

# SAVUNUCULUK VE POLİTİKALARI ETKİLEME

Nurhan Yentürk  
Laden Yurttagüler  
Yiğit Aksakoğlu  
İrfan Neziroğlu  
Habip Kocaman  
Ebru Ağduk

**SAVUNUCULUK VE POLİTİKALARI ETKİLEME**

NURHAN YENTÜRK, LADEN YURTTAGÜLER, YİĞİT AKSAKOĞLU, İRFAN NEZİROĞLU, HABİP KOCAMAN, EBRU AĞDUK

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI 287  
STK ÇALIŞMALARI - EĞİTİM KİTAPLARI 10

**ISBN 978-605-399-135-9**

1. BASKI İSTANBUL, OCAK 2010

© BİLGİ İLETİŞİM GRUBU YAYINCILIK MÜZİK YAPIM VE HABER AJANSI LTD. ŞTİ.  
YAZIŞMA ADRESİ: İNÖNÜ CADDESİ, No: 43/A KUŞTEPE ŞİŞLİ 34387 İSTANBUL  
TELEFON: 0212 311 52 59 - 311 52 62 / FAKS: 0212 297 63 14

[www.bilgiyay.com](http://www.bilgiyay.com)

**E-POSTA** [yayin@bilgiyay.com](mailto:yayin@bilgiyay.com)

**DAĞITIM** [dagitim@bilgiyay.com](mailto:dagitim@bilgiyay.com)

**DİZİ EDITÖRÜ / YAYINA HAZIRLAYAN** Nurhan Yentürk

**KAPAK VE KİTAP TASARIMI** HÜMANUR BAĞLI

**DİZGİ VE UYGULAMA** MARATON DİZGİEVİ

**DÜZELTİ** REMZİ ABBAS

**BASKI VE CİLT** SENA OFSET AMBALAJ VE MATBAACILIK SAN. TIC. LTD. ŞTİ.

LİTROS YOLU 2. MATBAACILAR SİTESİ B BLOK KAT 6 No: 4 NB 7-9-11 TOPKAPI İSTANBUL

TELEFON: 0212 613 03 21 - 613 38 46 / FAKS: 0212 613 38 46

İstanbul Bilgi University Library Cataloging-in-Publication Data  
İstanbul Bilgi Üniversitesi tarafından kataloglanmıştır

Yentürk, Nurhan.

Savunuculuk ve politikaları etkileme / Nurhan Yentürk, [et all...]

p. cm.

ISBN 978-605-399-135-9 (pbk.)

1. Advocacy - Turkey. 2. Social justice. 3. Non-governmental organizations - Turkey  
4. Social advocacy - Turkey. 5. NGOs. 6. Civil society - Turkey.  
HN49.Y46 S28 2009

STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Dizisi'ne hoş geldiniz.

İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi'nin, STK'lar için düzenlediği kapasite geliştirme eğitimleri 2003 yılında başlamadan önce, özellikle hak temelli çalışan STK'ların ihtiyaçlarına göre yazılmış, bu STK'ların deneyim ve çalışma kültürlerini dikkate alan, eğitimleri etkin kılmak için gerekli yazılı ders materyalinin eksikliği, çok önemli bir sorun olarak karşımıza çıktı. Eğitimler süresince öğretmenlerimizin hazırladıkları ders notları, derslerdeki tartışmalar ve katılımcıların deneyimleriyle gelişti, olgunlaştı ve STK'larda çalışan gönüllü ya da profesyonellerin kullanabilecekleri yazılı kaynaklar haline dönüştü. Bu gelişme ve eğitim programlarına katılamayan STK'ların yoğun istekleri üzerine, İstanbul Bilgi Üniversitesi'nde STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Dizisi üzerine çalışmaya başladık.

Bu dizinin ilk aşaması 2007 yılında tamamlandı ve beş tanesi telif iki tanesi tercüme kitap olmak üzere yedi kitap yayımlandı. Telif kitaplar, *Proje Döngüsü Yönetimi I: Proje teklifi yazma, izleme ve değerlendirme; Proje Döngüsü Yönetimi II: Bütçeleme, değerlendirme, raporlama; STK'lar için Muhasebe, Finansman ve Vergi Uygulamalarına Giriş; Gönüllülerle İşbirliği; Stratejik Düşünme - Strateji Geliştirme* başlıklarını taşımaktadırlar. Tercüme kitaplar ise, Avrupa Konseyi Yayınları tarafından basılan eğitim kılavuzlarından (T-Kits) ikisinin tercümesidir: *Örgüt Yönetimi ve Kaynak Geliştirme ve Fon Yönetimi*.

2009 yılında STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Dizisi'nin ikinci aşamasını tamamladık. İkinci aşamada iki kitap yer aldı. Bunların birincisi Avrupa Konseyi Yayınları tarafından basılan eğitim kılavuzlarından (T-Kits) *SosyalDışlanma*'nın tercümesi, ikincisi ise *AB, Bütünleşme ve STK'lar* başlıklı kitaptır. Dizinin üçüncü ve son aşamasında *Savunuculuk ve Politikaları Etkileme* başlıklı eğitim kitabını yayımlıyoruz.

STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Dizisi tamamlandığında, STK kapasite geliştirme programlarını oluştururken ve sürdürürken STK'ların ihtiyaç duyduklarını gördüğümüz ve programlarımıza dahil ettiğimiz tüm derslerin kitaba dönüşmesini sağlamış olacağız. Diğer yandan STK'lar için uzaktan eğitim ağırlıklı sürdürdüğümüz kapasite geliştirme programlarında kullandığımız görsel ve işitsel malzemeleri içeren STK Eğitim CD'lerine de <http://stk.bilgi.edu.tr> adresinden ulaşabilirsiniz. Avrupa Konseyi Yayınları olan eğitim kılavuzları, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi tarafından yürütülen Genç Ekip Eğitimi için Ortaklık Programı'nın ürünleridir. Bu ortak çalışmalarla ilgili daha fazla bilgi almak için [www.training-youth.net](http://www.training-youth.net) sitesini ziyaret edebilirsiniz.

STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Dizisi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi'nin İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları'yla ortak yürüttüğü bir çalışmadır. Bu dizi çerçevesinde yayımlanacak olan kitapları <http://stk.bilgi.edu.tr> ve <http://www.bilgi-yay.com> adreslerinden izleyebilirsiniz.

Tüm bu yayınları üretmemizin amacı, STK'ların çevrelerinde gördükleri sorunlara yönelik olarak etkili ve uzun dönemli çözümler bulma sürecinde aktif olabilmeleri; yerel, ulusal ve uluslararası yönetimleri sorunların çözümleri için gerekli politikaları üretmeye yönlendirebilmeleri amacıyla STK'lara destek olmak ve STK'ların Türkiye'nin demokratikleşmesinde önemli bir aktör olmalarına katkıda bulunmaktır.

İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi'nin kurulması ve ihtiyaçlarının karşılanması konusunda en büyük desteği verdi. Üniversitenin akademik ve tüm idari kadrosu STK'lardan eğitim programlarına katılan herkese kucak açtı ve üniversitenin öğrencilerinden saydı. Tümüne teşekkür ederim. Birimin faaliyetlerini önemseyip finansal katkıda bulunan tüm destekçilerimize ve kitaba değerli katkıları olan YASADER'e de teşekkür ederim. Özel teşekkürüm 2003 yılından itibaren sürdürdüğümüz tüm eğitim programlarının katılımcılarına.

Prof. Dr. Nurhan Yentürk

İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi Direktörü  
STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Dizisi Editörü



<b>SUNUŞ:</b>	<b>NEDEN SAVUNUCULUK KİTABI?</b> / Nurhan Yentürk ve Laden Yurttagüler ..... 7
<b>I. BÖLÜM:</b>	<b>SAVUNUCULUK, YURTTAŞLIK VE KATILIM</b> / Laden Yurttagüler ..... 9
	1. Yurttaşlık ve demokrasi ilişkisi ..... 9
	2. Demokrasi ve karar verme/politika yapma süreçleri arasındaki ilişki ..... 11
	3. Konuların temsili: Nasıl ve nerede? ..... 16
<b>II. BÖLÜM:</b>	<b>SAVUNUCULUK STRATEJİSİ</b> / Yiğit Aksakoğlu ..... 19
	1. Savunuculuk ve ilgili tanımlar ..... 19
	1.1. Savunuculuk nedir? ..... 19
	1.2. Yöntemler ..... 21
	1.3. Bazı temel araçlar: Kampanya ve lobicilik ..... 22
	1.4. Katılım, haklar ve savunuculuk ..... 23
	1.5. STK'lar ve siyaset ..... 24
	1.6. Politika süreci ..... 25
	2. Savunuculuk stratejisi hazırlamaya giriş ..... 27
	2.1. Adım adım strateji hazırlama ..... 27
	3. Strateji geliştirme ..... 33
	3.1. Hedefler ve uzun ve kısa dönemli amaçların belirlenmesi ..... 33
	3.2. SMART analizi ..... 34
	3.3. Aktörlerin tanımlanması ..... 36
	3.4. SWOT analizi ..... 38
	3.5. İletişim stratejisi ..... 41
<b>III. BÖLÜM:</b>	<b>STK'LAR VE KANUN YAPIM SÜRECİNİ ETKİLEME: YÖNTEMLER, ÖRNEKLER, ÖNERİLER</b>
	1. Sivil toplumun Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kanun yapım sürecine katılımına ilişkin fırsatlar · İrfan Neziroğlu ..... 49
	1.1. TBMM'de kanun yapım sürecine sivil toplum neden katılmalıdır? ..... 49
	1.2. STK'ların kanun yapım sürecine ilişkin kapasite sorunu ..... 50
	1.3. TBMM'de yasama süreciyle ilgili temel kavramlar ..... 51
	1.4. TBMM'de temel kurumlar ..... 55
	1.5. Kanun tasarıları ve kanun tekliflerinin hazırlanma süreci ..... 57
	1.6. Genel olarak TBMM'de kanun yapım süreci ..... 60
	1.7. TBMM'de komisyonlar ..... 63
	1.8. Gündem dışı konuşma ..... 69
	1.9. Genel Kurul'da kanun yapım süreci ..... 71
	1.10. Cumhurbaşkanı'nca onay ..... 74
	1.11. <i>Resmi Gazete</i> 'de yayımlanarak yürürlüğe girme ..... 74
	2. Parlamenter denetim faaliyetlerine sivil toplum katılımı · Habip Kocaman ..... 75
	2.1. Parlamenter denetim ..... 77
	2.2. Parlamenter denetim yolları ..... 78
	2.3. Denetim işlevi gören komisyonlar ..... 102

3. Yasama sürecinde STK katılımı: Uluslararası örnekler ışığında	
Türkiye'deki durum ve öneriler - Ebru Ağduk .....	119
3.1. Katılım nedir? .....	119
3.2. Katılım spektrumu .....	121
3.3. Katılım sürecinde temel olan ilkeler .....	124
3.4. Katılımın önündeki engeller .....	127
3.5. Çeşitli ülkelerde katılım uygulamaları .....	128
3.6. Katılıma yönelik Türkiye'de varolan yasal çerçeve .....	129
3.7. TBMM'de katılım mekanizmalarını güçlendirmek için öneriler .....	131
3.8. Genel değerlendirme .....	134

#### IV. BÖLÜM:

<b>KAMU HARCAMALARININ İZLENMESİ: STK'LAR İÇİN</b>	
<b>YENİ BİR SAVUNUCULUK ALANI / Nurhan Yentürk .....</b>	<b>135</b>
1. Sivil toplum kuruluşları ve kamu harcamalarının izlenmesi: Neden ve nasıl? .....	135
2. Kamu harcamalarını izlemek için temel bilgiler .....	136
2.1. Kurumlar .....	136
2.2. Kavramlar .....	140
2.3. Harcamaların sınıflandırılması .....	143
2.4. Çok yıllık bütçeleme süreci .....	146
3. Türkiye'de sosyal koruma ve askeri harcamalar .....	150
3.1. Sosyal koruma harcamalarının izlenmesi: 2006-2011 .....	151
3.2. Askeri harcamaların izlenmesi: 2006-2011 .....	157
3.3. Askeri, sosyal ve ekonomik harcamaların karşılaştırılması .....	164

<b>KAYNAKLAR</b> .....	<b>167</b>
------------------------	------------

<b>DİZİN</b> .....	<b>171</b>
--------------------	------------

# NEDEN SAVUNUCULUK KİTABI?

Nurhan Yentürk ve Laden Yurttagüler

Bilgi STK kurulduğu günden beri sivil toplum örgütlerinin kapasitelerini geliştirebilmeleri için hem örgüt yönetimi, hem de kavramsal alanlarda çeşitli eğitimler düzenlemiştir. Düzenlenen ilk eğitimler, örgütlerin misyon ve vizyonlarını tanımlamalarından, kaynak geliştirmelerine; stratejik planlamadan, iletişim tekniklerine kadar örgütlerin genel kapasitelerini geliştirmeyi hedeflemiştir. Bilgi STK, ayrıca kavramsal olarak sivil toplum, demokrasi, insan hakları gibi konularda da yeni tartışmalar açmayı amaçlamıştır. İlk eğitimlerin yapıldığı dönemde, sahanın temel ihtiyacı sivil toplum örgütlerinin kapasitesinin gelişimine ve sivil toplum örgütlerinin sürdürülebilirliğine katkıda bulunacak programları sunmaktı. Nitekim 2003–2004 yılında sivil alana bakıldığında, bugüne kıyasla hem hak temelli çalışan örgüt sayısı çok daha azdır, hem de ilgili örgütlerin gerek kaynak, gerekse örgütsel kapasiteleri açısından sürdürülebilirlikleri son derece sınırlıdır. Ancak geçen sürede hem Bilgi STK, hem de alanda örgütlerin kapasite gelişimlerini amaçlayan diğer örgütler tarafından düzenlenen ilgili programların sayısının ve etki alanlarının artması ile hak temelli çalışan örgütlerin sayısında ve kapasitelerinde artış gözlenmiştir. Örgütlerin kapasitelerinin artmasında, alana aktarılan kaynaklarda artış ve örgütlenme özgürlüğü ile ilgili kanunlardaki değişiklikler de sayılabilir. Örgüt sayısının ve kapasitesinin artması ise sahada başka ihtiyaçları doğurmuştur.

Genel bir çerçeve içinde çalışan örgütler çeşitli alanlarda uzmanlaşma ve uzmanlaştıkları alanda daha derin ve uzun süreli tartışmalara ihtiyaç duyduklarını belirtmişlerdir. Hak temelli çalışan ya da hak temelli çalışmayı amaçlayan örgütler, hak ihlallerini engellemek ve/ya (insan) hak temelli değerler konusunda farkındalığı arttırmak için çalışırken politikaları, programları ve/ya yasaları etkilemenin önemini fark etmişlerdir. Aynı dönemde, sivil alandaki gelişmelerin yanı sıra, 2000'ler boyunca hem dünyada, hem de Türkiye'de sivil alanda çalışan örgütlerin yasaları ve politikaları değiştirme konusundaki çabaları olumlu sonuçlar vermiştir. Gerek sivil toplum örgütlerinin talepleri, gerekse mevcut siyasi konjonktür hak temelli örgütler için savunuculuk alanında çalışmayı gerekli ve zorunlu kılmıştır. Bu gelişmeler ışığında, sivil toplum örgütleri, savunuculuk alanında çalışma ve kapasitelerini geliştirme konusunda programlar talep etmişlerdir.

Bilgi STK, bu talepleri göz önüne alarak, 2008–2009 döneminde savunuculuk alanında sivil toplum örgütlerinin kapasitelerini geliştirmek için savunuculuk ve politikaları etkileme konusunda bir program hazırlamıştır. Program temel sivil toplum tartışmalarını ele alan bir kavramsal giriş ile başlamıştır. Ardından örgüt yönetimine ilişkin ana konulara değinilmiştir. Programın ilk bölümünde hem kavramsal, hem de örgüt yönetimine ilişkin temel tartışmalar yapılmıştır. Programın ikinci bölümünde ise savunuculuk odaklı temel tartışmalara yönelinmiştir. Eğitim programında akran eğitimine dayalı bir yöntem benimsenmiştir. Bu yöntem sayesinde katılımcılar birbirlerinin deneyimlerinden yararlanma imkânı bulmuşlar ve programın içeriğine önemli bir katkı sağlamışlardır. Elinizdeki kitap, eğitim programında yapılandırılan dersler ve program katılımcılarının deneyimlerine dayanarak yaptıkları katkılar üzerine kurulmuştur. Kitap içindeki bölümler, eğitim programı boyunca yapılan derslerin içerikleri, ders notları ve tartışmaları temel alınarak yapılandırılmıştır. Programın savunuculuk bölümündeki içeriği temel dört ana alandan oluşmaktadır. İlk bölümde savunuculuk kavramı ve katılım arasındaki ilişkinin tartışıldığı dersler, ikinci bölümde savunuculuk yapmak için gerekli olan strateji geliştirme gibi temel beceriler, üçüncü bölümde savunuculuk çalışmasında önemli bir yere sahip olan yasa yapma süreçleri ve temsili demokrasiye katılımın dünyadan örnekleri ve son bölümde ise savunuculuk yapmanın önemli bir ayağı olan kamu harcamaları izleme süreci bulunmaktadır. Kitap, eğitim programının içeriği ile doğrudan ilişkilendirilerek kurgulanmıştır. Bu nedenlerle elinizdeki kitap dört bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde Laden Yurttagüler'in savunuculuk kavramı ve katılım arasındaki ilişkiyi tartıştığı yazısı bulunuyor. Bu bölümde, savunuculuk ve katılımcı demokrasi arasındaki ilişki tartışılmış ve yurttaşların katılımının neden önemli ve

gerekli olduğuna değiniliyor. Temsili demokrasi sürecinde dile getirilmeyen konuların nasıl ve nerede gündeme getirilebileceğinin tartışıldığı bu makalede, son olarak yerel, ulusal ve uluslararası örnekler veriliyor.

İkinci bölümde **Yiğit Aksakoğlu**, STK'ların savunuculuk stratejilerini oluşturabilmeleri için yapmaları gereken hazırlıkları ve kullanabilecekleri araçları, uygulama örneklerine ve STK'ların deneyimlerine dayandırarak ele alıyor. Bu bölüm üç konudan oluşuyor. Savunuculuk ve lobicilik gibi konular, ilgili tartışmalara değinilerek ele alınıyor. Bölümün ilk konusunda amaçlanan, deneyimlerle ilgili örnekler kullanarak, STK'ları konu ile ilgili kavramlar üzerine tartışmaya katmaktır. İkinci konuda ise, STK'ların daha çok bir kılavuz olarak kullanabilecekleri, STK'ların savunuculuk stratejisi hazırlamalarına olanak sağlayan alıştırmalar yer alıyor. Bu bölümün sonunda uygulanabilir bir savunuculuk stratejisini örgütün kendi kendine hazırlamasına olanak sağlamaya yönelik yönlendirmelere ve uygulamalara yer veriliyor.

STK'ların yasa yapım sürecini etkileme konusunda kullanabilecekleri yöntem, örnek ve önerilerin tartışıldığı üçüncü bölümde yer alan, üç konu, üç uzman tarafından ayrı ayrı olarak yazıldı. Bu bölümün birinci konusu, **İrfan Neziroğlu** tarafından yazılan sivil toplumun Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yasa yapım sürecine katılımına ilişkin fırsatlarını günışığına çıkarmayı amaçlayan bir çalışmadır. Bu çalışma, konu ile ilgili sürece ilişkin bilgi ve beceriyi örneklerle ve önerilerle STK'ların kullanımına sunuyor. Bölümün ikinci konusu ise parlamenter denetim faaliyetlerine sivil toplumun katılımını artırmak için yöntem örnek ve önerileri kapsıyor. Bu konunun yazarı **Habip Kocaman**, çalışmasında sıklıkla duyduğumuz meclis araştırması, gensoru, meclis soruşturması vb. denetim yollarının STK'lar tarafından etkilenebilmesi konusunda bilgiler ve örnekler veriyor; önerilerde bulunuyor. **Ebru Ağduk**'un kaleme aldığı, bu bölümün üçüncü konusunda, katılım uluslararası öncü deneyimler boyutunda inceleniyor. Yazar, yurttaşların ve sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerine katılımı konusunda az sayıda da olsa var olan deneyimleri süzerek, gerek katılımın içinin anlamlı olarak doldurulabilmesi amacıyla önemli noktaları tartışıyor, gerekse bu tartışmalardan yola çıkarak Türkiye'deki eksikliklerin altını çiziyor. Bu konu STK'ların kanun yapım sürecine katılımlarını artırabilmelerine yönelik somut önerilerle son buluyor.

Kitabın dördüncü bölümü STK'lar için yeni bir savunuculuk alanı olan kamu harcamalarının izlenmesi üzerine üç konudan oluşuyor. **Nurhan Yentürk** tarafından kaleme alınan dördüncü bölümün birinci konusunda STK'ların kamu harcamalarını izlemesinin nedenleri ve bu izlemenin etkileri ve sınırları tartışılıyor. Bölümün ikinci konusu izlemenin yapılabilmesi için iktisatçı olmayan yurttaş ya da STK temsilcilerinin kamu kurumları, bütçe kavramları ve harcamalarının sınıflandırmaları ile ilgili temel okuma ve yazma bilgilerini vermeyi amaçlıyor. Bölümün üçüncü konusunda, hak temelli STK'lar için iki önemli izleme konusu olan sosyal koruma harcamalarına ve askeri harcamalara yönelik 2006–2011 yıllarını kapsayan bir izleme yapılıyor. Bu bölüm ile izleme sonuçları kadar, izleme yöntemi ve veri kaynakları konusunda STK'lara bir kılavuz oluşturuluyor.

# SAVUNUCULUK, YURTTAŞLIK VE KATILIM

Laden Yurttagüler

1980'ler, bir yandan, sosyal refah devletinin çözülmeye başlaması ile yurttaş ve devlet arasındaki ilişkinin tartışılma-ya ve yeniden yapılandırılmaya başlandığı bir kırılma dönemiydi. Sosyal devlet ve sosyal haklar bağlamındaki tartışmalar, yurttaşların devletle haklar ve sorumluluklar başlığı altındaki ilişkisini sorguladığı, müzakere ettiği ve yeniden yapılandığı ve halen yapılandırılan bir alanın açılmasını sağladı. Aynı dönem, dünyanın bambaşka yerlerinde farklı şartlar altında ve fakat temsiliyetle ilgili benzer sorun ve taleplerle yurttaşlık kavramının sadece hak ve sorumluluk ilişkisiyle sınırlı olmadan, katılım ve temsiliyete ilişkin tartışmaları da içererek yeniden düşünüldüğü bir dönem oldu. 1980'lerden sonra devlet yurttaş ilişkilerindeki değişim, farklı dezavantajlı grupların mevcut demokratik süreçlerde yer alamamaları ve dahası yer alamamalarını seslendirmeye başlamaları yurttaşlık ve temsiliyet kavramlarının yeniden tartışılmasına neden oldu. Bu süreçte demokrasi içinde, karar verme mekanizmalarına katılımdan, kanun yapma süreçleri içinde yer almalarına; politikaların uygulanmasından, uygulamaların izlenmesine kadar yurttaşların farklı süreçlere doğrudan katılımı talep ettikleri, bu talepleri müzakere ettikleri ve hepsi olmasa bile bazı müzakerelerin sonucunda sürece dahil oldukları dönemler yaşandı. Özellikle 1990'lar ve 2000'ler hem küresel, hem de yerel bağlamda sivil toplum örgütlerinin sayılarının ve etki alanlarının artmasıyla, yurttaşların karar verme süreçlerine katılımı ve/ya katılımı talep etmesi daha yaygın konuşulur, yararları ve olumsuz yönleri tartışılır hale geldi. Temsili demokrasi içinde tartışılmayan konular sivil toplum örgütleri, yurttaş inisiyatifleri, platformlar gibi çeşitli örgütlenme biçimleri aracılığıyla farklı seviyelerde görünür kılındılar. Dahası yurttaşların farklı seviyelerde karar süreçlerine katılımı, yaptıkları savunuculuk çalışmaları ve lobi faaliyetleri ile kanunların çıkarılması, politikaların üretilmesi ve uygulanması aşamalarında yeni deneyimler ve değişimler yaşandı.

Bu bölümde yukarıda bahsedilen bu değişim süreci yurttaşlık, savunuculuk ve katılım ilişkisi üzerinden tartışılacaktır. Bu sürecin neden yurttaşların katılımı için önemli ve gerekli olduğuna değinilecektir. Ayrıca dezavantajlı grupların haklarını korumaları ve haklarına ulaşmaları üzerinden, bu sürecin hangi aktörler arasında ve hangi şartlar çerçevesinde yapılandırılması gerektiğine ilişkin bir tartışma yapılacaktır. Bölümün ilk konusunda yurttaşlık kavramına değinilecektir. Yurttaş ve temsiliyet arasındaki ilişkinin tartışılacağı bu bölümde, yurttaşlığın yerel, ulusal ve küresel bağlamda nasıl değerlendirildiğine ve farklı kurumlar ve karar alma süreçlerinde farklı yurttaşlık ve temsiliyet durumlarına odaklanılacaktır. Demokratik yapılar içinde temsil edilme ve temsil edilememe sorunlarının tartışılacağı konu, temsil edilememenin yarattığı sorunlara değinecektir. Bölümün ikinci konusunda demokrasi ve karar verme süreçlerine katılım arasındaki ilişki incelenecektir. Farklı seviyelerde karar verme süreçlerine katılımın ve karar verme süreçlerine katılımın yurttaşlıkla ilişkisi bu bölümde analiz edilecektir. Son konuda ise karar verme sürecine katılımın sağladığı farklı konuların temsiliyetinin demokratik yurttaşlığı nasıl etkilediği tartışılacaktır.

## 1. Yurttaşlık ve demokrasi ilişkisi

Savunuculuk ve katılım tartışmalarının kesişme noktasında duran temel kavram yurttaşlıktır. Liberal demokrasilerde, kurumlardan ve/ya seçim sistemlerinden öte, demokrasinin öznesi olan yurttaşların kim oldukları ve yurttaşlık kavramının nasıl yapılandırıldığı tartışılmaktadır. Ayşe Kadioğlu, ilgili yazında yurttaşlık kavramının 4 farklı şekilde kullanıldığını belirtmektedir. Bunlardan ilki ulusal kimlik veya milliyet olarak tanımlanan yurttaşlık, ikincisi evraklar temelinde tanımlanan yurttaşlık, üçüncüsü haklar temelinde tanımlanan yurttaşlık, dördüncüsü ise görev ve sorumluluklar temelinde tanımlanan yurttaşlıktır. Ulusal kimlik ve milliyet olarak tanımlanan yurttaşlık, ulus-devlet modeli ile bireyin ilişki kurma biçiminin ancak ulusal kimlik veya milliyet sınırları içinde olabileceği varsayımından yola çıkmaktadır. 1789 İnsan Hakları Beyannamesi'nde yer alan ve egemenlik ilkesinin temel dayanağının ulus olduğunun altını çizen yaklaşım,

süreçte bireylerin ancak bir ulus-devletin üyesi olarak var olabileceklerine ilişkin kaniyi destekledi.<sup>1</sup> Nitekim yurttaş (*ci-toyen*) kavramı ulusal bir kimlik bilincine sahip ve ulusa karşı sorumluluklarının bilincinde olan kişiler için kullanılmaya başlandı.<sup>2</sup> Özellikle 20. yüzyılda ulus (milliyet) üzerinden kurgulanan yurttaşlık tanımları hem siyasi katılımın aracı ve meşruiyeti, hem de hayal edilen tek ulusa ulaşmak için üzerinde çalışılan bir konu haline geldi. Örneğin, ulusların kendi kaderlerini kendilerinin tayin etmesine ilişkin tartışmalar ve en görünür uygulamaları 1. Dünya Savaşı sonrasında Wilson ilkeleri çerçevesinde dağılan imparatorluklardan kurulacak olan ulus-devletler için gündeme geldi.<sup>3</sup> Yurttaşlık ve milliyetin özdeşleştirildiği bu anlayışla ulus-devletler ve kapsadıkları sınırlar belirlendi. Bu anlayışla gelişen bir başka uygulama ise tüm yurttaşların aynı ulusal değerler doğrultusunda temel eğitim ve/ya askerlik gibi yapılandırıcı mekanizmaları kullanarak eğitilmesidir.<sup>4</sup> İkinci kullanılan yurttaşlık kavramı evraklar temelinde tanımlanan yurttaşlıktır. Kişilerin hukuki konumunu belirleyen evraklar arasında nüfus cüzdanı ya da pasaport gibi kişiye özel evraklar sayılabilir. Üçüncüsü haklar temelinde tanımlanan yurttaşlıktır. Bu yurttaşlık tanımında, özellikle T.H. Marshall'ın "Sosyal Sınıf ve Yurttaşlık" isimli çalışması temel alınır. Bu çalışmada Marshall, yurttaşlığın sivil, siyasi ve sosyal haklardan oluştuğunu öne sürer. Marshall'a göre bir yurttaşın haklarından yararlanabilmesi için, tüm haklarına ulaşımı gereklidir. Temel haklarından biri ya da birkaçı ihlal edildiğinde diğer haklarını da kullanamaz hale gelir.<sup>5</sup> Son olarak, görev ve sorumluluklar temelinde tanımlanan yurttaşlık yer almaktadır. Toplumun yararının, yurttaşın yararından önde olduğu bağlamlarda, yurttaşlık kişinin görevleri üzerinden tanımlanmaktadır.<sup>6</sup>

Farklı yurttaşlık tanımları, farklı toplumsal normların ve değerlerin yansımalarıdır. 1980'lerde yaşanan refah devletinin krizi hem yurttaşlık kavramının, hem de yurttaş ve devlet arasındaki ilişkinin sosyal bilimciler tarafından yeniden tanımlanmasına ve tartışılmasına neden oldu. Yurttaşlık ve haklar üzerine yapılan tartışmalar, bir yandan, aynı dönemde yaşanan kitlesel yeni sosyal hareketlerin yansımalarıydı. Yurttaşlık tanımları içinde bulunan Marshall'ın kavramsallaştırması, 1980'lerdeki tartışmalarla daha fazla gündeme geldi. 1980'lerdeki sosyal hareketler, siyaseten eşit haklara sahip olan yurttaşların, sosyal ve ekonomik olarak da güçlenmesi gerektiğini ve sosyal haklara da sahip olmaları gerektiğini savunuyordu. Böylelikle yurttaşlar tüm haklarını kullanabiliirdi. Sosyal hareketlerin başarmaya çalıştığı, garanti altına alınmış sosyal haklar, ancak siyasal, hukuki ve idari pratiklerde değişimler gerçekleşirse mümkün olabilirdi.<sup>7</sup> Bu durumda, tüm değişimlerin gerçekleşebilmesi için yurttaşların liberal demokrasilerde karar verme mekanizmalarında ve politika yapma süreçlerinde temsili gereklidir.

Liberal demokrasilerde yurttaşların demokratik temsili üç ana özelliğe sahiptir. Bunlardan ilki temsil eden ve temsil edilen arasındaki anlaşmayla ilişkidir. Temsil edilme durumu, çoğunlukla, sınırlar içinde (ulus-devlet sınırları içinde) ve resmi kurallar dahilinde gerçekleşir. Temsil edenler, temsil edilenlerin düşüncelerini ve faydalarını göz önüne almak durumundadırlar. İkincisi, temsiliyet durumunu politik iktidarın belli sorumluluklar içinde gerçekleştirebileceği bir alan

1 Hegel'in devleti kavramsallaştırma biçimi ve devletle yurttaş arasındaki ilişkiyi, yurttaşlığı olmayan bireylerin tam olarak insan olamayacaklarına ilişkin notu Kadioğlu'nun makalesinde bulabilirsiniz.

2 Kadioğlu, Ayşe (2008), *Vatandaşlık: Kavramın Farklı Anlamları, Vatandaşlığın Dönüşümü* içinde, derleyen Kadioğlu, Ayşe, Metis Yayınları, İstanbul, s. 22.

3 Wilson ilkelerinden bir tanesi de dekolonizasyonun sağlanması ve ulusların kendi geleceklerini belirlemeleri yönündedir. Wilson ilkeleri hakkında kısa bilgi için bakınız: [http://www.turkcebilgi.com/wilson\\_prensipleri/ansiklopedi](http://www.turkcebilgi.com/wilson_prensipleri/ansiklopedi)

4 Weber, Eugene (1976), *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France 1870-1914*, Stanford, Stanford University Press. Ayşe Kadioğlu da ilgili yazında önemli bir yere sahip olan bu kitaptan bahsetmektedir. Weber, çalışmasında kırsal Fransa'da yaşayan köylülerin askerlik aracılığı ile nasıl ortak ulusal değerler konusunda eğitildiklerinden bahsetmektedir. Eğitimin ulusal değerleri nasıl yaygınlaştırdığına ilişkin Türkiye örneği için bkz. Üstel, Füsün (2004), *Makbul Vatandaşın Peşinde: II. Meşruiyet'ten Bugüne Vatandaşlık Eğitimi*, İletişim Yayınları, İstanbul.

5 Yurttaşlık ve haklar ilişkisinin detaylı tartışması için bakınız: Marshall, T.H. (2005) "Sosyal Sınıf ve Yurttaşlık", *Sosyal Politika Yazıları* içinde, derleyen Buğra, Ayşe ve Keyder, Çağlar, İletişim Yayınları, İstanbul.

6 Kadioğlu, Ayşe (2008), "Vatandaşlık: Kavramın Farklı Anlamları", *Vatandaşlığın Dönüşümü* içinde, derleyen Kadioğlu, Ayşe, Metis Yayınları, s. 28.

7 Turner, Bryan (2008), "Bir Vatandaşlık Kuramının Anahatları", *Vatandaşlığın Dönüşümü* içinde, derleyen Kadioğlu, Ayşe, Metis Yayınları, İstanbul, s. 113.

ve hesap verebilirlik tanımlar. Nitekim temsil edilenlerin, yurttaşların, ilgili politik iktidar ve hesap verebilirlik üzerinde hem bir etkisi, hem de kontrolü bulunur. Son olarak temsiliyet durumunda, temsil edilenlerin oyu politik eşitlik için temel bir araç ve ölçüm birimi sağlar.<sup>8</sup> Ancak temsil edenler çoğu zaman politik elitlerden oluşur, ki bu durum yurttaşların eşit oyları olmasına rağmen, eşit temsilleri konusunda ciddi bir engeldir. Eşit haklara sahip olan yurttaşların eşit temsiline var olmadığına ilişkin önemli eleştiriler özellikle feminist yazından gelmiştir. Anne Phillips, *Demokrasinin Cinsiyeti* isimli çalışmasında, demokraside eşit temsil hakkının “varmış” gibi tanımlandığını, ancak hem seçme, hem de seçilmenin, kadınlar açısından, eşit olarak gerçekleşmediğini savunur.<sup>9</sup> Phillips kadınların karar verme ve politika yapma mekanizmalarında yer almadıklarını, ancak yer almalarının da tek çözüm olmadığını söyler. Phillips’e göre, aynı zamanda değişmesi gereken politik alanın ve bu alanı oluşturan süreçlerin kendisidir. Kadınlar gibi başka dezavantajlı gruplar da liberal demokratik mekanizmalarda temsiliyet sorunu yaşamaktadırlar. Her ne kadar eşit siyasi haklara sahip olsalar da, eşit şekilde temsil eden, diğer bir deyişle karar veren ve politika yapan, konumuna eriştiklerini söylemek mümkün değildir. Çoğu zaman bu eşitsizlik yukarıda sıralanan yurttaşlık tanımları ile meşrulaştırılır. Bazı durumlarda yurttaş ve ulusal kimlik eşleştirilmiştir. Böyle durumlarda, kendini çoğunluğun sahip olduğu ulusal kimliğin dışında tanımlayanlar temsille ilgili sorunlar yaşamaktadırlar. Bir başka durum ise evraklar üzerinden tanımlanan yurttaşlıktır. Kadınların temsili ile ilgili yapılan tartışmalarda da görüldüğü üzere, evrak üzerinde eşit haklara sahip kadınlar temsiliyet bağlamında eşit değildir. Dördüncü tanımda ise ulusun iyiliği, kişilerin iyiliğinden daha önceliklidir. Bu durumda kimlerin temsil edildiği önemli ve öncelikli, zaten, olamaz.

## 2. Demokrasi ve karar verme/politika yapma süreçleri arasındaki ilişki

Liberal demokratik yönetimlere ilişkin 1980’lerden bu yana hararetle devam eden önemli tartışmalardan biri temsiliyet ve temsiliyetin meşruiyeti ile ilgilidir. Çoğu zaman hangi aktörlerin temsiliyet için uygun ya da meşru olduğu tartışması, ilgili yurttaşlar topluluğunun nasıl ve hangi süreçlerle yönetildiği ya da yönetilmesi gerektiği tartışmasından kaynaklanmaktadır. Her ne kadar temsiliyet kendi içinde demokratik öğeleri barındırırsa da, temsili demokrasinin ürünü olan tüm hükümetlerin tamamıyla demokratik olduklarını söylemek mümkün olmayabilir. Diğer bir deyişle, elbette, kendini temsil edecek bir adayı seçmek ve desteklemediğin noktada oyunu başkasına vermek temsili demokrasiye meşru bir zemin sağlamaktadır. Ancak temsili demokrasi aracılığıyla iktidara gelmiş olan tüm hükümetlerin (ki temsiliyet durumu yurttaşların kendi iradelerini seçtikleri temsilcilerine aktardıkları durumdur) karar ve/ya uygulamaları açısından tam olarak demokratik olduklarını söylemek mümkün olmayabilir. İlgili temsilciler ve temsilciler aracılığıyla hükümetler aldıkları kararlar ve uyguladıkları politikalarla belli grupları ve onların ihtiyaç ya da sorunlarını görmezden gelebilir ya da farkında olmayabilirler. Tüm yurttaşların temsil edilmedikleri bir durum, temsil edilmeyen yurttaşların iradelerinin ve güçlerinin görmezden gelindiği bir tablodur. Tüm yurttaşların ihtiyaçlarının ve sorunlarının temsil edilmediği ya da edilemediği durumlarda, yurttaşların katılımını sağlamak, birlikte yaşamayı mümkün kılmak ve ilgili konuları gündeme getirmek için alternatif yollar aranır. Bu bölümde demokrasi ve karar verme ile politika yapma süreçlerinde yer alma arasındaki ilişki incelenecektir. Öncelikle karar verme süreçlerine katılım için alternatif yollar, ardından bu yolların nasıl yapılandırılması gerektiği tartışılacaktır.

Liberal temsili demokrasi içinde karar verme ve politika yapma mekanizmaları içinde yer almanın olası yollarından bir tanesi savunuculuktur. Savunuculuk, bazı kaynaklarda “seslerini duyurmak” olarak tanımlanmıştır.<sup>10</sup> Bazılarında savunuculuk, karar vericileri etkilemek ve politikaları değiştirmek için kampanyacılıktan, lobiciliğe, araştırma ve iletişimden, ortaklıklar geliştirmeye kadar uzanan farklı stratejileri kapsayan bir şemsiyedir.<sup>11</sup> Bazılarında ise yurttaşların, kararları ve politikaları oluşturma süreçlerine erişimi ve katılımı ve bu süreçleri etkileme çabası ve gücü ola-

8 Castiglione, Dario ve Warren, Mark E. (2006), “Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues”, *Rethinking Democratic Representation* için hazırlanmış makale, Centre for the Study of Democratic Institutions University of British Columbia. [http://www.thefutureof-representativedemocracy.org/files/pdf/resources/wzb\\_resources\\_Castiglione.pdf](http://www.thefutureof-representativedemocracy.org/files/pdf/resources/wzb_resources_Castiglione.pdf)

9 Phillips, Anne (2005), *Demokrasinin Cinsiyeti*, Metis Yayınları, İstanbul.

10 Samuel, John (2002), “What is People-centred Advocacy?” PLA Notes, 43: 9-12.

11 “An Advocacy Guide for Feminists”, Young Women and Leadership, no: 1, Aralık 2003.

rak tanımlanmaktadır.<sup>12</sup> Hatta savunuculuk yeni demokratik yöntemler ve katılım biçimleri teklif ettiğini önerenler de bulunmaktadır.<sup>13</sup> Savunuculuk kavramının dayandığı iki temel nokta katılım ve etkidir. Katılım kavramı, bu bağlamda, siyasi katılım ile ilişkilendirilmektedir. Her ne kadar siyasi katılım temsili demokrasi ile özdeşleştirilse de, oy vermek gibi, bireysel ya da örgütlü olarak yapılan kampanya yapmak, örgütlenmek gibi eylemleri de içermektedir.<sup>14</sup> Bir başka tanımda ise siyasi katılım, çoğunlukla, politika yapma ve uygulama süreçlerini etkileyen ya da etkilemeye çalışan yurttaş faaliyetleri<sup>15</sup> ya da yurttaşların değerlerini ve taleplerini, kamu idari hizmetlerini yaparken dillendirmeleri ve kamu hizmetlerinin bu değerler ve talepler doğrultusunda yapılmasının sağlanmasıdır.<sup>16</sup> Yurttaşların katılımı ile ilgili önemli bir özellik, katılımın ilgili konuda uzman olmayan yurttaşların da (yani profesyonel planlamacılar ya da ilgili konuda uzman olmayan bürokratlar gibi) karşılıklı iletişim içinde yürütülen politika planlama süreçleri içinde yer almalarıdır. Bu katılım örgütlü gruplar, doğrudan demokratik katılım, referandum, ilgili STK'ların planlama ve kanun yapma süreçlerinde yer almaları, uzlaşma toplantıları, konferanslar, bürokratlar ve yurttaşlar arasında yapılan yuvarlak masa toplantıları veya savunuculuk faaliyetleri şeklinde olabilir. Yurttaşların katılımı ile ilgili, her ne kadar örtük pek çok tavsiye olsa da, ilk açık tavsiye Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda 1992 yılında yapılmıştır. Çevre ve Kalkınma Konusunda Rio Açıklaması'ndan beri yurttaşların politika yapma süreçlerine katılımı konusuna ayrıcalıklı bir önem vermeye başlanmıştır.<sup>17</sup>

Savunuculuk, yurttaşların politika yapma ve karar verme süreçlerine erişim ve katılım potansiyellerinde kayda değer bir artışa neden olmaktadır. Savunuculuk, yurttaşlara ve yurttaş girişimlerine gündem oluşturma ve politika yapma süreçlerini etkileme ve aracısız, yani birileri tarafından temsil edilmeden, doğrudan katılım şansı vermektedir. Bu süreç yurttaşların "seslerini" duyurmaya yarar. Ancak süreçte "hangi yurttaşların" seslerini duyurabildiği önemli tartışma konularından biridir. Savunuculuk faaliyeti, politikaları etkilemek ve karar mekanizmalarına katılım ile ilgilidir. Ancak hangi aktörlerin karar mekanizmalarına katılabileceği, ilgili aktörlerin yapabilirlikleri ve ulaşmaları ile sınırlıdır. Hangi yurttaşların karar verme ve politika yapma süreçlerine katılacağı, yapılacak politikaların ve alınacak kararların hangi yurttaşlar lehine olup olmayacağını etkileyecektir. *Aktivistin El Kitabı*'nda Randy Shaw San Francisco'da şehir merkezinde yer alan bir mahallenin kentsel dönüşüm çerçevesinde geçirdiği değişimleri anlatırken, belediyenin sürecin başında kentsel dönüşümün aktörleri olarak gördüğü müteahhitleri karar verme süreçlerine kattığını aktarmıştır. Ancak mahalle sakinleri sürecin dışında tutulmuşlardır. Kendi hayatları hakkında karar vermeyi talep eden mahalle sakinleri örgütlenmiş ve planlama sürecinde yer almak için hem hukuki yolları kullanmış, hem de kamuoyunda farkındalık yaratmak için çalışmaya başlamışlardır. Süreçte, mahallenin yoksul sakinleri belediyenin planlama toplantılarında yer alabilmiş, mahallelerinin değişim sürecinin bir parçası olmayı başarabilmişlerdir.<sup>18</sup> Hangi aktörlerin karar verme süreçlerinin parçası olacağı, alınan kararları ve uygulanan politikaları doğrudan etkilemektedir. Yukarıdaki örnekte de görüldüğü üzere, yalnız müteahhitlerin katılacağı karar verme süreçleri, elbette yurttaş katılımıdır, ancak bölgede yaşayanların ihtiyaçlarını, taleplerini, dahası temel haklarını karşılamamaktadır. Nitekim mahalle sakinlerinin katılımı ile alınan kararlar ve uygulamalar değişmiş ve ihtiyaçlarla uyumlu hale gelmesi için ciddi bir müzakere süreci yaşanmıştır. Dolayısıyla sesini duyuramayan, dezavantajlı grupların karar verme süreçlerine dahil olmaları, birileri-

12 Sokolova, Marina (2006), "Advocacy Democracy Modes: Benefits and Limitations", *Informacijos Mokslai*, no: 37, s. 111.

13 "Savunuculuk Demokrasisi" diye adlandırılan bu yeni yöntemler ve katılım biçimleri ile ilgili tartışma için bakınız: Dalton, Russell J., Scarrow, Susan ve Cain, Bruce (2003), *Democracy Transformed?: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Center for the Study of Democracy, Paper 03-04. <http://repositories.dlib.org/csd/03-04>

14 Gaventa, John ve Valderrama, Camilo (1999), "Participation, Citizenship and Local Governance", *Strengthening Participation in Local Governance atölyesi için üretilen tartışma metni*, Institute of Development Studies, Haziran 21-24, Brighton. Yurttaşların oy kullanmaktan, farklı politik süreçlere katılmalarına kadar siyasi katılımlarının yanı sıra; idari süreçleri izleme ya da idari süreçlere ilişkin talepleri dile getirmeyi de içeren "idari" katılım olarak adlandırılan bir katılım biçimi de mevcuttur. Sokolova yukarıda referansı verilen makalesinde bu ayrımı kullanmıştır. Ancak ben idari katılımın siyasi katılımdan ayrılmayacağını düşünüyorum. İdari katılım ayrımı ve bu ayrıma ilişkin değerlendirmeler başka bir çalışmanın konusu olacaktır.

15 Nagel, Jack (1987), *Participation*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, NJ.

16 Zimmerman, J. (1986), *Populism Revisited*, State Government, c. 58, s. 172-178.

17 Sokolova, Marina (2006), "Advocacy Democracy Modes: Benefits and Limitations", *Informacijos Mokslai*, no: 37, s. 111.

18 Shaw, Randy (2002), *Aktivistin El Kitabı*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

nin (temsili demokrasi aracılığıyla seçtikleri ya da seçmedikleri) onlar adına karar vermesinden daha fazla demokratik süreçlere hizmet edebilir. Zira Marshall'ın da belirttiği gibi bir yurttaşın tüm haklarını kullanabilmesi tüm haklarına ulaşımı ve kullanabilmesiyle ilgilidir. San Francisco örneğinde, eğer mahalle sakinleri karar verme süreçleri içinde yer almasalardı, yani siyasi haklarını kullanmasalardı, kentsel dönüşümün bir parçası olarak evlerinden ayrılmak zorunda kalacaklar ve sosyal haklarından biri olan barınma hakları da ihlal edilmiş olacaktı. Kimin sesinin duyurulacağına ilişkin yapılan tartışmalardan biri de yurttaşlar ve yurttaş olmayanlarla ilgilidir. Savunuculuk süreci dezavantajlı grupların karar verme ve politika yapma süreçlerine katılımını amaçlamaktadır. Ancak gerek kanunların yapılması, gerekse politika yapma süreçleri, çoğunlukla, ulus-devlet sınırları içinde ve ulus-devlet ve yurttaş ekseninde düşünülmektedir. Oysa günümüzde merkezi ya da yerel yönetimlerin politikalarından ya da uygulamalarından etkilenen dezavantajlı gruplar içinde yurttaş olmayanlar da, örneğin mülteciler, bulunmaktadır. Dolayısıyla karar verme mekanizmalarına katılımı yalnızca yurttaşlarla sınırlı tutmayan ve fakat ilgili uygulama ya da politikalarından etkilenen ya da etkilenebilecek tüm aktörlerin katıldığı, "insan odaklı" bir süreç olarak kurgulamak önemlidir. Dezavantajlı grupların karar verme süreçlerine katılımını amaçlamak sürecin ilk kısmını oluştururken, katılımın nasıl mümkün kılınabileceği ise sürecin ikinci kısmını oluşturmaktadır.

Savunuculuk faaliyetinin temel amacı dezavantajlı ve sesi duyulmayan grupların taleplerini ve tercihlerini duyurmak ve seslendirmektir. Her ne kadar savunuculuk, çoğunlukla, sistematik olarak kamu politikalarını etkilemek olarak düşünülse de, mevcut durumun değişmesi için politika değişikliği gerekli ancak yeterli değildir. Dezavantajlı grupların haklarının ihlal edilmesine neden olan toplumsal eşitsizlik adaletsizlikleri değiştirmek için yapısal, tutum ve değerlerle ilgili değişikliklere ihtiyaç vardır. Dolayısıyla dezavantajlı grupların politika yapma süreçlerinde yer almasının yanı sıra toplumsal yapıların, norm haline gelmiş değer ve tutumların da değişmesi için savunuculuk faaliyetleri gereklidir. Kabaca savunuculuk faaliyetinin 2 ana eksenine ayrılabilir. Bunlardan ilki politikaları etkilemek üzere katılımıdır, diğeri ise toplumsal değişim için mevcut tutumların ve değerlerin tartışılmasını sağlayacak gündemleri yaratmaktır. Gerek politikaları etkilemek, gerekse mevcut tutum ve değerlere ilişkin tartışmaları başlatmada dezavantajlı grupların sürece katılımını sağlayacak yöntemler geliştirmek gereklidir. Çalışmanın bu bölümünde, öncelikle, politikaları etkilemek kavramı tartışılacaktır. Politikaları etkileme kavramının tartışıldığı bu bölümde, dezavantajlı karar sürecine dahil etme yollarına ve nedenlerine analiz edilecektir. Son olarak ise savunuculuk faaliyetleri aracılığıyla kamuoyunda mevcut tutum ve değerler hakkında tartışmalar oluşturmaya kısaca değinilecektir.

Savunuculuğun amaçlarından biri politikaları etkilemektir. Politika geliştirmek, yerel, ulusal ya da uluslararası yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi düşünülen faaliyetlerin ya da ilgili faaliyetlerin süreçlerinin tanımlama ve süreçlere ilişkin planlamaların yapılandırılmasıdır. Bir başka tanımda politika geliştirme, bireylerin, grupların ya da kurumların planlamalarının, programlarının ve prosedürlerinin nasıl gerçekleşeceğine ilişkin karar verme süreçleri olarak tanımlanmıştır.<sup>19</sup> Politika yapma sürecinin ilk aşamasını siyasal gündeme gelen sorunun ya da konunun çözülmesi ya da değiştirilmesi için ilgili planlamanın, programın ya da prosedürün yapılandırılması oluşturur. Gündeme gelen konu/sorun yasal ve/ya bürokratik mekanizmalarda ele alınır. Sorunun nasıl tanımlanacağı, politikanın içeriğini doğrudan belirler. Dolayısıyla yanlış tanımlanmış ya da konu ile ilgili aktörleri dahil etmeden tanımlanan bir sorun, geliştirilecek olan politikayı da sınırlayacağı için ilgili ihtiyaçları karşılayamaz. Politika geliştirme sürecinin üç önemli amacı olduğu söylenebilir. İlki var olan sorunların çözümü, ikincisi rekabet halindeki çıkarlar arasında uzlaşma sağlamak ve üçüncüsü ise mevcut politik gündemi yönetmektir.<sup>20</sup> Örnek vermek gerekirse, ilgili politika kentsel dönüşüm sonucu ortaya çıkan barınma sorunlarını sosyal yardım mekanizmalarını harekete geçirerek çözmek olabilir. İkinci konuya örnek ise kentsel dönüşüm sonucu karşı karşıya gelen mahalle sakinleri ve mahalleye yatırım yapmayı planlayan yatırımcılar arasında uzlaşmayı sağlamaktır. San Francisco örneğinde yatırımcılar mahalleye 2 büyük otel kurmayı amaçlamaktadırlar. Mahalle sakinleri ise yaşadıkları yeri terk etmek istememektirler. Üretilen politika, mahalle sakinlerine yapılacak olan otellerde istihdam sağlamayı, ayrıca ilgili otellerin mahallenin iyileştirmesine destek olmasını amaç-

19 Bu tanım <http://www.yourdictionary.com/policymaking>, <http://www.mondofacto.com/facts/dictionary?policy+making>, sayfasındaki politika yapma (policy making) tanımından alınmıştır.

20 Stringer, J. ve Richardson, J. (1979), "Managing the Political Agenda: Problem Definition and Policy Making in Britain", Parliamentary Affairs Online, no: 33: 23-39, s. 23.

layabilir. Son olarak, siyasi gündeme barınma ile ilgili yeni sorunlar getirildiğinde gündemi sorunlar ve talepler çerçevesinde yönetmeyi amaçlayabilir.

Politika yapma süreçleri temelde 4 aşamadan oluşur. İlk aşama, daha önce de belirtildiği üzere, bir sorun tanımlanır. İkinci aşamada, tanımlanan problem göz önünde bulunarak alternatif çözümler geliştirilir. Üçüncü aşamada olası çözümlerden biri, karar verici ya da karar vericiler tarafından seçilir. Son aşamada ise önerilen çözüm, politika uygulanır.<sup>21</sup> Politikaların içeriği, sürecin içinde bulunan aktörlerin amaçları, talepleri ve gündemleri ile ilişkili ve sınırlıdır. Özellikle toplumsal politikalar söz konusu olunca, politikaların geliştirilmesinde ya da iyileştirilmesinde yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde politikacılar, bürokratlar ve uygulayıcılar gibi karar vericiler sürece dahil olurlar. Karar verme sürecine dahil olan ya da olmaya çalışan aktörlerden biri de sivil toplum örgütleridir.

Tanımları, kapsamı ve işlevleri hakkında farklı görüşler olmasına rağmen, sivil toplum örgütleri çoğunlukla “toplumsal yarar” sağlayan kuruluşlar olarak nitelendirilmektedir. Toplumsal yarar kavramı, elbette, farklı örgütler ve bakış açıları tarafından farklı tanımlanabilir. Diğer bir deyişle neyin iyi, neyin kötü olduğu her bakış açısına göre farklı özellikleri içerir. Örgütler tarafından tanımlanan ve belirlenen “iyi” ve “kötü”, örgütün siyasi duruşu, inançları ve ilkeleri ile sınırlıdır. Bu durumda STK’ları toplumsal yarar sağlayan örgütler olarak görmenin yanı sıra, topluma ilişkin ölçükleri ile sınırlı (büyük ya da küçük) değişimi hedefleyen ve dolayısıyla mikro siyaset yapan kuruluşlar olarak tanımlamak da mümkündür. Sivil toplum örgütlerinin açıkça belirtilmiş ideolojik bir amacı ya da sloganı olmasa bile, ideolojik bir yansıması olacağı muhakkaktır.<sup>22</sup> Dahası bir soruna ya da konuya açıkça çözümler getirmeyi amaçladığını belirten sivil toplum örgütü politika yapma süreçlerine katılımı amaçlayacaktır.

Sivil toplum örgütlerinin politika yapma süreçlerinde yer alması, özellikle, görünmez ve sessiz olanların ihtiyaçlarını ve taleplerini gündeme getirmeleri açısından önemlidir. Özellikle dezavantajlı kişilerin ya da grupların bir araya gelmesi ile kurulan sivil toplum örgütleri, kişilerin ya da örgütlerin deneyimlerine dayanarak ilgili alanlarda sorunları, kişilerin ihtiyaçlarına uygun tanımlayabilirler ve/ya alternatif çözümler üretebilirler. Kişilerin kendi deneyimlerine dayanarak sorunlarını tanımlamaları veya taleplerini geliştirmeleri ihtiyaçlarla doğrudan ilişki kurmayı sağlar. Böylelikle bürokratların ya da politika geliştirenlerin kuş bakışı ve iki boyutlu sorun analizleri ve geliştirdikleri politikalar yerine, ihtiyaç sahibinin resmin içinden geliştirdiği çözümler günlük pratiklerle daha uyumlu olabilir. İhtiyaç sahiplerinin kendi sorunlarını tanımlayabilmeleri ve bu ihtiyaçlar için örgütlenip savunuculuk yapabilmeleri için hem farkındalıklarının artması, hem de ihtiyaçlarını tanımlayabilecek becerileri edinmeleri gerekmektedir. İlgili yazında güçlendirme olarak geçen kavram, dezavantajlı bireylerin kendi haklarını savunabilmeleri bir strateji ve aynı zamanda amaçtır. Güçlendirme ile, çoğunlukla, kadınlar, yoksullar, engelliler gibi dezavantajlı bireylerin kişisel gelişimlerine katkıda bulunmak, ayrıca aldıkları hizmetler üzerine söz söyleme haklarının bulunması amaçlanmaktadır. Güçlendirme, ihtiyaç duyanlara danışmanlık sağlamaktan, planlamalar yapılırken dezavantajlı grupların katılımına kadar geniş bir alandaki faaliyetlerdir. Dezavantajlı gruplar, özellikle hizmet aldıkları durumlarda geri bildirim için ziyaret edilirler. Ancak bu tek taraflı bir süreçtir. Sürecin iki yönlü olmasını sağlayacak faaliyet ise dezavantajlı gruplardan sadece geri bildirim toplamak değil, aynı zamanda bu geri bildirimlerin ilgili politikaların ya da uygulamaların gerçekleştirilmesinde göz önüne alınmasıdır. Dezavantajlı kişilerin ya da grupların güçlenmesi hem örgütlenmeleri için gerekli güven ve becerileri kazanmalarını sağlar, hem de örgütlenerek kendi deneyimlerinden meşruiyetini alan ihtiyaçlarını ve taleplerini dile getirmelerini kolaylaştırmaktadır.

Sivil toplum örgütlerinin, özellikle dezavantajlı gruplar tarafından örgütlenen sivil toplum örgütlerinin, politika yapma ve karar verme süreçlerine katılımı iki türlü olabilir. Birincisi sivil toplum örgütlerinin sürecin dışında kalmaları ve sürece dışarıdan müdahale etmeleridir. İkincisi ise sivil toplum örgütlerinin sürece doğrudan katılımı ve politika yapma sürecinde yer almalarıdır.<sup>23</sup> Bunlardan ilki sivil toplum örgütünün, politika yapma sürecinin dışında olmasına rağmen süreçleri eleştirmesi ve süreçlerin değiştirilmesi için içeride bulunan siyasileri ve bürokratları ikna çalışmalarıdır.

21 Irwin, Lewis G. (2003), *The Policy Analyst's Handbook: Rational Problem Solving in a Political World*, M.E. Sharpe Inc., New York, s. 42.

22 Akay, Hale (2007), *Sivil Toplum Kuruluşları İçin Stratejik Düşünme ve Strateji Geliştirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 9.

23 Fitzduff, Mari ve Church, Cheyanne (2004.) “Stepping up to the Table: NGO Strategies for Influencing Policy on Conflict Issues”, *NGOs at the Table* içinde, derleyen Fitzduff, M. ve Church, C. (2004), Rowman and Littlefield Publishing Groups, Lanham, s. 2.

Bratton, 1990'lara kadar sivil toplum örgütlerinin öncelikle iktidarın dışında kalmayı tercih ettiklerini belirtmiştir.<sup>24</sup> Diğer bir deyişle, sivil toplum örgütleri sürecin dışından mevcut ya da geliştirilen politikaları izleyip, eleştirilerini getirmektedirler. Bir diğer alternatif ise sürece ilişkin önerileri ya da değişiklikleri politikaları yapanları etkileyip gündeme getirmeleridir. Yenilenebilir Enerji Yasası Kampanyası'nda Greenpeace ve işbirliği yaptığı diğer örgütler politika üretme sürecinin doğrudan içinde olmadan, sürece dışarıdan kampanyayı örgütleyerek ve içerideki milletvekillerine lobi yaparak dahil olmuşlardır.<sup>25</sup>

Sivil toplum örgütlerinin, politika yapma süreçlerine katılma yollarından bir diğeri de sürecin içinde yer almalarıdır. Politika geliştirme sürecinde masada yeri olan aktörlerden biri olarak sivil toplum örgütünün paydaşlardan biri haline gelmesi önemlidir. Özellikle hizmet alan dezavantajlı kişi ya da grupların kurdukları sivil toplum örgütleri, kendi deneyimleri ve ihtiyaçlarına dayanarak politika yapma sürecinde yer alabilirler. Yukarıdaki bölümde de belirtildiği gibi, dezavantajlı grupların sürecin içinde yer alması politika geliştirme sürecinin ilk aşaması olan sorunun tanımlanması sürecini önemli ölçüde etkileyebilir. Nitekim sorun doğru ve ihtiyaca uygun şekilde tanımlandığı ölçüde, politikalar da ihtiyaçlara cevap verecek şekilde geliştirilebilirler. Sivil toplum örgütlerinin sürece dahil edilmesine önemli örneklerden biri Açık Koordinasyon Yöntemi'dir. Açık Koordinasyon Yöntemi, 2000 yılındaki Lizbon Strateji ile Avrupa Birliği ülkeleri tarafından benimsenmiş bir yöntemdir. Bu yöntemle göre, özellikle sosyal içerme alanında, sosyal hizmet alanında çalışan sivil toplum örgütlerinin ulusal "sosyal içerme belgeleri"nin hazırlanmasında ve "ulusal eylem planları"nın yapılmasında görüşlerinin alınması ve sürece dahil edilmeleri gerekmektedir. Sivil toplum örgütleri, politikaların geliştirildiği süreçlere görüş vererek katılmanın yanı sıra yasa yapma faaliyetlerinde de bulunmayı talep etmektedirler. Ancak bu talep, çoğunlukla, yasa yapmanın "teknik bir iş" olduğu argümanı ile geri çevrilmiştir. Sivil toplum örgütlerinin yasa yapma süreçlerine dahil olmasının önünde "yasa yapma dilini bilmedikleri" savı durmaktadır. Bürokratların ve siyasilerin "bilmek" üzerinden kurdukları bu iktidar, örgütlerin hem yasa yapmak için izlenmesi gereken prosedürü bilmedikleri, hem de yasa yazma dilini bilmediklerini öne sürmektedir. Ancak yasa yapma prosedürünü ve yasa dilini bu hiyerarşiden kurtarmak ve hem şeffaf, hem de ulaşılabilir kılmak mümkündür. Yasa yapmaya ilişkin yapılandırılan ve korunan bu iktidar alanı, hem bürokratların ve siyasilerin "yönetme"ye ilişkin gücünü pekiştirmekte, hem de sürecin nasıl ilerleyeceğine karar vermede sivil toplum örgütlerini dışarıda bırakmaktadır.<sup>26</sup> Oysa yasa yapma dilini anlaşılabilir kılmak yine yasa yapma iktidarına sahip olanların elindedir. Diğer bir deyişle, yasa yapma gücünü elinde tutanlar, sürecin prosedürlerine ve diline hakim oldukları için iktidarı ellerinde tutmazlar. Aksine iktidar ellerinde olduğu için süreci kontrol edebilirler.

Bu konuda son olarak, sivil toplum örgütlerinin politika geliştirme süreçlerine ister dışarıdan, isterse içeriden olsun hangi meşruiyet zemininden katıldıklarını ya da katılmayı talep ettiklerini tartışmak faydalı olabilir. Çoğu zaman, sivil toplum örgütlerinin, özellikle dezavantajlı gruplar tarafından örgütlenmişlerse, temsil edilemeyenleri temsil ettikleri düşünülmektedir. Ancak sivil toplum örgütlerinin temsil edilemeyen ya da edilmeyen kişileri ya da grupları değil, konuları temsil ederler. Örgütler, konuşulmayan ya da görünmeyen konuların tartışılması ve görünür kılınmaları için çalışırlar. Zira kişileri temsil ettiklerini iddia etseler, temsiliyetle ilgili mevcut sorunlar ve sorular sivil toplum örgütlerine de sorulabilir. Örneğin 1.000 üyesi ya da gönüllüsü bulunan sivil toplum örgütünün dillendirdiği sorun, konu ya da ihtiyaç, 30 üyesi ya da gönüllüsü olan örgütün dillendirdiği konu ya da sorundan daha mı meşru, önemli ya da adildir. Keza, meşruiyeti sağlayan sayısal çoğunluk olsaydı, mecliste temsil edilmekten ne farkı olabilirdi? Dolayısıyla sivil toplum örgütleri konuların gündeme gelmesini, kamuoyunda tartışılmasını ve ilgili politikaların geliştirilmesini ya da değiştirilmesini amaçlayabilirler.

Nitekim savunuculuk ikinci faaliyeti olan alanda tutum ve değerlerle ilgili farkındalık yaratma konuya ilişkin, temsil edilen konunun tartışılmasına yönelik bir faaliyettir. Burada amaçlanan kişi ya da grupların tartışılması değil, daha

24 Bratton, Michael (1990), "Non-governmental Organizations in Africa: Can They Influence Policy?", *Development and Change*, c. 21: 87-118, s. 93.

25 Gürbüz, Özgür (2006) Yenilenebilir Enerji Yasası Kampanyası, İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferansı, no: 5.

26 İktidar ve bilgi ilişkisine ilişkin detaylı tartışmalar için bkz. Foucault, Michel (2005) *Özne ve İktidar*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

ziyade kişi ya da grupların tanımladığı sorun ya da ihtiyaçların tartışılmasına yöneliktir. Örneğin Türkiye'deki sivil alan ve savunuculuğa ilişkin önemli kazanımlardan biri olan kadın hareketi ve savunuculuk çalışmaları bir yandan doğrudan yasa yapma sürecini etkilemiş, diğer yandan kadınların haklarına ulaşımı konusunun tekrar gündeme gelmesine ve tartışılmasına neden olmuştur.<sup>27</sup>

### 3. Konuların temsili: Nasıl ve nerede?

Temsil edilemeyen grupların seslerini duyurabilmeleri, taleplerini dile getirebilmeleri ve ilgili konuları gündeme getirmeleri yerel, ulusal ve uluslararası düzey olmak üzere farklı seviyelerde olabilir. Temsil edilemeyen gruplar tarafından dile getirilen konular yerel, ulusal ya da uluslararası gibi farklı düzeylerde ve yerel yönetimden, ulusal mekanizmalara, hatta uluslararası yapılara kadar farklı aktörlerle paylaşılabilirler. İlgili konunun hangi düzeyde tartışılacağı talep edilen politika ya da yasa değişikliğinin hangi düzeyde olduğu ya da hangi mekanizmalar aracılığıyla gerçekleştirilebileceği ile ilgilidir.

Yerel düzeyde yurttaş inisiyatifleri ve sivil örgütlenmeler aracılığıyla ilgili konuların temsil edilmesi, çoğunlukla, yerel yönetim düzeyinde yapılan savunuculuk faaliyetleri ile gerçekleşir. Yerel yönetim düzeyinde politika yapma ve karar verme mekanizmalarına katılım özellikle önemlidir. Her ne kadar ulusal ya da uluslararası düzeyde yapılan kanunlar ve uygulanan politikalar hayatımızı etkilese de, yerel yönetim düzeyinde alınan kararlar ve uygulanan politikalar doğrudan gündelik pratiklerimizi ve yaşadığımız yeri şekillendirir ve/ya değiştirir. Yerel düzeyde politika geliştirme ve karar verme mekanizmalarına katılımı uygulanan metotların dört ana ekseninde toplandığı söylenebilir. Bunlardan ilki halk toplantıları, danışma dokümanları/raporları, komiteler ve soru-cevap toplantıları gibi geleneksel metotlardır. İkincisi, çoğunlukla, hizmet alanlara yönelik yapılandırılan hizmet alan değerlendirme araştırmaları (müşteri de denilmektedir), şikâyet/memnuniyet kutuları gibi hizmet alan odaklı çalışmaları. Üçüncüsü interaktif web sayfaları, yurttaş panelleri, odak grup çalışmaları ve referandum gibi yaratıcı metotlardır. Son olarak dördüncüsü ise yurttaşların farklı konular hakkında katılımını teşvik eden yurttaş jürileri, mahalle planları, yerleşim ihtiyaç analizleri, geleceğe yönelik yurttaşların ya da mahalle sakinlerinin beklentilerinin sıralandığı vizyon egzersizleri ve çeşitli konular hakkında forumlardan oluşan katılımcı yöntemlerdir.<sup>28</sup> Yerel yönetimler düzeyinde karar mekanizmalarına katılımın bazı durumlarda yasalarla çerçevesi çizilmiş ve garanti altına alınmıştır.

Yerel düzeyde politika geliştirme ve karar verme mekanizmalarına katılım için uygulanmaya çalışılan modellerden biri de kent konseyleridir.<sup>29</sup> Gündem 21'in çıkış noktası, Haziran 1992'de Rio de Janeiro'da yapılan ve "Yeryüzü Zirvesi" olarak adlandırılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'dır. Rio Konferansı, 1972 Haziranı'nda, 113 ülkenin katılımıyla toplanan Stockholm Konferansı'nda (Stockholm Conference on the Human Environment) temelleri atılan bir süreçle başlamıştır. Stockholm Konferansı, küresel çapta yapılan ilk doğa koruma ve kalkınma ile ilgili konferans olma özelliği taşır. 1983'de Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Üzerine Dünya Komisyonu'nu (World Commission on Environment and Development) kurmuştur. Dört yıl sonra ise ilk saha raporu olan Ortak Geleceğimiz (Our Common Future)<sup>30</sup> yayınlanmıştır. Bruntland Komisyonu olarak da bilinen komisyon, bütün insanlığı iş yapma pratikleri değişmezse ve gelişme dünyanın ekolojik limitlerine uygun haline getirilmezse, kabul edilemez derecede acı ve çevresel zararlarla karşı karşıya gelinebileceği konusunda uyarmıştır. Rapor ayrıca "İnsanlık kalkınmayı sürdürülebilir hale getirebilecek, bunu da gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmesine engel olmadan yapabilecek kabiliyettir" demiştir. Birleşmiş Milletler 1989'da sürdürülebilir kalkınmanın nasıl başarılacağını ortaya koymak için Çevre ve Kalkınma Üzerine Konferansı'ı (Conference on Environment and Development) planlamaya başlamıştır. İki yıl boyunca, dünyanın her yerin-

27 Kadın Hareketi ve yasa değişikliği için bkz. Ayman, Zelal (2004), Türkiye'de Kadın Hareketi ve Savunuculuk Çalışmaları, Zelal Ayman, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 1.

28 Kentleşme Şurası 2009, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından düzenlenmiştir, <http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/kentlesme/kitap10.pdf>. Yukarıda sıralananlar şuranın kitabı kaynak alınarak özetlenmiştir.

29 Kent Konseyleri mevzuatı hakkında bakınız: <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/27177.html>

30 <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>

den uzmanlar ve sivil toplum örgütlerinden binlerce insan konuyla ilgili çalışmış ve konferansa katkıda bulunmuştur.<sup>31</sup> Tüm bu tartışmaların temel prensibi, insanların sürdürülebilir kalkınmanın odağı olduğudur. Konferansta ve ilgili tartışmalarda odak, insanların, doğayla uyum içinde, sağlıklı ve üretken bir hayata hakları olduğu üzerinedir. 1992’de yayınlanan Rio Deklarasyonu’nun sivil alan, savunuculuk faaliyetleri ve karar alma mekanizmalarına katılımı ile ilgili olarak kritik olan özelliği, konferansta kullanılan verilerin toplanması ve deklarasyonun hazırlanıp yayınlanması sürecinde yalnız hükümetlerin değil, sivil alandan uzmanların ve sivil toplum örgütlerinin katkılarının uluslararası düzeyde talep edilmiş ve etkin olarak kullanılmış olmasıdır.

Gündem 21 programı, Rio deklarasyonunda karar verilmiştir ve sürdürülebilir kalkınmaya yurttaşların ve yurttaş inisiyatiflerinin katılımını amaçlamaktadır. Gündem 21 programının amacı yerel yönetimlere ve karar alma süreçlerine geniş katılımın sağlanması yoluyla sürdürülebilir kalkınmaya hizmet etmektir. Kent konseylerinin, mevzuatta yerel düzeyde katılımın yaygınlaştırılması, ortak yaşam bilincinin geliştirilmesi, çok ortaklı yönetim anlayışının benimsenmesi ve sürdürülebilir gelişmenin sağlanması gibi görevleri vardır. Kent konseyleri aracılığıyla yerel yönetim sakinlerinin karar verme ve politika geliştirme süreçlerine doğrudan katılımı amaçlanmıştır.

Yerel düzeyde karar verme süreçlerine katılımın yanı sıra, ulusal düzeyde hem yasa yapma, hem de politikaları etkileme süreçlerine katılımı önemli ve gereklidir. Ulusal düzeyde yasa yapma süreçlerine katılım, sivil toplum örgütünün doğrudan yasa yapma sürecine katılımı ya da politikaları etkilemek için içerideki aktörleri etkilemeye çalışması olabilir. Ulusal düzeyde politikaları etkilemenin önemli ve iyi örneklerinden biri, daha önce de bahsedildiği üzere kadın hareketinin Medeni Kanun ve Türk Ceza Kanunu süreçlerindeki başarısıdır. Kadın hareketi, kadının haklarına ulaşımı konusunda kamuoyunda farkındalık yaratmanın yanı sıra, haklarının garanti altına alınması ve kadınların yaşamlarının iyileştirilmesi için ilgili kanunların ve politikaların düzenlenmesi için çalışmıştır. Zela Ayman’ın, kadın hareketinin, Medeni Kanun’u ve Türk Ceza Kanunu’nu değiştirme çabasından ve sürecinden bahsettiği konuşmasında, süreçte Türkiye’deki hukuk sistemi ve dili hakkında bilgi toplamanın bir kırılma noktası olduğuna değinmiştir.<sup>32</sup> Ayman ayrıca, hem kamuoyunda farkındalık yaratılmasının, hem de ulusal çapta, diğer örgütlü gruplardan, sendikalara, milletvekillerinden meclisteki yasa yapan bürokratlara kadar farklı aktörlerle ortaklıkların geliştirilmesinin önemini vurgulamıştır. İmza kampanyalarından, protesto yürüyüşlerine, dilekçe eylemlerinden, mecliste milletvekilleri ile görüşmelere kadar çeşitli yollarla, kadın hareketi yasa yapma sürecinde sesini duyurmayı başarmış ve sürece dahil olmuştur. İlgili yasaların yeniden kurgulanmasında kadın hareketi çeşitli kanallar aracılığıyla sürece dahil olmuş ve tamamen olmasa bile kadınların hayatlarını olumlu şekilde etkileyecek değişikliklerin olmasını sağlamıştır. Nitekim ulusal düzeyde yasa ve politikaları değiştirmek için harekete geçmek, Ayman’a göre yasaları değiştirerek, kadınların hayatına katılacak olan anlam ve değişikliğin peşine düşmektir.<sup>33</sup> Ulusal çapta yapılan yasa ve politika değişiklikleri, aynı anda ve sınırlar içindeki tüm coğrafyada yapıldığı için önemli bir ivme ve kazanım sağlayabilmektedir.

Yasaları ve politikaları değiştirmenin bir diğer yolu mevcut yasaların ve politikaların görünür ve anlaşılabilir olmasını sağlamaktır. Görünürlük ve anlaşılabilirliğin sağlanması için gerekli olan, ilgili politikayı ya da uygulamayı izlemek ve raporlamaktır. Bilgi STK tarafından pek çok farklı örgütün katılımıyla süregelen “kamu harcamalarını izleme” çalışması iyi bir örnek olabilir. Bu çalışmada amaç kamunun kadın, çocuk, gençler, sağlık gibi çeşitli tematik alanlara ayırdığı harcamaların izlenmesi ve yapılan izleme üzerinden çeşitli politikalar geliştirmektir. Kamu bütçesini ve harcamaları izlemek, hem bütçe gibi (ekonomi alanında) uzmanlık gerektiren ve “yabancı dil” sayılan bir alanın uzman olmayanlar tarafından anlaşılır kılınmasını sağlamakta; bu da bütçenin daha görünür ve şeffaf olmasına hizmet etmektedir.

31 <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

32 Kadın Hareketi ve yasa değişikliği için bkz. Ayman, Zela (2004), Türkiye’de Kadın Hareketi ve Savunuculuk Çalışmaları, Zela Ayman, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 1, s. 22. Nitekim, yukarıda da bahsedildiği gibi, hukuk dili hakkında bilgi edinmek ve konu hakkında fikir üretebilmek hukuk üzerinden sağlanan ve yurttaşların karar verme mekanizmalarına dahil olmasını zorlaştıran önemli ve güçlü bir iktidarın kırılmasını sağlamıştır.

33 Kadın Hareketi ve yasa değişikliği için bkz. Ayman, Zela (2004), Türkiye’de Kadın Hareketi ve Savunuculuk Çalışmaları, Zela Ayman, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 1, s. 24. Ulusal düzeyde yasa ve politika değişikliği çalışmaları için Zela Ayman’ın yazısı önemli bir örnek vakadır.

tedir. Hem de, çoğu zaman, yurttaşlar tarafından talep edilen ancak bütçe yetersizliği neden olarak gösterilerek tercih edilmeyen politikaların yurttaşlar tarafından değerlendirilebilmesine olanak sağlamaktadır. Diğer bir deyişle, bütçenin izlenmesi, politika oluşturmada ciddi öneme ve yere sahip olan kaynak dağıtımına ilişkin yurttaşların bilgi sahibi olmasını ve konu hakkında yorum yapabilmelerini sağlamaktadır.<sup>34</sup>

Son olarak ise uluslararası düzeyde politikaları ve karar verme mekanizmalarını etkilemeye odaklanmaktadır. Kulağa en yakın gelen örneklerden biri Avrupa Parlamentosu ve Komisyonu nezdinde yapılan savunuculuk faaliyetleridir. Bu faaliyetlerin amacı, uluslararası anlaşmalardan ve bu anlaşmaların çerçevesinden yararlanarak ilgili devlete verdiği sözleri ve/ya yaptığı anlaşmaları hatırlatmak ve uluslararası düzeyde görünürlük kazanmaktır.<sup>35</sup> Ayrıca baskı unsuru olabilecek örgütlerle doğrudan iletişime geçmek ve uluslararası alanda kamuoyu desteği kazanmak da önemli bir hedeftir. Benzer konuda çalışan örgütleri birbirinden haberdar kılmak ve/ya yan yana gelmeyi kolaylaştırmak için kurulan uluslararası şemsiye örgütlerin çalışmaları örnek olarak verilebilir. Örnek olarak, Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı, yoksulluk ve sosyal dışlanma, FEANTSA (Evsizlere Çalışan Ulusal Organizasyonların Avrupa Federasyonu) barınma hakkı, Avrupa Kadın Lobisi, kadınların siyasete katılımı gibi konularda çalışmaktadırlar.<sup>36</sup> Gerek şemsiye örgütler aracılığıyla, gerekse doğrudan örgütlerin kullandığı önemli bir yöntem ilgili STK ya da STK'ların lobi faaliyetleri yürütmek amacıyla, konu ile ilgili kurumlarla ve/ya kişilerle doğrudan ilişkiye geçerek çalışmalar yapmasıdır.

Yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde karar mekanizmalarına katılmak ayrı ayrı öneme ve etkilere sahiptir. Ancak akılda tutulması gereken tüm seviyelerin birbirini beslediği ve gerekli olduğudur. Örneğin Sulukule Platformu, Sulukule'nin yok olmaması için örgütlediği çalışmalarda hem Fatih Belediyesi, hem TBMM, hem de Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu nezdinde çalışmalar yürütmüştür. Çalışmalarında hem yerel yönetimin uygulamalarını değiştirmeyi, hem mecliste kentsel dönüşüm hakkında olan kanunların değiştirilmesi ve korumayı amaçlayan kanunların görünürlüğü; hem de uluslararası düzeyde etki yaratmayı amaçlamıştır.<sup>37</sup>

**Sonuç olarak**, yurttaşların karar verme mekanizmasına katılımı demokratik, hak temelli, eşitlik üzerine kurulu bir sistemde yaşamak ve var olmak için çok önemlidir. Temsili demokrasi aracılığıyla belli konularda seslerini duyuramayan yurttaşların, örgütlenerek ilgili konularda söz sahibi olmaları ve bunu hem kamuoyunun, hem de karar vericilerin gündemine taşımaları beraber yaşamak için gerekli bir koşul olduğu düşünülebilir. Yurttaşların karar verme süreçlerine katılımlarını kolaylaştırmak için yapılması gerekenlerden biri karar verme süreçlerini şeffaflaştırmak, anlaşılabilir kılmakken, bir diğeri ise güçlendirme çalışmalarıdır. Gerek yerel, gerek ulusal, gerekse uluslararası alanlarda yurttaşların katılımı temsiliyetle ilgili soruların ve sorunların yok olmasını sağlarsa da, daha güvenilir ve uzlaşmaya dayalı bir alanda yaşamayı kolaylaştıracaktır.

34 Yentürk, Nurhan (2009) Temel Bütçe Okuma-Yazma Kılavuzu, STK Çalışmaları-Eğitim Kitapları: Bütçe İzleme Dizisi no. 1, İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi, İstanbul, <http://stk.bilgi.edu.tr/docs/temelokumayazma.pdf>  
Sosyal Bütçeyi izlemek hakkında daha fazla bilgi için bakınız: <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>

35 Politika, yasa ya da uygulamaların uluslararası düzeyde izlenmesi ve raporlanması hakkında bir başka örnek: İpek İlkaracan Ajas, (2008). Birleşmiş Milletler CEDAW Sürecinde Sivil Toplum Örgütleri ile Savunuculuk ve Lobicilik: Türkiye Gölge Raporları: 1997 & 2005 Deneyimleri, Kadının İnsan Hakları (KİH) - Yeni Çözümler Derneği, <http://www.kadinininsanhaklari.org/files/cedawFINAL.pdf>

36 Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı'nın sitesi için bakınız: <http://www.eapn.org/>, Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı hakkında bilgi için ayrıca bakınız: "Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma ile Mücadelede Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü" toplantısı <http://abmuzakere.bilgi.edu.tr/content/pages/YoksulluklaMucadeleToplantisi.asp>  
FEANTSA'nın sitesi için bakınız: <http://www.feantsa.org/code/en/hp.asp>, FEANTSA hakkında bilgi için ayrıca bakınız: "Barınma Hakkını Savunurken Türkiye'de ve Avrupa'da STK'lar", <http://abmuzakere.bilgi.edu.tr/content/pages/BarinmaHakki.asp>  
Avrupa Kadın Lobisi'nin sitesi için bakınız: <http://www.womenlobby.org/site/hp.asp?langue=EN>, Avrupa Kadın Lobisi hakkında bilgi için ayrıca bakınız: Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde STK'lar, İlknur Üstün <http://abmuzakere.bilgi.edu.tr/content/pages/ABMuzakereSurecindeSTKlar.asp>

37 Sulukule hakkında daha fazla bilgi için bakınız: <http://sulukulegunlugu.blogspot.com/>; <http://sulukuleyasin.blogspot.com/>. Nitekim Sulukule Platformu'nun çabası AB İlerleme Raporu'nda yer almıştır.

# SAVUNUCULUK STRATEJİSİ

Yiğit Aksakoğlu

Kitabın bu bölümünde, ilk konuda savunuculuk, lobicilik ve benzeri konular ele alınarak, bu kavramlarla ilgili tartışmalara değinilecektir. Bu konunun amacı, yaşanan deneyimlerle ilgili örnekler kullanarak, STK'ları bu konu ile ilgili kavramlar üzerinde tartışmaya katmaktır. İkinci konuda STK'ların daha çok bir el kitabı olarak kullanabilecekleri, savunuculuk stratejisi hazırlamalarına olanak sağlayan alıştırmalar yer alacaktır. Bu bölümün sonunda uygulanabilir bir savunuculuk stratejisini örgütün kendi kendine hazırlamasına olanak sağlamaya yönelik yönlendirme ve uygulamalara yer verilmektedir.

## 1. Savunuculuk ve ilgili tanımlar

İkinci bölümün birinci konusu, hizmetin sorumluları tarafından sağlanması veya haklar alanının genişletilmesi için kullanılan savunuculuk faaliyetlerini tartışmayı amaçlıyor. Savunuculuk ile ilgili tanımlar, yaklaşımlar ve savunuculuk faaliyetlerinin meşruiyetini tartışarak başlıyoruz. Aşağıda değinilen, köleliğin kaldırılmasıyla ilgili örnekte olduğu gibi bazı sorunların çözümünün sorunun temelinde ve ancak proaktif denebilecek yaklaşımlarla olduğunu göreceğiz.

