

DEVLET İDARESİNDE MENFAAT GRUPLARININ ROLÜ

Yazan : Doçent Dr. Nermin ABADAN

İnsanlık tarihinde siyasetle uğraşılalı menfaat grupları, yasama faaliyetlerine girişildiği andan itibaren de «lobbying = kanun simsarlığı» denen müesseselerle karşılaşmıştır. Hukuk dışı birer realite olan bu sosyal kontrol organları, uzun müddet teşriî ve icraî vetireyi inceleyen bilginler tarafından hesaba katılmamıştır. Ancak siyasî ilimlerin «olanı» araştırıp bulmak hususundaki gayretleri devlet kudretini tahdid eden bu sosyal kuvvet merkezlerini olanca şümülü ile ortaya çıkarmağa yardım etmiştir. ¹ Bu kısa etüdümüzde her sosyal toplumda varlığını duyuran menfaat gruplarının devlet idaresi üzerindeki çeşitli etkilerini incelemeye çalışacağız.

Burada devlet idaresinde kasdımız en geniş mânası ile devletin esas organları ve diğer âmme hükmî şahıslarının teşkilât, faaliyet ve münasebetleri yekûnudur. Buna göre devlet idaresi mefhumunda sadece icra kuvveti ile ona bağlı devlet bürokrasisi değil, aynı zamanda teşriî ve hat-tâ kaza organını idareye vasıtalı veya vasıtasız tesir edebilecek faaliyetleri de dahildir.

Menfaat grubu tâbiri ile her modern ve girift bünyeli cemiyetde faaliyet gösteren, diğer gruplardan muayyen taleplerde bulunan, müşterek tavırlara sahip bir topluluk kastedilmektedir. ² Menfaat gurupları teşkilâtli veya teşkilâtsiz, yani statik veya dinamik bir hüviyet taşıyabildikleri gibi siyasî olan veya olmayan gayeler takip edebilirler. ³ Bunlar geniş bir işbölümü ve ihtisaslaşmaya dayanan modern toplulukların orga-

¹. Bu konuyu genel ve etraflı bir şekilde işleyip tahlil edenlerin başında Harvard üniversitesi eski profesörlerinden ve halen Social Science Research Council'in genel sekreteri bulunan Pendleton E. HERRİNG'in şu eserleri yer almaktadır : **Group Representation before Congress** (1929), **Public Administration and the Public Interest** (1936) ve **The Politics of Democracy** (1940). Harvard üniversitesi Siyasî İlimler V. O. KEY Jr. un **Politics, Parties and Pressure Groups** (1942, 1952) eserile Henry W. EHRMANN'ın **Interest Groups on Four Continents**, Ed. Pittsburgh University Press, Pittsburgh 1958 toplu araştırması zikre değer.

². David TRUMAN, **The Governmental Process**, New York, Alfred A. Knopf 1951, s. 37

nik işleyişine olduğu kadar devlet idaresinin çeşitli sektörlerine tesir ederler. Bu tarifleri bazı örneklerle aydınlatmak gerekirse, diyebiliriz ki Türkiye'de meselâ ziraatle uğraşan köylü, teşkilâtlı olmayan bir menfaat grubu sayılır. ³ Buna karşılık meselâ Türkiye Kiracılar Cemiyeti müşterek bir sosyal statü işgal eden tabakayı temsil eden teşkilâatlanmış bir menfaat grubudur. İngiltere veya Batı Almanya'daki sosyalist partiler ise geniş ölçüde işçiler tarafından desteklenen ve siyasî bir gaye takip eden bir menfaat grubunun taazzuv etmiş şeklidir. Buna karşılık Türkiye Folklor Danslarını Yaşatma Derneği siyasî bir gayeye sahip olmayan bir menfaat grubudur.

Bu vesile ile şurasını da belirtmek gerekir ki son verdiğimiz örneğin de aydınlattığı üzere menfaat mefhumunu sade maddî veya iktisadî fayda getiren hususlara hasretmeyip en geniş mânada anlamak gerekmektedir. Nitekim bugün İngiltere'de pazar tatilini geçirme tarzı birbirile çatışan iki geniş teşkilâtlı menfaat grubunun mücadele konusudur. Bu grublardan biri dinî mülâhazalara dayanarak halen merî idarî mevzuatın menettiği maç tertibi, film gösterisi vesaire nevinden her çeşit eğlence yaşayışının devamı için diğeri ise bu hükümlerin kaldırılması için çalışmaktadır. Aynı çatışma Batı Almanya'da teşkilâtlı gruplar arasında kaldırılmış bulunan idam cezasının yeniden kabulü veya mevcut ceza kanununun ipkası lehinde cereyan etmektedir.

Menfaat grupları kanun vazıya ve idareye tesir etmek, bazı kanunları geçirmek, diğerlerini geciktirmek veya kaldırmak, istedikleri kimse-leri devlet memuriyetlerine tâyin ettirmek gibi maksatlarla teşkilât kurmağa, sistematik propaganda gayretlerine girişmeğe başladıkları anda birer «baskı grubu = Pressure group» haline gelirler. ⁵ Başka bir deyimle *grup menfaatlerin* tahakkuk vasıtası siyasî partilerle baskı gruplarıdır. ⁶ Böylece teşkilâatlanmış menfaat grupları baskı grubu haline inkilâb edip de sistematik propaganda gayretlerine giriştikleri, dolayısıyla teşrii ve icra kuvvetine mensub ileri gelen şahıslarla temasa geçmek üzere sırf bu işle iştigale memur ajanlar kullandıkları takdirde, İngilizce dilinde «lobby»

³. DIMOCK + DİMOCK, *American Government in Action*, Reinhart Co. New York 1946, s. 310

⁴. Türkiye nüfusunun % 80 inini teşkil eden köylü sınıfı realitede teşkilâtsiz bulunan yaygın bir menfaat grubudur. Bu geniş kütle vasıtalı vasıtasız talepler yolu ile buğday, pamuk, tütün, ves. gibi toprak mahsul-lerine yüksek prim verilmesini istemektedir.

