



mecliste.org

Yasamada Katılım ve İzleme El Kitabı





DENGE VE
DENETLEME AĞI



Bu el kitabı, İsveç Büyükelçiliđi, Ankara ve İsveç Uluslararası Kalkınma İşbirliği Ajansı desteği ile Denge ve Denetleme Ağı tarafından yayınlanmıştır. Rapor içeriği, İsveç Büyükelçiliđi ve Sida'nın kurumsal görüşlerini yansıtmamaktadır.

Denge ve Denetleme Ağı'nın platformu olan mecliste.org tarafından düzenlenen 'Yasamada Katılım ve İzleme Eğitimi' kapsamında uzmanlar tarafından sunulan içerikleri içermektedir.

İÇİNDEKİLER

Yasamada Katılım ve İzleme El Kitabı	1
İÇİNDEKİLER	3
GİRİŞ	6
Denge ve Denetleme Ağı	6
Denge ve Denetleme nedir?	6
DDA nasıl çalışır?	6
İlke ve Değerlerimiz	7
DDA neler yapar?	7
mecliste.org	7
Yasamada Katılım ve İzleme Eğitimi	8
Eğitim İçeriği	10
Hükümet Sistemleri, Parlamento ve Türkiye’de Hükümet Sistemleri	10
Yasama	10
Yasamanın İşlevleri	10
Müzakere	10
Kanun Yapma	10
Yürütmeyi Denetim	11
Yasamanın Etkinliği ve Siyasi Partiler	11
Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem	11
Hükümet Sistemi Nedir?	11
Başkanlık Sistemleri (Tarihsel ve Kuramsal Arka Plan)	12
Başkanlık sisteminin bozulmuş örnekleri	13
Parlamenter Sistem	14
Sonuç	14
Türkiye Büyük Millet Meclisi, Yapısı, Aktörleri ve İşlevi	16
TBMM’de Siyasal Karar Alma Sürecinin Yapısı ve Aktörleri	16
Kamusal Karar Alma Anlamı	16
Türkiye’de Kamusal Karar Alma Süreci: Kurumlar-Aktörler	16
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Yapısı	16
TBMM’deki Yasama Sürecinin Kurumsal Yapısı: Siyasal Yapı	17
TBMM’deki Yasama Sürecinin Kurumsal Yapısı: İdari Yapı	17
TBMM’de Yasama Sürecinin Siyasi Aktörleri	17
TBMM’de Yasama Sürecinin Siyasi Olmayan Aktörleri	17
Kanunlaşma: Komisyon Aşaması	18
Genel Kurul Gündemi	19

Kanunlaşma: Genel Kurul Aşaması	19
Genel Kurulda Önerge	19
Genel Kurulda Önergelerin Görüşülmesi	19
Temel Kanun Görüşmesi	19
TBMM’de Siyasal Karar Alma Süreçlerinde Katılımcılık	20
Yasama, Yasama ve Denetim Süreçleri ve Yasamanın İşlevleri	21
Yasama Süreçlerinin Aşamaları	21
Kanun önerme yetkisi ve hazırlık aşaması	21
Kanunlaşacak metinlerin hazırlanmasında uyulması gereken süreçler	21
Düzenleyici Etki Analizi Danışma	21
İlgililerin Görüşünün Alınması ve Sivil Toplum Katılımı	22
Yasama Sürecinin Hızlandırılması (Demokratik Yöntemlerle)	23
Hearing Modeli	24
Yasama Sürecinin Hızlandırılması (Demokratik Olmayan Yöntemlerle)	24
Torba Kanun	24
Temel Kanun	24
Teklif Görünümlü Tasarı	25
Yasaların Sık Değiştirilmesi: Nedenleri ve Sakıncaları	25
Sonuç	26
Yasamayı İzleme ve Yasamaya Katılım Araçları, Aktif Vatandaşlık, Türkiye’de ve Dünya’da Yasamaya Katılım	27
Kuvvetler Ayrılığı ve Sivil Toplum	28
Türkiye’de Yasama	28
Yasamaya Katılım	28
Türkiye’de Yasamaya Katılım Araçları	29
Komisyonlar	29
Milletvekilleri ile Görüşme	29
Grup Başkanları ve Grup Başkanvekilleri	30
Dilekçe Hakkı	30
Yasamada İzleme	30
İzleme Çalışmalarında Yaklaşım ve İzlemenin Temeli	30
İzlemenin Yöntemi	31
Dünyada Yasamaya Katılım	32
Hırvatistan	32
Estonya	34
Fransa	35
Savunuculuğun Temelleri, İlkeleri ve Döngüsü	37
Kaynakça	43

GİRİŞ

Denge ve Denetleme Ağı

DDA, ülkenin en büyük ve en çeşitli sivil platformu olmasının yanı sıra, kendi alanında çalışan tek oluşum. Katılımcı ve çoğulcu demokrasiyi destekleyen sivil toplum örgütleriyle vatandaşlar tarafından 2012 yılında kurulan; Eylül 2020 itibariyle üye sayısı 300'e yaklaşırken sesi yüz binlere ulaşan DDA, aslında dev bir platform. Türkiye'nin 81 ilinde, 17 farklı uzmanlık alanında çalışan üyelerin her biri, farklı yaklaşımlara, siyasi tercihlere ve hayat görüşlerine sahip. Fakat bir noktada uzlaşıyorlar: Bu ülkede, özgürlük, eşitlik, istikrar, adalet, refah ve barış hepimiz için garanti altına alınacaksa, güçlü bir denge denetleme şart, diyorlar.

Denge ve Denetleme nedir?

Denge ve denetleme kavramı, kuvvetler ayrılığının ortaya çıkışına dayanır. Kuvvetler ayrılığı, devletin gücünün yasama, yürütme ve yargı olarak esas koşuludur. Bununla birlikte, denge denetleme kuvvetler ayrılığından ibaret değildir. DDA denge denetlemeyi, demokrasi kültürünün yerleşip yaygınlaşması ve toplumsal uzlaşmayı sağlama hedefiyle ortaya konan bir yaşam biçimi olarak tanımlar. Bu bağlamda yasama, yürütme ve yargının yanı sıra; medya, sivil toplum ve vatandaşlar da, sistemin tam manasıyla işleyebilmesi için önemli rol üstlenir. Bu aktörlerin yanında, yerel yönetimlerin de, kaynakların yerelde kullanılması ve ilgili kararların yerelde alınmasını sağlayacak şekilde güçlendirilmesi gereklidir.

Tüm taraflar diğerlerini denetleyen güçler olarak sorumluluk aldığında, kendilerini de denetlenmeye açık hale getirir. Böylece, bir gücün diğerinin üzerinde üstünlük kurmasının önüne geçilir; azınlık, çoğunluğun karşısında korunmuş ve toplumsal cinsiyet eşitliği gözetilmiş olur. Toplum bilginin açık biçimde aktığı bir şeffaflık kazanır, bilgiye sahip olmak katılımı artırır, güven yerleşir; hukuk daha iyi işler.

Denge ve Denetleme Ağı, böyle bir sistemin hem anayasa ve kanunlarda yazması, hem de toplum tarafından özümseren sivil ve siyasi yaşama aktarılması, yani emokratik kültürün içinde tezahür etmesi hedefiyle çalışıyor.

DDA nasıl çalışır?

Denge ve Denetleme Ağı demokrasinin tarafındadır. Tüm çalışmalarında, katılım, şeffaflık, diyalog, uzlaşma, karşılıklı saygı ve çoğulculuğu ilke olarak benimser; bu değerlerin üzerine inşa edilmiş sivil ve siyasi kültürün yerleşmesi için ulusal ve yerel düzeyde çalışır. Denge ve Denetleme Ağı, etkin bir denge ve denetleme sistemi ile demokrasi vaadini (özgürlük, eşitlik, adalet, barış ve refah) yerine getirmek için var olan mekanizmaları güçlendirmeyi ve yeni mekanizmalar önermeyi ilke edinir.

İlke ve Değerlerimiz

- Farklılıklarla bir arada olmak, çeşitliliği zenginlik olarak benimsemek.
- Tüm siyasi parti ve görüşlere aynı yakınlıkta bulunmak.
- Tarafsız bir yaklaşım taşımak.
- DDA üyelerinin kendi uzmanlık alanlarına girmeden, yalnız denge denetleme sistemi ve perspektifi içinde kalarak çalışmalar yürütmek.
- Öneriler sunarak çözüm üretmek.
- “Farklı düşünüyoruz, bir arada çözüyoruz” yaklaşımı içinde ortak savunuculuk alanları geliştirmek.
- Ortaklaşırıcı, olumlu, ayrımcı olmayan bir dil kullanmak.
- Faaliyetler, karar alma süreçleri ve para kaynakları da dahil olmak üzere, bütün çalışmalarda şeffaflığı esas almak.

DDA neler yapar?

- Türkiye'nin denge denetleme fotoğrafını çekerek durum tespiti yapmak ve öneriler sunmak amacıyla analiz raporları, çağrı metinleri ve somut politika belgeleri üretir.
- Meclis, hükümet, siyasi partiler, medya ve sivil toplum başta olmak üzere toplumun farklı aktörleri ile bir araya gelerek somut önerilerini paylaşır.
- Kanaat önderleri ve karar vericilerle ilişki kurar, baskı unsuru oluşturur ya da savunuculuk yapar.
- Meclis ve hükümetin gündemini yakından takip eder, öncelikli yasama süreçleriyle ilgili duruşunu ortaya koyar.
- Vatandaşlarda daha iyi bir denge ve denetleme anlayışını yaygınlaştırmak ve denge ve denetlemenin sivil siyasal kültür olarak içselleştirilmesi için yerelde ve ulusda bir arada çalışma alanı oluşturur.
- Bilgi ve fikir paylaşımı yaparak kendi deneyimlerini anlatmak ve diğerlerinin deneyimlerinden faydalanmak için ulusal ve uluslararası ölçekte ilişkiler kurar.
- Kamuoyu farkındalığını artırmak için kampanyalar yürütür, tüm tarafları, denge denetleme iş bölümündeki rollerini üstlenmeye çağırır.

mecliste.org

mecliste.org, Meclis'in yasama, denetim ve temsil işlevleri hakkında ve kanun tekliflerinin içeriği ile ilgili doğru, güvenilir bilgiye sahip olmak, kanun teklifleri ile ilgili farklı bakış açılarını görmek ve yasa yapım sürecine dahil olmak isteyenlerin Türkiye'de ilk kez bulunduğu dijital bir platformdur.

Meclis hepimizin iradesini temsil eder. Bizim oylarımızla seçilen milletvekilleri hepimizin hayatını çok yakından ilgilendiren çok önemli işleri bizim adımıza ve bizim için yürütürler. Bizim adımıza yasa yaparlar, bizim adımıza bu yasaları hayata geçiren yürütmeyi denetlerler, meclis çatısı altında gerçekleşen her türlü faaliyette bizi temsil ederler.

Dolayısıyla, başta yasa yapım süreci olmak üzere, TBMM çatısı altında gerçekleşen her türlü faaliyet hakkında doğru ve güvenilir bilgiye sahip olmamız, yasa yapım sürecinin her aşamasının herkesin katılımını sağlayacak şeffaflıkta olması demokrasinin gereği olduğu kadar milletin iradesinin temsilcisi olan Meclis'in de daha etkin ve güçlü çalışabilmesinin gereğidir. Katılımcı, şeffaf,

dolayısıyla daha etkin ve güçlü çalışan bir Meclis ise bu çatı altında gerçekleştirilen her türlü faaliyetin hepimiz tarafından sahiplenilmesi anlamına gelir.

Meclis çalışmaları hakkında bilgi sahibi olmanın ve bu çalışmalara katılmanın çeşitli yolları olabilir. Gelişen teknolojinin bize sunduğu yeni ve eşsiz olanaklar hayatın başka alanlarında olduğu gibi bu alanda da yeni fırsatlar sunuyor. mecliste.org, bu fırsatlardan yararlanarak oluşturduğu dijital platformu başta sivil toplum olmak üzere herkesin hizmetine sunuyor. mecliste.org, başta sivil toplum olmak üzere herkesin Meclis faaliyetleri hakkında bilgilenmesi ve Meclis çalışmalarına katılım süreçlerini yine bu platform aracılığıyla deneyimlemesini hedefliyor.

Bu hedefe ulaşmak için ise şöyle bir yol izliyor:

- Meclisin yasama, denetim ve temsil işlevleri ile ilgili olarak sivil toplum başta olmak üzere vatandaşların kolaylıkla ulaşabileceği, anlayabileceği ve katkıda bulunabileceği güvenilir ve tarafsız bir bilgi kaynağı olmak.
- Düzenli aralıklarla Meclis gündemine gelen bir kanun önerisini ele almak ve bu kapsamda şu çalışmaları yapmak:
 - Uzmanlar yardımıyla ele aldığımız kanun önerisinin özetini hazırlayarak vatandaşlar tarafından kanun önerilerinin herkes tarafından daha kolay anlaşılır olmasını sağlamak.
 - Söz konusu kanun önerisi hakkında farklı görüş ve bakış açısına sahip uzmanların görüşlerini, fikirlerini ve önerilerini paylaşarak kanun önerilerinden başta sivil toplum olmak üzere herkesin faydalanmasını sağlamak.
 - Söz konusu kanun önerisi ile ilgili herkesin görüşlerini paylaşabileceği güvenilir bir ortam ve platform sağlamak.
 - Ele aldığımız kanun önerisi hakkında mecliste.org'a iletilen görüş ve analizleri söz konusu önerinin görüşülmesi sırasında karar vericilere iletmek.

Yasamada Katılım ve İzleme Eğitimi

'Yasamada Katılım ve İzleme Eğitimi', siyasette söz sahibi olan ve demokratikleşme ilkesi gereğince vatandaşların yasamaya aktif katılımını sağlayan araç ve yöntemleri tanıtarak, bu araç ve yöntemlerin kullanımına ilişkin teorik bilgiler ve uygulamalar sunmayı hedefliyor.

