

TÜRKİYE'DE VATANDAŞLARIN VE SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN KAMUSAL KARARLARA KATILIMI

YAKUP LEVENT KORKUT

POLİTİKA NOTLARI

İLKE PN 62 | ARALIK 2024

İLKE Yayın No: 241

E-ISBN: 978-625-8350-43-2

DOI: <http://dx.doi.org/10.26414/pn062>

Editör: Fatih Yaman

Yayın Koordinatörü: Mehtap Nur Öksüz

Yayın Sekreteri: Elif Akkuş

Tasarım: Betül Berra Kurt

Adres: Aziz Mahmut Hüdayi Mah. Türbe Kapısı Sk. No: 13 Üsküdar/ İstanbul

Telefon: +90 216 532 63 70 | E-posta: sta@ilke.org.tr | Web: ilke.org.tr



İLKE Vakfı, toplumsal meselelerle ilgili bilgi, politika ve strateji üreten, karar alıcılara yol gösterecek araştırmalar yapan ve gelecek için gerekli birikimin oluşmasına katkı sağlayan bir sivil toplum kuruluşudur.



Bu Politika Notu Sivil Toplum Akademisi (STA) tarafından hazırlanmıştır. STA; gönüllü, sivil ve katılımcı bir sivil toplum hedefini hayata geçirmek üzere düşünce ve strateji üretmektedir.

Türkiye’de Vatandaşların ve Sivil Toplum Örgütlerinin Kamusal Kararlara Katılımı

ÖZET

Modern demokrasinin iki yüz yılı aşan deneyimi güçlü bir demokratik sistemin ancak güçlü ve siyasi karar alma mekanizmalarıyla diyalog içinde olan bir sivil toplum örgütlenmesi ile mümkün olduğuna işaret ediyor. Bu çalışmanın amacı; Türkiye’de önemli sivil toplum aktörleri arasında yer alan sivil toplum örgütlerinin (STÖ) karar alma süreçlerinde oynadıkları rolü mevzuat ve uygulamalar çerçevesinde ele alarak bir durum tespiti yapmak ve bu tespitten hareketle geleceğe yönelik sivil toplum katılımını güçlendirecek önerilerde bulunmaktır. Rapor, STÖ’lerin karar alma süreçlerine katılımı konusunda uluslararası ve ulusal düzenlemeler temelinde geliştirilen bir metodolojik yaklaşım temelinde yasama organı, merkezi idare ile yerel yönetimler düzeylerinde katılımıla ilgili mevcut durum ve sorunları ele almaktadır.

Anahtar Kelimeler: Katılımcı demokrasi, sivil toplum, kamu-sivil toplum işbirliği, kamusal kararlar, sivil katılım.

Atıf: Korkut, Y. L. (2024). *Türkiye’de vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin kamusal kararlara katılımı* (Politika Notu 62/2024). İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı.

YAZAR HAKKINDA



Yakup Levent Korkut

1986 yılında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinden mezun oldu. 1990-1993 yılları arasında Chicago Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümünde araştırmalarını sürdürdü. 1992-2001 yılları arasında Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde çalıştı. 2003 yılında, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinde Kamu Hukuku alanında doktorasını tamamladı. Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesinin kurucularından biri olan Korkut, aynı örgütün Türkiye Şubesi Başkanlığını yürüttü ve Uluslararası Yönetim Kurulu üyeliğinde bulundu. 2012-2016 yılları arasında Türkiye İnsan Hakları Kurumu bünyesinde kurulan İnsan Hakları Kuruluna atandı. 2013 yılında Akil İnsanlar Grubuna Marmara Bölgesi Temsilcisi olarak dahil oldu. 2004 yılında kuruluşuna katıldığı Sivil Toplum Geliştirme Merkezinin Yönetim Kurulu Başkanlığını yürütmektedir. Halen İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesinde akademik yaşamını sürdüren Korkut’un hukuk teorisi, sivil toplum, anayasa hukuku, insan hakları, ayrımcılık ve eşitlik gibi konularda kitap, makale, rapor ve çevirileri bulunmaktadır.

Giriş

Temsili demokrasi günümüz ihtiyaçlarına uyumlu olmakla birlikte sorunsuz bir demokrasi türü değildir. Bu sorunlardan biri temsilciler aracılığıyla hareket eden vatandaşın oy verme dışında demokratik işleyiş içinde ne kadar rol oynadığı ile ilgilidir. Demokrasi teorilerinin son yüzyılına baktığımızda bu sorunun sıklıkla dile getirildiğini görürüz. Özellikle 20'nci yüzyılda katılımcı demokrasi yaklaşımı bu sorundan hareketle şekillenmiştir. Vatandaşların rolünü dört ya da beş yılda bir yapılan seçimlerde oy kullanmayla sınırlayan bir temsili demokratik sistemin onları pasifleştireceği ve kendi adlarına hareket eden temsilcilerin bir yöneticiler eliti oluşturacağı eleştirileri katılımcı demokrasinin temelini oluşturur. Katılımcı demokrasinin

hedefi, vatandaş pasif konumdan kurtarıp aktif hale getirmektir.

Vatandaşın oy vermenin ötesine geçerek kamusal karar alma mekanizmalarına bireysel katılımı zaman, bilgi, beceri ve iktisadi kaynak gerektirir. Bu nedenlerle katılımın kurumsal temelleri oluşsa dahi bireysel katılım sınırlı kalacaktır. Günümüz demokrasilerinde bu engel örgütlü katılım ile aşılmaktadır. Siyasi partiler, sendikalar, meslek birlikleri, odalar, tüzel kişiliği olan ya da olmayan sivil toplum örgütlenmeleri bireysel katılımın zorluklarını ortadan kaldıran örgütlü katılım biçimleridir. Bununla birlikte sivil alandaki örgütlenme biçimleri arasında da farklar mevcuttur.

