TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ YASAMA SÜRECİNE KATILIMI

Yüksek Lisans Tezi

Kardelen KAMİLOĞLU

Ankara-2020

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ YASAMA SÜRECİNE KATILIMI

Yüksek Lisans Tezi

Kardelen KAMİLOĞLU

Tez Danışmanı
Dr. Öğr. Üyesi Ali Ersoy KONTACI

Ankara-2020

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

Kardelen KAMİLOĞLU

SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ YASAMA SÜRECİNE KATILIMI

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Ali Ersoy KONTACI

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
Prof. Dr. Levent GÖNENÇ	.....
Dr. Öğr. Üyesi Ali Ersoy KONTACI	.....
Dr. Öğr. Üyesi Nur ULUŞAHİN	.....

Tez Sınavı Tarihi: 05. 06. 2020

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (…/…/2…)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

……
İmzası

……

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ..... **i**
KISALTMALAR ..... **iv**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

I. SİVİL TOPLUM : BİR TANIMLAMA DENEMESİ 4
A. Genel Olarak 4
B. Sivil Toplumun Tarihsel Gelişimi 11
1. Sivil Toplum- Siyasal Toplum (Devlet) Özdeşliği 13
2. Sivil Toplum -Siyasal Toplum (Devlet) Karşıtlığı 17
3. Sivil Toplum Devlet Karşıtlığının Aşılması 22
4. Modern Sivil Toplum Anlayışı 29
a. Çoğulcu Sivil Toplum Anlayışı 31
b. Asgari Devletçi Sivil Toplum Yaklaşımı 32
c. Katılımcı Sivil Toplum Anlayışı 32
II. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI 34
A. Sivil Toplum Kuruluşlarının Tanımı 34
B. Sivil Toplum Kuruluşlarının İçeriği 38
1. Dernekler 38
2. Vakıflar 40
3. Yerel Yönetimler 40
4. Siyasi Partiler 43
5. Üniversiteler 46
6. Sendikalar 47
7. Meslek Kuruluşları 49
8. Dini ve Etnik Cemaatler 52
C. Sivil Toplum Kuruluşlarının İşlevleri 54
1. Bireysel İşlevler 55
2. Ekonomik-Sosyal İşlevler 56
3. Siyasal İşlevler 57
D. Sivil Toplum Kuruluşlarının İşlevsizliği Ve Potansiyel Zararları 59

İKİNCİ BÖLÜM

SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI VE YASA YAPIM SÜRECİ

I. DEMOKRASİ VE SİVİL TOPLUM 64
A. Demokrasi Teorisine Genel Bakış 64
B. Alternatif Demokrasi Teorileri 67
II. YASAMA FAALİYETİ VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI 72
III. YASAMA SÜRECİ 76
A. Yasanın Önerilmesi 78
1. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasa Önerisinde Bulunma Yetkisi 78
a. Türkiye'de Yasa Önerisinde Bulunma Yetkisi 79
2. Halkın Yasa Önerisinde Bulunabilmesi 81
a. Halk Girişimi ile Türkiye'deki Dilekçe Hakkı Arasındaki İlişki 84
B. Yasa Önerisinin Meclis Başkanlık Divanına Gelmesi 85
C. Yasa Önerisi Hakkında Komisyon Aşaması 87
1. Yasama Komisyonlarının İşlevleri 88
a. Yasama Süreci Ekonomisini Sağlama İşlevi 88
b. Bilgi Edinme İşlevi 89
2. Yasama Komisyonlarının Sınıflandırılması 90
3. Yasama Komisyonları- Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi 93
4. Türkiye' de Yasama Komisyonları 98
5. Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasama Komisyonlarına Katılımı 102
D. Yasa Önerisi Hakkında Genel Kurul Görüşmeleri 108
1. Yasama Organının Örgütsel Yapısı 108
2. Genel Kurul Aşamasının Usuli Özellikleri 109
3. Genel Kurul Görüşmelerinde Sivil Toplum Kuruluşları 115
E. Yasanın Isdar Edilmesi 116
1. Devlet Başkanının Yasayı Geri Gönderme Yetkisi 116
2. Devlet Başkanının Yasama Sürecindeki Rolü Bağlamında Sivil Toplum Kuruluşlarıyla İlişkisi 118
IV. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ YASAMA SÜRECİNE KATILIMINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ 119
A. Bilgilendirme 119
B. Danışma 122
C. Dahil Etme 125

SONUÇ **130**
KAYNAKÇA **133**
ÖZET **150**
ABSTRACT **151**

KISALTMALAR

AÜHFD : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

AYM : Anayasa Mahkemesi

Çev. : Çeviren

ÇOMÜ : Çanakkele Onsekiz Mart Üniversitesi

Der. : Derleyen

E. : Esas

Ed. : Editör

İÜSBF : İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi

K. : Karar

K.T. : Karar Tarihi

MMTD : Millet Meclisi Tutanaklar Dergisi

No. : Numara

S : Sayı

s. : Sayfa

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

Vol. : Volume

GİRİŞ

Sivil toplum, köklerini Antik Yunan' dan alan, tarihsel süreçte devletle eş anlamlı görülmekten devletin karşısında yer almaya evrilen ve bugün kamusal alanla özel alanın arasında konumlandırılan ve devletle karşılıklı ilişki içinde olan bir toplumsal ilişkiler ağını ifade etmektedir. Sivil toplum alanının kurumsallaşmış ve hukukileşmiş hali olan sivil toplum kuruluşları ise en genel tanımıyla gönüllülük temelinde istek ve ihtiyaçları için bir araya gelen bireylerin oluşturduğu devlet dışı örgütlenmelerdir. Sivil toplum kuruluşlarına ilişkin çoğunlukla olumlu görüşler bulunmakla birlikte, kavrama ilişkin temel tartışmalar hangi örgütlenmelerin sivil toplum alanına dahil edilmesi gerektiği ve sivil toplum kuruluşlarının neden olabileceği olası sorunlar üzerine yürütülmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde demokrasinin kurumsallaşabilmesi Fukuyama'ya göre; *ideolojik anlamda demokrasinin kabulü, kurumların yerleştirilmesi, sivil toplum katılımının sağlanması ve katılımın siyasal kültür olarak kabul edilmesi* kriterlerinin sağlanmasıyla mümkündür.

Demokrasiyi diğer sistemlerden ayıran en temel ölçü, yönetilenlere kendisini yönetenleri seçme ve denetleme yetkisi vermesidir. Ancak temsili demokrasilerde katılım yalnızca seçimlerle sınırlı kaldığından, halk doğrudan ve sürekli bir katılım sağlayamamakta ve Rousseau'nun İngiltere'nin parlamenter demokrasisini eleştirirken kullandığı "*Vatandaşlar, parlamento üyelerini seçerken özgür ve fakat seçer seçmez de köledir.*" deyişindeki gibi, yurttaşları siyasal süreçten dışlamaktadır. Oysaki, yurttaşların sürekli olarak sistemin içinde tutulması hem sistemin daha sağlıklı işlemesinin yolunu açacak hem de sistemi şeffaflaştıracaktır. Bu eleştiriden yola çıkılarak geliştirilen alternatif demokrasi teorileri ise katılımcılığı esas alan bakış açılarıyla temsili demokrasinin eksiklerini giderme savunusuyla ortaya çıkmıştır. Bu anlamda müzakereci

demokrasi teorisi kolektif muhakemeyi önceleyen, kapsayıcı ve taraflar arasında eşitlik kuralına dayalı bir diyalog yöntemini ifade etmektedir.

Müzakereci demokrasinin uygulanacağı alan olarak yasama organı, bireyler üzerinde sonuç doğuran ve herkesi bağlayan kararlar alma yetkileri sebebiyle önemli bir yer teşkil etmektedir. Bu kararlar, yasa adı altında yapılan işlemler olabileceği gibi toplumsal hayatı yakından ilgilendiren diğer kararları da içermektedir. Ancak yasa yapımı yasama organının temel işlevidir ki organın adı da buradan gelmektedir. Yasanın nasıl yapılacağının hukuki düzenlemelerle belirlenmesi de bu içsel önemin bir sonucudur.

Yukarıdaki açıklamalara istinaden çalışma şu sorulara cevap aramıştır*: (1) Sivil toplum kuruluşları hangi örgütlenmelerdir ve demokrasi ile arasında bir ilişki var mıdır? (2) Eğer var olduğu kabul edilirse sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımı demokratik işlerliğin gelişmesinde etkili olabilir mi? (3) Etkili olacağı düşünülürse yasama sürecinin hangi aşamalarında ve hangi araçlarla bu katılım sağlanmalıdır? (4) Türk Parlamento Hukuku'nda sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımı mümkün müdür, mümkün ise nasıl bir katılım öngörülmüştür?* Bu soruların cevapları ekseninde ise farklı ülkelerdeki uygulamalar ışığında *Türk Hukuku'nda etkili bir sivil toplum- yasama organı ilişkisinin nasıl olması gerektiği* araştırılmış ve alternatifler sunulmaya çalışılmıştır.

Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, öncelikle sivil toplum kuruluşları ifadesinin niteleyicisi olan sivil toplumun tanımı yapılmaya çalışılmış; modern sivil toplum anlayışının gelişmesindeki etkenleri anlayabilmek için tarihsel süreçte sivil toplumun yaşadığı kavramsal ve işlevsel değişim üzerinde durulmuştur. Bugünün hakim sivil toplum anlayışı incelendikten sonra sivil toplum kuruluşlarının ne olduğu üzerinde durulmuş; nitelikleri ve işlevleri ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu gerekliliğin sebebi farklı nitelikleri önceleyen birçok sivil toplum anlayışının olması ve bunun yol açtığı belirsizliktir.

İkinci bölümde, demokrasi kavramı temsili demokrasi ve içinde barındırdığı sorunlar çerçevesinde ele alınmış; bu kapsamda çözüm olarak geliştirilen katılım temelli alternatif demokrasi teorilerine değinilmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki, alternatif demokrasi teorileri siyaset bilimi ve felsefe alanlarında da tartışılmakla birlikte, çalışmada bu alanlara müdahale etmeden, tanımlama ekseninde bir inceleme yapılmıştır. Bu alternatiflerden biri olarak müzakereci demokrasi ele alınmış ve müzakerenin uygulanacağı alan olarak yasama organı seçilmiştir. Yasama organında müzakerenin gerçekleşebilmesinde bir aktör olarak ise sivil toplum kuruluşları ele alınmıştır. Bu yöntemle, demokrasi- yasama organı- sivil toplum kuruluşları arasında üçgensel bir ilişki kurulması amaçlanmıştır.

Çalışmanın sistematiğini korumak amacıyla, yasama sürecinin öneri, görüşme, kabul ve yayım aşamaları üzerinden sivil toplum kuruluşlarının sürece katılımı incelenmiştir. Her bir aşamanın genel özellikleri ile farklı ülkelerde sivil toplum kuruluşlarının o aşamadaki rolü üzerinde durulmuş, devamında Türkiye'deki durum değerlendirilmiştir. Yapılan tespitlerin ardından çözüm önerileri üç kademeli bir yaklaşımla (bilgilendirme, danışma ve dahil etme) ele alınmış ve Türkiye'de uygulanabilirliği üzerinde durulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

Bu bölümde sivil toplum kuruluşlarının teorik alt yapısı tartışılacaktır. Bölüm üç ayrı başlıktan oluşacaktır. İlk olarak sivil toplumun tanımı yapılmaya çalışılacak, sivil toplum kavramının tarihsel gelişimi izlenecek ve devlet ile sivil toplum ilişkisinin bugüne kadar geçirdiği değişimin modern sivil toplum anlayışının gelişmesindeki rolü anlaşılmaya çalışılacaktır.

Sivil toplumun ne olduğuna ilişkin yapılacak bir tespit denemesinin ardından ise, sivil toplumun kurumsallaşmış bir örneği olarak görülecek sivil toplum kuruluşlarının ne olduğu araştırılacaktır. Hangi örgütlenmelerin sivil toplum kuruluşu sayılması gerektiği ise özellikle tartışmalı kuruluşlar dikkate alınarak belirlenmeye çalışılacaktır.

Son olarak, sivil toplum kuruluşlarına getirilen eleştirilerin yerindeliği üzerinde durulacak ve etkili bir sivil toplum kuruluşu yapılanmasının oluşturulabilmesi için bu eleştiriler ışığında çözüm önerileri getirilecektir.

I. SİVİL TOPLUM : BİR TANIMLAMA DENEMESİ

A. Genel Olarak

Sivil toplum, köklerini Antik Yunan'dan alan ve 1980'li yıllardan günümüze kadar uzanan süreçte üzerine en çok tartışılan konulardan biridir. Modern toplumun gelişimiyle tartışılmaya başlanan sivil toplum, ilk dönemlerinde demokrasiden bağımsız olarak ele alınsa da bugün, demokrasi eksenli sivil toplum tartışmaları yürütülmektedir. Bu tartışmalar, çoğunlukla, biçimsel anlamda demokrasiye bir kez bile olsa sahip

olabilmiş toplumlarda bu demokratik durumun nasıl devam edebileceği ya da kendisini yeniden nasıl şekillendirebileceği soruları üzerine odaklanmıştır[1].

Sivil toplumun düşünsel süreçte geçirdiği kavramsal değişim göz önüne alındığında kesin çizgilerle tanımlanması oldukça güçtür. Ayrıca sivil toplum, Avrupa toplumsal tarihinde önemli bir toplumsal kırılma yaratarak yeni bir aşamaya geçilmesini sağlamıştır[2]. Otoriter ve askeri yönetimlerden kurtularak demokrasinin egemen olduğu dünya düzenine geçişte sivil toplum önemli bir araç olmuştur. Bunun yanında daha sonra üzerinde durulacağı gibi sivil toplumun felsefi bir yönü de bulunmaktadır.

Bu nedenle sivil toplum üzerine bir tanımlama çabasına girilmeden önce, sivil toplumun tarihsel süreçte geçirdiği değişim anlaşılmaya çalışılmalıdır. Süreci anlamaya çalışırken öncelikle, sivil toplumun doğduğu yere, Antik Yunan'a dönmek, onun yansımasını oluşturan sosyal sözleşmeci düşünürlerin siyasi toplum- devlet özdeşliğini anlamak gerekmektedir. Ardından Avrupa'da sivil toplumun bugünkü anlamını kazanmasında önemli olan kapitalist ekonominin ivme kazanması ve mülkiyet ilişkilerinin artması ile devlet- sivil toplum özdeşliğinin yerini düalizme bırakması ile devlet-sivil toplum karşıtlığını savunan ama bunun yanında ikisi arasındaki sıkı ilişkinin devam ettiğinin savunulduğu düşüncelere[3] ve son olarak da Doğu Bloku'nun yıkılması ile ortaya çıkan toplumsal değişimin sivil topluma etkilerini tartışmak anlamlı olacaktır.

---

[1] DİKMEN CANİKLİOĞLU, Meltem, **Sivil Toplum ve Türkiye Demokrasisindeki İzdüşümleri**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 15

[2] MARDİN, Şerif, "Sivil Toplum", **Türkiye'de Toplum ve Siyaset Makaleler I** içinde, Derleyen: M. Türköne, T.Önder, İletişim Yayınları,2017, s. 65.

[3] AKPINAR GÖNENÇ, Ayşenur, **Sivil toplum: Düşünsel Temelleri ve Türkiye Perspektifi**, AltKitap, Nisan 2001, s.10-11.

Toplumun "sivil" olarak nitelendiği bir kavram olan sivil toplumun tarihsel süreçte kazandığı anlamları anlayabilmek için öncelikle "sivil" ifadesinden ne anlaşılması gerektiği tanımlanmalıdır. Türkçede sivil olarak kullanılan sözcük Latince "*civilis*" sıfatından gelmektedir.

"*Sivil*" terimi etimolojik kökeninde medenilik anlamına gelir ve şehir yaşamı içinde anlam kazanır.[4] Ancak terim Batı dillerinde farklı anlamlarda da kullanıldığından kimi zaman birbiri ile çelişen tanımlar yapılması da mümkündür. Oxford İngilizce Sözlüğünde kavram dört farklı anlamda kullanılmıştır:

1. Şehirde yaşayan insanlarla ilgili,
2. Ordu veya kilise ile ilgili olmayan,
3. (Hukukta) Ceza Hukukuna ilişkin olmayan, kişisel hukuki meseleler,
4. Kibar, resmi[5].

Farklı anlamları olmakla birlikte "*sivil*" kavramı özünde medeniliği, şehir yaşamının getirdiği davranış biçimini ve halkın hak ve yükümlülüklerini ifade etmek için kullanılır. Bu nedenle "*sivil"* kavramının ne olmadığı sorusuna verilecek cevap da "*gayri medeni*" olacaktır. Ancak kavramın askeri yönetimden arınmış burjuva toplumu olduğunu savunan ve karşıtının da "*askeri*" olduğunu savunan düşünürler de vardır. Örneğin, Ökçesiz' e göre sivil kavramı burjuvazi tarafından şekillendirilen, feodal ve askeri olmayan toplumu tanımlamak için kullanılmaktadır.[6] Mardin ise kavramın vurgusunun şehir adabında olduğunu, içeriği de incelendiğinde kavramın medenilik çerçevesinde Batı tarihindeki önemli bir aşamayı anlatmak için kullanıldığını ve bu

[4] KAYA, Gazanfer, AYAN, Sezer, **Türkiye'de Anayasalar ve Sivil Toplum**, Ütopya Yayınevi, İstanbul, Nisan 2011, s. 19.

[5] Oxford Wordpower Dictionary, Oxford University Press, 3rd Edition, s. 128.

[6] ÖKÇESİZ, Hayrettin, **Sivil İtaatsizlik**, Legal Yayınları, İstanbul, 2011, s. 106.

nedenle karşıtı olarak ancak "*gayri medeni*" kavramının kullanılabileceğini savunmaktadır.[7]

Günümüzde, en genel anlamıyla, devlet ve onun yasal otoritesi olarak siyasal iktidar karşıtı olarak ele alınabilecek sivil toplum[8], tarihsel gelişmelerin etkisi ile devlet-sivil toplum ilişkilerinin karmaşıklaşması ile muğlaklaşmıştır. Bu tanımlama zorluğunun altında yatan temel sebep, sivil toplumun içinde barındırdığı ahlaki ve siyasi değerlerdir. İçinde barındırdığı değerleri birbirine önceleyen tanımlar çerçevesinde kavramın içerik ve işlevsel olarak sınıflandırılması mümkündür.

Sivil toplumun içeriğini ön planda tutan yazarlar, tanımlamalarında da sivil toplumun devletten ayrılığını vurgulamışlardır. Diamond, "*modern devlette sivil toplumun hukuki kurallarla bağlanmış, devletten özerk ve kendisini gönüllülük esasında örgütleyebilen ve sosyal hayat için elzem bir olgu*" olduğunu belirtir[9].

Sarıbay da Diamond'a yakın bir tanım ile sivil toplumun rıza temelinde kendi kendini oluşturan, devletten özerk, özel alan ile devlet arasındaki örgütlü yapılanma

---

[7] MARDİN, Şerif, "Sivil Toplum", s.9-10, aynı yönde bkz. BELGE, Murat, "Sivil Toplum Ve Türkiye", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 7** içinde, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 1920.

[8] KEYMAN, Fuat, "Avrupa'da ve Türkiye'de Sivil Toplum", **Sivil Toplum Geliştirme Merkezi STK Kapasite Geliştirme Eğitim Programı Ders Notları 23** içinde, 2004, s. 2.

[9] DIAMOND, Larry, Rethinking Civil Society: Towards Democratic Consolidation, **Journal of Democracy**, John Hopkins University Press, Vol. 5, No. 3, 1994, s.5.

olduğunu, bu yapının da hukuki düzlemde güvence altına alınarak kurumsallaştığı bir alandan bahseder[10].

Benzer şekilde sivil toplumun, devlet kurumlarından ayrı ve bağımsız bir şekilde, kendisini yönlendirebilen, geliştirebilen, siyasi iktidarın iznine bağlı olmaksızın ilişkiler kurabilen ve özgür bir şekilde amaçlarını gerçekleştirmek için faaliyet yürüten bir mekanizma olduğu söylenebilir[11].

Keane, tek bir sivil toplum tanımı yapmanın mümkün olmadığını vurgular ve "*sivil toplumun devlet kurumlarıyla arasında mesafe bulunan devlet dışı örgütlenmelerinin dinamik ve karmaşık yapısının bir tezahürü*" olduğunu ifade eder[12]. Yani, sivil toplum devletten ayrıdır ve gönüllü olarak bir araya gelen bireylerin oluşturdukları toplumsal ilişkiler ağını ifade eder. Bu bireyler ya da gruplar her zaman birbiriyle uzlaşı içinde olmayabilir. Kimi zaman birbiriyle çelişebilen ancak amaç ve çıkarları doğrultusunda bir arada yaşamı koruma ihtiyacı bu birlikteliği toplumsal yapının korunması için zorunlu kılar[13]. Bu tanımların ortak özelliği; sivil toplumu devletin yani

---

[10] SARIBAY, Ali Yaşar, "Türkiye'de Demokrasi ve Sivil Toplum", **Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme** içinde, Der. Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay, Alfa, İstanbul, 2000, s. 448.

[11] AKPINAR, Selma, "Sivil Toplum Kuruluşlarında 'Sorun çözme' Konsepti ve Bunun Entelektüel Sermaye ile Gerçekleştirilmesi", **1. Ulusal Sivil Toplum Kuruluşları Kongresinde Sunulan Bildiri**, ÇOMÜ, Haziran 2004, s. 4-6.

[12] KEANE, John**, Old Images, New Visions**, Stanford University Press, Stanford, California, 1998, s. 6. Benzer bir tanım için bkz. TESTER, Keith, **Civil Society**, Routledge, 1992, s. 8.

[13] YAYLA, Atilla, **Siyaset Teorisine Giriş**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1998, s. 124.

siyasal toplumun karşıtı olarak görmeleri ve devletten özerk, ayrı bir alanda örgütlenen bir toplum tasviri yapmalarıdır.

Sivil topluma işlevsel yaklaşıldığında ise, toplumsal iyiliğin sağlanabildiği bir alandan söz edilir. Herhangi bir gücün zorlaması olmadan daha iyi bir yaşam arayışındaki bireylerin ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturdukları toplum, sivil toplumdur[14].

Erdoğan'a göre ise, sivil toplum, iktidarın tabana yayılmasını amaçlayan ve bunun için de siyasal iktidarı etkileme ve parçalama metotlarını kullanan bir olgudur[15]. Bu tanımdan yola çıkılacak olursa sivil toplum, siyasal toplumun dışında kalan fakat onu etkilemek ve yönlendirmek için çalışan ve siyasal topluma ulaşma amacı içinde olan grup ve sınıflar olarak anlaşılacaktır.

Yukarıda açıklanmaya çalışılan sivil toplum anlayışları, yaklaşımlar açısından farklılıklar taşısa da hepsinin bir ortak özelliği vardır: Sivil toplum-siyasal toplum ayrılığı. Ancak Laçiner bu ortak alandan çıkarak başka bir sivil toplum anlayışını savunmuştur. O'na göre sivil toplum, egemenliğin kaynağının toplum olması ilkesinin doğal bir sonucu olarak devletin toplumdan ayrı bir varlık olarak örgütlenmesini değil, tam tersine toplumu oluşturan bireylerin siyasal alanda bulunması için ihtiyaç duyulan hakların öncelikle tanındığı, ve bireylerin siyasal birer özne olarak toplum hayatında yer alması anlayışının ifadesidir[16]. Buradaki sivil toplum, daha sonra açıklanacak olan toplum sözleşmecisi düşünürlerce savunulan devlet (siyasal toplum)- sivil toplum özdeşliğinden farklı olarak, siyasal alanda devlet tekeline karşı toplumun kendi varlığını

---

[14] KÜÇÜKÖMER, İdris, **Sivil Toplum Yazıları**, İstanbul, Bağlam Yayınları, s. 133.

[15] ERDOĞAN, Mustafa, "Sivil Toplum: Bir Kavramın Anatomisi" , **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı: 10-11, 1998, s. 6.

[16] LAÇİNER, Ömer, "Devlet-Toplum İlişkisi", **Birikim Dergisi**, Sayı: 93-94, 1997, s. 18.

koruması ve devletin de toplumun siyasal alana katılmasını engellemediği, tam tersine siyasal alana toplumun da dahil olabilmesini sağlayacak yöntemi, katılım şartlarını belirlediği bir yapıdır[17].

Aslında tanımdaki bu genişleme 20. Yüzyılın koşullarıyla birlikte düşünüldüğünde oldukça normaldir. Özellikle Marx'ın sivil topluma yüklediği olumsuz anlamı eleştiren Bobbio, sivil topluma olumsuz bir anlam yüklenemeyeceğini, sivil toplumla birlikte, Hegel'in de savunduğu, bireyciliğin aşılacağını ve evrensel topluma doğru giden, sadece ekonomik çıkarların savunulmadığı, hukuki ve etik değerlerle donatılmış bir alanın oluşacağını savunmaktadır[18].

Aralarında yaklaşım farklılıklarına rağmen şu ana kadar aktarılmaya çalışılan tanımların hepsi sivil topluma olumlu anlamlar yüklemektedir. Ancak bu yorumların tersine öğretide sivil toplumun aslında bir tıkanmaya neden olduğu da savunulmaktadır. Foucault, sivil toplumun aşılması imkansız bir döngü yarattığını, sanılanın aksine gönüllü birlikteliklerin değil bizzat siyasi iktidarın yaratıcı tekniklerinin uygulandığı bir zeminde hareket edildiğini savunmaktadır[19].

Çalışma, devlet- sivil toplum ayrımını kabul etmekle birlikte sivil toplumun ancak devletle var olabildiği ve devletin de sivil toplumla sınırlanmış bir alan olduğu kabulüne dayandığından, sivil toplum demokratik gelişmenin bir önkoşulu olarak kabul edilmiştir. Çünkü sivil toplumun demokratikleşme sürecine ve demokrasinin kalıcı hale gelmesinde

---

[17] DİKMEN CANİKLİOĞLU, M., s. 21.

[18] BOBBIO, Norberto, TEXIER, Jacques, **Gramsci ve Sivil Toplum Anlayışı**, Çev: Arda İpek, Kenan Somer, Savaş Yayınları, Ankara, 1982, s. 18- 24.

[19] FOUCAULT, Michel, **The Birth of Biopolitics, Lectures at the College de France**, 1978- 1979, İngilizceye Çev. Graham Burchell, London,2008, Macmillan, s. 2.

de önemli bir rolü bulunmaktadır. Gerçek bir sivil toplumdan bahsedilebilmesi demokrasinin temelini güçlendirecektir[20].

Sivil toplum, Kamu Hukuku ve Siyaset Bilimi tartışmalarında sıklıkla ele alınan bir kavram olduğundan, çok yönlü bir kavramsal ve tarihsel geçmişe sahiptir. Günümüzdeki farklı tanımlardan da anlaşılacağı gibi farklı bakış açıları birbirinden farklı motifleri temele alan tanımlar yapılmasına neden olmuştur. Bu farklı bakış açıları da sivil toplumun tarihsel gelişimini anlamadaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır.

Yukarıdaki tanımlardan öte sivil toplum kavramı, başlangıçta şehir yaşamındaki yurttaş birlikteliğini ifade ederken, tarihsel süreçte yeni anlamlar kazanmış ve dinamik bir yapıya bürünmüştür. Bu nedenle sivil toplumun gerçekte ne olduğu ancak onun tarihini anlamakla mümkün olacaktır.

B. Sivil Toplumun Tarihsel Gelişimi

Sivil toplum kavramı tarihsel boyutta ele alındığında ilk olarak Antik Yunan'da Aristoteles ile karşılaşılır. Aristoteles'in "*politia*" dediği ve ideal yönetim için gerekli gördüğü toplum düzeni, sivil toplumdur[21]. Onun "*politike koinonia*"sı yasalarla belirlenmiş sınırlar içinde yaşayan özgür yurttaşlardan oluşan siyasal düzendir ve sivil toplumun kendisidir. Yani, sivil toplum, diğer tüm toplumların üstünde yer alan, egemen

---

[20] THERBORN, Göran, "Beyond Civil Society: Democratic Experiences and Their Relevance to the 'Middle East'", **Civil Society, Democracy, and the Muslim World** içinde, Ed. Elizabeth Özdalga, Swedish Research Instıtute in Istanbul, İstanbul, l997, s.64.

[21] KUÇURADİ, İoanna, "Sivil Toplum Kuruluşları: Kavramlar", **Üç Sempozyum: Sivil Toplum Kuruluşları**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 1998, s. 28.

toplum halidir[22]. Aristoteles, Polis'lerin çöküş döneminde yaşadığı için ideal bir polis düzeni kurmanın yollarını aramıştır. Ona göre, insan için en önemli şey mutluluktur. Mutluluk ancak insanın ihtiyaçlarını karşılayabilmesi ile mümkün olacaktır. Ancak insanın tüm ihtiyaçlarını tek başına karşılaması mümkün olmadığından, insanın doğasını gerçekleştirebileceği kendine yeten bir birim olarak devletin olması gereklidir.[23] Devlet, doğal bir olgudur ve yurttaşların toplamından oluşur ve bireylerin, ailelerin, köylerin birleşmesiyle meydana gelir.

Aristoteles'in oluşturduğu bu siyasal düzen Ortaçağ boyunca hemen hemen hiç ilgi çekmemiştir. Ortaçağ'ın feodal yapısı, neredeyse tek örgütlü kurumun kilise olması ve kilisenin dünya işlerine karışması[24] bu durumun nedenleri olarak gösterilebilir.

Ortaçağ Avrupası'nın en belirleyici özelliği olan feodalite 11-13. Yüzyıllar arasında kendisi hissettirmiş, ardından çözülmeye başlamıştır. Yaşanan kıtlıklar, veba, savaş gibi insanlığı tehdit etmiş, ekonomik ve sosyal zorluklar şehirlerde ticaretle uğraşanların, kırsalda köylülerin isyan etmesine neden olmuş ve bunun sonucunda kiliseye ve siyasal alana güvensizlik baş göstermiştir[25]. Ayrıca geleneksel toplumsal yapı

---

[22] KEANE, John, **Sivil Toplum ve Devlet: Avrupa'da Yeni Yaklaşımlar**, Çev: Ayşe Nur, Ahmet Çiğdem, Erkan Akın, Mehmet Küçük, Levent Köker, Aksu Bora, 1.Basım, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1993, s. 47.

[23] ARISTOTELES, **Politika**, Yay. Hazırlayan, Mete Tunçay, Remzi Kitabevi, 2014, s. 26.

[24] "Roma İmparatorunun yerini papanın, eyalet valilerinin yerini piskoposların alması…", ŞENEL, Alaeddin, **Siyasal Düşünceler Tarihi**, Bilim Yayınları, 2017, s. 274.

[25] TANİLLİ, Server, **Yüzyılların Gerçeği ve Mirası 2.Cilt Ortaçağ: Feodal Dünya**, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2015, s.469.

dağılmaya başlamış, edebiyat ve sanatta hümanist akımın doğması ile siyasal alandaki kopuş, toplumsal alana yayılmıştır.

16. yüzyıldan başlayarak feodal düzenin yerini bireyci dünya görüşü almaya başlamış, ekonomi düzeninin değişmesiyle Avrupa'da burjuvalaşma başlamış ve kentleşme artmıştır. Hümanizmin yayılması ile insan kavramının tanımı değişmiş; Rönesans ile başlayan bilim ve düşünce evrimi Aydınlanma felsefesi ile ilerlemiş, siyasal ve sosyal alana nüfuz etmiştir. Aydınlanma düşüncesinin temelinde yer alan rasyonalite, eşitlikçi ve seküler bir örgütlenme modeli oluşturarak yeni bir kamusal alan oluşturmuştur[26]. Bu döneme kadar "*daha iyi bir toplumsal düzene ulaşılması için bireyin hak ve yükümlülüklerini düzenleyen siyasal kurumlar*"[27] olarak tanımlanan sivil toplum, 18. Yüzyıl toplum sözleşmeci teorisyenlerince kamusal alan- özel alan karşıtlığı üzerinden tanımlanmaya çalışılnıştır.

Her ne kadar Aydınlanmanın yarattığı bu toplum, modern sivil toplumun bir öncülü olsa da, sivil ve siyasal toplumun (devletin) özdeşliği fikri devam etmiştir[28].

1. Sivil Toplum- Siyasal Toplum (Devlet) Özdeşliği

Doğal Hukukçular olarak bilinen Hobbes, Locke ve Rousseau, devletli topluma geçmeden önce herkesin eşit olduğu bir "*doğa hali*" tasvir ederler. Doğa halinden sonra bir üst yapı olarak siyasal kurumların oluşmasıyla yeni bir aşamaya, siyasal toplum (devlet) aşamasına geçilmiştir. Aralarında aşağıda inceleneceği üzere yaklaşım

---

[26] COHEN, Jean L., ARATO, Andrew, **Sivil Toplum ve Siyasal Teori**, Ed.Argun Akdoğan, Bölüm Çev. Ulaş Bayraktar, Efil Yayınları, Ankara, Kasım 2013, s. 80.