⁵. David TRUMAN, *op. cit.*, s. 39; Harvey FERGUSON, *The Unorganized Majority vs. the Organized Minority in SNYDER + WILSON, Roots of Political Behavior*, New York 1949, s. 250 - 252

⁶. V. O. KEY, *Parties, Pressure Groups and Politics*, Crowell Co. New York 1952, s. 24

denen ve Türkçe'de «kanun simsarlığı» tâbiri ile ifade olunabilen müessesese vücud bulmuş demektir. ⁷

Baskı grubu ile kanun simsarları, yani lobbyistler arasındaki bellibaşıl fark şudur: Birinde kıstas gaye, diğesinde metoddur. Daha başka bir deyimle baskı grubu sadece teşrii kuvvete ve icraya tesir gayesini güttüğü cihetle, bu tesirin hangi vasıta ve usullerle yapılması gerektiği hususunda bizzat karar alma veya teşkilât kurma zaruretinin duymayabilir. Bunu «lobbyist = kanun simsarı» denen ve baskı grubunun tesir, imkân ve şekillerini fiilen tahakkuk ettiren hususî teşkilâta bırakabilir. ⁸

Baskı grubu hiç bir zaman doğrudan doğruya hükûmet mekanizmasının fiilen murakabe görevini ifa etmez. Onun gayesi sadece kendi bünyesine dahil menfaat gruplarınca güdülen istikametde tesir ve tazyik icra etmeden ibarettir. Buna karşılık kanun simsarı, direktif vermek üzere teşkilâtlanmış bulunan bir baskı grubu tipidir. ⁹

Şuhalde *menfaat grubu* tâbiri gayet geniş olup *baskı grupları* ile onların gayelerini sistematik bir şekilde gerçekleştirmeğe çalışan *kanun simsarlarını* da kapsamaktadır.



Menfaat gruplarının tarifinden sonra bunların mahiyet, nevi, görev ve faaliyet tarzları ile tesir sahalarının tahliline geçelim. İnsanoğlu, GROTIUS'un işaret ettiği üzere, «appetitus sociales = içtimâî istah» sahip bir yaratıktır. Bu sebeble insanlar iptidaî topluluklardan bugüne kadar uzanan her çeşit sosyal düzende daima gruplar halinde yaşamışlardır. Bu gruplara mensubiyet iptidaî cemiyetlerde ferdin statüsünü tâyine yaramaktadır. Fazla taazzuv etmemiş, bünye kanunları basit esaslara göre tanzim edilmiş cemiyetlerde bu çeşit menfaat birliklerinin sayısı daha

⁷. İngilizce'de «lobby» hol, koridor mânasına gelmektedir. Birleşik Amerika Devletleri kurulduğu günden beri bu çeşit faaliyetlere sahne olan Amerikan kongresi, teşrii faaliyetleri kulis arkasında takib edenlere bu ismi takmıştır. Tescil edilmiş olanlar resmî, bu işi saklı bir şekilde devam ettirenler ise gayri resmî lobbyist'ler sayılırlar. Tâbirin Türkçe karşılığı olan «kanun simsarı» terimi Prof. BAHRİ SAVCI tarafından teklif edilmiştir. Müessesenin ruhunu olanca canlılığı ile aksettiren bu terimi benimsemiş bulunuyoruz ve sözü geçen tâbiri yazılarımızda devamlı olarak kullanmaktayız.

Ayrıca bak. Alfred de GRAZIA, *The Elements of Political Science*, Alfred A. Knopf, New York 1952, s. 216

⁸. Robert M. Mac IVER, «Interest», *Encyclopedia of the Social Sciences*, Sciences, Vol. 7 - 8, s. 144 - 148

⁹. Alfred de GRAZIA, *op cit.*, s. 216

az, buna karşılık ifa ettikleri görevlerin sahası daha geniştir. Modern cemiyetlerin mudil, karışık ve girift problemlerin hallinde ise intibak kabiliyeti yüksek, tesir sahası mahdut ve aynı zamanda çeşitli gruplara mensup birçok ferdi sinesinde barındırabilen menfaat birliklerinin sosyal önemi gün geçtikçe artmaktadır. ¹⁰ Menfaat esasına dayanan bu gruplar yüksek ölçüde bir istikrar, benzerlik, şeklîlik gösterdikleri ve müesseseseleşmiş buldukları görülmektedir. ¹¹ Kudretleri muhtelif cemiyetlerin endüstrileşme ve teşkilâatlanma derecesine göre değişen menfaat birlikleri, her sosyal bünyede siyasî partiler veya anayasa yahut kanunlarla kurulmuş olan âmme müesseseleri kadar köklü bir mevkiî işgal etmektedirler. ¹²

Nazarî bakımdan menfaat gruplarını bellibaşlı üç görüş açısından mütalâa etmek mümkündür. Bunlardan birincisi *plüralist* siyasî felsefeden ilham almakta ve teşkilâatlanmış devlet sahası dahilinde grupların geniş bir muhtariyetten faydalanmak suretile sosyal muvazenenin kurulmasına yardım ettiklerini iddia etmektedir. İkinci görüş çoğunluk sistemine dayanan ideal bir demokrasi ile realitede müşahede edilen farklı siyasî davranışların yaratmış olduğu tenakuzdan mülhem olmuştur. Dikkatli müşahitler anayasa metinleri ile demokratik müesseseler ve felsefî metinlerin arkasına saklanmış gizli bir hükûmet tasavvuruna dayanmaktadır. Bu görünmez hükûmet her çağda ve her yerde kendini değişik kuvvetle duyurmuş olan *menfaat gruplarıdır*. Nihayet siyasî vetirenin akımını tahlil edenler, münferit vatandaş ile teşkilâtlı devlet yapısı arasında siyasî partiler, *menfaat grupları*, komşuluk aile münasebetlere dikkati çekmişlerdir. Bütün bu değişik hareket noktaları sosyal ilgi ve karşılıklı münasebetler konusunda grup teorisinin ortaya çıkmasına sebep olmuşlardır. ¹³

Sosyal ilimler sahasında ileri sürülen bu muhtelif görüşler bizi böylece bir yandan yasama, yürütme ve yargı yetkileri olmak üzere siyasî kuvvetler ayırımını, öte yandan siyaset ile devlet idaresi alanları arasında daimî bir ikiliğin hüküm sürdüğünü iddia eden klasik tasnifleri gözden geçirmeğe zorlamaktadır. Zira siyasî, ekonomik ve sosyal gerçekler bu mantık şemasının realiteye uymadığını göstermektedir. Devlet faali-

¹⁰. William ALBIG, *Modern Public Opinion*, McGraw - Hill, New York 1956, s. 276 - 277

¹¹. David TRUMAN, *op cit.*, s. 26

¹². David TRUMAN, *op. cit.*, s. 502; Pendleton E. HERRING, *Group Representation before Congress*, Baltimore, John Hopkins Press 1929, s. 19

¹³. Oliver GARCEAU, «Interest Group Theory in Political Research». *The Annals of the American Academy of Political Science*, Sept. 1958, Vol. 319 s. 105 - 106; ayrıca bk. Robert MacIVER, *The Web of Government*, The MacMillan Co. 1947, New York, s. 421 - 430

yetleri sahasında meydana gelen bu kuvvet kaymasını yaratan âmillerin başında yasama, yürütme ve idare faaliyetlerine tesir eden menfaat grupları, siyasî partiler ve devlet bürokrasisi yer almaktadır.

