

# TÜRKİYE'DE KAMU-STK İLİŞKİLERİNE DAİR MEVZUAT: SORUNLAR- ÖNERİLER<sup>1</sup>

Zeynep BALCIOĞLU

## Giriş

Sivil Toplum Örgütleri (STÖ) bireylerin örgütlenme özgürlüklerini gerçekleştirebilmelerini sağlayan temel araçlardan biri olarak tanımlanabilirler. Günümüzde demokrasinin organik bir parçası olarak değerlendiren STÖ'ler farklı alanlardaki deneyim ve uzmanlıkları ile siyasi karar alma süreçlerine katılarak gerek uluslararası, gerekse ulusal ve yerel seviyede alınan ve toplumu etkileyen kararların meşruiyetini, kalitesini ve sürdürülebilirliğini arttırmaktadırlar. Kamunun STÖ'lerle işbirliği yapmasını ve STÖ'lerin siyasi karar alma süreçlerine katılımını mecbur kılan ve tavsiye eden pek çok uluslararası ve ulusal belge bulunmaktadır. Bu makale uluslararası standartlar çerçevesinde Türkiye'de sivil toplum- kamu işbirliğini düzenleyen mevzuatı incelemeyi, uygulamada yaşanan ve mevzuatın içeriğine dair sorunları tespit etmeyi ve çözüm önerileri getirmeyi hedeflemektedir.

## STÖ'lerin Siyasi Karar Alma Süreçlerindeki Yeri: Lizbon Anlaşması

Günümüzde dünya ülkelerinde uygulanan en yaygın rejim olan anayasal demokrasi “anayasa” aracılığıyla üzerinde toplumsal uzlaşmaya varılmış prensipler çerçevesi oluşturarak siyasi erkin sınırlandırıldığı bir yönetim biçimi olarak değerlendirilmektedir. Bu sınırlamanın amacı siyasi erk kim olursa olsun alınacak kararların keyfi olmayan bir sistematikte oluşturulmasını ve her zaman halkın özgürlükleri lehine oluşmasını garantiye almaktır. Yani, düzenli olarak bağımsız ve adil seçimlerin yapılması anayasal demokrasinin önemli bir unsuru olmakla beraber tamamı değildir. Anayasal demokrasi aynı zamanda seçimle gelen milletvekillerinin alacakları kararların yukarıda bahsi geçen şekilde sınırlandırılmasını öngörür. Başka bir deyişle; demokrasi bireylerin hak ve özgürlüklerinin ve her bireyin siyasi topluma eşit seviyede katılabilmesinin garanti altına alınmasını öngörmektedir.

Demokrasi tartışmalarına ışık tutabilecek nitelikte en önemli belgelerden biri olan, Avrupa Birliği'nin anayasal temelini düzenleyen ve dolayısıyla üyeliğe aday ülkelerin de uyum sağlamakla yükümlü oldukları Lizbon Anlaşması üç temel ilke üzerine kuruludur.

(European Economic and Social Committee, 2011) Bu ilkeler: demokratik eşitlik, temsili demokrasi ve katılımcı demokrasidir. Bu üç ilkenin birbirleriyle ilişkisinin incelenmesi demokrasi kavramının etraflıca açıklanabilmesi için esastır. Bu bağlamda *eşitlik prensibi* demokrasinin temelini oluşturan kavram olarak tanımlanabilir. Demokratik eşitliğin öngördüğü üzere, tüm vatandaşlar katılım ve seçim süreçlerinde eşit etki ve katılım hakkına sahiptirler. *Temsili demokrasi* ise düzenli aralıklarla yapılan adil seçimlerle sistemin usule dair sürekliliğini sağlar.

Ancak, demokratik sistemin meşruiyetinin korunması için düzenli aralıklarla yapılan seçimler de, mülklik prensibi dâhilinde çalışan hukuk sistemi de yeterli değildir. Çünkü demokrasilerde meşruiyet, vatandaşların seçimden seçime bir temsilci seçebilmesinden fazlasını, sürekli ve düzenli olarak görüş ve rıza bildirebilecekleri süreçlerin var olmasını gerektirir. Bu noktada sivil toplum temelli, *katılımcı demokrasi* modelinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi demokratik sistemin meşruiyetinin sağlanması ve vatandaşların sisteme ve dolayısıyla eşitlik ilkesinin işleyişine olan güvenlerinin artması açısından hayati önem taşımaktadır.