[27] ÇAHA, Ömer, **Aşkın Devletten Sivil Topluma**, Gendaş Kültür Yayınları, İstanbul, 2000, s. 53.

[28] AKBAL, İsmail, **Sivil Toplum**, Çizgi Yayınları, İstanbul, 2017, s. 16-17.

farklılıkları olmakla birlikte, temelde, siyasal toplumla (devlet) sivil toplumu eş tutan bu düşünürler, doğa-siyasal toplum ikiliği üzerinde dururlar[29].

Hobbes, doğal yaşam halinden yola çıkarak, insanların devletten önce doğa durumunda yaşadıklarını savunur. Güvenlik ihtiyaçları nedeniyle birbirleri üzerinde egemenlik kurmaya çalışan insanlar eşit oldukları için birbirlerini cezalandırma da herkesin yetkisindedir ve Hobbes bu durumu savaş hali olarak nitelendirmiştir[30]. Barış ancak sivil toplum halinde var olabileceği için bireyler doğa halindeki kendi yargı güçlerinden vazgeçerler. Aynı zamanda bireyi sivil topluma yöneltmek de doğa durumunun ilk koşuludur[31]. İlk bakışta burada bir çelişki varmış gibi görünse de Hobbes' un anlatmak istediği doğa yasalarının toplumsal insanı doğa durumuna düşme tehlikesine karşı uyarmaktır[32]. Dolayısıyla Hobbes' un doğa durumunu sivil toplumun olumsuzu olarak nitelendirdiği söylenebilir.

Hobbes' un eserlerini vermeye başladığı dönemin hakim toplumsal görünüşünün kriz ve çatışma ortamı olduğu düşünüldüğünde, burjuvazi yükselmeye başlamış olsa da halen aristokrasinin desteğine ihtiyaç duyduğu gözlemlenmektedir[33]. Burjuvazi henüz kendi ilişkilerini düzenleyecek aşamada olmadığından Hobbes, güçlü bir devletin var olması gerektiğini savunmuş ve sivil toplumun da toplumun örgütlenmesinde önemli bir faktör olduğunu vurgulamıştır. Devlet, savaş halinin bitmesini ve insanların

[29] BOBBIO, N., TEXIER, J., s. 12.

[30] HOBBES, Thomas, **Leviathan**, Çev. Semih Lim, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1992, s. 93-94.

[31] ACAR SAVRAN, Gülnur, **Sivil Toplum Ve Ötesi: Rousseau, Hegel Marx**, Dipnot Yayınları, Ankara, 2013, s.45.

[32] HOBBES, T., s. 214.

[33] ACAR SAVRAN, G., s. 52.

güvenliklerine ilişkin tedirginliklerinin sona etmesini sağlayacak ve insanlar mutlu bir hayat sürecektir. Bu barış ortamını sağlamak için de bir toplumsal sözleşme yapılmış ve insanlar devlet çatısında birleşmiştir. Sivil toplum da bu sözleşme yoluyla kurulan devletin kendisidir[34].

Toplum sözleşmeci düşünürlerden Locke ise, Hobbes'a nazaran daha net bir sivil toplum anlayışına sahiptir. O'na göre insan doğası gereği özgür ve topluluk halinde yaşamaya mecburdur. İnsanın özgürlüğü sınırsız değildir ve sınırları doğal yasalarca çizilmiştir. Doğa hali Hobbes' un tasvirinin aksine savaş ve düzensizlik hali değil, tam tersi karşılıklı ihtiyaçların giderildiği dayanışma ve sevgi halidir[35]. Locke, barışın hakim olduğu bu ortamın kaynağı olan doğa yasalarının ihlal edilmesi tehlikesi nedeniyle doğa yasasına karşı gelenlerin cezalandırılması hakkının herkesin olduğu[36] yönündeki bir kabulün, barış ve huzur ortamını bozacağı endişesi nedeniyle, siyasal bir iktidarın olması gerekliliğini savunur[37].

Locke' un düşüncesinde de sivil toplum- devlet özdeşliği Hobbes kadar net olmasa da devam etmektedir. Gerçekten de düşünür, devleti doğa durumunun eksikliklerini gideren, toplumsallığını arttıran bir yapı olarak görmektedir[38]. O' na göre,

---

[34] AKPINAR GÖNENÇ, A., s. 14.

[35] GÖZE, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta, İstanbul, 2005, s. 154.

[36] LOCKE, John, **Hükümet Üzerine İki İnceleme**, Çev. Fahri Bakırcı, Babil Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 11-12. İnsanların doğa durumunda cezalandırma yetkisine sahip olması bazı riskler de barındırmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. GÖZE, A., s. 16.

[37] AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali, **Sokrates' ten Jakobenlere Batı' da Siyasal Düşünceler**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011, s. 493.

[38] KEANE, John, **Demokrasi ve Sivil Toplum**, Çev. Necmi Erdoğan, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1994, s. 68.

devlet doğa durumunun yerine geçmez. Aksine devlet, daha iyi toplumun aracıdır. Doğa durumuyla devleti birbirinin tam zıttı olarak konumlandırmadığından ve devlet ile sivil toplumu özdeş gördüğünden, sivil toplum ile doğa durumu da birbirinin tam olarak zıttı olamayacaktır.

Özgürlük ve eşitliğin insanın doğasında var olduğunu savunan bir diğer toplum sözleşmeci düşünür Rousseau, doğa durumunda insanın fiziksel olarak bir farkı bulunmadığını, insanı diğer canlılardan ayırt eden özelliğinin seçim yapabilme yetisi olduğunu savunmaktadır[39]. Doğa durumundaki eşitlik zamanla, insanın geçirdiği değişimle birlikte eşitsizliğe evrilirken, insanın içindeki yetkinleşme potansiyeli ve insanın akıllı bir varlık olması onu, diğer insanlarla ilişki kurmaya itmiş ve topluluk halinde yaşamaya başlamışlardır[40]. Yani, insanın toplumsallaşma güdüsü sivil toplumdan öncedir.

Rousseau' ya göre, tarımın başlaması ve buna bağlı olarak mülkiyet kavramının ortaya çıkması ile oluşan eşitsiz düzen ile doğa durumundaki özgür ve eşit düzen sona ermiştir. Tarımın gelişmesi mülkiyeti, mülkiyet de insanlar arasında anlaşmazlıklar çıkmasına neden olmuştur[41]. Tekrar barışı inşa etmek isteyen insanlar, içlerinde zaten var olan toplumsallaşma güdüsüyle, güçlerini birleştirmeyi ve haklarını tek bir genel iradeye devretmeyi kabul ederler[42].

---

[39] TANNENBAUM, Donald G., SCHULTZ, David, **Siyasi Düşünce Tarihi: Filozoflar ve Fikirleri**, Çev. Fatih Demirci, Adres Yayınları, Ankara, 2015, s. 238.

[40] EKİCİ, Ekrem, "Hobbes ve Rousseau: Toplumsal Sözleşme Kuramı", **Uludağ Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Felsefe Dergisi**, Sayı: 6, 2006, s. 80.

[41] ŞENEL, A., s. 361-362.

[42] ROUSSEAU, Jean Jacques, **Toplum Sözleşmesi**, Çev. Alpagut Erenulu, Öteki Yayınevi, Ankara, 1996, s. 45.

Sözleşme ile her bir birey, toplumun bütününün bir parçası olmayı kabul etmiş olur. Oluşan sivil toplum, insanların kendi oluşturdukları yasalara uymaları ile yaşayacaktır[43]. Sivil toplumun varlığı ve devamlılığı insanlarına ona bağlılığına bağlıdır.

2. Sivil Toplum -Siyasal Toplum (Devlet) Karşıtlığı

18. Yüzyılda burjuvazinin ortaya çıkması, toplum tanımında da değişimin habercisi olmuştur. Toplumu serbest piyasa ekonomisi ve bireyi merkezine alarak tanımlamaya çalışan[44] bu yeni anlayış, sivil toplumla yeni oluşan modern toplumu eş anlamlı görmüştür. Devlet ise sivil toplumdan ayrı, kimi zaman onunla sürekli ilişki içerisinde kimi zaman da tam karşısında, konumlandırılmıştır.

Önemli bir aydınlanma çağı düşünürü olan Ferguson için sivil toplum, çıkarların, ekonomik ilişkilerin ve örgütlenmelerin olduğu yapıdır[45]. Toplumun her alanında iş bölümü ilkesinin egemen olduğunu savunan düşünür[46], bireysel çıkarını korumak isteyen insanın doğal olarak sivil toplumun uyumlu bir parçası olarak yaşacağını belirtmiştir. İş bölümü ilkesi devlet için de geçerlidir ve bu ayrışma ekonomik ilişkilerin de uzmanlık gerektiren etkinlikler haline dönüşmesine neden olmuştur. Bu uzmanlaşma beraberinde sivil toplum-devlet ayrılığını da beraberinde getirmiştir. Çünkü yöneticiler, yurttaş

---

[43] ACAR SAVRAN, G., s. 114.

[44] KEYMAN, Fuat, "Avrupa'da ve Türkiye'de Sivil Toplum", **İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi**, https://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/02/01/keyman_std_3.pdf (Erişim Tarihi: 26.10.2019), s. 2-4.

[45] DOĞAN, İlyas, **Sivil Toplum anlayışı ve Siyasal Sistemler**, Astana Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 2015, s. 113.

[46] KEANE, J., Sivil Toplum ve Devlet, s. 57.

olmaktan çıkmış ve özellikle ekonomik alanda üretici, yönetici ve asker ayrımı meydana gelmiştir. Yuttaşların savunma gibi uğraşlardan dışlanmaları beraberinde kamu ruhunun yozlaşması sonucunu doğurmuştur[47]. Bu süreç despotik yönetimlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ferguson da tam bu noktada despotizmin devlet-sivil toplum çatışmasına neden olduğunu ve despotik yapılara karşı sivil toplumun savunulması gerektiğini belirtmiştir[48].

Sivil toplumun temelindeki dayanışma duygusu, yeniden, hakim kamu ruhu olabilirse; bu ruh despotizmi önleyebilecektir. Ancak öğretide savunulan bir başka görüşe göre, Ferguson her modern sivil toplumla despotizm arasında bir çatışma olduğunu iddia ediyor gibi görünse de aslında, bu konudaki endişesini dile getirmekte ve modern sivil toplumun kendi içindeki riske dikkat çekmeye çalışmaktadır[49]. Şöyle ki dayanışmanın artması yurttaş, asker, yönetici ve toplumun diğer kesimleri arasındaki gruplaşmayı da tetikleyebileceğinden toplumsal eşitsizliğin de artması tehlikesini içerebilmektedir.

Ferguson, bu gerilime çözüm olarak yurttaş örgütlenmesinin var olduğu bir anayasal monarşiyi önermektedir. Bu şekilde sivil topluma özgü özgürlükler hukuki güvence altında yaşayabilecek ve devlet ile sivil toplum arasındaki denge korunabilecektir[50]. Böyle bir devlet otoritesi altında sivil toplum anayasal güvence ile genişleyebilecek ve devlet, sivil toplumun hukuki koruyucu ve düzenleyicisi iken sivil toplum da devleti yönlendiren bir hale bürünebilecektir. Dolayısıyla bu iki yapı karşılıklı bir bağımlılık içerisinde yaşayabilecektir.

---

[47] AKPINAR GÖNENÇ, A., s. 18.

[48] KEANE, J., s. 59.

[49] AKPINAR GÖNENÇ, A., s. 18.

[50] ERDOĞAN, Mustafa, **Liberal Toplum Liberal Siyaset**, Siyasal Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 1998, s. 219.

Devlet karşısında ayrı bir varlık olarak sivil toplum anlayışının temsilcilerinden Paine de devlet iktidarının sivil toplum yararına sınırlandırılması fikrini savunmaktadır. O'na göre devlet zorunlu olarak kötüdür ve doğa durumundaki insan da zorunlu olarak iyidir. Devlet karşısında kişi özgürlüklerini savunan bu anlayışa göre insan haklarının doğal hukuktaki yerini açıklamak için de kullanılan bu ön kabule göre, devlet genel yarar için verilen toplumsal vekaletten öte bir şey değildir[51]. Dolayısıyla toplum devlete ihtiyaç duymaksızın düzeni sağlayabilir. Bireyin rasyonelliğine vurgu yapan Paine, insanın kendi haklarının taşıyıcısı olması nedeniyle devlete göre öncelenmesi gerektiğini savunmuştur[52]. Çünkü sivil toplum, devletten önce de vardı[53]. Sonradan kurulan devlet, insanı doğa durumundaki halinden uzaklaştırır ve kişi özgürlükleri için tehlike oluşturabilir. Bu nedenle de devletin dışında, kendi kurallarını oluşturan bir sivil topluma işaret etmiştir[54]. O' na göre, sivil toplumun kendine güveni ne kadar artar ise devlete ve onun yasalarına olan ihtiyaç o kadar azalacak ve devlet otoritesi sivil toplum lehine sınırlandırılacaktır[55].

Adam Smith de devleti sivil toplumun karşısına yerleştiren ve sivil toplumla modern toplumu aynı anlamda kullanan bir düşünürdür. Sivil toplum alanında insanların ihtiyaçları giderilir. Bu ihtiyaçlar insanın doğal olarak sosyal ve karşılıklı bağımlı olarak

---

[51] KEANE, J., Demokrasi ve Sivil Toplum, s. 71.

[52] ARSLAN, Osman, **Kuramsal ve Tarihsel Aşamalarıyla Sivil Toplum ve Türkiye Gerçeği,** Bayrak Yayınları, İstanbul, 2001, s. 48.

[53] ENGLEHART, Neil A., "What Makes Civil Society Civil? The State and Social Groups", Polity, **The University of Chicago Press**, Vol. 43, No.3, Haziran 2011, s. 342. www.jstor.org/stable/23015027 (Erişim Tarihi: 02.11.2019)

[54] AKPINAR GÖNENÇ, A., s. 20.

[55] KEANE, J., Sivil Toplum ve Devlet, s. 52.

yaşamasını zorunlu kılmıştır[56]. Devlet ise toplumu dışarıdan gelebilecek tehlikelere karşı korumakla görevlidir. Bu görev haricinde devlet, sivil toplum alanına müdahale etmemelidir. Herhangi bir müdahale insanlarının kendi çıkarları doğrultusunda özgürce hareket edebildikleri iş bölümü ve ekonomik faaliyetlerle şekillenen sivil toplum alanına zarar verebilecektir[57].

Amerika Birleştik Devletleri'ndeki eşitlik ve demokrasi anlayışı[58] üzerine yaptığı çalışmalarla bilinen Alexis de Tocqueville de sivil toplumu devletin dışında bir alan olarak betimlemiştir. Devletin güçlenmesinin despotizme[59] neden olması ve sivil toplumu baskı altına alması tehlikesine yoğunlaşmış ve bu tehlikenin önlenmesi için toplumun örgütlenebilir olması gerektiğini savunmuştur[60]. O'nun Amerikan sistemini

---

[56] PIETRZKY REEVES, Dorota, "Conceptual History from Hobbes to Marx", **Marie Curie Working Papers, No: 1**, 2001, s. 32. https://www.researchgate.net/publication/263846854_Civil_Society_Conceptual_History_from_Hobbes_to_Marx (Erişim Tarihi: 02.11.2019)

[57] ASLAN, Seyfettin, "Sivil Toplum ve Demokrasi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 2, 2010, s.362.

[58] TOCQUEVILLE, Alexsis de, **Amerika' da Demokrasi**, Çev: Seçkin Sertdemir Özdemir, İletişim Yayınları, İstanbul, 1. Baskı, 2016, s. 29-43.

[59] AKPINAR GÖNENÇ, A., s. 35. Yazara göre buradaki despotizm yeni bir despotizm türüdür. "*Halkın kendi seçtiklerinin despotizmi*" olarak tanımlamak mümkündür. Yani, sivil toplumun devlete verdiği iktidar bir süre sonra kendi alehine dönebililir. Ayrıntılı bilgi için bkz. TOCQUEVILLE, A., s. 748-753.

[60] KEANE, J., Sivil Toplum ve Devlet, s. 74-75.

örnek alarak önerdiği diğer çözümler ise katı bir merkezi yönetimin olmaması, kuvvetler ayrılığı ilkesi içinde şekillenen bağımsız yargı ve basın özgürlüğüdür[61].

Tocqueville' e göre, birey tek başına güçsüz ve tehlikeye açık iken, toplum güçlü ve güvenlidir. Toplum örgütlülüğü bu nedenle savunulmalıdır. Bu fikrin yaygınlaşabilmesi siyasal özgürlüklere dair bilincin artması ile mümkün olabilecektir. Toplumun özgürlüklerinin farkına varması da ancak yurttaşlık bağının ve demokrasinin olduğu toplumlarda mümkündür.[62] Dolayısıyla demokrasi ve örgütlülük tabandan yükselmeli ve bireyler kendi oluşturdukları "*cemiyetler*"[63] aracılığıyla siyasal toplumu yani devleti şekillendirmelidir[64].

Tocqueville, Amerikan toplumundaki demokrasiyi değerlendirirken örgütlü toplum yapısını merkeze almıştır. Ona göre Amerika'da örgütler azınlığı temsil ederler ve azınlıkların düşüncelerinin tartışılmasına ortam hazırlarlar. Örgütlü toplum hem çoğunluğun baskısını azaltmada hem de iktidarın denetlenmesinde etkili bir araçtır[65]. Amerikan toplumunda Avrupa toplumlarına göre örgütlülüğün daha yaygın olmasının nedeni de bireyin özerkliğini ve değerliliğini koruma eğilimidir.

Sivil toplum kavramının içeriğine büyük katkı yapan Tocqueville, sivil toplum kavramını hiç kullanmamıştır. Ancak yaptığı tespitlerle bugün sivil toplum olarak

---

[61] TOCQUEVILLE, A., s.106-112 ve s. 549.

[62] KEYMAN, Fuat, "Kamusal Alan, Sivil Toplum ve Demokrasi", **Sivil Toplum ve Demokrasi** içinde, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2005, s. 111.

[63] TOCQUEVILLE, A., s. 82.

[64] DOĞAN, İ., s. 138.

[65] TOCQUEVILLE, A., s. 88. Düşünür, "*Günümüzde örgüt kurma hakkı baskıya karşı geçerli bir garantidir.*" derken örgütlü toplumun demokrasilerin kökleşmesindeki rolünü siyaset bilimine kazandırmıştır.

adlandırılan sosyal yapılarla demokrasi arasındaki ilişkiyi kurmuş; devletten bağımsız örgütlenmelerin siyasa yapımındaki etkililiğini ortaya koymuştur. Bunu yaparken de devleti reddetmemiş, ancak eski dünyanın izlerinin silinmesinin zaman alacağı endişesi ile sosyal yapının değişmesi için bireylerin örgütlenerek devlet karşısında eşit statüye sahip olabileceklerini ve böylece de kendilerinin koruyabileceklerinin altını çizmiştir.

Ferguson'da, diğer düşünürlere göre, daha açık görülmeye başlanan sivil toplum-devlet karşıtlığı düşüncesi, Tocqueville' nin gönüllü katılım anlayışı ile yaygınlaşmaya başlamıştır.

3. Sivil Toplum Devlet Karşıtlığının Aşılması

Sivil toplumu modern hayatın temeli olarak ele alan ilk düşünür[66] olan George Wilhelm Friedrich Hegel ile 18. Yüzyılda başlayan sivil toplum-devlet ayrılığı daha da belirginleşmiştir . Özellikle Ferguson ve Smith'in etkisiyle Hegel'in düşüncesinde sivil toplum devletten ayrı bir alan olarak tanımlanmıştır. Bu alan, sosyoekonomik ilişkilerin sürdürüldüğü alandır ve burjuvaziye dayanır[67].

Hegel, bireyin hayatını sürdürdüğü ve hayatını etkileyen üç etik alandan yola çıkar: devlet, sivil toplum ve aile. Sivil toplum, özü itibarıyla, devlet ile aile arasında var olan, ancak devletten daha sonra gelişmiş alandır[68]. Hegel' göre, modern devlet ulaşılması

[66] AKPINAR GÖNENÇ, A., s. 21.

[67] NEOCLEOUS, Mark, **Sivil Toplumu Yönetmek**, Çev: Bahadır Ahıska, Notabene Yayınları, Ankara, 2013, s. 18.

[68] HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich, **Outlines of the Philosophy of Right**, Çev: S. W. Dyde, Oxford University Press, 2018, s. 227.

gereken hedeftir ve aile ve sivil toplum da temel unsurlardır. Sivil toplum ile devlet diyalektik olarak aynı seviyede değildir çünkü devlet ussaldır, emir veren erktir[69].

O döneme kadar bireyi sivil toplumun hedefi olarak değerlendiren anlayışın aksine Hegel, bireyi kendi hedeflerinin nesnesi olarak değerlendirmiştir[70]. Şöyle ki birey kendi ihtiyaçlarını karşılamak için zorunlu olarak diğer bireylere ihtiyaç duyar ve bu durum sosyal sisteme zemin hazırlar. İhtiyaçların karşılanması zorunluluğu evrensellik boyutuna ulaşır ve bireyler arasında "*karşılıklılık*"[71] ilişkisi doğar. Birey hem kendi ihtiyaçlarının karşılanmasının hem de başkalarının ihtiyaçlarının karşılanmasının sağladığı refahtan tatmin olur[72]. "*Gereksinimler sistemi*" olarak da adlandırılan bu ilişki de birey tek başına etik değerlerden yoksundur. Dolayısıyla ancak bir otoriteye bağlandığı takdirde etik davranışlarda bulunabilir. Devlet, bireyin ahlaklılığını ve nesnelliğini sağlayan yapı olarak onun karşısında yer almaz, ikisi sürekli etkileşim halinde var olurlar[73].

Bireyin ihtiyaçlarının ilk karşılandığı yer ailedir. Bireyin toplumsal birikimden payını alabilmesini sağlayan bilgi aile tarafından verilir. Ancak bu bağ, zamanla, birey ile sivil toplum arasında oluşan ilişki nedeniyle zayıflar[74]. Sivil toplum alanı birey ile aile

---

[69] SABINE, George, **Yakınçağ Siyasal Düşünceler Tarihi**, Çev: Özer Ozankaya, Cem Yayınları, İstanbul, 2013, s. 59.

[70] DEMİREL, Nuri, **Tarih, Kuram, Sivil Toplum**, Orient Yayınları, Ankara, 2013, s. 38.

[71] ACAR SAVRAN, G., s. 202.

[72] HEGEL, G. W. F., s. 227

[73] NEOCLEOUS, M., s. 89.

[74] ÇAHA, Ömer, **Sivil Kadın: Türkiye'de Sivil Toplum ve Kadın**, Vadi Yayınları, İstanbul, 1996, s. 185.

arasındaki özel bağın yerine evrensel ve etik bağlarla kurulu yeni bir ilişki ağı getirir[75]. Birey, sivil toplum alanında kendi farkındalığına kavuşur ve kendi ihtiyaçları için hareket eder. Sivil toplum ve birey arasındaki ilişki karşılıklı sorumluluk ve haklar içerir.

Aile ile devlet arasındaki aşama olan sivil toplumda bireyler, hukuki ve ekonomik ilişlerle birbirine bağlanmış olmakla birlikte ideal etik değerlere henüz tam olarak ulaşılamamıştır[76]. Devletin müdahalesi ile bu eksiklik giderilecektir. Yani Hegel'in düşüncesinde sivil toplumun eksileri siyasal ve hukuki düzenlemelerle giderilecektir[77]. Böylece Hegel, Ferguson ve Tocqueville' in sivil toplumun tehlikelerine dair endişelerini ortadan kaldırmak için devletin sivil toplum üzerinde kurucu güç olmasını savunmuş olur. Devlet siyasal mücadele alanı olarak, sivil toplum ilişkilerinin içinde barındırdığı tehlikeyi ortadan kaldırmış olacaktır[78]. Yani devlet, sivil toplumun koruyucusudur[79]. Dolayısıyla devlet, aile ve sivil toplum sentezi ile gelişir. Hegel' in düşüncesini toplum sözleşmeci düşünürden ayıran en önemli nokta da budur. O, devlet-toplum ilişkisini bir sözleşmeye değil, doğal yollarla bireylerin devlet otoritesini kabul etmesine bağlar[80].

---

[75] ILTING, K.-H., " The Dialectic of Civil Society ", **The State and Civil Society: Studies in Hegel's Political Philosophy**, Ed: Z. A. Pelczynski, Cambridge University Press, 1984, s. 214.

[76] HEGEL, G. W. F., s. 232.

[77] ONBAŞI, Funda, **Sivil Toplum**, L&M Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 32.

[78] NEOCLEOUS, M., s. 20-23.

[79] KARADAĞ, Ahmet, "Demokratikleşme ve Sivil Toplum: Liberal Düşünce Topluluğu Örneği", **Sivil Toplum ve Demokrasi** içinde, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2015, s. 68.

[80] ÇAHA, Ö., Aşkın Devlet, s. 186.

Hegel'in düşüncesinde sivil toplum, bireylerin ihtiyaç duyduğu faaliyetleri içeren, yapısal, kurumsal, ekonomik ilişkiler barındıran ve hukuk sistemiyle düzenlenmiş bir alandır[81]. Tarihsel süreçte modern toplumun içinde oluşan sivil toplum, piyasayı, sosyal sınıfları, şirketleri, bireyleri ve devlete bağlı olmayan tüm kurum ve kuruluşları kapsayan geniş bir ağdır[82].

Hegel'in düşüncelerinden etkilenen, ancak ondan çok farklı bir bakış açısıyla sivil toplum değerlendirmesi yapan Marx, sivil toplum-devlet ilişkisinde sivil topluma vurgu yapmıştır[83]. Marx için sivil toplum ile burjuva toplumu aynı anlamdadır. Ancak Marx Hegel'in aksine sivil toplumu devleti doğuran çatışmaya neden olan bir alan olarak değil, oluşan çatışmanın da çözüleceği bir süreç olarak tasvir etmiştir[84]. Dolayısıyla, sivil toplumdaki çıkar çatışmalarını çözecek olan devlet değildir; aksine devlet de bu çıkar çatışmalarına bağlıdır.

Marx, insanı üreten, toplumu da üretim ilişkilerinin bir sonucu olarak görmüştür. Yani, toplum karşılıklı ilişkilerle ortaya çıkar. Bu ilişkilerin nasıl olacağının belirleyicisi de üretim tarzıdır[85]. Her dönemin baskın ekonomik üretim tarzı, o dönemin toplumsal örgütlenme yapısının da açıklayıcısıdır. Toplumsal örgütlenmenin temelinde ise ezen ve

---

[81] MARDİN, Ş., s. 21.

[82] GÖZÜBÜYÜK TAMER, Mine, "Tarihsel Süreçte Sivil Toplum", **Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi**, Cilt: 27, Sayı: 1, Haziran 2010, s. 97.

[83] KEANE, J., Sivil Toplum ve Devlet, s. 103.

[84] YETİŞ, Mehmet, "Marx ve Sivil Toplum", **Praksis Dergisi**, Sayı:10, Yaz- Güz, 2003, s. 35.

[85] OKTAY, Cemil, **Siyaset Bilimi İncelemeleri**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2009, s. 123.

ezilen arasındaki çatışma ana etkendir[86]. Çünkü Marx, devleti baskıcı bir güç olarak görür ve hakim sınıfın bir aracı olarak tasvir eder. Sivil toplum da tüm bu yapıyı düzenleyen alandır[87].

Marx, Hegel'in devleti önceleyen yaklaşımının eleştirisinden yola çıkmış olur. Hegel'in devlet- sivil toplum arasında kurduğu ilişkiyi o alt yapı- üst yapı arasında kurar. Alt yapı, toplumsal ve ekonomik ilişkiler yürütüldüğü ve üst yapı olarak adlandırdığı siyasal ve kültürel kurumları şekillendiren alandır. Kısaca üst yapı, alt yapı tarafından oluşturulur[88].

Marx'ın alt yapısı, Hegel'in sivil toplum anlayışıyla örtüşmektedir[89]. Alt yapı ya da sivil toplum olarak adlandırdığı alan, tarihsel ve toplumsal bir süreçtir. Özünde, insanlar arasındaki ekonomik faaliyetler yatmaktadır. Sivil toplumun burjuvazi ile eş zamanlı gelişmesinin[90] ve eş anlamlı görmesinin[91] temelinde de bu düşünce vardır. Sivil toplumu oluşturan burjuva sınıfı hakim sınıf olarak devletin faaliyetlerinde de etkili olmuştur[92]. Devlet politikaları egemen sınıf tarafından yönlendirildiğinden, sivil toplum devletin önüne koyulmalıdır. Sonuçta devlet, sivil topluma bağımlıdır[93]. Marx'ın

---

[86] BOBBIO, Norberto, "Gramsci ve Sivil Toplum Kavramı", Çev: Mehmet Küçük, **Sivil Toplum ve Devlet** içinde, Der. John Keane, Yedi Kıta Yayınları, Ankara, 2004, s. 94.

[87] SABINE, G., s. 182.

[88] MARX, Karl, ENGELS, Friedrich, **Seçme Mektuplar**, Evrensel Basım Yayın, İstanbul, 1996, s. 101-103.

[89] DOĞAN, İ., s. 209.

[90] AKPINAR GÖNENÇ, A., s. 29.

[91] ACAR SAVRAN, G., s. 265.

[92] DEMİREL, N., s. 41.

[93] GÖZÜBÜYÜK TAMER, M., s. 98.

düşüncesinde siyasal yaşamı yönlendiren sivil toplum olduğuna göre, o halde sınıf mücadelesi de buradan başlamalıdır[94]. Marx sivil toplumu, burjuvaziyle eş anlamda görerek onu eleştirirken, aynı zamanda itici güç olarak görerek sivil toplumu aşmaya çalışmıştır. Zira bu itici gücü oluşturan işçi sınıfı özeldir ve "toplum bireylerinin oluşturduğu topluluğun tümü"[95]nü yansıtır[96].

Marx'ın siyasal hayatı yönlendirici güç olarak sivil toplumu vurgulaması ve değişimin de sivil toplumdan başlayacağını savunması, sivil toplumun siyasal süreçte aktif rol oynaması gerekliliği tezi açısından değerlidir.

Marksist düşüncenin önemli temsilcilerinden Gramsci, sivil toplum çalışmalarında Marx'ı önemli ölçü takip etmekle birlikte, sivil toplumun sadece ekonomik ilişkiler üzerinden şekillenmediğini, siyasal faaliyetlerinde bu alanda etkili olduğunu savunmuştur[97]. Hegel ile Marx'ın ortasında durarak sivil toplum ve devleti uzlaştırmaya çalışmıştır. Ayrıca devlet ile siyasal toplumu özdeş gören anlayışı da farklılaştırarak "*Devlet = Siyasal toplum + sivil toplum*" denklemini kurmuştur.[98]

Gramsci'ye göre, sivil toplum alt yapıda değil, üst yapıda yer almaktadır[99]. Devlet, bir sınıfın diğer sınıflar üzerindeki hegemonyasıdır. Burjuva sınıfının hakim sınıf olmasını sağlayan devlet aygıtı, hem bir baskı aracı hem de rıza üreten bir araç olarak

---

[94] ÇAHA, Ö., Aşkın Devlet, s. 37.

[95] MARX, Karl, ENGELS, Friedrich, **Alman İdeolojisi**, Çev: Sevim Belli, Eriş Yayınları, Ankara, 2012, s. 74.

[96] NEOCLEOUS, M., s. 48.

[97] PAYDAŞ, İshak Eren, "Bir Özneleştirme Alanı Olarak Sivil Toplum", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 62, Sayı: 1, 2013, s. 202.

[98] AKPINAR GÖNENÇ, A., s. 48.

[99] BOBBIO, N., s. 101.

siyasal faaliyetleri düzenler. Devlet siyasal alanda baskıcı gücünü, sivil toplumda ise rıza üretme yönünü kullanır[100]. Yani, siyasal hegemonyayı devlet temsil ederken, kültürel hegemonyayı da sivil toplum temsil eder[101].

