



Dr. İrfan NEZİROĞLU
Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri
Yasama Derneği Başkanı

Sivil Toplumun Türkiye Büyük Millet Meclisinde Kanun Yapım Sürecine Katılımı

Demokrasi vatandaşların karar verme sürecine eşit katılımını esas alır. Demokrasiyi bir derece olayı olarak tanımlayan Beetham ve Boyle'a göre ortak karar verme sürecine halkın katılımı ve denetimi ile siyasi eşitlik ilkesinin hayata geçirilmesine bağlı olarak, rejimler demokrasiye yaklaşır veya demokrasiden uzaklaşır.¹ Vatandaşların karar alma sürecine doğrudan veya dolaylı yollarla katılımı demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından birisidir. Rejimlerin meşruiyetinde sivil toplumun karar alma sürecine katılımı en önemli gösterge olmuştur. Günümüzde vatandaşların karar alma süreçlerine katılımı büyük ölçüde sivil toplum kuruluşları (STK) aracılığıyla olmaktadır. Sadece ulusal değil uluslararası politikada da sivil toplum kuruluşları büyük önem kazanmıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliği üyelik sürecinde de sivil toplum diyalogunun

güçlendirilmesi önemli faktör olup ilerleme raporlarında bu hususa vurgu yapılmaktadır. Örneğin Avrupa Komisyonu Türkiye 2008 İlerleme Raporunda hükümetin düzenli olarak sivil toplum kuruluşlarına danıştığı belirtildikten sonra bu işbirliğini düzenleyen tutarlı bir huku-ki çerçevenin olmadığı, istişarelerin belirsiz tercih kriterleriyle ve belirli bir düzene tabi olmadan yapılmakta olduğu ve somut politika getirisi olmadığı tespit edilmiş ve siyasal çoğulculuğun sivil toplumun ve diğer menfaat sahiplerinin karar alma sürecine daha fazla katılmalarının sağlanması halinde geliştirilebileceği ifade edilmiştir.² Hem AB üyelik süreci, hem de demokrasinin güçlendirilmesi bakımından yasama sürecine sivil toplum katılımının kurumsallaştırılması bir zorunluluktur.

Sivil toplum katılımı sadece karar alma aşamasında değil, kararların uygulanması ve uygulama so-

nuçlarının değerlendirilmesi aşamalarında da olmalıdır. Ancak bu çalışmanın amacı sivil toplum kuruluşlarının Türkiye Büyük Millet Meclisinde kanun yapım sürecine katılımını incelemektir. Başta parlamenter denetim yolları olmak üzere TBMM'de sivil toplum kuruluşlarının etkin olarak kullanabilecekleri birçok araç vardır. Bu araçların neler olduğu ve sivil toplum kuruluşlarının bunları nasıl kullanabilecekleri başka bir çalışma konusudur. Mecliste kanun yapım sürecinin aşamaları sivil toplum kuruluşları tarafından yeterince detaylı bir şekilde bilinmediğinden katılım eksik kalmaktadır. Sınırlı sayıda STK sürece sınırlı bir şekilde katılmaktadır. Bu çalışmada bir yandan kanun yapım sürecinin her aşamasında sivil toplum kuruluşlarının nasıl etkin olabilecekleri, katkı sağlayabilecekleri incelenirken diğer yandan da mevcut durumdan kaynaklanan sorunlar incelenerek alternatif model öneri-

* "Bu makale "Haluk Konuralp Anısına Armağan, Cilt II, Ankara, Yetkin, (2009)" adlı eserde yayınlanmıştır. Eserde yayınlanan makalenin bir kısmı burada yer almıştır"

¹ David Beetham ve Kevin Boyle, Demokrasinin Temelleri, çev. Vahit Bıçak, Ankara: Liberte yayınları, 1995.