Bunun yanı sıra, vatandaşların ve sivil toplumun doğru ve güvenilir bilgiye erişme ihtiyacına yanıt vermek üzere yasama süreçlerini izlemenin önemini ortaya koymayı; bunun sonucunda elde edilen doğru ve güvenilir bilgiye dayanarak karar verme, politika geliştirme ve savunuculuk faaliyetleri yürütmeyi kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Eğitimde yapılan sunumların, anlatılacak konuların ve gerçekleşecek tartışmaların detayları aşağıdaki gibidir:

- Meclis yasama ve denetim süreçlerini izleyebilme becerisi
 - Meclis nedir, işlevleri nelerdir, aktörleri kimlerdir, yapısı ve işleyişi nasıldır?
 - TBMM'nin içeriden ve dışarıdan (çevrimiçi araçlar, basın-yayın ve medya) hangi

- araçları kullanarak izlenebilir?
- Veri doğrulama (fact-checking) becerisi
 - Doğru bilgiye nasıl ulaşılır?
 - Veri doğrulama için kullanılacak araçların anlatılması. Tek bir yerden yapılan teyidin yeterli olmadığıнын öneminin aktarılması.
 - Katılımcılık
 - Aktif vatandaş nedir? Katılımcılığın önemi
 - Türkiye’de ve Dünyada katılımcılık araçları ve yöntemleri
 - Katılımcılığın pratiği
 - Savunuculuk Döngüsü
 - Savunuculuğın temelleri,
 - 7/24 savunuculuk döngüsü
 - Lobcilik
 - İyi ve kötü uygulama örnekleri hakkında bilgi sahibi olma becerisi
 - İzleme yaparken ne gibi yanlışların ve doğruların yapıldığını ortaya koyabilmenin anlatılması.
 - Dünya çapında başarılı/başarısız (iyi/kötü) uygulama örneklerinin araştırılması, kıyaslanması ve kullanılması.

Eğitim İçeriği

Hükümet Sistemleri, Parlamento ve Türkiye’de Hükümet Sistemleri

Dr. Hakan Yavuzylmaz - Denge ve Denetleme Ağı Araştırma ve Geliştirme Koordinatörü

Yasama

Yasama kurumları toplumu devlet otoritesinin hukuki yapısına katan temel kurumlar olarak temsili demokrasilerde çok önemli işlevlere sahiptirler. Üye sayıları, kurumsal yapıları, katılım mekanizmaları, personel ve kaynak bakımından yasama kurumları ülkeden ülkeye farklılık gösteren kurumlardır.

Bu kurumların işleyişini etkileyen temel unsurlar aşağıda özet halinde sıralanmıştır:

- Seçim sistemi ve siyasi partilerin örgütsel yapıları,
- Siyasi partilerin arasındaki ideolojik mesafe (kutuplaşma) seviyesi,
- Yasama organının iç işleyişini belirleyen iç tüzüktür.

Yasamanın İşlevleri

Temsili demokrasilerde yasama kurumlarının temel işlevi temsildir. Temsil kavramı iki şekilde düşünülebilir. Bunlardan birincisi yasama organının toplumun tüm kesimlerini tüm çeşitliliğiyle temsilini niteleyen betimleyici temsildir. Bununla beraber yasama kurumundaki temsilcilerin toplumun hangi kesimini temsil ediyorlarsa onların lehine hareket etmesini niteleyen esaslı temsildir. Günümüzde gerek betimleyici temsil gerekse esaslı temsil demokratik rejimlerde tam anlamıyla hayata geçememektedir.

Müzakere

Yasama kurumlarının bir diğer temel işlevi ise toplumdaki farklı görüşleri temsil eden vekiller için birer müzakere platformu olmalarıdır. Antik Yunandan beri yasama organlarının temel işlevleri arasında olan ve doğrudan katılım üzerinden ilerleyen müzakere günümüzde çoğunlukla siyasi parti üyesi temsilciler arasında gerçekleştirilmektedir. Modern yasama kurumlarında müzakere açık biçimde genel kurullarda olabileceği gibi daha teknik seviyede meclis içerisindeki komisyonlarda da olabilmektedir.

Kanun Yapma

Yasamanın temel işlevlerinden bir tanesi de kanun tasarılarının hazırlanması ve hazırlanan kanunların onaylanması ya da reddedilmesidir. Özellikle siyasi partilerin baskın ve disiplinli olduğu ülke örneklerinde kanun yapma yönünden yasama ve yürütme dengesinde yürütme lehine

bozulmalar olabilmektedir. Demokratik saf başkanlık sistemlerinde yasama organı sert kuvvetler ayrılığı ve yürütmeden bağımsız demokratik meşruiyete sahip oluşu nedeniyle kanun yapma yönünden daha etkin olabilmektedir. Dünyada genel olarak kanun yapma yönünden yürütme erkinin yasama erkine kıyasla güçlendiği bir süreçten geçilmektedir.

Yürütmeyi Denetim

Demokratik rejimlerde yasama erkinin bir diğer temel işlevi de yürütme erkini denetimdir. Yasama kurumları bu denetimi çeşitli araçlarla gerçekleştirmektedirler. Bunlardan başlıcaları:

- Harcama yetkisi verme. Yürütme tarafından hazırlanan bütçenin onaylanması
- Yazılı ve sözlü soru
- Meclis soruşturması/araştırmasıdır.

Yasamanın Etkinliği ve Siyasi Partiler

Demokratik rejimlerde yasamanın yukarıda sıralanan temel işlevlerini etkin şekilde yerine getirebilmelerini etkileyen çeşitli faktörler mevcuttur. Bunlar arasında en temel etkenler o ülkedeki seçim sistemi ve siyasi partilerin örgütsel yapılarıdır.

Seçim sistemleri yasama organında bulunan parti sayısını doğrudan etkileyerek yasamanın temsil seviyesini belirlemektedirler. Aynı zamanda seçim sistemleri yasama içerisindeki işleyişi etkileyen kutuplaşma seviyesinde de etkili olmaktadır. Seçim sistemleri kendi içlerinde birçok farklı tipe ayrılmalarda temelde üç farklı seçim sistemi uygulanmaktadır:

- Nispi temsil sistemi
- Çoğunlukçu sistemi
- Karma sistem

Seçim sistemleriyle de ilişkili olarak siyasi partilerin örgütsel yapıları ve parti-içi demokratik mekanizmaların kurumsallaşma seviyesi de yasamanın temsil, müzakere, kanun yapma ve yürütmeyi denetim işlevlerini doğrudan etkilemektedir. Özellikle lider kontrolünde olan aşırı disiplinli parti örgütleri yasama ve yürütme erkleri arasında kuvvetler ayrılığı ve denge denetleme mekanizmalarının zayıflamasına neden olmaktadır. Bu bağlamda siyasi partilerin aday belirleme süreçleri yasamanın temel işlevlerini yerine getirebilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır.

Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem

Hükümet Sistemi Nedir?

Siyasal güç kullanma yetkisine sahip yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkiyi anayasal ya da kurumsal olarak belirleyen yapılardır. Hükümet sistemlerini sınıflandırılması iki temel boyutta yapılmaktadır. Bunlardan birincisi yasama ve yürütme erklerinin oluşum biçimlerindeki farklılıklar üzerinden yapılan sınıflandırma. İkincisiyse yasama ve yürütme erklerinin karşılıklı anayasal konumları ve yetkileri üzerinden yapılan sınıflandırmadır.

Bu iki temel kriter üzerinden hükümet sistemleri hükümet sistemleri aşağıdaki şekilde kategorize edilmektedir:

- Başkanlık Sistemleri
- Parlamenter Sistemleri
- Yarı-Başkanlık Sistemleri

Başkanlık Sistemleri (Tarihsel ve Kuramsal Arka Plan)

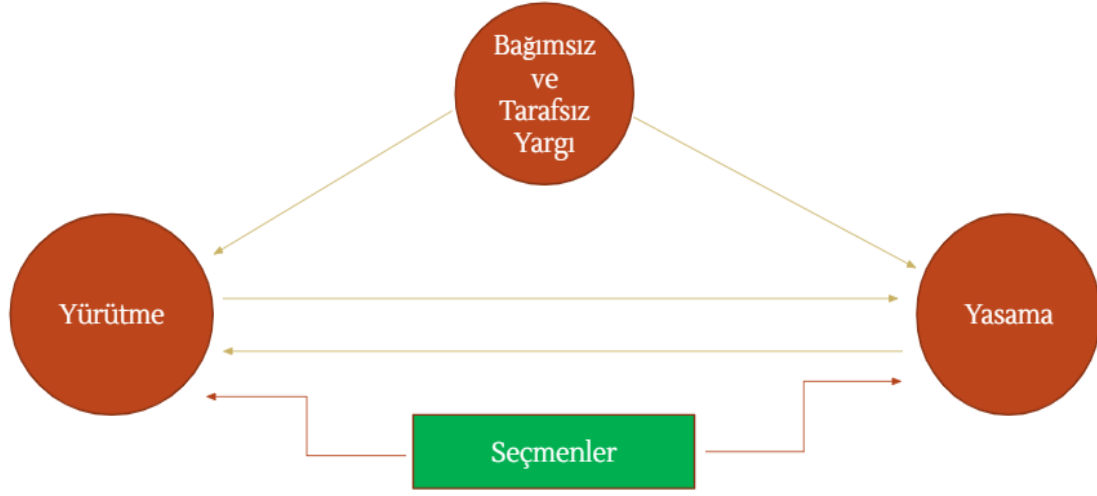
1787 Amerika Birleşik Devletleri Anayasası başkanlık sistemini ilk hayata geçiren ve günümüzde saf başkanlık sistemi için örnek alınan bir modeldir. Bu modelde temel amaç halkın kendi kendini yönetmesi anlamındaki demokrasinin çoğunluğun zorbalığına dönüşerek temel hak ve özgürlüklere bir tehdit oluşturmaması ve gücün tek elde toplanmasının önüne geçmek olmuştur. Demokrasi ile özgürlüğün bir arada bulunmasının ön şartı olarak erkler arasında sert kuvvetler ayrılığı sağlanmış ve bu erkler ayrı ellere verilerek işlevsel olarak bağımsız kılınmaları sağlanmaya çalışılmıştır. Bu işlevsel bağımsızlık ve erkler arasında kurulan denge denetleme mekanizmaları aracılığıyla gücün tek elde toplanması önlenmiş ve demokratik mekanizmalar işletilirken temel hak ve özgürlükler garanti altına alınmaya çalışılmıştır.

Saf başkanlık sistemlerinin temel özelliklerinden başlıcaları:

- Yasama-yürütme-yargı erkleri arasında sert (organik) kuvvetler ayrılığı
- Yürütmeye hakim konumdaki başkan ve yasama organının, sabit süre için, ayrı ayrı seçimler ile halk tarafından seçilmesi. (erklerin oluşum yönünden bağımsızlığı)
- Yasama ve yürütmenin birbirlerini fesih edememeleri (erklerin göreve devam bağlamında bağımsızlığı)
- Yasama ve yürütmenin işlevleri yönünden bağımsızlığı (erklerin işlevsel bağımsızlığı)

Yasama-Yürütme arasında denge ve denetleme mekanizmaları

- Başkanın atama yetkilerinin yasama onayına tabi olması
- Yasa yapma yetkisinin tamamıyla yasama erkinde olması
- Başkanın veto yetkisi
- Yasamanın bütçe kanunu onay yetkisi



Başkanlık sisteminin bozulmuş örnekleri

Yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında sert kuvvetler ayrılığının bulunduğu ve denge denetleme mekanizmalarının kurumsallaştığı saf başkanlık sistemleri dünya örnekleri incelendiğinde oldukça az sayıdadır. Özellikle gelişmekte olan ve demokrasiye görece yakın zamanda geçiş sağlamış ülkelerde görülen başkanlık sistemleri yukarıda temel özellikleri verilen saf başkanlık sisteminden farklılaşmaktadırlar. Hiper-başkanlık ya da başkancı başkanlık sistemleri olarak adlandırılan bu tip sistemlere özellikle bazı Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde rastlanılmaktadır. Bu ülkeler uluslararası saygınlığa sahip demokrasi endekslerinin çoğunda kusurlu demokrasiler ya da rekabetçi/seçimsel otokrasiler olarak sınıflandırılmaktadırlar.

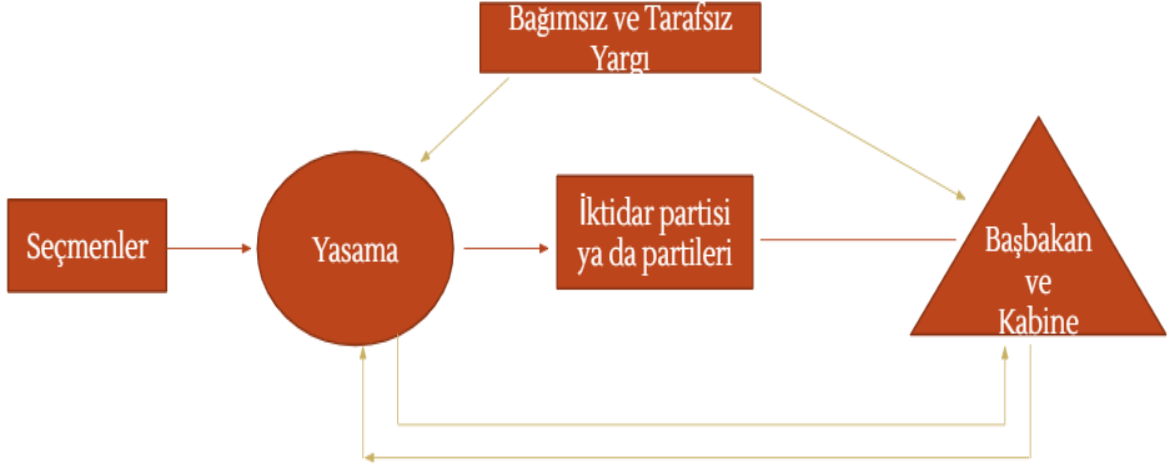
Hiper-başkanlık sistemleri saf başkanlık sisteminde görülen erkler arasındaki sert kuvvetler ayrılığının yürütme lehine oldukça bozulduğu hükümet sistemleridir. Bu bozulma sonucu yürütme erki hem yasama erkini hem de yargı erkinde oldukça fazla etki sahibi olarak kuvvetler arasında füzyona neden olmakta ve erkler arasındaki denge ve denetleme mekanizmaları ortadan kalkmaktadır.

Hiper başkanlık sistemleri anayasal düzeyde kuvvetler arası füzyona neden olacak şekilde kurgulanabilirler. Yürütmenin başı olan başkana verilen geniş kanun hükmünde kararname çıkartma; parlamentoyu fesih; bürokrasiye ve yargıya atama yapma yetkileri gibi yetkiler sonucu yürütme diğer erklerle kıyasla oldukça güçlenebilmektedir.

Demokratik istikrar için oldukça olumsuz sonuçlar doğuran hiper-başkanlık sistemlerinin ortaya çıkmasında siyasi partilerin örgütsel yapıları da belirleyici olmaktadır. Özellikle başkanın siyasi partisiyle liderlik ilişkisinin devamı, siyasi parti örgütlerinin kişiselleşme ve disiplin seviyeleri ve otoriter parti örgüt yapıları yürütme erkinin yasama ve yargı erklerini kontrol altına almasını sağlayabilmektedirler.