Sivil toplum, burjuvazinin hakim olduğu bir alan iken, Gramsci de burada Marx'ı izler, işçi sınıfının sivil toplum alanında hegemonya kurmasını ve mücadelenin bu alandan başlaması gerektiğini savunur. Şöyle ki, sivil toplum alanında kültürel hegemonya, işçi sınıfı ile dayanışmaya hazır olan toplumun diğer kesimlerinin yönlendirilmesi ve toplumda yeniden üretilecek bir siyasal bilinçtir. Kilise, sendika gibi kurumlar bu yeniden üretimi sağlayacaktır[102]. Böylece Gramsci, burjuvazinin hegemonyasının bir karşı- hegemonya ile ortadan kaldırılması fikrini geliştirmiştir. Sivil toplum, karşı-hegemonyanın oluşmasındaki düşünceyi yaygınlaştıracak araç olacaktır. Bu süreç, geniş bir ittifak oluşumunu sağlayan, barışçıl ve demokratik bir karakter üzerine inşa edilecektir[103]. Sonunda da devlet müdahalesinden uzak bir liberal düzen kurulacaktır[104].

---

[100] ONBAŞI, F., s. 38.

[101] ÇAHA Ömer, Sivil Kadın, s. 33.

[102] GRAMSCI, Antonio, **Hapishane Defterleri Cilt 1**, Kalkedon Yayınları, İstanbul, 2011, s. 28.

[103] ÖZCAN, Ahmet, "Türkiye'de Sivil Toplumun Batılı Anlamda Hiçbir Karşılığı Yoktur", **Sivil Toplumu Konuşmak** içinde, Ed: Lütfi Sunar, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2005, s. 10-12.

[104] SARIBAY, Ali Yaşar, **Postmodernite, Sivil Toplum ve İslam**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1994, s. 126.

4. Modern Sivil Toplum Anlayışı

Modern sivil toplum, tarihsel süreçte yaşanan gelişmelerden etkilenerek bugünkü haline bürünmüştür. 18. Yüzyılın mülk devlet anlayışından 20. Yüzyılın refah devletine geçişle birlikte özgürlüklerin tüm topluma doğru genişlemesi, ulus devlet ve yurttaşlık bilincinin artması bugünün sivil toplumunun yapı taşlarını oluşturmuştur[105]. Yurttaşlık; sivil, siyasal ve sosyal bir kavram olarak algılanmalıdır. Sivil yurttaş, haklara sahip ve haklardan eşit olarak yararlanan bireyleri ifade eder. Siyasal yurttaş ise siyasal iktidarın bir parçası olan ve onun kullanılmasında aktif olarak yer alan yurttaştır. Sosyal yurttaş olarak ise birey, uygar bir biçimde yaşamını sürdürebilmeyi tanımlar.[106]

Bugünün sivil toplum anlayışını belirleyen dört büyük aşamadan söz etmek mümkündür.

Her bir aşama sivil toplum- devlet ilişkisindeki sınıflandırma farklılığıyla ortaya çıkmıştır[107]. Sivil toplum ilk olarak devletin bir parçası olma anlamından sıyrılmış, yani devlet ile sivil toplumu eş gören anlayış sona etmiştir. İkinci aşamada, sivil toplumun barındırdığı grupların devlete karşı meşruiyet kazanmalarıdır. Ardından sivil toplumun sosyal çatışma doğurması nedeniyle devletin bunu önleyici bir güç olarak anlaşılması söz konusu olmuştur. Son aşamada ise devletin sivil topluma müdahale etmesi gerekliliğine bir eleştiri olarak, devletin sivil topluma müdahalesinin sivil toplumun sonunu getireceği

[105] SELIGMAN, Adam B., **The Idea of Civil Society**, The Free Press, New York, 1992, s. 107-110.

[106] MARSHALL, Thomas H., Class, **Citizenship and Social Development**, Greenwood Press, Westport, 1973, s. 72.

[107] SARIBAY, Ali Yaşar, **Siyaset, Demokrasi ve Kimlik**, Asa Kitabevi, Bursa, 1998, s. 28.

düşüncesi ortaya çıkmıştır.[108] Bu tehlikeye karşı bağımsız sivil toplum alanının oluşması gerektiği savunulmuştur.

Bugün sivil toplum, devletin müdahalesinin olabildiğince sınırlı olduğu; çeşitliliğin ve çoğulculuğun hakim kılındığı; farklı alanlarda gönüllülük esasına bağlı örgütlenmelere ihtiyaç duyan ve devlete karşı özerk bir alanı ifade eder.

Sivil toplumun tanımını oluşturan bu unsurlar ancak bireyci, piyasa ekonomisine dayanan ve çoğulcu bir yapıyla hayata geçirilebilecektir[109]. Bu yapı, sivil ve siyasal hakların tanınması ve güvence altına alınmasını gerektirdiğinden yasallık; kendi kendini oluşturan gönüllü bir örgütlenme olduğundan çoğulculuk; katılım ve siyasal irade ile yakın ilişkisi nedeniyle kamusallık ilkeleriyle bağlantılıdır[110].

Habermas, sosyal grupların hangi şartlar altında kamusal sorunlarla ilgili eylemliliğe geçtiklerini sorgularken, sivil toplumun bu sorunların çözülmesinde devleti denetlediğini ve önerilen çözümleri de tartışarak katkı sağlamaya yönelik çoğulcu bir yapı ortaya koyduğunu savunmaktadır[111]. Özellikle refah devletinde devletin ekonomiye müdahalesi, toplum üzerinde uyguladığı politikalarla bunu meşrulaştırma çabasını

---

[108] ERDOĞAN TOSUN, Gülgün, **Demokratikleşme Perspektifinden Devlet ve Sivil Toplum İlişkisi**, Alfa Yayınları, Ankara, 2001, s. 31. Aynı yönde bkz. KEANE, John, "Sivil Toplum ve Devlet Arasındaki Ayrımın Kökenleri ve Gelişimi 1750-1850", Sivil Toplum ve Devlet içinde, s. 14-16.

[109] GINER, Salvador, "The Withering Away of Civil Society?", **Praxix International**, C: 5, S: 3, Ekim 1985, s. 247-250.

[110] COHEN, Jean L., **Class and Civil Society: The Limits of Marxian Critical Theory**, University of Maccachusetts Press, Amherst, 1982, s. 255.

[111] HABERMAS, Jürgen, **Kamusallığın Yapısal Dönüşümü**, Çev: Tanıl Bora, Mithat Sancar, İletişim Yayınları, İstanbul, 1997, s. 396-404.

eleştirirken toplumsal çıkarların korunması için devletin kamusal alana müdahale etmemesi önerisini getirmiştir. O'na göre, kamusal alan demokratik bir yapıyla kurumsallaşmalıdır[112].

Mevcut koşullar altında kamusal olan devlet ile özel olan sivil toplum ayrımının anlamsızlaştığını savunan Keane ise eskinin siyasal ve toplumsal varlıklarının, bugün, karma nitelikli bir magmaya evirildiğini savunmaktadır[113].

Kanaatimizce, sivil toplumun, içerisinde barındırdığı gruplar ve bireysel tercihlerin farklılığı nedeniyle çoğulcu; kamusal olmayı devletten ve ekonomiden ayırdığı için de kamusal olduğunu söylemek mümkündür.

Modern sivil toplum çalışmaları üç temel yaklaşıma dayandırılmaktadır: Çoğulcu sivil toplum, asgari devletçi sivil toplum ve katılımcı sivil toplum yaklaşımları.

a. Çoğulcu Sivil Toplum Anlayışı

Çoğulcu yaklaşım, devlet dışında yer alan sosyal grupları temeline almaktadır. Bu gruplar siyasal ve sosyal yaşamda aktif rol alan, devletten özerk olarak hareket etme potansiyeline sahiptir. Yaklaşımın temelinde devletin etkinlik alanının sivil toplum lehine sınırlandırılmasından çok, sivil toplumun devletin etkinlik alanına girerek onu yönlendirmesi yatmaktadır[114]. Yaklaşımın temel amacı, devlet otoritesinin toplum

[112] CALHAUN, Craig, "Intoduction", **Habermas and the Public Sphere** içinde, Der. Craig Calhoun, The MIT Press, Cambridge, 1992, s. 30-31.

[113] KEANE, J., Old Images New Visions, s. 14-15.

[114] NİŞANCI, Şükrü, **Sivil İtaatsizlik**, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul, 2013, s. 136.

üzerinde azaltılmasını sağlamaktır[115]. Çünkü çoğulculuğun olduğu toplumda, farklı kimliklerin kendilerini ifade edebilme olanaklarının artması örgütlenmeyi güçlendirecek ve toplumun geneline hakim bir sivil toplum ağı meydana gelecektir[116]. Oluşan bu ağ da devletin yönlendirilmesi ve denetlenmesinde etkili olacaktır.

b. Asgari Devletçi Sivil Toplum Yaklaşımı

Asgari devletçi yaklaşım, çoğulcu yaklaşımdan farklı olarak devlet ile sivil toplumun birbirinden bağımsız olmadığını savunmaktadır. İkisi birbirine karşılıklı olarak bağımlıdır. Bu yaklaşımda devlet, yapay bir birliktelik iken sivil toplum doğal bir birlikteliği ifade eder. Devlet de toplumu oluşturan örgütlerden bir tanesidir ve amacı toplumsal düzenin sağlanmasıdır[117].

c. Katılımcı Sivil Toplum Anlayışı

Çoğulcu yaklaşım ve asgari devletçi yaklaşımın ortak amacı merkezi otoritenin toplumsal alana baskısını ve müdahalesini azaltma fikrinde ortaklaşırken katılımcı sivil toplum yaklaşımı, devlet müdahalesinin azalmasını değil; devletin sivilleştirilmesi fikrinden doğmuştur.

Katılımcılığın özünde, tüm yurttaşların aktif olarak siyasal ve toplumsal alanda rol alması gerektiğini savunmaktadır. Siyasal alan yalnızca devlet eliyle değil, tüm

---

[115] FİNCANCI, Yurdakul, " Sivil Toplum- Asgari Devlet- Sivil Devlet", **Sivil Toplum** içinde, Ed: Yurdakul Fincancı, **Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı Yayınları**, İstanbul, 1991, s. 2.

[116] DİKMEN CANİKLİOĞLU, s. 51.

[117] ARSLAN, O., s. 37.

katmanlarıyla toplumun katılımıyla düzenlenmelidir. Birey kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında aktif yurttaşlık temelinde etkin olmalı ve tüm süreçler müzakere ile sürdürülmelidir[118]. Böylece siyaset bizzat toplum tarafından yapılacaktır. Tüm kimliklerin bir arada tutulabileceği bir kamusal alan oluşturmayı hedefleyin bu yaklaşım, toplumdaki çatışmaların sivil toplum aracılığıyla çözülmesini amaçlamaktadır[119].

Sonuç olarak, sivil toplumun tarihsel gelişiminden yola çıkıldığında, sivil toplumu kurmak ve toplumsal hayattaki rolünü belirlemek zordur. Sivil toplumu "*ara sektörün yaygın bir biçimde geliştirilmesi yani devlet ya da bir başka merkezi otorite tarafından yönetilmeyen, halkın iradesini temsil eden kurumlar*" olarak tanımlayan Darhendorf, bu zorluğu açıklamaya çalışmıştır. O'na göre bir siyasal kurumu ya da anayasayı yapmak belki altı ay alır; ama bir sivil toplumu oluşturmak altmış yıl bile alabilir. Gerçek özerk kurumlar oluşturmak ise daha zordur.[120]

[118] GIDDENS, Anthony, **Üçüncü Yol: Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi**, Birey Yayıncılık, İstanbul, 2000, s. 64.

[119] TEKELİ, İlhan, "Katılımcı Demokrasi, Sivil Ağlar ve Sivil Toplum Kuruluşları", **İki Sempozyum Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları** içinde, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 2005, s. 23-24.

[120] Ralf Dahrendorf, "Sivil Toplumu Özerk Kurumlar Yaşatır", **New Perspectives Quarterly**, WPQ Türkiye, Cilt: 1-2, 1991, s.72-74.

II. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

A. Sivil Toplum Kuruluşlarının Tanımı

Sivil toplum kavramı Batı ülkelerinde demokratikleşmeye paralel olarak gelişmiş ve demokratik yönetimin kriterlerinden biri olarak kabul edilmiştir[121]. Sivil topluma atfedilen bu önem, toplumu yönlendirme kapasitesinden kaynaklanmaktadır.

Türkçeye sivil toplum kuruluşları olarak çevrilen kurum ve kuruluşlar İngilizce'de "*non-governmental organizations*" (hükümet dışı organizasyonlar) kavramıyla kullanılmaktadır. Ancak kavramın Amerika Birleşik Devleti'nde "*public voluntary organizations*" (gönüllü kamu organizasyonları) ya da "*third sector*" (üçüncü sektör) olarak adlandırıldığı görülmektedir[122]. Aslında kavramı adlandırmada kullanılan terimler o ülkenin sivil topluma yüklediği misyonu da açıklamaktadır[123]. Bu bakış açısıyla sivil toplum kuruluşları, hükümet dışı organizasyonlar, gönüllü kuruluşlar ve üçüncü sektör olarak adlandırılan örgütler de sivil toplum alanına dahil edilirler.

Hükümet dışı organizasyonlar olarak tanımlanan örgütler, hükümete ya da devlete ait olmayanı ifade eder. Ancak bu ifade anlam karmaşasına yol açabilmektedir. Şöyle ki, siyasi partilerin oluşturduğu bir hükümet, iktidarın el değiştirmesi ile hükümet dışında

---

[121] DİKMEN CANİKLİOĞLU, M., s. 76.

[122] GÖNEL, Aydın, **Önde Gelen Sivil Toplum Kuruluşları Araştırma Raporu**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarik Vakfı Yayınları, İstanbul, 1998, s. 1.

[123] DRUCKER, Peter, **Yeni Gerçekler**, Çev: Birtane Karanakçı, TİB Kültür Yayınları, Ankara, 2007, s. 77. Drucker, önümüzdeki yüzyıla ait tahayyülünü kapitalizm ötesi toplum üzerinden kurarken, bu yeni dünya düzeninin Amerika üzerinden yükselecek olduğunu iddia etmektedir. Kitle hareketliliğinin yaygın olduğu Amerika, kapitalizm sonrası çoğulcu sivil toplum alanını yaratacaktır.

kalabilir. Hükümetin dışında kalan siyasi partiler, bu örgütlerin bir parçası mı olacaktır?, sorusu akla gelebilecektir[124]. Yine ifadenin belirsizliği nedeniyle belediyeler, meslek odaları, özel amaçlı kurulan ve kara dayanan şirketler de kavramın içine dahil edilebilecektir. Oysaki, hükümet dışı organizasyonlarda da kamusal çıkar ve gönüllülük esastır[125]. Bu çelişkilerin ortadan kaldırılması için Amerika Birleşik Devletleri'nde özel gönüllü organizasyonlar ifadesi tercih edilmiştir[126]. Gerçekten de kamusal çıkar ve gönüllülük şartları bu kavramda daha net görülmektedir.

Sivil toplum kuruluşları, üçüncü sektör olarak adlandırıldığında ise, birinci sektör kamu, ikinci sektör ise özel sektöre karşılık gelecek şekilde kullanılır. Üçüncü sektör de bu iki sektörün dışında kalan, kar ve siyasal amaçları olmayan, kamu yararı hedefiyle çalışan kuruluşları ifade eder. Bu ifade, kuruluşları daha çok ekonomik argümanlardan yola çıkarak ele almaktadır[127].

Sivil toplum yalnızca sivil toplum kuruluşlarını kapsamadığı gibi, sivil toplum kuruluşları da tek başına sivil toplum alanını temsil etmezler[128]. Bu nedenle sivil

---

[124] KUÇURADİ,I., s. 24-25.

[125] SANCAR, Mithat, "Global Sivil Toplum mu?", **Birikim Dergisi**, Sayı: 130, İstanbul, 2000, s. 21.

[126] URAL, Engin, "Gönüllü Kuruluş Kavramına Genel Bir Bakış", **Gönüllü Kuruluşlar Konferansı (28-29 Mart 1995)**, Türkiye Çevre Vakfı Yayınları, Ankara, 1995, s. 16.

[127] KAYA, G., AYAN, S., s. 23.

[128] Burada dikkat edilmesi gereken nokta, sivil toplum düşüncesinin temelde devlet otoritesini sınırlandırma amacıyla yola çıkması karşısında, sivil toplum kuruluşlarının her zaman otorite karşısında olması zorunluluğunun bulunmamasıdır. Dolayısıyla sivil toplumun, örgütlü toplum olarak anlaşılması gerekir. Ayrıntılı bilgi için bkz. DİKMEN

toplumu, örgütlü toplumsal güçler anlamında gönüllü ve kar odaklı olmayan sivil toplum kuruluşlarını da kapsayan bir çatı kavram olarak kabul etmek gerekir.

Sivil toplum kuruluşları, toplum yararına çalışan, kamusal alanda ortak amaçlar etrafında gönüllülük esasına dayanarak örgütlenen, bu nedenle kar amacı gütmeyen, devletten bağımsız, devlet ile özel alan arasında duran varlıklardır[129]. Sivil toplum kuruluşlarını diğer toplumsal örgütlenmelerden ayırmak için önemli ipuçları veren bir başka tanıma göre *"sivil toplum bireyin ve ailenin yaşamını, içe dönük grup etkinliğini, firmaların kar elde etme girişimini ve devletin denetimini ele geçirmek için gösterilen siyasal çabaları dışlar."*[130] Gönüllülük, sivil toplum kuruluşlarını daha önceden var olan gruplardan ayırır. Sivil topluma yüklenilen misyon gereği, bu kuruluşlar siyaset dışıdır[131]. Bu misyon sivil toplum kuruluşlarının etki alanını daraltmaktadır ve temel motifini çoğulcu toplumsal yapıyı koruma üzerinden kurmaktadır. Çünkü sivil toplum kuruluşları devleti tek güç merkezi olmaktan çıkaran bir çoğulculuğa dayanır. Bu çoğulculuk;

CANİKLİOĞLU, M., s. 78-79. ve DRUCKER, Peter, "Sivil toplum Birleşebilir mi?", **New Perspectives Quarterly**, Cilt: 1-2, 1991, s. 78.

[129] ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, "İnsan Hakları ve Sivil Toplum Örgütleri", **Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kuruluş Bildirgesi- Etkinlikler ve Belgeler** içinde, TİHAK Yayınları, Ankara, 2000, s. 40.

[130] DIAMOND, L., s.5, Aktaran: Ergun Özbudun, "Türkiye'de Sivil Toplum ve Demokratik Konsolidasyon", **Sivil Toplum Demokrasi ve İslam Dünyası** içinde, Ed. Elizabeth Özdalga- Suna Persson, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1998, s. 112.

[131] NEZİROĞLU, İrfan, "Askeri Müdahaleler ve Birey Özürlü Sivil Toplum Örgütleri", **Yeni Türkiye Sivil Toplum Özel Sayısı**, Kasım-Aralık 1997, Sayı: 18, s. 303.

apolitik, performansa dayalı, tek bir amaç için özgülenmiş kuruluşların çoğulculuğu olarak anlaşılmalıdır[132].

Sivil toplum kuruluşlarının piyasa içinde ve devletin daraltıldığı bir modelde tasarlandığı varsayımı, onun devletin etkinlik alanını kısıtlayacak biçimde ek işlevlerle donatılması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Sivil toplum kuruluşları ne kadar tek bir amaç için örgütlenirse performansları da o ölçüde artacaktır[133].

Belirlenen ihtiyaçlar doğrultusunda örgütlenen bireylerin, bu ihtiyaçlarını tek başlarına karşılayamayacakları bilinci ile aralarında iş birliği yaparak katılımcı bir anlayışla bir araya gelmeleriyle sivil toplum kuruluşunun temeli atılmış olur[134]. Ayrıca sivil toplum kuruluşları, belirli bir mekan ve zamanda bilgiye dayanarak belirlenen ihtiyaçların karşılanmasını amaçlayan, böylece de kamu yönetimine katılan örgütlenmelerdir[135]. Bu örgütlenme, bireylerin eşit katkı ve sorumluluğuna dayanan ortak amaçların gerçekleştirilmesi fikrine dayanmaktadır[136]. Bu sivil toplum anlayışlarının ortak vurguları, "*ihtiyaç*, *ihtiyaçları şekillendiren bilinç* ve *amaç"* ögeleridir.

Sonuçta sivil toplum kuruluşları, toplum yararına çalışan, belirli bir amaç için kamuoyu oluşturan, kar odaklı olmayan, ihtiyaçların giderilmesi ve sorunların

---

[132] DRUCKER, P., Yeni Gerçekler, s. 61.

[133] DRUCKER, P.,*a.g.e.,* s. 85.

[134] ÇOTUKSÖKEN, Betül, " Sivil Toplum Kuruluşları: Kavramlar", **Üç Sempozyum: Sivil Toplum Kuruluşları**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1998, s. 36.

[135] KUÇURADİ, İ., s. 30.

[136] YERASIMOS, Stefanos, "Sivil Toplum, Avrupa ve Türkiye", **Türkiye'de Sivil Toplum ve Milliyetçilik** içinde, Ed: Stefanos Yerasimos, Nuray Mert, Tanıl Bora, vd., İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, s. 14.

çözülmesinde çoğulcu ve katılımcı yöntemlerle hareket eden, bu sayede de demokratik kültürün gelişmesine katkı sağlayan, devletin bürokratik ve hiyerarşik yapısı içinde yer almayan, gönüllü örgütlenmelerdir, olarak tanımlanabilir, kanaatindeyiz.

B. Sivil Toplum Kuruluşlarının İçeriği

Sivil toplum kuruluşlarının tanımına ilişkin yaklaşımların ana hatlarıyla açıklanması, hangi örgütlenmelerin sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilmesi gerektiği sorusunu da beraberinde getirmektedir.

İlk bakışta sivil toplum kuruluşları; dernek, vakıf, sendika, sivil inisiyatif gibi gönüllü örgütlenmeleri akla gelmektedir. Birey ile devlet arasındaki diğer ara örgütlenmelerde gönüllü oluşumların yanı sıra sivil toplum kuruluşu olup olmadığı tartışmalı kurumlar da vardır: Yerel yönetimler, meslek kuruluşları, üniversiteler, siyasi partiler, etnik ve dini cemaatler, şirketler, kooperatifler, işçi ve işveren sendikaları gibi örgütsel yapılar. Bu örgütlenmelerin sivil toplum kuruluşu niteliği taşıyıp taşımadığına yönelik farklı yaklaşımlar mevcuttur.

1. Dernekler

Dernek; birden çok kişinin belli amaç için bir araya gelerek kurdukları gönüllü ve yasal bir örgütlenmedir[137]. Dernekler, üyeleri arasındaki dayanışmayı sağlayan ve

[137] Dernekler ve Türk Hukuku'nda derneklere ilişkin düzenlemeler için bkz. Sivil Toplum için Elverişli Ortamın İzlenmesi ve Geliştirilmesi Projesi, **Dernekler için Yasal Mevzuat Rehberi**, TÜSEV Yayınları, Mart 2019 https://www.tusev.org.tr/usrfiles/images/DerneklerIcinYasalMevzuatRehberi_TUSEV.pdf (Erişim Tarihi: 25.11.2019).

üyelerine yönelik faaliyet yürüten kuruluşlardır. Türkiye'de Anayasanın 33. maddesine göre; "*Herkes önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma hürriyetine sahiptir.*" Türk Medeni Kanunu'nun 56. maddesi ve Dernekler Kanunu'nun 2. maddesinde dernek şu şekilde tanımlanmıştır: *" Gerçek veya tüzel en az yedi kişinin kazanç paylaşma dışında belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek suretiyle oluşturdukları, tüzel kişiliğe sahip kişi topluluklarıdır.*" Hukuki düzenlemeler dikkate alındığında dernek kurma ve derneğe üye olmanın kolaylaştırıcı nitelikte düzenlendiği görülmektedir[138]. Zaman içinde derneklerin toplumun siyasi sorunları ilgilenmeye başlaması ile dernekler siyasi ve toplumsal yapı içerisindeki ağırlığını arttırmış ve dernekler sivil toplum kuruluşları içindeki ana aktör haline gelmiştir.

[138] 03.12.2019 günü TBMM Genel Kurulunda gerçekleşen, Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi görüşmelerinde, 5253 Sayılı Dernekler Kanunu'nun üç farklı maddesinde değişiklik yapılması öngörülmüştür. Öneri ile dernek üyeleri ile üyeliği sona erenlerin bilgilerinin bağlı bulundukları mülki idare amirliğine bildirilmesi, tüm üyelerin DERBİS'e girişlerinin yapılması ve üyeliği sona erenlerin DERBİS'e girişlerinin kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içerisinde yapılması zorunlu hale gelmesi düzenlenmek istenmiştir. Ancak kamuoyunda bu düzenlemenin "fişleme" niteliğinde olduğu, yurttaşların en çok bilinin sivil toplum kuruluşu olan derneklere üye olmaktan imtina etmesine neden olduğu yönünde eleştiriler yapılmıştır. Öneri TBMM Genel Kurulu'nda yapılan görüşmeler sırasında öneri metninden çıkarılmıştır. www.gazeteduvar.com.tr/politika/2020/03/04/fisleme-3-ay-sonra-tekrar-mecliste/ (E.T. 06.03.2020).

2. Vakıflar

Örgütlenme, belli bir mal varlığının bir amaç için özgülenmesine dayanıyorsa ve süreklilik arz ediyorsa vakıf şeklini almaktadır[139]. Vakıfların finansmanı bir kişi ya da kişiler topluluğunun servetlerinin bir kısmını ya da tamamını vakfetmeleri ile oluşturulur. Ancak vakıflara ilişkin şu eleştiri de yapılmaktadır: Vakıflar, kaynaklarını kimi zaman halktan çeşitli hizmetler karşılığında finanse etmektedirler ve bu durum sivil toplum kuruluşu olmaları niteliğini gölgeleyebilmektedir[140]. Dernek ve vakıfların ortak özelliği ise kar paylaşma amacıyla kurulmamış olmamalarıdır.

3. Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, yerel yerinden yönetim ilkelerine göre idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir[141]. İdari özerklik, siyasi otoritenin baskısı olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilme, seçimle iş başına gelen ve görevden düşürülen organların olması ve kendi seçilmiş organlarıyla karar alma kapasitesidir. Mali özerkliğin gereği olarak, kendi gelir kaynaklarına sahip, gelirlerini görev ve sorumlulukları dolayısıyla serbestçe harcayabilen ve merkezi bütçeden ayrı bir bütçesi olan kuruluşlardır. Ancak burada sivil toplum kuruluşlarının özerkliği ile yerel yönetimlerin özerkliği aynı anlama gelmemektedir. Sivil toplum kuruluşları, bağımsızlığa daha yakın bir özerklikle hareket ederken, yerel yönetimler üzerinde siyasi otoritenin vesayeti söz konusudur. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin kamu tüzel kişisi olmaları ve buna bağlı

---

[139] ÖZTAN, Bilge, **Medeni Hukukun Temel Kavramları**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012, s. 324.

[140] DİKMEN CANİKLİOĞLU, M., s. 80.

[141] GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara, 2013, s. 70.

ayrıcalıklarla donatılmış olması, onları sivil değil siyasal toplum kuruluşu yapmaktadır[142]. Bu görüşün karşısında yer alan bir başka görüş ise, belirli bir beldede yaşayan bireylerin ortak ihtiyaçlarının giderilmesi için kurulan yerel yönetimlerin, kendi kendilerini yönetebilme özerkliği içinde faaliyet göstermeleri nedeniyle sivil toplum kuruluşu sayılmaları gerektiğini savunmaktadır[143]. Ayrıca kentlerin ortaya çıkması ile sivil toplumun gelişimi de tarihsel süreçte birbirine paralellik göstermektedir[144]. Batı'daki bu gelişme yerel yönetimlerin de sivil toplum kuruluşu olduğunun kanıtı niteliğindedir. Yerel yönetimlerin devlet müdahalesine karşı korunması gerektiğini savunan Hegel, sivil toplum kuruluşlarını sınıflandırırken yerel yönetimlerle diğer özel kurum ve kuruluşlar arasında bir ayrım yapmamaktadır[145]. Yerel yönetimi sivil toplum kuruluşlarına dahil eden görüşler, "*toplumun bölünmüşlüğe dayalı bir bütünlükle yeniden oluşumu*"[146]na vurgu yapmaktadırlar.

---

[142] KELEŞ, Ruşen, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, IULA EMME Yayını, İstanbul, 1993, s. 36.

[143] YILDIRIM, Selahattin, "Yerel Yönetim ve Sivil Toplum", **Sosyal Demokrat İdareler**, TÜSES Yayınları, İstanbul, 1994, s. 123. Yazar, sivil toplumu, bireyin ya da oluşturduğu kuruluşun siyasal toplumdan (dar anlamda devletten) özerk faaliyet alanı olarak tanımlayıp ve esas devlet işlerinin zor kullanımı (ordu, polis, yargı vb.) ile sınırlı gören bir yaklaşımla hareket etmektedir.

[144] TEKELİ, İlhan, "Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi ve Sivil Toplumcu Nitelikleri Üzerine", **Sivil Toplum**, TÜSES Yayınları, İstanbul, 1991, s. 115.

[145] HEGEL, G. W. F., **The Philosophy of Right**, İngilizceye Çev: T. M. Knox, Oxford University Press, Oxford, 1967, s. 152-153.

[146] KÜÇÜKÖMER, İdris, "Sivil toplum, Bürokrasi, Politika ve Aydınlar", **İktisat Dergisi**, 1987, s. 37.

Yerel yönetimlerin, kamu gücüne sahip olmaları nedeniyle bireylere zorlayıcı yaptırımlar uygulayabilme yetkileri mevcuttur. Ayrıca başkanları ve meclisleri doğrudan halk tarafından seçildiği için bu onları siyasi partilerin de bir parçası yapar. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kuramsal olarak sivil toplum kuruluşu olmadığı kanaatindeyiz[147]. Ancak belediyelerin sivil toplum kuruluşu olmamaları, ikisi arasında yakın bir ilişki olmadığı anlamına gelmemektedir.

Geniş anlamıyla yerel yönetimler özelinde belediyeler, Batı toplumlarında merkezi otoriteye bir alternatif ya da merkezi otoritenin gücünün artmasına bir tepki sonucu siyasi otoritenin gücünü yerele yayan, gücün paylaşılmasını sağlayan bir yapı olarak gündeme gelmiştir[148]. Her ikisi de merkez karşısında çevre konumundadır ve merkeze göre katılımı daha etkili sağlayabilmektedirler[149]. Gerçekten de gerekli alt yapı sağlandıktan sonra yerel yönetimler birer demokrasi okulu gibi anlaşılabilirler. Özellikle organlarının seçimle iş başına gelmesi yönüyle yerel hizmetlerin yönetiminden daha ileri bir boyutta katılım, temsil, saydamlık gibi kriterlerin hayata geçirilmesinde yerel

[147] Aynı yönde bkz., URAL, E., s. 16-17 ve DİKMEN CANİKLİOĞLU, M., s. 87.

[148] BİLGİN, Nuri, TOPSEVER, Yurdal, GÖKTEN, Melek, YETİM, Ünsal, **TÜSES: Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı Araştırma Raporu**, TÜSES Yayınları, İzmir, 1991, s. 5.

[149] JEFFREY, **Understanding Local Government**, Martin Rabertson Fontonel Collins Press, Londra, 1976, s. 265.

yönetimler değerlidir[150]. Etkili bir sivil toplum katılımı yerel yönetimlerde daha kolay hayata geçirilebilmektedir[151].

4. Siyasi Partiler

Siyasi partilerin varlığı, temsili demokrasilerin var olabilmesinin ve halk iradesinin özgürce tezahür edebilmesinin ön koşuludur. Toplumdaki farklı görüşlerin temsil edildiği siyasi partiler, "demokratik toplumun kalbinde yer alan siyasi tartışmalara[152]" yeri doldurulamaz katkı sağlarlar. Bu nedenle siyasi partilere ilişkin esasların anayasa ile düzenlenmesi yoluna gidilmiş[153], örgütlenme usulleri ise kanun koyucuya bırakılmıştır. Siyasi partilerin hukuki statüsünün ne olduğu ise tartışmalıdır. Siyasi partiler kamu tüzel kişisi mi yoksa özel hukuk tüzel kişisi midir?, tartışması

---

[150] GREENWOOD, Stewart, "The Institutional and Organizational Capabilities of Local Government", **Public Administration**, Sayı: 64. s. 36.

[151] YÜKSEL, Fatih, "Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler", **Liberal Düşünce**, Sayı: 29, Kış 2003, s. 185. http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/29/16-fatih-yuksel-sivil-toplum-ve-yerel-yonetimler.pdf (Erişim Tarihi: 26.11.2019) Yazara göre, demokrasi-sivil toplum- yerel yönetim ilişkileri birbirlerine bağlıdır. Yerel yönetimin pratikte etkili olamaması, sivil toplumcu geleneği olmayan toplumlarda, yerel demokratikleşmeyi engellemektedir. Yerel taleplerdeki duyarsızlaşma genel demokratik siyaseti de sekteye uğratabilmektedir.

[152] AİHM, **Christian Democratic People's Party v. Moldova**, Başvuru No: 28793/02, Karar Tarihi: 14.02.2006, para. 66.