² Avrupa Komisyonu Türkiye 2008 İlerleme Raporu, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği web sayfası, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İllerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf erişim tarihi 22 Kasım 2008.

leri sunulacaktır. Çalışmanın esasını sivil toplum kuruluşlarının katılımı oluşturmakla birlikte yapılan tespit ve öneriler örgütsüz sivil toplumun katılımı için de geçerlidir.

Temsili demokrasilerde vatandaşlar seçimler aracılığıyla kendilerini temsil edecek ve kendi adlarına karar mekanizmasında yer alacak kişileri belirlerler. Süreç bir çeşit yetkilendirme (vekâlet) olduğu için seçilmiş kişiler parlamento üyesinden (member of parliament) çok milletvekili veya vekil (deputy) olarak adlandırılmaktadır. Temsili demokrasilerin temel sorunu vatandaşların sadece seçimlerde sürece dahil olmaları ve belirleyici olmalarıdır. İki seçim arasındaki dönemde etkin olabilmek için vatandaşların doğrudan veya oluşturdukları resmi/gayri resmi örgütler aracılığıyla sisteme katılım yollarının açık tutulması gerekir.

Sivil toplumun karar alma sürecine aktif katılımı temsili demokrasileri doğrudan demokrasiye yaklaştıracaktır. Tunçay'a göre siyasi parti disiplini temsili demokrasinin temel kuramlarından olan güçler ayrılığı ilkesini aşındırdığından ve yasamanın yürütmeyi denetlemesini gerçek dışı kıldığından sivil toplumun katılımı daha bir önem kazanmaktadır.³ Sisteme siyasi partiler aracılığıyla katılım zorlaştıkça, sivil toplum kuruluşlarının rolü ve önemi artmaktadır.

Milletvekilleri zaten halkın seçilmiş meşru temsilcileri konumundadır. O zaman başka temsilcilere gerek var mı diye bir soru sorulabilir. Nitekim Fransa'da sivil toplum katılımının zayıf olmasının arkasındaki temel faktör budur.⁴ Kanaatimce milletvekili seçimlerini partilerin beyan ettikleri politikalarla ilişkin olarak genel bir yetkilendirme olarak algılamak daha doğru olur. Politikaların hayata geçirilmesi sürecinde daha önce gündeme gelmeyen ayrıntılar önem kazanmaktadır. Burada her defasın-

da detaylara ilişkin yeni bir yetkilendirme (seçim) mümkün olmadığına göre demokrasi açığını sivil toplum katılımı ile kapatmaktan başka yol kalmamaktadır.

Seçmen-vekil ilişkisinde dikkat çeken bir başka husus da çıkarlara ilişkindir. Anayasa gereği milletvekilleri "seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün Milleti temsil ederler ." (Anayasa, Md. 80). Dolayısıyla milletvekilleri belli bir seçim çevresinin veya grubun değil bütün milletin çıkarlarını korumakla mükelleftirler. Oysa sivil toplum kuruluşları toplumun farklı kesimlerini ve farklı çıkarları temsil ederler. Farklı kesimlerin çıkarları arasında çatışma veya uyumsuzluk olması normaldir. Yasama organı olan parlamentoyu toplumun farklı kesimlerinin çıkarlarının çatışması sürecinde hakem konumunda görmek daha mantıklı olur. O nedenle milletvekillerinden kanun yaparken her kesimin görüşünü bilmeleri ve dikkate almaları beklenir.

Sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların kanun yapım sürecine katılımının hem STK'lar, hem milletvekilleri, hem de kurumsal olarak parlamento açısından faydaları vardır. STK'lar karar alma sürecinin bir parçası olduklarını, görüşlerinin en azından dinlendiğini ve zaman zaman dikkate alındığını görecektir. Vatandaşların sürece katıldıklarını ve dikkate alındıklarını hissetmesi çıkan kanunların uygulanmasında daha duyarlı olmalarına neden olacaktır. Etkin katılım vatandaşların sisteme yabancılaşmasının önüne geçecektir. Milletvekilleri ise farklı bilgi kaynaklarına ulaşarak belki de tasarı veya teklifin hazırlık aşamasında gündeme gelmeyen birçok husus hakkında doğrudan bilgi sahibi olacaktır. Kurumsal olarak da parlamentonun vatandaşlar nezdindeki itibarı, güvenilirliği ve en önemlisi meşruluğu artacaktır.