Parlamentar Sistem

Parlamentar sistemleri başkanlık sistemlerinden ayıran temel özellik yürütme erkinin demokratik meşruiyete sahip yasama erki içerisinde çıkması ve yasamanın güven oyuna tabi olmasıdır. Bu nedenle parlamenter sistemlerde yürütme, yasama erkiyle organik bir bağlantı içerisinde.



Parlamentar sistemlerde yürütme erki yasamayı feshedebilir ve seçimleri yenileyebilirken yasama erki de güvensizlik oyu ile yürütmeyi düşürebilmektedir. Sembolik ve icrai yetkilere sahip olmayan devlet başkanlığı ve asıl icracı yetkiye sahip başbakan başkanlığındaki kabinelerden oluşan ikili bir yürütme yapısının bulunduğu parlamenter sistemlerde kabine ve başbakan aynı zamanda yasama üyesidirler. Başbakan genellikle yasama erkinde çoğunluk sahibi partinin lideri konumundadır. Yukarıdaki özellikler sonucu başkanlık sistemindeki yasama ve yürütme arasındaki sert kuvvetler ayrılığının aksine, saf parlamenter sistemlerde YUMUŞAK KUVVETLER AYRILIĞI görülmektedir.

Parlamentar sistem örnekleri seçim sistemlerindeki farklılaşma nedeniyle farklı şekilde işleyebilmektedirler. Çoğunlukçu seçim sistemine sahip parlamenter sistemlerde genellikle iki partili sistem görülmekte ve tek parti hükümetleri ortaya çıkmaktadır. Nispi temsil seçim sistemine sahip parlamenter sistemlerde ise genellikle çok partili bir parti sistemi görülmekte ve koalisyon hükümetlerine daha sık rastlanabilmektedir.

Sonuç

Sayısal olarak incelendiğinde demokratik rejim özelliklerini korumuş bir başkanlık sistemi örneği olarak sadece ABD gösterilmektedir. Özellikle 3. demokratikleşme dalgası içerisinde demokratikleşen ülkelerden, başkanlık sistemini tercih edenler en iyimser şekilde kusurlu demokrasi ya da rekabetçi otoriter rejim sınıfında kalmışlardır. Unutulmaması gereken nokta ise parlamenter sistemin olduğu ülkelerde de demokratik geriye gidiş ve otoriterleşme görülebilmektedir.

Hangi hükümet sisteminin demokratik istikrar için daha uygun olduğu siyaset bilimi yazınında sıklıkla tartışılmaktadır. Hükümet sistemlerinin anayasal olarak nasıl kurgulandığı demokratik istikrar için yaşamsaldır. Ancak hükümet sistemlerinin demokratik istikrar yönünden performansları parti sistemi ve siyasi parti örgüt yapılarıyla da yakından ilişkilidir. Bu noktada aşağıdaki parti sistemine ve siyasi parti örgütlerine ilişkin özellikler belirleyici olmaktadır.

- Siyasi partilerin örgüt yapısı
- Parti örgütü lider ilişkisi
- Partiler arası kutuplaşma seviyesi
- Parti sistemindeki parti sayısı

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Yapısı, Aktörleri ve İşlevi

Dr. Mustafa Biçer - Akademisyen

TBMM'de Siyasal Karar Alma Sürecinin Yapısı ve Aktörleri

Kamusal Karar Almanın Anlamı

Seçmenler vekillere (siyasetçi) anayasal/yasal çerçevede kamu politikası oluşturma ve kendileri için kamu harcaması kararları alması için yetki vermektedirler. Bu harcamalar için de vergilerden oluşan bir bütçe tahsis etmektedirler.

Seçmen, politikacı ve bürokrasi arasında bu yetki devri nedeniyle kamu politikası yapımı sürecinde bir yetki devri zinciri oluşmaktadır. Yasama organı ise kamu politikası oluşturulma sürecinin baş aktörüdür. Ancak sendika ve dernekler gibi STK'lar da çıkarlarını/görüşlerini toplulaştırarak karar alma sürecine taşırlar. Bu anlamda temsili demokraside kamu politikası oluşturma süreci, yani yasama eylemi, siyasal sistemin değerlerini koruyucu bir araçtan ziyade, sistem üyelerini bütünleştirici ve destek sağlayıcı bir araç işlevi görmektedir.

Türkiye'de Kamusal Karar Alma Süreci: Kurumlar-Aktörler

- Politika taleplerinin ortaya çıkması
 - Seçmenler, STK, Bürokrasi ve Dış alem
- TBMM ve Cumhurbaşkanlığı
- Makro politika belgelerinin hazırlanması
 - Cumhurbaşkanı seçim beyannamesi
 - Kalkınma planı ve orta vadeli programlar.
- Kamu yönetimi
 - Bakanlıklar/yardımcı kuruluşlar
 - Sektör komisyonları (ESK gibi) - Merkezi koordinasyon birimi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Yapısı

Yeni sistemde doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı yürütmeye ilgili konularda başat aktör haline gelmiştir. Önceki hükümet sisteminde bakanlar kurulunun kamu politikalarının belirlenmesindeki konumunu ise her bakanlığın, doğrudan, politika oluşturma şeklinde anlamamak gerekir.

Yeni hükümet sisteminde 17 adet Bakanlık bulunmakla birlikte, kamu politikaları oluşturmada asıl aktör Cumhurbaşkanı ile birlikte politika kurulları, ofisler ile Strateji ve Bütçe Başkanlığıdır. Bu yapıda, Bakanlıklar ise uygulayıcı konumdadır.

Cumhurbaşkanına, (104, 106 ve 123) bakanlıkların kurulması ve kaldırılması, Kamu tüzel kişiliği kurulması ve üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi

gibi konularda CK çıkarma yetkisi verilmiştir. Böylelikle yürütme organı kamu politikalarının yürürlüğe girmesinde, önemli bir konum elde etmiştir.

TBMM'deki Yasama Sürecinin Kurumsal Yapısı: Siyasal Yapı

- **TBMM Başkanlığı:** Çalışma düzeni, yazılı sorular, teklif havale işleri, Genel Kurul Çalışmaları
- **TBMM Danışma Kurulu:** Gündem sırası, komisyon üye sayısı, koordinasyon, temel kanun
- **Komisyonlar:** gündem iktidar grubu, esas/tali, katılımcılık, yerinde denetim, bilgi alma
- **Genel Kurul:** Esas komisyon raporu, sıra sayısı, yasama sürecine ilişkin kararlar,
- **Parti Grupları:** Partilerinin grubu ile yasama sürecinin koordinasyonu, teklif kontrolü, teklif hazırlama
- **İdari Amirleri:** TBMM giriş-çıkış, genel kurul güvenliği,

TBMM'deki Yasama Sürecinin Kurumsal Yapısı: İdari Yapı

- **TBMM İdari Teşkilatı:** idari yapıdan genel sorumlu,
- **Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı:** Komisyonlar, teklif hazırlama destek, teklif havale işleri, katılım, Genel Kurul işleri.
- **Bütçe Başkanlığı:** Plan ve Bütçe Komisyonu, bütçe süreci Tutanak Başkanlığı: Yasama sürecinin tutanak kaydı.
- **Basın - Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı:** Sıra sayısı basılma, giriş/çıkış, randevu sistemi

TBMM'de Yasama Sürecinin Siyasi Aktörleri

- **TBMM Başkanı:** Uluslararası anlaşma teklifi, teklif havale, partiler arası uzlaşma
- **Milletvekili:** Komisyon üyesi, kanun teklifi hazırlama, değişiklik önergesi, denetim, yazılı soru
- **Siyasi Parti Grupları:**
 - Teklifleri sunulmadan önce denetler,
 - Komisyon/genel kurul görüşmelerine teknik destek sağlar.
 - Grup başkan vekilleri
- **İktidar Partisi Grubu:** Kanun tekliflerini hazırlanmasında fiilen yetkili.

TBMM'de Yasama Sürecinin Siyasi Olmayan Aktörleri

- **Milletvekili ve Grup Danışmanları:** Teklif hazırlama ve görüşülme aşamasında teknik destek.
- **Yasama Uzmanları:** Teklifin hazırlanmasında, görüşülmesinde, sıra sayısı olmasında, kanunlaşmasına ve yayınlanmasında teknik destek.
- **Kamu Kurumlarının Temsilcileri/Bürokrasi:** Teklifin hazırlanmasında ve görüşülmesinde teknik destek.
- **Sivil Toplum Kuruluşları:** Teklifin hazırlanmasında, olgunlaştırılmasında ve değiştirilmesinde profesyonel uzmanlık ile farklı görüşlerin sürece derç edilmesinde rol alırlar.

- **Kamuoyu/Dijital Mecralar:** Kamusal karar alma sürecindeki siyasi aktörler üzerinde baskı unsuru.

Kanunlaşma: Komisyon Aşaması

- Komisyonunda teklifin ve maddelerin görüşülme süreci, aşağıdaki sıralama ile ilerlemektedir:
- Komisyon başkanı, toplantı yeter sayısı olması halinde toplantıyı açar.
- Teklif veya komisyonla ilgili tartışmalı başka bir konu var ise, bir usul tartışması açılabilir. Bu talep sözlü olabileceği gibi yazılı da olabilir. (oylama)
- Bütçe gibi kapsamlı veya tartışmalı tekliflerde, konuşma sürelerine ve önerge sayısına sınırlama getiren (İç Tüzük esas alınır) bir görüşme esasları oylanabilir.
- Teklifin gerekçesini açıklamak üzere, teklif sahibine söz verilir, hükümet temsilcisine istenirse söz verilir. (oylama)
- Teklifin geneli üzerindeki görüşmelere geçilir. Önce üye milletvekillerine, sonra diğer milletvekillere ve STK'lar söz verilir. Cevap için teklif sahibine veya hükümet temsilcisine söz verilir.
- Alt Komisyon önerisi, her aşamada gündeme gelebilir. Uygulamada geneli üzerindeki görüşmelerden sonra alt komisyon önerisi oylanmaktadır.
- Maddeler üzerindeki görüşmeler, geneli üzerindeki görüşme sürecine benzerdir: Teklif sahibi/hükümet/gerekçe, üyeler/değerlendirme, STK/eleştiri, teklif sahibi/hükümet/cevap, varsa önerge görüşmesi, madde oylaması.
- Sadece milletvekilleri önerge verebilirler. Önerge vermede bir sayı ve imza sınırı yok. Önergeler, veriliş sırasına göre okunur, ayrırlığına göre oylanır.
- Önergenin kabulü halinde, madde önergede değişiklikler doğrultusunda oylanır.
- Her bir madde işleminden sonra, teklifin tümü oylanır.
- Rapora, genel kurulda komisyonu temsil edecek özel sözcü ya da sözcülerin ismi yazılır.
- Görüşmelerin sonunda, Muhalefet şerhleri için bir süre verilir: Konunun aciliyeti, teklifin hacmi, iktidar-muhalefet gerilimine göre süre değişir.

Önerge Verme, Yeni Madde İlavesi (Md.87)

Önergeler, teklif görüşmelerin başlangıcından itibaren komisyon başkanlığına verilebilir. Şekli unsur aranır. Örneğin öneri hangi maddeyi, maddenin (fıkra/bent/cümle) hangi kısmını değiştirdiği anlaşılır biçimde (şarta bağlı olamaz), gerekçesi(max. 500 kelime) ve imzası ile sunulmalıdır.

İlave madde önergeleri, teklifteki maddelerin görüşmelerinin bitiminden sonra, (yürürlük maddesinden önce) veya teklifteki ilgi kanun maddesinde sonra görüşülebilir. Teklifin tümü oylanmadan önce her aşamada, kabul edilen maddelerle ilgili tekriri-müzakere önergesi verilebilir.

İlave madde önergeleri, konu bakımından teklifin diğer maddeleri ile uyumlu olmalıdır. Bu hükme dayanarak değişiklik önergeleri işleme konulmayabilir. Geniş yorumlanarak uygulanır. Uygulamada, yeni madde ilavesi içeren önergeler için komisyonunda nitelikli çoğunlukla bir oylama aranmaz. Genel kurulda madde ilavesi içeren önergelerde komisyonun salt çoğunluğunun aranır. Son olarak, geçici madde ilaveleri, konu bakımından uyumlu olma şartına tabi değildir.

Genel Kurul Gündemi

Genel kurul gündemi (Md. 49): Genel Kurul çalışmalarını gündemine göre yürütür. Danışma Kurulunun görüşü alınıp, Genel Kurulca kararlaştırılmadıkça, Başkan tarafından görüşüleceği önceden bildirilmeyen hiçbir husus, Genel Kurulda konuşulamaz.

Gündemdeki konular, aksine karar alınmadıkça sıralarına göre görüşülmektedir. Gündem danışma kurulu önerisi ve Genel Kurulun kararı ile değiştirilebilmekle beraber, gündemin kısımlarındaki işlerin kendi içindeki görüşülme sırası, işleme alınış sırasına göredir. Yani işleme alınmış ve yarım kalmış teklif, gündemin üst sırasında en önde yer alır.

Kanunlaşma: Genel Kurul Aşamaları

- Genel kurul için her adım içtüzükte yazılıdır. (Md. 87)
- Yürütmenin Temsili (Teklif üstünde söz verilmiyor-Bütçe teklifi üzerinde söz hakkı var)
- Temel kanun olmayan kanun teklifinin maddeleri üzerindeki görüşmeler:
 - Esas komisyon, siyasi parti gruplarının 10'ar dakikalık ve,
 - Şahsı adına iki milletvekilinin 5'er dakikalık konuşmasıyla başlar.
- Konuşmalardan sonra 10 dakikalık bir soru cevap işlemi yapılır.
- Temel kanunla ilgili hususlar ayrı düzenlenmiştir.

Genel Kurulda Önerge

Anayasaya aykırılık önergeleri dahil her madde için en fazla 7 önerge verilebilir. Ayrıca her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır.

Komisyon metninde bulunmayan bir kanunda değişiklik öngören herhangi bir önergenin hiçbir şekilde işleme konması mümkün değildir. Komisyon metninde düzenlenen kanunun veya konunun, komisyon metninde bulunmayan bir maddesiyle ilgili önergeler üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılır. Bu durumda komisyon üye tamsayısının salt çoğunluğunun Genel Kurulda bulunması zorunludur. Komisyon salt çoğunluğu yoksa bu tür önergelerin işleme konması mümkün değildir. Bunun tek istisnası, önergenin geçici bir madde öngörüyor olmasıdır. Bu durumda salt çoğunluk aranmaz.