[153] TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s. 325.

Batı'da onları hukuk ötesi örgütler olarak görme ve serbest kuruluşlar olarak görme ile sonuçlanmıştır[154].

Siyasi partileri kamu kuruluşu olarak görmek mümkün değildir. Kamu kuruluşları devlet tüzel kişiliğine dahildirler. Siyasi partiler ise devlet örgütü dışında, tüzel kişiliğe sahip, siyasi iktidar olma hedefindeki kuruluşlardır. Siyasi partileri, kamu kuruluşu olarak görmek, siyasi iktidarın müdahale ya da denetiminde olmaları sonucunu doğurabilmektedir ki bu durum siyasi partilerin varlık sebebiyle bağdaşmaz[155].

Siyasi partiler her ne kadar dernekler gibi kişi topluluğu olarak örgütlenseler de amaç unsuru bakımından derneklerden ayrılırlar. Siyasi partilerin amacı, toplumun düşünce ve inançlarının oluşmasına katkı sağlamak ve siyasi iktidarı kısmen ya da tamamen ele geçirmektir. Bu anlamda siyasi partilere ilişkin dört kriter ortaya koyulabilir: süreklilik, ülke genelinde örgütlenme, iktidarı ele geçirme amacı, seçim yoluyla halk desteğini alma[156].

Siyasi partileri tanımlama da kullanılan bu ölçütler, onların sivil toplum kuruluşu sayılıp sayılamayacağı konusunda da yol gösterici olacaktır. Şöyle ki, sivil toplum

---

[154] Örneğin Almanya Siyasi Partiler Kanunu siyasi partileri "ipso jure" (hukuken, kendiliğinden) tüzel kişiliğe sahip örgütler olarak düzenlemiş olmasına rağmen, Alman siyasi partilerinin genelde tüzel kişiliği bulunmayan tescilsiz dernek statüsünde olduğu görülmektedir. İtalya'da ise siyasi partilerin tüzel kişiliğe sahip olmadığı anlayışı hakimdir. Aynı şekilde İngiltere'de de siyasi partiler hukuk ötesi kurumlardır ve tüzel kişiliğe sahip değildirler. Ayrıntılı bilgi için bkz. YÜCEL, Serkan, "Siyasi Partilerde Tüzel Kişilik", https://www.fikircografyasi.com/makale/siyasi-partilerde-tuzel-kisilik. (E.T. 04.01.2020).

[155] GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınları, Ocak 2019, s. 419-420.

[156] TEZİÇ, E., s. 322.

kuruluşları da devlet dışındaki örgütlenmelerdir, bireylerin kamusal ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulmuşlardır, ancak siyasi iktidarı ele geçirme gibi bir amaçları yoktur. Sivil toplum kuruluşlarının temel işlevi, siyasi iktidarı etkilemek ve yönlendirmektir. Bu nedenle siyasi partilerin sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilmemesi gerekir.

Bir görüşe göre ise siyasi partiler iktidarda olmadıkları zaman sivil toplum kuruluşu sayılmalıdır[157]. Benzer bir görüşe göre de siyasi partiler, örgütlenme özgürlüğünün kullanılması bakımından sivil toplum kuruluşu sayılabilirler. Siyasi parti adayları aslında seçilip parlamentoda görev alana kadar sivil toplum üyesidir. Çünkü siyasi partiler, kamu kuruluşu olmayıp, benzer dünya görüşündeki insanların bir araya gelerek kurdukları sivil oluşumlardır[158]. Bu görüşlerin ortak özelliği sivil toplum üyeliğini ve alanını geniş bir çerçeveye oturtmalarıdır.

Siyasi partileri diğer kuruluşlardan ayıran en önemli özellik, siyasi iktidarı ele geçirme amacıdır. Ancak sivil toplum kuruluşlarında bu özellik gözlemlenmez. Sivil toplum ve sivil toplum kuruluşları dar anlamda siyasi toplum olan devletin dışında kalmayıp, geniş anlamda siyasi toplumun da dışındadır. Siyasi partiler ise geniş anlamda siyasi toplumun parçasıdır. Sivil toplum kuruluşları, aslında, siyasi partilerin dışında da

---

[157] TUNÇAY, Mete, "Sivil Toplum Kuruluşları ile İlgili Kavramlar", **Tanzimat'tan Günümüze İstanbul'da Sivil Toplum Kuruluşları** içinde, Ed: A. N. Yücekök, İ. Turan, M.Ö. Alkan, Türkiye Ekonomik ve toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, 1998, s. 14-15.

[158] KÖMÜR, Recai, Doç Dr. Yusuf ADIGÜZEL ile yapılan röportaj, "Demokrasi ve sivil toplum bir bütünün parçaları gibidir.", 31.01.2016. http://www.sivilsayfalar.org/2016/05/22/demokrasi-sivil-toplum-bir-butunun-parcalarigibidir/ (E.T. 04.01.2020).

çıkarların temsili ve gerçekleştirilmesinde yeni bir yol açma amacı taşımaktadır[159]. Bu anlamda sivil toplum kuruluşlarının siyasi partilerle yakın ilişki içerisinde olması mümkün ve gereklidir[160]. Yine de bu ilişkinin sivil toplumun siyasi partiler içinde erimesi riski de mevcuttur.

5. Üniversiteler

Üniversiteler, bilgi üretimin ve paylaşımının gerçekleştiği entelektüel mekanlardır. Sivil toplum alanı kendi içinde özerk alanlara bölünmüştür. Üniversiteler de bu alan içerisinde özellikle bilgi ve fikir paylaşımının yapılmasında önemli rol oynamaktadır.[161] Bu nedenle üniversitelerin sivil toplum alanına dahil edilmesi mümkündür. Ancak üniversitelerin sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilmemesi gerekir.

Sivil toplum kuruluşları, hukuki bir statüde bulunan, kamusal alanda hizmet gören, gönüllü olarak bir araya gelen insanların örgütlenmesidir. Üniversiteler ise hukuki çerçeveleri anayasa, kanun ve üniversiteler arası üst kuruluşlarınca[162] çizilmiş

---

[159] AKPINAR, GÖNENÇ, A., s. 42.

[160] ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, "Siyasal Partiler ve Sivil Toplum Örgütleri", **Anayasa Yargısı**, Ankara, 1999, s. 114. Yazara göre, siyasi partiler ve sivil toplum kuruluşları ne kadar işbirliği içerisinde çalışırlarsa demokrasiye o kadar fayda sağlarlar. Ayrıca sivil toplum örgütlerinde çalışan kişilerin, zamanla, yasama meclislerine taşınması da toplumsal dinamizm katacaktır.

[161] AKPINAR, GÖNENÇ, A., 43.

[162] Örneğin Türkiye'de üniversitelerin kuruluş ve etkinliklerinin hukuki çerçevesi Yükseköğretim Kurulu (YÖK) tarafından belirlenmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz.

olduğundan bağımsız kuruluşlar sayılamazlar. Üniversiteler, sivil toplum alanının genişlemesinde ve sivil toplum kuruluşlarının çalışmalarında önemli roller üstlenseler de asli amaçları kamusal ya da sosyal alanlarda çalışma ve hizmet görme düşüncesi değildir. Dolayısıyla, üniversiteler sivil toplum kuruluşu değildir, kanaatindeyiz[163].

6. Sendikalar

Sendikalar, kapitalist üretim ilişkilerinde emeğin örgütlülüğünü temsil etmek amacıyla kurulmuşlardır[164]. Ancak sadece ekonomik bir işleve değil, aynı zamanda toplumsal ve siyasal işlevlere da sahiplerdir. Sendikaların çok yönlü işlevleri sayesinde bireyler birçok açıdan bilinçlenir ve yönetim mekanizmalarına katılma isteği gösterirler[165]. Sendikalar, devlet ve kimi zamanda siyasi partiler aracılığıyla yaratılan eşitsizliklerin karşısında yer alırlar. Bu anlamıyla sendikalar, sivil toplumun öncüleri de

---

GÜNDAY, M., s. 552- 560. Yazar, üniversiteleri bilimsel, kültürel ve teknik kamu kurumları içerisinde değerlendirmiştir.

[163] Karşıt görüş için bkz. ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, "İnsan Hakları ve Sivil Toplum Örgütleri", s. 42. Yazar, vakıf üniversitelerini sivil toplum örgütleri arasında saymaktadır. Ancak, vakıf üniversiteleri de devlet üniversiteleri gibi kamusal hizmet görmek amacıyla kurulmuşlardır. Devlet üniversiteleri için öngörülen tüm şartlar onlar için de geçerlidir. Ötesinde vakıf üniversiteleri kar amaçlı faaliyet gösterirler. Bu nedenlerle vakıf üniversiteleri de kanaatimizce sivil toplum örgütü sayılamazlar.

[164] KAYA, G., AYAN, S., s. 28.

[165] KORAY, Meryem, **Değişen Koşullarda Sendikacılık**, TÜSES Yayınları, İstanbul, 1994, s. 2.

sayılabilirler[166]. Gerçekten de sendikalar, bireysel olduğu kadar toplum sorunlarına da çözüm bulmak amacıyla bir araya gelen insanlardan oluşurlar. Sivil toplum kuruluşlarında olduğu gibi, sendikalar da sivil ve demokratik hakları, eşitliği ve çıkarların savunulmasını amaçlarlar. Sendikalar sermaye gruplarından ve devletten bağımsız örgütlenmelerdir. Kar amacı üzerinden faaliyetler göstermezler.

Sivil toplum kuruluşlarında sınıf kavramının göz ardı edildiğini iddia eden bir görüşe göre, sivil toplumcu yaklaşım sınıf siyasetinden daha çoğulcu ve kapsayıcı bir yaklaşımla hareket etme iddiasındadır. Ancak bu söylem gerçek dışıdır, çünkü emek kapsam dışında bırakılmıştır. Sivil toplumun dikkate almadığı ama hiç de özgür olmayan bir işyeri mevcuttur.[167] Sivil toplum alanının emeği kapsamadığı nedeniyle sendikaların bu alana dahil edilememesi gerekir. Benzer şekilde sivil toplum kuruluşlarının sendikaların yerini alma çabası içinde olduğu ve yalnızca ekonomik mücadele için kurulan sendikaların sivil toplum kuruluşu sayılamayacağı savunulmaktadır[168]. Oysaki, sendikalar hem üyelerinin hem de toplumun çıkarlarının demokratik alana taşınmasında

---

[166] JOHNS, Gary, "Trade Unions and Civil Society", **HR Nicholls Society XXIII Conference: The Changing Paradigm: Freedom**, Jobs, Prosperity, Melbourne, 2002, s. 2.

[167] PANITCH, Leo, "Emek Stratejisi Üzerine Düşünceler, Çev: Ceren Kalfa, **Praksis Dergi**, Sayı: 8, Güz, 2002, s. 91.

[168] TEKELİ, İlhan, "Kuramsal Yaklaşımlar", **Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik ve Deprem**, Ed. Z.A. Kızılyaprak, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2000, s. 115. Aynı yönde bkz. ERDOĞAN TOSUN, Gülgün, "Sivil Toplum Örgütlerinde Katılım ve Örgüt içi Demokrasi", **Birikim**, Sayı: 130, Şubat 2000. https://www.birikimdergisi.com/birikim-yazi/5846/sivil-toplum-orgutleri-icinde-katilim-ve-orgut-ici-demokrasi#.XeVZYugzbIU (Erişim Tarihi: 26.11.2019)

ve çözülmesinde etkili bir rol üstlenirler. Ayrıca sendikaya üye olma ya da sendika üyeliğinden ayrılmada da gönüllülük esastır.

Sendikalara yöneltilen ve sivil toplum kuruluşu sayılamama nedenleri arasında gösterilen "*ekonomik alanda pazarlık yapma amacına yönelik mücadele*"[169] , aslında sendikaların işçi, işveren ve devlet arasında köprü olduğunun göstergesidir[170]. Bu anlamda üyeleri olan işçilerin savunucusu olurlar. Dolayısıyla sendikaların sivil toplum kuruluşu olma niteliği taşıdığı düşüncesindeyiz.

7. Meslek Kuruluşları

Meslek kuruluşları, belirli bir mesleğin üyelerini bir araya getiren ve mesleğin icra edilmesine ilişkin kararların alınmasında farklı görüşlerin de dikkate alınmasını sağlayan organizasyonlar olarak tasarlanmışlardır. Bu kuruluşlara barolar, tabip birlikleri, odalar vs. örnek olarak verilebilir. Mesleğe ilişkin fikirlerin tartışılabildiği özerk yapılan olarak kabul edildiğinde, meslek kuruluşları sivil toplum alanına dahil edilebilirler. Ancak meslek kuruluşlarının sivil toplum kuruluşu niteliği taşıyıp taşımadığı tartışılmaktadır.

Meslek kuruluşları, kamu kurumu niteliğinde kuruluşlar[171] olarak düzenlendiğinde, bir mesleği yapabilmek için zorunlu tutulmuş üyelikler ve devlet

---

[169] ERDOĞAN, TOSUN, G., a.g.m.

[170] GALLIN, Dan, **Trade Unions and NGOs: A Necessary Parnership for Social Development**, Civil Society and Social Movements Programme, No: 1, United Nations Research Institute for Social Development, Haziran, 2000, s. 9. https://www.files.ethz.ch/isn/102664/1.pdf (Erişim Tarihi: 26.11.2019)

[171] Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek kuruluşları için bkz. GÜNDAY, M., s. 565-568. Doktrinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ifadesi tartışılmaktadır. Gözler'e göre, meslek kuruluşları mahiyetleri nedeniyle özel hukuk tüzel kişisidir. Özel

tarafından yetki verilmiş olmaları nedeniyle sivil toplum kuruluşu sayılamayacaktır[172]. Kamu kurumu niteliği verilmesi meslek kuruluşlarının tek yönlü idari işlem tesis edebilmesi, resen harekete geçebilmesini, zorunlu üyelik ve aidat uygulayabilmesinin zeminini sağlamaktadır. Ancak bu kamu gücü ayrıcalıkları meslek kuruluşlarınca yalnızca kendi üyeleri üzerinde uygulanabilmektedir. Anayasal ve yasal statüleri[173] meslek kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşu olmanın kriterlerini karşılamaması sonucu doğurmaktadır. Ancak mesleği düzenlerken aynı zamanda mesleği ve üyelerini dolaylı yoldan da olsa devletle ilişkilendiren bu kuruluşlar, özellikle kamu kurumu niteliğinde tanımlanmalarından ötürü sivil toplum kuruluşu sayılamamaktadır[174].

---

kişiler tarafından kurulan, özel kişilerin malvarlığı ile sermayesi oluşturulan ve personel bakımından da özel hukuka tabi olan bir yapının bazı kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olması onu kamu kurumu haline getirmez. Nitekim Fransız Hukuku'nda meslek kuruluşları özel hukuk tüzel kişisi sayılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayıncılık, Bursa, 2010, s. 257-258.

[172] TEKELİ, İlhan, "Gelişen ve Saygınlığını Koruyabilen Bir Sivil Toplum Alanının Oluşma Koşulları Üzerine Düşünceler", **Sivil toplum Kuruluşları ve Etik Sempozyumunda Sunulan Tebliğ, 1-3 Temmuz 1999**, İstanbul, s. 4-6.

[173] Anayasanın 135. Maddesinde Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları başlığında meslek kuruluşları *"belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kurulan kuruluşlar"* olarak tanımlanmış ve meslek kuruluşlarının kuruluşunun ve esaslarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

[174] ERDOĞAN TOSUN, G., a.g.m.

Meslek kuruluşlarının sivil toplum kuruluşu olup olmadığına ilişkin bir başka görüşe göre ise, meslek kuruluşlarının içinde bulunduğu kamusal alan, sivil toplum kuruluşları için kamu hizmeti üreten yerler olarak anlaşılmalıdır. Bu nedenle meslek kuruluşlarının kamusal ayrıcalıklara sahip olması onları sivil toplum kuruluşu olmaktan çıkarmaz, tam tersine sivil toplum alanında daha etkin olmalarını, dar anlamda devlet müdahalesinden sıyrılmalarının önünü açma amaçlıdır[175]. Benzer bir yorumla Anayasa Mahkemesi de meslek kuruluşlarının kamu gücü ayrıcalıkları verilmesinin, onların çoğulcu bir demokratik ortamda sivil toplum kuruluşu rolüne bürünebilmelerinin teminatı olduğuna karar vermiştir[176]. Mahkemenin bu yorumu meslek kuruluşlarının başta kendi üyelerini etkileyecek politikalara karşı kamuoyu oluşturmada adeta bir sivil toplum kuruluşu gibi hareket ettiğini göstermektedir.

Kanaatimizce, meslek kuruluşlarının kuruluşu ve yönetimine ilişkin usuller kanun koyucuya bırakılmış ve kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olsalar da, dar anlamda devletin dışında bırakılmış, kendi özerklikleri olan kuruluşlardır. Ayrıca salt devlet dışı örgütlenmeleri sivil toplum alanına dahil etmek ve kamuoyu oluşturma ve siyasi süreçlere

---

[175] DİKMEN CANİKLİOĞLU, M., s. 80.

[176] AYM, **Esas No: 2000/78, Karar No: 2002/31**, Karar Tarihi: 19.02.2002. "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, 1961 ve 1982 Anayasalarının yürütme bölümünde idare başlığı altında özel olarak düzenlenmiştir. Üyelerinin çokluğu, ürettikleri iş ve hizmetlerin toplumun temel ihtiyaçlarına yönelik olması ve ülke genelinde yaygınlığı; çoğulcu demokratik gelişim ortamında etkili bir sivil toplum örgütü rolünde bulunmaları; örgütlülüğün üyelere getirdiği yararlar ile toplum çıkarlarının uygun düzeylerde dengelenebilmesi ve demokratik toplum kültürünün, kamu düzeninde olumsuzluk yaratmadan derinleştirilebilmesi nedenleriyle bu kuruluşlara kamusal nitelik kazandırılarak Anayasa'da yer verilmiştir."

yaptıkları katkılar dikkate alındığında devletin sınırlandırılması denetiminde etkili rol oynayan meslek kuruluşlarını dışlamak anlamına gelecektir[177]. Modern örgütlenmelerin özgün örneklerinden olan meslek kuruluşlarının da sivil toplum kuruluşu sayılması gerekir.

8. Dini ve Etnik Cemaatler

Son dönemlerde sivil toplum kuruluşu olup olmadıkları sıkça tartışılan dini ve etnik cemaatleri de incelemek gerekir. Sivil toplum düşüncesinin grup merkezli hak arama düşüncesi cemaatlerin de bu grupların bir öznesi olup olamayacağı sorusunu gündeme getirmiştir.

Cemaatleri sivil toplum kuruluşu olarak değerlendiren görüşlerin merkezinde, sivil toplum alanında bireylerin özgür iradesi yatmaktadır. Bu bağlamda Çaha, cemaatlerin bireysel irade üzerinden şekillendiğini ve bu nedenle sivil toplum alanına dahil edilmesi gerektiğini savunmaktadır[178]. Ancak devamında bir kuruluşun sivil toplumun unsuru olmasının temelinde liberal ve demokratik değerleri benimsemiş olması gerektiğinin de altını çizmektedir[179]. Gerçekten de sivil toplum kuruluşları, özgür bireylerin kendi iradeleriyle ortak bir amaç için bir araya gelmeleri fikrinin sonucudur. Üyelik ve üyelikten ayrılma bireyin iradesindedir. Ancak cemaat içinde yer alan birey, kendisini özgürce ifade edemeyen, cemaat tarafından koyulan kuralların dışına

[177] AKPINAR GÖNENÇ, A., s. 43.

[178] ÇAHA, Ö., Aşkın Devlet, s. 63.

[179] ÇAHA, Ö., a.g.e. s. 131. Bu anlamda yazarın cemaatlerin sivil toplum kuruluşları içinde yer aldığı iddiası kendisiyle çelişmektedir, diyebiliriz. Çünkü cemaatlerin demokratik liberal değerleri savunmadığı açıktır.

çıkamayan bir hale bürünecektir[180]. Gellner ise sivil toplumun cemaatçi biçimlerle gelişemeyeceğini savunmaktadır. Laikleşme, sivil toplum alanının gelişmesinin ön koşuludur. Üyeleri oldukları cemaatlerden bağımsız düşünemeyen birey, sivil toplumun parçası olamaz.[181] Çünkü cemaat, yapısı gereği birbirine uyum arayan ve bir bütün olarak hareket etmeye yatkın bir örgütlenmedir. Oysaki, sivil toplum alanında hiçbir çıkarın temsili tek bir tekil ögenin eline bırakılamaz[182]. Başka bir ifade ile bütün adına bireyin, toplulukların ezilmesi söz konusu olmamalıdır.

Sivil toplum kuruluşlarının bireyi aktif özne statüsü kazandırması ve demokrasinin dinamikleştirilmesinde katılımcılığı arttırma arayışı, inanç temelli birleşmelerle gerçekleştirilemez. Çünkü cemaatler, bütünsel ve üyeleri olan bireyleri bu bütünün içinde eriten, bireyselleşmeyi değil, bütünlüğü savunan yapılardır[183]. Bu nedenlerle cemaatlerin, sivil toplum kuruluşu olarak değerlendirilememesi gerekir.

---

[180] YERASIMOS, S., s. 16. Aynı yönde bkz. ALİEFENDİOĞLU, Y., "İnsan Hakları ve Sivil Toplum Örgütleri", s. 42. Yazara göre, cemaatler kişinin iç dünyasına hitap ettiği ve yönde hizmet ettikleri için kişisel alanda kalırlar, kamusal alanda çalıştıkları söylenemez.

[181] GELLNER, Ernest, **Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals**, Penguin History, Londra, 1996, s. 9.

[182] DİKMEN CANİKLİOĞLU, M., s. 85.

[183] ÖNCÜ, Ayşe, "Sivil Toplum ve Katılım", **Sivil Toplum** içinde, Ed: Yurdakul Fincancı, Türkiye Sosyal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul, 1991, s. 46.

C. Sivil Toplum Kuruluşlarının İşlevleri

Sivil toplum kuruluşları, tanımı ve içeriği kadar, işlevleriyle de farklı görünümler sergilemektedir. Sivil toplum kuruluşlarının işlevlerinin tartışılabilmesi için öncelikle bu kuruluşların işlevlerini incelemek gerekir[184].

Sivil toplum kuruluşlarında gönüllülük esastır. Bu esas çevresinde bir araya gelen bireyler kuruluşa hem maddi hem manevi yönden katkı sağlarlar. Bu kuruluşlar topluma katkı sunma ve onu iyileştirme amacındadırlar. Ancak bunu yaparken kendi üyeleri üzerinde bir iktidar ilişkisi kurmazlar. Gönüllülük temelinde ya da ücretli olarak çalışan personelleri üzerinde çalışmanın şekli ve verimliliği konusunda bir denetim ve yaptırım yetkileri bulunsa da bu iktidar ilişkisi anlamına gelmemektedir[185]. Aksine, denetim ve yaptırım uygulayabilmenin temelinde ulaşılmak istenen amacın gerçekleştirilebilmesi ve üretken olma fikri yatmaktadır. Toplumsal hareketliliğin bu kuruluşların faaliyetleri ile artması sonucunda sınıflar ve gruplar arasındaki hiyerarşik ilişki yerini yatay ortaklıklara ve işbirliğine bırakmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının tek bir amaç doğrultusunda uzmanlaşmış örgütler olması, onların en büyük gücüdür. Ne zaman ilgi odaklarını genişletirlerse, etkili olma özelliklerini kaybetme riski ortaya çıkar.

Genel olarak yukarıdaki özelliklere sahip olan sivil toplum kuruluşları, günümüzde ulusal ve uluslararası alanda toplumsal yaşamda önemli bir güç haline gelmişlerdir. Bu anlamda sivil toplum kuruşlarının ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal işlevleri olduğunu söylemek mümkündür.

---

[184] Sivil toplum kuruluşlarının özellikleri için bkz. TEKELİ, İ, "Kuramsal Yaklaşımlar", s. 114 ve GÜDER, Nafiz, **Sivil Toplumcunun El Kitabı**, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi, Ankara, 2004, s. 3-7. http://www.stgm.org.tr/tr/icerik/detay/sivil-toplumcunun-el-kitabi (E.T. 10.01.2020)

[185] DİKMEN CANİKLİOĞLU, M., s. 81.

1. Bireysel İşlevler

Sivil toplum kuruluşlarının çoğulcu ve diyaloga açık olmaları, üyeleri olan bireyleri de bu yönde şekillendirmektedir. Örgütlenme içinde sorumluluk alan bireylerin toplumsal alana dair bilinç düzeyleri gelişmektedir. Örgüt içinde takdir edilme, statü sahibi olma gibi kişisel amaçlar, bireyin kendisini geliştirmesinde de faydalı olmaktadır. Bu düşüncenin temelinde bireyin toplum içinde tek başınayken yalnız ve güçsüz olduğu, ancak bir araya gelmeyi başarırlarsa mutlu olabilecekleri tezi yatmaktadır[186]. Gönüllük ilişkisi içerisinde bir araya gelen bireyler, yurttaşlık bağı ile birbirine yakınlaşacak ve bu oluşan birey tipi de sivil toplumun mahiyetine uygun düşecektir. Gelişen aidiyet duygusu sivil toplum kuruluşlarının içinde taşıdığı etik değerler de ortaya çıkacaktır[187]. Gellner ise sivil toplum alanında bireyi "modüler insan" olarak tanımlamaktadır. O'nun modüler insanı "*belli bir eğitim seviyesine erişmiş, belli donanımlara sahip, yetenekleri ve sonradan kazandığı donanımlar sonucu yaşamda belli yerlere gelebilen bir insan tipi*" dir[188]. Modüler insan, kendi hayatının öznesi olabilmiş bireydir. Bu birey, modern dönemin insanıdır ve siyasal yapılanma içerisinde de yer alarak aktif özne statüsüne kavuşmaktadır.

---

[186] ERGÜDEN, Işık, **Sivil Toplum Örgütleri-Neoliberalizmin Araçları mı, Halka Dayalı Alternatifler mi?,** WALD Demokrasi Kitaplığı, İstanbul, 2001, s. 7.

[187] YILDIRIM, İsmail, **Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları**, Yönetişim, Seçkin Yayınları, 2004, s. 87.

[188] GELLNER, Ernest, **Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals,** Penguin Press, 1994, s. 98.

2. Ekonomik-Sosyal İşlevler

Günümüzde devlet, toplum hayatının her sorunuyla ilgilenememektedir. Oluşan boşlukları doldurmada sivil toplum kuruluşlarına büyük iş düşmektedir. Öncelikle sivil toplum kuruluşları bireye kendisini ifade edebileceği toplumsal alanlar açmaktadır. Geleneksel toplum yapısından modern topluma geçişle birlikte çözülmeye başlayan birincil ilişkilerin yarattığı duygusal boşluk, toplumsal iş birliğinin artmasıyla aşılabilmektedir. Sivil toplum kuruluşları yoluyla toplumsal yığınlar içinde kalmanın yarattığı yabancılaşma hissi yerini toplumsal iyiyi bulma çabasına bırakmaktadır[189]. Bu iyiliğe yönelik ortak çalışmalarını yaparken, etkinlik alanlarına yönelik sundukları çözümlerle çoğulculuk kültürünün gelişmesine de katkı sağlayan sivil toplum kuruluşları, özgürlükçü, katılımcı ve çoğulcu bir yapının oluşmasına da katkı sağlamaktadır[190].

Sivil toplum kuruluşları, devletin piyasa ekonomisinin dayattığı mekanizmalara karşı tampon işlevi görmektedir. Sermaye temelli ekonomik alanın kar amaçlı aşırılıklarını içinde bulundurduğu kamu yararı anlayışıyla dizginlemeye çalışan sivil toplum kuruluşları, ekonomik birimlerin kararlarının makul seviyelere indirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Ayrıca sivil toplum kuruluşları ekonomik kalkınma

---

[189] YÜCEKÖK, Ahmet N., "19. Yüzyıl Osmanlı Toplumundan Günümüz Türkiye'sine Sivil Toplum Kuruluşları ve Siyaset Sosyolojisi İlişkileri", **Tanzimat'tan Günümüze İstanbul'da Sivil Toplum Kuruluşları**, Ed: A. N. Yücekök, İ. Turan, M.Ö. Alkan, Türkiye Ekonomik ve toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, 1998, s. 5.

[190] ERÖZDEN, Ozan, "STK'lar ve Hukuki Çerçevede Yenilik Talepleri Üzerine Notlar", **Merhaba Sivil Toplum**, Der: Taciser Ulaş, Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, İstanbul, 1998, s. 15.

faaliyetlerinde de önemli rol oynamaktadır. Kar elde etme amaçlı olmamaları onları, ekonomik ilişkilerde de önemli bir noktaya taşımaktadır[191].

3. Siyasal İşlevler

Sivil toplum kuruluşları, siyasi iktidarı ele geçirmeyi amaçlamamakla birlikte, onu etkileme ve yönlendirme amacındadır. Üyelerinin istek, düşünce ve amaçlarını demokratik ögelerle şekillendirerek aktif bireyi ortaya çıkarılar ve bu yolla siyasi iktidarı etkilemektedirler.

Sivil toplum kuruluşlarının temel siyasi işlevi, siyasal alana girmek, bireyi baskıdan korumaktır. Sivil toplum kuruluşu içindeki birey, siyasi partilerin demokratikleşmesinden yönetimin şeffaflaşmasına, insan haklarından yargısal reformlara kadar birçok konuda etkin olur[192]. Böylelikle birey, sistemin içine girerek gündem ve politika belirlemede daha aktif rol alacak ve demokrasinin sürdürülmesinde de katkıda

---

[191] Kalkınma projeleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ERGÜDEN, I., s. 56-58. Kalkınmada iş birliği alanında 'Kalkınmada Uluslararası İş birliği Kuruluşları (ECDI), kalkınma amaçlı bir sivil toplum kuruluşudur. Bunlar genelde kar amacı gütmeyen özel kurumlardır, merkezleri sanayileşmiş ülkelerde bulunur. Üçüncü Dünya'da kalkınma program ve projelerinin uygulanışını desteklerler ECDI'lerin yönetimindeki paralar kalkınma yardımına yönelik resmi yardım toplamıyla karşılaştırıldığında önemsiz görülse de, bunlar kalkınma amaçlı sivil toplum kuruluşları için önemli miktarlardır.1990'da OECD üyesi ülkeler ECDI'lerin faaliyetleri için 2,2 milyar ABD doları katkıda bulunmuşlardır, bu rakam toplam kalkınma yardımının % 4,2'sidir."

[192] ERDOĞAN TOSUN, G., **Devlet- Sivil Toplum İlişkisi**, s. 152.

bulunacaktır[193]. Demokrasi de özünde sivil toplum aidiyetini barındırmaktadır, anayasallık ve demokratik hukuk devleti adına kurulabilecek her tez sivil toplumcudur[194]. Demokrasinin sağlam bir zemine yerleştirilmesi için de sivil toplum kuruluşlarından gelen taleplerin devlet nezdinde karşılık bulmasına bağlıdır[195]. Tabandan gelen istekleri dikkate almayan bir yönetimin meşruiyeti de tartışılır hale gelecektir. Çünkü sivil toplum kuruluşları demokratik bir yönetimin etkililiği ve istikrarına katkıda bulunmaktadır[196]. Dolayısıyla sivil toplum kuruluşları ile demokrasi arasında iki yönlü bir ilişki vardır. Ancak bu tespit, anti demokratik yönetimlerde sivil toplum kuruluşlarının olamayacağı şeklinde anlaşılmamalıdır. Bu ülkelerde de sivil toplum kuruluşları hükümetlere baskı uygulayarak sistemin demokratikleşmesi yönündeki politika değişiminde önemli bir role sahiptir[197].

Sivil toplum kuruluşlarına üye olan bireylerin oy verme, siyasi faaliyetlere katılıma konusunda daha ilgili olduğu söylenebilir[198]. Bu anlamda siyasal kültürün

---

[193] PUTNAM, Robert D., **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**, NJ: Princeton University Press, Princeton, 1993, s. 131.

[194] ÇAĞLAR, Bakır, "Hukukla Kavranan Demokrasi ya da Anayasal Demokrasi", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt 10, Ankara, 1993, s. 268.

[195] TOURAINE, Alain, **Demokrasi Nedir?**, Çev: Olcay Kunal, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2000, s. 80.

[196] PUTNAM, R. D., s. 89.

[197] COHEN, Joshua, ROGERS, Joel, **Associations and Democracy**, The Real Utopias Project, Vol.1, Ed: Erik Olin Wright, Verso, London, 1995, s. 18-20.

