyasal katılma düzeyi konusundaki sorunlar, temsili demokrasinin yapısal sorunlarına işaret eder (Sağır 2004: 7). Ayrıca her zaman için vekilin, asıl fikirlerini ve isteklerini yerine getirdiğini söylemek de yanlış olacaktır (Öztürk 2004: 18). Temsil sisteminde, temsilciyle belki bir program çerçevesinde oy verenlerin oyunu almakta yani onlar tarafından iktidar kullanmaları için yetkilendirilmektedirler. Ama bir defa yetkilendirildikten sonra siyasal iktidarı diledikleri biçimde kullanabilmektedirler. Yetkiyi veren halk ancak periyodik olarak yapılan seçimlerde verdiği yetkiyi geri alabilmektedir. Fakat, milletvekilleri, seçmenlerini, bir vekilin müvekkilini temsil ettiği gibi değil, bir fotoğrafın bir manzarayı, bir portrenin kendi modelini temsil ettiği gibi temsil ederler (Duverger 1993: 477). Bu nedenle temsil sisteminde, temsil edenlerle temsil edilenler arasında çıkar uyumsuzluğu (asıl-vekil sorunu) doğabilir (Öztürk 2004: 26). Ayrıca seçimler arasında halkın fikirlerinde değişmelerde olabilir. Baskı grupları temsili demokrasinin yukarıda sayılan sakıncalarını ortadan kaldırmada etkili rol oynayan kuruluşlar olarak değerlendirilebilirler. İnsanlar, isteklerini normal siyasi süreçlerde çok genel olarak ve 4-5 senede bir seçimlerle belirtirken, baskı grupları aracılığıyla her an belirtebilir. Ayrıca, seçimlerde özel bir konuda görüş belirtme olanağı yoktur. Baskı grupları sayesinde insanlar istedikleri konularda fikirlerini beyan edebilirler. Gruplar, demokratik süreçte, yukarıda belirtilen temsil sisteminin getirdiği sorunlara karşı bir şekilde halkın isteklerini yöneticilere bildirir ve halkın yönetime katılımını sağlayarak demokrasiye işlerlik kazandırır. Bu şekilde çeşitli toplum kesimleri, seslerini siyasal iktidara duyurma şansını yakalarlar.

Seçim sistemleri nedeniyle bazı kesimlerin hiçbir zaman iktidara gelme şansları yoktur. Ayrıca parlamentoda da yer alamayan kesimler olmaktadır. Baskı grupları, bir yandan hükümet partisi üzerinde siyasal süreçte kendi üyelerinin ehline kararlar alınması için eylemlere girişerek baskı yarattıkları gibi, öte yandan da siyasal partilerin yakından ilgilenemeyeceği, daha dar çıkarları temsil ederler. Baskı gruplarının varlığı, siyasal sistemi dengede tutma, yurttaşların olağan dışı siyasal katılmasını önleme ve en önemlilerin toplumun hemen hemen tümünü içerecek biçimde örgütlenme işlevini de beraberinde getirmesiyle disiplini ve çok sesli bir toplum yaratılmasına katkı sağlar (Mazıcı 1989: 36).

Toplum istekleri bir şekilde siyasal iktidara ulaşmalıdır. İteklerin sisteme ulaşmasında sistem bir takım kanallara, araçlara sahip değilse, dilekler ortada kalabilir, birikebilir ve sistem açısından bir süre sonra, bunalımlara kaynak olabilecek bir yoğunluğa erişebilir. İşte baskı grupları vatandaşlarla sistem arasındaki bağlar kurarak sistemin sağlıklı çalışmasını ve yeni koşullara rahatça ayak uydurabilmesini sağlamaktadır (Göksu, Bilgiç 2003: 60). Düzene en karşı gibi görünen baskı grupları bile, kendilerine, çıkarlarını ve görüşlerini yasal yollardan savunmak olanakları tanındığı ölçüde, istemeden düzene hizmet etmiş olurlar. Çünkü üyelerinin sistemle uyuşmasını kolaylaştırırlar. İstek ve tepkilerin belirli bir düzeyde dile getirilmesi, yüksek sesle söylenebilmesi bile, manevi bir doyum sağlayarak tepkileri yumuşatabilir (Kışlalı 1999: 271-272).

Baskı grupları, bazı durumlarda, siyasal partilerin bıraktıkları boşlukları da doldurabilirler. Örneğin muhalefetin, bir araya gelmesi olanaksız çok sayıda küçük partinin varlığı nedeniyle güçsüz olması sayesinde, tek bir partinin, neredeyse sürekli olarak iktidarı koruyabildiği durumlar böyledir. Bu gibi durumlarda, büyük meslek kuruluşlarının oluşturduğu birlikler, muhalefet partilerinin yapamadığını gerçekleştirip, istekler arasında belirli bir tutarlı saplayabilir, bir önem sıralaması yapabilirler. Ama sadece belirli çıkar ve görüşleri temsil eden baskı grupları, toplumsal dayanışmayı temsil etmesi gereken siyasal partilerin yerini hiçbir zaman alamaz ve almamalıdır. Çünkü, ikisinin işlevleri farklıdır (Kışlalı 1999: 272).

Sanayinin ve teknolojinin gelişmesi ile birlikte devletlerin görevleri de artmış ve çok fazla çeşitlenmiştir. Günümüzde devletler eskisi kadar üretimin içinde yer almamaktadırlar. Fakat, her konuda kararlar almak ve düzenleme yapmak durumundadırlar. Ekonomik ve sosyal hayatla ilgili pek çok konuda sisteme yön verecek kanun ve kurallar oluşturmak zorundadırlar. Ancak her alanda düzenlemeler yapmak durumunda olan devletler, bu alanların hepsinde detaylı bilgi sahibi değildirler. Bazı konularda teknik ve detaylı bilgi sahibi olamazlar veya uygulamadan doğan ihtiyaçları da tespit etmeleri zordur. Devletlerin bu kadar bilgi sahibi olacak bütçeler ayırmaları da olanaksızdır. Özellikle meslek örgütleri bu tür bilgileri devlete bu tür bilgileri verme konusunda oldukça etkindirler. Bu sayede yanlış kararlar alınmasının önüne geçilmiş olur.

İktidarları elde edenler belli bir süre sonra istemeseler de yönetilenlerden koparlar. Yönetenler, yönetenlerin isteklerini bilemezler. Bu noktada da baskı grupları iktidar için halkın nabzını tutar ve halkın isteklerini iktidara iletir. Bu şekilde hem halkın ihtiyaçları yönünde adımlar atılır, hem de demokratik sistem gereği katılım sağanmış olur. Ayrıca bu tür istekler düzene sokularak rasyonelleştirilerek iktidara iletilir (Meynaud 1975: 141).

Baskı grupları için yukarıda belirtilen faydalarının yanında birçok eleştiri de yöneltilmektedir. Meynaud (1975:52) baskı gruplarının yaptıkları çalışmaların, sonuçta devlet kasasından para çıkmasına neden olduğunu veya bir grubun yararına olan faaliyetleri, diğer grubun yararına olacak şekilde değiştirdiğini belirterek bu faaliyetlerin sonuçta devletin maliyesine yük getirdiğini ve bu nedenle bazı insanların bu nedenlerle baskı gruplarına olumsuz yaklaştıklarını belirtmektedir.

Bazı yazarlara göre baskı grupları politikada çok büyük etkiye sahiptir. Baskı grupları için “görünmez hükümet”, “üçüncü meclis”, “anonim imparatorluk” gibi adlandırmalar yapılmaktadır. Ayrıca baskı gruplarının perde arkasında, gizli kapaklı, karmaşık işler çevirdikleri kanısı vardır (Çomaklı 1999: 135). Baskı gruplarının yönetimin uygulayacağı politikaların kamu tercihlerine yönelik değil, çıkar gruplarının tercihlerine yönelik olmasını doğurur.

Baskı gruplarının siyasal veya herhangi bir şekilde sorumluluk almadan karar mekanizmalarında etkili oldukları konusunda eleştirilmektedir. Sorumsuz grupların siyasal kararların alınışında etki sahibi olmaları demokratik yönetim bakımından normal ve sağlıklı sayılmayacak bir durum ortaya çıkarmaktadır (Çomaklı 1999: 135).

Baskı gruplarının tüm üyelerinin düşüncelerini yansıtmak yerine sadece aktif üyelerinin düşüncelerini yansıttığı düşüncesi de eleştirilerden birisidir. Örneğin, işçi örgütlerinde küçük bir grup kulisler yapar, başkan ve yardımcılarını seçer. Bundan sonra da yapı değişmeden sürer (Göksu, Bilgiç 2003: 61). Böylece baskı grupları da katılım konusunda belirtilen faydaları sağlayamaz ve fonksiyonu küçük bir yönetici grubun isteklerini yerine getirmekten ileriye gidemez. Burton'a göre de üyelerin yönlendirdiği sendika modeli ancak küçük sendikalar için geçerli olabilir. Günümüzün büyük sayıda üyeye sahip sendikaları, karar alma sürecinde, hareket tarzlarını tüm üyelerin referandumuna sunarak kararlaştırmaz. Modern sendikalar, zorunlu olarak temsili kuruluşlardır ve seçilmiş temsilcilerin, karar alma sürecinden kaynaklanan takdir yetkisi vardır. Bu değerlendirme seçilmiş temsilcileri, üyelerin çıkarlarına uygun olması gerekmeyen, kendi çıkarlarını izleme olanağı sağlar (Özkaplan 1994: 64).

Baskı grupları için pek çok olumlu veya olumsuz değerlendirmeler yapılmasına rağmen, günümüzde siyasal hayatta önemli rol oynayan baskı gruplarından vazgeçmek olanaksızdır. Baskı gruplarını, çoğulcu demokratik sistemlerde, siyasal partilerin ve sistemin işlevini tamamlayan, kolaylaştıran kurumlar olarak görmek gerekir. Baskı grupları ne kadar yaygınlaşır ve geniş bir tabanda örgütlenirse o kadar faydalı olacaktır. Baskı gruplarının yararlarının yanında, çoğunluğun çıkarlarını, belli grupların çıkarlarına feda etmemek için uyumsuzlukları gidermek ve toplum yararına olacak kararları almak siyasi otoriteye düşmektedir. Eleştirilerde belirtildiği gibi baskı grupları tamamıyla kamu yönetimini istedikleri gibi yönlendiremezler. Hiçbir baskı grubu tüm kararları etkileyebilecek güç unsurlarını bünyesinde bulunduramamaktadır. Ayrıca halkın ve grupların gözü,

yönetimi etkileyebilecek büyük grupların üzerindedir. Güçlü gruplar ve yönetim de bunu bilirler. Bu durumda da, kamunun imkanlarının bir grup için harcanması kolay görünmemektedir. Siyasi partiler baskı grupları ile her ne kadar ilişki içinde olursa olsun sonuç olarak halkın desteğine ihtiyaçları vardır ve çoğunluğun oylarına ihtiyacı olduğu için, çoğunluğun istediği yönde karar almak zorundadır.

### **1.7. KAMUOYU KAVRAMI VE KAMUOYUNUN OLUŞTURULMASI**

Kamuoyu, belirli bir tartışmalı konuda toplumun tümünün ortak görüşü, ortak kanısı değildir. Toplumun tümü için geçerli, oybirliği ile paylaşılan bir kanı söz konusu olamaz. Bu kanı, bireysel kanıların toplamından ibaret olmadığı gibi, bazen çoğunluğun bireysel kanılarının ürünü bile olmayabilir.

Kamuoyu çoğunluğu yansıtabileceği gibi, bazı durumlarda yansıtmayabilir de. Azınlığın kararlı bir biçimde benimsediği bir görüş, çoğunluğun gevşek olarak benimsediği bir görüşe ağır basabilir. Bu gibi durumlarda, kamuoyu azınlığın etkisi altında oluşabilir. Ama ne olursa olsun, kamuoyu siyasal yaşamda kendisini siyasal bir güç gibi duyurur. Ulusal düzeyde olsun, uluslar arası düzeyde olsun, demokratik bir rejimde olsun, baskı rejiminde olsun hükümetleri etkiler, siyasal kararların yönlendirilmesinde rol oynar. Kamuoyunun oluşumunda ise çeşitli propaganda tekniklerinin önemi giderek artmaktadır.

Nasıl ki, temel tutumların yani kişiliklerin belirlenmesinde aileden başlayarak toplumsal çevrenin belirli bir etkisi varsa, o temel tutumlara bağımlı olmakla beraber, kanıların oluşum ve değişiminde de yine aynı çevrenin katkısı bulunur. Aile, iş ve arkadaş grupları, üyesi olduğu sendika, dernek ya da siyasal parti gibi kuruluşlar, bu süreçte derece derece rol oynarlar (Kışlalı 1998: 169-170). Gücünü halktan alan hiçbir yönetim, halkın sesine, istemlerine kulak vermekten vazgeçemez (Arat 1993:41).

Kamuoyu ile ilgili olarak uzunca bir süre şu görüş yaygın olmuştur; Belli bir sorunla karşılaşan insanlar, bu sorunla ilgili verileri tartarak bilinçli, rasyonel



sonuçlara varırlar; böylece ulaşılan kanaatler de kamuoyunu meydana getirir. Ancak, daha sonra yapılan araştırmalar, bu teorik görüşün dayandığı varsayımın geçerli sayılamayacağını, kamuoyunun kaynağında çoğu zaman bu nitelikte rasyonel-bilinçli bir değerlendirmenin bulunmadığını ve somut sorunlar karşısında beliren fikir ve tutumları genellikle önceden biçimlenmiş kanaatlerin tayin ettiğini ortaya koymuştur (Kapani 2005: 148).

Kamuoyu bir egemenlik ilişkisidir: halkla iktidar arasındaki belirli ilişkiler çerçevesinde siyasal olarak var olan bir şeydir. Kamuoyu olarak, iktidarın yapısını, uygulamalarını ve hedeflerini değiştirmeye ya da korumaya yönelik bütün halk gruplarının davranış türlerini göstermek gerekir.

Kamuoyu akılcı kamu tartışmasına sunulmuş genel çıkar sorunları üzerinde bilinçli bir toplumun sosyal yargısıdır. Bir toplumda aynı anda birbirine paralel ya da karşıt birden fazla kamuoyu olabilir. Bunlardan en geniş kesimin benimsediği, topluluğa egemen kanaat olur. Ancak kamuoyunun mutlaka açıklanmış olması şart değerdir. Bastırılmış ya da kütlenin içinde saklanmış olabilir (Koloğlu 1993: 35-36).

## BÖLÜM II

### TÜRKİYE'DE BASKI GRUPLARI

Ülkemizde Meşrutiyetten sonra görülmeye başlayan ve tek partili dönemde çok sıkı bir şekilde kontrol altında tutulan baskı gruplarına, ancak çok partili dönemde belli ölçüde bir serbestlik tanınmış ve son yıllarda ise artan oranda önem verilmeye başlanmıştır (Aslan, Gül 2004: 86).

Türkiye'deki baskı grupları iki farklı şekilde oluşmaktadırlar. Bunlardan birisi özel gönüllü birliklerin oluşturduğu gruplar, diğeri ise yarı resmi zorunlu birliklerin oluşturduğu gruplardır. Özel gönüllü birliklerin örnekleri, dernekler, sendikalar gibi kuruluşlar; resmi birlikler ise kanunla kurulan odalar, borsalar gibi kuruluşlardır (Çevik 2004: 169-170). Ülkemizde, siyasal partiler sıkı disiplinli bir yapıya sahiptir. Parlamenter sistemimizde iktidarı elinde bulunduran siyasi parti, yasama ve yürütme organını da elinde bulundurmaktadır. Bu nedenle baskılar daha çok yürütme organı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bunun yanında yasama organı üzerinde seçmenlerden kaynaklanan baskının olduğu gözlenmektedir. Parlamenterler tarafından ileri sürülen önergelerin büyük çoğunluğu kendi seçim bölgelerini ilgilendiren, zirai krediler, yol yapımı, mesken sorunu gibi konulardır. Milletvekillerinin seçim bölgelerinin sorunlarını seçmenlerine bir sorumluluk duygusu altında meclise sunmaları seçim döneminde ya da sonradan, seçmenlerin oluşturdukları baskıların dışı vurumu olarak değerlendirmek gerekir (Kuzu 1985: 134). Bu bakımdan, milletvekilleri, seçildikten sonra seçildiği bölgenin değil, ülkenin tümünü temsil ediyor olmasına rağmen seçim bölgesinden gelen baskılarla hareket etmektedirler.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, Atatürk önderliğinde kalkınma ve yeni bir siyasal sistem oluşturma çabasındaki genç Türkiye, daha çok kendi gelişmesini sağlama çabası içine halkçılık, milliyetçilik ideolojileri çerçevesinde güçlü bir devlet yapısı oluşturmaya çalışmıştır. Daha sonra II. Dünya Savaşının patlak vermesi ile birlikte

zor bir dönem geçiren Türkiye, 1946'da çok partili sisteme geçilmesi ve yeni dernekler kanunu ile sendika ve derneklerin önünü açmıştır.

Cumhuriyet kurulduktan sonra CHP, kendisini destekleyici kültür kurumlarını kurarak, devrini tamamlamış olarak gördüğü kurumları tasfiye etmiştir. Bu bağlamda cumhuriyetin ilk yıllarında, devrimlerin ideolojisini oluşturmak için çıkarılan Kadro Dergisi ve daha sonra bu çizgiyi devam ettiren Forum ve Yön dergilerinin oluşturdukları hareket de dikkat çekicidir. Tek parti, devletle CHP'yi özdeşleştirmiş ve her türlü oluşumu kontrol altında tutmayı amaçlamıştır. CHP'nin dernekler üzerindeki denetim çabası, 1927 yılında iyice somutlaşır. Denetim bu kez, daha doğrudan ve bir anlamda "yasal" hale getirilir. Böylece, derneklerin belirli ölçülerde de olsa, oluşturdukları farklı çıkarların ve ihtiyaçların temsil işlevi ortadan kalkmakta ve dernekler, bir anlamda CHP yönetiminin hizmetine sokulmuş olmaktadır.

Çok partili rejime geçilip, Cemiyetler kanunu'ndaki "sınıf esasına dayalı cemiyet kurma" yasağının kaldırılması sonrasında, 1946 yılının ortalarından itibaren öncelikle İstanbul, İzmir, Zonguldak, Bursa, Adana gibi işçi kesiminin yoğun olduğu sanayi merkezlerinde ilk sendikalar kurulmuştur (Mahiroğulları 2001: 94). CHP gibi, onu izlemiş olan iktidarlar da kendilerini destekleyici dolaylı ve dolaysız gruplarını kurmuşlardır. Öte yandan nüfusun dikkate değer bir bölümünü oluşturan köylü kitlesi, en önemli baskı grubu olarak göze çarpar. Çiftçi ve köylüler, bazı bölgelerde belirli ürünlerin korunması amacıyla kooperatifler kurmuşlarsa da, bu kitle genel olarak teşkilatsız ve dağınık bir durumdadır. Daha çok, toprak sahibi ve zengin çiftçilerin yaptıkları baskının önemli olduğu görülmektedir. Köylü ve çiftçilerin hükümet kararları ve kanunlar üzerinde etkili oldukları da belirtilmekteydi. Gerçekten, 1946'dan 27 Mayıs 1960 İhtilali'ne kadar geçen dönemde, köylüye yeni mali yükler getirilmesi girişimlerinin TBMM çoğunluğunun kesin muhalefeti ile karşılaştığı görülmüştür. Arazi vergisinin 10 misli artırılması için hükümetçe verilen tasarı kanunlaştırılmamıştır (Aybay 1962:282-283). Burada çok sayıda büyük toprak sahibinin mecliste yer alması ve halkın %80'ine yakınının çiftçi olmasından dolayı milletvekillerinin çiftçilerle ilgili konularda hassas olması çiftçilerin yasama organı üzerindeki baskısını yaratmaktadır.

Baskı grupları konusu, 27 Mayıs İhtilali'nden sonra bir süre güncellik kazanmıştır. Bilindiği gibi, devrimden sonra, bir anayasa tasarısı hazırlamakla görevlendirilen bilim kurulunun hazırladığı ön tasarı, ikinci bir meclisin kuruluşunda meslek teşekküllerinin temsiline geniş yer veriyordu. Bu ön-tasarının 73. maddesine göre, Cumhuriyet Senatosu'nun 85 üyesinden 40 üye; Barolar, Tabip Odaları, Mimar ve Mühendis Odaları, Eczacı Odaları, Ticaret ve Sanayi Odaları gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca, 30 üye de; Öğretmen Birlikleri, Basın Kuruluşları, Çiftçi Örgütleri ve Kooperatifler, Esnaf Teşekkülleri, Sendikalar gibi kamu kurumu niteliğinde olmayan meslek kuruluşlarınca seçilecekti. Bu ön-proje kabul edilmiş olsa idi, meslek kuruluşlarının hızlı bir gelişme sonucunda baskı grubu faaliyeti göstermeleri beklenebilirdi. Sonuçta, Kurucu Meclis tarafından hazırlanan 1961 Anayasası'nda ikinci meclisin, yani Senato'nun oluşturulmasında meslek kuruluşlarına, ön tasarıda olduğu biçimiyle yer verilmemiştir. Böylece meslek kuruluşlarının, dolayısıyla baskı gruplarının hızlı bir gelişme göstermesi ihtimali de ortadan kalkmış oluyordu (Aybay, 1962: 284-285).

Baskı grupları denildiğinde akla ilk gelen kuruluşlar genellikle sendikalar olmasına rağmen, Osmanlı'dan gelişmiş bir sivil toplum yapısı alamayan Türkiye'nin bu alandaki gelişmesi zaman almıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında kıpırdamaya başlayan işçi hareketleri ise 1925 yılında çıkarılan Tahrir-i Sükun kanunu ile yasaklanmıştır. Aslında çok partili sisteme geçilene kadar işçi hareketlerinin oluşamamasının nedeni, bir işçi sınıfının oluşamaması ve tüm ülkede bir sınıfın korunmasına gerek kalmayacak şekilde yönetimin belirlenmiş olmasıdır. 1946'dan sonra işçi sendikalarının kurulmasına müsaade verilmesi ile bundan sonra sendikaların siyaset sahnesindeki etkileri görülmeye başlamıştır. İşçi sendikalarının içinde Türk-iş, DİSK ve daha sonra Hak-iş dikkat çeken kuruluşlardır. Memurların örgütlenmesi ve sendika kurması ise 1961'e kadar gerçekleşmemiştir. Memur sendikalarının oluşamamasının sebebi, memur kesiminin bir mücadeleye ihtiyaç duymayacak düzeyde uygun koşullara sahip olmasından kaynaklanmıştır. Son yıllarda meslek kuruluşları ile TÜSİAD ve TOBB gibi kuruluşlar da önemli baskı grupları olarak ön plana çıkmıştır.

## 2.1. İŞÇİ SENDİKALARI

İşçi hareketinin demokratikleşmeyle yakın bağlantısını çeşitli toplumların tarihsel süreç içinde geçirdikleri evrime bakarak gözlemlemek mümkündür. İşçi hareketinin sendikal ve siyasal alanda örgütlü bir güç olarak ilk defa tarih sahnesine çıktığı ülke olan İngiltere'nin, aynı zamanda 1215'de Magna Carta'nın ilanına kadar dayanan köklü bir demokratikleşme süreci geçirmiş bir ülke olması, bu bağlantının belirgin bir örneğini teşkil eder. Batı toplumlarında demokratikleşme doğrultusunda atılan adımların ve esas olarak demokrasinin doğuşunun gerisinde işçi hareketinin ve bu harekete dayanan siyasal mücadelelerin yattığı kabul edilmektedir. Başka bir deyişle, demokrasi kapitalizmin doğuşunun sonucunda veya kendiliğinden ve doğal olarak beliren bir gelişimin sonucunda doğan işçi sınıfından kaynaklanan siyasal hareketlerin, çoğu kez kapitalizmin bünyesinde mevcut temel eğilimlerle çelişen kazanımlarının bir ürünü olarak doğmuştur (Işıklı 2002: 10). Ülkemizde ise sendikalara ve özellikle sendikaların siyasal faaliyetlerine ve siyasal partilerle ilişkilerine yasakçı ve baskıcı bir anlayışla karşı gelinmiştir. Bu durum, demokrasinin daraldığı dönemlerde alabildiğine yoğunlaşmış, ilişkinin her türünü yasaklayıp ortadan kaldıran bir nitelik kazanmıştır. Demokrasinin görece genişlediği dönemlerdeyse, baskıcı karşılanabilecek istisna niteliğinde kimi yasal sınırlamalar çerçevesinde olanak sağlanmıştır (Gülmez 1995a:35). Buna karşın, iktidardaki partiler, kendi görüşleri doğrultusunda sendikalar yaratmaya çabalamışlardır. Her grup kendisin destekleyen sendikaların faaliyetlerine izin vermiş, kanunda siyasal olarak nitelendirip yasakladığı konularda olabildiğince müsamahalı davranırken, kendi çizgisinden uzak olan sendikaların kanuni sayılabilecek, faaliyetlerini dahi siyasi olarak değerlendirerek yaptırımlar uygulamışlardır.

İşçi hareketin doğuşu, her şeyden önce, ücretli işçinin ve işçi sınıfının doğmuş olmasını gerektirir. Güçlü bir işçi hareketinin, temel olarak, güçlü ve yaygın bir sanayileşmenin sonucunda doğması genel bir kural halinde tarihin çeşitli dönemlerinde ve çeşitli toplumlarda çok açık bir biçimde gözlemlenebilir. Sendikacılık, gelişmiş batı ülkelerine göre Türkiye'ye oldukça geç giren bir kurumdur. Sendikacılığın Türkiye'ye geç girmesi, kuşkusuz sanayileşme düzeyi,

bağımlı çalışanlar sayısının yetersizliği ve siyasal yapı ile yakından ilgilidir (Mahiroğulları 2001: 93). Günümüzün sanayileşmiş Batı toplumlarında toplam faal nüfus içinde ücretlilerin oranı, yüzde doksanlara ulaşmış durumdadır. Ülkemizde ise faal nüfus içinde ücretli ve maaşlı kesimin payı, ancak 1/3 oranında bir ağırlık teşkil etmektedir (Işıklı 2002: 6).

Lenin'e göre işçi sınıfının sosyalist bilince ulaşması kendiliğinden oluşmaz. Ona göre, işçi sınıfı kendiliğinden ancak anarşist veya oportünist<sup>1</sup> eğilimlerin etkisine girebilir. Burjuvazinin sermaye birikimini tamamlamadığı ve işçilerden kaynaklanan talepler karşısında baskıcı bir politika izlediği durumlarda ve dönemlerde, işçileri anarşizme sapma eğilimi gösterirler. Buna karşılık, burjuvazinin işçiler karşısında tavizkar hareket etme ileri görüşlülüğünü gösterebildiği ülkelerde, oportünizmin boy verdiği görülür. Lenin, bu gözlemlerinin sonucunda, işçi sınıfında bilincin, dışarıdan, aydınlar tarafından verilebileceği görüşünü ortaya koymuştur. Marks ise, işçi hareketinin sendikalar ile yönlendirilebileceğini söyler (Işıklı 2003: 33). Sendikalar, büyük kitleleri kucakladığı için hem iktidara karşı olanlar tarafından, hem de iktidar tarafından büyük önem verilmektedir. Bu nedenle iktidar, işçi örgütlerinin muhalif unsurlara yakınlaşmasını önlemek amacıyla sendikaların kendilerine yaklaşmasını ve sendika yöneticilerini etki altına almayı amaçlarlar (Işıklı 1995:139).

Türkiye'de sendikalar başlangıçta, işçilerin kendilerini hiç değilse salt köle olmak durumunun üstüne çıkaracak sözleşme koşulları elde etmek üzere aralarındaki rekabeti kaldırma veya denetim altına alma yolundaki kendiliğinden girişimlerinden doğmuştur. Bu nedenle sendikaların öncelikli amacı ücret ve çalışma sürelerinden kaynaklanan sorunlarla sınırlıydı. Türkiye'deki sendikal kuruluşlar uzun süre gelişme imkanı bulamamış, daha sonra ise çok fazla alt yapısı olmadan ve Batıdaki gibi mücadele edilmeden, Avrupa ve Amerika'daki örneklerden faydalanılarak bazı haklar verilmiştir. 1963'de sendika özgürlüğüyle ve grev hakkı ile ilgili yasaları

---

<sup>1</sup> Duruma göre davranan.

meclise sunarken, zamanın çalışma bakanı B.Ecevit'in yaptığı konuşmasında yer alan aşağıdaki sözler bu anlam açısından özel bir anlam taşımaktadır:

“Batı demokrasilerinin hemen hepsinde bu kanunla Türk işçisine tanınmak üzere bulunduğumuz haklar ancak uzun ve kanlı mücadeleler sonunda elde edilmiştir... şu birkaç gün içinde bu hakları, bu tür mücadelelere gere kalmaksızın Türk işçisine tanımak suretiyle toplum ve tarihe büyük bir hizmette bulunmuş olacağımız şüphesizdir... batı ülkelerinde, tatbikat önceden, kanunlar arkadan gelmiştir. Bizde önce kanun gelecek, tatbikat arkadan gelecektir.”

Sendikalar her ne kadar önceleri sadece işçilerin çalışma koşulları ve ücretleri ile ilgili olarak faaliyet göstermek amacıyla kurulmuş olsalar da günümüzde bu yeterli değildir. Her zaman siyasetin içindedirler ve işçilerin mali ve hukuksal haklarının dışında demokrasi ile de ilgilenirler. Sendikalar siyasetle ilgilenmek zorundadırlar, çünkü, ülkelerde gerekli haklar elde edilse de bu haklar ilk kriz ile birlikte ortadan kaldırılabilir. Bu durum sendikaların siyaset ile ilişkisinin ne olacağını da gösteren önemli bir olgu özelliği taşımaktadır. Kapitalist sistem içinde kalarak, sadece çalışma koşullarını ve ilişkilerini düzeltmeye, iyileştirmeye yönelik dar bir siyasal yaklaşım kalıcı haklar kazandırmamakta, bu haklar ilk kriz ile birlikte sabun köpüğü gibi yok olabilmektedir. Bu nedenle sendikaların iktidarı hedefleyen siyasal faaliyetlerde bulunması kaçınılmazdır (Akkaya 2002: 264-265). Bu nedenle, sendikalar, işçilerin haklarını korumada ve işçileri yönlendirmede önemli kuruluşlardır. Sendikalar üyelerinin sadece maddi durumlarını ve çalışma koşullarını geliştirmek için çalışan kuruluşlar olarak görülmemelidir. Ayrıca sendikaların, elde ettikleri hakları kaybetmemek ve sermaye gruplarının, devlet yönetimini etkileyerek işçi haklarını zayıflatmaması için devletle sürekli ilişki içinde olması gerekmektedir.

Bu denli önemli fonksiyonları olan sendikaları baskı altına alma çabaları elbette olacaktır. Sermayedarlar, daha fazla kar edebilmek ve işçilerin örgütlenmelerini engellemek için; hükümetler ise işçi hareketlerini kendi istedikleri doğrultuda yönlendirebilmek için çaba gösterirler. Sermayedar sınıfların ve devletin sendikaları denetim altında tutma çabasında kullanılan araçlar oldukça fazla

sayıdadır (Beşeli 2002: 244-245). Türk sendikacılığının önündeki engel günümüze gelene kadar daha çok sendikaların, hükümet tarafından kontrolde tutulma çabasından kaynaklanmıştır. Çok partili sistemden sonra da özellikle Türk-İş, hükümetlerin etkisinde kalmıştır. Ancak tüm bu sorunlar dahi sendikacılığın bir baskı grubu olarak çok etkili faaliyetler yaratmasına engel olamamıştır.

### **2.1.1. Çok Partili Sisteme Kadar İşçi Sendikaları**

Osmanlı İmparatorluğu'nda çağdaş anlamda işçi sınıfı ve sendikacılık, sanayileşme sürecine bağlı olarak geç ortaya çıkmıştır. 1894 (kuruluş tarihi 1895 olarak da geçer) yılında kurulmuş olan ve hemen kapatılan Osmanlı Amele Cemiyeti hariç tutulursa<sup>2</sup>, Osmanlı topraklarında sendikal örgütlenme 1908 yılı grevleri ile başlamış, Selanik ve İstanbul gibi işçi sınıfının sayıca gelişmiş ve etkin olduğu yerlerde siyasetle ilişki kurulmuştur. Özellikle Selanik'te başlayan sosyalist hareket ile bağ kurma çabaları kayda değer gelişmeler göstermiştir. İmparatorluğun bu özgürlükler şehrinde sanayileşme sürecine bağlı olarak sınıf düşüncesinin belirgin olarak ortaya çıkışı, işçi hareketleri açısından bir hareketliliğe de yol açmıştır. İşçi hareketleri, sosyalist hareket ile bağ kurmaya başlamış, sınıfsal temelde talepleri ön plana çıkaran Selanik Sosyalist İşçi Federasyonu'nun kuruluşu ile sonuçlanmıştır. Her milliyetten işçiyi kapsayan bu sendikal örgütün en önemli özelliği ise imparatorluğun en siyasallaşmış işçi örgütü olması idi. Balkan savaşları ve ulusal kurtuluş mücadeleleri sonucunda imparatorluk sınırları dışında kalan bu örgüt Cumhuriyet Türkiye'sine sendikacılık ve siyaset ilişkisi açısından bir mirasın ve deneyimin devredilmesine yol açamamıştır.

Örgütlenmenin ve özgürlüklerin çok fazla gelişme imkanı bulamadığı Osmanlı İmparatorluğunun son yıllarındaki hakim grup olan İttihat ve Terakki yönetimi de, sendikaların, üyelerinin üzerinde etkili olduğunu ve bir düzen sağlayarak yönetimin alınan kararları kabulünü sağlayacağını düşünerek sendikaların geliştirilmesini düşünmüştür. İlerleyen dönemlerde artan şekilde devam eden grevler

<sup>2</sup> Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk işçi örgütünün 1871 yılında kurulan "Ameleperver Cemiyeti" olduğu bazı yazarlar tarafından belirtilmişse de, bu örgütün çeşitli uluslardan tanınmış hayırseverlerce kurulmuş bir hayır derneği olduğu kanıtlanmıştır. Bkz. Metin Özügurlu 2002: 77.



ve işçi hareketleri Avrupalıları korkutmuştu. İstanbul ve Selanik'teki grevler, Avrupa'da olduğu gibi işçilerin ayaklanacağı korkusu yaratmıştı (Özügurlu 2002: 96-97). Osmanlı Devletinin Batı ülkelerine olan ağır borçları, adaletten daha ağır basmıştır. Grevler karşısında takınılan tavır da, yabancı sermayeyi memnun etme kaygısı, asıl belirleyici unsuru teşkil etmiştir. Nihayet, işçilerin örgütlenme özgürlüğe sınırlama getiren ve grev akını geniş ölçüde yasaklayan 25 Eylül 1908 tarihli Tatil-i Eşgal Kanun-u Muvakkatı'nın kabulünde yabancıların etkisi büyük olmuştur. İktisat nazırının müşaviri ve Alman sermaye çevrelerinin adamı Kont Osrog'un da bu kanunun çıkarılmasında etkili olduğu bilinmektedir (Işıklı 2002: 29). Sendikal örgütlenmenin yasaklanmasına rağmen işçiler, cemiyet adı altında örgütlenmeye devam etmişlerdir. Kurulan siyasal partilerden sosyalist ve komünist sıfatını taşıyanlar ise sendikal hareket ile bağ kurma çabalarını sürdürmüşlerdir. Ancak, bu çabaların Avrupa'da olduğu gibi çok önemli sonuçlara ulaştığını söylemek mümkün görünmemektedir. Bu dönemdeki işçi hareketlerinin başarısızlığın temel nedenlerinden birisi iktidarın bu konudaki yasaklayıcı kesin kararlılığı ise, diğer neden de hem siyasal hareketin güçsüzlüğü, hem de işçilerin ve örgütlerinin bu konudaki isteksizliğidir (Akkaya 2002: 265).