Temsili demokrasinin, vatandaşları pasifleştirerek bir yöneticiler eliti yaratacağı eleştirisi, katılımcı demokrasinin temelini oluşturur.

Sivil toplum örgütleri (STÖ) gönüllülük temelinde oluşturulmuş, kâr amacı gütmeyen, kamu yararı için çalışan devlet dışı ve ister iktidarda ister muhalefette olsun siyasi bir partiyle organik bağı olmayan sivil örgütlenmelerdir. Ancak kimi Avrupa devletlerinde siyasi yaşamı desteklemek amacıyla devletlerin, partilerin gücü oranında kaynak aktarımıyla oluşturduğu vakıflar ya da dernekler de mevcuttur. Bu yapılar demokrasiyi teşvik etmeye yönelik melez nitelikli kuruluşlardır ve bazı bakımlardan STÖ işlevi de görürler. STÖ'ler, belli bir dünya görüşleri olsa da dar anlamda parti disiplini içinde yer alan siyasi ve ideolojik yapılar değildir. Kâr amacı gütmemeleri onları şirketlerden ayırır. STÖ'ler gönüllülük temelli çalışma yürütmeleri nedeniyle hem iş dünyasından hem de farklı alanlardaki çıkarları ya da kendi üyelerini temsil için oluşturulan sendika, oda, mesleki birlik gibi yapılardan ayrılırlar. Bu yapıların bir kısmında zorunlu üyelik sistemlerinin bulunması ve kamu kurulu niteliğine sahip olmaları onları STÖ'lerden ayıran diğer özelliklerdir. Bu kuruluşlar da STÖ benzeri faaliyetlerde bulunabildiklerinden melez niteliklidir. Sivil alan içindeki bu ayrımlar sivil toplum aktörlerinin işbirlikleri oluşturmasına engel değildir. STÖ'leri toplum nazarında saygın kılan husus bağımsız karar alabilen gönüllü kuruluşlar olmalarıdır. Bir STÖ kendi bağımsız

karar verme sistemini koruduğu ölçüde ulusal ya da uluslararası alanda saygınlığını korur.

Genel olarak STÖ'lerin kamusal karar alma mekanizmalarına etkili bir şekilde katılabilmesi her iki alanın nasıl bir iletişim ortamı içinde olduklarına bağlıdır. Söz konusu iletişim kanallarının iyi bir şekilde yapılanabilmesi ise kamusal karar alma mekanizmalarının kurumsal yapısının geliştirilmesine bağlıdır. Kamusal karar alma mekanizmalarına genel olarak bakıldığında, yasa organı ile merkezi devlet birimleri ile yerel yönetimlere ait karar alma süreçlerinin ön plana çıktığı görülür.

Sivil Aktörlerin Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Karar Alma Süreçlerine Katılım Metodolojisi ve İlkeler

Avrupa Konseyi tarafından geliştirilen katılım metodolojisi 2009 yılında üye devletler tarafından onaylanmış ve 2019 yılında yenilenmiştir. Bu metodolojiye göre karar verme süreci altı farklı aşama içinde incelenebilir. Bunlar; gündem belirlenmesi, politika taslağının hazırlanması, karar verme, politikanın uygulanması, izleme ve politikanın yeniden düzenlenmesidir. Her aşamada STÖ'ler ve kamu yetkilileri karşılıklı etkileşim fırsatları içine girebilirler. Bu aşamalardan her birinde katılım düzeyleri de bulunmaktadır. En temel katılım biçimi bilgilendirmedir. Bilgilendirmeyi sırasıyla istişare, diyalog ve ortaklık izler. Her bir düzey öncekine göre daha ileri bir katılım biçimi olup bu ilkelere aşağıda yer verilmiştir (Council of Europe, 2019):



Şekil 1. Avrupa Konseyi Karar Verme Süreci

Kaynak: Council of Europe, 2019

Bilgilendirme: İlgili kamu idaresinin açık ve serbest bilgiye erişim imkanının sağlanmasıdır. Bu sayede STÖ'ler mevcut politikalar konusunda değerlendirme yapabilecek ve araştırmalarını sağlıklı bir şekilde gerçekleştirebileceklerdir.

İstişare: Kamu kurumlarının yüz yüze ya da uzaktan erişim yöntemleri kullanarak STÖ'lerin katılımcısı olduğu toplantı ve konferanslar düzenleyerek görüş almalarıdır.

Diyalog: Kamu kurumlarının STÖ'ler de dahil olmak üzere paydaşları politika alanında yeni yönelimler oluşturma girişimlerine dahil edecek çalıştaylar yapması, seminerler ve tartışma forumları düzenlenmesidir.

Ortaklık: Kamu kurumlarının STÖ'ler ve diğer paydaşlarla birlikte yeni bir politika önerilmesi amacıyla ortak bir uzmanlık havuzu oluşturduğu çalışma grupları oluşturmalarıdır. Tüm katılım biçimleri arasında en ileri düzeyde katılımı sağlayan yöntem budur.