[198] LIPSET, Seymour Martin, **Siyasal İnsan**, Çev: Mete Tunçay, Verso Yayınları, Ankara, 1986, s. 49.

gelişmesine de yardımcı olur, çoğulcu yapı güçlenir. Çoğulcu toplum yapısının da siyasi iktidar üzerinde dengeleyici bir rolü olacaktır.

Sivil toplum kuruluşlarının siyasal işlevlerini yerine getirebilmesi için siyasi partiler, yasama ve yürütme organlarıyla yakın ilişkide olması beklenir. Çünkü karar mekanizmalarının alacağı her kararda ilgili yurttaşların iradesinin belirlenebilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla belirli zaman aralıklarında oy verme işleminin dışında, yurttaş iradesinin karar mekanizmalarına iletilmesi için bir araca ihtiyaç vardır. Sivil toplum kuruluşları, ilgili yurttaşların iradelerini bir araya getirip, devlet ile arasında köprü işlevi görmektedir.

Elbette ki, sivil toplum kuruluşlarının işlevlerini bunlarla sınırlamak mümkün değildir. Toplumsal iyiye ulaşma amacıyla her konuda çalışma yapan, hakemlik, savunuculuk, iktidarın denetlenmesi gibi birçok işlevi olan bu kuruluşlar, ülkelerin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak çeşitlenebilmektedir.

D. Sivil Toplum Kuruluşlarının İşlevsizliği Ve Potansiyel Zararları

Demokrasi ve kapitalist üretim ilişkilerini modern toplumun gelişiminde arayan liberal düşüncenin oluşturduğu sivil toplum anlayışına yöneltilen eleştiriler, sivil toplumun gerçekte ne olduğu konusunda önemli uyarlılar vermektedir. En önemli eleştiri, sivil toplumun idealize edilmesi gereken bir toplum değil, olan bir toplum olduğu üzerinedir[199].

Marx, sivil toplumun kapitalist üretim ilişkileriyle birlikte gelişmesinin, sivil toplumun kapitalizmin ürünü olması gerektiği sonucunu doğurmayacağını savunmuştur. Kapitalizm, sivil toplumun oluşmasının koşullarını yaratmıştır[200]. Çünkü kapitalizmin

[199] DİKMEN CANİKLİOĞLU, M., s. 92.

[200] MARX, K., ENGELS, F., Alman İdeolojisi, s. 107.

gelişmesi, sınıf ilişkileri ve çatışmalarını da çeşitlendirmiş ve sivil toplum önceki dönemin engellerinden sıyrılmıştır[201]. Sonuç olarak, sivil toplum toplumsal öznelerin mücadelesi ile ortaya çıkmamış, kapitalizmin doğasına uygun olarak oluşmuş bir alandır.

Pazar ekonomisinin kurumsallaşmasında sivil toplumunun kullanıldığı üzerine ortaklaşan görüşler, kamu- özel sektör ayrımındaki dengenin özel sektör lehine bozulmasında sivil toplumun önemli bir yeri olduğunu savunmaktadır. Sivil toplum kuruluşu adı altında özel sektörün etkinlik alanı geliştirilmektedir[202]. Özellikle uluslararası sivil toplum kuruluşları nezdinde, geçmişte devletlere verilen kalkınma fonlarının bugün kesilerek, sivil toplum kuruluşları aracılığı ile yardım yapıldığı gözlemlenmektedir[203]. Diğer taraftan devlet yardımı alan ve\veya vergi muafiyetlerinden

[201] BUĞRA, Ayşe, **İktisatçılar ve İnsanlar**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, s. 104-110. Yazar'a göre sivil toplum, üretici güçlerin belirli bir gelişim aşaması içinde bireylerin karşılıklı maddi ilişkilerinin hepsini kucaklar. 18. Yüzyılda mülkiyet ilişkilerinin eski dönemin ortaklığından kurtulması ile de sivil toplum olgunluk çağına ulaşmış ve terim olarak ortaya çıkar.

[202] ÖZDEK, Yasemin, **Uluslararası Politika ve İnsan Hakları**, Öteki Yayınları, Ankara, 2000, s. 32.

[203] Gelişmekte olan devletlere kalkınma yardımlarının, devlete doğrudan değil, sivil toplum kuruluşları aracılığıyla doğrudan ihtiyaç sahibi kesimlere ulaştırılması projesi hakkında bilgi için bkz. **Avrupa Konseyi 12.09.2012 tarihli Demokrasinin ve Sürdürülebilir Kalkınmanın Kökleri: Avrupa'nın Dış İlişkilerine Sivil Toplum Katılımı Raporu** https://ec.europa.eu/europeaid/roots-democracy-and-sustainable-development-europes-engagement-civil-society-external-relations_en (E.T. 30.11.2019)

yararlanan sivil toplum kuruluşları da mevcuttur[204]. Bu durum sivil toplum kuruluşlarını, yardım veren devletlere mali ve politik açıdan bağımlı kılmaktadır.

Günümüzde sivil toplum kuruluşlarının sayısı her geçen gün artmakta ve devletlerin, uluslararası kurumların ve şirketlerin sivil toplum kuruluşları ile ilişkisi yoğunlaşmaktadır. Bu olgu, yeni toplumsal politikaların oluşturulmasında sivil toplum kuruluşlarının etkinlik alanını genişletmekte, bu kuruluşlar adeta yardım verenlerin hegemonyalarının topluma yayma işlevinde kullanılmaktadır[205]. Dolayısıyla devletlerin doğrudan ya da dolaylı olarak sağladıkları finansman desteği ile sivil toplum kuruluşlarını denetimi altında tutmayı amaçladığı söylenebilir. Burada önemli olan nokta devletin sivil toplum kuruluşlarına ilişkin mali politikalarının şeffaf ve tarafsız olmasıdır[206]. Aksi bir durum yalnızca sivil toplum kuruluşlarının devlet müdahalesine açık olması değil, aynı zamanda bazı sivil toplum kuruluşlarının diğer kuruluşlar üzerinde baskıcı faaliyetler yürütmesi ile de sonuçlanabilir.

---

[204] Çeşitli ülkelerde farklı zamanlarda kurulmuş sivil toplum fonlama programları ve vergi muafiyetlerine dair hukuki düzenlemeler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. REIMANN, Kim, The Spread of Global Civil Society in the 1990s: Domestic Structures, International Socialization and the Emergence of International Development NGOs in Japan, **Cornell University Workshop on Transnational Contention, Working Paper No. 2001-05**, 2001, s. 11. http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.457.6413&rep=rep1&type=pdf (E.T. : 30.11.2019)

[205] DİKMEN CANİKLİOĞLU, M., s. 97.

[206] ŞAHİN, Mehmet, UYSAL, Özge, "Sivil toplum Kuruluşlarının Devlet Tarafından Finansmanı Üzerine Bir Tartışma", **Maliye Dergisi**, Sayı: 153, Temmuz- Aralık 2007, s. 11.

Gramsci ise, sivil toplumun iki yönlü iyileştirici etkisinden söz etmektedir. Sivil toplum, Batı'daki komünizmi katılımcı sosyalist bir demokrasiye, kapitalist ülkeleri de devlet müdahalesinden kurtulmuş liberalizme dönüştürecektir. Bu görüşten hareketle oluşturulan "örgütlü sivil toplum" tezlerine yöneltilen eleştiriler, toplumun kendisini yönetmesi için örgütlenmeler yaratmasının imkansız olduğu üzerine birleşmektedir.

Örgütlü sivil toplum anlayışı, özünde dayatmacılığı içermektedir. Bu kavramla, gönüllü birliktelikten çok, birey istese de istemese de doğru bulduğu amaçlar etrafında bir araya gelmeye zorlanmaktadır. Toplumsal bir görev olarak atfedilen örgütlenme, bireyi içeriği başkaları tarafından belirlenen bir toplumsallıkta yer almaya itmektedir[207]. Bu bakış açısına karşı, söyleyebiliriz ki sivil toplum kuruluşları gönüllülük temelinde örgütlenmektedirler. Yani, sadece örgütlü bir toplumu değil, gönüllülük esasına göre örgütlenen kuruluşlardır. Kaldı ki, bireyin bir kuruluş içinde yer alması, onun, birey kimliğini ortadan kaldırmaz. Tam tersine, ortak çıkar ve beklentilerin dayanışma ve temsil gücü yüksek kuruluşlar aracılığı ile, bireysel özgürlükleri güçlendiren ve güvenceli kılma hedefleyen bir yapı söz konusudur. Bu ilkesel duruşun ardından belirtmek gerekir ki, amacından sapan, bireyi özel bir çıkarın ya da amacın parçası haline getirmeye çalışan kuruluşlar da olabilir. Özellikle bazı akımlar, bireyin özerkliğine saygı duymayıp, bireyi sivil toplum kuruluşları aracılığı ile türdeş bir kitle haline getirmeye çalışmıştır[208].

---

[207] ERDOĞAN, Mustafa, "Örgütlü Toplum Söylemi ve İki Toplum Görüşü", **Pazar Postası**, 7 Nisan 1995.

[208] TANÖR, Bülent, **Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, BDS Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 1994, s. 324. Yazar, özellikle Türkiye'nin siyasal kültürünün en olumsuz yönü olarak iktidardan muhalefete yayılan bir ideolojik mutlaklıktan bahseder. Bunun tipik belirtileri de bağnazlık, kırıcılık ve kayırıcılık ile ortaya çıkan örnekleştirme ve otomatlaştırmadır.

Sivil toplum kuruluşlarına ilişkin bir diğer eleştiri ise, sivil toplumun kışkırtıcı bir güç olabileceğine ilişkindir. Bünyesinde barındırdığı toplumsal hareketler ile amaç ve çıkarları devletle çatışmayı kışkırtabilir. Özellikle ideolojik ve anayasal değerlerin dışına taşan görüşlerin devletle çatışma olasılığı güçlüdür. Tehlikenin bir başka kaynağı da siyasal topluma alternatif olmak için örgütlenen sivil toplum kuruluşlarıdır.

Her ne kadar sermaye grupları sivil toplum alanına dahil edilmeseler de yukarıda açıklanan nedenlerle iş dünyasının sivil toplum kuruluşlarıyla ilişkisi dikkate alındığında, talep gücü oldukça yüksek olan bu grupların devletten giderek artan düzeyde özerklik kazanmaları, demokratik sistem içinde hegemonik bir blok oluşturduklarını göstermektedir[209]. Bu tehlike, devleti ekonomik ve toplumsal politikalarını gerçekleştirirken etkilemektedir.

[209] AMIN, Samir, CHOMSKY, Noam, FRANK, Andre Gudner**, Düşük Yoğunluklu Demokrasi Yeni Dünya Düzeni ve Yeni Politik Güçler**, Çev: Ahmet Fethi, Alan Yayıncılık, 1995, s. 32-35.

İKİNCİ BÖLÜM

SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI VE YASA YAPIM SÜRECİ

Bu bölümde, sivil toplum kuruluşlarının ne olduğundan hareketle, sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımı ve bu katılımın olumlu ve olumsuz etkileri üzerinde durulacaktır. Konunun anlaşılmasını kolaylaştırmak için, demokrasi- yasama organı- sivil toplum üçgeni olarak görülebilecek bir ilişki ağı tasavvur edilmiştir. Bu anlamda öncelikle demokrasinin ne olduğu ve nasıl demokratikleştirilebileceği farklı demokrasi teorileri bağlamında sivil toplum ile olan ilişkileri de göz önüne alınarak tartışılacaktır. Ardından yasama sürecine ilişkin genel bilgiler ışığında yasama sürecinde sivil toplum kuruluşlarının yeri üzerinde durulacaktır. Sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımının sağlanması tespitinin ardından ise katılımın verimli olarak arttırılabilmesine yönelik alternatifler sunulmaya çalışılacaktır.

I. DEMOKRASİ VE SİVİL TOPLUM

A. Demokrasi Teorisine Genel Bakış

Antik Yunan site devletlerinde M. Ö. 5. Yüzyılda ilk izleri görülmeye başlanan demokrasi, dönemin siyasal yönetim anlayışını yansıtmak için kullanılmıştır. "Halkın yönetimi"[210] olarak tanımlanabilecek demokrasi, Yunan site devletlerinde oldukça sınırlıdır. Çünkü toplumun sınıflara bölünmüş olmasının sonucu olarak kavramın içeriğindeki "halk" unsuru yalnızca yetişkin nüfusun küçük bir bölümünü kapsamakta

[210] ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Yayınevi, Ankara, 2017, s. 195.

idi[211]. Dolayısıyla bugünün demokrasi algısının gelişmesi için 20. Yüzyılı beklemek gerekecektir.

Demokrasi, egemenlik yetkisinin yalnızca halka ait olduğu, halktan başka ya da halkın üzerinde hiçbir otoritenin kabul görmediği siyasal bir yönetimi ifade etmektedir[212]. Egemenliğin tek sahibi olarak halkın öngörülmüş olması siyasal iktidarın meşruluğunun da kaynağıdır[213]. Bir iktidarın meşruluğu halk iradesinin ne kadar yansıtıldığıyla doğru orantılıdır.

Halkın halk tarafından yönetilmesi olarak tanımlandığında demokrasinin özünde bir ideal olduğu düşünülecektir. Normatif demokrasi olarak adlandırılan bu ideal, Antik Yunan'ın klasik demokrasisini ifade etmektedir[214] ve tarih boyunca tam olarak

---

[211] Antik Yunan site devletlerinde köleleri kadınlar ve yabancılar yurttaş olarak kabul edilmediğinden yönetime katılamazdı. Bugün klasik demokrasi olarak adlandırılan bu sistemde yurttaşlar "*Ecclesia*" adı verilen mecliste bir araya gelir ve ancak yurttaş olarak kabul edilen kişiler bu toplantılara katılırdı. Görüşmelerde temel sorunlar tartışılır ve karara bağlanırdı. Ayrıntılı bilgi için bkz. GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, Ekin Yayınları, 2011, s. 656.

[212] LIJPHART, Arend, **Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, Çev. Ergun Özbudun- Ersin Onurduran, Yetkin Yayınları, 1996, s. 1.

[213] KAPANİ, Munci, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2012, s. 22.

[214] KAPANİ, Munci, "Demokratik Teori Alanında Bazı Yeni Görüş ve Tartışmalar", **Prof. Dr. Bülent Nuri Esen'e Armağan** içinde, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1977, s. 205.

uygulanamamıştır[215]. Bu nedenle bir ideal olarak demokrasi ile gerçekte olan demokrasi ayrımına gidilmiştir. Ampirik demokrasi teorisi bu temel üzerinden, idealize edilmiş demokrasinin asgari şartlarını sağlayan ve yurttaş isteklerine cevap verme amacındaki modern demokrasinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Ampirik demokrasi teorisi; etkin katılım, eşit ve serbest oy kullanma, bilgi edinebilme, yönetenlerin seçimle iş başına gelmesi, seçimlerin serbest ve düzenli aralıklarla yapılması, temel insan haklarının tanınması ve korunması ilkeleri üzerine inşa edilmiştir[216].

Halkın siyasal katılımdaki rolüne ve egemenlik yetkisinin kullanımına göre demokratik sistemleri temsili, doğrudan ve yarı- doğrudan demokrasi olarak sınıflandırmak mümkündür[217]. Bu sınıflandırmada doğrudan demokrasi ve temsili demokrasi birbirini dışlayacak şekilde kullanılmaktadır. Doğrudan demokrasi modelinde halk tüm devlet yetkilerini hiçbir aracı kurum olmadan, bizzat kendisi kullanır. Yani, halk kanunları bir yasama organına ihtiyaç duymaksızın kendisi yapar[218]. Temsili demokraside ise halkın yönetime katılması düzenli aralıklarla parlamenterlerin veya yürütme organının

---

[215] GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Ekin Yayınları, Bursa, 2011, s. 258.

[216] DAHL, Robert, **Demokrasi Üzerine**, Çev. Betül Kadıoğlu, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2001, s. 9.

[217] GÖZLER, K., Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 655- 694. Doktrinde kimi yazarlar demokrasi yerine hükümet terimini de tercih etmektedir. Teziç, temsili ve doğrudan hükümet ile yarı-temsili ve yarı- doğrudan hükümet sınıflandırmasını benimsemektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. TEZİÇ, E., s. 233-251.

[218] TEZİÇ, E., s. 50.

başını seçmekten ibarettir[219]. Dolayısıyla temsili demokraside yurttaş, seçimler aracılığıyla egemenlik yetkisinin kullanımı devreden "seçmen" olarak kalmaktadır.

Batı demokrasileri incelendiğinde yurttaşların siyasete olan ilgisinin azaldığı gözlemlenmektedir. Seçimlere katılım oranının düşmesi, devlet yapılarının sorunlara çözüm getirmekte zorlanan hantal yapılara dönüşmesi sonucunda temsili demokrasilerin ve ürettikleri politikalarının meşruiyeti sorgulanır hale gelmiştir[220]. Bu nedenle yıllar içerisinde alternatif demokrasi teorileri geliştirilmiştir.

B. Alternatif Demokrasi Teorileri

Temsili demokrasinin dünyanın köklü değişimine ayak uyduramaması ve sivil toplumun devletten ayrı bir toplum olarak tasavvur edilmesi sonucu sivil toplumun genişlemesi ile devletin küçüleceği yönündeki varsayım demokrasinin önemli bir özelliği olarak görülmektedir. Temsili demokrasilerin temel sorunu yurttaşların seçim dönemleri dışında politika belirleyicisi konumunda olmamalarıdır. Dolayısıyla seçimler arasındaki dönemde yurttaşların sisteme katılımının sağlanması için başka yollar aranmaktadır.

Geç- modern olarak adlandırılan günümüz dünyasında devlet- toplum ilişkileri de değişmiştir[221]. Bu durumun doğal bir sonucu olarak kamusal alan, devlet ve sivil toplum

---

[219] ŞEN, İlker Gökhan, **Doğrudan Demokrasi: Kurumlar, Hukuki ve Siyasi Sorunlar**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013, s. 6.

[220] LUKENSMEYER, Carolyn, TORRES, Lars Hasselblad, **Public Deliberation: A Maneger's Guide to Citizen Engagement**, IBM Center for The Business of Government, 2006, s. 7-9.

[221] KEYMAN, Fuat, "Radikal Demokrasi Kuramları: Türkiye ve Geç Modern Zamanlarda Demokratik Yönetim", **Defter**, S. 33, 1998, s. 193.

arasındaki ilişkiler de yeniden tanımlanmıştır[222]. Liberal demokrasinin işleyişinde oluşan meşruiyet krizi, demokrasinin geliştirilmesi ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Yeni demokrasi kuramları, bu meşruiyet krizine çözüm olarak daha iyi bir demokrasinin geliştirilmesinin normatif alt yapısını oluşturma iddiası ile ortaya çıkmıştır.

Yeni demokrasi kuramları, müzakereci, agonistik ve örgütsel demokrasi olmak üzere üç temel başlıkta toplanabilir. Bu kuramların hemen hepsinde katılımcılık düşüncesi hakimdir. Katılımcılık, yurttaşların azınlık veya çoğunluk olmasına bakılmaksızın fikirlerini yansıtabileceği bir model sunmaktadır. Dahl, demokrasinin gerçekte ne olduğunu sorusuna "kamusal çekişme ve katılım hakkı"[223] cevabını vermektedir. Poliarşi olarak adlandırdığı bu sistem, katılımın boyutları çerçevesinde tartışılmıştır. Katılım, ilk yönüyle seçim aracılığıyla yurttaşa yüklenen oy vermek ya da vermemek üzerinden ilerleyen denetleme ve yaptırım sürecidir[224]. Bu tanımda siyasal katılım yalnızca bir davranış biçimi olarak görülmektedir. Geniş anlamıyla ise katılım, siyasi eşitlik ilkesinden yola çıkarak, devlet alanı dışındaki tüm alanları kapsayan, irade açıklamada ve karar alma süreçlerinde yurttaşın aktif katılımını öngören yaklaşımdır[225].

---

[222]Habermas modernleşmenin endüstriyel toplumu geliştirerek bireyin ihtiyaçlarını giderebildiğini ancak sivil toplumun özel alan, siyasal alanın ise kamusal olarak ayrılmasının demokratikleşmenin önünde engel teşkil ettiğini savunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. COŞKUN, Mustafa Kemal, **Demokrasi Teorileri ve Toplumsal Hareketler,** Dipnot Yayınları, Ankara, 2007, s. 39-43.

[223] DAHL, Robert A., **Polyarchy: Participation and Opposition**, New Haven, 1971, s. 5.

[224] DAHL, R., **Demokrasi Üzerine**, s. 39.

[225] ALMOND, Gabriel A., VERBA Sidney, **The Civic Culture Revisited: An Analytic Study**, Little Brown Press, Boston, 1980, s. 117.

Katılımcılık, yurttaşın karar alma süreçlerinin oluşumunda ve etkilerinin değerlendirilmesinde de var olmasını amaçlamakta; yurttaşların kendiliğinden harekete geçmesini öngörmektedir. Yani, katılım ile hedeflenen çok sesliliğin ortaya çıkabilmesi için katılma isteğinin doğrudan yurttaşlardan gelmesidir[226]. Dolayısıyla yurttaşın herhangi bir zorlama altında olmadan kendi istek ve iradesiyle katılım davranışında bulunması için gerekli hukuki ve siyasi mekanizmaların kurulması gerekmektedir[227].

Temsili demokrasinin katılmayı sınırlayan içeriğinin kurumsal ve hukuki iyileştirmelerle düzenlenmesi ve yurttaşların "daha çok söz sahibi olma" isteklerinin karşılanabilmesi için geliştirilen katılımcılık[228], toplumsal grupların karar verme ve uygulanma süreçlerine aktif olarak katılması ile demokrasiye daha fazla işlerlik kazandırılmasını amaçlamaktadır.

Katılımcılık fikrinin hakim olduğu müzakereci demokrasi, kurum ve kuralların oluşturulmasına, uygulanmasında ve var olan sorunların çözümünde karşılıklı görüş alışverişini önemseyen bir modeldir. Habermas, müzakereci demokrasiyi iletişimsellik ve yönetimsellik bağlamında inceleyerek halkın katılımını vurgulamaktadır[229]. Bu demokrasi türünün sivil toplum alanını, kamusal alanda özgür ve eşit bireylerin diyalog yoluyla uzlaşmaya varabilecekleri bir alan olarak gördüğünü belirtmek gerekir. Müzakereci demokrasinin amacı kamusal konuşma ve iletişimin koşullarının sağlanması

---

[226] DAHL, R., **Demokrasi Üzerine**, s. 57.

[227] SARTORI, Giovanni, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev. Tunçer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 1996, s. 124-125.

[228] KAPANİ, M., **Politika Bilimine Giriş**, s. 139.

[229] SİTEMBÖLÜKBAŞI, Şaban, " Liberal Demokrasinin Çıkmazlarına Çözüm Olarak Müzakereci Demokrasi", **Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi Dergisi**, S. 10, 2005, s. 148.

ile bireyin yaşamına ilişkin taleplerde bulunmaktır[230]. Başka bir deyişle, müzakereci demokrasi yetersiz olan kurumsal işleyişe halkın katılımını sağlayarak yetersizliği azaltmayı hedeflemektedir.

Örgütsel demokrasiye bakıldığında ise müzakereci demokrasiyle benzerlikler taşıdığı söylenebilirse de örgütsel demokrasi devlet-sivil toplum- sermaye ayrımını kabul etmekle birlikte, toplumsal sorunların çözümünde iş birliğinin olması gerektiğini savunmaktadır. Sivil toplumun gönüllülük esasına dayanması ve kendi yönetim mekanizmalarına sahip olması nedeniyle aslında demokraside meşru bir birim olması sayesinde klasik temsili demokrasinin işlerliğini arttıracağı savunulmaktadır[231]. İş birliğinin, açık ve sürekli iletişimin sağlanabilmesi ise müzakereci bir alanın yaratılmasıyla mümkün olabilecektir. Bireylerin bu iletişim ağı içerisinde siyasal becerilere kavuşması, iktidarın denetlenebilmesi, siyasal temsilde etkililiğin artması ve yurttaşlara doğrudan yönetime katılma olanağı verilmesi ile demokrasinin kalitesinin arttırılması amaçlanmaktadır[232].

Agonistik demokrasi anlayışı, bürokratikleşme ve toplumsal homojenleşmenin önlenmesi ihtiyacı çerçevesinde gelişmiş ve kimlik farklılaşmaları üzerine yoğunlaşmıştır[233].

---

[230] COŞKUN, M. K., s. 20.

[231] HIRST, Paul, **The Pluralist Theory of the State**, Routledge: London and New York, 1989, s. 2.

[232] COHEN, Joshua, ROGERS, Joel, "Solidarity, Democracy, Association", **Staat und Verbände**. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 1994, s. 137.

[233] Bu anlayışım kimlik siyasetini ön planda tutmasının sebebi II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan yeni hegemonik anlayışın yurttaşa bir kimlik verirken aynı zamanda onu "kolektif irade" olarak görmesi ve sivil toplumu da bu irade bütünü içerisinde

Geliştirilen demokrasi teorileri ile yurttaş katılımını arttıran ve yurttaşı siyasal sistemin öznesi haline getiren bir anlayış ile temsili demokrasinin sorunları çözülmeye çalışılmaktadır. Temsili demokrasinin kurumsal özü olan yasama organına olan güvenin azalması, yurttaşların uzmanlaşmış ve siyaset dışı kuruluşlara ilgisinin artmasına yol açmıştır. Siyasi partilere üye olmak yerine, sivil toplum kuruluşlarına üye olma trendi giderek yükselmektedir[234].Sivil toplum kuruluşlarının idealizmi ve birey yaratıcılığını önceleyen yapısı, yurttaşlar için çekici hale gelmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki seçimle iş başına gelmeyen bu tür örgütlenmeler, özgül bir demokratik meşruiyet barındırmadığı gibi karar alma süreçlerinde de yetkileri bulunmamaktadır. Siyasi karar alma süreçleri ve özelinde yasama süreci halen parlamentoların ve siyasi partilerin biçimsel yasama usulleri ile sürdürülmektedir. Bu ise, karar alma gücünün sivil toplumun ve devletin içinde ikisi arasında kurulacak çeşitli kurumlar arasında dağıtılması ile yurttaşların sahip olduğu tercih haklarının genişletilmesi ile aşılabilecektir[235].

değerlendirmesidir. LACLAU, Ernesto, MOUFFE, Chantal, **Hegemonya ve Sosyalist Strateji**, Çev. Ahmet KARDAM, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017, s. 201.

[234] MERKEL, Wolfgang, "Avrupa'da Demokrasi ve Katılımcılık Krizi Var mı ?", **Demokrasi ve Siyasal Katılım Uluslararası Konferans 23-24 Haziran 2012**, Yayıma Haz. İlker Gökhan Şen, Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği, İstanbul, 2013, s. 10.

[235]Yurttaşın tercih hakkının genişletilmesi farklı yurttaş gruplarının yani sivil toplumun isteğe bağlı katılımının sağlanması ve siyasal alanın çeşitliliğinin arttırılması anlamına gelmektedir. KEANE, J., Demokrasi ve Sivil Toplum, s. 35.

Özetle, sivil toplum ile demokrasiyi ortaklaştıran, örgütsel yapılardan kurulu bir toplumu koruma ve geliştirmeyi önemsemeleri ile bugünün modern demokratik devletinin ayırt edici özelliği olan politik çatışmayı önceliyor olmasıdır[236].

II. YASAMA FAALİYETİ VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

Tarihsel süreçte ortaya çıkan yöneten- yönetilen ayrımı siyasallaşma olgusunu da beraberinde getirmiş ve toplumsal tercih ve ihtiyaçların giderilmesi için bir karar alma sürecini doğurmuştur. Karar alma teorisinde dört tip karar alma tipi olduğunu belirten Sartori' ye göre bunlar; bireysel, grup, ortak ve ortaklaştırılmış kararlardır[237]. Yazara göre dört tip karardan yalnızca ortaklaştırılmış karar siyasal bir nitelik taşımaktadır. Bu karar tipinde kararın öznesi önemini yitirmekte ve karar herkese uygulanabilir hale gelmektedir[238].

Modern devlet örgütlenmesi kuvvetler ayrılığı ilkesi ile devlet fonksiyonlarını ayrıştırmış ve yasama fonksiyonu olarak adlandırılan karar alma yetkisini parlamentoya vermiştir[239]. Parlamentolara bu nedenle yaygın olarak "yasama organı" da denilmektedir.

---

[236] DAHL, Robert, **Demokrasi ve Eleştirileri**, Çev. Levent Köker, Yetkin Yayınları, 1996, s. 172.

[237] SARTORI, G., s. 232.

[238] SARTORI, G., s. 233.

[239] Kuvvetler ayrılığı teorisinin temellerini oluşturan Aristoteles, yönetim içinde farklı üç ana görevden bahsetmektedir. Devlet yapılanmasında kural koyma görevi yasamaya, koyulan kuralları uygulama yürütmeye ve ortaya çıkacak uyuşmazlıkları çözme görevi de yargıya verilmelidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. KUTLU, Mustafa, **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri- Gelişimi, Hukuk Devletinin Kökenleri**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001, s. 101.

Sartori' nin belirttiği ortaklaştırılmış kararlar yasama organınca alınan kararlar olmaktadır.

Yasa, ortaklaştırılmış kararların hukuki dünyadaki yansımasıdır. Yasama organı, yasa dışında da kurallar koyabiliyorsa da, kamuya ait yetkilerin kullanımı ve temel hak ve özgürlüklerden yararlanmanın yasanın esas düzenleme alanı olduğu söylenebilir[240]. Kaldı ki, düzenleme alanındaki bu önem itibariyle yasama gücünün kullanımı halk adına, onların temsilcisi sıfatıyla yasama organına verilmiştir.

Yasama organı, merkezi bir demokrasi kurumu olarak, yurttaş iradesinin somutlaştığı ve ihtiyaçların giderilmesi yönündeki beklentilerin karşılandığı kurum olarak görülmektedir. Bu anlamda yasama organı, toplumu tüm çeşitliliği ile temsil eden, diyalog ve uzlaşma araçlarıyla farklı grupların ve toplulukların çatışan menfaatlerinin ortaklaştırılmasında önemli bir sorumluluğa sahiptir.

Modern dünyanın zorlukları karşısından yasama organının artan sorumluluğu nedeniyle yurttaşlarla etkin iletişim kurmak ve çalışma usullerini değiştirerek uyum sağlama çabasına dair demokratik ülkelerde reformlar yapılmaktadır. Seçmenlerin gerçekçi temsili, erişilebilir ve hesap verilebilir bir yasama sürecinin oluşturulması, yasama sürecinin şeffaf ve açık olması reformların ana temalarını oluşturmaktadır[241].

Reform süreçlerinin altında yasama organına yüklenen işlevler yatmaktadır. Yasama organınca çıkarılan yasalarda bulunması gereken ilkelere dair farklı görüşler

---

[240] ERGÜL, Ozan, "Türkiye'de Yasama Siyasetinin Temel Sorunları: Torba Kanunlar ve Duruma Özel Kanunlar", **ODTÜ Atatürkçü Düşünce Topluluğu (ADT)- DÜŞÜN Dergisi**, S. 26. bkz. http://yasaizleme.org.tr/turkiyede-yasama-siyasetinin-temel-sorunlari-torba-kanunlar-ve-duruma-ozel-kanunlar/ (E.T. 04.03.2020).

[241] BEETHAM, David, **Parliaments and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice**, Inter- Parliamentary Union, 2006, s. 14.

bulunmaktadır. Bentham'a göre yasalar "kamu yararı" amacıyla yapıldıkları için yasama organınca dikkate alınması gereken kamusal iyiyi sağlayabilecek ilkelerle donatılmış bir yasama sürecini hayata geçirmektir[242]. Bu görüşü toplumsal ve bireysel adaleti dikkate almamakla eleştiren Rawls ise, yasanın amacının adaleti sağlamak olduğunu savunmuş ve yasaların en kötü durumda olanı koruyabilecek şekilde yapılmasını sağlayacak ilkeler çerçevesinde yasama sürecinin planlanması gerektiğini belirtmiştir[243]. Bentham'ın ve Rawls' un yasamaya ilişkin ilkeleri yasama yapım sürecine kamu politikalarının belirlenmesi ve sosyal adalet gibi soyutlama düzeyinde "maddi ilkelerle" yaklaşmakta ancak bu soyut ilkelerin somutlaştırılmasının hangi kurallar çerçevesinde gerçekleştirileceğine dair bir tartışma yapmamışlardır. Oysaki yasama sürecinde iç işleyişin doğru kurumsal yapılarla kurgulanması ile yukarıdaki soyut ilkeler somutlaşabilecektir. Fuller, yasa koyucunun yürürlüğe koyduğu bir yasada genelliğe, istikrara, anlaşılabilirliğe, tutarlılığa ve uygulanabilirliğe cevap vermeyecek bir düzenlemeyi eleştirmektedir. "Hukukun iç ahlakı" olarak gördüğü usuli kuralları, yasanın somut amaçlarıyla değil; yasa koyucuların davranışlarını yönetmeye yönelik bir kurallar bütünü yaratarak etkili ve somut amaçlara yönelik endişeleri ortadan kaldıran "şekli ilkeler" olarak açıklamaktadır[244].