İstanbul'da kurulmuş olan çok sayıdaki sosyalist adını taşıyan parti ile Türkiye Komünist Fırkası işçi sınıfı ve sendikal hareket ile bağ kurmaya çalışmış bu çabalarında zaman zaman kayda değer başarılar sağlamıştır. Özellikle 1908 yılı grevlerinden sonra bir işçi sorunu olduğunu da fark eden partiler programlarında çalışma hayatına ilişkin sorunlara yer vermiş, işçi sınıfı ile bir bağ kurmaya çalışmıştır. Bunlardan H.Hilmi'nin kurduğu Osmanlı Sosyalist Fırkası (1910) başlangıçta işçi hareketi ile önemli bir bağ kurmasa da daha sonra, 1919 yılında kurduğu Türkiye Sosyalist Fırkası işçiler ve sendikalar ile özellikle mütareke döneminde hatırı sayılır bir bağ kurmuş ve etkili grevler gerçekleştirmiştir. 1919-1922 dönemi grevlerine de damgasını vurmuş olan bu parti tüm zaaf ve eksikliklerine rağmen imparatorluk döneminin en önemli, siyaset ile sendikal hareket arasında ilişki kurmuş olan örgütü olmuştur. 1919 yılında kurulmuş olan Türkiye İşçi ve Çiftçi Sosyalist Fırkası ise Türkiye İşçi Derneği'ni kurarak işçiler ile daha

kurumsal ilişkilerde bulunmaya yönelmiş, ama etkisi oldukça sınırlı kalmıştır (Akkaya 2002: 265).

Cumhuriyetin ilk yıllarında o dönemki yöneticiler, her açıdan çok akıllı bir personel ve işçi-işveren politikası izlediler. Bu politikanın bir ögesi de, nitelikli işgücünü memur statüsünde istihdam etmektir. Memurlara günün koşullarında önemli ayrıcalıklar sağlandı. Yüksek ücretler verildi. Memurların bu göreceli yüksek ücretleri, grevli toplu pazarlı ve siyasal faaliyette bulunma haklarının etkin bir biçimde kullanılmasından değil, nitelikli işgücü azlığından kaynaklanmaktaydı. Bu nedenle II. Dünya Savaşı'na kadar Türkiye'de güçlü bir işçi sınıfı hareketi olmamıştır (Koç 1995: 113-114).

1923 yılının ilk aylarında Aydınlık isimli yayın organı etrafında toplanmış olan Türkiye İşçi ve Çiftçi Sosyalist Fırkası'na üye aydınlar, İstanbul'daki ve yurdun öteki bölgelerindeki işçi örgütlerini bu örgüt etrafında toplayarak Türkiye Dernek Birlikleri İttihadı adı altında bütün sendikaları temsil eden bir örgüt meydana getirmesine ön ayak olmaktadır. Yeni hükümetin uyguladığı politikalar, bu çabaların başarısız olmasına neden olmuştur. İzmit İktisat Kongresinde kabul edilen İşçi Grubunun İktisat Esasları bölümünde, "Dernek –dolayısıyla sendika- hakkının tanınması, Tatil-i Eşgal Kanununun yeniden işçilerin hakkını tanımak üzere tetkik ve tanzimi" karara bağlanmıştır. Ancak, kısa bir süre sonra sendika hakkı fiilen ortadan kaldırılmış olduğundan bu kararın uygulamada hiçbir önemi olmamıştır (Işıklı 2005: 477-479). Sendikal örgütlenmeler üzerindeki sert ve kesin etki 1925 Takrir-i Sükun Kanunu ile birlikte gerçekleşmiştir. Kanunla, her türlü muhalefetle birlikte sendikacılık da uzun bir süre fiilen ortadan kaldırılmıştır. Bu kanunla Amele Teali Cemiyeti ve Terakkiperver Fırkası kapatılmıştır. Bundan sonra yapılan tüm çalışmalar çok zayıf kalmıştır (Işıklı 2002:29).

Misak-ı Milli sınırları içerisinde kalan coğrafyada, mücadele ve örgütlenme dinamiğine sahip işçiler çoğunlukla yabancı sermayeye ait işletmelerde bulunuyordu. Dolayısıyla, sendikal hareketlere verilen izin incelendiğinde yabancı ve gayrimüslim sermayeye karşı mücadele ve örgütlenme fırsatı tanındığı söylenebilir. Aynı şekilde

siyasal demokrasi bağlamında bu ileri maddeler ele alındığında, yeniden inşa süreci içindeki devleti dengeleyen değil, tamamlayan bir içeriğe sahip olduğu da görülmektedir. Nitekim, işçilerin yabancı sermaye ya da gayri Müslim işletmelerde grev yapmaları, 1930’lu yıllarda kadar müsamaha ve destek görmüştü ve zaten yabancı şirketlerin millileştirilmesi ve 1930’lu yıllarda tamamlanmış olacaktı (Özügurlu 2002: 212-122).

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren devletin ekonomik alana müdahalesi, sanayileşme faaliyetlerine aktif olarak katılması, beraberinde iktisadi devlet teşekkülleri aracılığı ile devletin işçisini de yaratacağı. Devlet, bu kurumlar aracılığı ile işçileri daha doğrudan itibaren iktidarın yapıları ile meşrulaştırmaya çalışmış, milliyetçiliği bunun önemli araçlarından biri olarak kullanmış, kendisi için sınıf olmasının önünü hep tıkamaya çalışmıştır. Cumhuriyet’in yöneticileri “halkçılığı” da toplumsal bütünlüğü sağlayacak bir araç olarak kullandılar. Ne var ki, Cumhuriyet’in ilk dönemlerinde halk hala kendisini Türk olmaktan çok, önce Müslüman, sonra da Osmanlı olarak tanımlıyordu. Serbest fırka deneyimi de rejimin oturmadığını göstermekteydi. Bu durum, yönetenleri 1930’lu yıllarda milliyetçiliği toplumsallaştırmaya itti. Bunun yanı sıra, önemli bir fikir akımı olarak “sınıfsız, imtiyazsız ve tezatsız kaynaşmış bir millet” geliştirilmeye çalışıldı. 1931 yılında, Cumhuriyet Halk Partisi Genel Başkanı sıfatıyla Mustafa Kemal 20 Nisan 1931 tarihinde bir beyanname yayınladı. Bu beyanname “Türkiye Cumhuriyeti halkını ayrı ayrı sınıflardan mürekkep değil ve fakat ferdi ve içtimai hayat için iş bölümü itibarıyla muhtelif mesai erbabına ayrılmış bir camia telakki” ediliyor, “milliyetçi Türk amelesi ve işçileri mevcudiyetleri ve emekleriyle Türk camiasının kıymetli uzuvlarıdır” deniliyordu (Akkaya, Güngör 2000: 242-248). Bu tarihten sonra da işçi hareketleri için önde gelen koşul milliyetçilik olmuştur.

1930’da Kadro dergisini çıkaran grup, “milli iktisat”ın “ekonomik milliyetçi” yorumunu yapan Kadrocular, bir yandan Marksist solu “Türkiye gerçeklerine uygun olmayan yabancı ideoloji” sınıflandırmasına tabi tutup olumsuzlarken, bir yandan da sağın liberal ve faşist yorumlarına da cephe aldılar. 1936 İş Kanunu ile ve 1938’de ise Cemiyetler kanunu’nda yapılan değişikliklerle sendika kurma ve grev hakkı

yasaklanmıştır. Amaç, devlete bağlı, düzeni ve rejimi tehdit etmeyen bir işçi sınıfını oluşturmak, tersi yöndeki gelişmelere hayat hakkı tanımamaktır. Pek çok tasarıdan sonra nihayet 1936 yılında İtalyan iş yasasına göre hazırlanan, Recep Peker'in rejim kanunu olarak nitelendirdiği ve "Türkiye'de iş hayatını yeni rejimimizin istediği ahenk ve anlaşma yoluna" sokacağını belirttiği 3008 sayılı İş Kanunu çıkarıldı. Recep Peker'e göre gecikmenin nedeni "siyasal ve ulusal hayatımıza en uygun şekilleri bulmak"tı. Celal Bayar bu yasa için "bu kanun büyük partimizin kabul ettiği büyük ana prensiplerden nur almıştır, ilham almıştır ve ona göre tanzim edilmiştir" diyordu. (Akkaya, Güngör 2000: 247-249).

Kuşkusuz bu tür etkilerin gözleminde Atatürkçülüğün oluşturduğu sistemi incelemek gerekir. Kemalizm'in sosyal politikası, sanayileşmesinin başlangıç dönemlerini yaşayan bir toplumda ve işçi sınıfının bağımsız ve güçlü bir hareket ortaya koymasının çok uzaklarında bulunduğu bir aşamada, tüm ulusun çıkarlarını sendikalara gerek kalmaksızın devlet tarafından uzlaştırılarak korunabileceği beklentisi üzerine kuruludur. Faşizm veya nazizm, sanayileşmiş toplumlarda, örgütlü demokratik güç haline gelmiş olan işçi hareketini ezerek kapitalist çıkarları korumaya çalışan zorbalık rejimleridir. Bu tür rejimlerin dayandığı ideoloji, Kemalizm'in doğduğu ortamda mevcut olmayan kavramlar ve unsurlar üzerine kurulmuştur (Işıklı 2002: 29-31).

1925 yılından itibaren sendika hakkını ortadan kaldıracak yönde belirmiş olan gelişmeler, temelde, halkın menfaatleri yekdiğerinden ayrılır sınıf halinde değil; birbirine eşit ve birbirine lazım olan sınıflardan ibaret görülmesinin bir sonucudur. Çıkarlar arasında bir çatışma ve bir tarafın sömürüsü söz konusu edilmeyince, belli bir sınıfın çıkarlarını korumaya yönelmiş sendika örgütlerine izin verilmeyişi, önemli bir eksiklik olarak görülmeyebilir. Batı ülkelerinde görülen sınıflar arası çatışmaya sebep olan sömürünün bir benzerinden o dönemde Türkiye'de söz edilmemesi, geniş ölçüde, dini ve politik öğelerle örtülü bir üretim ilişkileri düzeninin yerini, henüz tam anlamıyla çıplak, kaba, doğrudan ve kesin kapitalist üretim ilişkileri düzeninin almamış olmasıyla açıklanabilir. Kapitalist düzene özgü sınıflaşmanın belirginleşmesine veya belirmesine imkan vermeyen bu koşulların ve sosyalist

düşünce akımlarının etkisizliğin bir göstergesi olarak, Türk sendikacılığına egemen olan temel görüşlerinde sınıf çatışması fikrine ve bu fikrinden esinlenen bir siyasal eyleme yer bırakmayacak yönde oluştuğu görülmektedir (Işıklı 2005: 480-482).

### **2.1.2. 1946-1960 Yıllarında İşçi Sendikaları**

Türkiye'nin her an savaşa girecekmiş gibi hazırlandığı II. Dünya savaşı dönemlerinde çalışma koşulları çok zorlaşırken, büyük toprak sahipleri ve ticaret burjuvazisi çok güçlenmiş, başıboş bir vurgun ve zenginleşme süreci gelişmiştir (Güngör 2002: 135). II. Dünya Savaşı sonrasında Türkiye'nin çoğulcu demokratik parlamenter rejimli batılı ülkelerin oluşturduğu bloğun içinde yer alması, kuşkusuz tek partili rejimden çok partili siyasi rejime geçiş sürecini hızlandıran önemli bir etken olmuştur. Bu bağlamda Türkiye, 1945'in sonlarından itibaren çok partili hayata geçilmiş; 1946 yılı ortalarında 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu'nda değişiklik yaparak, sendikacılığı yakından ilgilendiren "sınıf esasına dayalı cemiyet kurulamaz" hükmünü kaldırmıştır. (Mahiroğulları 2001: 95, Güngör 2002:131). Böylece sendika hakkı da kanunen tanınmış oluyordu (Işıklı 2005: 483). Bunu takip eden altı aylık dönemde hızlı bir sendikalaşma hareketine tanık olunmuştur. 1946'da Dr.Şefik Hüsnü önderliğinde kurulan Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi (TSEKP) işçilerin bünyesine katmak için çalışmalar yapmıştır. TSEKP'in girişimiyle İstanbul İşçi Sendikaları Birliği'nin himayesinde bir işçi kulübü kurmuştur. Bu başarılı işçi hareketleri karşısında endişelenen hükümet, sendika hareketini frenlemek ve işçi hareketin gücünden yararlanıp, kendi yanına çekebilmek için, CHP'ye ait işçi dernekleri kurmuştur. Ne var ki, İşçi Sendikaları Birliği'nin himayesinde kurulan işçi kulübü, aynı yılın 21 Aralık'ta sıkıyönetim kararıyla kapatılmış; sosyalist partilerin ve tehlikeli sayılan sendikal örgütlerin kapanmasıyla başlayan uygulamaların yasal çerçevesi, 1947 başında yürürlüğe konulan "milli sendikacılık" koşulunu arayan Sendikalar Kanunu ile tamamlanmıştır. Çok partili döneme gelene kadar halkçılık düşüncesi ile işçi hareketi sınırlandırılırken, 1946'dan sonra ise "milli menfaat" fikri ile bu yapılmaya çalışılmıştır. Bu şekilde işçi hareketin devlet güdümünde tutulmasına meşruiyet kazandırılmaya çalışılmıştır (Güngör 2002: 147-150).

Sendikaları milliyetli karakter taşıyan kurumlar olarak düzenleyen sendikalar yasası konusunda muhalefet ve iktidar aynı görüşü paylaşmaktadır. Demokrat Parti'nin önde gelenlerinden Fuat Köprülü, tasarı ile ilgili görüşlerini açıklarken “kanunun milli bir ruhla yapılmasını” memnuniyetle karşıladığını belirtmektedir. Siyaset yasağı ile ilgili olarak DP'nin kurucularından Celal Bayar, “kıvılcık sendikaların küçümsediği sarı sendikalar”dan örnek veriyor ve kendisinin “memleket ihtiyacını düşünerek kurulan sendikalara taraftar” olduğunu, “hakiki ihtiyacı karşılayan sendikaların, hükümetin, partilerin aleti olmaması” gerektiğini belirtiyordu. Uygulamaya bakıldığında ise, siyaset yasağına ilişkin hükmün CHP ve DP için geçerli olmadığı görülmekteydi. Bu partilerin yöneticileri, kendi temsil ettikleri siyasal görüşlerin sendikalara egemen olmasında sakınılacak bir taraf görmüyorlar, üstelik bunu savunuyorlar ve teşvik ediyorlardı. Celal Bayar, “Demokrat Parti'nin himayesinde” işçi örgütlerinin kurulmasından yana olduğunu açıklamıştı (Akkaya, Güngör 2000: 255-258, Işıklı 2005: 485). CHP ise, 1947 yılında kurduğu işçi bürosu ile, otoriter yönetimi perdelemek, muhalefet partilerinin eleştirilerini azaltmak, işçileri muhtemel gizli cemiyetler kurmaktan alıkoymak ve Batı ülkelerine karşı bir vitrin oluşturmak amacıyla, mali yardımlarda da bulunmak suretiyle, sendikalar oluşturmaya çalışmış ve bu doğrultuda İşçi Bürosu kurulmuştur. Bu yolla önemli bir seçmen kitlesi haline gelmiş bulunan işçileri kendi safına çekmeye amaçlamıştır (Güngör 2002: 158). Tüm dünyada etkin baskı grupları olarak yer alan sendikalar ve işçi hareketleri, henüz Türkiye’de teşkilatlanmasını gerçekleştiremediği ve grup bilincini oluşturamadığı halde, siyasal partiler tarafından önemleri anlaşılmaya başlanmıştır.

Ancak, CHP iktidarı, grev hakkı başta olmak üzere işçilerin özlemlerine yanıt vermekten uzak bulunuyor, iktisadi sıkıntılarına çözüm getiremiyordu. 1950’ye doğru beliren ekonomik kriz, sendikaların DP’ye yönelimini artıran sonuçlar doğurmuştur. Mensucat Sanayi İşçileri Sendikası’nın öncülüğünü yaptığı bazı sendikalar, 1949’da ciddi bir işsizlik halinde ortaya çıkan krizin nedeni olarak gördükleri hükümet politikasını eleştirmek amacıyla bir açık hava toplantısı düzenlemek istemişler, ancak hükümeti ve ona bağlı bir tutum gösteren İstanbul İşçi Sendikaları Birliği’ni karşılarında görmüşlerdir. Buna rağmen, işçiler direnmişler ve

4 Eylül 1949'da açık hava toplantısını gerçekleştirmişlerdir. Toplantıda CHP iktidarının iktisadi ve sosyal politikası kapsamlı bir eleştiriye konu olmuştur. 1960 yılına kadar siyasal nitelikte tek işçi mitingi olarak kalan bu olayın, DP'nin Mayıs 1950 genel seçimlerdeki başarısı üzerinde etkili olmadığı düşünülemez (Güngör 2002: 159, Işıklı 2005: 487). Görülmektedir ki, işçilerin özellikle seçim sürecinde yaptıkları eylemler son derece etkili olmaktadır. Hükümetin tüm engellemelerine rağmen gerçekleştirilen eylem DP'nin başarısında etkili olmuştur.

DP de, CHP gibi sendikaların milli menfaatlere bağlı olmaları fikrini taşıyordu. Fakat DP'ye göre grev hakkı demokrasinin bir icabıydı ve Türk işçisine tanınmalıydı. DP genel başkanı Celal Bayar, 12 Haziran 1949'da Karabük'te "işçi meselesine temas" ederken, "bir partinin yapacağımız dediği işi yapması için o partinin iktidara sahip olması lazımdır. DP işçinin yakın ve samimi dostudur" diyordu. Ne var ki DP, 1949'da programına koyduğu grev hakkının tanınması konusunda içtenlikle davranmadığını, grevin tanınması için yürüttüğü savaşımın daha çok işçilerden oy alabilmek amacına yönelik olduğunu, 14 Mayıs 1950'den 27 Mayıs 1960'a dek süren on yıllık iktidar döneminde, kendi uygulamaları ile açıkça belli edecekti (Güngör 2002: 161).

DP iktidarı, sendikalar yasasının 5. maddesini farklı biçimlerde yorumlayarak, bir yandan sendikaları kendi çizgisinde politize etmeye, diğer yandan da karşıt gördüğü her türlü sendikal faaliyeti yasaklamaya ve bu yoldan sendikalar üzerinde denetim kurmaya büyük çaba harcamıştır. Söz konusu maddeye dayanarak sendikaların çeşitli nitelikteki faaliyetlerinin kısıtlanması veya yasaklanması yönünde beliren uygulamalara, DP iktidarının ilk yıllarından başlayarak tanık olunmuştur. Bu dönemde Tekstil ve Örme Sanayi İşçileri Sendikaları Federasyonu tarafından Çalışma Meclisine sunulan bir raporda, işsizliğe yol açacağı düşünülen pamuk ihracatının durdurulması yolunda sendika tarafından başlatılmış bir kampanyanın, siyaset yasağı kapsamına alındığından yakınılmaktadır. Bu konuda ortaya çıkan örnekleri çoğaltmak mümkündür. Temmuz 1953'de Karabük Hukuk Mahkemesi de ilgili bakanın isteği üzerine Metal İşçileri Birliği'ni, politika ile uğraştığı gerekçesiyle 5. maddeye muhalefetten üç ay süre ile faaliyetini yasaklamıştır. Aynı

nedenle İzmir’de liman işçilerinin kurduğu bir sendika da yine üç ay süre ile kapatılmıştır. İstanbul Gazeteciler Sendikası ise, iki gazetecinin polis tarafından kötü muameleye uğratılmasını basın özgürlüğü adına protesto ettikleri için, bir ay faaliyetten alıkonulmuştur.

Sendikaların aidat ödentisinin yılda 120 lira ile sınırlandırılmış olması da, bir taraftan sendikaların mali çöküntü içine düşmelerinin bir nedeni olurken, diğer taraftan siyasal iktidarın sendikaları kendisine bağımlı kılma olanağını arttırmıştır. Bu konuda, iktidarın en başta gelen silahını Çalışma Bakanlığı eliyle sendikalara ödenen ceza paraları oluşturmaktaydı. Örneğin Türk-İş’in bir yıl kadar süren ilk faaliyet dönemi içerisinde ceza paralarından edindiği yardım, aidat gelirlerinin üç mislinden fazlaydı. Çalışma bakanları ile Türk-İş idarecileri arasındaki sempati ve antipatlere ve Türk-İş’in politikasının uysallık veya dobralık derecesine göre ayarlanan maddi yardımlar önemli bir baskı ögesi olarak kullanılmıştır (Güngör 2002: 177).

Baskı gruplarının üyelerinin, grup çıkarlarını savunmak için yasama organına girdikleri, partilerin de baskı gruplarının yanlarına çekebilmek ve grupların temsil ettiği kitlelerin desteğini alabilmek için baskı gruplarının yöneticilerini milletvekili adayı olarak gösterdiklerinden, birinci bölümde bahsedilmişti. DP iktidarı döneminde de milletvekili olma hevesindeki sendika önderlerinin kullanılması, sendikalarda bir zayıflık oluşturmuştur. Türk-İş’in 1953’de İstanbul’da yapılan olağanüstü ikinci kongresinde, iktidar partisinin etkileri sonucu genel başkanlık seçimini kazanan Naci Kurt, bir süre sonra DP’den İstanbul milletvekili olmuştur. DP iktidarının sendikalar üzerinde kontrol sağlamaya yönelik çabaları 1957-60 döneminde özellikle Türk-İş üst yönetiminde istenilen sonucu vermiştir (Güngör 2002: 178-180).

DP’nin iktidara gelirken, bir kısım sendikaların desteğinden yararlandığını görmüştük. Aslında 1946’dan itibaren DP’ye eğilim gösteren işçi kitleleri, 1957’ye kadar bu durumunu muhafaza etmiştir. 1946-1957 yıllarında işçi kitlesinin DP’ye sağladığı destek “sendikacılık hareketinin tasvibi ve açık davranış tespiti sonucu değil, fakat açığa vurulmamış rızası ve tasvibi ile olmuştur. 1957 yılından sonra DP



açık olarak işçi haklarına, temel özgürlüklere karşı cephe alıp, emeği, fakiri ve büyük halk kitlelerini sömürücü bir kapitalist düzenin temsilcisi durumuna geçince, işçiler yavaş yavaş desteklerini DP'den çekmişlerdir (Işıklı 2005: 494).

1946-1960 döneminde çok partili hayata geçilmesine rağmen, kısa sürede çoğulcu demokrasinin tüm kural ve kaidelerine işlerlik kazandırılmamıştır. Başka bir deyişle, çoğulcu demokrasiye geçiş şeklen 1945 sonlarında gerçekleşmişse de, uzun süre 1961'e kadar geçiş dönemi yaşanmış; tek parti döneminin otoriter karakteri, özgürlüklerin gerektiğinde kısıtlanması ya da sınırlı özgürlük alışkanlıkları sürdürülmüştür. Dolayısıyla, dönemin iktidar partileri sendikalar hakkında özgürlükçü bir davranış sergileyememişler, sendikal hareket devletin güdümlü davranışları altında biçimlenmiştir. Sendikalar kanununun 5. maddesindeki sendikalara siyaset yapma yasağı, bu dönemde sendikalaşmaya anlam kazandıracak, üyeliği cazip kılacak, sendikaların üyelerine ilave çıkarlar, yeni haklar elde etmek için yasama ve yürütme organlarını etkileyebilecek derecede "baskı işlevi" kullanılmamıştır (Mahiroğulları 2001: 165-167). Bu dönemin dikkat çeken noktalarından birisi de, her iki partinin (CHP ve DP) sendikaları kendi kontrolleri altında tutmaya çalışmalarıdır.

### **2.1.3. 1960-1980 Arasında Sendikacılık**

Demokrat partinin baskıcı tek parti yönetimi, 27 Mayıs 1960 ihtilali ile son bulmuştur. 27 Mayısın hemen sonrasında ise anayasa hazırlıkları başlamıştır. 1961 Anayasasının başlattığı yeni dönemde değişen ekonomik ve siyasal konjonktürün sonucu olarak toplu ilişkiler düzeninin yasal çerçevesinde köklü değişimler ortaya çıkmış; sendikalar artık şüphe ile bakılan kurumlar olmaktan kurtulmuştur. 1963'te yasalaşan iki önemli kanun; 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve Türk işçisine ilk defa grevli toplu pazarlık hakkını veren 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu sendikal harekete yeni bir yön çizmiştir (Mahiroğulları 2001:168). Sendikal haklar konusunda çok büyük tartışmaların yaşanmaması ve bunların herhangi bir engelle karşılaşmadan anayasal güvence altına alınması, 1947 yılındaki sendikalar yasası tartışmalarından itibaren, hemen her partinin grev hakkını meşrulaştırıcı bir

söylem kullanması, bu konuda müttefik kalınmadan bir uzlaşma doğmasına neden olmuş ve grev hakkının anayasal güvence altına alınması kolaylaşmıştır. 27 Mayıs sonrasında, elde edilen grev hakkı doğrultusunda sendikalar çeşitli eylemler gerçekleştirmişlerdir.

1961 Anayasa'sında gerçekleştirilmek istenen ilkelerden birisi 27 Mayıs'a getiren yolu iktidarın tekelleşmesinden geçtiği düşüncesi ile, iktidar tekelleşmesini önlemektir. Bu hedefler doğrultusunda, sendikal haklar alanında anayasal özgürlükler yer almıştır. Dolayısıyla, 1960 öncesi sınıfsal çatışma dinamikleri içinde, örgütlü ve programa dayalı bir mücadele içinde gerçek anlamda baskı grubu olarak yer alamayan işçi sınıfı ve sendikalar, önemli haklara anayasa ile kavuşmuşlardır (Beşeli 2002: 225).

1961'de yapılan milletvekili seçimlerinde tek bir sendikacı, AP listesinden Saim Kaygan meclise girebilmiştir. Bu seçimlerde siyasal partilerin işçi oylarına fazla önem vermedikleri; vaatlerine karşın, işçi adaylarına listelerin ancak alt sıralarında yer verdikleri görülmüştür. 1965 seçimlerinde, Türkiye İşçi Partisi, Türk-İş tarafından desteklenmediği ve hatta Türk-İş'in muhalefetiyle karşılaştığı halde 15 milletvekili çıkarmayı başarmıştır. Bunlardan üçü sendikacı kökenlidir. AP'de ise dört sendikacı milletvekili yer almıştır. TİP listesinden üç sendikacı milletvekilinin Meclis'e girmesi, o zamana kadar görülmemiş çizgide ve üslupta bir muhalefet ögesinin biçimlenmesinde başlıca etken olmuştur. TİP'li sendikacı milletvekillerinin bu dönemde işçileri ilgilendiren bütün konularda son derece aktif tutum içinde buldukları görülmektedir. Bu dönemde mecliste yer alan sendikacı milletvekillerinin, sendikalar ve işçiler adına ilk kez bu denli lobi ve muhalefet yürütmüşlerdir. 1969'da yapılan milletvekili seçimlerinde toplam olarak on iki sendikacı Meclis'e girebilmiştir. Bir önceki döneme göre sendikacı milletvekili sayısı artmıştır. Ancak bu seçimlerde TİP'ten seçilen sendikacı milletvekili sayısı artmamış, üçten bire düşerek azalmıştır. CHP'den milletvekili seçilmiş sendikacılara ilk defa bu dönemde rastlanmaktadır. Bu dönemde CHP'den yedi sendikacı milletvekili seçilmiştir (Işıklı 2005: 508-519).

1971 sonrasında, siyasal partilerin hemen hepsi, kendi kontrollerinde konfederasyonlar kurulması için çaba göstermişlerdir. 15-16 Haziran olaylarından hemen sonra 23 Haziran 1970'de MHP'nin bir yan kuruluşu olarak kurulan Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu (MİSK) ve MSP desteğinde 22 Ekim 1976 tarihinde kurulan ve örgütlenen Hak-İş ve Türk-İş içinde AP-CHP çatışması, siyasal partilerin sendikal hareketi bölme yönünde özel bir çabaları olduğunu göstermektedir ve bunda da başarılı olunmuştur (Beşeli 2002: 229-242).

#### **2.1.4. 1980'den Sonra İşçi Sendikaları**

12 Eylül 1980 darbesinin ilk günü MGK, 7 numaralı bildirisini ile DİSK ve MİSK ile bağlı sendikaların faaliyetlerini durdurdu, yöneticilerini göz altına aldı. Türk-İş ise partilerüstü politikası ile hayatta kalmayı başarmıştır. 15 Eylül 1980'de DİSK, MİSK ve Hak-İş (Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu) ve bağlı sendikaların hesapları donduruldu, taşınır ve taşınmaz mal varlıkları ile bütün belgelerine sıkıyönetim komutanlıklarınca el konuldu. 10 Ekim 1980'de bu konfederasyonların yönetimleri belgeleri ile birlikte kayımlara devredildi. Kayyım yönetimi MİSK ve Hak-İş için nispeten kısa sürerken, DİSK için uzun bir yargılama dönemi başladı. DİSK'in yargılandığı dava 1986 yılında sonuçlandı. Kararla DİSK ve bağlı 28 sendika kapatıldı, 264 sanık değişik sürelerde cezaya çarptırıldılar. 14 Eylül 1980'de Milli Güvenlik Konseyi'nin 3 numaralı kararı ile ülkedeki bütün grevler yasaklandı.

1980 öncesi kimi sendika yöneticilerinin sendika ve toplu pazarlık yasalarındaki boşluklardan, yargı ve yürütme organlarının işleyiş aksaklıklarından yararlanarak giriştikleri yasa dışı eylemler, 12 Eylül'de gerçekleştirilen askeri müdahalenin gerekçeleri arasında yer almıştır. Bu nedenle, çalışma hayatı ile ilgili yeni yasal düzenlemeler hazırlanırken, 1970-1980 arasında çalışma ilişkilerinde yaşanan bunalımlar, uzun süreli grevler, işyerlerini tahribe varan işçi olayları gibi menfi etkenler göz önünde bulundurulmuştur. Bu kapsamda, sendikalara 1997'deki Anayasa Uyum Yasaları yürürlüğe girene kadar geniş kapsamlı siyasi faaliyet yasağı, toplu pazarlık ve grev hakkının kullanılmasını güçleştirici düzenlemeler getirilmiş; sendikalaşmanın kapsamı daraltılmıştır (Mahiroğulları 2001: 172).

12 Eylül'ü DİSK'e yönelik tavrı iki aşamada incelenebilir. Birinci olarak DİSK, 12 Eylül'ün resmi ideolojisinde ifadesini bulan, sendikal eylem ile siyasal eylem arasında olması gereken uzaklığı ve belki de seviye farkını ihlal etmiş bir geleneği temsil ediyordu. Bunun anlamı DİSK'in bir toplumsal sınıfın temsilcisi olma iddiası ile kendisini gerek dolaysız siyasal eylemler, gerekse siyasal partilerle kurduğu ilişkiler yoluyla siyasal alana müdahale etme hakkı olan bir örgüt olarak görmesiydi. Bu da az çok bir siyasal temsil ifade ediyordu ki, siyaset düzleminde 12 Eylül yönetimi siyasal partileri dahi askıya almışken, DİSK'in kendi merkezi otoritesi ile bir arada var olmasına izin verilemezdi. Ayrıca DİSK'in siyaset alanına girmiş olması ve kontrol edilemez olması da kapatılmasına etkindir. Hak-İş ve MİSK de kapatılmış olmalarına rağmen kısa bir süre sonra , 1981 ve 1984'te yeniden faaliyete geçmelerine müsaade edilmiştir (Geniş 2002:266).

Türk-İş, 1987 yılındaki halkoylamasında tarihinde ilk kez yetkili organ kararıyla siyasal iktidar karşısında açık bir muhalefet gösterdi 26 Mart 1989 yerel seçimlerinde ise organ kararı olmadan yine ANAP karşısında tutum aldı. 1987'den itibaren artan grevlere, 1989 yılında doruğa ulaşan grev dışı eylemler eşlik etti. Bir kısmı yasalarca düzenlenmemiş, bir kısmı da yasalarla açıkça yasaklanmış olan bu eylemler kitlesel bir meşruiyet kazandılar (Geniş 2002: 283).

1989 sonrası dönemde sendikalı işçilerin yükselen mücadelesi bir yandan ücretlerde reel artışlar sağlarken, diğer yandan siyasal düzlemde de önemli bir yer tutmaya başladı. 1989-1994 döneminde sendikalı işçiler, toplu iş sözleşmeleri aracılığıyla ekonomik haklar elde etmede son derece başarılı oldular (Koç 1995: 28). Siyasal iktidarın sendikaların taleplerine duyarsız tavrı karşısında, 1980 sonrasında ilk kez, Türk-İş Başkanlar Kurulunun aldığı kararla 3 Ocak 1991 tarihinde, Türk-İş'e bağlı sendikaların yanında Hak-iş'e bağlı sendikalardaki işçilerin de büyük ölçüde katıldığı genel grev eylemi gerçekleştirildi. Genel grev eylemi ve aynı günlerde devam eden Zonguldak maden işçilerinin grevinde madencilerin 4-8 Ocak 1991 tarihlerinde Ankara'ya doğru yaptıkları yaklaşık 70 bin kişilik yürüyüş, 1980 sonrası dönemde işçilerle siyasal iktidar arasındaki karşılıklı vaziyet alışın doruğa ulaştığı bir zaman olmuştur. Özellikle 1991 seçimlerinde siyasal partiler örgütlü işçilerin

taleplerini dikkate aldılar (Koç 1995: 63). En çok oyu alan DYP'nin, ağırlıkla emekçi sınıfların taleplerine dönük ve demokratikleşme vaatlerini öne çıkaran bir programla seçime girmiş olması bir ölçüde bu gelişmelerin bir sonucudur. (Geniş 2002: 284-285).

1980'li yılların sonlarında işçiler arasında sınıf bilinci, sınıf kardeşliği, siyasal görüş kardeşliğinin, din ve mezhep kardeşliğinin, etnik köken kardeşliğinin önüne geçti. Sendikacılık hareketinde önemli bir anlayış ve bir ölçüde de bir yapı değişikliği yaşandı. İşçiler tuttukları siyasal parti ile üyesi buldukları sendika arasında çelişkiye düştüğünde, 12 eylül öncesinde genellikle siyasal partinin yanında yer almışken, 1980'li yılların sonlarından itibaren sendikalarını yeğlemeye başladılar. Çeşitli grev dışı eylem türleri gelişti. Türkiye tarihinin en yoğun grevleri 1990-1991 yıllarında yapıldı. Halkın desteği sağlandı. Bütün bunların sonucunda kamu kesiminde gerçek ücretler arttı (Koç 1995: 63).