### 1.1. Savunuculuk nedir?

Savunuculuk, STK'ların ortak bir çıkar için herhangi bir politikayı etkileme girişimidir.<sup>1</sup> Yasaları, yasaların uygulanması, uygulamaların bütçeleri veya genel olarak siyaseti toplumdaki dışlanmış kesimler lehine değiştirmek için, bilgiyi stratejik kullanma süreci olarak da tanımlanabilir.<sup>2</sup>

### ÖRNEK I

#### Köleliğin Kaldırılması

Özellikle Britanya'da sömürünün yasaklanması, daha sonra köleliğin kaldırılması mücadelesi tarihsel olarak, uluslararası boyutta ilk sivil toplum girişimleri örneklerindedir. Bu hareketler temelde, sürekli olarak, köle haklarının savunulmasıyla, bu hakların geliştirilmesini birleştirecektir; çünkü bu hareketler bu hakları sömürge sisteminin dışladığı insan toplumuna yeniden entegre etmeyi hedefler. Bu yeniden entegre etme etkinliğini yönlendiren de özellikle onların insanlık anlayışlarıdır. Bu bağlamda Françoise Vergès'in belirttiği gibi "esasen demokratik bir hareket söz konusudur: Bu hareket herkesin bilincine hitap ederek eşit insanlardan oluşan bir topluluğun sınırlarını genişletir", öte yandan da "ulusal ve uluslararası propaganda araçlarının" ilk kez kullanılmasındaki kanıtlanma ve etkinliğiyle dikkat çeker.

**Kaynak:** Vergès, Françoise (2001), *Abolir l'esclavage: une utopie coloniale. Les ambiguïtés d'une politique humanitaire*, Paris, Albin Michel, s. 94.

1 Jenkins, J. C. (1987), *Nonprofit organisations and policy advocacy*, Powell, W. W. (der.) *The nonprofit sector: A Research Handbook* içinde, Yale University Press, New Haven.

2 BOND Guidance Notes Series 3 <http://www.bond.org.uk/advocacy/guidwhatandwhy.html>

Böylece 1788'de, Fransa'da sadece küçük bir Jura köyü olan Champagney sakinleri köleliğin kaldırılmasını isterlerken, aynı yıl Britanya parlamentosuna bu konuyla ilgili iki yüz dilekçe verilmiştir. 1791'de büyük bir ticaret merkezi olan Manchester'da, bu dilekçelerden birinde 20.000 imza (kent nüfusu 75.000'dir bu tarihte) vardı. Bu kampanyalar sonunda, 1807 yılında Parlamento, köleliği tek yanlı olarak yasaklamıştır. Avrupa'nın (aralarında Fransa'nın da bulunduğu) diğer güçleri 1815'te onaylamışlardır bu kararı. 1823'te, bu öncü STK'larının en ünlüsü kurulmuştur: British and Foreign Anti-Slavery Society. Bu örgüt, köleliğin kaldırılması (1833) sonucunda sadece on yıl içinde erimiştir. Örgüt, Britanya'daki eylemlerine paralel olarak, özgürlüklerine kavuşan kölelerin hareket ettikleri limanların en ünlüsü Freetown'da (Sierra Leone) bugünün modern gelişme taslaklarından biri olan (tarıma dayalı) bir yardım eylemini başlatır.

**Kaynak:** Ryffman, P. (2006), *Sivil Toplum Kuruluşları*, İletişim Yayınları, s. 19.

Bu süreçte etkilenmeye çalışılan aktörler önemli bir rol oynar. Bu aktörler yerel, bölgesel, ulusal veya uluslararası düzeyde, atanmış veya seçilmiş kişiler olabilir. Örneğin, ilk akla gelen bakanlar veya milletvekilleri gibi, valiler, kaymakamlar ve belediye başkanları da yerel düzeyde önemli aktörlerdir. Çözmeye çalıştığınız sorunla ilgili olarak ulusal, yerel ve uluslararası düzeylerde, atanmış veya seçilmiş aktörleri etkilemeniz gerekebilir.

Savunuculuk faaliyeti yürüten STK'lar arasında üç farklı genel tanıma rastlanabilir. Bunlar kısaca (a) kamu çıkarları için savunuculuk, (b) insan merkezli savunuculuk ve (c) katılımcı savunuculuk olarak nitelendirilebilir.<sup>3</sup>

- Kamu çıkarları için savunuculuk, özellikle yasalarda değişikliği amaçlar. Lobiciler ve medya uzmanları gibi profesyonellerle yürütülen, büyük ölçekli kampanyalar düzenlenen, geniş kamu çıkarları için kamu kaynaklarını yönlendirmeyi amaçlayan savunuculuk yaklaşımıdır. Bu tür savunuculuk faaliyetlerine Uluslararası Af Örgütü ve Greenpeace'in farklı konularda yürüttüğü çalışmalar örnek verilebilir.
- İnsan merkezli savunuculuk ise, politikanın bir uzmanlık alanı olmadığı fikrinden hareketle, özellikle toplum dışına itilmiş kişilerin, hayatlarını doğrudan etkileyen konularda politikaları etkileyebilmeleri için güçlendirilmesini amaçlar. Bu savunuculuk yaklaşımına, aşağıda incelenecek olan, Jübile 2000 Kampanyası'nın gelişmekte olan ülkelerin borçlarının silinmesi için yürüttüğü çalışmalar örnek verilebilir.
- Katılımcı savunuculuk ise demokratik yönetişimin, devletler kadar vatandaşların da görevi olduğu fikrinden hareketle, sivil toplumun farklı kesimlerini karar alma süreçlerine dahil ederek, kamusal alanın ve yurttaşlığın sınırlarını genişletmeyi hedefler. Bu yaklaşıma örnek olarak yolsuzluğu önlemek üzere hükümetlerin şeffaflık ve hesap verebilirliklerini artırarak, katılım mekanizmalarını geliştirmelerini talep eden Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün faaliyetleri örnek verilebilir.

Bu çalışmada ise yurttaşlık ve hak temelli bir savunuculuk tanımı öngörülmektedir. Bu tanım yukarıdaki birçok tanımla benzerlik taşır. Yurttaşlığın bir haklar ve sorumluluklar alanı olmasından hareketle, varolan hakların korunması ve haklar alanının oluşan ihtiyaçlara göre farklı gruplar için genişletilmesi ve iyileştirilmesi için yapılanları kapsar. Bu yaklaşım, yasalar ve bu yasaların uygulanması kadar, ele alınan sorunla ilgili olarak toplumdaki yerleşmiş değerler ve kültür de gözönünde bulundurulur.

Tanımlardaki farklılık gibi, bir STK savunuculuk faaliyeti yürütürken farklı roller de benimseyebilir. Bu roller denetleyici, savunucu ve hizmet sağlayıcı olarak özetlenebilir.<sup>4</sup>

- Denetleyici olarak STK'lar, tespit ettikleri sorunla ilgili siyaseti sürekli izlerler. Örneğin, çocuk hakları ile ilgili olarak çalışan bir STK'nın bu konuda çıkarılacak yasayı veya varolan yasanın nasıl uygulandığını sürekli izlemesi ve bunu kamuoyuyla paylaşması bu role örnek olarak verilebilir.

3 Veneklasen, L. ve Miller, V. (2002), *New Weave of Power, People & Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation*, World Neighbours. <http://www.justassociates.org/ActionGuide.htm>

4 Najam, A. (1998) Citizen Organisations as Policy Entrepreneurs, Lewis, D. (der.), *International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third sector* içinde, Earthscan.

- Savunucu olarak, örgütler sorunla ilgili öneriler geliştirirler ve bu önerilerin hayata geçirilmesi için faaliyetler yürütürler. Bu tür savunuculuk rolünü yürüten örgütlere düşünce üretim merkezleri (think-tank) örnek verilebilir.
- Hizmet sağlayarak savunuculuk ise, örgütün ele aldığı sorun ile ilgili çözüm geliştirerek, bu çözümü küçük ölçekte uygulamasıyla gerçekleştirilebilir. Bu şekilde örgüt daha geniş ölçekte (yerel, ulusal veya uluslararası) yaygınlaştırılmak üzere bir model üretmiş olur. Yargıyla muhalif çocuklarla ilgili olarak bir tutukevinde izleme komitesi oluşturulması ve bu komitenin işleyişi ile ilgili deneyimin belgelenmesi modelini oluşturur. Daha sonra bu modelin elde edilen verilerle yaygınlaştırılması için yürütülen çalışmalar bu tür savunuculuk faaliyetlerine örnek oluşturabilir.

## ÖRNEK II

### Yenilenebilir Enerji Yasası Kampanyası Konuşmacı: Özgür Gürbüz

(..) Çok net bir yol izledik. Önce bir strateji geliştirmemiz lazımdı. Strateji geliştirirken şunu yaptık: Yapacağımız kampanyayla ilgili oyuncuları çok net, tek tek belirlemeye çalışıyoruz. Burada çok net oyuncular vardı. Enerji ve Çevre Bakanlıkları gibi ve nükleer girdikten sonra Türkiye Atom Enerjisi Kurumu gibi...

Bunları belirledikten sonra kim karşı tarafta ve ne kadar sizden uzakta onu belirliyorsunuz. Bu çok önemli çünkü oradan hedef seçmeniz lazım. Sizin gücünüz herkesin fikrini değiştirmeye yetmiyor. Sizler zaten yıllardır bu işin içindesiniz, görüyorsunuz. Örneğin Çevre Bakanlığı ya da Enerji Bakanlığı bize biraz daha aykırı gibi duruyor. Ama Çevre Bakanlığı'nın gücü Enerji Bakanlığı'na göre çok çok az. O yüzden Çevre Bakanlığı üzerine bir kampanya yaparak, başladık ve burada ilginç oyuncular fark ettik.

**Kaynak:** Gürbüz, Özgür (2006) Yenilenebilir Enerji Yasası Kampanyası, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 5, 2006, <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

## 1.2. Yöntemler

Bir örgüt herhangi bir sorunu çözmek veya çözümüne katkıda bulunacağı zaman öncelikle hangi yöntem veya yöntemleri benimseyeceğine de karar vermelidir. Farklı yöntemlerden ilki etkilenmeye çalışılacak olan karar vericilerle kurulacak ilişki ile ilgilidir. Sorununuzla ilgili bu aktörlerle işbirliği yapmak veya onlarla karşı karşıya gelmek iki ayrı yöntem olarak sayılabilir. Örneğin çevre örgütlerinin, özel doğa alanlarının korunması konusunda özellikle yerel yönetimlerle işbirliği yapmaları ve bu yöndeki politikalarını etkilemek için beraber çalışmaları bu tür çalışmaya örnek verilebilir. Fakat aynı örgütün özel doğa alanlarının korunması için bir yasa değişikliğini talep etmesi, karar vericilerle karşı karşıya gelmesine örnektir.

Bir başka yöntem ise, örgütün desteklediği herhangi bir yasa, politika veya programın kapsamadığı faaliyetlerin örgüt tarafından yürütülmesidir. Dolayısıyla bu yasa, politika veya programın desteklenmesi de bir savunuculuk yöntemi olarak kabul edilebilir. Özellikle haklar ve yurttaşlık temelli savunuculuk yaklaşımı için haklar konusunda bilgilendirme ve güçlendirme bu yönetime örnek verilebilir.

Savunuculuk stratejileri ile ilgili bölümde de ele alınacağı gibi, yasa ve uygulamalardan ortaya çıkan sorunlar kadar, toplumda varolan bazı kültürel özellikler de sorunun sebebi olabilir. Dolayısıyla STK'ların kamuoyunu belli konularda bilinçlendirmeleri veya farkındalık yaratmaları da bir savunuculuk yöntemidir. Örneğin kadın örgütlerinin kadına karşı şiddet ile ilgili olarak yürüttükleri kamuoyunu ve özellikle kadınları bilgilendirme çalışmaları bu kapsamda değerlendirilebilir.

## ÖRNEK III

### **Kuzguncuklular Derneği Deneyimi**

**Konuşmacı: Tan Morgül**

(..) bazı günler biz kendimiz hukuki metinlerin hazırlanmasıyla uğraşıyorduk. Hukuki süreç, işin dava süreci ve çok önemli. Boğaziçi Öngörünüm Yasası'na, Sit Yasası'na hatta Milli Eğitim Okul Yapma Yasası'na göre bile oraya bina yapılması imkânsızdı.

**Kaynak:** Morgül, Tan (2004), Kuzguncuklular Derneği Deneyimi, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 2, <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

### 1.3. Bazı temel araçlar: Kampanya ve lobicilik

Savunuculuk denince en sık tekrar edilen iki temel faaliyet kampanya ve lobiciliktir. Kampanyalar STK'ların daha alışkın oldukları bir yöntemdir. Ele alınan sorunla ilgili çözüm önerisinin veya yaklaşımın geniş bir kitle tarafından desteklenmesi için yürütülen faaliyetlerdir. Kampanyalar, karar vericileri geniş kamuoyu desteği ve katılım ile etkilemek için kullanılır. Yürüyüşler düzenleme, imza toplama, mektup, faks ve e-posta gibi yöntemler en sık kullanılan yöntemlerdir.

Lobicilik ise, savunuculuğun yasaları etkilemeye odaklı biçimidir.<sup>5</sup> Yasalarla ilgili yerel, ulusal veya uluslararası kurumları etkilemeyi hedefler. Özellikle ABD'de baskı grupları, kişiler, şirketler veya STK'lar tarafından kullanılan bir yöntemdir. Fakat bu yöntem için bazı kaynaklara ihtiyaç vardır. Bu kaynaklar arasında en önemlileri bu kişilere erişim ve bilgiyi stratejik olarak kullanabilme kapasiteleridir. Bu kaynaklara sahip olan çıkar gruplarının lobi faaliyetleri yürütmesi siyasetin bu gruplar tarafından yönlendirilmesi anlamına gelir. Bu tür bir yönlendirme toplumun bazı kesimlerinin politika sürecinden dışlanmalarına yol açacaktır. Dolayısıyla lobicilik genel eğilimin aksine sadece uzmanlar, profesyoneller ya da belli çıkar gruplarının kullandığı bir yöntem olmamalıdır. Lobicilik çok çeşitli çıkarlar ve sorunların çözümü için kullanılabilir. Yeterli deneyim ve kitlesel desteği olan aktivistlerin, profesyonel uzmanlardan daha iyi lobiciler olduğu da söylenebilir.<sup>6</sup> Aşağıda incelenen Jübile 2000 Kampanyası ve TCK Kadın Platformu'nun çalışmalarında lobi faaliyetleri önemli bir rol oynamıştır.

## ÖRNEK IV

### **Bergama Köylüleri Mücadelesi**

**Konuşmacı: Noyan Özkan**

(...) Uluslararası altın lobisi çok güçlü ve bir ülkeyi mercek altına alıyor. Bergama'yı da mercek altına aldılar, Yurt Madencilik Vakfı diye İstanbul'da bir vakıf var. Uluslararası altın lobisi basını çok iyi kullanıyor. Gerek faaliyetleri için, gerek Bergama için çok sıkı ilan vererek kullanıyor. Tam sayfa, yarım sayfa derken bu ilanlar basını yavaş yavaş onların yanına çekti. Bu süreç içinde biz bunu çok yakından yaşadık.

**Kaynak:** Özkan, Noyan (2004), Bergama Köylüleri Mücadelesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 1, 2004, <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

5 Avner, M. (2001), The lobbying and advocacy handbook for nonprofit organizations: shaping public policy at the state and local level, Amherst H. Wilder Foundation.

6 Veneklasen, L. ve Miller, V. (2002), New Weave of Power, People & Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation, World Neighbours. <http://www.justassociates.org/ActionGuide.htm>

**Yenilenebilir Enerji Kampanyası**  
**Konuşmacı: Özgür Gürbüz**

Meclis'e gidip gelmeye başladıktan sonra bir şey öğrendim; birkaç milletvekili bana "Neredesiniz siz?" dedi, ilk Meclis'e gittiğimde. "Sizin her gün burada olmanız lazım, doğalgaz firmaları Meclis'e gelip her gün birilerini ziyaret eder" dedi. Ben o zaman öğrendim bu işlerin nasıl olduğunu, nasıl değiştiğini. Ciddi anlamda eğer yasayla ilgili bir kampanya yapacaksanız bir şekilde Meclis'e girmek zorundasınız ve o lobiler kadar orada olmak zorundasınız.

**Kaynak:** Gürbüz, Özgür (2006) Yenilenebilir Enerji Yasası Kampanyası, Özgür Gürbüz, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 5. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

#### 1.4. Katılım, haklar ve savunuculuk

Savunuculuk faaliyeti yürüten STK'lar amaçlarını gerçekleştirdiklerinde etkisi sadece az sayıda yararlanıcıyla sınırlı kalmayacaktır. Etkilenen yasa, politika veya programların etkisi geniş olacaktır. Dolayısıyla STK'ların savunuculuk yaparken karşılaşılabilecekleri en önemli sorun bu faaliyetlerin meşruiyetidir.

Savunuculuk faaliyetlerinin meşruiyeti ile ilgili olarak farklı görüşlere rastlanabilir. Özellikle yerel örgütlerde savunuculuğun geniş bir üye veya katılımcı tabanına dayandırılması kısmen bir meşruiyet oluşturabilir. Fakat aynı örgütün bu üye veya katılımcılarıyla ilgili temsiliyet iddia etmeden, yürüttüğü faaliyetlerle ilgili sadece üyelerine değil, örgütün dışına da hesap verebilir ve şeffaf olması da gerekir.

Üyelerini temsil etme iddiasında olmayan örgütler savunuculuk ile ilgili meşruiyetlerini temel değerlerine veya ilgili grupların ihtiyaçlarına dayandırabilirler. İnsan hakları, çocuk, kadın ve benzeri hak temelli örgütler meşruiyetlerini bu değerlerden veya farklı grupların ihtiyaçlarından ortaya çıkan haklara dayandırabilirler.

Öte yandan, örgütler savunuculuğun meşruiyetini ihtiyaç sahipleri ile kurdukları ilişkilerden kazandıkları deneyim veya alandaki uzmanlıklarına da dayandırabilirler. Fakat deneyim veya uzmanlık da kişiler veya gruplar arasında güç ilişkileri doğurabilir. Sıkça rastlanan uzman görüşlerinin herhangi bir değer içermeyen, siyasi olmayan ve dolayısıyla tarafsız ve doğru görüşler olduğu inancı yanıltıcı olabilir. Uzmanların da görüşünün sadece teknik, tekniğin de apolitik olamayacağını gözönünde bulundurmak gerekir.

Dolayısıyla STK'lar yürütecekleri savunuculuk faaliyetlerinin meşruiyetini içinde buldukları koşullara göre değerlendirmelidirler. Sürece özellikle adına hareket edilen kişilerin veya hedef grupların dahil edilmesi, yaratılacak dönüşümün meşruiyetine katkıda bulunacaktır. Geniş üye tabanı, temel değerler ve haklar, deneyim veya uzmanlık her bir STK'nın savunuculuğunu yürüttüğü konuda bazı temel hareket noktaları verecektir. Bunlar üzerine kurulacak savunuculuk stratejileri de daha tutarlı ve daha etkili olacaktır.

## ÖRNEK VI

### **Türkiye’de Kadın Hareketi ve Savunuculuk Çalışmaları** **Konuşmacı: Zelal Ayman**

(...) biz genel olarak bu kampanyaları geniş katımlı platformlarla örgütledik ve bu platformlar içerisinde sekreteryaya işini yapan belli kadın grupları oldu. Örneğin Medeni Yasa sürecinde ilk başlarda aktif olan belli bir kadın grubu yoktu, belli kadınlar vardık. Süreç içerisinde KADAV, Kadınlarla Dayanışma Vakfı, daha çok Medeni Yasa’yla ilgili çalışmaya başladı.

**Kaynak:** Ayman, Zelal (2004), Türkiye’de Kadın Hareketi ve Savunuculuk Çalışmaları, Zelal Ayman, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 1, <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

## ÖRNEK VII

### **Yakın Tarihimizde STK Hareketinin Gelişimi ve Kamu-STK İlişkisi** **Konuşmacı: Korhan Gümüş**

(...) 70’lerde yapılan 1. Boğaziçi Köprüsü’ne bazı üniversitelerdeki uzmanların, meslek kuruluşlarının ve sol partilerin karşı çıktığı biliniyor. O tarihlerde üniversiteler ve meslek kuruluşları çevresinde yeralan birçok uzman, biliminsanı köprünün nasıl bir ulaşım krizine yolaçacağını ifade etmişler. Hazırladıkları paneller ve konferanslarda köprünün İstanbul’un ulaşımını kolaylaştırmayacağı, tam tersine zorlaştıracığı tezi işleniyordu. Bu tezler arasında o tarihler için çok önemli öngörüler de yer almaktaydı: Köprünün İstanbul’un kuzeyinde yapılaşma baskısını artıracığı, ulaşım sistemini ve İstanbul’un denize paralel gelişme çizgisini etkileyeceği, çevreye, içme suyu kaynaklarına zarar vereceği, ulaşımın maliyetini artıracığı gibi tezler işleniyordu. Ancak bu muhalif hareket toplu taşımacılık kavramını da sağın sözde temsil ettiği ve güç aldığı gelişme, kalkınma söyleminin elde ettiği ‘siyasal meşruiyet’in karşısına yerleştirmişti. Bu nedenle uzman meslek kuruluşları halka ‘kendi kamu yararı kavramlarını dayatmak isteyen kişiler’ olarak algılandılar. Bu kuruluşların çıkardıkları yayınlara bakıldığında seslenilen asıl adresin sivil toplum değil, devlet olduğu görülür.

**Kaynak:** Gümüş, Korhan (2004), Yakın tarihimizde STK hareketinin gelişimi ve kamu sivil toplum kuruluşları ilişkisi, Korhan Gümüş, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 3. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

### 1.5. STK’lar ve siyaset

Savunuculuk faaliyetleri ile ilgili olarak karşılaşılan bir başka sorun da STK’ların siyaset ile olan ilişkileridir. Savunuculuk yapan STK’ların siyasileşmeleri bir tehlike olarak görülür. Halbuki siyaseti etkileme girişimi bir siyasi katılım biçimidir. Bütün sosyal ilişkilerin ve dinamiklerin siyasi olduğunu unutmamak gerekir. Siyasetin sadece siyasetçiler veya bürokratlara özel bir alan olarak algılanması diğer aktörlerin siyasetten dışlanmasını güçlendirecektir.<sup>7</sup> Dolayısıyla STK’ların içinde buldukları siyasi ortamı gözardı ederek ele aldıkları soruna çözüm önermeleri mümkün değildir. Bu yaklaşım, ele alınan sorunun çözümüne değil, tekrar üretilmesine katkıda bulunacaktır.

7 Veneklasen, L. ve Miller, V. (2002), New Weave of Power, People & Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation, World Neighbours. <http://www.justassociates.org/ActionGuide.htm>

### Bergama Köylüleri Mücadelesi Konuşmacı: Noyan Özkan

(..) Madenci şirket Eurogold, Newmond, Normandiya destekçileri, 15 yıllık süreçte göreve gelen tüm hükümetlerdi. DYP, DSP, AKP hangisi olursa olsun hiç önemli hiçbirinin başbakanını, başbakan yardımcısını, çevre bakanını, sanayi bakanını ve il başkanlarının hiçbirini ve siyasi partileri inanılmaz bir şekilde, yanımıza alamadık.

**Kaynak:** Özkan, Noyan (2004), Bergama Köylüleri Mücadelesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 1. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

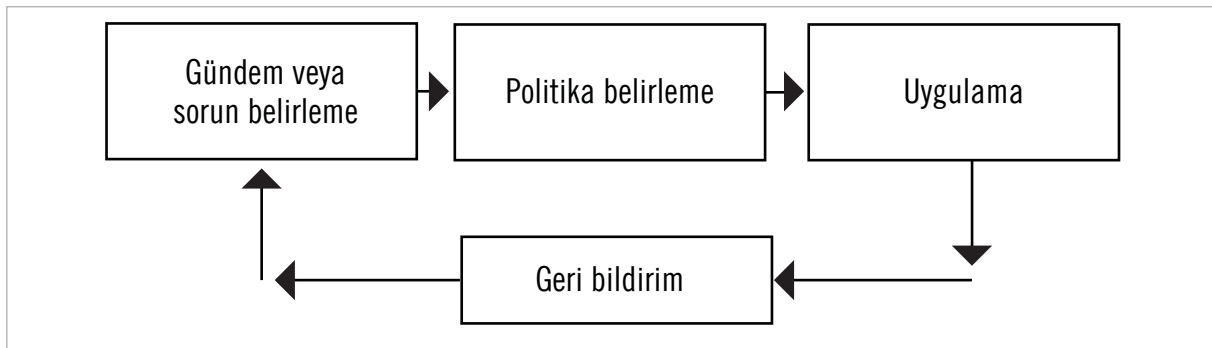
### Türkiye’de Kadın Hareketi ve Savunuculuk Çalışmaları Konuşmacı: Zela Ayman

(...) Cemil Çiçek’ten randevu istedik, vermedi. Başbakan’dan istedik, vermedi. TCK ile ilgili bir kadın heyeti olarak görüşecektik. Bu görüşmeler çok etkili oluyor. Medeni Kanun tartışmaları zamanında yapabildik. Ecevit-Bahçeli hükümeti sürecinde, üç dört kere Ankara’da lobicilik yapmak için randevular aldık ve çok uzun görüşmeler yaptık. Bunlar çok etkili oldu. O kadar şaşırıyorlar ki; “Yahu siz nasıl geliyorsunuz? Ne kadar ilginç” diyorlar. Bir de biliyoruz ya “işte şu madde şöyle, bu madde böyle” çatır çatır konuşuyorsun. Böyle bakıyor, anlamaya çalışıyor, bunlar kim?

**Kaynak:** Ayman, Zela (2004), İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 1 <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

## 1.6. Politika süreci

Savunuculuk faaliyeti yürütmek isteyen STK’ların siyaseti etkileme girişimleri için önemli araçlardan biri de politika süreciyle ilgili bilgidir. Politika sürecinin işleyişi ile ilgili olarak birbirini tamamlayan iki görüşe yer verilebilir. Bunlardan biri doğrusal modeldir. Bu model, politika sürecinin rasyonel, dengeli, nesnel, analitik ve lineer bir problem çözme süreci olduğunu iddia eder. Bu görüşe göre politika süreci gündem veya sorun belirleme, politika belirleme, uygulama ve geri bildirim aşamalarından oluşur (**Çizim 1**).<sup>8</sup>



**Çizim 1:** Politika süreci

<sup>8</sup> Grindle, M. S. ve Thomas, J. W. (1991), *Public Choices and Policy Change: The political economy of reform in developing countries*, The John Hopkins University Press.

**Çizim 1**'deki model, süreci doğrusal bir neden-sonuç ilişkisine indirger. Öte yandan, etkileşimli olarak tanımlanan model ise, ilgili tarafların politika sürecinin farklı aşamalarında etkili olabileceğini iddia eder. Bu model, özellikle STK'ların politika sürecinde belli bir hareket alanı olduğunu da işaret eder. Sürecin amaçlarla, kazaların kaosu olduğunu, seçilmiş stratejilerle, sözde kararların rasyonel uygulaması olmadığını belirtir.<sup>9</sup> Bu iki yaklaşım birarada gözönünde bulundurularak etkili bir savunuculuk stratejisi hazırlanabilir.

## UYGULAMA I

Aşağıdaki örneği, yapılan faaliyetlerin meşruiyeti ve sorundan etkilenenlerin sürece katılımı açısından yorumlayın.

### Jübile 2000 Kampanyası

1996 yılında, bazı gelişmekte olan ülkelerin uluslararası borçlarının yıllık gelirlerinin üzerinde olduğu tespitinden hareketle Jübile 2000 Kampanyası başlatıldı. İkili anlaşmalarla G7/G8 ülkelerinden veya IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan borç almış gelişmekte olan ülkeler, borçlarını ödeyemez duruma gelmişlerdi. Bu borçların faizlerinin ödenmesi, gelişmekte olan ülkelerin eğitim ve sağlık gibi kamu harcamalarından kesmelerine yol açıyordu. Gelişmiş ülkelerden gelen kalkınma yardımları borç ödemesi olarak yine gelişmiş ülkelere geri dönüyordu. Bunun yanı sıra Dünya Bankası ve IMF'nin önerileri de bu soruna bir çözüm getirmiyor, aksine durumu zorlaştırıyordu.

İngiltere'de Jübile 2000, 100'den fazla farklı grubu bir araya getirdi. Bu gruplar arasında kalkınma örgütleri, kiliseler, sendikalar, kadın örgütleri gibi farklı gruplar vardı. Dünyanın çeşitli yerlerinde aynı amaçla 68 koalisyon kuruldu.

Jübile 2000 Kampanyası süresince çok çeşitli faaliyetler yapıldı. Kampanya, detaylı analizler, karmaşık stratejiler, iletişim ve bilgi teknolojilerini iyi kullanarak geniş bir kitle desteği ile G7/G8 ülkelerini etkilemeyi başardı. Sokak eylemleri arasında en başarılısı 1998 yılında İngiltere'nin Birmingham şehrinde yapılan G8 toplantısında 70.000 kişinin toplantı yeri etrafında oluşturduğu insan zinciri oldu. Medyada geniş yer alan bu eylemden sonra İngiltere Başbakanı Tony Blair, Jubilee 2000 ekibi ile görüştü. Bunun ardından gelen G8 toplantılarında da borçların silinmesi gündemdedi. Bono, Muhammed Ali, Desmond Tutu ve Dalai Lama gibi isimler kampanyaya destek verdiler. İngiltere dışındaki gelişmiş ülkelerde kurulan koalisyonlar da kendi hükümetlerine borçların silinmesi için baskı yaptılar. G7/G8 sistemini çok iyi bilen Jübile 2000 kampanyası yürütücüleri kamuoyunu sürekli bilgilendirdi. Kredi sağlayan ülkelerin kapalı kapılar arkasında biraraya geldiği, Paris Kulübü'nü de kamuoyunda farkındalık yaratarak etkilemeyi başardılar.

1996-2000 yılları arasında faaliyetlerini sürdüren Jübile 2000 kampanyası, dünyanın en güçlü liderlerinin 100 milyar dolarlık borcu silme sözü vermelerini ve borçlu ülkelere yoksullukla mücadele için yeni kaynaklar ayrılmasını sağladı. Somut olarak 12 milyar dolarlık borç silindi. Jübile 2000'in sayısal başarısının yanı sıra, kampanya özellikle uluslararası finans konusunun gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerdeki algısını değiştirdi. Uluslararası finans, sadece belirli bir kesimin anlayabildiği ve tekelinde olan bir konu olmaktan çıkıp, bu ülkelerdeki milyonlarca insanın da anladıkları, görüş belirterek uzmanları zorlayabildikleri bir konu haline geldi.

(Bu örnek Hajnal, P.I. (2000), *Partners Or Adversaries? The G7/G8 Encounters Civil Society, New Directions in Global Governance? G8's Okinawa Summit Papers, 2000* - <http://www.g7.utoronto.ca/scholar/hajnal20000720/index.htm> ve Pettifor, Ann (2000), *Campaigning for Macro-Policy Change: Jubilee 2000* - [http://micahchallenge.org/advocacy\\_resources/documents/86.doc](http://micahchallenge.org/advocacy_resources/documents/86.doc) den derlenmiştir.)

9 Grindle, M. S. ve Thomas, J. W. (1991), ve Clay, E. J. ve Schaffer, B. B. (der.), (1986), *Room for Manoeuvre, An Explanation of Public Policy in Agriculture and Rural Development*, Heinemann, Londra.

### Kendinizi sınavın

- 1- Örgütünüz çalıştığınız alanla ilgili olarak savunuculuk faaliyetleri yürütüyor mu? Eğer yürütüyorsa bu faaliyetleri aşağıdaki başlıklara göre sınıflandırmaya çalışın.
  - a. Türü: Kamu çıkarları için savunuculuk, insan merkezli savunuculuk ve katılımcı savunuculuk
  - b. Roller: Denetleyici, savunucu ve hizmet sağlayıcı
  - c. Yöntemler ve araçlar
- 2- Sizce STK'lar savunuculuk faaliyetleri yürüterek siyasileşmiş olurlar mı? Bunun ne gibi sonuçları olabilir?

## 2. Savunuculuk stratejisi hazırlamaya giriş

Birinci konuda, savunuculuk ile ilgili olarak tanımlara, yaklaşımlara ve önemli tartışma alanlarına değindik. Savunuculuk ve siyaset ilişkisi ile örgütünüzün yürüttüğü savunuculuk faaliyetlerini de tartıştık. Bu konuda bu tartışmalardan hareketle savunuculuk stratejisi hazırlamaya başlayacağız.

Strateji kısaca yol haritası olarak tanımlanabilir. Bulunulan durumdan istenilen duruma nasıl ulaşılabileceğinin belirlenmesine strateji denilebilir. Strateji hazırlama ise bulunulan durumun tespiti, varılmak istenen yerin tanımlanması ve buraya nasıl varılabileceğinin belirlenmesi gibi parçalardan oluşmalıdır. Strateji hazırlamak için bu konuda önce bir temel sorun belirleyeceğiz. Daha sonra bu sorunu farklı açılardan analiz edeceğiz. Sonra sorunlara çözümler getirip bu çözümlere bağlı savunuculuk stratejisi geliştireceğiz. Bölümün üçüncü konusunda ise stratejiyi somutlaştırmak üzere çeşitli analizler yapacağız.<sup>10</sup>

Savunuculuk stratejisi ile ilgili olarak aşağıda yer verilen yöntem bir reçete veya kendi başına bir sonuç olarak değil, her örgütün kendi koşullarına göre uyarlaması gereken bir araç olarak algılanmalıdır.

### 2.1. Adım adım strateji hazırlama

Savunuculuk stratejisi hazırlamak için bu konuda önce sorunu farklı yönleriyle inceleyip, çözüm önerileri geliştireceğiz.

Strateji hazırlamanın adımları:

Adım 1: Savunuculuk faaliyetleri ile çözümüne katkıda bulunacağınız sorunun belirlenmesi.

Adım 2: Sorunun içerik, yapı ve kültür boyutları açısından analiz edilmesi.

Adım 3: Analiz edilen soruna çözümler geliştirilmesi.

Adım 4: Geliştirilen çözümlerden hareketle savunuculuk stratejisinin belirlenmesi.

Adım 1: Sorun analizi

Öncelikle ele alınan sorunun analiz edilmesi gerekir. Sorunu analiz ederken ve strateji geliştirirken amaçlar:

- Yasalar ve politikaların bir soruna ve o sorunun çözümüne nasıl katkıda bulunduğunu belirlemek ve
- Analizi ve haritalamayı tamamlamak için gerekli olan bilgi eksikliklerini belirlemektir.

<sup>10</sup> İkinci ve üçüncü konular Veneklasen ve Miller (2002)'den derlenmiştir. Kitabın bazı bölümleri İngilizce olarak <http://www.justassociates.org/ActionGuide.htm> adresinde bulunabilir.

## UYGULAMA II

### Sorunun tanımlanması

Savunuculuk faaliyetleri ile çözümüne katkıda bulunacağınız sorunu tanımlayın.

.....

.....

.....

.....

### Adım 2: Üçgen analizi

Bu analize göre ele alınan sorun, içerik, yapı ve kültür gibi üç farklı yönden incelenir. Aşağıda analizin her bir yönüyle ilgili açıklamalardan sonra yönlendirici sorularla analiz kolaylaştırılmaya çalışılacaktır. Bu çalışmanın bir amacı da ele alınan sorun ile ilgili olarak bilgi eksikliklerinin giderilmesidir.

**İçerik**, ele aldığımız sorun ile ilgili yasalar, politikalar ve bütçelerdir. Kadına yönelik şiddet sorununu çözmeye çalışan bir örgüt için, bu tür şiddeti suç kabul eden yasalar yok ise, çözümün bir parçası da böyle bir yasanın kabul edilmesidir. Bu konu ile ilgili bir politika veya yasa var olsa da, uygulayacak kurum yoksa veya yeterli bütçesi yoksa bunlar da sorunun parçalarıdır. Dolayısıyla içerik, sadece yasaları değil, varolan yasaları uygulayacak kurumları ve bütçeleri de analiz etmemizi sağlar.

## KILAVUZ SORU I

Aşağıdaki sorular ele aldığınız sorunla ilgili içerik analizini yapmanıza yardımcı olacaktır:

- Seçtiğiniz konu ile ilgili özel bir yasa veya politika var mı?
- Hükümet bu kanun veya politikanın uygulanması için yeterli bütçe ayırmış mı?

## UYGULAMA III

### İçerik boyutunun belirlenmesi

Yukarıda belirlediğiniz sorunun içerik boyutunu analiz edin.

.....

.....

.....

.....

**Yapı** ise bir politika veya yasanın uygulanması için var olan resmi ve gayri-resmi mekanizmaları kapsar. Bu mekanizmalar arasında polis, mahkemeler, hastaneler, bakanlıklar, tarım, eğitim ve sağlık programları sayılabilir. Yapı ile ilgili analiz, yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde hükümetler, STK'lar ve iş çevrelerini de kapsayabilir. Kadına yönelik şiddet örneğinde, mahkemeler bu konuyla ilgili yasayı tam olarak uygulamıyorlarsa sorunun bir parçasıdır.



Aşağıdaki sorular ele aldığınız sorunla ilgili yapı analizini yapmanıza yardımcı olacaktır:

- Polis ve mahkemeler ele aldığınız sorunla ilgili yasayı eşit olarak uyguluyor mu?
- Mahkemeler, ırk, din, cinsiyet veya sınıf gözetmeksizin sorunlara çözüm bulunmasını sağlıyor mu?
- Yasal sistem, pahalı, yozlaşmış veya bazı kesimlerin erişimine kapalı mı?
- Yasal sistemden eşitçe yararlanılabilmesi için ek hizmetler var mı? Bunlara ulaşılabilir mi?
- Varolan programlar veya sağlanan hizmetler bazı kesimleri dışlıyor mu?
- Politikaların uygulanmasını hükümet veya hükümet dışı bir kurum izliyor mu? İzliyorsa nasıl?



#### Yapı boyutunun belirlenmesi

Yukarıda belirlediğiniz sorunun yapı boyutunu analiz edin.

.....

.....

.....

.....

**Kültür** ise kişilerin bir konuyla ilgili algılarını şekillendiren değerler ve davranışların analizini kapsar. Değerler ve davranışlarda, diğer etkenlerin yanı sıra, din, adetler, sınıf, cinsiyet, etnisite ve yaş da rol oynar. Örneğin, kadına yönelik şiddet konusunda, şiddet gören kadınların ilgili yasalar hakkında bilgisinin olmaması sorunun bir parçasıdır. Dolayısıyla, politikalar ve yasalar hakkında bilgi eksikliği de sorun analizinin kültürel boyutunun bir parçasıdır.



Aşağıdaki sorular ele aldığınız sorunla ilgili kültür analizini yapmanıza yardımcı olacaktır:

- Soruna katkıda bulunan siyasi/sosyal değer veya inançlar var mı?
- Kültürel inançlar temel haklarla çelişiyor mu?
- Kadınlar ve erkekler haklarını biliyorlar mı? Haklarını kullanabiliyorlar mı?
- Aile ve sosyal baskılar kişilerin sorunlarına adil çözümler bulmalarına engel oluyor mu?



#### Kültür boyutunun belirlenmesi

Yukarıda belirlediğiniz sorunun kültür boyutunu analiz edin.

.....

.....

.....

.....

**Sorun:** Kırsal alanda yaşayan kadınlar küçük işletmeler kurabilmek için kredi alamıyorlar.

**İçerik:**

- Kanuna göre, verilen kredi kadar, bir sabit gelir veya malın (teminat) olması gerekiyor.
- Bu durum, düşük gelirli kadınların kredi almalarını engelliyor.
- Ekonomik haklar anayasa tarafından desteklenmiyor.
- Yoksul kadınlara yönelik herhangi bir devlet politikası yok.
- Yüksek faizli krediler için herhangi bir düzenleme yok.

**Yapı:**

- Kredi veren kuruluşlar bir erkek akrabanın kefil olmasını istiyor, çünkü kadınlar bağımsız üreticiler olarak kabul edilmiyorlar.
- Hükümetin ve bazı STK'ların sağladığı küçük ölçekli kredi programları erkeklere yönelik oluyor çünkü her ikisi de erkeği aile reisi olarak görüyor.
- Düşük gelirli kişiler, tersini gösteren kanıtlara rağmen iş çevrelerinde kötü yatırımcı olarak algılanıyor.
- Küçük işletme eğitimleri birçok yoksul kadının katılabileceğinden daha pahalı oluyor. Kadınlar bu kurslara katılmak için vakit bulamıyorlar.

**Kültür:**

- Kadınlar kendi adlarına mal sahibi olamıyorlar çünkü bu kabul gören bir davranış değil. Kadına erkeğin bakması gerektiğine inanılıyor.
- Kadınlar kendilerini üretici olarak görmüyorlar. Gelirleri genelde eşleri tarafından kontrol ediliyor. Kadınların gelirleri genelde okul ve yemek gibi sabit olmayan giderleri kapsarken, erkeğin geliri, ev veya motosiklet gibi mallar için harcanıyor. Bankanın istediği teminatı kadınlar gösteremiyorlar.
- Kadınlar sürdürülebilir işler yapamaz ve bu işlerle ilgilenmiyormuş gibi algılanıyorlar.
- Yoksul kadınlar becerikli olmalarına rağmen işi kazançlı hale getirebilecek olan muhasebe gibi teknik konuları içeren bir eğitime sahip değiller.

**Adım 3: Çözümler**

Yukarıdaki analizden sonra varolan kaynakları ve örgütsel kapasiteyi gözönünde bulundurmadan, çözümler önermek gerekir. Yukarıdaki analizde sorun olarak tanımlanan her konuya bir çözüm önerisi geliştirilerek sorunun bütüncül çözümünü ile ilgili öznel bir harita çıkarılmış olur.

Ele alınan sorun ile ilgili olarak **içeriğe** yönelik çözümler yeni politikalar, yasalar, bütçeler veya varolan yasa, bütçe ve politikadaki değişiklikler olabilir.

**Yapıya** yönelik çözümler arasında ise polis ve hakim gibi yasa uygulayıcıları için eğitimler düzenlemek, önyargılarının eşitsizlik yarattığının farkına varmalarını sağlamak sayılabilir. Bunların yanı sıra ayrımcılığa yol açan kararlara yaptırımlar uygulanmasını sağlamak veya sosyal programların dışlanmış kesimleri kapsamaması gibi konuları içerebilir. Ayrıca belirlenen konularla ilgili olarak devletin veya şirketlerin hesap verebilirliklerini takip etmek de yapı ile ilgili çözüm önerileri arasında sayılabilir.

**Kültüre** yönelik çözümler ise kamuoyunu, haklar veya hak ihlalleri konusunda bilinçlendirmeyi, eşitsizlik yaratan kurum ve yasaları etkileyebilmek için eylem grupları kurulmasını içerebilir.

**Sorun:** Kırsal alanda yaşayan kadınlar küçük işletmeler kurabilmek için kredi alamıyorlar.

**İçerik:**

Teminat için istenen miktarı düşürmek için bankacılık yasalarında değişiklik yapılması.

**Yapı:**

Kredi veren kuruluşları düşük gelirli kimselerin, özellikle kadınların, ihtiyaçları konusunda eğitmek. İş eğitimi programları ile ihtiyacı olan kadınları desteklemek.

**Kültür:**

- Kamuoyunu kadınların birey olarak rolleri hakkında bilinçlendirmek;
- Medyayı kullanarak kadınların ekonomiye olan görünmez katkılarını kamuoyuna göstermek;
- Küçük ölçekli üreticilerden oluşan bir birlik kurarak bankacılık ve kadınların iş dünyasına girişleri ile ilgili yasalar üzerinde çalışmak.

**Çözümler önerilmesi:**

Yukarıda analiz ettiğiniz sorun için çözümler önerin.

**İçerik:**

.....

.....

.....

.....

**Yapı:**

.....

.....

.....

.....

**Kültür:**

.....

.....

.....

.....

**Adım 4: Savunuculuk stratejisinin belirlenmesi**

Yukarıda önerdiğiniz çözümlerin arasından her bir alana yönelik çözümler seçerek savunuculuk stratejinizi hazırlayabilirsiniz. Stratejiniz ile ilgili örgütsel kaynaklar ve dış faktörlerle ilgili analizi 3. derste uygulayacağız.

Örneğin, kadına yönelik şiddet sorunuyla ilgilenen bir örgüt, uzun dönemde şiddetin ortadan kalkması amacıyla, kısa dönemde şiddetin azalması için yasal değişiklikler talep etmeyi (içerik), bu değişikliklere paralel olarak da hakim ve savcılarını eğitmeyi (yapı) ve medya aracılığı ile kadınları bilinçlendirmeyi (kültür) tercih edebilir. Bu, örgütün savunuculuk stratejisini oluşturacaktır.

## UYGULAMA VII

### Stratejinin belirlenmesi

Savunuculuk stratejinizi tanımladığınız çözümler arasından seçerek belirleyin.

#### İçerik:

.....  
.....  
.....  
.....

#### Yapı:

.....  
.....  
.....  
.....

#### Kültür:

.....  
.....  
.....  
.....

## ÖRNEK XII

### Nükleer Karşıtı Platform Deneyimi Konuşmacı: Ümit Şahin

1993 Nükleer Kongresi'nden daha canlı bir toplumsal hareket oluşumu gördüğümü hatırlamıyorum şu ana kadar. Çünkü gerçekten birbirinden çok farklı, pozitif bir hareket için asla bir araya gelemeyecek bir sürü insanla, orada sadece nükleere karşı olma temelinde bir araya gelip bir şey kurduk. Kurduğumuz şey "Karşı Platform" oldu. Bir bildirge yayınlandı. Bunu da eklemek lazım. Sonuç bildirgesi diye bir şey üretildi ve paralel olarak da aynı tarihlerde, konserler yapıldı.

**Kaynak:** Şahin, Ümit (2006), Nükleer Karşıtı Platform Deneyimi, Dr. Ümit Şahin, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 6. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

### Yenilenebilir Enerji Yasası Kampanyası Konuşmacı: Özgür Gürbüz

Pozitif kampanya yapalım diye bir kriter koyduk. Az önce dediğim gibi Greenpeace'in imajıyla ilgili en önemli değişikliklerden bir tanesiydi bu. Greenpeace biraz da mecburen hep bir şeylere karşı çıkıyordu. O eylemler yüzünden hazırladığımız raporlar ve çalışmaların hepsi göz ardı ediliyordu. Bu yüzden daha az eylem, daha çok lobi yapacağımız ve pozitif bir mesaj vereceğimiz bir kampanya tasarlamaya çalıştık. Bunun sonucunda şu çıktı: Biz yenilenebilir enerji istiyoruz. Kampanyanın sonraki hedeflerinde nükleer de işin içine girdi ve "Nükleer değil rüzgâr" gibi bir slogan bile ortaya çıktı. Bu çok anlamlı bir şeydi. Greenpeace çok önemli bir şey söylüyordu: Biz bir şey istiyoruz, bir şeye karşı gelmiyoruz. Bu bir istek mesajı çünkü "nükleer değil rüzgâr, siz yanlış yapıyorsunuz."

**Kaynak:** Gürbüz, Özgür (2006) Yenilenebilir Enerji Yasası Kampanyası, Özgür Gürbüz, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 5. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

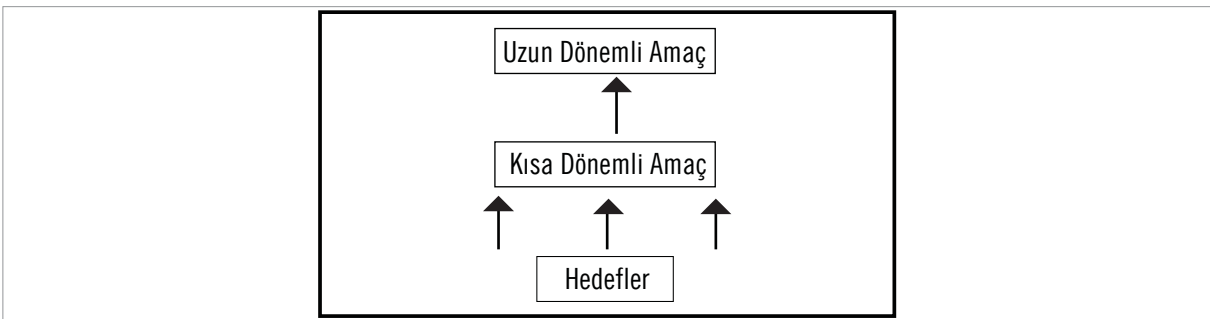
## 3. Strateji geliştirme

İkinci konuda bir sorunu farklı yönleri ile analiz ederek, çözümler önerdiniz. Bu çözüm önerileri arasından seçtiklerinizle bir savunuculuk stratejisi hazırladınız. Bu konuda ise hazırladığınız stratejiyi somutlaştırmak üzere içerik, yapı ve kültür boyutlarının her biri için SMART analizi yapacaksınız. SMART analizinden sonra uzun ve kısa dönemli amaçlarınızı belirleyeceksiniz. Geliştirdiğiniz stratejinin bütününe iç ve dış faktörler açısından değerlendiren SWOT analizini yaparak bu dersi tamamlayacağız.

### 3.1. Hedefler ve uzun ve kısa dönemli amaçların belirlenmesi

Savunuculuk stratejisi belirlendikten sonra uzun ve kısa dönemli savunuculuk amaçları belirlenebilir. Uzun dönemli amacınız gerçekleştirmek istediğiniz sosyal dönüşümdür. Bu amaç aynı zamanda örgütünüzün vizyonuyla uyumlu olmalıdır. Kısa dönemli amacınız ise elde etmek istediğiniz etki veya sorununuza önerdiğiniz savunuculuk çözümünüzdür.

Hedefler ise kısa dönemli amacınızı gerçekleştirmek için somut olarak yapılması gereken faaliyetlerdir. Yukarıda belirlediğiniz stratejinizin her bir boyutunu somutlaştırarak hedeflerinizi belirleyebilirsiniz. Hedeflerin belirlenmesinde SMART analizi yöntemiyle, hedeflerin özel, ölçülebilir, ulaşılabilir, gerçekçi ve zaman sınırlı olmasına çalışılır. SMART analizi yapılan hedefler kısa dönemli amacınızı gerçekleştirmenizi sağlarken, kısa dönemli amacınız da uzun dönemli amacınızın gerçekleşmesine katkıda bulunacaktır.



Çizim 2: Amaçlar ve Hedefler ilişkisi

### 3.2. SMART analizi

Hedeflerin SMART hale getirilmesi için aşağıdaki niteliklere sahip olması gerekir:

- S- Özel (Specific): Hedefin olabildiğince, “kim, ne, nerede ve ne zaman...” sorularına cevap verebiliyor olması gerekir.
- M- Ölçülebilir (Measurable): Hedefler gerçekleştiğinde ölçülebilir sonuçlara indirgenebilmelidir.
- A- Ulaşılabilir, başarılabilir (Achievable): Varolan kaynaklarla belirlenen hedeflere ulaşılabilir olması gerekir.
- R- Gerçekçi (Realistic): Stratejinizin kimleri, kaç kişiyi etkilemek üzere hazırlandığı belirtilmelidir. İdeal durumla gerçek durum arasında bir denge kurarak, baştan belirlenen yüksek hedeflerin sizi başarısızlığa sürüklemesine izin verilmemelidir. Hedefler, vizyonunuzu gerçekleştirmek için atacağınız gerçekçi adımlar olarak algılanmalıdır.
- T- Zaman sınırlı (Timebound): Belirlediğiniz hedeflere ulaşacağınız zaman somut olarak belirtilmelidir.

Örneğin, aile içi şiddet konusu ile ilgilenen bir sivil toplum kuruluşu hedef olarak “kadınların ve adli kurumlarda çalışanların eğitilmesi”ni belirlemiş olsunlar. Bu haliyle hedef eğitimin içeriği, hangi kadınlara ve kaç kadına, hangi adli kurumlara, ne kadar sürede ve hangi dönüşümü hedefleyerek uygulanacağını belirtmez. Kuruluş hedefini SMART hale getirmiş ve “kırsal alandaki üç köyde yaşayan, kooperatif üyesi kadınların, aile içi şiddet ve kadınların aile hukukundaki hakları konusunda eğitilmeleri ve kendi köylerinde şiddet önleme grupları kurulmasına 30 ay süresince destek verilmesi”, olarak değiştirmiştir.

## UYGULAMA VIII

### Savunuculuk stratejisinin SMART hale getirilmesi

2. derste belirlediğiniz savunuculuk stratejinizin SMART analizini yapın.

#### İçerik:

.....

.....

.....

.....

#### Yapı:

.....

.....

.....

.....

#### Kültür:

.....

.....

.....

.....

Stratejinizi somut hedeflerle belirledikten sonra uzun ve kısa dönemli amaçlarınızı belirleyebilirsiniz. Uzun dönemli amaçlar daha genel ve zamanla çok değişmez. Kısa dönemli hedeflerin ne kadarına ulaşıldığının takip edilmesi ve değişen koşullara göre hedeflerin gözden geçirilmesi gerekir. Hedeflerin belirlenmesi sürecin önemli bir parçasıdır ve olduğunca katılımcı bir süreç olmalıdır. Devlet, özel sektör, sivil toplum, siyasi alan, kültür ve bireyler gibi etkilenmesi düşünülen farklı aktörler gözönünde bulundurulmalıdır.

## UYGULAMA IX

### SMART analizi çalışmaları

Aşağıdaki hedeflerin SMART analizini yapın.

**Sorun:** Aile içi şiddet

**Uzun dönemli amaç:** Kadınların yasal haklarının ve kadın erkek eşitliğinin gelişmesine katkıda bulunmak.

**Kısa dönemli amaç:** Aile içi şiddetin, temel haklarının ihlali olarak yasal sistem ve kamuoyu tarafından kabul edilmesi.

**İçerik hedefi:** İlgili yasalarda değişiklik yapılmasını sağlayarak, aile içi şiddetin suç kabul edilmesi ve yasaların şiddete uğrayanları koruyan ve suçlulara gerekli cezayı verir hale getirilmesi.

#### Yapısal hedefler:

Polis ve hakimlere aile içi şiddetin içeriği hakkında eğitimler verilmesinin yanı sıra, şiddete uğrayanlara ve suçu işleyenlere ihtiyaçları doğrultusunda rehabilitasyon imkânları sağlanması.

Pilot çalışma olarak bir ya da birkaç karakolda, başka STK'ların da katılımıyla, "Kadın Masası" oluşturulması.

Hükümetin kadın sığınma evlerine bütçe ayırmasının sağlanması.

Şiddete maruz kalmış kadınlardan oluşan destek grupları oluşturulması.

#### Kültürel hedefler:

Medya aracılığı ile kamuoyunun, aile içi şiddetin toplumsal bir sorun ve suç olduğu konusunda bilgilendirilmesi.

Kadınlara yönelik, şiddet ve insan hakları ile ilgili eğitim programları düzenlenmesi.

## UYGULAMA X

### Uzun ve kısa dönemli amaçların belirlenmesi

Yukarıda belirlediğiniz SMART hedeflerden hareketle uzun ve kısa dönemli amaçlarınızı belirleyin.

Uzun dönemli amaç:

.....  
.....

Kısa dönemli amaç:

.....  
.....

Örnek XIV'te, uzun ve kısa dönemli amaçların yanı sıra, sürecin özellikle o hareketin içindekilerde ve çevrelerinde yaratıkları dönüşümle ilgili örnekler vardır.

## ÖRNEK XIV

### **Türkiye'de Kadın Hareketi ve Savunuculuk Çalışmaları** **Konuşmacı: Zelal Ayman**

Bizim için bütün bu savunuculuk, kampanyalar, lobicilik, hepsi; toplamda baktığımız zaman büyük bir kültür değişimi, zihniyet değişimi/dönüşümü aslında. Çok daha net tabirle, herkes için bir bilinç yükseltme süreciydi. Kadın hareketini oluşturan bileşenlerden tutalım, tek tek kadınlara, evli kadınlara -çünkü bütün bunlar hep evli kadınlara çağrılırdı. "Hayatınıza sahip çıkın. Bu yasalar sizin hayatınızı etkiliyor" çağrısıydı. Milletvekilleri, bakanlar, kamuoyu, kurumlar, gibi bileşenlerin hep birlikte tartıştıkları bir süreçti. Bütün bu olanlar kuru kuru yasa maddelerinin tartışılmasından öte, hayatın değişmesi, dönüşmesine ilişkin gayretin, zihniyetin, toplumsal olarak benimsenmesi, en azından algılanması, tartışılması süreciydi.

(...) Bilgiler eşitlendiği zaman, bir biçimde deneyimler aktarıldığı zaman herkes belirli bir ortak zeminden hareket edebildiği için, o ortak güce ulaşmanız daha kolay oluyor.

**Kaynak:** Ayman, Zelal (2004), Türkiye'de Kadın Hareketi ve Savunuculuk çalışmaları, Zelal Ayman, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 1.  
<http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

### 3.3. Aktörlerin tanımlanması

Yukarıda hazırlanan uzun ve kısa dönemli amaçlarınızdan sonra, SMART analizi yapılmış hedeflerinizde, etkilenmesi düşünülen kişi ve kurumların belirlenmesi gerekir. Her bir hedef için meclis, bürokrasi, mahkemeler, yerel yönetimler veya uluslararası kuruluşlar gibi aktörleri düşünmek gerekir. Özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da aktörler arasında değerlendirilmelidir. Üçgen analizinin özellikle kültür boyutu ile ilgili belirlenen aktörler arasında demokratik alan ve sivil toplum yer alabilir. Kamu kurumları ve medya da şeffaflık ve hesap verebilirliğini artırmaları veya belli konularda farkındalık yaratmaları için aktör olarak belirlenebilir. Hoşgörüsüzlük ve sosyal dışlanmaya yol açan normları ve gelenekleri değiştirmek üzere siyasi ve sosyal kültür de hedeflenebilecek aktörler arasında sayılabilir. Bireyler de, hakları ve sorumlulukları ile ilgili olarak farkındalık yaratılması, bilinçlendirilmesi veya karar alma süreçlerine katılımlarının artırılması ile hedeflenen aktörler arasındadır.



### Alan-Etki tablosunun hazırlanması

Yukarıda hazırladığınız hedefleri aşağıdaki tabloda ilgili kişi ve kurumlarla ilişkilendirerek, gerçekleştirmek istediğiniz etkiyi yazın.

Aile içi şiddet örneğindeki örgütün, ulusal düzeyde yürütmeyi ve meclisi, yasa değişikliği için etkilemesi gerekecektir. Mahkemelere ve polise ev içi şiddet konusunda eğitimler vererek bilinçlendirirken, hükümete kadın sığınma evlerine bütçe ayırması için baskı yapacaktır. Diğer STK'lar ile işbirliği yaparak bazı karakollarda "Kadın Masası" kurulmasına çalışacaktır. Stratejiniz aşağıdaki alanlardan her birine cevap vermeyebilir. Fakat farklı alanları da değerlendirmenize yarayacaktır.

Alan	Etki
<b>Devlet / Hükümet</b> <i>Ulusal</i> Hükümet Bürokrasi Mahkemeler Meclis <i>Yerel Kuruluşlar</i> <i>Uluslararası Kuruluşlar</i> <i>(Dünya Bankası, IMF, BM, vs.)</i>	(Bir politikanın, programın veya uygulamanın, aynı zamanda kişilerin, karar alma sürecinin veya bütçenin değişikliğini talep etmek, olumsuz değişikliklere karşı çıkmak, olumlu değişiklikleri desteklemek gibi.)
<b>Özel Sektör</b> Yerel/Ulusal/Uluslararası	(Politika, program, uygulama veya davranış gibi konularda değişiklik talep etmek veya değişikliği desteklemek gibi.)
<b>Sivil Toplum</b> STK'lar/Ağlar/Platformlar/ Girişimler	(Sivil toplumun kapasitesini, örgütlenmesini, hesap verebilirliğini ve gücünü artırmak; toplumda karşılıklı güven ve hoşgörüyü artırmak, işbirlikleri yapmak gibi.)
<b>Siyasi ve sosyal kültür</b>	(Demokratik alanı genişletmek, katılımı ve sivil toplumun siyasi meşruiyetini artırmak, kamu kurumları ve medyanın şeffaflık ve hesap veriliğini artırmak; hoşgörüsüzlük ve dışlanmaya yol açan normları ve gelenekleri değiştirmek gibi.)
<b>Bireyler</b>	(Yaşam alanı, sağlık ve eğitim konularında somut yaşam koşullarını ve fırsatlarını iyileştirme; hakları ve sorumlulukları olan vatandaşlar olarak değişime katılımı ilgili inanç ve farkındalığı iletme gibi.)

**Avrupa Hareketi 2002 Deneyimi****Konuşmacı: Cengiz Aktar**

(...) 21 Ocak sonrasında tamamen gönüllülük temelinde; günlük siyasetle, AB ile birebir ilişkide bulunmayan üç isim bu işin taşıeronluğunu yaptı. Hakikaten gönüllülük bazında, özveri temelinde. Bir iş kadını, elindeki bütün imkânları kullandı. Öbürü çok insan tanıyan birisi. Bunlar özellikle Türkiye'deki aydınlardan, tanınmış şahsiyetlerden, Avrupa Hareketi'nin bir sayfalık bildirisi için birebir imza istediler. Hem işin içinde olanların, yani çalışanların, hem imzalayanların, belli bir siyasi görüşü paylaştıklarını söylemek mümkün değildi. Herhalde burada tek ortak payda amaç doğrultusunda çalışmaktı. Hükümeti reform yapmaya, paketleri çıkarmaya zorlamaktı. İmzacıların içinde nerede ise su ve ateş kadar birbirine yakın insanlar vardı. O yüzden ortak payda AB yolu idi, AB'nin yolunu açmaktı, hükümeti ve milletvekillerini bu yasaları çıkarmaya zorlamaktı.

(...) Dönelim 3 Ağustos sonrasına. Mümkün merteye bütün bu yapılanları, yani 3 Ağustos kararlarını, Avrupa'da yankılandırma amacıyla birtakım eylemler düşünüldü. Türkiye ile ilgili 3 Ekim'de çıkacak olan raporla ilgili olarak Avrupa Komisyonu'yla birebir ilişki kuruldu. Nitekim Avrupa Hareketi 2002 Girişimi'nden her Ekim ayında çıkan Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu'nda da bahsedildi. Daha sonra "Avrupa Hareketi 2002'den Haberler" gibi, buradaki kamuoyunu bilgilendirmeye yönelik, ama daha ağırlıklı olarak dışarıdaki karar vericileri etkileyecek girişimlerde bulunuldu.

**Kaynak:** Aktar, Cengiz (2005) Avrupa Hareketi 2002 Deneyimi, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 4. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

### 3.4. SWOT analizi

Kısa ve uzun dönemli amaçlar ve hedeflerinizin etkilemeye çalışacağı aktörler belirlendikten sonra, örgütsel yapı ve içinde bulunulan siyasi, ekonomik ve kültürel durumla ilgili olarak da bir analiz yapmak gerekebilir. Bu analiz için en bilinen yöntem SWOT analizidir.

SWOT analizi kısaca örgütün

**S-** Güçlü Yönleri (Strengths)'ni

**W-** Zayıf Yönleri (Weaknesses)

ve örgütün dışındaki

**O-** Fırsatlar (Opportunities) ve

**T-** Tehditleri (Threats)'leri bulmaya yöneliktir.

Stratejinizi etkileyebilecek dış kuvvetler (fırsatlar veya tehditler) arasında stratejinizin etkilemeyi hedeflediği konu ile ilgili gruplar veya kurumlar ve varsa onların konu ile ilgili politika ve programları sayılabilir. Bu aşamada stratejinizi olumlu veya olumsuz yönde etkileyebilecek olan tüm faktörler, yani tüm fırsatlar ve tehditler, gözönünde bulundurulmalıdır.

### 3.4.1. Stratejinizi etkileyebilecek örgüt dışı kuvvetler

- Stratejinizin hedeflediği konu ile ilgili gruplar ve yapılar.
- Finansal, teknik veya siyasi olarak kaynak/destek olabilecek örgütler, kuruluşlar.
- Çalışacağınız alan ile ilgili politikaları ve politik alanı etkileyen eğilimler ve gruplar.
- Özel ve kamusal alandan kültürel, ideolojik ve dini eğilimler/değerler.
- Ele aldığınız sorun ile ilgili önemli olaylar.
- Stratejinizi etkileyebilecek olan diğer kuvvetler veya gruplar olabilir.

## ÖRNEK XVI

### Örgüt Dışı Kuvvetler

Fırsatlar: Yerel veya merkezi seçimler, yasal değişiklikleri içeren reform süreci, yeni siyaset geliştirme girişimleri, uluslararası konferanslar veya toplantılar, önemli ziyaretçiler, kamuoyunun ilgisini çeken olaylar.  
Tehditler: STK'lar arası koordinasyon eksikliği, değişime karşı direnç gösteren siyasi veya dini eğilimler, siyasi özgürlüklerin kısıtlı olması, siyasi süreçte şeffaflık olmaması.

## UYGULAMA XII

### Stratejinizi etkileyebilecek örgüt dışı kuvvetlerin belirlenmesi

**Adım 1:** Olumlu ve olumsuz güçlerin her ikisini de gözönünde bulundurarak aşağıdaki tabloya yerleştirin.

#### Dış kuvvetler

Konu ile ilgili gruplar	Kaynak olabilecekler	Siyasi alan	Diğer kuvvetler

**Adım 2:** Aynı tablo üzerinde tehdit olan kuvvetleri T ile fırsatları F ile işaretleyin. Özel bir kuvveti hem fırsat hem tehdit olarak görebilirsiniz. Bu durumda her ikisini de yazın.

**Adım 3:** En önemli olduğuna düşündüğünüz üç fırsat ve üç tehdidi seçin. Bunları ve ikincil olarak önemli bulduğunuz iki kuvveti işaretleyin.

### 3.4.2. Stratejinizi etkileyebilecek örgüt içi kuvvetler

Örgütün güçlü ve zayıf yanları arasında hedef grupla olan ilişkiler, kaynaklar, çalışanlar, üyeler ve gönüllüler kadar örgütsel politikaların belirsizliği, konuya olan ilgisizlik, düşük katılım veya örgütle ilgili ortak bir vizyonun olmaması gibi zayıf ve güçlü yönler sayılabilir.

## UYGULAMA XIII

### Örgütün zayıf ve güçlü yönlerinin belirlenmesi

Aşağıdaki tabloyu kullanarak örgütünüzün zayıf ve kuvvetli yanlarını belirleyin. Stratejiniz için hangi güçlü ve zayıf yanın önemli olduğunu işaretleyin.

Güçlü yanlar	Stratejiniz için ne kadar önemli?
Zayıf yanlar	Stratejiniz için ne kadar önemli?

## UYGULAMA XIV

### Amaçlar ve hedeflerin SWOT analizine göre değerlendirilmesi

Bu analizlerden sonra, uzun ve kısa dönemli amaçlarınızla, hedeflerinizi yaptığınız analize dayanarak gözden geçirmeniz gerekir. Belirleyeceğiniz stratejinin, örgütün güçlü yanları üzerine kurulurken, zayıf yanlarını da en aza indirmesine dikkat edilmelidir. Strateji aynı zamanda belirlenen fırsatlardan en iyi şekilde faydalanarak, varolan tehditleri de en aza indirmelidir.

### 3.5. İletişim stratejisi

Savunuculuk stratejinizin önemli bir kısmını da bu stratejinin iletişimi oluşturacak. İletişim stratejiniz, örgütün dışındaki dünyayla sorununuzu paylaşmak kadar, örgüt içinde ortak bir dil yaratmak için de gereklidir.

Aşağıdaki örnekler, farklı hareketlerin basınla ilişkileri ile ilgili olarak önemli ipuçları veriyor. Fakat bir yandan da hareketlerin kendi medyalarını yaratıp, onları nasıl kullandıklarını da açıklıyor. İletişim stratejiniz, siyasi gündeme girmek, kamuoyunu ele aldığınız sorun konusunda bilgilendirmek, ortaklar/yandaşlar bulmak gibi konularda savunuculuk stratejinizi güçlendirecektir.

İletişim stratejiniz:

- Hangi mesajı vermek istediğinizi,
- Kime ulaşmak istediğinizi,
- O kitleye nasıl ulaşacağınızı,
- Farklı basın araçlarını nasıl kullanacağınızı,
- Başarıyı nasıl ölçeceğinizi söylemelidir.

#### 3.5.1. Mesaj

Mesajınız, ele aldığınız sorunu, çözümünü ve kim olduğunuzu söylemelidir. Fakat aynı zamanda kime ulaşmak istediğinizle de ilgilidir. Mesajı geliştirdikten sonra bunu hangi araçlarla iletteceğinizi planlarken ulaşmak istediğiniz aktörleri de gözardı etmemek gerekir.

### ÖRNEK XVII

#### **Yenilenebilir Enerji Yasası Kampanyası**

#### **Konuşmacı: Özgür Gürbüz**

Bütün sunumlarda, bütün basın açıklamalarında aynı şeyi söyledik. Yani petrol de olsa sorun, tanker da olsa sorun. Amacımız, bundan kurtulmak, petrol uygarlığını değiştirmek, petrol ekonomisini değiştirmek, güneş ekonomisine geçmektir dedik. Bunun Türkiye'deki en iyi ilk adımı yenilenebilir enerjiyle olacaktır.

**Kaynak:** Gürbüz, Özgür (2006), Yenilenebilir Enerji Yasası Kampanyası, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 5, <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

**Kuzguncuklular Derneği Deneyimi****Konuşmacı: Tan Morgül**

70 yaşındaki bir kadının muhabbetinden, “yeşillik kalsın, İstanbul çok fazla betona gömüldü” sözlerinden anılarını savunduğunu çıkarabilirsiniz. “40 senedir alışveriş yaptığım, bülbül sesi dinlediğim yerden, baharda kokusunu aldığım ağaçları kestirmem, yıktırmam” diyordu. “Yıktırmayız” da demiyordu mesela, “kimseye bina yaptırmam” diyordu. Hani bu tip mahallelerin delisi, sarhoşu meşhurdur ya... onlar bu eylemlere tam kadro katıldı. Hatta bir sarhoş, kendini rahat ifade edebiliyordu: “Kardeşim ben çilingirimi kurmuşum, bülbül sesini dinleyip rakımı içiyorum. Gel, yap bakalım yiyorsa.” Onun dışında çocuklar gelip “biz burda top oynamak istiyoruz” diyordu. Bizim gibi daha planlı, projeli katılmış olanlar da vardı ama inanın eylemlerde en az bizim sesimiz çıkıyordu. Bizim sesimiz daha çok tamam kurtardık dedikten sonra çıkmaya başladı.

**Kaynak:** Morgül, Tan (2004), Kuzguncuklular Derneği Deneyimi, Tan Morgül, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 2. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

### 3.5.2. Kitle iletişim araçları

Kitle iletişim araçlarını kullanmak için de benzer bir yöntem izlemek gerekir. Fakat ele aldığımız konu her zaman bu medya tarafından desteklenmeyebilir. Dolayısıyla öncelikle yapılması gereken konuyla ilgili yandaşlarınızı bulmak ya da onları ikna etmek olabilir. Bu yüzden belki de bu konuyla ilgilenebileceğini düşündüğünüz gazetecileri veya **basın** üyelerini belirlemek iyi bir başlangıç olabilir. Bir yandan da konuyla ilgili olarak basında yer alan haberleri takip etmek gerekir. Basın bültenleri, açıklamaları, editörlerle iletişim kurmak ve televizyon veya radyo röportajları kullanabileceğiniz araçlar arasındadır.

Kendi yaratacağınız iletişim alanları da stratejinizin bir parçası olmalıdır. İnternet sayfası veya düzenli basılı ya da elektronik bültenler yayınlamak maliyeti oldukça düşük olmalarına rağmen erişimi kolay bilgiler sağlar. Konferanslar, toplantılar düzenlemek, posterler, pankartlar hazırlamak, el ilanları dağıtmak veya sadece bilgi vermek üzere standlar açarak imza toplamak yöntemlerden bazıları olabilir. Aşağıdaki örneklerde de görüleceği gibi yaratıcı eylemler aracılığıyla hem kamuoyu bilgilendirilebilir hem de gazete, televizyon gibi farklı araçlara ulaşmanızı kolaylaştırabilir.

**Nükleer Karşıtı Platform Deneyimi**  
**Konuşmacı: Ümit Şahin**

(...) 22 Mayıs 1994, Kazakistan'daki Semipalatinsk'te Sovyetler'in nükleer denemeler yaptığı yerdeki anomalili çocuklarla ilgili "Nükleer Utanç" haberi. Bir başka sene de İstanbul Film Festivali'nin girişine Nükleer Platform'un filmini giriş filmi olarak koydurmuştu. Bu türden alınabilecek bütün önlemlerle nükleer alerjisi oluşturmaya çalışıyorsunuz.

Akkuyu Postası Gazetesi de bir nükleer karşıtı gazetedir mesela. İstanbul'da sadece bir grup gönüllü tarafından çıkartılmış, haftalık, nükleer karşıtı bir gazeteydi. Bunu, Nisan 1996'da, yani Çernobil'in 10. yıldönümü üzerine çıkardık. Tam sekiz hafta sürmesi planlandı, yedi hafta sürdü. Her hafta düzenli olarak çıkan, üç, dört bin basılan ve özellikle bölgeye gönderilen, Adana, Mersin civarında daha çok dağıtılan, İzmir'e, Ankara'ya falan da gönderilen bir gazeteydi. Bu bir "kendi medyanı yarat" örneğiydi. Aynı şekilde başka arkadaşların çıkardığı Çevre Gazetesi o zamanlar her sayısında sürekli nükleer karşıtı haber yapardı ve bu da sokaklarda satılan bir gazeteydi.

**Kaynak:** Şahin, Ümit (2006), Nükleer Karşıtı Platform Deneyimi, Dr. Ümit Şahin, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 6. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

**Yenilenebilir Enerji Kampanyası**  
**Konuşmacı: Özgür Gürbüz**

(...) iklim değişikliğiyle ilgili "Yarıdan Sonra" filmi çıktı, belki izlemişsinizdir. Uyduruk bir Hollywood filmi iyi kullandığımızı düşünüyorum. Çünkü bunun sayesinde inanılmaz bir medya ilgisi oldu ve o anda ona hazırlıklı olan tek STK, hatta tek kuruluş bizdik. Çevre Bakanlığı bile hazır değildi.

**Kaynak:** Gürbüz, Özgür (2006) Yenilenebilir Enerji Yasası Kampanyası, Özgür Gürbüz, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 5. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

**Kuzguncuklular Derneği Deneyimi**  
**Konuşmacı: Tan Morgül**

(...) aslında süreçlerin hepsi birbiriyle aynı anda yürüyor tabii kamuoyu çalışması yapıyorduk. Kamuoyu çalışmasında Kuzguncuk'un bu farklı nüfus yapısı bayağı bir işimize yaradı. Kuzguncuk'ta yaşayan gazeteciler, televizyoncular, aydınlar vardı. 92'deki ilk mücadelede Can Yücel de vardı. Hatta "danalar girmiş bostana" diye çok da güzel bir dörtlük yazmıştı. Sanırım hemen sonrasında Mehmet Haberal ona bir dava açmıştı. Uğur Yücel de gelmişti. Fakat 2000'de Can Baba yoktu Uğur Yücel vardı. Ufacık bir eylem yapsak medyadaki arkadaşlarımız sayesinde bu televizyonda ya da gazetede yer alabiliyordu. Kuzguncuk'ta sadece Türk değil orada yaşayan yabancı gazeteciler de vardı. Mesela Andrew Finkel, o dönem *Times*'in muhabiriydi, eşi Caroline Finkel tarihçiydi. Bu insanlar da sağlam ilişkilerini Kuzguncuk'a taşıyınca, *Times*'ta da ufak bir haber olduk. O zaman iş tabii "ne oluyoruz" sorusuna vardı. Böylece ufak başlayan bu ateş gittikçe büyüdü.

Bu noktada basın hakikaten çok önemli ama hiçbir şekilde sizi muhatap almıyorlar. Aslında sizi muhatap almaları için onların anladığı şekilde bir nümayiş olması lazım. Çevik kuvvet ekibi geldiğinde Kuzguncuk'ta bulunan gazeteci ekibi ikiye katlandı. En fazla basın, çağırıldıklarımızın dışındakiler bile o zaman gelmişti. Polisle gerginlik sırasında yine gelmeye başladı ve bu 3-3.5 saat falan sürdü.

Kamusal alanda, şikâyetlerinizi dillendirdiğiniz ve bunun çözümüne katkı sunduğunuz ciddi bir katılımcı süreç var, toplumun demokratikleşmesi için önemli bir süreç, bu haber olarak kabul görmüyor, çok ciddi bir haber aslında. Gazetecilikle bu anlamda ilişki kurduğunuzda, bu tarafı çok kötü. Bununla nasıl baş edilir? Herhalde alternatif medya kanallarını zorlayarak. Ama bence bizim hareketimizle sadece kolluğun ezberi değil, gazetelerinki de bozuldu. Açık söyleyeyim; medyadan arkadaşlarımız olmasaydı o kadar büyük yer alır mıydı bilemiyorum. Bazen de hak veriyorum, çünkü gazeteye girdikten sonra en azından editörlük denen mekanizmayı gördüm. Bütün sayfada en önemlisi sizin sorunuz, tam sayfada yer almak istiyorsunuz, ama öyle bir şey yok toplumda ve editör olarak konuları eşit dağıtmak zorundasınız. Ama o dönem kendi arkadaşımıza bile çok kızıyoruz, "sadece bu kadar mı yazılır" diyorduk. Halbuki adam orada bu haberin büyük gözükmesi için editörüyle kavga veriyordu. Sonuçta tabii ki çok önemli, sadece kiteselleşmemiz açısından değil, hukuki süreç, bürokratik süreç açısından da önemli. Mesela bizim haber gazetede ilk çıktıktan sonra belediyeden parti temsilcileri derneğe geldi. Biz daha önce kapılarında bekliyorduk, haber çıktıktan sonra kendileri derneğe geldiler. Çünkü o zaman başka bir şey oluyorsunuz. Sizin ürettiğiniz anlam Kuzguncuk'la sınırlı kalmıyor.

**Kaynak:** Morgül, Tan (2004), Kuzguncuklular Derneği Deneyimi, Tan Morgül, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 2. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

### 3.5.3. Yaratıcı eylemler

Ele aldığınız konunun hem basında yer alması hem de kamuoyunda bilinirliğinin artması için kullanabileceğiniz araçlardan biri de yaratıcı eylemlerdir. Aşağıda farklı hareketlerin kullandığı yaratıcı eylemlere örnekler bulunabilir. Kendi stratejinizi hazırlarken de benzer bir yaklaşımla yaratıcı eylemler geliştirebilirsiniz.

## ÖRNEK XXII

### **Nükleer Karşıtı Platform Deneyimi** **Konuşmacı: Ümit Şahin**

En önemli unsurlarından, en enteresan deneyimlerinden bir tanesini unuttum aslında platformun: “Yeşil Ev” deneyimi. Akkuyu’da, Büyükeceli Köyü’nde bir ev tutuldu. Bir, bir buçuk yıl devam etti o deneyim galiba. Oraya telefon çekildi, faks kuruldu, bilgisayar getirildi. Orayı arkadaşlarımız dönüşümlü olarak bir, bir buçuk sene açık tuttular. Sürekli halkın içinde olmak, orada çalışma yapmak, orada hareketi sıcak tutmak için yapılan bir şeydi. O zaman e-mail olmadığı için sürekli “faks zinciri” kullanılırdı iletişim için. Faks zincirinde bir ağ kuruyorsunuz. Başındaki size fakslıyor, siz iki kişiye, o iki kişi başka iki kişiye... Para toplanıp Yeşil Ev’in kirası ödenirdi, masrafları karşılanırdı. Bodrum’dan Yeşiller’den bir arkadaş, Bilge Contepe, orada aylarca kaldı.

Bir tane daha enteresan iş yapıldı: “Referandum.” Bu da tam bir kampanya işidir. Bunu örgütleyen kişi de Greenpeace’den Melda Keskin’dir. Büyükeceli Köyü’nde, aylarca çalışılıp, halkın arasında bir referandum yapıldı. % 87 hayır çıktı referandumda. Ama öyle enteresan bir referandumdu ki bu, nükleerden yana olan belediye başkanı bile oy kullandı. O kadar meşru hale getirdiler ki referandumu, “ben tanımıyorum sizin bu referandumunuzu” diyemedi adam. Gitti, evet oyu kullandı. Bir de heykel sergisi düzenlediler mesela. Yine Melda’nın işidir bu. Ukrayna’dan heykeltıraşlar getirip, Akkuyu’da yolun ortasında, kavşak noktasında heykel tezgâhı kurup, nükleer karşıtı heykeller ürettiler halkın gözünün önünde. Bir ay boyunca taşları yontarak yaptılar. Sonra büyük bir nükleer karşıtı heykel sergisi açtılar. Sonradan belediye başkanı bu heykelleri kırdırttı tabii ki.

**Kaynak:** Şahin, Ümit (2006) Nükleer Karşıtı Platform Deneyimi, Dr. Ümit Şahin, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 6. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

## ÖRNEK XXIII

### **Yenilenebilir Enerji Yasası Kampanyası** **Konuşmacı: Özgür Gürbüz**

(...) Hazine Bakanlığı Müsteşarlığı’nın önünde bir eylem yaptık. 2.80 metre uzunluğunda bir dil, hatta otomatik bir dil aslında bu. Dil kıvrık durumdaydı, basınca kendiliğinden çıkıyordu. Ucunda da bir tüy var. Slogan çok basit aslında; “Dilimizde tüy bitti. Rüzgâr, güneş enerjisi, şimdi!” diye bir slogan bulduk. Çünkü gerçekten durum başka bir şey değildi. Ben 2004 yılında işe başlamıştım; biz yıllardır rüzgâr, güneş, rüzgâr, güneş deyip duruyoruz ama hiçbir şey olmuyor bu ülkede ve bunun olması için çok net bir şey var. Bu yasa çıktığında çok iyi biliyoruz ki bir şeyler olacak. Kocaman bir dil maketiyle müsteşarlığın önüne gittik. Bu çok etkili oldu. Bir sürü yerde, gazetelerde, televizyonlarda yazılıp çizildi. Sonra gördük, yerel basında başka bir konuda bile bizim sloganlarımızı kullanmışlar.

**Kaynak:** Gürbüz, Özgür (2006) Yenilenebilir Enerji Yasası Kampanyası, Özgür Gürbüz, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 5. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

**Kuzguncuklular Derneği Deneyimi**  
**Konuşmacı: Tan Morgül**

Çok farklı eylemler yaptık. Aslında hepimizin tahmin edebileceği gibi mahalle ölçeğinde ortak bir eylem kodu yaratmak daha çok şenlikli eylemlerden geçiyor. Dolayısıyla biz de şenlik yaptık. Bunlardan çoğu, hatta hiçbiri yasal değildi. Ama şu sorunlu kelime var ya, onu da tartışırız belki, meşruluk denen şeyi, biz hakikaten Kuzguncuk'ta "meşru" bir şekilde yaptık. Mesela Kuzguncuk'u denize doğru dik kesen, bayağı büyük bir yolda gerçekleşen bir eylem olmuştu. O yol da aslında, Kuzguncuk'un yapısını çok iyi belirler çünkü yapılaşma onun etrafında gelişmiştir ve mahalle kurgusunu iyi koruyan bir caddedir. Bostanın tam kenarında bir piknik yapmaya karar vermiştik, herkes, örneğin ev kadınları da geldi. Bu arada kadınlar bu hareketin çok önemli bir parçasıydı. Herkes evinden bir şey getirdi. Bostanın yakınında da Kuzguncuk pazarı var, oradan da sıraları getirip, orada piknik yaptık. Piknik lafı aslında ufacık kaldı; bine yakın bir sürü insan geldi, insanlar yola taşıyordu. 12 yaşında bir kız çocuğunun önerisiyle bostanın yola bakan büyük tellerine 1.5 m eninde 40 m uzunluğunda paket kâğıdı gerilerek pankart hazırlandı. "Buraya bostanla ilgili, çevreyle ilgili yazılar yazalım" dediler, biz de boyalara saldırdık ve çok farklı bir pankart olmuş oldu. Hiç slogan atmadan, tamamen muhabbetlerle orada bir piknik yapıldı.