Genel Kurulda Önergelerin Görüşülmesi

Komisyon salt çoğunluk bulamaz ise komisyon olumlu görüşle genel kurulun takdirine bırakır (uygulama/teamül). Değişiklik önergeleri, milletvekilleri veya esas komisyon tarafından verilebilir. Önergenin kabulü halinde, madde önergede değişiklikler doğrultusunda oylanır.

Milletvekilleri, görüşmeler öncesinde kadar tek imzayla, görüşmeler esnasında ise en az 5 imza ile önerge verebilirler. Önergeler okunmaya başlandıktan sonra ise önerge verilemez.

Temel Kanun Görüşmesi

Komisyonunda temel kanun görüşme usulü bulunmamaktadır.

Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurul tarafından karar verilir.

Bir teklif, temel kanun olarak görüşülmesine karar verildiğinde maddeler 30 maddeyi geçmeyen bölümlere ayrılır. Bu durumda, her bir bölüm madde gibi görüşülür. Yani, her bir madde üzerindeki soru cevap süresi 15 dakika iken temel kanun biçimindeki görüşmelerde bölümler üzerinde soru cevap süresinin 15 dakika olmasıdır.

Maddelerde önerge sınırlaması yedi iken bölümlerde her madde üzerinde iki önerge sınırlaması vardır. Önergeler üzerinde söz alınabilir.

Temel kanun görüşmelerinde maddeler okunmaz, maddeler üzerinde değişiklik önergeleri varsa önerge işlemleri yapılır ve maddeler görüşülmeksizin oylanır.

TBMM'de Siyasal Karar Alma Süreçlerinde Katılımcılık

Sivil toplum kuruluşlarının, iyi yönetim gibi kavramlar doğrultusunda kamu politikalarının oluşturulma sürecinde giderek artan bir öneme sahip olmaktadır. Yoğun bir bilgi manipülasyonunun olduğu günümüzde; doğru, tarafsız ve eleştirel yapıcı bilginin önemi artmaktadır. Çünkü, iç ve dış etkenlerin yoğun bir dinamizm içinde olduğu günümüzde, Meclisin düzenleyici etki değerlendirmesine ihtiyaç duyulmaktadır. STK'ların alanlarında yapacağı interaktif çalışma/rapor, bir nevi DEA anlamına geldiği için kamu politikası gündeminin niteliğini artıracaktır. Ayrıca STK'ların bu katkısı, kamuoyundaki tartışmaları, yapıcı bir mecraya çekecektir. Zira, STK'ların yürütme ve yasama aşamalarında her düzeydeki aktörlerle iletişimi, kurması ve sürdürmesi önemlidir.

Yasama, Yasama ve Denetim Süreçleri ve Yasamanın İşlevleri

Prof. Dr. Fahri Bakırcı, TOBB ETÜ Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Yasama Süreçlerinin Aşamaları

Türkiye'deki yasama süreci, aşağıda verilen aşamalarda gerçekleşmektedir:

1. Hazırlık Aşaması
2. Komisyon Aşaması
3. Genel Kurul Aşaması
4. Cumhurbaşkanı Aşaması
5. Anayasa Mahkemesi Aşaması

Kanun önerme yetkisi ve hazırlık aşaması

Parlamentar sistemlerde milletvekilleri tarafından hazırlanan yasa teklifleri genellikle milletvekilleri tarafından hazırlanır. Bir kanun tasarısından söz ettiğimiz de bunun bir hazırlık aşaması vardır ve bu hazırlık aşamasında bu yönetmelik hükümlerine uyulması gerekmektedir.

Milletvekilleri meslek olarak kanun yapım tekniğini bilmeyebileceklerinden, danışmanlarından, araştırma merkezlerinden, ilgili yönetim birimlerinden, özel danışmanlık firmalarından yardım alabilirler.

2018 yılında geçilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, bakanlar aynı zamanda milletvekili olamayacağından “hükümetin Meclis’e kanun tasarısı sunması” uygulaması da son bulmuştur. Önceden sunulan hükümet tasarıları genellikle ilgili bürokratların girişimi ve işbirliği ile hazırlanmaktaydı. Ancak yeni sistemle birlikte, yukarıdakine benzeyen kuralların Meclis’in kendisi tarafından çıkarılması gerekmektedir.

Kanunlaşacak metinlerin hazırlanmasında uyulması gereken süreçler

Düzenleyici Etki Analizi Danışma

DEA, kısaca kanunların toplumsal fayda- toplumsal maliyet analizidir. Amacı, yapılacak düzenlemenin toplumsal faydası ile toplumsal maliyetine ilişkin bir çözümleme yaparak söz konusu düzenlemeyi yapmanın gerekli olup olmadığının saptanmaya çalışılmasıdır.

Hem kanunlar, hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi tasarıları için, DEA'nın hazırlanması zorunludur. Ayrıca, DEA'ya, TBMM Komisyon aşamasında da rastlanmaktadır.

Düzenlemenin yapılması için sağlayacağı toplumsal faydanın katlanılacak toplumsal maliyeti aşması gereklidir. Günümüzde bütün modern parlamentolarda ayrıntılı olarak uygulanmakta olan bu analiz ex ante (düzenlemenin yürürlüğe girmesinden önce) ve ex post (düzenlemenin yürürlüğünden sonra) DEA olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yukarıda sözü edilen yönetmelikte sadece ex ante DEA öngörülmüştür. Etkisi on milyon lirayı aşmayan düzenlemeler için DEA

yapılması zorunlu değil, isteğe bağlıdır. Ancak toplumsal konularda etkinin parasal olarak ölçülmesi kolay olmayacağından, bu hükmün uygulanması son derece güçtür.

İyi Düzenleme Teknikleri

Kanunların, uygulama kapsamına giren yurttaşlar ve diğer kişiler üzerinde uygulanabilmeleri için yayınlanmış olmaları gerekir. Kanunların yayınlanmış olması “kanunu bilmemek mazeret sayılmaz” biçimindeki temel hukuk ilkesinin ön koşuludur. Kanun, ancak bilinebilir kılındıktan sonra onu bilmemek mazeret sayılmaz. Bu nedendir ki, kanunlar yasama organı tarafından kabul edilmekle, kanun adını alırlar, ancak yürürlüğe girmezler; yürürlüğe girebilmeleri için yayınlanmaları gerekir. Öte yandan kanunların bilinir olmaları için yayınlanma bir ön koşul ise de bu ön koşulu tamamlayan bir başka kural vardır:

- Düzenlemeler ortalama bir vatandaşın anlayabileceği şekilde anlaşılır yazılmalıdır.
- Düzenlemeler kısa, açık ve anlaşılır cümlelerle ifade edilmelidir.
- Noktalama işaretleri yerinde ve düzgün kullanılmalıdır.
- Başlıklar içeriği ifade etmelidir.
- Tek bir düzenleme tek bir kanunu değiştirmelidir.

İlgililerin Görüşünün Alınması ve Sivil Toplum Katılımı

Öncelikle belirtmek gerekir ki sivil toplum katılımı Anayasa Hukuku kitaplarında yarı doğrudan demokrasi araçları arasında incelenmemektedir.

Bunun haklı nedenlerinden birincisi, STK’ların bir kanun teklifinde bulunma ya da kabul edilmiş bir kanunu yürürlükten kaldırma yetkisiyle donatılmamış olmalarıdır. Diğer yarı doğrudan demokrasi araçlarında seçilmiş temsilciler önermemiş olmasına rağmen seçenler tarafından teklif sunulmakta ve kimi zaman temsilcilerin aksi yöndeki iradesine rağmen halk tarafından karar alınmaktadır. Oysa STK katılımı daha çok seçilmiş temsilcileri etkileme, onları alacakları kararlar yönünden bilgilendirme ve temsilcilere kararlarını aldıkları sırada yardımcı olma amacını taşır.

İkinci olarak STK katılımı genellikle anayasalarda değil daha çok meclislerin çalışma yöntemini belirleyen içtüzüklerde ve ikincil kaynaklarda düzenlenmiştir. Ancak buna rağmen demokratik parlamentoların büyük çoğunluğu farklı seslerin dillendirilmesine ve dolayısıyla çoğulculuğun kurumsallaşmasına olanak tanıdığı için STK katılımına büyük önem vermekte ve bu katılımın sağlanmasına yönelik değişik araçlar geliştirmektedirler.

Sivil toplumun yasama sürecine katılımdan söz edildiğinde genellikle anlaşılan sadece STK’ların yasama sürecine katılımıdır ve STK’ların da genellikle çeşitli nedenlerle yeterince gelişmemiş olmaları yüzünden, belirli birkaç STK’nın sınırlı katılımı dışında “yasama sürecine katılım” gerçekleşmemektedir.

İkinci olarak STK’ların yasama sürecine katılımından anlaşılan, STK’ların komisyonlardaki yasa yapım sürecine katılmalarıdır. Bu da önemli aşamalarda yürüyen yasa yapım sürecinin dışlanmasına ve bu aşamalara neredeyse hiç katılım olmamasına yol açmaktadır. Oysa yasa yapımı

önemli oranda yürütme organında gerçekleşmektedir. 2017 Anayasa değişikliğinden sonra yürütme yasal olarak kanun tasarısı sunamamakla birlikte eski alışkanlıklar sürdürülmektedir.

Üçüncü olarak komisyonlara STK'ların davet edilmesi komisyon başkanlarının inisiyatifinde yürüyen bir işlemdir. Komisyon başkanları komisyonlara uzman çağırma yetkisi tanıyan bir maddeyi geniş yorumlayarak istedikleri STK'ları toplantılarına çağırmaktadırlar. Komisyon başkanları açık bir yasal bir dayanağı olmadığından, genellikle tanıdıkları, kendilerine yakın hissettikleri sınırlı sayıdaki STK temsilcisini toplantılarına davet etmektedirler. STK'ların temsilini sağlamak için farklı görüşlerin tümünün komisyonda temsiline olanak tanımak gerekir. İktidar yanlısı STK'lar zaten çok sayıda olanağa sahip olduklarından değişik kanallarda etkileme gücüne sahiptirler. Bunların bir de komisyon toplantısına katılmaları, sivil toplumdaki farklı görüşler arasındaki dengesizliği büsbütün arttırır.

Dördüncü olarak komisyonlar genellikle belirli bir zaman baskısı altında çalışmaktadırlar. Çünkü milletvekilleri hafta sonu Ankara dışında olduklarından ve cuma ve pazartesi günleri de, istisnalar hariç, komisyon toplantısı yapılmadığından çalışılabilen günlerin sayısı azalmaktadır. Haftanın çalışılan üç gününde Genel Kurul öğleden sonraları çalıştığından geriye sadece haftanın üç günü öğleden önce kalmaktadır. Bu saatlerin önemli bir kısmında partilerin grup toplantıları olduğundan komisyonlar haftanın sadece bir günü öğleden önce 2-3 saat çalışabilmektedir. Bu saatlerin aynı zamanda seçmenlerle görüşme saati olduğu düşünüldüğünde komisyon üyelerinin önemli bir zaman kısıtı altında oldukları söylenebilir. Bu süre içinde de ancak kendi görüşlerini dile getirebilmekte ve hükümet temsilcileri ile diğer komisyon üyelerini dinleyebilmektedirler. Bu nedenle komisyon toplantısına çağrılan bütün STK temsilcileri görüşlerini açıklayamadıkları gibi, görüşlerini açıklayanlar da kendilerini tam olarak ifade edememektedirler.

Beşinci olarak STK temsilcileri, görüşlerini komisyon toplantısı sırasında dile getirdiklerinden, zaman zaman STK temsilcileriyle komisyon üyeleri arasında tartışmalar da yaşanabilmektedir. Oysa komisyon üyelerinin hiçbir baskı altında kalmadan vicdani kanaatlerine göre oy vermeleri kamu yararının gerçekleşmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Dinleme ve karar verme toplantıları ayrılmadığında disiplinli bir sürecin işletilmesi güçtür. Bütün bu nedenlerle yasama sürecine katılım konusunun yeni baştan yeni bir anlayışla düzenlenmesi gerekmektedir.

Yasama Sürecinin Hızlandırılması (Demokratik Yöntemlerle)

Demokratik parlamenter sistemlerde yasama sürecinin hantal işleyişinin önüne geçmek ve süreci hızlandırmak için çeşitli önlemler alınmaktadır. Örneğin İspanya'da çok önemli olmayan konularda komisyonlara nihai karar alma yetkisi verilmektedir.

Çok önem taşımayan bazı konularda, görüşme süreleri yarıya indirilebilmekte ve Genel Kurul'un yükünün bir kısmı komisyonlara aktarılabilir. Bütün bu yöntemler yasama sürecini kısaltırken, demokratik işleyişe zarar vermediğinden, yasamanın verimli olmasını sağlamaktadır.

Torba kanun, temel kanun, teklif görünümlü tasarı gibi yöntemler yasama sürecini, demokratik işleyişe zarar verecek şekilde kısaltmaktadır.

Hearing Modeli

Hearing Modeli son derece disiplinli bir süreçtir ve bu özelliğinden dolayı kısa süre içinde azami faydayı sağlar. Komisyon toplantısına davet edilen STK temsilcisi ya da uzmana belirli bir süre verilmekte ve konuşmacının bu süre içinde düşüncesini özetlemesi istenmektedir.

Bu süre genellikle 5-15 dakika arasındaki bir süredir ve konuşmacılar bu süre içinde düşünce, istek ve önerilerini açıklamaktadırlar. Bu görüş ve öneriler komisyon toplantısından önce, konuşmacının kısa özgeçmişi ile birlikte katılımcılara dağıtılmaktadır. Böylece herkes ne konuşulacağını önceden bilerek ona göre hazırlık yapma imkanına kavuşmaktadır.

Konuşmacı sandalyesine oturan kişi witness (tanık) adıyla anılmakta ve sunuşundan sonra kendisine belirli bir sırayla sorular sorulmaktadır. İktidar partisi sözcüsü ilk soruyu, muhalefet partisi sözcüsü sonraki soruyu sormaktadır. Ardından üyeler hem iktidar-muhalefet partisi ayırımına, hem de deneyimlilik (seniority) sırası gözetilerek sorularını sormaktadırlar. Sorular sorulduktan sonra komisyon herhangi bir karar almamaktadır. Komisyon toplantısının amacı sadece bilgilendirilmedir. Burada edinilen bilgiler komisyon toplantısında karar alınması aşamasında kullanılmakta ve böylece yasama sürecine bilgi ve deneyim katılmasının yolu açılmaktadır.