Ocak 1993'de SSK sağlık tesislerine tazminat olarak el konulmasını ve bu tesislerin özel sektöre kiralanmasını öngören bir yasa tasarısı, Türk-İş'in ve kamuoyunun tepkileri nedeniyle gündemden çıkarılmıştır (Koç 1995: 76).

26 Kasım 1994 günü Tandoğan'da değişik konfederasyonlara bağlı 100 bin dolayında işçi ve memur toplanmıştır. Bu yürüyüşte, 1995 yılı bütçe kanunu tasarısındaki işçi haklarını olumsuz etkileyecek hükümlerin kaldırılması isteniyordu. Yapılan yürüyüş sonucu belirtilen hükümlerin kaldırılması için söz alınmıştır. 26 Kasım eylemi, Türkiye işçi sınıfı ve sendikacılık hareketi tarihindeki önemli eylemlerden birisidir. Türkiye'de ilk defa 100 bin işçinin ve memurun yürüyüş ile TBMM'nde bir yasa tasarısında işçi haklarını olumsuz etkileyen hükümler hemen hemen tümüyle değiştirilmiştir (Koç 1995: 108). 1990'dan sonra işçi sınıfının gücünün farkına varması ve doğru zamanda ve başarılı olarak uygulanan eylemler, sendikaların baskı işlevini daha fazla yerine getirmeye başladığını göstermekteydi.

### 2.1.5. Önemli İşçi Konfederasyonları

Türkiye'de faaliyet gösteren en önemli işçi konfederasyonları olarak Türk-İş, DİSK, Hak-İş ve MİSK sayılabilir. Amerika'nın çabaları ile anti komünizm düşüncesi ile işçileri kontrol altında tutmak için kurulan Türk-İş, halen en çok işçiyi bünyesinde barındıran konfederasyondur. Türk-İş'in partilerüstü politikasına karşı tepki olarak kurulan ve kurulduğundan bu yana sol partilere yakın olan ve partileri açıktan desteklemekten çekinmeyen DİSK'in, baskı grubu olarak diğerlerinden çok daha etkili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Hak-İş ve MİSK ise, işçi hareketinin önemini anlayan grupların kendi görüşleri çerçevesinde oluşturdukları sendikalardır. Hak-İş, İslami görüşü temsil eden işçileri, MİSK ise milliyetçi kesimi temsil eden işçileri bir çatı altında toplamak amacıyla kurulmuşlardır.

#### 2.1.5.1. Türk-İş

Truman Doktrini ve Marshall Planı uygulamalarının bir uzantısı olarak ABD'nin, Türk-İş'in kuruluşuna, kendi dış politika çıkarlarına ters düşmeyecek bir biçim ve yön verebilmek için çeşitli kanallardan etkide bulunduğu bilinmektedir. 1951-1952 yılları; Türkiye'de sendikaların konfederasyon çatısı altında toplanmasını teşvik etmek üzere, Uluslar arası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ICFTU), Amerikan İş Federasyonu (AFL), ABD elçiliği, Marshall Yardım Servisi ve Amerikan hükümetine bağlı bir kuruluş olan Uluslar arası Kalkınma Ajansı (Agency for International Development: AID) gibi örgütlerden gelen temsilcilerin yoğun bir ziyaret trafiğine tanıklık etmiştir.

ABD ve ICFTU kökenli etkilerle ülke içi faktörlerin aynı tarihsel kesitte çakıştığı bir kuruluş süreci yaşayan Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş), 7 Nisan 1952'de Bursa'da yapılan bir toplantıda, "geniş ölçüde ICFTU'nun statüsünden faydalanılarak hazırlanmış olan" ana tüzüğünün kabul edilmesi ve ilk geçici yürütme komitesinin seçilmesinin ardından, 31 Temmuz 1952 tarihinde Ankara'da resmen kurulmuştur (Güngör 2002: 173-174). ABD, bölgemizde Sovyet yayılcılığını engellemek ve Türkiye'deki muhtemel sol ve komünist girişimleri kontrol altında tutabilmek için Türk-İş'in kuruluşuna ön ayak olmuştur. Bu

çerçeve, Türk-İş tarafından 1953’de Eskişehir’de “komünizmi lanetleme mitingi” düzenlenmiştir. DP iktidarı, bu ve buna benze mitinglerin düzenlenmesinde –siyasal nitelikleri çok açık olmasına karşın- yasal bir sakınca görmüyordu.

Siyasi partiler her zaman Türk-İş’e yaklaşmaya çalışmışlar ve bu kitleden faydalanmak istemişlerdir. Bu amaçla özellikle iktidar partileri çeşitli taviz ve imkanlar vererek Türk-İş’i kendilerine yaklaştırmaya, oy deposu haline getirmeye çalışmışlardır (Gök 1999: 13). Ayrıca iktidardakiler, ellerindeki hukuksal yolları bu amaçla kullanmaktan da çekinmemişler, bunun için gerekli düzenlemeleri yapmışlar ve özellikle mali açıdan kontrol altına almak için gerekli ortam yaratmışlardır.

Uluslararası Kalkınma Teşkilatı (AID), yardımlarının hükümet aracılığıyla Türk-İş’e aktarılması, aidat gelirlerinin oldukça düşük olduğu bir dönemde, Türk-İş’i hükümetin eline bakar duruma getirmiştir. 1960-1979 arasındaki 10 yıllık dönemde, AID tarafından Türk-İş’e yapılan yardımların, 10 yıllık toplam aidat gelirine eşit olduğu tespit edilmiştir. Maaştan aidat kesintisi olmadığı ve sendikalı sayısının düşük olduğu bir dönemde aidat gelirlerinin çok daha düşük olacağı ve hükümet kanalıyla katarılan AID yardımlarının Türk-İş’i hükümete bağlı bir duruma getireceği açıktır (Beşeli 2002: 247).

İşçi sınıfının önderliğinde bir hareket özlemine cevap olma iddiasını taşıyan TİP’in, çoğunluğu Türk-İş’e bağlı 11 sendika önderi tarafından kurulmuştur. Ancak, TİP’e katılma veya destek olma fikri, hiçbir zaman Türk-İş’de egemen olan kadro tarafından benimsenmemiştir. TİP’i destekleyen sendikalar, Türk-İş’ten ayrılmak zorunda bırakılmışlar ve aradan geçen zaman içinde Türk-İş ile TİP’in arasındaki mesafe daha da büyümüştür.

1950-1960 döneminin kendine özgü koşulları içinde, sendikalarda çeşitli kademelerin DP sempatanları tarafından doldurulmuş olması; 1960’dan sonraki dönemde AP’nin Türk-İş üzerindeki etkilerini kolaylaştırıcı bir etken olmuştur (Işıklı 2005: 540). AP’nin 1965’te tek başına iktidara sahip olmasını mümkün kılan seçimlerden sonra, Türk-İş’in üst yönetim kadrolarında AP’nin etkinliğini sağlayacak

dönüşümler gerçekleşmiştir. Türk-İş'in 7-14 Mart 1966 tarihinde Ankara'da yapılan 6. Genel Kurulunda, 21 kişilik yönetim kurulu için yapılan seçimlerde, bir önceki genel kurulda seçilenlerden 17'si elenmiş; onların yerine, 3'ü AP milletvekili olmak üzere genellikle AP eğilimli sendikacılar seçilmiştir. TİP'li sendikacı-milletvekillerinden hiçbiri yönetim kuruluna girememiştir. 1967'de bazı sol kanat sendikacıların Türk-İş'ten ayrılmak zorunda kalarak DİSK'i kurmalarından sonra, Türk-İş'te beliren sağa kayma hareketi daha da belirginleşmiştir. 15-22 nisan 1968'de Ankara'da toplanan 7. Genel Kurulda yapılan seçimler, AP'nin Türk-İş üzerindeki etkinliğini kanıtlayan ve devamını sağlayan sonuçlar vermiştir (Işıklı 2005:553-554).

İşçilerin siyasal güçlerinin, kendi sınıfsal çıkarları doğrultusunda bağımsız olarak ayrı bir parti halinde birleştirilmesi yönündeki fikir ve hareketlerin karşılaştığı en önemli engellerden biri de yine partilerüstü politika olmuştur (Işıklı 2005: 555). Burada belirtilmesi gereken, partilerüstü politikanın çekimser tavrı nedeniyle sendikaların baskı grubu fonksiyonunu tam olarak yerine getirememesidir. Türk-İş, partilerüstü politika ile iktidarın yolunda gitmiş ve yönetim üzerinde baskı yaratacak eylemlerin gerçekleşmesinde etkisiz kalmıştır. DİSK'in ortaya çıkışı da, Türk-İş'in partilerüstü politikası ve baskı grubu fonksiyonlarını yerine getirememesi sonucu gerçekleşmiştir.

1980 sonrasında sendikal hareketin, siyasal iktidardan bağımsızlaşma yönünde önemli aşamalar geçirdiğini söyleyebiliriz. Sendikal hareket içinde uzun bir bağımlı sendikacılık geleneğine sahip olan Türk-İş'in 1987'den bu yana seçimlerde siyasal iktidarlardan bağımsız tavır alma yeteneğini kazanmaya başlamıştır. 27 Mart 1994 yerel seçimleri öncesinde de bu çizgi, belirgin bir olgunlaşma göstermemiş olmakla birlikte, devam etmektedir. Türk-İş örgüte dağıttığı bildiriye, üyelerini verilen sözlerle atılan adımları göz önüne alarak, sınıfın ortak çıkarları doğrultusunda oy vermeye çağırmıştır.



### 2.1.5.2. DİSK

TİP ve TİP'i destekleyen sendikacılar ile Türk-İş yönetimi arasında özellikle partilerüstü politika ilkesi konusunda ve Türk-İş'in TİP'e yönelik tavırları nedeniyle oluşan gerilim, Türk-İş'in 7-14 mart 1966 tarihlerinde Ankara'da yapılan genel kuruluna yansdı. Bu kongrede TİP'li sendikacıların hiçbiri yönetim kuruluna giremedi, TİP'li sendikacılar açıkça dışlandılar. (Beşeli 2002: 239).

TİP'lilerin genel kurulda dışlanmaları ile oluşan gerilim, Kristal İş Sendikasının Paşabahçe fabrikasında devam eden grevin kaldırılmasına yönelik Türk-İş'in aldığı karara tepki olarak kopma noktasına geldi. Türk-İş'in kararına tepki gösteren sendikalar (Maden İş, Lastik İş, Basın İş ve Gıda İş) Sendikalar Arası Dayanışma komitesi adı ile bir komite kurdular ve buna karşılık Türk-İş yönetimi Petrol İş, Kristal İş, Maden İş, Lastik İş ve İstanbul Basın İş sendikaları geçici sürelerle Türk-İş'ten ihraç etti. Bunun üzerine İstanbul'da 17 sendikanın katıldığı bir toplantı yapıldı ve bu toplantıda DİSK'in kurulması kararlaştırıldı. DİSK, Türk-İş'e üye üç sendikanın (Maden İş, Lastik İş ve Basın İş) ve bağımsız iki sendikanın (Gıda İş ve Türk Maden İş) girişimiyle 13 Şubat 1967 tarihinde kuruldu (Beşeli 2002: 239).

DİSK'in kuruluşuna karar verilen İstanbul Şafak Sineması toplantısından sonra yayınlanan bildiride DİSK'in kuruluş gerekçeleri üç ana başlık etrafında toplanıyordu. Bunlar: Türk-İş'in işçi örgütü olmaktan çıktığı, Amerikan hükümetinin yardımlarına dayandığı ve partilerüstü politika ilkesi olarak belirtiliyordu. (Beşeli 2002: 240). DİSK kurucularına göre, "Türk-İş, milli bir kuruluş olmaktan çıkmış, Amerikan yardımlarıyla ayakta duran bir kuruluş olmuştur". Ayrıca, "Türk-İş, hangi iktidar işbaşında ise, onun paralelinde bir yol izlemeyi kendisi için baş ilke saymış, bu yüzden önemli hiçbir işçi sorununu çözümleyememiştir (Işıklı 2005: 576).

Sendikal mücadele geleneğinin zayıf olduğu bir dönemde, sendikal hareketin bölünmesi ilk bakışta olumsuzluk gibi görünmekle birlikte Türk-İş, DİSK bölünmesi sendikal harekete egemen olan devlet sendikacılığı anlayışına karşı bir seçenek yaratma çabası olarak önemlidir. Her ne kadar bu seçenek dönemin özel koşulları gereği egemen olan anlayışı alt etmeyi başaramadı ise de, birlikte Türk-İş'in de

içinde yer aldığı ittifakı önemli biçimde zorlamış, sendikacılığın başka türlü yapılabileceğini göstermiş olması bakımından olumlu olmuştur. DİSK bölünmesi, Türk-İş'i genel olarak sağa doğru iterken aynı zamanda Türk-İş içinde yeni bir saflaşmaya neden olmuş ve bu saflaşma işçi sınıfı ve sendikacılık hareketine saldırıların yoğunlaştığı 1971'de başlayan bir sosyal demokrat sendikacılık hareketini Türk-İş içinde ortaya çıkarmıştır. (Beşeli 2002: 240).

DİSK kurulduktan bir süre sonra, Türk-İş ile aralarındaki fark sorulduğunda, DİSK Genel Başkanı Kemal Türker şöyle cevap veriyor: “bugünkü durumda Türk-İş sağ, DİSK sol kesimde bulunuyor, işçi sınıfının sendikal yönetimi sosyalist mücadele çizgisinde fikir birliğine varabilmiş olsa sosyalizm için mücadele de hızlanacaktır, kısılacaktır. Türk-İş'le beraber bu mümkün değildir”. DİSK'in kurulduğu tarihten itibaren, TİP ile doğal bir dayanışma içinde olduğu bir gerçektir. DİSK yöneticilerinin çoğu TİP'in kuruluşuna katılmış olmakla ve onu takiben, TİP'in önemli sorumluluk mevkilerinde görev almakla bu dayanışmanın temelini atmış bulunmaktadır. DİSK kurulduktan sonra da bu tür ilişkiler devam etmiştir. TİP listesinde 1965'te parlamento'ya üye seçilen sendikacıların çoğunun DİSK'in kurucuları ve yöneticileri arasında yer aldığı, 1969'da parlamento'ya yeniden seçilen DİSK Genel Başkan Vekili Kuas'ın ise uzun süre aynı zamanda TİP'in genel sekreterliğini yürüttüğünü belirtmek gerekir (Işıklı 2005:577). Özellikle işçi örgütlerinin bir partiyi direkt olarak desteklemesi çokça görülen durumlardan birisidir. Uzun yıllar Türk-İş'in –her ne kadar iktidara yakın dursa da- bir parti ile direkt bağlantılı olmamış olmasına karşılık, TİP ile DİSK birbirinin doğrultusunda çalışan örgütler olmuşlardır.

DİSK, Türk-İş'in partilerüstü ve toplu sözleşme ile sınırlı sendikacılığına karşı sınıf ve kitle sendikacılığını benimsemiş, siyasal mücadelenin, örgütlenmelerin işçiler açısından daha önemli olduğunu ön plana çıkara bir yaklaşım içine girmiştir. DİSK, bu haliyle işçi sınıfının kendiliğinden ulaştığı bilinç düzeyi olan örgütlenmeyi aşarak, kendisi için sınıf olmaya yönelimin önemli göstergelerinden birini oluşturmaktadır. Özellikle 1967-1970 döneminde TİP ile sosyalistlerin ve emekten yana olan aydınların katkıları işçi sınıfına dışarıdan bilinç götürme sürecini

hızlandırmış, işyeri ile sınırlı mücadeleyi sınıfsal perspektiften bir mücadeleye yönlendirmeye başlamıştır. Kendiliğindenciliğe karşı verilen mücadelede sosyalist hareketin gelişimi ve işçi sınıfı ile bağ kurmaya başlamasının önemli katkılarının olduğu bu sürecin hem Türk-İş türü sendikacılığı, hem de o güne kadar sendikal hareketi denetimi ve güdümü altında tutan devleti rahatsız etmeye başlamıştı. Bu nedenle yönetim açısından yeni yasal düzenlemelere yönelmesi kaçınılmazlaştı.

DİSK'in işçi sınıfı içinde yarattığı etki, giderek artan gücü, ulaştığı siyasal düzey, sermayeyi ve korporatist sendikacılığı tedirgin etmiş, etkisiz kılınması için çabalara girişilmesine yol açmıştır. Bu yöndeki ilk ve en önemli girişim 1970 yılındaki 15-16 Haziran Başkaldırısına da yol açan, 1317 sayılı yasa aracılığı ile yapılmak istenen düzenleme olmuştur. Bu düzenlemeye göre Türkiye çapında faaliyette bulunacak sendika ile federasyon kurulmasında işkolunda çalışan sigortalı işçilerin üçte birinin temsil edilmesi, konfederasyonun kurulmasında sigortalı işçilerin üçte birinin bir araya gelmesi öngörülmüştü. 1970 yılındaki sigortalı işçi sayısı 1.3 milyon, DİSK'e bağlı sendikaların toplam üye sayısı yaklaşık 50 bin iken, Türk-İş'e bağlı sendikaların üye sayısı da 400 bini biraz aşıyordu. Türk-İş bile bu barajı kıl payı aşmaktaydı. Bu düzenlemenin siyaset ile önemli bir bağ kurmaya başlayan DİSK'in tasfiyesine yönelik olduğu çok açık idi. Bu nedenle de işçiler sendikalarına sahip çıkmak için 15-16 Haziran tarihlerinde özellikle İstanbul'u sarsan bir direniş göstermiş, mücadele vermişlerdir. (Akkaya 2002: 268).

TİP'in içine düştüğü bunalımın yanı sıra, seçim sisteminin azınlık partileri aleyhine değiştirilmesi, DİSK'in parlamenter mücadelede rol oynamak yönündeki atılımlarını engellemiştir. TİP'in 12 Mart ile başlayan dönem içinde Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılması ve yöneticilerinin sıkıyönetim mahkemesince çeşitli hapis cezalarına çaptırılmaları sonucunda, DİSK etkisizleşmiştir.

DİSK, TİP'in kapatılmasından sonra, Ecevit'in önderliğinde daha halkçı bir görünüm kazanmış olan CHP'yi zorunlu olarak müttefik seçmiştir. CHP ise DİSK'in bu eğilimini cevapsız bırakmamak niyetinde olduğunu ortaya koyan bazı çıkışlar

yapmıştır. CHP'nin Türk-İş ile arasındaki mesafenin büyüyor olması da DİSK'e yaklaşmasının sebeplerinden birisi de olabilir.

CHP lideri Bülent Ecevit, 1973 yılı içinde Türk-İş'e açıktan cephe almıştır. Türk-İş'in 9. genel kurulu'na gönderdiği mesajında, sermayenin giderek artmakta olan gücünün nedenin ve işçilerinin içinde buldukları durumun sorumlusu olarak Türk-İş'i göstermiş ve partiler üstü politikasından vazgeçmesi gerektiğini söylemiştir (Beşeli 2002: 242). DİSK yönetim kurulu 14 Ekim 1973 seçimlerinden önce, 3-12 Eylül 1973 tarihinde yaptığı toplantının sonucunda yayımladığı bir bildiri ile “anayasal özgürlükleri ve demokratik hakları ve uygarlıkçı bir anlayışı savunan tek parti olduğu için işçileri, köylüleri, esnafı, memurları ve tüm dar gelirli vatandaşı CHP'ye oy vermeye” çağırmıştır. Aynı şekilde DİSK, genel seçimlerden iki ay kadar sonra yapılan mahalli idare seçimlerinde de CHP'nin desteklenmesi çağrısında bulunmuştur (Işıklı 2005:578-582).

12 Eylül 1980'de kapatılan DİSK, 1991'de Askeri Yargıtay'ın kapatma kararını iptal etmesi ile 7 Aralık 1991'de genel kurulunu toplayarak tekrar faaliyete başladı. Eski gücüne kavuşmakta zorlanan DİSK, siyasal açıdan sosyal demokrat partiler ile ilişkisini sürdürürken, sosyalist hareket de DİSK içindeki gücünü arttırmaya çalışmaktadır. Ancak DİSK'e bağlı önemli sendikalarda MHP, AKP ve SP gibi sağ partilere oy verecek üye işçi oranının yüzde otuzlara ulaşmış olması, sosyalist hareketin 1980 öncesindeki kadar etkili olup olmamasının da sınırlarını belirlemektedir. Tabanın sosyalist harekete kaydığı 1980 öncesinde DİSK yönetimini ve siyasetini sola taşıyamayan sosyalist sendikacılığın, yeni dönemin bu yeni koşullarında işinin hiç de kolay olmayacağı anlaşılmaktadır (Akkaya 2002: 270-271). 1990'lı yıllarda artık ne toplumsal koşullar ne de yasalar 1980 öncesindeki gibi olmadığından DİSK'in militan sendikacılığa dönmesi mümkün olmamıştır (Doğan 2003:29).

### **2.1.5.3. Hak-İş**

Milli Selamet Partisi'nin MC hükümetinin ortağı olduğu 1976 yılında, Erbakan'ın da büyük çabaları ile kurulan Hak İşçi sendikaları Konfederasyonu

(HAK-İŞ), İslamcı bir sendikacılık hareket yaratmak ve İslamcı bir düzen kurmada kullanmak amacını taşıyordu. Hak-İş'in genel sekreteri M.Taşçı, konfederasyonumuz "İslamın inanç ve yaşayış çemberi içinde yeni bir sendikacılık anlayışını yerleştirmeye ve tabiye çalışmaktadır" derken amacı açıkça ortaya koymaktadır. Bu nedenle Hak-İş'in söylemine ve siyasal davranışına hep İslamcı hedefler egemen olmuştur. Hak-İş, 1976-1980 döneminde MSP'nin desteğini de alarak güçlenmeye çalışsa da kayda değer önemli gelişmeler gösterememiş, işçi sınıfı içinde İslamcı düşüncüyü savunan bir sendikal hareket olarak yer almıştır (Akkaya 2002: 273).

Hak-İş asıl gücüne 12 Eylül'den sonra ulaşmıştır. Kısa bir süre kapalı kalan konfederasyon, işçi sınıfının tabanında meydana gelen sağa kayıştan da yararlanılarak Türk-İş'ten sonra önemli örgütlerden biri haline geldi (Akkaya 2002: 273). DİSK'in kapalı olması, 1980 sonrası uygulanan ekonomik programın işçi haklarına ve ücretlerine verdiği büyük zarar, bu ortamda Türk-İş'in uysal tutumunun yarattığı boşluk Hak-İş'in güçlenmesine yardımcı olmuştur (Doğan 2003: 35).

1980'lerde Hak-iş, dar anlamda sendikal faaliyetlerde, tabandan gelen baskıların da etkisiyle, zaman zaman belirli radikalleşme eğilimleri gösterirken bir İslami sendikacılık üretmedi. Siyasal ideolojik kimlik arayışı Türk-İş'i eleştirmekle sınırlı kaldı ve bu sınırlılık siyasal iktidarla iyi geçinmeye dayalı sendikal strateji ile birleşti. İslami söyleminde yer alan kapitalizm/emperyalizm karşıtı öğelerle, dönemin uluslararası kapitalizmin tercihleri doğrultusundaki siyasal iktidarının yörüngesinde tutum alışları arasındaki çelişki, Konfederasyonun 1980'li yıllarda yaşadığı temel ikilemlerden birini oluşturdu. Bir diğer ikilem, bir İslami sendikacılık modeli arayışı karşısında, dönemin ekonomik ve toplumsal koşullarının sendikacılığın klasik olarak ve işlevleriyle yüklü bir sendikal mücadeleyi kaçınılmaz kılması oldu ve denilebilir ki, sendikacılık bu örgütün geleneğindeki İslami kalkınma ve huzur söylemine ağır bastı. (Geniş 2002: 286). 1980'li yılların ortasına doğru Hak-İş toplumsal muhalefetin sol kanadı ile yakın ilişki içine girmeye başladı, 1980 öncesinde Yahudi bayramı ilan ettiği 1 Mayıs 1989 yılından itibaren kutlamaya başladı. Bu dönem, Hak-İş'in İslami renklerini saklayarak, örgütlenmede daha geniş bir kesime hitap etmeye çalıştığı bir dönem özelliği taşıyor. Ancak

uygulamada İslamcı ögeler ağır basıyordu. 1990'lı yılların ikinci yarısında Refah Partisi'nin hem yerel yönetimlerde yönetime gelmesi hem de hükümette yer alması Hak-İş için büyük bir avantaj oluşturmuştur. 1990'lı yılların ikinci yarısındaki laiklik tartışmalarında açıkça Refah Partisi'nin yanında yer aldı, desteğini esirgemedi (Akkaya 2002: 273).

#### **2.1.5.4. MİSK**

Sendikal hareketin DİSK aracılığı ile siyasallaşmaya başladığı dönemde, 1970 yılında Milliyetçi İşçi Sendikaları Federasyonu (MİSK) kuruldu. 1960'lı yıllar boyunca işçileri bir milleti oluşturan zümrelerden biri olarak görüp, bu çerçevede değerlendiren MHP, işçilerin 15-16 Haziran eylemleri nedeniyle, milliyetçi hareketin ortaya çıkışında olduğu gibi, bu kez de tepkisel olarak DİSK'e karşı 23 Haziran 1970 tarihinde MİSK'i kurdurmuştur. 1971 yılında 4766 üyesi olduğu belirtilen ve I. Genel kurulunu 1972 yılında yapan MİSK'in 1975 yılına kadar faaliyetlerine rastlanmamıştır. Milliyetçi cephe iktidarının nimetlerinden yararlanarak örgütlenmeye çalışan MİSK'in umduğunu bulduğunu söylemek zor görünmektedir.

MİSK'in özellikle DİSK'e bağlı sendikaların güçlü ve örgütlü olduğu bölgelerde ve işyerlerinde, MHP yandaşlarına alternatif sendikalar kurdurarak, işçi kesimine hakim olmaya çalışmasının yanı sıra bir diğer önemli özelliği de, dolaylı da olsa, sağdan milliyetçilik rekabeti aracılığı ile Türk-İş'in DİSK ile giriştiği mücadelede sola kayışını önleme amacı taşımasıdır (Akkaya 2002: 271).

12 Eylül'le birlikte tüm konfederasyonları olduğu gibi MİSK'in de faaliyetleri durduruldu, sendika yöneticileri göz altına alındı. Fakat, MİSK'in merkezinin bulunduğu Ankara'da sıkıyönetim komutanlığı MİSK hakkında soruşturma açmadı. Soruşturma açmadığı için de MİSK'in faaliyetlerinin durdurulması hakkındaki karar boşlukta kaldı. 1984 tarihinde Genelkurmay Başkanlığı'nın 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 4. maddesi kapsamı dışında kaldıkları gerekçesiyle izin vermesi ile MİSK ve bağlı sendikalardan Genel-Sen dışındaki tüm sendikalar faaliyete geçti. Bu dönemde MİSK, ANAP tarafından Türk-İş'e gözdağı verilmek için kullanılmıştır. Ancak ANAP'ın çabası da MİSK'in

canlandırılmasına yetmeyecektir. 19-20 Aralık 1987 tarihinde toplanan beşinci genel kurulda tıkanma noktasında olunması nedeni ile yeni bir isim ile daha meşru bir ortamda güç toplanabileceği düşünülmüş, konfederasyonun ismi Yurdumuz İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Yurt-İş) olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklik, MİSK'in kendi geçmişini de inkar etmek, çıkış kaynağından kopuş anlamına gelmektedir. Ancak, bu değişiklik, de MİSK'in dağılma sürecini durdurmamış, izleyen yıllarda sendikalar konfederasyonda ayrılarak bağımsız kalmayı tercih etmeye başlamışlardır. 1988 yılında konfederasyona üye sendika sayısı dörde düşmüştü. Sendikalar yasasına göre konfederasyon kurabilmek için en az beş sendikanın bir araya gelmesi zorunluluğu nedeniyle, ÇSGB üye sayısı beşin altına düşen konfederasyonun fesih işlemlerinin başlatılması için Ankara Valiliği'ne başvurmuş ve Konfederasyonun dosyası 11 Ekim 1993 tarihinden işlemde kaldırılmıştır (Akkaya 2002: 272).

### **2.1.6. İşçi Sendikalarının Etkileri**

İngiltere'de sendikalar, güçlerini tek bir parti içinde toplamak suretiyle parlamenter mücadeleye koyulmaları, geniş ölçüde, işverenlerle tek tek yürüttükleri mücadele karşılaştıkları çıkmazların zorunlu kıldığı bir yol olarak ortaya çıkmıştır. Bu şekilde İngiliz işçi örgütleri, çok önemli bir baskı organı olarak karşımıza çıkmıştır (Işıklı 2005: 586). Ülkemizde ise, sendikalar, Türk-İş'in önderliğinde iktidarın etkisinden kurtulamamış, daha sonra ona alternatif olarak kurulmuş olan DİSK ise tek başına yeteri kadar etkili olamamıştır. İşçi örgütlerinin bölünmüş durumu, etkili olmalarını engelleyen en önemli husustur. İktidar partisi içindeki sendikacılar, iktidarın uygulamalarını desteklerken, muhalefetteki partilerin sendikacı üyeleri ise muhalefetin politikalarını desteklemişlerdir. Sonuçta, sendikalar baskı gücünü çok iyi kullanamamışlardır. Türk-İş'in 1965 yılında yapılan seçimlerde kara listesine aldığı, çeşitli partilere üye "9 milletvekilini seçtirmeme kampanyası" girişiminin hükümetten gördüğü sert tepki, bu bakımdan belirtilmesi gereken bir örnektir. Türk-İş'in daha sonraki milletvekilleri seçimlerinde benzer bir deneye girişmek istemeyişini, bu olaydan bağımsız olarak düşünmek mümkün değildir (Işıklı 2005: 536). Özellikle kitle baskı gruplarının yaygın olarak kullandığı etki

yöntemlerinden birisi olan, seçimlerle ilgili kampanyasını gerçekleştirememiş olmak, sendikaların henüz Batı'daki gibi etkin olmadıklarının göstergesidir.

Günümüz toplumlarında pek çok işlevi yerine getiren sivil toplum kuruluşları ve bunların içinde aynı zamanda baskı grubu olarak değerlendirilen sendikaların, özellikle siyasal mekanizmanın kararları karşısında önemli bir baskı unsuru olarak öne çıkmalarında, temsili demokrasinin yaşadığı kriz belirleyici olmuştur. Eğer yönetici sınıf, sivil toplumdaki gelen istemleri, tepkileri dikkate almıyorsa meşruiyeti büyük ölçüde zedelenmiş olur. (Aslan&Kaya 2004: 217). Sistemin işleyişinde baskı grupları önemli rol oynarlar. Özellikle işçi sendikaları, büyük kitleleri temsil eden kuruluşlar olarak üyelerinin yönetime katılması ile yönetimin meşruiyet kazanmasında önemli katkılar sağlarlar. Bu çerçevede, çok partili hayata geçilmesinden itibaren CHP ve DP'den bu yana siyasal partiler, sendikaları kendi saflarına çekebilmek için çabalamışlardır. İktidardaki partiler, kendilerini destekleyen sendikalar oluşturmuşlar ve onların üyelerini yönlendirme ve temsil kabiliyetlerinden faydalanmışlardır. Bunun yanında, işçilerin illegal yollara sapmamaları için sendikaları tamamen kapatma yoluna gitmekten kaçınmışlardır. Özellikle Türk-İş'i devletin kontrolünde tutarak istedikleri gibi yönlendirmişler, işçilerin illegal yollara başvurmadan sendikalar içinde siyaset yapmalarını sağlamaya çalışmışlardır.

Akkaya (2000: 42-44), devletlerin, işçi sendikaları ile korporatist ilişkiler kurmasının nedenini, sendikaların siyasi sistem için tehdit oluşturmasının bir sonucu olarak belirtmiştir. Bu nedenle devlet, sendikaların, mevcut egemenliği sarsmayacak taleplerde bulunmasını sağlamaya çalışırlar. Böylece, hükümetlerin aldıkları kararlara işçiler rıza göstermektedir. Sendikalar sorumluluğunu paylaştıkları kamusal kararları şu veya bu şekilde üyelerine benimsetme taahhüdünde bulunurlar. Sendikalar, bir şekilde istediklerini aldıklarını düşünürken, aslında hükümetlerin istedikleri sınırlar içerisinde kalarak üyelerini alınan kararların kabulüne ikna ederler. Sendikalara üye işçilerin, sendikaların aldığı kararlara belirli bir noktadan sonra itirazı da çok fazla mümkün olmadığından hükümet, istediğin elde etmiş olur. Kamu politikaları eşit güçte ve gönüllü üyelik temeline dayanan örgütlerce devlete yönelik



tek yönlü bir baskı sonucunda değil, çeşitli yapısal ayrıcalıklarla donatılmış işçi ve işveren örgütlerinin kendi aralarında ve devletle giriştikleri işbirliği sonucu oluşmaktadır. Bu işbirliği sonucunda çıkar gruplarının siyasal ve iktisadi gücü artmakta, ancak devletle girişilen işbirliği nedeniyle ideolojik bir yumuşama ortaya çıkmaktadır.

Türk-iş'e bağlı, ikisi kamuya ait, ikisi ise özel sektöre ait dört fabrikada yapılan, işçilerin sendikaya bağlılıklarını ölçen araştırmada, üyelerin sendikaya sadakati ile üyeliğin sağladığı yararların farkında olması, sendikaya karşı sorumluluğu ile üyeliği gerektirdiği görevleri yerine getirme ve sendikanın çıkarlarını koruma eğilimi, sendika için çalışmaya istekliliği ile sendika için kendisinden beklenenin üstünde çalışmaya ne derece gönüllü olduğu ve sendikanın önemine inanması ile de üyenin sendikalılığa ideolojik olarak ne derecede inandığı incelenmiştir. Araştırma sonucunda sendikanın çıkarlarını koruma görevini yerine getirme ve sendikalaşmanın önemine gerekliliğine inanma eğiliminde oldukları görülmüştür (Bilgin 2003: 14). Bu da göstermektedir ki; işçiler, sendikaların çıkarlarını korudukları düşüncesine sahiptirler. Sendikasına güvenen ve önemine ve gerekliliğine inanan işçilerin, sendikaların kararlarına rıza göstereceği ve çıkarlarını işverene ve devlete ilettiğini düşündükleri tezini doğrulamak yanlış olmayacaktır.

## **2.2. MEMUR SENDİKALARI**

İşçi sendikaları önemli baskı grupları arasında yer alırken, memurların oluşturdukları sendikalar, hem kamuda görev yapmanın vermiş olduğu ikilem ve hem de gelişimlerini işçi sendikalarından çok sonra yaptıkları için etkili olamamışlar, günümüze kadar yaptıkları çalışmalar daha çok kendilerini kabul ettirme ve sendikal hakları elde etmeye yönelik olmuştur.