**Kaynak:** Morgül, Tan (2004), Kuzguncuklular Derneği Deneyimi, Tan Morgül, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 2. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>



### **Avrupa Hareketi 2002 Deneyimi** **Konuşmacı: Cengiz Aktar**

12-13 Aralık 2002'ye bir geri sayım düşünülürdü. Bu saati TBMM'nin önündeki bulvara diktik. Saatçi ustasıyla birlikte. Belediyeden elektrik aldık. Bütün bu işler bile bedava yapıldı. Fakat saati galiba çok cüzi bir miktara yaptırmıştık. 2003'te Mehmet Altan o saati Kıbrıs'a götürdü. Daha hâlâ bir yerlerde duruyor herhalde. Her türlü geri sayım için kullanılabilir.

(...) Tabii Türkiye'de bu işleri gönüllülük bazında yapmak ya da yaptırmak mümkünken Avrupa'ya çıktığımızda işin veçhesi haliyle değişti. Orada parasız bir şey yaptırmak mümkün değil. Aklımıza bir konser geldi. 29 Ekim'de Sezen Aksu, içinde pek çok farklı sesin bulunduğu; Kürtler, Ermeniler, Yahudiler gibi, Anadolu Şarkıları-Türküleri diye bir program yaptı. Onu Brüksel'e götürdük. 29 Ekim'de -tesadüf tabii- hıncahınc dolu bir salonda çok az Türk vardı. Amaç oradaki Türklere Sezen Aksu dinletmek değil, Türkiye'deki farklı sesleri, Diyarbakır Kürt Çocuk Korosu gibi, onlara göstermekti. Bugün bakıldığında belki biraz naif bir girişim olarak görülebilir. Ama pek çok Avrupalının bilmediği bir şeydi bu. Ermenilerin, Rumların Türkiye'de konuşma hakkı yok diye düşünen Avrupalıların sayısı az değil.

Aralık 2004 kararı öncesinde Avrupa'da yüzlerce toplantı yapıldı. Bunların ilklerini Avrupa Hareketi 2002 gerçekleştirdi. Avrupa'da 2002 yılının Kasım ayı içinde iki toplantı yapabildik. Bir tanesi Berlin'de Yeşillerin ön ayak olması ve Claudia Roth ve başka Yeşil milletvekilleriyle birlikte yapıldı. Buradan konuşmacılar götürüldü. Bir CHP'li, bir AKP'li milletvekili gittiler. Amaç Türkiye ile ilgili verilecek kararı mümkün mertebe etkileyebilmektir. Bir de Paris'te Avrupa'nın kurucu babalarından, zamanın Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ın ismini taşıyan Robert Schuman Vakfı'yla toplantı yaptık. Avrupa'daki bu girişimlere ilaveten; 29 Ekim'deki konser, Paris ve Berlin toplantıları düzenlendi. Burada da 15 ülkenin karar vericilerine, 12-13 Aralık günü karar verecek olan hükümet ya da devlet başkanlarına, buradaki sefaretleri aracılığıyla yapılanları anlattığımız mektuplar yazdık. 3 Ağustos 2002 kararının Türkiye için öneminden bahsettik. Kendilerinden Türkiye ile ilgili kararları alırken bütün bunları göz önünde bulundurmalarını ve tabii Türkiye ile AB entegre olduğunda ne gibi müspet dinamiklerin ortaya çıkacağını belirten ifadeler kullandık.

**Kaynak:** Aktar, Cengiz ( 2005) Avrupa Hareketi 2002 Deneyimi, Cengiz Aktar, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 4. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>



## STK'LAR VE KANUN YAPIM SÜRECİNİ ETKİLEME: YÖNTEMLER, ÖRNEKLER, ÖNERİLER

### 1. Sivil toplumun Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kanun yapım sürecine katılımına ilişkin fırsatlar

İrfan Neziroğlu

#### 1.1. TBMM'de kanun yapım sürecine sivil toplum neden katılmalıdır?

Karar alma süreçlerine vatandaşların katılımı demokrasilerin gelişmişliği açısından önemli bir göstergedir. Bu sunumun konusu Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kanun yapım sürecine sivil toplumun doğrudan veya sivil toplum kuruluşları (STK) aracılığıyla katılım yollarını anlatmak, sivil toplumun bu konudaki kapasitesinin gelişmesine katkı yapmak ve dolayısıyla sürece daha etkin katılmasını sağlamaktır. Bu çalışmanın sivil toplum katılımına ilişkin bir rehber niteliğinde olacağını ve olumlu katkı yapacağını umuyorum. Bu çalışmada ağırlıklı olarak sivil toplum kuruluşlarına vurgu yapılacaktır. Ancak önerilen yöntemlerin tamamı doğrudan vatandaşlar tarafından da kullanılabilir. O nedenle ve daha kapsayıcı olması bakımından sunumun başlığı "sivil toplumun katılımı" olarak belirlenmiştir. Ancak içerisinde sıklıkla STK'lara atıf yapılmaktadır.

Sivil toplum kuruluşlarının en önemli özelliği belli alanda çok sayıda vatandaşın görüşünü rafine ederek sunmalarıdır. Bu açıdan bakıldığında STK'lar aracılığıyla katılımın sivil toplum katılımından daha pratik olduğu ve milletvekillerinin de işini kolaylaştırdığı söylenebilir.

Meclis'te sivil toplum katılımı derken kastedilen iki konu vardır. Birincisi kanun yapım süreci, diğeri ise denetim yollarıdır. Denetim yolları özellikle hükümetin denetlenmesi noktasında son derece etkin yollardır ve STK'lar tarafından çok yoğun bir şekilde kullanılacak araçlardır ve bir sonraki konuda ele alınacaktır. Bu konuda kanun yapım sürecinde STK'ların yer alabilecekleri ve katkı yapabilecekleri hususlara vurgu yapılacaktır.

Milletvekilleri zaten halkı ve sivil toplumu temsil etmektedirler. Başka bir aracıya gerek var mı diye sorulabilir. Nitekim bazı ülkelerde bu yaklaşım destek bulmaktadır. Ancak milletvekili-STK ilişkisi milletvekili-vatandaş ilişkisinin alternatifi değildir. Ayrıca vatandaşlar daha çok kişisel sorunları için milletvekillerine ulaşmaktadır. Oysa milletvekillerinin sivil toplum kuruluşları ile ilişkilerinin büyük ölçüde yasama ağırlıklı olduğu söylenebilir. Milletvekilleri yasama ile ilgili konularda özellikle seçim bölgelerinde toplantı yaparak doğrudan vatandaşların görüşlerini alabilirler. Ancak biraz önce değinildiği gibi vatandaşların bireysel olarak yasamaya ilgilerinin çok yoğun olduğunu söylemek zor. Türkiye gerçeğini dikkate aldığımızda sivil toplum kuruluşları olmaksızın bireysel olarak vatandaşların çok nadiren yasama sürecine ilgi gösterdiği ve doğrudan etkilemeye çalıştığı söylenebilir. İstisnai örneklerden birisi bedelli askerlik konusudur. Bu konuda bir sivil toplum kuruluşu olmadan özellikle internet üzerinden, web sayfaları hazırlayarak ve e-posta aracılığıyla kampanyalar düzenlenmektedir. Bu ve benzeri istisnalar dışında yasama sürecine katılım için STK'lar devreye girmektedir.

TBMM'de karar alma ve kanun yapma süreçlerine sivil toplum katılımı birçok açıdan önemlidir. Öncelikle sivil toplum katılımı temsili demokrasiyi doğrudan demokrasiye yaklaştırmaktadır. Seçmenler 4 yıl için kendilerini temsil edecek vekilleri seçip Meclis'e göndermektedir. Ancak seçmen-vekil ilişkisini 4 yılda bir tekrarlanan bir olay olarak görmemek ge-

rekir. Kurulacak mekanizmalar aracılığıyla seçimden sonraki süreçte de vatandaşların taleplerinin Meclis gündemine taşınması gerekir.

Sivil toplum katılımı ve sağlıklı bir Meclis-STK ilişkisi parlamentonun vatandaş nezdindeki itibarını güçlendirir. Güvenilir kurumlar anketlerinde TBMM son yıllarda yükselişe geçmişse de en başta değildir. Oysa vatandaşlar nezdinde en güvenilir kurumun bizzat kendi seçtikleri Meclis olması beklenir. Kurumsallaştırılmış ve etkin bir sivil toplum katılımı halkın kendisini Meclis'e yakın hissetmesini sağlayacak ve parlamentonun halk nezdindeki itibarı yükselecektir.

Etkin bir sivil toplum katılımının bir diğer faydası da daha nitelikli kanunların çıkması olacaktır. Meclis'te kabul edilen kanunlara baktığımız zaman uluslararası anlaşmaların onaylanması hakkında kanunlar dışında geriye kalan kanunların çok büyük bir çoğunluğunu teknik olarak çerçeve kanun olarak adlandırdığımız ve mevcut kanunlarda değişiklik yapan kanunlar oluşturmaktadır. Yani kod kanun dediğimiz ve yeni bir alanı düzenleyen kanunların toplam içerisindeki oranı azdır. Konu ile ilgili STK'ların ya da kesimlerin görüşleri çok daha iyi ve etkin şekilde dikkate alınması halinde, kanunlarda değişiklik yapma ihtiyacı azalacaktır.

Bir başka fayda ise vatandaşların çıkan kanunları sahiplenmesi ve uygulama aşamasında hassasiyet göstermeleri olacaktır. Kanun yapım sürecine vatandaşlar ne kadar çok dahil olurlarsa uygulanması konusunda o kadar titiz ve duyarlı olurlar.

Kanunlaşan metinlerin birçoğunu hükümetten gelen kanun tasarılarının oluşturduğu dikkate alınırsa, sivil toplum katılımını TBMM öncesinde ve TBMM aşamasında olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Bizim konumuz TBMM'deki süredir.

Bu konuda öncelikle STK'ların yasamaya ilişkin kapasite sorunlarına değinilecektir. Ardından kanun yapım sürecine ilişkin temel kavramları inceleyeceğiz. Sunumda ayrıca kanun yapım süreci, STK'ların bu sürece katılımının yasal dayanağı, STK'ların bilgiye erişim sorunu, ihtisas komisyonları, komisyonlarda sürece katılım, komisyon aşamasında yaşanan sorunlar, genel kurul aşaması, genel kurulda gündem dışı konuşmalar, genel kurulda kanun yapım süreci ve temel kanun uygulaması konularını da ele alacağız.<sup>1</sup>

## 1.2. STK'ların kanun yapım sürecine ilişkin kapasite sorunu

STK üyelerinin çok büyük bir çoğunluğu TBMM'de kanun yapım süreci hakkında yeterince bilgiye sahip değildirler. Aslında TBMM'de kanun yapım ve denetim süreçlerine etkin olarak katılmayı hedefleyen STK'ların sadece bu konu için "TBMM temsilcisi" adıyla özel bir eleman istihdam etmeleri yerinde olacaktır. Ancak mali kısıtlılıklar nedeniyle birçok STK'nın buna gücünün yetmeyeceği açıktır. Sonuç olarak STK'lar TBMM'deki süreci takip etmekte zorlanmakta, yeterince etkin katılım yapamamaktadırlar.

Öte yandan kanun yapım sürecine katılım denildiğinde birçok STK için komisyona gelip ilgili komisyonun toplantısına katılmak ve o toplantıda konuşma yapmak akla gelmektedir. Oysa komisyon aşamasının öncesi var, sonrası var. Öncesinde de sonrasında da sürece müdahil olma imkânı vardır. Eğer bu kanallar STK'lar tarafından iyi bilinirse ve milletvekilleriyle de iyi temas kurulup kullanılırsa birçok konu çok rahatlıkla TBMM gündemine taşınabilir. Ancak süreç yeterince bilinmediği için bu yolların çoğu STK'lar tarafından kullanılmamaktadır. STK'ların katkıları daha çok komisyon toplantısına katılıp orada milletvekillerine görüşlerini aktarmak veya bazen milletvekilleriyle tartışmak, daha sonra kendi üyelerine komisyonda verdikleri "mücadeleyi" anlatmak ile sınırlı kalmaktadır. Başarılı birkaç örnek dışında hem TBMM, hem de STK'lar bakımından sistematik bir katılımdan bahsedilemez.

1 TBMM'nin çalışmaları ve yasama sürecine ilişkin daha detaylı bilgi edinmek için bkz. Neziroğlu, İrfan (2008), *Türk Parlamentosu Hukukunun Temel Kavramları*, Ankara, Seçkin Yayınevi, YASADER (2009), *Sivil Toplum İçin Yaşama Sürecine Katılım El Kitabı*, YASADER Yayınları No: 1, Ankara.



### Yasama Derneği ve yasama sürecine STK katılımı

Yasama Derneği (YASADER) 2003 yılında kurulmuştur. Derneğin amacı yasama bilimi ve tekniğinin gelişmesine katkı sağlamak, yasama bürokratları arasındaki iletişimi güçlendirmek, daha katılımcı, şeffaf ve etkin bir yasama sürecine katkı yapmak, sivil toplumun yasama sürecine katılımını destekleyerek demokrasinin gelişmesine hizmet etmektir. Ayrıca diğer ülke parlamento uzmanlarına yönelik programlar düzenlenmektedir. Dernek tarafından parlamento hukukuna ilişkin akademik yazıların yer aldığı *Yasama Dergisi* adıyla hakemli bir dergi yayımlanmaktadır. Dergide yer alan makaleler ve YASADER'in çalışmaları hakkında [www.yasader.org](http://www.yasader.org) adresinden daha detaylı bilgi alınabilir.

Yasama Derneği yasama sürecine sivil toplum katılımı konusuna özel bir önem vermektedir. Derneğin üyelerinin çoğunluğunu yasama sürecinde görev yapan devlet memurları oluştursa da sonuç olarak Yasama Derneği de bir STK'dır. Yönetim Kurulu'ndaki arkadaşlarla toplandığımızda vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılıma ilişkin kapasitelerinin güçlendirilmesi hususunda bize önemli bir görev düştüğü kanaatine vardık. Bizim çok iyi bildiğimiz fakat diğer STK'ların yeterince bilmediği bir alan yasama süreci. Bir STK olarak diğer STK'lara nasıl katkı yapabiliriz diye sorduğumuzda yapabileceğimiz en iyi katkının onları yasama sürecinin detayları konusunda bilgilendirmek olacağına karar verdik.

YASADER bu konuda gönüllü olarak birçok proje yürütmektedir. Derneğin Yönetim Kurulu Başkanı olarak buradan bu mesajın ulaştığı STK temsilcilerine bir çağrı yapmak istiyorum. TBMM'de kanun yapım ve denetim sürecinin nasıl işlediği konusunda desteğe ihtiyaç duyduğunuzda rahatlıkla YASADER'e ([yasader@yasader.org](mailto:yasader@yasader.org)) başvurabilirsiniz. İletişim detayları web sayfamızda vardır. Ortak faaliyetler yapabiliriz.

Bir örnek verelim. Organ Nakli Koordinatörleri Derneği çatısı altında birkaç gönüllü doktor bu alanda bir şeyler yapmaya çalışıyor. Meclis'e geldiler. Yönetim Kurulu üyelerinden bir tanesi de benim çok yakın arkadaşım. Organ nakline ilişkin 2238 sayılı Kanun 1979 yılında kabul edildi ve o günden bugüne çok fazla değişmedi. Dolayısıyla bugün yetersiz kalmaktadır. Neler yapabiliriz diye sorduklarında Yasama Derneği'nin TBMM'de Organ Naklinde Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar konulu bir panele destek olabileceğini söyledik. Nitekim TBMM Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'nun da katılımı ile TBMM'de bir panel düzenledik. Hekim bir milletvekili ile görüştük ve organ nakline ilişkin bir gündem dışı konuşma yapmasını sağladık. Bu panelin detayları Yasama Derneği'nin web sayfasında vardır. Burada vurgulamak istediğim husus benzer programları başka STK'lar ile de rahatlıkla yapabileceğimizdir.

YASADER'in STK'lara ilişkin yürüttüğü birkaç uluslararası proje var. STK'ların özürülü üyelerine yönelik programlar yapılmıştır. Yakında kadın STK'larına özel bir program yapılacaktır. TBMM'de kanun yapım ve denetim sürecine katılıma ilişkin bir STK El Kitabı hazırlıyoruz. Web sayfamızda STK'lara özel çeşitli bilgiler vardır. Bir süre sonra web sayfamız üzerinden STK'lara teknik destek sağlamayı hedeflemekteyiz.

## 1.3. TBMM'de yasama süreciyle ilgili temel kavramlar

### 1.3.1. Yasama dönemi

Yasama dönemi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin iki milletvekili genel seçimi arasındaki süre olup bu süre, Anayasa uyarınca uzatılmadığı veya süresinden önce erken seçim yapılmadığı takdirde, dört yıldır. TBMM'nin oluştuğu 1920'den bugüne 23 yasama dönemi geçmiştir. Şu anda (Mart 2009) 23. yasama dönemindeyiz. Yasama faaliyetlerinden bahsederken yasama dönemi önem kazanmaktadır. Ayrıca milletvekillerinin görev sürelerine ilişkin de yasama dönemine atıf yapılmaktadır. Örneğin 19. dönem milletvekili gibi.

### 1.3.2. Yasama yılı

Yasama yılı, 1 Ekim'de başlayıp 30 Eylül'de sona eren süredir. Yasama yılı, yasama dönemine nazaran STK'lar bakımından daha teknik bir kavramdır. Genel seçimlerden sonraki yasama yılı genellikle 1 yıldan az olmaktadır. Örneğin 23. Dönem 1. Yasama yılı 4 Ağustos 2007 tarihinde başlamış ve 30 Eylül 2007 tarihinde sona ermiştir.



## BİLGİ KUTUSU II

### Meclisin toplantı gün ve saatleri

TBMM Genel Kurulu İhtüzük gereği resmi tatiller hariç haftanın Salı, Çarşamba ve Perşembe günleri toplanmaktadır. Yeni yasama yılının 1 Ekim'deki ilk toplantısı hangi güne denk gelirse gelsin –resmi tatil günleri dahil– mutlakta yapılmaktadır. Bütçe görüşmelerinde TBMM Genel Kurulu aralıksız çalışmaktadır. Gündemin çok yoğun olduğu dönemlerde istisnai olarak Pazartesi veya Cuma günleri de TBMM çalışmaktadır.

Komisyonlar hafta içi her gün toplantı yapabilirler. Ancak Pazartesi ve Cuma günleri Genel Kurul'un çalışmaması nedeniyle milletvekilleri seçim bölgelerine gittiklerinden zorunlu olmadıkça bu günlerde komisyon toplantısı yapılmamaktadır.

İhtüzüğe göre Genel Kurul'un çalışma saatleri 15:00-19:00'dur. Ancak Danışma Kurulu veya grup önerisi üzerine çalışma saatleri neredeyse her hafta değişmektedir. Siyasi parti grup toplantılarından dolayı Salı günü Genel Kurul 15:00'de başlamaktadır. Ancak Çarşamba veya Perşembe günleri alınan karar gereği daha önce başlamakta ve 19:00'dan sonra bitmektedir. Bazen de gündemdeki bir tasarı veya teklifin görüşmelerinin tamamlanmasına kadar çalışma kararı alınmaktadır.

Toplantı gün ve saatlerinin STK'lar açısından şöyle bir anlamı olabilir. Milletvekillerini görmek için Pazartesi ve Cuma günleri uygun olmayabilir. Çünkü Genel Kurul'un çalışmadığı bu günlerde vekiller çoğunlukla seçim bölgelerinde olmaktadır. Bir miktar yoğunluk olmakla birlikte grup toplantılarının yapıldığı günler milletvekillerinin TBMM'de olma ihtimali oldukça yüksektir. Diğer günlerde Genel Kurul saatlerine göre ziyaretleri ayarlamak gerekir. Aksi takdirde randevusuz gelindiğinde milletvekilinin Genel Kurul'da olması nedeniyle görüşememe ihtimali yüksektir.

### 1.3.3. Birleşim ve oturum

Birleşim, Genel Kurul'un belli bir gününde açılan toplantısıdır. Oturum, bir birleşimin ara ile bölünen kısımlarından her biridir. Bir birleşim birden çok oturumdan oluşabilir. Genel Kurul'daki yasama faaliyetlerinin tespitinde birleşim numarası önemlidir. Örneğin bir kanun tasarısının görüşme tutanakları aranıyorsa hangi birleşimde olduğunun bilinmesi işi çok kolaylaştırır. Başkan birleşimi kapatırken sonraki birleşimin hangi gün ve saatte olacağı ve gündemi konusunda Genel Kurul'a bilgi verir.

### 1.3.4. Üye tam sayısı ve toplam üye sayısı

TBMM'nin üye tam sayısı 550'dir. Başka bir ifadeyle TBMM'ye 81 ilden 550 milletvekili seçilmektedir. Ancak ölüm, istifa veya başka bir göreve seçilme gibi nedenlerle üye tam sayısında azalma olmaktadır. Azalmalardan sonra kalan sayı toplam üye sayısıdır. Üye tam sayısı yasamaya ilişkin bazı oranların hesaplanmasında önem arz etmektedir. Örneğin af nitelikli bir kanun tasarısının kabul edilmesi TBMM üye tam sayısının beşte üçünün oyu ile mümkündür. Başka bir ifadeyle toplam üye sayısının azalması af için gerekli beşte üç (330) oranını değiştirmez.

### 1.3.5. Tatil ve ara verme

Tatil, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışmalarının üç aydan fazla olmamak üzere belli bir süre ertelenmesidir. Danışma Kurulu'nun önerisi üzerine Genel Kurul'ca başka bir karar alınmadıkça Türkiye Büyük Millet Meclisi 1 Temmuz günü tatile girer. Tatil 30 Eylül'de sona erer. İş yoğunluğundan dolayı TBMM genellikle 1 Temmuz'dan daha geç bir tarihte tatile girmektedir. Ayrıca Eylül ayı ortalarında olağanüstü bir toplantı olmakta ve sonrasında Meclis çalışmalarına devam etmektedir. Yani İçtüzüğe göre Temmuz-Ağustos-Eylül aylarında Meclis'in tatilde olması gerekmesine rağmen tatil süresi genellikle daha kısa olmaktadır.

Ara verme, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onbeş günü geçmemek üzere çalışmalarını ertelemesidir. Tatil ile ara verme arasındaki fark süreye ilişkindir. Her iki durumda da TBMM çalışmamaktadır.

Meclis tatilde iken veya ara verme kararı alındığında sadece Genel Kurul değil, komisyonlar da çalışmaz. Ancak İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Dilekçe Komisyonu ve Kadın-Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu tatilde de çalışma kararı almaktadır. Genel Kurul'da yapılan oylama ile bu komisyonların tatilde de çalışmasına izin verilmektedir. STK'ların bu üç komisyona başvurmaları gerekirse tatil veya ara verme sırasında da başvurabilirler.

Tatil veya ara vermede süreye bağlı işlerin süresi durur. Örneğin Meclis Araştırması komisyonları için toplam 4 aylık bir çalışma süresi vardır. Bu süreler Meclis tatilde iken veya çalışmalarına ara verdiğinde işlemez.

STK'lar için bilinmesi gereken bir detay da tatil veya ara verme ile Genel Kurul'un çalışmaması kararları arasındaki farktır. Genel Kurul bazen çok kısa süreli olmak üzere Genel Kurul'un toplanmaması kararı almaktadır. Bu durumda sadece Genel Kurul çalışmaz, komisyonlar toplantı yapabilirler.

### 1.3.6. Olağanüstü toplantı

Tatil veya ara verme sırasında meclisin toplanması mümkündür. Bu toplantı olağanüstü toplantı olarak adlandırılmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, tatil veya ara verme sırasında Cumhurbaşkanı veya Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından doğrudan toplantıya çağrılabilir. Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu'nun istemi üzerine de Meclis'i toplantıya çağırabilir. Bir diğer ve en sık kullanılan yol ise üyelerin beşte birinin (110) imzasını taşıyan gerekçeli önerge üzerine Meclis'in TBMM Başkanı tarafından toplantıya çağrılmasıdır. Bu çağrılarda, toplantı gün ve saatinin ve bu toplantıyı gerektiren konunun belirtilmiş olması şarttır.

Olağanüstü toplantının başlayabilmesi için birleşim başında yapılan yoklamada 184 milletvekilinin hazır bulunması gerekir. Aksi halde toplantı çağrısı düşer. Çağrıya konu iş üzerindeki görüşmeler tamamlanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi çalışmalarına devama karar vermediği takdirde, tatile veya ara vermeye devam olunur.

Genellikle her tatilde bir veya iki olağanüstü toplantı çağrısı yapılmakta ve TBMM toplanmaktadır. Çağrılara ilişkin önergeler bazen iktidar, bazen de muhalefet partilerine mensup milletvekilleri tarafından Meclis Başkanlığı'na sunulmaktadır.



### Meclis tatildeyken STK'lar ne yapabilir?

TBMM'nin tatil veya ara verme kararı aldığı dönemde iç veya dış politikaya ilişkin önemli bir gelişme olursa ve STK'lar bunu Meclis gündemine taşımak isterlerse bunun için olağanüstü toplantı çağırısı yapılması gerekmektedir. STK temsilcileri Cumhurbaşkanı veya Meclis Başkanı ile görüşerek ilgili konuyu görüşmek üzere Meclis'i doğrudan toplantıya çağırılmalarını isteyebilirler. Bir diğer alternatif ise milletvekilleri ile görüşmek suretiyle 110 milletvekiline olağanüstü toplantı çağırısı yaptırmaktır. Gerekli kamuoyu ve medya desteği ile bunu yapmak mümkündür.

TBMM'nin tatilde olduğu dönemde çoğunlukla İnsan Haklarını İnceleme, Dilekçe ve Kadın-Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu çalışma kararı aldığından STK'lar gündemlerindeki konulara ilişkin olarak bu komisyonlarla görüşüp harekete geçmelerini sağlayabilir.

### 1.3.7. Yoklama ve toplantı yeter sayısı

Anayasa gereği Türkiye Büyük Millet Meclisi, yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanır. Başka bir ifadeyle TBMM'nin toplantı yeter sayısı 184'tür. Birleşimin başında elektronik cihazla yoklama yapıp yapılmaması o günkü birleşimi yöneten başkanın takdirindedir. Görüşmeler sırasında işaretle oylamaya geçilirken, yirmi milletvekili ayağa kalkmak veya önerge vermek suretiyle yoklama yapılmasını isteyebilir. Yoklama, elektronik oy düğmelerine basmak suretiyle yapılmaktadır. Yoklama sonucunda, üye tam sayısının en az üçte birinin (184) mevcut olmadığı anlaşılırsa, oturum en geç bir saat sonrasına ertelenebilir. Bu oturumda da toplantı yeter sayısı yoksa birleşim kapatılır.

### 1.3.8. Karar yeter sayısı

Karar yeter sayısı oya sunulan bir işin kabul veya reddedilebilmesi için gerekli olan asgari sayıdır. Oya konulan bütün hususlar, Anayasa'da, kanunlarda veya İçtüzük'te ayrıca hüküm yoksa toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluğuyla karar alınır. Ancak anayasa gereği karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından (139) az olamaz. Başka bir ifadeyle karar yeter sayısı en az 139 olmalıdır. Oylamaya katılan milletvekillerinin sayısı arttıkça karar yeter sayısı da artar. Örneğin bir oylamaya 400 milletvekili katılmışsa lehte veya aleyhte karar verilebilmesi için en az 201 milletvekilinin "Evet" veya "Hayır" şeklinde oy kullanması gerekir. Yoklama istemi bazen muhalefet partilerine mensup milletvekilleri tarafından bir engelleme veya geciktirme aracı olarak kullanılmaktadır.

### 1.3.9. Kanun tasarısı

Kanun tasarıları hükümet tarafından hazırlanır. Kanun tasarısı veya kanun teklifi ile bir alan sıfırdan düzenlenebileceği gibi (başka bir ifadeyle olmayan bir konuda yeni bir kanun çıkartılması), mevcut kanunlarda da değişiklik yapılabilir. Süreç genellikle ilgili bakanlıkta başlar. Bakanlık diğer bakanlıklardan ve kamu kurumlarından görüş alarak tasarı taslağını hazırlar. Taslak daha sonra Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü ilgili kurumlarla görüşmek suretiyle taslağa son şeklini verir ve Bakanlar Kurulu'nda imzaya açar.

Kanun tasarılarının birçoğunda ilgili bakanlık dışında Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin de katkıları olmaktadır.

Kanun tasarılarının TBMM'ye sunulabilmesi için Başbakan ve bütün bakanlar tarafından imzalanmış olmaları gerekir. Bir bakanın yerine vekâleten başka bir bakan tasarıyı imzalayabilir. Tasarılarda genel gerekçe ve madde gerekçeleri de

yer alır. Tasarılarda ilgili STK'lardan görüş alınıp alınmadığına ve alınmışsa görüşlere ilişkin bilgilerin de yer alması gerekir. Ancak bu zamanla olacak bir iş olup STK'lar bu konuda ısrarcı olmalıdırlar.

STK'ların belli konulara ilişkin yasal düzenlemeleri kanun tasarılarına konu edebilmeleri için hükümete yönelik çok ciddi bir çalışma yapmaları gerekir.

### 1.3.10. Kanun teklifi

Kanun teklifi bir milletvekilinin imzası ile verilebilir. Teklifte düzenleme metninin yanı sıra neden böyle bir düzenlemeye ihtiyaç duyulduğuna dair genel bir gerekçe ve her madde için ayrı bir gerekçe olması gerekir. İlgili maddenin İçtüzük'teki yazım şeklinden dolayı uygulamada genel gerekçe yeterli görülüp madde gerekçesi olmayan teklifler de işleme alınmaktadır.

STK'lar için bir konuda teklif hazırlamak ve Meclis Başkanlığı'na sunulmasına öncülük etmek, tasarı hazırlanmasına nazaran çok daha kolaydır. Çünkü teklif için tek bir milletvekilinin imzası yeterlidir. Ancak kanun tekliflerinin kanunlaşma oranı tasarılarla nazaran çok daha düşüktür.

## 1.4. TBMM'de temel kurumlar

### 1.4.1. TBMM Başkanlık Divanı

TBMM Başkanlık Divanı yasamadan ziyade idari kararlar alan bir organdır. Divan, Meclis başkanı, 4 başkanvekili, idare amirleri ve kâtip üyelerden oluşmaktadır. İdare amirleri ile kâtip üyelerin sayıları her dönem yeniden belirleniyor. Meclis Başkanı TBMM'nin hem idari hem de yasamaya ilişkin faaliyetlerinde en önemli kişidir.

Genel Kurul birleşimleri istisnalar hariç başkanvekilleri tarafından haftalık olarak nöbetleşe yönetilmektedir. Sırasıyla her hafta bir başkanvekili kürsüde görev yapmaktadır. Kâtip üyeler de nöbetleşe kürsüde yer almaktadır. Kâtip üyelerin görevleri İçtüzüğün 16. maddesinde, idare amirlerinin görevleri ise İçtüzüğün 17. maddesinde sayılmıştır.

### 1.4.2. Danışma Kurulu

Danışma Kurulu yasamaya ilişkin bir organ olup özellikle Genel Kurul gündemi ve çalışma saatlerinin belirlenmesinde çok önemli rol oynamaktadır. Bu konulara ilişkin önerilerin Genel Kurul'da görüşülebilmesi ve oya sunulabilmesi için mutlaka öncesinde bir Danışma Kurulu toplantısı çağrısı yapılması gerekir.

Danışma Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın başkanlığında siyasî parti grup başkanları veya grup başkanvekillerinden birisi veya onların yazılı olarak görevlendirdiği birer milletvekilinden oluşur. Gerekğinde bir Hükümet temsilcisi veya Meclis başkanvekilleri de Danışma Kurulu'na çağrılabilir.

Danışma Kurulu, Başkan'ın gerekli görmesi veya bir siyasî parti grubu başkanlığının istemi üzerine en geç yirmi dört saat içinde Başkan tarafından toplantıya çağrılır.

İçtüzük'te Danışma Kurulu'nun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkanı veya siyasî parti grupları ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurul'a sunabilirler. Bu durumda istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlık sunuşlarında yer alır ve Genel Kurul işaret oyuyla karar verir. Sunuşlar gündem dışı konuşmalardan hemen sonradır.

Uygulamada Danışma Kurulu daha çok siyasi parti gruplarının istemi üzerine Meclis Başkanı tarafından toplantıya çağrılmaktadır. Siyasi parti grupları (grup başkanvekilleri) Meclis Başkanlığı'na yazdıkları yazıda Danışma Kurulu toplantısı için belirli bir gündem teklif etmektedir. Çağrı yazısındaki gündem ya genel olarak "Genel Kurul gündemi veya çalışma saatlerinin yeniden düzenlenmesi" şeklinde olmakta veya özellikle gündeme alınacak iş veya işler ile çalışma saatleri açıkça belirtilmektedir.

STK'lar siyasi partilerin grup başkanvekilleri ile görüşerek gündeme alınmasını istedikleri işin Danışma Kurulu toplantısına konu edilmesini sağlayabilirler. Bu iş, görüşülmesi istenen bir tasarı veya teklif olabileceği gibi bir genel görüşme veya Meclis araştırması önergesi de olabilir. Danışma Kurulu'ndan oybirliği ile karar çıkabilmesi için STK'ların bütün siyasi parti grubu temsilcileri (grup başkanvekilleri) ile görüşmeleri ve onları ikna etmeleri gerekir. Oybirliği sağlanamaması halinde her grup kendi gündem teklifini Genel Kurul'a sunma hakkına sahiptir. STK'lar gündeme alınma ihtimali zayıf dahi olsa muhalefet partilerinin grup başkanvekilleri ile görüşerek takip ettikleri işin siyasi parti grup önerisi olarak Genel Kurul gündemine taşınmasını sağlayabilirler.

Genel Kurul'da öncelikle Danışma Kurulu veya siyasi parti grubu önerileri okunmakta, daha sonra üzerlerinde görüşme açılmaktadır. Genel Kurul'daki görüşmelerde lehte ve aleyhte ikişer milletvekili onar dakika konuşma yapma hakkına sahiptir. Başka bir ifade ile Danışma Kurulu veya grup önerisi üzerinde toplam 40 dakika görüşme yapma ihtimali vardır. Birden fazla grup önerisi varsa her grup önerisi için ayrı görüşme yapılır.

Sonuçlara bakıldığında iktidar partisi grubu önerilerinin kabul edildiği, muhalefet partileri gruplarının önerilerinin reddildiği görülmektedir. Ancak reddedilecek olsa bile grup önerisi aracılığıyla STK'lar muhalefet partileri aracılığıyla belli bir işin belli bir günde Genel Kurul'da tartışılmasını sağlayabilirler.

## ÖNERİ I

### **Bir kanun tasarısını ya da teklifini gündemin ön sıralarına alabilmek için...**

STK'lar öncelikle TBMM web sayfasından ([www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)) Genel Kurul gündemini takip ederek ilgilendikleri işin gündemin kaçınıcı sırasında olduğunu tespit etmelidirler. Örneğin gündemin 123. sırasında özürülülerin sorunlarına ilişkin bir kanun tasarısı veya teklifi vardır. STK'lar iktidar veya muhalefet partileri grup başkanvekilleri ile temas kurarak o işin gündemin ön sıralarına –örneğin 1. sırasına- alınmasını ve görüşülerek kanunlaşmasını sağlayabilirler. Bunun için yapılması gereken bütün siyasi parti gruplarını ikna etmektir. Uzlaşma üzerine Genel Kurul'un onayına sunulacak Danışma Kurulu önerisiyle gündemin 123. sırasındaki iş 1. sıraya alınabilir.

Farz edelim ki gruplar arasında bir mutabakat yok. Veya iktidar partisi o gün o işin ön sıralara alınmasını ve görüşülerek kanunlaşmasını istemiyor. Bu durumda konuya dikkat çekmek amacıyla muhalefet partileri grupları aracılığıyla o işin gündemin ilk sırasına alınmasına ilişkin bir Danışma Kurulu toplantı çağrısı yapılabilir. Toplantıda uzlaşma sağlanamadığı için de siyasi parti grubu önerisi Genel Kurul'un onayına sunulur. Genel Kurul'daki tartışmalarda 2 milletvekili lehte, 2 milletvekili aleyhte konuşma hakkına sahiptir. Böylece konu gündeme taşınmış ve tartışılmış olur. Sonuçta grup önerisi reddedilmiş olsa bile o işe dikkat çekilmesi ilgili STK'lar açısından bir kazanç olarak kabul edilebilir.

### 1.4.3. Siyasi parti grupları

TBMM’de grup kurabilmek için bir siyasi partinin en az 20 milletvekiline sahip olması gerekir. Farklı partilerden 20 milletvekilinin bir araya gelip kurup kurması mümkün değildir.

TBMM’deki yasama sürecine genel olarak bakıldığında bireysel olarak milletvekillerinden ziyade siyasi parti gruplarının etkin aktörler olduğu söylenebilir. Sistem gruplar üzerine kurulmuştur. Gruplar kendi milletvekilleri üzerinde oldukça etkindirler. Açık veya kapalı grup disiplini sayesinde milletvekillerinin her türlü yasama işlemleri bir şekilde grup tarafından denetlenmektedir. Hem iktidar, hem de muhalefet partilerine mensup milletvekillerinin kanun teklifleri, sözlü veya yazılı soru önermeleri, genel görüşme, Meclis araştırması önermeleri veya yasamaya ilişkin diğer faaliyetleri öncelikle mensubu oldukları siyasi parti grubunun bilgisine sunulmaktadır.

Uygulamada gruptan kasıt grup başkanvekilleridir. Grup başkanı, milletvekili olan Genel Başkan’dır. Ancak yasamaya ilişkin faaliyetlerde grup başkanvekilleri aktif olarak görev almakta ve grup adına belirleyici olmaktadır.

Anayasa ve İçtüzüğe göre bir milletvekili sadece kendi imzasıyla kanun teklifi veya soru önermesi verebilir. Ancak milletvekilinin verdiği bir teklif grup açısından sorunlu olabilir. Bazen grup baskısıyla milletvekili vermiş olduğu kanun teklifini geri çekmektedir. Herhangi bir sürprizle karşılaşmamak için gruplar da üyelerinin yasama faaliyetlerini denetlemek ihtiyacı hissetmektedir. Ne kadar demokratik olduğu tartışılmakla birlikte uygulama bu yöndedir.

STK’lar bireysel olarak milletvekilleri ile temas kurup belli konuları gündeme taşımak isteyebilirler. Ancak etkin olmak ve sonuç almak bakımından öncelikle grup başkanvekillerinden başlamakta ve onları ikna etmeye çalışmakta fayda var.

## BİLGİ KUTUSU IV

### Milletvekilleri ve grup disiplini

Gerek iktidar gerekse muhalefet partileri Meclis grupları, milletvekillerinin kanun teklifleri, değişiklik önermeleri veya soru önermeleri gibi yasamaya ilişkin faaliyetlerini büyük ölçüde denetlemektedir. Parti disiplini iktidar partilerinde de var, muhalefet partilerinde de var. Ancak iktidara nazaran muhalefet partilerine mensup milletvekilleri özellikle denetim araçlarını çok daha sıklıkla kullanmaktadır. Fakat milletvekillerinin yasamaya ilişkin önermeleri, teklifleri çok büyük ölçüde mensubu oldukları siyasi parti grupları tarafından bir ön denetime tabi tutulmaktadır.

Bir konuya ilişkin grup kararı alındığında o gruba mensup bütün milletvekillerinin aynı şekilde tavır almaları beklenir. Örneğin bir tasarıya muhalefet edilmesine karar verilmişse o muhalefet partisine mensup bütün milletvekilleri “ret” oyu kullanırlar. Aksi takdirde ilgili vekilin o siyasi partiden ihraç edilmesi dahi gündeme gelebilir. Nitekim geçmişte hem iktidar, hem de muhalefet partilerinde bunun çok somut örnekleri görülmüştür.

## 1.5. Kanun tasarıları ve kanun tekliflerinin hazırlanma süreci

Türkiye’de kanunların iki kaynağı vardır. Bunlar kanun tasarıları ile kanun teklifleridir. Kanun tasarıları hükümetten gelir ve başbakan ile bütün bakanlar tarafından imzalanır. Kanun teklifleri ise bir veya daha fazla milletvekili tarafından imzalanır. Hem tasarı, hem de teklifler yazılı olarak Meclis Başkanlığı’na sunulurlar.

STK’lar bir konuda yasal düzenleme yapılmasını istiyorsa dolaylı olarak bunun kanun tasarıları veya kanun teklifi olarak Meclis Başkanlığı’na sunulmasına katkı yapabilirler.

### 1.5.1. Kanun tasarılarının hazırlanması

Kanun tasarılarına ilişkin süreçten tekrar bahsetmek gerekirse, öncelikle ilgili bakanlık aşaması var. İlgili bakanlık taslak bir metin hazırlıyor. Değişiklik talebi doğrudan ilgili bakan tarafından veya işi yürüten bürokratlar tarafından dile getirilebileceği gibi kamuoyu baskısıyla da harekete geçilmiş olabilir. Bakanlıkta taslak metnin hazırlanması sırasında ilgili diğer bakanlıklar, kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınmaktadır.

17 Şubat 2006 tarihli ve 26083 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin Görüş Alma başlıklı 6. maddesine göre

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

(3) 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.

Yönetmelik gereği taslaklar hazırlanırken ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden faydalanılmalıdır. Ancak bu konuda inisiyatif ilgili bakanlıkta olduğundan zaman zaman sorunlar çıkabilmektedir. Burada STK'lara düşen görev taslağın hazırlanma sürecini takip edip görüş sunma konusunda ısrarcı olmalarıdır. Daha sonra da parlamenter denetim yolları ve medya aracılığıyla görüşlerinin ne kadar dikkate alındığını sorgulayabilirler.

STK'ların bakanlık aşamasında görüş sunmalarının önündeki en önemli engeller süreçten zamanında haberdar olamamaları ve sürenin kısıtlı olmasıdır. Bu noktada bakanlıkların hazırladıkları taslakları web sayfalarına koymaları son derece önemlidir. Halen çok az sayıda bakanlık bunu yapmaktadır. Ancak yaygınlaştığı takdirde STK'ların en azından bilgi edinme noktasındaki sorunları çözülmüş olacaktır. İlginç bir uygulama olarak Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde taslaklar halkın bilgisine sunulmak üzere *Resmi Gazete*'de yayımlanmaktadır.

Aynı yönetmeliğin Görüşlerin Bildirilmesi başlıklı 7. maddesine göre "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları da taslaklara ilişkin görüşünü otuz gün içinde bildirir. Süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılır." Otuz günlük süre ilgili STK'lara haber verildikten sonra başlatılmak kaydıyla makul bir süredir. Ancak görüş bildirmeyenlerin olumlu görüş bildirmiş olarak kabul edilmesine STK'ların haklı itirazları vardır.

STK'lar taslakların zamanında ve düzenli olarak bakanlık web sayfalarına konulmasına ve görüş için yeterince süre verilmesine ilişkin bir kamuoyu baskısı oluşturmaldır. Bir süre sonra bu iş düzene girecektir.

İlgili bakanlık görüş aldıktan ve taslağa son halini verdikten sonra taslağı başbakanlığa gönderiyor. Başbakanlık ihtiyaca göre ilgili kurumlardan tekrar görüş isteyebilir. Görüşü alınmamış kurum varsa özellikle o kurumlardan görüş alır. Kanun taslağına nihai halini Başbakanlık vermektedir. Başbakanlık'ta Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü yasama sürecini takip etmektedir. Taslağa nihai hali verildikten sonra tasarı olarak imzaya açılmaktadır. Tasarılar başbakan ve bütün bakanlar tarafından imzalandıktan sonra da TBMM Başkanlığı'na sunulmaktadır.

Başbakanlık aşamasında ilgili STK'lardan görüş alınıp alınmadığı sorgulanabilir ve bakanlıklara bu yönde ısrarlı telkinlerde bulunulabilir. STK'lar da bakanlık aşamasında kendilerinden görüş alınmadığını iddia ederlerse, Meclis'e sunulmadan önce Başbakanlık aşamasında da sürece dahil olabilirler. Bu durumda görüş ve önerilerini yetkililerle paylaşmak üzere Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'ndeki yasama uzmanlarına aktarabilirler.

**Kanun tasarılarına ilişkin STK'lar hangi aşamada kiminle görüşmelidir?**

Kanun tasarılarıyla ilgili olarak STK temsilcileri süreçten haberdar olduktan sonra ilk olarak ilgili bakanlık bürokratları ile temas kurulmalıdır. Bu aşamada bürokratların STK katkılarına açık olması son derece önemlidir. İdeal olan bürokratların ilgili STK'lara görüş için başvurmasıdır. Ancak bu olmamışsa STK'lar bürokrasiyi zorlamalıdır. Bu aşamada siyasi kimliği nedeniyle bakanla da temas kurulabilir. Bir başka alternatif de milletvekilleri ile irtibata geçerek bakana ulaşmak ve görüşlerin taslakta yer almasını sağlamaktır. İlgili bakanlık dışında tasarinın ilgili olduğu diğer kurum temsilcileri ile de görüşülebilir.

İkinci aşama Başbakanlık aşamasıdır. Tasarı Bakanlar Kurulu'nda imzaya açılmadan önce Başbakanlık'taki yasa uzmanları ile temas kurularak taslağa ilişkin görüşler iletilebilir. Bu aşamada diğer bakanlarla da temas kurulabilir. Tasarinın bütün bakanlar tarafından imzalanması gerektiğinden STK'ların itirazlarını herhangi bir bakan aracılığıyla gündeme getirmeleri de mümkündür.

Tasarı Bakanlar Kurulu üyeleri tarafından imzalanıp TBMM'ye sunulduktan sonra ilk aşama komisyon aşamasıdır. Burada esas komisyonun hangi komisyon olduğunu öğrenip komisyon başkanı ve üyeleri ile temas kurulmalıdır. Komisyonlarda hem gündemin belirlenmesinde, hem de görüşmelerin yürütülmesinde başkanların belirleyici rolü vardır. Hangi STK temsilcilerinin toplantıya çağrılacağına da büyük ölçüde komisyon başkanları karar vermektedir. O nedenle STK üyelerinin ilgili komisyon başkanları ile diyaloglarını geliştirmelerinde yarar vardır. Komisyon başkanı ile irtibat kurmakta veya başkanı ikna etmekte zorluk çekiliyorsa komisyon üyeleri aracılığıyla sorunun aşılması için çaba sarf edilmelidir.

Komisyon raporunu verdikten sonra Genel Kurul aşaması başlamaktadır. Genel Kurul'da değişiklik önergesi ile sürece müdahale edilebilir. Veya görüşmeler sırasında itirazlar gündeme taşınabilir. Bunun için de öncelikle grup başkanvekilleri, sonrasında milletvekilleri ile görüşmek gerekir.

Siyasi parti gruplarının tavırlarının belirlenmesinde grup başkanvekillerinin belirleyici rolüne vurgu yapmak gerekir. Meclis'teki bütün yasama faaliyetleri, bütün görüşmeler çok büyük ölçüde grup başkanvekillerinin bilgisi dâhilinde gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla STK temsilcileri Meclis'e geldiğinde bir tasarıyla ilgili öncelikle mümkünse siyasi parti gruplarının grup başkanvekillerini ziyaret edip ikna etmeleri önemlidir.

Tasarı TBMM tarafından kabul edilip kanunlaştıktan sonra onaylanıp *Resmi Gazete*'ye gönderilmek üzere Cumhurbaşkanlığına sunulmaktadır. Cumhurbaşkanı kanunu onaylayıp yayımlanmak üzere *Resmi Gazete*'ye gönderebilir. Cumhurbaşkanı kanunun bir veya birkaç maddesini veya tamamını yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye iade edebilir. Dolayısıyla STK'lar için kanunun yürürlüğe girmesinden önceki son aşaması Cumhurbaşkanı'na ulaşip Meclis'e geri gönderilmesini sağlamaktır.

Resmi Gazete'de yayımlanan kanun yürürlüğe girer ve vatandaşlar açısından bağlayıcı olur. Bu aşamadan sonra STK'lar için yeni bir kanun değişikliği için uğraşmaktan başka yapacak bir şey yoktur.

**1.5.2. Kanun teklifleri**

Kanun teklifleri milletvekilleri tarafından hazırlanmakta ve tek imzayla Meclis Başkanlığı'na sunulmaktadır. Kanun tekliflerinin bir milletvekilinin imzasıyla sunulabiliyor olması STK'lar açısından önemli bir fırsattır. İstedikleri değişiklikleri kanun teklifi olarak hazırlayıp imzalanmak ve TBMM Başkanlığı'na sunulmak üzere bir milletvekiline teslim edebilirler.

Kanun teklifi için bir milletvekilinin imzasının yeterli olması STK'lar için bir kolaylık olmakla birlikte çok sayıda milletvekili tarafından imzalanması arkasındaki desteği göstermesi bakımından önemlidir. O nedenle tekliflerin mümkünse farklı siyasi partilerden ve çok sayıda milletvekiline imzalatılmasında fayda vardır.

Anayasa'nın 80. maddesine göre "TBMM üyeleri seçtikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil bütün milleti temsil ederler." Dolayısıyla her STK temsilcisinin her milletvekiliyle çok rahat iletişim kurup sorununu dile getirmesi mümkündür. Ancak iletişime geçmeden önce her siyasi partiden konuya ilişkin milletvekillerini tespit etmekte fayda vardır.

Kanun tasarılarıyla karşılaştırıldığında kanun tekliflerinin kanunlaşma oranı oldukça düşüktür. Net bir oran söylemek mümkün değil ancak kanunlaşan işlerin yüzde 95'inin esas olarak kanun tasarılarından oluştuğunu söylemek abartı olmaz. Bazen de hükümetler kamuoyunun tepkisini azaltmak amacıyla bazı düzenlemeleri tasarı yerine kendi grubuna mensup milletvekillerinin teklifi olarak Meclis'e sunmaktadır. Bunlar da dikkate alındığında oran belki daha da yükselir.

STK'lar açısından bir değişikliğin kanun teklifine konu edilmesi sonuç alınması bakımından etkili bir yol olmayabilir. Ancak sonuç alınamayacak olsa bile konuyu TBMM gündemine taşımak, kamuoyuna mal etmek ve daha sonra da takip edip gündemde tutmak amaçlanıyorsa kanun teklifinin iyi bir araç olduğu söylenebilir.

## 1.6. Genel olarak TBMM'de kanun yapım süreci

Kanun tasarıları ve kanun teklifleri yazılı olarak TBMM Başkanlığı'na sunulur. Bu aşamadan sonra TBMM'deki süreç başlar. TBMM'deki süreci ön inceleme ve havale, komisyon ve Genel Kurul aşaması olarak üçe ayırmak mümkündür.

Tasarı ve teklifler TBMM'ye sunulduktan sonra Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü'ne gelmektedir. Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü bünyesinde çeşitli bürolar yasama sürecine destek vermektedir. Bu bağlamda tasarı veya teklifler ilk olarak Araştırma-İnceleme Bürosu'na gelmekte ve burada kanun tekniğine, anayasaya ve yürürlükteki kanunlara uygunluk bakımından incelenmektedir. Bu inceleme sonucu, ilgili komisyona gönderilmek üzere bir rapora bağlanmaktadır.

Kanun tasarıları uzun bir süreçten geçtiğinden dolayı TBMM'ye anayasaya uygunluk ve kanun tekniği bakımından çok büyük ölçüde hazır olarak gelmektedir. Kanun tekliflerinde ise zaman zaman teknik sorunlar çıkabilmektedir. Bu sorunlar yasama uzmanlarının teklif sahibi ile görüşmesi sonucunda giderilmektedir.

Ön incelemenin ardından ilgili tasarı veya teklif havaleye çıkartılmaktadır. Hangi işin hangi komisyon tarafından esas veya tali olarak görüşüleceğine yasama uzmanları ve idarecilerinin önerisi üzerine Meclis Başkanı tarafından karar verilmektedir.

Bu aşamada havale sisteminden de kısaca bahsetmekte fayda var. TBMM'de her tasarı veya teklif esas olarak sadece bir komisyona havale edilmektedir. Esas komisyon tasarı ve teklifin sahibi, metne son halini veren komisyondur. Genel Kurul'da esas komisyonun hazırladığı metin görüşülür. Bir iş birden fazla tali komisyona havale edilebilir.

Örneğin bir tasarı veya teklif düşünelim. Maddelerinin büyük bir çoğunluğunu mali hükümler oluşturmaktadır. Ancak içerisinde cezai hükümler ile sağlıkla ilgili hükümler de olsun. Bu durumda tasarı veya teklifin içeriğinin ağırlığını mali hükümler oluşturduğu için o iş esas olarak Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilir. Ancak ilgili hükümler nedeniyle tali olarak da Adalet Komisyonu ile Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'na da havale edilir.

Tali komisyonlar tasarı veya teklifin tamamı veya kendi alanlarına giren maddelerine ilişkin görüşlerini havale tarihinden itibaren 10 gün içerisinde esas komisyona iletirler. Ancak esas komisyon için bu görüşler bağlayıcı değildir.

**Esas komisyon mu? Tali komisyon mu?**

STK'lar açısından esas komisyonun tasarı veya teklife nihai halini veren komisyon olduğunun bilinmesinde fayda vardır. Dolayısıyla enerjilerinin çoğunluğunu esas komisyon üzerinde yoğunlaştırmaları gerekir. Tali komisyonların önerilerinin esas komisyon tarafından değiştirilme ihtimali yüksektir. O nedenle STK'lar bir tasarıya ilişkin olarak tali komisyon ile de temas kurmalı, önerilerini iletmeli fakat ağırlığı esas komisyona vermelidir. Sizi ilgilendiren madde tali komisyona havale edilmiş olabilir. Örneğin esas olarak sağlıkla ilgili bir tasarı içerisindeki cezai hükümler nedeniyle tali olarak Adalet Komisyonu'na da gönderilmiş olsun. Sizin için tasarı içerisindeki cezai hükümler çok önemli ise ve amacınız onları değiştirmek ise işe tali olan Adalet Komisyonu'ndan başlamakta fayda var. Ancak tali komisyonda istediğiniz değişikliğin yapılmış olması işin bittiği anlamına gelmez. Esas komisyon bu maddeyi tekrar değiştirebilir. Hatta esas komisyonda kabul edilen bir madde Genel Kurul'da da değişikliğe uğrayabilir. O nedenle süreci dikkatli bir şekilde ve adım adım takip etmek gerekiyor.

Bir tasarı veya teklifte hangi komisyonun esas, hangi komisyonun tali olduğu bilgisi TBMM web sayfasından edinilebilir.

**TBMM için bir model önerisi: “STK Destek Bürosu”**

Yasama sürecine sivil toplum katılımının kurumsallaştırılmasında TBMM'ye önemli görev düşmektedir. Yasama organı olarak TBMM'nin bu süreçte öncü olması ve model geliştirmesi gerekir.

İdeal olan TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü bünyesinde bir STK Destek Bürosu kurulmasıdır. Yasama uzmanları tarafından desteklenecek bu büronun esas görevi Meclis'e sunulan kanun tasarı ve teklifleri hakkında ilgili STK'ları bilgilendirmek ve onlardan gelen görüşleri komisyonlara ulaştırmak olmalıdır.

Büro öncelikle sürece katılmaya istekli STK'ların listesini hazırlamalıdır. Bu liste özellikle milletvekillerinden gelecek öneriler doğrultusunda sürekli güncellenmelidir. Kamuoyu büronun varlığından haberdar edilmeli ve isteyen her STK listeye dahil edilmelidir.

TBMM'ye sunulan kanun tasarıları veya teklifleri e-posta aracılığıyla ilgili STK'lara ulaştırılmalıdır. Ayrıca tasarı veya teklifler TBMM'nin resmi web sayfasında da görüşe açılmalıdır. Web sayfasında önce geneli üzerindeki yorumlar için bir kutu oluşturulmalıdır. Yorumlar için karakter sınırlaması konulabilir. Böylece ilgili STK'ların yorumlarında daha seçici olmaları sağlanabilir.

İlgili madde tıkladığında web sayfasında her bir madde için iki farklı kutucuk açılacaktır. Birinci kutucuğa o maddeye ilişkin görüşler yazılacaktır. İkinci kutucuğa ise maddenin ilgili STK tarafından önerilen hali yazılacaktır. Başka bir ifadeyle STK temsilcileri madde metninin nasıl olmasını istiyorsa, metni o şekilde ikinci kutucuğa yazacaktır.

Gelen görüşler komisyon başkanı ve üyelerinin bilgisine sunulmak üzere doğrudan ilgili komisyon uzmanına iletilecektir. Büro TBMM'nin yasama ve denetim faaliyetlerine ilişkin STK'lara bilgi ve destek sağlayacaktır.

Örneğin Macaristan parlamentosunda böyle bir sivil toplum ofisi var olup STK'lara parlamento çalışmalarına ilişkin bilgi sağlamaktadır. Ofiste kayıtlı STK listesi var. Başvuran her STK ayırım gözetilmeden listeye dahil edilmektedir.



## BİLGİ KUTUSU V

### **STK'lar Komisyon çalışmalarından nasıl haberdar olabilirler?**

Komisyonların web sayfasına baktığınızda havale edilen işlerin tamamını görmek mümkündür. Ancak komisyonların hangi gün toplanacağı ve hangi işi görüşeceği bilgisi için komisyona müracaat etmek gerekir. Bu noktada komisyon uzmanından bilgi alınabilir.

TBMM'de bir STK Destek Bürosu oluşturulması halinde bu büro ilgili STK'ları komisyon toplantıları ve gündemleri hakkında bilgilendirebilir.



## ÖNERİ V

### **STK'lar kendilerini ilgilendiren bir kanun maddesinin değişmesi gerektiğini tespit ederlerse neler yapabilirler?**

Örneğin sağlıkla ilgili bir STK olarak sağlıkla ilgili bir kanunun bazı maddelerinin değişmesi gerektiğini tespit ettiniz. Öncelikle bu değişikliklerin yasama diline uygun olarak ifade edilmesi gerekir. Bunun için Yasama Derneği'nden ([www.yasader.org](http://www.yasader.org)) destek alabilirsiniz.

Kanun değişikliğine ilişkin taslak hazırlandıktan sonra STK'lar için iki yol vardır. Göreceli olarak daha zor olan yol ilgili bakan ve hükümet üyeleri ile temas kurarak değişiklik talebinin bir kanun tasarısı olarak TBMM'ye sunulmasını sağlamaktır. Daha kolay olan ikinci yol ise taslağı kanun teklifi haline getirmektir. Bunun için de teklife imza atacak bir milletvekili bulmak gerekiyor. Örneğimizden devam edersek sağlığa ilişkin bir teklifi herhangi bir milletvekili imzalayabileceği gibi hekim veya eczacı gibi sağlık alanından gelen bir milletvekili de imzalayabilir. Sonrasında teklif tek imza ile Meclis başkanlığına sunulur.

STK'lar için önemli bir husus kanun teklifini kimlerin imzalayacağıdır. Her ne kadar teknik olarak bir imza yeterli ise de sonuç alınması bakımından yetersiz olabilir. O nedenle mümkünse hem iktidar, hem de muhalefet partileri gruplarına mensup milletvekillerinden imza almakta fayda vardır. Ayrıca bir teklifi ne kadar çok milletvekili imzalarsa o kadar çok destek gördüğü anlamına gelecektir.

Ancak teklifin kanunlaşabilmesi için mutlaka hükümetin ve iktidar partisi grubunun desteğini almak gerekmektedir.

### Yasama Derneği'nin sivil toplum için yasama okulu projesi

Yasama Derneği kanun yapım ve parlamenter denetim sürecine sivil toplum katılımının kurumsallaşmasını Türkiye'de demokrasinin daha da gelişmesi ve güçlenmesi için çok önemli bir adım olarak görmektedir. Bunun için de sürece destek vermek için çeşitli faaliyetler yapmaktadır. Bunlar arasında STK temsilcileri için sertifika programları düzenlenmesi önemli yer tutmaktadır.

Yasama Derneği tarafından düzenlenen sertifikalı eğitim programları esnek olup zaman ve hedef kitleye göre değiştirilebilmektedir. İdeal olan 2 tam günlük programdır. Ancak zorunlu hallerde 1 tam günlük programlar da düzenlenmektedir. Ayrıca istek üzerine kanun yapım süreci ve denetim konularında iki farklı sunum halinde süreç özetlenmektedir.

Programların hedef kitlesi aynı veya farklı alanlarda çalışan STK'lar olabilir. Örneğin bir programda aralarında insan hakları, kadın, çocuk, sanayi, ticaret ve yasama alanlarında faaliyet gösteren STK temsilcileri bir araya geldi. Başka bir program ise sadece özürlü STK temsilcileri için yapıldı.

Sivil toplum için yasama okulu projesi uzun vadeli bir proje olup ulusal ve yerel STK temsilcilerine, yerel medya temsilcilerine, oda üyelerine ve muhtarlara aşağıdaki konularda sunumlar yapılmaktadır.

- Yasama ile İlgili Temel Kavramlar (Yasama dönemi ve yasama yılı, Toplantı gün ve saatleri, Birleşim ve oturum, Üye tam sayısı, Tatil ve ara verme, Olağanüstü toplantı, Yoklama ve toplantı yeter sayısı, Karar yeter sayısı) ve Kurumlar (Başkanlık Divanı, Danışma Kurulu, Siyasi Parti Grupları)
- Genel olarak Kanun Yapım Süreci
- Kanun Tasarılarının Hazırlanması: Bakanlık ve Başbakanlık Aşaması
- İhtisas Komisyonlarının Yapısı ve Komisyonlarda Yasama Süreci
- Bütçe Kanunu ve Bütçeyi Okuma
- Genel Kurul: Gündem, Gündem dışı konuşma ve Genel Kurul'da Yasama Süreci (Önerge İşlemi, Temel Kanun ve Anayasa Değişikliği, Cumhurbaşkanlığı ve Anayasa Mahkemesi aşamaları dahil)
- Parlamenter Denetim Yolları: Yazılı ve Sözlü Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması ve Gensoru
- TBMM Web sayfasının kullanılması

Program sonunda katılımcılara sertifika verilmektedir.

YASADER yasama okulu projesi kapsamında farklı illerde eğitim programları düzenlemeyi hedeflemektedir. İlgili duyan sivil toplum temsilcileri YASADER ile irtibata geçebilir.

## 1.7. TBMM'de komisyonlar

### 1.7.1. Kanun yapım sürecinde komisyonların görevi

TBMM'deki komisyonları daimi ve geçici olmak üzere ikiye ayırabiliriz. Daimi komisyon sayısı Ağustos 2009 itibariyle 17'dir. İçtüzüğü'nün 20-48. maddeleri komisyonların yapısı ve çalışma usullerine ilişkindir. Daimi komisyonlar şunlardır:

- Anayasa Komisyonu;
- Adalet Komisyonu;
- Millî Savunma Komisyonu;
- İçişleri Komisyonu;
- Dışişleri Komisyonu;
- Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu;

- Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu;
- Çevre Komisyonu;
- Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu;
- Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu;
- Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu;
- Dilekçe Komisyonu;
- Plan ve Bütçe Komisyonu;
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu;
- İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu
- Avrupa Birliği Uyum Komisyonu
- Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu

Bu komisyonlardan Dilekçe, İnsan Haklarını İnceleme ve KİT komisyonlarına tasarı veya teklifler havale edilmemektedir. AB Uyum Komisyonu'na ise tasarı veya teklifler sadece tali olarak havale edilmektedir. STK'lar açısından Dilekçe, İnsan Haklarını İnceleme ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği komisyonlarının TBMM'nin tatilde olduğu dönemde de Genel Kurul'ca alınan karar üzerine çalıştığını söylemekte fayda var. Dolayısıyla Meclis'in tatilde olduğu dönemde de bu komisyonlarla irtibat kurulabilir, şikâyet ve talepler iletilebilir.

KİT Komisyonu kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş amacına uygun olarak faaliyet gösterip göstermediğini TBMM adına denetlemektedir. STK'lar KİT'lere ilişkin görüş ve önerilerini KİT Komisyonu başkanı ve üyelerine iletilebilirler.

Geçici komisyonlar belli bir süre için kurulan ve o süre sonunda görevi biten komisyonlardır. Meclis araştırması ve Meclis soruşturması komisyonları geçici komisyonlardır.

Milletvekillerinin yasama dokunulmazlığına ilişkin dosyalar Anayasa ve Adalet Komisyonu üyelerinden kurulu karma komisyon tarafından incelenmektedir. Anayasa ve Adalet komisyonları üyelerinden oluşan Karma Komisyon'un Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibi, Anayasa Komisyonu'nun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibidir. Komisyon ayrıca milletvekillerinin devamsızlık veya milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görevin sürdürülmesinde ısrar nedeniyle milletvekilliğinin düşürülmesine ilişkin talepleri de inceler.

Komisyonların üye sayısı dönem başında Danışma Kurulu'nun önerisi üzerine Genel Kurul tarafından belirlenmektedir. Siyasi parti gruplarına düşen üyelikler toplam milletvekili sayısı içerisindeki orana göre belirlenmektedir. Daha sonra siyasi parti gruplarından kendilerine düşen üyelikler için isim bildirmeleri istenmektedir. Plan ve Bütçe, İnsan Haklarını İnceleme, AB Uyum ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği komisyonlarında bağımsız veya grubu olmayan milletvekillerine de oranlarına göre üyelik düşebilmektedir.

Siyasi parti grupları komisyon üyeliklerini belirlerken genellikle dönem başında milletvekillerine yönelik bir anket yaparak hangi komisyonları istediklerini sormaktadır. Anket sonucuyla birlikte milletvekillerinin uzmanlık alanları da dikkate alınarak komisyon üyelikleri belirlenmekte ve Meclis başkanlığına sunulmaktadır. Üyelikler Genel Kurul'da oylanarak kesinleşmektedir. Örneğin Adalet ve Anayasa komisyonlarında hukukçular, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'nda hekimler ve sendikacılar ağırlıklı olarak yer almaktadır.

TBMM web sayfasında ([www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)) Yasama başlığı altında İhtisas Komisyonları seçildiğinde komisyonların üye listesine, çalışmalarına ve gündemlerinde bulunan tasarı veya tekliflerine ilişkin detaylı bilgi edinilebilir.

Her komisyonda en az bir yasama uzmanı görev yapmakta olup STK temsilcileri komisyon çalışmalarını hakkında bu uzmanlardan da bilgi alabilirler.

**Komisyon başkanı ya da üyelerine ulaşmak için**

Komisyonların web sayfalarından komisyon başkanlarının iletişim bilgilerine erişilebilir. Üyelerin iletişim detaylarına TBMM ana sayfasında Milletvekilleri kısmından ulaşılabilir. Ayrıca komisyon uzmanı aracılığıyla da komisyon başkanı veya üyelerine ulaşmak mümkündür.

TBMM İktüzüğü'nün 30. maddesinde “komisyonlar fikirlerini almak üzere uzman çağırma yetkisine sahiptir” hükmü yer almaktadır. Sivil toplumun komisyon aşamasında yasama sürecine katılımının dayanağı bu maddedir. Ancak bu hüküm bağlayıcı değildir. Komisyon başkanı ve üyelerinin inisiyatifine kalmıştır. STK'ların davet edilmesi komisyondan komisyona da değişiklik gösterebilmektedir. Yeni İktüzük taslağında STK katılımı daha açık bir hale getirilmiştir.

Komisyon aşamasında tasarı veya teklifin maddelerinde her türlü değişiklik yapılabilir. Esas komisyon her maddeyle ilgili istediği değişikliği yapabilir. Ancak komisyon kendisine havale edilmeyen bir kanunda değişiklik yapamaz. Aynı şekilde havale edilen tasarı veya teklif bir kanunun belli maddelerinde değişiklik öngörüyorsa komisyon kendisine havale edilmeyen başka maddelerde de değişiklik yapamaz. Bunun tek istisnası kendisine havale edilen bir maddede yapmış olduğu bir değişikliğin zorunlu olarak havale edilmeyen bir maddede de değişikliği gerektirmesidir. Komisyon görüşmelerinden sonra bir rapor hazırlanır.

**Komisyon raporu veya sıra sayısı**

Yasama literatüründe sıra sayısı olarak adlandırılan belge esas itibarıyla komisyon raporudur. Sıra sayısında tasarı veya teklifin aslı (genel gerekçe ve madde gerekçeleri dahil), komisyondaki görüşmelere ilişkin rapor, varsa muhalefet şerhleri ve son olarak da tasarı veya teklif metni ile komisyonun kabul ettiği metin yer alır. Bu metinler teknik imkânsızlıklar hariç karşılıklı olarak bastırılır. Yani bir sayfada yer alan iki sütundan soldaki sütunda tasarı veya teklifin ilk hali, sağdaki sütunda ise komisyon tarafından kabul edilen hali yer alır.

STK'lar iki sütun halinde basılan metinlerden kolayca komisyonda hangi değişiklikler yapıldığını izleyip tespit edebilirler. Tasarı veya teklifin bir maddesi komisyon tarafından aynen kabul edilmişse o maddenin karşısında buna ilişkin not yer almaktadır.

Uygulamaya baktığımızda tasarı ve tekliflerin komisyonlarda önemli değişikliğe uğradığını görüyoruz. Komisyonlar yasamanın mutfağıdır. O nedenle STK'lar için hem siyasi hem de teknik bakımdan sürece müdahil olmanın en uygun yeri komisyon aşamasıdır.

## ÖNERİ VIII

### Asla pes etmeyin....

STK temsilcilerinin en önemli şikâyetleri önerilerinin yeterince dikkate alınmamasıdır. Hemen belirtmek gerekir ki STK'ların kanun yapım sürecine katılımının kurumsallaştırılması yeni bir süreçtir. Sürecin başarılı olması için STK'lara da önemli görev düşmektedir. Önerilerin yeterince dikkate alınmaması STK'ların katkı yapmaktan vazgeçmelerine neden olmamalıdır.

Yasama organı TBMM'dir. Kanunları yapmak milletvekillerinin görevidir. Bu süreçte çok farklı STK'lardan çok farklı görüşler gelmektedir. Onları uyumlaştırmak kolay bir iş olmayıp milletvekillerine düşmektedir. Milletvekilleri her görüşü dikkate almak durumundadır. STK'lar bu gerçeğin bilincinde pes etmeden mücadeleye devam etmelidirler.

Genel Kurul'da kanunun tümü oylanıp kabul edilinceye kadar her aşamada sonuç alma ihtimali vardır.

STK katılımının kurumsallaştırılmasında sırasıyla ilgili kurumlar, bakanlıklar, başbakanlık ve TBMM olmak üzere hem kamu kurumlarına, hem de STK'lara önemli görevler düşmektedir. Sürecin başarılı olması için kamu kurumlarının konuya gereken hassasiyeti göstermesi, STK'ların da ısrarcı ve takipçi olmaları gerekir.

## BİLGİ KUTUSU VII

### STK'ların kanun yapma sürecine katılımında yeni gelişmeler: Yeni İçtüzük

2009 yılı başında TBMM'de temsil edilen 4 siyasi parti grubundan (AK Parti, CHP, MHP, DTP) birer milletvekilinin yer aldığı bir İçtüzük Komisyonu kuruldu. Uzun çalışmalar sonucu uzlaşma ile yeni bir İçtüzük taslağı hazırlandı ve görüş için siyasi parti gruplarına gönderildi. Taslak TBMM web sayfasında da sivil toplumun görüşüne açıldı.

Yeni İçtüzük daha şeffaf ve katılımcı bir yasama süreci anlayışıyla hazırlandı. Örneğin Genel Kurul'un 1 aylık kesin gündemi ile sonraki 1 aylık taslak gündemi önceden belli olacaktır. Böylece hangi gün hangi işin görüşüleceği çok önceden bilinecektir.

Ayrıca komisyonların kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerini bilgi vermeleri için komisyonlara çağırıp dinleyebilmeleri veya yazılı görüş isteyebilmeleri hükme bağlandı. Biraz daha radikal bir değişiklik STK'lara komisyonda en az 5 dakika konuşma hakkı verilmesidir. Mevcut içtüzükte olmayan bir durumdur bu.

Komisyonların yasama sürecine müdahale edebilmek için STK'lar açısından en uygun yer olduğunu ifade etmiştik. Gerçekten de vatandaşlar açısından milletvekillerine ulaşmak ve onları etkilemek, bürokratlara ulaşmak ve etkilemekten daha kolaydır. Ayrıca bakanlık aşamasında henüz devam eden ve şekillenmemiş bir çalışma olduğundan teknik olarak da katılım zor olabilir. Bu süreçte sorumluluk büyük ölçüde ilgili bakanlık bürokratlarına düşmektedir. Bürokratlar STK'lardan konuya ilişkin görüş alma noktasında duyarlı olmalıdır.

Genel Kurul aşamasıyla karşılaştırıldığında da komisyonda müdahil olmak ve değişiklik yapmak daha kolaydır. En önemlisi komisyonun daha çok zamanı vardır. Genel Kurul'da süreler daha kısıtlıdır.

**Komisyon üyeleri mi? Alt komisyon üyeleri mi?**

İçtüzük'te yasal dayanağı olmamakla birlikte alt komisyon kurulması yaygın bir uygulamadır. Alt komisyon kurulmasındaki amaç daha küçük bir grubun metin üzerinde daha detaylı çalışmasına ve bir uzlaşma sağlanmasına imkân vermektir. Özellikle üzerinde uzlaşma olmayan tasarı veya teklifler sıklıkla alt komisyonlara havale edilmektedir. Alt komisyonda her siyasi parti grubundan bir milletvekili olur. Üye sayısı fazla olursa partilerin oranları dikkate alınır. Alt komisyonda tasarı veya teklif metni detaylı bir şekilde incelenir ve uzlaşma ile yeni bir metin oluşturulmaya çalışılır.

STK'lar alt komisyon kurulup kurulmadığını takip etmeli ve kurulmuşsa alt komisyon üyeleri ile irtibat kurmalıdır. Örneğin 25 üyeli bir komisyon toplantısına katılıp söz alma imkânı bulmak ve üyeleri etkilemek göreceli olarak daha zordur. Oysa 4 kişilik bir alt komisyonda bu rahatlıkla yapılabilir.

**1.7.2. Komisyon gündemi**

Komisyon gündemleri büyük ölçüde komisyon başkanı tarafından belirlenmektedir. Ancak komisyon üyelerinin 1/3'ünün istemi üzerine de gündemi belirlemek mümkündür.

İşin pratiğine bakıldığında komisyonlarda görüşülecek işlere hükümet ve iktidar grubunun karar verdiği söylenebilir. Hükümet istemini kendi grup başkanvekillerine veya ilgili bakan ilgili komisyon başkanına iletmektedir. Komisyon gündemleri Genel Kurul'a odaklı olarak belirlenmektedir. Acele olarak kanunlaşması istenen tasarı veya teklifler komisyonda görüşüldükten sonra Genel Kurul gündeminin ilk sıralarına alınmakta ve kanunlaşması sağlanmaktadır.

Komisyon çalışmalarına katkı yapabilmek için esas olarak komisyon başkanı ve komisyon üyesi milletvekilleri ile görüşmek gerekir. Ancak içtüzük gereği her milletvekili her komisyonun toplantısına katılabilir ve konuşma yapabilir. Sadece değişiklik önergesi vermek ve oylamaya katılmak hakkına sahip değildir. Komisyon üyesi olmayan bir milletvekili önerge verme hakkına sahip olmamakla birlikte sözlü olarak istediği değişikliği dile getirmesinin önünde engel yoktur. Dolayısıyla STK'lar çok iyi tanıdıkları bir milletvekili aracılığıyla görüşlerini her komisyonun gündemine taşıyabilirler.

**Görüşülen bir kanun maddesine itirazınızı önerge formatında hazırlamak için...**

STK'ların yasama sürecinin detaylarını bilmesi sürece etkin katılımlarını sağlayacaktır. Yasama Derneği de buna katkı yapmaya çalışmaktadır. Esas hedefimiz STK'ların teknik kapasitelerinin de güçlendirilmesidir. Başka bir ifadeyle komisyonda önerge verilebileceğini veya kimlerin önerge verebileceğini bildikten sonra teknik olarak önerge hazırlayabilmek gerekir. Böylece hem STK'ların hem de milletvekillerinin işi çok kolaylaşacaktır. STK'lar bir milletvekiline gidip biz şu maddenin şöyle değiştirilmesini istiyoruz demek yerine o değişikliği içeren hazır bir önerge götüreceklerdir. Değişiklik önerisine katılması halinde milletvekiline sadece önergeye imza atmak kalacaktır.

**1.7.3. Doğrudan Genel Kurul gündemine alınma önergesi**

İçtüzüğün 37. maddesine göre tasarı veya tekliflerle kanun hükmünde kararnamelerin esas komisyonlara havale gününden itibaren en geç 45 gün içinde sonuçlandırılması gerekir. Bu sürenin bitiminde, tasarı, teklif veya kanun hükmünde kararnamenin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını Hükümet veya teklif sahipleri isteyebilirler. Bu istemler üzerine komisyon, Hükümet, teklif sahibi ve bir milletvekili beşer dakikayı geçmemek üzere söz alabilir. Doğrudan gündeme alınma önergesi üzerinde Genel Kurul işaret oyuyla karar verir.

STK'ların kolaylıkla kanun teklifi verdirebileceklerini söylemiştik. Ancak kanun tekliflerinin kanun tasarılarına göre kanunlaşma oranının oldukça düşük olduğu da bir gerçek. Kanun teklifleri havale edildikleri komisyonlarda uzun süre beklemektedir. İhtüzüğün 37. maddesi komisyonlarda bekleyen işin Genel Kurul gündemine taşınmasına imkân vermektedir. Havale tarihinden itibaren 45 gün içerisinde komisyonda sonuçlandırılmayan, başka bir ifadeyle rapora bağlanmayan bir teklif için, teklif sahibi Meclis başkanlığına başvurmak suretiyle doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını isteyebilir. Uygulamada genellikle haftanın Salı günü birleşimlerinde bir veya iki doğrudan gündeme alınma önergesi Genel Kurul'da görüşülüp karara bağlanmaktadır. Doğrudan gündeme alınma önergelerinin tamamına yakını muhalefet partilerine mensup milletvekillerine ait olduğundan Genel Kurul gündemine alınmaları reddedilmektedir. Ancak önergenin görüşmelerinde teklif sahibi ile birlikte bir milletvekilinin beşer dakika konuşma hakları vardır. Hükümetin de konuşma hakkı olmakla birlikte genellikle bu hak kullanılmamaktadır.

Her ne kadar teklifin doğrudan Genel Kurul gündemine alınması reddedilecek olsa bile Genel Kurul'da o konuda bir tartışma açılmış olması da önemlidir. STK'lar belli konuları bu şekilde gündeme taşıyabilirler. Bunun için de komisyondaki kanun tekliflerini takip etmeleri, kendilerini ilgilendiren ve bekleme süresi 45 günü geçen tekliflerin sahipleri ile görüşerek doğrudan gündeme alınma önergesi vermeleri sağlanmalıdır.

Genel Kurul'da yapılan görüşmelerden sonra teklifin doğrudan gündeme alınıp alınmaması için oylama yapılmaktadır. Bugüne kadar hükümetin destek verdiği bir iki istisna hariç bu önergelerin tamamı reddedilmiştir. Önergenin reddedilmesi halinde teklif komisyonda beklemeye devam etmektedir. 45 gün geçtikten sonra tekrar doğrudan Genel Kurul gündemine alınması istenebilir.

Kanun tasarısının veya teklifinin doğrudan Genel Kurul gündemine alınması kabul edilirse o iş komisyon görüşmeleri yapılmadan Genel Kurul gündeminde yerini alır.

## ÖNERİ XI

### STK'lar komisyonlarda etkili olmak için neler yapmalı?

Komisyonlardaki en etkin kişinin komisyon başkanı olduğu şüphesizdir. STK'ların komisyonlarda etkili olabilmeleri için komisyon başkanları ile iyi diyalog kurmaları gerekir. Ancak STK'ların gerek başkan, gerekse komisyon üyesi olan veya olmayan milletvekilleri ile görüşmelerinde hazırlıklı olmaları gerekir.

STK temsilcileri genelde görüşlerini sözlü olarak anlatmayı tercih etmektedir. Oysa görüşleri önce yazılı olarak iletip sonra takip etmek daha etkili olur. Komisyon toplantısına bütün STK'ları davet edip dinlemek çoğu defa mümkün olmuyor. Dolayısıyla komisyon toplantısına davet edilmemiş olsanız bile veya edilmiş olup da orada konuşma fırsatı bulamamış olsanız da yazılı görüş vermeyi ihmal etmeyin.

Bir başka öneri ise ortak platformlar oluşturulmasıdır. İnsan hakları, kadın hakları ve çocuk hakları alanında başarılı ortak platform örnekleri vardır. Aynı itirazı bir tane STK'nın yapmasıyla 20 tane STK'nın yapmasının etkisi farklı olur. Bir STK'nın gözardı edilmesi belki çok daha kolay olabileceken 20 STK'nın altına imza attığı bir metnin gözardı edilmesi daha zordur. Aynı alanda çalışan STK'ların bir araya gelip ortak platformlar oluşturması hem etkinliklerini artırır, hem de yasama sürecinde görev alanların işlerini kolaylaştırır. Örneğin bir milletvekili için aynı alanda çalışan 20 STK temsilcisini tek tek dinlemek çoğu defa mümkün olmaz. Oysa o STK'ların bir araya gelip uzlaştıkları hususların altına imza atıp milletvekillerine iletmesi milletvekilleri için de büyük bir kolaylık olur.

STK'ları platform oluşturmaya yönlendirmek, görüş ayrılıklarını göz ardı ederek onları uzlaşmaya zorlamak olarak algılanmamalıdır. Nihayetinde uzlaşabildikleri hususların altına imza atacaktırlar. Uzlaşamadıkları konularda her STK bireysel çalışmasına devam eder. Yoksa görüş ayrılıklarını komisyonun huzurunda tartışmanın kimseye fay-

dası yoktur. Bazen milletvekilleri kendi işlerini bir kenara bırakıp karşıt görüşlü STK temsilcileri arasında yükselen tansiyonu yatıştırmaya çalışmaktadır.

STK'ların komisyonlarda etkinliğini önleyen en önemli husus STK temsilcilerinin mevcut siyasi partilerden birisinin temsilcisi gibi konuşmasıdır. Her alanda her siyasi görüşe yakın STK'ların varlığı bir gerçek. Ancak yine de STK'lardan olaylara daha teknik yaklaşımları beklenmektedir. Siyasi partiler gibi hareket edilecekse STK'lara ihtiyaç yoktur. Çünkü siyasi partilerin gerçek temsilcileri komisyondadır zaten. O nedenle STK'lar aşırı ideolojik ve siyasi söylemlerden uzak durarak teknik olarak düzenlemenin yararları veya zararlarını dile getirmelidir.

#### 1.7.4. Komisyonunda görüşme

Komisyonunda önce tasarının veya teklifin tümü üzerinde konuşmalar yapılır. Bu görüşmelerde milletvekilleri görüşlerini dile getirir ve ilgili bakana soru sorarlar. Daha sonra birinci maddeden başlayarak her madde ayrı ayrı görüşülüp oylanır. Maddeler üzerinde komisyon üyesi olan ve olmayan milletvekilleri konuşma yapmak suretiyle görüşlerini açıklarlar. Açık olmayan hususlarda ilgili bakana sorular sorulur. Daha sonra varsa o maddeye ilişkin değişiklik önergesi işleme konulur. Önergelerden sonra madde oylanıp kabul edilir ve bir sonraki maddenin görüşmelerine geçilir.

Komisyonadaki görüşmelerin ardından hazırlanan rapor Meclis Başkanlığı'na (Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü'ne) gönderilir. Teknik incelemenin ardından rapor bastırılıp milletvekillerine dağıtılır ve Genel Kurul gündemine girer.

#### 1.7.5. Muhalefet şerhi

Tasarı veya teklifin tümüne veya belli maddelerine muhalif olan milletvekillerinin komisyon raporuna muhalefet şerhi ekleme hakları vardır. STK'ların komisyonunda yapılan düzenlemelere ciddi itirazları varsa komisyon üyesi bir milletvekili aracılığıyla çekincelerinin kayda geçmesini ve komisyon raporuna eklenmesini sağlayabilirler.

### 1.8. Gündem dışı konuşma

İçtüzüğün 59. maddesine göre:

“Meclis Genel Kurul’una duyurulmasında zaruret görülen olağanüstü acele hallerde beşer dakikayı geçmemek üzere, Başkanın takdiriyle en çok üç kişiye gündem dışı söz verilebilir. Hükümet bu konuşmalara cevap verebilir.