Meclislerin gündeminde ister bir tasarı bulunsun ister bulunmasın, sivil toplum örgütleri, lobiler ve diğer kişi ve kuruluşlar hearing toplantıları yapılmasını isteyebilirler. Bu yöntemle bir taraftan STK'ların bilgi ve deneyiminden yararlanılmakta, diğer taraftan katılım kanallarının açık olduğu algısı yaratılarak demokratik meşruiyet sağlanmaktadır.

Yasama Sürecinin Hızlandırılması (Demokratik Olmayan Yöntemlerle)

Torba Kanun

Hükümetler acil gördükleri konuları hızlıca görüştürmek istediklerinde çok sayıda kanun tasarısını tek bir metin içinde birleştirerek torba kanun olarak sunmaktadırlar. Torba kanunlarda birbiriyle ilgisiz çok sayıda kanun bir arada değiştirilmektedir.

Torba kanunların 'Bazı kanunlarda...' 'Çeşitli kanunlarda...' diye başlayan başlıkları bile, torba kanunun iptalini gerektirir niteliktedir. Öte yandan torba kanunlar "kanunu bilmemek mazeret sayılmaz" biçimindeki evrensel hukuk ilkesine aykırıdır, çünkü içeriklerini bilmenin olanağı yoktur.

Temel Kanun

Temel kanun, İspanya, Fransa ve Macaristan gibi ülkelerdeki organik kanun kavramından esinlenmiştir. Ancak organik kanunlar Anayasa ile tanımlanmışken, temel kanun Meclis kararı ile belirlenmektedir. Meclis'te çoğunluğa sahip olan bir parti istediği her konuyu temel kanun ilan edebilmektedir.

Avrupa örneklerinde temel kanun hızlı görüşülmesi yasaklanmış olan kanun iken, temel kanun hızlı görüşülen kanun olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla, temel kanunun organik kanundan

esinlenmiş olmasına rağmen, temel kanun ile organik kanun aslında kökten karşıt olan kavramlardır.

Teklif Görünümlü Tasarı

Teklif görünümlü tasarı, hükümetlerin yasama sürecini kısaltmak için başvurdukları bir başka yöntemdir. Bu yöntemle tasarıların hazırlık aşaması tümüyle “bypass” edilmektedir. Hükümet bir tasarı hazırlamak yerine, Yönetmelik kurallarına uymadan hazırladığı metni bir milletvekilinin (genellikle grup başkanvekilinin) imzasıyla Meclis’e sunmaktadır. Örneğin, hükümetin 10 ayrı kanununun 30’ar maddesinde değişiklik yapmak istediğini varsayalım. Hükümetin 10 ayrı tasarı hazırlaması ve her biri için ayrı DEA yapması, STK katılımı sağlaması ve iyi düzenleme teknikleri kullanması gerekir.

Bunların tümünü tek metin altında birleştirerek, tasarı formatı yerine teklif formatında sunması halinde 10 adet hazırlık aşaması aynı anda bypass edilmiş olur. Bu tasarıların en az 10 esas komisyonda ve çok sayıda tali komisyonda görüşülmesi gerekirken esas komisyon görüşmesi teke iner; tali komisyon sayısı azalır.

Genel Kurul’da 10 ayrı tasarı üzerinde yapılması gereken geneli üzerinde görüşme teke iner; 10 ayrı yürürlük ve yürütme maddeleri teke iner. Bu torba teklifin temel kanun yöntemiyle görüşülmesi kararlaştırıldığında, toplamda 300 madde üzerinde yapılacak görüşme, 30 madde üzerinde görüşmeye dönüşür. Bu 3 yöntemin kullanılmasıyla sağlanan tasarruf harcanması gereken zamanın yüzde 90’ından fazladır.

Bu yöntemler birlikte kullanıldığında komisyon ve genel kurulda metne yeni maddeler ilave edilir ve bazı konuların kamuoyunda hiç tartışılmaması sağlanır.

Yasaların Sık Değiştirilmesi: Nedenleri ve Sakıncaları

21. Yüzyılda toplumlar hızla gelişmekte ve toplumsal gereksinimler bir taraftan artarken, diğer taraftan çeşitlenmektedir. Yasama organları sosyal, ekonomik ve siyasal alandaki dönüşümlere ayak uydurabilmek için ağır bir yasama yüküyle karşı karşıyadırlar. Bu yükün üstesinden gelmek için birçok parlamento rasyonelleştirme teknikler kullanmaktadır. Rasyonelleştirme teknikleri ile demokratik işleyişe zarar verilmeden daha kısa sürede daha çok yasa çıkarılması sağlanmaktadır.

Demokratik yasama süreçlerinin kaldırılması ve kararların kapalı kapılar ardında verilmesi, Schmitt’in ‘parlamentar demokrasinin krizi’ olarak adlandırılan meşruiyet krizini yaratmıştır. Madalyonun bir yüzü meşruiyet sorunu iken, diğer yüzü toplumsal sorunların tam olarak teşhis edilememesi nedeniyle, kalıcı çözümler üreten yasaların çıkarılamamasıdır. Bu durumda aynı yasaların çok sık değiştirilmesi gündeme gelmekte ve yasamanın yükü, daha çok çalışılmasına rağmen artmaktadır.

Örnek vermek gerekirse, Türkiye’de 4 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, kamunun mal ve hizmet satın almalarında esas teşkil eden çok önemli bir kanundur. Kanunun süreklilik kazanması ve bu konuda istikrar sağlanması, ihale işlerinde ortaya çıkabilecek kuşkuları azaltır. Kanun günümüze kadar geçen 17 yıllık sürede 50 kez değiştirilmiştir. Bu da kanunun yılda ortalama 3 kez değiştirildiği anlamına gelir. Bunun diğer anlamı iş yükünün 50’ye

katlanmış olmasıdır. Dolayısıyla demokratik işleyiş mekanizmalarını etkisizleştirerek hızlı yasa yapmak yerine, yasaları titiz bir çalışmayla hazırlamak onları istikrarlı hale getirir. Aksi takdirde emeklerin önemli bir kısmı heba edilmiş olur.

Marifet çok yasa yapmak değil, uzun süre değiştirilme ihtiyacı duymayacak olan nitelikli yasa yapmaktır.

Sonuç

Yasama organlarının ağır bir iş yükü ile karşı karşıya oldukları doğrudur. Yasama organları 2 seçenekten birini seçerler:

1. Daha çok yasa çıkarmak için demokratik işleyiş sürecini bypass etmek,
2. Seçici davranarak önemli konuları daha titizlikle incelemek ve nitelikli yasa çıkarmak.

Birinci yol seçildiğinde aynı yasaların sürekli değiştirilmesi ve yükün sürekli artması söz konusu olur. İkinci yol seçildiğinde ise daha yavaş yol alınır ancak yükler kademeli olarak azaltılır; zaman içinde yük fazlaca artmaz.

Yasamayı İzleme ve Yasamaya Katılım Araçları, Aktif Vatandaşlık, Türkiye’de ve Dünya’da Yasamaya Katılım

Eren Çağdaş Bilgiç - mecliste.org Program Koordinatörü

Aktif ve Katılımcı Vatandaşlık Nedir?

Aktif vatandaşlığın ne olduğu konusunda kesin ve genel kabul gören tek bir açıklama yoktur. Öyle ki, farklı geleneklere mensup farklı gruplar, aktif vatandaşlığı farklı açılardan ele almaktadırlar. Örneğin liberal bireyci görüşte, bireyler devletin dışında tutulurken, toplumcu görüşte bireyler tıpkı bir bütünün parçaları gibi politik topluma dahil olmuşlardır ve kendi kişisel ve sosyal kimliklerini biçimlendirebilirler.

Öte yandan günümüzde aktif vatandaşlık denince ağırlıklı olarak “vatandaşların katılımı” da anlaşılır. Özetle, aktif vatandaşlık, vatandaşların dahil oldukları toplumdaki problemleri tanımlamada ve bunlarla baş etmede, yaşam kalitelerini yükseltmede aktif biçimde yer almalarını sağlayan imkanlara sahip olmak olarak tanımlanabilir.

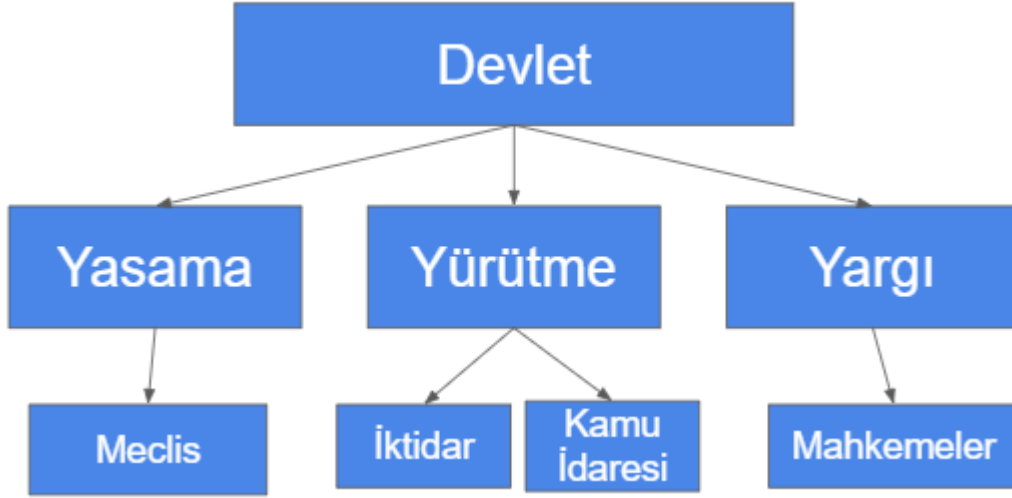
Avrupa Birliği metinlerinde aktif vatandaşlığa ilişkin şu ifadeler yer verilir: “Devletler anayasal demokrasilerini güçlendirmeleri, bağımsız olarak yaşayabilmeleri, etkin olarak yönetilebilmeleri ve gelişebilmeleri için aktif vatandaşlara gereksinim duyarlar.”

Aktif vatandaşlığa ilişkin Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında ise Temel Hak ve Ödevler başlığı altındaki 12. maddede “Temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder” denilmektedir.

Aktif vatandaşlık, toplumda yer alan bireylerin kent ya da ülke ölçeğinde toplumsal sorunların bilincinde, çözüm üreten, katılımcı, sorumluluk sahibi, gerektiğinde söz söyleyen, eylemde bulunan vatandaşlar olmaları anlamına gelir. Dahası yaşamın her alanında, toplumla ilişki kurduğumuz çoğu anda aktif vatandaşlık faaliyetlerini gerçekleştirmiş oluyoruz. Örneğin:

- Dilekçe imzalarken,
- Bir eyleme katılırken,
- Bir sivil toplum kuruluşunun etkinliğinde yer alırken,
- Kan verirken,
- Çevreye duyarlı herhangi bir eylemde bulunurken,
- Karbon dengesine katkı sağlayacak bir ürün alırken,
- Bir ürünü boykot ederken,
- Komşu için alışveriş yaparken,
- Bir köy festivali için sandviç hazırlarken ya da
- Oy verirken

aktif vatandaşlık görevimizi yerine getirmiş oluyoruz.



Parlamentar sistemde kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama, yürütme ve yargı erklerinin bağımsız bir statüye sahip olmaları ve birbirlerini dengeleyerek devlet yönetiminin kötüye kullanımının engellenmesini amaçlamaktadır.

Diğer yandan kuvvetler ayrılığı ilkesine göre, yürütmenin yasama tarafından denetlenmesi, halkın talep ve beklentilerine yönelik politika ve programları uygulayan bir organın, bu sorumluluklarını yerine getirip getirmediğinin kontrol edilmesinin gereksiniminden kaynaklanmaktadır.

Vatandaşların iradesi Meclis'te temsil edilir, yasalar burada şekillenir ve hükümetin icraatı burada denetlenir. Milletvekillerinin her aşamada seçmene karşı sorumlu hissetmeli ve bu sorumlulukları yerine getirirken temsil, yasama ve denetim işlevlerini de tam anlamıyla ortaya koymalıdır.

Türkiye'de Yasama

Parlamentonun hükümeti denetlemesi, doğrudan ve dolaylı denetim yolları olmak üzere iki kısma ayrılır:

1. Doğrudan denetim yolları: 1982 Anayasasının, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgi edinme ve denetim yolları" üst başlığı altında yer alan 98. maddesinin ilk fıkrasında, TBMM'nin denetleme yetkisini; soru, Meclis araştırması, genel görüşme ve Meclis soruşturması yollarıyla kullanacağı hükme bağlanarak gösterilmiştir. Bu yollar Anayasa ve İçtüzük'te tanımlanmıştır.
2. Dolaylı yoldan denetim yolları: Kalkınma planının onaylanması, bütçenin çalışmaları, kanun tasarılarının ve KHK'ların reddi, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu ve Dilekçe Komisyonunda yapılan denetimlerdir.

Yasamaya Katılım

Klasik yönetim anlayışında yönetime katılım sadece "oy kullanma" yetkisi ile sınırlı tutulmaktadır. Ancak demokratik düzen anlayışının gelişmesi ile birlikte, "doğrudan karar alma mekanizmalarına

katılım ve kararları sorgulama” bireylerin yeni bir hakkı olarak ortaya çıkmıştır. Buna göre yasamaya katılım, yönetime katılmanın en birincil ögesi olarak değerlendirilebilir.

Son dönemlerde bireylerin ve özellikle sivil toplumun yasama sürecindeki rolü her geçen gün artmaktadır. Çünkü parlamento yasama fonksiyonunu yerine getirirken, toplumdaki farklı görüş ve çıkarları bağdaştırma görevini de üstlenir.

Bununla birlikte, sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine etkin katılımı Avrupa Birliğinin önemli ölçütü ve göstergesidir. Yasama sürecinde, sivil toplum ile diyalogunun güçlendirilmesi ve hukuki çerçevesinin düzenlenmesi Avrupa Birliği müktesebatına uyumda önemli ölçüt sayılmaktadır.

Sivil toplum çalışmaları göstermiştir ki, toplumda "yetki bende, o halde ben yaparım, olur!" şeklindeki geleneksel mantığın yerini git gide "Yasama sürecine ne kadar katılımçılık sağlanabilirse, yasalar zamana karşı o kadar dayanıklı oluyor" şeklinde katılımcı bir tavır almaktadır.

Bu anlamda yasamada aktif 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.