Özel kesimde 18. yüzyılın başlarından itibaren işverenlere karşı haklarını savunmak ve elde etmek amacıyla mücadele veren ve örgütlenen işçi sınıfı, 19. yüzyılın başlarından itibaren toplu sözleşme ve grev hakkı gibi son derece etkili araçlarla donanmayı başarmıştır. Kamu kesiminde ise, statüleri ve ücretleri tek yanlı

olarak devlet tarafından belirlenen memurların, sermaye birikiminin ortaya çıkardığı ekonomik düzende, sendikal haklarını alan ve kullanan işçilerden geri konuma düşmeleri, onların da örgütlenme yollarını aramalarına neden olmuştur (Özkan 1997:40-41). Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de memurların örgütlenmesi ve sendikalaşması işçilerden sonra başlamıştır.

Aslında kamu görevlilerinin hukukunun farklı istikamete şekillenmesinin beklenen ve normal bir sonuç olarak kabul edilmesi gerekir. Çünkü işçiler hizmet akdi ilişkisine göre, kamu görevlileri ise statü hukuku ilişkisine göre çalışmaktadırlar (Aydın 2000: 56). Memurların hukuki durumları, hakları ve görevleri kanunlarla belirlenmektedir. Memurlara sendika veya dernek olarak örgütlenme olanağı vermek, bir anlamda hiyerarşik otoriteyi zayıflatmak demektir. Çünkü bu tip bir örgütlenme alt dereceli memurların durumunu üst makamlara karşı kuvvetlendirir (Özkan 1997: 40-41). Devletle memur arasındaki ilişkiler, işverenle işçi arasındaki ilişkiden farklıdır. Devletle memuru birbirinden ayırt etmek güçtür. Memur devlet adına hareket eden kişidir. Bu niteliği ile hem işi yapan, hem de işveren durumundadır. Bu nedendir ki, özel kesimde işverenle işçi arasındaki ilişkilerde geçerli olan usul ve yöntemler, devletle memur arasındaki ilişkilerde geçerli olamaz. Memurların örgütlenme hakkına dayanarak kamu otoritesinin karşısına dikilmeleri, bir bakıma devletin kendi kendisinin karşısına dikilmesi gibi bir sonuç doğurur. Memur örgütlerinin hiyerarşik düzeni bozucu ve itaatsizliği teşvik edici bir etkisi vardır. Örgütlenme hakkının kabul edildiği bir düzende memur, bir kamu görevlisi olarak yapmaktan çekindiği bir çok hareketi, memur örgütünün bir üyesi olarak yapmak imkanını bulur. Bu durum memur-amir ilişkilerini olumsuz bir biçimde etkiler.

Ancak yukarıda belirtilen hususların yanında, memurların da – özellikle dar gelirli alt seviyedeki memurların- hükümetlerle görüşmelerinde, haklarını aramalarında ve belli bir gruba üye olarak sosyal ihtiyaçlarını gidermeye ihtiyaçları vardır. Ayrıca memurların haklarının kanunlarla düzenlenmesi, tüm haklarını rahatlıkla aldıkları anlamına da gelmez. Bunun en iyi örneği 1980'lerden itibaren işçilerle memurlar arasındaki ücret farklarının oluşmasıdır. Bu nedenle memurlar sendika kurma çabalarını artırmış ve zamanla memurlara da sendikalaşma hakkının

tanınması yoluna gidilmiştir. Memur statülerini, memurların çalışma koşullarını ve diğer maddi durumlarını düzeltmek, memurlar arasında dayanışmayı sağlamak ve kamu hizmetlerinin niteliğini arttırmak amaçlarıyla kurulan memur sendikaları ayrıca yürütme organları yanında üyeleri temsil etmek, propaganda, yayın, eğitim, yardımlaşma ve sosyal faaliyetlerde bulunmaktadır.

Sendikalarla ilgili mevzuat konusunda dünya çapında yapılacak bir araştırma, hemen hemen tüm ülkelerde özel sektörde çalışanların örgütlenme hakkı yasalarca tanındığı halde, kamu görevlileri için aynı seviyede tanınmadığını belirtmek gerekir (Mutlu 2001:20-24). Sendika ve grev haklarının işçilere benzer koşullarda tanınıp ortak yasalarla düzenlendiği ülkelerde bile, siyasal iktidarlar memurların ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesinde son karar yetkisini kendilerinde saklı tutma ya da bunu kendi adına denetleme eğilimi içinde olmuşlardır (Gülmez 1997: 70).

### **2.2.1. Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Memur Sendikaları**

Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı döneminde nitelikli insan gücünün bir bölümünün kaybedilmesi, Ermeni ve Rumların ülkeden ayrılmasıyla birlikte nitelikli işgücüne duyulan ihtiyacı artırmıştır. Bu ihtiyaç beraberinde nitelikli işgücüne sahip olanlara maddi ve manevi ayrıcalık tanınmasına da yol açmıştır. Adı geçen dönemde memurlar; kulüpler, yardım sandıkları ve kooperatifler gibi oluşumlarla kendilerini işçilerden ayırmışlardır. Başta ücret, izinler, iş güvencesi, sosyal güvenlik olmak üzere çalışma koşulları itibarıyla ayrıcalıklı bir konumda ve statüde olmuşlardır. Örneğin, 1931 yılında faal nüfus içindeki oranları yüzde 1,2 iken, milli gelirden aldıkları pay yüzde 7,1'dir.

Dönemin koşulları nedeniyle nitelikli ve az bulunan emek kesimini oluşturan memurlar, örgütlenme ihtiyacı duymamışlar ve bu nedenle siyasal iktidarların yanında yer almışlardır. Diğer yanda devletin ideolojik, siyasal, örgütsel olarak yeniden yapılanma, kurumlaşma süreçlerinde memurlara duyulan ihtiyacın da bu

ayrıcalıkta önemli bir payı olmuştur. Bu dönemde memurlar, ayrıca bir baskı unsuru olacak örgüt kurma çabası içinde olmamışlardır (Erdem 2002: 275).

19 Mart 1926'da kabul edilen Memurin Kanunu ile sendika hakkına ilişkin açık bir kurala yer verilmemiş, hakkı tanıyan ya da yasaklayan bir düzenleme yapılmamıştır. Yine memurların dernek kurması ya da derneklere üye olmasıyla ilgili bir kural da içermemektedir. Yasadaki bu boşluğun, memurlar için sendika özgürlüğü rejimine yer verdiği biçimde yorumlanması olanaksızdır. Çünkü 1936 İş Yasası'nın çıkarılmasına değin yürürlükte olan 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Yasası'nın 8. maddesi, sendika hakkını, kamu kurumlarını da kapsayan genel bir anlatımla yasaklamıştır. Öte yandan 1926 tarihli Medeni Yasa'nın cemiyetlere ilişkin kuralları çerçevesinde, memurların dernek kurması ve kurulan derneklere üye olması olanaklıdır (Özkan 1997:44). Cumhuriyet döneminin tanıdığı ayrıcalıklı durum ve olanaklar nedeniyle 1950'lere kadar memurlar devletle özdeşleşmiş ve sendika kurma ve hak arama çabasına girmemişlerdir (Erdem 2002: 275).

1909 yasağını yürürlükten kaldıran 1938 Cemiyetler Yasası'nın çıkarılmasıyla birlikte, sınıf adına ve temeline dayalı dernek kurma yasağı çerçevesinde gerek işçiler, gerekse memurlar için genel bir sendika yasağı getirilmiştir. Ayrıca memurlar için, ancak 1964 yılında kaldırılan dernek yasağı da getirilmiştir. 28 Haziran 1938 tarih ve 3512 sayılı Cemiyetler Yasası'nın 12. maddesi, merkez ve yerel yönetimlerde çalıştırılan tüm kamu görevlilerini, dernek hakkından yoksun bırakmıştır (Özkan 1997: 44).

Özellikle 1950'den sonra memurlar bu ayrıcalıklı konumlarını giderek yitirmeye başlamışlardır. Bunda, nitelikli işgücü sayısının artması ve ekonomik gücü elinde bulunduran burjuvazinin siyasal iktidar üzerindeki egemenliğinin artması önemli bir faktör olmuştur. Demokrat Parti döneminde genel olarak memurların toplumsal itibarı ve reel gelirleri gerilemiştir. Ancak teknik işgücüne gereksinimin artıyor olması, DP iktidarının teknik personele bazı ayrıcalıklar tanımayı sürdürmesine yol açmıştır. 1970'li yıllarda bu statüde ortadan kalkmış ve hatta kamuda çalışan işçilerin gerçek gelirleri memurların gerçek gelirlerini aşmıştır. Bu

döneme kadar memurların sendikalaşmasını ve baskı grubu olarak etkin kuruluşlar kurmasını geciktiren en önemli neden kendilerine tanınan ayrıcalıklar olmuştur (Erdem 2002: 275).

### **2.2.2. 1961 Anayasası ve Sonrasında Memur Sendikacılığı**

1961 Anayasası, memur sendikacılığı açısından dönüm noktası oluşturur. Grev hakkını anayasal güvenceye kavuşturan 1961 Anayasası, tüm memurlar için dernek kurma yasağının geçerli olduğu bir zamanda sendika hakkını çalışanlara tanımıştır. Dolayısıyla, hukuksal planda memur sendikacılığının kapısı anayasa ile aralanmıştır. Memurlar, 1960'lara kadar cemiyet, birlik ve dernek şeklinde örgütlenmişlerdir. 1961 Anayasası'nın tanıdığı örgütlenme hakkı çerçevesinde 1965 yılında çıkartılan 624 sayılı kanun ile memurlara örgütlenme hakkı tanınmış, toplu sözleşme ve grev hakkı ise tanınmamıştır. Sendikaların üyeleri adına çeşitli konularda görüş bildirebileceği belirtilmiştir (Özkan 1997: 45).

1968 yılına kadar geçen süre içinde 453 memur sendikası kurulmuştur. Ancak bunların güçlü ve etkin kuruluşlar olduğunu söylemek mümkün değildir. Yapılan bir araştırmaya göre sendikaların %75'inin üye sayısı 500'ün altındadır. Sendika sayısının fazlalığı o dönemde sendikaların cılız örgütler olarak kaldıklarını göstermektedir. 1971 yılındaki değişikliklere kadar memur sendikalarını hükümet üstünde bir baskı unsuru olmadığı anlaşılmaktadır. Sadece iki sendikanın (TÖS, Türkiye Öğretmenler Sendikası ve İLK-SEN, İlkokul Öğretmenleri Sendikası) boykot eylemine başvurduğu görülmüştür (Lordoğlu 1996:38).

624 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 1965 yılının sendika hakkının geri alındığı 1971 yılına kadar geçen dönemde memur sendikalarının faaliyetlerini, hukuki ve sosyal yardım faaliyetleri ve baskı grubu olarak girişmiş oldukları eylemler olarak ikiye ayırmak mümkündür. Birinci grup faaliyetler arasında yardımlaşma sandıklarının kurulması, yazlık, kamp, lokal vb. imkanların sağlanması, üyelere doğum, ölüm, evlenme, hastalık vb. yardımlarda bulunulması, üyeler için kurs, seminer, konferans düzenlenmesi gibi sosyal yardım faaliyetleri önemli yer

işgal etmiştir. İdarenin çeşitli şekillerde uyarılması, bildirimler yayınlanması, kapalı ya da açık hava toplantıları ve gösteri yürüyüşleri düzenlenmesi baskı grubu olarak giriştikleri faaliyetlerdir. Bu dönemde, boykot vb. fiili hareketlere girişilmesi gibi memur örgütlerinin %69'unun üyelerinin hak ve çıkarları ile ilgili olarak idareyi çeşitli şekillerde uyardıkları, %31'inin bildiri yayınlamak suretiyle tepki gösterdikleri, %15'inin ise protesto ve gösteri yürüyüşü düzenledikleri ve nihayet iki sendikanın da fiilen boykot eylemine giriştikleri saptanmıştır. Yine aynı dönemde sendika yöneticilerinin %42'sinin idareye karşı tutumlarında radikal bir eğilime sahip oldukları anlaşılmıştır. Ayrıca memur sendikalarının üst kuruluşu olan Türk-Persen, özellikle siyasi bunalımın yoğunlaştığı 1970 yılında idareye karşı sert bir tutum takınmıştır.

1961 yılından 1971 yılına kadar geçen dönemde, çalışanların ve bu meydana bir çalışan grubu olarak memurların sendika kurabileceği kabul edilmişti. Gerek memur sendikalarının amaçları dışında faaliyetlere girişmeleri, gerekse siyasi istikrarsızlık gibi sebeplerle 1961 Anayasasının 1971 yılında bazı maddelerinin değiştirilmesi sırasında 46. maddenin ilk fıkrasındaki “çalışanlar” kelimesinin yerini “işçiler” almış, ikinci fıkrası ise tamamen kaldırılmış ve böylece maddenin öngördüğü “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin” sendika kurma hakları geri alınmıştır (Mutlu 2001: 28). Burada amaç elbette ki memur sendikalarını işçi sendikalarından ayırmak ve bir sınır çekmektir.

Bunun sonrasında, memurlar çeşitli dernekler bünyesinde örgütlenmelerini devam ettirmişlerdir. 12 Eylül öncesi TÖB-DER, TÜR-DER, TÜR-DER gibi dernek çatıları altında çalışmalarını yürüten memurlar, o dönemlerde demokrasi mücadelesi içinde aktif olarak yer almışlar ve toplumsal muhalefetin önemli dinamiklerinden biri olmuşlardır (Erdem 2002: 276).

### **2.2.3. 1982 Anayasasında ve Sonrasında Memur Sendikacılığı**

1982 Anayasası sendikal hakların uygulama alanını işçiler ile sınırlı tutmuş, memurlar için sendika, toplu sözleşme ve grev haklarını açıkça tanıyan ya da

yasaklayan bir kurala yer vermemiş, herhangi bir düzenleme yapmamıştır. Sendikalar kanunu ise yalnızca işçi sendikaları ve işveren sendikaları ile ilgili hükümler getirmiş, işçi ve işverenle ilgili kavramları düzenlemiş, memurların sendika hakkından bahsetmemiştir (Aydın 2000: 54). Bu boşluğu gidermeye yönelik olarak 1995 tarihli kanunla; memur sendikaları ve üst kuruluşlarının üyeleri adına yargıya başvurabilecekleri ve hükümet ile ücretler için toplu görüşme yapabilmesi hakkı verilmiştir. Ancak bu görüşmelerde herhangi bir mutabakata varılsın veya varılamasın sonuç yine bakanlar kurulunun takdirine bırakılmaktadır. Verilen bu toplu görüşme hakkı memur sendikalarını etkili bir baskı grubu oluşturacak kapsamda değildir.

1980'li yılların başı sendikacılık hareketine genel olarak kuşku ile bakıldığı bir dönem olduğu için kamu kesimi sendikal hareketinde herhangi bir örgütlenmeye rastlanmamıştır. Bunun yanında memurların da örgütlenme için herhangi bir talebi olmamıştır. Genel anlamda mevcut yasaların memurların örgütlenme hakkını vermediği düşüncesi hakim idi. Gerçekten işçilerin bile oldukça sınırlı kalan örgütlenmeleri memurlar açısından bir ölçü olarak değerlendirilmekteydi. Ancak kısa bir süre sonra gerileyen reel ücretler memurların nispi bir istihdam güvenceleri olmasına rağmen onları belirli bir hak arama mücadelesine itmiştir. İlk olarak sorunların tartışıldığı bir dizi panel, sempozyum düzenlendi. Bu tartışmalı toplantılarda memurların anayasal olarak örgütlenmeleri önünde hiçbir kısıtlama olmadığı gerçeği daha belirgin hale gelmeye başladı. Özellikle Ankara ve İstanbul'da yapılan bir dizi toplantı sendikal hakların toplumsal ve yasal boyutlarını ortaya koymuştur. Memurların sendika kurmalarının önünde anayasal bir engel olmadığı, uluslar arası sözleşmelerin ve 1982 Anayasası'nın 90. maddesinin memurların sendikal örgütlenme hakkı tanıdığı yönünde yapılan yorumlar ve açıklamalar, memur çevrelerinde yankısını bulmuştur (Erdem 2002: 276). 1985 yılında başlayan bu tartışmalı toplantılarda önce dernekleşme biçiminde örgütlenme modeli benimsenmeye başlandı. Bu dernekler (Eğit-Der, Bem-Der, Ma-Der vb.), kendilerini sendikal harekete başlamak için bir ara aşama olarak tanımladılar. Belirli bir kitle temelini oluşturabilmek ve durum değerlendirmesi yapmak için mevcut yasal zeminden hareket, olumlu sonuçlarını bir süre sonra vermeye başladı. Sendikacı

mücadele etmenin gerekleri bu mevcut dernekler yardımı ile geniş kitlelere aktarılmaya başlandı. Bu faaliyetlere sivil toplum örgütlerinden önemli destekler sağlandı. Bu anlamda TMMOB, TTB, Eczacılar Birliği, Veteriner Hekimler Derneği, Ziraatçılar Derneği, Mülkiyeliler Birliği, Belediye Memurları Derneği destek sağlayan bazı kuruluşlardır. Kuşkusuz bu örgütlerin önemli bir oranda çalışanının memur olarak görev yapmasının getirdiği bir yakınlık, desteğin gerçekleşmesini daha da kolaylaştırmıştır (Lordoğlu 1996: 38-39).

İlk olarak 28 Mayıs 1990 yılında eğitim alanında görevli memurlar EĞİTİM-İŞ (Eğitim İşkolu Kamu Görevlileri Sendikası)'i kurmuşlardır. Ardından EĞİT-SEN (Eğitim, Bilim ve Kültür Emekçileri Sendikası) ve TÜM BEL-SEN (Tüm Belediye Memurları Sendikası)'den başlayarak çok sayıda sendika kitlesel başvurularla kurulmaya başlanmıştır. İşçilerin 1989 bahar eylemleri bu süreci hızlandıran faktörlerden birisi olmuştur. Sendikaların kurulmasının ardından 1990 yılında sendikalar, Kamu Çalışanları Sendikaları Platformu (KÇSP)'nu oluşturmuşlardır. 1991 yılında yapılan seçimler, memur sendikaları için avantajlı bir ortam yaratmıştır. Bütün siyasi partiler, kamu çalışanlarına sendika kurma hakkını tanıyacıklarını ifade etmişlerdir. Seçim sonrasında kurulan SHP-DYP Koalisyon Hükümeti programında, kamu çalışanlarının sendika kurabileceklerine dair gerekli düzenlemelerin yapılacağı vaat edilmiştir. 26 Ocak 1991 tarihinde 12 Eylül sonrasının ilk mitingi “Kamu Çalışanları Sendikal Haklar Mitingi” adıyla İstanbul’da düzenlenmiştir. Ekonomik ve demokratik taleplerle devam eden bu mücadele biçimi; hakların mücadele ile alınacağı düşüncesinin zemin bulduğu ve sokak eylemlerinin meşruluğunun kabul gördüğü gelişmeler olarak değerlendirilmiştir (Akgün 2002: 282).

Sendikaların kapatılmasına ilişkin İçişleri Bakanlığı'nın Valiliklere bildirmesine karşı davalar açılmış ve kazanılmıştır. Koalisyon hükümetinin gerekli adımları atmaması üzerine, sendikalar taraf kabul edilme ve toplu sözleşme masasına oturma talebiyle 15 Haziran 1991 yılında çeşitli illerden bir haftalık Ankara yürüyüşü ve 22 Haziran tarihinde Çalışma Bakanlığı önünde eylem gerçekleştirmişlerdir. Yine aynı taleple Temmuz 1992'de ilk iş bırakma eylemi gerçekleştirilmiş ve kamuoyundan önemli bir destek sağlanmıştır. 1992 yılının son aylarında kamu



çalışanlarının sendika hareketinin meşruluğunu pekiştirecek hukuksal kazanımlar elde edilmiştir (Erdem 2002: 276).

Bu tarihten sonra sendika ve üst kuruluşların sayısı hızla artmıştır. İlk üst düzey örgütlenme, 24 Haziran 1992’de “Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu”nun (Türkiye Kamu-Sen) kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Türkiye Kamu-Sen, hepsi de kendisinden bir hafta önce ve aynı tarihte kurulan 14 sendikanın oluşturduğu bir konfederasyon olarak doğmuştur. Kuruluş tarihi yönünden ikinci konfederasyon, 9 Haziran 1995’de kurulan “Memur Sendikaları Konfederasyonu”dur (Memur-Sen). Üçüncü konfederasyon, 23 Ekim 1995’te birkaç sendikanın bir araya gelmesiyle kurulan Demokrat Kamu-İş’tir. İsmi daha sonra Demokrat Kamu-Sen olarak değiştirmiştir. Dördüncü konfederasyon, olağan ve uzun bir hazırlık ve tartışma döneminden sonra, 1995 yılının sonunda kurulan “Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu”dur (KESK). Temelde sendikacılık anlayışı birbirine yakın kişi ve sendikaların oluşturduğu Kamu Çalışanları Platformu (KÇP), Kamu Çalışanları Sendikaları Platformu (KÇSP) ve Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonlaşma Kurulu (KÇSKK) gibi oluşumlar, KESK’in kuruluş sürecinin birbirini izleyen aşamalarıdır. Altıncı konfederal örgüt 31 Mayıs 1998’de kurulan “Ulusal Demokrat Sendikalar Konfederasyonu”dur (USEK) (Gülmez 2002: 10-11).

#### **2.2.4. Memur Sendikalarının Eylemleri ve Etkileri**

21 Aralık 1992 tarihinde baskıların son bulması ve taraf kabul edilme talebiyle çeşitli illerde kitlesel basın açıklamaları gerçekleştirilmiştir. Ankara’da 20 bin kamu çalışanı taleplerini içeren sloganlarla Başbakanlığa yürümüştür. 1993 Haziran’ında Başbakan Vekili Erdal İnönü imzasıyla yayınlanan genelge ile yetkililerden kamu görevlilerinin sendika kurma, sendikalar üye olma ve sendikal etkinliklerde bulunmalarının engellenmemesi istenmiştir.

Kamu çalışanlarının, grev ve toplu sözleşme hakkını içermeyen sendika yasa tasarısını ve ücretlere yapılan düşük yüzdelerle zamları protesto etmek için 13 Ocak 1994’te gerçekleştirdiği eylem sonucu, hükümet ücretlere yüzde 5 ek zam vermek

zorunda kalmıştır. Kamu çalışanları sendikaları, 1 milyon imza toplayarak yasa tasarisinin toplu sözleşme ve grev hakkını içermesini talep etmiştir. Sendikalaşma sürecinde yaşanan sorunlara ve geleceğe dönük çözüm üretme amacıyla 1994 yılında 6 ilde bölgesel kurultaylar düzenlenmesinin ardından 20 Aralık İş bırakma Eylemi gerçekleştirilmiştir. Kamu çalışanları hizmet üretiminden gelen güçlerini ilk kez bu kadar yaygın ve geniş biçimde kullanmışlardır. 350 bin üyeye sahip KÇSKK (Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonlaşma Kurulu) 1 milyonu aşkın memuru harekete geçirebilmiştir. Kamu çalışanlarına yönelik sürgün, soruşturma ve cezalandırmalara karşı, KÇSKK, 1Mart 1995 tarihinde iktidarın tüm baskı ve yasaklarına rağmen, 1 günlük iş bırakma eylemi gerçekleştirmiştir.

KÇSKK kararıyla, baskı ve sürgünlerin durdurulması, siyasi iktidarın yargı üzerindeki baskılarının kalkması, meclise sunulan grev ve toplu sözleşme hakkı içermeyen anayasa değişikliği maddesinin geri alınması ve grevli-toplu sözleşmeli sendika hakkının anayasal güvenceye kavuşturulması talepleriyle 15 Haziran günü sendika genel başkanları Ankara Güvenpark'ta oturma eylemi başlatmışlardır. 16-17 Haziran'da 150 bin kamu çalışanı, geceli gündüzlü iki gün oturma eylemi gerçekleştirmiştir. Eylem sadece Türkiye'de değil, uluslar arası kamuoyunda da geniş yankı yaratmıştır. Bu eylem sonrasında Anayasa'da yapılan değişiklikle kamu çalışanlarının örgütlenme ve üyeler adına toplu görüşme yapma hakkı kabul edilmiştir. Ancak nihai kararı devlete bırakılan toplu görüşme hakkını protesto eden kamu çalışanları 19-20 Haziran'da ülke genelinde iş bırakmışlardır.

Kamu çalışanları mücadele tarihinin dönüm noktalarından birisi olarak 4 Mart Direnişinden bahsedilebilir. Sendikaların, sahte sendika yasası olarak adlandırdıkları yasanın meclis genel kurulunda görüşüleceği bilgisi üzerine acil eylem çağrısı yapılmıştır. Kamu çalışanlarının 4 Mart tarihinde üretimden gelen gücünü kullanarak en kitlesel biçimde 4 Mart'ta Ankara'ya gelmesi kararlaştırılmıştır. Kızılay Meydanı'nda önemli bir eylem gerçekleştirilmiştir. 4 Mart eylemi, toplu sözleşme ve grev hakkı içermeyen yasanın geri çekilmesini sağlamıştır (Erdem 2002: 276-278).

Son yıllarda ise kamu sendikalarının çok etkin olduğu söylenemez. Herhangi bir eylem gerçekleştirmek bir yana ülke sorunları ile ilgili açıklamalara dahi rastlamak zordur. Her yıl yapılan memur maaşlarına yapılacak yıllık zam oranlarını görüşmek üzere görüşmeler yapan memur konfederasyonları, görüşmelerde son kararın yine hükümette olması nedeniyle etkili olamamaktadırlar.

### **2.3. DERNEKLER**

Modern anlamıyla dernekler, sanayi devrimi süreciyle birlikte doğan kompleks toplumsal yapı içinde filizlenip, gelişen bir örgütlenme biçimidir. Bunun için günümüzde, özellikle çoğulcu yapılarda ve sanayileşmiş ülkelerde belli bir ağırlığa ve öneme sahiptirler. Derneklerin grupsal bir tavır koyma imkanını sağlaması onların siyasal süreç üzerinde etkili olmasına yol açar. Örgütsel üyelik ve katılma, bireyin diğer siyasal katılma etkinliklerine başvurma eğilimini artırıcı bir rol de oynar. Dernekleşme ile gelişmenin paralel olduğu söylenebilir. Sanayisi ve demokrasisi gelişmiş toplumlarda dernekleşme de gelişmiştir. Geleneksel toplumlarda ise, hem sosyal ve ekonomik yapıyla hem de siyasal süreç ve özgürlüklerle ilişkili olarak dernek hayatı, ya yoktur ya da çok cılızdır (Öz 1992: 191). Ülkemizdeki dernekleşme sayıları da gelişmiş Avrupalı devletlerin çok altındadır.

Modern demokrasilerin sadece genel oy sistemiyle yürümediği düşüncesi yaygındır. Çeşitli baskı grupları, anayasa kuruluşları, genel oyun ortaya çıkardığı çoğunluğun denetimini kesintisiz olarak yerine getirirler. Giderek bu grupların salt çoğunluğu denetlemekle yetinmeyerek iktidara katılma ve karar verme sürecini oluşturdukları da söylenebilir. Sosyo-ekonomik yapıdaki bu farklılaşma sanayileşmenin bir ürünüdür. Dernekler de üyelerinin çıkarlarını korumak adına siyaset alanına girerek faaliyetlerini yürüttüğünde baskı grubu olarak karşımıza çıkmaktadır. Dernekler bu amaçla çalışmalarını yürütürken, bir yandan kendi amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmaktalar, öte yandan toplumsal çıkarların birer parçasını oluşturmaktadırlar. Kendi çıkarları doğrultusunda toplumsal çıkarları iktidara iletmek, aslında toplumun da global çıkarlarını belirleyecek, açığa

çıkacaktır. Bunu yaparken, bir yandan da iktidarın karar sürecine siyasal katılmayı gerçekleştirmektedirler (Yavuziğit 1998: 63-64).

Şehirler ve toplumlar gün geçtikçe büyümekte ve gelişmekte, buna paralel olarak kişi toplum içinde giderek önemini kaybetmekte, devasa kuruluşlar, büyük şehirler ve gayri şahsi, ulaşılması zor siyasal yapı karşısında güçsüzleşmekte ve küçülmektedir. İşte böyle bir ortamın doğal sonucu olarak dernekleşme hızlanmaktadır.

Yoğun işbölümü dolayısıyla çıkar türlerinin çoğaldığı toplumlarda insanlar eş görüşlere ve eş çıkarlara sahip insanlarla bir arada olmak isteyeceklerdir. Çünkü toplumda yalnızca sosyal, siyasal ve ekonomik örgütler, unsurlar devleşmemiş, kişinin uğraşmak zorunda kaldığı problemler de devleşmiştir. Kişi bu büyük sorunları çözebilmek için dayanışma gereksinimi duyar. Toplumsal koşulların yarattığı böylesine bir zorunluluk sonucu da dernekler kurulmaya başlar. Birey çıkarlarının ve görüşlerinin paylaşıldığı bu kurumlarda artık o devasa toplum karşısında kişi bir cüce değildir. Kendi çıkarları doğrultusunda başka kuruluşlara, örgütlere baskı yapabilecek, siyasal sosyal ve ekonomik yaşantısına yön veren kararları ve etkenleri etkileyebilecek bir duruma gelmiştir. Dernekleşmeyle birlikte siyasal ve sosyal yapıda değişiklikler olacak, devletin ve diğer birkaç kuruluşun dışında kişinin bağıllık duyacağı bir sürü örgüt meydana çıkmakta, iktidar savaşı bu gruplar aracılığıyla verilecek ve paylaşılan bir siyasi yapı oluşmaktadır (Yavuziğit 1995: 415-416). Kişi, toplumdaki gelişmelere yabancı; erişilmez kalan sosyal, siyasal ve ekonomik yapıya, kendi çıkarlarını koruyan dernekler vasıtası ile katılmaktadır. Bu şekilde, etkin olmayacağını düşündüğü için demokratik karar alma süreçlerine katılmayan kişiler dernekler aracılığı ile bir etki yapabileceği düşüncesi ile katılacaklardır. Bireyin katıldığı dernek, her konuda bire bir istediği şekilde kararlar alamayacaktır elbette. Bunun mümkün olması çok zor bir ihtimaldir. Bu nedenle bireyler üyesi oldukları derneklerin kararlarına her zaman katılmasalar da kabullenmek durumundadırlar. Bu da derneklerin aldıkları kararlara, üyelerinin rızalarını ve yönetime katılımını sağlar.

Derneklerin yapısı ve sayısına bakarak toplumun sosyo-ekonomik yapısı hakkında teşhisler de konulabilir. Çünkü dernekler modern bir toplum bünyesinin ürünüdürler ve bu anlamda ekonomik ve sosyal gelişmenin ölçüsü olarak ele alınabilirler.

Dernekler, ağırlıklı olarak kitlelerin toplumsal karar verme mekanizmalarında güçlerini ve ağırlıklarını hissettirmeleri beklenen birer demokratik araçlardır. Asıl görevleri doğrudan siyaset üretmek değildir. Ancak; bu durum dernekleri, savundukları kitleler ile ilgili politikalar üretmeyecekleri anlamına gelmez. Egemen devlet gücünün, iktidarın ayrı ayrı kurumlar arasında dağıtılarak dengelenmesi gerektiğinin savunan siyasal püliralizm akımı, 19. yüzyılın başında başta Durkheim olmak üzere pek çok bilim adamı tarafından savunulmuştur. Bu konuda öncülük yapan Tocqueville'dir. Ona göre, "egemen devletin gücü, en iyi biçimde dernekler yoluyla sınırlandırılabilir. Dernekler, fikirler yayarak ve üyeleri arasında düşünce birliği yaratarak, örgütler arasındaki çatışmaya temel oluşturur. Bunu yaparken de, bu kurumlar belli başka işlevleri yerine getirir. Dernekler, sağlıklı bir toplum yapısı ve istikrarlı bir siyasal mekanizmanın oluşumu için son derece önemlidir (Yavuziğit 1995:420-429).

### **2.3.1. Ülkemizde Dernek Örgütlenmeleri**

Ülkemizde, Cumhuriyet sonrası yıllarda Atatürk önderliğinde büyük ölçüde otoriter bir rejim sürmüştür. Aynı yönetim şekli İsmet İnönü zamanında da görülmüştür. Ancak; bu dönemdeki otoriterlik aslında demokratik bir cumhuriyet yönetimi oluşturma amacıyla gerçekleştirilen devrimlerin yerleştirilmesi ve pekişmesi amacıyla gündeme gelmiştir. Bu dönemde; bir yandan devrimleri korumak endişesinden, diğer yanda dış saldırı beklentileri, yönetimi güçlü ve otoriter olmak zorunda bırakmıştır. Ayrıca; CHP yönetimi, kendisine karşı olan ya da iktidara seçenek olabilecek partilerin, meslek kuruluşlarının amaç ve faaliyetlerinin, siyasal görüşlerine koşutluğu oranında kurulmalarına olanak sağlayan bir cemiyetler yasası ile hukuksal rejim sağlanmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında başlayan dernekçilik, dolayısıyla bu yolla örgütlenme ve demokratik katılım anlayışımız, 1961

Anayasası'nın getirdiği bir takım yeni özgürlükler dışında aynı tedirginliğini ve yetersizliğini günümüze kadar ulaştırmıştır (Yavuziğit 1995:421).

Bu dönemde CHP, işçi ve öğrenci dernekleri üzerinde denetim kurmaya ve etkili olmaya çalışmıştır. CHP'nin dernekler üzerindeki denetim çabası, 1927 yılında iyice somutlaşmıştır. Denetim, bu kez eskisinden farklı olarak, daha doğrudan ve bir anlamda yasal hale getirilir. 1927 yılındaki büyük kongrede kabul edilen yeni tüzüğün 40. maddesi, CHP'ne dernek yönetimine doğrudan müdahale etme hakkı vermiştir. Bu maddeye dernekler parti müfettişleri tarafından onaylandıktan sonra kurulabilecekti. Bu dönemde dernekler CHP'nin kontrolüne girmiştir.

1930 yılı ortalarında alınan bir karar sonrasında dernekler üzerindeki baskı ve denetimin azaldığı gözlenmektedir. Bu atmosfer içinde özellikle 1930'lu yılların başlarında çeşitli derneklerin toplantılar yaparak, mesleki sorunları dile getirdikleri ve hükümetten isteklerde buldukları görülür. Bunlar arasında tüccar, sanayici, esnaf ve serbest mensuplarının dernekleri önemli bir yere sahiptir. Dernek faaliyetleri içinde, Sanayiciler Birliği'nin CHP'ne başvurarak 1931 seçimleri sonrasında boşalan milletvekilleri için yapılacak ara seçimde, iki üyelerinin aday gösterilmesini istemesi dikkat çekicidir. CHP'nin dernekler konusunda dikkat çeken bir diğer politikası da, doğrudan partili yöneticiler ve bürokratlar tarafından kurulan derneklerdir. Bunlar, çeşitli kamu politikalarının uygulanmasında ve ideolojinin işlenmesi ile kitleye benimsetilmesinde, toplumla yönetim arasında bir köprü işlevi yüklenmişlerdir. Belli başlı örneklerini, Tasarruf ve İktisad Cemiyeti, Türk Maarif Cemiyeti, Türk Hava Kurumu, Tayyare Kurumu, Türk Dil Kurumu ve Hayır cemiyetleri oluşturur. 1935 yılında diğerlerine (meslek kuruluşlarına) göre, daha siyasal ve kültürel bir amaca ve görüntüye sahip olan dernekler (Türk Kadınlar Birliği ve Mason Derneği) kapatılmıştır. Çünkü bunlar, bu yönüyle rejimin yapısını zedeler bir imaj yaratmaktaydılar (Öz 1992: 193-195).