<sup>1</sup> Bu makale, 11-13 Mayıs 2014 tarihinde Eskişehir'de düzenlenen 'Türk Dünyası Sivil Toplum Zirvesi' nde bildiri olarak sunulmuştur.

Özetleyecek olursak eşitlik ilkesi temelinde, temsili demokrasi sisteme usule dayalı koruma sağlarken katılımcı demokrasi de içeriğe dair koruma sağlamaktadır. . Lizbon Anlaşması'nın 10 ve 11. Maddeleri bu iki önemli başlığın ayrılmaz bir bütün olduğuna ve birlikte uygulamaya konmalarının gerekliliğine vurgu yapmaktadır. 11. Maddenin ilk fıkrası “yatay sivil katılım” adı altında doğrudan vatandaş katılımını düzenler ve şöyle der:

“Kurumlar, uygun vasıtalarla, Birliğin tüm eylem alanlarında, vatandaşlara ve temsilci kuruluşlara kendi görüşlerini ortaya koyma ve kamuya açık biçimde görüş alışverişinde bulunma imkanı tanır.”

Aynı maddenin ikinci fıkrası ise “dikey sivil katılım” başlığı altında sivil toplum ve sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerine katılımını düzenlemekte ve şöyle demektedir:

“Kurumlar, temsilci kuruluşlarla ve sivil toplumla açık, şeffaf ve düzenli bir diyalog kurarlar.”

Bunun yanında insan haklarını korumaya yönelik çeşitli mekanizmalar da STÖ'lerin ve kamu kurumlarının diyalogunun ve işbirliğinin önemine referans vermektedirler. Bu referanslarda işbirliği alanları bir sınırlama niteliği taşıması açısından özellikle belirtilmemiştir. Bu bağlamda diyalogun ve işbirliğinin tüm politika yapma alanlarına yayılması ve güvence altına alınması hedeflenmektedir. (Ayata, Karan; 2014: 92)

### **Türkiye’de STÖ- Kamu Diyalogunu Düzenleyen Mevzuat**

Türkiye hukukunda STÖ- Kamu ilişkilerini düzenleyen mevzuat merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde uygulanabilir olarak ikiye ayrılmaktadır. Merkezi yönetimden başlayacak olursak, konuyla ilgili tek hukuki düzenlemenin bir kanun değil yönetmelik olduğunu belirtmek önemlidir. *Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*'in (2006) 6. Maddesi sivil toplum katılımını şöyle düzenlemektedir:

“2. Fıkra: Taslaklar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılır.

3. Fıkra: Kamuoyunu ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabilir. Bu suretle taslak hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra teklifte bulunulur.”

Mevcut düzenleme doğrudan vatandaş katılımı hakkında bir söz söylememekle birlikte, yukarıda belirtilen katılım süreçlerine dair usulün gereklerinin yerine getirilmesi için de yetersiz kalmaktadır. Bunun yanı sıra, katılım süreci demokrasinin temel unsurlarından biri olarak tanımlanmaktan çok uzakta, tamamen kamu kurum ve kuruluşlarının inisiyatifine bağlı bırakılmıştır. Yönetmelik özellikle mevzuat taslaklarının ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarına görüşlerin toplanması için gönderilmesini zorunlu kılarken kamu kurumlarınca hazırlanan kanun, yönetmelik, kanun hükmünde kararname vb. hiçbir politika metni taslağının STÖ'lere sunulmasını mecbur kılmamaktadır. STÖ'lerin siyasi karar alma süreçlerine katılımı tamamen kamu kurum ve kuruluşlarının takdir yetkisi dâhilinde değerlendirilmektedir. (Ayata, Karan; 2014: 94)

Aynı yönetmeliğin 7. Maddesinin 2. Fıkrası ise şöyle demektedir:

“...sivil toplum kuruluşları da taslaklara ilişkin görüşünü otuz gün içinde bildirir. Süresinde görüş vermezse olumlu görüş vermiş sayılır.” (2006)

Yönetmelik, bu ifade ile gönüllü veya zorunlu şekilde danışma süreçlerine dâhil olan veya edilen STÖ'lerin 30 gün içerisinde görüş bildirmelerini zorunlu kılmaktadır. Ancak bir sonraki bölümde derinlemesine açıklanacak çeşitli sebeplerden STÖ'lerin 30 gün içerisinde görüş bildirmeleri mümkün olmayabilir. Bunun yanında, yönetmelik görüş bildirmeyen STÖ'leri olumlu görüş vermiş sayarak STÖ'lerin görüş bildirmeme haklarını saklı tutmalarına da engel oluşturmaktadır.