Eurobarometre tarafından 2008 yılı ilkbaharında yapılan bir araştırmaya göre Türkiye'de halkın TBMM'nin de aralarında bulunduğu siyasi kurumlara güveninde geçmişe göre düşüş vardır.⁵ Parlamento aşamasında sivil toplumun katılımına ilişkin kanalları açık tutmak ve çalıştırmak bu süreci tersine çevirecektir.

Sivil toplum kuruluşlarının parlamentoda kanun yapım sürecine katılmalarının pratikte de faydaları olacaktır. Uluslararası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu kanunlar bir kenara bırakıldığında Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilen kanunların birçoğunu mevcut kanunlarda değişiklik öngören çerçeve kanunlar oluşturmaktadır. Enver Paşaya atfedilen "yok kanun, yap kanun" sözünü bugüne uyarlamak gerekirse "var kanun, değiştir kanun" demek yanlış olmaz. Örnek olarak 22. dönem istatistiklerine baktığımızda 1.324 adet kanunun kabul edildiği görülmektedir. Bunlardan 441 tanesi uluslararası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu kanunlardır. Kalan 883 kanunun 521 tanesi çerçeve kanundur. Yani, 521 kanun ile bir veya birden fazla kanunda değişiklik yapılmıştır. Bazen bir çerçeve kanun ile birden fazla kanunda değişiklik yapıldığı dikkate alınırsa, 22. dönem içerisinde 600'den fazla kanunun bir veya birden fazla maddesinde değişiklik yapıldığı söylenebilir. Bu oldukça yüksek bir rakamdır. Sivil toplumun kanun yapım sürecine kurumsal ve etkin bir şekilde katılmasının sağlanması hâlinde kanunlarda değişiklik yapma ihtiyacı azalacaktır.

Ancak STK'ların kanun yapım sürecindeki rollerinin iyi tanımlanması gerekir. STK'lar esas unsur değildir, sürecin destekleyici ve tamamlayıcı unsurlarıdır. Anayasaya göre yasa Türkiye Büyük Millet Meclisinin görevidir. Kanunlar seçilmiş millet-

³ Mete Tunçay, "Sivil Toplum Kuruluşlarıyla İlgili Kavramlar", *Sivil Toplum Dergisi*, Yıl 1, Sayı 1, Ocak-Şubat-Mart 2003.

⁴ Sabine Saurugger, *Representative Versus Participatory Democracy? France, Europe and Civil Society*, Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Uppsala, Sweden, April 13-18, 2004, Essex Üniversitesi web sayfası, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws12/Saurugger.pdf>, erişim tarihi 16.12.2008.

⁵ Eurobarometer 69, *National Report Executive Summary Turkey*, Spring 2008, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_tr_exe.pdf

vekilleri tarafından yapılmaktadır. STK'ların rolü kanunlaşacak tasarı veya tekliflerde temsil ettikleri grup veya halk açısından mevcut sakinçalara dikkat çekmek, böylece daha iyi ve uygulanabilir kanunlar çıkmasına katkı yapmaktır.

Kimlerin STK olarak kabul edilip edilmeyeceği ayrı bir akademik tartışma konusu olmakla birlikte, bu çalışmanın amacı açısından gönüllü üyelik esasına dayanan, devlet ve hükümet dışı, kar amacı gütmeyen ve toplumun belli bir kesiminin çıkarlarını korumak veya duyarlılığını ifade etmek için yasal bir dayakla oluşturulmuş örgütlerin STK olarak kabul edildiğini ifade etmek gerekir. Çaha "daha çok güvenlik birimleri tarafından kontrol edilebilen, izinli, resmi kurumlara" işaret eden sivil toplum kuruluşu kavramı her hangi bir kurumun çatısı altına sığmayan sosyal dinamizmi de ifade etmekte olup resmi olmayan, sosyal oluşumları" içeren sivil toplumu açıklamada yeterli olmadığı görüşündedir.⁶ Hiç şüphesiz sivil toplum kavramı sivil toplum kuruluşlarından daha fazlasını ifade etmektedir. STK'ların ne derece sivil oldukları, toplumu yansıttıkları, ne ölçüde temsil kabiliyetine sahip oldukları da ayrı bir tartışma konusudur.⁷ Ancak bu çalışmada parlamentodaki pratikler dikkate alınarak ağırlıklı olarak sivil toplum kuruluşlarının kanun yapım sürecine katılımları incelenmektedir.