Bu ilkeler ışığında, karar alma süreçlerine sivil alan aktörlerinin katılımını sağlayacak temel araçlar şu şekilde sıralanabilir:

- Karar alıcı organlar ya da birimler tarafından STÖ'ler ile işbirliğini geliştirmeye yönelik stratejik planlar ve politika belgelerinin hazırlanması,
- STÖ'lerin yararlanabileceği verileri sağlayacak birimlerin kurulması,
- Şeffaf, sürdürülebilir, uygulanan bir karar verme süreci yürütülmesi,
- Katılım için açık, net ve erişilebilir usullerin belirlenmesi,
- Karar alıcı organ ve kurumlarda STÖ'ler için irtibat kişileri veya birimlerin belirlenmesi,
- Parlamentoda STÖ'lerle bağlantı kurmayı ve onların parlamento çalışmalarına erişimlerini kolaylaştırıcı irtibat biriminin oluşturulması,
- Belirli alanlara veya konulara odaklanan sektörler arası danışma organlarının kurulması,

- Sivil toplum fonları için tedarik edicilerin oluşturulması,
- Vatandaş katılımına ilişkin kanunlar ve yönetmeliklerin hazırlanması.

STÖ'lerin Karar Alma Süreçlerine Katılımı ile İlgili Küresel, Bölgesel ve Ulusal Hedefler

Katılımcı demokrasi uygulamaları bölgesel ve küresel uluslararası örgütlerin de destekledikleri bir alandır. Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri sivil topluma merkezi bir rol vermektedir. Hedef 16'nın (Barış, Adalet ve Güçlü Kurumlar) bir parçası olarak, hükümetler ve diğer kalkınma aktörleri; "duyarlı, kapsayıcı, katılımcı ve her düzeyde temsili karar alma" ve "halkın bilgiye erişimini sağlama ve temel özgürlükleri ulusal mevzuat ile uluslararası hukuka uygun olarak koruma" taahhüdünde bulunmuşlardır. Buna ek olarak, Hedef 17 (Hedefler için Ortaklık) kapsamında; "etkili kamu, kamu-özel sektör ve sivil toplum ortaklıklarını teşvik etmek ve desteklemek" alt hedefine yer verilmiştir (United Nations, 2024).

Vatandaşların siyasi karar alma süreçlerine katılımı, belediyelerde aktif demokrasinin temel unsurlarından biridir. Avrupa Konseyi Seçimler ve Katılımcı Demokrasi Bölümü, üye devletlerde vatandaşların ve örgütlü sivil toplumun her düzeyde siyasi karar alma süreçlerine katılımını sağlayacak standartların ve mekanizmaların uygulanmasını desteklemektedir (Council of Europe, 2024).

2024-2028 dönemini kapsayan 12'nci Kalkınma Planı STÖ'ler ile kamu kurumları arasındaki ilişkilere yönelik hedefler içermektedir. Planın "Adaleti Esas Alan Demokratik İyi Yönetişim" başlığını taşıyan bölümünün genel açıklamasında demokraside STÖ'lerin rolünün altı çizilmiştir:

Dünyadaki dönüşümün etkisiyle toplumsal gelişimin ve kalkınmanın dinamik bir gücü haline gelen sivil toplumun güçlendirilmesi kapsamında STK'ların politika oluşturma ve karar alma süreçlerinde aktif yer alması, kapasitelerinin güçlendirilmesi, saydam ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturulması ile kamu, özel sektör ve STK'lar arasındaki işbirliğinin ve sosyal diyalogun geliştirilmesi önemli faydalar sağlamaktadır (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2024).

Aynı bölümün Sivil Toplum alt-başlığındaki "Demokratik, katılımcı, kapsayıcı, hesap verebilir ve işbirliği, uyum yeteneği ve aktif vatandaşlık bilinci yüksek bir sivil toplum yapısının oluşturulmasını teminen sivil toplum kuruluşlarının kamu politikalarının planlama, yapım, izleme ve denetleme aşamalarında etkin bir rol oynaması temel amaçtır" ifadesiyle sivil aktörlerin karar alma mekanizmalarına katılımı ve kamu kurumları ile işbirlikleri geliştirmesi bir hedef haline getirilmiştir (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2024).

Türkiye'de STÖ'lerin Yasama Organı Çalışmalarına Katılımı

Yasama sürecine sivil toplum katılımı TBMM içtüzüğü 20'nci maddesi ve yasayla kurulmuş on

Tablo 1. Yasa Teklifleri için Görüşleri Alınan Odalar, Borsalar, Mesleki Birlikler ve Sendikalar

Oda, Borsa ve Birlikler	Sendikalar
– Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği – Türkiye Barolar Birliği – Türkiye Sigorta Birliği – Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odası – Turist Rehberleri Birliği – Türkiye Seyahat Acentaları Birliği – Bölgesel Turist Rehberleri Odaları – Türk Diş hekimleri Birliği – Türk Eczacılar Birliği – Türk Tabipleri Birliği – Türkiye Rüzgar Enerjisi Birliği – İstanbul Maden İhracatçıları Birliği – Türkiye Noterler Birliği – Türkiye Bankalar Birliği – Türkiye Katılım Bankaları Birliği – Finansal Kurumlar Birliği – Türkiye Müteahhitler Birliği – Türkiye Otelciler Birliği	– Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu - HAK-İŞ, – Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu - TÜRK-İŞ – Memur Sendikaları Konfederasyonu -MEMUR-SEN – Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu -KAMU-SEN – Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu - TİSK – Maden Sanayii İşverenleri Sendikası – Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu - KESK – Birleşik Kamu - İş Konfederasyonu – Bağımsız Kamu Çalışanları Konfederasyonu – Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu - TESK

dokuz ihtisas komisyonunun çalışmalarına katılım ile sınırlanmıştır. İktüzükte; sivil toplumun yasa yapma süreçlerine katılımını düzenleyen, istişare süreçlerini ve toplantı usullerini belirleyen düzenlemeler yer almamaktadır. Komisyonların STÖ'ler ile ilişkileri ilgili mevzuatta detaylı olarak düzenlenmediği için komisyon başkanlarının kişisel yönelimleriyle şekillenmektedir. Komisyon

başkanları STÖ'leri komisyon çalışmalarına davet edip etmemekte takdir yetkisine sahiptir. Ayrıca görüşmelere katılan STÖ'ler tarafından sunulan görüşlerin ne şekilde değerlendirileceğine ilişkin bir usul de mevcut değildir.