Yereldeki katılım mekanizmalarına gelindiğinde bu mekanizmaları düzenleyen kanunların başlıcaları İl Özel İdaresi Kanunu (2005), Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004) ve Belediye Kanunu (2004)'dur. Bu kanunlar STÖ'lerin hem karar alma hem de stratejik plan oluşturulması süreçlerine katılımını düzenlemektedirler. 2004 yılında yürürlüğe giren Belediye Kanunu'nun getirdiği en büyük değişiklik Kent Konseylerinin kurulması olmuştur. Kanunun öngördüğü üzere bu konseylerde "ilgili" STÖ'ler de yer alabileceklerdir. Ancak konseyin aldığı kararlar bağlayıcı değildir; sadece "belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir". Bunun yanında "ilgili" STÖ ifadesi de STÖ'lerin görev ve faaliyet alanları açısından net olmayan bir ölçüt yaratmaktadır. Ne yazık ki bir STÖ'nün faaliyet alanını tanımlayabilmek her zaman mümkün olmamaktadır. "Örneğin insan hakları alanında faaliyet yürüten bir STÖ'nün faaliyet alanı yerinden yönetim organlarının görev alanına giren her konuya temas edebilecektir." (Ayata, Karan; 2014: 95)

Merkezi yönetimde katılımı düzenleyen mevzuata benzer olarak yukarı da bahsi geçen üç kanunda da STÖ'ler karar alma süreçlerine davet edilmelerine rağmen, kanunların hiçbiri sivil toplum katılımını yasal yollarla mecbur kılmamıştır. Buna ek olarak ilgili yasalarda hangi STÖ'nün hangi karar alma mekanizmasına dâhil olacağına dair da hiçbir standart bulunmamaktadır.

### **Uygulamada Ortaya Çıkan Engeller**

Türkiye'de sivil toplum- kamu diyalogunu düzenleyen mevzuat STÖ'leri katılıma davet etmesine rağmen katılımı zorunlu kılmadığı için STÖ'lerin uluslararası standartların gerektirdiği düzeyde eşitlikçi, sürdürülebilir ve herkes tarafından erişilebilir mekanizmalar aracılığıyla siyasi karar alma süreçlerine katılımı ne yazık ki mümkün olmamaktadır. Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı'nın (TÜSEV) ana yürütücülerinden biri olduğu ve 2011 yılından bu yana devam eden "Türkiye'de Sivil Toplumun Geliştirilmesi ve Sivil Toplum Kamu İşbirliğinin Güçlendirilmesi" kapsamında üretilen *Sivil Toplum Kuruluşları ile Kamu Sektörü İlişkileri: Sorunlar- Beklentiler* (2013) Belgesi Türkiye'de sivil toplum-kamu diyalogu çerçevesinde yaşanan sorunları dört ana başlık altında incelemektedir. Bu başlıklar: yasal mevzuata dair sorunlar; algı, yaklaşım ve tutumdan kaynaklanan sorunlar; şeffaflık ve hesap verilebilirliğe dair sorunlar ve son olarak kamu kurumları ve STÖ'lerin kapasitelerine dair sorunlar olarak sıralanmıştır.