Sivil Toplum Katılımının Önündeki Engeller

Sivil toplumun yasama sürecine istenilen seviyede katılamıyor olmasının hem kamu kurumlarından hem de sivil toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının kendilerinden kaynaklanan bazı sorunlar vardır. Bunlar genel olarak yasama sürecine ilişkin bilgiye erişme sorunu, sivil toplumun yasama sürecine ilişkin teknik bilgisinin yetersiz olması, STK'ların konulara katı ideolojik yaklaşımları,

TBMM'de gerek komisyonlar gerekse Genel Kurul gündeminin belirsizliği ve hızlı yasama süreci olarak özetlenebilir.

1. TBMM gündeminin belirsizliği ve hızlı yasama süreci

Sivil toplumun yasama sürecine katılımına ilişkin en temel sorunlardan birisi gerek komisyonlar, gerekse Genel Kurul gündeminin belirsizliği ve hızlı yasama sürecidir. Birçok ülkede en azından aylık yasama takvimi önceden belli olmakta ve STK'lar hangi işin yaklaşık olarak ne zaman Meclis komisyonlarında ve Genel Kurulda görüşüleceğini bilmektedir. Örneğin İtalya parlamentosunda Genel Kurul gündemi önce kabaca 2 aylık olarak belirlenmekte ve bu gündemde hangi tasarı ve tekliflerin hangi aylarda görüşüleceğine yer verilmektedir. Daha sonra belirlenen 1 aylık kesin gündemde ise hangi tasarının hangi gün ve öğleden önce mi, sonra mı görüşüleceği yer almaktadır. Bizde ise Genel Kurulun gündemi Danışma Kurulu veya parti grup önerileriyle neredeyse her hafta yeniden düzenlenmekte ve zaman zaman haftalık görüşme takvimine bile müdahale edilerek araya tasarı veya teklif alınmaktadır. Öyle ki bazı kanunların kamuoyunun gündeme gelmesi ile kanunlaşması sadece bir-iki hafta sürmektedir. Böyle bir ortamda değil sivil toplum katılımı, muhalif milletvekillerinin muhalefet şerhlerini bile komisyon raporuna eklemelerine zaman kalmadığı örnekler mevcuttur.

Her yasama yılının başında hükümetin genel de olsa bir yasama takvimi olması ve sonrasında TBMM'deki sürecin takvimlendirilmesi gerekir. Gerek kamuoyunun gerekse sivil toplum kuruluşlarının hangi tasarı veya tekliflerin ne zaman görüşüleceğini bilmeleri sürece daha etkin katkı yapmalarına imkân verecektir.

2. Yasama sürecine ilişkin bilgi edinme sorunu

Sivil toplum için katılımın önündeki en büyük engelin mali yetersizlik olduğu düşünülse de gelişen teknoloji katılım maliyetini düşürmüştür. O nedenle temel engelin bilgiye ulaşmadaki zorluk ve bilgi eksikliği olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu açığın kapatılmasında da esas sorumluluk kamu kurumlarına düşmektedir. Çünkü yasama bilgisinin kaynağı yürütme ve yasama organlarıdır. Öte yandan sivil topluma düzenli bir bilgi akışı olmadığı gibi bireysel girişimlerden de kolayca sonuç alınamamaktadır.