Hükümet, olağanüstü acele hallerde gündem dışı söz isterse, Başkan, bu istemi yerine getirir. Hükümetin açıklamasından sonra, siyasî parti grupları birer defa ve onar dakikayı aşmamak üzere, konuşma hakkına sahiptirler. Grubu bulunmayan milletvekillerinden birine de beş dakikayı geçmemek üzere söz verilir.”

Gündem dışı konuşmalar STK'ların çalıştıkları alanlara ilişkin sorunları gündeme getirmeleri için çok önemli bir fırsattır. İçtüzük'te her ne kadar “en çok üç kişiye” ibaresi geçse de çok önemli birleşimler (örneğin bütçe görüşmeleri) hariç her gün mutlaka üç milletvekiline söz verilmektedir. Bir yasama yılı içerisinde ortalama 120 birleşim yapıldığı ve bunların çok azı hariç hepsinde gündem dışı söz verildiği dikkate alınırsa yaklaşık 300'den fazla gündem dışı konuşma yapıldığı görülecektir.

Gündem dışı konuşmalar herhangi bir konuda olabilir. Örnekleri incelediğimizde belirli gün ve haftalar, bir ilin düşman işgalinden kurtuluşu, yerel, ulusal ve uluslararası sorunların gündem dışı konuşmalara konu edildiği görülmektedir.

STK'lar yaptıkları çalışmalar sonucu tespit ettikleri sorunları gündem dışı konuşmalarla TBMM Genel Kurulu gündemine taşıyabilirler. Bunun için yapmaları gereken o konuya ilgi gösterecek bir milletvekiline ulaşmaktır. Örneğin sağlık sorunlarına ilişkin bir rapor hazırlanmışsa hekim kökenli bir milletvekilinin bunu gündem dışı konuşmada dile getirmesi uygun olur.

Gündem dışı konuşmanın süresi 5 dakikadır. Ancak hükümet isterse bu konuşmalara cevap vermektedir. Hükümet temsilcisinin –çoğu zaman ilgili bakan- konuşma süresi 20 dakikadır. Dolayısıyla yaklaşık yarım saatlik bir süre o konuya ayrılmaktadır. Bazen konunun önemine göre gündem dışı konuşmadan sonra grup başkanvekilleri yerlerinden söz istemektedir. Genel Kurul'u yöneten başkanın siyasi parti grup başkanvekillerine söz vermesi halinde konu mini bir genel görüşmeye dönüşmektedir.

STK'lar kendilerine hedef belirlemelidir. Örneğin özürülülerin sorunlarıyla ilgilenen bir STK bir yasama yılı içerisinde TBMM Genel Kurulu'nda 10 tane gündem dışı konuşma yapılmasını hedefleyebilir. Bu da yaklaşık her ay o konuda en az bir gündem dışı konuşma yapılması anlamına gelir.

STK'lar etkili olmak istiyorsa milletvekillerine sözlü değil mutlaka yazılı olarak taleplerini sunmalıdırlar. Gündem dışı konuşmanın süresi 5 dakika olduğundan STK'lar konuya ilişkin metin hazırlarken bu süreyi dikkate almalıdır. Yaklaşık 5 dakikalık bir sürede dile getirilecek hususlar özetlenmelidir. Hazır bir metnin olması milletvekilinin işini kolaylaştırır. Milletvekili kolaylıkla metin üzerinde kendi ekleme ve çıkarmalarını yapabilir. STK'ların hiçbir metin hazırlamadan sözlü olarak sorunlarını dile getirip bunu gündem dışı konuşmaya konu etmesini istemeleri halinde sonuç almak kolay olmayacaktır.

Gündem dışı konuşmaların en büyük faydası konunun Meclis gündemine taşınması ve TBMM TV aracılığıyla kamuoyuna mal edilmesidir.

Hükümetin de gündem dışı konuşma yapma hakkı vardır. Ancak hükümet temsilcileri (ilgili bakanlar) bu hakkı istisnai olarak çok önemli iç veya dış politik gelişmeler olduğunda Meclis'e bilgi vermek amacıyla kullanmaktadır. Hükümetin gündem dışı konuşma yapması halinde bütün siyasi parti grubu temsilcilerine ve grubu olmayan bir milletvekiline söz hakkı düşmektedir.

## ÖRNEK I

### **Bir sorunun Meclis gündemine taşınması: Organ Nakli Koordinatörleri Derneği örneği**

Örnek olay olarak Organ Nakli Koordinatörleri Derneği'nden bahsetmek istiyorum. Dernek yönetim kurulu üyeleri benim ziyaretime gelip sorunlarını nasıl TBMM gündemine taşıyabilecekleri konusunda yardım talep ettiler. Ben de kendilerine gündem dışı konuşma ile başlayabileceklerini söyledim. Öncelikle konuya ilgi duyan hekim bir milletvekili ile görüşüldü ve o milletvekili gündem dışı konuşma yapmayı kabul etti. Dernek yönetim kurulu üyeleri de konuya ilişkin bir metin hazırlayıp kendisine sundular. Nitekim birkaç gün sonra bahsi geçen milletvekili organ nakli konusunda Genel Kurul'da bir gündem dışı konuşma yapmıştır (Genel Kurul'un 6.2.2007 tarihli 59. Birleşimi).

STK'lar gerekli hazırlıkları yaptıktan sonra gündem dışı konuşma konusunda hem iktidar, hem de muhalefet partilerine mensup milletvekilleri ile kolayca iletişim kurup konuyu TBMM Genel Kurulu gündemine taşıyabilirler.

## 1.9. Genel Kurul'da kanun yapım süreci

Genel Kurul görüşmeleri halka açık olup TBMM TV tarafından canlı olarak yayınlanmaktadır. Kapalı oturumlar dışındaki oturumları vatandaşlar dinleyici locasından izleyebilirler.

Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurul'da görüşülme süreci komisyonla benzerlik arz etmektedir.

### 1.9.1. Komisyon raporları üzerinde görüşmeler ve soru-cevap işlemi

Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurul'daki görüşmelerinde önce tümü üzerinde konuşmalar yapılmaktadır. Siyasi parti gruplarının 20'şer dakika, şahsı adına da 2 milletvekilinin 10'ar dakika konuşma hakkı vardır.

STK'ların siyasi parti grupları ile temas kurarak tasarı veya teklifin tümü veya maddeleri üzerinde gruplar adına hangi milletvekillerinin konuşacağını öğrenmeleri gerekir. Daha sonra bu milletvekilleri ile irtibat kurarak dile getirmek istedikleri hususları o milletvekilinin bilgisine sunabilirler.

Konuşmalardan sonra 20 dakika süreyle soru-cevap işlemi yapılmaktadır. Bu sürenin ilk 10 dakikasında elektronik sisteme giren milletvekilleri bakana veya komisyon başkanına sorularını sormaktadırlar. Kalan 10 dakikada ise ilgili bakan veya komisyon başkanı soruları cevaplandırmaktadır.

Soruların büyük çoğunluğu muhalefet partilerine mensup milletvekillerinden gelmektedir. Sorular genellikle ilgili bakana sorulmaktadır. STK temsilcileri sorulmasını istedikleri hususları herhangi bir milletvekiline iletebilir ve ilgili bakana sorulmasını sağlayabilirler.

Tasarının tümü üzerindeki görüşmelerden sonra maddelerine geçilmesi oylanıyor ve maddeler teker teker görüşülüyor. Her madde üzerinde yine grupların ve şahsı adına 2 milletvekilinin konuşmaları oluyor. Maddeler üzerinde gruplar adına konuşma süreleri 10'ar dakika, şahıslar adına konuşma süreleri 5'er dakikadır. Her madde için toplam 10 dakikalık soru cevap işlemi yapılmaktadır. Bu sürenin yarısı sorulara, yarısı da cevaplara ayrılıyor.

Her madde için soru sorulabiliyor olması STK'lar için önemli bir fırsattır. Tasarı içerisinde belli maddelere itirazlar varsa veya bazı hükümler yeterince açık değilse milletvekilleri aracılığıyla bakanlara konuya ilişkin sorular iletilebilir.

### 1.9.2. Değişiklik önergesi

Değişiklik önergesine ilişkin hükümler detaylı olarak İçtüzüğü'nün 87. maddesinde yer almaktadır. Kısaca bahsetmek gerekirse görüşülen tasarı veya teklifin her maddesine ilişkin milletvekillerinin toplam 7 önerge verme hakları vardır. Fazla önerge verilmişse tarih ve saat itibarıyla ilk 7 önerge işleme alınır. Ancak her siyasi parti grubunun bir önerge verme hakkı vardır. Ayrıca esas komisyon ve hükümetin de önerge verme hakkı vardır. Ancak bu hak nadiren kullanılmaktadır.

Önergeler Meclis Başkanlığı'na sunulur. Genel Kurul'da işleme alınırken önce önerge okutulur. Daha sonra Başkan komisyon ve hükümete önergeye katılıp katılmadıklarını sorar. Komisyon veya hükümetin önergeye katılmaması halinde önerge sahibine 5 dakikalık konuşma hakkı doğar. Önerge sahibi bu süre içerisinde önergesini Genel Kurul'a açıklar. Önerge sahibi konuşmak yerine önergesinin gerekçesinin okunmasını da tercih edebilir. Bu durumda kâtip üye önergenin gerekçesini okur. Daha sonra önerge Genel Kurul'un onayına sunulur. Komisyonun ve hükümetin katılmadığı önergelerin Genel Kurul tarafından kabul edilme ihtimali çok çok düşüktür.

STK'lar milletvekilleri ile görüşmek suretiyle değişiklik önergelerinin hazırlanmasına katkı yapabilirler. Örneğin komisyon aşamasında madde istediğiniz şekilde değiştirilmedi. Genel Kurul'da önce tümü ve o madde üzerindeki görüşme-

lerde bu hususun dile getirilmesi için çaba sarf etmek gerekir. Bunun için genellikle muhalefet milletvekilleri ile irtibat kurulur. Çünkü iktidar grubuna mensup bir milletvekilinin tasarı veya teklif aleyhine konuşması sık rastlanan bir olay değildir. Daha sonra soru-cevap kısmında olay gündeme getirilir. Madde metninde değişiklik yapılabilmesi için mutlaka önerge verilmesi gerekiyor.

Önerge konusunda STK'ların iki hususa dikkat etmesi gerekiyor. Eğer amaç sonuç almak ise mutlaka iktidar partisi milletvekilleri –özellikle grup başkanvekilleri- ile temas kurarak önergeye imza atmaları sağlanmalıdır. Aksi takdirde önergenin Genel Kurul'da kabul edilme şansı yok denecek kadar azdır. Ancak iktidar grubunun değişikliğe yanaşmaması halinde konuyu gündeme taşımak, Genel Kurul'u bilgilendirmek ve tutanaklara geçmesini sağlamak amacıyla muhalefet milletvekillerinin imzalarıyla önerge verilmesi sağlanabilir. Zaman zaman uzlaşma sonucu hem iktidar, hem de muhalefet partilerine mensup milletvekillerinin imzalarıyla önerge verilmekte ve kabul edilmektedir. Nadiren de olsa muhalefet partilerine mensup milletvekilleri tarafından verilen önergelerin de iktidar grubunun desteğiyle Genel Kurul'da kabul edildiği görülmektedir.

### 1.9.3. Komisyona geri çekme

İçtüzüğün 88. maddesine göre esas komisyon veya Hükümet, tasarı veya teklifin tümünün, belli bir veya birkaç maddesinin, komisyona geri verilmesini, bir defaya mahsus olmak üzere isteyebilir. Böyle bir istemde bulunulması halinde tasarı veya teklifin tümü veya istenilen maddeleri komisyona geri gönderilir. Tasarı veya teklifin tümü geri istenmişse, tasarı veya teklif hakkında verilen bütün önergeler esas komisyona verilir. Tasarı veya teklifin belli bir veya birkaç maddesi geri istenmişse, o madde veya maddeler hakkındaki önergeler esas komisyona verilir.

STK'lar açısından bunun şöyle bir anlamı vardır. Çok tartışmalı buldukları bir maddenin komisyona geri çekilerek tekrar incelenmesi için siyasi parti grupları aracılığıyla girişimde bulunabilirler. Komisyona geri çekme yetkisi esas komisyon ve hükümete aittir. Dolayısıyla öncelikle esas komisyon ve hükümet nezdinde girişimde bulunmak gerekir. Ancak buradan sonuç alınamayacak gibiyse muhalefete mensup milletvekillerinden bu yönde Genel Kurul'da baskı yapmaları istenebilir.

### 1.9.4. Yeniden Görüşme: Tekrar-i müzakere

İçtüzüğün 89. maddesine göre tasarı veya teklifin tümünün oylanmasından önce, belli bir maddesinin yeniden görüşülmesini gerekçeli bir önerge ile esas komisyon veya Hükümet bir defaya mahsus olmak üzere isteyebilir. Bu istem Danışma Kurulu'nun görüşü alındıktan sonra Genel Kurul'ca, görüşmesiz ve işaret oyuyla karara bağlanır. Ancak anayasa değişikliği görüşmelerinde bu madde hükmü uygulanmaz.

Yeniden görüşme, kanun tasarı veya tekliflerinin görüşmeleri tamamlandıktan sonra değişikliğe imkân veren bir yoldur. Başka bir ifadeyle Genel Kurul tarafından oylanıp kabul edilen bir maddenin yeniden değiştirilmesine imkân vermektedir. STK'lar açısından bu bilgi çok önemlidir. Tasarı veya teklifin tümünün oylanması yapılmamış olmak kaydıyla Genel Kurul'un kabul ettiği bir maddenin bile değiştirilmesi mümkündür. Yeniden görüşme sık kullanılan bir yöntem değildir. Ancak zaman zaman bu yola başvurulmaktadır. Sürecin başlayabilmesi için esas komisyon veya hükümetin istemde bulunması gerekir. Yani iktidarın başlatabileceği bir süreçtir.

Yeniden görüşme önergesi kabul edildikten sonra o madde üzerinde tekrar gruplar ve şahıslar adına konuşmalar, soru-cevap işlemi ve önerge işlemi yapılır. Son olarak madde oylanır ve kabul edilir.

#### 1.9.5. Ne yönde oy kullanacağını belirtmek üzere yapılan konuşma

Tasarı veya teklifin son maddesinin oylaması yapıldıktan sonra görüşmeler sona erer. İhtüzüğün 86. maddesine göre tasarı veya teklifin tümünün kesin olarak oylanmasından önce milletvekilleri, ne yolda oy kullanacaklarını kürsüden belirtmek isterlerse, Başkan lehte ve aleyhte birer kişiye söz verir. Bu konuşmaların süresi 5'er dakika olup kısa, açık ve gerekçeli olmak zorundadır.

Bu konuşmaların STK'lar açısından anlamı şudur. Örneğin bir tasarı içerisinde belli maddelerin değiştirilmesi için baştan beri girişimde buldunuz. Ancak ne komisyon, ne de Genel Kurul aşamasında sonuç alamadınız. Yeniden görüşme önergesi de verilmedi. Artık maddeyi değiştirmek için yapılacak bir işlem kalmadı. Bu noktada yapılabilecek tek şey bir milletvekilinin oyunun rengini belirtmek üzere aleyhte alacağı söz ile itirazları tutanaklara geçirmek ve kamuoyuna tekrardan duyurmaktır.

Olaya bir de olumlu yanından bakmak gerekirse komisyon ve Genel Kurul aşamasında STK'ların istediği değişikliklerin metne işlendiğini düşünelim. Bu durumda da STK temsilcileri bir milletvekilinin oyunun rengini belirtmek üzere lehte söz alıp memnuniyetlerini dile getirmesini isteyebilir.

#### 1.9.6. Oylama

Genel Kurul'da işaretle, açık ve gizli olmak üzere üç tür oylama yapılır. Hangi işin nasıl oylanacağına dair hükümler Anayasa ve İhtüzük'te yer almaktadır.

İşaretle oylama el kaldırmak suretiyle yapılmaktadır. Başkan Genel Kurul'a oya sunulan husus için "kabul edenler?", "kabul etmeyenler?" diye sorar. Hangi taraf çoğunlukta ise ona göre karar alınır. Karar yeter sayısı istenmemişse sadece hangi tarafın çoğunlukta olduğuna dikkat edilir. Ancak karar yeter sayısı istenmişse kabul veya ret oylarından birinin en az 139 olmasına dikkat edilir. İşaretle oylamada oyları başkanla birlikte kâtip üyeler sayar.

Açık oylama elektronik cihazla yapılmaktadır. Oylama süresinde sisteme giren milletvekilleri "kabul", "ret" veya "çekimser" şeklinde oylarını kullanmaktadır. Uluslararası anlaşmaların onaylanmasına dair tasarılar ile af ve mali hüküm içeren tasarılar açık oylamaya tabidir. Açık oylamanın zorunlu olduğu diğer haller İhtüzüğün 142. maddesinde sayılmıştır. Açık oylamanın sonuçları Genel Kurul'a ilan edilir, tutanağa da eklenir.

STK'lar açısından açık oylamanın anlamı kimin ne yönde oy kullandığının tespit edilmesidir. Anayasa, kanunlar ve İhtüzük gereğince işaret oyuna yahut gizli oya başvurulması zorunlu olmayan hallerde en az 20 milletvekilinin istemi üzerine açık oylama yapılabilir. STK'lar için bir kanun tasarısı veya teklifinde kimin ne yönde oy kullanacağı çok önemli ise yeter sayıda milletvekili ile temas kurmak suretiyle o maddenin veya tasarı/teklifin tamamının oylamasının açık oylama şeklinde yapılmasını sağlayabilirler.

Gizli oylamada ismi ad defterinden işaretlenen milletvekiline zarfla birlikte, beyaz, yeşil ve kırmızı renkte üç pusula birden verilmektedir. Beyaz olumlu, yeşil çekimser ve kırmızı olumsuz oy anlamına gelir. Anayasa değişikliği, meclis soruşturması önergesi ve soruşturma komisyonu raporlarının oylaması gizli oylama şeklinde yapılmaktadır.

#### 1.9.7. Temel Kanun

Son olarak temel kanun uygulamasından bahsetmekte fayda var. Temel kanunun usulü ve hangi işlerin temel kanun olarak görüşüleceği İhtüzüğün 91. maddesinde düzenlenmiştir. Kısaca bahsetmek gerekirse süreci hızlandırmaya yönelik bir düzenlemedir. Tasarı veya tekliflerin tümü üzerindeki görüşmelerden sonra 30 maddesi tek bir madde gibi görülür. Gruplar ve şahıslar adına bir defa konuşma yapılır. 30 madde için bir defa soru-cevap işlemi yapılır. Ayrıca her madde üzerinde verilen önerge sayısı 2 ile sınırlandırılmıştır. Ancak her siyasi parti grubunun bir önerge verme hakkı saklıdır. Görüşmeler toptan olmakla birlikte maddeler teker teker oylanır.

## 1.10. Cumhurbaşkanı'nca onay

Anayasa'nın 89. maddesine göre Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar. Aynı maddeye göre bütçe kanunları hariç Cumhurbaşkanı yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderir.

Kanunun geri gönderilmesi halinde süreç yeniden başlar. Kanun daha önce tasarı veya teklif olarak havale edildiği esas komisyona tekrar havale edilir. Geri gönderme gerekçesinde Anayasa'ya aykırılık varsa tali olarak da Anayasa Komisyonu'na gönderilir. Komisyon sadece geri gönderilen maddeleri görüşebileceği gibi kanunun tamamını da görüşebilir. Komisyon'un hazırladığı rapor ve metin Genel Kurul'da görüşülerek karara bağlanır. Genel Kurul görüşmelerin başında sadece geri gönderilen maddeleri veya kanunun tümünü görüşme şeklinde bir karar alır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanı'nca yayımlanır. Cumhurbaşkanı'nın TBMM tarafından aynen kabul edilen kanunu tekrar geri gönderme yetkisi yoktur. Ancak Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclis'e geri gönderebilir.

## 1.11. Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girme

Cumhurbaşkanı'nca onaylanan kanunlar yayımlanmak üzere *Resmi Gazete*'ye gönderilir. Yürürlük maddesine bağlı olarak *Resmi Gazete*'de yayımlanan kanunlar yürürlüğe girer. Kanunların birçoğunun yürürlük maddesi "Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer" şeklindedir. Bu durumda kanun *Resmi Gazete*'de yayımlandığı gün yürürlüğe girmiş olur. Ancak yürürlük maddesinde farklı tarihlere atıf yapılmış da olabilir. Yürürlük maddesinde örneğin ileriye yönelik belli bir tarih verilebileceği gibi yayımını izleyen ay veya yayımından şu kadar ay sonra yürürlüğe girer şeklinde de olabilir.

STK'lar kanunların yürürlük maddesine özellikle dikkat etmelidir. Yürürlük maddesinde özel hükümler yer alabilir. Ayrıca kanunun farklı maddeleri farklı tarihlerde yürürlüğe girebilir.

### ÖRNEK II

#### STK katılımına ilişkin başarılı örnekler

STK'ların kanun yapım sürecine katılımına ilişkin başarılı örnekler vardır. Türk Ceza Kanunu görüşmelerinde kadın STK'larının, kredi kartlarına ilişkin kanunda da Tüketiciler Birliği'nin girişimleri iki güzel örnektir. İlgili STK'lar süreci baştan sona takip etmiş, hem bakanlık ve Başbakanlık aşamasında, hem de TBMM'de komisyon ve Genel Kurul aşamasında talepler sürekli dile getirilmiş, kamuoyunun desteğini de alarak taslakta istedikleri yönde değişiklikler yapılmasını sağlamışlardır.

## 2. Parlamenter denetim faaliyetlerine sivil toplum katılımı

Habip Kocaman

Halkın egemenliğine dayanan yönetim biçimi: **Demokrasinin** klasik, kısa ve özlü tanımı. Daha iyi bir rejim henüz bulunamadığına göre; “Nasıl bir demokrasi?”

Demokrasi üzerindeki yakın tartışmalar **temsil sorunu** üzerinde yoğunlaşmıştır. Parlamento krizi, yönetilemezlik iddiası, demokrasinin sonu söylemi akademik çevrelerde tartışılmıştır. Seçimden seçime demokrasinin meşruiyet sorununu gidermede çoğulculuk ve katılımcılık kavramları öne çıkmaktadır. Siyasi boyutu ağır basan **çoğulculuk**, çeşitli eğilim ve görüşlerin temsiline özen gösteren ve yönetimde etkisini kabul eden yaklaşımdır. Çoğulculuğa paralel olarak **katılımcılık**, toplumun kişileri ve kurumlarıyla geniş katılımının sağlandığı yapılanma ve işleyişi öngören anlayıştır. Yönetim biliminde gelişen yönetim kavramında, idari, ekonomik ve politik otoritenin karşılıklı etkileşim halinde ortaklaşa kullanımının ifade edilmesi, **demokratik yönetimi** işaret etmektedir.

Evet! Sadece seçilenlerin ve bürokrasinin değil, aynı zamanda süreçlerden etkilenen yönetilenlerin de karar alma ve uygulama mekanizmalarında yer alması: **Katılımcı demokrasi**. “Birlikte karar alalım, birlikte yönetelim!” Kulağa hoş geliyor. Katılalım, katkı verelim. Peki, demokrasinin vücut bulduğu Meclis’te ne yapacağız, nasıl yapacağız?

Meclis, herkesi bağlayan genel kurallar, yani kanunlar üretiyor (yasa yapımı); Devlet bütçesini görüşüp belirliyor (bütçe hakkı); silahlı kuvvetlerin kullanımı, erken seçim gibi önemli kararlara imza atıyor (karar alma); toplumun tüm kesimlerini etkileyen politikaları tartışıyor, Hükümetten bilgi alıyor ve onu denetliyor (bilgi edinme ve denetim).

Bu konuda, Meclis’in temel görevlerinden bilgi edinme ve Hükümeti denetlemede, bir diğer ifadeyle parlamenter denetim yollarının işletilmesinde sivil toplum kuruluşlarının (STK) katılımı ele alınacaktır. Denetim yollarının amacı, nasıl işletildiği ana hatlarıyla açıklanırken, STK’ların yapabilecekleri katkı, süreçte ne şekilde yer alabilecekleri belirtmeye çalışılacaktır.

Konuya girmeden önce Meclis nezdinde iletişimde; milletvekili, komisyon veya parti gruplarıyla irtibat ve görüşmede bazı genel hususlara dikkat çekmek faydalı olacaktır.

### ÖNERİ XII

#### Meclisle iletişimde bazı öneriler

##### Yazılı Hazırlık

Alanımızda, ilgilendiğimiz konuda milletvekilleriyle, komisyon, parti grubu gibi Meclis kurumlarıyla iletişime geçerek bilgilendirme yapmak, talepte bulunmak istediğimizde, bilgi notu veya rapor, gerektiğinde belge örnekleri içeren bir dosya hazırlanmalıdır. Bu çalışmalar, milletvekilinin konuyu değerlendirmesinde, kanun teklifi veya denetim önergesi hazırlamasında yardımcı olacaktır.

##### Sağlıklı ve Çözümlü Bilgi

Milletvekili, komisyon veya parti grubuyla temasa geçildiğinde bilgi kirliliğine yol açılmaması önemlidir. Oldukça meşgul olan milletvekilleri ve Meclis kurumlarına açık, kısa ama yeterli, doğru, birinci elden bilgiler iletilmelidir. Ayrıca yalnızca sorun tespiti ve anlatımı değil, çözüm önerileri de içeren bilgilendirme yapılmalıdır.

### **Kamunun Sorumluluğunu Göstermek**

Aktaracağımız konuyu kamusal boyutlarıyla sunmamız gerekecektir. Mevzuattan kaynaklanan sorunlarda ilgili hukuki çerçeveyi çizebilmek önemlidir. Konunun hangi bakanlık veya kurum ve kuruluşun sorumluluğunda olduğunu belirtmek, adres gösterebilmek isabetli olacaktır. Bu bağlamda, faaliyet sahamızdaki yetkili bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının politikalarını, faaliyetlerini izlememiz, internet sitelerini takip etmemiz önerilebilir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun tanıdığı imkânları kullanarak ilgili bilgileri doğrudan muhataplarından edinmek, yaklaşımlarını tespit etmek de yararlı olacaktır.

### **Hangi Milletvekili?**

Talebimize, sorunumuza sahip çıkacak, önerilerimizi benimseyecek, süreci takip edip ilgilenebilecek milletvekili veya milletvekilleri ile irtibata geçilmesi doğaldır. İlettiğimiz konuyla ilgili dalda eğitim görmüş, çalışmış, sektörde yetişmiş, alanı tanıyan veya böyle olmasa bile aktarılan konuya hakim olup savunacak milletvekillerine ulaşmak önemlidir.

TBMM internet sitesinde ([http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz\\_sd.arama](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz_sd.arama)) milletvekillerinin fotoğraflı özgeçmiş bilgileri yer almaktadır. Buradan meslek, eğitim, görev, yaş ve benzeri bilgileri görülen milletvekillerinden kimlerin konumuzla ilgilenebileceği tahmin edilebilir.

Hem iktidar hem de muhalefet partilerine mensup milletvekillerine ulaşılması, konuya partiler üstü bir çözüm arandığına gösterge sayılabilecektir.

Yerel sorunlarda kesinlikle il milletvekilleriyle iletişim sağlanmalıdır.

Komisyonları ilgilendiren işlerde ilgili komisyonun öncelikle başkanı olmak üzere üyesi milletvekillerine ulaşılmasıdır.

Genel Kurul gündemini belirlemede ve parti grubunun faaliyetlerini yürütmedeki yetkileri göz önüne alınarak parti grup başkanvekilleriyle de görüşülmesi gerektiği unutulmamalıdır.

### **Milletvekilleri İletişim Bilgileri**

TBMM internet sitesinde milletvekillerinin iletişim bilgileri kapsamında Meclis'teki ofis adresleri, telefon ve faks numaraları (<http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/mvtelefon.liste>), elektronik posta adresleri ([http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/mv\\_e\\_posta\\_sd.uye\\_e\\_posta](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/mv_e_posta_sd.uye_e_posta)) yer almaktadır. Ancak burada gözüken e-posta adreslerinin ciddi bir kısmının güncel izlenmeme, doluluk gibi sorunları olabilir.

Meclis'e yapılacak ziyaretlerde, Genel Kurul çalışma saatleri nedeniyle kısıtlama getirildiği göz önüne alınarak milletvekili sekreteryasıyla önceden telefonla iletişime geçilmelidir. Genel Kurul –ayrı bir karar almadığı müddetçe- Salı, Çarşamba ve Perşembe günleri 15:00-19:00 saatleri arasında çalışmaktadır. Genellikle Salı günü öğleden önce parti gruplarının toplantıları olmaktadır. Milletvekilleri seçim çevrelerine gitmeyi tercih ettiklerinden, Genel Kurul'un çalışmadığı Pazartesi ve Cuma günleri odalarında bulunamayabilirler.

Milletvekillerine telefonla veya ziyaret esnasında ulaşamadığında, danışmanları ile görüşülebilir. Milletvekili danışmanları, STK'ların iletilerini, taleplerini dinleyip not alarak milletvekillerine aktarabilecek kimselerdir. Sekreterlerin, milletvekillerinin genel iletişimleriyle ilgilendiklerinden daha kısa notlar ilettiği, konu detaylarına inmediği söylenebilir.

### **Komisyonlarla İletişim**

Komisyonlarla iletişimde yasama uzmanları ile irtibat sağlanması önemlidir. Yasama uzmanları, kariyer meslek mensubu olup komisyon çalışmalarının Anayasa, İçtüzük ve diğer mevzuat çerçevesinde yürütülmesinde komisyona teknik destek sağlamakta, komisyonun bilgi ihtiyacını karşılamaktadırlar. Komisyonun portföyüne ve alanına hakim olan yasama uzmanları, getirilen konuyu değerlendirebilecek donanımdadırlar.

### **Basılı Yayınların İletilmesi**

Basılı yayınların milletvekillerine dağıtımı konusunda bilinmesi gereken bazı ayrıntılar da söz konusudur. PTT'ye verilen her türlü basılı materyalin milletvekili sekreteryasına ulaşmasında sorun yoktur. Ancak kurye ile kitap, der-

gi, broşür, davetiye veya başka bir yayının dağıtımında izin alınması gereklidir. Dağıtımı istenen basılı materyal TBMM Genel Sekreterliği'nin ilgili bürosunca incelenmekte, ardından TBMM Başkanlık Divanı üyesi bir İdare Amiri'nin onayına sunulmakta, bu şekilde izin alındıktan sonra kurye görevlisi dağıtımı gerçekleştirebilmektedir. Benzer şekilde beraberinizde birkaç adetten fazla basılı materyal getirdiğinizde, dokümanların Meclis içerisine alınmasına izin verilmemektedir.

## 2.1. Parlamento denetimi

Meclis'in yasa yapımı ve karar alma ile birlikte diğer temel görevi parlamenta denetimidir. Parlamento denetim faaliyetlerinde de sivil toplum katkısı ve etkisi söz konusu olabilmektedir.

Meclis'in bünyesinden çıkardığı ve güvenoyu verdiği Hükümeti kontrol etmesi tabiidir. **İktidar** tarafından bakıldığında, desteklediği Hükümetin taahhütlerine uyup uymadığı, seçmenlere verilen sözleri yerine getirip getirmediği, verilen güvenoyunun hakkını verip vermediği açısından parlamenta denetim anlamlıdır. Ancak, parlamenta denetim yolları genellikle muhalefete mensup milletvekillerince ve parti gruplarınca işletilmektedir.

**Muhalefet** tarafından ise Hükümetin hukuki çerçevede, keyfi uygulamalara girmeksizin yürütme yetkisini kullanmasının kontrolü; kamu yararına ve ulusal çıkarlara uygun hareket edip etmediğinin izlenmesi; sorunlara çözüm üretme kapasitesinin, performansının sorgulanması; nihayetinde seçmenin teveccühünü elde etmek için iktidarın başarısızlığı, yetersizliği söylemlerine veri oluşturması bakımından parlamenta denetim yollarını işletmek önemlidir. İktidarın hatalarının, eksikliklerinin ortaya konularak yıpratılmasında denetim yolları muhalefetin elindeki kozlardır.

TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları **Anayasa**'da soru, genel görüşme, Meclis araştırması, Meclis soruşturması ve gensoru olarak belirtilmiş, **Meclis İçtüzüğü**'nde ise bu yolların ayrıntıları düzenlenmiştir.

## BİLGİ KUTUSU VIII

### İçtüzük nedir?

İçtüzük Meclis'in yapısını ve işleyişini düzenleyen kurallar bütünüdür. İçtüzük'te, Meclis Başkanlığı, Başkanlık Divanı, Danışma Kurulu, komisyonlar ve Genel Kurul gibi kurumların yapısı ve işlevleri düzenlendiği gibi önermeden kabulüne kadar yasa yapım süreci ile denetim yollarının işleyişine ve Meclis'in diğer faaliyetlerine yönelik hükümler yer almaktadır. Yürürlükteki 1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün ve 1982 Anayasası'nın birlikte yer aldığı basılı kitapçık Meclis Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü'nden ücretsiz temin edilebilir. Meclis internet sitesinden de Anayasa (<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm>) ve İçtüzük (<http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm>) metinlerine ulaşılabilir.

Soru, Meclis araştırması ve genel görüşme yollarına sivil toplum katılımı, nitelik ve işleyiş bakımından daha uygundur.

Meclis soruşturması ve gensoru, bir veya birkaç bakanın, genel olarak Hükümetin siyasi ve hukuki sorumluluğunun ön plana çıktığı yollardır. Bir Bakanlar Kurulu üyesinin hedef alınması, parti politikalarıyla doğrudan ilgili olması gibi nedenlerle bu yollara sivil toplum katılımında, yoğunlaştırılmış siyasi boyut söz konusudur.

Anayasal anlamda parlamenta denetim kapsamında bulunmasa da niteliği itibarıyla denetim işlevi gören bazı Meclis komisyonlarının varlığını belirtmek gerekmektedir. Bu komisyonlar İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Dilekçe Komisyonu, AB Uyum Komisyonu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) Komisyonu ile Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonudur. Bu komisyonların görev ve yetkileri ile gerçekleştirdikleri çalışmalara da değinilecektir.

**Parlamente denetim yolları**

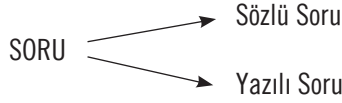
Soru  
Meclis araştırması  
Genel görüşme  
Meclis soruşturması  
Gensoru

**Denetim işlevi gören komisyonlar**

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu  
Dilekçe Komisyonu  
AB Uyum Komisyonu  
Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu  
KİT Komisyonu

**2.2. Parlamente denetim yolları****2.2.1. Soru****2.2.1.1. Soru nedir?**

Soru, bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemektir. Başbakan'dan da soru sorulabilmekte ise de uygulamada Başbakan'dan sorulan sorulara Başbakan Yardımcısı bir bakanın veya konuyla ilgili bakanın cevap verdiği görülmektedir.



Soru yazılı ve sözlü soru olmak üzere ikiye ayrılır. Bu ayrım, soruların yöneltileme şekline göre değil, cevaplandırma şekline göre. Hem yazılı, hem sözlü soru, Meclis Başkanlığı'na hitaben yazılı bir önerge ile sorulur. Yazılı soru önergesine yazılı olarak cevap verilirken sözlü soru önergesi Meclis Genel Kurulu'nda sözlü olarak cevaplandırılır. Soru önergesi yalnızca bir milletvekili tarafından imzalanır. Soru önergelerini genellikle muhalefet milletvekilleri vermektedir.

**2.2.1.2. Soru önergelerinin taşınması gereken şartlar nelerdir?**

Soru önergelerinin bazı şartlar taşınması gerekmektedir:

- Kişilik ve özel hayatla ilgili olmaması
- Kısa olması, sözlü soruların 100 kelimeyi geçmemesi
- Kişisel görüş ileri sürülmemesi
- Görüş alma, danışma amacı taşınmaması
- Başka bir kaynaktan kolayca öğrenilebilecek nitelikte olmaması

**Tüm önergeler için geçerli iki sınırlama**

Yalnızca soru önergeleri için değil, her bir denetim yolu önergesi için geçerli iki sınırlama söz konusudur. İlk olarak Anayasa, yargı bağımsızlığını koruma amacıyla, görülmekte olan bir davada kullanılan yargı yetkileri ile ilgili soru sorulamayacağını, görüşme yapılamayacağını öngörmüştür. İkinci olarak Meclis İçtüzüğü, Meclis Başkanlığı'na verilen önerelerde ve her türlü yazıda kaba ve yaralayıcı ifadeler kullanılamayacağını düzenlemiştir.

Yukarıda belirtilen şartlara uymayan soru önergeleri Meclis Başkanı tarafından sahibine iade edilir. Sorun bulunmayan soru önergeleri ise Gelen Kâğıtlar Listesi'ne alınır. Ayrıca TBMM internet sitesinde yayınlanır.

## BİLGİ KUTUSU X

### Soru önergelerine internetten erişim

[http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili\\_sozlu\\_soru\\_sd.sorgu\\_baslangic](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_sozlu_soru_sd.sorgu_baslangic)

## BİLGİ KUTUSU XI

### Gelen Kâğıtlar Listesi

Kanun tasarısı ve teklifi; Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Sayıştay tezkereleri, komisyon raporları, denetim önergeleri gibi yasama ve denetim faaliyetlerine ilişkin resmi belge ve dokümanların başlığını, sahibini, geliş tarihini, kayıt ve takibini kolaylaştıran esas numarasını, Meclis içerisindeki hareketlerini gösteren, duyuru ve bilgilendirme amaçlı basılı materyaldir.

Gelen Kâğıtlar Listesi TBMM internet sitesinde de yayınlanmaktadır.

[http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/gelen\\_kagit.liste](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/gelen_kagit.liste)

### 2.2.1.3. Yazılı soru önergeleri nasıl bir süreç izler?

Yazılı soru önergeleri Meclis Başkanı'nın imzaladığı bir üst yazının ekinde Başbakanlığa ve ilgili bakanlığa gönderilir.

İlgili bakanlığın gönderme tarihinden itibaren 15 gün içerisinde yazılı soru önergesine cevap vermesi gerekir. İlgili bakanlık, gerekli bilgilerin derlenerek cevabın hazırlanması için Meclis Başkanlığına bilgi vererek bir ayı geçmemek üzere ek süre kullanabilir.

Yazılı soru önergesine verilen cevabın bizzat bakan tarafından imzalanarak Meclis'e gönderilmesi gerekir. Gelen cevap milletvekiline gönderilir ve alındığı günkü veya bir sonraki günkü birleşimin *Tutanak Dergisi'*ne eklenir. Ayrıca TBMM internet sitesinde yayınlanır. Yazılı soru önergesi cevaplarına internetten, soru metinlerine ulaşıldığı şekilde erişilebilmektedir.

## BİLGİ KUTUSU XII

### Tutanak Dergisi

Meclis Genel Kurulu'nda yapılan tüm konuşmaların tutanaklarının ve kâtip üyelerce okunan yazıların yer aldığı, Genel Kurul'un her bir birleşimine ait basılı yayın. Tutanaklara ilaveten derginin sonunda, görüşülen komisyon raporları, yazılı soru önergeleri ve cevapları, o günkü birleşimin basılı gündemi ve Gelen Kâğıtlar Listesi ek olarak yer almaktadır.

Genel Kurul görüşme tutanaklarına, TBMM internet sitesinden de ulaşılabilir.

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/tutanaklar.htm>

#### 2.2.1.4. Yazılı sorunun cevaplandırılmamasının yaptırımı nedir?

İlgili bakanlığa gönderildikten sonra 15 gün içerisinde cevap alınamayan soru için yine Meclis Başkanı'nın imzasıyla ilgili bakanlığa hatırlatma yazısı yazılarak 10 günlük ikinci bir süre tanınır. Hatırlatma yazısıyla verilen 10 günlük süre sonunda da cevap gönderilmezse, sorunun süresi içerisinde cevaplandırılmadığı Gelen Kâğıtlar Listesi'nde ilan edilir.

Yazılı soruya verilen cevabın içeriği konusunda Meclis Başkanlığı bir değerlendirmede bulunmamaktadır. Yeterli cevap verilmediği düşünülen soru, yeni bir önerge ile tekrar sorulabilir.

### ÖRNEK III

#### Bir Soru, Bir Cevap

23. Dönem Adana Milletvekili Nevingaye Erbatır'un, toplumsal cinsiyete dayalı bütçeleme çalışmalarına ilişkin yazılı soru önergesi ve Sağlık Bakanı Recep Akdağ'ın cevabı  
([http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili\\_sozlu\\_soru\\_sd.onerge\\_bilgileri?kanunlar\\_sira\\_no=66646](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_sozlu_soru_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=66646))

#### TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Aşağıda yer alan soruların, Sağlık Bakanı Sayın Recep AKDAĞ tarafından yazılı olarak yanıtlanmasını arz ederim.

Prof. Dr. Nevingaye ERBATUR  
Adana Milletvekili

Toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamak için, toplumsal cinsiyet bakış açısının ana politikalara yerleştirilmesi ve toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme iki önemli araçtır. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme, siyasi politikalarda, planlarda ve bütçede kadın erkek eşitliği bilincinin görünür hâle gelmesini sağlar. Bütçe, hangi düzeyde ve sıklıkta olursa olsun, gelirler ve harcamaların bir arada görüldüğü bir düzendir. Bu düzende, nereden ve ne miktarda, nasıl gelir sağlandığı kadar, nereye, ne miktarda ve nasıl harcama yapıldığı da görülebilir. Bütçe, en küçük toplumsal birim olarak kabul edilen aileden başlayarak, ekonomik politika araçlarının en önemlisidir. Hükümetlerin, devletlerin, sosyal ve ekonomik önceliklerinin bir yansımasıdır. O nedenle de bütçeleme sürecinde kadın erkek eşitliğini gözetilen bir yaklaşımla hareket etmek ve bu bakış açısını hane bütçesinden devlet bütçesine uzanan bir genişlikte ele alabilmek kadının toplumsal ve ekonomik yaşamda görünür kılınması için öncelikli şarttır. Dolayısıyla gerek bakanlıklar düzeyinde gerekse de genel bütçede toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin uygulanması gerekmektedir. Bu çerçevede;

1. Sağlık Bakanlığı'nın 2009 yılı bütçesinin hazırlanması sürecinde toplumsal cinsiyete dayalı bütçelemenin etkin bir şekilde işleyebilmesi için ne gibi bir çalışma gerçekleştirilecektir?
2. Sağlık Bakanlığı bünyesinde bakanlık bütçesinin hazırlanması sürecinde çalışan personel toplumsal cinsiyete dayalı bütçeleme konusunda herhangi bir eğitim almış mıdır? Eğer böyle bir eğitim bugüne dek sunulmadı ise, bu eğitim 2009 bütçesinden önce sunulması düşünülmekte midir?

T.C.  
SAĞLIK BAKANLIĞI  
Strateji Geliştirme Başkanlığı

Sayı: B.10.O.SGB.0.00.00.00/8332

23 Eylül 2008

Konu: Yazılı Soru Önergesi

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Adana Milletvekili Sayın Nevingaye ERBATUR tarafından verilen “toplumsal cinsiyete dayalı bütçeleme çalışmalarına” ilişkin 7/4200 sıra sayılı yazılı soru önergesinin cevabı ilişikte gönderilmektedir.

Arz ederim.

Prof. Dr. Recep AKDAĞ  
Bakan

CEVAPLAR:

Kadınlara karşı her türlü ayrımcılıkla mücadele ve kız çocuklarımızın eğitimi ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin tüm politika ve programlara girmesi stratejisi Hükümetimizin temel öncelikleri arasındadır. Bu stratejiye yasal bir zemin sağlamak üzere, Anayasa'nın 10 ve 90. maddeleri başta olmak üzere Yeni İş Kanunu, Yeni Ceza Kanunu ve diğer bazı Kanunlarda değişiklikler yapılmıştır. Aileye yönelik hizmet veren kuruluşların teşkilat yapıları yenilenmiş, personel ihtiyaçları karşılanmış ve mevzuatları şartlara uygun hale getirilmiştir. Bu doğrultuda Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü ile Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü'nün teşkilat yasaları çıkartılmıştır.

AK Parti kadınlarımızın toplumsal hayatın her alanına katılmasını desteklediği gibi istihdama katılmasını da Türkiye'nin kalkınmasının ve refahının olmazsa olmaz koşullarından biri olarak görmektedir. Kadın girişimciliğinin ve kadın istihdamının artırılması amacıyla kadın girişimcilerin ihtiyaç duydukları eğitim, danışma, fon-finansman sağlama konularını içeren çalışmalar yürütülmüştür.

Kadın ve aile konusunda faaliyet gösteren Sivil Toplum Kuruluşlarının çalışmalarına destek vermeye ve sivil toplum-devlet işbirliği geliştirilmeye devam edilecektir. Bu amaçla oluşturulmuş olan kadın ve aile danışma üst kurulları aracılığı ile sivil toplumla işbirliği sürdürülecektir.

Ayrıca, 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş bulunan, Ana Çocuk Sağlığı ve Planlaması Genel Müdürlüğü'nün “Annenin ve çocuğun beden ve ruh sağlığının korunmasını ve evli kadınların doğum öncesi ve sonraki bakımlarını sağlamak” asli görevidir.

Bu kapsamda Bakanlığımız bütçesi hazırlanırken, Hükümetimizin kadınların toplumsal hayata katılımını destekleme politikaları ile uluslararası ve yasal yükümlülüklerimiz göz önünde bulundurulmakta ve bu doğrultuda toplumsal cinsiyete dayalı bütçeleme anlayışının gerekleri etkin bir şekilde uygulanmaya çalışılmaktadır.

Göstermiş olduğunuz ilgiye teşekkür ederim.

### 2.2.1.5. Sözlü soru önermeleri nasıl bir süreç izler?

Sözlü soru önermeleri de Meclis Başkanı'nın imzaladığı bir üst yazının ekinde Başbakanlığa ve ilgili bakanlığa gönderilir.

Sözlü soru önermesi, ilgili bakanlığa gönderildiği tarihten 5 gün sonra TBMM Genel Kurul gündeminin “Sözlü Sorular” kısmına alınır. İhtüçük, haftanın en az iki gününde, birleşimin başında birer saatten az olmamak üzere sözlü soru görüşülmesini öngörmüştür. Dönem başında, Genel Kurul'ca kabul edilen bir Danışma Kurulu önerisiyle Salı ve Çarşamba günleri 1'er saat sözlü soru görüşülmesi kararlaştırılmaktadır. Ancak dönem içerisinde, sözlü soru görüşülmesi gereken bu sürelerde sözlü soru görüşülmeyip kanun tasarısı ve tekliflerinin veya diğer işlerin görüşülmesi, Danışma Kurulu önerisi veya parti grubu önerisi üzerine Genel Kurul'ca kararlaştırılabilmektedir.



## BİLGİ KUTUSU XIII

### Danışma Kurulu nedir?

Danışma Kurulu, Meclis Başkanı'nın başkanlığında parti grup başkanvekillerinden oluşan kuruldur. Danışma Kurulu'nun, Genel Kurul çalışma gün ve saatlerini düzenleme, Genel Kurul gündemini belirleme ve değişiklik yapma, komisyon üye sayılarını tespit, yasama ve denetim işlerinin süreçlerinde süre, sıralama gibi hususlarda karar alma yetkisi vardır. Danışma Kurulu'nun kararları öneri niteliğindedir. Genel Kurul'da okunan öneri, lehte ve aleyhte ikişer milletvekilinin konuşabildiği görüşmeden sonra Genel Kurul'un onayına sunulur. Danışma Kurulu'nu Meclis Başkanı veya bir parti grubu toplantıya çağırabilir. Danışma Kurulu toplanamaz veya oybirliğiyle karar almazsa Meclis Başkanı ve parti grupları önerilerini Genel Kurul'a sunabilirler.



## BİLGİ KUTUSU XIV

### TBMM Genel Kurul gündemi

Genel Kurul'un belli bir gündeki toplantısına birleşim denilmektedir. Birleşim açıldıktan sonra Başkan'ın takdiriyle verilen gündem dışı konuşmalar yapılmakta, daha sonra Genel Kurul'un bilgisine sunulacak işlere geçilmektedir. Bu kısımda, okunarak bilgiye sunulan (mesela Meclis araştırması, genel görüşme gibi denetim önergeleleri), görüşülerek veya görüşülmeksizin oylanarak karara bağlanan çeşitli işler (mesela silahlı kuvvet kullanılmasına izin vermeye ilişkin Başbakanlık tezkereleri, milletvekillerinin Bakanlar Kurulu üyeleri ile birlikte yurtdışına gitmesine ilişkin Başbakanlık tezkereleri, Danışma Kurulu veya parti grubu önerileri) yer almaktadır. Anayasa ve İçtüzük tarafından belli ve kesin sürelerle bağlanmış genel görüşme, gensoru, Meclis soruşturması gibi işlerin görüşüldüğü konular varsa özel gündem kısmında ele alınmaktadır. Seçim işleri (Meclis Başkanı, Başkanlık Divanı üyeleri, komisyon üyeleri, Sayıştay Birinci Başkanı ve üyeleri, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyeleri gibi) gündemin seçim kısmında yapılmaktadır.

Sözlü sorular için uzun süredir Salı ve Çarşamba günleri 1'er saat ayrılması benimsenmiştir. Meclis araştırması ve genel görüşme önergelerinin görüşülebilmesi için de Salı günlerinin denetim konularına ayrılması kararlaştırılmaktadır. Çarşamba ve Perşembe günleri ise kanun tasarısı ve tekliflerinin görüşmelerine ayrılmaktadır.

Danışma Kurulu veya parti grubu önerileri ile gündem değiştirilebilmektedir. Uygulamada Genel Kurul'un zamanını ağırlıklı olarak kanun tasarısı ve tekliflerinin görüşmelerine ayırdığı söylenebilir.

### Ana bölümleri ile TBMM Genel Kurulu gündemi:

- Gündem dışı konuşmalar
- Genel Kurul'a Sunuşlar
- Özel gündemde yer alan işler
- Seçimler
- Sözlü sorular
- Meclis araştırması ve genel görüşme önergeleleri
- Kanun tasarısı ve teklifleri

TBMM internet sitesinden TBMM Genel Kurul gündemine erişim:  
<http://www.tbmm.gov.tr/gundem/gundem.htm>

### 2.2.1.6. Sözlü soru cevaplandırma seremonisi

Birleşimi yöneten Başkan, birinci sıradaki sözlü sorudan başlamak suretiyle soruyu cevaplandıracak bakanın hazır olup olmadığına bakar. Soru, Hükümet adına cevaplandırıldığından ilgili bakan dışında bir bakan tarafından da cevaplandırılabilir. Soruyu cevaplandıracak bakan hazırsa, Başkanlık Divanı'nda birleşimi yöneten Başkan'ın sağında yer alan Kâtip Üye soru önergesini okur. Sorunun okunmasından sonra bakan kürsüye gelerek 5 dakika içerisinde gereken cevabı verir. Soru sahibi milletvekili cevabı yeterli görmezse oturduğu yerden bir-iki dakikalık söz alarak ek açıklama isteyebilir. Bakan ikinci kez kürsüye çıkarak 5 dakikayı geçmemek üzere ek açıklamada bulunabilir. Genel Kurul'da okunan sözlü soru önergesi ve bakan tarafından verilen cevap tutanaklara geçtiğinden *Tutanak Dergisi*'nde ve TBMM internet sitesinde yayınlanmaktadır.

### 2.2.1.7. Toplu cevaplandırma

Soru cevaplandırmak üzere söz alan bir bakan, gündemin diğer sıralarındaki sözlü sorulardan sıra gözetmeksizin belirlediklerini de cevaplayabilir. Yalnız, bu isteğini birleşimin başında Başkanlığa bildirmelidir ki, sorusu cevaplandırılacak milletvekilinin haberi olabilsin. Güncel olan ancak, gündemin arka sıralarında bulunan soru önergeleri de böylelikle cevaplandırılmaktadır. Konuları aynı olan soru önergelerine bakanın ortak cevap vermesi de mümkündür.

### 2.2.1.8. Sözlü sorunun cevaplandırılmamasının yaptırımı

Genel Kurul'daki sözlü soru görüşmelerinde bir sözlü soruya sıra geldiği halde cevap verecek bir bakan bulunmazsa, o sorunun görüşmesi ertelenir. Bir sözlü soru önergesi bu şekilde üç kez sırası geldiği halde cevaplandırılmazsa gündemden çıkarılır ve yazılı soruya çevrilir. Bu durumda, yani sözlü sorunun üçüncü kez cevaplandırılmayıp yazılı soruya çevrildiği zaman, soru sahibine önergesi ile ilgili olarak beş dakikalık bir söz hakkı doğar.

## ÖRNEK IV

### Bir Soru, Bir Cevap

23. Dönem Malatya Milletvekili Ferit Mevlüt Aslanoğlu'nun, çek alacaklılarının mağduriyetine ilişkin sözlü soru önergesi ve Adalet Bakanı Sadullah Ergin'in cevabı  
(91. Birleşim 20/5/2009) (<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil3/bas/b091m.htm>)

BAŞKAN – Saygıdeğer milletvekili arkadaşlarım, gündemin “Sözlü Sorular” kısmına geçiyoruz.

Adalet Bakanı Sayın Sadullah Ergin gündemin “Sözlü Sorular” kısmında yer alan sorulardan 1, 2, 12, 13, 17, 32, 33, 37, 58, 65, 71, 87, 92, 119, 188, 194, 241, 325, 326, 446, 448, 449, 456'ncı sıralarındaki soruları birlikte cevaplandırmak istemişlerdir.

Sayın Bakanın bu istemini yerine getireceğim.

Şimdi soruları okutuyorum:

...

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na

Aşağıdaki sorularımın Adalet Bakanı Sayın Mehmet Ali Şahin tarafından sözlü olarak cevaplandırılmasını arz ederim.

Saygılarımla. Ferit Mevlüt Aslanoğlu, Malatya

Çek Kanunundaki boşluk nedeniyle iyi niyetli olmayan çek sahipleri, ödememek amacıyla, ilgili Bankaya “inişiyatifim dışında elimden çıktı” ifadesini kullanarak çeklerini ödemekten imtina ettiği açıkça görülmektedir. Ken-

disinin iş yaptığı, faturasını aldığı borçları için verdiği çeklerine dahi aynı ifade kullanılarak Bankalarına verdiği talimatla borçlarını ödememektedirler.

a) “İnisiyatifimin dışında elimden çıktı” ifadesine karşılık ödenmeyen çeklerde iyi niyetli alacaklılar mağdur edilmektedir, bu konuda yasal bir önlem almayı düşünüyor musunuz?

b) Kendi inisiyatifi dışında elinden çıktığını belirten çek keşidecilerinin bu taleplerini yargı yoluna giderek, belgelenmesi konusunda bir yasal düzenleme yapmayı düşünüyor musunuz?

c) İyi niyetli alacaklıları korumak amacıyla başka bir yasal önlem almayı düşünüyor musunuz?

...

BAŞKAN – Sayın Bakanım, buyurun. (AK PARTİ sıralarından alkışlar)

ADALET BAKANI SADULLAH ERGİN (Hatay) – Sayın Başkan, değerli milletvekilleri; Adalet Bakanı ve Dışişleri Bakanımıza yöneltilen sözlü soru önergelerine cevap vermek üzere huzurlarınızdayım. Hepinizi saygıyla selamlıyorum.

...

Malatya Milletvekilimiz Sayın Ferit Mevlüt Aslanoğlu'nun (6/1019) esas no.lu sözlü soru önergesi:

6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 711'inci maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenen “Keşideci, çekin kendisinin veya üçüncü bir kimsenin elinden rızası olmaksızın çıkmış olduğu iddiasında ise muhatabı çeki ödemekten men edebilir.” şeklindeki hükmünün Cenevre Birlik Anlaşması'nın 32'nci maddesiyle İsviçre hariç, mehzarlarda yer almayan ve İsviçre öğretisinde de şüpheyle karşılanması yorum güçlüklerine ve tartışmalara yol açması, amaç ve faydasının belirlenememesi ve çekin değerini düşürmesi sebebiyle 18/2/2009 tarihli ve 5838 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 32'nci maddesinin 19'uncu fıkrasıyla yürürlükten kaldırılmıştır. Öte yandan, Bakanlığımızca hazırlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda görüşmeleri devam eden Türk Ticaret Kanunu Tasarısı'nda anılan fıkra hükümleri alınmamıştır.

...

BAŞKAN – Sayın Aslanoğlu, buyurun efendim.

FERİT MEVLÜT ASLANOĞLU (Malatya) – Sayın Bakan, sorduğum çeki ilgili soru yaklaşık iki yıl öncenin bir sorusuydu. Ben krizde gerek komisyonda gerekse burada bu çeklerin bu şekilde düzenlenmesi gerektiğini defalarca ifade ettim ve siz de gördünüz ki, Plan ve Bütçe Komisyonundan -Adalet Bakanlığımız değil Plan ve Bütçe Komisyonundan- geçirdiğimiz ve Meclis'ten geçirdiğimiz kanunla piyasaya bir istikrar gelmiştir, çeki güven gelmiştir. Bu, iki yıl önceki soru. Ancak, buradaki esas sorun, karşılıksız çeklerden dolayı farklı uygulanan hapis cezalarından dolayı bir sürü mağdur var. Onunla ilgili bir önceki dönem, Adalet Bakanlığımız, yasa tasarılarının hazırladığını ve Meclise geleceğini söylüyordu. Bir sürü sorun var, bu konuda mahkemeler farklı farklı kararlar uyguluyor, bir sürü insanlar mağdur edildi. Yani acilen gelmesi lazım, yani iki gün içinde gelecek demişti bir önceki Bakanımız, ama bu yasa hâlâ ne komisyonlara ne Meclise gelmedi. Öncelikle hapis cezalarından dolayı şu andaki en büyük sorun farklı mahkemelerin farklı kararlarla bazı insanlara hapis, bazılarında hapis cezası vermemesinden dolayı bir sürü mağdur var. Bu nedenle, öncelikle, bu yasanın herkese eşit uygulanması açısından Meclise gelmesini öncelikle bekliyoruz.

...

ADALET BAKANI SADULLAH ERGİN (Hatay) – Sayın Başkan, bir açıklama yapmak istiyorum, arkadaşların açıklamalarına kısa kısa cevap vermek istiyorum.

BAŞKAN – Buyurun kürsüye Sayın Bakanım.

ADALET BAKANI SADULLAH ERGİN (Hatay) – Teşekkür ediyorum Sayın Başkanım.

Ferit Mevlüt Aslanoğlu arkadaşımızın Çek Yasası'yla ilgili uygulama birliğinin sağlanmasına dönük talepleri haklı taleplerdir. Bu talepleri karşılamak üzere çek kanun tasarısı Parlamenta sevk edilmiştir, komisyonlarda görüşülmek üzeredir. O komisyon çalışmalarına katkılarını da, Sayın Aslanoğlu'nun, bekliyoruz.

FERİT MEVLÜT ASLANOĞLU (Malatya) – Memnuniyetle.

ADALET BAKANI SADULLAH ERGİN (Devamla) – İnşallah, en kısa sürede bu sorunları gidermek üzere komisyonumuzda da görüşülecektir.

...

### 2.2.1.9. Soru ve STK'lar

Milletvekilleri, kendilerine ulaştırılan sorunları, yazılı veya sözlü soru önergelerine konu ederek kamu yönetiminin ve kamuoyunun dikkatini çekebilmektedir. Bir konuda soru önergesi verilmesi, ulusal veya yerel basında o konunun Meclis gündemine geldiği şeklinde yansıma bulmaktadır.

Soru yolu ile milletvekilleri, mesafe alınamayan, gelişme kaydedilemeyen yerel, belli bir kesime ait veya ulusal sosyal talep ve beklentileri ilgili bakanlara ulaştırmakta, çözüm üretilmeyen sorunları sorgulamaktadırlar. Bu nedenle, bir sorunun, birinci dereceden muhatabı olan sorumlusuna, yani ilgili bakana ve cevabı hazırlayacak bürokrasiye hatırlatılması isteniyorsa, soru önergesi konusu yapılması pratik bir yol olacaktır. Konunun birinci derece yetkilisi ve sorumlusu olan ilgili bakan imzasıyla veya ağızından alınan cevap, Hükümetin yaklaşımını gösteren önemli bir bilgidir.

STK olarak hangi alanla ilgileniyorsak, hangi konuda çalışıyorsak, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının duyarsız kaldığını, ilgilenmediğini veya yetersiz kaldığını düşündüğümüz hususları milletvekillerine ulaştırdığımızda soru konusu yapılabilecektir. Böylece, soru yoluyla gündeme getirilen, ilgi uyandırılan, dikkat çekilen bir sorun üzerinde adım atılmasına, çözüm üretilmesine, gelişme sağlanmasına vesile olunabilir.

### 2.2.2. Meclis araştırması

#### 2.2.2.1. Meclis araştırması nedir?

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için bir komisyon aracılığıyla yapılan incelemedir.

Daha kapsamlı ve yaygın sorunların Meclis araştırması önergesine konu edilmesi daha isabetli gözükmeyle birlikte bazı yerel sorunlar, belli olaylar üzerine de araştırma açılması istenebilmektedir. Uygulamada, çok çeşitli sorun alanları üzerinde önerge verildiği görülmektedir. Devlet sırları ile ticari sırlar Meclis araştırması kapsamı dışındadır.

## BİLGİ KUTUSU XV

### 23. Dönem TBMM gündeminde yer alan bazı Meclis araştırması önergelerinin konuları

- Balkan göçmenlerinin sorunları
- Ders kitaplarındaki ve yardımcı kitaplardaki cinsiyete dayalı ayrımcılık öğeleri
- Şehit yakınları ve gazilerin sorunları
- Çocuk suçluluğu sorunu
- Alevi vatandaşların inanç ve kültürlerini yaşamalarında karşılaştıkları sorunlar
- Kamyoncu-nakliyeci esnafın sorunları
- Mermercilik sektörünün sorunları
- Sıcak su kaynaklarının kullanımının araştırılarak etkin değerlendirilmesi

#### 2.2.2.2. Meclis araştırması nasıl açılır?

Bir parti grubu adına veya en az 20 milletvekilinin imzasıyla Meclis Başkanlığı'na verilen bir önerge ile Meclis araştırması açılması istenebilir. Uygulamada, bir milletvekili önergeyi vermeye karar verdikten sonra hazırlayıp imzalamakta ve diğer imzaları sağlamaktadır. İktüzüğe göre Hükümet de Meclis araştırması önergesi verebilir. Ancak, bu yetki kullanılmamaktadır.

**Parti grubu nedir?**

Parti grubu en az 20 milletvekiline sahip partilerin üyesi milletvekillerinin Meclis'te oluşturdukları gruptur. Parti Genel Başkanı milletvekili ise parti grubunun da başkanıdır. Değilse grup, üye milletvekilleri arasından bir grup başkanı seçer. Grubun yine kendi üyeleri arasından seçilen parti grup başkanvekilleri parti grubunu temsil etmeye, parti grubu adına önerge vermeye ve hareket etmeye yetkilidirler. Grup başkanvekilleri parti grubunun Meclis'teki faaliyetlerini düzenler ve yönetirler. Parti grubunun içyapısı ve işleyişi, grup içyönetmeliği ile düzenlenir. Parti gruplarının içyönetmeliklerinde, grup disiplinini sağlamak adına, milletvekillerinin hazırladıkları kanun tekliflerinin ve denetim önergelerinin öncelikle grup başkanlığına verilmesi, grup yetkililerinin değerlendirmesinden geçtikten sonra kayıt altına alınarak Meclis Başkanlığı'na gönderilmesi yönünde düzenlemeler bulunmaktadır. Uygulamada da milletvekillerinin teklif ve önergeleri grup incelemesinden geçerek Meclis Başkanlığı'na verilmektedir.

Meclis araştırması önergesi, Genel Kurul'da okutularak bilgiye sunulmaktadır. Bu nedenle önergenin 500 kelimeyi geçmemesi gerekmektedir. Uzun önergelere özet eklenir ve bu özet okunur. Meclis araştırması önergelerine internette, henüz özel bir başlık altından değil, metni Genel Kurul'da okunduğundan tutanaklar üzerinden sorgu yapmak suretiyle ulaşılabilmektedir. Gelen Kâğıtlar Listesi'nde gösterilen önergenin bir örneği Meclis Başkanı'nın imzasıyla Başbakanlığa gönderilmektedir. Okunarak bilgiye sunulan önerge, Meclis Genel Kurul gündeminin "Meclis Araştırması ve Genel Görüşme Açılmasına Dair Öngörüşmeler" kısmında sıraya girmektedir.

**ÖRNEK V****Bir Meclis araştırması önergesi örneği**

23. Dönem Kastamonu Milletvekili Mehmet Serdaroğlu ve 19 milletvekilinin, özel dershanelerin eğitim sistemindeki yerinin araştırılarak fırsat eşitsizliğine yol açmaması için alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla Meclis araştırması açılmasına ilişkin önergesi

**Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na**

Özel dershanelerin yarattığı fırsat eşitsizliğinin araştırılması ve alınacak tedbirlerin belirlenmesi amacıyla Anayasamızın 98 ve İçtüzüğü'nün 104 ve 105. maddeleri gereğince bir Meclis Araştırması Komisyonu kurulmasını arz ve teklif ederiz.

(Mehmet Serdaroğlu (Kastamonu) ve 19 milletvekilinin imzası)

Gereke: Eğitim sistemimiz içinde var olan arz-talep dengesizliği, ilköğretimden ortaöğretime ve ortaöğretimden yükseköğretime geçişte seçme ve yerleştirme sınavlarını zorunlu kılmaktadır.

Eğitim sistemimizin bir sonucu olarak, merkezî yerleştirme sınavlarında daha başarılı sonuçlar alabilmek için veli ve öğrencilerin özel ders talebi, özel dersaneler, özel ders verenler ve hatta kaçak özel dersaneler tarafından karşılanmaktadır.

Bir üst eğitim kademesine geçiş için sınav bulunmayan birçok ülkede özel dersaneler ve benzeri kurumlar yokken, merkezî seçme ve yerleştirme sınavı yapan ülkelerde özel dersaneler daha yaygın olarak bulunmaktadır.

2007 yılı rakamlarına göre, üniversite sınavına 1.776.441 aday başvurmuş, bunların ancak yüzde 35,2'sini oluşturan 626.390'ı (açık öğretim dâhil) bir eğitim kurumuna yerleştirilmiştir. Ortaöğretim Kurumları Seçme sınavına giren 818.359 adayın ise, ancak 210.000'i bir ortaöğretim kurumuna kayıt yaptırmaya hak kazanmışlardır.

Rakamlar göstermektedir ki, yükseköğrenim görmek isteyenlerin ancak yüzde 35'ine, kaliteli okullarda öğrenim görmek isteyen ilköğretim öğrencilerinin ise yüzde 25'ine bu imkân sağlanabilmektedir.

Ülkemizde sayıları 4.000'e yaklaşan özel dersanelerde 60 bini aşkın öğretmen ve 20 bin personel çalışmaktadır. Özel dersanelere bir milyondan fazla öğrenci devam etmektedir.

Özel dershanelere devam eden bir milyondan fazla öğrencinin ortalama 1.500-2.000 YTL'lik ödeme yapması, yıllık 1,5-2 milyar YTL'lik bir özel sektör oluşturmaktadır.

Dershaneler, öğrencilerimizi sınavlara hazırlamanın yanında, eğitimin niteliğini yükseltmekte ve örgün eğitimi desteklemektedir. Hatta neredeyse temel eğitime alternatif kurumlar hâline gelmişlerdir.

Özel dershaneler, paralı eğitim yapmaları nedeniyle, eğitimde fırsat eşitsizliği yaratan kurumlar olarak değerlendirilmektedir. Dershaneye giden öğrencilerin, gitmeyen öğrencilere oranla çok daha başarılı olduğu kanaati ve olgusu, fırsat eşitsizliği iddiasını güçlendirmektedir. Okulda verilen eğitimle çocuğunun sınav kazanamayacağını düşünen velilerimiz, maddi imkânları yetersiz olsa bile, çocuklarını dershaneye göndermenin bir yolunu aramaktadırlar.

Dershanelerin yarattığı fırsat eşitsizliği, fakir aile çocuklarını iyi bir eğitimle iyi bir iş bulma ve sınıflar arası geçiş imkânını da azaltmaktadır. Cumhuriyetimizin büyük başarılarından biri olan eğitim yolu ile sınıflar arası hareketlilik, dersane sistemi ile azalmaktadır.

Özel dershanelerin, başarılı öğrencileri kanuni zorunluluk ve sosyal yardım amaçlı olarak ücretsiz ya da düşük ücretle kabul etmesi, fırsat eşitsizliğini bir miktar azaltmakla birlikte, ortadan kaldırmamaktadır. Yeterli eğitimi aldığı takdirde çok daha başarılı olabilecek çocuklarımız, ailelerinin yeterli kaynağa sahip olmaması nedeniyle heba olup gitmektedir.

Tüm bu gerekçelerle özel dershanelerin yarattığı fırsat eşitsizliğinin araştırılması ve alınacak tedbirlerin belirlenmesi amacıyla, Anayasamızın 98 ve İçtüzüğü'nün 104 ve 105. maddeleri gereğince bir Meclis Araştırması Komisyonu kurulmasını arz ve teklif ederiz.

### 2.2.2.3. Meclis araştırması önergesinin görüşülmesi

Dönem başında kabul edilen, Genel Kurul gündemini düzenleyen Danışma Kurulu önerisinde Salı gününün denetim konularına ayrılmış olması nedeniyle, Salı günleri 1 saat sözlü soru görüşmesinden sonra Meclis araştırması ve genel görüşme önergelerinin sıradan görüşülmesi gerekmektedir. Ancak, genellikle Danışma Kurulu veya parti grubu önerisi üzerine alınan kararlarla Salı günleri de kanun tasarı ve tekliflerinin veya diğer işlerin görüşülmesi kararlaştırıldığından Meclis araştırması önergelerinin sırasıyla görüşülmesi pek mümkün olmamaktadır. Bunun yerine yine Danışma Kurulu veya grup önerisi üzerine alınan özel kararla belli bir veya birkaç Meclis araştırması önergesinin belli bir gün görüşülmesinin kararlaştırıldığı görülmektedir. Bu şekilde gündemin arka sıralarında yer alan önergelerin ele alınması da mümkün hale gelmektedir. Konuları aynı veya benzer olan Meclis araştırması önergelerinin görüşmesi birlikte yapılmaktadır.

Meclis araştırması önergesinin Genel Kurul'daki görüşmesinde, Hükümet adına bir bakan ve parti grupları adına grup üyesi bir milletvekili 20'şer dakika, önerge sahibi olarak birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi 10 dakika görüşlerini açıklayabilir. Görüşme sonunda yapılan işaretle oylama ile Meclis araştırması açılıp açılmamasına, bir başka deyişle Meclis Araştırması Komisyonu kurulup kurulmamasına karar verilmektedir. Araştırma açılması kabul edilmez ise önerge arşive kaldırılmaktadır.

## ÖRNEK VI

### Meclis araştırması açılıp açılmamasına ilişkin bir görüşme örneği

Gemi inşa sanayisindeki iş güvenliği ve çalışma şartları sorunlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla verilen dört adet Meclis araştırması önergesi 26/2/2009 tarihli 69. Birleşimde birlikte görüşülmüş ve Meclis araştırması açılması kabul edilmiştir.

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b069m.htm>

#### 2.2.2.4. Meclis Araştırması Komisyonu'nun oluşumu ve görev süresi

Meclis araştırması açılması kabul edilirse, araştırmanın tüm parti gruplarının temsil edildiği belli bir sayıda milletvekilinden oluşan bir komisyonca yapılması, komisyonun gerektiğinde Ankara dışında çalışma yapabilmesi, komisyonun 3 ayı geçmeyecek görev süresi hususları Meclis Başkanlığı'nın önerisi üzerine Genel Kurul tarafından işaret oyuyla kararlaştırılmaktadır. Meclis Başkanlığı genellikle, en az üyeye sahip parti grubuna bir üyelik düşecek şekilde, 15-20 üye arasında Komisyon'un üye sayısını Genel Kurul'a önermektedir. Meclis Araştırması Komisyonu'nun kuruluş kararı *Resmi Gazete*'de yayımlanmaktadır.

Meclis Araştırması Komisyonu'na her parti grubu, Meclis'teki sandalye sayısı oranında temsil edileceği şekilde Meclis Başkanlığı'nın belirttiği sayıda üye adayını bildirir. Grupların bildirdiği adaylar liste halinde Genel Kurul'da okunur ve işaret oyuyla seçim gerçekleştirilir. Bu şekilde Komisyon'a seçilen üyeler kendi aralarından Başkan, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtip seçerler. Bu seçimle birlikte Komisyon'un 3 aylık görev süresi de başlamış olur. 3 ay içerisinde araştırmasını tamamlayamayan Komisyon 1 aylık ek süre kullanmayı kararlaştırabilir. Komisyon'un üye seçimi ve ek süre kararı da *Resmi Gazete*'de yayımlanmaktadır.

Kurulan Meclis Araştırması komisyonlarına ilişkin bilgiler internette yer almaktadır. Çoğu komisyon, çalışmalarını paylaştığı kendi sitesini de hazırlamaktadır.

### BİLGİ KUTUSU XVII

#### Meclis Araştırması komisyonlarına ilişkin bilgilere internetten erişim

[http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/arastirma\\_onergesi\\_sd.sorgu\\_baslangic](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/arastirma_onergesi_sd.sorgu_baslangic)

#### 23. Dönem'de, sorunların araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla kurulan Meclis Araştırması komisyonlarının konuları

- Gemi İnşa Sanayisindeki İş Güvenliği ve Çalışma Şartları Sorunları
- Küresel Isınmanın Etkileri ve Su Kaynaklarının Sürdürülebilir Yönetimi
- Zeytin ve Zeytinyağı ile Diğer Bitkisel Yağların Üretiminde ve Ticaretinde Yaşanan Sorunlar
- Türkçe'deki Bozulma ve Yabancılaşmanın Araştırılması, Türkçe'nin Korunması ve Geliştirilmesi
- Ülkemizde Yaşanan Çevre Sorunlarının Araştırılarak Sürdürülebilir Çevre Politikası İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi
- CHP Genel Sekreterinin Yasa Dışı Dinlendiği İddiası
- Sivas Milletvekili ve BBP Genel Başkanı Muhsin Yazıcıoğlu ve 5 Kişinin Hayatını Kaybettiği Helikopter Kazası ve Kurtarma Çalışmalarının Tüm Yönleriyle Araştırılarak Benzer Durumların Yaşanmaması

#### 2.2.2.5 Meclis Araştırması Komisyonu'nun yetkileri

Meclis Araştırması Komisyonu, bakanlıklardan, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından, yerel yönetimlerden, üniversitelerden, kamu iktisadi teşebbüslerinden, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından, kamu yararına çalışan derneklerden bilgi isteme, buralarda yerinde inceleme yapma, ilgililerini çağırıp bilgi alma, uygun bulacağı uzmanların bilgisine başvurma ve Ankara dışında çalışma yetkilerine sahiptir. Belirtilen kurum ve kuruluşların Komisyon'un bilgi ve inceleme taleplerini karşılaması gerekmektedir. Komisyon STK'ların, özel sektörün, basın ve yayın kuruluşları mensuplarının ve gerçek kişilerin görüşlerine de başvurabilir.

### 2.2.2.6. Meclis Araştırması Komisyonu raporu

Meclis Araştırması Komisyonu yaptığı incelemeler ve araştırmalar sonrasında bir rapor hazırlar. Raporun yazımına, Komisyon işlerini yürütmekle görevlendirilen Meclis çalışanı olan yasama uzmanı ile birlikte konunun teknik yönlerine hakim ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından geçici olarak Komisyon'da görevlendirilen alanında uzman kamu görevlileri yardımcı olmaktadır. Raporda, incelenen konudaki mevcut durum, sorunun boyutları ortaya konulduğu gibi nedenleri irdelenmekte, bununla birlikte alınması gereken önlemler, çözüm önerileri de yer almaktadır. Komisyon üyesi milletvekilleri rapora ek görüşlerini veya muhalifse karşı görüşlerini ekleyebilmektedir.

Komisyon raporu Meclis Başkanlığınca bastırılmakta ve sıra sayısı olarak yayınlanmaktadır. Sıra sayısı olan raporlar ancak Meclis Başkanlığınca dağıtıldıktan sonra alenileşmekte ve TBMM internet sitesinde yayınlanmaktadır. İnternette bu raporlara, Meclis Araştırması Komisyonlarının sorgulandığı kısımdan gerekli adımlar izlenerek ulaşılabilmektedir.

## BİLGİ KUTUSU XVIII

### Sıra Sayısı

Sıra sayısı TBMM Basımevi'nde basılan Meclis komisyonları raporlarına verilen sayıdır. Kayıt ve takibi kolaylaştırmak amacıyla bastırılan komisyon raporlarına bir sayı verilmektedir. Sıra sayılarında komisyonun hazırladığı raporla birlikte görüştüğü işle ilgili metinler de yer alır. Meclis araştırması önermeleri, kanun tasarı ve teklifleri gibi.

Meclis Başkanı dağıtılan raporu Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara göndermektedir.

Dağıtıldıktan sonra rapor üzerinde, bir hafta içerisinde Genel Kurul'da genel görüşme yapılmaktadır. Genel Kurul gündeminin "Özel Gündem" kısmında yapılan rapor üzerindeki genel görüşmede Hükümet, Komisyon adına Komisyon Başkanı veya Başkanvekili veyahut da Sözcü, parti grupları 20'şer dakika, önerge sahibi ile şahsı adına iki milletvekili 10'ar dakika görüşlerini açıklarlar. Böylece Meclis araştırması tamamlanmış olur.

## ÖRNEK VII

### Bir Meclis Araştırması Komisyonu Raporu Üzerinde Genel Görüşme Örneği

Türkçe'deki Bozulma ve Yabancılaşmanın Araştırılması, Türkçe'nin Korunması ve Geliştirilmesi İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonunun 284 Sıra Sayılı raporu üzerindeki genel görüşme Genel Kurul'un 7/10/2008 tarihli 2. Birleşiminde yapılmıştır.  
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil3/bas/b002m.htm>

### 2.2.2.7. Meclis araştırmasının etkinliği

Bir konuda Meclis araştırması önergesi verilmesiyle Genel Kurul'da okunan bu önerge üzerinden konuya küçük bir dikkat çekilmiş olur. Bir parti grubu, bu önerenin belli bir tarihte görüşülmesini öngören bir grup önerisi her zaman verebilir. Böyle bir grup önerisi üzerine Genel Kurul'da lehte ve aleyhte ikişer milletvekili 10'ar dakika konu hakkında konuşabilir. Araştırma açılıp açılmaması hususundaki görüşmede de konu etraflıca tartışılmaktadır.

Komisyon kurulması durumunda da Komisyon, konunun ilgisi herkesi muhatap kabul ederek merkezi ve yerel kamu kesim yetkilileri, STK'lar, akademisyenler, iş dünyası ve medya temsilcileri ile görüşmeler yapmaktadır. Komisyon araş-

tırma ve incelemeleri, aldığı görüş ve bilgileri derleyip toplamakta, süzgecinden geçirerek rapora bağlamakta, bu rapor da Genel Kurul'da görüşülmektedir. Böylece kamuoyunda ciddi bir farkındalık oluşturulmakta, ilgi ve dikkatler çekilmekte, bir hareketliliğe yol açılmaktadır. Raporda yer alan önerilerin hayata geçirilmesi bağlayıcı olmamakla birlikte uygulayıcıları yönlendirmesi, harekete geçirmesi de muhtemeldir.

Raporun bulgu ve önerileri milletvekillerince takip edilmekte, soru önergesi gibi diğer denetim yollarıyla peşi bırakılmamaktadır. Araştırma sonucu elde edilen bilgiler bazen de Meclis soruşturması veya gensoru gibi bakanların sorumluluğunu gündeme getiren denetim yollarının işletilmesine kaynak oluşturabilmektedir. Mesela, 22. Dönem'de yolsuzluklar konusunda kurulan Meclis Araştırması Komisyonu'nun tespitlerinden yola çıkılarak verilen Meclis soruşturması önergeleleri üzerine Meclis Soruşturması Komisyonları kurulmuştur.

## ÖRNEK VIII

### Bir Meclis Araştırması Komisyonu'nun STK iletişim örneği

Uyuşturucu Başta Olmak Üzere Madde Bağımlılığı ve Kaçakçılığı Sorunlarını Araştırma Komisyonunun Bilgisine Başvurduğu STK'lar

- Yeşilay Cemiyeti Başkanlığı
- Madde Bağımlılığı ile Mücadele Derneği
- Sigara ve Uyuşturucu İle Mücadele Derneği
- Televizyon Yayıncıları Derneği
- Çocukları Suç ve Suçlulardan Koruma Vakfı
- Derik Uma-Der Uyuşturucu ve Bağımlılık Yapan Maddelerle Mücadele Derneği
- Yeniden Sağlık ve Eğitim Derneği
- Alkol ve Uyuşturucu Madde ile Mücadele Derneği
- UMUT Çocukları Derneği

### 2.2.2.8. Meclis Araştırması Komisyonu ve STK'lar

Meclis araştırması Komisyonu, çalışmaları sırasında ilgili tüm kesimlerin temsilcileri ile –kamu, yerel yönetim, üniversite, iş dünyası, medya, sivil toplum– görüşmeler yapmakta, sözlü ve bu arada yazılı görüşler ve bilgiler almaktadır.

Bu kapsamda Meclis araştırma komisyonları araştırdıkları konuda faaliyet gösteren dernek, vakıf, platform gibi STK'larla irtibat kurmakta, ilgililerini komisyon toplantısına davet etmekte, yazılı görüşlerini istemektedir.

STK'ların kendilerini ilgilendiren sorunlar üzerinde kurulan Meclis araştırması komisyonlarıyla çağrı beklemeksizin iletişime geçmesi, yazılı görüş göndermesi, komisyona bilgi sunum talebinde bulunması faydalı gözükmektedir. Komisyon başkanlığına gönderilen yazılı görüşler, komisyonun diğer üyelerine komisyon başkanlığınca dağıtılabileceğinden komisyonun tüm üyelerine gönderilmesinde yarar vardır.

Komisyon toplantısına katılıp izlemek veya söz alıp görüşlerini açıklamak isteyen STK temsilcileri komisyon başkanlığından davet almak zorundadır. Komisyon toplantılarına katılabilecekler sınırlandırıldığından davet olmaksızın katılım mümkün değildir. Komisyon görevli yasama uzmanı, ilgili STK'lara ilişkin liste hazırlamaktadır. Komisyon Başkanı, ilgili gördükleri STK'ları genellikle toplantılara davet etmektedir. Gerekliğinde, davet edilen katılımcının ulaşım gibi giderleri karşılanabilmektedir. Bir zorunluluk olmamakla birlikte uygulamada komisyon başkanlıkları sivil topluma gereken önemi vermektedir.

### 2.2.3. Genel görüşme

#### 2.2.3.1. Genel görüşme nedir?

Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Genel Kurul'da görüşülmesidir. Daha çok dış politika ile ilgili konular ile genel, yaygın, ulusal ölçekteki sosyal ve ekonomik sorunlar üzerinde genel görüşme açılması talep edilmektedir.

## BİLGİ KUTUSU XIX

### 23. Dönemde TBMM Başkanlığına verilen genel görüşme önergelerinin konuları

- Basın-siyaset ilişkileri ve basın özgürlüğü,
- ABD Temsilciler Meclisi'ndeki sözde Ermeni soykırımıyla ilgili karar tasarısı ile Ermeni iddialarını inkârın suç sayılması ve Avrupa'da faaliyet gösteren Türkler üzerinde baskı kurulma çabaları,
- Ülkemizin uluslararası alanda karşılaştığı sözde Ermeni iddiaları,
- Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Kuzey Irak Operasyonu,
- Kuraklık nedeniyle üreticilerin yaşadıkları sorunlar,
- Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi'nde hazırlanan Türkiye ile ilgili raporlar ve Türk heyetinin tutumu,
- Sulama birliklerinin sorunları,
- Kıbrıs politikası,
- Suç örgütleriyle mücadelede son gelişmeler.

#### 2.2.3.2. Genel görüşme nasıl açılır?

Meclis araştırmasında olduğu gibi bir parti grubu adına veya en az 20 milletvekilinin imzasıyla veya Hükümet tarafından Meclis Başkanlığına verilen bir önerge ile genel görüşme açılması istenebilir. Meclis araştırmasının aksine Hükümetin genel görüşme önergesi verdiği örnekler söz konusudur.