Baskı gruplarını belli kategorilere ayırmak, ilk bakışta sanıldığı kadar kolay bir iş değildir. Zira bu gruplar devamlı olarak hüviyet değiştirirler. Bununla beraber siyasî bakımdan gelişmiş memleketlerde rastlanan mütebariz baskı gruplarını, işleyişlerine göre bu şekilde tasnif etmek mümkündür :

- 1 — İşverenler, yani tüccar, büyük endüstri tesislerin sahip ve idarecileri mes. Ticaret ve Sanayii Odaları;
- 2 — Çiftçiler, mes. çiftçi kooperatif ve birlikleri;
- 3 — İşçiler, mes. sendikalar;
- 4 — Serbest meslek mensubları, mes. Barolar, Tıp Odaları;
- 5 — Muayyen bir dışpolitika konusunda görüş birliği edenler, mes. Kızıl Çin'le işbirliğine aleyhtar olanlar;
- 6 — Vatanî veya millî bir dâvayı güdenler, mes. Kıbrıs Türktür derneği;
- 7 — Eski muharipler;
- 8 — Dinî veya ahlâkî bir gaye etrafında birleşenler, mes. çeşitli misyoner teşekkülleri, Manevî Silâhlanma Birliği gibi;
- 9 — Müstehlikler, mes. istihlâk kooperatifleri;
- 10 — Âmme idareleri ile belediyeleri yeniden teşkilâtlandırmak isteyen vatandaşlar grupları;
- 11 — Hayır teşekkülleri, mes. Kızılay, Kızılhaç;
- 12 — Devlet bürokrasisi, mes. memur sendikaları, Whitley konseyleri. ¹⁴

Bu etraflı tasnife karşılık Harvard üniversitesi profesörlerinden V. O. KEY eserlerinde «üç büyükler» diye vasıflandırdığı çiftçiler, işçiler ile ticaret ve endüstri âlemi etrafında toplanmış bulunan baskı gruplarına en geniş ölçüde tesir etme kudretini izafe etmekte ve geri kalanları «diğer menfaat grupları» namı altında toplamaktadır. ¹⁵ BEARD ise iktisadî, reformcu, meslekî ve dinî olmak üzere dört grub menfaat birliği yekdiğerinden tefrik etmektedir. ¹⁶

¹⁴. Hugh A. BONE, *American Politics and the Party System*. McGraw Hill Co. 1949, s. 99; ayrıca bk. Bakis 5, 6, 7, 8, 9

¹⁵. V. O. KEY, *op. cit.*, s. 25, 52, 86, 119

¹⁶. C. BEARD, *The American Leviathan*, 1932 New York, s. 212

Baskı gruplarına reel kuvvet bahşeden faktörleri bellibaşlı dört kategoride toplamak mümkündür: Servet, üye sayısı, liderlik ve teşkilât, stratejik mevki. ¹⁷ Bu faktörlerin tesiri altında mekân ve zamana göre değişik tezahürler arzeden baskı gruplarının devlet idaresi alanındaki görevleri şu şekilde özetlenebilir:

1 — Baskı grupları istenilen bir kanunun kabulü veya reddi için yasama organının üyeleri ile temas tesis etmekte, kanun tasarılarının geçirmekte oldukları safhaları devamlı olarak takip etmekte, gereğinde istenilen bir kanun tasarısını kaleme almaktadırlar. ¹⁸

Esasen modern devletin, sosyal hayatın hemen her kesimine müdahale etme temayülü, buna karşılık çeşitli menfaat gruplarını ilgilendiren teşrii ve idarî durumlar hakkında tam mânası ile sahih bilgiye sahip olmaması, baskı gruplarına devlet mekanizmasını bu hususlar hakkında aydınlatma bakımından yüksek bir âmme hizmeti yüklemektedir. ¹⁹

2 — Baskı grupları ilgilendikleri idarî müessese hesabına yeter miktarda ödenek ayrılması maksadile yasama organının yetkili komisyonlarını tazyik ederler. ²⁰

¹⁷. Bertram GROSS, *The Legislative Struggle*, New York 1953, McGraw - Hill, s. 143

¹⁸. Büyük Millet Meclisi kira nisbetlerini 1939 rayicine göre dondurmuş olan Millî Korunma kanunu ile ilgili hükümlerini yeni esaslara bağlamağa lüzumlu görmüş ve 1954 yılında çıkartmış olduğu 6084 sayılı kanunla dükkân kiralarını 1955 yılının 1 Ocak tarihinde, ev kiralarını da 1 Haziran 1955 de serbest bırakmağa kararlaştırmıştı. Bu kanunun kabulünden sonra kurulan ve merkezi İstanbul'da bulunan «Türkiye Kiracılar Cemiyeti» sistematik gayretler sonucunda henüz yürürlüğe girmemiş olan kanunun bir karma komisyonuna havalesini sağlamıştır. Kiracılarla ev sahipleri arasında aylarca devam eden mücadelede çok yaygın bir menfaat sahipleri arasında aylarca devam eden mücadelede çok yaygın bir menfaat grubu temsil eden kiracılar galip çıktılar. Neticede B. M. M. 17 Mayıs 1955 de kabul ettiği nihai kira kanununa göre 1939 râyicine göre meskenlerde % 200, dükkânlarda da % 400 zam kabul edildi ve daha sonra inşa edilen binaların kiraları 1953 haddine uygun olarak donduruldu. Halen yürürlükte olan bu kanunun kendi menfaatlerine uygun bir şekilde tanziminde önemli bir rol oynamış olan «Türkiye Kiracılar Cemiyeti» memleketimizin ilk müessir kanun simsarlığı müesseseleri arasında yer almaktadır ve dâvalarını halk efkârına mal etmek gayesile geniş ölçüde Türk basının müzaheretinden faydalandılar.

¹⁹. David TRUMAN, *op. cit.*, s. 12; ayrıca bak. sh. 352 - 394; DİMOCK + DİMOCK, *op. cit.*, s. 309 - 323; J. D. STEWART, *British Pressure Groups*, Oxford, The Clarendon Press 1958 Bahis V., s. 56 - 9.