Yasama organının çalışmaları ile ilgili olarak TBMM'nin Mayıs 2023 seçimlerinden sonra başlayan 28'inci Dönemin 29 Şubat 2024

tarihine kadar süren kısmında ihtisas komisyonu çalışmalarına bakıldığında aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

- Uluslararası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulunan yasalar hariç bu dönemde toplam 12 yasa teklifi komisyonlardan geçmiştir.
- Bu komisyon çalışmalarında ele alınan yasa tekliflerinin 9'unda merkezi devlet birimleri dışındaki kurumlar görüşmelere davet edilmiştir. Görüşmelere sadece merkezi devlet birimlerinin davet edildiği üç yasadan ikisi bütçe ile ilgilidir. Bu üç tekliften sonuncusu ise "Aile ve Gençlik Fonu Kurulması Hakkında Kanun Teklifi" üzerinedir.
- Görüş verilen 9 yasa teklifinde ise esas olarak; kamu tüzel kişiliğine sahip mesleki örgütler, meslek birlikleri, oda ve borsalar, iş insanları dernekleri, sendikalar ve üniversiteler davet edilmiştir (Bkz. Tablo 1).
- STÖ'ler kategorisinde davet edilen örgütler ise sivil toplumda faaliyet gösteren ancak yukarıda verilen STÖ tanımına girmeyen kuruluşlardır (Bkz. Tablo 2). Bu görüş alma süreçlerine vakıflardan hiçbir temsilci davet edilmemiştir. Derneklerden davet edilenlerin çoğunluğu ise sivil toplum içinde yer alan henüz birlik ya da ticaret odası haline gelmemiş ticari gruplar ile henüz odalaşamamış meslek gruplarıdır.
- Sivil toplum bünyesinde faaliyet gösteren tüm bu yapıların yasa yapım süreçlerine katılmaları son derece önemlidir. Ancak bu süreçlere kamu yararını esas alan dernek ve vakıfların katılmaması büyük bir eksiklik.

Tablo 2. Yasa Teklifleri için Görüşleri Alınan Henüz Birlik ya da Oda Kurmamış Meslek Grupları Tarafından Oluşturulan Dernek ve Federasyonlar

Aile Hekimleri Dernekleri Federasyonu
Türkiye Acil Tıp Derneği
Türk Yoğun Bakım Uzmanları Derneği
Petrol ve Doğalgaz Platformu Derneği
Elektrik Üreticileri Derneği
Uluslararası Yatırımcılar Derneği (YASED)
Türkiye Emekliler Derneği (TÜED)
İş Sağlığı ve Güvenliği Dernekleri Federasyonu (İSAF)
Jeotermal Enerji Derneği, Tarım Ürünleri
Lisanslı Depo ve Yetkili Sınıflandırıcı Şirketleri Derneği
Gayrimenkul Yurt Dışı Tanıtım Derneği
Yeni Nesil Konaklama Derneği
Konut Geliştiricileri ve Yatırımcıları Derneği
Türkiye Otelciler Federasyonu

Benzer bir çalışma 2021-2022 yıllarını kapsayacak şekilde Sivil Toplum Geliştirme Merkezi tarafından yapılmış ve benzer sonuçlara ulaşılmıştır (STGM, 2024). Bu çalışma kapsamında ele alınan dönem içinde izlenen sekiz kanun teklifinin komisyon süreçlerine yukarıda değinilen kuruluşlar dışında sadece "Hayvanları Koruma Kanunu ile Ceza Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" çalışmalarına STÖ'lerin davet edildiği belirlenmiştir. Bu bağlamda belirtilen

Katılım süreçlerine dair terminoloji ve katılım süreçleriyle ilgili farklılıklar basit, uyumlu ve bütünlükçü bir katılım sistemine olan ihtiyacı göstermektedir.

kuruluşlar ise şu şekildedir: Hayvanların Yaşam Hakları Konfederasyonu, Hayvan Hakları İçin Birleşim Hareketi Derneği, Hayvan Hakları Yasama İzleme Delegasyonu, Hayvanları Koruma Kurtarma ve Yaşatma Derneği, Dayanışma Hayvan Hakları Federasyonu, Marmara Hayvan Hakları Federasyonu.

Kanun hazırlama süreçlerine STÖ'lerin katılımına ilişkin herhangi bir yasal düzenleme yapılmadığından en üst normatif düzenleme 2022'de güncellenen "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"tir. Yönetmelik, katılımı ilgili bölümünde devlet dışındaki aktörlerin "gerek görülmesi durumunda görüşlerine başvurulabileceğini" veya "görüşlerinden faydalanılabileceğini" ifade etmektedir. STÖ'ler özetinde ise "taslaklar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının, iş ve yatırım ortamına ilişkin taslaklar hakkında ise ayrıca özel sektör paydaşlarının görüşlerinden de faydalanılır" hükmü yer almaktadır. Yönetmelik, STÖ'lerin görüşünü alma konusunda bir usul getirmediği gibi görüş alınıp alınmaması konusunda yürütme organına geniş bir takdir yetkisi tanımıştır (STGM, 2024).

