



Okan ÖZBAŞ
İçişleri Bakanlığı Dernekler Denetçisi

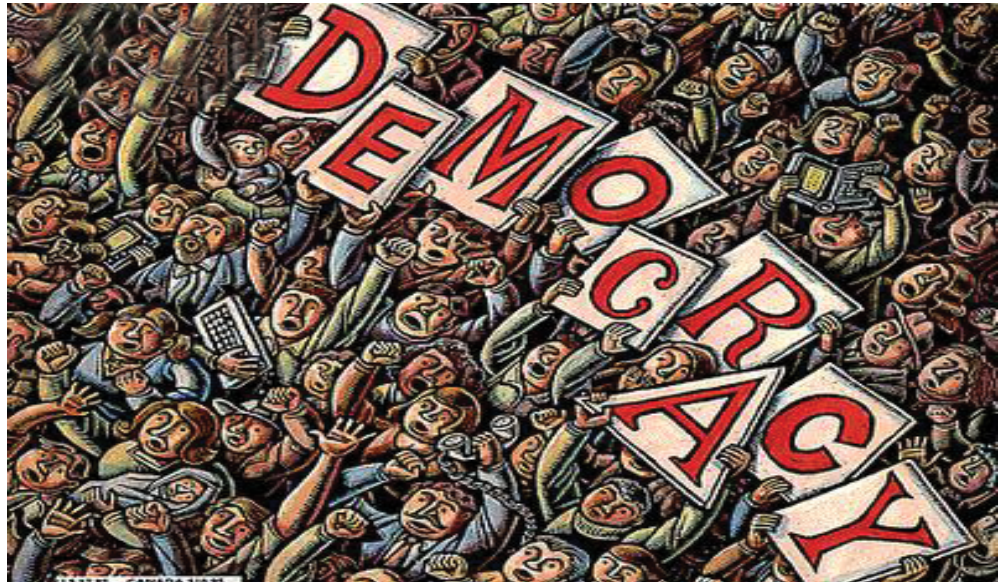
STK'ların Karar Alıcıları Etkileme Aracı Olarak Lobicilik Faaliyetleri

Günümüzde karar alma süreçlerinde etkili olan klasik aktörlerin arasına modern dünyanın yeni değerlerini/kavramlarını da içeren farklı aktörler katılmıştır. Bu aktörlerden bir tanesi de Sivil Toplum Kuruluşlarıdır(STK). STK'lar ancak demokrasi sayesinde var olabilirken, demokrasiler de temsil konusunda yaşadıkları eksiklikleri STK'larla kapatmaya çalışmaktadırlar. Bu anlamda günümüzde modern yönetimlerin olmazsa olmazlarından birisi sivil toplumun karar alma sürecinde etkin olmasının yolunun açılmasıdır.

Sivil toplum kuruluşları son dönemlerin en çok irdelenen, üzerinde pek çok tartışma yapılan, bunun yanı sıra hızla gelişme gösteren yapılarıdır. Özellikle kültürel, siyasi ve ekonomik olarak gelişimini tamamlamış olan toplumlarda sivil toplum örgütleri önemli bir yer tutmaktadır. Vatandaşların sadece seçim dönemlerinde siyasal karar alma sürecine katılımının sağlandığı klasik demokrasilerde vatandaşların siyasete yabancılaştığının görülmesi üzerine, sivil toplum örgütlerinin

Günümüzde modern yönetimlerin temel özelliklerinden birisi sivil toplumun karar alma sürecinin her aşamasına katılımının sağlanmış olmasıdır. Sivil toplumun karar alma sürecindeki aktörleri etkilemede kullandığı yöntemlerden birisi de lobicilik faaliyetleridir. Lobicilik özellikle ABD’de demokratik işleyişin içinde yer almakta ve katılımcı demokrasinin gelişmesine yardımcı olmaktadır.