Gerek bakanlıklar ve başbakanlık, gerekse Meclis bünyesinde sivil topluma bilgi desteği sunacak birimler oluşturulmalı ve yasama süreci hakkında düzenli bilgi sağlanmalıdır. İnternet kullanımının oldukça yaygın olduğu gerçeği dikkate alınırsa elektronik posta aracılığıyla yasama ve yürütme organlarından tasarı ve tekliflerin hazırlanma ve yasalaşma sürecine ilişkin STK'lara düzenli bilgi sağlanabilir.

İlginç bir örnek olarak Letonya'da sivil toplum merkezinin bir temsilcisi haftalık olarak Bakanlar Kurulu toplantılarına katılmaktadır. STK'lara bilgi ve belge dağıtımı bu merkez aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Estonya'da milletvekillerinin üçte birinin üye olduğu Sivil Toplum Destek Grubu vardır. Moldova parlamentosu önemli kanun tasarılarını görüş için web sayfasına koymaktadır. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde ise kanun tasarıları Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Böylece gerek vatandaşlar, gerekse STK temsilcileri tasarılarından haberdar olmaktadır.

3. Sivil toplumun kapasite sorunu

Sivil toplumun katılımı kapsamlı bir plan dahilinde yapılırsa etkili olur. Bunun için de yasama sürecinin bü-

⁶ Ömer Çaha, "Türkiye'de Sivil Toplum: Sivil Topluluklardan Sivil Topluma", Sivil Toplum Platformu web sayfası, http://www.siviltoplumplatformu.net/index.php?option=com_content&task=view&id=519&Itemid=58, erişim tarihi 22.10.2008.

⁷ Bu çalışma bakımından sivil toplum kuruluşları kavramı dernekler, vakıflar, meslek örgütleri (odalar, birlikler, esnaf konfederasyonları), işçi ve memur sendikaları, işveren örgütlerini kapsamaktadır.

tün aşamalarını iyi bilmek gerekir. Sivil toplum kuruluşlarının bu konuda yeterli kapasiteye sahip oldukları söylenemez. Halen birçok STK için yasama sürecine katılım, TBMM’de komisyon toplantılarına katılımla eş anlamlıdır. Oysa komisyonlar dışındaki sürecin birçok aşaması olup her aşamada katkı yapmak mümkündür.

Bazı ülkelerde sivil toplum katılımını kolaylaştırmak için oluşturulmuş şemsiye örgütler vardır. Örneğin İskoçya’da Sivil Toplum Forumu, Estonya’da Parlamento Sivil Toplum Ofisi sivil toplum kuruluşlarını yasama sürecine katılım konusunda destek sağlamaktadır. Bizde de Dernekler Dairesinin dışında Sivil Toplum Geliştirme Merkezi ve Sivil Toplum Platformu gibi kuruluşlar genel olarak sivil toplum kuruluşlarını güçlendirmeye yönelik çalışmalar yapmaktadırlar. Ancak yasama süreci detaylı bir süreç olup teknik bilgi gerektirmektedir.⁸ Yasama Derneği üye yapısı itibarıyla bu konuda uzmanlığa sahip tek dernek olup konferans, seminer ve projelerle yasama sürecine katılım konusunda sivil toplum kuruluşlarına destek olmaktadır. Halen çalışmaları devam eden Yasama Sürecine Sivil Toplum Katılımı El Kitabı bitirildiğinde özellikle TBMM’deki bütün katılım alternatifleri sivil toplumun bilgisine sunulacaktır.

4. Sivil toplum kuruluşlarının konulara ideolojik yaklaşımları

Sivil toplum kuruluşlarının ne kadar bağımsız oldukları, haklarını savundukları toplum kesimini ne ölçüde temsil ettikleri zaman zaman sorgulanmaktadır. Bu tartışmalarda STK’ların konu odaklı ve objektif olmaktan çok katı ideolojik yaklaşımları önemli bir faktördür.