²⁰. Hugh A. BONE, *op. cit.*, s. 205 - 207

3 — Kendi gayelerine uygun düşen bir müessese politikasının güdülmesi için ilgili idarecilere tesir ederler, müessesenin yeniden teşkilâtlandırılması bahis konusu olduğu vakit görüşlerini kabul ettirmeğe gayret ederler, kendilerine müzahir idarî personelin seçilmesi ve tâyininde söz sahibi olmağa çalışırlar. ²¹

4 — İstişarî komisyonlarda müşavirlik ederler. Bu nevi karma komisyonlar bilhassa Anglosakson memleketlerinde çok yaygındır. Bu sebebledir ki, bilhassa İskandinavya'da menfaat ve baskı grupları yalnız siyasî talepler ileri sürmekle kalmazlar, bunlar sırasında devletin idarî ajanları hüviyetine de bürünmektedirler. ²²

5 — Baskı gruplarının, mahdud ölçüde de olsa, mahkemeler üzerinde tesir icra ettikleri görülmektedir. Bu yoldan elde edilen içtihadlar idarî tasarruflara rehberlik teşkil edecek birer emsal vazifesini görürler. Nitekim Fransa'da Devlet Şuurasının içtihadları, Birleşik Amerika, Batı Almanya gibi memleketlerde ise anayasa mahkemelerinin meselâ zenci meselesi, mültecilerin hakları, beklenmedik hallerin zuhuru gibi hususlarda verdikleri kararlar ilgili menfaat grupları tarafından bir mücadele silâhı olarak kullanılmaktadır. ²³

Bütün bu görevlerin yanıbaşında devlet bürokrasisinin de gereğinde bir menfaat grubu haline geldiği görülmektedir. Bu vakıa bilhassa devlet personeline ait maaş ve ücret politikasının tanzimini, muktesep hakların korunması, statülerin tesbit ve tâdili gibi hallerde göze çarpmaktadır. ²⁴

Menfaat grupları kendi görüş ve dileklerini halk kütlelerine benimsetmek için başlıca iki hedefe yönelmiş faaliyetde bulunurlar. Bunlardan birincisi halk efkârına yeni bilgiler sunmak suretile onu aydınlatmak, mu-

²¹. Avery LEISERSON, *Administrative Regulation*, The University of Chicago Press 1942, bilhassa bahis VII + VIII

David TRUMAN, *op. cit.*, s. 437 - 478; Hugh A. BONE, *op. cit.*, s. 210 - 212

²². Avery LEISERSON, *op. cit.*, s. 160 - 189;

²³. David TRUMAN, *op. cit.*, s. 479 - 498; V. O. KEY, *op. cit.*, s. 160 - 172; Peter M. ODEGARD, *Pressure Politics: The Story of the Anti - Saloon League*, New York, Columbia University Press 1928, s. 85 - 90; Hugh A. BONE, *op. cit.*, s. 196 - 216

²⁴. E. E. WITTE, «Administrative Agencies and Statute Law - Making» *Public Administration Review*, Vol. 2 (1942), s. 117; Pendleton E. HERRING, *Public Administration and the Public Interest*, New York, McGraw - Hill Co. 1936, Bahis 3 - 19; Theodor ESCHENBURG, *Bemerkungen zur deutschen Bürokratie*, Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, E. V. Mannheim, 1955

ayyen hizmet veya faaliyet neveleri hakkında elverişli bir atmosfer yaratmaktır. İkinci hedef ise temsil ettikleri menfaatlerin korunması zımında kanun koyucuya veya idareye tesir etmektir.

Bu hedeflere ulaşmak için menfaat grupları memlekete göre değişen çeşitli psikolojik, sosyal ve teknik vasıtalarından faydalanırlar. Bunların başında basın, radyo, televizyon, film gibi teknik kütle haberleşme vasıtaları gelmektedir. Ayrıca afiş, sergi, broşür ve dilekçelerle şahsî ziyaretler, maksatlı davet ve ziyafetler, tartışmalı grup toplantıları, mitingler ve protesto yürüyüşleri, ves. en çok kullanılan vasıtalar arasındadır. Radyo televizyon gibi müessiriyeti çok yüksek olan kütle haberleşme vasıtalarının doğrudan doğruya devlet müdahalesine tâbi olmadığı memleketlerde, meselâ Birleşik Amerika'da menfaat grupları gürültülü ve geniş yayınlarla en çok bu kanallardan faydalanırlar. Taamüllere bağlı olan İngiltere'de ise baskı grupları mektub ve telgrafla yapılan dilekçelerle faaliyetde bulunurlar. Fransa'da ise daha çok etüd grupları namı altında kurulan danışma bürolarının kulis arkası faaliyetlerle parlâmento ve kabine üyelerine tesir etmeleri usulü revaçtadır. ²⁵ Türkiye'de ise bilhassa tek dereceli seçim sisteminin tatbikinden beri gittikçe artan ölçüde mahallinde veya heyetler göndermek suretile yapılan şahsî temaslar menfaat gruplarının dileklerini teşrii, icraî veya idarî makamların nezdinde dile getirmektedir. ²⁶

Sosyal reform hareketleri, ekonomik zaruretler ve millî müdafaanın sağlanması gibi sebeplerle gün geçtikçe artan devlet müdahalesi idarî makamların çeşitli yollardan tanzim yetkilerini beslemektedir. Diğer taraftan modern hayatın mudilliği geniş ölçüde teknik ihtisas bilgilerine dayanan karmaşık kaidelere ihtiyaç göstermektedir. Bu yüzden kanun koyucular çok defa bir çerçeve kanunu çıkartmakla yetinip, teferruatlı muhtevanın tamamlanmasını devlet bürokrasisine terk etme zorunda kalmaktadırlar. ²⁷ Buna ilâveten hükûmetin endüstri ve ticaret hayatı üzerinde fiyat kontrolü, iptidaî madde tahsisi, kartellerle mücadele nevinden tedbirlerle nâzım bir rol oynamasının başarılı sonuçlar verebilmesi için ilgilileri dinlemesi ve alacağı tedbirlere bunların iştirakini sağlaması gerek-

²⁵. Nermin ABADAN, *Halk efkârı mefhumu ve tesir sahaları*, S. B. F. yayını, Ankara 1956, s. 144 - 151; S. E. FINER, *Anonymous Empire : A Study of the Lobby in Great Britain*, London, Pall Mal Press, 1958, s. 3; George E. LAVAU «The Political Pressure Action by Non - Political Groups in France,» in Henry W. EHRMANN (Ed), *Interest Groups on Four Continents* Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1958, s. 60 - 95

²⁶. Bandırmanın il haline getirilmesine dair ankete bk. Cumhuriyet 16/11/1958

²⁷. Ludwig von MISES, *Bureaucracy*, New Haven 1946, s. 7

mektedir. ²⁸ Bu gelişim baskı grupları ile devlet organları arasındaki münasebetlerin sıkılaşmasını intaç etmiştir.