Yasama sürecini düzenleyen usuli kurallar, Anayasa ve İçtüzüklerde yazılı ve ayrıntılı olarak düzenlenmiş olmakla birlikte, sürece hakim olması gereken ilkelere yönelik düzenlenmelere rastlanmamaktadır. Bu bağlamda Waldron' un yasama sürecine

---

[242] BENTHAM, Jeremy**, Yasamanın İlkeleri**, XII Levha Yayınları, 2012, s. 1.

[243] RAWLS, John, **A Theory of Justice**, Harvard University Press, Cambridge, 1971, s.27.

[244] FULLER, Lon L., **The Morality of Law**, Yale University Press, New Haven, 1969, s. 96.

ilişkin "yönetimsel ilkelerine" bakmak faydalı olacaktır. Özetle yönetimsel ilkeler şunlardır;

1. Açık yasa yapma ilkesi,

2. Hem hukukun içsel önemi hem de çıkarlar ve özgürlükleri düzenliyor olmak nedeniyle yasama sürecinde bunlara dikkat etme ilkesi,

3. Yasama organının temsil ilkesi gereği toplumdaki görüşler ve çıkarların konuşulabildiği bir forum olması ilkesi.

4. Anlaşmazlığa saygı ilkesi ve muhalefet ilkesi,

5. Müzakere ilkesi ve müzakereye cevap verme görevi,

6. Yasa önerileri hakkında tartışma ve müzakereye dair yasal mevzuat ilkesi,

7. Siyasi eşitlik ilkesi ve desteklediği yasa yapım sürecini seçebilen yasama organı.[245]

Yasama organının demokratikleşmesi ve demokrasiye katkı sunabilmesi açısından ilk olarak söylenmesi gereken herhangi bir grup ya da topluluk üyesinin ortak çıkarlarla ilgili müzakerelere katılması ve belirleyici etkiye sahip olabilmesidir. Waldron, bu nedenle müzakereyi yasama sürecinin "*ethosu*" olarak görmektedir.İkinci olarak ise bu süreç içerisinde eşitlikçi yaklaşımın sağlanması gerekliliğidir.

Sivil toplum kuruluşlarının demokratik katılımın güçlendirilmesinde hem karar alma süreçlerinde hem de kararların uygulanmasında büyük bir önemi vardır. Ancak çalışmanın amacı yasama sürecinde sivil toplum kuruluşlarının etkinliği olduğundan, bu alanla sınırlı bir inceleme yapılacaktır.

Sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımı katılımcılığı arttırırken sistemi, doğrudan demokrasiye de yakınlaştırma işlevi görmektedir. Özellikle disiplin

[245] WALDRON, Jeremy, "Principles of Legislation", **The Least Examined Branch**, Ed. Richard W. Bauman ve Tsvi Kahana Cambridge University Press, 2006, s. 16-17.

parti yapısının olduğu ülkelerde, kuvvetler ayrılığı ilkesi aşınmakta ve yasamanın yürütme üzerindeki denetimi azalmaktadır[246]. Sistemde siyasi partilerin rolünün azalması sivil toplum kuruluşlarını önemli kılmaktadır. Seçimler aracılığıyla yurttaşlar tarafından seçilmiş meşru temsilcilerin varlığı nedeniyle sivil topluma ihtiyaç olup olmadığı tartışmalı olmakla birlikte, kanaatimizce politikaların hayata geçirilmesi ve yasalaşması sürecinde daha önce dikkat edilmemiş ayrıntıların gündeme gelmesi ile her yeni sorun için seçim yapmak da mümkün olamayacağından bu eksikliği sivil toplum kuruluşlarının kapatması önemlidir.

Özetle, yasa yapma süreci farklı unsurlardan oluşan karmaşık bir süreçtir. Süreç sonunda meşruluk kazanan yasalar, toplum için bağlayıcı olacaktır. Bu nedenle toplumsal grupların ve farklı fikir ve çıkarların da süreç içerisinde tartılması gerekmektedir.

III. YASAMA SÜRECİ

Yasa, Anayasanın öngördüğü usul ve esaslara uygun olarak, yetkilendirilmiş organ tarafından yapılan yazılı hukuk kuralıdır[247].

Parlamentoların, tarihsel süreçteki ana görevi yasa yapmaktır ki bu nedenle yasama organı olarak da adlandırılmaktadırlar. Yasama süreci, önerinin parlamentoya girişinden başlayıp, yasanın yürürlüğe girmesi arasındaki tüm iş ve işlemleri kapsamaktadır. Yasanın yapım süreci öneri, görüşme, kabul ve yayım aşamalarından oluşmaktadır. Ancak bu sürecin öncesinde uzun bir hazırlık aşaması da mevcuttur. Bize göre, önerinin hazırlık aşaması da yasa yapım süreci içinde değerlendirilmelidir. Çünkü bir yasanın en önemli özelliği toplumsal ihtiyaçları en iyi şekilde karşılayacak düzeyde

---

[246] TUNÇAY, M., "Sivil Toplum Kuruluşlarıyla İlgili Temel Kavramlar", **Sivil Toplum Dergisi**, Yıl: 1, Sayı : 1, Ocak-Şubat-Mart 2003, s. 10-12.

[247] TEZİÇ, E., s. 12.

düzenlemeler içermesidir. İhtiyaçların belirlenmesi için de sürecin başından sonuna kadar şeffaf, paydaş katılımına açık ve hesap verilebilir olması gerekmektedir.

Günümüzde, daha iyi düzenleme anlayışı ekseninde yasa yapma süreçlerinin iyileştirilmesi tartışılmaktadır. Avrupa Birliği'nin 2000 yılında kabul ettiği Lizbon Stratejisi'ne ulaşma yolunda, rekabetçi ve dinamik bir ekonomi yaratma amacıyla yasal düzenlemelerin kalitesinin arttırılması, mevzuat yükünün azaltılması amacıyla daha iyi düzenleme çalışmaları başlamış ve sürecin sonunda Mandelkern Raporu[248] hazırlanmıştır. Bu rapora göre ele alınacak sorunun tespiti, sorun çözümü için farklı alternatiflerin bulunması ve her bir alternatif için düzenleyici etki analizi[249] yapılması öngörülmüştür. Bu yöntem ile her bir yasa önerisinin olası fayda ve zararları sosyal ve ekonomik yönden değerlendirilecek ve toplum gereklerine en uygun yöntem seçilebilecektir.

Bir yasa metni hazırlanmadan önce tercih ve ilkelerin ortaya koyulması gerekmektedir. Yani düzenlenecek konu genel hatlarıyla belirlenmeli, hangi konunun nasıl düzenleneceği tespit edilmeli, yasa ile ulaşılmak istenen amaç ve bu amaç için getirilen çözüm belirlenmeli, konu her yönüyle ele alınmalı ve alternatifler içinden en uygun alternatif seçilmeli, konu ve düzenleme arasında uyum olmalı, sosyal ve ekonomik faktörler dikkate alınmalı, yapım sürecinde görüş ve önerilere açık, katılımcı bir yöntem belirlenmelidir[250].

---

[248] Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report: https://www.thecre.com/eu-oira/oira.be.mg.initial.htm (E.T. 03.04.2020).

[249] Düzenleyici etki analizine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. EKİCİ, Birol, Düzenleyici Etki Analizi, **TEPAV**, Haziran 2006.

[250] EM, Ali, Yasaların, **İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 27.

A. Yasanın Önerilmesi

1. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasa Önerisinde Bulunma Yetkisi

Yasama sürecinin başlatılması olarak ifade edilen aşama, Türkçe literatürde teklif veya tasarı olarak ifade edilmektedir. Yasama sürecini başlatan aktörlere göre yapılan bu ayrımda, milletvekillerinin önerileri için "*yasa teklifi*" kullanılırken; Bakanlar Kurulunca getirilen önerilere "*yasa tasarısı*" denilmekte idi[251]. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle yürütmenin bu yetkisi tamamen ortadan kalkmıştır.

Parlamenter hükümet sisteminde disiplinli parti yapıları sayesinde, yasama organında çoğunluğu elde etmiş bir siyasi partinin istediği yasalaşma girişiminde başarılı olacağı açıktır[252]. Ayrıca, tasarıların yasalaşma oranının tekliflere göre yüksek olduğu tespitini yapmak da yanlış değildir. Milletvekilleri tarafından sunulan tekliflerden yasalaşarak sonuçlanan hemen her önerinin yasama organında çoğunluğa sahip siyasi partinin temsilcilerince sunulmuş olduğu söylenebilir.[253]

Başkanlık hükümet sistemlerinde ise kural olarak başkanın ve yardımcılarının yasa önerme yetkisi yoktur. Ancak Amerikan başkanlık sisteminde "*bill of the administration*" olarak adlandırılan başkanın yasama açılışında verdiği yıllık mesajlar

---

[251] TEZİÇ, E., s. 48.

[252] YÜCEL, Bülent**, Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, s. 81-83.

[253]ŞİRİN, Tolga, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı**, Onikilevha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s. 88.

vardır. Yapılan bu konuşmalar doğrultusunda senatörlerce yasa önerileri hazırlanabilmektedir.[254]

a. Türkiye'de Yasa Önerisinde Bulunma Yetkisi

Türk hukukunda yasa önerebilme yetkisi, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği öncesi ve sonrası olarak ele alınmalıdır. Değişiklikten önce Anayasanın 88. maddesine göre yasa teklif etme yetkisi Bakanlar Kurulu ve milletvekillerine ait idi. Buna göre yasa önerilerinin tasarı" ve "teklif şeklinde yapılacağı ve öneriler hakkında görüşme usul ve esaslarının İçtüzük ile belirleneceği düzenlenmişti. Anayasanın ilgili maddesinde yasa tasarı ve tekliflerine ilişkin bir adlandırma farkı olmasa da İçtüzüğün 73. maddesindeki "*Hükümetçe hazırlanan kanun tasarıları bütün bakanlarca imzalanmış olarak ve gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığına sunulur*." hükmüne ve 74. maddedeki "*Milletvekillerince verilen kanun tekliflerinde bir veya daha çok imza bulunabilir*." hükmü gereğince tasarı ve teklif arasında ayrıma gidildiği görülmektedir. Bu ayrımın yasa önerisi hazırlama açısından getirdiği farklılıklar bulunmaktadır.

2006 yılında yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin "*Görüş Alma*" başlıklı 6. Maddesine göre "*Taslaklar hakkında konuyla ilgili mahalli idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılır*." Aynı yönetmeliğin "*Görüşlerin Bildirilmesi*" başlıklı 7. Maddesi ise "*Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları da taslağa ilişkin görüşünü otuz gün içinde bildirir. Süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılır.*

[254] ÖZSOY, Şule, "Başkanlık Sistemi ve Cumhurbaşkanı Seçimi", **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2007, s. 131.

Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları taslakları öncelikle kendi görevleri açısından inceler ve düzenleyici etki analizinde belirtilen hususların yerinde olup olmadığını değerlendirir."

Yönetmelikte, sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınmasına değerlendirilmesine yönelik düzenlemenin yer aldığı görülmektedir. Sorunların tespiti ve çözümü açısından sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınması önemli bir mekanizma olmakla birlikte, görüş alma sürecinin çerçevesi daha önemlidir.

Görüş alma, geniş anlamıyla, politika oluşturma, karar alma ve yasama sürecinin bir parçası olarak düşünüldüğünde; sivil toplum kuruluşlarından görüş almaya ilişkin düzenlemenin daha çok alınan kararları doğrulama amacı taşıdığı söylenebilir[255]. Çünkü maddede üzerine hazırlıklar yapılmış bir yasa tasarısının varlığından ve bu tasarı hakkında öncelikle kendi görevleri kapsamında yapılacak bir değerlendirmeden bahsedilmektedir.

Yasa önerisinde bulunabilmesine dair bir diğer önemli nokta ise 2008 yılında TBMM'nde grubu olan siyasi partiler arasında oluşturulan TBMM İçtüzük Uzlaştırma Komisyonunca yapılan çalışmalara ilişkindir. Komisyon çalışmaları kapsamlı bir İçtüzük değişikliği yapılması üzerine kurulu olsa da İçtüzük taslağının gerekli kıldığı konularda Anayasada da birtakım değişiklikler öngörülmüştür. Anayasanın 88. maddesinde değişiklik öngören Anayasa değişikliği teklifi ile TBMM daimi uzmanlık komisyonlarına görev alanlarıyla sınırlı olmak kaydıyla yasa teklifinde bulunabilme yetkisi verilmesi tartışılmıştır. Bu yetki çerçevesinde İçtüzük değişiklik taslağının 32. Maddesinin son

[255] CANPOLAT, Önder, **Hukuki Düzenleme Tekniği, Düzenleyici Etki Analizi ve Yasa Yapım Süreci**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2010, s. 79.

fıkrasında, "*Komisyonlar, kendi görev alanlarıyla ilgili uygun gördükleri konularda kanun teklif edebilirler*." düzenlemesine yer verilmiştir[256].

Yasama sürecinde yürütmenin ağırlığının azaltılması amacıyla yasama komisyonlarına yetki tanınması bir yöntem olarak kullanılmaktadır.[257] Türkiye'de de bu yönde bir hazırlık yapıldığı söylenebilirse de komisyonların yasa teklifinde bulunabilmesi yetkisi üzerine müzakere edilebilme şansı olmamıştır.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrasında ise gerçekleşen hükümet sistemi değişikliği ile bakanların yasama süreci başlatabilme yetkisi yani tasarı usulü ortadan kalkmıştır.

2. Halkın Yasa Önerisinde Bulunabilmesi

Önerinin hükümet ya da yasama organınca hazırlanması anlamında yukarıdan başlayan bir yasa yapım süreci olabileceği gibi halk tarafından geliştirilmiş yani aşağıdan başlayan yasa yapım sürecinden de söz edilebilmektedir[258]. Bu nedenle yasa önerebilme yetkisi açısından değinilmesi gereken bir diğer önemli nokta halkın yasa önerisinde

---

256 Yeni İçtüzük Taslağı, www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/3_uzlasma_komisyonu_raporu.pdf (E.T. 10.02.2020).

257 STRØM, Kaare, "Parliamentary Committees in European Democracies", **The Journal of Legislative Studies**, S. 4 (1), s. 44.

258 Yurttaşların ve sivil toplumun yasama sürecine katılımı konusundaki örneklerden biri 1793 Anayasası döneminde Fransa'da görülmüştür. Yasaların hazırlanması uygulamasında yurttaş katılımına bir örnek olarak Paris Komünü ilgi çekicidir. FİŞEK, Kurthan (1970), "On Bureaucracy", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 2, 1970, s. 62.

bulunabilmesidir. Yarı doğrudan demokrasi kurumunda "*halk girişimi*" ya da "*halk inisiyatifi*" olarak adlandırılan ve halk tarafından hazırlanan, gerekli şartları taşıyan önerinin yasama oranına sunulabildiği ya da halk oylamasına gidilebildiği bu sistem farklı ülkelerde uygulanmaktadır. Halk girişiminde yasa önerisi doğrudan halktan, grup ya da örgütten gelmektedir. Halk tarafından içeriği belirlenen, yani aşağıdan gelen yeni bir yasa yapımı ya da yasama organınca kabul edilmiş bir yasanın ilgası sonucunu doğran bir yasa var olan siyasal düzende de bir değişim yaratmaktadır[259]. Ancak eklemek gerekir ki, bu kurum siyasi ve hukuki düzenin sınırlamalarına ve düzenlemelerine tabidir. Katılım ve öneri imza sayıları[260], imza toplamada süre sınırı, kararın bağlayıcı olup olmayacağı gibi ülkeden ülkeye farklılık gösteren düzenlemeler halk girişimine başvurmada hem ön eleme hem de baraj işlevi görmektedir[261].

Halk girişimi, doğrudan ve dolaylı girişim olarak sınıflandırılabilmektedir. Halk tarafından hazırlanan yasa önerilerinin bir dilekçe ile yasama organına sunulması ve yasamadan çıkacak kararı etkilemeye yönelik önerinin sunulması ile sonuç alınmaya çalışılması ve önerinin onaylanmaması durumunda halkoyuna gidildiği "*dolaylı halk girişimi*" sistemine örnek olarak İsviçre; öneri hakkında hukuki olarak öngörülen süre içinde bir sonuç alınamadığında eksik imzaların tamamlanarak doğrudan halkoyuna sunulabildiği "*doğrudan halk girişimi*" ne ise ABD örnek verilebilir[262]. Bu anlamda

---

[259] ALTMAN, David, **Direct Democracy Worldwide**, Cambridge Press, Cambridge, 2011, s. 17.

[260] Sürecin başlatılabilmesi için öngörülen sayılar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ŞİRİN, T., s. 97-98.

[261] ALTMAN, D., s. 19.

[262] KARAGÖZ, Kasım, **Doğrudan Demokrasi Aracı Olarak Halk Girişimi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010, s. 75.

yurttaşların temsilcilerini yetkilendirmeksizin sorunlarına ilişkin karar verme süreçlerine katıldığı doğrudan halk girişimi, doğrudan demokrasinin özüdür[263], denilmektedir. Çünkü doğrudan halk girişiminde halkoyu ile kabul edilen yasa yasama organının herhangi bir müdahalesi olmadan doğrudan yürürlüğe girmektedir.

Dolaylı halk girişiminde ise iki usulden bahsetmek mümkündür. İlk girişim usulünde; yasa önerileri doğrudan halk oyuna sunulmayıp yasama organına istenilen düzenleme üzerine çalışma ve kabul etme imkanı getirilmiştir. Dilekçe ile yasa önerisi yasama organına sunulmakta ve belirli bir süre içinde yasama organının bu öneriyi kabul etmesi gerekmektedir. Eğer bu süre içinde yasa önerisi kabul edilmez, reddedilir veya öneride öngörüldüğünden çok farklı bir şekilde kabul edilirse yurttaşlar gerekli imzaları toplayarak orijinal metni halkoyuna sunabilmektedir.[264] İkinci usulde ise belirli sayıda yurttaşın yasama organına öneride bulunması[265] ve son kararın yasama organınca verilmesi söz konusudur. Halkın yalnızca yasa önerisinde bulunma yetkisinin olması ve yasama organının önüne gelen öneriyi kabul etme ya da etmeme özgürlüğüne sahip olması nedeniyle bu usul halk girişiminin zayıflatılmış bir hali olarak nitelendirilmektedir. Ancak eklemek gerekir ki yasama organının da sürecin içine dahil

---

[263]ÇELEBİ, Aykut, "Doğrudan Demokrasi ya da Temsili Hükümet Sisteminin Demokratikleştirilmesi Üzerine", **Demokratik Anayasa: Görüş ve Öneriler**, Haz: Ece GÖZTEPE- Aykut ÇELEBİ, Metis Yayınları, İstanbul, Nisan 2012, s. 476.

[264] ŞEN, İlker Gökhan, **Doğrudan Demokrasi: Kurumlar, Hukuki ve Siyasi Sorunlar**, XII Levha Yayınları, İstanbul, Ekim 2013, s. 93.

[265] Bu öneri yürürlüğe girmeye hazır bir yasa metni şeklinde sunuluyorsa "*tasarılı girişim*", gerçekleştirilmek istenen yasal düzenlemenin temasını içeren bir dilekçe veya talep niteliğinde ise "*tasarısız girişim*" olarak da adlandırılmaktadır. GÖZLER, K., Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 294.

edilmesi, yasama organının normal şartlarda ele almaktan kaçınabileceği sorunlar hakkında karar alma zorunluluğu doğurabileceğinden uzlaşma ve müzakere ortamı sağlanabilirse temsili demokrasinin eksikliklerini gidermede faydalı olabilmektedir. Yine de doğrudan ve yarı-doğrudan demokrasi araçlarının bu sistem içinde işliyor olması, yasama sürecindeki etkilerinin dolaylı olacağı nedeniyle eleştirilmiştir.

Türkiye' de yurttaşlara doğrudan yasa önerme yetkisi tanınmamıştır. Ancak dilekçe hakkı vasıtasıyla bir soruna dair yasa gerekliliğine dikkat çekilmesi mümkündür.

a. Halk Girişimi ile Türkiye'deki Dilekçe Hakkı Arasındaki İlişki

Anayasanın 74. maddesinde düzenlenen dilekçe hakkı, "yasama/siyasi başvuru" ile "idari başvuruyu" kapsayan bir siyasal hak[266] olarak yurttaşlara tanınmıştır. 3017 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un kapsam gerekçesinde de "*Vatandaşların yasama ve yürütme organları olan TBMM ile idarî makamlara kendileriyle veya kamu ile ilgili olarak yaptıkları başvuruların bu Kanun kapsamındadır.*"[267] denilerek başvuru yollarının işlevsel farklılıklarına ilişkin sınıflandırma korunmuştur. Buna göre TBMM'ne yapılan yasama/siyasi başvurulara Dilekçe Komisyonu, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu başvuruları örnek olarak gösterilebilir. Çalışmanın içeriği nedeniyle Dilekçe Komisyonuna yapılan başvurular üzerinde durulması gerekmektedir.

TBMM İçtüzüğünün "*Dilekçelerin İncelenmesi ve Karar Bağlanması Esas ve Usulleri*"ni düzenleyen yedinci kısmında, Dilekçe Komisyonunun yurttaşların TBMM'ye

---

[266] **AYM**, E. 1986/15, K. 1987/1, T. 6.1.1987.

[267] TBMM Kanun Karar Bilgi Sistemi, Erişim: https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=38546&pkanunnumarasi=3071 (E.T. 05.02.2020).

gönderdikleri dilek ve şikayetleri inceleyeceği düzenlenmiştir. Aynı kısımda düzenlenen 116. maddeye göre Dilekçe Komisyonunun Başkanlık Divanı komisyona gelen dilekçeleri inceleyecek ancak "*yeni bir kanunu veya bir kanun değişikliğini gerektiren*" dilekçelerin görüşülemeyeceğini karara bağlayacaktır. Aynı maddenin son fıkrasına göre ise "*Komisyon Başkanlık Divanı, görüşülemeyeceğini karara bağladığı dilekçelerden, kanun olarak düzenlenmelerinde toplumsal yarar gördüklerinin birer örneğini Türkiye Büyüm Millet Meclisi Başkanlığı'na ve bilgi için Cumhurbaşkanlığı'na gönderir*.". Dolayısıyla dilekçe hakkının kullanılması ile doğrudan ya da dolaylı olarak yasama süreci başlatılamasa da yasa koyucunun ihtiyaçlar hakkında bilgi sahibi olabilmesi için faydalı bir yöntemdir.

B. Yasa Önerisinin Meclis Başkanlık Divanına Gelmesi

Meclis Başkanı, parlamentonun yasa ve içtüzüğe uygun olarak ilerlemesinden sorumlu kişi olarak, siyasal sistem içerinde önemli bir konuma sahiptir[268]. Başkanın sistem içinde tarafsız olarak konumlandırılması, başkanının seçildikten sonra partisi ile

[268] Meclis başkanlarına tanınan vekalet etme, meclisin iç ve dış ilişkilerini yönlendirme gibi yetkilerinin yanında, meclis çalışmalarındaki tartışmaları yönetmek, milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetlerinin düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamak da görevi dahilindedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. SOYSAL, Mümtaz, "Türk Parlamentolarında Meclis Başkanlarının Durumu", **AÜSBFD**, Cilt 12, Sayı 2, 1957, s. 76.

ilişkisinin kesilmesi aslında yasama ve yürütmeye karşı başkanın konumunu özelleştirmektedir[269].

Meclis başkanı, başkanvekilleri, katip üyeler ve idari amirlerden oluşan meclis başkanlık divanı, yasama sürecinde belirleyicidir. Yasama önerisinin kabul edilmesi ve komisyona gönderilmesi ve Genel Kurul aşamasında oturumun yönetilmesindeki davranışları yasama sürecini etkilemektedir.

Yasa önerisinin meclis başkanlık divanına sunulmasıyla birlikte meclis başkanının biçimsel görünen yetkileri, aslında sürecin devamı açısından önemlidir. Türkiye'ye bakıldığında, yasa önerilerindeki eksikliklerin giderilmesi incelemesinde TBMM İçtüzüğünün 74/3 maddesine göre yasama komisyonları görevlendirilmiş olsa da Meclis Başkanlığı da benzer bir inceleme yapabilmektedir. Yasa önerisinin imzalı olup olmadığı, gerekçesi, daha önce reddedilip edilmediği, kaba veya yaralayıcı bir dilin olup olmadığı incelemesi sonucunda Meclis Başkanı'nın öneride değişiklik isteme ya da öneriyi iade etme yetkisi bulunmaktadır[270]. Yapılan ön incelemenin sonucunda bir yasa önerisi iade edildiğinde salt Meclis Başkanı'nın iradesine dayalı olarak bir yasa önerisi üzerine tartışılamadan gündemden kalkmış olacaktır. Bu durum Başkanın yasama sürecini bitirebilen bir gücü olduğunu göstermektedir[271]. Yine de eksikliklerin giderilebilmesi açısından bir aşama olarak yasama sürecinin kalitesinin artması bakımından önemli olduğunu eklemek gerekir.

Ön inceleme sonucunda herhangi bir eksilik görülmeyen önerinin ise yasama komisyonuna sevki yasama sürecinin bir sonraki aşamasını oluşturmaktadır.

---

[269] SOYSAL, M., s. 80-82.

[270] İBA, Şeref, **Türkiyede Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı**, Nobel Yayınları, Ankara, 2001, s. 209.

[271] YÜCEL, B., s. 87.

C. Yasa Önerisi Hakkında Komisyon Aşaması

Yasa yapım sürecinde komisyonlar, yasa önerisi hakkında görüş alma usulünün parlamento içindeki en önemli aşamasını oluşturmaktadır. Bu anlamda komisyonları, yasa önerisinin siyasi ve sosyal etkileri açısından farklı bakış açılarının geliştirildiği esas müzakere alanı olarak görmek mümkündür[272].

Parlamentonun minyatürü olarak görülebilecek yasama komisyonları[273], belirli görevlerle donatılmış bir yasama alt grubudur. Sorumluluk alanları genellikle İçtüzüklerde belirlenen bu komisyonların modern parlamentoların önemli bir ayrıcalıklı grubu olduğu söylenebilir. [274]. Yasama sürecinin mutfağı olarak da adlandırılan komisyonların, ilk modern örnekleri Britanya'da ve Fransa'da ortaya çıkmış ve bugün yasama komisyonları parlamento hukukunun önemli bir parçası haline gelmiştir. Neden komisyon sisteminin geliştirildiği yani komisyonların ne gibi işlevlerinin olduğu sorusuna verilecek cevap, komisyonların önemini anlamakta yardımcı olacaktır.

---

[272] MATTSON, Ingvar, STRØM, Kaare, "Parliamentary Committees", **Parliaments and the Majority Rule in Western Europe**, Ed. Herbert Doring, St. Martin's Press, New York, 1995, s. 249.

[273] Yasama organının diğer alt gruplarında olduğu gibi komisyonlar da çoğunluk kuralı çerçevesinde oluşturulmuştur. Ancak komisyondaki azınlık grupları da koruyucu tasarımlar mevcuttur. Bu nedenle komisyonlar minyatür/ mikroform parlamento olarak adlandırılmaktadır.

[274] KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer, **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, AÜHF Yayınları, Ankara, 1965, s. 6-11.

1. Yasama Komisyonlarının İşlevleri

Yasama komisyonu sisteminin oluşturulması nadiren anayasal seviyede zorunlu tutulduğunu söylemek mümkün olmakla birlikte varlıkları değişmezdir. Komisyon sisteminin geliştirilmesinin altındaki sebebi anlamak ancak yasama organının genel yapısını ve parlamenterlerin çıkarlarını anlamakla mümkündür. Yasama organına genel olarak bakıldığında hiyerarşi ve uzmanlaşma biçiminde örgütlenmiş bir yapı ile karşılaşmak mümkündür[275]. Yasama komisyonlarının çoğu öncelikle uzmanlaşma araçları olarak tasvir edilmektedir. Bunun ötesinde yasama komisyonlarının yasama sürecinin ekonomisini sağlamak ve bilgi edinmeyi kolaylaştırmak gibi işlevleri de bulunmaktadır.

a. Yasama Süreci Ekonomisini Sağlama İşlevi

Komisyon sisteminin iş birliğine açık bir yapıya sahip olması yasama sürecinin verimliliğini arttırmaya iki açıdan fayda sağlamaktadır. Birincisi, yasama komisyonları ile yasama organı arasında müzakere süreçleri arasındaki paralellik sağlandığı takdirde, komisyonların zaman tasarrufu da sağlayarak yasa yapım sürecini kolaylaştırmasıdır. Özellikle yasama sürecine katılan komisyon sayısının çokluğu ve komisyonlara verilen yetkilere bağlı olarak yasama organından çıkacak metnin potansiyel faydasının yüksek olduğu söylenebilmektedir[276]. Verimliliği arttıracak ikinci duruma ise, devamlı üyelik ve

[275] MATTSON, I., STRØM, K., s. 250.

[276] MATTSON, I., STRØM, K., s. 251.

uzmanlığa dayalı komisyon sistemlerinde rastlanmaktadır. Komisyon üyelerinin[277] sürekli olarak aynı komisyonlarda görev almaları ve uzmanlığa sahip olmaları yasa önerine ilişkin olası sorunların öngörülebilmesi ve giderilmesinde kolaylaştırıcı olacaktır.

b. Bilgi Edinme İşlevi

Yasama komisyonları, bilgi akışının kolaylaşması ve sivil toplum kuruluşlarının iletişiminin netleştirilmesi açısından müzakere, danışmanlık ve raporlama işlemlerinin yapıldığı yerlerdir. Bu anlamda komisyonların Genel Kurul'a bilgi akışı sağladığı söylenebilir. Özellikle nispi temsil sistemi ile oluşan komisyonlarda, komisyon başkanının da, yasama organındaki çoğunluğun bir yansıması olarak, çoğunluk partisinin üyesi olacağı ihtimali dikkate alındığında; komisyondaki görüşme usullerinin, yetkilerin ve oylama sonucunun çoğunluğun istediği şekilde sonuçlanacağı öngörülebilir. Bu durum kimi ülkelerde azınlık raporu ve şerh koyma usulünün kabul edilmesine neden olmuştur.

Yasa önerisinden beklenen çıktılar ile ortaya çıkan düzenleme arasında farklılıklar olabileceği riski, yasama organının iç örgütlenmesinde çeşitli düzenlemeler yapılması gerekliliğini ortaya koymuş ve özellikle uzmanlığa dayanan komisyon sisteminin oluşmasında önemli bir sebep olmuştur.

Yarı- parlamento dışı danışmanlık olarak da adlandırılabilecek parlamento dışından görüş alma usulü de yasa önerisi hakkında bilgi paylaşımı yapılabilmesi verimliliğin arttırılması açısından önemlidir. Bakanlık bürokratlarının, üniversitelerin, kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınması özellikle

[277] Komisyon üyelikleri genellikle parlamentodaki siyasi partilerin güçleri oranında belirlenmektedir, İsviçre gibi eşit temsilin olduğu ayrıksı sistemler de olmakla birlikte nispi temsilin ağırlıkta olduğunu belirtmek gerekir. STRØM, K., s. 43-44.

komisyon üyelerinin yetersiz kaldığı noktada bilgi akışının sağlanmasında faydalı olacaktır.

Özetle, yasama organının üzerindeki iş yükü yasa önerileri üzerine verimli ve ayrıntılı bir çalışma yapılmasını güçleştirdiğinden, komisyon sisteminin geliştirildiği savunmak mümkündür.

2. Yasama Komisyonlarının Sınıflandırılması

Bir yasa önerisinin öncelikli olarak Genel Kurul'da mı, komisyonda mı görüşüleceği yani "*uzmanlığa dayalı komisyon*" ya da "*uzmanlığa dayanmayan komisyon*" sistemlerinden hangisinin tercih edildiği konusu, komisyonunun yasa yapım sürecine olan etkisini belirlemek açısından önemlidir[278]. Önerinin öncelikli olarak Genel Kurul'da görüşüldüğü sistemlerde, öneri hakkında temel ilkeler ortaya koyulmakta; komisyon ise önüne gelen öneride temel ilkelere dokunmaksızın, ayrıntılar hakkında görüşme yapmaktadır[279]. Dolayısıyla bu sistemlerde esas yasama birimi Genel Kurul olmakta ve genellikle uzmanlığa dayanmayan komisyon sistemine sahip bu ülkelerde komisyonlar ile bakanlıkların görev alanlarına ilişkin bir benzerlik bulunmamaktadır.

---

[278] KARAMUSTAFAOĞLU, T., s. 67.