Ülkemizdeki STK’lara bakıldığında görüş itibarıyla birçoğunun belli bir siyasi partiye yakın oldukları söylenebilir. Örneğin STK’ların en az ideolojik olması gereken insan hakları alanında bile neredeyse her

görüşe yakın bir sivil toplum kuruluşu mevcuttur. Aynı durum memur ve işçi sendikaları için de geçerlidir. Bu çeşitlilik demokrasinin bir gereği olarak kabul edilebilir. Ancak gündemdeki konuların teknik boyutları itibarıyla STK’ların siyasi partilerden farklı olması beklenmektedir.

STK’ların belli bir siyasi görüşe veya partiye yakın olmaları TBMM’deki katılım sürecinde zaman zaman sorunlara yol açabilmektedir. Kanaatimce genel siyasi veya ideolojik itirazları dile getirdikten sonra STK’ların daha teknik olmaları, daha etkin katılımlarına imkan sağlayacaktır. Çünkü komisyonlarda zaten siyasi partilerin temsilcileri vardır. Siyasi partilere mensup milletvekillerinin yapması gereken eleştirileri STK temsilcilerinin yapması karşı görüşe mensup milletvekilleri tarafından hoş karşılanmamakta ve yapacakları katkıları olumsuz yönde etkilemektedir. STK’ların siyasi partilere destek mahiyetinde görüş beyan etmeleri sürece katkı yapmaz. Parti üyesi milletvekilleri o görevi zaten yerine getiriyor. Kaldı ki böyle bir katkı yapılacaksa onun yeri komisyon toplantısı değildir. Aynı veya yakın siyasi görüşe mensup milletvekilleri ziyaret edilerek bilgilendirilebilir. Gerek bakanlık ve başbakanlık, gerekse Meclis aşamasında yapılacak sözlü veya yazılı katkılarda genel ideolojik yorumlardan ziyade teknik detaylar üzerinde odaklanılması halinde süreç daha sağlıklı işleyecektir.

5. Ortak Platformlar

Sivil toplum kuruluşları ortak platformlar oluşturmaları halinde yasama sürecinde daha etkin olabilirler. Ortak platformlar aynı alanda çalışan STK’ların görüşlerini olgunlaştırıp hükümete veya Meclise sunmaları için iyi bir yöntemdir. Platformların göz ardı edilme ihtimali bireysel sivil toplum kuruluşlarına göre daha zordur. İleri sürülen görüşlerin arkasında birçok sivil toplum örgütünün olduğunun bilinmesi etkinliği arttıran bir faktördür. İnsan Hakları Ortak Platformu ile

Ankara Çocuk Hakları Platformu bu alanda başarılı örneklerdir.

Ortak platformların TBMM’deki daimi komisyonlar açısından pratikteki en büyük faydası özellikle üzerinde uzlaşılan görüşlerin hazır olarak sunulmasıdır. Örneğin çocuk haklarına ilişkin 10 tane sivil toplum örgütünün ayrı ayrı rapor sunması ile hepsinin üzerinde mutabık kaldıkları ve kalmadıkları hususlara ilişkin rapor hazırlamaları komisyon üyelerinin işini kolaylaştırır. Bunun aksi STK’ların yapmaları gereken işi komisyon üyelerine yıkmak olur ki sonuç alma bakımından bunun sağlıklı bir yol olduğu söylenemez. Aksi halde komisyon toplantısında her sivil toplum örgütünden farklı bir ses çıkabilmekte ve birinin söylediğini diğeri çürütebilmektedir.

Ortak platform fikrine karşı çıkanlar bunun siyasi ve ideolojik farklılıkları göz ardı edip STK’ları uzlaşmaya zorlamak olduğunu iddia etmektedirler. Oysa ortak platformda yer almak bir tasarı veya teklife ilişkin ortak platform üyesi olsa dahi bütün STK’ların aynı düşünmesini gerektirmez. Aksine herkesin hemfikir olduğu hususlar daha kolay tespit edilmiş olur. Platform üyesi STK’lar uzlaşamadıkları konuları ayrı bir raporla komisyon üyesi milletvekillerine iletebilir.