Böylece devlet siyasetinin oluş ve işleyişinde bir üçgene benzetebileceğimiz bir tâlî sistemin hâkimiyeti göze çarpmaktadır. Bu üçgenin bir köşesinde teşrii organ, ikinci köşesinde idare yani devlet bürokrasisi ve üçüncü köşesinde ise baskı grupları yer almaktadır. ²⁹

Bu üçgende baskı gruplarının rolü sırf menfi mahiyetde olarak değerlendirilmemelidir. Gerçi baskı gruplarını geniş faaliyete sevkeden psikolojik esas âmil insanların menfaatlerini korumak için hiç bir fedakârlıktan kaçınmamalarıdır. Ancak baskı grupları temsil ettikleri menfaatleri savunmak gayretleri sırasında devlet mekanizmasını bu konular hakkında aydınlatmak suretile aynı zamanda bir âmme hizmeti görmektedirler. Gerçekten baskı grupları plüralist demokratik bir devlet bünyesinde baha biçilmez bir ilgi kaynağı teşkil etmektedirler.

Şukadar ki esasında devlet idaresinden sorumsuz olan baskı gruplarının faaliyetleri hiç bir zaman âmme hizmeti ifa eden organ ve müesseselerin sorumluluğuna tesir etmemelidir. Siyasî temsilin yanibaşında varlığını duyuran *görevsel temsil* (functional representation) uzun vadeli âmme menfaatlerinin gölgelenmemesi ve bir klik veya sınıfın tahakküm vasıtası haline gelmemesi için siyaset ve ilim adamları azamî dikkat ve itinayı göstermelidirler.



III — Teşkilâtli menfaat grupları ile siyasî partilerin münasebetlerine gelince, bu âlakanın kaynağını bizatihî siyasî partilerin doğuşunda aramak gerekir. Nitekim İngiltere'de başlayıp bütün dünyaya yayılan tarihî gelişimin de gösterdiği üzere siyasî partilerin görevlerini canlı ve tesirli bir şekilde ifa imkânına kavuşabilmeleri için idealist gayelerin yanibaşında maddî gayelere yer vermeleri şarttır. Esasen menfaat gruplarının faaliyetini çok defa siyasî partilere rehberlik etmekte ve onları güdülecek parti politikasının tesbit ve tâyini hususunda aydınlatmaktadır. ³⁰

Teşkilâtlanmış bütün siyasî partiler her iki çeşit gayeler yönünde ça-

²⁸. Fr. DESSAUER, *Recht, Richtertum und Ministerialbürokratie*, Mannheim 1928, s. 92

²⁹. J. Leiper PREEMAN, *The Political Process: Executive Bureau - Legislative Committee Relations*, New York Doubleday and Co., 1955, s. 5

³⁰. A. N. HOLCOMBE, *The Political Parties of today*, New York 1942, Harper's s. 41: 82; Howard R. Sait's PENNIMAN, *American Parties and Elections*, 5. ed, Appleton, New York 1952, s. 172

hışmakla beraber, bunlardan ya ideal yahut maddî olanlarına üstünlük ve öncelik tanıma zorundadırlar. Tatbikat çift parti sisteminde partilerin birer kütle partisi haline gelip daha fazla maddî gayelere önem vermek zaruretinde olduklarını göstermektedir. Buna karşılık çok partili sistemlerde siyasî partiler dar sınırlı ve programa bağlı bir dogmatizme sapsmaktadır.³¹

Teşkilâtlı menfaat grupları ile siyasî partiler arasındaki diğer bir ilişki noktası da her iki teşekkülün extra-legal, yani hukuk dışı bir hüviyet taşımaları dolayısıyla anayasalara girmemiş bulunmalarıdır. Gerçi İkinci Dünya Harbinden sonra Batı Almanya, İtalya ve de Gaulle'ün hazırladığı son Fransız anayasaları siyasî partilerin kuruluş ve faaliyetlerine ait prensip mahiyetinde bazı hükümler ihtiva etmektedirler. Ancak bu yeni teşebbüslerin partilere devlet organları arasında hukukî bir mahiyet izafe edip etmediği hususu burada tafsiline girişemeyeceğimiz bir konudur.

Teşkilâtlı menfaat grupları ile siyasî partiler arasındaki bu organik âlakaya rağmen bunları birbirinden ayıran kriterler de eksik değildir. Menfaat grupları - adlarının da delâlet ettiği üzere - müdafiliğini yaptıkları belli menfaatlerin elde edilmesi veya korunması için sistemli gayretler sarfederler. Siyasî partiler ise daha çok âmme menfaatini gözetmek mecburiyetinde oldukları cihetle, geniş seçmen kütlelerini tatmin edecek objektif bir hareket tarzı ihtiyar etmek zorundadırlar. Şukadar var ki çoğu defa partilerin iç mekanizmaları hakikî bir menfaat grubu gibi hareket etmektedirler. Bilhassa seçmen kütlelerinin büyük çoğunluğu aynı menfaat grubunun mensubu bulunuyorsa, bu hal istisnasız bir kaide değerini kazanmaktadır.³²

Maddî gayelere ön plânda yer veren siyasî partilerin menfaat grup-

³¹. C. FRIEDRICH, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin 1953 Springer Verlag, s. 485; Theodor ESCHENBURG, *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, Curt E. Schwab, Stuttgart 1956, s. 207 - 208