1938 yılında çıkarılan Cemiyetler Kanunu ile mevcut derneklerin hayatını kısırlaştıran, disiplin altına alan ve yeni dernek kurmayı zorlaştıran bir düzenleme getirmiştir (Öz 1992: 195). 1946 yılına kadar bütün cemiyetler, idarenin onayına tabi

idi. İdari makamların onayladıkları cemiyetler kurulabiliyordu. Çok partili hayata geçişle birlikte cemiyetler kanunu da değiştirilmiş ve cemiyetlerin faaliyete başlayabilmeleri için bildirimde bulunmaları yeterli olmuştur. Çoğunlukla sanılanın aksine, tek partiliğin en koyu döneminde çıkarılan 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu bile bütün derneklerin siyasetle ilgilenmesini yasaklamış değildir. Siyasi derneklerin kurulması ve faaliyete geçebilmeleri, belli bir müsaade mekanizması içerisinde yasaca mümkün görülmektedir. Cemiyetler kanunu'nun kabulünden sonra, kurulan derneklerin çoğu, hiçbir yasal zorunlulukları bulunmadığı halde, tüzüklerine “dernek siyasetle iştigal etme” sözünü koymak gereksinmesini duymuşlardır. Bunda tescil vesikasını kolaylıkla alabilme endişesinin rol oynadığı şüphesizdir. Ama, 1946'dan, hatta 1961'de sonra da aynı davranışların tekrarlanması, toplumdaki siyasal davranış uyumsuzluğunun ve “suya sabuna dokunmama” eğiliminin tipik belirtisi sayılabilir (Soysal 1968: 230-231).

### **2.3.2. Kamu Görevlileri Dernekleri**

Kamu görevlilerinin dernekler biçiminde örgütlendiği dönem, gerek siyasal iktidarların engellemelerine, gerekse kendi iç yapılanmalarından kaynaklanan olumsuzluklara karşın, kamu görevlileri örgütlenmesinde önemli bir yer tutmuş, sendika hakkının bulunduğu yıllar bir anlamda bu dönemin bir ön hazırlığı olmuştur. Kamu görevlileri dernekleri kapatılmış olan sendikaların yerine kurulmuş örgütler olduklarından, sendikal hedeflerle ortaya çıkmışlardır. 1971-1980 dönemindeki kamu görevlileri örgütlenmesine bakıldığında, kamu görevlileri derneklerinin aynı zamanda sendikal işlevler yüklendiği de görülmektedir. Kamu görevlileri dernekler şeklinde örgütlenerek siyasal katılımlarını arttırmak, iktisadi, toplumsal ve siyasal alanda daha belirleyici olmak istemişlerdir.

Kamu görevlileri dernekleri, sendikalara göre daha kitlesel bir nitelik taşımıştır. Bu durum kamu görevlilerinin sayısının artması, iktisadi durumların kötüleşmesinin yanında, kamu görevlileri derneklerinin, kamu görevlilerinin katılımını arttırmadaki başarılarına bağlanabilir. Kamu görevlilerinin sendika kurma hakkının bulunduğu dönemin baskın niteliği, az sayıda üyesi olan birçok, fakat

genelde güçsüz sendikaların kurulmuş olması iken, 1971-1980 döneminde güçlü kamu görevlileri dernekleri örgütlenmesi ortaya çıkabilmiştir.

Kamu görevlilerinin kitleselleşmelerini sağlayan önemli bir öge de, etkinlik yöntemleri olmuştur. 1965-1971 dönemindeki memur sendikaları daha çok yönetimi uyarma, bildiri yayınlama gibi etkinliklerde bulunurken, dernekler kitlesel eylem yöntemine çok sık başvurmuşlardır. Kamu görevlileri derneklerince girişilen toplu gösteriler ve toplantılar azımsanamayacak sayıdadır. Bundan başka kamu görevlileri dernekleri çok yoğun bir yayın etkinliği içinde olmuşlardır. Bülten ve dergi gibi süreli yayınların yanında, el kitapları, bildiriler, basın bültenleriyle istemlerini daha net olarak ortaya koymuşlardır.

Dernek örgütlenmesine daha çok alt gelir ve konumdaki kamu görevlilerinin ilgi gösterdiği, buna karşılık üst düzey kamu görevlilerinin örgütlenmeyle ilgilenmemişlerdir. Gelirleri görece daha düşük olan öğretmenler örgütlenmeye yoğun ilgi kurmuşken, mühendis ve mimarlar örgütlenme ile esas olarak, gelirlerinin düşmesine ve teknik elemanlar arasında işsizliğin artmasında koşturucu olarak ilgilenmeye başlamışlardır. Ayrıca üst düzey kamu görevlilerinin mesleki sorunlarla daha az karşılaşmaları ve kendilerini yönetenlere yakın görmeleri örgütlenmeye karşı ilgilerini sınırlamıştır.

#### **2.4. MESLEK KURULUŞLARI**

1950 öncesi dönemde görece önemli meslek kuruluşu, Meşrutiyet dönemine uzanan bir örgütsel geçmişe ve onun da ardında geleneksel lonca geleneğinin kalıntılarına dayanan, Ticaret ve Sanayi Odalarıdır. Ticaret ve Sanayi Odalarının ağırlığı, burjuvaziyi millileştirmeye dönük Milli İktisat programının bir parçası olarak, hükümetçe önemsenmelerinden kaynaklanmıştır. Önemsenmek, sıkı vesayeti beraberinde getirmiştir. Bu dönemde esnaf örgütleri dernek statüsünde önemsiz kuruluşlar olarak var olmuş, ancak 1943'teki yasal düzenlemeyle bazı kamusal işlevler edinebilmiştir. Ziraat odaları da kağıt üstünde kuruluşlar olarak kalmış,



1940'da Tarım Bakanlığınca seçimler yaptırılarak canlandırılmaya çalışsa da durum değişmemiştir (Bora 2002:265).

1953 yılından sonra çıkarılan bazı özel kanunlarla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kuruluş çalışmaları düzenlenmiştir. Bu kuruluşlar şöyle sıralanabilir:

- Avukatlık (Kanun No: 1136)
- Noterlik (Kanun No: 1512)
- Esnaf ve Küçük Sanatkarlar (Kanun No: 507)
- Ticaret ve Sanayi Odaları (Kanun No: 5590)
- Türk Tabipler Birliği (Kanun No: 6023)
- Türk Eczacılar Birliği (Kanun No: 6643)
- Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (Kanun No: 6235)
- Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Vet. Hek. Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun (Kanun No: 6343)
- Ziraat Odaları ve Ziraat Odları Birliği Kanunu (Kanun No: 6964)

Bu meslek kuruluşlarının kanunları incelendiğinde, hepsinin amacının meslek sahiplerinin hak ve yetkileri yönünden gerekli girişimleri yapmak, mesleki denetimi sağlamak olduğu görülmektedir. Örneğin 1135 sayılı Avukatlık Kanununun 76'ncı maddesinde Baroların “kanunda yazılı esaslar uyarınca meslek hizmetleri görmek, mesleki ahlak ve dayanışmayı korumak, avukatlığın genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak amacıyla kurulan tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları” olduğu belirtilmektedir. Ayrıca aynı maddenin devamında “barolar, kanunda belirtilenler dışında herhangi bir işle ve siyasetle uğraşmazlar” denilmektedir. Buna benzer hükümler diğer kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kanunlarında yer almıştır (Tortop 1984:42-43). Uygulamada çok da önemi kalmamış olan siyaset yasağı 1995 yılında yapılan değişiklikle kaldırılmıştır.

Sermayeden çok uzmanlık bilgisine dayalı meslek kuruluşlarından en güçlü örgütsel geleneğe sahip olan, kökleri 1. Meşrutiyet'e dayanan Baro'dur (Esasen İstanbul Barosu). Ancak barolar da 1938'deki yasayla ağırlaştırılan vesayet baskısı

altında, özerk bir inisiyatiften yoksundular. Yönetici elitin bir parçası ve modernleşme misyonunun öncüleri olma bilinci, zaten bu meslek grubunun kendisini hükümetle özdeşleştirmesini getirmiştir.

Cumhuriyet öncesine uzanan bir örgütsel arka planı bulunan Tabip Odalarının kuruluşu da fiilen sağlık bakanlığı bünyesinde idare edilmiş ve bu kuruluşlara yeni devletin sağlık örgütlenmesine katkı sağlama görevi yüklenmiştir. Tabip Odaları, 1953'teki yasayla yasal konumunu güçlendirmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında oldukça küçük bir meslek topluluğu oluşturan mimarlar-mühendisler de, yönetici elitin bir parçasıdır. Bu camianın temsilciliğine soyunanlar, uzun süre, mesleklerinin, uzmanlıklarının resmen tanınması için mücadele etmişlerdir. Yabancı mimar-mühendislere karşı Türk mimar-mühendislerinin yeterliliğini savunmak, 1954'teki meslek örgütü yasasının çıkmasıyla başarıya ulaşan bu mücadelede çok önemli bir motiftir.

1954'te Türk Veteriner Hekimleri Birliği'nin, 1956'da Türk Eczacıları Birliğinin yasayla kuruluşu gerçekleşmiştir. Uzmanlık meslekleri örgütlerinin tanımına bu dönemde damgasını vuran karakteristikler, modernist-pozitivist öncülük misyonuna bağlılıklarının ve devlet bürokrasiyle iç içe olmalarının yanı sıra mesleki alana yoğunlaşmaları ve buna bağlı olarak bir meslekçi şovenizm geliştirmeleridir.

#### **2.4.1. 1961 Anayasası ve Meslek Kuruluşları**

1961 Anayasasının 122'nci maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları başlığı altında şu hükme yer verilmiştir: “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kanunla meydana getirilir ve organları kendileri tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilir.” (Tortop 1984: 44).

1961 Anayasası ile yasayla kurulmuş meslek kuruluşları, demokratik seçimli ve yönetimden özerk, kamu kurumu statüsü kazandılar. Elbette sadece bu anayasal

statüye değil, modernleşme ve kapitalistleşme sürecindeki gelişmeye, toplumsal hayatın karmaşıklaşmasına ve profesyonelleşmesine bağlı olarak, işlevleri çoğalan ve çıkar temsiliyle ilgili işlevleri belirginleşen söz konusu kuruluşların devlete ve hükümetlere mesafeleri artmıştır. Toplumsal ve siyasal çoğullaşmanın özellikle 1970'lerde ortaya çıkardığı yoğun politizasyon da meslek kuruluşlarını doğrudan etkilemiş ve bu örgütler, politik saflaşmanın aktörleri arasında yer almışlardır.

1970'lerde toplumsal ve politik ortamı belirleyen sağ-sol kutuplaşmasına oturan bu saflaşmada, tahsile ve uzmanlık bilgisine dayanan emek ağırlıklı meslek örgütleri (TMMOB-Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği, TBB-Türkiye Barolar Birliği, TTB-Türk Tabipleri Birliği, TEB-Türk Eczacıları Birliği, TVHB-Türk Veteriner Hekimleri Birliği) sol kanattaydılar. Dahası, sol ideolojinin biçimlenmesinde, yayılmasında ve kadrolaşmasında kayda değer rol oynadılar.

TMMOB, 1970'ler boyunca mesleki ve bilimsel alanda etkili çalışmalar yapmıştır. Bu dönemde TMMOB'nin bilimsel-mesleki otoritesi bürokrasi içinde ciddiye alınmaktadır. Meslek gerçekleri ve sorunları ile ülke sorunlarının birbirinden ayıramaz olduğu görüşü, bakanlıktan ve devletten özerkleşme arayışı artan TTB'de 1960'ların ortalarından itibaren artmıştır.

Barolar ve 1969'da kurulan TBB'nin politikleşmesi daha yavaş bir seyir izlemiştir. Seçkin ve loncacı meslek geleneği avukatlar arasında bu dönemde hala güçlüdür. TBB'nin ana perspektifi, meslek tabanındaki bu özbilinçle eklemlendiği özerklik talebini kovalamak olmuştur. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu statüsü yetersiz bularak Anayasa'nın yargı bölümünde yer alma talebini ileri süren TBB'de, kendilerinin diğer meslek örgütlerine göre özellikli ve ayrıcalık bir konuma bulunduğu kanaati hayli güçlü olmuştur.

Sermaye ağırlıklı meslek kuruluşları (TOBB-Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, TESK-Türk Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, TZOB-Türkiye Ziraat Odaları Birliği) ise 1960-80 döneminde sağ partiler ve hükümetlerle sıkı bir ilişki içinde olmuşlardır. Tabanları ile devlet ve hükümetler arasında iki yönlü aracılık-

temsilcilik işlevi yerine getirmeleri oranında, lobici baskı örgütü olarak da zaman zaman etkinlik kazanabilmişlerdir. Küçük sermaye ve girişimci tabanına dayanan TZOB ve TESK'in mesleki etkinlikleri ve politik etkileri bu dönemde TOBB'a göre oldukça sınırlıdır. Birimleri hala mesleki yetkileri ve mali gücü sınırlayan dernek sistemin etkileri altında olan TESK, çok güçlü bir örgüt değildir. Esnaf-sanatkar camiası ve örgütlerini, güçlü devletin sırrı ve esası olan bir istikrarlı toplumsal düzen idilinin numunesi ve metaforu olarak yücelterek kendini önemsetmeye çalışmıştır. Buna karşılık sağ kanattaki meslek kuruluşları içinde farklı bir noktada olan TOBB, mesleki ve politik düzeylerde çok daha etkin ve etkili olmuştur (Bora 2002: 266-269).

#### **2.4.2. 1982 Anayasası ve Sonrasında Meslek Kuruluşları ve Etkileri**

1982 Anayasasınının 135'inci maddesi "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" başlığını taşımaktadır. "Bu kuruluşlar, belli bir mesleğe mensup olanları müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere mesleki disiplini ve ahlaki korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından seçilen kamu tüzel kişilikleridir."(Tortop 1984: 45).

12 Eylül 1980'den sonra özellikle TMMOB, TTB ve TBB baskı altında kalmışlardır. Sağ kampta yer alan sermaye ağırlıklı meslek örgütleri ise, kontrol altında tutulmakla beraber, ağır baskı altında kalmamışlardır. TZOB ve TESK, 12 Eylül darbesine destek vermelerine rağmen, bu dönemde çok etkili olamamışlardır. TOBB ise bu dönemde en itibarlı kurum olmuştur.

1983 sonrası dönemde meslek kuruluşları kısıtlayıcı yasal düzenlemeler altında kendilerine ve faaliyetlerine alan açmakla uğraşmışlardır. Örgütsel canlılıkları ve temsil güçleri gerileyen meslek örgütlerinin politik etkileri bu dönemde çok düşmüştür (Bora 2002:272).

Sermaye ağırlıklı meslek kuruluşlarının 1980 öncesinde de fazla etkili olmayan unsurları, TESK gibi TZOB de, ANAP döneminde AP iktidarlarından gördükleri itibarı görememenin sıkıntısını yaşamış, ardından TOBB gibi teknokratik bir yapılanmaya yönelmiştir. TESK, lobi etkinliğinin hayli zayıfladığı bir dönemin ardından, 1985'te ve 1991'de çıkan yeni yasalarıyla, kurumsal işlevini ve maddi gücünü büyük ölçüde arttırmıştır. TZOB ise, tarımın ülke ekonomisindeki payının azalmasına ve serbest piyasa ekonomisinin gelişip himayeciliğin gerilemesine bağlı olarak ciddi güç kaybına uğramıştır. Kapıldığı dışlanma duygusuyla tarihinde ilk defa bir protesto gösterisi örgütlemeye girişerek, 7 Eylül 1989'da Manisa'da "Çiftçinin Sesi" mitingini düzenlemiştir. Mali ve kurumsal yapısının yetersizliğinden ötürü, temsili güçsüzlüğünü teknokratik yapılanmayla da telafi edemeyen TZOB'nin hoşnutsuzluğu izleyen yıllarda pekişmiştir (Bora 2002: 272-273).

Bu dönemde TMMOB, Özal yönetiminin yönetimden uzaklaştırma politikası ile hayli güçsüzleşmiştir. Önceki dönemde son derece etkili ve siyasi alanda öncü bir örgüt olan TMMOB, teknokratik perspektifiyle de durumunu iyileştirememiştir.

Dönemin emek ağırlıklı meslek kuruluşlarından en hareketli olanı TTB'dir. Kamuda çalışan hekimlerin sosyal ve ekonomik hakları için seferber olduğu 1988-89 "Beyaz Eylemler"inin ardından, etkin demokratik TTB çizgisi; etkin, mücadeleci bir performans göstererek, meslek alanıyla genel politik düzlem arasında canlı bir bağ kurmayı becermiştir. 1990-92 döneminde, yıllardır tartışılan "sürekli eğitim" projesinin yürürlüğe konmasıyla, özellikle kamu hekimleri ve pratisyenler olmak üzere, üyelerin mesleki donanımına ciddi bir katkıda bulunmaya başlaması örgütsel etkinlik açısından önemli bir hamle olmuştur. 1990'larda ise TTB ülkenin genel politik gündemindeki bütün sorunlara tepki gösterip söz söyleyerek TMMOB'yle birlikte en atak ve politik meslek kuruluşu olmuştur. Öte yandan her düzeyde müzakere edebilmek için belirli bir teknik birikimin de zorunlu olduğu kabulüyle meslek alanıyla genel siyaseti eklemlenmeye dönük çalışmalara önem vermiştir. 1989'daki toplu nöbet eylemlerinde, sağlığa kaynak ayırmayan özelleştirmeci sağlık politikalarının ve kötü çalışma koşullarının kamu hastanelerinde sunulan hizmeti kalitesizleştirdiğini savunan ve bu durumu protesto eden hekimler, tepkilerini

hastalara yeterli süre ayırabilmek için toplu nöbet tutarak göstermişler; böylece hekimlerle hastaların çıkarları arasında bir ortaklığı da vurgulayarak meslek çıkarı ile kamu yararı arasında somut bir bağı ortaya koymuşlardır.

Sağlık alanındaki meslek örgülerinden TEB bu dönemde maddi ve kurumsal gücünü artırışıyla dikkat çeker. TEB'nin 1980 sonrasında mesleki otorite açısından önemli kazanımı, 1984 Ağustos'unda tanınan stoktaki ilaçları yeniden fiyatlama işini düzenleme yetkisidir. Keza TEB, 1979'da kurulmaya başlanan Eczacı Kooperatifleri Birliği adı altında birleştirerek, önemli bir güç kaynağı sağlamıştır.

1985 yılında kurulan ve esas itibarıyla içinden çıktığı TTB'nin çizgisini sürdüren TDB (Türk Diş Hekimleri birliği), esasen kurumsal varlığını oturtmak, mesleki otoritesini kabul ettirmek için emek sarf etmiştir. Sahte diş hekimleriyle mücadele, çok önemsedığı bir faaliyet alanıdır. %70'i özel çalışan ve büyük kentlerde yoğunlaşan diş hekimleri için işsizlik tehlikesinin belirginleşmesi nedeniyle, meslek fakültelerinin kontenjanlarının düşürülmesi, TEB gibi TDB için de temel bir talep olmuştur (Bora 2002: 274).

Etkinliği en belirgin şekilde gerileyen meslek kuruluşunun TBB olduğu söylenebilir. TBB camiasına hakim olan, baroların herhangi bir meslek kuruluşundan öte bir öneme ve ağırlığa sahip olması gerektiği doğrultusundaki kabul, bu gerilemede ve özellikle 1980'lerin ortalarındaki yoğun yasama trafiğinde barolara danışma gereği duyulmamasından kaynaklanan rahatsızlığı iyice büyütüştür. Baro başkanlarının resmi devlet protokollerindeki yerin geriletilmesi yönündeki düzenlemeler ve bu uğurda verilen mücadele, 1983 sonrasında itibar meselesi açısından sembolik bir mesele olarak gündemde yerini korumuştur. Diğer yandan dışlanma ve itibar kaybı, TBB'yi kışkırtmış ve TBB ile barolar kendi alanlarında daha aktif bir çalışma ve kamuoyu oluşturma çabasına girme gereği duymuşlardır. 1988'den itibaren ise İstanbul Barosu, TBB ve barolar bünyesindeki en etkin birim olarak öne çıkar. 1990'larla beraber, örgütün yanı sıra bizzat mesleğin itibarsızlaşması ve kalitesizleşmesi ile ilgili kaygılar baroları meşgul etmiştir (Bora 2002: 275). 1990'larda TBB'nde o zamana dek kamusal işleve dayalı saygınlık

imajın örttüğü baskı grubu işlevi vurgulanmaya başlamıştır. Ancak SHP-DYP hükümetiyle, özellikle SHP kanalıyla yakın ilişkiler, bütün meslek kuruluşları içinde en çok TBB'yi ılımlılaştırmıştır. Siyasal İslam'a karşı laisist tepkiler ve 1997'de Susurluk skandalı sonrasındaki girişimler dışında TBB, 1990'larda fazla ses çıkaran bir örgüt olmamıştır (Bora 2002: 281). Mesleğe atfedilen saygınlık ve yüceliğın meşruiyet ve güç artışı getirmedığı görüldükçe 1980'lerin sonlarına doğru, daha önceleri mesafeli yaklaşılan bir terimle baskı grubu gibi davranma, daha etkili ve militan yelemeler yapma talebi kendini duyurmaya başlamıştır. Baskı grubu işlevini daha atak biçimde sahiplenen İstanbul Barosu bünyesinde, 1990'ların ortalarında hukuk üreten devlet düzeninden sivil toplum tarafından hukuk düzenince geçiş sürecinde salt defansif değil aktif katılımlı bir sivil toplum kuruluşu olma perspektifi dile getirilmiştir. Bu eğilimler ve tartışmalar özellikle İstanbul Barosu'nda katılımı ve faaliyet zenginliğini artırmışsa da, TBB hantal ve etkisiz yapısını korumaktadır. Katılım düşüklüğü, buna bağlı olarak temsil sorunu, hala yakınılan bir konudur (Bora 2002: 306).

Türkiye'nin en büyük sivil toplum örgütü olma söylemini TESK de sahiplenmektedir. Bütün Türkiye sathında en ücra köşeye kadar yayılmış, her kademesi demokratik, katılımcı seçimle belirlenen 10 federasyon, 75 birlik, 3700 odada 4 milyon civarında üyeyi temsil ettiğini söylemektedir (Bora 2002: 307). Buna karşın bu üyeleri kontrol etmede ve temsilde TESK'in bu gücünü görmek olanaksızdır. TESK'in yerleşik politika üslubu sağ politikacıların da kendilerine bahşettiği vatanına, milletine, bayrağına kitabına ölümüne bağlı olan, demokrasinin güvencesi, orta direk kimliğini sürekli teşhir ederek, hükümetlerle yakınlık kurmaya ve yine politika üstü bir hizmet söylemiyle güç ve kaynak elde etmeye çalışmaktadır. TOBB, birçok politik ve sosyal soruna ilişkin görüş oluştururken, böyle bir politik ilgi TESK'te oldukça sınırlıdır. TZOB'nin ise mesleki iktisadi sorunlar dışında hiçbir konuda görüş bildirmemektedir (Bora 2002: 282).

## 2.5. İŞVEREN ÖRGÜTLERİ

Türkiye'de işadamları, kendi çıkarlarını hükümet temsilcileri ya da parlamenterler ile kurdukları birebir ilişki gibi informel kanallar vasıtasıyla dile getirmeye çalışırlar (Vorhoff 2002: 316). Genel konulardaki görüş ve istekleri ise dernekler ve meslek kuruluşları aracılığı ile dile getirilir.

Ülkemizde işadamları, devlet ile sürekli ilişki içerisinde olmaya çaba göstermiştir. Çünkü güçlenebilmek için hükümet politikalarından haberdar olmak, gerekli destekleri almak ve hükümetlerle işbirliği içinde olmak şarttır. Nitekim KOÇ, bütün girişimlerde hükümet yetkilileri ve CHP üyeleri ile yakın ilişkiler tesis etmiştir ve CHP'nin üyesi olmuştur. Daha sonra DP iktidarında ise CHP'den ayrılarak DP'ye geçmek zorunda kaldığını otobiyografisinde belirtmiştir (Buğra 1999: 84).

Türkiye'nin siyasi tarihine kısa bir bakış bile, sermayenin ve örgütlerinin ülkedeki baskı grubu olarak etkin olduğunun ve daha çok otoriter, sağ eğilimli oluşumları desteklediklerini gösterir. İşveren örgütleri sürekli iktidar ile ilişki içinde olmuştur (Zabçı 2003:191). İşveren sendikaları ise çok etkili olmayan, sadece sendikalar adına toplu sözleşmelere katılan örgütler olarak karşımıza çıkmaktadır.

### 2.5.1. İşveren Sendikaları

İşveren sendikaları ile ilgili genel değerlendirmelerin hemen hepsinde, işveren sendikalarının, işçi sendikalarının güçlenmesine karşı bir reaksiyon olarak doğduğu ve loncaların devamı olduğu ileri sürülmektedir. Tarihsel süreç incelendiğinde her iki öngörünün de doğru yanlarının bulunduğu ve işveren sendikalarının yapıları itibarıyla loncalardan etkilendikleri ve fonksiyonları itibarıyla işçi sendikalarına karşı bir reaksiyon niteliği taşıdıkları izlenimi doğmaktadır. Ancak bu saptama standart değildir.



İşveren sendikaları sanayi devriminin sonucunda ortaya çıkmıştır. Zira gerçek anlamda işveren sendikacılığın doğması için gerekli koşullar ancak sanayi devrimiyle oluşmuştur. Öte yandan işveren sendikacılığı birçoklarının dediği gibi işverenlerin daha zayıf birlik ruhuna sahip olmaları sebebiyle ve çoğunlukla savunma ihtiyacından kaynaklanan sebeplerle işçi sendikalarından oldukça geç bir zamanda kurulmuştur. Ülkemizde işveren sendikacılığı geçmişi oldukça yenidir. İlk örgütlenmeler 1947 tarih ve 5018 sayılı “İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun”dan sonra görülmüştür. Bu kanundan sonra ülkemizde ilk işveren sendikası 1949 yılında tekstil sanayi işverenlerince kurulmuştur (Tokol 1999: 299). Bunu 1959 tarihli “Türkiye Madeni Eşya Sanayicileri Sendikası” izlemiştir. 1960 ihtilalinden başlayarak irili ufaklı bir çok işveren sendikası kurulmuştur. 1961’de ise İstanbul’da kurulu işveren sendikaları birleşerek İstanbul İşveren Sendikaları Birliğini meydana getirmiştir. Nihayet 20.12.1962’de diğer işveren sendikalarının da katılımı ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu kurulmuştur (Aydın 2000: 61)

1947-1960 döneminde sanayileşme hareketinin yetersizliği nedeniyle işveren sayısının sınırlı olması, işverenlerin birbirleri ile yakın ilişki içinde bulunmaları, işverenlerin sanayi, ticari ve ekonomik sorunları çözmek amacıyla çeşitli mesleki örgütler oluşturma imkanına sahip olmaları, yasal düzenlemelerin yetersiz, sendikacılık bilincinin henüz gelişmemiş olması ve yeterince güçlenemeyen işçi sendikalarının, işvereni örgütlemeye zorlayacak bir baskı unsuru oluşturamamaları nedeni ile, işveren sendikaları fazla bir gelişme gösterememiştir (Tokol 1999: 299).

İşçi sendikacılığı hareketi karşısında Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, 1968-1969’a kadar oldukça yumuşak bir tutum izlerken bunu bu yıllardan sonra sertleşme yönünde değiştirmiştir. Bu değişikliğin nedenleri olarak da işveren örgütlenmesinin güçlendiği, işçi hareketinin bu yıllarda nicelik ve nitelikçe arttığı ve çeşitlendiği, işçi ücretlerindeki gerçek artışların bu yıllarda en yüksek oranlara ulaştığı ve işveren örgütlerinin faaliyetlerini kolaylaştıran bir siyasal ortamın oluştuğu noktaları önem kazanmaktadır (Esin 1973: 217).

İşveren sendikaları başlarda işadamlarında sosyal ve fikirsel nitelikli kulüp ya da örgütler şeklinde doğmuş; devletin işçi örgütlerini tanınması, grevi serbest bırakması ve işçi hareketinin güçlenmesi, özellikle I. Dünya Savaşı öncesi başta İskandinav ülkelerinde olmak üzere bir çok ülke ve sektörde işverenlerin, özellikle işçi işveren ilişkileri konusunda uzmanlaşmayı hedefleyen örgütler kurmalarına yol açmıştır.

İşveren sendikaları, işçi sendikaları gibi kitleleri etkileme olanağına sahip olmadıkları için çoğunlukla devlet ve diğer kamusal organlarla yakın ilişkiyi, işçi sendikaları ile ikili görüşmelere tercih etmektedirler. Öte yandan, büyük bir ekonomik güce sahip olma, devletle iyi ilişkiler kurma ve zaman zaman bazı siyasi partilerle geliştirilen ilişkiler, kamuoyu oluşturma bakımından önemli sayılabilecek faaliyetlerdir.

Bu tür faaliyetlerle birlikte eklenmelidir ki, işveren sendikalarının görüşlerini politikacılara iletmeleri tek başına yeterli değildir. Zira, bir konuda karar almak bakımından salt politik inisiyatif yeterli olmamakta, ayrıca kamuoyu da yaratmak gerekmektedir. Bu bağlamda medya ile iyi ilişkiler kurup önce bilgilendirme ve sonra da kamuoyu yaratma faaliyeti çoğunlukla daha sağlıklı bir yol olduğundan tercih edilmektedir. Böylece, işveren sendikalarının demokratik süreçte güçlü bir baskı grubu olarak etkin rol oynadıkları görülmektedir. Hatta bazen yasalarda yer alan bazı yasaklara rağmen işveren sendikalarının kamuoyu yaratma ya da lobicik gibi faaliyetlere katılmaktadırlar.

Bunların yanında işveren sendikalarının üyelerine yönelik çok çeşitli içsel faaliyetleri bulunmaktadır. Bunlar arasında araştırmalar yaparak üyelerini gerek iş ilişkileri ve gerekse diğer konularda bilgilendirmek; istatistiki verilerle tartışma ortamlarına zemin hazırlamak; üyelerine çeşitli konular da eğitim vermek sayılabilir. Bunun dışında, üyelerine hukuki gelişmeler ve özellikle yargı kararları hakkında bilgi sunmak, seminer ve konferanslar tertiplemek, ekonomik, sosyal ve hukuki konularda teknik destek sağlamak, tavsiye ve danışmanlık hizmetleri sunmak,

anketler düzenlemek de işveren sendikaların önemli faaliyetlerindedir (Aydın 2000: 59-68).

Bugün de TOBB, TÜSİAD, MÜSİAD ve bölgesel iş adamları dernekleri önemli baskı grupları olarak karşımıza çıkarken, işveren sendikaları ve TİSK önemli bir faaliyet gösterememektedir.

### **2.5.2. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB)**

Yaklaşık 800 bin üyesiyle Türkiye'nin en geniş tabanlı meslek kuruluşlarından biri olan ve daha çok küçük ve orta ölçekli sermayenin temsilciliğini yapan TOBB, özellikle 90'ların ikinci yarısından itibaren kendisini Türkiye'nin en güçlü sivil toplum örgütü olarak görmektedir. Yasal statü açısından bakıldığında, TOBB kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşudur. TOBB amacını, Odalar ve borsalar arasında birlik ve dayanışmayı ortamı oluşturmak, ticaret ve sanayinin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, üyelerinin mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, üyelerin birbirleriyle ve halkla olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplinini ve ahlakı korumak (www.tobb.org.tr 15.05.2006) olarak belirtmektedir. Ülkemizde tüccar ve sanayiciler 5590 Sayılı Kanun'un ilgili hükümleri uyarınca ticari ve sınai faaliyet gösterdikleri yerdeki oda ve borsaya kaydolmak zorundadır.

Kuruluş kanunu ve yapısı itibarıyla TOBB, politikalar üstü olarak nitelendirilebilir. Ancak siyasi otorite ile Türkiye ekonomisini temsil eden TOBB'un sürekli diyalog içerisinde olmak zorunda kalışları, her ne kadar arzu edilirse edilsin politika ile içli dışlı olmasını önleyememiştir. TOBB yönetiminden politikaya geçenlerin sayısı hiçte küçümsenmeyecek düzeyde değildir. TOBB mensuplarının politikaya geçmelerinin en önemli nedeni, kurulduğu tarihten bugüne kadar hükümetle olan yakın diyaloglarıdır. Bunun yanı sıra, serbest piyasa ekonomisini savunmasının da önemi büyüktür (Şahım 1994: 101-102).

Odaların Cumhuriyet tarihinden itibaren faaliyetlerine kısaca göz atmak faydalı olacaktır. Cumhuriyet döneminde, milli iktisat programı çerçevesinde milli bir burjuvazi yaratma amacı, odalara yönelik sıkı bir devlet vesayetini beraberinde getirmiştir (Zabçı 2003: 178). Cumhuriyet döneminde odalara ilişkin ilk düzenleme 1925'te gerçekleştirildi. 1925'te çıkarılan 655 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu ile odalar hem tüzel kişilik kazandı, hem de üye olma zorunlu hale getirildi. 1920'ler boyunca odalar ekonominin nabzını yansıtan kurumlar olarak etkinliklerini sürdürdüler. 1943 yılında yürürlüğe giren kanunla yeniden düzenlendiler ve odalar üzerindeki hükümet nüfuzu daha da arttı (Koraltürk 1999: 293-294).