Yine bu belgeye göre sivil toplum- kamu ilişkilerini düzenleyen yasal çerçeve günümüzün ihtiyaç ve gerekliliklerini karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Standart eksiklikleri belirli sivil toplum aktörlerinin özellikle de hak temelli çalışanların karar alma mekanizmalarından dışlanmalarına ve STÖ'lerin kamu ile ilişkilerinin kişisel bağlantılarla sınırlı kalmasına sebep olmaktadır. Örneklenecek olursa kent konseyleri gibi kanun ile kurulan katılım organlarına dahi seçilen STÖ'lerin neye göre seçildiğine dair bir standardın bulunmaması bu tip kurulların "seçici muhataplık" sonucu oluşmasına yol açmaktadır. (TUSEV, 2013: 4)

Bunun yanında kamu nezdinde STÖ'lere itibar edilmemekte; bu sebeple de kamunun inisiyatifine bırakılan katılım süreçleri çoğu zaman gerçekleşmemektedir. (TUSEV, 2013: 4) Kamu kurum ve kuruluşları sivil toplumun itibar algısını ve yürütme kapasitesini geliştirecek yeterli finansal kaynak ayırımında bulunmamaktadır. Ayrılan mevcut kaynağın ise şeffaf ve hesap verilebilir süreçlerin sonucunda dağıtıldığından bahsetmek ne yazık ki mümkün değildir. Kaynak yetersizliği pek çok STÖ'nün farklı alanlarda sorunlar yaşamasına sebebiyet vermektedir. Örneğin pek çok STÖ

çalışanlarına personel ücreti ödeyememekte ve faaliyetlerini gönüllülük kisvesi altında yürütmeye mecbur kalmaktadır. Bu durum özellikle kamudan gelen danışma talebi olması halinde sorun yaratmaktadır. STÖ'lerin çoğu 30 gün içinde herhangi bir kanuna kapsamlı görüş verebilecek kapasiteye sahip olmadıklarından görüşlerini zamanında bildirememekte ve Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2006) kapsamında olumlu görüş vermiş sayılmaktadırlar. (TÜSEV, 2013: 17)

1 Ekim 2009'da Avrupa Konseyi'nin istişare organı olan Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Konseyi tarafından kabul edilen *Sivil Toplumun Karar Verme Sürecine Katılımıyla İlgili İyi Uygulama İlkeleri*, katılımın en alt düzeyinden en katılımcı düzeye kadar dört kademe üzerinden değerlendirmektedir. Bu kademeler bilgilendirme, danışma, diyalog ve işbirliği olarak kabul edilmektedir. Türkiye'deki durum bu basamaklara göre değerlendirilecek olursa katılımın süreçlerinin genelde bilgilendirme ve danışma aşamasında kaldığından diyalog ve işbirliği gibi süreklilik ve denklik gerektiren işbirliği formlarının ise neredeyse hiç bulunmadığından bahsetmek mümkün olacaktır. Nitekim, bilgilendirme ve danışma aşamalarında dahi ciddi sorunlarla karşılaşmakta kamu kurum ve kuruluşları yine kamuya ait bilgileri şeffaf ve erişilebilir bir şekilde paylaşmamakta; bilgi edinme başvurularına zamanında dönüş yapmamakta; danışma süreçlerine dair hangi STÖ'nün hangi aşamalarda dâhil edildiğine ve verilen görüşlerin alınan karar etki edip etmediğine dair şeffaf ve hesap verebilir davranmamaktadırlar. (TUSEV, 2013: 14)

## **SONUÇ**

Sonuç olarak Türkiye'deki sivil toplum- kamu ilişkilerini düzenleyen mevzuatın uluslararası standartların gerektirdiği koşullara oranla yetersiz kaldığından bahsetmek mümkündür. Türkiye Avrupa Birliği katılım sürecinde bir ülke olmasına rağmen ilgili mevzuat ne yazık ki STÖ'nin siyasi kararlara katılımını düzenleyen ve katılımın anayasal demokrasinin temel bir parçası olarak görülmesini zorunlu kılan Lizbon Anlaşması'nın gerekliliklerini karşılamaktan çok uzaktadır.

Bu bağlamda, sivil toplum-kamu ilişkilerini düzenleyen mevzuat yine sivil toplumun katılımıyla yeniden üretilmeli ve üretilen yeni mevzuat uluslararası standartlarla uyumlu olmalıdır. Mevzuatın yeniden üretilmesi sürecinde farklı sivil toplum aktörlerinin tanınmasına özellikle dikkat edilmeli böylece mevzuatın çeşitlilik gösteren ihtiyaçlara cevap verebilirliği garanti altına alınmalıdır. Bu süreçte hem kamu kurum ve kuruluşları hem de STÖ'ler mevzuata hakim olmalı ve doğru uygulandığına dair gerekli denetim ve izlemeyi yapmalıdırlar.