Türkiye'de STÖ'lerin Yürütme Organı ve Merkezi Devlet Birimlerinin Çalışmalarına Katılımı

Sivil Toplum Geliştirme Merkezi (STGM) tarafından hazırlanan bir raporda Türkiye'de sivil toplum karar alma süreçlerine katılımı konusunda 36 kanun, 119 yönetmelik, 34 Cumhurbaşkanlığı

kararnamesi, 13 yönerge ve 1 genelge olmak üzere toplam 203 adet hukuki düzenlemede hükümler olduğu tespit edilmiştir. Bu raporda vurgulandığı gibi, karar alma süreçlerine katılımı ilgili bu kadar çok düzenleme olması ve düzenlemeler arasında terminoloji ve katılım süreçleri ile ilgili farklı yaklaşımların varlığı bütünlükçü, basit ve uyumlu bir katılım sistemine olan ihtiyacı göstermektedir (STGM, 2024).

Yürütme organına bağlı olarak faaliyet gösteren merkezi idarenin karar alma süreçlerine STÖ katılımı "düzenleyici işlemlerin hazırlıklarına katılım" ile "strateji ve planlama faaliyetlerine ve kararların alınmasına katılım" olmak üzere iki ana başlık altında ele alınabilir.

Merkezi idare birimleri her yıl ortalama 150-200 arasında yeni yönetmelik üretmektedirler. Bu yönetmeliklerin hazırlanma süreçlerine STÖ katılımına bakıldığında, bakanlıkların bu süreçlere ağırlıklı olarak iş dünyası ve mesleki örgütler olmak üzere kamu dışı aktörleri bazı hazırlık süreçlerine dahil ettikleri belirlenmekle birlikte TBMM'de olduğu gibi bu süreçlerin tutanak altına alınmaması nedeniyle katılan kuruluşların bir listesi ve toplantılardaki katkıları ile ilgili bir analiz yapma olanağı bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığında kamu dışı aktörlerin karar alma süreçlerine katılımı esas olarak Cumhurbaşkanlığı politika kurulları üzerinden gerçekleşmektedir. Çok sayıda toplantı gerçekleştiren bu kurulların çalışmalarına STÖ katılımı bulunmakla birlikte katılımcıların listesi ve toplantı tutanakları bulunmadığından bir değerlendirme yapmak mümkün olmamıştır. Strateji ve planlama faaliyetlerine STÖ katılımına bakıldığında 2020 sonrasında 6 planlama ve

strateji belgesi oluşturulduğu görülmektedir.¹ Bu belgelerin hazırlanmasına çok sayıda STÖ davet edilmiş olmakla birlikte, bu örgütlerin tam bir listesine ulaşmak mümkün olmamıştır. Ayrıca hayata geçirilen stratejilerin ne ölçüde uygulamaya geçirildiğine ilişkin strateji izleme çalışmaları, ara dönem raporları gibi çalışmaların yeterli düzeyde yapılmaması, bu belgelerin etkililiği konusunda soru işaretleri oluşturmaktadır (STGM, 2024).

Merkezi idarenin taşra birimleri olan valilik ve kaymakamlıkların bünyesinde kurulmuş çok sayıda kurul ve komite STÖ'lerin yerel düzeyde merkezi idarenin çalışmalarına katılımını sağlayan temel araçlardır. İl çocuk hakları, çocuk koruma, kadına yönelik şiddeti önleme, insan hakları, çevre gibi çok sayıda faaliyet alanında oluşturulan bu birimlere STÖ katılımı mevcut olmakla birlikte ülke çapında bu kurulların yaptıkları çalışmaların raporlanmaması nedeniyle katılımcılar ve faaliyetlerin ne ölçüde karar alma mekanizmaları üzerinde etkili olduğu analiz edilememektedir. Ayrıca bu şekilde oluşturulan yerel birimlerin sayıca fazla olması bir kurul enflasyonuna neden olmakta, bu durum kurul ve komite çalışmalarının verimliliğini azaltmaktadır. Son olarak; yerelde oluşturulan kurul, komite ya da benzer nitelikteki birimlerin almış oldukları kararların nihai kararların alınmasında ne tür bir rol oynayacaklarına ilişkin usul ve esaslar belirlenmemiştir. Bu nedenle tüm bu birim faaliyetlerinin nihai karara etkisi taşra yöneticilerinin takdirine bağlıdır.

Türkiye'de STÖ'lerin Yerel Yönetimlerin Çalışmalarına Katılımı

Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımı yerel demokrasinin kilit unsurlarından biridir. Katılım, şeffaflığı artırır ve yerel yönetimleri daha hesap verebilir hale getirir. Katılımcı bir sistemde vatandaşlar, yerel yönetime yönelik endişelerini dile getirir ve yerel yönetim de vatandaşları yerel politikaların uygulanması konusunda bilgilendirir (New Tactics in Human Rights, 2024).

Sürdürülebilir bir demokratik sistem için temel ön koşul vatandaşların seçilmişlere güvenmesini sağlama becerisidir. İki taraf arasındaki bağ ne kadar güçlü olursa o kadar başarılı ve daha demokratik bir toplum geliştirilebilecektir.

Türkiye'de STÖ'lerin dahil olabildikleri Kent Konseyleri katılım araçlarından biridir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre:

Belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.