Türkiye'deki liberalleşme eğilimlerinin başlangıç tarihi olarak bilinen 1950'de 5590 sayılı kanunla Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) kurulmuş ve bu tarihten sonra oda ve borsaların sayısı hızla artmıştır. Başlangıçta ticaret ve sanayi odası kimlik ve niteliğinde kurulan odalar, sanayinin gelişmesi, sanayici sayısının artması ve sanayicilerin ticaret ve sanayi odalarından ayrılarak sanayi odalarını kurmaları ile çeşitlenmiş ve “ticaret ve sanayi odaları”, “ticaret odaları”, “sanayi odaları” ve “deniz ticaret odaları” kimliğine dönüşmüşlerdir (Şahım 1995: 77-78). 6 Şubat 1952 tarihinde organ seçimlerini de tamamlayan TOBB, bu tarihten itibaren oda ve borsaları birleştiren bir çatı olarak varlığını günümüze kadar devam etmiştir. 5590 sayılı yasa, sanayi odalarının kurulmasına imkan verdiği için ayrı bir öneme sahiptir. Bu yasa bir anlamda, o tarihe kadar hayli cılız olan, siyasi temsil ve örgütlenme düzeyinde etkili bir güç olarak kendini gösteremeyen sanayi sermayesinin, daha sonraki tarihlerde siyasi gündeme damgasını vuracak girişimlerinin bir başlangıç tarihi olarak da görülebilir. Yasanın yürürlüğe girmesini takiben, ilk önce İzmir ve İstanbul'da olmak üzere ticaret odalarından bağımsız sanayi odaları kurulmaya başlamıştır. Sanayi odaları, daha çok sanayinin gelişmiş olduğu illerde kurulmuştur. Daha küçük illerde ise, Ticaret ve Sanayi Odaları etkinliklerine devam etmiştir. Ancak daha uzunca bir dönem TOBB'un üst yönetiminde ticaret kesimi etkin olmuştur (Zabçı 2003: 178). 1950'lerin ikinci yarısında ekonomik durumun kritikleşmesi üzerine sanayi ve ticaret odalarından yükselen ürkek eleştiriler, DP yönetimini derhal önlem almaya itmiş ve 1958

başındaki bir düzenlemeyle hükümetin oda seçimleri üzerindeki etkisi artırılmıştır (Bora 2002: 266).

1960 sonrasında TOBB, ticaret sektöründen gelen üst yönetimi, devredilen Demokrat Parti'ye angaje olmuş olduğu için, uzun süre baskı ve gözetim altında kalmıştır. 1961 Anayasası'nın getirdiği özerk statünün yanı sıra, CHP ağırlıklı koalisyon döneminde muhatap oldukları sert tavır, TOBB ve odaları bağımsız bir baskı grubu davranışına yöneltmiştir. TOBB 1960'lar boyunca dönemin ekonomik politikasını belirleyen planlı kalkınmanın sosyalizan çağrışımlarından duyduğu rahatsızlığı dile getirmiştir. Kıt döviz kaynaklarının tahsisinde ithalat kotlarının belirlenme yetkisi ile TOBB, ekonomik hayatta da önemli bir mücadelenin merkezi olmuş ve bu mücadele örgüt içinde ciddi ayrışmaları beraberinde getirmiştir. TOBB ticaret sermayesini gözetin çizgisini 60'lar boyunca sürdürmüştür. Bu uygulamadan rahatsız olan Sanayi Odaları, 1960'ların ortalarında TOBB yönetimiyle ters düşmeye başlamıştır. Ayrı bir sanayi odaları birliği kurma girişimi, sonuca bağlanmasa da, 70'lerin başında TÜSİAD'ın kuruluşuna giden yolu açmıştır (Bora 2002: 269-270). Daha sonra Odalar Birliği üzerinde hakimiyet kuramayan büyük sermaye ayrı bir örgütlenmeye gitmiş ve TÜSİAD'ı kurmuştur. Özellikle Koç, Yaşar, Eczacıbaşı gibi büyük holdinglerin kuruluşunda öncü oldukları TÜSİAD'ın kurulmasından sonra TOBB, devleti ve iktisat politikalarını etkileme gücünü büyük ölçüde yitirecektir (Zabçı 2003: 179).

TOBB, 1970'lerin ortalarından itibaren AP ve onun içinde olduğu Milliyetçi Cephe'lere açık destek vermiş; yükselen sol harekete karşı katı bir antikomünist tutum almıştır. İşçi sendikalarının taleplerine TÜSİAD'ınkinden çok daha ser tepki göstermiştir (Bora 2002: 269-270).

TOBB, 1983 sonrasında sağ parti ve hükümetlerin özel önem verdiği, iş aleminin esas kuruluşu olma mevkiini TÜSİAD'a kaptırma tehdidine bağlı olarak zaman zaman muhalifleşmiş, sonunda hükümetlere dönük danışmanlık işlevini kurumsallaştırarak rahatlamıştır. Özal'ın ilk döneminde ihracata yönelen büyük sermayeye ve TÜSİAD'a karşı bir denge unsuru olarak kullanılmak amacıyla

TOBB'u de yüceltmeye özen gösterdiyse de, bu taktik uzun ömürlü olmamıştır. Hükümetle tamamen uyum içindeki TÜSİAD'ın etkinliği karşısında dışlanan TOBB, muhalif bir tutuma yönelmiştir. Daha sonra ANAP'a yakın Ali Coşkun'un yönetime girmesiyle bu çizgi kırılmış ve ekonomi-politik alanı siyasal alana taşıyan TÜSİAD'a karşı TOBB hükümete tamamen sadık bir rota izlemiştir. Bu dönemde TOBB, faaliyetlerin ağırlığını lobicilikten teknokratik danışmanlığa kaydırmıştır. DYP'nin hükümet ortağı olduğu 1991'den itibaren TOBB'un hükümete sadık çizgisi ve bu çizgiyle birlikte teknokratik karakteri pekişecek, buna uygun bir profesyonel yapı kurulacaktır. Buna karşılık üye tabanını temsil ve onlar adına pazarlık gücünde gerileme olduğu söylenebilir. TOBB eksilen temsil gücünü, KOBİ'lerin sözcülüğü misyonunu üstlenerek telafi etmeye çalışmıştır. DYP-SHP koalisyonundan başlayarak bütün hükümetler de TOBB'ye KOBİ'leri temsil işlevini resmen tanıyarak davranmış, buna bağlı olarak da TOBB'den destek görmüştür. Bu misyon, Ali Coşkun döneminden beri dillendirilen, büyük sermayenin para ve salt çıkara dayalı gücüne karşı TOBB'nin yaygın tabanlı milli sermayeyi temsil ettiğine dair manevi meşrutiyet söylemiyle uyumludur (Bora 2002: 272-273).

TOBB, 1991'de bir çevre raporu yayımlayarak ekonomik konularla sınırlı olmaktan çıkmaya yönelmiş, rapor üretimi sosyal, siyasal ve uluslararası konularla ilgili olarak çeşitlendirmiş, bunun yanı sıra aktüalitenin önemli konularında sık sık eğilim anketleri yaparak devlet yetkililerine sunmuştur. Anadolu odaları ile küçük ve orta ölçekli sermayenin temsilciliği misyonu çerçevesinde TÜSİAD'a gösterdiği tepkiyle beraber TOBB'nin profesyonel etkinlikte TÜSİAD'a benzeme eğilimine girdiği söylenebilir (Bora 2002: 307).

TÜSİAD'ın kurulması ile, siyaset sahnesinde geri bir konuma çekilen, siyasette etkili olma misyonunu TÜSİAD'a kaptıran Odalar Birliği, 1990'ların başlarından itibaren yeniden siyasetle canlı bir ilişki içine girmiştir. 1991 tarihli, TOBB'un siyasette yaptığı yeniden atılım için bir dönüm noktası olarak görülebilir. Özellikle 1991 seçimlerinin gerçekleşmesinde ve DYP'nin iktidar olmasında TOBB ve Başkanı Yalım Erez'in etkisi göz ardı edilemez niteliktedir. O kadar ki TOBB Başkanı Yalım Erez siyasetin yasak olduğu bir meslek örgütünün başı olarak

düzenledikleri bir Karadeniz gezisinde, Trabzon'da düzenlediği bir basın toplantısında açıkça erken seçim çağrısı yapmıştır. 11 Mart 1991 günü yapılan bu çağrı, takip eden günlerde düzenlenen gezi ve toplantılarla o kadar güçlü ve sık dile getirilmiştir ki, 25 Mayıs 1991'de yapılan TOBB Genel Kurulu'nda TOBB yöneticilerinin bu ısrarlı istekleri karşısında dönemin başbakanı isteklere boyun eğmiştir. (Zabçı 2003: 181).

1991'den itibaren TOBB bir anlamda, TÜSİAD'ın üstlendiği misyonu sahiplenmiş, ekonomik konulara yönelik ilgisini sosyal ve politik sorunlara doğru genişletmiştir. Hükümete sosyal konularla ilgili çeşitli raporlar sunmanın yanı sıra, kendisini Türkiye'deki sivil toplumun en güçlü örgütü olarak ilan etmiştir. 2000'lerde ise, TOBB Türkiye'deki ekonomik sorunlar başta olmak üzere siyaset ve dış politika sorunlarında da fikir yürüten ve öneriler geliştiren bir meslek kuruluşu olma özelliği kazanmış durumdadır. Avrupa Birliği için yapılan lobi çalışmalarının başında TÜSİAD ve hemen yanında TOBB yer almaktadır. IMF heyeti artık sadece TÜSİAD'ın yanın, TOBB başkanı ile de buluşmaktadır. ABD'nin Irak müdahalesine Türkiye'nin katkısı ya da katılımı konusunda baştan itibaren kuşkulu yaklaşan TOBB'u Amerikan Büyükelçisi ziyaret etmiştir (Zabçı 2003: 181). Bunlar göstermiştir ki, TOBB iş çevrelerini temsil eden, halk ve hükümet üzerinde çok önemli etki yaratan bir baskı grubu haline dönüşmüştür. Yabancı devlet misyonları da bunun farkındadır ve gerektiğinde onların desteğinden de yararlanmak istemektedirler.

### **2.5.3. Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD)**

Bir ülkede politik hayatın kaosu ve siyasi partilerin çeşitliliği ve bunların seçim süresiyle sınırlı amaçlar peşinde koşmaları, sanayi için optimum koşulların gerçekleşmesine, çoğu zaman olanak vermemektedir. TÜSİAD'ın bu durumun bilincinde olan kurucu üyeleri, ticaret ve sanayi odaları dışında batılı örneklerine göre sanayici olarak teşkilatlanma zorunluluğu hissederek 1971 yılında derneği kurmuşlardır (Şahım 1995: 82). TÜSİAD'ın, Odalar Birliği üzerinde hakimiyet kuramayan ve yeterince temsil edilemediklerini düşünen büyük sermayenin ayrı bir

örgütlenmeye gitme girişimi olduğunu da belirtmek gerekir (Zabçı 2003: 179, Vorhoff 2002: 317). Vehbi Koç, TÜSİAD'ın yayın organı olan Görüş'te TÜSİAD gibi bir kuruluşun kurulma nedeni sorulduğunda, şu şekilde cevap vermiştir: “Sanayi odaları, borsalar, odalar birliği ve ticaret odaları gibi yasal bir teşebbüs kuruluşuna üye olacak kişiler muayyen zamanlarda yapılan seçimlerle belirlenir. Bu seçimlerde, işgücü yaratan büyük sanayicilerin de bir reyî vardır. Başka bir deyimle, büyük küçük kuruluş arasında bir fark yoktur.” (Şahım 1995: 88).

TÜSİAD, Türkiye'nin en büyük sanayicilerinden iki yüze yakın bir kısmını temsil eden bir kuruluştur. TÜSİAD ile küçük sanayicinin çıkarları aynı değildir. Uluslar arası şirketlerle de ortaklıklar kuran büyük sermaye grupları kendi çıkarlarını korumak için ayrı bir örgüt kurarak bir araya gelme ihtiyacı duymuşlardır. Üyelerinin büyük holdingler ve şirketlerden oluşması, TÜSİAD'ın zenginler kulübü olarak adlandırılmasına neden olmuştur.

TÜSİAD, politika yapmadığını belirtse de politika ile içli dışlıdır. Bunu gösteren bir olay da 1979 yılında gazetelere verilen tam sayfa ilanlarla Ecevit Hükümetini istifaya kadar sürükleyen bir süreci başlatmasıyla kamuoyunun hafızasında “hükümet düşüren müessese” olarak yer almasıdır. TÜSİAD, Ankara'ya gelen siyasilerin anlayışları, hükümetin ve çevresinde topladığı bürokratların istikrarı ve ekonomik iyileşmeye katkılarının ne olacağı, konularına ne derece hakim oldukları, iş barışı, vergi konuları, ekonomik yaptırımlarda kendilerine danışılıp danışılmayacağı konularını takip ederler. TÜSİAD yukarıdaki soruların cevaplarını bulmak için yönetim ve istişare kurullarını devamlı olarak hareket halinde tutmaktadır (Şahım 1994: 102).

Yetmişli yılların başında, bencilce kar peşinde koşan iş adamı imajına karşın TÜSİAD, özel teşebbüsün etik kodlarını belirlemeyi ve Türk ekonomisinde serbest girişimi güçlendirmeyi temel hedeflerinden biri olarak belirlemiştir. TÜSİAD kendisini, sürdürülebilir ekonomik gelişmeyi ve makul politikaları desteklemek için, bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma oluşturmak amacıyla karar alıcılara ve siyasetçilere ekonomi ve ülke gündeminde bulunan diğer konularla ilgili somut ve güvenilir bilgileri duyuran bir araştırma birimi olarak görmektedir. Kuruluşundan



ibaren süreli yayınlar, derneğin faaliyet raporları yanında belirli ekonomik, toplumsal ve siyasi konular hakkında çalışmalar yayımlamıştır. TÜSİAD, bu raporlar vasıtasıyla hiç değilse kamuoyunun dikkatini büyük ölçüde çekmiştir. Bunu, kamuoyunun desteğini kazanarak, hükümet üzerindeki baskıyı artırmak amacıyla lobi politikasını kamusal kampanyalara döndürmek için kullanabilmektedir. Bu çalışmaların etkisiyle, TÜSİAD toplum içinde sözü dinlenen, dikkatle izlenen bir kuruluş olmaktadır. Böylece TÜSİAD, kendisini bir çıkar grubu olmaktan bir baskı grubu olmaya doğru değiştirmeyi başarmıştır (Vorhoff 2002: 318-319).

TÜSİAD'ın ekonomik konular dışında ülkenin çözüm gerektiren sosyopolitik sorunlarının tümüne ilişkin tutum belirlemesi, kendi algılanışını olumlu yönde etkilemek içindir. Bilindiği üzere, özellikle sermayeyi temsil eden baskı grupları, asıl amaçlarını perdelemek ve amaçlarına ulaşmak için faaliyetlerini halkın yararına olan faaliyetler olarak göstermek ve halkın tepkisini çekmemek için çok değişik alanlarda çalışmalar yaparlar ve kamuoyu oluşturmaya çalışırlar. TÜSİAD da bu doğrultuda çalışmaktadır. Derneğin, ülke için çalıştığı retoriği –aksi takdirde işadamlarının tam anlamıyla ekonomik olmayan işlere karışmalarından pek de memnun olmayacak olan- devlet ve kamuoyu karşısında meşruluk kazandıran bir strateji olmanın ötesinde, özgül bir vatanseverlik biçiminde tekabül eder (Vorhoff 2002:321). Bireysel kâr peşinde koşma bu şekilde olumlanan bir amacın arkasında gizlenir.

#### **2.5.4. TOBB ve TÜSİAD'ın Faaliyetleri**

Daha önce, özellikle iş adamlarının oluşturduğu baskı gruplarının genellikle amaçlarını halkın tepkisini çekmeyecek faaliyetlerin arkasına gizlediğinden bahsedilmişti. Çünkü bu tür gruplar, halk kitlelerini temsil etmediklerinden, halkın tepkisini çekmekten kaçınırlar. Her ne kadar hükümetler üzerinde etkili olsalar da, hükümetler halkın tepkisinden çekindikleri için her zaman iş çevrelerinin isteklerini yerine getiremezler.

TÜSİAD da kuruluşundan itibaren kendisini sadece işverenlerden oluşan üyelerinin çıkarlarını temsil etme ve bu çıkarların sözcülüğünü yapma işleviyle

sınırlamaz. Hatta, belki de tam tersine, TÜSİAD kendisinin toplumsal çıkar ya da başka bir deyimle kamu yararı amacıyla çalışan bir örgüt olduğunu dile getirmeye büyük özen göstermektedir (Zabçı 2003: 182). Bazıları bunu sadece, burjuva sınıfının kendi çıkarlarını toplumsal çıkarlar şeklinde ifade ederek, sınıfsal hakimiyetini sağlamaya ve sürdürmeye yönelik bir ideolojik hamle yaptığı şeklinde yorumlamazlar. Aslında gerçekten de işveren çevreleri de içinde yaşadıkları ülkelerin iyiliğini halkın refahını ister. Ancak bunun elde ediliş şekli ve politikaların uygulanmasındaki yöntemler önem kazanmaktadır. Örneğin, çalışanların ücretlerinin belirlenmesinde, ücretlilerin daha refah yaşaması mı, yoksa şirketlerin daha rekabetçi olmasını sağlayacak düzenlemenin getirilmesini isterler?

TOBB ve TÜSİAD, düzenledikleri çeşitli konferanslar, toplantılar, geziler ve yayınladığı raporlarla etki yaratmaya çalışmaktadırlar. TÜSİAD, demokrasi ve piyasa ekonomisinin oluşma sürecinde katkıda bulunmak amacıyla, Doğru Yol Partisi Genel Başkanı Süleyman Demirel, Demokratik Sol Parti Genel Başkanı Bülent Ecevit, Sosyal Demokrat Halkçı Parti Genel Başkanı Erdal İnönü ve Anavatan Partisi Genel Başkanı Mesut Yılmaz'ı 20 Ekim 1991 seçimleri öncesinde düzenlemiş olduğu toplantılara davet ederek görüşlerini almıştır. Bu toplantılarda fikirlerini beyan eden partilerin görüşleri parti yetkililerine de onaylatarak liderlere toplantılar ve siyasi partilerin sosyo-ekonomik konulardaki karşılaştırmalı görüşleri adı altında yayınlayarak kamuoyunun tartışmasına sunmuştur.

“100’ncü Günde Türkiye Ekonomisi” değerlendirme toplantısına Devlet Bakanı Tansu Çiller, Maliye ve Gümrük Bakanı Sümer Oral, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Tahir Köse katılarak TÜSİAD üyelerinin sorularını cevaplandırmışlardır. Bu toplantıda hükümetin 100 günlük icraatı sırasında ulaştığı hedeflerle, ileride ulaşmayı planladığı hedefleri tartışılmıştır.

Yukarıdaki örneklerden de anlaşılacağı gibi gerek TOBB, gerekse TÜSİAD bizzat hazırladıkları veya hazırlattıkları raporlarla, düzenledikleri toplantılarla, konferanslarla Türk siyasal erkini, kamuoyunun desteğini alarak

istedikleri gibi gelecekte tüm kesimlerin üzerinde toplumsal uzlaşma sağlanabilecek konuların ana başlıklarını belirlemektedirler (Şahım 1994: 98-99).

#### ***2.5.4.1. TOBB'un 1991 Erken Seçimlerine Giden Yoldaki Faaliyetleri***

TÜSİAD ve TOBB'un ne kadar güçlü olduklarını ve hatta ikisi bir araya geldiğinde, önemli siyasi faaliyetler yaratabilecek kadar güçlü olduklarını gösteren bir örnek 21 Ekim 1991'de yapılan erken seçimlerdir.

TOBB, kendisine bağlı oda ve borsaların sorunlarını ve çözüm önerilerini yerinde tespit etmek ve başkanlarıyla karşılıklı diyalogları arttırmak amacıyla Türkiye'nin tüm bölgelerini gezmeyi amaçlamıştı. Başta Başkan Yalım Erez olmak üzere, yönetim kurulu üyeleri basın ve TRT ile birlikte yapılan ziyaretler sonucunda elde edilen bilgiler kamuoyuna yansıtılmıştır. Ardından sonuçlar ve sorunlarla, çözüm önerileri hükümete rapor şeklinde sunulmuştur.

Ziyaretler sonucu Türkiye'nin nabzının erken seçimler yönünde attığını gören Yalım Erez, Karadeniz Bölge gezisi sırasında Trabzon'da düzenlediği basın toplantısıyla erken seçim çağrısı yapmış ve bir anda Türk kamuoyunun güçlü desteğiyle 20 Ekim'de seçimlere gidilmiştir. 25 Mart 1991'de yapılan TOBB Genel Kurulu'nda yapılan konuşmaların temelini de erken seçim oluşturmuştur. Daha sonra işçi, esnaf ve çiftçilerin de tıpkı iş adamları gibi erken seçim talepleri gündeme gelmiştir.

Bir tarafta muhalefette bulunan SHP, DYP, DSP ve RP gibi siyasi partiler, diğer tarafta toplumdaki tüm baskı grupları belki de Cumhuriyet Tarihi'nde ilk kez bu kadar güçlü bir toplumsal uzlaşma sağlıyorlardı. Erken seçim konusunda toplumsal uzlaşmanın sağlanması ile birlikte iktidardaki hükümet de kısa bir süre sonra erken seçim kararı almak zorunda kalmıştır. Erken seçimlerin açıklanmasıyla

birlikte başta Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Başkanı Yalım Erez olmak üzere Yönetim Kurulu Üyelerinden bir kısmı görevlerinden istifa ederek seçime milletvekili adayı olarak girmişlerdir (Şahin 1994: 103-104). Erken seçim isteklerini ve çağrılarını basın aracılığı ile TOBB tarafından çok sık şekilde tekrarlanarak, ülke seçim havasına sokulmuştur. Doğru zaman ve yöntemin seçilmesi ile bir baskı grubunun yapabileceklerini göstermek açısından bu örnek önemlidir.

#### ***2.5.4.2. 2002 Seçimlerinden Önce TOBB'un Faaliyetleri***

2002 seçimleri öncesinde TOBB Başkanı Rıfat Hisarcıklıoğlu, seçimlerde aday olmadığını, mecliste bulunan siyasetçilerin büyük bir çoğunluğunun zaten işadamı kökenli olduğunu, siyasete doğrudan girmekle pek fazla bir şey kazanılmadığını, artık önemli olanın sistemi kurumsal olarak etkileyebilmek ve değiştirmekte düğümlendiğini söylüyordu. Bu etkileme ve değiştirme çabasının sonucu olarak “Türkiye Geleceğini İstiyor” bildirgesi biçimlenmiştir (Zabçı 2003: 183).

Türkiye Geleceğini İstiyor bildirgesi ile TOBB, Türkiye'deki sorunlara parmak basarken, öteden beri TÜSİAD'ın ve genel olarak sermaye çevrelerinin üzerinde sık sık durdukları konuları dile getirmiştir. Siyasetin sorun çözme yeteneğini kaybetmesi, kamu yönetiminin hantal, müsrif ve yolsuzluk üreten bir sistem haline geldiği, siyasal partiler sisteminin demokrasiyi yönetemez olduğu, hukuk sisteminin tıkanmışlığı ve IMF desteğine muhtaç bir ekonomi bildirgenin kapsadığı konulardır. TOBB, her şeyden önce bir zihniyet değişiminin gerekli olduğunu söylemektedir. Seçim öncesinde siyaset, hukuk, ekonomi, kamu yönetimi ve sivil toplum konularında hükümete uygulanması istenilen politikalar açık olarak belirtilmiş, siyasilere boş vaadlerde bulunmayın, popülist politikalar peşinde koşmayın uyarısında bulunulmuştur. TÜSİAD da seçim öncesinde çeşitli vesilelerle popülist politikalar peşinde koşulmaması ve boş vaadlerde bulunulmaması konusundaki beklentisini sık sık dile getirmiştir (Zabçı 2003: 184-186).

Genel olarak bakıldığında, TÜSİAD ve TOBB, içinde bulunulan ekonomik ve yapısal durumun suçlusu olarak mevcut sistemi ve dolaylı olarak sistemin yaratıcısı ve işleticisi olan iktidarı ve mevcut partileri göstermiştir. Mevcut siyasi partiler yasası ve kamu yönetimi düzeni, sorunun nedenleri arasında gösterilmiştir. Siyasi partiler sisteminin tıkanıdığı ve sorunlara çözüm bulunamadığı belirtilerek yeni arayışlara yol açmıştır. Mevcut sistem ve dolaylı olarak mevcut siyasal partilerin gelinen durumdan sorumlu oldukları düşüncesi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Her şeyden önce bir zihniyet değişimine ihtiyaç duyulduğu belirtilerek, belki de seçim öncesindeki sistemi oluşturan partiler şikayet edilmiştir. 2002 milletvekili seçimlerinde TÜSİAD ve TOBB'un etkili olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

## 2.6. BÜROKRASİ

Bürokrasi kavramının ilk defa Fransa'da ortaya çıktığı ve ilk kullanan kişinin de 1745 yılında Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay olduğu konusunda görüş birliği bulunmaktadır. Bu kavramın bilimsel düzeyde yaygın olarak incelemeyle başlanması, Alman sosyal bilimi Max Weber'in bürokrasi ile ilgili yazılarından sonra hareketlenmiştir. Weber'e göre bürokrasi, diğer örgüt biçimlerine göre teknik üstünlükleri olan rasyonel ve dolayısıyla verimli-etkin bir örgüt biçimidir. Bu örgüt biçimi, işbölümüne, otorite hiyerarşisine, yetki ve görevlerin düzenlenmesine, yazılı kurallara, gayrişahsiliğe ve biçimselliğe dayanır (Eryılmaz 2004: 7).

Bürokrasi kavramı, genellikle özel yönetimden farklılığı vurgulanarak, kamu yönetimi ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Bürokrasi, siyasi sistemin bir parçası olan yönetsel yapıyı ve onun eylemlerini anlatmaktadır. Böylece bürokrasi, politik toplumlardaki yönetimi ve kamu politikalarının uygulanmasını ifade eder. (Eryılmaz 2004: 11).

Kamu kuruluşları, yani bürokrasi baskı grubu olarak değerlendirilebilir mi? Aslında baskı grubu denildiğinde akla ilk gelenler sendikalar, şirketler, dernekler gibi özel kuruluşlardır. Duverger'in de belirttiği gibi klasik devlet kuramcılarını da

yadırgatan bir kavramdır kamusal baskı grupları. Devlet bürokrasisinin bazı kesimleri, siyasal karar organları üzerinde baskı grubu davranışı içindedir. Bu etkileme faaliyetinin amacı, özel bir menfaatin sağlanması değil, belli bir kamu hizmetine ya da belli bir idari tutuma öncelik ve ağırlık tanınmasıdır (Kapani 2005: 202).

Liberal demokrasilerde egemen olan görüş, kamu politikaları konusunda karar verme yetkisi siyasetçilerin ya da siyasi kurumların; bunları uygulama ve kamu hizmetlerini yürütme görevinin ise, bürokrasinin işi olduğu biçimindedir. Bürokrasiler, teknik kuruluşlar olarak sadece kendilerine verilen idari görevleri yapmalıdırlar. İşler kağıt üzerinde yazıldığı şekliyle gerçekleşse bürokratik kurumları baskı grubu olarak değerlendirmek de yanlış olacaktır. Fakat günümüzde artan uzmanlık ihtiyacı, sorunların ve yönetimin karmaşık hale gelen yapısı ve yönetimdeki deneyim gibi unsurlar, memurların kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülmesinde, seçilmişlerden daha etkili olmasını sağlamaktadır. Bürokratlar bu görevleri yaparken mutlaka bir güç elde etmekte ve irade kullanma şansına sahip olmaktadır. Bugün birçok demokratik ülkede, bürokrasinin siyasi kurumlardan daha etkili ve güçlü olduğuna dair görüş ve değerlendirmeler bulunmaktadır. İtalyan siyaset bilimcisi Gaetano Mosca, “Yönetici Sınıf” adlı eserinde, maaşlı memurların devlet yönetiminde sahip oldukları güce dikkat çekmiştir (Eryılmaz 2004: 14-17).

Weber’e göre, teknik niteliğe bağlı olarak, memurların konumu güçlendirildikçe ve kamuoyuna daha az bağımlı hale geldikçe bürokrasi, sarsılması olanaksız hale gelen sürekli bir statü elde etmiştir (Eryılmaz 2004: 61).

### **2.6.1. Bürokrasinin Güç Kaynakları**

Bürokrasi, işlerin yüksek makamlar tarafından teferruatı ile tespit edilen kurallara göre yürütülmesidir. Bürokratin vazifesi, kuralların emrettiği şeyleri yapmaktır. Bürokratin kendi kanaatine göre hareket etme imkanı son derece kısıtlanmıştır (Mises 2000: 42). Ancak bu kısıtlama her zaman kendilerine çizilen sınırlar içerisinde hareket edecekleri anlamına gelmez. Çeşitli şekillerde iktidarın

kullanımına etki etmek isterler. Bürokrasinin karşısında bazı güç kaynakları vardır. Bunlar, çalıştıkları alanda bilgi ve uzmanlığa sahip olmaları, bazı işlemlerin gizliliği, devamlı olarak aynı görevde bulunmalarının verdiği avantaj ve idari ve siyasi veya kamu planlaması ve bütçeleme gibi işlerde söz sahibi olmalarıdır (Tataroğlu 2006:114).

Max Weber'e göre, tam gelişmiş bir bürokrasinin gücü olağan koşullarda hep çok yüksek olmuştur. Siyasiler, uzmanların ve yönetim işleri içinde yer alan eğitilmiş memurların karşısında amatör konumda kalırlar (Eryılmaz 2004:97).

Devletin yapı ve işlev bakımından büyümesi; karar ve uygulama süreçlerinin karmaşıklığı ve işlemlerinin uzmanlık ve deneyim gerektirmesi gibi nedenlerle bürokrasinin siyasi kurumlar karşısında önemli bir güç kazandığı gözlemlenmektedir. Bürokrasinin önemli bir güç merkezi olmasını sağlayan çeşitli kaynaklar, faktörler bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, bürokratik kurumların elinde tuttukları bilgi uzmanlıktır. Hükümetlerin ihtiyaç duydukları bilgiler ile, onların anlaşılması ve yorumlanması için gerekli teknik uzmanlık, bürokrasinin elinde bulunmaktadır. Bürokrasi, bilgileri toplayan, arşivleyen, işleyen ve yöneten bir kurumdur. Her siyasi ve idari karar, belirli bir bilgi tabanına dayanır. Siyasi yöneticiler ya da organlar, her hangi bir bilgi tabanına dayanır. Siyasi organlar, her hangi bir konuda karar alabilmek için, her şeyden önce bürokrasinin sahip olduğu bilgilere itibar etmek durumundadırlar. Bu durumda bürokrasinin, kararların belirli bir biçimde çıkmasını sağlamak için, sahip olduğu bilgileri seçici bir tarzda kullanması mümkündür.

Yasama organına göre daha hızlı karar alma ve teknik enformasyonu daha iyi kullanma kapasiteleri nedeniyle bürokratik organizasyonlara giderek artan oranda otorite devredilmektedir. Örneğin kanunlar genel çerçeveleri çizmekte, uygulama şekli, detaylar ve işin asıl önemli yanları bürokratik kurumların hazırlayacağı yönetmeliklere bırakılmaktadır.

Bürokrasinin güç kaynaklarından birisi daimi ve istikrarlı bir statünün avantajlarıdır. Siyasi iktidarlar değişir, fakat kamu bürokrasisi herhangi bir aksamaya

meydan vermeden hizmetleri yürütmeye devam eder. Daimi ve istikrarlı statüleri nedeniyle bürokratlar, neyin, ne aman, nasıl yapılacağını, siyasetçilere göre daha iyi bilirler (Eryılmaz 2004:97-99).

Bürokratlar örgütlerine karşı bağımlılığı yükseltmek için karar verme mekanizmasının işleyişini güçleştirebilirler (Erbay 1997:406).

### **2.6.2. Bürokrasi-Siyaset İlişkileri**

Bürokrasi ile ilgili tartışılan temel soru şudur: Bürokrasi, kamu hizmetlerinin yürütülmesine yönelik araçsal nitelikte idari bir aygıt mıdır? Yoksa, siyasa yapma yetkisine sahip bulunan meşru siyasal organın elinde bir yürütme aracı olmaktan çıkıp, uyulması gereken genel hedefleri tayin eden bir efendi haline mi gelmiştir?

Bürokratlarla siyasetçiler arasındaki ilişkilerin ne olması gerektiği konusundaki akademik tartışmalar, üç farklı yaklaşımı ortaya çıkarmaktadır. Birinci yaklaşım, siyasal sistemin uygulanması istenen politikayı tayin ettiği, buna karşılık bürokrasinin görevinin tayin edilen politikaların istenen şekilde uygulamak olduğudur. Bu yaklaşıma göre bürokrasi ve bürokratlar üzerinde siyasetçilerin mutlak denetimi söz konusudur.

İkinci yaklaşım, ilkinden farklı olup, bürokrasiye, dolayısıyla bürokratlara farklı roller biçmektedir. Buna göre, bürokrasinin idari rolü olduğu kadar, siyasi rolü de vardır. Bürokrasi siyaset oluşturma sürecinin dahili bir unsur olarak görüldüğünden, siyasi rolü önemle vurgulanır. Çünkü devletin yerine getirmesi gereken işlevleri sayısal olarak artıp karmaşıklıkça bunların çözümü daha çok uzmanlığı gerektirmektedir. Siyasetçilerle bürokratların işbirliği içinde olmak zorunda olduğu belirtilmekte ve bürokrasinin günümüzde karmaşıkleşan problemleri çözümede yararlanılması gereken bir unsur olarak düşünölmekte ve yararına inanılmaktadır (Durgun 2002:84-85). Bu yaklaşıma göre, bürokratlar ile siyasiler iç içe girmişlerdir ve kararlara katılmaktadırlar. Aslında bürokrasinin baskı grubu olarak ortaya çıkması bu görüşün bir uzantısı olarak gerçekleşmektedir. Gerçekten de



kökenini Hegelci yaklaşımlardan alan, siyasetin yönetimin üstünde olduğu, siyaset-yönetim ilişkilerinin doğrusallığı savı, bugün geniş ölçüde geçerliğini yitirmiş görünmektedir. Artık yönetim salt uygulama düzeyinde işler; siyasal organlar da siyasa oluşturur diyemiyoruz (Oktay 1997:23). Siyasal sistem ister bürokrasiye siyasal kararlar alma işlevi versin, ister vermesin bürokrasi zaman zaman kendisini siyasi karar organlarının yerine koyarak siyasal faaliyetler yapabilmektedir. Bununla birlikte siyasi otoriteyi kendi istediği şekilde yönlendirerek baskı unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren genel kabul gören, siyaset karar alır, bürokrasi uygular düşüncesi, özellikle 2. Dünya savaşıdan sonra geçerliğini yitirmeye yüz tutmuştur. Günümüz toplum yapısında bürokrasi ile siyaset arasında kesin bir çizgi çizmenin imkanı yoktur (Gökçe, Şahin, Örselli 2002:46).

Üçüncü yaklaşım ise; depolitize devlet anlayışı çerçevesinde yönetilenleri keyfilikten koruyacak, objektif ve yansız davranacak rasyonel ve verimli bir idare oluşturmak için son yıllarda idarenin üst kurullar oluşturmak yoluyla, siyasal müdahale ve denetimlerden uzak tutulması anlayışıdır. Böylece üst düzey bürokratların, idari sistem içerisinde siyasetçiler karşısında bazı özerk yetkilerle donatılması savunulmaktadır. Bürokratik otoritenin sınırlı sorumluluğunu kabul ederek iktidardaki siyasetçilerin yetkilerini partizanca veya başka biçimlerde kötüye kullanmalarına karşı bir önlem olarak üst düzey bürokratlar yetkilendirilir (Durgun 2002:85). Bu tarz kurullar ülkemizde de yaygınlaşmıştır. Üst kurullar ve özerk kurumların bürokrasiyi güçlendirdiğini ve gerektiğinde baskı unsuru olarak etkin olabileceklerini söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak ülkemizde üst kurulların dahi tam olarak bağımsız olmadığını, siyasilerin etkisine çok açık olduğunu söyleyebiliriz. Bunun nedenini de bürokrasinin siyasallaşmasında aramak doğru olacaktır.