[279] İngiltere Avam Kamarası bu sisteme örnek olarak gösterilebilir. Genel Kurul'da yapılan görüşmeler komisyonların yetkisini ciddi ölçüde sınırlandırmaktadır. Anglo-Sakson Hukukunu benimsemiş çift meclisli sistemlerde her iki mecliste de yasa önerisinin görüşülmesi usulü "*Okuma (reading)*" olarak adlandırılmakta ve bu ikinci okumanın ardından öneri komisyona gönderilmekte, komisyon görüşmeleri de bu bağlamda ayrıntılar üzerine yapılan tartışmalarla sınırlı kalmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Parliaments of the World, **A Comparative Referance Compendium**, Inter Parlamentary Union, 1986, Vol. 1., s. 691 ve 921.

Yasa önerisinin öncelikli olarak komisyonda görüşüldüğü ve uzmanlığa dayalı komisyon sisteminde ise komisyonların uzmanlık alanları bakanlıklara paralellik taşımakta ve komisyon görüşmeleri ve görüşmeler sonucunda hazırlanan raporların Genel Kurul üzerinde önemli bir etkisi olmaktadır. Baskın bir komisyon sistemine sahip ABD'de[280], yasa önerilerinin büyük çoğunluğu komisyon aşamasında gündemden düşmekte ve Genel Kurul aşamasına gelememekte, bu durum komisyon aşamasının kanun mezarlığı olarak adlandırılmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte, komisyon aşamasından başarıyla geçebilmiş yasa önerilerinin yasalaşma oranının da yüksek olduğunu belirtmek gerekir[281].

Özellikle uzmanlığa dayalı komisyon sistemine sahip ülkelerde yasama sürecine ilişkin olarak parlamentoların etkisinin azaldığı ve komisyonların süreçteki etkinliğinin

---

[280] ABD Başkanlık sisteminde yürütmenin yasa önerisinde bulunamaması, Kongre'yi ve onun yoğun olarak çalışan komisyonlarını yasama sürecinde önemli hale getirmiştir. Komisyon görüşmelerinde en önemli aşamayı "*görüş alma (hearing)"* olarak adlandırılan kamuya açık görüşmeler oluşturmaktadır. Yasa önerisine dair ilgililerin görüşlerinin alındığı ve yapılan konuşmaların yayınlandığı bu aşamada tartışmalar sonucunda yasa önerisinin son hali verilmekte ve önerinin yeniden yazıldığı "*mark- up session*" aşamasının ardından öneri Temsilciler Meclisi ve Senato'ya sunulmaktadır. Yasalaşmanın tamamlanabilmesi her iki meclisin komisyonunda öneri üzerine anlaşılmasına bağlıdır. Uzlaşamama durumunda her iki komisyonun temsilcilerinden oluşan bir uzlaşma komisyonu kurulmakta ve bu komisyonunun hazırlayacağı ve üzerinde meclislerce değişiklik yapılamayacak olan metin üzerine görüşmeler tamamlanmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya**, Kırlangıç Yayınevi, Ankara, 2006, s. 92.

[281] YAPICI, H., s. 57-58.

arttığı gözlemlenmektedir[282]. Bu durum komisyonlarca yasama sürecinin başlatılabilmesi, komisyonun yetkilerinin genişletilmesi ve komisyon aşamasının genişletilmesi gibi yöntemlere başvurulmasıyla açıklanabilir. Ancak eklemek gerekir ki, komisyonlara verilen önem her ülkede aynı olmadığı için, komisyon sürecinin atlanması veya komisyonun yetkilerinin sınırlandırılması gibi uygulamalara da rastlanmaktadır.

Yasama komisyonlarının yasa yapım sürecindeki yetkilerinin genişletilmesine ilişkin özel uygulamalara bakıldığında ise; yasama komisyonlarınca yasama sürecinin başlatılabilmesine Avusturya, İzlanda, İsveç, İsviçre örnek olarak gösterilebilir. Kural olarak komisyonlarca yasama sürecinin başlatılması halinde diğer önerilere uygulanan usul uygulanmaya devam etmektedir.[283]

İtalya komisyon sistemi bu anlamda "yasama delegasyonuna" örnek gösterilebilir. Komisyonlar, ilk toplantı türünde yasa önerisini müzakere etme ve genel kurulda görüşülmeye hazır bir metin hazırlarken; ikinci tür toplantıda ise öneri üzerine görüşmeler sonucunda yasalaştırma işlemi gerçekleştirilmektedir. Bu usul sayesinde birçok yasa önerisi genel kurulda görüşülmeksizin komisyonda yasalaşmakta, ihtiyaç duyulan düzenlemeler daha hızlı yapılabilmektedir.[284]

İtalya örneği gibi bağımsız karar alma yetkisi bulunmayan Almanya yasama komisyonlarının geniş yetkilere sahip olduğunu belirtmek gerekir. Komisyon kararları tavsiye niteliğinde olmakla birlikte, Meclis faaliyetleri komisyondaki çalışmalara

---

[282] ERGÜL, Ozan, "Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış", **AÜHFD**, Cilt. 51, S. 4, 2002, s. 119.

[283] Parliaments of the World, s. 36.

[284] TURAN, İlter, "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi", **TBMM'nin Etkinliği**, Ed. İlter Turan, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 18; ERGÜL, O., s. 120.

dayanmaktadır. Özellikle 1995 yılındaki İçtüzük değişikliğiyle getirilen "e*xtended public committee meetings*" kamu açılımlı komisyon toplantısı yöntemi[285] ile komisyon aşamasındaki tartışma ve müzakere sürecinin güçlendirilmesi yolunda önemli bir adım atılmıştır. İstisnasi olarak başvurulabileceği düzenlenmiş olsa da basının ve sivil toplum örgütlerinin yasama sürecine katılabilmesinin alt yapısını oluşturan bu düzenlemenin önemli olduğu kanaatindeyiz.

3. Yasama Komisyonları- Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi

Sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecindeki belirleyiciliğinin en etkili olduğu aşama komisyon aşamasıdır. Yasama sürecinin süzgeci olarak ön tartışmanın yapıldığı ve Genel Kurul'un üzerine son müzakereyi yapacağı metnin oluşturulduğu komisyonlar, özünde özel bir iş için kurulmuş inceleme organlarıdır[286]. Sivil toplum kuruluşları ise çalışmanın ilk bölümünde ayrıntılarıyla tartışıldığı gibi, bir düzenlemenin veya sorunun konusunu, içeriğini ve olası sonuçlarını bilen insanlardan oluşan örgütlerdir. Dolayısıyla yasama süreci açısından etkili ve çabuk çalışma yürütülebilmesini sağlayabilecek alt yapıya sahip olma ihtimalleri yüksektir. Ayrıca yasama sürecinin nihai hedefinin "en iyinin" yapılması olduğu da dikkate alındığında verimli bir yasama çalışmasının yapılabilmesinde de üzerine tartışılmış bir metnin ortaya konmuş olması önemlidir[287].

---

[285] KOß, Micheal, **Parliaments in Time: The Evolution of Legislative Democracy in Western Europe: 1866-2015**, Oxford University Press, 2018, s. 103.

[286] KARAMUSTAFAOĞLU, M., s. 14.

[287] Özellikle yürütme kontrolüne izin vermeyen, aynı zamanda yasama organını da işlevsiz hale getirmeyen dengeli bir komisyon yapısı yasama sürecinde çoğunluğun baskınlığı karşısında farklı fikirlerin de dile getirebildiği bir ortam yaratacaktır.

Aralarında uygulama yoğunlukları ve hukuki düzenleme farkları olmakla birlikte, sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine entegre edilmesi çabasının mevcut olduğu bir ön tespit olarak söylenebilir. Çünkü komisyonlar, sivil toplum kuruluşlarıyla yasama organı arasındaki ilişkileri kolaylaştıran ve yurttaşların yasa yapım sürecine katılımını sağlayan asıl giriş noktası olma işlevine sahiptirler[288]. Bu anlamda sivil toplum kuruluşlarının yasama komisyonlarına ulaşmasının ve olası etkilerinin üzerinde durulması gerekmektedir.

Batı ülkeleri incelendiğinde yasa yapım sürecine sivil toplum katılıma ilişkin düzenlemelerin istisnaları olmakla birlikte genellikle içtüzüklerde yer aldığı görülmektedir. İçtüzükler incelendiğinde ise hemen hepsinin komisyonlarda, görüşlerine başvurulmak üzere sivil toplum kuruluşu temsilcilerini toplantılara çağırabilecekleri düzenlenmiştir[289]. Böylelikle, sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımının yasal alt yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Çalışmada tüm ülkelerin sivil toplum- yasama ilişkilerine dair mevzuatlarının tartışılması imkansızlığı nedeniyle ancak bazı ülkeler ekseninde bir inceleme yapılacaktır[290].

LAGROD, Georges, "Parlamenter Usulün Bazı Yönleri, Fransa'da, İtalya'da ve Federal Almanya'da", Çev. Bahri Savcı, **AÜSBFD**, C. 9, S. 2, 1954, s. 323.

[288] Inter Parliamentary Union, **Tools for parliamentary oversight/A Comparative Study of 88 National Parliaments**, Ed. Hironori Yamamoto, İsviçre, 2007, s. 16.

[289] **Parliaments and Civil Society**, European Conference of Presidents of Parliament, Strasbourg, 22-23 Mayıs 2008, s.2.http://www.assembly.coe.int/LifeRay/APCE/pdf/ConfPres/2008Strasbourg/ParliamentsCivilSociety-EN.pdf (E.T. 02.01.2020).

[290] Ülkelerin belirlenmesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi'nin 2007 tarihli Bazı Avrupa Ülkelerinde Parlamento ile Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki

Bu noktada, Macaristan'a bakmak önemlidir. Çünkü Macaristan devlet- sivil toplum ilişkilerini anayasal düzeyde öngörmüştür ve Anayasası'nın 36. Maddesinde hükümetin görevini yerine getirirken sivil örgütlerle iş birliği içerisinde olacağı düzenlenmiştir. Yine Macaristan Yasama Kanununun 20. Maddesi sivil toplum kuruluşlarının temsil ettikleri üyelerinin sosyal şartlarını etkileyen yasa önerilerinin hazırlanma sürecine katılmalıdır.[291] Görüleceği gibi Macaristan, hem anayasa hem de yasal düzenlemelerle sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımını güvence altına almıştır[292].

Almanya Federal Parlamentosu ile sivil toplum kuruluşları arasındaki ilişkiye dair bir düzenleme bulunmamakla birlikte, Federal Meclis İçtüzüğünde yasama komisyonlarının bir konu hakkında fikir alışverişi yapabilmek amacıyla konuya ilişkin

---

İlişkiler raporundan yararlanılmıştır. http://www.yasader.org/web/yasama_surecine_katilim/6/aeastmrkzbilginotu.pdf (E.T. 02.01.2020).

[291] BAYAR, Halil İbrahim, "Macaristan Parlamentosu'nda Yasama ve Denetim", **Yasama Dergisi "İçtüzük Özel Sayısı"**, S. 21, Haziran- Temmuz- Ağustos 2012, s. 98-104.

[292] Sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımı anayasal ve yasal olarak güvence altına alınmış olsa da Nisan 2011'de Macaristan Parlamentosu tarafından kabul edilen yeni Macaristan anayasası katılımcı yöntemlerle hazırlanmadığı gerekçesiyle yoğun eleştiriler almıştır. Konuya ilişkin ayrıntılı bir analiz için bkz. RATİP, Mehmet, **Yeni Macar Anayasası Ne Anlatıyor? Türkiye'nin Katılımsız Bir Anayasa Yapım Sürecinden Çıkarabileceği Dersler**, TEPAV için değerlendirme notu, Mayıs 2011. https://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/426 (E.T. 04.01.2020).

uzmanları davet edebileceği düzenlenmiştir[293]. Ülkede sivil toplum kuruluşlarıyla ilişkilerle ilgilenen daimi bir komisyon ise bulunmamaktadır. Ancak çeşitli yasama dönemlerinde sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliğini arttırmak amaçlı alt komisyonlar kurulmuş ve çalışmalar yapılmıştır. "Halk Girişimi Komisyonu" ve "Halk Girişiminin Geleceği Komisyonları" örnek olarak gösterilebilir.

İngiltere'de Parlamentonun sivil toplum kuruluşlarıyla ilişkisine dair bir hukuki düzenleme ya da sivil toplum ile ilişkileri düzenleyen bir komisyon mevcut değildir. Avam Kamarasında, araştırma komisyonlarının düşüncelerini açıklayabilme fırsatı vardır ancak, bu bir genel müzakere değildir[294]. Bununla birlikte parlamenterlerin, seçim bölgelerine yaptıkları ziyaretlerde yerel sivil toplum kuruluşlarıyla toplantılar düzenlemekte ve haftalık olarak gündemdeki meseleleri tartışmak amacıyla sivil toplum kuruluşlarının da aralarında bulunduğu gruplarla toplantılar düzenledikleri gözlemlenmiştir. Yasama süreciyle ilgili olarak, komisyonların sivil toplum kuruluşu temsilcilerine yasa önerinin etkileri üzerine bilgi sahibi olmak ve onlardan gelecek politika yapım önerini almak için başvurdukları söylenebilir.

Danimarka, sivil toplum- yasama ilişkilerine ilişkin herhangi bir yasal düzenleme yapmamıştır. Ancak ülkenin Parlamento sayfası incelendiğinde, gündemdeki sorunlara ilişkin konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının da davet edildiği kamuya açık toplantılar yapıldığı görülmektedir . Ayrıca parlamento gündemi hakkında bilgi almayan isteyen yurttaşlar enformasyon hizmetlerinden yararlanabilmektedir. Kaldı ki yasa önerileri ve bakanlık çalışmaları da internet üzerinden düzenli olarak paylaşılmaktadır. Yasa

---

[293] Almanya Federal Parlamentosu İçtüzüğü için bkz. https://www.bundestag.de/en/documents/legal (E.T. 05.01.2020).

[294] KARA, Fatih, "Birleşik Krallık Avam Kamarası Çalışma Usul ve Esasları Üzerine", **Yasama Dergisi "İçtüzük Özel Sayısı"**, S. 12, Haziran- Temmuz- Ağustos 2012, s. 26.

önerileri, parlamento önüne gelmeden ilgili sivil toplum kuruluşlarıyla paylaşılır. Değerlendirmeler ya yazılı olarak alınır ya da isteyen sivil toplum kuruluşları yazılı başvuru yapmak suretiyle komisyon toplantılarına katılmayı isteyebilmektedirler.[295]

Norveç'te, parlamento- komisyon- sivil toplum ilişkisini doğrudan düzenleyen yasal alt yapı olmamakla birlikte "*açık toplantı*" usulünü[296] belirleyen içtüzük hükümleri sivil toplum kuruluşları için de uygulanacağından aslında, sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecindeki rolüne önem verdiğini göstermektedir. İçtüzük maddesi, komisyon toplantılarının halka açık toplantılar şeklinde yapılması halinde, katılımcılara geniş haklar vererek, kendilerini özgürce ifade edebilecekleri bir ortam yaratma çabasındadır.

---

[295] GONZALES VEGA, Javier A. "The Role of Civil Society Organisations", **Civil Rights and EU Citizenship: Challenges at the Crossroads of the European, National and Private Spheres** içinde, Interdisciplinary Perspectives on EU Citizenship Series, Ed. Sybe de Vries, Henri de Waele, Marie-Pierre Granger, Edward Elgar Publishing, 2018, s. 83.

[296] Norveç Parlamento İçtüzüğü Madde 21: Komisyonlar toplantı düzenleyebilir. Açık toplantı, komisyonların sadece katılmasını veya katılıp komisyona bilgi vermesini istediği bazı kişilerin katıldığı toplantıları kasteder. Komisyon, toplantıya katılanların basit çoğunluğuyla karar alır. Toplantıya katılım için çağrılan kişiler katılıp katılmamakta veya sorulan sorulara cevap verip vermemekte serbesttirler. Komisyon, açık toplantıya çağırdığı kişinin masraflarını karşılamak için Meclis Başkanının onayıyla harcama yapabilir. Komisyonun açık toplantıları halka açık yapılır. Toplantıya katılanların basit çoğunluğunun kararı ile görüşmeler tamamen veya kısmen kameraya alınabilir. Halka açık toplantı esnasında komisyon üyeleri arasında görüş alışverişi olmayacaktır. Norveç Parlamentosu İçtüzüğü ve işleyişi hakkında bkz. https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/Parliamentary-procedure/ (E.T. 03.02.2020).

Gerçekten de sivil toplum kuruluşları açık toplantılar sayesinde kendilerine daha önce gönderilmiş olan yasa önerilerine ilişkin ek bilgileri paylaşmak imkanına sahip olmaktadır. Aynı şekilde Parlamento üyeleri de sivil toplum kuruluşu temsilcileriyle doğrudan iletişim sağlayabilmektedir. İçtüzük'e göre, açık toplantı yapılıp yapılmaması komisyon çoğunluğunun kararına bağlı olsa da, uygulama da tek bir parlamenter bile açık toplantı talep ederse, toplantının gerçekleştirildiği gözlemlenmektedir.

Yasama komisyonlarına sivil toplum katılımına ilişkin hükümlerin tavsiye niteliğinde olduğu görülmektedir. Sivil toplum kuruluşlarından görüş alınma zorunluluğu neredeyse hiçbir ülkede yoktur. Zaten, sivil toplum kuruluşlarının da muhtemel beklentisi katılımın zorunlu tutulmasından çok, güçlendirilmesidir[297].

4. Türkiye' de Yasama Komisyonları

TBMM'nde Bakanlıkların görev alanlarıyla yasama komisyonları arasındaki benzerlik göz önüne alındığında ve yasa önerilerinin Genel Kurul'dan önce komisyonda görüşülmesi nedeniyle uzmanlığa dayalı komisyon sisteminin uygulandığı söylenebilir. Uzmanlığa dayalı, Bakanlıkların görev alanlarına paralel olarak geliştirilmiş bu komisyon sistemi bürokrasi ile yasamanın iş birliğiyle çalışmasını kolaylaştırma amacı taşımaktadır[298]. Komisyon aşamasında önerinin olgunlaştırıldığı ve uzlaşılan metnin

[297] NEZİROĞLU, İrfan, "Sivil Toplumun Türkiye Büyük Millet Meclisinde Kanun Yapım Sürecine Katılımı", **Haluk KONURALP'e Armağan** içinde, Cilt: 2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009, s. 1080.

[298] YÜCEL, B., s. 93.

Genel Kurul'a gönderildiği dikkate alındığında yasa yapım sürecinde komisyonlarının önemi daha iyi anlaşılmaktadır[299].

Anayasanın 95. Maddesinde TBMM'nin kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre faaliyetlerini yürüteceği ve 88. Maddesinde yasa önerilerinin TBMM'de görüşmesine dair kuralların da içtüzükle düzenleneceği hükme bağlanmıştır. İçtüzük, TBMM'nin kendisi tarafından çıkarılan ve iç işleyişine ilişkin kuralları içeren temel düzenlemedir. Yani içtüzükler, kural üretmenin hukuki kurallarını saptayan metinlerdir[300].

Komisyonlar, TBMM İçtüzüğünün 37. maddesi uyarınca iki gruba ayrılmıştır. Meclis Başkanlığınca yasa önerileri esas ve tali komisyonlara gönderilmektedir. Esas komisyonlar önerinin havale edilmesinden itibaren kırk beş gün içinde görüşmeleri tamamlamak zorundadır. Bu süre içinde görüşmelerin tamamlanamaması halinde halinde ise öneri sahiplerinin talebi ile yasa önerisi doğrudan Genel Kurul gündemine alınabilmektedir. Yani komisyonda görüşmeleri yapılamamış veya tamamlanamamış bir önerinin yasalaşması da mümkündür[301]. Tali komisyonlar esas komisyonların görev

---

[299] BAKIRCI, Fahri, **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s. 361.

[300] YÜKSEL, İsmail, "6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi", **Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı. 2, Yıl: 2017, s. 253.

[301] Anayasa Mahkemesi bir kararında *"...yetkili komisyonlardan geçmeksizin veya usulünce kurulmamış bir komisyondan geçerek kabul edilmiş bir kanun tasarısının, iptal nedeni olacak bir şekil eksikliği ile malul sayılması gerektiği sonucuna varılır*." diyerek kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonlarca incelenmemesi halinde kanunun biçim yönünden Anayasa'ya aykırı olacağına karar vermiştir. (**AYM**, E.1964/26, K.1966/1, T.31.05.1966.). Mahkeme kararını verirken 1961 Anayasası'nın 92.

alanları dahilinde çalışan alt birimler olarak düzenlenmiş olup, öneri hakkında on gün içerisinde görüş bildirmek zorundadırlar. Bu süre Meclis Başkanlığınca kısaltılabilir ya da uzatılabilir.

Maddesine dikkat çekmiştir. Maddeye göre "*Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosundan gelen metni benimsemezse, her iki Meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden bir karma komisyon kurulur. Bu komisyonun hazırladığı metin Millet Meclisine sunulur. Millet Meclisi, karma komisyonca veya Cumhuriyet Senatosunca veya daha önce kendisince hazırlanmış olan metinlerden birini olduğu gibi kabul etmek zorundadır*.". 1961 Anayasası'nın çift meclis sisteminin yasama sürecine etkisi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. YÜCEL, B., s. 165-176. Mahkeme, bu maddenin dolaylı da olsa kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonda incelenmesini şart koştuğuna hükmetmiştir. Aynı yönde bir değerlendirme için *bkz.* TEZİÇ, Erdoğan, **1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1972, s. 60. Anayasa Mahkemesi'nin istikrar kazanan sonraki içtihatlarında ise Anayasa'nın aktarılan maddesinden bu zorunluluğun çıkarılamayacağı; komisyonların görevinin Genel Kurul'a düşünce bildirimden ibaret olduğunu, dolayısıyla komisyondaki hata ve usulsüzlüklerin Anayasa'ya aykırılık yaratmayacağına hükmetmiştir. (**AYM**, E. 1968/15, K. 1968/13, T. 24.10. 1968.). 1982 Anayasası döneminde de Mahkemenin içtihadı bu yönde devam etmiştir. Ayrıntılı bilgi için *bkz.* HAS, Volkan, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, Adalet Yayınevi, 2009, s. 51.

Komisyona sevk edilen bir yasa önerisinin görüşmelerine başlanmadan önce bir "*serinleme süresi*"[302] öngörülmüştür. Bu süre İçtüzüğün 36. maddesinde kırksekiz saat olarak belirlenmiştir. Burada amacın yasa önerisi hakkında milletvekillerine hazırlık çalışması yapılabilmesi için zaman tanımak ve böylece komisyon faaliyetlerine etkin katılımı sağlamak olduğu söylenebilir[303]. Ancak, aynı maddenin ikinci fıkrası Danışma Kurulu'nun[304] tavsiyesi ile serinleme süresinin kaldırılabileceğine dair bir istisna

[302] Yasama terminolojisinde öneri hakkında görüşmelere başlanmadan önce beklenmesi gereken süre anlamında kullanılmaktadır. İBA, Şeref, BOZKURT, Rauf, **100 Soruda Türk Parlamento Hukuku**, Nobel Yayıncılık, 2004, s. 83.

[303] **AYM**, E. 1977/60, K. 1977/81. Kararda Mahkeme, hangi İçtüzük hükümlerine aykırılıkların iptal sonucu doğuracağını da tartışmış ve uygulanacak İçtüzük hükmünün önemine ve niteliğine göre bir değerlendirme yapacağını belirtmiştir. İptal davasına konu olayda erken seçime ilişkin yasa önerisi Anayasa Komisyonunda serinleme süresi beklenmeksizin görüşülmüştür. Ancak düzenlemenin amacı dikkate alındığında milletvekillerinin konu hakkında hazırlıksız olduğunu düşünmek mümkün görünmemektedir. Çünkü erken seçime ilişkin tartışmalar basında ve kamuoyunda uzun süredir tartışılmaktadır. Ayrıca komisyon çağrısız toplanmamıştır. Dolayısıyla serinleme süresine riayet edilmemiş olması Meclisin iradesini sakatlayacak nitelikte değildir ve iptal sonucu doğuracak bir yöntem yanlışlığı yoktur. Karardan anlaşılacağı üzere Mahkeme somut olayın niteliklerine göre bir değerlendirme yapmıştır.

[304] Danışma Kurulu Anayasal bir organ olmayıp, dayanağını İçtüzükten alan bir danışma organıdır. Kurul, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın başkanlığında siyasi parti grup başkanları veya vekillerinden birisi veya onların görevlendirdiği birer milletvekilinden oluşmaktadır. Danışma Kurulu, Mecliste gruplar arasında uzlaşıyı sağlamak, grupların bilgisi olmadan önemli meselelerin Genel Kurul'da görüşülmesini

getirmektedir. Dolayısıyla bu süre beklenmeden de komisyon görüşmeleri yapılabilmektedir[305].

TBMM İçtüzüğünün komisyonlara ilişkin düzenlemelerine bakıldığında ayrıntılı usuli kurallar bulunmadığı, genellikle yapılan sınırlamaların süreler ve komisyon üyeliklerinin oluşumuyla ilgili olduğu ile çoğunlukla görüşmelerin komisyon başkanının inisiyatifiyle yürütüldüğü göze çarpmaktadır. Bunun nedeni olarak komisyonların şekil şartlarına bağlı olmaksızın geniş bir hareket alanı içerisinde çalışmalarını yürütmesinin amaçlandığı söylenebilir[306].

5. Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasama Komisyonlarına Katılımı

Türkiye'de sivil toplum kuruluşlarının komisyonlara katılımına ilişkin olarak TBMM İçtüzüğünün 30. Maddesinde düzenlenen "*Komisyonlar fikirlerini almak üzere uzman çağırma yetkisine sahiptir*." hükmü kullanılmaktadır. Çağırılan uzmanlar yine İçtüzüğün 29. Maddesine göre Komisyon başkanının gerekli görmesi halinde söz alabilmektedir.

---

engellemek amacıyla kurulmuştur. Bu anlamda, yasama işlevini kolaylaştırıcı ve siyasi partilerin yasama sürecine katılımını arttırıcı bir işleve sahiptir. BAKIRCI, Fahri, **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, İmge Kitapevi, 2000, s. 309.

[305] İba ve Bozkurt'a göre Danışma Kurulu tavsiyesi yoluyla, serinleme süresinin devre dışı bırakılmasına sıklıkla tanık olunmakta ve komisyonlarda bu süreye riayet edilmeden tamamlanarak Genel Kurul'a gelen öneriler hakkında görüşmeler daha sıkıntılı olmakta ve metin üzerinde daha çok değişiklik yapılmaktadır. Bu gözlemi Akt. CANPOLAT, Ö., s. 203.

[306] YAPICI, H., s. 79.

Düzenlemedeki "*uzman*" ifadesi ile kastedilen kişi ve/veya kurumlar üzerinde durmak gerekmektedir. Sözlükteki anlamıyla uzman, "*Belli bir işte, belli bir konuda bilgi, görüş ve becerisi çok olan*"[307] anlamına gelmektedir. Dolayısıyla uzman kavramı içerisine sivil toplum kuruluşlarının dahil edilip edilemeyeceğinin tartışılması gerekmektedir.

1973 yılında TBMM İçtüzük çalışmaları esnasında hazırlanan İçtüzük Taslağının 39. maddesinde "*Komisyonlar, fikirlerini almak üzere, serbest uzmanlar ile üniversite öğretim üyelerini ve yardımcılarını uzman olarak çağırma yetkisine sahiptirler.*"[308] Taslak metindeki madde Anayasa Komisyonu görüşmelerinde değiştirilmiş ve "*Komisyonlar fikirlerini almak üzere, uzmanlar çağırma yetkisine sahiptirler.*" hükmü Genel Kurul'a sevk edilmiş ve kabul edilmiştir. 1970'li yılların siyasi birikimi dikkate alındığında[309] sivil toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının kavramsal olarak neye karşılık geldiği tartışmalarının gündemde olmaması nedeniyle uzman ifadesinin yasa

[307] TDK Sözlüğü, https://sozluk.gov.tr/.

[308] **TBMM Kanunlar Dergisi**, Cilt 56, Millet Meclisi 763 No'lu Komisyon Raporu, s. 763.https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM__/d03/c029/mm__03029013ss0763.pdf (E.T. 06.02.2020).

[309] Burada kastedilen siyasal yapı özellikle sivil toplum kuruluşlarının örgütlenmesinin temelinde yatan derneklere ve sendikalara karşı bakıştır. Dönemin hükümet programında yer alan "*Sendika ve derneklerin politika ile uğraşmaları, bölücülük yapmaları, manevi destek sağlamaları önlenecektir. Sosyal ve kültürel amaçlı derneklerin politika yapmaları ve üyelerine maddi yardımda bulunmaları önlenecektir.*" İfadesi bu tespiti ispatlar niteliktedir. TBMM, **Hükümet ve Programları: 1960-1980**, s. 454. Oysa bugün sivil topluma ilişkin düşüncelerin temelinde, iktidar olma amacında olmaksızın, politik süreçlere katılma ve alınan kararları etkileme faaliyeti yer almaktadır.

önerisine ilişkin çalışma yapan, bilgi ve birikimi olan kişi ve/veya kurumları karşılamak için kullanıldığı söylenebilir. Aşağıda inceleneceği üzere, sivil toplum kuruluşu kavramının İçtüzükte yer alması yönünde yapılan çalışmalar da yasa koyucunun sivil toplum katılımını hukuki alt yapıya kavuşturma isteğini gösterir niteliktedir[310].

Uzman ifadesinin belirsizliği ve sivil toplum kuruluşlarının komisyon aşamasına katılmasının güçlendirilmesi amacıyla özellikle 2000'li yıllardan sonra getirilen İçtüzük değişikliği önerilerinde ifadenin açıklığa kavuşması çalışmaları yapılmıştır. 2009 yılında dönemin TBMM Meclisi Bakanı tarafından verilen içtüzük değişiklik teklifinde "*Komisyonlar, havale edilen işlerle ilgili olmak üzere sivil toplum kuruluşlarından temsilci çağırıp dinleyebilir veya yazılı görüş talep edebilir*." önerisi yer almıştır. Anayasa Komisyonunda teklif üzerine yapılan görüşmelerde ise İçtüzükte var olan 30. maddenin zaten sivil toplum kuruluşlarının katılımını düzenlediği, önemli olanın katılımının etkinliğinin nasıl arttırılacağı olduğu yönünde tartışmalar yapılmıştır[311].

---

[310] Mevzuat eksikliğinin sivil toplum kuruluşlarının komisyon aşamasında etkin olarak yer almasına engel olduğu düşüncesi, Türk hukukunda hukuk kültürünün kanuncu olmasının da bir göstergesidir. Her konuda yazılı bir düzenleme yapma ihtiyacı diğer hukuk dallarını etkilediği gibi parlamento uygulamasını da etkisi altına almıştır. Kimi ülke örnekleri incelendiğinde sivil toplum kuruluşlarının sürece katılımı teamül olarak da gelişirken, Türkiye'de İçtüzük ve diğer mevzuatta değişiklikler yapılmasıyla sorun aşılmaya çalışılmıştır. Türkiye'deki kanuncu eğilim hakkında bkz. ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 2017, s. 60.

[311] "*Sivil toplum kuruluşlarının katkısı ile ilgili hüküm İçtüzükte zaten mevcuttur, önemli olan bu kuruluşların görüşlerinin yasama sürecine ne ölçüde yansıdığıdır*." Bu gerekçe ile madde İçtüzük değişikliği teklifinden çıkarılmıştır. TBMM, Dönem: 23, Yasama Yılı: 2, S. Sayısı: 107, **Anayasa Komisyonu Raporu (2/122)**.