Belediye meclisine gönderilen kent konseyi kararlarının bağlayıcı ya da etki oluşturunca bir rolünün olmaması ve Belediye Meclisi görevleri arasında kent konseyi kararlarının görüşülmesinin bulunmaması Türkiye'de sivil toplum

1 Cumhurbaşkanlığı 12. Kalkınma Planı hazırlık süreci, Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Eylem Planı, Sivil Toplum Vizyon Belgesi ve Eylem Planı (2022 – 2023), Türkiye Çocuk Hakları Strateji Belgesi ve Eylem Planı 2023-2028, Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele IV. Ulusal Eylem Planı (2021-2025) ve Sağlık Bakanlığı Ruh Sağlığı Eylem Planı (2020-2023).

örgütlerinin belediyelerce alınacak kararlarda etkin olabilmesini engellemektedir (Güler ve Mutlu, 2015). Bunlara ek olarak, kent konseylerinin bağımsızlıklarını koruyacak ve mali kaynaklarını güçlendirecek yasal düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır.

Türkiye'deki yönetime katılma uygulamalarından bir diğeri ise stratejik planlama uygulamalarıdır. Kamu kurumlarının hazırlayıp uygulamakla yükümlü oldukları stratejik planların hem hazırlık aşamasında hem de uygulama ve denetim aşamasında vatandaşların etkin rol almaları için bir mekanizma getirilmiştir. 5018 Sayılı Kamu Mali Kontrol ve Yönetimi Yasası'na göre kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik yönetim anlayışıyla yönetilmeleri öngörüldükten, stratejik planların hazırlanma aşamasında, ilgili kamu hizmetlerinden etkilenen bütün paydaşların katkılarının sağlanması istenmiştir.

STÖ'lere ilişkin mevzuatın belirsizliği, işbirliği yöntemlerinin ve detaylı düzenlemelerin eksikliği, yeterli STÖ ilgisinin bulunmaması ve kültürel etkiler, yerel yönetimlere STÖ katılımını zorlaştırmaktadır.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, belediyelerin stratejik planının hazırlanması aşamasında STÖ katılımı öngörülmüştür. Kanun'un 41'inci maddesinde, "stratejik plan varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer" ifadesi geçmektedir. Aynı kanunun "Hemşeri Hukuku" adını taşıyan 13'üncü

maddesinde "belediye hemşeriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve bunların korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzmanların katılımını sağlayacak önlemler alır" hükmü yer almaktadır.

Yukarıda zikredilen kanunların uygulamasına bakıldığında birkaç istisnai örnek dışında yerel yönetimlere etkili bir STÖ katılımının bulunmadığı görülmektedir. STÖ'ler genel olarak istişare aşamasında yer almaktadır. Mevcut kanunlar ve alt mevzuatta STÖ'lere ilişkin hükümlerin açık olmaması, işbirliği yöntemleri ile detaylı düzenlemelere yer verilmemesi, yeterli STÖ ilgisinin bulunmaması ve diğer kültürel etkiler, yerel yönetimlere STÖ katılımının önündeki engellerdir.

Günümüzde kullanılan yerel yönetime önemli katılım mekanizmalarından biri olan katılımcı bütçe yapımı ise Türkiye'de uygulama alanı bulmamıştır. Katılımcı bütçeleme, kamu fonlarının nasıl tahsis edileceği hususunun, seçilmiş yetkililerle birlikte sivil toplum temsilcilerinin karar verdiği bir sistemdir. STÖ'lerin de önemli bir işlev gördüğü katılımcı bütçe uygulaması uzun bir süreç gerektirdiğinden sabırlı olunması ve sürecin ciddiyetle uygulanması gerekir. (Transparency International, 2022; Özen & Yontar, 2009).

Yerel yönetimlerde vatandaş katılımına yönelik bir başka uygulama Avrupa Konseyi tarafından desteklenen "vatandaş meclisleri" olarak adlandırılan müzakereci demokrasi yöntemidir. Türkiye'de henüz uygulama alanı bulmayan vatandaş meclisleri rastgele seçilen vatandaşlar tarafından oluşturulan meclislerin karar alma süreçlerinde rol oynamasıdır.

STÖ'lerin Kapasitelerinin Artırılması

STÖ'lerde kapasite geliştirme üç alanda gerçekleşir:

- İnsan kaynakları kapasitesi: STÖ'lerin işlev gördükleri alanlarda çalışan ve gönüllülerinin eğitimini ve tecrübe kazandırıcı faaliyetleri kapsar.
- Organizasyon kapasitesi: STÖ'nün kurumsal politikalarının, prosedürlerinin, programlarının ve idari yapısının geliştirilmesini ifade eder.
- Altyapı kapasitesi: STÖ'nün teknoloji ve bilgi kaynaklarına erişimi, iletişim becerilerini geliştirmeleri için gerekli donanımına sahip olmaları ve bunları kullanma ve geliştirme becerileriyle ilgilidir (Council of Europe, 2019).

STÖ'lerin kapasitelerinin geliştirilmesi temel olarak mali kaynaklarla ilişkilidir. Günümüzde demokratik devletler kamu kaynaklarından STÖ'leri destekleyici fonlar ya da aynı yardımlar tahsis etmektedir. Özellikle yerel yönetimler STÖ'lere ofis imkanı, ihtiyaç duydukları bazı araç ve gereçlerin temini konularında destek verebilir. Bunların yanında Avrupa Birliği fonları, diğer devletler tarafından sağlanan fonlar ve özel sektör fon ve destekleri de STÖ'lerin yararlanabileceği kaynaklar arasındadır. Bu kaynakların tedarik edilmesinde; eşitlik, şeffaflık, hesap verilebilirlik kurallarını dikkate alan adil bir dağıtım sisteminin oluşturulması son derece önem taşır.