Günümüzde ikinci ve üçüncü yaklaşımın geçerli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Birçok kanun baskı gruplarının etkileri ile veya bürokrasi tarafından hazırlanmaktadır. Bu durumda yasama faaliyetlerinde genel müdür veya şube müdürleri ve komisyon başkanları önemli rol oynamaktadırlar (Unat 1959:125-127). Türkiye'de de, bürokrasinin tarihi süreç içinde zaman zaman siyasal bir özellik taşıdığı ve siyasal işlev yüklendiği görülmektedir (Çevikbaş 1995:23).

### **2.6.3. Türkiye'de Bürokrasi-Siyaset İlişkileri ve Bürokrasinin Kamu Politikalarındaki Rolü**

Türk bürokrasi tarihi incelendiğinde Türkiye'de siyasi sistemin şekillenmesinde etki eden faktörlerin en önemlisi bürokrasidir (Tataroğlu 2006:109). Kamu politikalarının oluşturulmasında en önemli rol hükümet ile kamu bürokrasisi tarafından oynanmaktadır. Kamu politikalarının ortaya çıkış sürecine bakıldığında özellikle toplumsal sorunların gündeme gelme noktasında toplum kadar siyasilerin ve kamu görevlilerinin de önemli katkısı olmaktadır. Türkiye gibi ülkelerde bürokrasi, ülke yönetiminde ve kamu politikaları sürecinde bazen siyasilerin de üstünde önemli rol oynamaktadırlar. En azından konunun formüle edilmesinden önce altyapı çalışmaları ve taslakların ve alternatiflerin hazırlanmasında önemli rol oynarlar. Bu açıdan konunun uzmanı ola bu bürokratlar istedikleri düzeyde taslakların oluşmasında önemli katkı sağlayabilirler (Çevik 2004:165-166).

Bürokratik yönetim geleneğine sahip olan ülkemizde, bürokrasi-siyaset ilişkileri, yaklaşık yüz elli yıllık dönemde dikkate alındığında, bürokrasinin siyasal sistem karşısında tamamen ikinci plana itilemeyen, hatta belirli konjonktürlere göre daha da güçlenen bir nitelik gösterdiği söylenebilir (Eryılmaz 2004:133).

### **2.6.4. Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Bürokrasinin Önemi**

Cumhuriyet dönemi, Osmanlı'dan sadece güçlü bir bürokratik yapı ve gelenek değil; aynı zamanda bu yapıyı kendi imkanlarıyla geliştirme aracı olarak kullanan bürokrasi anlayışını da devralmıştır. CHP, bürokrasinin egemen olduğu ve bürokratik felsefeyi savunan bir parti olmuş ve tek parti dönemi boyunca devlet, rejim ve temel kamusal kurumlar bürokrasi tarafından şekillendirilmiştir (Tataroğlu 2006:110). Çevrede ve illerde bu partinin üyelerinin çoğu aynı zamanda devletin memurları olarak da görev yapmaktaydılar. Bu durum 1950'lere doğru çok partili sisteme geçişe kadar devam etti. Merkezdeki ve çevredeki CHP üyeleri devletin temsilcileri yapılmıştı. Siyasiler ve bürokrasi arasında ikilem yoktu. Bu dönem boyunca yönetici seçkinler, hem merkezde hem de yerel yönetimlerde olan uygulamalara egemen olmuşlardır (Çevik 2004:95-96).

Cumhuriyet dönemi bürokrasinin iki temel misyonu olmuştur. Birincisi, reformları geliştirerek devam ettirmek, yerleştirmek; ikincisi ise, ekonomik kalkınmada kamu bürokrasisinin öncülüğünü sağlamaktır. Reformları halka benimsetmekte temel misyon, kamu bürokrasisine verildi (Durgun 2002:89).

Siyasal, kültürel ve ekonomik programların uygulanması, en azından bu programları bir ölçüde benimseyen bir bürokratik mekanizmaya ihtiyaç hissettirir. Cumhuriyetin ilk yıllarında bu amaçla askeri bürokrasiden yararlanılmıştır. Hatta sivil bürokrasi, bir süre askeri bürokrasinin otoritesi altına sokulmuştur. Özellikle sınıra yakın bölgelerdeki tümen ve kolordu komutanları, aynı zamanda valilik görevi yapmışlardır. Askeri bürokrasi, mülki yönetim görevleri yürütmedikleri durumlarda bile, hükümet ile sivil bürokrasi arasında bir aracı rolü oynamıştır (Eryılmaz 2004:138).

1935 yılında toplanan parti kongresinde, devlet parti özdeşliği resmen kurulmuştur. İçişleri Bakanı, Cumhuriyet Halk Partisinin resmen genel sekreteri ve valiler de partinin il başkanı odular. Böylece siyaset ve bürokrasi iç içe girmiştir. 1939 yılında toplanan parti kurultayında, parti ile bürokrasi arasındaki özdeşlik, valilerin partinin il başkanlığından ayrılmasıyla gevşetilmeye çalışıldıysa da, parti-devlet birliği anlayışı yine devam etmiştir (Eryılmaz 2004:139). 1930'ların sonuna doğru modern demokratik ülkelere nazaran çok daha fazla görev yüklenen bürokrasi siyaset ile iç içe girmişti. Ancak bu yıllar siyaset ve bürokratik elitin işbirliğine son verecek toplumsal hareketlenmelerin de başladığı yıllar olmuştur (Durgun 2002:90).

Tek parti yönetiminin seçkinci, devletçi ve otoriter bir idare sistemine dayanması sebebiyle kamu yöneticileri, Osmanlı Devletinde bile görülmeyen yüksek sorumluluk makamlarında önemli olanaklarından ve statü itibarından yararlandılar. Heper'e göre, kökleri Tanzimat'a kadar uzanan sivil bürokratik yönetim geleneği, Cumhuriyetin ilanından 1950'ye kadar uzanan dönemde altın yıllarını yaşamıştır (Eryılmaz 2004:142).

### 2.6.5. Çok Partili Sisteme Geçilmesi ve Bürokrasinin Etkisinin Azalması

Politikada çok partili siyasal hayat başlayınca, modernleştirici bürokratik elitin eski gücünün azalmaya başlaması kaçınılmazdı. Demokrat Parti, 1950'deki seçimlerden önce, program çalışmaları esnasında bürokrasiyi karşısına almamaya özen gösteren bir siyaset izlemiş, seçim çalışmalarında eleştirilerini, bürokrasi yerine CHP üzerinde yoğunlaştırmıştır. Bürokrasiye, geçmişte yaptığı işlerden dolayı soruşturmaya tabi tutulmayacağı konusunda güvence verilmiştir (Eryılmaz 2004:143-144).

Siyasal sistemde, iktidarın değişmesi ve farklı siyasal ekonomik programların uygulamaya konulması, şüphesiz bürokrasiyi de etkiler. Yeni iktidarın yönetici kadrosu ve programı ile bürokratların değer yargıları, siyaset ve yönetim anlayışları arasında bir benzerlik yoksa, ayrıca siyasi liderler kendi rollerini genişletmek istiyorlarsa, bürokrasinin gücü kırılmaya çalışılır. Demokrat parti, bürokrasiyi, önceki iktidarın bir ortağı olarak gördüğünden onun gücünü kırmak için çalıştı. Liberal ekonomi politikaları, özel sektörün gelişmesine yönelik olduğu için, bürokrasi, siyasal iktidarın emrinde, teknik yeteneğini ona sunmakla yükümlü bir hizmet aracı olarak görülme isteniyordu (Eryılmaz 2004:145).

1950'den sonra siyasilerin bürokratları sindirmek için önlerinde üç yol vardı: birinci yöntem yetenekli insanların bürokrasiye katılımını önlemek için mali olarak bürokrasiyi zayıflatmaktı. İkincisi, üst bürokratların verdiği önerileri duymazlıktan gelerek göz ardı etmek ve üçüncü taktik ise, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi kolayca kontrol edebildikleri alternatif bürokratik yapılar yaratmaktı. Aslında kamu yönetimi açısından bürokrasi ve siyasiler arasındaki gizli çatışma çoğunlukla kamu yönetiminin kötü işlemesine ve kamu politikalarının kötü uygulanmasını sonuç vermiştir. Çünkü siyasilerin belirlediği amaç ve hedefler ile yöntemleri bürokratlar ya beğenmiyorlardı veya aynı görüşte olmadıkları için uygularken gönülsüz davranıyorlardı (Çevik 2004:98).

Tek parti döneminde, bürokratik elitler değerli iken, Demokrat Parti'nin iktidarında, siyasal partiler önem kazandı ve toplum siyasal partiler vasıtasıyla değişim sürecine ağırlığını koydu. DP'nin iktidarı döneminde, her ne kadar bürokratik yönetim geleneği bir değişime uğramış ve zayıflatılmışsa da, 1950'nin sonunda sivil bürokrasi, yalnızca siyasal kararları uygulayan bir kurum durumuna indirgenememiştir (Eryılmaz 2004:147, Durgun 2002:92).

Parti merkezli siyasetin gücünü frenlemek için 1961 Anayasası, bürokrasiye siyasi iktidar karşısında belirli bir özerklik kazandırdı. Anayasa ile siyasetin gücünü frenleyecek tedbirlerin alınmasıyla bürokrasiye belirli bir güç, otonomi kazandırıldı. Parlamento milli egemenliği kullanacak tek organ olmaktan çıkarak, özerk bazı kuruluşlar meydana getirdi. Bunların içinde Anayasa Mahkemesi, üniversiteler, Milli Güvenlik Kurulu vs. gibi kuruluşlar bulunmaktadır. Bu kuruluşların önemli bir özelliği, bunları meydana getiren ve yöneten kadroların bürokrat ya da bürokrat kökenli olmasıydı. Yeni anayasa egemenliğin bir bölümünü bürokratik kuruluşlara vermiştir (Durgun 2002:92-93).

1965'de Adalet Partisi'nin iktidara gelmesinden sonra, kamu bürokrasisinin siyasallaştırılması daha da açık hale gelmeye başlamıştır ve günümüze kadar bunun devam ettiğini ve hala var olduğunu söylemek mümkündür. Gerçekten bunun bir göstergesi olarak özellikle 1970-1980 arası dönemde hükümet değişikliği sırasında iktidara muhalif partiler geldiğinde aktif görev başında olan bir çok üst yönetici, iktidardaki partiye yakın bürokratlarla yer değiştirmiştir (Çevik 2004:99). Özellikle 1973'ten sonra bürokrasinin siyasallaşması daha fazla artmıştır (Durgun 2002:95; Oktay 1997:206)). 1973 yılında başlayan koalisyon hükümetleri döneminde siyasal iktidara mensup partiler, bürokrasiye kendi taraftarlarını yerleştirme yarışına girerek onu politize etmek suretiyle denetim altına almaya gayret etmişlerdir (Eryılmaz 2004:151). Bürokratlarla siyasiler arasındaki ikilem 1980'lere doğru yavaş yavaş siyasilerin lehine olmak üzere sona ermeye başlamıştır. Çünkü siyasal seçkinler devlet memurları üzerinde daha güçlü hale gelmeye başlamışlardır (Çevik 2004:99).

1983 seçimlerinden sonra günümüze kadar Türk bürokrasisinin kamu politikalarının oluşturulması ve uygulamasındaki rolü azalmıştır. Çünkü, 1983'den sonra bürokratlar buldukları makamı koruyabilmek ve daha fazla orada kalabilmek için ya kendi çıkarları amacıyla ya da gelecek beklentisiyle siyasilere yakın durmaya başlamışlardır. Böylece son dönemde bürokratlar ikincil konumu kabul eder hale gelmişlerdir (Çevik 2004:100).

### **BÖLÜM III**

## **TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİNİN KAMUOYU OLUŞTURMADAKİ ROLÜ VE ETKİSİ**

### **3.1. ORDULARIN YAPILARI VE İŞLEVLERİ**

Çağdaş ordular güçlerini yalnızca silahlarından değil, aynı zamanda tek merkezden yönetilen, disiplinli örgütlenmelerinden alırlar. Sivil kurum ve kuruluşların daha da bozulduğu bunalım dönemleri, askerlerin disiplinli örgütünü bir kat daha önemli ve güçlü kılar.

Ordu, gerek maddi gücü ve disiplini, gerekse ülke bağımsızlığının bir simgesi olarak, aynı zamanda moral bir güce de sahiptir. Bu moral güç, halkın ona duyduğu saygı ve güvenden oluşur. Tarihsel evrime ve ülkenin içinde bulunduğu koşullara bağlı olarak bunun düzeyi ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, ABD gibi demokratik geleneklerin oldukça güçlü bulunduğu ülkelerde bile önem taşır (Kışlalı 1999: 279).

#### **3.1.1. Orduların İşlevlerinin Genel Görünümü**

İlk zamanlardan günümüze kadar, orduların temel işlevi, siyasal otoritenin emrinde savaşa hazırlanmak, savaşmak ve muhtemel saldırı veya tehditlere karşı düşmanı caydırmak olmuştur. Bu temel görevin yanında, belki de ona eşit olarak bulunan iç düzeni korumak gibi polisiye nitelikli işlevi ise, günümüzde giderek ikincil duruma düşmüştür (Öztürk 2006: 20). Ordu mensupları kışlalarında toplumsal hayattan soyutlanmış bir şekilde yaşamamaktadır. Her yönden toplumla sıkı bir şekilde özdeşleşmişlerdir. Bu yüzden orduyu toplumdan ayrı incelemek ve ondan tamamıyla soyutlanmış bir kurum olarak düşünmek yanıltıcı düşüncelere götürür (İzol 2002: 193).

Gelişmiş ülkelerde ordular, ulusal çıkarlar doğrultusunda işlev gören; ancak siyaset bakımından nötr ve tarafsız kurumlar olarak değerlendirilmektedir. Bununla beraber, silahlı kuvvetler ile büyük sanayiciler arasındaki ilişkiler, silahlı kuvvetlerin dış politikada etkin bir konumda olduğu dikkate alındığında; silahlı kuvvetlerin bu ülkeler içindeki siyasal süreç içinde önemli roller oynayabildikleri ve politikacılar –iş adamları- silahlı kuvvetlerden oluşan “askeri-ekonomik kompleks”in bir parçası olarak, birlikte siyasal iktidara, özel çıkarlara dönük bir baskıda bulunabildikleri söylenebilir. Az gelişmiş ülkelerde ise, silahlı kuvvetler, sosyal bir güç olarak ortaya çıkmakta, çoğu zaman ilerici hamlelerin önderleri olabilmektedir (Öztürk 2006: 22-23).

### **3.1.2. Orduların Baskı Fonksiyonu**

Ordunun baskı grubu olarak kabul edilebileceği durumlar nelerdir? Bu sorunun yanıtını verebilmek için baskı grubunun tanımını hatırlamakta fayda vardır. Baskı grubu kavramı ile genel olarak, bilinçli ve örgütlü bir yarar grubu ifade edilmek istenmiştir. Baskı grubu etkileme olayına ve temeline dayanır. Bununla birlikte baskı gruplarının, yönetimi ele geçirmeden etkileme amacı güttüklerini hatırlamak gerekir. Bu durumda, yönetimi elinde bulunduran bir ordunun baskı grubu olarak değerlendirilmesi yanlış olacaktır. Çünkü ordu, iktidarı doğrudan ele geçirmiş olduğundan bir baskı unsurundan bahsetmek mümkün değildir. Bazı durumlarda, ordu, iktidarı direkt olarak el koymadan kendi istediği yönetimleri iş başına getirir ve bu yönetimleri de sürekli kontrol altında tutar. Yani iktidar orduya dayanır. Afrika ülkelerinde sık karşılaşılan bir durumdur. Bu tür durumlarda da yine ordu iktidarı dolaylı da olsa elinde tuttuğundan baskı unsurundan bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Yukarıda belirtilen durumların dışındaki durumlarda ordunun, güvenlik politikaları ve silahlı kuvvetlerin yapılanması ile ilgili konularda kendi isteği doğrultusunda karar alınmasını sağlayacak çalışmalar yapması baskı grubu faaliyeti olarak değerlendirilmelidir. Teknolojinin ve dünyadaki güvenlik ihtiyaçlarının



artmasına paralel olarak tüm ordular, çok yüksek rakamlara ulaşan kendi ihtiyaçlarının karşılayabilmek için baskı grubu olarak davranabilmektedirler. Asker kökenli politikacılar da orduların baskı grubu olarak aracılığını yapabilirler ve bu sayede etkin olabilir (Öztürk 2006: 204-206).

### **3.2. TSK’NIN TÜRKİYE’DEKİ ÖNEMİ**

Kara Kuvvetleri Komutanlığını simgeleyen brövede, Türk kara Kuvvetlerinin Kuruluş tarihi olarak M.Ö. 209 yılına yer verilmiştir. Bu durumda, çok önceleri bugünkü anlamda deniz ve hava kuvvetleri bulunmadığından TSK’nın iki bin yılı aşkın bir geçmişe sahip olduğu söylenebilir. Bu anlamda, “Türk Ordusunun tarihi, Türk’ün tarihi ile yaşıttır.” denilebilir. Bu kadar büyük geçmişe sahip bir kurumun, geçmiş yılların izlerini taşımaması düşünülemez. TSK’nın da, Türk toplumu gibi, büyük bir geçmişe sahip olmasının, onun diğer ülke silahlı kuvvetlerinden ayıran en önemli özelliklerinden birisi olduğu söylenebilir. Gerçekten de, savaş silah, araç ve gereçlerinin etki alanlarının, güçlerinin ve fiyatlarının korkunç miktarlara ulaşmasının neden olduğu zorunlu bağımlılığın da ötesinde, Türkiye’de, Silahlı Kuvvetler ile ulus özdeşleşmiş, birbirinden ayrılmayan ve birbirini çağrıştıran iki kurumdur. Türk Ulusu, Silahlı Kuvvetlerinden gelen her hareketi desteklemiş ve benimsemiş; TSK’nın, ulusun zararına olabilecek hiçbir harekette bulunmayacağına inanmıştır. Askerin ve askerliğin toplumsal ve yönetsel yapıyla iç içe olması, etkileri ve izleri bugün de görülen Türk insanının değer sistemi ve buna bağlı olarak da beklentileri üzerinde etkili olmuştur. Geçmişe bakıldığında, bu durumun bir dizi etmenin ürünü olduğu görülür (Öztürk 2006: 170-171).

Türk ordusu, Osmanlı tarihinden beri devlet yapılanmasında rakipsiz bir şekilde önemli ve saygın bir konuma sahip olmuştur ve olmaya devam etmektedir. Devletteki bu ayrıcalıklı konumu, ordunun sistem içindeki örgütsel yapılanmasının öneminden kaynaklanmaktadır. Osmanlı Devleti’nin temeli ve varlık sebebi hiç kuşkusuz ordusunun başarılarına ve askeri performansına bağlıydı. Öyle ki, İmparatorluk, gücünü doğrudan doğruya ordunun başarısından almaktaydı. Bu

yüzden tarihsel süreç içinde orduya atfedilen önem ve devlet yapılanmasında sahip olduğu ayrıcalıklı yer, az çok onun bugünkü sistem içindeki önemini doğrular niteliktedir. Ayrıca, tarihsel süreç içinde, Osmanlı Devleti'nin modernleşmeye başlaması ve batıya açılımı da yine ordudan başlayarak olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti'nin temelini atılmasında, desteklenmesinde ve reformsal kazanımların yürürlüğe konulmasında ordu çok ayrıcalıklı bir yere sahiptir. Yapısal olarak devletin daha tam olarak ve bütün öğeleriyle şekillenemediği evrelerde doğal olarak askeri kurum ve gücüne dayanarak ve örgütsel yapılanması sayesinde milli devletin sarsılmaz koruyucusu olmuştur. Cumhuriyet Türkiye'sinin oluşmasında ve Atatürk devrimlerinin yürürlüğe konulmasında vazgeçilmez olarak ordunun gücüne başvurulmuştur (İzol 2002: 196-197). Bürokratik yapının ve eğitim kurumlarının çok zayıf olduğu Cumhuriyet'in ilk yıllarında askerliğini yapmak için TSK'ya katılan gençlere, öncelikle hayatının kalan kısmında kullanacağı bilgiler, meslek edindirmeye yönelik eğitimlerle birlikte gerçekleştirilen devrim anlatılmıştır. Cumhuriyetin yaşatılması ve devam ettirilmesinde en önemli görev TSK'ya verilmiştir.

Anayasa'nın giriş maddeleri çok önemlidir. İç içe geçmiş cumhuriyet ve onlarla tanımlanan cumhuriyetin muhafazası konusunda Silahlı Kuvvetler görevlidir. Batı, Türkiye'nin yaşadıklarını yaşamadığından, bu görevler batıda yoktur (Kışlalı 2004: 177). Bu nedenle Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Türkiye'nin siyasal sistemindeki ve kamuoyundaki yeri çok farklıdır. TSK'ni doğrudan yabancı ülke orduları ile veya herhangi bir kuruluş ile karşılaştırmak yanlış sonuçlara varmamıza neden olur.

Türkiye'nin bulunduğu coğrafi konumundan kaynaklanan önemi ve bulunduğu bölgenin aşırı kaygan ve karışık olması hiç kuşkusuz TSK'nın sistem içindeki rolünü arttırmaktadır (İzol 2002: 206). Türkiye'nin bulunduğu bölgenin, enerji kaynakları nedeniyle tüm dünyanın kontrol altında tutmak istediği bir bölge olması TSK'nın önemini arttırmaktadır.

### 3.2.1. TSK'nın Cumhuriyetin İnşasındaki Rolü

TSK, öncelikle Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucu unsurlarındandır. Kurtuluş savaşı ve sonrasındaki ilkelerin halka kabul ettirilmesi, TSK'ne dayandırılmıştır. Atatürk, Cumhuriyetin kurulmasından sonra, cumhuriyetin ilkelerinin halka benimsetilmesi görevini TSK'ne vermiştir. Çünkü o gün için bu görevi yapabilecek başka bir kadro veya kuruluş yoktu. Hemen hemen nüfusun yarıya yakını eğitimden geçiren TSK, bu misyonunu başarılı olarak yerine getirmiş ve cumhuriyeti öğretme ve kollama görevini içselleştirmiştir (Arslan 2003: 9).

Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyete devreden en örgütlü ve güçlü kurumun sivil bürokrasi, eğitim kurumları, basın ve siyasi partiler değil, ordu olduğunu söylemek abartılı olmaz. Kurtuluş Savaşı'nı örgütleyen, Cumhuriyeti ilan eden ve Türk Devletini kendileri tarafından belirlenen ilkeler doğrultusunda yeniden yapılandıran kadro asker kökenlidir. Gerek Mustafa Kemal Atatürk, gerekse İsmet İnönü, şeklen ordudan ayrılmış olsalar da arkalarında ordunun gücünü her zaman duymuşlardır (Demirel 2004: 358).

Ordunun Türk toplumunun en köklü ve en önemli kurumlarından bir tanesi olması gerçeği ile yakından ilişkili olarak askeri elitler de, toplumun iktidar yapısı içindeki en etkili elit gruplarından bir tanesini oluşturur. Ordu ve askeri elitler Cumhuriyet Türkiye'sinde, vatan savunmasında olduğu kadar, ülkenin modernleşmesinde ve kalkınmasında da hayati derecede önemli roller üstlene gelmişlerdir. Bu durumun doğal sonucu olarak ordu ile halk arasında çok köklü ve sağlam temele dayanan bir ilişki kurulmuş, ordu ve askeri elitler halkın gözünde oldukça saygın bir yer edinmiştir. Türk ordusu, Türk halkı tarafından daima toplumun en onurlu, en güvenilir ve görevini en iyi yapan kurumu olarak nitelendirilmiştir. Bu değerlendirme günümüzde de geçerliliğini korumaktadır (Arslan 2003: 9-10).

### 3.2.2. Türk Toplumunu ve TSK

TSK'nın kamuoyundaki konumu, toplumun algılayışından kaynaklanır. Bu da çoğunlukla TSK'nın şimdiye kadar yerine getirmiş olduğu resmi ve gayri resmi (ağaçlandırma, fakirlere yardım, köy destek uygulamaları, vb.) işlevlerinden kaynaklanmaktadır. Toplum, ulusal gücü askeri gücün varlığında görmekte; askeri gücü, ulusal gücün simgesi olarak kabul etmektedir (Öztürk 2006: 158).

TSK, üzerine aldığı bütün misyonları başarı ile yerine getiren bir kurum görünümündedir. Silahlı Kuvvetler'in savaş gücünün doyurucu olduğuna ilişkin kanaat söz konusudur. Yakın dönem Türk tarihinde, başarı olarak algılanan olayların çok büyük bir bölümü askeri başarılarından -Kurtuluş Savaşı, Kore Savaşı, Kıbrıs Savaşı- oluşur. Bu algılama son üç yüz yıldır, batı karşısında geri kalmışlığını hisseden, bilim, sanat, ekonomi, politika, spor gibi alanlarda yetersizlik komplekslerini üzerinden atamayan bir toplum için kurum olarak orduyu daha da önemli kılar.

TSK'nın, ulus-devletin oluşum sürecinde oynadığı büyük rol, onun devletin – en önemli unsuru değil- kendisi olduğu yönündeki inancı beslemiştir. Bu olgu, Türk milliyetçiliğin temel temalarının tanımlanmasında kurucu önderler kanalıyla ordunun belirleyici bir rol oynamasının önünü açmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin bir bağımsızlık savaşının ürünü olmasının da etkisiyle, Türk milliyetçi tahayyülünde yok olmanın eşiğinden ordusu sayesinde kurtulan ulus portresi ağırlıklı bir yer işgal etmiştir. Böylece Türk milli varlığı ile Türk ordusu birbirinden ayırt edilemez bir bütün olarak görülmüştür. Mustafa Kemal Atatürk'ün **“Ordumuz, Türk birliğinin, Türk kudret ve kabiliyetinin, Türk vatanseverliğinin çelikleşmiş bir ifadesidir”** sözü bu olguyu dile getiren esaslı bir ifadedir. Bu ise, yerleşik kültürel kodlarda zaten yer işgal eden askeri değerlerin -ordunun ulusal varlığın temel şartı olduğu düşüncesi, askerlik faaliyetinin ve buna ilişkin sembollerin yüceltilmesi- milliyetçi tasavvurun ayrılmaz parçası haline gelmesinin önünü açmıştır (Demirel 2004: 358-361).

Belirtilmesi gereken bir diğer husus da, Türk ulusunun Silahlı Kuvvetler hakkındaki beklentileridir. Batıdan farklı olarak, Türkiye'de halk, bunalımlı durumlarda Ordu'yu arar (Öztürk 2006: 150).

### **3.2.3. Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Toplumda Sağladığı Güvenilirliğin Kaynakları**

Belirtmek gerekir ki orduların en temel gücü, hiyerarşik yapısından ve silah gücünden kaynaklanır. Güçlü bir organizasyona sahip olması, yüksek bir profesyonelleşme düzeyine ulaşmış olması ve devletin güç tekeli elinde bulunduruyor olması (İzol 2002: 195) bu avantajlarından bir kısmıdır. Ülkemizde nüfusun yarıya yakını orduda askerlik yaparak eğitim görmektedir. Bu da Türk erkeklerinde orduya karşı bir aidiyet ve onu benimseme duygusunun oluşmasını sağlamaktadır. Bunların yanında, Türk ordusunun, diğer ülkelerdeki ordulardan farklı yönleri ve üstlendiği çok değişik görevleri vardır.

Türkiye'de TSK, devrime sahip çıkan kurum olmuştur. Kurtuluş savaşının kazanılmasından sonra yeni rejimi oturtacak, yerini sağlamlaştıracak burjuvazi yoktur. Burjuvazi oluşturma çabaları kısa zamanda da sonuç vermediğinden, yeni rejimi asker, sivil bürokrasi yaratmıştır. Cumhuriyetin kuruluşunu gerçekleştirmiş olan TSK, kendisini aynı zamanda bu rejimin sahibi olarak da görür (Üskül 2004: 198). TSK, insanların gözünde farklı bir yerdedir. Bunun da birkaç gerekçesi vardır. TSK'nın klasik işlevlerle sınırlı bir ordu olmanın ötesinde bazı işlevleri vardır (Şen 2004: 101).

Türk Silahlı Kuvvetleri'ni bir başka ülkedeki ordu ile karşılaştırmak ve buradan çıkarımlar bulmak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Bunun en temel nedeni, karşılaştırılan ülkelerin ve coğrafyalarının farklı olmasıdır. Türkiye, sorunlarla dolu bir coğrafyanın parçasıdır. İran ile Irak'ın savaşması ile ortaya çıkan, daha sonra yine Irak'ın Kuveyt'e saldırması ile devam eden durumlar ve yıkıcı bölücü unsurların bütün Türkiye'de ve özellikle Güneydoğu'da giriştikleri eylemler, Asya'da ve Avrupa'da son birkaç yıldır devam eden yeni yapılanmalar; normal dönemlere göre

daha belirgin olarak, bu dönemde Türkiye'de Silahlı Kuvvetler'in ön plana çıkmasına neden olmuştur (Öztürk 2006: 117-118).

TSK'nın gücü ve ulusal sistem içindeki gücünün kaynaklarından birisi de şimdiye kadar yerine getirmiş olduğu görevler ve kamuoyunda oluşturduğu güvendir. Toplum, ulusal gücü askeri gücün varlığında görmekte; askeri gücü, ulusal gücün simgesi olarak kabul etmektedir. M. Kemal Atatürk'ün de “ ...her zaman zaferlerle beraber medeniyet nurları taşıyan kahraman Türk Ordusu..” şeklinde ifade ettiği gibi, Tanzimat'tan bu yana ilerici hamlelerin sürekli kaynağı ve itici gücü olması ve Kurtuluş Savaşının Silahlı Kuvvetlerin önderliğinde kazanılması gibi bir dizi tarihsel ve sosyal etmen, TSK'nın toplumda belirgin bir yere sahip olmasına neden olmuştur (Öztürk 2006: 158-161).

Türk ordusu, partizanca politikadan uzak durmaya özen göstermekte ve herhangi bir siyasi partinin ya da ideolojinin temsilcisi veya destekçisi gibi algılanmaktan kaçınmaktadırlar (Arslan 2003: 12). Bu durum, Türk halkının desteğini her zaman sürdürmesini ve tarafsızlığına inanmasını sağlamaktadır.

### **3.3. HUKUKSAL BOYUT**

TSK'ya iç hizmet kanunu ile Türk Yurdunu ve anayasa ile belirlenmiş Türkiye Cumhuriyetini kollamak ve korumak görevi verilmiştir. Başka bir ifade ile, ulusal güvenliğin sağlanması ve ulusal hedeflerin gerçekleştirilmesi, yasalar ile TSK'ya verilmiş bir görevdir. TSK, üstlendiği bu görevin gereği olarak hazır, örgütlü, disiplinli, eğitilmiş en büyük güç olarak ulusal sistem içinde belirgin bir yere sahiptir.

Az gelişmişlikten kurtulma sürecinde olan Türkiye'de hazır, her an kullanılabilecek örgütlü en büyük güç olan TSK'nın anayasal düzen içindeki konumuna özel bir ağırlık verilmiştir. TSK'nın ulusal güvenliğin sağlanmasından sorumlu olduğu dikkate alınarak, Milli Güvenlik Kurulu (MGK) gibi bir kurum

oluşturulmuş; sivil ve asker yöneticilerin belli aralıklarla bir araya gelerek ülke sorunları hakkında görüş alış-verişinde bulunmalarına da imkan sağlanmıştır. TSK'nın anayasal düzen içindeki konumuna gösterilen duyarlılık ve sistem yaklaşımın gereği olarak TSK ile anayasal düzen ve bu düzen içinde yer alan diğer kurumlar arasında ortaya çıkan karşılıklı etkileşim, TSK'nın anayasal konumu üzerinde belirleyici etkiye sahiptir (Öztürk 2006: 177-178).

Ülkemizdeki en önemli kurumlardan birisi olan Milli güvenlik Kurulu'nun oluşumu iç etkenlerin yanı sıra biraz da dış etkenlerin de etkisi ile oluşmuştur denilebilir. ABD başta olmak üzere Batılı ülkelerin anayasa sistemlerinde savunma ve güvenlik konularında çalışmalar yapmak üzere yüksek kurulların oluşturulması ikinci dünya savaşı sırasında gündeme gelmiştir. Örnek olarak ABD'de silahlı kuvvetlerin çeşitli kademeleri ile sivil otorite arasındaki koordinasyonsuzluk, savaş sonrasında "National Security Council" in (Milli Güvenlik Konseyi) kurulmasına yol açmıştır. Diğer ülkelerde de benzer organların kurulduğu gözlenmektedir: 1958 Fransız Cumhuriyeti Anayasasındaki Milli Savunma Yüksek Kurul ve Komiteleri, 1947 İtalyan Cumhuriyet Anayasasına göre bir yasa ile oluşturulan Yüksek Savunma Kurulu, 1977 Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Anayasasındaki Savunma Konseyi, 1976 Cezayir Anayasasındaki Yüksek Savunma Kurulu, 1974 Yugoslavya Federal Sosyalist Cumhuriyeti'ndeki Milli Savunma Konseyi, 1972 Kore Cumhuriyeti Anayasasındaki Milli Güvenlik Konseyi.... Hemen hepsinde savunma veya güvenlik kavramlarından birinin ad olarak kullanıldığı ve konsey, kurul veya komite şeklinde sisteme yerleştirilen bu organlar, buldukları ülkelerde milli devleti korumak amacıyla oluşturulmuşlardır (Özdemir 1989: 87-88).

Milli Güvenlik Kurulunun görevleri arasında, "ülkenin siyasi, sosyal, iktisadi, kültürel ve teknolojik durum ve gelişmelerini sürekli takip ederek değerlendirmeyi, milli hedefler yönünde güçlenmelerini sağlayacak temel esasları tespit etme" vardır. Aynı madde MGK'ya, "anayasal düzeni koruyucu, milli birlik ve bütünlüğü sağlayıcı, Türk Milletini Atatürkçü düşünce, Atatürk ilke ve inkılapları doğrultusunda ve milli ülkü ve değerler etrafında birleştirerek milli hedeflere yönlendirici gerekli tedbirleri belirleme" görevi verir. MGK'nın bu tespit ve tedbir

görevleri aslında temel bir görevin parçaları olarak tanımlanmıştır. Bu temel görev, icrai niteliklidir, bu çerçevede “devletin milli güvenlik siyasetini, tespiti ve uygulaması”na ilişkindir (Bayramoğlu 2004: 89).