6. STK’ların yüksek beklentileri

Sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin mutlaka dikkate alınması gerektiği şeklindeki beklentiler STK’larda hayal kırıklığı yaratabilir ve katılımı olumsuz etkiler. STK temsilcileri kendilerini kanun yapıcı konumunda görmemelidir. STK temsilcilerinin en önemli görevi hazırlanan tasarı veya teklifin temsil ettikleri kitle açısından özellikle sakıncalarını ortaya koymaktır. Sonuçta kabul edilecek kanun bütün vatandaşlar için bağlayıcı olacağından hükümet veya Meclis aşamasında toplumun tüm kesimlerini memnun edecek bir formül arayışı ağır basmaktadır. Ayrıca hükümetin öncelikleri ile sivil toplum temsilcilerinin öncelikleri her zaman örtüşmeyebilir.

⁸ Yasama Derneğinin çalışmaları hakkında detaylı bilgi için bakınız www.yasader.org



Görüşlerin mutlaka dikkate alınması gerektiği ne kadar sağlıklı bir beklenti ise hiçbir şekilde dikkate alınmaması da o derece zarar vericidir. STK'lar açısından en önemli risk hükümet veya bakanlık tarafından kendilerinin dolgu malzemesi olarak kullanıldığı hissine kapılmaktır. Karşılıklı güven sağlıklı bir katılımın olmazsa olmazıdır. Bunun önüne geçilmesi için de gerek bakanlık, gerekse Meclis aşamasında sivil toplum temsilcileri, görüşlerinin dinlendiği ve değer verildiğini hissetmelidirler. Bunun için mutlaka STK görüşlerinin kanun metnine yansıtılması gerekmez. Ancak en azından kendileri muhatap kabul edilip eğer görüşleri dikkate alınmamışsa bunun gerekçelerine ilişkin kendilerine bilgi verilebilir.

Sonuç ve Öneriler

Karar alma sürecine sivil toplum katılımı demokrasinin olmazsa olmazlarından birisidir. Sivil toplum diyalogunun güçlendirilmesi Türkiye'nin Avrupa Birliği üyelik sürecinin en önemli unsurlarından birisi olup ilerleme raporlarında yer almaktadır.

Türkiye'deki duruma bakıldığında genel olarak yasama sürecine sivil toplum katılımının hem STK'lardan, hem de yasa hazırlayan kamu kurumlarından kaynaklanan sorunlar nedeniyle istenilen seviyede olmadığı görülür. Demokrasi halkın halk için halk tarafından yönetilmesi ise vatandaşların seçim sonrası zamanlarda da sürece katkı yapabilmeleri gerekir. Burada devlete düşen katılıma yasal bir dayanak oluşturmak, kanallarını açık tutmak ve sivil toplumu teşvik etmektir. Başka bir ifadeyle STK katılımı konusunda bakanlıklar, hükümet ve Meclis daima bir adım önde olmalıdır.

Mevzuat açısından bakıldığında sivil toplum katılımını engelleyen bir husus yoktur. Özellikle Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikteki hükümlerin bağlayıcı olmamakla birlikte önemli bir adım olduğu söylenebilir. TBMM İçtüzüğünde değişiklik yapılarak ben-

zer hükümlere yer verilebilir. Ancak katılım, uygulamanın güçlendirilmesi ile iyileştirilecektir. Birçok ülke parlamentosunda yasama sürecine sivil toplum katılımı mevzuattan ziyade uygulamaya ve yerleşik teatmüllere göre yürümektedir.

Siyasi iradenin kararlı ve istekli olması sivil toplum katılımını kolaylaştıracak en önemli unsurdur. Böyle bir iradenin varlığı geri kalan süreci çok kolaylaştıracaktır. Aksi halde STK'lar ne kadar istekli ve gayretli olursa olsunlar sürece müdahil olmakta ve sonuç almakta zorlanacaklardır.