“Sivil Toplum Kuruluşları’nın Karar Alıcıları Etkileme Aracı Olarak Lobicilik Faaliyetleri” başlıklı bu çalışmada öncelikle sivil toplum anlayışının demokrasi içindeki önemine değinilmiştir. Daha sonra karar alıcıları etkileme faaliyeti olarak lobicilik tanımlanmış ve ABD’de örneği üzerinde lobiciliğin yapısı ve gelişimi anlatılmaya çalışılmıştır.



sahip oldukları görüşleri daha etkin bir şekilde savunabildikleri ve vatandaşların seçim dönemleri dışında da karar alma sürecine katılımını sağlayacak mekanizmaların oluşturulduğu, katılımcı demokrasi anlayışı gündeme gelmiştir. Bu durumun bir sonucu olarak sivil toplum günümüzde diğer pek çok işlevinin yanı sıra, hem demokrasilerde yaşanan temsil problemini çözmeye yardımcı olmakta hem de karar alma süreçlerinde etkin olan aktör sayısını çeşitlendirmektedir. Bu manada sivil toplum kuruluşları karar alma sürecinde bireylere menfaatlerini korumalarını sağlayacak çeşitli alternatifler sağlamak ve siyasi erklerin karar alma sürecindeki etkinliğini ve keyfiliğini kısmen sınırlama görevini yerine getirmektedir.

Gelişmiş Batı ülkeleri incelendiğinde STK'ların karar alma sürecine katılımının olağan bir durum olarak görüldüğü, hatta olmamasının rahatsızlık yarattığı görülmektedir. Bu toplumlarda STK'ların bu tip faaliyetlerinin içselleştirildiğinin bir göstergesi de; STK'ların karar alma sürecinde yoğun bir şekilde etkin olduğu bu toplumlarda STK'ların karar süreçlerine katılımına ilişkin herhangi bir yasal düzenleme olmamasıdır.

Sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerine katılımı baskı grubu kavramını gündeme getirmektedir. Yani karar alıcıları etkilemeye çalışan bir STK artık bu aşamadan sonra bir baskı grubu haline gelmektedir. Baskı grubu kavramı; karar alma süreçlerinde yer alan aktörler üzerinde çeşitli şekillerde etkin olmaya ve baskı kurmaya çalışan yapıları ifade eder. Siyaset Bilimi literatürü çerçevesinde bir tanımlama yapılacak olursa; Baskı grupları, "ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasi otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş gruplar" şeklinde tanımlana bilir. Baskı gruplarının karar alma mekanizmaları üzerin-

deki faaliyetleri geçici ve amaçları ile sınırlıdır. Baskı grupları işlevlerini doğrudan ve dolaylı etkileme şeklinde yapabilirler. Bu anlamda lobicilik faaliyeti bir doğrudan etkileme yöntemidir.

Lobicilik

Baskı gruplarının, karar alıcıları etkileme sürecinde kullandığı yöntemlerden birisi de Lobicilik'tir. Lobicilik faaliyeti Türkçe de kulisçilik şeklinde tabir edilmektedir. Lobicilik esas olarak ABD kökenli bir konsept olduğu için lobiciliğin ne olduğu ve faaliyetleri ABD sistemi üzerinden incelenecektir.

Lobiciliğin en karakteristik niteliği karar mekanizmaları üzerindeki ve karar alma sürecindeki etkinliğidir. Lobicilik, temelde yasama ve yürütme erkleri üzerinde bir kanunun ya da bir kararın çıkması ya da çıkmaması yönünde yürütülen faaliyetleri ifade eder. Bu anlamda özel kurumları etkilemeye yönelik çalışmalar lobicilik faaliyeti şeklinde değerlendirilemez.

ABD'de siyasal sistem gereği katılıma açık özgürlükçü bir yapının olması ve toplumun çok farklı kültürlerden olan insanlardan meydana gelmesi gibi nedenler lobiciliğin oluşması ve gelişmesinde etkili olmuştur. ABD'de lobicilik faaliyeti yapan pek çok kurum bulunmakta ve pek çok devlet ve büyük kuruluş kendileri için lobicilik yapmaları amacıyla bu kurumlara çok yüksek miktarlarda para harcamaktadır.

Lobicilik faaliyetlerinin şekli ve yöntemleri her ülkenin siyasi yapısına göre değişiklik göstermektedir. Bu makalede lobicilik Amerikan örneği üzerinden anlatılacağı için ABD'nin siyasi yapısına da kısaca değinmekte fayda vardır. ABD 50 eyalet ve bir federal bölgeden oluşur ve kuvvetler ayrılığı prensibine dayalı bir sisteme sahiptir. Ülke federal bir yönetim şekline sahiptir ve bu federal yapıda karar alma organları

Lobiciliğin en karakteristik niteliği karar mekanizmaları üzerindeki ve karar alma sürecindeki etkinliğidir. Lobicilik, temelde yasama ve yürütme erkleri üzerinde bir kanunun ya da bir kararın çıkması ya da çıkmaması yönünde yürütülen faaliyetleri ifade eder.