Ulusal güvenliğe ilişkin genel ilke ve kararların alındığı en yüksek anayasal kurum olan MGK’da, devletin en üstünde yer alan sivil ve askeri yöneticiler üye olarak yer almaktadır. Kurulda, ülke sorunları hakkında görüşler bildirilmekte ve en önemli güvenlik politikaları görüşülmektedir. Bu bakımdan, MGK üzerinden, TSK’nın komuta kademelerine; milli güvenliğin sağlanması hususunda önemli görev ve sorumluluklar yüklendiği sonucuna ulaşılmaktadır (Öztürk 2006: 188). TSK’nın MGK aracılığı ile uyguladığı faaliyetler baskı grubu faaliyeti olarak mı değerlendirilmelidir, yoksa anayasada düzenlenmiş görevlerinden midir? Anayasa ile verilmiş bir görevin yerine getirilmesini baskı faaliyeti olarak değerlendirmek yanlış olacaktır. Baskı grupları, sorumluluk almadan isteklerinin gerçekleşmesini sağlamaya çalışırken, MGK’da yapılan çalışmalar, kurumlara Anayasanın verdiği görevler ve sorumluluklar çerçevesinde gerçekleşmektedir.

Günümüzde dış ilişkilerle ilgili alanlarda karar alma sürecinde ordunun önemli bir etkisi vardır. TSK’ya danışılmadan askeri alanla ilgili karar alınmamaktadır denilebilir. Ayrıca, Türkiye’de dış politika ile ilgili konularda genel eğilime aykırı bir askeri karara da rastlamak oldukça zordur (İzol 2002: 199). Dış ilişkilerde ve askeri alanla ilgili konularda TSK’ya danışılması ve kararlarda etkili olmasını yine anayasal görevleri içerisinde ve normal bürokratik işleyiş içerisinde değerlendirmek gerekmektedir. Devletin ilgili birimleri, TSK’dan uzmanlık alanına giren konularda görüş almakta ve en doğru hareket tarzını seçmek için çalışma yapmaktadırlar.

### **3.4. TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİ’NİN KAMUOYU OLUŞTURMA SÜRECİ**

TSK karşısında kamuoyunun kabullenici davranışının nedeni, bir resmi ideoloji rejimine sahip olan Türkiye Cumhuriyeti demokrasisinde, bu ideolojinin



halen bir Kurtuluş Savaşı tahayyülünden beslenmeye devam etmesi ve bunun TSK'nın hakim konumunu doğallaştırmasıdır. Resmi Cumhuriyet tarihinde rejimin koruyucu kadrolarının çoğunun ve özellikle Atatürk'ün ve İsmet İnönü'nün ordu kökenli olmalarının yarattığı meşruiyet bu açıdan çok önemli işlevsel rolü vardır (İnsel 2004: 42-43).

Genel kabul gören, ordunun topluma göre çok daha iler bir örgütlenmişlik düzeyini temsil ettiği düşüncesi, toplum üzerinde TSK'nin etkinliğini artırır. Özellikle Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda üstlendiği aktif rol ve daha sonra dünyada yükselen korporatist anlayışlar nedeniyle TSK, 1930'lu yıllarda etkinliğini çok daha fazla arttırmıştır (Şen 2005: 193).

Soğuk savaş sona erdikten sonra Batı'da ordular yavaş yavaş işsiz kalmaya başlamıştır. Toplumdaki ayrıcalıklarını, aldıkları maaşı, yaptıkları işleri meşru kılmak, hak etmek durumunda kaldılar. Dolayısıyla bir savaş tehdidinin de ortadan kalktığı varsayımı ile toplumsal işlere, barışı koruma, barışı kollama, doğal felaketler, toplumun yardımına koşma gibi ek işlere koşturmaya başladılar. Bunlar Batı'da başından beri orduların misyon tanımına uymayan, hoş karşılanmayan görevlerdi. Halbuki, Türk ordusunun başından beri yaptığı işlerdir bunlar. Türk ordusu asayiş sağlama, doğal afetlerde olay yerine koşup bir nevi barışı ve sükunu tesis etme, sonra tesis edilen o barışı da kollama, yeniden inşa etme görevleri öteden beri vardır (Kışlalı 2004: 186). Bu nedenle Türk Silahlı Kuvvetleri, halkla ilişkilerde ve kamuoyunun desteğini kazanmada öteden beri başarılı olmuştur.

Ordunun saf tutuşunu herhangi bir partinin politik çizgisiyle özdeş tutmak olası değildir. TSK, normal görevlerinin yanında halkın daima yanında olmuş ve askerlik dışındaki konularda da eğitim vermiştir (Şen 2002: 148).

TSK, okuma yazma bilmeyenler için okuma ve yazma kursları açmıştır ve halen de bu kurslar devam etmektedir. Okuma yazma kursları ile erlere okuma yazma öğretmek, onları seviyelerine uygun metinleri anlayacak, gördüğünü, bildiğini ve düşündüğünü sözle veya yazı ile basit bir şekilde anlatacak duruma getirmek,

Türk vatandaşı olarak lüzumlu asgari temel kültürü kendilerine vermek olarak belirtilmiştir (Şen 2002: 153).

Ordu eğitim-öğretim faaliyetlerin okuma-yazma kurslarıyla sınırlandırmaz, diğer alanlarda da çalışma yürütür. Bir çok branşta kurslar açılır ve erlerin belirlenen sürelerde meslek edindirme amaçlı bu kurslara katılmaları sağlanır (Şen 2002: 156).

TSK, yıllardır, köylerin geliştirilmesi ve yaşam şartlarının iyileştirilmesi için çalışmaktadır. Belirlediği köylerle, köylüleri de faaliyetin içine dahil ederek köyün sağlık ocağının, okulunun bakımının yapılması ve köyün ortak işlerinin yürütülmesi gibi faaliyetler gerçekleştirmektedir. Bu da vatandaşın gözünde ordunun yerinin pekişmesini sağlamakta ve güven oluşmasını sağlamaktadır.

TSK, önemli ülke sorunlarından biri olarak orman ve ağaçlandırmayı görmüş ve bu tespitten sonra diğer alanlarda yaptığı gibi doğrudan faaliyete geçmiştir. TSK, politik olmayan alanlarda kurduğu ilişkilerle ülkenin gündelik yaşamında öncü konumuyla son derece kapsamlı bir şekilde yer alır (Şen 2005: 160). TSK'nin ağaçlandırma faaliyetlerini bir program dahilinde yürüttüğü ve önemli başarılar elde ettiği söylenebilir. Ağaçlandırmalar askeri bölgeler ve ihtiyaçlarla sınırlandırılmamış, diğer alanlara yönelik olarak da sürdürülmüştür. Buradan anlaşılmaktadır ki, faaliyetleri göstermelik değil, sonuca yönelik önemli bir çalışmadır (Şen 2005: 65). Bu durum kamuoyu oluşturma konusunda zemin oluşturmasını sağlar.

Bunların yanında son yıllarda fakir öğrencilere üniversiteye hazırlık dershaneleri açılması, geziler, gezici doktor hizmetleri ve yapılan aynı yardımlar da TSK ile halk arasındaki olumlu etkileşimin kurulmasında etkilidir.

Yaptığı işler, koyduğu hedefler ve bunlara ulaşmakta gösterdiği başarıdan dolayı TSK sürekli güvenilirliğini arttırmış, bu durum, sivil kurumlara göre çok daha başarılı olduğu kanısının gelişmesine hizmet etmiştir (Şen 2005: 65). TSK'nin askerlik dışı işlerde gösterdiği başarı, ordunun tüm faaliyetlerinde kamuoyu nezdinde başarılı ve kabul edilir olmasını sağlamıştır.

Bugün Türk köylüleri askerlik hizmetini hala gençlere disiplin, dayanıklılık ve vatanseverlik meziyetlerini kazandıran önemli bir hayat deneyimi olarak görürler (Hale 1996: 274-276).

Gazi olayları esnasında, polise teslim olmayı reddeden göstericilerin, asker geldiğinde alkışlamaları ve eylemlerini sona erdirmeleri, futbol maçlarında deplasmanda mahsur kalan konuk takım taraftarlarının polis yerine askerleri istemeleri, İstanbul Ticaret Odası başkanının ekonomik kriz ile mücadele için MGK'yı göreve çağırması, TSK'ne olan güveni belirtecek örneklerden birkaçıdır. Bu örneklerin bazılarında güven duygusu olarak ordunun tercih edilmesi yer alırken, bazılarında ise güce dayalı iktidar ilişkisinde bulabilmek mümkündür. Örnekler sebebi ne olursa olsun TSK'nın toplumsal hayatta güvenilir ve aranılır bir kurum olarak algılandığını göstermektedir (Demirel 2004: 356).

TSK, Atatürk'ün isteği ile kuruculuğunu üstlendiği Cumhuriyetin koruyuculuğu görevini de gönüllü olarak üstlenmiştir. Bu kapsamda yaptığı faaliyetlere, medya, sivil bürokrasi, eğitim kurumları ve sivil toplum kuruluşlarını çalışmalarına dahil etmiştir. Rejimin korunması veya dış politikadaki isteklerini belirtirken, etkin sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumları da orduyu desteklemişlerdir. Silahlı Kuvvetlerin irticai faaliyetlere dikkat çekmesi ve zorunlu eğitimi sekiz yıla çıkarılması faaliyetleri incelendiğinde, dönemin sivil bürokrasisinin, üniversitelerin, medyanın ve bir takım sivil toplum kuruluşlarının bu konularda görüş birliği içinde oldukları görülür.

TSK'nın, belli sosyo-ekonomik gruplarla özdeşleştirilmekten, diğer bir deyişle, sadece onların çıkarları için harekete geçen bir kurum olarak görülmekten kaçınması olgusu, belli bir kesime bağlı olmama ve toplumun tümünü temsil etme geleneği ile bağlantılandırılabilir. Birçok az gelişmiş ülkede gözlenen ve belirgin bir biçimde bazı sınıf (toprak sahipleri, köylüler, burjuvazinin çeşitli katmanları) çıkarlarının savunucusu görüntüsünden kurtulamayan ordulardan farklı olarak, toplumsal yapının çeşitli özelliklerinin de yardımıyla, TSK böyle bir görüntü

vermekten uzak kalabilmiştir. TSK, her konumda sınıflar üstü konumda olduğunu göstermeye gayret etmiştir.

Aynı şekilde TSK, çeşitli siyasi partiler veya örgütlerle özdeşleştirilmeme kaygısı da toplumsal çatışmaların üzerinde bir kurum olma iddiasıyla bağlantılıdır. Buna göre, siyasetin içine giren ordular kendilerini toplumsal çatışmalardan uzak tutamayacaklar, kendi disiplin ve savaşma güçlerini kaybettikleri gibi, toplumun tüm kesimlerinin desteğine sahip olması gereken ordu bazılarınca siyasi muhalif olarak algılanabilecektir (Demirel 2004: 365-366).

TSK'nın kendisini diğer tüm gruplardan uzak tutması, güçlü bir kamuoyu oluşturmasında önemli rol oynamıştır. Bu sayede halkın tümünü temsil edebilmektedir. TSK'nın başarılarına ve halkın desteğini almış uygulamalarının da etkisi ile TSK'nın yaptığı faaliyetler kamuoyunda kolaylıkla kabul görebilmektedir.

## SONUÇ

Son yıllarda siyasal iktidar ile birlikte kamu karar süreçlerinde etkili bir güç olarak karşımıza çıkan baskı grupları, üyelerinin kararları kabullenmesinde, demokratik katılımın sağlanmasında ve toplumun isteklerinin yönetime iletiminde önemli rol oynarlar. Temsili demokrasinin tıkanıdığı günümüzde, katılımın sağlanmasında baskı grupları önemli görevler üstlenirler. Artık hükümet etme süreci, grupların çıkarlarını temsil edebilme ve istediklerini siyasal iktidara kabul ettirebilme derecesine bağlı hale gelmiştir. Baskı gruplarının güçlenmesi demokrasinin ve temsilin de güçlenmesini sağlayacaktır.

Daha çok siyasal partiler üzerinden iktidara ulaşmaya çalışan baskı grupları ülkelerin idari ve siyasi yapılarına göre parlamento ve bürokrasiyle de ilişki içine girerler. Parti disiplinin sıkı olduğu sistemlerde daha çok parti başkanları ve hükümet ile ilişkiler kurulmaya çalışılırken, parti disiplini gevşek olan ülkelerde ise parlamento ile ilişkiler kurulur. Son yıllarda devletin görevlerinin artmasına paralel olarak bürokrasinin görev alanının da artması ve bir kısım kararların bürokratik kurumlar tarafından alınmasına paralel olarak baskı grupları bürokratik kurumları da etkilemeye çalışırlar. Baskı gruplarının gücünü, üye sayısı, liderlerinin özellikleri, maddi gücü, siyasal sistem, toplumsal itibar ve örgütlenme düzeyi gibi birçok etmen belirler. Bazı baskı grupları –özellikle işveren örgütleri-, diğer baskı gruplarına göre daha güçlüdür ve yönetim üzerinde etkileri daha fazladır. Bu konu baskı gruplarının zararlı yönlerinden birisi olarak sürekli eleştirilmektedir. Baskı gruplarının yönetime ulaşma şansları eşit olmadığından, imkanları az olan grupların daima ezildiğini, güçlü grupların yönetimi etki altında tuttukları ve kamu yararının zarar gördüğü görüşü belirtilmektedir. Belirtilen eleştirilerin doğruluk payı olmakla birlikte, hiçbir baskı grubunun elinde tüm güç unsurlarının olmadığını ve siyasal iktidarın karar alırken pek çok konuyu ve özellikle halkın isteklerini göz önünde bulundurmada zorunda olduğunu unutmamak gerekir. Baskı grupları, yönetimi etkilemek için ikna, lobicilik, eylemler ve para gibi pek çok yöntem kullanır. Baskı uygulamak için kullanılan yöntemler kadar, uygulamanın zamanlaması ve içinde bulunulan koşulların da önemli olduğunu vurgulamak gerekir.

Ülkemizde meşrutiyetten sonra görülmeye başlayan ve tek parti döneminde milliyetçilik ve devletçilik politikaları çerçevesinde sıkı denetim altında tutulan baskı grupları, çok partili sisteme geçilmesi ile birlikte gelişmeye başlamıştır. Batı'da 18. yüzyılın sonlarında işçi sendikaları ile etkin olmaya başlayan baskı grupları, ülkemizde ancak son yıllarda etkili olmaya başlamıştır. Türkiye'deki baskı grupları iki grupta değerlendirilebilir. Birincisi dernekler ve sendikalar gibi özel gruplar , ikincisi ise barolar ve bürokrasi gibi resmi veya yarı resmi gruplardır. Ülkemizde sendikalar, çok partili hayata geçilip 1946'da sınıf esasına dayalı dernek kurma yasağının kaldırılması ile gelişmeye başlamışlardır. Siyasal partiler sendikaları işçilerin temsilcileri olarak görmüşler ve desteklerini almak için çabalamışlardır. İktidarlar, sendikaları kendi istedikleri yönde geliştirmeye çalışmış, muhalefete yakın sendikaları ise susturmayı amaçlamışlardır. Örgütlenme düzeyi çok zayıf olan çiftçi birlikleri, sayılarının çokluğundan kaynaklanan güçlerinin dışında etkili gruplar olamamışlardır. Yarı resmi meslek kuruluşlarından sermaye ağırlıklı olanların ise etkin olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır. Çok partili sisteme geçilene kadar çok iyi koşullarda çalışan ve ülke yönetiminde etkin konumda olan memurlar sendika kurma ihtiyacı hissetmemişlerdir. Çok partili sisteme geçilmesi sonrasında ücretler ve çalışma koşulları yönünden işçilerin gerisinde kalan memurlar önceleri dernekler şeklinde örgütlenmişler ve daha sonra sendikal örgütlenmelerini tamamlamışlardır. Ancak memur sendikaları halen güçlü birer baskı grubu olamamışlardır. Türkiye'de çok partili hayata geçene kadar her alanda çok etkili olan ve yönetimi istediği şekilde yöneten bürokrasi en güçlü kurum olarak karşımıza çıkar. 1950'de çok partili hayata geçilmesi ile birlikte gücü DP tarafından çeşitli yöntemlerle azaltılmaya çalışılan bürokrasi 1970'lere kadar gücünü sürdürmüştür. 1980'den sonra ise aşırı şekilde politize olarak etkinliğini yitirmiştir.

Ordular, her şeyden önce ellerindeki silah, örgütlenme, güçlü hiyerarşik yapı ve disiplin ile güçlü birer baskı grubu olarak karşımıza çıkarlar. Orduların görevi genellikle ülkeyi dış tehditlere ve bazı durumlarda iç tehditlere karşı korumak ve düşmanı caydırmak olmuştur. Ancak buna rağmen silahlı kuvvetler tüm dünyada değişik şekillerde ülke yönetimlerinin içinde yer almaktadırlar. Ordular özellikle

silahlanma politikaları ve milli güvenlik konularında hükümetler üzerinde etki yaratırlar.

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin ülke yönetimindeki işlevi diğer ülke ordularından farklıdır. TSK'ni genel verilere dayanarak değerlendirmek yanlış olacaktır. TSK, öncelikle Atatürk'ün önderliğinde cumhuriyetin kurucusu ve koruyucusu görevlerini üstlenmiştir. Bu görevlerle birlikte yönetimde ve anayasada kendisine görevler yüklemiştir.

TSK'nın üzerine aldığı bütün misyonları başarı ile yerine getiren bir kurum görünümü ile halkın gözünde en güvenilir kurumdur. Silahlı Kuvvetler'in savaş gücünün doyurucu olduğuna ilişkin kanaat söz konusudur. Yakın dönem Türk tarihinde, başarı olarak algılanan olayların çok büyük bir çoğunluğu askeri başarılarından –Kurtuluş Savaşı, Kore Savaşı, Kıbrıs Savaşı- oluşur. Bu algılama son üç yüz yıldır, batı karşısında geri kalmışlığını hisseden, bilim, sanat, ekonomi, politika, spor gibi alanlarda yetersizlik komplekslerini üzerinden atamayan bir toplum için kurum olarak orduyu daha da önemli kılar. TSK, ülkedeki tüm kişilere ve ideolojilere aynı mesafede durarak, tüm toplumu temsil eden bir görüntü oluşturmaktadır. Bu şekilde hiçbir gruba muhalif durumuna düşmemekte, kamuoyunun tamamının kabulünü sağlamaktadır. TSK, yaptığı her faaliyetin başarıya ulaştığı ve tüm halkı kapsadığı düşüncesini yaratmıştır. Bu sayede TSK'nın söyledikleri ve çalışmaları kamuoyu tarafından doğrudan kabul edilmekte ve benimsenmektedir. TSK, halk tarafından dikkatle izlenmekte ve TSK'nın düşünceleri kamuoyunun önceliklerini oluşturmaktadır.

Günümüz demokrasilerinde, iktidarın kamu politikalarını belirlemede, toplumun değişik kesimlerinin isteklerin göz önüne alınmasında baskı grupları çok önemli roller üstlenmişlerdir. Baskı grupları sayesinde, iktidarda yer almayan küçük gruplar ile toplumun büyük bölümünü oluşturan grupların istekleri değerlendirilmekte ve kamu yararına olan en doğru kararlar uygulamaya geçirilmektedir. Demokratik sistemlerin en önemli sorunlarından birisi olan temsil sorununa da bu yolla çözüm bulunmaya çalışılmaktadır. Böylece bu çoğulcu

kuruluşların varlığı, siyasal sistemi dengede tutma, yurttaşların olağan dışı siyasal katılımını önleme ve en önemlilerin toplumun hemen hemen tümünü içerecek biçimde örgütlenme işlevini de beraberinde getirmesiyle, disiplinli ve çok sesli bir toplum yaratılmasına katkı sağlar.



## KAYNAKÇA

- ABADAN, Nermin  
1959 “Devlet İdaresinde Menfaat Gruplarının Rolü”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, XIV, 1: 233-248
- AKAD, Mehmet  
1979 *Çoğulcu Demokraside Siyasal İktidar ve Baskı Grupları*, İstanbul: Z Yayınları
- AKGÜN, İbrahim  
2002 “Kamu Çalışanları Hareketin Kısa Tarihçesi”, *Toplum ve Hekim*, XVII, 4
- AKKAYA, Yüksel  
2000 “Devlet, Sendikalar ve Korporatist İlişkiler”, *İktisat Dergisi*, 403:40-56  
2002 “Türkiye’de Sendikacılık ve Siyaset”, *Toplum ve Hekim*, XVII, 4: 264-274
- AKKAYA, G. ve F.GÜNGÖR  
2000 “Düzen ve Kalkınma Arayışları İçinde Türkiye’de Sendikacılık ve Milliyet”, *Mülkiye*, XXIV, 220: 237-268
- AKTAN, C. , H.AY ve H.ÇOBAN  
2007 “Siyasal Karar Alma Sürecinde Çıkar Grupları”, C.C.AKTAN ve D.DİLEYİCİ, *Modern Politik İktisat: Kamu Tercih*, Ankara: Seçkin Yayınları
- ALKAN, H. ve S. TABAN  
2003 “Sosyal Haklar Boyutuyla Avrupa Birliği ve Baskı Grupları”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, 15: 1-16
- ARAT, Ümit  
1993 “Demokrasilerde Kamuoyunun Oluşumu İçin Gerekli Koşullar”, *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, 41-44
- ARSLAN, D.Ali  
2003 “Türkiye’nin Siyasi ve Toplumsal Değişme Sürecinde Ordu ve Türk Askeri Elitleri”, *Sosyoloji Araştırmaları Dergisi*, VI, 1:5-27
- ASLAN, M. ve G.KAYA  
2004 “1980 Sonrası Türkiye’de Siyasal Katılımda Sivil Toplum Kuruluşları”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, V, 1: 213-223
- ASLAN, S. ve C. GÜL  
2003 “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Baskı Grupları”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, V, 1: 85-100
- AYBAY, Rona  
1962 “Baskı Grupları”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XXVII, 1-4: 271-285
- AYDIN, Ufuk  
2000 “2000’li Yıllarda İşveren Sendikacılığında Değişim”, *Kamu-İş*, VI, 1: 59-80
- BAYRAMOĞLU, Ali  
2004 “Asker ve Siyaset”, Ahmet İnsel, Ali Bayramoğlu (Der.), *Bir Zümre, Bir Parti Türkiye’de Ordu*, İstanbul: Birikim Yayınları

- BEŞELİ, Mehmet  
2002 “1960-1980 Döneminde Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi”, Alpaslan Işıklı, *Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, Ankara: T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları
- BİLGİN, Leman  
2003 “Sendikaya Bağlılık Ölçeğinin Türkçe Uyarlaması”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, V, 4: 12-31
- BİNDERKRANTZ, Anne  
2005 “Interest Groups Strategies: Navigating Between Privileged Access and Strategies Pressure”, *Political Studies*, LIII: 694-715
- BORA, Tanıl  
2002 “Türkiye’de Meslek Kuruluşları: Kamu, Sivil ve Milli’nin Kesişim Alanı”, *Türkiye’de Sivil Toplum ve Milliyetçilik*, İstanbul: İletişim Yayınları
- BUĞRA, Ayşe  
1999 “Türk İşadamları ve Türk Devleti”, Ed.Oya Baydar ve Gülay Dinçel, *75 Yılda Çarkları Döndürenler*, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları
- ÇAHA, Havva  
1997 “Çıkar ve Baskı Gruplarının İktisadi Analizi”, *Yeni Türkiye*, 18: 417-428
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin  
2004 *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık
- ÇEVİKBAŞ, Rafet  
1995 “Türk Kamu Yönetiminde Bürokrasi’nin Politika Oluşturulması ve Tayinindeki Konumu”, *İdarecinin Sesi*, IX, 54: 23-25
- ÇOMAKLI, Ertan  
1998 “Baskı Gruplarının Siyasal Partilerle İlişkinin Siyaset Kavramı Çerçevesinde İncelenmesi”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 5: 121-137
- DEMİREL, Tanel  
2004 “Türk Silahlı Kuvvetleri’nin Toplumsal Meşruiyeti Üzerine”, Ahmet İnel, Ali Bayramoğlu (Der.), *Bir Zümre, Bir Parti Türkiye’de Ordu*, İstanbul: Birikim Yayınları
- DİNCER, Müjde Ker  
1999 *Lobicilik*, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım
- DOĞAN, Erhan  
2003 “Sendikalar ve Türkiye’nin Avrupa Birliği Siyaseti”, *Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6: 19-43
- DUNLEAVY, Partick  
1988 “Group Identities and Individual Influence: Reconstructing the Theory of Interest Groups”, *British Journal of Political Science*, XVIII, 1: 21-48
- DURGUN, Şenol  
2002 “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Özel Sayısı*: 83-102
- DUVERGER, Maurice  
1993 *Siyasi Partiler* (Çev. Ergun Özbudun), Ankara: Bilgi Yayınevi

- EHRMANN, Henry W.  
1962 “Batı Demokrasilerinde Bürokrasi ve Menfaat Grupları”, (Çev. Erdoğan Biçmez), *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, XVII, 3-4: 425-451
- ERBAY, Yusuf  
1997 “Bürokrasi, Bürokratism ve Ülkemizde Bürokrat-Siyasetçi İlişkileri”, *Yeni Türkiye Özel Sayı*, III, 13: 405-412
- ERDEM, Siyami  
2002 “Kamu Emekçilerinin Örgütlenme Süreci ve KESK”, *Toplum ve Hekim*, XVII, 4: 275-280
- ERYILMAZ, Bilal  
2004 *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa Yayınları
- ESİN, Pars  
1973 “Türkiye’de İşveren Sendikacılığı”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, XXIII, 1-2: 215-217
- GENİŞ, Arif  
2002 “12 Eylül 1980 Sonrasında Demokrasi ve Sendikal Hareket”, Alpaslan Işıklı, *Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, Ankara: T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları
- GÖK, Mehmet  
1999 “Sendika Siyaset İlişkisi1”, *Mahalli İdareler Dergisi*, Haziran: 11-16
- GÖKÇE, G., A.ŞAHİN ve E.ÖRSELİ  
2002 “Türkiye’de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma”, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, II, 4: 45-58
- GÖKSU, T. ve V.K.BİLGİÇ  
2004 “Baskı Grupları ve Karar Alma Mekanizmasına Etkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, XXXVI, 2: 51-66
- GÜLMEZ, Mesut  
1995 “Memur Sendikaları ve Siyasal Etkinlik”, *Amme İdaresi Dergisi*, XXVIII, 2: 29-50  
1995b “Anayasa Değişikliği ve Memur Sendikacılığı”, *Amme İdaresi Dergisi*, XXVIII, 4: 27-43  
1997 “Memur Sendikalarının Toplu Sözleşme Etkinliği ve Yargı Kararları”, *Amme İdaresi Dergisi*, XXX, 1: 69-82  
2002 “Kamu Çalışanları Sendikaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, XXXV, 1: 1-27
- GÜNGÖR, Fatih  
2002 “1946-1960 Döneminde Türkiye’de Sendikacılık Hareketi ve Demokrasi”, Alpaslan Işıklı, *Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, Ankara: T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları
- GÜZELİŞ, İsmail  
1963 *İdarede Baskı Grupları*, İstanbul: Yeni Matbaa
- HALE, William  
1994 *Türkiye’de Ordu ve Siyaset*, İstanbul: Hil Yayın
- IŞIK, Yüksel  
1995 *Sendikal Bürokrasi ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Öteki Yayınları

- İŞIKLI, Alpaslan  
 2002 *Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, Ankara: T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları  
 2003 “Başlıca Doktrinler Açısından Sendikacılık”, *Mülkiye*, XXVII, 239: 19-40  
 2005 *Sendikacılık ve Siyaset*, Ankara: İmge Kitabevi
- İNSEL, Ahmet  
 2004 “Bir Toplumsal Sınıf Olarak Türk Silahlı Kuvvetleri”, Ahmet İnel, Ali Bayramoğlu (Der.), *Bir Zümre, Bir Parti Türkiye'de Ordu*, İstanbul: Birikim Yayınları
- İZOL, Ramazan  
 2002 “Türkiye'de Ordu'nun Siyasi Varlık Sebepleri”, *Mülkiye*, XXVI, 235: 193-215
- KAPANİ, Münci  
 2005 *Politika Bilimine Giriş*, Ankara: Bilgi Yayınevi
- KAPLAN, Ersin  
 2006 “Baskı Gruplarının Etkinliğini Belirleyen Etkenler ve Baskı Yöntemleri”, [www.akademiktisat.net/calisma/kamu\\_yonetim/baski\\_grup\\_ekaplan.htm](http://www.akademiktisat.net/calisma/kamu_yonetim/baski_grup_ekaplan.htm) (15.10.2006)
- KIŞLALI, A.Taner  
 1999 *Siyaset Bilimi*, Ankara: İmge Kitabevi  
 1998 *Siyasal Sistemler*, Ankara: İmge Kitabevi
- KOÇ, Yıldırım  
 1995 *Sendikacılığın Güncel Sorunları*, Ankara: Öteki Yayınları
- KOLOĞLU, Orhan  
 1993 “Kamuoyu, Tanzimat, 21. Yüzyıl”, *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, 31-40
- KORALTÜRK, Murat  
 1999 “İmparatorluktan Cumhuriyet'e Türkiye'de Sanayi Sermayesinin Örgütlenmesi”, Ed.Oya Baydar ve Gülay Dinçel, *75 Yılda Çarkları Döndürenler*, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları
- KUZU, Burhan  
 1985 “Kamu Yönetiminde Baskı Gruplarının Rolü ve Memleketimizdeki Duruma Kısa Bir Bakış”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1-4: 65-136
- LORDOĞLU, Kuvvet  
 1996 “Kamu Sendikal Hareketi İçin Bir Özet”, *Ekonomik Yaklaşım*, VII, 20: 37-41
- MACKENZİE, W.J.M.  
 1999 “İngiltere'de Siyasal İktidar ve Baskı Grupları”, (Çev. Kemali Saybaşıl), *Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar*, Ankara: KMS Matbaa-Yayıncılık
- MAHİROĞULLARI, Adnan  
 2001 “Türkiye'de Sendikalaşma Evreleri ve Sendikalaşmayı Etkileyen Unsurlar”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, II, 1: 161-190
- MAZICI, Nurşen

- 1989 *Türkiye'de Askeri Darbeler ve Sivil Rejime Etkileri*, İstanbul: Gür Yayınları
- MEYNAUD, Jean  
1975 *Politikada Baskı Grupları* (Çev. Semih Tiryakioğlu), Ankara: Varlık Yayınevi
- MISES, Ludving  
2000 *Bürokrasi* (Çev. Feridun Ergin), Ankara: Liberte Yayınları
- MUTLU, Levent  
2001 "Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik-Sosyal Haklara Etkisi", *Sayıştay Dergisi*, 42:20-36
- OKTAY, Cemil  
1997 *Siyasal Sistem ve Bürokrasi*, İstanbul: Der Yayınları
- ÖZDEMİR, Hikmet  
1989 *Rejim ve Asker*, İstanbul: Afa Yayıncılık
- ÖZ, Esat  
1992 *Türkiye'de Tek Parti Yönetimi ve Siyasal Katılım*, Ankara: Gündoğan Yayınları
- ÖZ, Şükran  
2002 "Sendikalar ve Meslek Örgütleri", *Toplum ve Hekim*, XVII, 4
- ÖZKAN, Özgül  
1997 "Türkiye'de Memur Sendikaları ve Siyasal Katılma", *Ankara Barosu Dergisi*, LIV, 2: 40-62
- ÖZKAPLAN, Nurcan  
1994 *Sendikalar ve Ekonomik Etkileri: Türkiye Üzerine Bir Deneme*, İstanbul: Kavram Yayınları
- ÖZTÜRK, Nazım  
2004 "Anayasal İktisat Çerçevesinde demokrasiyi Yozlaştıran İktisadi Etmenler", *Amme İdaresi Dergisi*, XXXVII, 3:17-36
- ÖZTÜRK, Osman Metin  
2006 *Ordu ve Politika*, Ankara: Fark Yayınları
- ÖZUĞURLU, Metin  
2002 "Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet'e: Örgütlü İşçi Hareketi ve Demokratikleşme Süreci", Alpaslan Işık, *Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, Ankara: T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları
- SAĞIR, Meral  
2004 "Demos'un genişlemesi ve Temsili Demokrasiden "Küresel Doğrudan Demokrasi"ye", *Amme İdaresi Dergisi*, XXXVII, 3:1-16
- SAKAL, Mustafa  
1998 "Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller", *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1: 211-230
- SOYSAL, Mümtaz  
1968 "Derneklerin Siyasetle İştigali", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, XXIII, 3: 229-240
- ŞAHİM, Tarık

- 1994 *Siyasi Katılım ve Baskı Grupları*, Ankara: Makro Ltd.Şti. Eğitim Yayınları
- ŞEN, Serdar  
2005 *Cumhuriyet Kültürünün Oluşum Sürecinde Bir İdeolojik Aygıt olarak Silahlı Kuvvetler ve Modernizm*, İstanbul: Nokta Kitap
- TATAROĞLU, Muhittin  
2006 “Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi*, XIII, 1: 97-119
- TOKOL, Aysen  
1999 “İşveren Sendikaları”, Ed.Oya Baydar ve Gülay Dinçel, *75 Yılda Çarkları Döndürenler*, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları
- TORTOP, Nuri  
1984 “Memurların Dernek Kurma Hakları ve kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları”, *Amme İdaresi Dergisi*, XVII, 1: 40-51
- TULLOCK, Gordon  
2007 “SOME Thoughts on the Problems of Democracy”, <http://www.mercatus.or/article.php/25.html> (12.01.2007)
- UNAT, A.Nermin  
1959 *Bürokrasi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları
- ÜNLÜKAPTAN, İlter  
2003 “Kolektif Karar Alma Sürecinde Temel Sorunlar”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, XI, 11: 16-34
- ÜSKÜL, Zafer  
2004 “Demokratik Sistemde Rejimin Teminatı Tabii Ki Millet Olmalı”, Hıdır Göktaş, Metin Gülbay (Der.), *Kışladan Anayasaya Ordu Siyasi Kültürde Ordunun Yeri*, İstanbul: Metis Yayınları
- VARLIK, Ü. Ve B.ÖREN  
2001 *Seçim Sistemleri ve Türkiye'de Seçimler*, İstanbul: Der Yayınları
- VORHOFF, Karin  
2002 “Türkiye'de İşadamları Dernekleri: İşlevsel Dayanışma, Kültürel Farklılık ve Devlet Arasında”, *Türkiye'de Sivil Toplum ve Milliyetçilik*, İstanbul: İletişim Yayınları
- YAVUZYİĞİT, Hikmet  
1995 “Dernekler ve Demokrasi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, L, 1-2: 415-439  
1998 “Derneklerin Demokratik Toplumsal Yapıya Katkısı”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, XXII, 210/212: 62-69
- YÜKSEL, S. ve A.TAYFUN  
2003 “Turistik Amaçlı Bölgesel Tanıtımda Baskı Gruplarının Koordinasyonu ve Lobi Faaliyetleri”, *Gazi Üniversitesi Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi*, 1: 146-165
- ZABÇI, Filiz ÇULHA  
2003 “Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Siyaset: 2002 Genel Seçimleri Öncesine Bir Bakış”, *Mülkiye*, XXVII, 238: 175-192