Katılımın kurumsallaştırılması bakımından Başbakanlık ve TBMM'de sivil toplum ofislerinin kurulması gerekir. Bu ofisler iki temel görev üstlenecektir. Birincisi yasama sürecine ilişkin STK'lara düzenli bilgi sağlanması, ikincisi ise sürecin detayları hakkında STK mensuplarının eğitilerek kapasitelerinin artırılmasıdır. Birçok STK temsilcisinin TBMM'deki kanun yapım sürecini yeterince bilmediği daha önce ifade edilmişti. TBMM'de katılım sadece komisyon toplantılarına katılmak değildir. Kaldı ki komisyon toplantılarında da daha etkin olabilmek için hem yasama sürecinin detaylarını, hem de yasama tekniğini iyi bilmek gerekmektedir.

Örneğin TBMM'de Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü bünyesinde oluşturulacak birim aracılığıyla Meclis Başkanlığına sunulan tasarı ve teklif metinleri e-posta ile STK'lara gönderilip yazılı olarak görüş bildirmeleri istenebilir. Gelen görüşler ilgili komisyon uzmanları aracılığıyla özetlenip komisyon üyelerine sunulabilir. Daha sonra komisyon yazılı görüşleri dikkate alarak STK'lardan sözlü sunum yapmalarını isteyebilir. Yazılı görüş için oluşturulacak formda görüşler için kelime sınırlaması konulabilir.

Bu modelde hangi STK'ların sisteme dahil edileceği önemli bir sorun gibi gözükmemektedir. Komisyonlar için STK listeleri hazırlanırken üye sayısı, alanında yaptığı araştırma ve yayınlar, insan kaynakları kapa-

sitesi, mali kapasite, uluslararası kuruluşlar tarafından tanınma ve çalışma süresi gibi unsurlar dikkate alınabilir. Ancak kanaatimce ilgi duyan her sivil toplum kuruluşunu listeye eklemek daha sağlıklı olur. Başlangıçta biraz iş yükünü arttıracak gibi gözükse de zamanla doğal bir seleksiyon olacağı kaçınılmazdır. Birkaç uygulamadan sonra ilgi duyan ve ciddi katkı yapan STK'lar kendiliğinden ortaya çıkacaktır. Ofisler büyük ölçüde internet üzerinden ve e-posta aracılığıyla çalışacağından hem kamu kurumları, hem de STK'lar açısından fazla bir maliyeti olmayacaktır.

Modelin başarılı olmasında en önemli unsur yasama takviminin önceden bilinmesidir. TBMM aşamasında komisyonlar ve Genel Kurul gündeminin yeterli süre önceden belirlenmesi ve acil durumlar dışında değiştirilmemesi STK'lara katkı yapmaları için yeterli zamanı sağlayacaktır.

Farklı bir açılım olarak önemli kanunlar için milletvekillerinin seçim bölgelerinde yasama toplantıları yapmaları düşünülebilir. Bu tür toplantılar sadece tasarı ve teklifler için değil, Meclis kararları, parlamenten denetim mekanizmalarının aktif olarak işletilmesi ve kanunların uygulanmasında ortaya çıkan sorunların tespiti için de yapılabilir. Böylece vatandaş-milletvekili ilişkisi iş takibinden kanun takibine dönüşecektir.

Sonuç olarak tekrar etmek gerekirse kanun yapım sürecine sivil toplum katılımının yeterli olduğu söylenebilir. Yasama ve yürütme organlarının bu alanda inisiyatif almaları gerekir. Siyasi irade kararlı olduktan sonra yasama bürokratları ve sivil toplum temsilcilerinin katılımıyla işler bir modelin kurulması zor olmayacaktır. Böylece vatandaşlar gerek kanunların yapılması, gerekse uygulanması aşamasında daha etkin katkı yapma fırsatı bulmuş olacaktır. Sonuçta hem pratik olarak daha güçlü ve uzun ömürlü kanunlar yapılmış olacak, hem de demokrasi gelişecektir.