Türkiye’de Yasamaya Katılım Araçları

Komisyonlar

- STK’ların yasama sürecine etkin katılımı için en uygun zemin komisyon aşamasıdır. Özellikle alt komisyon oluşturulması STK katılımını kolaylaştıran bir faktördür.
- Genel kuruldan havale edilen kanunları tartışan ihtisas komisyonları, kanun içeriğiyle ilgili bilgi almak için uzmanları davet edebilir (md.30).
- Meclis araştırma komisyonları da araştırma konusuyla ilgili bilgi almak için uzmanları davet edebilir (İç Tüzük md.105).
- Tasarı ve tekliflerin komisyonlarda görüşülmesinde STK temsilcileri tarafından yapılacak sunumlara ilişkin kurallar genellikle komisyon tarafından belirlenmektedir. Sunumların ardından milletvekilleri STK temsilcilerine sorularını sorar.
- STK özellikle muhalefet partilerine mensup milletvekillerine ulaşmak suretiyle itirazlarının muhalefet şerhi olarak komisyon raporunda yer almasını sağlayabilirler.

Milletvekilleri ile Görüşme

- STK’lar milletvekillerinden belli bir konuda kanun teklifi hazırlamalarını isteyebilirler.
- Milletvekilinden kendi hazırladıkları teklifi imzalayıp Meclis Başkanlığına sunmalarını da isteyebilirler.
- Komisyona havale edilen bir işin bütün yasama dönemi boyunca gündeme alınmaması muhtemeldir.
 - Bunun tek yaptırımı İçtüzüğün 37. maddesinde düzenlenen doğrudan Genel Kurul gündemine alınma mekanizmasıdır.

- Tasarı veya tekliflerle kanun hükmünde kararnamelerin havale tarihinden itibaren en geç 45 gün içinde esas komisyonda görüşülmesi yani o işi görüşüp raporunu vermesi gerekir.
- Bu sürenin bitiminde teklifin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını teklif sahipleri isteyebilirler.
- Milletvekilleri, denetim hakkını kullanarak yürütmeyi denetleyebilir.

Grup Başkanları ve Grup Başkanvekilleri

- Her türlü yasama süreci grup başkanvekillerinin gözetiminden geçtiğinden STK'ların grup başkanvekillerini ikna etmeleri tesirli ve önemlidir.
- Yüz yüze görüşmenin etkili olabilmesi için STK temsilcileri son derece hazırlıklı olmalıdır. Kısa süre içerisinde özet bir sunumla sorunu tanımladıktan sonra detaylara ilişkin rapor sunulabilir.
- STK'lar için komisyon aşamasına nazaran daha zor olmakla birlikte Genel Kurul aşamasında da -yalnızca izleyici olarak- sürece katılma imkanları vardır.

Dilekçe Hakkı

- Yasama denetimi kapsamında STK'lar, TBMM'de Dilekçe Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu (İHİK) ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu'na (KEFEK) dilekçe hakkını kullanarak doğrudan başvuru yapabilmekte, talep ve şikayetlerini iletebilmektedir.
- Hem yasa yapımında rol alan hem de yasama denetimi yapan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu (İHİK) ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu (KEFEK), sadece kendi alanlarına ilişkin konularda dilekçe kabul ederken, Dilekçe Komisyonu'na yapılacak dilekçe başvurularında konu sınırlaması bulunmamaktadır.
- Meclis, bu üç komisyon aracılığıyla kamu kurum ve kuruluşlarının işlemlerinin denetlenmesi rolünü üstlenmektedir.
- İHİK ve KEFEK, alt komisyonlar kurarak konuları daha da detaylı inceleyebilme fırsatı da sunmaktadır.

Yasamada İzleme

Siyasi süreci izleme, vatandaşlar ve sivil toplum örgütlerinin karar vericilerin çalışmalarına ilişkin izleme, değerlendirme ve raporlama çalışmaları konusunda kolaylık sağlayacaktır. Çünkü vatandaşların doğru ve güvenilir bilgiye ulaşmasını ve karar vericilerin hesap verebilir olmasını sağlayacaktır.

İzleme Çalışmalarında Yaklaşım ve İzlemenin Temeli

İzleme çalışmalarında temel yaklaşım, vatandaşları, siyasi süreçlere ilişkin bilgilendirme yapmak, kararlarını daha bilinçli bir şekilde almalarını sağlamak ve karar vericileri yaptıkları çalışmalara dair sorumlu tutarak kurumları işlevsel, güçlü ve demokratik kılmak olmalıdır.

İzleme çalışmalarının temelini oluşturan 'doğru bilgi' ise güvenilir olmak, meşruiyeti sağlamak ve kamuoyu oluşturarak aktörler ve kurumların sistemdeki görevlerini yerine getirmesinde destek olmak konusunda çalışmalara destek sağlayacaktır.

İzlemenin Yöntemi

İzlemenin yönteminin belirlenmesi için, aşağıda belirtilen aşamalardaki sorular üzerinden çalışılması, bilimsel ve sürdürülebilir yönden izleme perspektifine ışık tutacaktır:

- Hedefin Belirlenmesi
 - Hedef
 - İzleme çalışması yaparak neyi değiştirmek istiyoruz?
 - Nasıl bir değişim hedefliyoruz?
 - Netlik
 - Ne amaçla, hangi alanda, hangi kurum / kişinin çalışmalarına ilişkin izleme yapılacak?
 - Tutarlılık
 - İzleme çalışması, kurumun vizyonu ve savunuculuk hedefi ile örtüşüyor mu?
 - Uygulanabilirlik ve Gerçekçilik
 - Siyasi ortam izleme çalışmasına elverişli mi?
 - İzleme çalışmalarını başarılı bir şekilde gerçekleştirebilmek için kurumun mevcut kapasitesi ve ihtiyaçları nedir?
 - Kurum ve karar vericiler arasında nasıl bir ilişki var?
 - Kurum ve diğer paydaşlar arasında nasıl bir ilişki var?
 - Kurumun güvenilir, doğru bilgiye erişimi var mı?
 - Vatandaşlar, kurumu nasıl algılıyor? Taban ile ilişki nasıl?
 - Zamana Karşı Saygılı Olma
 - Hangi zaman aralığında izleme çalışması gerçekleştirilecek?
- Ölçütlerin Belirlenmesi
 - Ölçütler, izleme çalışmasının hangi kriterler doğrultusunda yapılacağı ve değerlendirileceği ortaya koyar.
 - Ölçütleri belirlerken, izleme yapacağımız alanda şunlar dikkate alınmalı:
 - Daha önce yapılmış çalışmalar
 - Uluslararası alanda kabul görmüş iyi uygulamalar
 - Mevcut yasalar, imzalanmış sözleşmeler
 - Varsa vatandaş beklentileri
 - İzlenecek kurumların kendine has iç işleyişi, usul ve esaslar
 - Paydaşlardan görüş alınarak son haline getirilmeli.
- Veri Toplama ve Verinin Meşruiyetinin Sağlanması
 - Doğru veriye ulaşılmalı
 - Hangi bilgiye ihtiyaç var?
 - Kamuoyuna açık resmi bilgiler hangileri?
 - Eksik olan bilgiler nedir?

- Eksik olan bilgileri bulmak için hangi araçları kullanabiliriz?
 - Elde ettiğimiz bilgiyi farklı kaynaklardan nasıl teyit ettirebiliriz?
- Doğru veriye ulaşmak için şu araçlar kullanılmalı:
 - İnternet siteleri (www.mecliste.org; www.tbmm.gov.tr; meclishaber.tbmm.gov.tr; www.referandom.com, vb.)
 - Resmi mektuplar,
 - Düzenli birebir görüşmeler,
 - Anket çalışmaları
 - Resmi basın açıklamaları
- Verinin Meşruiyetinin Sağlanması
 - Verinin kısa özetler, infografiler, grafik kartları ve video gibi araçlarla kolay anlaşılabilmesi
- Verinin Analiz Edilmesi
 - Toplanan verilerin savunuculuk hedefleri bağlamında ve ölçütler doğrultusunda anlamlandırılması, yani değerlendirilmesi gerekmektedir
 - Güvenilir ve doğru veri analizi olmazsa olmazdır.
 - Güvenilir bir veri analizi için verilere sadık kalmak esastır! Çünkü sonuçta ölçütler doğrultusunda hüküm verilecektir.
 - Bu aşamada doğru soruları sormak gereklidir.
 - Analizi kim yapıyor?
 - Nasıl bir süreç yürütülüyor?
 - Ölçütler doğrultusunda ne anlama geliyor? Avantaj ve dezavantajları neler?
- Raporlama
 - Savunuculuk hedefimiz bağlamında izleme çalışmasının neden yapıldığını ortaya koymak gereklidir.
 - Kolay anlaşılır bir dil kullanmak önemlidir.
 - Kullanılan tüm kaynaklar ve izleme sürecine ilişkin şeffaflık ilkeleri gözetilmelidir.
 - Verilerin kolay anlaşılır bir şekilde, görsellerle sunumu önemlidir.
 - Rapor formatı / ana çerçevesi şu şekilde olmalıdır:
 - Yönetici Özeti
 - Metodoloji
 - İzlenen kurum / kişiye ilişkin genel bilgi
 - Ölçütler
 - Veri Analizi
 - Sonuç ve Öneriler
- Savunuculuk

Dünyada Yasamaya Katılım

Hırvatistan

- Sivil Toplumun Gelişimi için Elverişli Ortamın Sağlanmasına yönelik 'Ulusal Strateji Planı' oluşturulmuştur. Bu strateji ile:

- Sivil toplumla ilgili politika meselelerinin karmaşıklığının iyileştirilmesine ve daha etkili bir parlamento-STK iş birliğine katkı sağlanmakta;
 - Farklı kamu kurumlarının koordineli ve tamamlayıcı şekilde çalışmasını sağlayan politikalar yürütülmekte;
 - Hükümet tarafından STK'ların yasamaya katılımına yönelik daha ileri seviyede bir stratejik yaklaşım benimsenmekte;
 - Planda yer alan hedefler, tedbirler ve eylemlerle ilgili, STK'larda bir sahiplik duygusu yaratabilmek için, kapsayıcı ve katılımcı bir yöntem izlenmekte;
 - Sivil toplumun gelişimi alanında uluslararası ve ulusal donörler arasında proaktif bir koordinasyon geliştirilmesinde temel oluşturulmaktadır.
- Temsilcilerinin net kriterler ve prosedürlere dayanarak açık ve şeffaf bir süreç sonucunda seçtikleri 'Hırvatistan Sivil Toplum Geliştirme Konseyi' kurulmuştur. Bu Konsey sayesinde:
 - Hükümet'in sektörler arası danışma organı olarak faaliyet gösteren ve ilgili bakanlık/kamu kurumlarıyla ve STK temsilcilerinden oluşan bir yapı oluşturulmuş;
 - STK'lardan gerçekçi olmayan beklentiler gelmesini önlemek amacıyla, Konsey'in yetki ve faaliyet alanı ile Konsey oturumlarına dair usuller ve kullanılacak yöntemler net olarak tanımlanmış;
 - Yasamaya katılımın gelişmesini etkileyen temel konularda düzenli bir kamu-STK diyaloguna imkan verilmiş, böylece STK'ların kamuya duyduğu güven tesis edilmiştir.
 - Sivil Toplum Kuruluşlarına yönelik kapasite geliştirme programlarıyla:
 - Kapasite geliştirme programlarının sürdürülebilirliği, ilave fon kaynakları geliştirme konusunda uzmanlaşmış ulusal vakıflar veya bölgesel ve yerel STK kaynak merkezleri kurularak sağlanmakta;
 - STK'lara yönelik kapasite geliştirme programlarının finansmanının çeşitlendirilmesi ise, AB fonları ve ulusal fonların dikkatli bir şekilde programlanması ve donörlerin proaktif koordinasyonu ile sağlanmakta;
 - STK'lara yönelik hibeler, STK'ların sosyal gelişim ve değişim sürecinde uzun vadeli ortaklar olmalarını sağlamaktadır.
 - Merkezi düzeyde güçlü bir koordinasyona sahip olan 'Hırvatistan e-Katılım Platformu' kurulmuştur. Bu sayede:
 - Kamu görevlilerinin e-katılım sisteminin faydaları, değeri ve becerileri konusunda eğitilmesi ve kapasitelerinin geliştirilmesi, e-katılım araçlarının sürdürülebilirliğini sağlamakta;

- Dijital platformun kamu kurumları tarafından kullanılması, bir yasal yükümlülük haline gelmekte;
- Vatandaşlar, STK'lar ve diğer kullanıcılar tarafından sunulan tüm politika katkılarına ve alınan tüm katkılara; kamu kurumları yanıtlara açık ve daimi erişim sunmakta ve bu sayede kurumsal yanıtların niteliğini artırarak yasamaya olan STK ve vatandaş katılımının daha etkili ve hesap verebilir olmasını sağlamakta;
- Yasaların taslak metinleri ile ilgili yorumda bulunma süreci gerek STK'lar gerekse kamu kurumları açısından kolay ve kullanıcı dostu olmaktadır.

Estonya

- Estonya 'Ulusal Sivil Toplum Geliştirme Konsepti/Planı ve Kamu Kurumlarının Katılımı İçin İyi Uygulama İlkeleri' geliştirmiştir. Bu ilkeler sayesinde:
 - Ulusal Strateji/Planında yer alan tedbirlerin uygulanmasından sorumlu bakanlıkların tam katılımı zorunlu hale getirilmiştir;
 - STK'ların yasa yapım süreçlerine katılımına ilişkin standart ve kuralların katılımcı bir şekilde hazırlanması, kabul edilen standartlarla ilgili daha güçlü bir sahiplik duygusu yaratılması ve standartların sürdürülebilir bir şekilde uygulanması sağlanmıştır;
 - Kabul edilen standartlarla ilgili kamu görevlileri ve STK'lar için sürekli farkındalık çabaları yürütülerek standartlar tanıtılmıştır.
- STK'larla İş Birliklerine Yönelik Yapı ve Mekanizmalar geliştirilmiştir. Bu yapı ve mekanizmalar ile:
 - Ulusal Strateji ve Eylem Planının uygulanmasını izlemek için 'Ortak Komite' oluşturulmuştur;
 - Ortak Komite'de temsil edilen bakanlıklar, bakanlık adına karar alınabilmesi ve Ortak Komite'nin ulaştığı sonuçlarla ilgili düzgün bir izleme yapılabilmesi amacıyla, daha üst düzeyde temsil edilmiştir;
 - Sivil toplum politikalarının uygulanması ve koordinasyonundan sorumlu kurum/bakanlıklara yeterli insan kaynağı sağlanmıştır.
- STK'lara Yönelik Kapasite Geliştirme Programları oluşturulmuştur. Bu programlar sayesinde:
 - Kamu desteği ile STK'ların operasyonel kapasitelerinin geliştirilmesine odaklanan bir Ulusal Sivil Toplum Vakfı kurulmuştur. Bu vakıf, STK'ların yasama üzerindeki programlarının sürdürülebilirliği konusunda olumlu bir etki yaratmıştır;

- STK'lara yönelik hibe ve destek programlarının çeşitlendirilmesi için, STK ihtiyaçları düzenli aralıklarla değerlendirilmekte ve tespit edilen ihtiyaçlar doğrultusunda programlar güncellenmiş;
- Gelişim merkezlerinin kurulması, kapasitelerin geliştirilmesi konusunda etkili ve adem-i merkeziyetçi bir destek verilmesini mümkün kılmıştır.
- Vatandaş Katılımına Yönelik E-Platformlar (Rahvaalgatus.Ee ve Osale.Ee) kurulmuştur. Bu platformlar ile:
 - Sivil e-katılım aracı olan Rahvaalgatus.ee'nin aşağıdan yukarı doğru bir örgütlenme biçimi vardır. Bu, STK'ların bu aracı sahiplenmesini sağlamış;
 - Parlamentonun desteği ile ortaya konan güçlü siyasi irade ve STK'lardan gelen yenilikçi fikirler, bu portalın bir e-katılım aracı olarak sürdürülebilirliğini sağlamış;
 - Etkili bir yardım masasıyla kullanıcılara yönelik teknolojik destek, uygulamalı eğitim ve kolay erişim tavsiyeleri sunulmuş;
 - E-katılım kanalları üzerinden yürütülen istişareler için genel katılım ilkeleri ve özel girişimler devamlı olarak tanıtılmıştır.