Genel görüşme önergesi de, Genel Kurul'da okutularak bilgiye sunulduğundan 500 kelimeyi geçmemesi gerekmektedir. Uzun önergelere özet eklenir ve bu özet okunur. Genel görüşme önergelerine internette, henüz özel bir başlık altından değil, metni Genel Kurul'da okunduğundan tutanaklar üzerinden sorgu yapmak suretiyle ulaşılabilmektedir. Gelen Kâğıtlar Listesi'nde gösterilen önergenin bir örneği Meclis Başkanı'nın imzasıyla Başbakanlığa gönderilmektedir. Okunarak bilgiye sunulan önerge, Meclis Genel Kurul gündeminin "Meclis Araştırması ve Genel Görüşme Açılmasına Dair Öngörüşmeler" kısmında sıraya girmektedir.

**Bir genel görüşme önergesi örneği**

23. Dönem Ankara Milletvekili Yılmaz Ateş ve 27 milletvekilinin, basın-siyaset ilişkileri ve basın özgürlüğü konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi

## Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na

Ulusal düzeyde günlük yayın yapan gazetelerin yönetim ve köşe yazarlarına karşı son dönemde Başbakan ve iktidar odakları tarafından bir sindirme operasyonu uygulanmaktadır. "İktidar uygulamalarına yeteri kadar yer vermediği" düşünülen gazete yönetimlerine el çektirilmekte, Başbakanın beğenmediği köşe yazarları işsiz kalmaktadır. Bunlarla yetinmeyen Başbakan düşüncesine katılmadığı köşe yazarlarına "ülkeyi terk edin" tehdidinde bulunmaktadır.

Bu uygulamalar ışığında İktidar-Basın ilişkilerini TBMM Genel Kurulu'nda ele almak üzere, Anayasa'nın 98, İçtüzük'ün 102 ve 103. maddeleri uyarınca Genel Görüşme açılmasını arz ve teklif ederiz. Saygılarımızla.

(Yılmaz Ateş (Ankara) ve 27 milletvekilinin imzası)

Gerekçe: Anayasa'nın 26. maddesinde düşünceyi açıklama ve yayma özgürlüğü güvence altına alınmış ve "Basın hürriyeti" başlıklı 28'inci maddesinde de "basın hürdür, sansür edilemez" hükmüne yer verilmiştir. Bunlarla birlikte Anayasamız devlete, basın ve haber alma hürriyetlerini sağlayacak tedbirleri alma ödevini yüklemiştir.

Ancak, son dönemde yaşanan gelişmeler, siyasi iktidar ve medyanın içine girdiği ilişki açısından basın özgürlüğünün zedelendiği bir sürecin yaşandığını ortaya koymaktadır.

Büyük ekonomik krizin ardından özellikle medya-siyaset-ticaret ilişkilerinde büyük dönüşüm yaşanmaya başladığı yalın bir gerçektir. Bu yeni dönemde medyanın yanı sıra diğer sektörlerde de girmiş bulunan medya patronlarının ellerindeki medya kuruluşlarını TMSF'nin devraldığı; diğer medya kuruluşlarının ise işlerini sürdürebilmelerinin kamu otoritesinin kararlarına bağımlı kılındığı bir süreç yaşanmaya başlamıştır.

Dolayısıyla bu yeni yapıda, medya siyaset ilişkisi yeni bir yörüngeye oturmuş; Başbakan 3 Nisan 2005 tarihinde verdiği bir demeçte, kendisinden gazeteci olarak randevu alıp, aracılık yapanların varlığını bizzat itiraf etmiştir. Bu itiraf medyanın içinde bulunduğu durumu sergilediği gibi, Başbakanın kendisine iş takibi için gelenlerin kimliklerini açıklamaması açısından, siyasi iktidarın bu durumu medyaya şantaj unsuru olarak kullandığını ortaya koymaktadır.

Bunlarla birlikte siyasi iktidara yakın olan ve halkın parasını gasp eden holdinglerle arasında para ilişkisi belgelenen yayın kuruluşlarına herhangi bir inceleme başlatılmaz iken, siyasi iktidarla paralel düşünmeyen yayın kuruluşları üzerinde çeşitli kamu kurumları aracılığıyla yasal boyutu aşacak ölçüde başlatılan incelemeler medyaya yöneltilen baskıların bir başka örneğini oluşturmaktadır.

Star Grubuyla başlayıp Sabah Grubuyla devam eden medya kuruluşlarının TMSF'na devredilmesi sonucunda siyasi iktidarla paralel düşünmeyen birçok basın çalışanının işlerinden olduğu bir süreç yaşanmıştır. Bu süreçte medya çalışanlarının bir bölümü işinden olurken çalışmaya devam edenlerin üzerinde kurulan baskılar otosansür olgusunun yaşanmasını da beraberinde getirmiştir.

Sabah Grubunda, Başbakanın Basın Sözcüsünün direktifleri ile gazete manşetinin belirlenmesine direnen başarılı Genel Yayın Yönetmeni Fatih Altaylı görevden uzaklaştırılmış, Mehmet Barlas ve Yılmaz Özdil'in işine son verilmiştir.

Yine adı Hürriyet Gazetesi ile özdeşleşmiş köşe yazarı Emin Çölaşan gazeteden çıkarılmış, bununla da yetinilmeyerek siyasi iktidarı eleştiren diğer bir başarılı köşe yazarı için Başbakan kamuoyu önünde demokrasi ile bağdaşmayacak ifadeler içeren açıklamalarda bulunmuştur.

Başbakanın, seçimlerin ardından, 21 Ağustos 2007 tarihinde katıldığı bir televizyon programında, Sayın Bekir Coşkun için kullandığı; "Bazıları çıkıp, 'benim cumhurbaşkanı olmam' gibi ifadeler de kullanıyor. Onu diyebilen insanın önce Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığından çıkması lazım. Git nerede kimi istiyorsan seç. Çünkü cumhurbaşkanı kim olursa olsun hepimizin cumhurbaşkanıdır. Senin değilse o zaman çık buranın vatandaşlığından." şeklindeki ifadeler medya-siyaset ilişkilerinin bu yeni dönemde oturduğu eksenini göstermesi açısından çok önemlidir. Başbakan bu tavrıyla aynı zamanda yüzbinlerce okuru olan bir köşe yazarını karanlık güçlere hedef göstermiştir.

Bu düşüncenin demokrasilerde yeri yoktur. “Ya sev, ya terk et!” anlamına gelen bu davranış şekli demokratik değil, olsa olsa faşist yönetimlerde olur. Başta Abdi İpekçi, Uğur Mumcu, Bahriye Üçok, Çetin Emeç, Muammer Aksoy, Turan Dursun ve Ahmet Taner Kışlalı olmak üzere faili meçhul cinayete kurban giden basın ve demokrasi şehitlerimiz benzer düşüncelerin sonucu katledildiler. Bazı çevrelerin hedef göstermesi sonucunda Danıştay saldırısı yaşandı, Mustafa Yücel Özbilgin katledildi. Bu ülkeyi terk etmesi istenen Bekir Coşkun da saldırıya uğrar ise bunun sorumlusu kim olacaktır?

Basın özgürlüğünün, basın emekçilerinin ve demokrasinin daha fazla tahribata uğramaması için konunun bir genel görüşme ile TBMM Genel Kurulu’nda ele alınması bir zorunluluk haline gelmiştir.

### 2.2.3.3. Genel görüşme önergesinin görüşülmesi

Dönem başında, Genel Kurul gündemini düzenleyen Danışma Kurulu önerisinde Salı gününün denetim konularına ayrılmış olması nedeniyle, Salı günleri bir saat sözlü soru görüşmesinden sonra Meclis araştırması ve genel görüşme önergelerinin sıradan görüşülmesi gerekmektedir. Ancak burada da Meclis araştırması önergelerinde belirtilen durum söz konusudur. Sıradan görüşme yerine genellikle, Danışma Kurulu veya grup önerisi üzerine alınan özel kararlar belli bir veya birkaç önerenin belli bir gün görüşme konusu yapıldığı görülmektedir. Bu şekilde gündemin arka sıralarında yer alan önerelerin ele alınması mümkün hale gelir. Konuları aynı veya benzer olan genel görüşme önergelerinin görüşmesi birlikte yapılmaktadır.

Genel görüşme, iki düzeyli bir görüşmedir. İlk görüşme **öngörüşme** niteliğinde olup bu görüşmenin sonunda genel görüşme açılıp açılmaması karara bağlanmaktadır.

Öngörüşmede, parti grupları ve Hükümet 20’şer dakika, önerge sahibi olarak birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi 10 dakika görüşlerini açıklamaktadır. Görüşme sonunda yapılan işaretle oylama ile genel görüşme açılıp açılmamasına karar verilmektedir. Genel görüşme yapılması kabul edilmez ise önerge arşive kaldırılmaktadır.

## ÖRNEK X

### Bir öngörüşme örneği

CHP Grubu adına Grup Başkanvekilleri Ankara Milletvekili Hakkı Süha Okay, İstanbul Milletvekili Kemal Kılıçda-roğlu ve İzmir Milletvekili Kemal Anadol’un, Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kuzey Irak Operasyonu konusunda bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergesinin öngörüşmesi 20.3.2008 tarihli 80. Birleşimde yapılmış ve genel görüşme açılması reddedilmiştir.

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b080m.htm>

### 2.2.3.4. Genel görüşme açılması

Öngörüşmede genel görüşme açılması kabul edilirse genel görüşmenin yapılacağı gün, 2 günden önce olmamak ve 7 günden sonraya bırakılmamak üzere Danışma Kurulu’nun önerisiyle belirlenir.

“Özel Gündem” şeklinde tarihi belirlenen genel görüşmede Hükümet ve parti grupları 20’şer dakika, önerge sahibi ile şahsı adına iki milletvekili 10’ar dakika konuşabilmektedir.

Genel görüşme açılması kabul edilince o konu iki kez Genel Kurul gündeminde tartışılmış olmaktadır. Aynı konuyu üst üste iki defa tartışmayı gereksiz görme eğilimi sonucu uygulamada bazı öngörüşmelerin sonunda, reddedilmesinin olumsuz intiba doğurması göz önüne alınarak görüşmelerin yeterli görüldüğü hususu oylanmaktadır.

Uygulamada, dış politikayla ilgili bazı konularda yapılan öngörüşme veya genel görüşmelerin sonunda, parti gruplarının uzlaşarak hazırladıkları ortak bildiri metinleri Genel Kurul'da okunmaktadır. Ortak bildiri ile tüm parti gruplarının paylaştıkları ortak görüşler ile TBMM'nin o konuya verdiği önem ve hassasiyetler Türk ve dünya kamuoyuna duyurulmuş olmaktadır.

## ÖRNEK XI

### Bir genel görüşme örneği

Hükümet adına Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın önergesi üzerine açılan, Türkiye ve Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler konusundaki genel görüşme 29/5/2003 tarihli 87. Birleşimde yapılmıştır.  
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil1/bas/b087m.htm>

### 2.2.3.5. Genel görüşme ve STK'lar

Dış politika başta olmak üzere ülkenin bazı genel sorunları –daha spesifik ve yerel sorunların genel görüşme konusu yapılması da mümkün– genel görüşme yoluyla Meclis gündemine, dolayısıyla da ülke gündemine taşınabilir.

Genel görüşme önergesi verilmesiyle ve bu önergenin Genel Kurul'da okunmasıyla o konuya küçük de olsa dikkat çekilmiş olur. Meclis çalışmalarını izleyen basın, genel görüşme talebini haber olarak yansıtabilecek, ilgi uyandırabilecektir. Bir parti grubunun her zaman için bu önergenin belli bir tarihte görüşülmesini talep etmesi ve bu önerisi üzerine lehte ve aleyhte ikişer milletvekilinin 10'ar dakika konuşması mümkündür. Önergenin görüşme zamanı vesilesiyle yapılan bu konuşmalar bile konunun gündeme getirilmiş olmasına yetmektedir. Üstelik öngörüşme veya genel görüşme yapılırsa, Genel Kurul'da tüm parti gruplarının ve Hükümetin katıldığı bir tartışmayla konu etraflıca ele alınmış, kamuoyunun dikkati de çekilmiş olur.

Görüldüğü gibi üzerinde durulan, hassas olunan sorunların Meclis Genel Kurulu'nda kapsamlı olarak tartışılmasının yolu genel görüşmedir.

### 2.2.4. Meclis soruşturması

#### 2.2.4.1. Meclis soruşturması nedir?

Görevde bulunan veya görevinden ayrılmış olan başbakan veya bakanların, görevleri sırasında görevleriyle ilgili işlerden dolayı cezai sorumluluklarının bulunduğu iddiası Meclis soruşturmasına konu edilebilir. Hükümet üyelerinin yargılanma sürecinin bir aşamasını oluşturan Meclis soruşturması, yasama dokunulmazlığının daha katı bir şekli olarak görülebilir.



### Yasama dokunulmazlığı

Milletvekillerinin yasama görevlerini serbestçe, sürekli olarak yargılanma baskısı hissetmeksizin yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla tanınan yasama sorumsuzluğu ve yargılama bağımsızlığı. Yasama sorumsuzluğu, Meclis'te dile getirilen düşünce ve açıklamalar ile kullanılan oylardan dolayı sorumsuz olmayı ifade eder. Yargılanma bağımsızlığı ise milletvekillerinin Meclis'in kararı olmadıkça, seçimden önce veya sonra işledikleri iddia olunan suçlardan dolayı gözaltına alınamamasını, sorgulanamamasını, tutuklanamamasını, yargılanamamasını, kesinleşmiş hükmün infaz edilememesini ifade eder. Yargılanma bağımsızlığının istisnaları söz konusudur. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ve seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Devletin ülkesiyle ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler dokunulmazlık kapsamı dışındadır.

Milletvekili hakkında suç isnadı bulunduğu takdirde, yargı mercileri dosyayı Adalet Bakanlığı'na intikal ettirmektedir. Adalet Bakanlığı'nca Başbakanlığa iletilen dosya, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin bir tezkerede Meclis Başkanlığı'na gönderilmektedir. Meclis Başkanlığı yasama dokunulmazlığı dosyasını Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulan Karma Komisyon'a havale etmektedir. Karma Komisyon bünyesinde kurulan 5 üyeden oluşan bir Hazırlık Komisyonu, dosyayı kuruluşundan itibaren 1 ay içerisinde inceleyerek bir rapora bağlar. Karma Komisyon da 1 ay içerisinde Hazırlık Komisyonu raporunu görüşerek bir rapora bağlamak durumundadır. Karma Komisyon raporu dokunulmazlığın kaldırılması şeklindeyse Genel Kurul gündemine, kanun tasarısı ve tekliflerinin de bulunduğu kısma sıradan girer ve görüşülmeyi bekler. Genel Kurul raporu kabul ederek dokunulmazlığın kaldırılmasını kararlaştırabileceği gibi, raporu reddederek yargılamanın dönem sonuna ertelenmesine karar verebilir. Karma Komisyon, yargılamanın dönem sonuna ertelenmesini kararlaştırmışsa, raporu Genel Kurul'da okunarak bilgiye sunulur. Bu rapora 10 gün içinde itiraz edilirse Genel Kurul gündemine alınır. İtiraz edilmezse dosya Başbakanlığa gönderilir.

En son 21/7/1998 tarihinde Van Milletvekili Mustafa Bayram'ın dokunulmazlığı kaldırılmıştır. O tarihten bu yana dokunulmazlığı kaldırılan milletvekili bulunmamaktadır. Oldukça tartışmalı olan yasama dokunulmazlığı konusunda 22. Dönem'de bir Meclis Araştırması Komisyonu kurulmuş ve raporu Genel Kurul'da görüşülmüştür.

[http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/ARASTIRMA\\_ONERGESI\\_GD.onerge\\_bilgileri?kanunlar\\_sira\\_no=290](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/ARASTIRMA_ONERGESI_GD.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=290)

#### 2.2.4.2. Meclis soruşturması nasıl açılır?

Meclis soruşturması açılması en az üye tam sayısının onda birinin yani 55 milletvekilinin imzaladığı bir önergeyle istenebilir. Meclis soruşturması önergesinde cezai sorumluluğu gerektiren fiillerin görev sırasında işlendiğinin belirtilmesi ve hangi fiillerin hangi kanun hükümlerine aykırı olduğu gerekçelendirilmeli ve aykırılık olduğu iddia edilen hukuk kuralları maddesiyle birlikte gösterilmelidir.

Meclis soruşturması önergesi Gelen Kâğıtlar Listesi'ne alınır ve Genel Kurul'da okunarak bilgiye sunulur. Ayrıca hakkındaki soruşturma açılması istenen Bakanlar Kurulu üyesine gönderilir. Meclis soruşturması önergelerine internette, henüz özel bir başlık altından değil, metni Genel Kurul'da okunduğundan tutanaklar üzerinden sorgu yapmak suretiyle ulaşılabilmektedir.

Meclis soruşturması önergesinin, Meclis Başkanlığı'na verildiği tarihten itibaren bir ay içerisinde görüşülüp karara bağlanacak şekilde sonuçlandırılması gerekmektedir.

Meclis soruşturması açılıp açılmaması hususundaki görüşmenin tarihi, Danışma Kurulu önerisinin Genel Kurul'ca kabul edilmesiyle belirlenir. "Özel gündem" şeklinde belirlenen Meclis soruşturması önergesinin görüşmesinde sırasıyla

önerge sahibi, şahsı adına üç milletvekili ve hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakan 10'ar dakika konuşabilir. Meclis soruşturması sürecinde yargısal niteliği ve boyutları bulunması nedeniyle parti grubu kararı alınması, parti grubunda görüşme yapılması Anayasa'ca engellenmiştir. Bunun uzantısı olarak da parti grubu adına konuşma imkânı verilmemiştir. Görüşmenin sonunda Meclis soruşturması açılıp açılmaması Genel Kurul'ca gizli oylama ile karara bağlanır. Gizli oylama, 2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile getirilmiştir. Milletvekillerinin vicdani ka-  
naatlerini tam olarak yansıtmalarına imkân veren bu Anayasa değişikliği yolsuzlukla mücadelede bir adım olarak görülebilir. Gizli oylama sonucu Meclis soruşturması açılması reddedilirse önerge arşive kaldırılmaktadır.

## BİLGİ KUTUSU XXI

### 23. Dönem'de verilen ve görüşülerek reddedilen Meclis soruşturması önergeleri

- Ankara Milletvekili Yılmaz Ateş ve 73 milletvekilinin, Ankara'da yaşanan içme ve kullanma suyu sorununda, Ankara Büyükşehir Belediyesi üzerinde gözetme ve düzeltici önlemler alma ve ilgili bakanlıklar arasında işbirliği sağlama konusunda sorumluluklarını yerine getirmeyerek görevlerinin gereklerini yapmakta ihmal ve gecikme gösterdiği ve bu eylemlerinin Türk Ceza Kanununun 257 nci Maddesine uyduğu iddiasıyla Başbakan hakkında. 2/10/2007 tarihli 2. Birleşimde okunarak Genel Kurul'un bilgisine sunulmuştur.

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b002m.htm>

30/10 2007 tarihli 13. Birleşimde görüşülmüştür.

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b013m.htm>

- İstanbul Milletvekili Kemal Kılıçdaroğlu ve 57 milletvekilinin, yasa dışı dinlemelere zemin oluşturdukları ve himaye ettikleri; özel hayatın gizliliği ve korunması ile haberleşme hürriyeti ve gizliliği hak ve ilkelerinin yoğun ve keyfi şekilde ihlal edilmesine göz yumdukları; bu suretle görevlerini kötüye kullandıkları; bu eylemlerinin Türk Ceza Kanununun 257 nci maddesine uyduğu iddiasıyla, Başbakan ve İçişleri Bakanı hakkında.

10/6/2008 tarihli 115. Birleşimde okunarak Genel Kurul'un bilgisine sunulmuştur.

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b115m.htm>

1/7 /2008 tarihli 124. Birleşimde görüşülmüştür.

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b124m.htm>

### 2.2.4.3. Meclis Soruşturması Komisyonu'nun oluşumu ve görev süresi

Meclis soruşturması açılması kabul edilirse, ilgili Hükümet üyesi hakkındaki iddiaları soruşturmak amacıyla 15 üyeden oluşan bir Meclis Soruşturması Komisyonu kurulur. Bu komisyona partiler güçleri oranında verebilecekleri üye sayısının üç katı aday gösterirler. Genel Kurul'da her parti grubu için çekilen kura ile Komisyon üyeleri belirlenir. Komisyon üyeleri kendi aralarından Başkan, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtip seçer. Bu seçimle birlikte Komisyon'un iki aylık görev süresi de başlamış olur. Komisyon iki ay içerisinde çalışmalarını tamamlayamazsa iki aylık ek süre kullanmayı kararlaştırabilir. Komisyon'un üye seçimi ve ek süre kararları da *Resmi Gazete'* de yayımlanmaktadır.

Kurulan Meclis Soruşturması Komisyonları ile ilgili bilgilere Meclis internet sitesinden ulaşılabilmektedir.

## BİLGİ KUTUSU XXII

### Meclis Soruşturması komisyonlarına ilişkin bilgilere internette erişim

[http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sorusturma\\_onergesi\\_sd.sorgu\\_baslangic](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sorusturma_onergesi_sd.sorgu_baslangic)

#### 2.2.4.4. Meclis Soruşturması Komisyonu'nun yetkileri

Meclis Soruşturması Komisyonu savcı benzeri yetkilere sahiptir. Komisyon kamusal ve özel kuruluşlardan konu ile ilgili bilgi ve belgeleri isteyebilir; hatta gerekli gördüklerine el koyabilir. Soruşturma kapsamında Bakanlar Kurulu'nun bütün araç ve imkânlarından faydalanabilir. Bakanlar Kurulu üyelerini, ilgili gördüğü kişileri, tanık ve bilirkişileri dinleyebilir. Komisyon, hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakanın savunmasını alır. Komisyon, adli mercilerden ifade alma konusunda yardım isteyebilir. Ayrıca Ceza Muhakemeleri Kanunu'nun tanıklarla, bilirkişilerle, el koyma ve arama ile ilgili olarak adli mercilere verdiği hürriyetleri kısıtlayıcı yetkilerin genel hükümler çerçevesinde kullanılmasını, gerekçesini bildirmek suretiyle görevli adli merciden isteyebilir. Komisyon, gerektiğinde alt komisyonlar kurarak Ankara dışında çalışma kararı alabilir. Komisyon'un çalışmaları gizlidir. Komisyon toplantılarına kendi üyeleri dışındaki milletvekilleri katılamazlar.

#### 2.2.4.5. Meclis Soruşturması Komisyonu raporu ve Yüce Divan'a sevk

Meclis Soruşturması Komisyonu, yaptığı soruşturma sonucunda bir rapor hazırlar. Raporla ilgili Hükümet üyesi hakkındaki iddialara yönelik bilgiler yer alır ve raporun sonucunda Hükümet üyesinin suçlu görülüp görülmediği, bir başka deyişle Yüce Divan'a sevkine yer olup olmadığı belirtilir. Komisyon'un Yüce Divan'a sevk yönündeki raporunda hangi ceza hükmüne dayanıldığı da yer alır.

Soruşturma komisyonu raporu, Başkanlığa verildiği tarihten itibaren 10 gün içinde sıra sayısı şeklinde bastırılarak hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana gönderilir ve milletvekillerine dağıtılır. Rapor, üyelere dağıtımından itibaren 10 gün içinde görüşülür. Sıra sayısı olan raporlar ancak Meclis Başkanlığı'nca dağıtıldıktan sonra alenileşmekte ve TBMM internet sitesinde yayınlanmaktadır. İnternette bu raporlara, Meclis Soruşturması Komisyonlarının sorgulandığı kısımdan gerekli adımlar izlenerek ulaşılabilmektedir.

Rapor üzerindeki görüşmede komisyona, şahısları adına altı milletvekiline 10'ar dakika söz verilir. Son söz, hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana aittir ve süresi sınırlandırılmaz. Komisyon raporunda Yüce Divan'a sevk etme söz konusu değilse, Genel Kurul'daki görüşmede, hangi ceza hükmüne dayanıldığını gösteren Yüce Divan'a sevk dair önerge verilebilir. Görüşmeler tamamlandıktan sonra komisyon raporu veya Yüce Divan'a sevk önergesi Genel Kurul'ca gizli oyla karara bağlanır. Yüce Divan'a sevk kararı ancak üye tam sayısının salt çoğunluğu (276) ile alınır. Yüce Divan'a sevk kararı alınırsa dosya, en geç 7 gün içinde Meclis Başkanlığı'nca Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilir. Anayasa uyarınca görevdeki Başbakan'ın Yüce Divan'a sevkine karar verilmesi halinde Hükümet istifa etmiş sayılmaktadır.

### ÖRNEK XII

#### Bir Meclis Soruşturması Komisyonu raporu görüşme örneği

20. Dönem'de, Türk Milli Eğitim Politikasına Aykırı, Keyfi ve İdeolojik Uygulamalarıyla Eğitim ve Öğretimde Karşıya ve Huzursuzluğa Sebep Olduğu, Toplumsal Gerilime Yol Açtığı, Eğitim Sistemini AB ve Uluslararası Standartlardan Uzaklaştırdığı ve Görevini Kötüye Kullandığı; Bu Eylemlerinin Türk Ceza Kanunu'nun 159, 228, 230, 240 ve 251'inci Maddelerine Uyduğu İddiasıyla Milli Eğitim Bakanı Metin Bostancıoğlu Hakkında Kurulan Meclis Soruşturması Komisyonu'nun 878 Sıra Sayılı Raporu, 25/6/2002 tarihli 117. Birleşim'de görüşülmüş, rapor Yüce Divan'a sevk mahal olmadığına yönelik olduğundan Genel Kurul'da verilen Yüce Divan'a sevk önergesi oylanmış ve reddedilmiştir.

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem21/yil4/bas/b117m.htm>

#### 2.2.4.6. Meclis soruşturmasının etkinliği

Hukuka, kamu yararına aykırı hareket ettiği düşünülen Bakanlar Kurulu üyelerinin suç oluşturan eylemleriyle ilgili iddialar, bu eylemlerin hangi ceza hükümlerine karşılık geldiği belirtilerek Meclis soruşturmasına konu edilebilir. Hedefte Hükümet veya Hükümetin belli üyeleri olan, yargılama aşaması niteliğindeki Meclis soruşturması yolunun başlatılmasında sağlam bilgiler ve hukuki deliller üzerinden hareket edilmesi isabetli olacaktır.

Anayasa'da ayrıntılı olarak düzenlenen Meclis soruşturması yolunun işletilmesinde süreç, kesin ve sınırlı sürelerle bağlanmıştır. Bunun nedeni, yürütmenin devamlılığının kesintiye uğratılmaması, Hükümetin sürekli olarak birtakım iddialarla yargılama baskısı hissetmemesi, icraatlarına odaklanması gereğidir.

Meclis Araştırması Komisyonu'ndan farklı olarak Meclis Soruşturması Komisyonu'nun istediği bilgi ve belgelerin sağlanması, Komisyon'un davetine icabet edilmesi zorunlu olup aksi halde yargısal yaptırım uygulanabilir.

Meclis soruşturmasında parti grubu müdahalesinin kural olarak devre dışı bırakılması, soruşturma açılması ve Yüce Divan'a sevk kararlarının gizli oylama ile yapılması, yargısal boyutları olan bu denetim yolunun bağımsız ve nesnel işlemleri için öngörülmüştür. Ancak uygulamada, görevdeki bir Başbakan veya bakan hakkında Meclis soruşturması açılması güç gözükmemektedir. İktidar değişikliklerinde bir önceki dönem daha rahat sorgulanmaktadır. 3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra başlayan 22. Dönem'de, bir önceki dönemde görev yapan bakanlar hakkında Meclis Soruşturması Komisyonları kurulmasında olduğu gibi.

### BİLGİ KUTUSU XXIII

#### 22. Dönem'de kurulan Meclis Soruşturması Komisyonları ve sonuçları

- Bakanlıkları Sırasında İlgili Kuruluşların Raporlarının Gereğinin Yapılmasını Geciktirerek ve Gerekli Tedbirleri Zamanında Almayarak Görevlerini Yerine Getirmemek Suretiyle Türkiye Halk Bankasının Zarara Uğramasına Sebep Oldukları, Usulsüz İşlemlerin Yapılmasına İmkân Sağladıkları İddiasıyla Devlet Eski Bakanı ve Başbakan Yardımcısı H. Hüsamettin Özkan ve Devlet Eski Bakanı Recep Önal Haklarında. (Yüce Divanda beraat etmişlerdir.)
- Bakanlığı Sırasında Enerji ve Doğalgaz Anlaşmalarında Türkiye Aleyhine Anlaşma ve Uygulamaların Yapılmasına Yol Açtığı, Devlet Alım Satımına Fesat Karıştırdığı İddiasıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Eski Bakanı Mustafa Cumhur Ersümer ile Ayrıca Bakanlıkları Sırasında Uyguladıkları Yanlış ve Usulsüz Enerji Politikalarında İlgili Kurum ve Kuruluşların Uyarılarını Dikkate Almayarak Kamuyu Zarara Uğrattıkları, DSİ Genel Müdürlüğünde Usulsüz Uygulamalara Onay Verdikleri ve Bu Suretle Görevi İhmal ve Görevi Kötüye Kullanma Fiillerini İşledikleri İddiasıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Eski Bakanları Mustafa Cumhur Ersümer ve Zeki Çakan. (Yüce Divanda Zeki Çakan beraat etmiştir. Cumhur Ersümer, bazı suçlardan beraat etmiş, bazı suçlarla ilgili olarak kamuoyunda Af Yasası olarak bilinen kanun uyarınca davanın kesin hükme bağlanması ertelenmiş, bir suçtan verilen ceza ise İnfaz Yasası uyarınca ertelenmiştir.)
- Türkbank İhalesi Sürecinde Malın Satımında ve Değerinde Fesat Oluşturacak İlişki ve Görüşmelere Girdikleri İddiasıyla Eski Başbakan A. Mesut Yılmaz ve Devlet Eski Bakanı Güneş Taner. (Yüce Divan, kamuoyunda Af Yasası olarak bilinen kanun uyarınca davanın kesin hükme bağlanmasını ertelenmiştir.)
- Bakanlığı Sırasında Yapılan İhalelerde Usulsüzlüklerde Bulunduğu ve Bu İhalelerle İlgili Yolsuzluk İddialarının Tahkikini Zamanında Yaptırmayarak Görevini Kötüye Kullandığı, Aynı Zamanda Mal Varlığında Haksız Bir Artışa Sebepiyet Verdiği İddiasıyla Bayındırlık ve İskân Eski Bakanı Koray Aydın. (Yüce Divanda beraat etmiştir.)
- Karadeniz Sahil Yolu İşlerinin İhalesinde Müteahhit Firmaların Önceden Anlaştıklarının Bilinmesine Rağmen, Fiyatları Ayarlayarak ve Rekabete Meydan vermeyerek Devleti Büyük Ölçüde Zarara Uğrattığı İddiasıyla Bayındırlık ve İskân Eski Bakanı Yaşar Topçu. (Yüce Divan, kamuoyunda Af Yasası olarak bilinen kanun uyarınca davanın kesin hükme bağlanmasını ertelenmiştir.)

Yukarıda belirtilen Yüce Divan kararlarına Anayasa Mahkemesi internet sitesinden ulaşılabilir.

<http://www.anayasa.gov.tr/general/icerikler.asp?contID=434&menuID=47&curlID=62>

## 2.2.5. Gensoru

### 2.2.5.1. Gensoru nedir?

Mevcut, görevde bulunan Başbakan, bir veya birkaç bakan hakkında, izledikleri politika, bakanlığın faaliyet ve işlemleri söz konusu edilerek iddiaların genişçe tartışılmasına imkân veren ve sonuçta hedefteki Hükümet üyesinin düşürülmesine kadar varabilen denetim yoludur.

### 2.2.5.2. Gensoru nasıl açılır?

Gensoru önergesi, bir parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. Gensoru önergesi 500 kelimedenden fazla ise, özeti eklenmelidir. Önerge Genel Kurul'da okunarak bilgiye sunulur. Özeti olan önergelerde özet okunur. Gensoru önergelerine internette, henüz özel bir başlık altından değil, metni Genel Kurul'da okunduğundan tutanaklar üzerinden sorgu yapmak suretiyle ulaşılabilmektedir.

Gensoru önergesi, verilişinden sonraki 3 gün içinde bastırılarak üyelere dağıtılır, Gelen Kâğıtlar Listesi'ne alınır, bir örneği muhatap Bakanlar Kurulu üyesine gönderilir. Önergenin dağıtılmasından itibaren 10 gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Bu görüşmede, önerge sahiplerinden biri, parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir bakan konuşabilir. Konuşmaların sonunda gensorunun gündeme alınıp alınmayacağı oylanır. Gündeme alınması reddedilen önerge arşive kaldırılır.

Gensorunun gündeme alınması kabul edilirse görüşülme günü de kararlaştırılır. Gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak 2 gün geçmedikçe yapılamaz ve 7 günden sonraya bırakılamaz.

Gensorunun gündeme alınıp alınmayacağına ilişkin görüşme ve gündeme alınması kabul edilirse gerçekleştirilecek görüşme, Genel Kurul gündeminin "Özel gündem" kısmında yer alır ve görüşme günleri Anayasa'daki süreler çerçevesinde Danışma Kurulu önerisinin Genel Kurul'ca kabulüyle belirlenir.

Gensoru görüşmeleri sırasında milletvekilleri veya parti grupları güvensizlik önergesi verebilir. Bu önergelerin gerekçeli olması lazımdır. Bu arada Hükümet de güven tazelemek isteyebilir. Güvensizlik önergesi veya Bakanlar Kurulu'nun güven isteği, 1 tam gün geçtikten sonra oylanır.

Bakanlar Kurulu'nun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tam sayısının (550) salt çoğunluğuyla (276) olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır.

**23. Dönem’de verilen gensoru önergelerinin konu ve muhatapları**

- Tarım ve hayvancılık sektöründeki desteklemelerin zamanında ödenmemesi veya kaldırılması, girdilerdeki artışlar ve ürünlerdeki düşük fiyat oluşumu sonucu üreticilerin; temel gıda maddelerinde meydana gelen aşırı fiyat artışları ile de halkın mağduriyetine sebep olduğu, TMO’nun yönetiminde ve tarım politikalarında görev ve sorumluluklarını yerine getirmeyerek devleti zarara uğrattığı iddiasıyla Tarım ve Köyşleri Bakanı hakkında
- 1 Mayıs kutlamalarının Taksim’de yapılmasını engelleyerek toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkını ihlal ettiği, güvenlik güçlerini orantısız güç kullanmaya teşvik ettiği, bu tutumuyla toplumsal barışı tehlikeye atarak şiddet görüntülerinin ortaya çıkmasına neden olduğu iddiasıyla Başbakan hakkında
- Sabah Gazetesi ile ATV Televizyonunun satış ihalesinde ve ihale bedelinin finansmanında bir Grubun lehinde etkin rol alarak yetkisini kötüye kullandığı iddiasıyla Başbakan hakkında
- 9 Ocak 2007 tarihinde Bağdat’ta düşen ve Türk işçilerinin yaşamlarını yitirmesiyle sonuçlanan kazaya neden olan yabancı bir şirkete ait uçağın gerekli güvenlik önlemleri almamasına ve yeterli mali sorumluluk sigortası sağlamamasına rağmen uçuşuna izin veren sorumluları himaye ederek sağlıklı soruşturma yürütülmesine engel olduğu iddiasıyla Ulaştırma Bakanı hakkında
- Elektrik ve doğalgaz başta olmak üzere enerji zamlarıyla vatandaşları zor durumda bıraktığı, sağlıklı bir enerji piyasası oluşturamadığı, enerji arz güvenliği için gereken tedbirleri alamadığı ve bakanlığında yolsuzluklara yol açtığı iddiasıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı hakkında
- TRT’nin Ergenekon soruşturmasıyla ilgili yayınlarıyla kamu yayıncılığı kural ve ilkelerine aykırı davranmasına göz yumduğu iddiasıyla Devlet Bakanı hakkında
- Toplumsal olaylarda ve dur ihhtarlarında güvenlik güçlerinin orantısız güç kullanımına göz yumarak yaralanma ve ölüm olaylarına yol açtığı ve bu suretle toplumsal barışı tehlikeye attığı iddiasıyla İçişleri Bakanı hakkında
- İletişimin tespiti ve dinlenmesi ile Deniz Feneri davasında görevinin gereklerini yerine getirmediği iddiasıyla Adalet Bakanı hakkında

**ÖRNEK XIII****Bir gensoru önergesi ve gündeme alınıp alınmayacağına ilişkin görüşme örneği**

Demokratik Toplum Partisi Grubu Adına Grup Başkanvekilleri Diyarbakır Milletvekili Selahattin Demirtaş ve Van Milletvekili Fatma Kurtulan’ın, toplumsal olaylarda ve dur ihhtarlarında güvenlik güçlerinin orantısız güç kullanımına göz yumarak yaralanma ve ölüm olaylarına yol açtığı ve bu suretle toplumsal barışı tehlikeye attığı iddiasıyla İçişleri Bakanı Beşir Atalay hakkında gensoru açılmasına ilişkin önergenin gündeme alınması 21.4.2009 tarihli 79. Birleşimde reddedilmiştir.

[http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak\\_sd.birlesim\\_baslangic?P4=20387&P5=B&web\\_user\\_id=6916193&PAGE1=1&PAGE2=54](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=20387&P5=B&web_user_id=6916193&PAGE1=1&PAGE2=54)

**Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na**

Merkezi otoriteden aldığı yetkiye dayanarak, toplumsal olaylar sırasında hedef gözetip bizzat öldürme amacıyla ateş açan güvenlik güçlerinin çok sayıda yurttaşımızın ölümüyle sonuçlanan silahlı müdahalesinin giderek yaygınlaşması karşısında gerekli yasal-idari tedbirleri almayarak, ölümlerin artmasına yol açan ve yaşam hakkı ihlalinin önüne geçmeyerek ülkemizdeki toplumsal barışı tehlikeye sokan İçişleri Bakanı Sayın Beşir Atalay hakkında Anayasanın 99’uncu, TBMM içtüzüğü’nün 106’ncı maddeleri gereğince gensoru açılmasını saygılarımızla arz ve teklif ederiz.

Fatma Kurtulan Van DTP Grup Başkanvekili Selahattin Demirtaş Diyarbakır DTP Grup Başkanvekili

Gereke: Demokratik bir hak olan toplantı ve gösteri yürüyüşleri Anayasa’nın 34’üncü maddesiyle güvence

altına alınmıştır. Buna göre; önceden izin almaksızın herkes toplantı ve gösteri yürüyüşleri düzenleme hakkına sahiptir. Bu hakkın özgürce kullanılmasını sağlamak demokratik, hukuk devletinin temel gereklerinden biridir.

Ancak son yıllarda düzenlenen toplumsal gösteriler, kolluk güçlerinin ölümlerle sonuçlanan orantısız aşırı güç kullanımına sahne olmaktadır. En kaygı verici olanı ise müdahaleler sırasında ateşli silah kullanılıyor olmasıdır.

Başbakan Sayın Recep Tayyip Erdoğan'ın 28 Mart 2006'da 11 yurttaşımızın ölümüyle sonuçlanan Diyarbakır olayları sırasında yaptığı "Güvenlik güçlerimiz çocuk da olsa, kadın da olsa, kim olursa olsun gerekli müdahale ne ise bunu yapacaktır" açıklaması ve 2007'de polisin yetkisini arttıran yasa değişikliğine gidilmesiyle birlikte protesto gösterilerindeki ölümlerde yaşanan artış dikkat çekici boyuttadır.

Ayrıca gerek İçişleri Bakanlığı'nın gerekli tedbirleri almaması gerekse de güvenlik görevlileri hakkında etkin bir soruşturmanın yürütülmemesi, bu uygulamaları teşvik edici bir nitelik taşımaktadır. Özellikle son bir yılda gösteriler sırasında ateşli silah da dâhil orantısız güç kullanılması sonucu 9 yurttaşımız yaşamını yitirirken, onlarcası da yaralanmıştır.

15 Şubat 2008'de Şırnak-Cizre'deki gösteriler sırasında Yahya Menekşe (15) isimli çocuk panzerle ezilerek öldürüldü.

5 Mart 2008'de Van-Erciş'te yapılan "8 Mart Kutlamasına" müdahale sırasında polislerin başından darp ettiği Mehmet Deniz yaşamını yitirdi.

22 Mart 2008'de Van'daki Nevruz kutlamasına müdahale eden polisin hedef gözeterek açtığı ateş sonucu Zeki Erinç ve Ramazan Dal yaşamlarını yitirdi.

23 Mart 2008'de Hakkâri Yüksekova'daki Nevruz kutlamasına müdahale eden güvenlik güçlerinin açtığı ateş sonucu İkbâl Yaşar ve Fahrettin Şedal adlı kişiler yaşamını yitirdi.

20 Ekim 2008'de Ağrı Doğubeyazıt'taki basın açıklamasına müdahale eden polisin hedef gözeterek açtığı ateş sonucu Ahmet Özkan adlı genç kalbinden vurularak öldürüldü.

Son olarak 4 Nisan 2009 tarihinde Şanlıurfa'nın Halfeti ilçesinin Ömerli köyü kırsalında kutlama ve şenlik yapmak isteyen kitleye gaz bombası ve plastik mermiyle yapılan müdahale sonucu Mahsum Karaoğlu (21) ve Mustafa Dağ (27) yaşamlarını yitirdi.

İçişleri Bakanı Sayın Beşir Atalay'ın sorumluluğunda yaşanan toplumsal olaylardaki bu ölümlere bir de dur ihtarına uymadığı gerekçesiyle öldürülenler eklendiğinde tablo çok daha ürkütücü boyutlara ulaşmaktadır. Kolluk güçlerinin 2007-2008 arası toplumsal olaylarda ve dur ihtarlarında ateşli silah kullanması sonucu 62 kişi yaşamını yitirirken, 68 kişi de yaralanmıştır. Son iki yılda toplumsal olaylara gaz bombası ve diğer araçlarla yapılan müdahalelerde yaralanan kişi sayısı ise 271'dir.

En temel insan hakkı olan yaşam hakkına kasteden bütün bu olaylar "işkenceye sıfır tolerans" sözü veren Hükümetin, İçişleri Bakanlığı'nın sorumluluğu altında yaşanmaktadır. İçişleri Bakanı'nın gerek emrindeki polis gücünü kontrol edememesi gerekse de ölümleri durdurmak için gerekli caydırıcı tedbirleri almaması, kamuoyundaki kaygıları daha da arttırmaktadır.

Yasal-demokratik çerçevedeki gösterilere ateşli silah kullanılarak yapılan müdahaleyle toplumsal muhalefet bastırılmak ve "terörize" edilmek istenmektedir. OHAL dönemini andıran bu uygulamalarla devletin şiddetli önlemlere başvurmasının yolunun açılması ve güvenlik aygıtının idari yönetim üzerinde hâkimiyetinin sağlanması hedeflenmektedir. Ülkemizi çatışmalı ortama sürükleyen bu politika, toplumsal barışı ve demokratik istikrarı da açıkça tehdit etmektedir.

Toplumsal olaylarda ve dur ihtarlarında güvenlik güçlerinin sivilleri vurması karşısında etkin önlemler alınarak ölümlerin ve yaşam hakkı ihlalinin artmasına yol açan ve bu tutumuyla da çatışmalı ortama zemin hazırlayarak ülkemizin toplumsal barışını tehlikeye sokan İçişleri Bakanı Sayın Beşir Atalay hakkında Anayasanın 99. TBMM İçtüzüğü'nün 106. maddeleri gereğince gensoru açılmasını saygılarımızla arz ve teklif ederiz.

### 2.2.5.3. Gensorunun etkinliği

Gensorunun hedefinde bir bakan, hükümet olduğundan çok politize bir durum söz konusudur. İzlediği politikadan, eylem ve işlemlerinden rahatsız olunan bir Hükümet üyesi hakkında bazı bilgi ve belgeler edinilmişse bu durumun tartışmaya açılması gensoru yoluyla olabilir. Gündeme getirilmek istenen konuların suç niteliğindeki faaliyetler olması gerekli değildir. Yeterli performans sergileyemediği, alanında başarılı olamadığı gibi iddialarla da bir bakan hakkında gensoru önergesi verilebilir.

Meclis çalışmalarının dengeli olarak yürütülmesi, hükümetin rahat çalışması, sürekli olarak gensoru baskısı altında kalınmaması için Anayasa gensoru yolunun işletilmesinde kesin, belirli, kısa süreler öngörerek bir an önce sonuçlandırılmasını amaçlamıştır.

Gensoruda da genel görüşmede olduğu gibi iki düzeyli bir görüşme söz konusudur. Önce gensorunun gündeme alınıp alınmayacağı görüşülmektedir. Yapılan oylama sonucu gündeme alınması kabul edilirse gensoru görüşülmektedir. Hükümetin veya bir bakanın düşürülebilmesi ihtimali olan güvensizlik oylaması ise bu görüşmeden bir gün sonra yapılmaktadır. Hükümetin veya bir bakanın düşürülmesi ciddi bir iştir ve önemli sonuçlar doğurur. Bu nedenle gensoru kademelendirilerek Meclis'in belli aşamalar içerisinde karar vermesi sağlanmak istenmiştir.

Esasen, Meclis çoğunluğu arkasında bulunan Hükümet'in veya bir bakanın gensoru ile düşürülebilmesi kâğıt üstünde mümkün görülmektedir. Koalisyon hükümeti, bıçak sırtı çoğunluğa dayanan hükümet, azınlık hükümeti gibi hükümetlerin görev yaptığı sıralarda gensoru ile sonuç alınması daha muhtemeldir.



## BİLGİ KUTUSU XXV

### Gensoru ile düşürülen hükümet ve bakanlar

Türk parlamento tarihinde, 31/12/1977 tarihli 31. Birleşimde Süleyman Demirel'in Başbakan olduğu Bakanlar Kurulu, 5/9/1980 tarihli 130. Birleşimde Dışişleri Bakanı Hayrettin Erkmek, 25/11/1998 tarihli 24. Birleşimde Devlet Bakanı Güneş Taner ve Başbakan Mesut Yılmaz gensoru ile düşürülmüştür. Başbakan Mesut Yılmaz ve Devlet Bakanı Güneş Taner haklarındaki gensoru önergeleri Genel Kurul'un 23/11/1998 tarihli 22. Birleşiminde görüşülmüştür.

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem20/yil4/bas/b022m.htm>

## 2.3. Denetim işlevi gören komisyonlar

Anayasa'da TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları arasında gösterilmeyen; ancak özü, içeriği, niteliği itibariyle denetim faaliyeti yürüten bazı komisyonlar bulunmaktadır. Bu komisyonlardan en köklüsü Dilekçe Komisyonu'dur. Kamu iktisadi teşebbüslerinin hesap ve işlemlerini denetleyen KİT Komisyonu, 1982 Anayasası döneminde kurulan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Avrupa Birliği (AB) üyelik sürecinin ivme kazanmasıyla kurulan AB Uyum Komisyonu ile Şubat 2009'da kurulan Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu'nun alanlarında denetim görevleri vardır.

Farklı hukuki dayanakları olan söz konusu komisyonlar Anayasa'da, kuruluş kanunlarında yer alan özel düzenlemeleri dışında Meclis İctüzüğü'ne bağlıdır. Sözü edilen her bir komisyonun yapısı, görev ve yetkileri ile işleyişine, STK ilişkilerine ana hatlarıyla değinmekte yarar vardır.

### 2.3.1. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu (İHK)

İnsan hakları konusundaki sorunlarla ilgilenmek, gelişmeleri izlemek amacıyla kurulan İHK, bireylerin ve STK'ların şikâyetlerini değerlendiren, başvurularını inceleyen bir komisyondur.

Türkiye'nin 1987 yılında AB'ye yaptığı tam üyelik başvurusunun ardından, uluslararası platformlarda da sıkça gündeme getirilen insan hakları ihlalleri konusunu Meclis düzeyinde takip edecek bir komisyonun kurulması ihtiyacı hissedilmiştir. Böylece 5/12/1990 tarihli ve 3686 sayılı kanunla İHK kurulmuştur. İnsan haklarının korunması amacıyla ulusal düzeyde kurulan ilk mekanizma olması da İHK'ı daha anlamlı kılmaktadır.

#### 2.3.1.1. İHK'in oluşumu

Komisyon'un üye sayısı Danışma Kurulu önerisinin Genel Kurul'ca kabulüyle belirlenmektedir. 23. Dönem'de 23 üyeden oluşturulmuştur. Komisyon'da parti gruplarının yanı sıra grubu bulunmayan parti üyesi ve bağımsız milletvekilleri de güçleri oranında temsil edilmektedir. Parti grupları, Meclis Başkanlığı'nca belirlenen kendilerine düşen üye sayısı kadar adayın ismini Meclis Başkanlığı'na bildirmekte, bildirilen adaylar liste halinde Genel Kurul'un bilgisine sunularak işaretleme oyuna oylanmaktadır. Grubu olmayan ve bağımsız milletvekillerine üyelik düşmesi halinde bu durum Genel Kurul'un bilgisine sunularak aday olmak isteyen milletvekillerinin belli bir süre içerisinde Meclis Başkanlığı'na başvurması gerektiği açıklanmaktadır. Aday sayısı, düşen üyelik sayısı ile aynıysa, adayların ismi Genel Kurul'da okunmakta ve işaretleme seçimi yapılmaktadır. Aday sayısının düşen üyelik sayısından fazla olması halinde Genel Kurul'da oy pusulası üzerinden tercih yapmak suretiyle seçim yapılmaktadır. Komisyon üyelikleri için diğer ihtisas komisyonlarında olduğu gibi bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki yıl olup, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi genel seçimlerin yapıldığı tarihe kadardır. Üye seçimi yapılan Komisyon, parti gruplarının yüzde oranlarına göre, bir başkan, iki başkanvekili, bir sözcü ve bir kâtip seçer.

## BİLGİ KUTUSU XXVI

### İHK internet sitesine erişim

<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/index.htm>

#### 2.3.1.2. İHK'in görevleri

a- Uluslararası alanda kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek

İnsan haklarının dinamik özelliği sonucu devamlı olarak insan hakları geliştiğinden ve koruyucu yeni belgeler oluşturduğundan; Birleşmiş Milletler (BM), AB, Avrupa Konseyi ve diğer uluslararası ve bölgesel örgütlerde insan haklarıyla ilgili meydana gelen gelişmeleri Komisyon izlemekte, Dışişleri Bakanlığı birimlerinden gereken bilgileri almaktadır.

b- Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla Anayasa ve diğer ilgili mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek

Komisyon, ülke uygulamalarının düzeltilmesi için uluslararası sözleşmeleri inceleyerek uygulama ile mevzuat arasında tespit ettiği sorunlar hakkında yasal düzenlemeler önerebilecek, gerekli değişiklikleri gündeme getirecektir. Bu kapsamda İHK'in 18. Dönem'de, 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nun bazı maddelerinin; 19. Dönem'de, Pasaport Kanunu'nun yurtdışına çıkış yasağı konulanların durumuyla ilgili maddesinin, Yüksek Askeri Şura (YAŞ) kararlarına karşı yargı yolunu kapatan Anayasa'nın 125. maddesinin ve paralel hükümler içeren ilgili kanun hükümlerinin insan haklarına aykırılığına dair değerlendirme ve raporları söz konusudur.

c- TBMM komisyonlarının gündemindeki konular hakkında, istem üzerine görüş ve öneri bildirmek

Uygulamada hiçbir komisyon İHK'ten görüş istememiştir. İnsan haklarını ilgilendiren kanun tasarı ve tekliflerinin havalâ edildiği komisyonların İHK'ten görüş istemesi beklenirken buna ihtiyaç duymamaları Komisyon'u yasa çalışmalarında etkisizleştirmektedir. Bu durum, Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı Türkiye 2006 İlerleme Raporu'na "...Komisyona, yasama rolü olmamasından dolayı, insan haklarını etkileyen yasa tasarıları hakkında danışılmamaktadır" şeklinde yansımıştır.

ç- Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası antlaşmalara, Anayasa ve kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla, araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek

Komisyon'un en önemli özelliği, insan hakları ihlalleri konusunda inceleme yapmaya yetkili olmasıdır. Bu incelemelerde insan hakları konusundaki uygulamaların Anayasa'ya, uluslararası antlaşmalara uygun olup olmadığı tespit edilmekte ve ilgili makamlara önerilerde bulunmaktadır.

Komisyon'un, özellikle cezaevleri, karakollar, çocuk yuvaları gibi yerlerde gerçekleştirdiği yerinde incelemeler, kamuoyu ve basında geniş yankı uyandırmaktadır.

d- İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek

Komisyon'a insan hakları ihlalleri ile ilgili birçok başvuru yapılmaktadır. Yapılan başvurular öncelikle Komisyon uzmanlarınca incelenmektedir. İlk incelemede; başvuru sahibinin ad, soyad, imza ve adresinin bulunup bulunmadığı incelenmekte, bulunmaması halinde dilekçe işleme alınmamaktadır. Ancak, kamuda yaygın şekilde bilinen genel şikâyetlerde, başvurucunun ismi ve imzası olmadan da işlem yapılmaktadır. Başvuru sahibinin yakını ya da STK'lar aracılığıyla yapılan başvurular da işleme alınmaktadır. Başvurular yazılı dilekçe, elektronik posta veya faks ile yapılabilmektedir. Komisyon, başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlem hakkında başvuru sahibine en geç 60 gün içinde bilgi vermektedir.

Yargı mercilerine intikal etmiş konuları içeren dilekçelere, Anayasa'nın mahkemelerin bağımsızlığını düzenleyen 138. maddesi gereğince Komisyon tarafından yapılabilecek bir işlem bulunmadığı şeklinde cevap gönderilmektedir.

İlk incelemeden sonra Komisyon Başkanı'nın imzasıyla gerekli yerlerle yazışma yapılmaktadır. Gerekirse başvuru, Komisyon Başkanı'nın onayıyla doğrudan veya yazışmadan sonra Komisyon gündemine alınmaktadır. Komisyon üyeleri de bir başvurunun veya gerekli gördükleri bir konunun Komisyon'da ele alınmasını talep edebilmektedir. Komisyon'un incelemesine karar verilen başvurular için bir alt komisyon kurulmaktadır.

e- Gerekliğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmak

Komisyon'un geçmiş dönemlerdeki yurtdışı çalışmaları, genellikle, yurtdışına göç eden Türk vatandaşları ve ülkemiz sınırları dışında yaşayan soydaşlarımızın maruz kaldığı insan hakları ihlallerine yoğunlaşmaktadır. İHK, kuruluşundan bugüne kadar bu kapsamda Karabağ, Bosna-Hersek, Almanya, Hollanda, Danimarka, Keşmir, Çeçenistan, Batı Trakya ile ilgili raporlar ortaya koymuştur. Komisyon Başkanı, basın toplantısı veya açıklaması yoluyla şahsı veya Komisyon adına uluslararası gelişmeleri değerlendirebilmektedir. Aynı durum tabii ki ülke içindeki gelişmeler için de söz konusudur.

f- Her yıl yapılan çalışmalarını, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve yurtdışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak

Komisyona'un yapmış olduğu çalışmaları, elde edilen sonuçları ve yurtiçi ile yurtdışında insan hakları alanında meydana gelen gelişmeleri, uygulamaları ve insan haklarının genel durumunu kapsayan yıllık bir rapor hazırlaması gerekmektedir. Bu raporlarda; Komisyona toplantıları ve alınan kararlar, Alt Komisyona Raporları, Komisyona'a yapılan ziyaretler ve başvurulara ilişkin bilgiler de yer almaktadır. Her yıl hazırlanması gereken faaliyet raporlarının düzenli yayınlanmadığı, yayınlananlarda ise ağırlıklı olarak Komisyona çalışmalarının anlatıldığı görülmektedir.

### 2.3.1.3. İHK'in yetkileri

Komisyona, görevleri ile ilgili olarak; Bakanlıklardan, diğerk kamu idarelerinden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve özel kuruluşlardan bilgi isteyebilmektedir. Komisyona'a ayrıca, buralarda inceleme yapma ve ilgililerini çağırıp bilgi alma yetkisi de tanınmıştır. Komisyona Ankara dışında da çalışma yapabilmekte ve yurtdışında incelemelerde bulunabilmektedir. Komisyona gerekli gördüğünde uzman kişilerin görüşlerine başvurabilmektedir. Komisyona'un kendiliğinden hareket etme yetkisi vardır; inceleme yapması için başvuru yapılması zorunluluğu bulunmamaktadır.

İHK, başvurular üzerine ya da kendiliğinden suç unsuruna rastlarsa Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunabilmektedir. Komisyona yapılan başvurulardan ciddi görülenler Cumhuriyet Savcılıklarına iletilmekte ve iletilen başvurunun sonucu hakkında bilgi verilmesi istenmektedir. Komisyona tarafından incelenen ve rapora bağlanan olayların aynı zamanda savcılıklar tarafından da soruşturulan olaylar olması durumunda –ki çoğuy olayda durum bu şekildedir– inceleme sonucunda tespit edilen hususlar hakkında suç duyurusu yoluna gidilmemekte, savcılıklardan bilgi alınmaktadır. Komisyonaun yapmış olduğu inceleme gezileri sırasında tespit ettiğiy herhangi bir olay hakkında 22 ve 23. dönemlerde doğrudan Cumhuriyet Savcılığı'na başvurduğuy bir örnek bulunmamaktadır.

### 2.3.1.4. İHK Raporları

İHK bünyesinde inceleme yapmak üzere kurulan alt komisyonaun hazırladığı rapor İHK'te görüşülmektedir. Alt komisyona raporu Komisyona raporu olarak kabul edildiğiy takdirde Meclis Başkanlığı'na sunulmaktadır. Bu raporlar Danışma Kurulu'nun görüş ve önerisi ile Genel Kurul gündemine alınabilmektedir. Genel Kurul, raporun okunmasıyla veya üzerinde görüşme açılmasıyla bilgi edinmiş olmaktadır. Komisyona raporları nadiren Genel Kurul gündemine taşınmaktadır. Komisyona raporları Başbakanlık ve ilgili bakanlıklara TBMM Başkanlığı'nca gönderilmektedir. Komisyona raporlarına, Komisyonaun internet sitesinden ulaşılabilir.

## BİLGİ KUTUSU XXVII

### İHK'in Genel Kurul gündemine taşınan raporları

19. Dönem'de 14 Mayıs 1992 tarihli 77. Birleşim'de görüşülen, üniversitelerde uygulanan başörtüsü yasağı ile ilgili rapor, İHK'in Genel Kurulda görüşülen tek rapordur. Komisyonaun Genel Kurul'da okunarak bilgiye sunulan raporları:

- YAŞ Kararlarına Yargı Yolunun Açılmasına Dair Değerlendirme; 19. Dönem, 2/2/1993, 62. Birleşim
- Pasaport Kanunu'nun 22. Maddesiyle İlgili Değerlendirme; 19. Dönem, 6/5/1993, 100. Birleşim
- Gümölcine Müftüsü İbrahim Şerif'in Duruşmasını İzleme ve Batı Trakya'da Çeşitli İnceleme ve Görüşmelerde Bulunma Sonucu Hazırlanan Rapor; 19. Dönem, 5/10/1993, 40. Birleşim
- Dr. Sadık Ahmet ve Ahmet Faikoğluy'nun Duruşmalarının İzlenmesi ve Yapılan Görüşmeler Sonucunda Hazırlanan Rapor; 19. Dönem, 14/4/1994, 90. Birleşim
- Batı Trakya Türk Azınlığı ile İlgili Rapor; 19. Dönem, 9/6/1994, 114. Birleşim
- Diyarbakır Cezaevi Raporu; 20. Dönem, 7/1/1996, 42. Birleşim



### İHK'in 23. Dönem'de hazırladığı raporlar

- Batman, Erzurum, Diyarbakır, Bandırma, Kalecik, Edirne, Tekirdağ, Sincan ve Silivri'deki Ceza İnfaz Kurumları İnceleme Raporları
- Mardin İli Mazıdağı İlçesi Bilge Köyü Raporu
- İstanbul İlindeki Karakollarda Yapılan İnceleme Sonucunda Hazırlanan Rapor
- Engin Çeber'in Metris Ceza İnfaz Kurumunda Gördüğü Şiddet Nedeniyle Öldüğü İddialarını Araştırma ve Bakırköy Kadın Kapalı Ceza İnfaz Kurumu İnceleme Raporu
- 2008 Yılı Van, Siirt ve Hakkâri İlleri ile Hakkâri İli Yüksekova İlçesinde Meydana Gelen Nevruz Olayları Hakkında Rapor
- İletişimin Tespiti, Dinlenmesi, Kayda Alınması ve Haberleşme Özgürlüğünün İhlali İddialarının Araştırılması
- Mersin Özürlü Bakım Ve Rehabilitasyon Merkezi Müdürlüğü İnceleme Raporu
- Fırat (Hrant) Dink Raporu
- Hollanda Ziyareti Raporu
- Tuzla Tersaneler Bölgesinde İşçi Sağlığı Ve İş Güvenliği Önlemlerinin Yetersizliği İle İlgili İddialar Hakkında Rapor
- İstanbul Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şube Müdürlüğü Kaçak Göçmenler Barınağı İnceleme Raporu
- Almanya'da 10-16 Şubat Tarihlerinde Yapılan Ziyarete İlişkin Rapor
- İstanbul'da Bir Lisede Bir Öğrencinin Mezhebi Nedeniyle Ayrımcılığa Uğradığı ve Aşağılandığı İddiaları Hakkında Rapor
- Amasya'da İki Okulda ve Bir Pansiyonda Dini Baskı Yapıldığı İddiaları Hakkında Rapor
- Beştaş Raporu

### 2.3.1.5. İHK'in etkinliği

Temel insan hakları kapsamında yaşam hakkı, vücut bütünlüğünün korunması, işkence ve kötü muamele, aşırı ve orantısız güç kullanımı, gözaltı, tutukluluk ve hükümlülük şartları gibi konulardaki sorunlar üzerinde İHK, bugüne değin önemli çalışmalar gerçekleştirmiştir.

Komisyon'un kapsamındaki insan hakları konuları Anayasa, İnsan Hakları Evrensel Beyanname ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi çok taraflı uluslararası belgelerde belirlenmiş bulunan insan hak ve hürriyetleri ile uluslararası alanda genel kabul gören insan haklarıdır. İnsan hakları kavramı uluslararası belgelerde de genişlemekte, ikinci kuşak haklar içerisinde sağlık hakkı, üçüncü kuşak haklar içerisinde çevre hakkı gibi sosyal hakları kapsar hale gelmektedir. Ülkemizde temel insan hakları alanındaki sorunlar üzerinde ciddi mesafeler alındığından, daha iyi şartlarda barınma, daha sağlıklı ve temiz bir çevrede yaşama, kaliteli eğitim ve sağlık hizmeti alma gibi talep ve şikâyetleri de Komisyon değerlendirmektedir. Komisyon'a bu alanlarda yoğunlaşılacak başvurular yapılabilir.

Komisyon'un yasa yapım sürecinde etkili hale getirilmesi açısından kanun tasarı ve tekliflerini görüşebilmesine imkân verecek kanun değişikliği yapılması gerekmektedir. Komisyon, insan haklarına aykırı hükümler içeren kanunlara ilişkin çalışmalar yaparak raporunda değişiklik önerileri sunabildiğinden, bu yönüyle yasama açığını kapatabilir.

Komisyon, insan hakları ile ilgili ulusal ve uluslararası düzeyde panel, konferans, seminer gibi etkinliklere katılmaktadır. Bu gibi etkinliklerin bizzat Komisyon'ca veya STK'larla birlikte düzenlenmesi halinde, insan hakları alanında bilgilendirme, dikkat çekme, gelişmelerin önünü açma gibi kazanımların artırılacağı düşünülmektedir.

**İHİK'te bir STK katılımı örneği**

23. Dönem'de 27 Aralık 2007 tarihli 7. toplantıda, İstanbul-Fatih, Hatice Sultan ve Neslişah Sultan Mahalleleri (Sulukule) Kentsel Dönüşüm Projesi kapsamında roman vatandaşların yaşadıkları sorunlar hakkında bilgi almak üzere, Neslişah ve Hatice Sultan Derneği, Roman Kültürünü Geliştirme ve Dayanışma Derneği, Amasya Ormanözü Köyü Derneği ve Sulukule Platformu temsilcileri dinlenmiştir.

**2.3.1.6. İHİK ve STK'lar**

İHİK, insan hakları konusunda faaliyet gösteren STK'ların iletişim halinde bulunması gereken bir komisyondur. Komisyon toplantılarına STK temsilcileri çağırıldığı gibi STK adına yapılan insan hakları ihlali başvuruları değerlendirmeye alınmaktadır. İnsan haklarıyla ilgili STK temsilcileri Komisyon Başkanını ziyaret etmek suretiyle de temaslarda bulunmaktadırlar. Komisyon ayrıca, yaptığı inceleme gezileri esnasında STK temsilcileri ile de görüşmeler yapmakta ve bunlardan alınan bilgileri raporlarına yansıtılmaktadır.

**BİLGİ KUTUSU XXIX****İHİK hakkında geniş bilgi için**

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, İzzet Eroğlu, Yasama Uzmanı, *Yasama Dergisi*, Sayı 2, 2006  
[http://www.yasader.org/web/yasama\\_dergisi/2006/sayi2/tbmm\\_insan\\_haklari\\_inceleme\\_komisyonu.pdf](http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2006/sayi2/tbmm_insan_haklari_inceleme_komisyonu.pdf)

**2.3.2. Dilekçe Komisyonu**

Kamuyla ilgili dilek ve şikâyetleri değerlendirmek üzere kurulan Dilekçe Komisyonu, yürütme ile halk arasında aracı rolü üstlenmektedir. Kamuyla ilgili olmak kaydıyla bireysel, yerel, bir kuruma özgü veya daha genel konulardaki şikâyet ve dilekler Komisyon'ca incelenmektedir.

Dilekçe hakkının dayanağı Anayasa'nın 74. maddesi olup 2001 yılında yapılan değişiklikle vatandaşların yanı sıra karışıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılara da dilekçe verme hakkı tanınmıştır. Bu hakkın kullanılma şekli ise 1/11/1984 tarihli ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'da düzenlenmiştir. Ayrıca TBMM İçtüzüğü'nde de Dilekçe Komisyonu'nun çalışma şekline yönelik hükümler yer almaktadır.

**BİLGİ KUTUSU XXX****Dilekçe Komisyonu internet sayfasına erişim**

<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/index.htm>

### 2.3.2.1 Komisyon'un oluşumu

Komisyon'un üye sayısı Danışma Kurulu'nun önerisi üzerine Genel Kurul'ca belirlenmektedir. 23. Dönem'de 16 üyeden oluşturulmuştur. Komisyon'da parti grupları güçleri oranında temsil edilmekte, grubu bulunmayan parti üyesi ve bağımsız milletvekilleri temsil edilememektedir. Parti gruplarınca bildirilen, Meclis Başkanlığı'nın belirttiği sayıda üye adaylarının listesinin Genel Kurul'da okunup oylanmasıyla üyeler seçilmiş olmaktadır. Üyelik için bir yasama döneminde iki seçim yapılmaktadır. İlk seçilenlerin görev süresi iki yıl olup, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi genel seçimlerin yapıldığı tarihe kadardır. Dilekçe Komisyonu'nun; Başkan, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibinden oluşan Başkanlık Divanı, Komisyon'un işleyişinde önemli bir yere sahiptir. Komisyon'un tüm üyeleriyle yaptığı toplantılara Komisyon Genel Kurulu denilmektedir.

### 2.3.2.2. Dilekçe şartları

Dilekçelerin yazılı olarak posta yoluyla veya elden TBMM'ye verilmesi gerekmektedir. Faks ve elektronik posta ile gönderilen dilekçeler işleme alınmamaktadır. Dilekçelerde dilekçe sahibinin adı ve soyadı, imzası ile iş veya ikametgâh adresinin bulunması gerekir. Dilekçelerin Türkçe yazılmış olması lazımdır.

### 2.3.2.3. Dilekçe işlem süreci

TBMM'ye verilen veya gönderilen dilekçelerin Dilekçe Komisyonu'nda incelenmesi ve karara bağlanmasının 60 gün içinde sonuçlandırılması gerekmektedir. Dilekçelerin aşamaları hakkında dilekçeye bilgi verilmektedir.

Komisyon Başkanlık Divanı, komisyona gelen dilekçeleri Komisyon uzmanlarının tespitlerinden yararlanarak inceler. İnceleme sonucunda dilekçelerden;

- Belli bir konuyu içermeyen,
- Yeni bir kanunu veya bir kanun değişikliğini gerektiren,
- Yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olanlar veya haklarında bu merciler tarafından verilmiş bir karar bulunan,
- Yetkili idarî makamlarca verilen kesin cevap örneği eklenmemiş olan,
- Dilekçede bulunması gereken şartları taşımayan,

Dilekçelerin görüşülemeyeceği karara bağlanır. Komisyon Başkanlık Divanı'nın bu kararları dönemler halinde bastırılır ve milletvekillerine dağıtılır. Dağıtım tarihinden itibaren 15 gün içinde itiraz olunmayan Başkanlık Divanı kararları kesinleşir.

Komisyon Başkanlık Divanı; görüşülemeyeceğini karara bağladığı dilekçelerden, kanun olarak düzenlenmelerinde toplumsal yarar gördüklerinin birer örneğini Meclis Başkanlığı'na ve Başbakanlığa bilgi olarak göndermektedir.

Komisyon'ca incelenmesi uygun görülen dilekçeler, ilgili Bakanlığa veya düzenleyici ve denetleyici kuruluşa gönderilerek konu hakkında bilgi talep edilir. İlgili bakanlık veya kuruluşlar, Dilekçe Komisyonu'nca gönderilen dilekçeleri 30 gün içinde cevaplandırır. Verilen cevaplar değerlendirilerek dilekçenin kararı hazırlanır. Bu kararlar da bastırılarak milletvekillerine dağıtılır. Komisyon Başkanlık Divanı'nın incelemeye alınan dilekçelere ilişkin kararları ile işleme alınmaya-cağı kararlaştırılan dilekçelere ilişkin kararları birlikte bastırılmaktadır.

**Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı'nın bir karar örneği**

Karar tarihi: 3/6/2009 Karar No: 3457

Dilekçe: 2. öğretimde öğrenim gören üniversite öğrencilerinin çok yüksek harç parası ödediklerini belirterek fiyat farkının makul seviyeye indirilmesini istiyor.

Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından Komisyonumuza gönderilen cevabi yazıda; Konu ite ilgili, 27/11/1993 tarih ve 21418 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanan Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması Hakkında 3843 Sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde "İkinci öğretim isteğe bağlı ve paralıdır. Paralı öğretime kabul edilecek öğrencilerin ödeyecekleri öğrenim ücretleri, öğrenim dallarının niteliklerine, Yükseköğretim kurumlarının özelliklerine ve sürelerine göre Öğrenci maliyetleri de dikkate alınarak Yükseköğretim Kurulunun görüşü ve Milli Eğitim Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit edilir. Ancak, alınacak ücretler normal örgün öğretim için belirlenen cari hizmet maliyetlerinin yarısından az olamaz." hükmü yer almaktadır, denilmektedir.

Gereği Düşünüldü: İdarece beyan olunan açıklama dışında, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ile TBMM İçtüzüğü'nün 116'ncı maddesi uyarınca dilekçe hakkında Komisyonumuzca başka bir işlem yapılamayacağına karar verildi.

Komiyon Başkanlık Divanı'nın kurumlarca verilen cevapları yeterli görmediği veya Komiyon Genel Kurulu'nca görüşülmesini uygun bulduğu dilekçeler ile dağıtılan kararlardan süresi içinde itiraza uğrayan dilekçeler Komiyon Genel Kurulu'na sevk edilir.

Komiyon Genel Kurulu, söz konusu dilekçeleri ilgili bakanlık ve diğer kamu kurumları ile STK temsilcilerinin de çağrılabilirdiği bir toplantıda görüşür. Öncelikle karar konusu olup olamayacakları hususu olmak üzere dilekçeler Komiyon Genel Kurulu'nca değerlendirilerek karara bağlanır. Komiyon Genel Kurulu kararları da bastırılarak milletvekillerine ve bakanlıklara dağıtılır.

Komiyon Genel Kurulu'nun kararlarına, dağıtım gününden itibaren 30 gün içinde gerekçeli bir yazıyla her milletvekili itiraz edebilir. Aksi halde, dilekçe hakkındaki karar kesinleşir.

Komiyon Genel Kurulu, itiraz edilen dilekçeler için, itiraz tarihinden itibaren 30 gün içinde bir rapor düzenleyerek TBMM Başkanlığı'na sunar. Bu rapor Genel Kurul gündeminde "Kanun Tasarı ve Teklifleri İle Komiyonlardan Gelen Diğer İşler" kısmında sıraya girer. Dilekçenin Genel Kurul gündemine taşınmasının bir diğer yolu daha vardır. Kesinleşen Komiyon Genel Kurul kararlarının gönderildiği bakanlıkların, gönderme tarihinden itibaren 30 gün içerisinde karar hakkında ne gibi işlemlerin yapıldığını Komiyon'a bildirmesi gerekmektedir. Komiyon Genel Kurulu bunlardan gerekli gördüklerinin TBMM Genel Kurulu'nda ele alınmasını isteyebilir. Bu durumda görüşünü bir rapora bağlayıp Meclis Başkanlığı'na sunar.

1982 Anayasası döneminde gerek Komiyon Genel Kurulu'nun gerekli görmesi üzerine gerek milletvekillerinin Komiyon Genel Kurulu kararlarına itirazı vesilesiyle TBMM Genel Kurulu'nda dilekçeler üzerinde görüşme yapılmamıştır. Yalnızca, 22. Dönem'de Komiyon Genel Kurulu'nun gerekli görmesi üzerine iki dosya TBMM Genel Kurul gündemine taşınmıştır. "Televizyon kanallarında yayınlanan olumsuz içerikli programların engellenmesi" ile "imar planlarında okul alanı olarak ayrılan gayrimenkullere ilişkin problemlerin çözüme kavuşturulması" konularını içeren raporlar gündeme girmesine rağmen görüşülememiştir.

Komiyon Başkanlık Divanı ve Genel Kurul kararlarına Komiyon internet sitesinden ulaşılabilir.

**Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu'nun 23. Dönem'de aldığı kararlar**

- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca, Gecekondu Önleme Bölgeleri'nde bulunan mülkiyeti Hazine'ye ait olan ve imar planlarında konut dışı kullanımlara ayrılan Ankara'nın değişik yerlerindeki taşınmazların satış işlemleri ve tapuda alıcıları adına tescil edilmemesi nedeniyle oluşan mağduriyetlerin giderilmesi talebi
- Ev telefonunu 900'lü cinsel içerikli hatlara kapattırmasına rağmen, cinsel içerikli Globalstar ve GSM görüşmelerine açık tutulması sonucu yüksek miktarda fatura tahakkuk ettirildiğinden yakılarak; cinsel içerikli sohbet, yarışma ve benzeri konularla ilgili olarak Globalstar ve GSM sohbet hatlarının 900'lü hatlarda olduğu gibi, normal hatlardan ayrıştırılarak ayrı numara bloğu altında hizmet vermesi ve isteyen abonelere de kapalı tutma imkânının sağlanması talebi
- TBMM Basımevi binası tadilatı ve ek bina yapımını üstlenen şirketten işçilik ücretlerinin bir kısmının ödenmesi sebebiyle mağduriyetlerinin giderilmesi talepleri
- Merkezi denetim elemanlarınca; "bir mükellefin vergi borçlarını ödememesiyle ilgili olarak" yapılan inceleme ve soruşturmalar sonucunda hazırlanan rapor çerçevesinde çeşitli iddia ve talepler
- Belediye imar planlarında okul sahası olarak ayrılan gayrimenkulleri hakkında, ilgili idare makamları tarafından yasal süresinde kamulaştırma işlemi veya imar planında revizyon işlemi yapılmadığı için mülkiyet haklarının Anayasa'ya aykırı olarak sınırlandırıldığı iddiaları

**ÖRNEK XVI****Dilekçe Komisyonu'na 2009 yılında gelen bazı toplu dilekçe örnekleri**

- Sözleşmeli sağlık personeli ile Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesine göre istihdam edilen diğer sözleşmeli personele kadro verilmesi talebini içeren 15.000 dilekçe
- İsrail'in Filistin'e yönelik eylemlerini kınayan ve İsrail pilotlarının Konya'da eğitim görmesiyle ilgili anlaşmanın iptalini ve Mısır Refah Sınır Kapısının açılmasını isteyen 32.000 imzalı 800 dilekçe
- Hatay'ın Erzin ilçesine yapılacak termik santralin çevreye vereceği zarardan dolayı kararın iptal edilmesini isteyen 1.721 imzalı 31 dilekçe
- Ankara-Cebeci'deki Talatpaşa Bulvarı'nda bulunan eğlence yerlerinden şikâyet eden 108 imzalı dilekçe
- "Demokratikleşme" projesinin olumlu etkilerini ifade eden 9.854 imzalı 379 dilekçe

**ÖRNEK XVII****Dilekçe Komisyonu Genel Kurul toplantılarına STK katılım örnekleri**

- 900'lü hatların zararları konulu 28/1/2009 tarihli toplantıya Tüketici Dernekleri Federasyonu
- Yaşlılar için gündüz bakım evi ihtiyacı konulu 23/6/2005 tarihli toplantıya Türk Geriatri Vakfı
- Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar kapsamındaki ürünlerin insan sağlığına, çevreye, ekolojik sisteme ve biyolojik çeşitliliğe zararlarına ilişkin 100.000 imzalı dilekçenin görüşüldüğü 17/3/2005 tarihli toplantıya Tüketici Hakları Derneği, Tohumculuk Endüstrisi Derneği, Türkiye Yem Sanayicileri Birliği

#### 2.3.4. Dilekçe Komisyonu ve STK'lar

Dilekçe Komisyonu, kendisine iletilen bir yakınmayı veyahut talebi ilgili bakanlığa gönderip aldığı cevabı dikkate alarak değerlendirmekte; kararı bastırılıp dağıtıldığından tüm milletvekillerinin konudan bilgi sahibi olma imkânı sağlanmakta; gerekli görülmesi veya itiraz üzerine konu Komisyon'da ilgililerin de katılımıyla tartışılabilenekte; hatta sonrasında TBMM Genel Kurul gündemine taşınarak görüşülme ihtimali doğmaktadır. Özetlenen bu süreç göz önüne alındığında Dilekçe Komisyonu'na başvuru yolunun işletilmesi STK'lar için cazip gözükmektedir. Komisyon'a ancak gerçek kişiler başvurabildiğinden STK temsilcileri kişisel olarak dilekçe haklarını kullanabileceklerdir.

Çok sayıda imza içeren bir dilekçe ile çok sayıda kişi tarafından gönderilen kalıp dilekçelere tek bir dilekçe işlemi yapılmaktadır. Bu tip dilekçeler normal prosedüre tabi olduğu halde, doğuracağı etkiler farklı ve güçlü olabilecektir. Uygulamada, bazı STK'lar, düzenlediği imza kampanyalarıyla çok sayıda kişiye imzalatıkları bir dilekçeyi Komisyon Başkanlığı'ndan randevu alarak bizzat takdim etmektedir. Tabii ki, STK temsilcilerinin Komisyon Başkanı'na çok imzalı dilekçeyi sunmaları basın tarafından izlenmekte, kamuoyunda çekilen dikkatle Meclis düzeyinde bir süreç başlatılmış olmaktadır. Bazen de bir STK, üyelerine ve halka yaptığı çağrıyla hazırladığı standart dilekçe örneğinin Dilekçe Komisyonu'na gönderilmesi çağrısında bulunmaktadır. Bu yolla aynı dilekçeden yüzlerce veya binlerce başvuru yapılmasıyla bir baskı oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Dilekçe Komisyonu etkinliğini artırmaya çalışmaktadır. Oluşturulmak istenen "Kamu Denetçiliği" (ombudsmanlık) kurumu içerisinde yer alması söz konusudur.

#### 2.3.3. Avrupa Birliği (AB) Uyum Komisyonu

AB Uyum Komisyonu, Türkiye'nin AB'ye katılım sürecine ilişkin gelişmeleri izlemek ve müzakere etmek, AB'deki gelişmeleri takip etmek ve bu gelişmeler konusunda TBMM'yi bilgilendirmek, kanun tasarı ve tekliflerinin AB mevzuatına uygunluğunu incelemek üzere kurulmuştur. 15/4/2003 tarihli ve 4847 sayılı AB Uyum Komisyonu Kanunu ile kurulan Komisyon, AB üyelik sürecine Meclis düzeyinde katkı sağlamaktadır.

### BİLGİ KUTUSU XXXII

#### AB Uyum Komisyonu internet sitesine erişim

<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/abuyum/index.htm>

#### 2.3.3.1. AB Uyum Komisyonu'nun oluşumu

Üye sayısı Danışma Kurulu'nun teklifi üzerine Genel Kurul'ca belirlenen Komisyon'da, parti grupları ile grubu bulunmayan parti üyeleri ve bağımsızlar yüzde oranlarına uygun olarak temsil edilirler. Komisyon'a üye seçim yöntemi İHİK'te olduğu gibidir. Komisyon üyeleri belirlenirken İngilizce veya Fransızcayı anlama, konuşma ve yazma düzeylerinde iyi bilen, AB hukuku alanında uzman milletvekillerine öncelik tanınır. Bu Komisyon üyelikleri için de diğer komisyonlarda olduğu gibi bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki yıl olup, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi genel seçimlerin yapıldığı tarihe kadardır. Komisyon, siyasi parti gruplarının yüzde oranlarına göre bir başkan, iki başkanvekili, bir sözcü ve bir kâtip seçer. Komisyon 23. Dönem'de 26 üyeden oluşturulmuştur.

### 2.3.3. AB Uyum Komisyonu'nun görevleri

a) Meclis Başkanlığı'nın havalesi üzerine ya da istenildiğinde kanun tasarı ve tekliflerinin AB mevzuatına uygunluğunu inceleyerek komisyonlara görüş sunmak,

Komisyon kanun tasarı ve tekliflerini tali komisyon olarak görüşebilmektedir. Bir başka deyişle esas komisyona, Genel Kurul'daki görüşmelerin hazırladığı rapor ve metin üzerinden yapılacak olan komisyona görüş bildirmektedir. AB Uyum Komisyonu, AB mevzuatına uygunluk yönünde AB Genel Sekreterliği'nden bilgi ve görüş isteyebilmektedir. Komisyon'un görüştüğü kanun tasarı ve tekliflerine ilişkin olarak hazırladığı raporlara, Komisyon internet sitesinden ulaşılabilir. ([http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/abuyum/tasari\\_teklif\\_raporlar\\_d23.htm](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/abuyum/tasari_teklif_raporlar_d23.htm))

b) Türkiye'nin AB'ye katılım sürecine ilişkin gelişmeleri izlemek ve müzakere etmek,

c) Her yasama yılının sonunda Türkiye'nin AB'ye katılım sürecindeki gelişmelere ve Komisyon'un o yılki faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirme raporu hazırlamak ve bunu TBMM'nin ve Hükümetin bilgisine sunmak,

Komisyon yıllık faaliyet ve değerlendirme raporlarını düzenli olarak hazırlamakta ve Meclis Başkanlığı'na vermektedir. Komisyon Kanunu'nda bu raporun, Danışma Kurulu'nun görüş ve önerisi ile Genel Kurul gündemine alınabileceği ve okunmak suretiyle veya üzerinde görüşme açılarak bilgi edinileceği yazmakta ise de Komisyon'un hiçbir faaliyet ve değerlendirme raporu Genel Kurul gündemine taşınmamıştır. Komisyon'un yıllık faaliyet ve değerlendirme raporu, Başkanlık ve ilgili bakanlıklara Meclis Başkanlığı'nca gönderilmektedir. Söz konusu faaliyet ve değerlendirme raporlarına Komisyon'un internet sitesinden ulaşılabilir. (<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/abuyum/faaliyet.htm>)

d) AB'deki gelişmeleri takip etmek, gerektiğinde yurtdışında incelemelerde bulunmak ve bu gelişmeler konusunda TBMM'yi bilgilendirmek,

e) AB kurumları ile diğer üye ve aday ülke eş parlamentoları ve AB komisyonlarıyla ilişkileri yürütmek,

f) AB'ye katılım konusunda TBMM'nin çalışmalarına ilişkin gerekli bilgi ve dokümanları temin etmek,

g) AB'ye katılım konusunda kamuyu bilgilendirici etkinlikler yapmak.

