

SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN YASAMA FAALİYETİNE KATKISI VE YETERLİLİĞİ SORUNU¹

Prof. Dr: Aydın BAŞBUĞ

Sivil toplum kuruluşlarının önemi siyasileri etkileme, onları belirli yönde karar alamaya zorlama suretiyle siyasal karara alma sürecine katılmada kendisini gösterir. Çünkü siyasal iktidarın elinde bulundurduğu karar mekanizmalarının ve bunun gücünün toplum karşısında sınırlandırılması gereklidir. İşte demokrasi ve hukuk devleti ilkesi burada kendini göstermektedir.

Demokrasi ve Hukuk Devleti Sarmalında Sivil Toplum Örgütleri

Toplum ve siyasal iktidar arasındaki güç ilişkisinin, toplum yararına olacak şekilde düzenlenmesi demokrasinin önemli sebeplerindedir². Toplum, onu oluşturan bireylerle bu dengede zayıf konumdadır. Toplumun, siyasal iktidar karşısında örgütlü yapıları ile muhatap olması, bireylerin ortak ya da bireysel çıkarlarının siyasal karar alma sürecine taşınması ve gerektiğinde siyasal iktidarın karar alma yetkisini sınırlayarak etkilemesi söz konusudur. Sivil örgütlerin fonksiyonu, siyasal kararın alınması için bireysel ya da ortak taleplerin siyasal iktidara ileterek onu karar almaya zorlaması kadar, siyasal iktidarın karar alma serbestisini ve hareket alanını kısıtlayarak temsil ettiği çevrelerin siyasal tercihlerini sürdürmesidir. Toplumsal örgütlerin, bireylerin tabi haklardan daha fazlasına sahip olması ve bireyleri sınırlayan kuralların onlara uygulanmaması, liberal düşünürler tarafından eleştirilmiştir. Bu düşünceye göre sivil toplum örgütleri bireyleri sınırlayan hukuk kurallarından daha dar hukuk kurallarıyla sınırlandırılarak bireyin üzerine çıkarılmamalıdır.

Sivil toplum örgütlerinin bu fonksiyonu bazen olumsuz değerlendirilmiştir. Hatta demokratik bir süreçte birey bencilliğinin değil, grup bencilliğinin daha tehlikeli olduğu vurgulanarak, örgütlenme özgürlüğünün, hür bir toplumun dayandığı hukuk devleti ile uyumlu olmayan çatışmalar taşıyacağı ileri sürülmüştür³.

Kolektif yapılanmalara verilen önem, örgütlü kitlenin ne kadar büyürse çıkarlarının herkesin menfaatine daha fazla karşılık geleceği anlayışına mı dayanmaktadır? Tabii ki bu soruya olumlu cevap vermek mümkün değildir. Sivil toplum örgütlerini cazip kılan husus, doğru siyasal karara nasıl ulaşılabileceği ve geniş kitlelerin haklı menfaatinin ne olduğunun ortaya konulması değildir. Örgütlenmenin önemi, demokrasinin işleyişinde kendisini göstermesidir.

Liberal bakış açısı sivil toplum örgütlerine kuşku ile ve sınırlı bir kapsamda yaklaşırsa da demokrasinin vazgeçilmez unsurlarıdır. Siyasal karar alma süreci, oldukça dar bir kadronun elinde toplanmaktadır. Toplumun geniş kitlelerinin bu karar alma sürecine aynı oranda katılımı mümkün değildir. Bu durumda demokrasi ile seçkinlerin ve profesyonellerin egemenliği gibi bir birine zıt işleyişin görünüşte uyumlu fakat demokrasi aleyhine işleyişi söz konusu olmaktadır. İşte sivil toplum örgütlerinin demokratik karar alma sürecine katılımı burada kendisini göstermektedir.