³². Nitekim Türkiye'de seçmen kütlesinin % 80 ini teşkil eden köylünün sempatisini kaybetmemek için 1946 dan beri iktidarda bulunan siyasî partilerin köylüye yeni mükellefiyetler yükleme teşebbüslerine ait bütün kanun teklifleri, meclis çoğunluğunun kesin muhalefeti ile karşılaşmaktadır. D. P. hükümetinin 1955 Şubatında arazi vergisinin hazineye intikali ve bu verginin eskisine nisbetle on misli kadar artırılmasına olan tasarrufların müzakeresi sırasında ileri sürülen mütalâalar bu davranışın vezir bir örneğini teşkil etmektedir: «Ben bu kanun çıktıktan sonra seçim bölgeme giremem» (Behçet Kayaalp, Burdur milletvekili, Cumhuriyet 4/2/1955) - «Bindiğimiz dalı kesiyoruz!» (Mehmet Özbey, Burdur Milletvekili, Cumhuriyet, 28/2/1955) V. O. KEY, *op. cit.*, s. 375

larına daha geniş ölçüde tâviz verme mecburiyetine düştükleri de inkâr götürmez bir gerçektir. Nitekim Birleşik Amerika'da prensip olarak sosyalizme ve devletçiliğe karşı cephe alan her iki siyasî parti tatbikatda işçi ücretlerinin yükseltilmesi, işsizlik sigortası ves. gibi sosyal siyaset tedbirlerinin alınmasında âdeta birbirile yarış halindedirler. Aynı hali memleketimizde de müşahede etmek mümkündür. Serbest teşebbüs ve rekabet fikrine programında geniş bir yer veren Demokrat Parti, iktidara geldikten sonra meselâ halk kütüphanelerine yeni iş sahaları sağlama maksadile sayısı gün geçtikçe artan devlet kontroluna tâbi fabrikaların ve yeni yeni iktisadî devlet teşekküllerinin tesisi zaruretini duymuştur. ³³

Bu örneklerin de aydınlattığı üzere maddî gayelere ön plânda yer veren siyasî partiler bizzat çok veçheli bir menfaat grubu haline gelmekte yahut menfaat gruplarının fonksiyonlarını benimsemektedirler. Menfaat birlikleriyle menfaat gruplarının siyasî partilerle olan sıkı münasebeti en canlı bir şekilde İngiliz İşçi partisinde müşahede etmek mümkündür. 1949 da İngiliz İşçi partisinin üye sayısı cem'an 5.716.947 di; bunlardan 4.946.206 si İşçi partisine bağlı sendika üyelerden müteşekkildir. Bu sayıların işaret ettikleri veçhile İngiliz İşçi partisi doğrudan doğruya muazzam bir menfaat sayılan işçi sendikalarının kontrolü altında bulunmaktadır. Bunun gibi Batı Almanya'nın bellibaşlı sendikalarından DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) ve DAG (Deutsche Angestelltengewerkschaft) gerek seçim kampanyaları finanse etmek gerekse üyelerine oy verme hususunda kesin talimat vermek suretile menfaatlerini en yakından temsil eden Alman Sosyalist partisi (SPD) yi desteklemektedirler. ³⁴

Devlet idaresi bakımından menfaat grupları ile siyasî partilerin münasebetlerine tesir eden âmiller : a - Partilerin sayısına, b - Parti disiplinine ve c - Carî olan seçim sistemlerine göre değişik manzaralar arzemektedirler.

a — Parti sayısı itibarile tek, çift yahut çok partili idare sistemlerinde menfaat gruplarının tesir tarzları ve başarı şansları farklı tezahürler göstermektedir? Tek parti sisteminin hâkim olduğu totaliter rejimlerde görünüşte plüralist bir cemiyetin normal tabakalaşması ve sınıf ayrılıklarını red ve inkâr olunduğu cihetle, menfaat gruplarının alenî faaliyetleri gayri meşruu sayılmakta ve kanunen menedilmektedir. Bu takdirde her

³³. C. FRIEDRICH, *op. cit.*, s. 485

³⁴. R. T. MCKENZIE, *Party Organization in the British Party*, ed. by Sydney D. BAILEY, The Hansard Society, London 1952, s. 115 - 126; Wolfgang HIRSCH - WEBER + Klaus SCHUTZ, *Wähler und Gewählte*, Berlin und Frankfurt 1957, Vahlen Verl., s. 65 - 68

cemiyetin bünyesinde mevcudiyeti tabii bulunan menfaat gruplarının hareket ve faaliyeti satha çıkamayıp gizli kalmağa mahkûmdur.

İki partili idare sistemlerinde ise menfaat gruplarının faaliyet ve tesir istikametleri açıkça meydana çıkmaktadır. Ancak iktidar daima bu partilerden yalnız birinin çoğunluğuna dayanacağı cihetle Georges VEDEL'in haklı olarak işaret ettiği gibi ³⁵ her parti âmme menfaatlerini en iyi temsil ve muhafaza endişesile bütün menfaat gruplarının taleplerini hesaba katma durumundadır. Buna karşılık çok partili sistemlerde işçi, çiftçi, klerikal, muhafazakâr, liberal partiler daha çok belli bir sosyal tabaka, sınıf veya menfaat grubunun sözcülüğünü yapmaktadırlar

b — Partilerin iç disiplininin kuvvetli veya gevşek olması da menfaat gruplarının faaliyet hedefleri bakımından önemli bir değişken mahiyetini taşımaktadır. Bilindiği üzere devlet siyasetinin tesbit ve tayinine tesir vetiresi dört kademede tamamlanır. Bunlar 1 - Seçimler, 2 - Siyasî parti, 3 - Teşriî organ, 4 - İdarî kademedir. ³⁶

Birleşik Amerika'da olduğu gibi parti içi disiplininin çok zayıf olan memleketlerde menfaat grupları mütesanit bir sevki idarenin bıraktığı boşluğu doldurmak üzere gayretlerini seçim kampanyası ve teşriî organ mensupları üzerine teksif ederler. Bu takdirde parti disiplininin himâyesinden mahrum kalan bir teşriî organ mensubu dış baskıların tesirine karşı mukavemet imkânı bulamayacağından menfaat gruplarının gayretleri de şahısları üzerine yönelmiş oluyor. Fransa'da olduğu gibi iç bünyeleri itibarile disipline fazla ehemmiyet atfetmeyen çok partili sistemlerde menfaat gruplarının baskıları teşriî organdan çok kabine üyeleri mihrakında toplanır. Buna karşılık meselâ İngiltere'de olduğu gibi parti içi disiplininin kuvvetli bulunduğu memleketlerde baskı grupları bütün tesir ve gayretlerini bakanlık çapındaki idarî kademeler üzerine toplamağa çalışırlar. ³⁷

c — Nihayet menfaat gruplarının faaliyet ve tesir kudretleri seçim sistemi bakımından da çoğunluk prensibi aleyhine nisbî temsil usulünün genişlemesi ve gelişmesine sebep olur. İzafî veya mutlak çoğunluk pren-

³⁵. Georges VEDEL, *Executive - Legislative Relationship*, Report submitted at the IV. Congress of the Association of Political Science, Rome, September 16 - 20 1958

³⁶. William W. GABLE, «Interest Groups as Policy Shapers», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Sept. 1958 Vol. 319, s. 85

³⁷. R. T. McKENZIE, *op. cit.*, s. 114; S. H. BEER, «Pressure Groups and Parties in Britain», *American Political Science Review*, Vol. 50, No. 1 (Mart 1956), s. 4

sibine dayanan seçim sistemlerinde menfaat grupları müstakil partiler kurma ve bilhassa onları yaşatma şansına sahip olamazlar. Buna karşılık nisbî temsilde menfaat grupları muayyen bölgelerde kazanma şansına sahip müstakil partiler kurabilecekleri gibi mevcut partiler üzerine de kuvvetli tazyik icra etme imkânına maliktirler. ³⁸ Bütün bu değişik imkân ve ihtimallere rağmen hangi sistemde olursa olsun sürekli olarak iktidarda kalmak isteyen siyasî partiler, mukavemet arzusunu duysalar bile, çeşitli menfaat gruplarının baskılarına sonuna kadar karşı koyma imkânını bulamazlar.