### 2.3.3.3. AB Uyum Komisyonu'nun yetkileri

Komisyon, görevleri ile ilgili olarak, bakanlıklardan, genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkilerine sahiptir. Komisyon gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir. Ankara dışında ve yurtdışında da çalışabilir.

## BİLGİ KUTUSU XXXIII

### AB Uyum Komisyonu'nun 23. Dönem'de özel gündemli toplantılarda aldığı sunumlar

- AB Genel Sekreterliği - "Avrupa Birliği Mali Yardımları" 31/1/2008
- Dış Ticaret Müsteşarlığı - "Türkiye'nin AB Üyelik Sürecinde Gümrük Birliği" 7/2/2008
- Devlet Planlama Teşkilatı - "Türkiye-AT Gümrük Birliği" 14/2/2008
- İstanbul Milletvekili Şükrü Elekdağ - "Ermeni Sorununun Hukuki Veçheleri" 29/4/2008
- AB Genel Sekreterliği - "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" 22/1/2009

Sunum notlarına Komisyon'un internet sitesinden ulaşılabilir.

[http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/abuyum/ozel\\_gundem.htm](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/abuyum/ozel_gundem.htm)

#### 2.3.3.4. AB Uyum Komisyonu ve STK'lar

AB Uyum Komisyonu, AB müzakere sürecini izleyen, AB müktesabatına uyumu gözeten, AB mevzuatı çerçevesinde kanun tasarı ve tekliflerini görüşen bir komisyondur. AB üyelik süreciyle yakından ilgilenen STK'ların Komisyon'la iletişim sağlamalarının; AB üyelik süreciyle, AB mevzuatına uyumla ilgili konulardaki talep, görüş ve önerilerini iletmelerinin yararlı olacağı düşünülmektedir.

Uygulamada Komisyon'da STK katılımının oldukça zayıf kaldığı görülmektedir. Komisyon'un kanun tasarı ve tekliflerini görüştüğü toplantıların çoğunda STK temsilcisi yer almamıştır. Katılımın nadir örnekleri arasında 22. Dönem'de 15/6/2006 tarihli toplantıda, "*Tütün ve Alkol Piyasası Kanunu Tasarısı*" görüşmelerine "Tütün Eksperleri Derneği"nin katılımı gösterilebilir.

Komisyon'un belirtilebilecek bir STK işbirliği örneği, dış kaynaklı bir proje olup Komisyon'u desteklemeye yöneliktir. Türk Demokrasi Vakfı ve merkezi İngiltere'de bulunan STK, LINKS (*London Information Network on Conflicts and State-Building*), Nisan 2006-Mart 2008 tarih aralığında, TBMM'nin sivil toplumla olan ilişkilerini geliştirmeyi, Türkiye'nin AB üyelik sürecine dair Türkiye ve AB üyesi kamuoylarını bilgilendirmeyi ve bu süreçte parlamenterlerin rolünü artırmayı hedefleyen bir projeyi Komisyon'la birlikte gerçekleştirmişlerdir.

#### 2.3.4. Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu (KEFEK)

KEFEK, kadın haklarının korunması ve geliştirilmesi, kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik çalışmalar yürütmek, ülkemizde ve uluslararası alandaki gelişmeleri izlemek üzere 25/2/2009 tarihi ve 5840 sayılı Kanunla kurulmuştur.

### BİLGİ KUTUSU XXXIV

#### KEFEK'in internet sitesine erişim

<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/kefe/index.htm#>

#### 2.3.4.1. KEFEK'in oluşumu

Komisyon'un üye sayısı Danışma Kurulu'nun teklifi üzerine Genel Kurul'ca belirlenmektedir. Komisyon'da parti gruplarının yanı sıra grubu bulunmayan parti üyeleri ve bağımsızlar da oranlarına uygun olarak temsil edilirler. Üyeler belirlenirken kadın milletvekilleri ile insan hakları konusunda uzman milletvekillerine öncelik tanınacağı Komisyon Kanunu'nda yazmaktadır. Üye seçiminde yöntem, İHİK üye seçimi ile aynıdır. Üyelikler için, bir yasama döneminde iki seçim yapılmaktadır. İlk seçilenlerin görev süresi iki yıl olup, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi genel seçimlerin yapıldığı tarihe kadardır. Komisyon, parti gruplarının yüzde oranlarına göre bir başkan, iki başkanvekili, bir sözcü ve bir kâtip seçmektedir. Komisyon'un 23. Dönem'de 17 üyesinden 5'ini erkek milletvekilleri oluşturmaktadır.

#### 2.3.4.2. KEFEK'in görevleri

a) Kadın erkek eşitliği konusunu ilgilendiren kanun tasarı ve tekliflerini görüşerek Anayasa'ya, uluslararası gelişmelere ve yükümlülüklerle uygunluğunu inceleyip görüş sunmak. Meclis Başkanlığı kanun tasarı ve tekliflerini tali veya esas komisyon olarak havale edebileceği gibi diğer komisyonlar da görüş isteyebilir. Komisyon'un, kadın erkek eşitliği konusundaki yasal düzenlemeleri ele alarak gerek diğer Meclis komisyonlarına görüş verme, gerek Genel Kurul'da üzerinden

gidilecek metni oluşturmak üzere esas komisyon olarak görüşme yetkisine sahip olması önemlidir. İHK ile karşılaştırıldığında, İHK'in yalnızca istem üzerine görüş bildirebildiği görülecektir.

b) Her yasama yılı sonunda ülkemizde kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik gelişmelere ve Komisyon'un o yılki faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirme raporu hazırlamak.

c) Kadın hakları ile kadın erkek eşitliğini sağlamaya yönelik olarak diğer ülkelerdeki ve uluslararası kuruluşlardaki gelişmeleri takip etmek, gerektiğinde yurtdışında incelemelerde bulunmak ve bu gelişmeler konusunda TBMM'yi bilgilendirmek.

ç) Kadın erkek eşitliği konusunda TBMM'nin çalışmalarına ilişkin gerekli bilgi ve dokümanları temin etmek.

d) Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmaların kadın erkek eşitliği ve kadın hakları konusundaki hükümleri ile Anayasa ve diğer ulusal mevzuat arasında uyum sağlamak için yapılması gereken değişiklikleri ve düzenlemeleri belirlemek.

e) Kadın erkek eşitliğinin ihlaline ve toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılığa dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek. Kadın erkek eşitliğinin ihlal edildiğini veya toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılığa maruz kaldıklarını düşünenler mektupla veya faksla Komisyon'a başvurabilirler. Dilekçelerde konuyla ilgili bilginin yanı sıra başvuru sahibinin adı-soyadı, adresi ve imzası mutlaka bulunmalıdır.

f) Kadın erkek eşitliği konusunda kamuyu bilgilendirici etkinlikler yapmak.

### 2.3.4.3. KEFEK'in yetkileri

Komisyon görevleri ile ilgili olarak genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile gerçek ve tüzel kişilerden bilgi istemek ve ilgililerini çağırarak bilgi almak yetkisine sahiptir. Komisyon görev alanıyla ilgili faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, sivil toplum örgütleri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının çalışmalarından yararlanabilir. Uygun bulacağı uzmanların bilgisine başvurabilir, Ankara dışında da çalışabilir. Komisyon yurtdışında da çeşitli çalışmalarda bulunabilir ve etkinliklere katılabilir.

## BİLGİ KUTUSU XXXV

### KEFEK'in faaliyetleri

Çok kısa bir geçmişe sahip buluna Komisyon'un (1) numaralı genel faaliyet raporunda, henüz herhangi bir kanun tasarısı ve teklifinin havale edilmediği ve görüşülmediği; Komisyon'un bir üyesinin talebi üzerine Erken Yaşta Evlilikler Hakkında İnceleme Yapılmasına Dair Alt Komisyon oluşturulduğu; 3 adet başvuru alındığı; uluslararası kuruluşlardan, sivil toplum kuruluşlarından, büyükelçiliklerden birçok ziyaretçi kabul edildiği belirtilmektedir.

Faaliyet raporunda değinilen başvurulardan; MİT eleman alımında cinsiyet ayrımcılığı yapıldığı iddiasına ilişkin Komisyon üyesinin başvurusu işleme alınmıştır. Cinsiyetten kaynaklanan nedenlerle adil yargılanmadığı iddiasına ilişkin şahsi başvuru ile miras paylaşımında cinsiyete dayalı sorunlar yaşadığı iddiasıyla yapılan şahsi başvuru hakkında, konular yargı mercilerinin işlemlerini ilgilendirdiğinden yapılacak bir işlem bulunmadığı başvuru sahiplerine bildirilmiştir.

Komasyon'un diğer faaliyetleri arasında, Türkiye'de kadın sünneti iddiası karşısında Avrupa Parlamentosu Parla-  
menteri Robert Kilroy-Silk ve Komasyon Olli Rehn'e, Komasyon Başkanı'nın Komasyon adına mektup yazması yer  
almaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin aile içi şiddetle ilgili Türkiye aleyhine vermiş olduğu karar da Komasyon'da  
gündeme getirilmiştir.

Komasyon ayrıca, kadına yönelik şiddet konusunda bir alt komasyon oluşturulmasına ve 'Kadın Erkek Fırsat Eşitliği  
Komasyonu Yol Haritasının Belirlenmesi Süreci ve TBMM'nin Rolü' konulu uluslararası sempozyum gerçekleştirme-  
ye karar vermiştir.

#### 2.3.4.4. KEFEK ve STK'lar

Komasyon, kadın hakları konusunda faaliyet gösteren STK'ların muhakkak irtibat halinde olması gerektiği bir komasyon-  
dur. Komasyon kanununda, Komasyon'un görev alanıyla ilgili faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin çalışmalarından  
yararlanabileceğinin belirtilmiş olması çok önemlidir. Çünkü ilk kez Meclis'le ilgili bir düzenlemede "sivil toplum örgü-  
t" açıkça belirtilmiştir. Komasyonlar, İçtüzük'te ve komasyon kanunlarında yer alan 'uygun bulacağı uzmanların bilgi-  
sine başvurabilir' hükmünden hareketle STK'larla irtibat sağlamaktadır.

KEFEK'in gerek kadın erkek eşitliği konusundaki yasal düzenlemeleri görüşebilmesi, gerek kadınların yaşadığı sorunla-  
rı, bu alandaki iddiaları ve başvuruları araştırıp inceleyebilmesi, ulusal ve uluslararası gelişmeleri izleyip girişimlerde  
ve çeşitli faaliyetlerde bulunabilmesi nedeniyle ilgili STK'ları diyalog ve işbirliğine yöneltmesi gerektiği düşünülmekte-  
dir. Yetkileri bakımından dinamik bir komasyon olan KEFEK'le kuruluşunun ilk sıralarından başlanarak sağlıklı bir STK  
ilişkisi kurulması ve yürütülmesi, Komasyon'un etkinliğini, beklenen faydayı arttıracaktır.

#### 2.3.5. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) Komasyonu

Anayasa'nın 165. maddesine göre, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait  
olan kamu kuruluş ve ortaklıkları, bir başka deyişle kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) Meclis tarafından denetlenmekte-  
dir. Bu denetimin esasları, 2/4/1987 tarihli ve 3346 sayılı KİT'ler ile Fonların TBMM'ce Denetlenmesinin Düzenlenmesi  
Hakkında Kanun'la düzenlenmiştir. KİT'lerin hesap ve işlemlerinin denetiminin odağında KİT Komasyonu yer almaktadır.

Komasyon'un kuruluş amacı, kamu kaynağı kullanan KİT'lerin durumunu, ulusal ekonomiye faydalı olabilmeleri için  
zerk bir tarzda, ekonominin kuralları ve gerekleri dahilinde, verimlilik ve krlilik ilkeleri doğrultusunda yönetilerek, ku-  
ruluş amaçlarına ulaşılıp ulaşılmadığını ve faaliyetlerinin mevzuata, kalkınma planına ve yıllık programlara uygunlu-  
đunu denetlemektir.

Komasyon'un denetim kapsamındaki kuruluş sayısı, bazı kuruluşların zelleştirme sonucu kamu sermaye payının % 50'nin  
altına inmesi ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde bazı özel bütçeli idarelerin ve düzenleyici  
ve denetleyici kuruluşların denetimlerinin Sayıştay kapsamına alınmasıyla azalmıştır.

Komasyon 2009 yılında, 57 ana kuruluş, 29 bağlı ortaklık ve 10 müessese olmak üzere toplam 96 kuruluşun 2007 yılına  
ait hesap ve işlemlerinin denetimini yapmaktadır. KİT Komasyonu'nun denetlediği KİT'lerin bir kısmı statülerine göre ve  
ilgili yasa uyarınca "ibra" edilmekte; bir kısmı üzerinde ise sadece "genel görüşme" yapılmaktadır.

### 2.3.5.1. KİT Komisyonu'nun oluşumu

Komisyon, Kanunu uyarınca 35 üyeden oluşmaktadır. Komisyon'da parti gruplarının yanı sıra grubu bulunmayan parti üyesi ve bağımsız milletvekilleri de güçleri oranında temsil edilmektedir. Komisyon'a üye seçiminde yöntem, İHİK üye seçiminde olduğu gibidir. Komisyon üyelikleri için diğer bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki yıl olup, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi genel seçimlerin yapıldığı tarihe kadardır. Üye seçimi yapılan Komisyon, başkan, başkanvekili, sözcü ve kâtip seçer.

### 2.3.5.2. KİT Komisyonu'nun denetim süreci

KİT Komisyonu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun (YDK) raporlarıyla Başbakanlığın sevkedeceği diğer raporları ve varsa kendi belirlediği konuları inceler. Her teşebbüsün bilançosu ile netice hesaplarını kapsaması gereken bu raporlar; ilgili bakanlıkların görüşleri ve denetlenen kuruluşların cevapları ile birlikte, en geç ertesi yılın Aralık ayı sonuna kadar Başbakanlık'ca, TBMM'ye sunulur. Meclis Başkanlığı, sunulan raporları, 3 gün içinde KİT Komisyonu'na havale eder. Komisyon, incelemelerini, raporun havalesinden itibaren 90 gün içinde tamamlar.

İnceleme ve değerlendirme, esas olarak dosya üzerinde yapılır. Komisyon'un çalışmaları sırasında denetlenen kuruluşların yöneticileri ve ilgili buldukları bakanlık temsilcileri ile Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları, YDK yetkilileri bulunur ve gerekirse dinlenir.

Komisyon Başkanı, Komisyon'un onayıyla KİT'lerin durumunu incelemek üzere raportörler seçebilir ve altkomisyonlar kurabilir. Komisyon Başkanı, gerekli gördüğünde altkomisyonlar eliyle, kuruluşlarda yerinde inceleme yaptırır. Merkezleri Ankara dışında bulunan KİT'lerin denetimi için raportörler veya altkomisyonların en fazla 15 gün süreyle Ankara dışına gitmelerine Komisyon'ca karar verilebilir.

Altkomisyonlar ve raportörler, inceleme sonuçlarını Komisyon Başkanı'na sunarlar. Komisyon, altkomisyonların ve raportörlerin raporlarını, YDK raporları ve ilgili kuruluş ve bakanlıkların görüşleriyle birlikte ele alarak, kuruluşların durumlarını yeniden inceler ve bunların bilanço ve netice hesaplarını tasvip ederek yönetim kurullarının ibra edilmesine veya bilanço ve netice hesaplarını tasvip etmeyerek yönetim kurullarının ibra edilmemesine gerekçeli olarak karar verir.

Komisyon'un, bütün KİT'leri kapsamaması gereken, tasvibe (ibraya) ve genel görüşmeye sunulan raporları basılıp milletvekillerine dağıtılır, dağıtım tarihindeki TBMM tutanağına eklenir ve Hükümete iletilir. Bu raporlara henüz internet üzerinden ulaşılamamaktadır.

KİT Komisyonu'nun 2008 yılında görüştüğü, 2006 yılı hesap ve işlemlerini denetlediği kuruluşlara ilişkin raporlar, 25/2/2009 tarihli 62. Birleşime ait *TBMM Tutanak Dergisi*'ne eklenmiştir. Dağıtılan rapora; siyasi parti grupları, 20 milletvekili veya Hükümet dağıtım tarihinden itibaren 15 gün içinde itiraz edebilir. Bu süre içinde itirazda bulunulmazsa, Komisyon raporu kesinleşir.

## BİLGİ KUTUSU XXXVI

### 22. Dönem'de Komisyon'un ibra etmediği kuruluşlar

- Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma Genel Müdürlüğü'nün 2000 ve 2001,
- Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin 2002,
- Eti Holding A.Ş.'nin 2002,
- Emlak Bankası A.O.'nun 1998, 1999, 2000 ve 2001 yılları hesap ve işlemleri

İtiraz, incelenen kuruluşlardan hangilerinin bilanço ve netice hesaplarına yapılacaktır; gerekçe gösterilerek ve yazılı olarak Komisyon Başkanlığı'na bildirilir. İtiraz olunan raporlar, Komisyon'ca itiraz süresinin bitiminden itibaren en çok 30 gün içinde itiraz olunan hususlara dair Komisyon'un görüşü ile birlikte Meclis Başkanlığı'na sunulur. Bu raporlar, öncelikle görüşüleceğinden, hemen Genel Kurul gündemine alınır ve 20 gün içerisinde rapor üzerinde genel görüşme açılır. Bu genel görüşme sonunda Genel Kurul, bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmek suretiyle KİT'lerin yönetim kurullarının ibra edilmesini karara bağlar veyahut bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmemek suretiyle ibra edilmesini reddeder.

## BİLGİ KUTUSU XXXVII

### 22. Dönem'de itiraz yoluyla TBMM Genel Kurul gündemine getirilen ve ibra edilmeyen kuruluşlar

- Halk Bankası'nın 1997 yılına ait bilanço ve gelir tabloları
- Atatürk Orman Çiftliği'nin 1998 ve 1999 yıllarına ait bilanço ve gelir tabloları
- Emekli Sandığı'nın 2000 ve 2001 yıllarına ait hesap ve işlemleri

[http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm\\_kararlari\\_gd.sorgu\\_yonlendirme](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_kararlari_gd.sorgu_yonlendirme)

Genel kurulları Türk Ticaret Kanunu'na veya özel kanunlarına tabi şirket ve kurumların bilanço ve netice hesaplarıyla ilgili olarak bunların yönetim kurullarının ibra edilmesi veya edilmemesi hususunda karar verilmez. Bu raporlar, sadece KİT Komisyonu'nda genel görüşme konusu olur.

Komisyon'ca karara bağlanıp süresi içinde kesinleşen veya itiraz üzerine Genel Kurul'ca tasvip edilen veya edilmeyen bilançolarla netice hesapları veya mali durumları gösteren tablolar ibra edilme veya edilmeme kararı ile birlikte *Resmi Gazete*'de yayımlanır.

## BİLGİ KUTUSU XXXVIII

KİT Komisyonu'nun 2006 yılı hesap ve işlemlerini denetlediği kuruluşlara ilişkin 27/3/2009 tarihli kararı 10/4/2009 tarihli Mükerrer *Resmi Gazete*'de yayımlanmıştır. <http://rega.basbakanlik.gov.tr>

İbra edilmeyen kuruluşların sorumluları hakkında genel hükümlere göre adli kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için karar, TBMM Başkanlığı'nca, Başbakanlığa ve ilgili adli mercie bildirilir.

## BİLGİ KUTUSU XXXIX

### KİT Komisyonu internet sitesine erişim

<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/kit/index.htm>

### 2.3.5.3. KİT Komisyonu ve STK'lar

Uygulamada KİT Komisyonu'nda STK katılımı yoktur. Hukuki olarak bir engel bulunmamasına rağmen Komisyon'da böyle bir gelenek oluşmamıştır. Komisyon'un, teknik anlamda mali denetim yapan bir işlev görmesi, çalışmalarında STK katkısının alınmayacağı anlamına gelmemektedir. Mesela, özellikle sosyal üretim ve hizmet yönü ağır basan KİT'lere ilişkin olarak, KİT'in mal üretimi veya hizmet sunumundan etkilenenleri temsil eden STK'ların görüşleri, KİT'in ekonomik ve sosyal performansının değerlendirilmesine ışık tutabilecektir. Komisyon'un alışık olmadığı STK katılımı, başlangıçta tereddütle karşılanma ihtimaline karşın güncel, sağlam, analitik verilerle desteklenmiş görüşler sayesinde uygulamaya geçebilir.

## ÖNERİ XIII

### Sonuç yerine

Sivil toplum kuruluşlarının ülke gündeminde daha ön plana çıkmaları, değişim ve gelişime önderlik etmeleri, eşitiriden öte sorunları yapıcı ve çözüme odaklı yaklaşımlarla doğru adrese, Meclis'e ulaştırmaları önemlidir.

Sadece şekli değil, yaşamı da içinde özümsemiş, içselleştirilmiş yasalar ve politikalar için: STK'lar Meclis'e!

### 3. Yasama sürecinde STK katılımı: Uluslararası örnekler ışığında Türkiye'deki durum ve öneriler

Ebru Ağduk

Yurttaşların örgütlü sivil toplum aracılığıyla ya da bireysel olarak karar alma süreçlerine katılımı, geçen yüzyılın ikinci yarısından itibaren birçok ülkede somut uygulamalar aracılığıyla hayata geçmiş olsa da, günümüzde bu uygulamaların tatmin edici sonuçlara ulaşmaması ile birlikte katılımı yeni bir boyut ve yaklaşım getirmek amacıyla tartışmalar yapılmakta, yöntemler geliştirilmekte, çok kısıtlı olmakla birlikte birkaç ülkede öncü uygulamalar yapılmaktadır. Bu öncü uygulamalara yol açan nedenler arasında, özellikle Batı demokrasilerinde yurttaşların politikaya ilgilerinin dikkate değer bir şekilde azalması sonucunda seçimlere katılımın bile dramatik bir şekilde düşmesi; devlet organlarının daha karmaşık ve hantal yapılara dönüşmesi ve yurttaşların kendilerini eskiye oranla daha da yabancılaşmış hissetmeleri sayılabilir. Bütün bunlarla birlikte kamu politikalarının meşruiyetlerinin dahi sorgulanması gündeme gelmiştir.<sup>1</sup>

Yurttaşların karar alma süreçlerine katılımı, hem karar alıcıların hem de yurttaşların kulağına ilk başta çok hoş ve “demokratik” gelmesini bir kenara bırakacak olursak, sürecin kendisi başından itibaren birtakım zorlukları da beraberinde getirmektedir. Dünyanın hiçbir ülkesindeki karar alıcılar az ya da çok olması fark etmeksizin gücü paylaşmaya yanaşmamaktadır. Hal böyleyken, karar alıcıların kendi başlarına katılım konusunda demokratik düzenlemeler yapacaklarına inanmak naiflik olacaktır. Farklı görüşlerin temsil edilmesine olanak verecek, şeffaf, adil ve tarafların birbirlerinden öğrenebilecekleri, diyalogun temel olduğu bir katılım sistemini talep etmek ve bu alanda savunuculuk yapmak konusunda sivil toplum kuruluşlarına (STK) ve yurttaşlara önemli görev düşmektedir.

Bir başka önemli konu ise, yurttaş katılımının temsili demokrasinin yerini alıp almadığına yönelik yapılan tartışmalardır. İyi tasarlanmış olan bir katılım sürecinin amacı temsili demokrasinin yerine geçmek değil, tam tersine onun tamamlayıcısı olmak, yurttaşların aktif katılımlarıyla alınan kararların meşruiyetlerinin sağlaştırılması olacaktır.

Bu yazıda katılımın genel tanımı, katılım konusunda getirilen yeni bakış açıları, farklı ülkelerdeki uygulamalar incelendiğinde ön plana çıkan ilkeler ve Türkiye’de var olan uygulamalar ve bundan sonra nelerin yapılacağına yönelik öneriler yer almaktadır.

#### 3.1. Katılım nedir?

Karar alma süreçlerine katılım, yurttaşların örgütlü ya da örgütsüz bir şekilde kendi yaşamlarını doğrudan etkileyecek politikaların ve kararların oluşması sürecinde söz hakkı olduğu düşüncesinden kaynaklanmaktadır. İyi yapılandırılmış bir katılım süreci işletilerek oluşturulan politikalar, daha şeffaf, meşru ve adil olduğu ve aynı zamanda da yurttaşların kamu idaresi ve yasama hakkında genel görüşlerine de olumlu etkide bulunduğu savunulmaktadır.

Katılımın politika üretimine şeffaflık, meşruiyet ve adalet yönünden katkıda bulunabilmesi için ise, “yasak savar” bir anlayışla görüş almak yerine, politika üretme sürecinin her aşamasına eklenmiş bir şekilde yapılandırılması gerekmektedir. Yani, uzun zamandır birçok demokratik ülkede kullanılmakta olan ve tek yönlü bir iletişimle temellenen “danışma” yöntem ve teknikleri yerini artık günümüzde yurttaşların ve karar alıcıların birbirlerinin meşruiyetlerini kabul ederek diyalog kurdukları bir zemine bırakmaktadır.

Bu değişimin en büyük nedenlerinden biri ise danışma sürecine katılan yurttaş, uzmanlar ve sivil toplum temsilcileri-

1 Katılımın neden ve hangi amaçlar doğrultusunda yapıldığı hakkında bkz. Lukensmeyer, J. Carolyn ve Torres, Hasselblad Lars, (2006), Public Deliberation: A Manager’s Guide to Citizen Engagement, www.businessofgovernment.org

nin bu uygulamalardaki “yaptık ve bitti” anlayışından memnun olmamaları ve yerine politika üretme sürecine gerçek katkıda bulunacak bir sürecin işlenmesine ilişkin taleplerin oluşmasıdır.

İyi işleyen ve hedeflerine ulaşacak bir katılım sürecinde katılım, politika üretim sürecinin her aşamasında işletilmelidir. Genelde karar alıcılar, yasa tasarıları oluştuktan sonra görüş almak amaçlı danışma toplantıları düzenlemektedirler. Halbuki, politika üretiminin amaçlarından birinin, yurttaşların gerçek gereksinimlerine yanıt verecek politikaların oluşturulması ve uygulamaya konulması olduğunu kabul edersek, katılım sürecinin henüz yasa tasarısı oluşmadan önce işletilmesinin yurttaşların taleplerine yanıt verecek politikaların oluşmasına katkı sağlayacağı da ortadadır. Benzer bir şekilde, üretilen politikaların sonuçlarının neler olduğunun öğrenilmesi aşamasında da, katılım gerçek bir resim oluşmasında önemli bir rol oynayabilir.<sup>2</sup>

Eğer katılım süreci politika üretme döngüsünün her aşamasında uygulanacaksa, döngünün her aşamasında uygulanacak planlamanın yapılması kaçınılmazdır. Katılım süreci sonucunda ulaşılmaya hedeflenen noktanın belli olmadığı, süreçteki eylem ve katılımcı yöntemlerin dinamiklere uygun olarak planlanmadığı, uzun vadeli bir stratejinin oluşturulmadığı, tek seferlik toplantıların katılımcılığı sağlamaktan çok uzak olduğu ortadadır.

Katılım süreci karşılıklı etkileşim, birbirinden öğrenmeyi içerdiği için, planlama yapılırken tek yönlü iletişimin yerine (karar alıcılardan yurttaşlara ya da tam tersi şekilde) etkileşimi sağlayacak iki yönlü iletişim tekniklerini kullanmak ve buna elverecek katılımcı yöntemleri sürecin içine yerleştirmek iyi olacaktır. Süreç içinde tarafların birbirleriyle etkileşim halindeyken özerkliklerini ve bağımsızlıklarını korumaları da başka bir asli unsurdur. İster bireysel olarak katılım düzeyinde olsun isterse de örgütlü katılım olsun, katılımcıların görüşlerini özgür bir şekilde ifade edebilecekleri fiziki ve psikolojik ortamın hazır olması gereklidir. Bütün bunların oluşmasında tabii ki karar alıcılara pek çok görev düşmektedir. Karar alıcılar, katılım sürecinin şeffaf ve özgür bir şekilde işlemesi için gerekli olan alt yapının oluşması, kurumsallaşmanın sağlanması gibi konularda ödevlerini yerine getirmelidir. Benzer bir şekilde, katılım sürecine mümkün olan en fazla sayıda farklı görüşün temsiline olanak sağlayacak kapsayıcı bir bakış açısıyla yaklaşılmalıdır. Aynı görüşleri temsil etmesi olası olan birçok grup ya da birey yerine, farklı görüşleri dillendirecek kesimlerin de sürece dahil edilmesi kritik bir konudur. Süreç içinde farklı düşünceleri temsil edenlerin sorumlulukları ise, tepkisel olmak yerine, gelecekteki eylemlere ve çalışmalara odaklanmak olmalıdır.<sup>3</sup>

Özetlemek gerekirse, günümüzde artık yurttaş katılımı bugüne kadar işletilen ve tek yönlü iletişim üzerinden işleyen “danışma” sürecinden farklı olarak, tarafların diyalog halinde birbirlerinden öğrendikleri, iki yönlü iletişim temeline dayanan, farklı görüşlerin temsil edilmesine olanak sağlayan ve belirli bir plan üzerine oturan bir süreç olarak tanımlanabilir.<sup>4</sup>

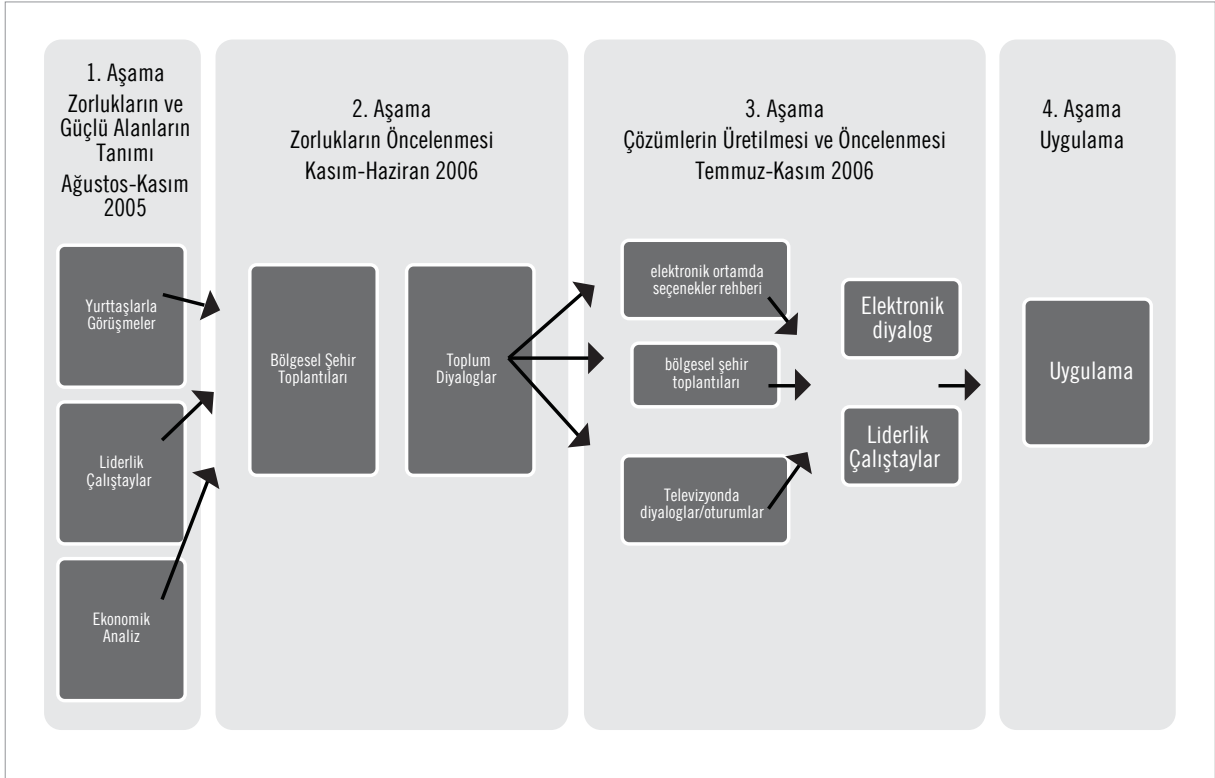
**Çizim 1’**deki örnek America Speaks (Amerika Konuşuyor) adlı sivil toplum örgütünün bir katılım çalışmasından örnek olarak alınmıştır. Bu örnekten de anlaşılacağı gibi, katılım süreci uzun vadeli bir dönem için planlanmış ve her aşamasında kullanılacak olan yöntemler, o aşamanın sonucunda hangi sonuca ulaşılması hedefleniyorsa ona uygun bir biçimde belirlenmiştir.<sup>5</sup>

2 Siyaset biliminde tanımlanan politika döngüsü kabaca, gündem oluşturma ya da sorunun belirlenmesi, politika oluşturulması, politikanın yürürlüğe konması, uygulanması ve değerlendirmesi aşamalarından oluşmaktadır. Döngüye katılım açısından bakıldığında günümüzde uygulanan birçok danışma yönteminin aslında politika oluşturulduktan sonra görüş alma amaçlı yapıldığı görülecektir. Günümüzde artık, katılımın metinde de belirtildiği gibi politika döngüsünün her aşamasında uygulanmasının gerçek ve anlamlı bir katılımı sağlayacağı savunulmaktadır.

3 Karar alma sürecine yurttaş katılımının genel tanımı, ilkeleri ve farklı uygulamalar hakkında bkz. Sheedy, Amanda (2008) Handbook on Citizen Engagement: Beyond Consultation, Ottawa, Canadian Policy Research Networks.

4 Innes, E. Judith ve Booher, E. David (2004), Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. Planning, Theory and Practice , 419-436.

5 America Speaks (Amerika Konuşuyor), partizan olmayan ve kâr amacı gütmeyen bir kuruluştur. Kurumun amacı, yurttaşların kendi yaşamlarını etkileyen kararlarda aktif katılımlarını sağlamaktır. Bu amaçla, birçok katılımcı yöntem ve teknik geliştirmişler, bunlardan biri ise 21. yüz-



**Çizim 1.** Katılım Çalışması Örneği

### 3.2. Katılım spektrumu

Uluslararası Yurttaş Katılımı Derneği (IAP2) yeni bir anlayışla yurttaş katılımını özendirme için farklı ülkelerden gelen uygulayıcıların bir arada olduğu uluslararası bir ağ olarak hizmet vermektedir.<sup>6</sup> IAP2 tarafından geliştirilen katılım spektrumu, bu alanda yapılan birçok uygulama ve üretilen düşünceler için rehber niteliği taşımaktadır. Bu spektrumun başka bir özelliği ise katılımın hangi aşamadan itibaren başlatılabilir, danışmanın katılımın kendisi olduğuna dair özellikle Türkiye’de var olan algının değişmesine katkıda bulunması açısından önemlidir.<sup>7</sup>

yıl katılımcı şehir toplantılarıdır. Bu toplantılar, demografik özellikler ve diğer başka etkenler de göz önünde bulundurularak, toplumun çok farklı kesimlerinden yurttaşların katılımıyla düzenlenmektedir. Katılımcı toplantılarda karar vericilerle de ortaklık kurulmakta ve böylelikle yurttaşların görüşlerinin karar alıcılara aktarılması da sağlanmaktadır. America Speaks bugüne kadar sosyal güvenlik reformu, New York’da İkiz Kuleler’in eskiden oldukları alanda yapılabilecek çalışmalar ve Katrina Tayfunu’ndan sonra New Orleans kentinde yapılacak geliştirme çalışmalarını da bulunmaktadır. Daha fazla bilgiye [www.americaspeaks.org](http://www.americaspeaks.org) adresinden ulaşılabilir.

6 IAP2: IAP Public Participation Spectrum. <http://www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf>

7 IAP2 yurttaş katılımı konusunda artan küresel ilgiyle birlikte buna temel oluşturabilecek bilginin oluşması, iyi örnek uygulamalarının paylaşılması ve farklılaşan gereksinimlerle birlikte farklı katılımcı yöntemlerin geliştirilmesi amacıyla 1990 yılında kurulmuştur. Şu anda farklı ülkelerden üyeleri olan IAP2, katılımcı uygulamalar konusunda da teknik destek vermektedir. Daha fazla bilgiye [www.iap2.org](http://www.iap2.org) adresinden ulaşılabilir.



**Çizim 2.** Katılım Spektrumu

**Çizim 2.**'den anlaşılacağı gibi, bilgilendirme aşamasından sonrasına doğru ilerlendikçe, yurttaşların karar alma sürecindeki etkisi de artmaktadır. İlk iki aşamada yurttaşlar daha pasif rol oynarlarken, dahil etmeden başlayan aşamayla birlikte karar alma sürecinde daha etkin ve aktif rol oynamaktadırlar.

### 3.2.1. Bilgilendirme

Bilgilendirmede hedef, yurttaşlara sorunu anlamalarında, çözümler ve alternatif üretmelerinde yardımcı olacak her türlü tarafsız objektif bilginin verilmesidir. Buradaki kritik konu bilgiye ulaşımın kolaylaştırılması, yeni bilgiler oluşması durumunda bunların katılımcılarla düzenli olarak paylaşılmasıdır.

### 3.2.2. Danışma

Danışma sürecinde, yurttaşlardan var olan analizler, alternatifler ya da kararlar hakkında görüş istenir. Bu sürecin iyi bir şekilde işletilmesi için, katılan yurttaşlar oluşan analizler, alternatifler, çözümler hakkında görüş bildirirler. Danışma süreci öyle bir şekilde kurgulanmalıdır ki katılan yurttaşlar süreçte dinlendiklerini hissetmeli, süreçten düzenli olarak haberdar edileceklerini bilmeli ve de önerdikleri çözümlerin, geleceğe yönelik isteklerinin hangilerinin nasıl değerlendirildiğine dair geri bildirim alabilmelidirler.

### 3.2.3. Dahil etme

Dahil etme amacını taşıyan katılımcı süreçlerde, yurttaşların görüşlerinin ve geleceğe dair beklentilerinin anlaşıldığını ve dikkate alındığını sağlayacak bir şekilde yurttaşlarla doğrudan çalışma yöntemleri benimsenir. Bu süreci danışmadan ayıran en önemli unsur, danışmada karar alıcılar daha etkin rol oynarlarken, dahil etme sürecinde artık karar alıcılar ve yurttaşların birlikte çalışmaya başlamalarıdır.

### 3.2.4. Ortaklık kurma

Ortaklık kurmada ise karar alıcılar ve yurttaşlar alternatiflerin geliştirilmesi, tercih edilen çözümlerin belirlenmesi de dahil olmak üzere, karar almanın her boyutunda ortaklık kurarlar. Bu noktada yurttaşların rolü karar alıcılara tavsiyelerde bulunmak, çözüm üretmede yenilikler önermek olup, yaptıkları öneriler verilen kararlara mümkün olan en fazla ölçüde yansıtılır.

### 3.2.5. Güçlendirme

Güçlendirme sürecinde artık yurttaşlar karar verici durumundadırlar. Bu aşamada karar alıcılar, yurttaşların verdikleri kararları uygulamaya sokarlar.

## ÖRNEK XVIII

### X belediyesinin şehir kanalizasyon sisteminin yenileştirilmesi için işleteceği katılımcı süreç

Örneğin X belediyesinin şehir kanalizasyon sisteminin yenileştirilmesi için çalışma başlatacağını ve bu süreç içinde de katılımcı bir süreç işleteceğini varsayalım. Eğer belediye bu süreçte yurttaşlarla diyalog temelli bir ortaklık geliştirmek istiyorsa, katılım sürecini sadece bilgi vermek ve danışma ile sınırlı bırakmayıp, yukarıdaki spektrumda da tanımlanan diğer aşamaları da uygulamaya koyacaktır. Ancak ister danışma temelli bir katılımcı süreç izlesin isterse de daha etkin yurttaş katılımını hedeflesin, X belediyesinin katılımcı süreç sonunda ulaşmak istediği hedefi tanımlaması, bu hedefe ulaşmak için zaman çizelgesini de içeren bir planlama yapması gerekmektedir. Bu planlamada yapılacak olan aktiviteler, kullanılacak olan katılımcı yöntemler ve de geri bildirim mekanizmaları da net bir biçimde tanımlanmalıdır.

X belediyesinin planlamaları yaparak etkin bir katılımcı bir süreç planladığını varsayarak, kanalizasyon yenileme çalışmaları hakkında herhangi bir karar vermezden önce, yurttaşlara yansız, objektif, partizan olmayan **bilgi verir**. Bilgiler örneğin şunları içerebilir; daha önceden yapılan kanalizasyon çalışmaları, neden böyle bir çalışmaya gereksinim duyulduğuna dair bilimsel veriler, bu çalışmanın olası maliyeti, varsa kamuoyu araştırmaları gibi bilgiler yurttaşlarla paylaşılır.

X belediyesi daha sonra yurttaşların konu hakkındaki görüşlerini dinlemek amacıyla **danışma sürecini** işletmek isteyebilir. Danışma sürecinde yapılan toplantılar geleneksel olarak birçok demokratik ülkede verilen kararların yurttaşların görüşüne açılması amacıyla yapılmaktadır. Bu sürecin de verimli sonuçlanması için, dikkat edilmesi gereken birçok unsur bulunmaktadır. Örneğin belediye zamanlama konusunda özenli davranmalı, görüş istemek için katılımcılara yeterli zaman verilmelidir. Katılımcılar toplumun mümkün olan en farklı kesimlerini temsil edecek şekilde seçilmeli ve toplantılarda katılımcıların görüşlerini rahatça ifade edebilecekleri fiziksel ve psikolojik ortam sağlanmalıdır. Toplantı sonucunda katılımcılara geri bildirimde bulunmak amacıyla bir mekanizma geliştirilmelidir. Tersinden giderek örnek vermek gerekirse, X belediyesi danışma toplantısına 15 gün kala bilgileri verip, toplantıları da 300 kişinin katılımıyla konferans formatında yapmamalıdır. Toplantıların sonucunda da X belediyesi derin bir sessizliğe bürünmemeli, katılan taraflara görüşlerinin nasıl değerlendirildiğine dair bir geri bildirimde bulunmalıdır. Bu tür bir danışma süreci karar alıcıların daha çok “yasak savma” anlayışı ile işlettikleri bir süreç olacaktır.

Belediye daha fazla yurttaş katılımının kanalizasyon sisteminin yenilenme çalışmalarındaki olumlu katkılarının farkına vardığında ise yurttaşları sürece **dahil ederek**, yurttaşlarla birlikte çalışmaya başlar. Yani yurttaşlar burada artık sadece görüş bildirerek toplantıdan ayrılmazlar. Örneğin çalıştaylarda çözümleri belediye yetkilileri ile birlikte üretmek için çalışmaya başlarlar.

X belediyesi yurttaşların kanalizasyon yenileme çalışmaları ile ilgili yapacakları önerileri **ortaklaşa** vermeye karar verdiğinde ise, yurttaş danışma konseyleri, uzlaşma komisyonları ve katılımcı karar verme tekniklerini kullanmaya başlar. Belediye bu süreçte, yurttaşların iyi çözüm önerileri ve alternatifler getireceğine olan inancından hareketle, yurttaşların verecekleri kararı mümkün olduğunca uygulamaya koyacaktır.

Belediye kanalizasyon yenileme çalışmalarında yurttaşların en iyi alternatif ve çözüm önerileri getireceği düşüncesinden hareketle, yurttaş jürileri gibi katılımcı teknikler uygulayarak alınan kararları uygulamaya sokar.

Burada altı çizilmesi gereken nokta, bu süreçlerin her birinin birbirinden bağımsız bir biçimde uygulanabileceği ya da katılım süreci işletilen konunun doğası ile bağlantılı olarak bir arada kullanılabilecek olmalarıdır. Ancak daha önceden de belirtildiği gibi, yurttaşların daha etkin katılımı öngörülüyorsa, yurttaşlarla diyalog kurulabildiği, etkileşimin olduğu modellerin benimsenmesi ve uygulanmasında yarar vardır.

**Kaynak:** Yerel düzeyde yapılan görüş alma toplantıları için bkz. NDI (2004), A Report in the NDI-China Centre for Comparative Politics and Economics Seminar on Local Legislative Hearings, Washington D.C., National Democratic Institute for International Affairs (NDI)

### 3.3. Katılım sürecinde temel olan ilkeler

Üretilecek politikanın doğası gereği uygulanacak olan katılımcı yöntemler farklılık gösterebilirken, katılım sürecinin, birçok uygulamada öne çıkan ortak ilkeler bulunmaktadır. Bu ilkelerin varlığı ve uygulanması katılımcı sürecin şeffaf, çoğulcu ve demokratik olmasına katkıda bulunmaktadır. Şu anda var olan hiçbir sistemin ya da uygulamanın katılımcılığı istenen düzeyde sağladığı iddia edilemez, ancak önemli olan katılımın cesaretlendirilmesi için tartışmaların ve çalışmaların devam ettiriliyor oluşudur.

#### SÖZÜN ÖZÜ

##### Katılım süreci ilkeleri

Katılım süreci ilkeleri

- saydamlık ve açıklık,
  - zamanındalık,
  - kimlerin sürece katılacağını belirleyen şeffaf kriterler,
  - katılımın hedefinin net bir şekilde tanımlanması,
  - etkin geri bildirim mekanizmalarının geliştirilmesi
- olarak listelenebilir.

#### 3.3.1. Saydamlık ve açıklık

Saydamlık ve açıklık katılım sürecinin her aşamasında –planlama, katılım sürecinin uygulanması, geri bildirim (feedback) ve izleme– her türlü yöntem, süreç, belge, katılımcılara dair bilginin kamuya açık bilgi haline getirilmesi olarak tanımlanabilir.

Saydamlık ve açıklık ilkesi aynı zamanda sürece kurumsal olarak katılan taraflara da belirli yükümlülükler getirmektedir. Örneğin STK'lar kendi örgüt yapıları ve finansal kaynakları hakkında bilgi vermek sorumluluğundayken, karar alıcı organ (hükümet ya da yasama organları) da politika üretme sürecinde kullanılan belgelerden, sürece kimlerin ve hangi örgütlerin katılacağını belirleyen kriterlerin neler olduğuna; katılımcı süreçte hangi yöntem ve mekanizmaların neden kullanıldığından, politikanın oluşmasında hangi önerilerin kullanılıp hangilerinin neden kullanılmadığına kadar her türlü bilgiyi sağlamalıdır.

#### 3.3.2. Zamanındalık

Zamanındalık ilkesi doğrultusunda, katılım sürecinin yurttaşlara politika üretme sürecinin en başından itibaren açılması ve sürece etkin katılımın sağlanabilmesi ve katılımcıların hazırlanabilmesi için gerekli olan sürenin verilmesidir. Bu süre birçok ülkede yazılı görüş sunulması için 6 ile 12 hafta arasında, toplantılara davet içinse 20 gün ve bir ay ara-

sında değişmektedir. Bir örnek vermek gerekirse, Avrupa Komisyonu danışma ile ilgili olarak çıkardığı tebliğde<sup>8</sup> katılım süresi ile ilgili olarak minimum standardı şöyle belirlemiştir: “Komisyon, planlama, yapılan toplantıya katılım çağrılarının yanıt verilebilmesi ve yazılı görüşlerin hazırlanması için yeterli zamanı vermelidir. Komisyon toplantı çağrılarının yanıt için 20 işgünü ve yazılı görüşlerin gönderilmesi için de en az 8 haftalık sürenin verilmesi için çalışmalıdır.”

Ülkelerin bir kısmında bu konuda yazılı süreler olmamakla birlikte, STK’ların ve yurttaşların yazılı görüşlerini hazırlayabilmeleri için makul sürelerin verilmesi esastır. Yasama gündemini uygulamakta genelde aceleci olan yürütmenin bu standartlara uymaması sivil toplumun genelde beklenen düzeyde katılım yapmasının önünde engel oluşturmaktadır.

### 3.3.3. Kimlerin katılacağını belirleyen şeffaf kriterler

Bu kriterler, katılım sürecinin demokratik ve çoğulcu olmasına katkıda bulunan unsurlardan biridir. Birçok demokratik ülke, ideolojik ayırım göz etmeksizin mümkün olan en fazla sayıda farklı görüşün temsil edilebileceği katılım süreçleri planlamakta ve uygulamaya geçirmektedir. Hangi paydaşların, hangi yöntemlerle katılacağını belirlediği de saydamlık ve açıklık ilkesinin gereği olarak paylaşılmalı ve bu ilkelerin doğrultusunda bir mekanizma geliştirilmelidir. Bazı yasama organları paydaşları komisyonlarda yapılan müzakereler aracılığıyla belirlemekte ve azınlık görüşlerinin de temsil edileceği ortamlar yaratılmaktadır. Örneğin Alman Parlamentosu’nun komisyonlarında buna benzer bir müzakere yapılmakta ve azınlık görüşlerinin temsilini sağlamak amacıyla yasal güvenceler bulunmaktadır.<sup>9</sup>

Akreditasyonun yerini günümüzde artık daha çok katılımı cesaretlendirmek amacıyla oluşturulan listeler almaktadır. Bu listelerin amacı, sürece katılacak olanları ideolojik bir sınıflandırmaya tabi tutmak yerine, karar alıcılar için bir veri tabanı oluşturmak olmalıdır.

Bir başka yöntem ise parlamentolar içinde kurulan sivil toplum ofisleridir. Örneğin Macar Parlamentosu’nda var olan sivil toplum ofisi, sivil toplum örgütlerinin kayıtlı oldukları bir liste tutmakta, bu listeleri güncellemekte ve yasama komisyonlarının bu listelerden haberdar olmasını sağlamaktadır. Ofis, aynı zamanda sivil toplum örgütleri ve parlamento arasındaki ilişkilerin güçlenmesi için eğitimler ve toplantılar da düzenlemektedir.<sup>10</sup>

### 3.3.4. Uygun ortamların yaratılması

Uygun ortamların yaratılması katılım sürecinde sivil toplum örgütlerinin ve yurttaşların fiziksel ve psikolojik olarak kendilerini güvende ve rahat hissedecekleri ortamların yaratılması olarak tanımlanabilir. Katılımın hedeflenen sonuçlara ulaşabilmesi için elverişli ortamların yaratılması gerekmektedir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin Sivil Katılım İçin İyi Uygulamalar Taslağı’nda sivil toplum örgütlerinin katkılarının siyasi karar alma süreçlerinin sağlanması için gerekli olan “elverişli ortam” şöyle tanımlanmaktadır:

“Elverişli ortamın koşulları, hukukun üstünlüğü, demokratik prensiplere bağlılık, siyasi irade, diyalogun kurulması için uygun ortak alanlar ve diyalogu özendirilen yasal çerçevelerin olmasıdır.”

Bir başka örnek ise İskoç Parlamentosu’ndan verilebilir. İskoç Parlamentosu hazırladığı broşürler aracılığıyla, hem yasama süreci hakkında basit açıklamalarda bulunmakta hem de bir danışma sürecinin nasıl işletildiği, kimlerin katıl-

8 European Commission, ‘General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission’ COM(2002)704.

9 NDI (2000), Presentations in Shanghai and Beijing The Role and Practice of Legislative Hearings in Democracies: Examples from Germany and the United States, Washington D.C. National Democratic Institute for International Affairs (NDI).

10 Bu konuda bkz. Szili Katalin (2008), Parliaments and Civil Society Interaction Between Parliaments and Civil Society. Budapest, Hungarian National Assembly. Ayrıca bkz. Macar Parlamentosu internet sitesi The Civil Office of the Hungarian National Assembly, [http://www.parlament.hu/civil/angol/a\\_index.htm](http://www.parlament.hu/civil/angol/a_index.htm)

dığı ve de odaların katılımcı süreçte nasıl fiziksel olarak düzenlendiğine dair bilgiler aktarmaktadır. Bu bilgiler aracılığıyla katılımcılar, toplantılara gelmeden fiziki ortam hakkında önceden bilgi edinebilmektedirler.

### 3.3.5. Katılım sürecinin hedefinin net olarak tanımlanması

Katılım sürecinin hedefinin net olarak tanımlanması, sürecin verimli sonuçlara ulaşılmasını, katılımcıların önlerindeki hedefi bilerek daha etkin katılımında bulunabilmelerini sağlaması açısından kritiktir. Bunların yanı sıra, hem katılımın en önemli meselelerinden biri olan kimin katılacağına belirlenmesinde hem de hangi katılımcı mekanizmaların kullanılacağına belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır. Günümüzde yurttaş jürilerinden, yurttaşların oluşturduğu uzlaşma komisyonlarına, odak gruplarından, yürütmenin farklı organlarında ve de yasama organında, sivil toplum kuruluşları daimi komisyonlara kadar çok farklı yöntem uygulanmaktadır. Katılımın hedeflerinin sürecin başından itibaren tanımlanması ayrıca saydamlık ve açıklık ilkesi açısından da önem taşımaktadır.

### 3.3.6. Sürekliliğin sağlanması

Sürekliliğin sağlanması, kısaca katılım sürecinin birkaç toplantı ile sınırlı kalması, yurttaşlar ve sivil toplum örgütleri ile olan diyalogun düzenli aralıklarla devam ettirilmesi olarak tanımlanabilir. Bir örnek vermek gerekirse, karar alıcılar X politika üretim sürecinde görüş alıp, Y politikasında almıyorsa ve/veya yurttaşlarla ve sivil toplumla ilişkilerini düzenli diyaloglarla geliştirmek yerine bir seferlik toplantılar aracılığıyla katılımı sağladığını iddia ediyorsa bunun katılım olmadığı ortadadır.

### 3.3.7. Etkin geri bildirim sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi

Katılım ve diyalog sürecinde sürekliliğin sağlanması ve güven ilişkisinin gelişmesi için yapılan katkılar hakkında geri bildirim mekanizmasının geliştirilmesi önem taşımaktadır. Geri bildirim mekanizması sadece yapılan katkının alındığına dair bir belge gönderme ile sınırlı kalmamalı, yapılan katkının nasıl değerlendirildiği ya da değerlendirilmediği de açıklanmalıdır. Avrupa Komisyonu'nun yine aynı tebliğinden<sup>11</sup> örnek verecek olursak, tebliğde geri bildirimle ilgili olarak şu çerçeve belirlenmiştir: "Gönderilen katılım belgelerinin alındığına ilişkin bilgi verilmelidir. İnternette ulaşılacak bir noktada yurttaş danışma süreçlerinin sonuçları yayınlanmalıdır. (...) Yurttaş danışmalarına yapılan katkılar internette yayınlanmalıdır. Diğer danışma yöntemleriyle ulaşılan sonuçlar da mümkün olduğunca internette yayınlanmalıdır. Komisyon, katılan taraflara ve genelde de topluma yeterli geri bildirimde bulunacaktır."

## ÖRNEK XIX

### Danışma ve katılım süresince yetkililerin uyması gereken ilkeler ve yöntemlerle ilgili örnekler

Birçok yasama organı ve kamu idaresi kuruluşu danışma ve katılım süresince yetkililerin uyması gereken ilkeleri ve yöntemleri belirlemiştir. Bunlardan biri İskoç Parlamentosu tarafından hazırlanan *Katılım El Kitabı*'dir. El kitabı, parlamentoda çalışan komisyon uzmanlarına danışma ve katılım sürecinde rehberlik etme amacını taşımakla birlikte, ana hatları çizmesi, kolay anlaşılır dili dolayısıyla görüş bildirecek olan sivil toplum örgütleri ve yurttaşlar için de rehber kitap olma özelliğindedir.

**Kaynak:** The Scottish Parliament (2004), Participation Handbook, Public Participation Team Participation Services.

11 European Commission, 'General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission' COM(2002)704.

Başka bir örnek de İngiliz hükümetinin yayınladığı ve kamu idaresinin danışma sürecinde uyacağı ilkelerin ana hatlarını çizen belgedir. “Danışma Süreci İçin Uygulama Kuralları”ndaki yedi kriter şöyle sıralanmaktadır:

- Ne Zaman Danışılmalı? Danışma politika üzerinde bir etkinin olabileceği bir aşamada olmalıdır.
- Danışma Uygulamalarının Süresi – Danışma gerekli görüldüğünde uzatılabileceği öngörüsüyle normalde 12 hafta sürmelidir.
- Çerçeve ve Etkinin Net Tanımı – Danışma belgeleri danışma süreci, nelerin önerildiği, etkisinin boyutu, beklenen maliyeti ve faydası gibi konuları içermelidir.
- Danışma Uygulamalarına Kolay Ulaşım – Danışma ulaşılmaması istenilen grupları hedef almalı ve bu insanların kolayca ulaşabileceği şekilde tasarlanmalıdır.
- Danışmanın Yükü – Danışma sürecinin etkin olması için danışma sürecinin yükünün en hafifte tutulması esastır
- Geri Bildirimde Bulunma – Danışma sürecinde katılımcıların yaptıkları öneriler dikkatli bir şekilde analiz edilmeli, sürecin ardından katılımcılara net bir geri bildirimde bulunulmalıdır.
- Danışma Kapasitesi – Danışma sürecini yürüten yetkililer, etkin bir danışmayı nasıl işletecekleri hakkında bilgi almalı ve deneyimlerini paylaşmalıdırlar.

**Kaynak:** 1998 yılında oluşturulan Compact, İngiltere’deki sivil toplum ve hükümet arasındaki bir uzlaşma, anlaşma metni olarak tanımlanabilir. Ortak değerleri, prensipleri tanımlar ve tarafların bir arada çalışmasını sağlayacak ana hatları belirler. Compact, hükümet yetkilileri ile sivil toplum temsilcilerinin uzun bir danışma sürecinde ortaklaşa ürettikleri bir belgedir. Yasal olarak hiçbir bağlayıcılığı olmayan Compact gücünü danışma süreci sonrasında hükümet ve sivil toplum tarafından benimsenmesinden alıyor. Burada örnek olarak verilen kriterlerin dışında, katılım sürecindeki tarafların uyacağı kurallar bütünü de dahil olmak üzere, kamu idaresi sivil toplum danışma sürecini düzenleyen genel bir çerçeve bulunmaktadır. Daha fazla bilgi için, Compact, Consultation and Policy Appraisal, Compact Code of Good Practice, [www.thecomcompact.org.uk](http://www.thecomcompact.org.uk).

### 3.4. Katılımın önündeki engeller

Katılım konusunda hemen hemen her demokratik ülkede boyutu ve kapsamı değişmekle birlikte benzer engeller ortaya çıkmakta, benzer sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu engellerin aşılmasındaki kararlılık ve sürecin işleme hızı, söz konusu ülkede demokratik ilkelere ve uygulamalara olan bağlılıkla orantılı bir şekilde değişmektedir. Bir başka unsur ise sivil toplumun güçlenmesi, kurumsallaşması ve katılımı talep etmek amacıyla iyi savunuculuk çalışmaları yapmalarıdır. Engeller kısaca şöyle sıralanabilir:<sup>12</sup>

- Kamu idaresinin politikaları gerçekleştirme önceliklerinin katılım sürecinin işletilmesi ile çatışması
- Kötü yönetilen katılım süreçleri
- Katılıma ayrılan kaynakların kısıtlı olması
- Ulusal ve yerel düzeyde katılımın amaçları hakkında net olunmaması
- Katılım stratejilerinin tasarlanmasında yaratıcı yöntemlerin kullanılmaması
- Yurttaşların katılmaya istekli olmamaları
- Katılıma dair kurumsal ve profesyonel direnç
- Yurttaşların resmi ve bürokratik çalışma yöntemleri ile çalışmaya zorlanması
- Katılım sürecinin sonuçlarına yanıt vermede başarısızlık
- Kamu idaresinde kültürel değişikliğin olmaması
- Olağan şüpheleri katılım sürecine dahil etme eğilimi
- Katılım fırsatları hakkında farkındalığın olmaması
- Yetkililere güven duyulmaması, katılımın değişiklik yaratacağına dair inancın olmaması

12 Bu konuda bkz. Smith, Graham (2005) Beyond the Ballot, 57 Democratic Innovations from Around the World, Exeter, Short Run Press.

### 3.5. Çeşitli ülkelerde katılım uygulamaları

Yurttaşların karar alma süreçlerine katıldıkları uygulamalar çeşitli yöntemler aracılığıyla birçok ülkede uygulanmaktadır. Geleneksel danışma yöntemleri olan sivil toplum ve yurttaşların politikalar ya da yasa tasarıları hakkında görüş bildirdikleri toplantılar, açık halk toplantılarının yanı sıra, daha öncü uygulamalar da bulunmaktadır. Bunlardan biri olan yurttaş jürileri bazı ülkelerde bazı kararların alınmasında kullanılmaktadır. Yurttaş jürileri yönteminde belli kriterler doğrultusunda seçilen yurttaşlar kendilerine sunulan konu hakkında uzun bir katılım süreci işleterek karar vermektedir, verilen bu karar da uygulamaya sokulmaktadır.<sup>13</sup> Örneğin British Columbia, Kanada'da yurttaşların karar verdikleri ve bu kararlar doğrultusunda uygulamaya sokulan politikalar bulunmaktadır.<sup>14</sup>

Şunu belirtmek gerekir ki bu uygulamalar halen daha çok kısıtlı bir çerçevede gerçekleşmektedir, ancak yine de gelecekte yurttaş katılımının etkisini arttırmaları açısından umut verici adımlardır. Aşağıdaki kutuda yer alan örnekler, bazen parlamentolar, bazen STK'lar, bazen de yurttaşlar tarafından başlatılan çeşitli katılımçılık çalışmalarına örnek olarak verilmişlerdir.

#### ÖRNEK XX

##### Katılım uygulamaları

###### **Avrupa Yurttaşları Danışma Süreci- Avrupa'nın Ekonomik ve Sosyal Geleceği**

[www.european-citizens-consultations.eu/](http://www.european-citizens-consultations.eu/)

Avrupa Birliği'ne üye ülkeler, son dönemde yaşanan ekonomik krizle birlikte, küreselleşen dünyada Avrupa'nın sosyal ve ekonomik geleceğini belirlemek için üye ülke yurttaşlarından görüşleri toplamaya başladılar. Avrupa'da sivil toplum örgütleri, üniversiteler ve düşünce kuruluşlarından oluşan bir konsorsiyum tarafından yürütülen danışma sürecinde yurttaşlar internet aracılığıyla görüş bildirebilmektedirler. İnternet sitesinden hem ülkelerde yürütülen danışma süreçlerine ulaşılabilen hem de sürecin nasıl işlediği, bugüne kadar ne tür toplantıların yapıldığı ve sonuçta ne tür bir hedefin olduğuna dair bilgilere ulaşılabilir.

Birçok ülkede yurttaş katılımı üzerinde çalışan yeni teknikler geliştiren sivil toplum örgütleri ve düşünce kuruluşları bulunmaktadır. İngiltere'de bulunan **Involve (Dahil Ol)** [www.involve.org.uk](http://www.involve.org.uk) ve **AmericaSpeaks (Amerika konuşuyor)** [www.americaspeaks.org](http://www.americaspeaks.org) adlı kuruluşlar katılımcı yöntemler ve yeni uygulamalar hakkında iyi fikirler vermek açısından iyi örneklerdir.

İskoç hükümeti de İskoçya'nın geleceği ile ilgili hem internet sitesi

[www.scotland.gov.uk/Topics/a-national-conversation](http://www.scotland.gov.uk/Topics/a-national-conversation) hem de halk toplantıları aracılığıyla bir tartışma başlatmıştır. İskoçya'nın önümüzdeki dönemde Birleşik Krallık içindeki konumu hakkında karar verilmesinden önce yurttaşların görüşlerini aktarabilecekleri birbirlerinin görüşlerini okuyabilecekleri bir platform oluşturmuştur. Bu plat-

13 Yurttaş jürileri ve uygulamalar hakkında daha fazla bilgiye International Association for Public Participation [www.iap2.org](http://www.iap2.org) adresinden ulaşılabilir.

14 British Columbia'da seçim sistemi üzerine yapılan katılımcı uygulamalar, birçok kaynaktan örnek uygulamalardan biri olarak gösterilmektedir. Süreç hakkında daha fazla bilgi için bkz <http://www.citizensassembly.bc.ca/public> Hem British Columbia hem de diğer OECD ülkelerindeki uygulamalar için ayrıca bkz. Turnbull Lori, Aucin Peter (2006), Fostering Canadians' Role in Public Policy: A Strategy for Institutionalizing Public Involvement in Policy, Ottawa, Canadian Policy Research Networks. Yine British Columbia'daki uygulama için bkz. Canadian Policy Research Networks Ascentum Inc. (2005), Trends in Public Consultation in Canada, Ottawa. Kanada'da yapılan diğer katılımcı uygulamalar için ise bkz. Mackinnon, P. M. Pitre, S. ve Watling, J. (2007), A Learning Guide to Public Involvement in Canada. Ottawa, Canadian Policy Research Networks, Canadian Parliamentary Centre.

formun internet sitesinde bırakılan görüşleri, aktiviteleri ve yurttaşların karar vermelerinde kolaylık sağlayacak olan bilgilere ulaşmak mümkün olmaktadır.

**My Society (Benim Toplumum)** [www.mysociety.org](http://www.mysociety.org) gönüllülük esasına göre çalışan ve internet aracılığıyla yurttaşların karar alma süreçlerine katılımlarını özendirilen, yurttaşların katılım sürecine etkin aktörler olarak katılmalarını sağlamaya çalışan biri girişim. Bu girişimin altında yurttaşlar tarafından örgütlenmiş birçok alt girişim bulunmaktadır.

Bunlardan biri olan **Fix My Street (Caddemi Tamir Et)** [www.fixmystreet.com](http://www.fixmystreet.com) yurttaşların yerel alt yapı sorunları ile ilgili olarak ihbarda bulunabilecekleri tamamen sivil bir inisiyatif. Bu sivil inisiyatif, İngiltere’de büyük bir sorun haline gelmiş olan graffiti boyamalarının ihbar edilerek yerel yönetimin bu konuda daha duyarlı olması ve hızlı harekete geçmesini sağlamayı amaçlıyor. İnternet sitesine girildiğinde yapılan ihbarları aynı zamanda hangi ihbarlar sonucunda ne zaman nasıl harekete geçildiği bilgisine de ulaşmak mümkün. Fix My Street, yurttaşların sorunlarına çözüm getirmesinin yanı sıra, aslında İngiltere’de yerel yönetim konseylerinin de benzer girişimlerde bulunmalarını sağlamak, onları yurttaş katılımı konusunda cesaretlendirmek amacını da taşımakta.

Bir diğer örnek ise **They Work For You (Sizin İçin Çalışıyorlar)** [www.theyworkforyou.com](http://www.theyworkforyou.com). Bu sitenin amacı da İngiliz vatandaşlarının hem yasama süreci hakkında bilgilencmeleri, bundan da önemlisi yurttaşların kamu hizmetinde bulunan seçilmişler ve atanmışların bilgilerine, görev ve yetkilerine ulaşabilecekleri bilgileri içermesi.

**Kaynak:** İskoç Hükümeti’nin katılımcı süreç içinde izlediği prensipler hakkında bkz. Scottish Executive Report (2007), Building A Bridge: Scottish Executive Report On Communicating Europe to Its Citizens, Brüksel.

Sivil toplum tarafından başlatılan inisiyatiflerin değeri, karar alıcıların katılım konusunda somut ve beklenen adımları atmasını beklemezsiniz, sivil inisiyatifler başlatabilmekte ve de karar alıcıların katılım konusunda üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmesi için baskının kurulmasında yatmaktadır.

### 3.6. Katılıma yönelik Türkiye’de varolan yasal çerçeve

Türkiye’de politikalar kamu idaresi ve parlamento tarafından üretilmekle birlikte her parlamenter sistemde olduğu gibi yürütmenin kamu politikalarının üretilmesinde ağırlığı hissedilmektedir. Türkiye’de yasalaşan politikaların birçoğu kamu idaresi tarafından üretilmektedir. Son dönemde kamu idaresi’nin sivil toplumdan görüş alma konusundaki çabalarında önceki dönemlerle karşılaştırıldığında gözle görülür bir artış bulunmaktadır. Bu çabaların önemi iyi bir başlangıç olarak kabul edilebilir. Yine de kamu idaresinin yasa tasarıları oluşmadan önce görüş alması ve sonraki bir aşama olarak da sürecin sadece görüş alma ile kısıtlı kalmaksızın, gerçek bir katılım sürecinin işletilmesi önümüzdeki dönem için bir hedef olarak konulmalıdır.

#### 3.6.1. Danışma sürecine ilişkin yasal çerçeve

Kamu idaresinde danışma sürecini tanımlayan yasal çerçeve Başbakanlık tarafından hazırlanan ve 2006 yılında yürürlüğe giren “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” [http://mevzuat.meb.gov.tr/html/26083\\_0.html](http://mevzuat.meb.gov.tr/html/26083_0.html) ve yine Başbakanlık tarafından Nisan 2007’de yayınlanan “Düzenleyici Etki Analizi” çalışmaları hakkındaki genelgedir. [http://mevzuat.meb.gov.tr/html/26492\\_1.html](http://mevzuat.meb.gov.tr/html/26492_1.html)

Yönetmeliğin altıncı maddesinin altında sivil toplumun görüşlerinin alınmasına dair şöyle bir hüküm bulunmaktadır: “Tasarılar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuru-

*luşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılır.”* Ancak hangi sivil toplum örgütlerinin neye göre danışma sürecine dahil edileceğine yönelik bir bilgi bulunmamaktadır. Benzer bir şekilde görüş bildirme süreci içinde bu metinde anlatılan şekilde uygulanacak prensipler hakkında yasal bir düzenleme bulunmadığı gibi uygulamada da ilkel bir bütünlük bulunmamaktadır. Zamanlamayla ilgili olarak yapılan düzenleme 30 gün ile kısıtlanmıştır. Bu da uluslararası uygulamaların çok altında kalan bir süredir.

Kamu idaresinin görüş almaya yönelik çalışmalarını düzenleyen bir başka çalışma da Düzenleyici Etki Analizi çalışmasıdır. Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde uygulamaya sokulan düzenleyici etki analizi çalışması, kabaca hazırlanan yasa taslaklarının var olan ekonomik, sosyal ve çevresel duruma gelecekteki etkilerini ölçmek ve belirlemek amacıyla yapılan bir analizdir. “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik”te Düzenleyici Etki Analizine ilişkin hükümler dördüncü bölümde “Yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon YTL’yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bu miktar gerekli görülen hâllerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir” şeklinde belirtilmektedir. Ardından gelen hükümde de şöyle bir ifade bulunmaktadır: “Başbakanlık, etkisi on milyon YTL’nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir.” Yönetmelikte etkisinin 10 milyon TL’yi bulan yasa tasarıları ile ilgili bir ifadenin bulunması kısıtlayıcı bir çerçeve sunmaktadır. Ancak bir sonraki hükümde başbakanlığın bunun altında kalan yasa tasarıları için de düzenleyici etki analizi isteyebileceğine ilişkin bir ifade de bulunmaktadır.

“Düzenleyici Etki Analizi” çalışmalarına rehberlik eden genelgede ise danışma ile daha kapsamlı bir düzenleme bulunmaktadır. Danışılacak grupların/kişilerin nasıl seçileceği halen bir soru işareti olmakla birlikte, geri bildirim, danışma yöntemlerinin belirlenmesi, bilgilerin aktarılması gibi alanlarda düzenleme getirmekte ve uygulayıcılara rehberlik etmektedir.

Kamu idaresi tarafından son dönemde yapılan bu düzenlemeler umut verici gelişmelerdir. Hem kamu idaresi tarafından hem de sivil toplum tarafından kat edilmesi gereken yolun halen var olmasına rağmen, tarafların üzerine düşen görev ve sorumlulukları yerine getirmesi ile birlikte bu alanda iyileştirmelerin olacağı bir gerçektir.

### 3.6.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nde Danışma Süreci

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde danışma süreci içtüzük altında düzenlenmektedir. İçtüzük, Madde 30’da “Komisyonlar fikirlerini almak üzere, uzmanlar çağırma yetkisine sahiptirler” denmektedir. Son dönemde TBMM içtüzüğünde yapılan reform çalışmalarında ilk defa sivil toplumun adı da hükümün içine yerleştirilmiştir. Hazırlanan taslak içtüzük çalışmasında Madde 30 şöyle reforme edilmiştir: “Madde 27: Komisyonlar bakanları, üst düzey kamu görevlilerini, uzmanları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerini bilgi vermeleri için komisyona çağırıp dinleyebilir veya yazılı görüş isteyebilirler.”

İçtüzük’te danışmayı düzenleyen herhangi bir madde bulunmamasına rağmen, komisyonlar bazı kanun tasarılarında danışma mekanizmalarını işletmektedirler. Eskiye oranla bir iyileşmeden bahsetmek mümkünken, gerekli ilkeler bütünlüğünün yokluğu, sürekliliğin sağlanmaması, alt yapı yetersizliği gibi unsurlar dolayısıyla görüş bildirme süreci halen daha sistematik bir yapıya kavuşturulmuş değildir. Örnek vermek gerekirse birçok demokratik parlamentoda hazırlanan yasa tasarılarının görüşe açıldığı farklı iletişim yollarıyla halka ve sivil topluma duyurulmakta, her sivil toplum örgütünün ve dileyen yurttaşların görüş bildirme hakkı bulunmaktadır. Bu aşamadan sonra parlamentoda görüş bildirme toplantıları yapılmaktadır. Birçok ülkede yıllardır standart bir uygulama olan bu süreç Türkiye’de düzenli bir şekilde uygulanmamaktadır. Bu minimum standarttaki uygulamanın TBMM’de hayata geçirilmesi için somut önerilerde bulunmak mümkündür. Aşağıdaki başlıklarda bu önerilere yer verilmektedir.

### 3.7. TBMM’de katılım mekanizmalarını güçlendirmek için öneriler

#### 3.7.1. Katılım mekanizmalarının uygulanması için gerekli alt yapı çalışmalarına yönelik öneriler

##### 3.7.1.1. Davranış kurallarının saptanması ve belirlenmesi

Katılımcı süreç içinde beklentilerin iyi idare edilebilmesi ve hem yazılı hem de sözlü sunumlardan en yüksek faydanın elde edilmesi için, katılımın her aşamasında uyulması gereken ve tarafların sürecin her aşamasında uymayı kabul ettiği davranış kuralları bütünlüğünün olması önemlidir. Davranış kurallarının sürdürülebilir olması için tarafların beklentilerinin iyi saptanması, bunun için de kuralların belirlenme sürecinde de katılımcı bir sürecin işletilmesi önemlidir. Davranış kurallarının asıl vurgusu ise, farklı görüşlerin temsiline, uzlaşmaya ve çözüm önerilerinin sunulmasına elverişli ortamların yaratılması üzerine olmalıdır.

##### 3.7.1.2. Gönüllü kayıt sisteminin oluşturulması

Hangi STK’ların katılımcı sürece katılacağına belirlenmesi için bir listenin olması, aynı zamanda da bu listenin uzmanlık alanlarına göre bölümlere ayrılıp, komisyonlara ulaştırılması gerekmektedir. Bu listenin asıl amacı, STK’ların çalışma alanları, iletişim bilgilerini içeren standart bir dokümanın oluşturulması ve haberleşmenin kolaylaştırılmasıdır. Burada asıl olan, kayıt olma ve bilgilerin güncellenmesinin STK’ların sorumluluğunda olması, isteyen STK’nın dilediği zaman listeye dahil olabilmesi, listenin parlamento internet sitesinde yayınlanması ve katılımcı sürecin içinde yer alacak olan uzmanlar ve akademisyenler için de benzer bir listenin oluşturulmasıdır.

##### 3.7.1.3. Sözlü ve yazılı görüşleri değerlendirecek raportörlük sisteminin kurulması

Katılım sürecinde yapılan tüm yazılı ve sözlü katkıların nesnel bir bakış açısıyla değerlendirilmesi, analiz yapılması ve bu analizlerin raporlar halinde karar alıcılara ulaştırılması gerekmektedir. Bu analizlerin yapılması için komisyonlara hizmet veren insan gücünün hem nicelik hem de nitelik olarak artırılması ve de raportörlerin analizlerini hazırlarken yol gösterici olacak bir rehber kitabın ve kontrol listesinin oluşturulması gerekmektedir.

#### 3.7.2. TBMM’de ilk aşamada uygulanabilecek 4 mekanizma ve araç önerisi

##### 3.7.2.1. Yazılı görüş bildirme sistemi

Yasama sürecine katılımı öngören bütün sistemlerin uzun zamandır uyguladıkları yazılı görüş isteme yöntemi görüş vermek isteyen tüm STK, yurttaş, uzman ve akademisyenlere açık olmalıdır. Yazılı görüşte uyulması gereken format belirlenmeli ve format dahil olmak üzere, görüş isteği internet aracılığıyla duyurulmalı; aynı zamanda e posta ve posta yoluyla da görüş istendiği haber verilmelidir. Yapılan tüm yazılı katkılar TBMM internet sitesinde yayınlanmalı ve ilgili komisyon üyelerine de raportörler yazılı önerileri analiz ederek ulaştırılmalıdır.

##### 3.7.2.2. Katılımcı yasama oturumlarının düzenlenmesi

Yazılı görüş bildirmenin yanı sıra uzman, akademisyen, STK temsilcileri ve yurttaşların da görüş bildirecekleri katılımcı yasama oturumları düzenlenmelidir. Bu toplantılarda kimin katılacağını belirleyen şeffaf kriterler oluşturulmalı, tek ön koşul davet edilecek tarafların gönüllü kayıt listesinde adının olmasıdır. Şemsiye örgütler dışındaki STK’ların da sürece katılma hakları olmalıdır.

### 3.7.2.3. İnternet sitesi aracılığıyla görüş bildirme

İnternet sitesi ve yeni teknolojiler katılımı sağlamak ve arttırmak amacıyla etkin bir şekilde kullanılmaktadır. Özellikle örgütlenmemiş olan yurttaşların görüş bildirmelerine olanak sağlamak amacıyla internet etkin bir şekilde kullanılmaktadır. İnternetin katılım amaçlı kullanımının sağlanması için, yasama komisyon web sitelerinin aktif hale getirilmesi, toplantı gündemleri ve görüşülen yasa taslak ve teklifleri ile ilgili bilgilerin güncellenerek web sitesine konulması gerekmektedir.

### 3.7.2.4. TBMM TV'nin katılım amaçlı kullanımı

TBMM TV katılım süreçlerinin duyurulmasında, yasama süreci ve mekanizmaları anlatan programların üretilmesinde ve dolayısıyla geniş kitlelerin süreç hakkında bilgilendirilmesinde önemli rol oynamalıdır.

3.7.3. Katılım konusunda uluslararası kabul gören ilke ve prensipler göz önünde bulundurularak sistemin yapılandırılması için öneriler

#### 3.7.3.1. Açıklık ve Şeffaflık

Katılım sürecinin her aşamasında sürecin duyurulmasından, çalışma takvimine, yasaların yapımında kullanılan belgelerden, yapılan katkıların internet sitesinde yayınlanmasına kadar pek çok unsorda açıklık ve şeffaflık temel prensip olarak benimsenmelidir.

- Parlamento'daki yasama çalışmalarına dair bilgilerin kolay anlaşılır ve ulaşılır bir formatta internet sitesinde yayınlanması
- TBMM internet sitesinde yasa yapma sürecini anlatan kolay anlaşılır bir bölümün ayrılması ve bu konuda yayınların hazırlanması
- Katılım sürecindeki tarafların uyması istenen davranış kurallarının (code of conduct) taraflarca uzlaşarak belirlenmesi
- Karar alıcıların yasa taslak ve tekliflerinin dayandığı veri, bilgi, uluslararası antlaşma gibi her türlü kaynak belgenin katılımcılara ulaştırılması, yabancı dildeki belgelerin çevirilerinin yapılması

#### 3.7.3.2. Zamanındalık

Katılımcı sürece katılacak ve görüş bildirecek olanların, hazırlanmalarına olanak sağlayacak zamanın verilmesi ve bunun için de belirli bir zaman dilimine karar verilmesi gereklidir. Zamanında duyurulmayan katılımcı süreçler sonucunda verimli bir sonuç elde etmek mümkün olmayacaktır.

- Komisyonlar, yazılı görüş istediklerinde taraflara 4-6 haftalık süre tanımalıdır
- Katılımcı yasama oturumlarında 20-30 gün süre tanımalıdır
- e-görüş forumları 4-6 haftalık süreler için oluşturulmalıdır
- Her türlü katılımcı sürecin başlangıç ve bitiş tarihleri duyurulmalıdır (internet, TV ve yazılı basın aracılığıyla)
- Parlamento ve komisyon gündemleri ve e-görüş forumlarının başlangıç, bitiş tarihleri yerel ve ulusal gazetelerde yayınlanmalıdır

#### 3.7.3.3. Kimlerin Katılacağını Belirleyen Şeffaf Kriterler

Katılımcı yasama oturumlarına kimlerin katılacağını belirleyen katılımcı süreçte hayati öneme sahiptir. Aykırı görüşlerin de aktarılmasına imkân sağlayacak, uygulamaların kişilerin "iyi niyetine" bırakılmayacak kriter ve yöntemler geliştirilmelidir. Bu kriterlerin neler olduğu da yayınlanmalıdır.

- Yazılı görüşlerde STK listesinde olan tüm STK'ların görüş bildirme hakkı vardır
- e-görüş forumları tüm yurttaşlara açıktır

- Katılımcı yasama oturumlarında kimin çağrılacağı konusunda komisyon üyelerinin müzakere yapması, ancak azınlık görüşlerini ve dezavantajlı grupları (kadın, çocuk, engelliler gibi) temsil eden ve listede olan STK, uzman, akademisyenlerin yanı sıra ilgili bürokratları da sürece dahil edecek çerçevenin oluşturulması esastır
- Yandaş görüşlerin yanında aykırı görüşleri aktaracak katılımcıların da sürece katılımı sağlanmalıdır
- Kriterlerin neler olduğu yayınlanmalıdır

#### 3.7.3.4. Katılım sürecindeki mekanizmaların tanımlanması ve planlanması

Katılım sürecinin ve mekanizmalarının bütün taraflar için yeni bir uygulama ve kavram olması dolayısıyla, sistemin ve mekanizmaların nasıl işletileceğinin tanımlanmasının yapılması ve planlamanın da yapılması gerekmektedir.

- TBMM komisyonlara yol gösterecek katılım yöntemlerini ve uygulamada izlenmesi gereken kuralları anlatan bir el kitabı basmalı, internet sitesinde yayınlanmalı
- Komisyonlar mekanizmaları nasıl, hangi zaman çerçevesinde ve amaçla kullanacağını belirlemeli
- Uygulayıcılara süreci nasıl işleteceklerine yönelik eğitim verilmeli

#### 3.7.3.5. Katılıma elverişli ortamların yaratılması

Katılım sürecinde karşılıklı olarak güvenin inşa edilmesi için buna imkân sağlayacak fiziki koşulların da sağlanması önemlidir. Bunların yapılabilmesi için her türlü alt yapının oluşturulması ve mali kaynakların sağlanmasında karar alıcılara önemli görev düşmektedir.

- Komisyon odalarının sözlü bildirim toplantılarına ve halk katılımına ve izleyicilere açık olacak şekilde tekrar düzenlenmesi
- Katılımcı yasama oturumlarında görüşlerin özgür bir şekilde aktarılmasına ve zamanın verimli şekilde değerlendirilmesine yol açan sunum formatının ve makul konuşma sürelerinin belirlenmesi
- Farklı görüşlerin dinlenmesini sağlayacak adil söz verme mekanizmasının kurulması
- Katılımcıların TBMM'ye giriş ve çıkışlarının kolaylaştırılması
- Tüm duyurularda, STK'lar ve yurttaşlarla kurulan iletişimde kullanılan dilin katılımı cesaretlendirecek biçimde kurgulanması

#### 3.7.3.6. Etkin Geri Bildirim Mekanizmasının Oluşturulması

Katılımcıların verdikleri görüşlerin nasıl değerlendirildiğini bilmeleri, bir sonraki katılım sürecine katılımlarında cesaretlendirici olacaktır. Karar alıcılar etkin bir geri bildirim mekanizmasını kurgulamaktan sorumludur.

- Katılımcılar yazılı görüşlerin alındığına dair bilgilendirilmeli
- Her süreç sonunda hangi STK'ların önerilerinin kabul veya reddedildiğini belirten bir rapor hazırlanmalıdır
- Tüm geri bildirim süreci ve bilgileri halka açık bilgiler olmalıdır
- Geri bildirim zamanında yapılmalı ve katılımcıların eline geçecek şekilde gönderilmelidir
- Yazılı, sözlü ve e-görüşlerin değerlendirilmesi sürecinde gerekli olan alt yapı (teknik ve insan gücü) oluşturulmalı ve değerlendirmeyi yapacak görevliler eğitilmelidir

#### 3.7.3.7. İşletilen sürecin değerlendirilmesi

Katılımcı sürecin başından itibaren değerlendirilerek işleyen ve işlemeyen noktaların saptanması ve bu doğrultuda yeni adımların atılması gereklidir. Değerlendirme sonuçlarının hem katılımcılara hem de halka açıklanması, karar alıcıların katılım sürecine verdiği önem ve değeri göstermek açısından da önemlidir.