Siyasal iktidarın karar alma sürecini etkileyen ilkeler, aynı zamanda sivil toplum örgütlerinin katılım sürecine dahil olması halinde de söz konusu mudur? Bu soruya hemen olumlu cevap vermek gerekecektir. Siyasal iktidarı sınırlayan temel ilkeler, hiç kuskusuz sivil toplum örgütleri ve bireyler için de geçerlidir. Anayasamızın 11nci maddesi, “*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı*

¹ Bu makale, 11-13 Mayıs 2014 tarihinde Eskişehir’de düzenlenen ‘Türk Dünyası Sivil Toplum Zirvesi’ nde bildiri olarak sunulmuştur

² **Başbuğ, Aydın;** (2010) Sosyal Hukuk, akitap. **Durgun Şenol;** (1991) Sağdaki değişimler ve Sağın Yeniden yapılanması, Türkiye Günlüğü, Kış 1991, sayı 17.

³ **Hayek, Friedrich;** (1997) Hukuk, Yasama ve Özgürlük, (çev.) Mehmet Öz, Türkiye İş Bankası, Ankara, s.134. **Hayek, Friedrich;** Kuruculuğun Hataları, çev. Simten Coşar), Liberal Düşünce, Yaz 97, sayı 7.

organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır” hükmü ile bu kuralı siyasal iktidar dışında toplumun bütün unsurlarıyla birlikte ele almıştır.

Sivil toplum örgütleri demokratik katılım fonksiyonunu yerine getirirken, siyasal iktidarı sınırlandıran hukuk devleti ilkesinin ve insan haklarının da temeli olan doğal hukuka bağlıdır. Esasen bu husus, demokrasinin de sınırını çizmektedir. Siyasal taleplerde bulunma bakımından sivil toplum örgütlerinin hukuk devleti ilkesine aykırı faaliyette bulunması, siyasal iktidarın bu ilkeden ayrılması kadar istenmeyen bir durumdur. Aksi durum örgütlü kalabalıklardan en fazla güç uygulayanın haklı olduğu ve siyasal iktidarı etkilediği bir durum meydana getirecektir. Nasıl ki liberal siyasal süreçte salt demokratik esas üzerine siyasal karar alma süreci bulunmadığı gibi sivil toplum örgütlerinin de hukuk devleti ilkesine aykırı siyasal talepte bulunması düşünülemez.

Sivil toplum örgütlerinin sınırını çizen bu durumun mefhumu muhalifinden konuya yaklaşacak olursak, sivil toplum kuruluşlarının hukuk devleti ilkesi dışında siyasal iktidarın karar almasına ya da siyasal iktidarın karar almasını engelleyici taleplerde bulunmasını sınırlandıracak başka bir unsur bulunmamaktadır. Aksi durum demokrasi ilkesi bağdaşmayacak demokratik rejime ve katılım sürecinin sağlıklı işlemesine zarar verecektir.

Sivil toplum örgütlerinin iktidarı temsil ettiği talepler çerçevesinde karar almaya zorlama ya da herhangi bir hususta karar almasını önleyebilme hakkının sağlıklı kullanılabilmesi için ise demokrasi ve hukuk devletine bağlılığın dışında bir örgüt sorumluluğu gerekmektedir.

Sivil örgütlerin siyasal taleplerini oluştururken profesyonellerin ve uzmanların egemenliği ile başa çıkmak zorundadır. Aksi takdirde demokrasi ve hukuk devleti ile ortaya konulmuş hareket alanının bir anlamı bulunmayacaktır. Bu bakımdan örgütlü kitle sayısı, örgüt çeşitliliği ve bu örgütlerin faaliyet zenginliği göstermelik bir demokrasi şöleninden öteye gidemeyecektir.

Profesyonellerin İktidarı Karşısında Sivil Toplum

Sivil toplum örgütleri çoğunlukla ya yeni bir hak talep etmektedir ya da mevcut bir hakkın daha da gelişmesini istemektedir. Bu taleplerin büyük bir kısmı ise Anayasal veya yasal düzenleme yapmayı gerektirir. İşte bu aşamada sivil toplum örgütlerinin talepler kadar taleplerinin alacağı yasal şekil hakkında da yetkin olması lazımdır. Aksi durum tam bir başarısızlık olacağı gibi beklenenden daha geriye gidici bir siyasal karar alınmasına da yol açabilecektir.