Kongre (Temsilciler Meclisi ve Senato) ve Başkan'dır. Kongre Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki kanatlıdır. Temsilciler Meclisi üyeleri 2 yıllığına göreve gelirken Senato üyeleri 6 yıllığına görev yaparlar. Temsilciler Meclisinde her eyaletten en az bir kişi olmakla beraber eyaletler nüfusları oranında temsil edilirler. Senato ise her eyalet 2 senatör ile temsil edilir. Bu iki kurum arasında ast-üst ilişkisi mevcut değildir.

Kongrede alt birimler şeklinde pek çok komite mevcuttur. Bu komitelerin yasama faaliyetleri içerisinde büyük önemi bulunmaktadır. Çünkü komitelerde yasa tasarılarının üzerinde ayrıntılı şekilde çalışmalar yapılır ve genelde Kongre'de tasarılar komitelerde verilen şeklin dışına pek çıkmaz. Bu anlamda lobiler komiteler de yoğun şekilde faaliyette bulunurlar. Komite toplantıları halka açıktır. Ayrıca hearing olarak tabir edilen ve görüşülen konuya ilişkin kesimlerin de dinlendiği oturumlar yapılmaktadır. Komiteler dört ana gruba ayrılırlar. Daimi ve geçici komitelerin yanında ortak komiteler (senato ve temsilciler meclisi üyelerinin birlikte hareket ettiği) ve konferans komiteleri de bulunmaktadır. Konferans komiteleri bir nevi uzlaşma organı gibi görev yapar.

Bunun dışında yürütme tamamıyla başkanlık kurumundadır. Başkan 4



yıllığına olmak üzere en fazla iki dönem seçilebilir.

Amerikan sistemindeki işleyişte lobi-ler alanlarında uzmanlaşmış yapılar şeklinde ortaya çıkmaktadır. Mevcut siyasetin oluşturulmasında lobilerin büyük etkisi bulunmaktadır. Amerika da lobicilik yerel düzeyde de yapılmakla beraber esas olarak Amerikan yönetiminin merkezi konumundaki Washington DC’de yoğunlaşmış bulunmaktadır.

Dernek, vakıf ve buna benzer sivil toplum örgütlerinin çıkarlarını korumaya yönelik baskı grubu şeklinde lobicilik faaliyeti yapmasının dışında, bu alanı bir hizmet sektörü şeklinde görüp müşterisinin amacı ne ise o yönde karar alıcıları etkilemeye çalışan lobi şirketleri de mevcuttur. Ayrıca ABD’de lobicilik değişik sektörlerinde yoğun olarak kullandığı bir yöntemdir. Silah firmalarından, sigara firmalarına, ilaç firmalarından, petrol firmalarına farklı ekonomik sektörlerinde lobicilik faaliyeti bulunmaktadır. Bunun dışında en çok öne çıkan ve etkin olan lobi grupları ise Musevi lobisi, Ermeni Lobisi ve Rum Lobisi’dir.

Lobiciliğe İlişkin Yasal Düzenlemeler

ABD’de lobicilikle ilgili çeşitli yasal düzenlemeler mevcuttur. Bu durum lobiciliğin ABD siyasal sisteminin doğal bir parçası olduğunu göstermektedir. Yasal düzenlemelerdeki genel amaç lobicilik faaliyetini sınırlandırmadan ziyade, lobicilik faaliyetlerine şeffaflık getirmek ve kendilerini daha açık bir şekilde ifade etmelerine olanak sağlamaktır. Tabi bunun yanında var olan bu sistemin kötüye kullanılmasını ve yozlaşmasını engelleyici hükümler de yer almaktadır.