- Komisyonların düzenli aralıklarla danışma sürecine katılan taraflarla (uzman, bürokrat, sivil toplum örgüt temsilcileri ve yurttaşlarla) sürecin değerlendirmesini yapması
- Danışma sürecinin etkinliği ve verimliliğini ölçen değerlendirme kriterleri ve yöntemlerinin geliştirilmesi
- Değerlendirme sonucunda elde edilen verilerin katılımcı sürecin iyileştirilmesinde kullanılması
- Değerlendirme için teknik ve iş gücü kapasitesinin artırılması
- Değerlendirme sonuçlarının katılımcılarla paylaşılması ve halka açılması

### 3.8. Genel değerlendirme

Yurttaş katılımında bugüne kadar uygulanagelen danışma sürecinden, diyalog temelli yurttaşlarla karar alıcıların ortaklık kurarak birbirlerinden öğrendikleri katılımcı anlayışa doğru evrilen anlayış ve uygulamalar üzerine tartışmalar devam etmektedir. Bu yeni anlayışa uygun bir biçimde çerçevelendirilen katılımcı uygulamalar halen daha kısıtlı olmakla birlikte, gelecekte yurttaş katılımının çerçevesinin genişlemesi için bir perspektif sunması açısından umut vericidir.

Bu tartışmaların gündelik uygulamalara dönüştürülmesinde, alt yapının ve kaynakların oluşturulmasında karar alıcılara önemli görevler düşmekle birlikte, uygulamada yeni ve yaratıcı fikirlerin geliştirilmesi, bunların uygulamaya konmasında karar alıcılar üzerinde baskı oluşturulması gibi konularda da sivil toplumun da görev ve sorumlulukları vardır. Sadece karar alıcıların bakış açısı ve çabası ile oluşturulmuş bir katılım çerçevesinin sivil toplum ve yurttaşların beklentisini karşılamama olasılığı yüksektir.

Türkiye'deki durum ise dünyadaki genel uygulamalardan farklılık göstermektedir. Son dönemde sivil toplumun görüşlerini almak için başlatılan girişim ve çabalar artmış olmakla birlikte; sistematik, çoğulcu, geri bildirim mekanizmalarını içeren, gerekli alt yapı donanımının sağlandığı bir yapı ne kamu idaresinde ne de yasama organında vardır. Bütün bunların yanı sıra karar alıcılar ve sivil toplum arasında ilişkilerde halen daha birçok iletişim sorunundan bahsetmek mümkündür.

Dolayısıyla atılması gereken ilk adım, sivil toplum ve kamu idaresinde ve yasama organındaki karar alıcıların bir araya gelerek, danışma sürecinin ilkeleri ve mekanizmalarını belirleyecek diyaloglar geliştirmeleridir. Katılımcılığın genel olarak kabul gören ilkeleri çerçevesinde yürütülmesi şart olan bu diyalog süreci, gelecekteki danışma ve katılımcı süreçlerin çerçevesini belirlemekle kalmayacak, aynı zamanda var olan engellerin kalkmasına da katkı sağlayacaktır.

# KAMU HARCAMALARININ İZLENMESİ: STK'LAR İÇİN YENİ BİR SAVUNUCULUK ALANI

Nurhan Yentürk

## 1. Sivil toplum kuruluşları ve kamu harcamalarının izlenmesi: Neden ve nasıl?

Sivil toplum kuruluşlarının gerek yurtdışında gerek Türkiye’de bütçeyi izleme konusunda yaptıkları çalışmaların, oluşturdukları ağların ve platformların gittikçe yaygınlaştığını söyleyebiliriz.<sup>1</sup> Çoğulcu demokrasinin önemli aktörü haline gelen STK’lar çalıştıkları konularda siyasi partilerin ve temsili demokrasinin kurumlarının karar alma süreçlerini etkilemek için çalışıyorlar. Hangi sosyal hak ile ilgili alanda olursa olsun hiçbir politika etkileme sürecinin sadece o alana ayrılan bütçenin artırılması ile kısıtlı kalmaması gerektiği bu alanda çalışan STK’lar tarafından sıklıkla dile getirilmektedir. Bütçeden ayrılan payın artırılması tartışması, hiçbir zaman verilen sosyal hizmetin kapsamı, kalitesi ve etkinliğinin tartışılmasını ikinci planda bırakmamalı. Ancak kapsama, kaliteye ve etkinliğe ilişkin yapılması önerilen birçok talep karşısına da bütçe yetersizliği kısıtının çıkarılmasının sıkça tekrarlanan gerekçelerin başında olduğunu unutmamalıyız.

Bu bölümde yer alan sosyal harcama kalemlerinin tarihsel gelişimi ve dağılımları konularında yapılan yorumlar esas olarak bütçe belgeleri, planlar ve yıllık programlar, idarelerin stratejik planları, faaliyet raporları ve akademik araştırmalar gibi “makro” belgelere dayalı olarak yapıldı. Çalışma alanları nedeniyle kamunun verdiği sosyal hizmetler alanındaki gelişmeleri izleyen hak temelli STK’ların alandaki çalışmalara katılarak/izleyerek edindikleri “mikro” bilgi ve deneyimleri katarak sosyal bütçedeki gelişmeleri izlemeleri bütçe izleme sürecinin nihai amacı olduğunu vurgulamakta yarar var.

Türkiye’de, 2003 yılında kabul edilen “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile “Çok Yıllı Bütçeleme”ye geçildi ve ilk olarak 2006-2008 dönemi için uygulandı. Çok yıllık bütçe, Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelerin 3 yıl içinde gelir gider öngörülerini, ödenek tavanlarını içermekte ve idarelerin 3 yıl için yaptıkları harcama planlarını kapsamaktadır. Çok yıllık bütçeleme geçiş, STK’lara da ilgilendikleri idarelerin bütçe ödeneklerinin gelecek üç yıl için nasıl planladıklarını görebilme, izleyebilme ve bu anlamda değişiklikler ve yeni projeler için öneriler oluşturma ve kamuoyu baskısı yaratabilmelerine olanak sağlamaktadır.

Çok yıllık bütçeleme ile geleneksel planlama ve bütçe oluşturma sürecine göre önemli bir şeffaflık sağlanmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile hesap verilebilirlik ve mali saydamlık konusunda ilk adım atılmış; idarelerin stratejik plan hazırlaması ve bütçelerinin stratejik planlara uyumluluğu ve performans esaslı bütçe hazırlanması zorunluluğu getirilmiştir. Ancak, aşağıda tartışılacağı gibi, STK’ların bütçeyi izleyebilmeleri için önemli kısıtlar hâlâ mevcuttur. Bunların başında OVMP eklerinde idarelerin sadece ekonomik sınıflandırmaya dayalı ödenekleri verilmesi, fonksiyonel sınıflandırmaya dayalı ödeneklerinin verilmemesi gelmektedir. Diğer yandan bütçe gerekçelerinde yer alan idarelerin harcamalarının fonksiyonel sınıflandırılması da yeterli değildir. Çünkü Türkiye’de çok yıllık bütçeleme süreci, sivil toplumun, sivil toplum kuruluşlarının bütçeyi izleyebilmeleri için anlamlı olan ve farklı birçok idare tarafından gerçekleştirilen önemli harcama kalemlerini birarada görme ve etkinliğini tartışma olanağı vermemektedir. Engellilere yönelik harcamalar, çocuklara yönelik sosyal koruma, sağlık vb. harcamaları, gençlere yönelik güçlendirme, kültürel gelişme vb. harcamaları, kadınlara yönelik harcamaları, bölgesel eşitsizlikleri gidermeye yönelik harcamaları birarada görme olanağını vermemektedir. Bu konular ise Türkiye’nin en temel sosyal sorunlarına işaret etmektedir. Bu harcamaların kendi içlerinde sınıflandırılmış olarak görülebilmesi, (dolayısıyla karar alıcılar, parlamento üyeleri ve sivil toplum tarafından da bilinmemesi) sorunlu alanlara yeterli kaynak ayrılıp ayrılmadığına, kaynakları kullanarak uygulanan politikanın etkili sonuçlar yaratıp yaratmadığına ve uygulanan politikaların alternatiflerinin ne olduğuna yönelik sağlıklı-

1 Bu konuda uluslararası ağlarla ilgili olarak bkz. [www.revenuewatch.org/](http://www.revenuewatch.org/); [www.internationalbudget.org/](http://www.internationalbudget.org/); <http://www.openbudgetindex.org/>; <http://internationalbudget.wordpress.com/>

lı bir tartışma ortamı yaratamamaktadır. Bu anlamda planlama, sosyal dengeyi geliştirme anlamındaki en temel amacını yerine getirmekten acizdir.

Bu bölüm ile, kamunun verdiği sosyal hizmetler alanındaki gelişmeleri izleyen hak temelli STK'ları sosyal yardım, sosyal güvenlik, sağlık harcamaları konusunda bilgilerle destekleyerek ve kamunun sosyal harcamaların geleceği ile ilgili planlarına erişimlerini kolaylaştırarak savunuculuk çalışmalarını açısından güçlendirebileceğimizi umuyoruz.

## 2. Kamu harcamalarını izlemek için temel bilgiler

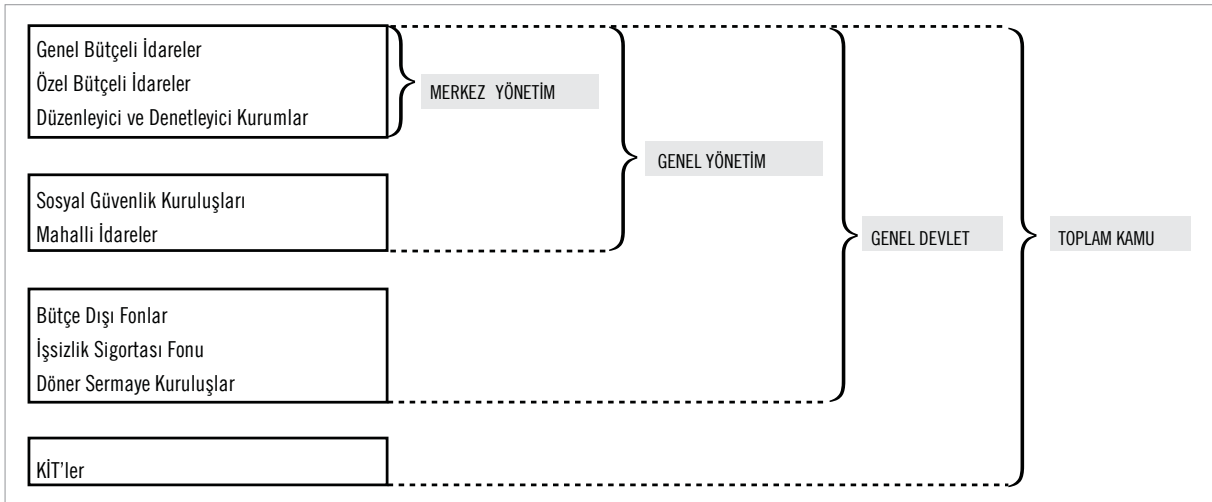
Bu konunun amacı, iktisatçı ya da maliyeci olmayan STK üyelerine ilgilendikleri kurum ya da harcama kalemleri ile ilgili izleme yapabilmeleri için gerekli temel bilgileri özet olarak anlatmak ve STK'ların, ilgilendikleri konularda kamunun harcamalarını da izleyerek yaptıkları savunuculuk faaliyetlerini zenginleştirmelerine katkıda bulunmaktır.

Bu konuda üç alt başlık bulunmaktadır. Birinci başlıkta kamu sektöründe yer alan kurumların bir sınıflandırması yapılmaktadır. Bu sınıflandırma çeşitli kurumlarla ilgili verilerin bulunabileceği kaynakları açıklamaktadır. İkinci başlıkta bütçe, gelir, gider, bütçe açığı, bütçe dengesi, faiz dışı fazla gibi doğrudan maliye ile ilgili kavramlara yer verilmektedir. Üçüncü başlıkta, kamu harcamalarının sınıflandırılma çeşitleri anlatılmaktadır. Burada en temel iki sınıflandırma olan ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaların ana ve alt kalemleri tanıtılmaktadır.

### 2.1. Kurumlar

Kamu sektöründe yer alan kurumların sınıflandırılmasını, 2003 yılında kabul edilen 5018 nolu Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na dayanarak yapacağız. Bu kanuna göre yapılan sınıflandırmaya göre Türkiye'de mali yönetim sistemi içinde olan idareler, "Merkezi Yönetim" kapsamındaki idareler, "Genel Yönetim" kapsamındaki idareler, "Genel Devlet" kapsamındaki idareler olarak toplulaştırılmaktadır. KİT'ler dahil tüm yukarıda sayılan kamu kurumlarını birarada gördüğümüzde de "Toplam Kamu"dan söz ediyoruz.<sup>2</sup>

Toplam Kamu Kesimi Genel Dengesi'nin hesaplanmasında yer alan kurumlar ve bunların gruplandırılması **Çizim 1**'de verilmektedir.



### Çizim 1: Toplam Kamu

2 Kurumlar, kurumların sınıflandırılması ile ilgili olarak bkz. Falay, N. Şahin, M. ve Kesik, A. (2006), *Kamu Maliyesine Giriş*, Seçkin Yayıncılık, Ankara; Mutluer, K. Öner, E. ve Kesik, A. (2007), *Kamu Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul; DPT, 2009 Yılı Programı, Ankara.

### 2.1.1. Merkezi Yönetim

Kanunda belirtildiği gibi, Merkezi Yönetim kapsamındaki idareler genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumları kapsamaktadır.

#### 2.1.1.1. Genel bütçeli idareler

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri Merkezi Yönetim içinde yer alırlar. Bakanlıklar ve bakanlıklara bağlı taşra teşkilatları giderleri bu bütçeden karşılanır. Bunun dışında genel bütçeden birçok özel bütçeli kurumların, sosyal güvenlik kuruluşlarının ve fonlar gibi birçok kamu kurumunun bütçesine transferler yapılır. Her yıl bütçe kanununda bu kurumların hangileri olduğu görülebilir. Örneğin 2009 Bütçe Gerekçesi'nde (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli idareler **Tablo 1**'de görülmektedir.

**Tablo 1:** Genel Bütçeli İdareler

CUMHURBAŞKANLIĞI	İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ	JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞI
ANAYASA MAHKEMESİ	EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
YARGITAY	SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI
DANIŞTAY	DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI
SAYIŞTAY	AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ
BAŞBAKANLIK	MALİYE BAKANLIĞI
MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI	GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI
MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
BASIN-YAYIN VE ENFORMASYON GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	BAYINDIRLIK VE İSKÂN BAKANLIĞI
DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI	TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
BAŞBAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULU	SAĞLIK BAKANLIĞI
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI	ULAŞTIRMA BAKANLIĞI
HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI	DENİZCİLİK MÜSTEŞARLIĞI
DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI	KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
GÜMRÜK MÜSTEŞARLIĞI	TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI
TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU BAŞKANLIĞI	TARIM REFORMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI	ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
ÖZÜRLÜLER İDARESİ BAŞKANLIĞI	SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI
AİLE VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI
KADININ STATÜSÜ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	PETROL İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI
SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU GN. MD.	ÇEVRE VE ORMAN BAKANLIĞI
ADALET BAKANLIĞI	DEVLET METEOROLOJİ İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
<b>Kaynak:</b> 2009 Yılı Bütçe Gerekçesi, <a href="http://www.bumko.gov.tr">http://www.bumko.gov.tr</a> 'den Bütçe>Bütçe gerekçesi>2009 Yılı Bütçe Gerekçesi	

### 2.1.1.2. Özel bütçeli idareler

Özel bütçeli idareler de kamu hizmeti vermektedirler. Bu kurumlar genellikle bir bakanlığa bağlıdırlar ve verdikleri hizmet karşılığında gelir elde edebilirler. Ancak gelirleri giderleri karşılayamadığı durumda hazine yardımı almaktadırlar. Örneğin 2009 Yılı Bütçe Gerekçesi'ne göre 2009 için gelirlerinin yaklaşık % 25'i öz gelirler iken % 75'inin genel bütçeden karşılanması planlanmaktadır. Örneğin 2009 Bütçe Gerekçesi'nde (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idarelerden yükseköğretim kurumları haricindeki özel bütçeli idareler **Tablo 2**'de görülmektedir.

**Tablo 2:** Özel Bütçeli İdareler (üniversiteler hariç)

ÖĞRENCİ SEÇME VE YERLEŞTİRME MERKEZİ	TÜRK PATENT ENSTİTÜSÜ
ATATÜRK KÜLTÜR, DİL VE TARİH YÜKSEK KURUMU BŞK.	ULUSAL BOR ARAŞTIRMA ENSTİTÜSÜ
TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ	TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KURUMU
TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU	SAVUNMA SANAYİ MÜSTEŞARLIĞI
TÜRKİYE BİLİMLER AKADEMİSİ BAŞKANLIĞI	KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ SANAYİ GEL. DES İD. BŞK.
TÜRKİYE ADALET AKADEMİSİ BAŞKANLIĞI	İHRACATI GELİŞTİRME ETÜD MERKEZİ
YÜKSEK ÖĞRENİM KREDİ VE YURLAR KURUMU GENEL MD.	TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI
GENÇLİK VE SPOR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	ÖZEL ÇEVRE KORUMA KURUMU BAŞKANLIĞI
DEVLET TİYATROLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	GAP BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI
DEVLET OPERA VE BALESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI
ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	ELEKTRİK İŞLERİ ETÜT İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	MADEN TETKİK VE ARAMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
HUDUT VE SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	CEZA VE İNFAZ KURUMLARI İLE TUTUKEVLERİ İŞ YURT. KUR.
TÜRK AKREDİTASYON KURUMU	SİVİL HAVACILIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
TÜRK STANDARTLARI ENSTİTÜSÜ	MESLEKİ YETERLİLİK KURUMU BAŞKANLIĞI
MİLLİ PRODÜKTİVİTE MERKEZİ	
<b>Kaynak:</b> 2009 Yılı Bütçe Gerekçesi, <a href="http://www.bumko.gov.tr">http://www.bumko.gov.tr</a> 'den Bütçe>Bütçe gerekçesi>2009 Yılı Bütçe Gerekçesi	

Üniversiteler özel bütçeli idareler içinde yer alırlar. Merkezi Yönetim kapsamında, genel ve özel bütçeli idareler dışında, ayrıca "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar" da bulunurlar.

### 2.1.2. Genel Yönetim

Genel Yönetim'den söz ettiğimizde yukarıda sayılan Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelere ek olarak sosyal güvenlik kuruluşları ve mahalli idareler anlaşılmaktadır (**Çizim 1**).

#### 2.1.2.1. Sosyal güvenlik kuruluşları

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve Bağkur'un aynı çatı altında toplandığı kuruma verilen isimdir. 20/5/2006 tarih 5502 sayılı kanun ile bu üç kurumun sürmekte olan hizmetleri ve harcamaları tek çatı altında toplanmıştır.

Sosyal güvenlik kuruluşları dendiğinde SGK ve İŞKUR düşünülmektedir. Her iki kuruma genel bütçeden transfer yapılmaktadır. Özellikle SGK'ya genel bütçeden yapılan transferin miktarı çok önemlidir. 2009 yılında SGK'ya faturalı ödemeler, ek karşılıklar, emeklilere yapılan ek ödeme, prim indirimi ve özürü primi teşviki karşılığı olmak üzere genel bütçeden transfer yapılmıştır. Tüm bu transferlerden sonra açığı olan SGK'ya açığı kadar bir kaynak genel bütçeden sağlanmıştır.<sup>3</sup>

### 2.1.2.2. Mahalli idareler

Mahalli idare kapsamında bulunan kamu idareleri il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyelerini kapsamaktadır. Mahalli idareler bütçesine büyükşehir belediyelerine bağlı su kanalizasyon doğal gaz toplu taşıma hizmetlerini yürüten kuruluşlar da dahildir. Bu kapsamdaki idarelerin bütçeleri mahalli idareler bütçesini oluşturur. Bütçeler kendi organları tarafından hazırlanır. Mahalli idarelere genel bütçeden katkı yapılır.

Belediyelerin gelirleri arasında genel bütçeden yapılan transferler dışında, yerel vergiler bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerine belediyenin sınırları içinde toplanan ve genel bütçeye gelir olarak giren gelir vergilerinin % 5'i, diğer belediyelere % 6'sı transfer edilmektedir.

Yerel vergi gelirleri olarak ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik tüketim vergisi, yangın sigorta vergisi, çevre temizlik vergisi, emlak vergisi, arazi vergisi gibi vergiler belediyelerin gelirleri arasındadır. Belediyelerin topladıkları harçlar bina inşaat harcı, ölçü ve tartı alatleri muayene harcı, işyeri açma izin harcı, tatil günleri çalışma harcı, işgal harcı gibi harçlardan oluşmaktadır. Harcamalara katılım payı olarak kanalizasyon ve yol harcamalarına katılım payı gibi paylar belediyelerin gelirleri arasındadır. Belediyeler ayrıca ücrete tabi işler yapabilirler ve maddelerden pay alabilirler ve müze giriş ücreti alabilirler. Belediyelerin kurdukları iktisadi işletmeler üzerinde gelir elde etmeleri de mümkündür.

İl özel idarelerinin gelirlerinin % 75'inden daha yüksek bir kısmı genel bütçeden karşılanmaktadır. İl özel idarelerinin diğer geliri ise kendilerine tahsis edilen gayrimenkullerden elde ettikleri kira gelirleridir.

### 2.1.3. Genel Devlet

Genel Yönetim kapsamında idarelerin dışında fonları, İşsizlik Sigortası Fonu'nu ve döner sermaye kuruluşlarını kapsamaktadır (**Çizim 1**).<sup>4</sup>

#### 2.1.3.1. Bütçe dışı fonlar

Üç adet bütçe dışı fon bulunmaktadır. Bunlar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayini Destekleme Fonu ve Özelleştirme Fonu'dur. Fonlar, belirli bir amaca yönelik olarak, kanunla belirtilmiş şekilde bütçeden veya bütçe dışından oluşturulan mali kaynak olarak tanımlanabilir. Bu mali kaynağın harcanması mali yılı aşabilir yani fonda mali kaynak birikebilir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun (SYDTF) kanunla belirlenmiş gelirleri arasında gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamının % 2.8'i, trafik para cezalarının % 50'si, RTÜK gelirlerinin % 15'i, genel bütçeye konulacak ödeneklerden, her nevi bağış ve yardımlar sayılmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu 14.06.1986 tarihinde yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile kurulmuştur. 2004 yılında yürürlüğe giren 5263 sayılı kanun ile Fon Genel Sekreterliği, Başbakanlığa bağlı bir Genel Müdürlük olarak teşkilatlandırılmıştır. SYDTF'nda toplanan kaynak, Fon Kurulu kararları ile ülke genelinde kurulu bulunan 931 vakfa aktarılmakta ve ihtiyaç sahibi yoksul vatandaşlara aynı ve nakdi yardımlar ulaştırılmaktadır.

3 SGK ve İşkur'un bütçelerinin ve Merkezi Yönetim bütçesinden bu iki kuruma yapılan transferlerin ayrıntılı olarak incelenmesi bkz. Sosyal Kuruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Bütçe İzleme Dizisi no. 3, <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>

4 İncelediğimiz konu ile ilgileri olmaması nedeniyle döner sermaye kuruluşları ve KİT'leri inceleme dışında bıraktık.

Savunma Sanayini Destekleme Fonu'nun (SSDF) gelirleri arasında her yıl bütçeye bu maksatla konulacak ödenek, Türk Silahlı Kuvvetleri'ni güçlendirmek amacıyla kurulmuş bulunan vakıflardan (TSKGV) Fon'a yapılacak transferler, Millî Piyango'dan, talih oyunlarından elde edilen gelirler, Fon'un mal varlığından elde edilecek gelirler, bedelli askerlikten elde edilecek gelirler, bağış ve yardımlar Fon'un gelirleri arasındadır. Savunma Sanayini Destekleme Fonu'nun 3238 Sayılı Kanun'un 12. maddesi ile, TSK'nın modernizasyonunun sağlanması ve Türkiye'de modern savunma sanayinin kurulması için gerekli kaynağın, genel bütçe dışında devamlı ve istikrarlı bir şekilde temini amacıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde ve Savunma Sanayi Müsteşarlığı emrinde kurulmuştur. Fon'dan yapılan harcamalar, silah üretimi için kredi vermek, sermaye iştiraki ve silah alım ve üretimi ile ilgili proje bedellerinden oluşmaktadır.

### 2.1.3.2. İşsizlik Sigortası Fonu

Fon'un gelirleri, prim gelirleri, bütçe katkısı ve faiz gelirlerinden oluşmaktadır. İşsizlik sigortası bir işyerinde çalışırken, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önlemek amacıyla sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur.

İşsizlik sigortasının uygulanmasına ilişkin olarak primlerin ve cezaların toplanması ve İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarılmasından SGK; diğer her türlü işlemlerin yapılmasından da Türkiye İş Kurumu yetkili, görevli ve sorumlu tutulmuştur. Fon'un harcamalarının başında sigortalı işsizlere verilen ödenekler gelmektedir. Sigortalı işsizlere meslek edindirme eğitimi için yapılacak harcamalar da Fon'un giderleri arasında sayılmaktadır.<sup>5</sup>

## 2.2. Kavramlar

a) Bütçe: Belirli bir dönemdeki gelir ve gider olarak tanımlanır. Bir aile için düşündüğümüzde ailenin ne kadar parasal kaynağının olacağına ve bunları hangi önceliklerle harcayacağına karar verme planı denilebilir. Kamu için düşündüğümüzde bütçe basit rakamlardan daha fazlasını ifade eder. İktidarlar, kamu bütçesinin harcamalarını belirlerken aslında toplumsal önceliklerini açıklamış oluyorlar.

b) Gider: Kanunlara dayanılarak yaptırılan iş, ödenen maaşlar, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, ekonomik yatırımlar, sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar, vb. giderleri anlatır.

c) Gelir: Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler, hizmet karşılığı elde edilen gelirler, alınan bağış ve yardımlar, vb. gelirleri anlatır.

d) Bütçe dengesi: Bütçenin gelirleriyle giderleri arasındaki dengeyi gösterir.

e) Denk bütçe: Bütçenin gelirlerinin giderlerine eşit olması durumudur.

f) Bütçe açığı: Giderlerinin gelirlerinden fazla olması durumudur.

g) Bütçe fazlası: Gelirlerinin giderlerinden fazla olması durumudur.

h) Faiz dışı fazla: Gelirler eksi faiz harcamaları hariç giderler olarak hesaplanır.

5 Savunma Sanayini Destekleme Fonu için için bkz. Askeri ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Bütçe İzleme Dizisi no. 4, <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve İşsizlik Sigortası Fonu için bkz. Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Bütçe İzleme Dizisi no. 3, <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>

Merkezi Yönetim 2007 yılında 13,708 milyon TL açık vermiştir. Ancak bu açık faiz harcamaları çıkarılarak hesaplandığında **Tablo 3**'te görülen 35,045 milyon TL'lik Merkezi Yönetim bütçesi fazlasına ulaşılmaktadır. Yani eğer Merkezi Yönetim'in dış borçlarından kaynaklanan faiz ödemeleri olmasaydı bütçe fazla verecekti.

Merkezi Yönetim bütçesi faiz dışı fazla vermesi gelirleri faiz harcamaları dışındaki diğer giderlerini karşıladıktan sonra ortaya bir fazla çıkıyor, bu da ülkenin borçlarının faizini ödeme kapasitesi olduğunu gösteriyor. O zaman da ülkenin yeniden borç alma kapasitesi artıyor. Esas olarak IMF bir faiz dışı fazla olduğunu görerek ülkenin borçlarını ödeme kapasitesi olduğunu görmek istiyor. Bu nedenle IMF ile yapılan anlaşmalarda mutlaka gündeme gelen konu faiz dışı fazlanın ne kadar olacağıdır.

**Tablo 3:** Merkezi Yönetim Dengesi ve Faiz Dışı Dengesi 2007 Yılı, Cari Fiyatla, Milyon TL

	Gelir (1)	Gider (2)	Denge (3=1-2)	Faiz Harcaması (4)	Faiz dışı gider (5=2-4)	Faiz dışı denge (6=1-5)
Merkezi Yönetim	190,360	204,068	-13,708	48,753	155,315	35,045

**Kaynak:** DPT, 2009 Yılı Programı

Faiz dışı fazlanın yüksek tutulması Merkezi Yönetim'in diğer cari ve transfer harcamalarına ayırabileceği kaynağı kısıtlar. Ayrıca, faiz dışı fazla hesaplanırken, IMF'nin stand-by anlaşmaları gereği program tanımlı faiz dışı fazlaya bakılıyor. Bu da geçici gelirlerin gelirler dışında bırakıldığı faiz dışı fazla oluyor. Yani özelleştirme gelirleri, para basımından kaynaklanan gelirler gibi gelirler hariç diğer gelirler dikkate alınıyor.

i) Kamu kesimi genel dengesi ve kamu kesimi borçlanma gereği: **Tablo 4**'te görülen Merkezi Yönetim kapsamındaki idareler, mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, fonlar, İşsizlik Sigortası Fonu, döner sermaye kuruluşları ve KİT'lerin gelir ve giderlerinden Kamu Kesimi Genel Dengesi'ne ulaşılmaktadır. Her bir idarenin gelir, gider ve dengesi (açığı) **Tablo 4**'te verilmektedir.

**Tablo 4:** 2007 Yılı Kamu Kesimi Genel Dengesi, Cari Fiyatla, Milyon TL

	Gelir	Gider	Denge	Açıklamalar
Merkezi Yönetim	190,360	204,068	-13,708	204,068 m.TL olan Merkezi Yönetim giderinin 25,824 m.TL'lik kısmı Sosyal Güvenlik kuruluşlarına transfer edilmektedir.
Mahalli İdareler	26,851	30,699	-3,848	
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	54,591	79,632	783	Esas açık 25,014 m.TL. Merkezi Yönetim bütçesinden 25,824 m.TL. transfer edilmiş.
Fonlar	9,594	2,343	7,251	
İşsizlik Sigortası	7,390	404	6,986	
Döner Sermaye	18,799	17,842	957	
KİT'ler	82,490	81,464	1,027	
Kamu Kesimi Genel Dengesi			-553	Kamu Kesimi Genel Dengesi 553 m.TL. açık vermektedir. Yani Kamu Kesimi Borçlanma Gereği 553 m.TL'dir.

**Kaynak:** DPT, 2009 Yılı Programı ve 2010 Yılı Programı

Tüm idarelerin gelir-gider dengelerinin (açıklarının) toplamı Kamu Kesimi Genel Dengesi'ni (açığı) vermektedir. Bu açık şöyle yorumlanmaktadır: **Tablo 4'**te son satırda görülen Kamu Kesimi Genel Dengesi (açığı) olan 553 milyon TL kadar kamu kesiminin borçlanması gerekmektedir. Buna "Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG)" denilir.

Sosyal güvenlik kurumlarının açığı aslında açıklamalarda belirtildiği gibi 25,014 milyon TL'dir. Bu açık karşılığında Merkezi Yönetim bütçesinden 25,824 milyon TL transfer edilmiştir. Bu nedenle sosyal güvenlik kurumlarının 783 milyon TL fazlası var gibi gözükmektedir.

**Tablo 5** yıllar itibariyle Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG)'ni göstermektedir. 2005 ve 2006 yıllarında KKBG negatifken yani fazla verilirken, 2007 yılında gerçekleşen rakamlara göre KKBG 553 milyon TL, 2008'de 15,391 milyon TL'dir. Bunun 2009 yılında 60,844 milyon TL olacağı tahmin edilmektedir. Her yıl DPT tarafından yayınlanan yıllık programlar, kamu idarelerinin açıklarını ve KKBG'nin izlenmesi için çok uygun bir kaynaktır.<sup>6</sup>

**Tablo 5:** Kamu Kesimi Borçlanma Gereği, Cari Fiyatlarla, Milyon TL

	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>2</sup>
<b>BORÇLANMA GEREĞİ<sup>1</sup></b>	-1,992	-14,268	553	15,391	60,844
Merkezi Yönetim Borçlanma Gereği	8,117	4,643	13,708	17,432	62,824
KİT Borçlanma Gereği	-872	-3,725	-1,027	-247	-1,680
<i>İşletmeci</i>	-678	-1,327	-1,503	-612	-1,139
<i>Özelleştirme Kap. Kuruluşlar</i>	-194	-2,398	477	364	-541
<i>Tasarrufçu (Bankalar)</i>	0	0	0	0	0
Mahalli İdareler Borçlanma Gereği	-449	1,015	3,848	6,018	2,754
Döner Sermaye Kur. Borçlanma Gereği	-1,125	-1,102	-640	-653	-401
Sos. Güv. Kuruluşları Borçlanma Gereği	138	-889	-783	53	0
İşsizlik Sigortası Fonu Borçlanma Gereği	-4,713	-5,717	-6,986	-7,647	-3,092
Fonlar Borçlanma Gereği	-3,087	-9,202	-7,251	436	439
<b>Kaynak:</b> DPT, 2009 Yılı Programı ve 2010 Yılı Programı.					
1 Negatif işaret fazlayı göstermektedir.					
2 Gerçekleşme Tahmini					

**Tablo 5'ten** anlaşılacağı gibi kamu kurumları arasından en yüksek borçlanma gereği Merkezi Yönetim'in borçlanma gereğidir.

j) Görev zararı: Görev zararı, dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde değerlendirilebilir. Dar anlamda görev zararı, KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının, siyasi otorite tarafından maliyetlerin altında belirlenmesi sonucu oluşan maliyet ile fiyat arasındaki fark; ya da kuruluşun söz konusu mal ve hizmetleri piyasa koşulları ile satamamasından dolayı mahrum kaldığı kâr toplamından oluşan tutar; ya da devlet tarafından KİT'e özel görev verilmesi dolayısıyla bir zarar doğarsa bu zararın toplamı olarak tanımlanmaktadır.

Geniş anlamda görev zararı ise; dar anlamda görev zararının iktisadi ve mali etkilerini de içermekte ve KİT ürün fiyatlarına müdahale edilmesi ya da KİT'lere görev verilmesi sonucu ortaya çıkan zararlar ile bu zararların finansmanı için

6 DPT, Yıllık Programlar, www.dpt.gov.tr

katlanılan maliyetler, gerçekleştirilen harcamaların fırsat maliyetleri ve uygulamadan elde edilen toplumsal fayda arasındaki olumsuz fark olarak tanımlanmaktadır.

Örneğin yukarıda sözü edilen SYDV aracılığıyla yapılan kömür dağıtımı TKİ verilen görev sonucu bütçeye sosyal harcamaya olarak değil görev zararı olarak girmektedir. Dolayısıyla örneğin sosyal harcamaları bulmak istiyorsak bu tür görev zararlarını bulup hesabımıza katabilmemiz gerekir.

k) Gelir kaybı: KİT'lere görev zararı adıyla yapılan transferler, kamu sermayeli bankalarda gelir kaybı olarak ifade edilmektedir. Genel olarak, tarım kesiminin ve küçük esnaf ve sanatkârların desteklenmesi amacıyla kullanılan düşük faizli kredilerden dolayı kamu sermayeli bankalara gelir kaybı ödemeleri yapılmaktadır.

Görev zararı ile gelir kaybı ödemelerinin arasındaki en büyük fark bütçeden gelir kaybı için ayrılan ödeneğin ilgili yılda yapılması planlanan aktarım için bütçeye konulmasıdır. Görev zararı için ayrılan ödenek ise halihazırda tamamlanmış ve kesinleşmiş bir görev zararının KİT'e aktarılmasını amaçlamaktadır.

### 2.3. Harcamaların sınıflandırılması

5018 sayılı kanunla birlikte analitik bütçe sınıflandırılması oluşturulmuştur. Bu sınıflandırma AB ve IMF standartlarına göre yapılmıştır. Analitik sınıflandırma Türkiye'de 2004 yılından itibaren uygulanmaya başlatılmıştır. Harcamaların ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmasını aşağıda ayrıntılı olarak inceleyeceğiz. Her ikisinin de STK'ların kamu harcamalarını izlemelerinde önemli bilgileri verdiği söylenebilir.

#### 2.3.1. Ekonomik Sınıflandırma

Ekonomik sınıflandırmaya göre birinci düzey kodlar 9 ana başlık altında toplanmaktadır.<sup>7</sup>

**Tablo 6:** Ekonomik Sınıflandırma Ana Başlık ve Kapsamları

01 Personel giderleri	Memur, sözleşmeli personel, işçi ücretleri, korucuların maaşları
02 Sosyal güvenlik kurumlarına	Devletin işveren sıfatıyla ödediği sosyal devlet primi giderleri güvenlik katkı payları
03 Mal ve hizmet alım giderleri	Büro malzemesi, yakacak, haberleşme, kira, akaryakıt, tedavi, bakım, onarım, savunma gibi cari giderler
04 Faiz giderleri	İç ve dış faiz ve iskonto giderleri
05 Cari transferler	Sosyal Güvenlik Kurumu'na, KİT'lere görev zararları, tarımsal destekleme, siyasi partilere, vakıf ve derneklere, hanehalklarına sosyal yardımlar gibi transferler
06 Sermaye giderleri	Yatırım giderleri, gayrimenkul alımları, büyük onarım
07 Sermaye transferleri	Bütçe dışındaki idarelere yapılan yatırım amaçlı transferler
08 Borç verme	KİT'lere, üniversitelere vb.
09 Yedek ödenekler	Personel giderleri, yatırım ve öngörülemeyen giderler

<sup>7</sup> Sınıflandırmalar için bkz. Öner, E. ve Kesik, A. (2007), *Kamu Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Ekonomik koda göre yapılan sınıflandırmada harcama kalemleri EKOD 2, EKOD 3, EKOD 4 gibi tanımlanan düzeylerde, gittikçe artan ayrıntıda harcama kalemlerini görmemiz mümkün.<sup>8</sup> **Tablo 7**, EKOD 2 düzeyindeki harcamaların listesini vermektedir.

**Tablo 7:** Harcamalar (Ekonomik KOD 2)

<b>01. Personel Giderleri</b>	<b>05. Cari Transferler</b>
Memur	Görev Zararları
Sözleşmeli Personel	Hazine Yardımları
İşçi	Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler
Geçici	Hane Halkına Yapılan Transferler
Diğer Personel	Yurtdışına Yapılan Transferler
Milletvekilleri	Gelirden Ayrılan Paylar
Cumhurbaşkanı Ödeneği	<b>06. Sermaye Giderleri</b>
İstihbarat Personeli Giderleri	Mamul Mal Alımları
<b>02. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi</b>	Menkul Sermaye Üretim Giderleri
Memur	Gayri Maddi Hak Alımları
Sözleşmeli Personel	Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırılması
İşçi	Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri
Geçici Personel	Menkul Malların Büyük Onarım Giderleri
Diğer Personel	Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri
Milletvekilleri	Stok Alımları (Savunma Dışında)
İstihbarat Personeli	Diğer Sermaye Giderleri
<b>03. Mal ve Hizmet Alımları</b>	<b>07. Sermaye Transferleri</b>
Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	Yurtiçi Sermaye Transferleri
Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	Yurtdışı Sermaye Transferleri
Yolluklar	<b>08. Borç Verme</b>
Görev Giderleri	Yurtiçi Borç Verme
Hizmet Alımları	Yurtdışı Borç Verme
Temsil ve Tanıtma Giderleri	<b>09. Yedek Ödenekler</b>
Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri	Personel Yedek Ödeneği
Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	Yatırımları Hızlandırma Ödeneği
Tedavi ve Cenaze Hizmetleri	Doğal Afet Giderlerini Karşılama Ödeneği
<b>04. Faiz Giderleri</b>	Yedek Ödenekler
Kamu İdaresine Ödenen İç Borç Faiz Giderleri	Yeni Kurulacak Dai. ve İda. İht. Karşılama Ödeneği
Diğer İç Borç Faiz Giderleri	Diğer Yedek Ödenek
Dış Borç Faiz Giderleri	
İskonto Giderleri	
Kısa Vadeli Nakit İşlemlere Ait Faiz Giderleri	

8 Çeşitli düzeylerde EKOD kalemleri listesi için bkz. (Merkezi Yönetim Genel Bütçe 2008 yılı giderleri EKOD 2, EKOD 3, EKOD 4 düzeyinde) <http://www.muhasabat.gov.tr>'den şu yol izlenerek bulunabilir: Kamu Hesapları Bülteni>Genel Yönetim Bütçe Uygulama Hesap sonuçları>Genel Bütçeli İdareler bütçesi>.... Yılı Genel Bütçeli İdareler Bütçe performansı>Genel Bütçeli İdareler Bütçe Giderleri Tabloları

Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelerin EKOD 4 olarak verilen yaklaşık 1190 kalem içeren en ayrıntılı düzeydeki harcama verileri STK'lar tarafından birçok önemli bilgiye ulaşılmada kullanılabilir. EKOD 4 düzeyindeki harcamalar arasında örneğin korucu maaşları, sosyal güvenliği bulunmayanların tedavi giderleri, güvenlik ve savunmaya yönelik mal ve hizmet alımı, sosyal amaçlı transferler, barınma amaçlı transferler, Savunma Sanayi Destekleme Fonu'na verilen transferler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'na transferler gibi harcama kalemleri gözükmektedir.

### 2.3.2. Fonksiyonel sınıflandırma

Fonksiyonel sınıflandırmaya göre birinci düzey kodlar 10 ana başlık altında toplanmaktadır.

**Tablo 8:** Fonksiyonel Sınıflandırma Ana Başlık ve Kapsamları

01 Genel kamu hizmetleri	Yasama, dışişleri, maliye-hazine, gümrük, genel planlama, istatistik, merkezi tedarik, borç yönetimi hizmetleri
02 Savunma hizmetleri	Askeri savunma, askeri kuvvetlerin yönetimi, sivil savunma, tatbikat işleri, askeri yardım, uluslararası barış koruma hizmetleri
03 Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri	Polis, liman-sahil-sınır polis, adli, trafik polis hizmetleri, kurumsal güvenlik, yangın koruma, mahkeme hizmetleri
04 Ekonomik işler ve hizmetler	Dış ticaret dahil olmak üzere genel ekonomik işler, ticari tanıtım, patent ve ticari marka idaresi, genel çalışma politikalarının idaresi, tarım, enerji, madencilik, inşaat, ulaştırma gibi iş ve hizmetler
05 Çevre koruma hizmetleri	Atıkların toplanması, işlenmesi ve bertarafı, kanalizasyon, atık su faaliyetleri, atmosfer, hava, iklim koruma, toprak koruma, su koruma, gürültünün azaltılması, radyasyona karşı koruma, doğal ortam ve örtünün korunması iş ve hizmetleri
06 İskân ve toplum refahı hizmetleri	İskân geliştirme, gecekonduların ortadan kaldırılması, su işlerinin idaresi, su ihtiyacının saptanması, kaynakların değerlendirilmesi, suyun kalite kontrolleri, sokak ve caddelerin aydınlatılması
07 Sağlık hizmetleri	Devlet tarafından yürütülen sağlık hizmetleri, hastane vb. oluşturulması ve yürütülmesi, halk sağlığı hizmetleri, ayakta tedavi hizmetleri
08 Dinlenme kültür ve din hizmetleri	Dinlenme ve spor hizmetleri, sporcuların desteklenmesi, kütüphane, müze, tiyatro gibi kültürel hizmetler, yayın hizmetleri, din işleri idaresi, ilgili tesislerin bakım ve işletimi
09 Eğitim hizmetleri	Her seviyedeki okulların işletilmesi, yapımı, denetlenmesi, lisanslanması, örgün ve yaygın eğitim hizmetleri
10 Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri	Sosyal güvenlik ve sosyal koruma hizmetleri, hastalık, yaşlılık, özürllülük ödeme ve yardımları, sosyal yardım hizmetleri

Fonksiyonel sınıflandırma başlıkları birçok konuda çalışan hak temelli STK'ların Merkezi Yönetim harcamaları ile ilgili kullanabileceği, izleyebileceği bir sınıflandırma sunmaktadır. Örneğin Merkezi Yönetim sosyal yardım, sağlık, eğitim, çevre, kültür, askeri harcamalarını 2006 yılından itibaren izlemek mümkün olmaktadır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken bir nokta vardır: kamunun toplam sosyal koruma, askeri, kültür, sağlık vb. harcamalarının hiçbiri Merke-

zi Yönetim harcamaları ile sınırlı değildir. Sayılan her alan için Merkezi Yönetim harcamaları dışında dikkate alınması gereken fonlar, sosyal güvenlik kurumları gibi harcamalar bulunmaktadır.<sup>9</sup> Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelerin FKOD 3 olarak verilen en ayrıntılı düzeydeki harcama verileri STK'lar tarafından birçok önemli bilgiye ulaşılmış ve kullanılabilir.<sup>10</sup> Örneğin yaş gruplarına göre eğitim hizmetleri, hastalık, yaşlılık, işsizlik yardımı harcamaları, ilaç ve tedavi harcamaları gibi.

## 2.4. Çok yıllık bütçeleme süreci

Bu başlıkta, Türkiye'de uygulanan çok yıllık bütçeleme sürecini bilir, bu sürece STK'ların müdahale noktalarının görünür olmasına katkıda bulunmak amaçlanmaktadır. Bu nedenle çok yıllık bütçeleme süreci algoritması çıkarılarak, bütçe yapma sürecine STK'ların katılımı noktalarını göstereceğiz.

**Çizim 2'**de, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün (BÜMKO) konu ile ilgili yayınlarını izleyerek çok yıllık bütçeleme sürecinin bir algoritmasını çıkardık.<sup>11</sup> Bu algoritma, çizimin çıktı/ girdi sütunundan izlenebilir. Algoritma sütununun solunda yer alan bilgiler çok yıllık bütçe oluşturma sürecinin adımlarını, bu adımların sürelerini ve hangi idarelerin adımlarını yerine getirmekten sorumlu olduğunu göstermektedir. Algoritmanın sağ tarafında ise her adımda üretilen çıktının içeriğinin neler olduğunu, STK'ların hangi aşamada müdahil olabileceğini ve adımın tamamlanmasında yetkili olan, onaylayan kişi ya da kurumu bulabilirsiniz.

### Adım 1: Orta Vadeli Program (OVP) hazırlanması

5018 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesi uyarınca, çok yıllık bütçe hazırlık süreci Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından Mayıs ayının sonuna kadar hazırlanan makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde OVP'yi Bakanlar Kurulu'nun kabul etmesiyle başlamaktadır.

Orta Vadeli Program, bütçe sürecini başlatarak stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendirir ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirir. İdareler bütçelerini hazırlarken, idari ve yasal düzenlemeleri gerçekleştirirken, OVP'nin amaç ve önceliklerini esas alırlar.

### Adım 2: Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) hazırlanması

Bütçe hazırlık sürecinde yer alan ikinci doküman Orta Vadeli Mali Plan'dır (OVMP). 5018 sayılı Kanun'a göre Orta Vadeli Mali Plan, Orta Vadeli Program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belgedir. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Mali Plan, Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanarak *Resmî Gazete*'de yayımlanmaktadır. 15 Haziran tarihinde yayınlanması gereken bu belgenin yayınlanması 2008 ve 2009 yıllarında çok gecikmiştir. OVMP, STK'ların bütçe izlemesinde önemli dokümanlardan birisini oluşturur. Ancak bu doküman ve eklerinde idarelerin ödenek tavanları sadece ekonomik sınıflandırmaya göre verilmektedir. O nedenle kısıtlı bir izleme yapılabilmektedir. Özellikle sosyal yardım, sosyal güvenlik harcamalarının izlenebilmesi için idarelerin en azından fonksiyonel temelde yapılmış olan teklif tavanlarına ihtiyaç bulunmaktadır.

9 Bkz. Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Bütçe İzleme Dizisi no. 3; ve Askeri ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Bütçe İzleme Dizisi no. 4 <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>

10 Çeşitli düzeylerde FKOD kalemleri listesi için bkz. (Merkezi Yönetim Genel Bütçe 2008 yılı giderleri FKOD 2, FKOD 3 düzeyinde) <http://www.muhasabat.gov.tr>'den şu yol izlenerek bulunabilir: Kamu Hesapları Bülteni>Genel Yönetim Bütçe Uygulama Hesap sonuçları> Genel Bütçeli İdareler bütçesi>.... Yılı Genel Bütçeli İdareler Bütçe performansı>Genel Bütçeli İdareler Bütçe Giderleri Tabloları

11 Bu bölüm için, BÜMKO bütçe hazırlama süreci ve bütçe hazırlama rehberi dokümanlarından yararlanılmıştır. <http://www.bumko.gov.tr>

AŞAMA	ADIM	SON TARİH	HAZIRLAYAN/ GÖRÜŞEN	ÇIKTI/GİRDİ	İÇERİK	STK'LARCA İZLEME	ONAYLAYAN	
HAZIRLIK	1	31 MAYIS	HAZIRLAYAN: DPT		OVP'DA MAKRO POLİTİKALAR İLKELER TEMEL EKONOMİK BÜYÜKLÜKLER YER ALIR.		BAKANLAR KURULU	
	2	15 HAZİRAN	HAZIRLAYAN: MALİYE BAKANLIĞI		OVP'DA, OVP'DEKİ AMAÇLARA YÖNELİK GELECEK 3 YIL İÇİN GELİR VE GİDER TAHMİNİ KAMU AÇIĞI VE BORÇLANMA İDARELERİN ÖDENEK TEKLİF TAVANLARI GÖSTERGE NİTELİĞİNDE EKONOMİK BÜYÜKLÜKLER YER ALIR. SADECE EKONOMİK SINIFLANDIRMAYA GÖRE GİDER TEKLİFLERİ BULUNUR.		YÜKSEK PLANLAMA KURULU	
	3	30 HAZİRAN	HAZIRLAYAN: DPT		YPHR VE BHR HAZİRAN SONUNA KADAR RESMİ GAZETEDE YAYINLANIR. BÜTÇENİN HAZIRLANMASINDA İDARELERCE İZLENECEK YOL, YÖNTEM VE STANDARTLARI GÖSTERİR VE FORMLARI İÇERİR.		OVP STK'LARCA İZLENEBİLİR	
	4	30 HAZİRAN	HAZIRLAYAN: MALİYE BAKANLIĞI					
	5	31 TEMMUZ	HAZIRLAYAN: GENEL VE ÖZEL BÜTÇELİ İDARELER		GELİR, GİDER VE YATIRIM TEKLİFLERİ HAZIRLANIRKEN OVP VE OVP'DE YER ALAN TEMEL BÜYÜKLÜKLER VE İLKELER PLAN ÖNCELİKLERİ İDARELERİN STRATEJİK PLANLARI İDARELERİN PERFORMANS HEDEFLERİ DİKKATE ALINIR. EKONOMİK VE FONKSİYONEL SINIFLANDIRMAYA GÖRE GİDER TEKLİFLERİ DE BULUNUR.		MALİYE BAKANLIĞI DPT	
GÖRÜŞME	6	30 EYLÜL	GÖRÜŞMELER: BÜMKO VE İDARELER		BÜMNO TEKLİFLERİN BHR'YE UYGUNLUĞUNU, İDARELERİN ÖDENEK TALEPLERİNİN YASAL VE EKONOMİK DAYANAKLARINI İNCELER VE GÖRÜŞÜR. YATIRIM ÖNCELİKLERİ VE YATIRIM PLANLARI DİKKATE ALINARAK İDARELERİN YATIRIM TEKLİFLERİ İNCELENİR VE GÖRÜŞÜLÜR. SİYASİ OTORİTESİNİN ESAS MÜDAHALESİ, İDARELERİN ÖDENEK CETVELLERİNE PROJELERİN EKLENMESİ, KANUN TASARISINA TBMM ÖNCESİ SON ŞEKLİNİN VERİLMESİ.		BAŞBAKAN	
	7	25 EYLÜL	GÖRÜŞMELER: DPT, MALİYE, YPK					
	8	7 EKİM	YPK					
SON HAZIRLIK	9	15 EKİM (BAŞLANGIÇ 1 TEMMUZ)	HAZIRLAYAN: BÜMKO		BÜMNO BÜTÇE KANUN METNİ YAZMA ÇALIŞMALARI			
	10	15 EKİM	HAZIRLAYAN: BÜMKO VE DPT		BÜTÇE KANUNU TASARISI VE İDARELERİN ÖDENEK TEKLİF CETVELLERİ BAKANLAR KURULUNCA TBMM'YE SEVKEDİLİR. İDARELERİN TEKLİFLERİ ELEKTRONİK OLARAK YAYINLANMAZLAR ANCAK MECLİSTE GÖRÜŞMELER SIRASINDA DAĞITILIRLAR.		BAKANLAR KURULU	
	11	15 EKİM	HAZIRLAYAN: BÜMKO					
KANUNLAŞMA	12	15-17 EKİM	BAKANLAR KURULU		SADECE KOMİSYON ÜYELERİ ÖNERGE VERİP KABUL EDİLMESİ HALİNDE DEĞİŞİKLİK YAPMA HAKKINA SAHİPTİRLER. KOMİSYONDA İDARELERİN BÜTÇE TEKLİFLERİ TEK TEK GÖRÜŞÜLÜR. YAPILAN DEĞİŞİKLİK VE EKLERLE BİRLİKTE MECLİS BAŞKANLIĞINA YOLLANIR.			
	13	17 EKİM-10 ARALIK	GÖRÜŞMELER: TBMM, PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU		BÜTÇENİN TÜMÜ ÜZERİNDE YAPILAN GÖRÜŞMELER VE KANUN METNİNİN MADDELERİ, İDARELERİN GİDER VE GİDER CETVELLERİNİN GÖRÜŞÜLMESİ, BÖLÜMLER HALİNDE OYLANMASI. (Genel kuruldaki görüşmeler sırasında, milletvekilleri, Anayasa'nın 162'nci maddesi gereğince gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunamazlar), KANUNLAŞAN YILIN KESİN ÖDENEĞİ VE SONRAKİ İKİ YILIN EKONOMİK VE FONKSİYONEL SINIFLANDIRMAYA GÖRE PLANLANAN ÖDENEKLERİ YER ALIR.		CUMHURBAŞKANI	
	14	10 EKİM-30 ARALIK	GÖRÜŞMELER: TBMM GENEL KURULU					
	15	31 ARALIK						

Çizim 2: Çok Yıllı Bütçeleme Süreci

OVMP, OVP’de belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak hazırlanan, Merkezi Yönetim bütçe büyüklüklerini ve idarelerin ödenek teklif tavanlarını belirleyen bir belge niteliğindedir. Genel ve özel bütçe kapsamındaki idareler, bu iki belge ile belirlenen sınırlar içinde kendi kurumsal önceliklerini saptayarak bütçelerini hazırlarlar.

### **Adım 3:** Yatırım Programı hazırlama rehberinin yayınlanması

OVP ve OVMP yayınlandıktan sonra kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi (YPHR) Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanarak Haziran ayının sonuna kadar *Resmi Gazete*’de yayımlanır.

### **Adım 4:** Bütçe hazırlama rehberinin yayınlanması

OVP ve OVMP’de yayınlandıktan sonra kamu idarelerinin bütçe tekliflerini hazırlama sürecini yönlendirmek üzere, Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi (BHR) ise Maliye Bakanlığı’nca Haziran ayının sonuna kadar *Resmi Gazete*’de yayımlanır.

### **Adım 5:** Kamu idarelerinin stratejik planlarını, bütçe tekliflerini ve yatırım tekliflerini hazırlaması

İdareler gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında OVP ve OVMP’de belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri, idarenin stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, idarenin performans hedefleri dikkate alınır.

Kamu idareleri stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberi’nde (BHR) yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar, Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı’na gönderirler. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’na verilir.

İdarelerin bütçe ödenek teklifleri ve yatırım teklifleri elektronik olarak hazırlanmasına rağmen STK’lar tarafından izlenebilen dokümanlar değildirler. Ancak TBMM’ye sevk edilmeden önce parlamentoda dağıtılmak üzere yayınlanıyorlar ve ancak o tarihte yayın olarak ya da fotokopi olarak elde etmek mümkün oluyor. Bu nedenle OVMP’da yer alan ödenek tekliflerinin idarelerce nasıl değiştirilmek istendiği, buna DPT, MB, Hazine ve Bakanlar Kurulu’nun nasıl müdahale ettiği şeffaf olarak görülmemektedir.

### **Adım 6:** Ödenek teklifleri görüşmelerinin yapılması

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) ve idareler arasında idarelerin tekliflerinin Bütçe Hazırlama Rehberi (BHR) uygunluk ve taleplerin yasal ve ekonomik dayanakları konusunda görüşmeler Eylül sonuna kadar yapılır.

### **Adım 7:** Yatırım büyüklükleri koordinasyon toplantısının yapılması

Devlet Planlama Teşkilatı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı’nın katılımıyla yatırım öncelikleri ve yatırım planları dikkate alınarak idarelerin yatırım teklifleri Eylül sonuna kadar incelenir.

### **Adım 8:** Yüksek Planlama Kurulu toplantısının yapılması

Toplantı Ekim ayının ilk haftasında gerçekleşir. Siyasi otoritenin TBMM öncesi son ve esas müdahalesi burada olur. İdarelerin ödenek cetvellerine yeni projelerle bağlantılı ödenekler eklenmesi burada gerçekleşir. Kanun tasarısı da TBMM öncesi son şeklini bu toplantıda alır.

#### **Adım 9:** Bütçe kanun tasarısı çalışma metninin oluşturulması

Temmuz ayının başından itibaren 15 Ekim'de sonlandırılmak üzere Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) Bütçe Kanun tasarısının metnini kaleme almaya başlar.

#### **Adım 10:** Bütçe tekliflerine son şeklin verilmesi

Kamu idarelerine ait bütçe tekliflerine son şeklinin verilmesi Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından gerçekleştirilir.

#### **Adım 11:** Bütçe kanun tasarısına son şeklin verilmesi

15 Ekim tarihinde bütçe kanun tasarısına son şekli verilir ve onaylanmak üzere Bakanlar Kurulu'na gönderilir. OVMP, YPHR, BHR'nin yayınlanması ile bütçe kanun tasarısına son şeklinin verilmesi ve TBMM'ye sevki arasında geçen 3,5 aylık (1 Temmuz-17 Ekim) süreç STK'lar için şeffaf değildir. Bu süre içerisinde idarelerin bütçe ödenek tavanlarında önemli değişiklikler yapılmaktadır. Bu değişikliklerin (TBMM'de yapılanlar da dahil olmak üzere) OVMP'ların eklerinde yer alan idarelerin bütçe ödenek tavanları ile bütçe kanunu eklerinde yer alan idarelerin ödenek tavanları karşılaştırılınca da görülmektedir.<sup>12</sup> Ayrıca nihai halini alan idarelerin ödenekleri ile idarelerin stratejik planları arasındaki bağlantı da zayıftır.

#### **Adım 12:** Bütçe kanun tasarısının TBMM'ye sevki

Bütçe kanun tasarısı 15-17 Ekim arasında Bakanlar Kurulu'nda görüşüldükten sonra TBMM'ye sevk edilir.

#### **Adım 13:** Plan Bütçe Komisyonu'nda görüşülmesi

TBMM, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşmeler başlar. Komisyon toplantılarında idarelerin bütçe ödenekleri teker teker incelenir. Komisyon üyeleri önerge verip kabul edilmesi halinde değişiklik yapma hakkına sahiptirler. Yapılan değişiklikler ve ekleri Meclis Başkanlığı'na gönderilir.

Bütçe kanun tasarısının Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmesi, en çok 55 gün içinde tamamlanıp karara bağlanması gerekir. Her STK ve yurttaşın yazılı görüş bildirme hakkı var. Ortak yazılı görüşlerin ve sürekli yapılan izlemelerin etkili olma olasılığı daha yüksek olduğu söylenebilir.<sup>13</sup> Ancak komisyona idarelerin bütçelerinin izlenmesi için ayrılan süre 1 aydır ve bu süre çok kısıtlıdır. Ayrıntılı bir inceleme için uluslararası deneyimler en az üç ayın gerekli olduğunu göstermektedir.<sup>14</sup> Komisyonun ayrıntılı inceleme yaptığının söylenmesi mümkün değildir. Bu açıdan alt komisyonların kurulması ya da analiz birimlerinin oluşturulması gibi önlemler halihazırda tartışılmaktadır.

#### **Adım 14:** TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi

Bütçenin tümü üzerinde yapılan görüşmeler, kanun metninin maddeleri ve idarelerin gelir ve gider cetvellerinin görüşülmesi ve oylanması süreci başlar. TBMM üyeleri bütçenin tümü ve idarelerin bütçeleri hakkında düşüncelerini görüşmeler sırasında açıklarlar. Kanun komisyonda görüşülürken Plan ve Bütçe Komisyonu'nca bütçe kalemlerinde gelir artırıcı ya da azaltıcı teklifler yapılabilir ancak TBMM diğer üyeleri bu tür tekliflerde bulunamaz.

12 Bu karşılaştırma için bkz. Çok Yıllı Bütçe ve OUMP İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Bütçe İzleme Dizisi No. 2 <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>

13 STK'ların kanun yapma sürecine katılımlarının yöntemleri için bkz. kitabın III. bölümü

14 Kesik, A. (2008), Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme ve Denetim Fonksiyonu, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası sempozyum, 8 Ekim 2008, Afyonkarahisar.

Görüşme 10-30 Aralık arası sınırlıdır. Uygulamada görüşmeler bir haftada tamamlanmaktadır. Evet oyları hayır oylarından daha yüksek olursa bütçe tasarısı kabul edilmiş olur, aksi takdirde reddedilmiş olur.

**Adım 15:** Bütçe kanun tasarısının onaylanıp *Resmi Gazete*'de yayınlanması

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu *Resmi Gazete*'de yayınlanarak 1 Ocak'ta yürürlüğe girer. Cumhurbaşkanı'nın veto hakkı yoktur.

Yıllık Bütçe Kanunu'nun eklerinde idarelerin fonksiyonel sınıflandırmaya dayalı ödenekleri de yer almaktadır. Bu ekler Ocak ayının ilk haftasında BÜMKO web sitesine konulmaktadır. (<http://www.bumko.gov.tr>)

Bu ekler STK'lara sosyal koruma, eğitim, sağlık, askeri harcamalar gibi birçok alanda içinde bulunan yıldan sonraki iki yıl için izleme yapılması olanağını sağlamaktadır.

## SÖZÜN ÖZÜ

### STK'lar izlemeyi hangi adımda yapacaklar?

Üç aşamada izleme yapılabilir (Bkz. **Çizim 2**).

- 1) ORTA VADELİ MALİ PLAN: Haziran sonunda yayınlanıyor. Yayınlandığı yıldan sonraki üç yıl için idarelerin ekonomik sınıflandırmaya göre ödenek planlarını kapsıyor.
- 2) PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU GÖRÜŞMELERİ: 17 Ekim - 10 Aralık arası yapıyor.
- 3) BÜTÇE KANUNU: 1 Ocak'ta *Resmi Gazete*'de yayınlanıyor. Yayınlandığı yılın kesinleşmiş ödeneklerini ve sonraki iki yılın planlanan ödeneklerini, tüm idareler için ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya göre kapsıyor.

## 3. Türkiye'de sosyal koruma ve askeri harcamalar

IV. bölümün bu konusunda, bir önceki konuda yer alan temel bilgileri kullanarak sosyal koruma ve askeri harcamalarının izleme tabloları oluşturacağız.<sup>15</sup> Bu konunun amacı kamunun sosyal koruma harcamalarını alt kalemleri itibariyle inceleyerek sosyal koruma harcamalarının hangi alanlarda yoğunlaştığını görmek ve bu harcamaların 2006-2008 yılları arasında nasıl gerçekleştiğini ve 2009-2011 yılları için nasıl planlandığını izleyebilmektir. Ayrıca, verilen bilgiler STK'ların daha sonraki yıllarda sosyal koruma harcamalarını izlemeleri için bir kılavuz olabilecektir.<sup>16</sup>

Bu konuda ayrıca askeri harcamaların da incelenmesine yer verilmekte ve bu harcamaların yıllar itibariyle gelişimi, son yıllarda yapılan askeri harcamalarla ilgili uluslararası karşılaştırmalar ele alınmaktadır. Konunun sonunda eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler ve sosyal yardım, faiz harcamaları ve askeri harcamaların gelişimi karşılaştırılmaktadır.

15 Bu bölüm Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Bütçe İzleme Dizisi no. 3; ve Askeri ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Bütçe İzleme Dizisi no. 4'ten özetlenerek aktarılmıştır. <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>

16 Mahalli idarelerin yaptıkları sosyal koruma harcamaları dahil değildir.

### 3.1. Sosyal koruma harcamalarının izlenmesi: 2006-2011

Sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında dayanılabilecek en önemli yöntem ESSPROS (Avrupa Birleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi) metodolojisidir. Bu yönteme dayanılarak yapmaya çalıştığımız hesaplamalarda kapsam içine alınan idarelerin başında Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden fonksiyonel sınıflandırmaya göre “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım” ve “Sağlık” harcamaları yapan SHÇEK, Özürlüler İdaresi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı gibi idareler gelmektedir. Bunlara Hazine tarafından yapılan fakir ailelere kömür yardımı da dahil edilmiştir. Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelerin dışında Sosyal Güvenlik Kurumu’nun harcamaları, İşsizlik Sigortası Fonu’nun harcamaları, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun harcamaları sosyal koruma harcamalarının kapsamına dahil edilmiştir. Toplam sosyal koruma harcamalarına ulaşabilmek için ilgili idarelerin harcamalarını toplarken, mükerrerlik olmaması için, Merkezi Yönetim idareleri üzerinden SGK ve İşsizlik Fonu’na yapılan transferler dahil edilmemiştir.

**Tablo 9** sosyal koruma harcamalarını 2006-2008 için gerçekleşen verilere, 2009 yılı için kanunlaşan verilere, 2010-2011 verilerini ise program tahminlerine dayanarak bir araya getirmiştir. **Tablo 10** ise **Tablo 9**’daki verileri GSYH’ya oranla vermektedir. Bu verilere göre 2006 yılından itibaren sosyal koruma harcamalarının GSYH oranı yaklaşık % 11 olan trendi korunmaktadır. Halbuki sosyal koruma harcamalarının artması OECD ülkelerinde kendini gösteren bir gelişme olduğu kaydedilmektedir.<sup>17</sup>

Bu oran birçok ülkenin sosyal koruma harcamalarının GSYH oranına bakıldığında oldukça düşük kalmaktadır. AB(27) ülkelerinin ESSPROS yöntemine göre hesaplanmış sosyal koruma harcamalarının 2005 yılında GSYH’ya oranı % 26 civarındadır.<sup>18</sup> En düşük ülkeler arasında % 11.8 ile Litvanya; % 12.7 ile Letonya; % 13.9 ile Romanya vardır. Bu oran İspanya’da % 20.6, Yunanistan’da % 23.6’dır.

Sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranının düşük olmasının yanı sıra, Türkiye’nin sosyal koruma hizmetlerinin içeriği ve kapsamı bakımından önemli eksiklikleri olduğu vurgulanmaktadır. Türkiye’nin onaylamış olduğu uluslararası sözleşmelerden bir kısmı sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanındaki uluslararası yükümlülüklerinin hukuki temelini oluşturmaktadır. Bu alanda onaylanmış olan başlıca sözleşmeler, Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal Kültürel Haklar Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı’dır. Avrupa Sosyal Şartı Türkiye tarafından 1964 yılında imzalanmış ve 7 Ağustos 1989 tarihinde Bakanlar Kurulu kararıyla onaylanmıştır. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ise, 9 Nisan 2007 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Sosyal Şartı’nın uygulanmasını denetlemekle görevli Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, Türkiye’ye ilişkin çeşitli yıllarda yazılmış gözlem sonuçları raporlarında istatistiksel veri eksikliğinden, yardımların bir hak olarak düzenlenmemiş olmasına, yürürlükteki sosyal yardım ve hizmetlerin yeterli olmamasından, kurumlararası koordinasyon eksikliğine, sosyal açıdan hizmete ihtiyaç duyanların ihmal edildiğinden, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede ulusal bir stratejinin eksikliğine kadar çeşitli eleştirilere yer vermektedir.

Sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranının 5 yıl süreyle sabit kalması, Türkiye’nin, bu 5 yıl boyunca, sosyal koruma harcamaları kapsamında önemli değişimi getirecek büyük projeleri olmadığı anlamına gelmektedir. 2006-2008 yılları arası artan yoksulluk ve işsizlik karşısında ve gelecekte ortaya çıkabilecek yoksulluk ve işsizlikteki artışları dikkate alarak sosyal koruma harcamalarında artış ya da yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadeleye yönelik yeni projeler yapılması Türkiye’nin gündeminde yoktur. **Tablo 10**’da yer alan tüm kalemlerin sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranları incelendiğinde, çok azında bir değişim beklentisi olduğu görülmektedir. Yine de topyekün bir değerlendirme yerine alt gruplar (sağlık, sosyal güvenlik, sosyal yardım) ve idareler açısından bir değerlendirme daha yararlı olacaktır (**Tablo 11**).

<sup>17</sup> Buğra, A. (2008), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları.

<sup>18</sup> Bu rakamlar Eurostat sayfasından (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>) Population and Social Condition seçeneğinin altında yer alan Data seçeneklerinden Living Condition and Welfare’in altında yer alan Social Protection verilerinden izlenebilir.

**Tablo 9: Merkezi Yönetim, SGK, İşsizlik Fonu ve SYDTF Bütçelerinde Sosyal Koruma Harcamaları, 2006-2011**

	2006 YTL GERÇEKLEŞEN	2007 YTL GERÇEKLEŞEN	2008 YTL GERÇEKLEŞEN	2009 YTL KANUNLAŞAN	2010 YTL ÖNGÖRÜ	2011 YTL ÖNGÖRÜ
<b>A. MERKEZİ YÖNETİM "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" HİZMETLERİNE YÖNELİK HARCAMA YAPAN İDARELER</b>						
HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI	658.061,000	807.545,000	1.022.169,000	1.048.000,000	1.170.000,000	1.305.000,000
ÖZÜRLÜLER İDARESİ BAŞKANLIĞI	2.456,000	3.321,000	2.875,000	4.468,600	4.758,550	5.553,550
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	1.843,000	2.499,000	2.612,000	10.627,200	12.932,855	14.948,040
SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	426.912,000	603.200,000	1.056.174,000	1.557.651,000	1.891.793,000	2.297.157,000
MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞI	11.033,000	10.442,000	11.096,000	16.221,000	19.221,000	20.909,000
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI	4.327,000	5.245,000	4.341,000	8.390,000	8.894,000	9.338,000
MALİYE BAKANLIĞI	11.902.882,000	7.267.901,000	9.315.255,000	20.577.500,000	23.750.950,000	25.942.195,000
BAYINDIRLIK VE İSKÂN BAKANLIĞI	225.667,000	215.825,000	253.354,000	263.330,430	281.144,000	317.010,000
TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI	45.911,000	88.332,000	26.244,000	30.000,000	32.000,000	34.000,000
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI	0	25.823.450,000	25.849.685,000	26.155.000,000	28.367.000,000	33.662.000,000
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (transfer)	12.856.272,000	0	0	0	0	0
<b>GENEL BÜTÇELİ KURUMLARIN "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" HİZMETLERİNE YÖNELİK ÖDENEKLERİ</b>	<b>26.135.364,000</b>	<b>34.827.760,000</b>	<b>37.543.805,000</b>	<b>49.671.188,230</b>	<b>55.538.693,405</b>	<b>63.608.110,590</b>
FAKİRLERE KÖMÜR YARDIMLARI	229.312,152	241.175,916	370.000,000	436.249,000	468.250,000	516.800,000
<b>GENEL BÜTÇELİ KURUMLARIN "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" HİZMETLERİNE YÖNELİK ÖDENEKLERİ (fakirlere kömür yardımı dahil)</b>	<b>26.364.676,152</b>	<b>35.068.935,916</b>	<b>37.913.805,000</b>	<b>50.107.437,230</b>	<b>56.006.943,405</b>	<b>64.124.910,590</b>
VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	75.141,000	120.784,000	119.885,000	121.449,284	128.851,000	149.228,000
GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı	2.510,000	0	0	0	0	0
<b>ÖZEL BÜTÇELİ KURUMLARIN "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" HİZMETLERİNE YÖNELİK ÖDENEKLERİ</b>	<b>77.651,000</b>	<b>120.784,000</b>	<b>119.885,000</b>	<b>121.449,284</b>	<b>128.851,000</b>	<b>149.228,000</b>
<b>MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNDE "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" HİZMETLERİNE YÖNELİK ÖDENEK TOPLAMI</b>	<b>26.442.327,152</b>	<b>35.189.719,916</b>	<b>38.033.690,000</b>	<b>50.228.886,514</b>	<b>56.135.794,405,000</b>	<b>64.274.138,590,000</b>
<b>1- MERKEZİ YÖNETİM SOSYAL KORUMAYA YÖNELİK ÖDENEK TOPLAMI (SGK'ya ve İşsizlik Sigortası Fonu'na yapılan transferler hariç, Kömür yardımları dahil)</b>	<b>1.025.112,152</b>	<b>1.290.823,916</b>	<b>1.846.581,000</b>	<b>2.448.386,514</b>	<b>2.847.844,405</b>	<b>3.364.943,590</b>
<b>B. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNDE SAĞLIK HİZMETLERİNE YÖNELİK HARCAMA YAPAN İDARELER</b>						
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ	271,000	327,000	383,000	705,700	776,650	848,950
BAŞBAKANLIK	461,000	520,000	547,000	783,000	785,400	849,400
TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU BAŞKANLIĞI	156,000	184,000	18,000	20,000	21,000	24,000
DIYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI	249,000	245,000	262,000	368,550	402,200	438,950
EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	2.007,000	2.166,000	2.554,000	3.103,070	3.398,530	3.706,580
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI	1.578,000	1.665,000	1.748,000	1.887,000	1.887,000	2.019,000
BAYINDIRLIK VE İSKÂN BAKANLIĞI	76.884,000	117.430,000	78.253,000	175,600	193,000	211,000
SAĞLIK BAKANLIĞI	8.475.066,000	10.358.358,000	11.962.380,000	12.683.384,000	13.927.007,000	15.459.576,000
DENİZCİLİK MÜSTEŞARLIĞI	102,000	108,000	120,000	157,900	169,900	182,300
KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	1.166,000	1.641,000	1.100,000	2.168,300	2.375,000	2.598,500
TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI	10.124,000	11.130,000	55.111,000	98.619,000	83.271,000	77.869,000
SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI	13,000	37,000	36,000	37,000	39,000	47,000
KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI	56,000	89,000	78,000	60,000	68,000	80,000
DEVLET METEOROLOJİ İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	175,000	163,000	207,000	257,000	284,000	312,000
DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	284,000	232,000	226,000	268,300	325,700	373,750
<b>GENEL BÜTÇELİ KURUMLAR</b>	<b>8.568.592,000</b>	<b>10.494.295,000</b>	<b>12.103.023,000</b>	<b>12.791.994,420</b>	<b>14.021.003,380</b>	<b>15.549.136,430</b>
TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU	277,000	288,000	289,000	476,000	510,900	548,200
GENÇLİK VE SPOR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	837,000	952,000	1.032,000	1.530,700	1.648,000	1.836,000
DEVLET OPERA VE BALESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	9,000	125,000	178,000	732,650	800,640	876,585
VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	7.503,000	29.740,000	4.240,000	45.279,301	49.398,100	56.446,100
HUDUT VE SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	89.466,000	33.193,000	54.648,000	93.999,000	102.149,000	120.539,000
TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KURUMU	111,000	82,000	57,000	309,700	377,200	469,200
SAVUNMA SANAYİ MÜSTEŞARLIĞI	1,000	0	0	2,000	2,100	2,500
Türk Standartları Enstitüsü	4,000	0	0	0	0	0
GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı	202,000	0	0	0	0	0
YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI	606.660,000	717.702,000	788.533,000	812.337,800	885.972,096	992.166,819
<b>ÖZEL BÜTÇELİ KURUMLAR</b>	<b>705.070,000</b>	<b>782.082,000</b>	<b>848.977,000</b>	<b>954.667,151</b>	<b>1.040.858,036</b>	<b>1.172.884,404</b>
<b>2- MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNDE KURUMLARIN SAĞLIK HİZMETLERİNE YÖNELİK ÖDENEK TOPLAMI</b>	<b>9.273.662,000</b>	<b>11.276.377,000</b>	<b>12.952.000,000</b>	<b>13.746.661,571</b>	<b>15.061.861,416</b>	<b>16.722.020,834</b>
<b>C. SOSYAL GÜVENLİK KURUMU GİDERLERİ (SSK, Emekli Sandığı, Bağkur)</b>						
DİĞER GİDERLER	6.405.000,000	6.805.000,000	5.014.000,000	5.381.000,000	5.657.000,000	6.027.000,000
2022 Sayılı Kanun Ödemeleri	1.380.268,000	1.661.479,000	1.695.000,000	1.988.848,430	2.291.551,083	2.479.847,929
SİGORTA ÖDEMELERİ	44.786.000,000	52.736.000,000	59.595.000,000	69.565.000,000	78.515.000,000	87.271.000,000
SAĞLIK GİDERLERİ	17.676.000,000	20.045.000,000	25.587.000,000	27.618.000,000	30.844.000,000	34.210.000,000
<b>3- SGK SOSYAL KORUMA GİDERLERİ</b>	<b>68.867.000,000</b>	<b>79.586.000,000</b>	<b>90.196.000,000</b>	<b>102.564.000,000</b>	<b>115.016.000,000</b>	<b>127.508.000,000</b>
<b>D. İŞSİZLİK FONU GİDERLERİ</b>						
İŞSİZLİK FONU GİDERLERİ (Fondan GAP için yapılan transferler hariç)	376.000,000	404.000,000	666.000,000	1.723.000,000	1.976.873,317	1.865.565,822
<b>4- İŞSİZLİK FONU SOSYAL KORUMA GİDERLERİ</b>	<b>376.000,000</b>	<b>404.000,000</b>	<b>666.000,000</b>	<b>1.723.000,000</b>	<b>1.976.873,317</b>	<b>1.865.565,822</b>
<b>E. SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU GİDERLERİ</b>						
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE D.T. FONU GİDERLERİ	1.389.547,995	1.413.757,199	1.797.052,769	1.908.447,256	2.138.646,073	2.395.955,137
<b>5- SYDTF SOSYAL KORUMA GİDERLERİ</b>	<b>1.389.547,995</b>	<b>1.413.757,199</b>	<b>1.797.052,769</b>	<b>1.908.447,256</b>	<b>2.138.646,073</b>	<b>2.395.955,137</b>
<b>TABLO 9 TOPLAM</b>						
<b>TOPLAM SOSYAL KORUMA HARCAMALARI: MERKEZİ YÖNETİM, SGK, İŞSİZLİK FONU, SYDTF 1+2+3+4+5</b>	<b>80.931.322,147</b>	<b>93.970.958,115</b>	<b>107.457.633,769</b>	<b>122.390.495,341</b>	<b>137.041.225,211</b>	<b>151.856.485,383</b>
<b>GSYİH</b>	<b>758.390.785,000</b>	<b>853.636.000,000</b>	<b>994.315.000,000</b>	<b>1.111.438.000,000</b>	<b>1.245.500.000,000</b>	<b>1.395.351.000,000</b>
<b>% GSYİH</b>	<b>10.67</b>	<b>11.01</b>	<b>10.81</b>	<b>11.01</b>	<b>11.00</b>	<b>10.88</b>
<b>Kaynaklar:</b>						
• 2009, 2010 ve 2011 yılları için idarelerin öngörülen bütçelerinin fonksiyonel sınıflandırılması bzk. 2009 Bütçe Gerekçesi, s. 94-99. <a href="http://www.bumko.gov.tr">http://www.bumko.gov.tr</a> 'den Bütçe>Bütçe gerekçesi>2009 Yılı Bütçe Gerekçesi						
• Kömür yardımları verileri Hazine Müsteşarlığı'ndan alınmıştır.						
• GSYİH verileri 2009 Bütçe Gerekçesi, s. 18'de yer almaktadır.						
• Sosyal Güvenlik Kurumları verileri için bkz. 2009 Bütçe Gerekçesi, s. 289; ve DPT, 2009 Yılı Programı, s. 65. DPT, 2009 Yılı Programının adresi: <a href="http://www.dpt.gov.tr">http://www.dpt.gov.tr</a> 'den Programlar>Yıllık Programlar>2009 Yılı Programı.						
• İşsizlik Fonu giderleri için bkz. DPT, 2009 Yılı Programı, s. 68 ve 69.						
• Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu giderleri için bkz. <a href="http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/224/SYDTF/">http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/224/SYDTF/</a>						
• 2009-2011 yılları Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu giderlerinin tahmini yayımlanmış bir belgeye yer almamaktadır. DPT Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Sosyal Güvenlik Dairesi Başkanlığı'ndan alınmıştır.						
• Merkezi Yönetim fonksiyonel sınıflandırmaya göre gerçekleşmiş (2006-2008) harcamaları için bkz. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bülteni <a href="http://www.muhasabat.gov.tr/muhasabat/index.php">http://www.muhasabat.gov.tr/muhasabat/index.php</a>						

**Tablo 10: Merkezi Yönetim, SGK, İşsizlik Fonu ve SYDTF Bütçelerinde Sosyal Koruma Harcamaları, % GSYH**

	2006 % GERÇEKLEŞEN	2007 % GERÇEKLEŞEN	2008 % GERÇEKLEŞEN	2009 % KANUNLAŞAN	2010 % ÖNGÖRÜ	2011 % ÖNGÖRÜ
<b>A: MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNDEN "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" HİZMETLERİNE YÖNELİK HARCAMA YAPAN İDARELER</b>						
HAZINE MÜSTEŞARLIĞI	0.0868	0.0946	0.1028	0.0943	0.0939	0.0935
ÖZÜRLÜLER İDARESİ BAŞKANLIĞI	0.0003	0.0004	0.0003	0.0004	0.0004	0.0004
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	0.0002	0.0003	0.0003	0.0010	0.0010	0.0011
SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	0.0563	0.0707	0.1062	0.1401	0.1519	0.1646
MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	0.0015	0.0012	0.0011	0.0015	0.0015	0.0015
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI	0.0006	0.0006	0.0004	0.0008	0.0007	0.0007
MALİYE BAKANLIĞI	1.5695	0.8514	0.9369	1.8514	1.9069	1.8592
BAYINDIRLIK VE İSKÂN BAKANLIĞI	0.0298	0.0253	0.0255	0.0237	0.0226	0.0227
TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI	0.0061	0.0103	0.0026	0.0027	0.0026	0.0024
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI	0.0000	3.0251	2.5997	2.3533	2.2776	2.4124
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (transfer)	1.6952	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
<b>GENEL BÜTÇELİ KURUMLARIN "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" HİZMETLERİNE YÖNELİK ÖDENEKLERİ</b>	<b>3.4462</b>	<b>4.0799</b>	<b>3.7758</b>	<b>4.4691</b>	<b>4.4591</b>	<b>4.5586</b>
FAKİRLERE KÖMÜR YARDIMLARI	0.0302	0.0283	0.0372	0.0393	0.0376	0.0370
<b>GENEL BÜTÇELİ KURUMLARIN "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" HİZMETLERİNE YÖNELİK ÖDENEKLERİ (fakirlere kömür yardımı dahil)</b>	<b>3.4764</b>	<b>4.1082</b>	<b>3.8131</b>	<b>4.5083</b>	<b>4.4967</b>	<b>4.5956</b>
VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	0.0099	0.0141	0.0121	0.0109	0.0103	0.0107
GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı	0.0003	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
<b>ÖZEL BÜTÇELİ KURUMLARIN "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" HİZMETLERİNE YÖNELİK ÖDENEKLERİ</b>	<b>0.0102</b>	<b>0.0141</b>	<b>0.0121</b>	<b>0.0109</b>	<b>0.0103</b>	<b>0.0107</b>
<b>MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNDEN "SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM" HİZMETLERİNE YÖNELİK ÖDENEK TOPLAMI</b>	<b>3.4866</b>	<b>4.1223</b>	<b>3.8251</b>	<b>4.5193</b>	<b>4.5071</b>	<b>4.6063</b>
<b>1: MERKEZİ YÖNETİM SOSYAL KORUMAYA YÖNELİK ÖDENEK TOPLAMI (SGK'ya ve İşsizlik Sigortası Fonu'na yapılan transferler hariç, Kömür yardımları dahil)</b>	<b>0.1352</b>	<b>0.1512</b>	<b>0.1857</b>	<b>0.2203</b>	<b>0.2287</b>	<b>0.2412</b>
<b>B: MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNDEN SAĞLIK HİZMETLERİNE YÖNELİK HARCAMA YAPAN İDARELER</b>						
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ	0.0000	0.0000	0.0000	0.0001	0.0001	0.0001
BAŞBAKANLIK	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001
TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU BAŞKANLIĞI	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
DIYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	0.0003	0.0003	0.0003	0.0003	0.0003	0.0003
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI	0.0002	0.0002	0.0002	0.0002	0.0002	0.0001
BAYINDIRLIK VE İSKÂN BAKANLIĞI	0.0101	0.0138	0.0079	0.0000	0.0000	0.0000
SAĞLIK BAKANLIĞI	1.1175	1.2134	1.2031	1.1412	1.1182	1.1079
DENİZCİLİK MÜSTEŞARLIĞI	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	0.0002	0.0002	0.0001	0.0002	0.0002	0.0002
TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI	0.0013	0.0013	0.0055	0.0089	0.0067	0.0056
SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
DEVLET METEOROLOJİ İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
<b>GENEL BÜTÇELİ KURUMLAR</b>	<b>1.1298</b>	<b>1.2294</b>	<b>1.2172</b>	<b>1.1509</b>	<b>1.1257</b>	<b>1.1144</b>
TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
GENÇLİK VE SPOR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001
DEVLET OPERA VE BALESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	0.0000	0.0000	0.0000	0.0001	0.0001	0.0001
VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	0.0010	0.0035	0.0004	0.0041	0.0040	0.0040
HÜDÜD VE SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	0.0118	0.0039	0.0055	0.0085	0.0082	0.0086
TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KURUMU	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
SAVUNMA SANAYİ MÜSTEŞARLIĞI	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Türk Standartları Enstitüsü	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI	0.0800	0.0841	0.0793	0.0731	0.0711	0.0711
<b>ÖZEL BÜTÇELİ KURUMLAR</b>	<b>0.0930</b>	<b>0.0916</b>	<b>0.0854</b>	<b>0.0859</b>	<b>0.0836</b>	<b>0.0841</b>
<b>2: MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNDEN KURUMLARIN SAĞLIK HİZMETLERİNE YÖNELİK ÖDENEK TOPLAMI</b>	<b>1.2228</b>	<b>1.3210</b>	<b>1.3026</b>	<b>1.2368</b>	<b>1.2093</b>	<b>1.1984</b>
<b>C: SOSYAL GÜVENLİK KURUMU GİDERLERİ (SSK, Emekli Sandığı, Bağkur)</b>						
DİĞER GİDERLER	0.8446	0.7972	0.5043	0.4841	0.4542	0.4319
2022 Sayılı Kanun Ödemeleri	0.1820	0.1946	0.1705	0.1789	0.1840	0.1777
SİGORTA ÖDEMELERİ	5.9054	6.1778	5.9936	6.2590	6.3039	6.2544
SAĞLIK GİDERLERİ	2.3307	2.3482	2.5733	2.4849	2.4764	2.4517
<b>3: SGK SOSYAL KORUMA GİDERLERİ</b>	<b>9.0807</b>	<b>9.3232</b>	<b>9.0712</b>	<b>9.2280</b>	<b>9.2345</b>	<b>9.1381</b>
<b>D: İŞSİZLİK FONU GİDERLERİ</b>						
İŞSİZLİK FONU GİDERLERİ (Fondan GAP için yapılan transferler hariç)	0.04958	0.04733	0.06698	0.15502	0.15872	0.13370
<b>4: İŞSİZLİK FONU SOSYAL KORUMA GİDERLERİ</b>	<b>0.0496</b>	<b>0.0473</b>	<b>0.0670</b>	<b>0.1550</b>	<b>0.1587</b>	<b>0.1337</b>
<b>E: SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA TEŞVİK FONU GİDERLERİ</b>						
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE D.T. FONU GİDERLERİ	0.1832	0.1656	0.1807	0.1717	0.1717	0.1717
<b>5: SYDTF SOSYAL KORUMA GİDERLERİ</b>	<b>0.18322</b>	<b>0.16562</b>	<b>0.18073</b>	<b>0.17171</b>	<b>0.17171</b>	<b>0.17171</b>
<b>TABLO 10 TOPLAM</b>						
<b>TOPLAM SOSYAL KORUMA HARCAMALARI: MERKEZİ YÖNETİM, SGK, İŞSİZLİK FONU, SYDTF 1+2+3+4+5</b>	<b>10.67</b>	<b>11.01</b>	<b>10.81</b>	<b>11.01</b>	<b>11.00</b>	<b>10.88</b>

Tablo 11: Merkezi Yönetim, SGK, İşsizlik Fonu ve SYDTF Bütçelerinde Sosyal Koruma Harcamaları, % GSYH Özet Tablo

	2006 % GERÇEKLEŞEN	2007 % GERÇEKLEŞEN	2008 % GERÇEKLEŞEN	2009 % KANUNLAŞAN	2010 % ÖNGÖRÜ	2011 % ÖNGÖRÜ
SAĞLIK <sup>1</sup>	3.55	3.67	3.88	3.72	3.69	3.65
YEŞİL KART HARCAMALARI <sup>2</sup>	0.38	0.46	0.41	0.37	..	..
SİGORTA ÖDEMELERİ ve DİĞER HARCAMALAR <sup>3</sup>	6.62	6.83	6.39	6.72	6.73	6.64
SOSYAL HİZMET VE SOSYAL YARDIM <sup>4</sup>	0.50	0.51	0.54	0.57	0.58	0.59
TOPLAM	10.67	11.01	10.81	11.01	11.00	10.88
<p>1 Tablo 10'da yer alan SGK sağlık ve Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelerin sağlık harcamaları toplanarak hesaplanmıştır.</p> <p>2 Yeşilkart harcamaları, SGK, Primsiz İstatistikleri, Şubat 2009'dan alınmıştır. 2009 harcama tahminidir.</p> <p>3 Tablo 10'da yer alan İŞKUR'un giderleri ve SGK'nın sağlık ve 2022 ödemeleri hariç tüm harcamaları.</p> <p>4 Tablo 10'da yer alan SGK 2022 ödemeleri, SYDTF'nin giderleri ve Merkezi Yönetim kapsamındaki kurumların "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım" harcamaları (SGK ve İşsizlik Fonuna yapılan transferler hariç).</p>						

**Tablo 10'**da elde edilen sosyal koruma harcamalarını sağlık, sosyal güvenlik ve diğer sosyal yardım olarak üç başlıkta birleştirdik ve sağlık harcamaları içinde yer alan yeşil kart harcamalarını ayrı bir satır olarak ekledik. Bu tabloya baktığımızda Türkiye'deki sosyal koruma harcamalarının özellikle sosyal güvenlik kapsamında olan ya da sigortası olup işsiz kalmış olanlara yönelik harcamaların önemli bir yer tuttuğunu, (Tablo 11, satır 3) ihtiyaç temelli, prim ödememiş yoksul kesime yönelik harcamaların payının ise çok düşük kaldığını (Tablo 11, satır 2 ve 4) görebiliyoruz.