Siyasal veya diğer örgütlü yapılarda karar alma süreci, karar almada neyin ihtiyaç olduğunu ve neyin olmadığını tespitine dayanır. Ayrıca teknik olarak alınan kararın etki ve sonuçlarının ne olacağı konusundaki beklenti ve öngörü de herhangi bir kararın alınmasında önemli unsurlardır. Bu çerçevede karar alma süreci, sadece menfaatlerin ve taleplerin dile getirilmesi gibi basit bir süreçten ibaret değildir. Bir hususta alınacak karar, o konuda bilgi ve uzmanlığına güvenilen kişilerin, uzmanların, bürokratların biçimlendirici elinden geçer.

Günümüzde profesyonel uzmanların egemenliği toplumun her alanında giderek artmaktadır. Neyin öğrenilmesi gerektiği, hangi bilginin nerede ve nasıl alınacağı onların tekeline kalmıştır. Örneğin okul dışındaki bilginin ya da bilimsel bilgi dışındaki diğer bilgi kaynaklarının değeri, uzmanların elinde bir hiçe dönüşebilmektedir. Uzmanların bu egemenliği, demokratik katılım süreci ile de çatışabilmektedir. Aynı sonuçta birleşen bir grubun demokratik talebi, uzmanın elemesinden geçerek ya reddedilebilecek ya da etkisiz bir şekle bürünebilecektir.

Uygulama Örnekleri

Yukarıda değindiğimiz önermemizi yaşadığımız birkaç örnek ile somutlaştırarak değerlendirme yapmak gerekirse, yasama sürecini talepleri ile etkileme şansı olan sivil toplum kuruluşlarının, temsil ettiği kişiler bakımından oldukça önemli taleplere ilişkin faaliyetlerinde, düzenlemenin nasıl olması gerektiği konusunda hazırlıksız oldukları için uzmanların karşısında pasif kaldıkları görülmüştür. Sivil toplum kuruluşlarının tamamı için söylenemese de önemli bir çoğunlu için dile getirmek istediğimiz bu sorun, ne istediğini bilmesine rağmen nasıl bir şey istediğine dair kayıtsızlıktır.

Sivil örgütlenmelerin çoğunluğu bazı siyasal taleplerde bulunmaktadır. Bu taleplerin gerçekleşmesi için ulusal ve uluslararası baskı araçlarını da kullanabilirler. Hatta meşru eylemlerde de gerçekleştirebilirler. Bir de siyasal iktidar tarafından bu taleplerin yerine getirilmesi kabul edildiği zaman, bunun içeriğinin nasıl düzenleneceği hususunda toplanmaktadır. İşte bu noktada sivil toplum örgütünün bir diğer sorumluluğu başlar. Buna karşılık sivil toplum örgütlerini sosyal sorumluluğunun belki de en faal olması gereken bu aşamada herhangi bir önerisinin bulunmaması, uzmanların egemenliğine açık bir durum meydana getirir.

İşçileri temsil eden en büyük sivil toplum örgütlerinden sendikaların, 12 Eylül askeri darbesinden sonra hazırlanan 2821 sayılı Sendikalar kanunu ve 2921 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunlarından rahatsızlıkların demokratik süreçte sık sık dile getirmişlerdir. Öyle ki, sendika genel kurullarına, yayınlarına ve ulusal veya uluslararası şikayet yollarına konu olan bu yasal düzenlemeler hakkındaki aktiviteler sonuç vermiş ve sendikalar ve toplu iş sözleşmesi yasası değişmiştir. Ancak sivil toplum kuruluşları bu tasarı hakkındaki sorumluluklarını yerine getirmediği için daha geri bir metin kanunlaşmıştır.

Memurların toplu sözleşme hakkı bakımından da aynı durum söz konusudur. Yıllarca memur kuruluşları toplu sözleşme hakkı için mücadele etmiştir. Sonuçta memurlara bu hak tanındığında nasıl bir toplu sözleşme düzeni olacağı konusunda memurların hazırlıksız olduğu görülmüştür. Sonuçta kurulan toplu sözleşme düzeni kimseyi memnun etmemiştir.

Bu sorumluluğun zayıflamasında sivil toplum örgütünün demokratik işleyişindeki ve hukuk devleti anlayışındaki eksiklerde aramak gereklidir. Sivil toplum kuruluşlarının bu sorumluluğunu yerine getirmemesi bürokratik egemenliğe mahkum olma sonucu doğurmaktadır.