Son yıllarda Türkiye'de STÖ'lere yerel ve ulusal düzeyde kamusal kaynaklar tahsis edilmektedir. Ancak bu kaynakların dağıtımına yönelik genel bir hukuki düzenleme bulunmamaktadır.

E-devlet geleceğe yönelik katılımcı demokrasinin ve STÖ'lerin karar alma süreçlerinde etkili katılımın temel aracı olma potansiyeline sahiptir.

Halihazırda merkezi yönetimin STÖ'lere aktardığı kaynaklar şeffaf görülememektedir. Kamusal kaynaklardan STÖ'lere destek ayıran devletler, her dönemde hangi alanlara kaynak tahsis edileceğini önceliklerini belirleyerek saptar ve bu çerçevede planlamalar yaparak duyururlar. Türkiye'de böyle bir planlama yapılmamaktadır. Kaynaklar farklı merkezler tarafından yönetilmekte mevzuat birliği sağlanamamaktadır.

E-katılım

Günümüz dünyasında STÖ'lerin karar alma mekanizmalarına katılımını kolaylaştıran en önemli teknolojik gelişme elektronik iletişim olanaklarıdır. E-devlet geleceğe yönelik katılımcı demokrasinin ve STÖ'lerin karar alma süreçlerinde etkili katılımın temel aracı olma potansiyeline sahiptir. Türkiye e-devlet konusunda ileri sayılabilecek bir konumdadır. 2022 yılında Birleşmiş Milletler tarafından gerçekleştirilen bir çalışmada Türkiye 193 devlet arasında e-yönetişim alanında 48, e-katılım alanında ise 18'inci sırada yer almaktadır. Katılım alanında Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan CİMER sisteminin etkisi öne çıkmaktadır. CİMER'e 2023 yılında yapılan 7.6 milyon civarındaki başvuru (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2024) bu durumu kanıtlar niteliktedir.

Sonuç

STÖ'lerin karar alma süreçlerine katılımı gerek yerel gerek merkezi yönetim düzeyinde temsili demokrasileri daha şeffaf ve hesap verebilir kılan, demokratik düzenin toplumdan kopuk elit kesimlerce kontrol edilmesini önleyen, demokrasiyi kurumsal düzeyde sağlamlaştıran bir kamusal sistemi ifade eder. Sivil toplum ile siyasi karar alma mekanizmaları arasındaki diyalog kanallarının gücü demokrasinin de gücünü ortaya koyar. Türkiye'nin iniş çıkışlı demokrasi tarihinin belki de en önemli sorunlarından biri sivil

toplumun karar alma süreçlerinden uzak tutulması olmuştur. Bu tarihsel arka plan nedeniyle katılımcı demokrasi yöntemleri yeterince gelişmemiştir. Bu raporda ortaya konulduğu gibi STÖ'lerin etkili katılımını sağlayacak bir demokrasi için ulaşılması gereken hedefler bulunmaktadır. Kalkınma planında da yer alan ve üzerinde uzlaşı olduğu düşünülen bu hedeflerden öncelikle ele alınması gerekenler, öneriler kısmında yer almaktadır.

Öneriler



Yasama organının çalışmalarına STÖ'lerin katılımını artıracak hukuki düzenleme ve uygulamalar geliştirilmelidir.

Karar alma, politika yapım, izleme ve denetleme süreçlerine etkin bir şekilde katılımı sağlamak üzere mevzuat çalışmaları yürütülmelidir.



TBMM bünyesinde STÖ'ler ve diğer sivil örgütlenmelerle ilişkileri yönetecek idari bir birim oluşturulmalıdır.

STÖ'lerin yasama organlarının çalışmalarına katılımı kolaylaştıracak bir iletişim ve kolaylaştırma birimi TBMM bünyesinde oluşturulmalıdır.



Birçok kanunda değişiklik yapmaya yönelik torba kanun uygulaması, yarattığı diğer sorunlar yanında sivil örgütlenmelerin katılımını da zorlaştırmaktadır.

TBMM torba kanun uygulamasını sonlandıracak tedbirler almalıdır.



TBMM ve Yürütme yasa yapım süreçlerine sivil örgütlenmelerden istişari görüş istediğinde görüşlerin hazırlanabilmesi için yeterli bir süre verilmelidir.

STÖ'ler kendilerinden kısa sürede geri görüş yapmaları istendiğinde sürenin yetersizliği nedeniyle yeterli katılımı gösterememektedirler.



Günümüz anayasal sistemlerinde katılımı sağlayacak yeni düzenlemeler yapılmaktadır.

Vatandaşın yasa teklifinde bulunması bir katılım aracı olarak kullanılabilir.



Bakanlıkların düzenleyici işlemlerinin hazırlık aşamalarına ve karar alma süreçlerine sivil örgütlerin katılımı teşvik edilmelidir.

Bu kapsamda STÖ'lerin uzmanlıklarından faydalanmak için düzenli danışma mekanizmaları oluşturulmalıdır.



Yerel yönetimlerin katılım mekanizmaları gözden geçirilerek mevzuatta düzenlenmiş olan katılım yollarının daha etkili hale gelmesini sağlayacak yeni düzenlemeler yapılmalıdır.

Kent konseylerinin sorunlarını giderecek önlemler alınmalı, "vatandaş meclisi" gibi yerel düzeyde katılımı sağlamaya yönelik iyi örnekler pilot çalışmalarla sisteme aktarılmalıdır.