IV — Menfaat gruplarının devlet idaresindeki rolü hakkındaki izahatımızı sona erdirmeden önce bunların talep ve tesirlerinden doğan mahzur ve tehlikelere de işaret etmek gerekir. Menfaat grupları hukuk dışı sosyal kuvvetler olarak başıboş bırakıldıkları takdirde kudret ve tesir derecelerine göre siyasî hayatın hakkaniyet ve adalet dairesinde cereyanının ihlâl tehlikesini taşıyabilirler. Hattâ aynı kuvvetde menfaat grupları arasında şiddetli bir mücadele iktisadî ve siyasî nizamın istikrarını da bozabilir.

Zamanımızda çeşitli memleketlerden buna ait müteaddit örnekler vermek mümkündür. ³⁹ Tarihî seyir içersinde de menfaat gruplarının iyi veya kötü tesirlerine ait dikkatle üzerinde durulması gereken pek çok örneklere rastlamaktayız. Osmanlı devletinin siyasî ve iktisadî bünyesinde Ahîler ve loncalar gibi menfaat gruplarının yarattığı tesir ve değişiklikler dikkatle incelenmeğe değer konulardır.

Menfaat gruplarının siyasî partiler veya politikacılar yahut teşriî organ kanalı ile vasıtalı vasıtasız tesirleri çok defa hukukî nizam kalıplarını parçalama istidadını göstermektedir. Bu türlü siyasî ve sosyal kudretlerin dinamizmi hukuk ile hayat arasında doldurulması güç bir uçurum yaratmağa elverişlidir. Bu sebeble bu başıboş kuvvetlerin hukukî tanzime tâbi tutulması suretile tesir, şekil ve sahalarının sınırlandırılması, başka bir deyimle faaliyetlerinin meşruu ve kanunî bir çerçeve içersinde cereyanının sağlanması zarureti doğmaktadır.

³⁸. Henry W, EHRMANN, «Pressure Groups in France», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Sept, 1958, Vol. 319 s. 141

³⁹. Fransa'da son yıllarda vergi adaletini gerçekleştirmek maksadile başta küçük esnaf ve tüccar sınıfını ayaklandıran Poujadisme hareketinin geçirmiş olduğu safhalar için bk. Maurice DUVERGER, «Dialectique du poujadisme», *Le Monde*, 19 Mart 1955

Gerçekten Alman âmme ve idare hukukçusu E. FORSTHOFF'un isabetli bir şekilde belirttiği gibi modern refah ve idare devleti kendi iç kudretlerine dayanarak otonom bir şekilde cereyan eden sosyal nizami sadece düzenleyip kontrol etmekle yetinemez.

Modern idare siyasî hayatı sosyal adalet ve emniyet prensipleri göz önünde tutulmak şartile vatandaşların hak ve hürriyetlerine yeter teminata kavuşturan demokratik bir varlığa ve idare sistemine kavuşturmakla da ödevlidir. Bu bakımdan devletin bugünkü görevleri arasında hür bir cemiyet nizami içersinde bütün vatandaşlara eşit imkânlar sağlayan *Justitia commutativa* ve *distributiva*'yı yani denkleştirici ve dağıtıcı adaleti gerçekleştiren bir ahenkli nizamın tesisi ilk ödevler arasındadır. ⁴⁰

Nitekim menfaat gruplarının geniş bir tesir sahasına sahip buldukları demokratik memleketlerin bir kısmı, bu esasları göz önünde tutarak bu konuda hukukî tanzim teşebbüslerine girişmişlerdir. Bunların başında Birleşik Amerika gelmektedir. Birleşik Amerika bilhassa yukarıda temas ettiğimiz «lobbyism = kanun simsarlığı» faaliyetinin düzensizliğinden doğan mahzurları önlemek üzere şümüllü bir tedvin faaliyetine girişmiştir.

1946 da Birleşik Amerika'da kanun simsarlığı müessesesini tanzim etmek maksadile «Federal Regulation of Lobbying Act» adını taşıyan bir kanun çıkmıştır. Bu kanun teşrii meclis üyelerini aydınlatmak veya onlara tesir etmek maksadile çalışan bütün teşekkül, şirket, büro ve şahıslardan tescil olunmalarını ve üç ayda bir rapor vermelerini şart koşturmaktadır. Bu raporlarda *lobbyist*lerin hangi kanunlarla ilgilendikleri, kendilerine verilen 500 dolardan yüksek bağışların hangi kaynaklardan alındığı, ne gibi masraflara giristikleri belirtilmelidir. Bu raporlar toplu bir halde üç ayda bir «Congressional Record» adını alan kongrenin resmî zabıtlarında yayınlanmaktadır. ⁴¹

Kanun simsarlarının zararlı faaliyetini devletin murakabesine tâbi tutmak emelile vücade getirilen 1946 Federal Lobby kanununun tatbikatı henüz tatmin edici olmaktan uzaktır. Birçok nüfuzlu müesseseler res'en kanun simsarlığı ile iştilal etmedikleri iddiasile kendilerini tescil ettirmekten ve rapor vermekten kaçınmış, bulunuyorlar. Bu kanunun en bü-

⁴⁰. Ernst FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 5. Aufl. München + Berlin 1955, s. 60 - 63