Fransa

- Fransız Anayasası tarafından da tanınan, yasama süreçlerine STK katılımını güçlendiren 'Ekonomik Sosyal ve Çevre İşleri Konseyi' (Conseil Economique, Social Et Environnemental - CESE) oluşturulmuştur. Bu konsey ile birlikte:
 - Hükümet ve parlamentoda STK'ların sesinin duyulması potansiyeli artmış;
 - Heterojen yapısıyla, kendi üyelerini/temsilcilerini atama/aday gösterme hakkı olan STK'ların temsiliyetinin niceliği ve niteliği konusunda yasal düzenlemeler getirilmiştir.
- Dernekler Yüksek Konseyi (Le Haut Conseil À La Vie Associative - HCVA) kurulmuştur. Bu konsey ile:
 - Sivil toplumun gelişimi ile ilgili konularda, hükümet ve STK'lar arasında daha odaklı tartışmaların yapılmasında önemli bir rol oynamış;
 - Çalışma grupları arasında koordinasyonun sağlanması, varılan sonuçların takibinin yapılması için HCVA bünyesinde daha küçük ölçekli bir büro da oluşturulmuştur.
- Topluluk Hayatını Geliştirme Fonu'nun (FDVA) STK'lara Yönelik Kapasite Geliştirme Programları oluşturulmuştur. Bu fon ile:

- STK'ların kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik kamu kurumları tarafından başlatılan ve finanse edilen programlar desteklenmekte, böylelikle yasamaya katılım süreci sürdürülebilir olmakta ve güçlü - büyük ölçekli bir etki yaratmakta;
- Gönüllülere yönelik kapasite geliştirme programları ve gönüllülerin daha etkin yönetimi için geliştirilen programlara yatırım yapılmaktadır.
- Diğer iyi uygulama örneklerinde de görüldüğü gibi, Fransa'da da yasamaya katılımı güçlendirmek adına e-katılım araçları oluşturulmuştur. Böylelikle;
 - E-katılıma güçlü bir siyasi destek olunarak, yasamaya katılıma teşvik verilerek, vatandaşların ve STK'ların ilgisini artırmakta ve platform konusunda genel farkındalığı genişletmekte;
 - Proaktif olarak şeffaflığın sağlanması ve yasama verilerinin iş birliğine dayalı bir şekilde vatandaşlar ve STK'lar tarafından yeniden kullanıma açılması, aktif vatandaşlığın güçlendirilmesi ve kurumlara duyulan güvenin iyileştirilmesi için önemli bir itici güç oluşturmaktadır.

Savunuculuğun Temelleri, İlkeleri ve Döngüsü

Sait Fehmi Ağduk - İletişim, Katılım ve Savunuculuk Uzmanı

Merhaba, nasılsın?

Sağlığın yerinde mi? Çok mu ağrın var? Ne, hastaneye mi kaldırıldın? Seninle kim ilgileniyor? Yanında refakatçin yok mu? Yalnız mısın? Yapayalnız! Yoksa sana kötü mü davranıyorlar? Peki ya hasta hakları? Ne hakları mı, hasta hakları! Haberin yok mu? Hastaların hakları var. Sen hangi yüzyılda yaşıyorsun?

Akıl hastalıklarının neden kaynaklandığının bilinmediği, insanların içine şeytan kaçtığına çıldırdıklarına inanılan uzun ve karanlık yüzyıllar yaşadık.

Sana, savunuculuk sözünün İngilizce advocacy sözünden; bunun da Fransızca avukat anlamına gelen avocat sözünden, onun da latince “birine yardım etmek için çağrılan kişi” demek olan advocatus sözünden geldiğini söylesem. Türkçede “Sen benim avukatım mısın?” ya da “Sen onun avukatı mısın?” diye bir kullanım vardır. Avukat, bildiğimiz avukat anlamında değil; olumsuz bir anlamda, işe burnunu sokan kişi anlamında kullanılmıştır burada. İşte tam da bu şekilde kullanılan **avukat** sözcüğü savunuculuk için temel teşkil eder. Elbette işe burnunu sokmak anlamına gelmez. Ancak işini ciddi şekilde takip etmek, işinin peşini asla bırakmamak, kesinlikle temel bir savunuculuk tutumudur.

Ben bu hayatta neyi değiştirebilirim ki? Benim neye gücüm yeter?

Bırak toplumda zerre kadar değişim gerçekleştirmeyi, kendi hayatımda neyi değiştirebiliyorum ki?

Sen de zaman zaman soruyorsun değil mi bu soruları kendine?

Birileri taaa on dokuzuncu yüzyılda akıl hastalarının içinde buldukları içler acısı durumu kafaya takmış. Bunlar avukat değillermiş, belki de bir kısmının mesleği avukatlıkmış kim bilir. Savunuculuğun kökenleri, bu hastalara ve onların haklarına dayandırılıyor. Kimsenin önemsemediği, herkesin itip kaktığı, hatta üzerlerinde bilimsel deneyler yapıp, işkenceye maruz bırakılan bu insanları birileri önemsemiş. İşte onlar bugün anladığımız anlamıyla ilk savunucular. Yoksul ve kırılgan grupları koruması gereken; yerel, ulusal ve uluslararası politikaların var olmadığı, olsa da etkin olarak uygulanmadığı ya da hiç uygulanmadığı durumların farkına varıyor bu muhteşem insanlar.

Bu hayatta neye gücüm yeterse o kadarını değiştirmek için elimden geleni ardıma koymam!

Toplumda zerre kadar değişim gerçekleştirebilirim ne ala!

Diyor bu insanlar. İşte sen de onlardan birisin ve tam da bu nedenle bu eğitime değerli vaktini ayırıyorsun. Ancak çok yoruluyorsun. Çünkü zor bir yol seçtin. Karşında bir sürü aslan, kaplan, ve ejderha var. Sistemin çarkları, çarkın dişlileri seni ezip geçiyor, yılmıyor devam ediyorsun. Yıllar önce bir kitap okumuştum, tam hatırlayamıyorum, şöyle bir cümleyle başlıyordu sanırım. “Yaşam zordur, ancak bir kez zor olduğunu kabul ettikten sonra, artık eskisi kadar zor olmaz.” Bu sözün

savunuculuktaki karşılığı 7/24 savunuculuktur. Haftanın yedi günü ve günün yirmi dört saati. Savunuculuk, banka gibi dokuz beş değil, para çekme cihazı gibi 7/24 çalışır. Elbette savunucu da uyur, dinlenir. Demek istediğim, savunuculuk kampanya yapmak gibi belli bir süre ile sınırlı değildir. Örneğin, kadına karşı erkek şiddeti konusunda yüzlerce kampanya yapılabilir, yapıldı da. Ancak bu konunun savunuculuğu, şiddetin kökü kazınana dek, hatta kazınsa bile bir daha asla ortaya çıkmasına izin vermeyecek şekilde kesintisiz sürdürülür.

Farkındaysan buraya dek standart tanımlar vermekten, seni tablolara ve ayrıntılara boğmaktan özellikle geri durdum; öyküleştirerek konuların özüne inmeye çalıştım. Ancak bu noktada bazı tanımlar yapmamız, işimizi epey kolaylaştıracak. Uzun süredir, STGM yayınlarından çıkan, STK'lar için Savunuculuk Rehberi'nde yer alan savunuculuk tanımı kullanıyorum.¹

Savunuculuk, STK'ların, ortak bir çıkar için, herhangi bir kamu politikasını etkileme girişimidir.

Savunuculuk, karar vericileri etkileyerek, yasaları veya politikaları, toplumdan dışlanmış kesimler lehine değiştirmek için bilgiyi stratejik olarak kullanma süreci olarak da tanımlanabilir.

Savunuculuk, politika ve yasa değişiklikleri talep etmeyi veya yapılan değişikliklere katkıda bulunmayı amaçlar.

Gel, bu tanımı parçalarına ayıralım. Çünkü böyle bir çırpıda okuyunca sanki havada kalıyor.

Öncelikle politika sözünü ele alalım. Burada siyaset anlamındaki politikadan, politika yapmaktan söz etmiyoruz. İngilizcede politics ve policy diye iki ayrı kavram var. Türkçede, benzer bir ayrımı yapmak için zaman zaman siyaset ve siyasa sözleri kullanılıyor, ancak bu kullanım yerleşmiş değil. O yüzden biz yine politika sözünü, siyaseti kastetmeyerek kullanacağız.

Politika, eylem için prensipler dizgisi; yasama organının, hükümetin ve yerel yönetimlerin karar verme ve eylemlerine rehberlik eden duruştur.

Şirketlerde de kullanılıyor bu söz. Örneğin “*Bu konuda nasıl bir politika izleyeceğiz?*” deniliyor. Yani bir konuda harekete geçeceksiniz, bunun için yapıp edceklerinize ilişkin bir duruş belirlemeniz, prensiplerinizi olması gerekiyor.

Gelelim politika önerisine.

Politika Önerisi, insanlara daha iyi bir hayat sunmak için; bir kanun, düzenleme ya da devlet hizmetini değiştirme önerinizdir.

Karar verme süreçlerine nasıl katılacağız? Savunuculuk yaptığımız konuyla ilgili, bir önerimizin olması gerekiyor. İşte buna politika önerisi diyoruz. Politika önerimiz, karar vericilere söyleyeceğimiz sözün ta kendisi.

Karar vericiler, bizim hayatlarımızı birebir etkileyen binlerce politika belirliyorlar, kamu politikalarını oluşturuyorlar. Bizim, yurttaşlar ve sivil toplum örgütleri olarak fikirlerimiz var. Karar verme süreçlerine katılmak istiyoruz. Bu fikirlerimizi de politika önerisi olarak formüle ediyoruz.

¹ STK'lar için Savunuculuk Rehberi, Yiğit Aksakoğlu, STGM Yayınları

Savunuculuk ile ilgili ne demiştik? Tekrar üzerinden geçelim.

- STK'lar olarak, toplumun ortak çıkarları için, ilgili kamu politikalarını etkilemek istiyoruz.
- Karar vericileri etkileyerek, yasaları veya politikaları, toplumdaki dışlanmış kesimler lehine değiştirmek için bilgiyi stratejik olarak kullanmak istiyoruz.
- Politika ve yasa değişiklikleri talep etmek veya yapılan değişikliklere katkıda bulunmayı amaçlıyoruz.

Savunucular olarak çalışmamızın çerçevesi hem yürürlükteki yasa ve uygulamaları hem de yürürlükte olmayan, hatta ortada bile olmayan yasa ve uygulamaları kapsıyor.

Diyelim ki yürürlükteki bir yasadaki söz ediyoruz:

- Yürürlükteki bir yasa, yönetmelik ya da hizmete ilişkin değişiklik önerebiliriz.
- Yürürlükteki bir yasa, yönetmelik ya da hizmetin sona erdirilmesini talep edebiliriz.

Diyelim ki ortada henüz mevzuat ya da uygulama yok:

- Meclis tarafından görüşülen bir yasa tasarısı ya da kamu idaresi tarafından önerilen bir yönetmeliğin, hizmetin değiştirilmesi; yasallaşmasının ya da uygulanmasının engellenmesini önerebiliriz.
- Yepyeni bir mevzuat ya da hizmetin meclis ya da hükümet tarafından önerilerek geçmesi için çalışabiliriz.

İşte bunların hepsi savunuculuk çerçevesi içinde yer alır.