Lobiciliğe ilişkin yasal düzenlemelere kısaca değinmek gerekir ise; Lobiciliği düzenlemeye yönelik çıkarılan yasalardan birisi 1938 tarihli “Yabancı Temsilcilikler Kayıt

Kanunu”dur. Bu yasa da yabancılar adına lobicilik yapanların kimin adına, ne tür faaliyette bulunduklarını, harcamalarını Adalet Bakanlığı’na bildirmeleri istenmektedir. Daha sonra 1946 tarihli “Federal Lobi Yasası” çıkmıştır. Yasanın temel amacı lobicilerin kayıtlarını meclise vermesi gerektiğidir. Ayrıca bu yasa da lobilerden Kongre’nin ve halkın bilgi sahibi olmasını sağlamak amacıyla mali kayıtlarını da üç ay arayla ibraz etmeleri istenmekteydi. 1995 tarihli “Lobicilik Açıklama Yasası” 1946 tarihli yasanın yerine kabul edilmiştir. Yasa lobiciliğe ve faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı tanımlamalar getirmiştir. Ayrıca bu yasa da lobiciliğin sadece kongreye yönelik bir faaliyet olmadığı yürütmeyi etkilemeyi amaçlayan faaliyetlerin de yasa kapsamında lobicilik olarak değerlendirileceği belirtilmekteydi. Clinton döneminde çıkarılan 1998 tarihli “Teknik Değişiklikler Yasası” ise 1995 tarihli yasadaki değişiklikler meydana getiren, mevcut yasanın eksiklerini gidermeye çalışan bir yasadır. Bu anlamda başlı başına lobiciliği tekrar düzenleyen bir yasa değildir.

Lobiler Nasıl Çalışır?

Lobicilik doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır. Doğrudan lobicilik faaliyetinde karar alıcılar ile doğrudan temasa geçmek asıldır. Burada esas olan herhangi bir yoruma yer bırakmayacak şekilde lobici ile karar alıcılar arasında temaların gerçekleşmesidir. Yüz yüze görüşme, bilgi sunma, komite oturumları, mektup gönderme, halkla ilişkiler çalışması yapma, lobiler arasında işbirliği ve koalisyonlar, maddi destek sağlama, seçim kampanyalarının desteklenmesi ise lobilerin kullandığı dolaylı yöntemlerden bazılarıdır. Ancak karar alıcılar ile yapılan doğrudan görüşmeler en etkili yöntem sayılabilir. ABD’de medya kamuoyundaki algıyı etkiliye bilen önemli bir faktördür. Bu anlamda kamuoyunun tepkisine

açık olan mevcut siyasal sistem içerisinde lobiler amaçlarına ulaşmak için medyanın gücünden de faydalanmaya çalışırlar.

Bütçe ve ödenekler, sağlık, savunma, vergiler üzerinde en çok lobi faaliyeti yürütülen konulardır. Lobilerin takip edecekleri amaç kendi özel çıkarlarının korunması şeklinde olabileceği gibi, kamuoyu nezdinde genel kabul gören konuların korunması şeklinde de olabilir. Lobiciler aynı zamanda karar alıcıların bilgi kaynağıdır. Çünkü her konuda ayrıntılı bilgilere sahip olması beklenmeyen, karar alma süreçlerindeki aktörler bu eksikliklerini lobiciler aracılığıyla kapatırlar. Lobilerde sağladıkları enformasyon ile kendi amaçlarına uygun karar çıkmasını hedeflerler. Bunun içinde Lobicilerin savundukları konulara son derece hakim olmaları gerekir, çünkü sonuç olarak lobicilik bir ikna faaliyetidir.

Lobilerin başarılı olmalarını etkileyen faktörlerden birisi hizmet ettikleri grubun seçmen kitlesinin görece çok olmasıdır, çünkü karar alıcılar açısından bir daha seçilebilmek önem arz etmektedir. İkinci etken ise lobinin mali gücüdür. Yine aynı mantıkla karar alıcıların seçim kampanyalarının mali olarak desteklenmesi önem arz etmektedir. Bunun yanında lobinin teşkilatlanma düzeyi ve lobinin toplum nezdindeki yeri ve kamuoyu desteği başarısını etkileyen diğer doğrudan faktörlerdir.

Sonuç olarak sivil toplum kuruluşlarının karar alma sürecindeki aktörleri etkilemede kullandığı yöntemlerden birisi olan lobicilik, modern yönetim anlayışının vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir. Bunun en büyük nedeni ise, demokrasilerin daha katılımcı hale gelmesinde ve bütün kesimlerin siyasal süreçlerde temsil edilmesinde lobilerin ve lobiciliğin çok işlevsel yapılar olarak katkı sağlamalarıdır.