Türkiye'deki sosyal koruma harcamalarında, özellikle sosyal güvenlik kapsamında olan ya da sigortası olup işsiz kalmış olanlara yönelik harcamaların önemli bir yer tuttuğunu, prim ödememiş yoksul kesime yönelik harcamaların payının ise çok düşük kaldığını söylemek mümkündür. Sosyal koruma harcamaları içinde sosyal yardım harcamaları hem çok düşüktür hem de yıllar içinde çok küçük artışlar öngörülmektedir. İşsizliğin, kayıt dışı çalışma oranının, çalışan yoksulluğunun, yoksulluk ve etnik farklılığa dayalı sosyal dışlanışlığın yüksek olduğu bir ülkede sosyal koruma harcamalarının prim ödemeye dayalı ve formel sektörde çalışanlara yönelik olması üzerinde dikkatle durulması gereken bir konudur.<sup>19</sup>

İncelemeye tek tek idareler açısından devam edersek, Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelerinden SYDGM, SHÇEK ve Maliye Bakanlığı'nın bütçesinde bir artış öngörüldüğü göze çarpmaktadır. Diğer kurumların harcamalarında bir artış öngörülmemektedir.

### 3.1.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)

SYDGM'nin bütçesi genel bütçeli idareler kapsamında belirlenmektedir. 2009-2011 arası bu idarenin bütçesinde bir artış öngörülmektedir. Gerek GSYH içindeki payı gerekse SYDTF'nin harcamaları ile karşılaştırıldığında çok küçük bir rakam olmasına rağmen 2009-2011 döneminde SYDGM bütçesindeki artış dikkate değerdir. 2008 ve 2009 yılları ödenek cetvelleri ayrı ayrı incelendiğinde bu artışın SYDGM'ne bağlı Strateji Geliştirme Müdürlüğü'nün ödeneğine konulan bir artışla ortaya çıktığı görülmektedir. SYDGM yetkililerinin belirttiği gibi bu ödenek TÜBİTAK'a yaptırılan Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri yazılım ve veri tabanının oluşturulmasına yönelik bir harcamaya karşılık gelmektedir.

<sup>19</sup> Öyle ki, sosyal koruma harcamasının GSYH'ya oranının Türkiye'ye göre daha düşük olduğu Kore ve Meksika gibi ülkelerde bile sosyal yardım harcamalarının GSYH'ya oranı Türkiye'ninkinden daha yüksektir. Bkz. Buğra, A. (2008), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları.

### 3.1.2. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK)

Sosyal yardım hizmetlerini sürdüren bir kurum olan SHÇEK'in ödenek artışının olması çok önemlidir. Ekonomik dağılıma göre SHÇEK bütçesi incelendiğinde 2009-2011 arasında personel harcamalarının GSYH'ya oranında, tüm diğer kurumlarda olduğu gibi % 5'lik bir azalış, mal ve hizmet alımlarında diğer kurumların çoğunda olduğu gibi % 7'lik bir artış öngörülmektedir. SHÇEK'in bu kalemler açısından diğer idarelere göre farklı bir özelliği yoktur. Ancak cari transferlerde diğer kurumların çoğunda % 6'lık bir azalma öngörüldürken SHÇEK'in cari transferlerinde % 87'lik bir artış öngörülmektedir.<sup>20</sup>

Diğer yandan, 2008 yılı ve 2009 yılı ödenek cetvelleri karşılaştırıldığında SHÇEK'in ödenek cetvelinde 2008-2009 yılları arasındaki beklenen artışın tümünün kurumun Özürlü Bakım Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'nın ödeneklerinde beklenen artıştan kaynaklandığı görülmektedir. Bu artışın en önemli bölümü 5358 nolu yasa ile evde bakılan ve geliri kanunla belirtilen miktarın altında kalan özürlülere asgari ücret tutarında yapılan cari transferlerden kaynaklandığı, daha küçük bir bölümü ise özel bakım kurumlarında bakılan ağır özürlülere yapılan asgari ücretin iki katı ödeme için ayrılan cari transfer ödeneği olduğu belirtilmektedir. Özürlü Bakım Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'nın bütçesinde görülen bu ödenek artışı çıkarıldığında, SHÇEK'in ödeneklerinde bir artış öngörülmemektedir.

### 3.1.3. Sağlık harcamaları

**Tablo 10**'da sağlık harcamalarında ve Sağlık Bakanlığı'nın bütçesinde bir azalış öngörülmektedir. **Tablo 10**'da görülen sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı 2006 yılı için % 3.55'tir. Türkiye'nin kamu sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı Dünya Sağlık Örgütü'nün veri tabanında % 4.0'dır. Bu oran DPT'nin sağlık harcamaları hesabında da ulaşılan rakamdır.<sup>21</sup> Dünya Sağlık Örgütü'nün veri tabanından yapılan karşılaştırmalara göre, kamunun sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı açısından AB'de Türkiye'nin gerisinde kalan bir tek Latvia % 3.8 bulunmaktadır. Kamu sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı Romanya'da % 4.0; Bulgaristan'da % 4.1; Yunanistan'da % 4.2; Litvanya ve Polonya % 4.3'tür. Bu oran İngiltere'de % 7.3'e; Almanya ve Danimarka'da % 8.0'a; Fransa'da % 8.8'e yükselmektedir.

Türkiye'de de sağlık sisteminin reform çalışmaları 2003 yılında başladı. Yasalaşan reform, Avrupa'da yaygın olan, vergilerle finanse edilen ve devlet tarafından yürütülen sağlık hizmetleri modeline dayanmak yerine, Güneydoğu Asya ve Latin Amerika'daki ülkelerin Dünya Bankası önderliğinde geçmeye çalıştıkları prime dayalı ve özel sektörün sunulan hizmetlerin esas aktörü haline geldiği sağlık hizmetleri modelini kabul etti.

Türkiye'de de yapılan Genel Sağlık Sigortası reformu incelendiğinde özellikle Emekli Sandığı, SSK, Bağkur ve Yeşil Kart uygulamalarıyla farklı kesimlere oldukça farklı hizmet sunulan yapının herkese eşit hizmet verecek şekilde tasarlanması açısından önem taşıyor. Diğer yandan 18 yaş altındakilerin karşılıksız sağlık hizmeti alma hakkının olması reformun önemli yanlarından biri. Ancak koruyucu hekimlik yaklaşımının ortadan kalkacağı, yaptığı vizite başına ödeme alacak aile hekimliğinin hekim-hasta ilişkisinin, hekim-müşteri ilişkisine benzeyeceği gibi konular eleştirilen konuların başında geliyor.<sup>22</sup> Gerek koruyucu hekimliğin ortadan kalkması gerek ilaç, malzeme ve sözleşmeli ya da kendi hesabına çalışan doktor maaşlarında yaşanacak artış Türkiye'de genel sağlık harcamalarının artış eğilimine geçmesine neden olabilir. Dolayısıyla harcamalardaki artışın nedenlerinin izlenmesinin önemi büyüktür.<sup>23</sup>

20 SHÇEK'in ekonomik sınıflandırmaya göre 2009-2011 harcama planı için bkz. Çok Yıllı Bütçe ve OVMP İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları-Eğitim Kitapları Bütçe İzleme Dizisi no. 2, <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>

21 Uluslararası karşılaştırma için bkz. <http://www.who.int/whosis/data/Search.jsp> . Türkiye verisi için bkz. DPT, 2009 Yılı Programı, s . 223. Bu farkın ortaya çıkış nedeni bizim çalışmamızda mahalli idarelerin sağlık harcamalarının katılmamış olması etkili olabilir. Diğer yandan DPT, SYDF'nun sağlık harcamalarını da ayrıştırarak buraya katabilmektedir.

22 Bu eleştiriler ve kapsamlı bir uluslararası sağlık sistemleri karşılaştırması için bkz. Keyder, Ç., Üstündağ, N. Ağartan, T. ve Yoltar, Ç. (2007), *Avrupa'da ve Türkiye'de Sağlık Politikaları*, İletişim.

23 OECD (2008), *Reviews of Health Systems: Turkey'de Türkiye'deki sağlık reformunu övmekle birlikte gelecekte önemli açıklar öngörmektedir.*

Ayrıca düzenli prim ödeme konusunda güçlüklerle karşılaşacak geniş bir kesim olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bir kez, sürekli istihdam bulma olanağı kısıtlı olan genç kuşak için sosyal güvenliğin uzun dönemde erişilmesi zor bir hizmet olacağı düşünülebilir.<sup>24</sup> Diğer yandan, kayıtdışı istihdamın yüksek olduğu, nüfusun önemli bir kesiminin tarım kesiminde kendi hesabına çalıştığı, mevsimlik düzensiz gelir elde etmenin yaygın olduğu bir ülkede, geçici ve yarı zamanlı işlerin hızla arttığı bir konjonktürde, prim toplamanın nasıl sağlanabileceği bir soru işaretidir. Yeni sistemde prim ödemeyenlerin sağlık hizmetlerinden mahrum kalacak olması ve bu insanların sağlık hizmetlerinden yararlanma hakları önümüzdeki dönemde hak temelli STK'ların gündemini daha çok meşgul edebilir. Yoksullarla beraber, formel sektörde çalışmayan herkesin sağlık hizmetleri kapsamına alınması bir çözüm olarak düşünülebilir. Örneğin Tayland formel bir sektörde istihdam olanağı olmayan herkese yoksullara sunduğu sağlık hizmetlerini sunmaktadır.

#### 3.1.4. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)

Maliye Bakanlığı'nın bütçesinden yapılan sosyal koruma harcaması daha önceden de belirtildiği gibi, SGK'nın açıklarının kapatılması için yapılan transferleri içermektedir. Dolayısıyla Maliye Bakanlığı'nın harcamasında artış olması SGK'nın açığında bir büyüme beklentisi olması anlamına gelir. Nitekim DPT, 2009 Yılı Programında, SSK ve Bağkur borçlarının yeniden yapılandırılması sürecinin, orta dönemde, prim gelirlerini azaltıcı ve SGK açığını artırıcı etkisi olacağını belirtmektedir.<sup>25</sup>

**Tablo 10'**da yer alan SGK'nın sosyal koruma harcamalarının GSYH'daki payının gelişimine bakıldığında bir artış beklenmediği görülmektedir. Ancak prim gelirlerinin GSYH'ya oranında beklenen azalma nedeniyle açığın artması gerekmektedir. SGK'nın açığındaki artış Maliye Bakanlığı'nın bu kuruma yaptığı transfer harcamalarının GSYH'ya oranının artmasından izlenebilir (**Tablo 10**).

Maliye Bakanlığı'ndan 2010 ve 2011 yıllarında SGK'ya yapılması planlanan transferin % 1'i kadar bir kaynağın sosyal yardım ve sosyal hizmet alanına ayrılması bile SGK'nın kendisi tarafından 2022 sayılı kanun kapsamında yoksul ve muhtaçlara ayrılan kadar bir kaynak ortaya çıkaracaktır. Bu nedenle denilebilir ki, yapılan sosyal güvenlik reformunun sosyal yardım ve hizmet ayağı tümüyle eksik kalmıştır.

Diğer yandan, yeni sosyal güvenlik reformuna yönelik eleştiriler esas olarak tam istihdama dayalı ve formel kesimi içine alan bir kapsamda, özellikle sendikalar ve meslek örgütlerinin önderliğinde, kazanılmış hakların korunması çizgisinde biriktirmektedir. Ancak bunun dışında kalan kesim ve işlerde çalışanların sayısındaki artış dikkate alındığında yeni açılım ve önerilerin hak temelli STK'lar tarafından tartışılması da önem kazanmaktadır. Yukarıda sağlık sigortası kapsamında tartışıldığı gibi, yarı zamanlı, mevsimlik, geçici işlerde çalışan gençlere yönelik, gündelikçi ev eksenli çalışan kadınlara yönelik, tam ve sürekli istihdamdan bağımsız, dolayısıyla düzenli bir prim ödemesinden bağımsız, sosyal emeklilik ve işsizlik sigortası gibi sosyal güvenlik konularını da kapsayacak şekilde oluşturulması önemlidir.

#### 3.1.5. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF)

En yoksul kesime, ihtiyaca yönelik yardımların yapılması Türkiye gibi yoksulluğun yüksek olduğu bir ülkede önemini korumaktadır. SYDTF'nin gelirleri, daha önce belirtildiği gibi, esas olarak vergi gelirlerinden kanunla belirlenen oranda olabilmektedir. Özellikle 2009 krizinde bu gelirlerde bir azalış beklenebilir. **Tablo 10'**da görüldüğü gibi, SYDTF'nin harcamalarının GSYM'ya oranının üç yıl sabit kalması planlanmaktadır. Özellikle yoksulluk ve sosyal dışlanılmışlık beklen-

24 Yentürk, N., Nemutlu, G. ve Kurtaran, Y. (2008), *Türkiye'de Gençlik Çalışması ve Politikaları*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınevi.

25 DPT, 2009 Yılı Programı, s. 67'de "daha önceki yapılandırma uygulamalarında olduğu gibi sistemin işleyişini olumsuz etkileyeceği, geleceğe yönelik yeni yapılandırma beklentilerinin oluşması nedeniyle cari prim tahsilatında düşmeye yol açacağı ve nimet külfet dengesini bozacak bir şekilde orta dönemde sistemin, elde edilen gelire kıyasla çok daha fazla yükümlülük altına girmesine neden olacağı beklenmektedir" denmektedir.

tisinin artması beklenen bir dönemde, hiç kayıtlı işçi olarak çalışmamış ve çalışma ümidi olmayan, sosyal dışlanmış kimselere yapılan yardımlarda bir artış düşünülmemesi, sosyal koruma harcamaları açısından olumsuz bir öngörüdür.

Diğer yandan, sosyal yardımların dağıtımı süresince, gerek yoksulluğun tanımı gerek yardımın miktarı ve niteliği konusunda standartların olmaması eşitlik ilkelerinin çiğnenebilmesini doğurmakta, ihtiyaç sahibi kişilerin ve ihtiyaçlarının doğru tespiti için gereken yüksek idari harcamalar, aynı yardımların satın alınma kanallarının ve yöntemlerinin yarattığı sorunlar, sosyal yardımların dağıtımında israf ve popülist amaçlı uygulamalar kamuoyunda sıklıkla tartışılmaktadır. Türkiye'deki sosyal koruma sisteminin en eksik halkasının düzenli gelir desteğinin olmamasıdır denilebilir ve bütçeden 2010 ve 2011 yılları için bu konuda ayrılan ya da ayrılması planlanan bir kaynak olmadığı görülmektedir.

### 3.1.6. İşsizlik Sigortası Fonu

İşsizlik sigortasının harcamalarında bir artış, daha önceki konuda tartışıldığı gibi, yeni istihdam paketine yönelik uygulamalar ve aktif işgücüne yönelik uygulamaların Fon kapsamına alınmış olması nedeniyle ortaya çıkmakta ve istihdamda yaşanması beklenen düşüşle uyumlu bir proje olarak gözükmektedir. Ancak artış oranının 2010 yılında yavaşlaması, 2011 yılında ise azalması öngörülmüştür (**Tablo 10**). Özellikle 2009 yılı ekonomik krizi dikkate alındığında bu öngörünün değiştirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Her ne kadar İşsizlik Fonu'nun toplam varlığı oldukça yüksek görünüyorsa da buradan GAP için merkezi Bütçeye yapılan transfer Fon'un o yılki harcamasının % 47'sini oluşturmaktadır. GAP için Merkezi Bütçeye yapılan transferin bölgede işsizlik fonu amaçları kapsamında kullanılması, bir başka deyişle sosyal koruma harcaması kapsamında olan harcamalarda kullanılması önemlidir.

## 3.2. Askeri harcamaların izlenmesi: 2006-2011

Hak temelli STK'lar açısından bakıldığında, askeri harcamaların izlenmesi, sosyal koruma harcamaları ile bir karşılaştırma yapılabilmesi bakımından önemlidir. Diğer yandan, gerek askeri harcamaların gerek iç güvenlik harcamalarının izlenebilir olması, STK'ların ve hatta parlamentonun denetimine yeterince açık olması talebi, demokratik bir taleptir, çoğulu demokrasinin olmazsa olmaz niteliklerinden devletin şeffaflığı ve hesap verebilir olması ilkesinin çalışması için doğal bir taleptir.

Askeri harcamaları hesaplamak için izlenmesi gereken daha az sayıda kamu idaresi ve fonu var. Ayrıca KİT'lerin ya da kamu iştiraklerinin olduğu bir savunma sanayinin varlığı söz konusudur. Askeri harcamalarla iç güvenlik için yapılan harcamalar birçok kez iç içe girmiştir. Yine de askeri harcamaların izlenmesinde ortaya çıkan en önemli zorluk, çalışmada birçok aşamada ayrıntılı olarak belirtileceği gibi, verilerdeki şeffaflık eksikliğidir. Özellikle kamu idareleri verilerinin gittikçe şeffaf olduğu 2000'li yıllarda askeri harcamalara ilişkin verilere ulaşmanın gittikçe daha zorlaşması dikkat çekicidir. Bu veri eksikliği askeri harcamalara olduğundan yüksek değerler ve oranlar atfedilmesine neden olmakta ve bu konuda spekülasyonların azalabilmesi için ilgili idarelerin ciddi bir şeffaflık sürecine girmeleri gerekmektedir.

Bu çalışmada askeri harcamaların hesaplanmasında mümkün olduğu ölçüde Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) metodolojisine dayanılmıştır. Askeri harcamaların hesaplanmasında verilerine ulaşılabilen kurumlar Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Makina Kimya Endüstri Kurumu, TÜBİTAK Savunma Sanayi Araştırma Geliştirme Enstitüsü ve Uzay Teknolojileri Araştırma Enstitüsü'nün harcamalarıdır. Köy korucularına yönelik maaş harcamalarına ulaşılabilmiş ancak sosyal güvenlik, silah ve mühimmat harcamalarına ulaşılabilmiştir. Ayrıca Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı'nın harcamalarına ulaşılabilmiştir. Üniversitelerin ve diğer kurumların yürüttüğü askeri araştırma geliştirme harcamalarına ve örtülü ödeneklerden yapılan askeri harcamalara ulaşılabilmiştir.

### 3.2.1. Merkezi Yönetim kapsamındaki idareler

Askeri harcamalar olarak Merkezi Yönetim kapsamındaki genel bütçeli idarelerden üç kurumun toplam harcamaları alınabilir. Bunlar Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı'dır. Her üç kurumun bütçeleri genel bütçeli idareler arasında ayrı olarak verilmektedir.<sup>26</sup> Milli Savunma Bakanlığı'nın harcama kalemlerinin fonksiyonel sınıflandırmasında sosyal yardım harcamaları altında yer alan küçük bir harcama yer almaktadır. Bu harcamalar kuvvet komutanlıklarının sitelerinde toplumsal gelişime destek faaliyetleri olarak açıklanmaktadır. Bu kalem ayrı olarak görülebildiği için askeri harcamalardan düşürebildik. Ancak özellikle depreme hazırlık ve insani arama-kurtarma kapsamında yapılan eğitim ve teçhizata yönelik harcamaları ayırmak mümkün olmadığı için bunları askeri harcamalar içinde bıraktık.

### 3.2.2. Savunma Sanayi Müsteşarlığı

Müsteşarlık, 1991 yılında kurulan 3238 sayılı Kanun ile oluşturulan sistemin Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı, tüzel kişiliği olan, özel bütçeli bir kuruluştur. 3238 sayılı Kanun, Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nın teşkilat yapısını ve görevlerini düzenlemektedir. Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nın bütçeden aldığı pay çok küçüktür. Buna göre Müsteşarlığın bütçesi Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nun % 2'sini aşamayacak miktardan meydana gelir. Bu miktar Bakanlar Kurulu'nca azami % 50 oranında artırılabilir.

Müsteşarlık, Savunma Sanayi İcra Komitesi'nin aldığı kararları uygulamakla görevlidir. Karar mekanizması olan Savunma Sanayi İcra Komitesi'nin üyeleri; Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve Milli Savunma Bakanı'dır.

Müsteşarlığın görevleri ise "Ülkemizin savunma ve güvenliğine yönelik TSK ve kamu kurumlarının sistem ihtiyaçlarını karşılamak, savunma sanayinin geliştirilmesine yönelik strateji ve yöntemleri belirlemek ve uygulamak" olarak belirtilmektedir. Dolayısıyla ikili bir yapı mevcuttur. Bunlardan biri TSK ve diğer güvenlik kurumlarının ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik tedarik faaliyetleri, diğeri ise savunma sanayinin altyapısının geliştirilmesine yönelik faaliyetler. Bu faaliyetlerini yerine getirmek için SSM sorumluluğunda yürütülen projelerin finansmanın esas olarak SSDF'den karşılanması amaçlanmıştır. Ancak 3238 sayılı Kanunla, büyük ölçüde finansman gerektiren projeler için yurtdışından dış proje kredisi temini imkânı da getirilmiştir. Alınan kredilere yönelik hesaplar Fon'un gelir ve harcamalarında yer almaktadır ve aşağıda incelenecektir.

### 3.2.3. Savunma Sanayi Destekleme Fonu (SSDF)

Genel Devlet içinde yer alan fonların en önemlilerinden bir tanesi Savunma Sanayi Destekleme Fonu'dur (SSDF). Yukarıda sayılan harcamalara Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nun harcamaları da eklenecektir.

3238 sayılı Kanun'un 12. maddesi ile, TSK'nın modernizasyonunun sağlanması ve Türkiye'de modern savunma sanayinin kurulması için gerekli kaynağın, genel bütçe dışında devamlı ve istikrarlı bir şekilde temini amacıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde ve Müsteşarlık emrinde SSDF kurulmuştur. Fon'dan yapılan harcamalar, silah üretimi için kredi vermek, sermaye iştiraki ve silah alım ve üretimi ile ilgili proje bedellerinden oluşmaktadır.

Fon'un gelirleri her yıl bütçeye bu maksatla konulacak ödenek, Türk Silahlı Kuvvetleri'ni güçlendirmek amacıyla kurulmuş bulunan vakıflardan (TSKGV) Fon'a yapılacak transferler, Milli Savunma Bakanlığı bütçesinden modern silah, araç

<sup>26</sup> Savunma harcamalarının hesaplanmasında bu üç kurumun harcamalarının dikkate alınmasına yönelik olarak yapılan öncü bir çalışma için bkz. Günlük-Şenesen, G. (2002), Türkiye'de savunma harcamaları ve ekonomik etkileri, TESEV, İstanbul. Savunma organizasyonunda yer alan komutanlıklar ile ilgili ayrıntılı bilgiler için bkz. Lale Sariibrahimoğlu'nun makaleleri; Cizre, Ü. (der.) (2006), Almanak Türkiye 2005, Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim içinde, TESEV, İstanbul.

ve gereçler için ayrılan ödenekten oluşmaktadır. Ayrıca, Milli Piyango'dan, talih oyunlarından elde edilen gelirler, diğer fonlardan Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek miktarda yapılacak aktarmalar, Fon'un mal varlığından elde edilecek gelirler, bedelli askerlikten elde edilecek gelirler, bağış ve yardımlar fonun gelirleri arasındadır.<sup>27</sup>

### 3.2.4. Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK)

Bu kurum, 1950 yılında 5591 sayılı Kanunla, sermayesinin tamamı devlet tarafından karşılanan tüzel kişiliğe sahip "Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu" (MKEK) olarak yeniden yapılandırılmıştır. Günümüzde 233 sayılı KHK kapsamında bir iktisadi devlet teşekkülü olarak varlığını sürdürmektedir. Kurumun ana görevi "Türk Silahlı Kuvvetlerinin her çeşit silah, mühimmat, roket, harp araç ve gereç ihtiyacını 10 fabrika ve yaklaşık 6.000 personel ile yürütmektir".

MKEK'nin finansman ihtiyacının karşılanması amacıyla Hazine Müsteşarlığı'nca kuruma sermaye transferi yapılmaktadır. Hazine Müsteşarlığı üzerinden yapılan transferler askeri harcamalar yapan kurumların harcamalarının içinde yer almamakta ve toplam askeri harcamalara ulaşabilmek için MKEK'ye Hazine Müsteşarlığı'nca yapılan transfer hesaba katılmak zorundadır.

### 3.2.5. Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı

Silahlı kuvvetlerin güçlendirilmesi, ihtiyaç duyulan silah, araç ve gereçleri yurtiçinde üretecek seviyede bir savunma sanayi kurularak dışa bağımlılığın asgariye indirilmesi amacıyla 1987 yılında kurulmuştur. Vakfın amaçlarında ticari işletmeler kurmak, ticari işletmelere ortak olmak bulunmaktadır. Bu çerçevede Vakıf doğrudan ve dolaylı olarak toplam 18 şirkete iştirak etmektedir.

Hazine Müsteşarlığı'nın 2007 KİT raporunda, " Vakıf, Milli Savunma Bakanı, Genel Kurmay ikinci Başkanı, Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı ve Milli Savunma Bakanlığı Savunma Sanayi Müsteşarı'ndan oluşan Mütevelli Heyeti tarafından yönetilmektedir. (...) Özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren bu şirketlerde pay sahibi olan Vakfın yönetim kontrolü devlet görevlilerinde olduğundan, bu şirketler kamu işletmesi olarak KİT Raporuna eklenmiştir" denilmektedir. Gerçekten de TSKGV önemli askeri harcama yapan bir kurumdur. Bu kuruma ve iştiraklerine kamu bütçesinden bir kaynak aktarılmamaktadır. Ancak yönetimi devlet kontrolünde olan Vakıf silahlı kuvvetlerin çeşitli askeri harcamalarına destek olmaktadır. Ancak Vakfın gelir ve giderleri ile ilgili çok kısıtlı (eski tarihli) bilgiler bulunuyor olması askeri harcamaların izlenmesi çalışmalarına dahil edilmesini olanaksız kılmaktadır.

Vakfın son yıllara ilişkin gelirleri ve giderlerine ilişkin bilgi web sitesinde bulunmamaktadır. Vakfın gelir ve giderlerinin ve giderlerinin ne kadarının askeri projelerde kullanıldığı bilgisinin ulaşılabilir bir bilgi olması askeri harcamaların sivil toplum kuruluşları tarafından izlenebilmesine olanak sağlayacaktır.<sup>28</sup>

### 3.2.6. Köy korucularının maaş ve silahları

Eğitimi ve silah donanımı askeri operasyonlara yönelik yapılmış ve askeri operasyonlarda kullanılabilen paramiliter güçler olarak kabul edebileceğimiz köy korucularına yönelik harcamalar İçişleri Bakanlığı'nın bütçesinde bulunmaktadır. 24096 nolu *Resmî Gazete*'de 01/07/2000 tarihinde yayımlanan köy korucuları yönetmeliğine göre "Köy korucuları, mesleki bakımdan görev yaptıkları köyün bağlı olduğu Jandarma Komutanı'nın emir ve komutası altındadır. İlçe Jandarma Ko-

27 Savunma Sanayi Müsteşarlığı, 2007 Yılı Faaliyet Raporu <http://ssmweb/TR/dokumantasyon/Pages/FaaliyetRaporlari.aspx>

28 TSKGV'nin giderlerinin tahminine bölümün sonunda yer alan bilgi kutusunda yer verilmektedir. TSKGV'nin iştiraklerini kapsayan satış ve kârlılık rakamlarının incelenmesi için bkz. Askeri ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Bütçe İzleme Dizisi no. 4. <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>

mutanı köy korucuları teşkilatının eğitim ve özlük haklarını yürütmek, görevlerini etkin bir biçimde yapmalarını sağlamak ve denetlemekle mülki amir adına sorumludur” denmektedir. Bu açıklama köy korucularına yönelik harcamaların askeri harcamalar olarak sayılması için yeterlidir. Aynı yönetmeliğe göre “Köy korucularının taşıyacakları silah, mühimmat ve teçhizatın temin giderleri İçişleri Bakanlığı bütçesinden, bu silahların bakım ve onarım giderleri köy bütçesinden karşılanır” denmektedir. Aynı şekilde yönetmelikte “Köy korucularına, hizmetin devamı süresince ödenecek ücret, o köy ihtiyar meclisince tespit edilir ve köy bütçesinden karşılanır” denmektedir. Köy bütçesi, ihtiyar meclisi ile muhtar tarafından hazırlanarak köyün bağlı olduğu mülki idare amiri tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe giren bir bütçedir ve kaymakamlıkların ve valiliklerin personel harcamalarının karşılandığı İçişleri Bakanlığı ödenek cetvellerinde Valilik ve Kaymakamlıklar kaleminden ödenmektedir. Bu harcamalar yayımlanmış ödenek cetvellerinden de izlenebilmektedir.

Özetle köy korucularının silah harcamaları İçişleri Bakanlığı mal ve hizmet alımı harcamaları içerisinde maaş ve sosyal güvenlik ödemeleri İçişleri Bakanlığı'nın personel harcamalarının içerisinde ödenmektedir. Köy korucularına verilen maaşlar (sosyal güvenlik primleri hariç), geçmiş yıllar için yayınlanan genel bütçeli idarelerin 4. düzey ekonomik koda göre (EKOD 4) verilen gerçekleşmiş harcamalarından görülebilmektedir. Bu nedenle İçişleri Bakanlığı personel harcamalarından ayrılabilir ancak silah harcamaları İçişleri Bakanlığı'nın toplam mal ve hizmet alımlarının içinden ayrılamamaktadır.

### 3.2.7. Savunmaya ve araştırma geliştirmeye yönelik kamu harcamaları

SIPRI'nın metodolojisine göre, askeri kamunun sürdürdüğü araştırma geliştirme harcamaları da askeri harcamaların kapsamına alınmaktadır. Türkiye'de üniversitelerin yaptıkları askeri amaçlı araştırma geliştirme harcamalarını ayırtmak mümkün olmamaktadır. Sadece TÜBİTAK'ın Savunma Sanayi Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü ve Uzay Teknolojileri Araştırma Enstitüsü'nün harcamaları ödenek cetvellerinden izlenerek askeri harcamaları içerisine dahil edildi.

### 3.2.8. Örtülü ödenek

Kamuoyunda sıkça tartışılan ancak ulaşamadığımız için dahil edemediğimiz, örtülü ödenek olarak adlandırılan ödenek kapsamında yapıldığı söylenen askeri harcamalardır. İlgili kanundan anlaşıldığına göre birçok kamu idaresinde örtülü ödenek bulunabilmektedir. Bulardan sadece Başbakanlık örtülü ödeneğinin toplam mertebesinin ne olduğu 2008 faaliyet raporunda açık olarak gösterilmiştir. Diğer kurumlarda da gösterilmesi en azından örtülü ödenek mertebesinin ne olduğunun görülmesi açısından önemlidir.

Başbakanlık 2008 Faaliyet Raporu'nda belirtildiğine göre, örtülü ödeneğin kullanımında Özel Kalem Müdürlüğü'nün hiçbir takdir ve tasarrufu bulunmamaktadır. Bu giderlere tahsis edilmek üzere bütçe tekniği bakımından Özel Kalem Müdürlüğü'nün bütçesine her mali yıl başında iz ödenek konulmakta, Devletin ihtiyaçlarına göre söz konusu tertibe ödenek aktarması yapılarak harcama yapılmaktadır. 2008 yılında başlangıçta iz ödenek olarak 220.000 YTL konulmuş, 2008 sonu harcaması 290.981.700 YTL olmuştur. (<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/sgb/2008yilifaaliyetraporu.pdf>)

### 3.2.9. Başbakanlık Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü

2008 yılı Başbakanlık Faaliyet Raporu'na göre “Genel Müdürlükçe, Terörle Mücadele Yüksek Kurulu ve Başbakanlık Uygulamayı Takip ve Koordinasyon Kurulu'na teknik destek ve sekreteryaya hizmeti sunulmuştur. (...) Terörle mücadelede yer alan tüm kurumların uyumlu çalışmasına yönelik koordinasyon sağlanmıştır” denmektedir. Mayıs 2009 tarihinde Meclis Başkanlığı'na sunulan İçişleri Bakanlığı'na bağlı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'nın kurulması ile Başbakanlığa bağlı bu idarenin görev paylaşımının nasıl olacağı önümüzdeki yıllarda anlaşılacaktır. Çünkü TBMM'ye sevk edilen tasarıya göre, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı da, terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamakla görevli olacaktır.

Başbakanlık Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü'nün ödenekleri arasında Türkiye'nin barışı destekleme ve koruma harekâtlarına katılımı kapsamındaki giderlere karşılık Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü bütçesine ödenek konulmaktadır. Başbakanlık 2008 Faaliyet Raporu'nda "Bu ödenek ilgili kuruluşlara aktarma yoluyla transfer edilmekte, bu nedenle harcama olarak kayıtlara geçmemektedir" denilmektedir. Bu harcamanın aktarılan idarelerin harcamasına giriyor olması gerekiyor. Bu idarelerin yukarıda askeri harcamalar kapsamına aldığımız idareler arasında olma olasılığı yüksektir, ancak iç güvenlik kapsamında ele alacağımız Emniyet Genel Müdürlüğü'ne aktırıyor olması da muhtemeldir. Bu belirsizlik nedeniyle bu idarenin harcamasını hesaplarımıza dahil edemedik.

Merkezi Yönetim genel ve özel bütçe kapsamında olup askeri harcamaları izlenebilen idareler olan SSDF, MKEK, TÜBİTAK'ın yaptığı askeri harcamaların toplamı olarak hesapladığımız askeri harcamaların (TSKGV, köy korucuları ve örtülü ödenek harcamaları hariç) gelişimi **Tablo 12**'de; bu harcamaların GSYH'ya oranı **Tablo 13**'te yer almaktadır.

**Tablo 12: Toplam Askeri Harcamalar**

	2006 YTL GERÇEKLEŞEN	2007 YTL GERÇEKLEŞEN	2008 YTL GERÇEKLEŞEN	2009 YTL KANUNLAŞAN	2010 YTL ÖNGÖRÜ	2011 YTL ÖNGÖRÜ
<b>A. MERKEZİ YÖNETİM İDARELERİ ASKERİ HARCAMALARI</b>						
MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	11,564,269,000	11,844,535,000	12,738,527,000	14,516,401,000	15,918,489,000	17,723,543,827
JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞI	2,629,821,000	2,771,471,000	3,233,138,000	3,690,760,000	4,046,834,000	4,449,319,000
SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI	116,534,000	169,885,000	191,172,000	265,417,000	293,745,000	335,406,000
SAVUNMA SANAYİ MÜSTEŞARLIĞI	16,085,000	21,394,000	21,736,000	26,589,000	28,819,000	32,639,000
<b>1. MERKEZİ YÖNETİM TOPLAMI</b>	<b>14,326,709,000</b>	<b>14,807,285,000</b>	<b>16,184,573,000</b>	<b>18,499,167,000</b>	<b>20,287,887,000</b>	<b>22,540,907,827</b>
<b>B. SAVUNMA SANAYİ DESTEKLEME FONU GİDERLERİ</b>						
2. Savunma Sanayi Destekleme Fonu Gid.	1,540,210,000	1,541,143,000	1,602,777,557	1,810,835,674	1,987,298,711	2,204,782,114
<b>C. MKEK'YA BÜTÇEDEN TRANSFERLER</b>						
3. MKEK'ya Bütçeden Transferler	25,000,000	39,680,000	48,000,000	50,000,000	52,000,000	54,500,000
<b>D. TÜBİTAK SAVUNMAYA YÖNELİK ARAŞTIRMA GELİŞTİRME HARCAMALARI</b>						
<b>4. TÜBİTAK</b>	<b>44,656,067</b>	<b>50,264,358</b>	<b>60,193,500</b>	<b>63,605,000</b>	<b>73,338,353</b>	<b>82,161,979</b>
<b>TABLO 12 TOPLAM</b>						
<b>TOPLAM ASKERİ HARCAMALAR: MERKEZİ YÖNETİM, SSDF, MKEK, TÜBİTAK 1+2+3+4</b>	<b>15,936,575,067</b>	<b>16,438,372,358</b>	<b>17,895,544,057</b>	<b>20,423,607,674</b>	<b>22,400,524,064</b>	<b>24,882,351,920</b>
<b>GSYİH</b>	<b>758,390,785,000</b>	<b>853,636,000,000</b>	<b>994,315,000,000</b>	<b>1,111,438,000,000</b>	<b>1,245,500,000,000</b>	<b>1,395,351,000,000</b>
<i>Bilgi için</i>						
Köy korucu maaşları (SGK primleri hariç)	312,276,000	369,024,000	331,246,000			
<i>TSKGV gider tahmini (mertebe olarak karşılaştırma amacıyla yapılan tahmin)</i>	<i>43,194,331</i>	<i>48,619,045</i>	<i>56,631,452</i>	<i>63,302,221</i>	<i>70,937,755</i>	<i>79,472,555</i>
<i>Başbakanlık örtülü ödenek (tamamı)</i>			290,981,700			
<b>Kaynaklar:</b>						
• 2009, 2010 ve 2011 yılları için idarelerin öngörülen bütçelerinin fonksiyonel sınıflandırılması için bkz. 2009 Bütçe Gerekçesi, s. 94-99. <a href="http://www.bumko.gov.tr">http://www.bumko.gov.tr</a> 'den Bütçe>Bütçe gerekçesi>2009 Yılı Bütçe Gerekçesi						
• GSYİH verileri 2009 Bütçe Gerekçesi, s. 18'de yer almaktadır.						
• Köy korucularının maaşları Merkezi Yönetimin ekonomik sınıflandırmaya göre gerçekleşmiş (2006-2008) harcamaları için bkz. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bülteni <a href="http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/index.php">http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/index.php</a> (EKOD 4).						
• Merkezi Yönetimin fonksiyonel sınıflandırmaya göre gerçekleşmiş (2006-2008) harcamaları için bkz. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bülteni <a href="http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/index.php">http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/index.php</a>						
• MKEK'ye aktarılan kaynak için bkz. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün sayfasında Kamu Hesapları Bülteni <a href="http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/index.php">http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/index.php</a> (EKOD 4)						
• TÜBİTAK'ın giderleri 2008 ve 2009 yılı TÜBİTAK ödenek cetvellerinden alınmıştır. <a href="http://www.bumko.gov.tr">http://www.bumko.gov.tr</a> Mevzuat > Bütçe mevzuatı> Kanunlar> Bütçe kanunu ve ekleri>2009>Kurumlar itibarıyla ödenek (A), Gelir (B), Finansman (F) cetvelleri						
• TSKGV gider tahmini için bkz. BİLGİ KUTUSU I						

Tablo 13 :Toplam Askeri Harcamalar, % GSYH

	2006 YTL GERÇEKLEŞEN	2007 YTL GERÇEKLEŞEN	2008 YTL GERÇEKLEŞEN	2009 YTL KANUNLAŞAN	2010 YTL ÖNGÖRÜ	2011 YTL ÖNGÖRÜ
<b>A. MERKEZİ YÖNETİM İDARELERİ ASKERİ HARCAMALARI</b>						
MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	1.525	1.388	1.281	1.306	1.278	1.270
JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞI	0.347	0.325	0.325	0.332	0.325	0.319
SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI	0.015	0.020	0.019	0.024	0.024	0.024
SAVUNMA SANAYİ MÜSTEŞARLIĞI	0.002	0.003	0.002	0.002	0.002	0.002
1. MERKEZİ YÖNETİM TOPLAMI	1.889	1.735	1.628	1.664	1.629	1.615
<b>B. SAVUNMA SANAYİ DESTEKLEME FONU GİD.</b>						
2. Savunma Sanayi Destekleme Fonu Giderleri	0.203	0.181	0.161	0.163	0.160	0.158
<b>C. MKEK'YA BÜTÇEDEN TRANSFERLER</b>						
3. MKEK'ya Bütçeden Transferler	0.0033	0.0046	0.0048	0.0045	0.0042	0.0039
<b>D. TÜBİTAK SAVUNMAYA YÖNELİK ARAŞTIRMA GELİŞTİRME HARCAMALARI</b>						
4. TÜBİTAK	0.0059	0.0059	0.0061	0.0057	0.0059	0.0059
<b>TABLO 13 TOPLAM</b>						
<b>TOPLAM ASKERİ HARCAMALAR: MERKEZİ YÖNETİM, SSDF, MKEK, TÜBİTAK 1+2+3+4</b>	<b>2.1</b>	<b>1.9</b>	<b>1.8</b>	<b>1.8</b>	<b>1.8</b>	<b>1.8</b>

Verilerine ulaşılabilen idarelerin harcamalarının toplamı 2008 yılında 18 milyar YTL olarak gerçekleşmiş, 2009 yılında 20 milyar olarak kanunlaşmıştır. Bu idarelerin bütçelerinde kriz nedeniyle bir kesinti öngörülmemiştir. Bu rakamların GSYH'ya oranları % 1.8 civarındadır. Sayılan idareler arasında Milli Savunma Bakanlığı'nın bütçesinin GSYH'ya oranı % 1.3'tür ve bu idare tek başına askeri harcamaların yaklaşık % 75'ini yapmaktadır.

**Tablo 12**'nin altında bilgi olarak yer alan üç kalemden biri TSKGV'nin tahmin edilen giderleridir. Diğerleri ise köy korucularının maaşları ve Başbakanlık örtülü ödeneği toplamıdır. Köy korucularının maaşlarının yanı sıra sosyal güvenlik primleri ve kullandıkları silahlara yönelik harcama kalemleri ayrıştırılmadığından tablonun altında yer verilmiştir. Örtülü ödenek ise sadece başbakanlığın örtülü ödeneğidir ve ayrıntıları bilinmediği için tümüne tablonun altında yer verilmiştir. Daha önce belirtildiği gibi TSKGV giderleri 2000 yılından itibaren yayımlanmamaktadır. Bu nedenle askeri harcamalar ile ilgili hesabımıza katılamamıştır. Tablonun altında TSKGV giderleri tahminine yer verilmiştir. Bu üç kalem nedeniyle çalışmamızda askeri harcamaların olduğundan düşük olarak hesap edildiğini tekrar vurgulamakta yarar var. Ancak tablonun altındaki harcamalar ile verilerine ulaşılabilen toplam askeri harcamalar karşılaştırıldığında bu eksikliğin mertebesinin düşük olduğu görülebilmektedir.

**Tablo 13**'ten görüldüğü gibi, Türkiye'de askeri harcama verileri 2006 yılından 2008 yılına kadar 1.8'e düşmüştür. 2009-2011 yılları arasında ise 1.8 olarak sabit kalacağı düşünülmektedir. Bu oranlar ulaşılabilen askeri harcamaları kapsamaktadır.

Çalışmada değinilen eksik kalan harcamaların mertebelerinden yola çıkılarak tahmin edilebilecek askeri harcamaların GSYH'ya oranı % 2 civarında olabilir. **Tablo 14**'te SPRI, IMF ve NATO'nun Türkiye'nin askeri harcamalarıyla ilgili yayınladıkları veriler yer almaktadır. **Tablo 14**'e göre, SIPRI ve IMF verileri dikkate alındığında Türkiye'de 2007 yılı için askeri harcamaların GSYH'ya oranı % 2 olarak teyit edilmektedir. NATO'nun verilerindeki azalma ise NATO'nun askeri harcama tanım değişikliği ile ilgilidir.

**Tablo 15**'te yer alan NATO ülkelerinin askeri harcamalarına göre Türkiye'nin askeri harcamaları NATO- Avrupa ortalamasının üzerindedir. Avrupa ülkeleri içinde % 1.5 en sık görülen askeri harcama oranıdır. Oranı yükselten esas olarak silah ihracatçısı olan İngiltere, Fransa, ABD ve silah üreticisi olmamasına rağmen yüksek harcama yapan Bulgaristan ve Yunanistan'dır.

Tablo 14: Çeşitli Kaynaklardan Türkiye'de (Kamu) Askeri Harcamaları

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>A. SIPRI</b>											
Milyon YTL, Cari fiyat	3.8	7.2	13.9	23.7	42.3	77.7	157	303	612	1,183	2,289
Milyon Dolar, 2005 sabit fiyat	7,245	8,385	10,129	10,405	10,956	12,106	11,839	12,162	13,617	14,187	14,865
GSYH'ya oranlar (eski seri)	2.9	3.1	3.5	3.8	3.9	3.9	4.1	3.9	4.1	4.1	4.4
<b>B. NATO</b>											
Milyon YTL, Cari fiyat	3.7	7.0	13.9	23.7	42.3	77.7	156	302	611	1,183	2,289
GSYH'ya oranlar (eski seri)		3.1	3.5	3.8	4	3.9	4.1	4.9	4.1	4.1	4.4
<b>C. IMF</b>											
Milyon YTL, Cari fiyat	3.8	7.2	13.9	23.7	42.3	77.7	157	303	612	1,183	2,289
GSYH'ya oranlar (yeni seri)											
		<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>A. SIPRI</b>											
Milyon YTL, Cari fiyat		4,168	6,248	8,844	12,108	13,553	13,386	13,840	16,451	17,736	
Milyon Dolar, 2005 sabit fiyat		16,414	15,885	14,562	13,752	12,286	10,973	10,301	11,080	11,066	
GSYH'ya oranlar (eski seri)		5	4	5	5	4.4	3.8	3.1	2.8	2.9	
GSYH'ya oranlar (yeni seri)		4.0	3.7	3.7	3.5	3.0	2.4	2.1	2.2	2.1	
<b>B. NATO</b>											
Milyon YTL, Cari fiyat		4,167	6,248	8,843	12,107	13,553	13,386	13,840	16,514	15,392	17,590
GSYH'ya oranlar (eski seri)		5.4	5	5	4.4	3.8	3.1				
GSYH'ya oranlar (yeni seri)		4.0	3.7	3.7	3.5	3.0	2.4	2.1	2.2	1.8	1.8
<b>C. IMF</b>											
Milyon YTL, Cari fiyat		4,168	6,248	8,844	12,108	13,553	13,386	13,840	16,451	17,736	
GSYH'ya oranlar (yeni seri)		4.0	3.7	3.7	3.5	3.0	2.4	2.1	2.2	2.1	
<b>D. Çalışmada hesaplanan (Tablo 12 ve 13)</b>											
Milyon YTL, Cari fiyat									15,952	16,448	17,896
GSYH'ya oranlar (yeni seri)									2.1	1.9	1.8

Kaynak: SIPRI verileri: SIPRI military expenditure database, [http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex\\_database1.html](http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html)  
NATO verileri: NATO, Defence Expenditures of NATO Countries [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49198.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49198.htm?selectedLocale=en)  
IMF verileri: IMF, Government Finance Statistics, aktaran World Bank World development Indicators, 2009 <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ>

Tablo 15: GSYH'ya Oranlar Olarak NATO Ülkelerinin Savunma Harcamaları

	2004	2005	2006	2007	2008 tahmin
Belçika	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1
Bulgaristan	2.5	2.5	2.8	3	2.6
Çek Cumhuriyeti	1.8	1.8	1.7	1.4	1.4
Danimarka	1.5	1.3	1.4	1.3	1.3
Hollanda	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4
Fransa	2.6	2.5	2.5	2.4	2.3
Almanya	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3
Yunanistan	2.6	2.7	2.7	2.6	2.8
Macaristan	1.5	1.4	1.2	1.3	1.2
İtalya	2	1.9	1.8	1.4	1.3
Norveç	1.9	1.6	1.5	1.5	1.3
Polonya	1.8	1.8	1.8	1.8	1.9
Portekiz	1.6	1.7	1.6	1.5	1.5
Romanya	2	2	1.8	1.5	1.5
İspanya	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Türkiye	2.4	2.1	2.2	1.8	1.8
İngiltere	2.2	2.5	2.4	2.5	2.2
Kanada	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3
ABD	4	4.1	4	4	4
NATO-Avrupa	1.9	1.9	1.8	1.7	1.7
NATO-Amerika	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8

Kaynak: NATO Financial and Economic Data Relating to NATO Defence

Türkiye'nin silah harcamalarının GSYH'ya oranını Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Hollanda, Almanya, Macaristan, İtalya, Norveç, Portekiz, Romanya, İspanya, Kanada gibi % 1.5'e düşürmesi önerilebilir. Kaldı ki **Tablo 14'**te yer alan SPRI ve NATO verilerinden görülebileceği gibi Türkiye'nin askeri harcamalarının GSYH'ya oranı 1990'lı yıllar boyunca % 4'lerde gerçekleşmiştir.

### 3.3. Askeri, sosyal ve ekonomik harcamaların karşılaştırılması

Bir karşılaştırma yapmak amacıyla **Tablo 16** bütçeden yapılan sosyal yardım, sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, askeri harcamaların GSYH'ya oranlarını vermektedir.

Çeşitli kamu harcama kalemleri açısından çalışmada uzun dönemli olarak yapılan karşılaştırma 1988-2002 döneminde 15 yıl süreyle askeri harcamaların eğitim harcamalarından daha yüksek olduğunu göstermektedir. Bugün ülkede yaşanan yüksek gelir dağılımı bozukluğu ve yüksek yoksulluk oranlarına rağmen askeri harcamalar sosyal hizmet ve sosyal yardım harcamalarının çok üzerindedir.

**Tablo 16:** Çeşitli Bütçe Harcamalarının GSYH'ya Oranları

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Askeri Harcamalar % GSYH (eski)	2.94	3.17	3.54	3.76	3.87	3.92	4.06	3.90	4.14	4.10	4.38	5.38
Eğitim Harcamaları % GSYH (eski)	2.05	2.65	3.27	3.63	4.06	4.10	3.12	2.72	2.51	3.33	3.70	4.28
Faiz giderleri % GSYH (eski)	3.85	3.63	3.55	3.82	3.69	5.88	7.71	7.42	10.14	7.90	11.83	13.85
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Askeri Harcamalar % GSYH (yeni)	3.75	3.68	3.45	2.98	2.39	2.13	2.10	1.93	1.80	1.84	1.80	1.78
Eğitim Harcamaları % GSYH (yeni)	2.83	2.92	3.18	3.18	3.12	3.06	2.93	3.01	3.07	3.14	3.08	3.06
Faiz giderleri % GSYH (yeni)	12.26	17.08	14.76	12.87	10.11	7.04	6.06	5.71	5.10	5.17	4.58	4.28
Sağlık Harcamaları % GSYH (yeni)	2.62	3.19	3.72	3.80	3.93	3.90	3.55	3.67	3.88	3.72	3.69	3.65
Sigorta Ödemeleri ve Emekli Ayıkları vd. % GSYH (yeni)	4.71	5.27	5.62	6.41	6.31	6.53	6.62	6.83	6.39	6.72	6.73	6.64
Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım % GSYH (yeni)	0.30	0.22	0.24	0.32	0.30	0.38	0.50	0.51	0.54	0.57	0.58	0.59

**Kaynak:** Askeri harcamalar: 1988-2005 Tablo 14; 2006-2011 Tablo 12 ESKİ GSYH: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2006; Yeni GSYH: www.tcmb.gov.tr; 2009-2001 için GSYH Tablo 12 Eğitim harcamaları: 1988- 2005: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2006, Milli Eğitim Bakanlığı, YÖK ve Üniversitelerin Bütçelerini kapsamaktadır. 2006-2011 fonksiyonel sınıflandırmaya göre Genel ve Özel bütçeli kurumların tümünün eğitim harcamalarını kapsamaktadır. Sağlık Harcamaları: 2000-2005: DPT, 2008 ve 2009 Yılı Programı; 2006-2011 Tablo 10 Sigorta ödemeleri ve diğer harcamalar, Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım harcamaları: 2000-2005: DPT, 2008 ve 2009 yılı programı; 2006-2011: Tablo 10. Faiz giderleri: 2000-2008: Bütçe verileri BÜMKO; 2009-2011: OVMP.

Bütçedeki harcama kalemlerinin dağılımı açısından bir karşılaştırma yapıldığında 1994 krizinden itibaren eğitim harcamalarının askeri ve faiz harcamalarının kısıncasına girmiş olduğu söylenebilir. 2001 ekonomik krizinin ardından 2003 yılından sonra askeri harcamalar azalmaya başlamıştır. Ancak yüksek faiz ödemeleri 2001 krizinden sonra hızla artarak devam etmiştir. Örneğin 2000-2001-2002 döneminde faiz giderleri eğitim, sağlık, sigorta ödemeleri ve sosyal yardım giderlerinin toplamından daha yüksektir. Sosyal hizmetler ve sosyal yardım için kamu kaynaklarından ayrılan pay ise inceleyebildiğimiz tüm dönem boyunca olağanüstü düşüktür ve önümüzdeki üç yıllık dönemde artırılmasının planlanmadığı görülmektedir.



### Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı giderleri ile ilgili bilgiler ve tahminler

Vakıf'ın gelirleri arasında iştirak kâr payları ve faiz gelirleri, bağışlar, kira ve fuar gelirleri gelmektedir. Bütçeden Vakıf'a bir kaynak transferi yapılmamaktadır. Bu anlamda Vakıf'ın yaptığı harcamalar kamunun askeri harcamalarının hesabında dikkate alınmayabilir ancak giderleri incelendiğinde kamu silah harcaması sayılacak harcamalarının olduğu görülebilir. Çünkü Vakıf iştiraklere yönelik sermaye artışı ve idari harcamaların yanı sıra silah üretmeye yönelik proje giderlerinde bulunmaktadır. **Tablo 17'**de görülen iştirakleri dışındaki silah üretimine yönelik "proje giderleri" TSK silah projelerine aktarılan giderler olabilir. 2009 yılının başında basında yer alan konuşmasında Vakıf Genel Müdürü "Son 5 yılda TSK projelerine yaklaşık 100 milyon YTL aktarıldı" ifadesini kullanmıştır (<http://trmilitary.com/turkce/haberler/tsk-yi-guclendirme-vakfi-40-ulkeye-ihracat-yapan-20-sirketli-bir-dev-2.html>). Vakfın TSK'nın silah projelerine aktardığı giderleriyle ilgili Vakıf'ın web sitesinden ulaşılabilecek bir bilgi bulunmamaktadır. Elde edilebilen tek yayınlanmış veri en son yıl olarak 2000 yılının verileridir.

Vakıf'ın giderlerini görebileceğimiz kesin bir bilgi olmadığına göre giderlerin mertebesini toplam askeri harcamalarla karşılaştırma yapabilmek için kaba bir tahmin yapmak gerekmektedir. Böyle bir tahmin sonuçları **Tablo 17'**de verilmektedir. Bu tahmin yöntemine göre en son elde edilebilen son 3 yılın harcama verileri alınarak GSYH'ya oranlanmış, bulunan oranların yaklaşık bir ortalaması alınarak elde edilen oranın daha sonraki yıllarda harcamaların GSYH'ya oranı olarak sabit kaldığı varsayılmıştır. Düşük bir tahminden kaçınmak için aslında toplam askeri harcamaların GSYH'ya oranı düşerken Vakıf'ın harcamalarının GSYH'ya oranı sabit kabul edilmiştir.

**Tablo 17'**de görülen bu tahmine göre 2008 yılı Vakıf toplam giderleri 60 milyon YTL mertebesindedir. Vakıf Genel Müdürü'nün açıklamasına göre son 5 yıl ortalama 100 milyon YTL; yıllık ortalama 20 milyon YTL TSK silah projelerine kaynak aktarılmıştır. Bu bilgi ile karşılaştırıldığında **Tablo 17'**de yer alan tahminin mertebesinin yanlış olmayacağı düşünülebilir.

**Tablo 17:** TSKGV Harcamaları Tahmini

	Yönetim	Proje	Yatırım	Vakıf Sermaye Artışı	Bina ve Demirbaş	Toplam Vakıf Harcamaları	GSMH	Vakıf Harcamaları/ GSYH % Gerçekleşen	Vakıf Harcamaları/ GSYH % Tahmin	Toplam Vakıf Harcamaları Tahmin	Toplam Askeri Harcamalar Merkezi Yönetim, SSDF, MKEK, TÜBİTAK
1998	539,600	2,551,600	415,800	2,017,000	26000	5,549,100	70,203,147,000	0.00790			
1999	331,800	3,366,200	141,800	1,496,800	12200	5,348,800	104,595,916,000	0.00511			
2000	536,300	913,900	1,014,300	4,068,800	247100	6,780,400	166,658,021,000	0.00407			
2001							240,224,082,000		0.005695524	13,682,021	
2002							350,476,090,000		0.005695524	19,961,451	
2003							454,780,659,000		0.005695524	25,902,143	
2004							559,033,025,000		0.005695524	31,839,861	
2005							648,931,712,000		0.005695524	36,960,063	
2006							758,390,785,000		0.005695524	43,194,331	15,936,575,067
2007							853,636,000,000		0.005695524	48,619,045	16,438,372,358
2008							994,315,000,000		0.005695524	56,631,452	17,895,544,057
2009							1,111,438,000,000		0.005695524	63,302,221	20,423,607,674
2010							1,245,500,000,000		0.005695524	70,937,755	22,400,524,064
2011							1,395,351,000,000		0.005695524	79,472,555	24,882,351,920

**Kaynak:** 1998- 2000 yılı TSKGV verileri: TSGV, aktaran Şenesen, G.G. (2002), Türkiye'de savunma harcamaları ve ekonomik etkileri, TESEV, İstanbul.  
GSYH: 1998-2005, www.tcmb.gov.tr ; 2006-2011, Tablo 9  
Toplam Askeri Harcamalar: Tablo 12

Bu şekilde tahmin edilen Vakıf'ın harcamalarının toplam askeri harcamalarla karşılaştırılması, **Tablo 17'**nin son satırında yer almaktadır. Görüldüğü gibi Vakıf'ın harcamalarının toplam harcamalara eklenememesinin askeri harcamaların hesaplanmasında önemli bir değişiklik yaratmayacağı yönünde olabilir.



- Akay, Hale (2009), Türkiye’de Güvenlik Sektörü: Sorular, Sorunlar, Çözümler, TESEV, İstanbul.
- Akay, Hale (2007), *Sivil Toplum Kuruluşları İçin Stratejik Düşünme ve Strateji Geliştirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Aktar, Cengiz ( 2005), Avrupa Hareketi 2002 Deneyimi, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 4. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>
- Akyüz, Alper (der.) (2009), AB, Bütünleşme ve STK’lar, STK Çalışmaları – Eğitim Kitapları Dizisi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Avner, M. (2001), *The Lobbying and Advocacy Handbook for Nonprofit Organizations: Shaping Public Policy at the State and Local Level*, Amherst H. Wilder Foundation.
- Avrupa Sosyal Şartı Sözleşmesi  
[www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/pdf01/391-410.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/pdf01/391-410.pdf)
- Ayman, Zelal (2004), Türkiye’de Kadın Hareketi ve Savunuculuk Çalışmaları, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no 1.  
<http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>
- Bayramoğlu, A. ve İnel, A. (der.) (2009), Almanak Türkiye 2006-2008, Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, Sivil Toplum ve Güvenlik Sektörü Gözetimi: Sınırlar ve İmkânlar ve Medya ve Güvenlik Sektörü Gözetimi: Sınırlar ve İmkânlar, TESEV, İstanbul.
- Birikim* dergisi (2002), Türkiye’de Ordu, Ağustos-Eylül 2002, Birikim Yayınları, İstanbul.
- Bratton, Michael (1990), Non-governmental Organizations in Africa: Can They Influence Policy?, *Development and Change*, c. 21: 87-118, s.93.
- Buğra, A. (2008), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Buğra, A. (2005), *Yoksulluk ve Sosyal Haklar*, [www.stgm.org](http://www.stgm.org)
- Buğra, A. ve Keyder, Ç. (der.) (2007), *Bir Temel hak olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Buğra, A. ve Keyder, Ç. (der.) (2006), *Sosyal Politika Yazıları*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Castel, R. (2004), *Sosyal Güvensizlik*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Canadian Policy Research Networks (CPRN) & Ascentum Inc. (2005), *Trends in Public Consultation in Canada*, Ottawa.
- Castiglione, Dario ve Warren, Mark E. (2006), “Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues”, *Rethinking Democratic Representation için hazırlanmış makale*, Centre for the Study of Democratic Institutions University of British Columbia.  
[http://www.thefutureofrepresentativedemocracy.org/files/pdf/resources/wzb\\_resources\\_Castiglione.pdf](http://www.thefutureofrepresentativedemocracy.org/files/pdf/resources/wzb_resources_Castiglione.pdf)
- Cizre, Ü. (der.) (2006), Almanak Türkiye 2005, Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, TESEV, İstanbul.
- Clay, E. J. ve Schaffer, B. B. (der.) (1986), *Room for Manoeuvre, An Explanation of Public Policy in Agriculture and Rural Development*, Heinemann, Londra.
- Council of Europe (2007), Committee of Ministers Recommendation, Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Legal Status of Non-governmental Organisations in Europe, CM/REC (2007) 14.
- European and External Relations Committee Report (2006), Response to the European Commission’s White Paper on a European Communication Policy, Edinburgh, The Scottish Parliament.
- European Commission (2002), General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission, COM (2002) 704.

Dalton, Russell J., Scarrow, Susan ve Cain, Bruce (2003), *Democracy Transformed?: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Center for the Study of Democracy, Paper 03–04. <http://repositories.dlib.org/csd/03-04>

Falay, N., Şahin, M. ve Kesik, A. (2006), *Kamu Maliyesine Giriş*, Seçkin Yayıncılık, Ankara; Mutluer, K., Öner, E. ve Kesik, A. (2007), *Kamu Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Fitzduff, Mari ve Church, Cheyanne (2004), *Stepping up to the Table: NGO Strategies for Influencing Policy on Conflict Issues*, NGOs at the Table içinde, derleyen Fitzduff, M. ve Church, C. (2004) Rowman and Littlefield Publishing Groups, Lanham.

Foucault, Michel (2005), *Özne ve İktidar*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Gaventa, John ve Valderrama, Camilo (1999), "Participation, Citizenship and Local Governance", *Strengthening Participation in Local Governance atölyesi için üretilen tartışma metni*, Institute of Development Studies, Haziran 21-24, Brighton.

Grindle, M. S. ve Thomas, J. W. (1991), *Public Choices and Policy Change: The political economy of reform in developing countries*, The John Hopkins University Press.

Gümüş, Korhan (2004), *Yakın Tarihimizde STK Hareketinin Gelişimi ve Kamu Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi*, Korhan Gümüş, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 3. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

Günlük-Şenesen, G. (2002), *Türkiye'de Savunma Harcamaları ve Ekonomik Etkileri*, TESEV, İstanbul. [http://www.tesev.org.tr/UD\\_OBJS/PDF/DEMP/Savunma%20Harcamaları&Etkileri.pdf](http://www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/DEMP/Savunma%20Harcamaları&Etkileri.pdf)

Gürbüz, Özgür (2006), *Yenilenebilir Enerji Yasası Kampanyası*, Özgür Gürbüz, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 5. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

Hajnal, P. I. (2000), *Partners Or Adversaries? The G7/G8 Encounters Civil Society, New Directions in Global Governance? G8's Okinawa Summit Papers, 2000* - <http://www.g7.utoronto.ca/scholar/hajnal20000720/index.htm>

İnel A. ve Bayramoğlu, A. (der.) (2004), *Türkiye'de Ordu*, Birikim Yayınları, İstanbul.

International Association for Public Participation (2005) *IAP@Public Participation Spectrum*, Denver, <http://www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf>

Irwin, Lewis G. (2003), *The Policy Analyst's Handbook: Rational Problem Solving in a Political World*, M.E. Sharpe Inc., New York, s. 42.

İpek İkkaracan Ajas (2008), *Birleşmiş Milletler CEDAW Sürecinde Sivil Toplum Örgütleri ile Savunuculuk ve Lobcilik: Türkiye Gölge Raporları: 1997 & 2005 Deneyimleri, Kadının İnsan Hakları (KİH) - Yeni Çözümler Derneği*, <http://www.kadinininsanhaklari.org/files/cedawFINAL.pdf>

Kadıoğlu, Ayşe (der.) (2008), *Vatandaşlığın Dönüşümü*, Metis Yayınları, İstanbul.

KEİG (2007), *Sosyal Güvenlik Yasası ve Kadınlar*, [www.keig.org](http://www.keig.org)

Kentleşme Şurası (2009), *Bayındırlık ve İskân Bakanlığı* <http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/kentlesme/kitap10.pdf>

Kesik, A. (2008), "Bütçe Uygulama Aşamasında Parlatonun İzleme ve Denetim Fonksiyonu", *Bütçe Sürecinde Parlatonun Değişen Rolü*, Uluslararası sempozyum, 8 Ekim 2008, Afyonkarahisar.

Keyder, Ç., Üstündağ, N. Ağartan, T. Ve Yoltar, Ç. (2007), *Avrupa'da ve Türkiye'de Sağlık Politikaları*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Kışanak, G. (2009), *Vatandaşlık Geliri Kanun Teklifi*, TBMM'ye sunulmuş kanun teklifi, [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun\\_teklifi\\_sd.sorgu\\_baslangic](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_teklifi_sd.sorgu_baslangic)

Korkut, Sevgi (2007), Parlamento Denetim Kapsamında KİT'lerin Denetlenmesi: TBMM KİT Komisyonunun Denetim Prosedürü ve KİT'lerin Denetiminde Geleceğe Dönük Öngörüler, *Yasama Dergisi*, Sayı 6.

[http://www.yasader.org/web/yasama\\_dergisi/2007/sayi6/parlamentar\\_denetim\\_kapsaminda.pdf](http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2007/sayi6/parlamentar_denetim_kapsaminda.pdf)

Lukensmeyer J. Carolyn ve Torres Hasselblad Lars (2006), Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement, *www.businessofgovernment.org*

Mackinnon, Pat M., Pitre, Sonia ve Watling, Judy (2007), *A Learning Guide to Public Involvement in Canada*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks, Canadian Parliamentary Centre.

Marshall, T. H. (2005), "Sosyal Sınıf ve Yurttaşlık", *Sosyal Politika Yazıları* içinde, derleyen Buğra, Ayşe ve Keyder, Çağlar, İletişim Yayınları, İstanbul.

Morgül, Tan (2004), Kuzguncuklular Derneği Deneyimi, Tan Morgül, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 2. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

Nagel, Jack (1987), Participation, Englewood Cliffs, Prentice Hall, NJ.

Najam, A. (1998), Citizen Organisations as Policy Entrepreneurs, Lewis, D. (der.), International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third sector, içinde, Earthscan.

NDI (2000), "Presentations in Shanghai and Beijing The Role and Practice of Legislative Hearings in Democracies: Examples from Germany and the United States", Washington D.C. National Democratic Institute for International Affairs.

NDI (2004), A Report in the NDI-China Centre for Comparative Politics and Economics Seminar on Local Legislative Hearings. Washington D.C., National Democratic Institute for International Affairs.

Neziroğlu, İ. (2008), *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, Ankara, Seçkin Yayınevi.

OECD (2008), Reviews of Health Systems: Turkey, OECD.

Pettifor, Ann (2000), Campaigning for Macro-Policy Change: Jubilee 2000 – [http://micahchallenge.org/advocacy\\_resources/documents/86.doc](http://micahchallenge.org/advocacy_resources/documents/86.doc)

Phillips, Anne (2005), *Demokrasinin Cinsiyeti*, Metis Yayınları, İstanbul.

Ryffman, P. (2006), *Sivil Toplum Kuruluşları*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Samuel, John (2002), What is People-Centred Advocacy? PLA Notes, 43: 9-12.

Scottish Executive Report (2007), Building A Bridge: Scottish Executive Report On Communicating Europe to Its Citizens, Brüksel.

Scottish Parliament (2007), Appearing Before a Scottish Committee – What You Need to Know, Edinburgh.

Shaw, Randy (2002), Aktivistin El Kitabı, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Sheedy, Amanda (2008), Handbook on Citizen Engagement: Beyond Consultation, Ottawa, Canadian Policy Research Networks.

Sokolova, Marina (2006), Advocacy Democracy Modes: Benefits and Limitations, Informacijos Mokslai, no: 37, s. 111.

Stringer, J. ve Richardson, J. (1979), "Managing the Political Agenda: Problem Definition and Policy Making in Britain", Parliamentary Affairs Online, no: 33: 23-39, s. 23.

Şahin, Ümit (2006), Nükleer Karşıtı Platform Deneyimi, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazıları no. 6. <http://stk.bilgi.edu.tr/savunuculukseminer.asp>

Turnbull, Lori ve Aucin, Peter (2006), Fostering Canadians' Role in Public Policy: A Strategy for Institutionalizing Public Involvement in Policy, Ottawa, Canadian Policy Research Networks.

Turner, Bryan (2008), "Bir Vatandaşlık Kuramının Anahatları", *Vatandaşlığın Dönüşümü* içinde, derleyen Kadioğlu, Ayşe, Metis Yayınları, İstanbul.

Üstel, Füsun (2004), *Makbul Vatandaşın Peşinde: II. Meşrutiyet'ten Bugüne Vatandaşlık Eğitimi*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Veneklasen, L. ve Miller, V. (2002), *New Weave of Power, People & Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation*, World Neighbours. <http://www.justassociates.org/ActionGuide.htm>

Vergès, Françoise (2001), *Abolir l'Esclavage: Une Utopie Coloniale*, Les Ambigüités d'une Politique Humanitaire, Paris, Albin Michel.

Weber, Eugene (1976), *Peasents into Frenchmen: The Modernization of Rural France 1870-1914*, Stanford, Stanford University Press.

YASADER (2009), *Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı*, YASADER Yayınları, no. 1, Ankara.

Yentürk, Nurhan (2009), *Temel Bütçe Okuma-Yazma Kılavuzu*, STK Çalışmaları-Eğitim Kitapları: Bütçe İzleme Dizisi no. 1, İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi, İstanbul, <http://stk.bilgi.edu.tr/docs/temelokumayazma.pdf>

Yentürk, Nurhan (2009), *Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Bütçe İzleme Dizisi no. 3, <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>

Yentürk, Nurhan (2009), *Askeri ve İçgüvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları, Bütçe İzleme Dizisi no. 4, <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>

Yentürk, N., Nemutlu, G. ve Kurtaran, Y. (2008), *Türkiye'de Gençlik Çalışması ve Politikaları*, Bilgi Üniversitesi Yayınevi.

Zimmerman, J. (1986), *Populism revisited*. State Government, c. 58, s. 172-178.

- askeri harcamalar 8, 145, 150, 157-165  
Avrupa Birliği Uyum Komisyonu 64, 77, 78, 102, 111-113
- bütçe 8, 17-19, 28, 30, 35, 52, 60, 63, 69, 74, 75, 112, 115, 135-144, 146-150, 152-162, 164, 165  
bütçe açığı 136, 140  
bütçe dengesi 136, 140  
bütçe dışı fonlar 136, 139  
Bütçe Kanunu 63, 137, 147, 149, 150, 161
- cari transferler 143, 144, 155
- çevre koruma hizmetleri 145  
çok yıllık bütçeleme 135, 146, 147
- davranış kuralları 131, 132  
demokrasi 7-13, 18, 49, 51, 63, 75, 92, 113, 119, 135, 157  
dezavantajlı gruplar 9, 11-15, 133  
dinlenme kültür ve din hizmetleri 145  
düzenleyici etki analizi 129, 130
- eğitim hizmetleri 145, 146  
ekonomik işler ve hizmetler 145  
ekonomik sınıflandırma 135, 143, 146, 147, 150, 155
- faiz dışı fazla 136, 141  
faiz giderleri 143, 144, 164  
fonksiyonel sınıflandırma 135, 136, 143, 147, 151, 152, 158, 161, 164
- gelir 26, 30, 31, 80, 117, 135, 136, 138-144, 146-149, 155-159, 161, 164, 165  
gelir kaybı 140, 143  
genel kamu hizmetleri 145  
genel bütçeli idareler 136, 137, 144, 146, 154, 158, 160  
Genel Devlet 136, 139, 158  
genel görüşme 56, 57, 63, 70, 77, 78, 82, 86, 87, 89, 91-94, 102, 115-117  
Genel Yönetim 114, 136, 139, 144, 146  
gensoru önergesi 99, 100, 102  
gider 90, 135-138, 140-149, 152-154, 159-162, 164, 165  
görev zararı 142-144  
güçlendirme 14, 18, 21, 122, 123, 131, 135  
gündem dışı konuşma 50, 51, 55, 63, 69, 70
- İçtüzük 52, 54, 55, 65-67, 69, 73, 76, 77, 81, 82, 92, 115, 130  
iletişim stratejisi 41
- İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu 53, 64, 77, 102, 103, 107  
iskan ve toplum refahı hizmetleri 145  
İşsizlik Sigortası Fonu 136, 140-142, 151-153, 157
- Jandarma Genel Komutanlığı 137, 157, 158, 161, 162
- Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu 53, 54, 64, 77, 78, 102, 113, 115  
kampanya 12, 15, 17, 20-24, 33, 36, 41, 43, 45, 49, 11, 168  
kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri 145  
kamu harcamaları 7, 8, 17, 26, 135, 136, 143, 160  
kamu kesimi borçlanma gereği 141, 142  
kamu kesimi genel dengesi 136, 141, 142  
kanun tasarısı 52, 54, 56, 57, 62, 68, 73, 79, 84, 114, 147, 149, 150  
kanun teklifi 54, 55, 57, 59, 60, 62, 68, 75  
kanun yapım süreci 49, 50, 63, 66, 71, 74  
karar alma süreçleri 8, 9, 17, 20, 36, 49, 119, 120, 122, 128, 129, 135  
katılım 7-14, 16-18, 20, 22-26, 27, 35-37, 40, 49-51, 61, 63, 65-67, 74, 75, 77, 81, 90, 107, 110, 111-113, 118-129, 131-134, 139, 146, 149, 161  
katılım spektrumu 121  
katılımcı demokrasi 7, 75  
kent konseyleri 16, 17  
kitle iletişim araçları 42  
köy korucuları 157, 159, 160-162
- lobi 9, 15, 18-20, 22, 25, 33, 36
- mal ve hizmet alım giderleri 143  
Meclis araştırması 8, 56, 57, 63, 64, 77, 78, 82, 85-89, 91, 93  
Meclis Araştırması Komisyonu 53, 86-90, 95, 98  
Meclis Başkanlığı 53, 55-57, 59, 62, 64, 68, 69, 71, 77-80, 85, 86, 88, 89, 91, 95, 97, 103, 105, 108, 109, 112, 113, 116, 117, 147, 149, 160  
meclis soruşturması 8, 73, 77, 78, 82, 90-96, 98  
Meclis Soruşturması Komisyonu 96-98  
Merkezi Yönetim 135-139, 141, 142, 144, 146, 148, 150-154, 158, 161, 162  
milletvekili 23, 47, 49, 51-57, 59, 60, 62, 64, 66, 67, 69-73, 75, 76, 78-89, 91-97, 99, 109, 112, 116  
Milli Savunma Bakanlığı 137, 152, 153, 157-159, 161, 162  
muhalefet şerhi 69

olağanüstü toplantı 53, 54, 63  
Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) 135, 146-150, 155  
Orta Vadeli Program (OVP) 146-148  
oturum 52, 54, 63, 71, 121, 131-133

özel bütçeli idareler 115, 136-138, 147

parlamenter denetim 8, 58, 63, 75, 77, 78, 170  
personel giderleri 143, 144  
Plan Bütçe Komisyonu 149  
politikaları etkileme 7, 12, 13, 15-17, 21

sağlık harcamaları 136, 151, 154, 155, 164  
sağlık hizmetleri 145, 152, 155, 156  
Sahil Güvenlik Komutanlığı 137, 157, 158, 161, 162  
savunma hizmetleri 145  
Savunma Sanayi Müsteşarlığı 138, 140, 152, 153, 157-159, 161, 162  
Savunma Sanayini Destekleme Fonu 139, 140  
savunuculuk 7-9, 11-28, 31-34, 36, 38, 41, 43, 119, 127, 136  
savunuculuk stratejisi 8, 19, 21, 23, 26, 27, 31-34, 41  
sermaye giderleri 143, 144  
sermaye transferleri 143, 144, 159  
sivil toplum 7, 8, 20, 24, 35, 49-51, 61, 63, 77, 81, 90, 113-115, 119, 125, 127-130, 133-135, 159  
sivil toplum kuruluşları 24, 36, 49, 51, 58, 66, 75, 81, 114, 118, 119, 130, 135, 159  
siyasi parti grupları 55-57, 59, 63, 64, 66, 69, 71, 72, 111, 116  
SMART analizi 33-36  
sorun analizi 14, 27, 29

sosyal devlet 9, 143  
sosyal güvenlik 136, 140, 146, 150, 154, 156, 157, 160, 162, 164  
sosyal güvenlik kuruluşları 136-139, 141  
sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri 152, 153  
sosyal haklar 9, 10, 13, 106  
sosyal hizmetler 135, 136, 150, 164  
sosyal koruma harcamaları 8, 151-154, 156, 157  
sosyal yardım 13, 87, 136, 145, 146, 150, 151, 154, 156-158, 164  
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu 139, 140, 145, 151-153, 156  
sözlü soru önergesi 78, 81, 83, 84  
STK destek bürosu 61, 62  
SWOT analizi 33, 38, 40

şeffaflık 20, 36, 37, 39, 119, 132, 135, 157

TBMM 18, 47, 49-66, 70, 71, 74, 76, 77, 79, 81, 82, 85, 89, 94, 101, 102, 104, 105, 107-117, 130-133, 147-149, 160  
TBMM Başkanlık Divanı 55, 77  
TBMM Genel Kurul gündemi 81, 82, 109, 111, 117  
TBMM Genel Kurulu 52, 70, 82, 92, 93, 109, 147, 149  
temsili demokrasi 7, 8, 9, 11-13, 18, 49, 119, 135  
Tutanak Dergisi 79, 83, 116  
Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı 157

ulus devlet 9, 10, 13

üçgen analizi 28, 36