⁴¹. V. O. KEY, *op. cit.*, s. 159; Belle ZELLER, «The Federal Regulation of Lobbying Act,» *The American Political Science Review*, Vol. 42 (1948) s. 230 - 271; Karl SCHRIFTGIESSER, *The Lobbyists*, The Little Brown and Co., Boston 1951, s. 114 - 130

yük eksiklerinden biri de kongre üyeleri ile münasebetleri hakkında iza-hat verme mükellefiyeti mevcut bulunduğu halde, güdülen siyaseti tâyin eden yüksek idarecilerle münasebetlerine ait bilgi verme mecburiyetini ihâva etmemesidir. Bununla beraber baskı gruplarının faaliyetini nor-matif yoldan tanzim faaliyeti aralıksız şekilde devam etmektedir. 1946 Federal Lobby kanununun ilk dört yıllık tatbikatı cem'an 71 milyon dolar-lık bağış ve 34 milyon dolarlık masrafın yapıldığını göstermektedir. Âli mahkemenin baskı gruplarının faaliyetlerinin meşruuluğunu araştıran bir kaç dâvanın neticesinde mevcut mevzuatın kâfi derecede vazih olmadığı hakkındaki içtihadı, âyan ve kongre üyelerini tamamlayıcı tedbirler alma-ğa doğru sevk etmiştir. Bu maksatla kurulan McClellan komisyonu 1957 yılında sunmuş olduğu nihâî raporda bilhassa icra kuvvetine tâbi devlet idaresi teşkilâtına direkt yoldan bilgi ve haber ulaştırılan şahısların tescil ve beyanname verme hususları üzerinde ısrar etmektedir. Aynı kanun ta-sarısı bir yıl zarfında kanun koyucu veya idarî teşkilâta tesir maksadile vasıtalı ve vasıtasız bir şekilde halk efkârını aydınlatan ve bu maksatla 50.000 dolardan fazla masraf yapanlardan tafsilâtlı raporların verilmesi-ni derpiş etmektedir.

Konumuzla ilgili olarak bugünkü şartlar karşısında Türkiye'de kanu-nî tanzime tâbi tutulması gereken en esaslı müessese siyasî partilerdir. Gerçekten Türkiye'de siyasî partilerin kuruluşu halen diğer teşekküller-den farksız olarak 3512 sayılı Cemiyetler kanunu hükümlerine tâbi bu-lunmaktadır. Bunun bizzat siyasî partilerin mevcudiyet ve devamları ba-kımından nekadâr büyük bir tehlike taşıdığı son yılların bazı içtihadları ile de sabit olmuştur. Diğer yandan Türkiye'de siyasî partiler bütün men-faat gruplarını temsil etme dâvasında oldukları gibi menfaat grupları adına devlet idaresine tesir gayretleri de daha çok en aşağı kademelere kadar inen parti teşkilâtından gelmektedir.⁴² Bu durum karşısında idare cihazının işlemesi bakımından en esaslı istikrar unsuru olan memur te-minatı dahi sarsılmış bulunmaktadır. Bundan başka tanzim dışında kal-ması ve anayasaca herhangi bir garantiye bağlanmaması yüzünden biz-zat siyasî partilerin faaliyetleri de aksamaktadır.

Siyasî partilere Türkiye'de ancak B. M. M. içtüzüğünde temas edil-mektedir. (Üçüncü Bölüm, bilhassa madde 22, 23, 24.). Oysa ki realitede iktidarda bulunan siyasî partinin Parti grubu millî hakimiyetin temsilci-si haline gelmiş bulunuyor, dolayısıyla bir bakıma B. M. M. Parti grubun-

⁴². Karl, SCHRİFTGİESSER, op. cit., s. 224 - 235; Belle ZELLER, «Regulations of Pressure Groups and Lobbyists, The Annals of the Ame-rican Academy of Political and Social Science, Sept. 1958, Vol. 319, s. 94 - 103

da alınan kararları tescil etme görevile yetinmektedir. Başka bir deyimle siyasî partilerin meclis grublarının kararları parlâmento çalışmalarına takaddüm etmekte, neticede icra organını kayıtsız şartsız kontrol yetkisine sahip olan meclis, parlâmento dışı kuvvetlerin tesiri altında kalmaktadır. Bu türlü aksaklık ve mahzurları önlemek üzere İkinci Dünya Harbinden sonra bazı anayasalar siyasî partilere ait muayyen prensipler vazetmeğe başlamışlardır. Bu arada 1949 tarihli Bonn anayasası (madde 21), millet iradesinin tecellisine bir vasıta olarak partilerin kuruluş ve faaliyetlerine ait bazı esaslar vaz ettiği gibi İtalya ve beşinci Fransız cumhuriyetine ait anayasa da buna ait hükümler ihtiva etmektedir.⁴³ Bütün bu anayasalar parti faaliyetlerinin demokratik prensipler uygunluğu esasında birleşmektedirler.

Bununla beraber anayasaların tesbit etmiş oldukları birkaç nâzım prensip siyasî hayatın bütün sahalarını kavrayacak bir nizam karakteri taşımaktan uzaktır. Bu sebeble menfaat grupları ile birlikte siyasî partilerin de faaliyetlerini teferruatı ile tanzim edecek özel kanunlara ihtiyaç vardır. Nitekim Bonn anayasası böyle bir özel kanunun yapılması direktifleri ihtiva etmekte ise de Batı Almanya'da bahis konusu olan bu kanun henüz hazırlanmamıştır.⁴⁴ Bunda bilhassa çoğunlukta bulunan partilerin kendi faaliyet sahalarını ve hareket serbestilerini daraltacak böyle bir kanuna karşı cephe almaları başlıca âmil teşkil etmektedir.

Devlet idaresine tesir eden hukuk dışı kuvvet ve faktörlerin kanun tanzime tâbi tutulması zarureti demokratik hayatta yeter tecrübeye sahip olmaya memleketler için daha hayatî bir önem taşımaktadır. Bununla beraber bu tanzim keyfiyetinin korporatif veya totaliter bir siyasî nizam kurma arzu ve teşebbüslerle uzak ve yakından hiç bir ilgi ve münasebeti olmamalıdır. Son olarak şunu da belirtmek gerekir ki bu faaliyetleri tanzime taalluk eden hükümler tesadüfî bir çoğunluğun arzu ve emellerine aslâ âdet edilmemek gerekir. Bütün tanzim faaliyetlerinde pozitif hukuk kaideleri üstünde insanlığın ebedî değer atfettiği umumî hukuk ve ahlâk prensipleri kanun vazuna rehberlik etmelidir.

⁴³. Alman federal anayasa mahkemesi üyelerinden profesör Gerhard LEİBHOLZ yeni eserinde siyasî partilerin faaliyetini hangi esaslar dahilinde tanzim edilmesi gerektiğini etraflı bir şekil'de tesbit etmektedir. Gerhard LEİBHOLZ, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Verl. C. F. Müller, 1958, s. 125 - 129