STÖ'lerin varlıklarını sürdürebilmeleri için gerekli kaynakların sağlanması katılımcı demokrasiyi destekler.

Gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler tarafından STÖ'lere aktarılan her türlü destek şeffaf, hesap verebilir ve önceden belirlenmiş somut ve nesnel kriterlere bağlanmalıdır. Kamu kurumları tarafından sağlanacak destekler ve programlar bir stratejik program çerçevesinde önceliklendirilmelidir.



STÖ'lerin karar alma süreçlerine katılımında bilgilendirmenin ötesine geçilmelidir.

İstişare, diyalog ve ortaklık mekanizmalarının kullanılması teşvik edilmeli, merkezi idare ve yerel yönetimler stratejik planlarına bu mekanizmaların kullanımını artıracak hedefler eklenmelidir.



Tüm merkezi idare birimlerinin STÖ'lerin katılımını sağlayan mevcut düzenlemeleri gözden geçirilmelidir.

Sade, mekanizmaları içeren, terminoloji birliği sağlayan temel bir mevzuat hazırlanarak düzenleme enflasyonuna son verilmelidir.



Türkiye'de başarılı bir uygulama olan e-devlet sisteminde sivil toplum aktörlerinin karar alma süreçlerine aktif katılımını sağlayacak düzenlemelere yer yapılmalıdır.

Türkiye'de gelişmiş olan e-devlet uygulamalarının STÖ'lere uygulanması ile oluşturulacak bir sistem; bilgilendirme, istişare ve diyalog kanallarının gelişmesine katkı verecektir.



İstatistiksel bilgi hem sivil örgütlenmenin performansını hem de kamu sivil toplum ilişkilerinin gelişimini görmek bakımından önemli işlevi olan bir alandır.

Sivil toplum ile ilgili daha detaylı istatistiksel bilgi üretilmelidir. Birliği sağlayan temel bir mevzuat hazırlanarak düzenleme enflasyonuna son verilmelidir.



Üniversitelerde devlet ve özel sektör yönetimi için uzman yetiştiren kamu yönetimi ve işletme ile ilgili fakülte ya da bölümlerde STÖ'lerin insan kaynakları ihtiyaçlarını karşılayacak ders, bölüm ya da lisans üstü programların oluşturulması teşvik edilmelidir.



STÖ'lerin ayırım yapılmaksızın katılımlarını sağlayacak bir ortam oluşturulmalıdır.

Demokratik ilkelere bağlılık, açık ve net usul-ler bu ortamın oluşturulmasının temel ilkele-ri olmalıdır.



Yerel yönetimlerin katılımcı bütçeleme yöntemleri kullanması teşvik edilmelidir.

Kaynakça

Council of Europe. (2019). Code of good practice for civil participation in the decision-making process (Revised). <https://rm.coe.int/code-of-good-practice-civil-participation-revised-301019-en/168098b0e2> adresinden erişildi.

Council of Europe. (2024). Participatory democracy. <https://www.coe.int/en/web/participatory-democracy> adresinden erişildi.

Güler, E., & Mutlu, A. (2015). Belediye başkanları ve meclis üyelerinin kent konseyi algısı. *II. Ulusal Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*. Bursa: Bursa Kent Konseyi Yayınları.

New Tactics in Human Rights. (2024). *Strengthening citizen participation in local governance*. <https://www.newtactics.org/conversation/strengthening-citizen-participation-local-governance> adresinden erişildi.

Özen, A., & Yontar, İ. G. (2009). Katılımcı demokrasi anlayışında bütçeleme: Katılımcı bütçeleme. *Maliye Dergisi*, (156), 280-293.

Sivil Toplum Geliştirme Merkezi. (2024). *STO raporu*. <https://www.stgm.org.tr/sites/default/files/2024-01/sto-rapor2-web.pdf> adresinden erişildi.

T.C. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı <https://www.iletisim.gov.tr/turkce/haberler/detay/cimere-gecen-yil-7-milyon-650-bin-basvuru-yapildi> adresinden erişildi.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2024). *On ikinci kalkınma planı (2019-2023)*. <https://onikinciplan.sbb.gov.tr/> adresinden erişildi.

Transparency International. (2022). *Participatory budgeting, public participation in budget processes*. <https://www.transparency.org> adresinden erişildi.

United Nations. (2024). *Millennium development goals*. <https://www.un.org/millenniumgoals> adresinden erişildi.

İlgili Yayınlarımız



Modern demokrasinin iki yüz yılı aşan deneyimi güçlü bir demokratik sistemin ancak güçlü ve siyasi karar alma mekanizmalarıyla diyalog içinde olan bir sivil toplum örgütlenmesi ile mümkün olduğuna işaret ediyor. Bu çalışmanın amacı; Türkiye’de önemli sivil toplum aktörleri arasında yer alan sivil toplum örgütlerinin (STÖ) karar alma süreçlerinde oynadıkları rolü mevzuat ve uygulamalar çerçevesinde ele alarak bir durum tespiti yapmak ve bu tespitten hareketle geleceğe yönelik sivil toplum katılımını güçlendirecek önerilerde bulunmaktır. Rapor, STÖ’lerin karar alma süreçlerine katılımı konusunda uluslararası ve ulusal düzenlemeler temelinde geliştirilen bir metodolojik yaklaşım temelinde yasama organı, merkezi idare ile yerel yönetimler düzeylerinde katılımı ilgili mevcut durum ve sorunları ele almaktadır.