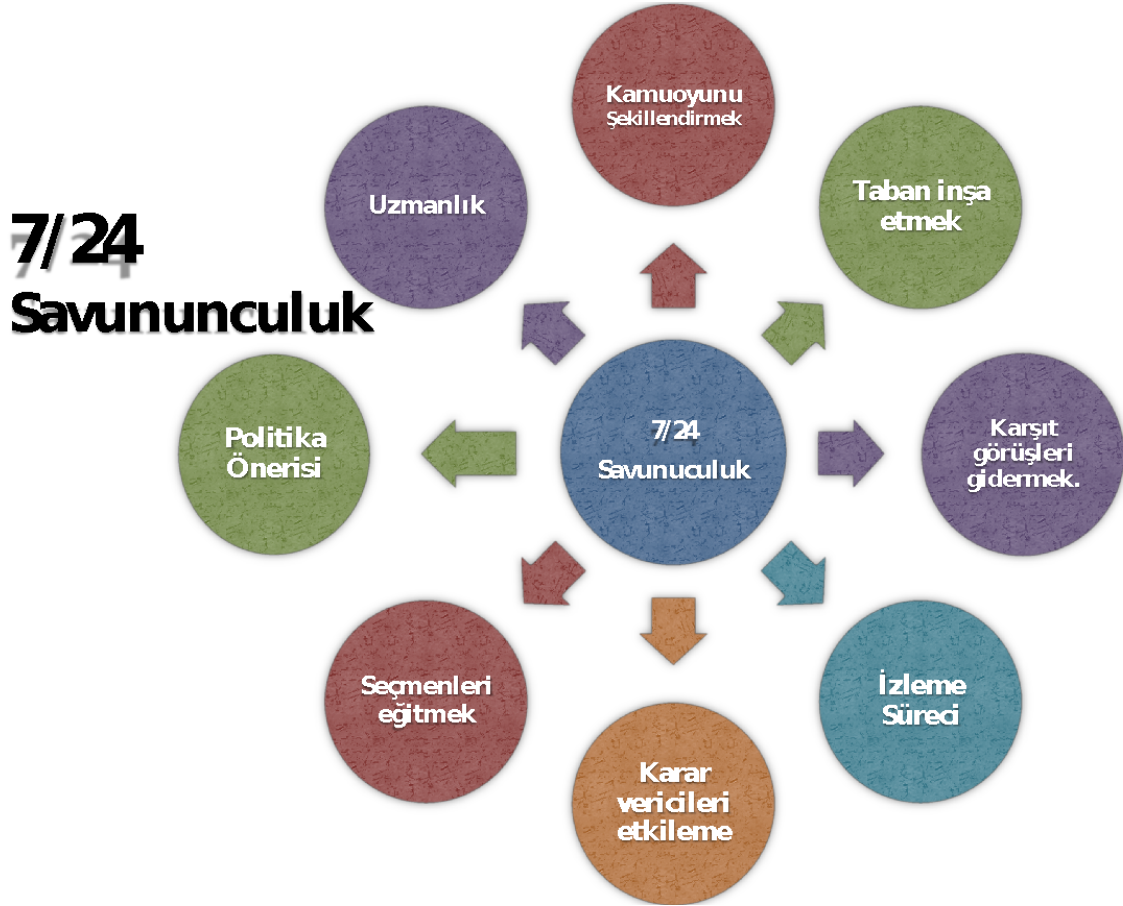
Daha ortada hasta hakları diye bir şey yokken, biraz önce sözünü ettiğimiz savunucular ne yapmış olabilirler? Büyük olasılıkla öncelikle hastanelerdeki iyi ve kötü uygulamaları ele aldılar. İyi uygulamaları, pekişmeleri için övdüler. Kötülerini yermek yerine, bunların yerini alabilecek iyi uygulamalar önerdiler. Çünkü ilk amaçları, hastalara kötü muamelenin hızlı bir şekilde önlenmesiydi. Ancak bununla yetinmediler. Amaçları sistemi değiştirmekti. Yani sadece kısa süreli kampanyalar yapmak yerine, savunuculuk yapmayı yeğlediler. Hatırlarsan daha önce ne söylemiştik, kampanya belli bir süre, savunuculuk ise haftanın yedi günü, günün yirmi dört saati yapıldı.

Sonuç olarak savunucuları ilgilendiren, meselenin yasal tarafıdır. Onlar, değişimin kalıcı olmasını arzu ediyorlardı. Konuyu hastane ortamından karar vericilere taşıdılar. Öncelikle halihazırdaki mevzuata baktılar. Sence bir şey bulabildiler mi? İıı... Pek bir şey bulamadılar. Neredeyse sıfırdan başlamaları gerekti. Kendi politika önerilerini oluşturmak zorundaydılar. Bunun için karar vericileri yanlarına çekmeleri ve ikna etmeleri gerekti. Sen olsan ilk ne yapardın? Ben olsam burada biraz durur, düşünür, kendi çalıştığım alanda ne yapacağıma ilişkin düşüncelerimi yazıya dökerdim.

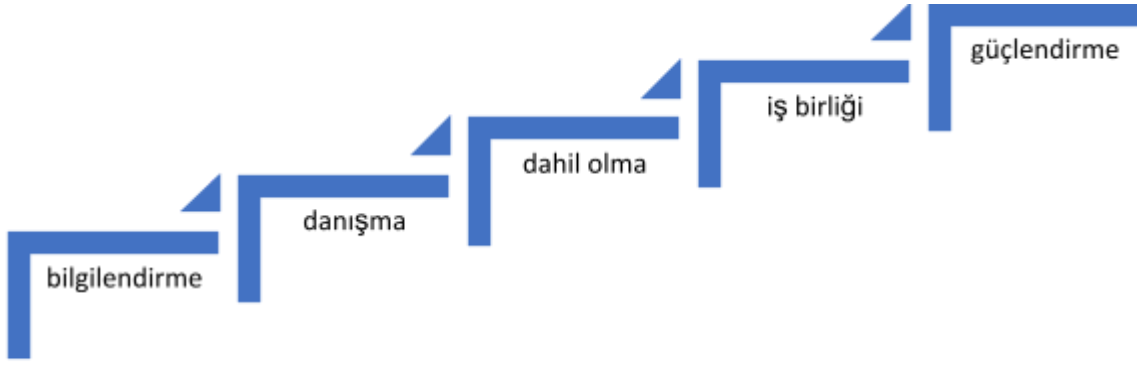
Döktün mü düşüncelerini kağıda? Öyleyse devam edelim.

En sade anlatımıyla savunuculuk; kamu politikalarını geliştiren, değiştiren ve uygulayan karar vericileri; 7 gün, 24 saat etki altında tutmak demek. Bununla birlikte, savunuculuk her ne kadar karar vericileri etkilemek olsa da, savunuculuğun merkezinde aslında karar vericiler değil kararların ta kendisi, yani politikalar yer alır! Politika önerileri, yurttaşların talep ve gereksinimleridir ve aslolan da budur. Karar vericileri ikna çabalarımızda bunu daima hatırlamalıyız.

Şimdi, bir arada savunuculuğun çerçevesini çizeceğiz. Neleri kapsar savunuculuk? Bunu, sekiz bölümde kısaca anlatmaya çalışacağım. Politika önerisi, uzmanlık, kamuoyunu şekillendirmek, taban inşa etmek, karşıt görüşleri gidermek, izleme süreci, karar vericileri etkileme ve seçmenleri eğitmek.



BİR: POLİTİKA ÖNERİSİ. Bir sorunun var, amacın ona çözüm bulmak. Büyük ya da küçük fark etmez. Fark eden tek şey sorununu, değiştirmek istediğin konuyu doğru ifade etmek. Daha önce ne demiştik. Karar vericiler politikaları bizim adımıza belirliyorlardı, bize de söyleyecek pek bir şey düşmüyordu. İşte kamu politikalarına ilişkin söylemek istediğin şeyleri söyleyeceğin yer politika önerisi belgesidir. Karar vericiden randevu aldın, o randevuda söyleyeceğin her şeyi açık ve seçik bir şekilde özetleyen belgenin adı bu. Bu belgede, örneğin, hasta hakları ile ilgili değinmek istediğin sorun ve çözüm önerin yani politika önerin yer alıyor.



İKİ: UZMANLIK. Katılım merdivenini hatırlayalım. Bilgilendirme, danışma, dahil olma, iş birliği ve güçlendirme. İlk iki basamak neydi, bilgilendirme ve danışma. Eğer uzmanlığın yok ise, yani hastaların sorunlarını etraflıca araştırmadıysan, kim takar seni? Kimse! Evet, karar verici, güç sahibi, kalabalık bir gündemi var ve önüne bir sürü konu getiriliyor. Neye ihtiyacı var? Senin uzmanlığına. Bilgi güçtür! Ancak kolay anlaşılır bilgi, diğer bilgilerin önüne geçer.

ÜÇ: KAMUOYUNU ŞEKİLLENDİRMEK. Diğer bir deyişle kamuoyu oluşturmak, bir düşünceyi yaygınlaştırmak ve halkın dikkatini o düşünce etrafında toplamak ve yoğunlaştırmaktır. Örneğin çocuk gelinler, kaç yıldır gündemimizde? Ya da kadına karşı şiddet? Tamamen kadın örgütlerinin başarısı. Özel sektör, doğası ve varoluşu gereği kâr amacı güder. Bu nedenle eli kolu bağlıdır. Kamuoyunu yakından takip etmek ve reklamlarını ona göre oluşturmak zorundadır. Çocuk gelinler ve kadına karşı şiddet bırak popüler olmayı, hiç ama hiç konuşulmayan konulardı. Ne oldu da bugün, örneğin bir aktör eşine ya da sevgilisine şiddet gösterdiğinde onunla çalışan firma kendisiyle iş sözleşmesini feshedebiliyor? Bu, tamamiyle sivil toplum örgütlerinin bu konuda kamuoyu oluşturması ile sağlanmıştır. Kamuoyu oluşturmada; sivil toplum, yerel yönetimler, akademi, medya gibi farklı paydaşların bir arada çalışma zorunluluğunu asla aklımızdan çıkarmamamız gerekir. Kamuoyunu şekillendirmek, halkın nabzını tutmak demektir. Yani kamuoyu araştırmaları, anketler, odak grup çalışmaları, hep burada yer alır.

DÖRT: TABAN İNŞA ETMEK. Yani sivil toplum örgütünün temeli, her şeyi. Üyelerinin ve gönüllülerinin olması yetmez. Karar verici için en temel olan nedir? Seçilmek ve tekrar seçilmek. Onları kim seçiyor? Seçmenler. Yani senin tabanın. Politika önerinin senin keyfi isteğinin ötesinde bir şey olduğunu kanıtlamanın tek yolu, bunun tabanının isteği ve yurttaşın ihtiyacı olduğunu ortaya koymaktır. Taban ve kamuoyu at başı giderler. Güçlü tabanı olan bir sivil toplum örgütü, yurttaşların gereksinimlerini en verimli şekilde temsil eden yapıdır.

BEŞ: KARŞIT GÖRÜŞ / MİT. Karşit görüşleri giderme konusunda, özel sektörden bir örnek vermek istiyorum. Tütün ürünleri, en basit tabiriyle sigara. Sağlığa zararlı olduğunu bilmemize karşın nasıl oluyor da tütün firmaları var olmaya devam edebiliyorlar ve insanlar bu ürünleri tüketiyorlar. Bağımlılık, keyif alma gibi konuları bir kenara bırakıyorum. Bu firmalar, karşıt görüş yani mitler üretiyorlar. Örneğin sen, tütün karşıtı bir sivil toplum örgütü olarak, tütünün hakiki zararlarını gerçek argümanlarla ortaya koyuyorsun; onlar ise karizmatik bir kovboyun (ya da kahramanın) etrafında bir mit oluşturuyorlar. Sana tütün ürünlerini tüketirsen olmak istediğin insan neyse onu olabileceğini söylüyorlar. Bunun savunuculukla iki açıdan ilgisi var. Savunuculuk yaptığın her

konuda, senin savunduğun değerlerin aksini savunacak düşmanların, yani karşında aslanlar, kaplanlar ve ejdarhalar olacak. Bu düşmanlar bazen çığırkanlıkları bazen de ölüm sessizlikleriyle karşında duracaklar. Çocuklar sığındıkları evlerde tecavüze uğrarken herkesin suspus olması ya da “Amaaan canım saygısızlık etti iki tane patlatıverdim.” zihniyetinden söz ediyorum. İşte bu zihniyet zaman zaman toplumsal bir zırh; zaman zaman da kurumsallaşmış bir yapı olarak karşımıza çıkabilir. Boşuna 7/24 demedik. Sadece politika önerini ortaya koyman yetmez, karşıt görüşlerle mücadele de savunuculuğun bir parçasıdır. Karşıt grupların etkinliklerini izlemeli, karşı argümanları çürütmeli, yanlış bilgilendirmeye mücadele edip, uydurma hikayeleri yani mitleri yanıtlamalı ve şüpheleri gidermelisin.

ALTI: İZLEME. Yasama organı, kamu idaresi ve yargının, hedeflenen politikayı olumlu ya da olumsuz etkileyecek eylemlerini, aldıkları kararları ve bu kurumlardaki gelişmeleri yakından izlemelisin. Kilit karar vericilerin kimler ve nasıl insanlar olduklarını, bunların politika önerinle bağlantılarını bilmelisin. Politik dinamikleri, gerek resmi gerekse perde arkasındaki gelişmeleri takip etmelisin.

YEDİ: ETKİLEME ya da Lobicilik. Sevimsiz bir söz. Ancak gerçek anlamı kimin elinde şekillendiğine bağlı. Lobiciliğe yakın zamana dek özel sektörün elinde şekillendiği hatta bir mesleğe dönüştüğü için sivil toplum tarafından genelde pek sıcak bakılmadı. Hatta çoğu zaman savunuculuk eşittir lobicilik diye düşünülüyordu. Halbuki, lobicilik savunuculuğun sadece bir bölümü. Lobicilik en basit tanımıyla; karar vericilere kamuoyu talebini berrak bir şekilde göstermek demek. Bu bağlamda, ilgili karar vericileri; yasa, yönetmelik ya da hizmet alanında, kamuoyunun ihtiyaç ve taleplerini karşılayacak politikaları üretmeleri ve uygulamaları için etkilemek, ikna etmek demek. Karar vericilerle nasıl ilişki kurulacağını başka bir bölümde daha ayrıntılı olarak ele alacağız.

VEE SEKİZ: SEÇİMLER. Bu konuya burada derinlemesine değinmeyeceğiz, çünkü başlı başına ele alınması gereken bir konu bu. Geçtiğimiz derslerde GÜÇ ve öneminden söz etmiştik. Seçimler, gücümüzü geçici olarak karar vericilere devrettiğimiz; dolayısıyla karar vericilerin özellikle oylarımızı almak için kulaklarını bize en çok kabarttıkları dönem. Yani sesimizi duyurmak için ideal bir zaman. Karar vericilerin yapıp edebileceklerini yani politika vaatlerini açıkladıkları bu dönemde, sivil toplum katılımı kritik öneme sahip. Yani savunuculuk yapmak, kendi politika önerilerimizi parti programlarına yerleştirmek için ideal zaman. Bu dönemle üç çeşit çalışma yürütmek mümkün:

- Seçmenleri eğitme.
- Seçmenleri mobilize etme/harekete geçirme.
- Kendinizden birini seçtirme.

Gördüğün gibi savunuculuk eşittir lobicilik değil.

Savunuculuk; politika önerisi, uzmanlık, kamuoyu, taban, karşıt görüş, izleme, etkileme, seçimler dahil olmak üzere; haftanın yedi günü, günün yirmi dört saati, sistematik olarak yürütülen pek kapsamlı bir süreç.

Kaynakça

Bakırcı, F., 2000. *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*. Ankara: İmge Yayınevi.

Bakırcı, F., 2008. *TBMM Genel Kurulunun Birleşimi ve Gündemi Üzerine*. Ergun Özbudun'a Armağan ed. Ankara: Yetkin Yayınları.

Bakırcı, F., 2015. *Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar*. Ankara: TBMM Basımevi.

Bakırcı, F., 2015. *Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları*. Ankara, Türkiye Barolar Birliği, pp. 21-63.

<http://mecliste.org>

CFCU, Sivil Toplum Sektörü ve TÜSEV, 2020. *Sivil Toplum İçin Elverişli Ortamın İzlenmesi ve Geliştirilmesi Projesi*.