Yine 2009 yılında TBMM'nde grubu bulunan siyasi partilerin temsilcilerinden oluşan TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonunca hazırlanan taslak metin kamuoyuyla paylaşılmıştır. Yeni İçtüzük ihtiyacının temelinde yasama çalışmalarının Genel Kurul ağırlıklı olması ve komisyonların etkisizliği nedeniyle yasama sürecinin istenen kalitede gerçekleşememesi yatmaktadır[312]. İçtüzük taslağının ilke ve amaçları arasında yasama sürecinde çoğulculuğun ve katılımcılığın arttırılması da sayılmış ve bu amaçla öncelikle komisyonların yetkilerinin arttırılması ve alt yapılarının güçlendirilmesi önerilmiştir. Özellikle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin sözlü bilgi verebilmesinin ve yazılı görüş sunabilmesinin sağlanması için gerekli hukuki alt yapının sağlanması gerektiği savunulmuştur. Aynı İçtüzük taslağında TBMM bünyesinde kurulacak bir Parlamento Akademisi öngörülmüştür. Bu kurumun yasama sürecinin dış paydaşlarıyla ve özellikle de sivil toplum katılımını sağlamak

---

312 "*1 Eylül 1973 tarihinde yürürlüğe giren TBMM İçtüzüğünde, aradan geçen 36 yılı aşkın süre içinde, 155 değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler İçtüzüğün sistematiğini bozmuştur. Mevcut bazı hükümler hiç uygulanmazken, İçtüzükte dayanağı olmayan bazı uygulamalar da çok güçlü teamüller oluşturmuştur. İktidar partileri kanun yapım sürecinin yavaşlığından, muhalefet partileri ise denetim sürecinin etkisizliğinden ve parlamento çalışmalarının planlı ve programlı olmayışından şikâyet etmektedirler. Öte yandan Parlamento çalışmalarının Genel Kurul ağırlıklı olması, komisyon çalışmalarını etkisizleştirmekte ve yasama sürecinin istenilen kaliteye ulaşmasını engellemektedir. Ayrıca, Milletvekillerinin bireysel olarak yasama ve denetim süreçlerine yeterli düzeyde aktif katılım sağlayamadıkları da bir gerçektir*." 16.02.2009 tarihinde kamuoyu ile paylaşılan Uzlaşma Komisyonu raporundan alınmıştır.https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/3_uzlasma_komisyonu_raporu.pdf (E.T. 03.02.2020).

amacıyla çalışmalar yapması öngörülmüştür. Diğer Avrupa örneklerinde bakıldığında da benzer amaçlarla oluşturulan kurullar olduğu dikkate alındığında, önemli bir gelişme olduğu söylenebilirse de taslak metin kabul edilmemiştir.

2018 yılında, genel kapsamı itibariyle 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğine uyum amaçlı İçtüzük değişikliğinin taslak metni de komisyonlara sivil toplum katılımının arttırılması yönünde önemli maddeler içermekte idi. Teklif ile, komisyon çalışmalarının niteliğinin artırılması ve yasama sürecine dış paydaşların katılımının sağlanması amacı ile Meclis komisyonlarının bilgi alma ihtiyacı duyabileceği dikkate alınarak burada ortaya çıkabilecek boşluğu kapatmak için komisyonların bütün kamu kurumları ile özel kişi ve kuruluşlardan uzman sıfatıyla temsilci çağırmalarına dayanak hazırlanmıştır. Uzman sıfatı ile fiili olarak komisyon toplantılarına davet edilen sivil toplum kuruluşlarına hukuki bir çerçeve kazandırmak için sivil toplum temsilcilerinin de toplantılara çağırılabilmesinin İçtüzüğün 30.maddesine eklenmesi öngörülmüştür. Böylece sivil toplum kavramı ilk defa İçtüzüğe girecektir. Değişiklik ile komisyon çalışmalarında süre yönünden etkinliği sağlamak için gerektiğinde komisyon kararı ile konuşma sürelerinin düzenlenebilmesine olanak sağlanmaktadır. Söz konusu hüküm, komisyon çalışmaları bağlamındaki Meclis teamülüne İçtüzüğün 29. maddesi hükmü ile hukuksal bir dayanak sağlamaktadır. Komisyonların bilgi altyapısını güçlendirme yönünde, kanunların uygulama sonuçlarını izlemeye dönük kurumsal bir çerçeve oluşturulmakta ve komisyonlar, gerek duymaları hâlinde bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum temsilcilerinden bir kanunun uygulanmasına ilişkin olarak bilgi isteyebileceklerdir. Bu bilgiler komisyonda

görüşülebilecek ve bir rapora bağlanarak Meclis Başkanına sunulabilecektir.[313] Teklif ile öngörülen düzenlemeler Anayasa Komisyonunda yapılan görüşmeler neticesinde metinden çıkarılmıştır. Yine de çalışmanın kapsamı ve yasama organının sivil toplum kuruluşlarına bakışını görmek adına şu eleştirinin getirilmesi mümkündür: Komisyon çalışmalarında konuşma sürelerini belirleme yetkisinin komisyon üyelerine bırakılmış olması, zaten katılımı oldukça sınırlı olan sivil toplum kuruluşları olumsuz etkileme potansiyeline sahiptir[314]. Ayrıca komisyon görüşmeleri öncesi için öngörülen serinleme süresinin de uygulamada sıklıkla dikkate alınmaması da özellikle sivil toplum kuruluşlarının süreci takibi ve bilgi paylaşımı açısından sorunludur.

İçtüzük değerlendirildiğinde, yasa yapım sürecine sivil toplum kuruluşlarının katılımının komisyon aşamasında düzenlendiği görülecektir Komisyon aşamasında yasama önerileri ayrıntılı olarak görüşülüp tartışıldıktan sonra Genel Kurul'da görüşülmektedir. Ayrıca komisyonların çalışma usulleri Genel Kurul'a göre çok daha esnektir. Böylece sivil toplum temsilcileri görüşlerini daha kolay aktarabilecektir.

Komisyon aşamasına ilişkin ulusal ve uluslararası mevzuat birlikte düşünüldüğünde, sivil toplum kuruluşlarının sürece katılımına ilişkin düzenlemelerin tavsiye niteliğinde olduğu görülmektedir.

---

[313] TBMM, 27. Yasama Dönem, 2. Yasama Yılı, TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (2/772). https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss4.pdf. (E.T. 02.02.2020).

[314] Sivil toplum kuruluşlarının teklife dair eleştirileri için bkz. https://www.sivilsayfalar.org/2018/09/28/parlamento-sivil-toplumsuzlasacak-mi/ (E.T. 03.02.2020).

D. Yasa Önerisi Hakkında Genel Kurul Görüşmeleri

Yasa yapım sürecinde, yasa önerisinin son halini alması ve tamamlanması Genel Kurul görüşmeleri sonucunda alınacak karara bağlıdır. Bu nedenle yasama organının örgütsel yapısı ve görüşmelerin usuli kuralları önemli bir işleve sahiptir.

1. Yasama Organının Örgütsel Yapısı

Yasama organının örgütsel yapısı anlamında tek ya da iki meclisten oluşması yasa yapım sürecini nitelik ve nicelik bakımından etkilemektedir. Tarihsel süreçte farklı ülke örnekleri incelendiğinde tek ya da iki meclisli yapıların oluşmasında farklı sebepler bulunmaktadır. Demokratik siyasal sisteme geçişte ve yeni ülke düzeninin inşası aşamasında olan ülkelerde kurumsal dengeyi sağlama amacıyla çift meclisli yapıların tercih edildiği söylenebilir. Bununla birlikte temsili demokrasinin üzerine daha önce tartışılan sorunlarının çözümü için gerekli olan temsil kapsamının genişletilmesi ve toplumun farklı gruplarının kendini ifade edebilmesine olanak sağlamak amacıyla çift meclisli yapılar tercih edilmiştir.[315]

Çift meclisli yasama organlarında yasa yapım süreci daha uzun sürmekte ve yasalaşan öneri sayısı azalmaktadır[316]. Siyasal katılımın niceliksel olarak artması sayesinde de müzakere sürecinde farklılıkların daha geniş tartışılabildiği ve bunun sonucunda siyasal çoğulculuğun sağlanabildiği bir kurumsal yapı kurulmaktadır[317].

---

[315] URAN, Peri, **Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 24.

[316] YÜCEL, B., s. 96.

[317] YAVUZ, Bülent, BÜLBÜL, Mahmut, "Çift Meclis Sistemi ve Türkiye", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 16, S. 1, 2012, s. 221-222.

Dolayısıyla yasama organını oluşturan her iki meclisin birlikte normatif hale getirdiği kuralın toplum nezdinde daha yüksek bir meşruiyeti olacağı söylenebilir.

Türkiye'de 1961 Anayasası döneminde bulunan çift meclisli yasama organı 1982 Anayasasında yerini tek meclise bırakmıştır.

2. Genel Kurul Aşamasının Usuli Özellikleri

Genel Kurul aşamasının usuli özelliklerine bakıldığında ise ilk olarak söylenmesi gereken yasa önerileri üzerine görüşülebilmesinin hukuken geçerli toplanma sayısının sağlanmasına bağlı olduğudur. Toplanma yetersayısının sağlanması halinde öneri üzerine görüşmeler başlayacak ve sonunda karar yetersayısının da sağlanması ile öneri yasalaşacaktır[318]. Bir önerinin yasalaşabilmesi için belirli çoğunlukların sağlanmasının öngörülmüş olması alınacak kararların arkasındaki oydaşmayı arttırma amaçlıdır.

Genel Kurul'un bir günlük çalışma programını ifade eden "*yasama birleşimi*" kavramı, yasama organının çalışmasının netleştirilmesi ve çalışmanın içeriğinin öngörülebilmesi açısından önemlidir. "*Birleşim gündemi*" ise o gün yasama organında görüşülecek konuları ifade etmek için kullanılmaktadır[319]. Gündeme ilişkin düzenleme İçtüzüğün 49. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu maddeye göre;

---

[318] Toplanma ve karar yeter sayıları tarihsel süreçte alınan kararların arkasındaki meşruiyetin attırılması hedefiyle ortaya çıkmıştır. Ancak bugün bir yasama engellemesi olarak da görülmekte ve kuruma çeşitli eleştiriler de getirilmektedir. Eleştiriler için bkz. TURAN, İ., s. 65.

[319] Gündem, zamanla yarışan kalabalık bir heyet olan Genel Kurul'un görüşme trafiğini düzenleyen hukuki nitelikli bir belgedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. İBA, Ş., BOZKURT, R., s. 74.

"Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun gündemi şu kısımlardan ibarettir: 1. Başkanlığın Genel Kurula sunuşları.

2. Özel gündemde yer alacak işler.

3. Seçim.

4. Oylaması yapılacak işler.

5. Meclis soruşturması raporları.

6. Genel görüşme ve Meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler.

7. Kanun teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler."

TBMM Başkanlığınca gerekli görülen hallerde ise Danışma Kurulunca 7. bentteki yasa tekliflerinin görüşülme sırasının değiştirilmesi Genel Kurula teklif edilebilmektedir. Ayrıca esas komisyon ve teklif sahipleri de bu istemi Danışma Kurulundan talep edebilmekte ve Danışma Kurulu'nun görüşü Genel Kurul'un oyuna sunulmaktadır.

TBMM İçtüzüğünün 52. Maddesine göre "*Genel Kurula sevk edilen bir komisyon raporu veya herhangi bir metin, aksine karar alınmadıkça dağıtımı tarihinden itibaren kırksekiz saat geçmeden görüşülemez.*" Komisyon görüşmelerinde olduğu gibi Genel Kurul görüşmeleri öncesinde de serinleme süresi öngörülmüştür. Ancak aynı maddenin devamında "*Bu süre geçmeden gündeme alınması, gündemdeki kanun teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işlerden birine öncelik verilerek bu kısmın ilk sırasına geçirilmesi, esas komisyon tarafından gerekçeli olarak Genel Kuruldan istenebilir. Bu takdirde, Genel Kurul, işaret oyuyla karar verir*." denilmek suretiyle bu süre beklenilmeden de Genel Kurul görüşmelerine başlanabilmesi mümkün kılınmıştır[320].

[320] Maddenin gerekçesinde acele hallerde gündemde değişiklik isteme yetkisinin komisyona verildiği ve bir yasa önerisinin bekleme süresi geçmeden gündeme alınması, bu öneri hakkında öncelik kararı verilmesinin doğrudan Genel Kurul'dan istemesinin mümkün olduğu belirtilmiştir. Bkz. **MMTD**, C.29, B.13, SS. 763, T. 04.12.1972, s. 10.

İçtüzüğün 49. maddesinde öngörülen öncelikle görüşmeye ilişkin istisna hüküm ile 52. maddedeki özel hükmün Danışma Kurulu'nun önerisinin her iki halde de aranıp aranmayacağı yönünde tartışılması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, İçtüzüğün 52. maddesindeki düzenleme kırksekiz saatlik serinleme süresi geçmemiş ve dolayısıyla henüz gündeme girmemiş yasa önerileri için geçerlidir. 49. Madde ise gündeme ilişkin genel maddedir ve gündeme girmiş olan yasa önerilerinin sıralamasının değiştirilmesi bakımından uygulanmaktadır. Bu nedenle gündeme alınmış olmakla birlikte serinleme süresi geçmemiş yasa önerilerinin Danışma Kurulu ya da grup önerisi ile öncelikle görüşülmesine karar verilebileceği düzenlenmiştir[321].

Anayasa Mahkemesi kararı ve İçtüzüğün madde gerekçesine bakıldığında serinleme süresi geçmemiş bir yasa önerinin komisyon tarafından verilen bir öncelik önergesi ile Genel Kurul gündemine alınması mümkün olmaktadır. Ancak değinmek gerekir ki, komisyonların ve Genel Kurul'un oluşumunda çoğunlukta olan siyasi partinin yani iktidar partisinin 52. maddeyi kullanmak suretiyle Genel Kurul'da görüşülecek yasa önerilerinin önceden bilinme imkanını ortadan kaldırma riski mevcut olabilecektir[322]. Siyasi parti gruplarının yasa önerilerinin Genel Kurul gündemine gelişi hakkında bilgi sahibi olabilmesi ve hazırlık yapabilmesini sağlamak amacıyla oluşturulan Danışma Kurulu'nun öncelik önergeleri hakkında da görüşüne başvurulması gerektiği de bu nedenle savunulmaktadır.

---

[321] **AYM**, E. 1991/27, K. 1991/50.

[322] TBMM' nde maddeye ilişkin usul tartışmaları komisyon tarafından doğrudan öncelik önergesi verilebilmesinin kabulü halinde yasama organının tamamen yürütmeye tabi olacağı ve gündemin yürütme tarafından belirleneceği endişesi üzerine yoğunlaşmıştır. **MMTD,** C. 14, B. 43, 22.01.1976, T. 22.01.1976. s. 615- 624., **MMTD**, C. 26, B. 75, T. 04.04.1977, s. 341-347.

Günümüzde hem gündeme girmiş hem de henüz gündeme girmemiş yasa önerilerinin görüşülmesinde, kural olarak, Danışma Kurulu önerisi ya da grup önerisi üzerine karar verilmektedir. Diğer bir ifadeyle, komisyonun öncelik önergeleri doğrudan Genel Kurul'da işleme alınmamakta, önergeler önce Danışma Kurulu'nda görüşülmekte ve önergenin uygun bulunması halinde Genel Kurul'un onayına sunulmaktadır[323]. Genel Kurul'da görüşülecek işlerden siyasi parti gruplarının haberdar olabilmesi ve hazırlık yapabilmesi açısından uygulamanın yerinde olduğu düşüncesindeyiz. Ancak 52. maddenin de açık düzenlemesi karşısında komisyon önergelerinin doğrudan Genel Kurul'un oyuna sunulmasının önünde de bir engel bulunmamaktadır. İçtüzük hükmünün aksine gelişen bu uygulamanın her zaman değişme ihtimali mevcuttur.

Genel Kurul'da komisyon raporları ve komisyonda kabul edilen yasa taslağı üzerine görüşmeler gerçekleştirilmektedir. Öneri üzerine görüşmelerin yapılış usulü İçtüzüğün 81. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, öncelikle yasa önerinin tümü üzerine görüşmelere başlanmaktadır. TBMM'nde grubu bulunan siyasi parti grupları adına birer milletvekili, ilgili komisyon adına yapılan konuşma ve söz kayıt sırasına göre şahısları adına iki milletvekilinin konuşma hakkı bulunmaktadır. Görüşmelerin tamamlanması ile önerinin tümü üzerine yirmi dakikalık soru-cevap bölümüne geçilmekte ve ardından maddelerin görüşülmesine geçilmesi için oylama yapılmaktadır. Oylama ile maddelerin görüşülmesi kabul edilmez ise yasa önerisi reddedilmiş sayılmaktadır.

[323] HAS, V., s. 138., KAYA, Engin, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Çalışmaları Kapsamında Usul Görüşmeleri**, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, s. 40.

Maddeler üzerine görüşmelerde de önce siyasi parti grupları ve komisyon sonra da şahıslar adına konuşmalar yapılmaktadır. Siyasi parti gruplarına ve komisyona verilen konuşma süresi on dakika, milletvekillerine verilen süre ise beş dakikadır.

Yasa önerisinin tümü üzerine maddeler üzerine görüşmelerde süre sınırlamalarına gidilmesi ile mümkün olduğunca öneri üzerine konuşulması ve fakat aynı zamanda yasaların zamanında kabulü ile toplumsal ihtiyaçların giderilmesi amaçlarının güdüldüğü söylenebilir[324].

Bir yasa önerisinin, Genel Kurul aşamasında değiştirilmesi ancak değişiklik önergesi verilmesi ile mümkündür. Değişiklik önergeleri ile amaçlanan kamusal yararı gerçekleştirebilmek için yapılan görüşmeler neticesinde Meclis'in gerçek iradesini ortaya çıkarabilmektir[325]. Değişiklik önergesi verilebilmesi süre, konu ve şahıs itibariyle sınırlandırılmıştır. İçtüzüğün 87. maddesine göre değişiklik önergesi, komisyon raporunun dağıtımından itibaren veya ilgili yasa önerisi görüşülmeye başlandıktan sonra, en az beş üyenin imzası bulunmak koşulu ile, verilebilmektedir. Dolayısıyla, ilgili maddeye dair değişiklik önergelerinin işleme alınmasına kadar değişiklik önergesi verilebilmesi mümkündür ve uygulama da bu yöndedir[326]. Ayrıca her madde için milletvekilleri tarafından en fazla yedi önerge verilebilirken, komisyon tarafından verilecek önergelere bir sayı sınırı koyulmamıştır[327]. Yine bir siyasi parti grubuna mensup

[324] **AYM**, E. 2001/129, K. 2002/24.

[325] **AYM**, E. 2001/129, K., 2002/24.

[326] HAS, V., s. 155.

[327] Milletvekillerinin en fazla yedi önerge verebilmesine dair sınırlama, görev ve yetkilerini yasama faaliyetlerinde gereği gibi kullanabilmesi açısından yeterlidir. Komisyon tarafından yasama faaliyetini engelleme amaçlı önerge verilmemesi ve verilecek önergelerin de metinde değişiklik yapılmasının zorunluluğu çerçevesinde

milletvekillerinin birer önerge verme hakkı bulunmaktadır. Önergeler üzerine görüşmelerde öncelikle komisyonun görüşü alınmakta, devamında önerge sahibine beş dakikalık bir konuşma süresi verilmektedir. Her bir önerge kural olarak işaret oyu ile ayrı ayrı oylanmaktadır.

Yasa önerisinin tümü üzerine oylama yapılamadan önce, bir defaya mahsus olmak üzere esas komisyon tarafından bir maddenin yeniden görüşülmesinin istenmesi gerekçeli bir önerge ile İçtüzüğün 89. maddesine göre mümkündür. Bu talep Danışma Kurulu'nun görüşü alındıktan sonra Genel Kurul'da görüşmesiz olarak oylanmaktadır. Danışma Kurulu'nun görüşünün alınması gerekliliği bu yola başvurmayı zorlaştırsa da istisnai olarak uygulandığı görülmektedir[328].

Yasa önerisi hakkında Genel Kurul görüşmelerinin ardından önerinin tümü üzerine oylama yapılmakta ve TBMM'ndeki süreç tamamlanmaktadır. Oylama için yeter sayıda milletvekilinin talebi doğrultusunda açık oylama yapılabilmektedir. Milletvekillerinin hangi yönde oy kullandığının gözlemlenebilmesi açısından bu imkan önemlidir.

---

kullanıldığı dikkate alındığında düzenlemenin yerinde olduğu savunulabilir. Çünkü yasama yetkisinin kullanılabilmesi açısından milletvekillerinin metin üzerinde yeterince değişiklik yapma hakkının tanınması kadar, yasama organının değişen toplumsal ihtiyaçlara da zamanında müdahale edebilmesi sağlanmalıdır. Aynı yönde bkz. GÖKÇİMEN, Semra, HAS, Volkan, "İçtüzüğün 87'inci Maddesi Çerçevesinde Değişiklik Önergeleri", **Yasama Dergisi**, S.1, 2006, s. 51-53.

[328] Yeniden görüşme hakkında ayrıntılı bir çalışma için bkz. NEZİROĞLU, İrfan, "Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde Yeniden Görüşülmesi: Tekrir-i Müzakere", **AÜHFD**, C. 56, S. 1, 2007, s. 165-178.

3. Genel Kurul Görüşmelerinde Sivil Toplum Kuruluşları

Yasa önerisinin Genel Kurul'da görüşülmesi aşamasında sivil toplum kuruluşlarının komisyon aşamasındaki kadar kolay olmasa da sürece katkı yapma ve katılma imkanı bulunmaktadır. Öneri metinleri Genel Kurul'da istisnai olarak değişikliğe uğramakta ve sivil toplum kuruluşları ancak siyasi partiler ya da milletvekilleri aracılığıyla sürece katılım sağladığından, sınırlı bir katılımdan bahsedilebilir. Genel Kurul çalışmalarında milletvekilleri ve yürütme temsilcileri dışında konuşma hakkı kimseye verilmiş değildir, ancak sivil toplum kuruluşlarından gelen üyelerin izleyici bölümünden görüşmeleri takip edebilmeleri mümkündür.

Genel Kurul görüşmeleri muhalefet önerilerine, komisyon aşamasıyla karşılaştırıldığında daha kapalıdır. Diğer bir ifadeyle, muhalefet önerileri komisyon aşamasında etkili sonuçlar doğurabilirken, Genel Kurul'da istisnalar dışında muhalefet önerileri reddedilmektedir. Ancak sürece katkı sağlamak isteyen sivil toplum kuruluşlarının önerinin tümü ya da maddeleri üzerine yapılan görüşmelerden önce, o gün konuşma yapacak milletvekillerini öğrenmek suretiyle ilgili metin üzerine sorularını sorma ve eleştiri getirebilmesi mümkündür. Ayrıca, değişiklik önergesi verilmesi ya da verilen önergelerin kabul edilmesi için komisyon üyelerini ve iktidar partisi temsilcilerini ikna etme yoluna gidilebilmektedir.

Milletvekilleri aracılığıyla yasa önerisine dikkat çekmek dışında, sivil toplum kuruluşların kamuoyu yaratarak önerinin geri çekilmesi ya da talep edilen değişikliklerin kabul edilerek metnin yasalaşması için de çalışmalar yapmaktadır.

Son olarak eklemek gerekir ki, sivil toplum kuruluşlarına üye yurttaşların aynı zamanda seçmenler olması nedeniyle, özellikle üzerine açık oylama yapılan yasa önerilerinde milletvekillerinin oylarını gözlemleme şansları olması, seçim dönemlerinde siyasi partiler açısından baskı unsuru olarak kullanılabilmektedir.

E. Yasanın Isdar Edilmesi

Yasama organınca kabul edilen yasanın, resmi bir ilanla yürürlüğe konması için yapılan işleme "ısdar etmek" denilmektedir. Kökenini monarşiden alan bu yetki, monarkın egemenlik yetkisini başka organlarla paylaşmasından sonra, yasa yapım sürecinden tamamen dışlanmaması amacıyla getirilmiştir.[329] Anayasal sistemle birlikte bu yetki temsili bir niteliğe bürünmüş ve yasanın varlığını belgelendiren bir işlem haline gelmiştir. Devlet başkanının şekli olarak yapacağı denetimden sonra, açıkça anayasaya aykırılık görmediği hallerde yasayı ısdar etmesi gerekmektedir.

1. Devlet Başkanının Yasayı Geri Gönderme Yetkisi

Devlet başkanının sistem içindeki rolü, onun yasa hakkında bir gözden geçirme yapamayacağı anlamına gelmemektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi temelinde şekillenen demokratik yönetimlerde, "*geri gönderme*" olarak adlandırılan kurum ile yasa yapım sürecinin aceleye getirilmeden, en az hata ve Anayasaya aykırılık içermeden tamamlanması amaçlanmıştır[330]. Ayrıca bu yetki, yasa yapım sürecini durdurma, etkileme ve dolaylı olarak sürece katılma ile yürütmenin yasama üzerinde kullanacağı hukuki ve siyasi bir araç olarak denge ve denetleme sisteminin önemli bir parçası olarak görülmektedir.

---

[329] GÖZLER, Kemal, "Türkiye'de Bir Bilinmeyen: Isdar", **Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan**, C.II, AÜHFY, 2013, s. 900. Bu yetki genelde devlet başkanına verilmiş olsa da parlamentoların yetkilendirildiği ülkeler de mevcuttur. Ayrıntılı bilgi için bkz. ŞİRİN, T., s. 112-113.

[330] YÜCEL, B., s. 105.

Yasama süreci bakımından, geri gönderme yetkisi yasanın tamamı veya bir kısmı üzerinde kullanılabilmektedir. Özellikle "*kısmen geri gönderme*" kurumunda devlet başkanının yasama sürecindeki rolünü anlamak, devlet başkanının süreçteki yetkisinin temsili olduğu yönündeki kabulü değiştirecek niteliktedir. Şöyle ki, yalnızca geri gönderilen maddeler üzerine görüşme yapılmakta dolayısıyla, devlet başkanının üzerine yoğunlaşılmasını istediği maddelerle sınırlı olarak yapılan görüşme ile dolaylı da olsa devlet başkanının yasama sürecine katılımı mümkün hale gelmektedir. Kısmen geri gönderme yetkisi ile devlet başkanının yasama sürecini etkileme kapasitesi arttırılmakta ve siyasi sistem içerisindeki rolü güçlendirilmiş olmaktadır[331]. Ayrıca kimi ülkelerde geri gönderme yetkisi dışında devlet başkanına tanınan yasa önerisi sunma hakkı, yasama sürecinde başkanının konumunu daha da güçlendirmektedir[332]. Bu anlamda Ukrayna örneği ilgi çekicidir ki ülkede devlet başkanı geri gönderme yetkisini kullanırken katılmadığı maddeler üzerine değişiklik önerisi sunabilme yetkisine sahiptir[333].

Türkiye'de devlet başkanının yasa yapım sürecindeki rolüne bakıldığında ise, yasaların ısdar edilmesinde şekli olarak yapılacak bir denetimden söz edilebilir[334].

---

[331] İBA, Şeref, "Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi", **AÜHFD**, C. 52, S. 3, 2003, s. 307.

[332] Devlet Başkanlarına tanınan yasa önerebilme yetkisi için ayrıntılı bir inceleme için bkz. GÖZLER, Kemal, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2004.

[333] BAHÇECİ, Barış, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Devlet Başkanının Veto Yetkisi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 60.

[334] Cumhurbaşkanının yasayı ısdar etme veya geri gönderme yetkisini kullanabilmesi için öngörülen süre on beş gündür. Bu sürenin sonunda Cumhurbaşkanı'nın hareketsiz kalması durumunda ise ne olacağı açık değildir. Teziç'e göre, TBMM tarafından

Bununla birlikte yeniden görüşülmek üzere yasama organına geri gönderilen yasaların aynen kabul edilmesinde nitelikli çoğunluk öngörülmüştür. Bu durumda üye tam sayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul edilen yasa Cumhurbaşkanınca yayımlanmak zorundadır[335].

2. Devlet Başkanının Yasama Sürecindeki Rolü Bağlamında Sivil Toplum Kuruluşlarıyla İlişkisi

Devlet başkanının sistem içindeki konumlanışı, yasama organı ile ilişkileri ve özellikle de geri gönderme yetkisi dikkate alındığında sivil toplum kuruluşlarının bu aşamayı da takip etmesi yerinde olacaktır.

Sivil toplum kuruluşları, örgütlü ve gönüllü yapılar olması sayesinde kamuoyu oluşturma yoluyla devlet başkanı üzerinde baskı oluşturabilmektedir. Özellikle Başkanlık Sistemlerinde Devlet Başkanının da halk oyu ile seçilmesi, başkanların kamuoyuna karşı duyarlılığını arttırmaktadır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde kamuoyu desteğini alan başkanın Kongre üzerinde etkili olduğu söylenebilir[336]. Ayrıca sivil toplum

---

görüşülüp kabul edilen bir öneri yasalaşmıştır. TEZİÇ, Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", **Anayasa Yargısı**, S. 3, 1986, s. 86.

[335] Cumhurbaşkanı'nın partisi ile yasama çoğunluğunun aynı olması durumunda, Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisine başvurmasına sıkça rastlanılmasa da, yasama organında çoğunluğun muhalefet partilerinde olması durumunda, yasa yapma yetersayısı açısından salt çoğunluğa sahip olması her zaman yeterli olamayabilecektir. Ayrıntılı bilgi için bkz. GÖNENÇ, Levent, KONTACI, Ali Ersoy, "2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama- Yürütme İlişkileri", **TBB Dergisi**, C. 45, 2019, s. 75.

[336] TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri**, Gündoğan Yayınevi, Ankara, 1993, s. 40.

kuruluşları ve baskı gruplarınca yürütülen faaliyetler doğrultusunda devlet başkanının veto ettiği yasalar da mevcuttur[337].

IV. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ YASAMA SÜRECİNE KATILIMINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

A. Bilgilendirme

Sivil toplum kuruluşlarının, yasama sürecine katılabilmesinin en önemli şartı zamanında bilgilendirme yapılmasıdır. Bilgilendirmede amaç, sorunun kavranması ve alternatif öneriler geliştirilmesi için yardımcı olacak objektif bilginin verilmesidir. Sivil toplum kuruluşlarının örgüt yapıları ve ekonomik kaynakları hakkında düzenli bilgi verme yükümlülükleri karşısında yasa yapım sürecinde de karar alıcıların süreçte kullanılan belgeler, kimlerin ne zaman ve nasıl katılacağı, katılımın sağlanmasında uygulanacak kriterler ve yöntem hakkında bilgi verme sorumluluğu vardır. Dolayısıyla bilgilendirme sürecinde asıl sorumluluk resmi kurumların üzerindedir. Çünkü yasa yapım sürecinin kaynağı yürütme ve yasama organlarıdır[338]. Bu amaçla kimi Avrupa ülkelerinde bilgi akışını ve iş birliğini düzenleyen bürolar bulunmaktadır. Örneğin Macaristan'da 2002 yılında kurulan "Sivil Ofis"in başlıca görevi, yasama sürecine katılmak isteyen

[337] Amerika Speaks (Amerika Konuşuyor), kar amacı gütmeyen ve partizan yaklaşımdan uzak bir sivil toplum kuruluşudur. Kurumun amacı, yurttaşların kendi yaşam alanlarını etkileyen kararlarda aktif katılımı sağlamaktır. Amerika'da yakın zamanda gündemde olan sosyal güvenlik reformunun veto sürecindeki etkinliğine ilişkin bkz. http://www.americaspeaks.org/ (E.T. 03.03.2020).

[338] NEZİROĞLU, İ., s. 1095.

kuruluşların bilgilerini toplamak ve güncel önerilere ilişkin bilgi vermektir[339]. Moldova Parlamentosunun resmi web sayfasında önemli yasa önerileri hakkında görüş verilebilmesi imkanı vardır[340].

Türkiye'de, TBMM'ne sunulan yasa önerileri meclisin internet sitesinden yayınlanmaktadır[341]. Ancak doğrudan bilgi akışını sağlayan bir kurumun olmaması öneriyle ilgili kuruluşlara sürekli takip yükü yüklemektedir. Bu nedenle sivil toplum kuruluşlarına sürekli ve düzenli bilgi akışı sağlayacak bir mekanizmaya ihtiyaç vardır. Halihazırda Cumhurbaşkanlığına bağlı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından dernek ve vakıflara ilişkin kayıtların tutulduğu bir altyapı mevcuttur[342]. TBMM Başkanlığı bünyesinde sivil toplumla ilişkileri düzenleyecek bir ofisin kurulması

---

[339] BULLAIN, Linda, TOFTISOVA, Radost, "A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NON-Government Cooperation", **The International Journal of Not-fot-Frofit Law**, Vol: 7, 2005, s. 22.

[340] ROSENWEIGOVA, I., s. 26.

[341] TBMM sayfasında Yasama ve Denetim bölümündeki teklifler sekmesinde esas numarası ya da tarihi ya da konusu girildiğinde önerinin hangi komisyonlarda olduğu, bunların hangisinin esas hangilerinin tali olduğu, komisyonlara ne zaman havale yapıldığı, komisyonların işi görüşüp görüşmedikleri, görüştülerse hangi tarihte görüştükleri ve karar tarihleri bilgileri ile kabul edilen metin ve komisyon tutanaklarına ulaşılmaktadır.

[342] Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğünün görev ve yetkilerini düzenleyen 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi için bkz. https://www.siviltoplum.gov.tr/kurumlar/siviltoplum.gov.tr/Mevzuat/1_Nolu%20Cumhurbaskanligi_Kararnamesinin263Mad.PDF (E.T. 03.03.2020).

ile var olan sivil toplum kuruluşlarına ait bilgilerin TBMM bünyesinde de toplanması bu nedenle kolay olabilir.

Bilgilendirmenin yapılması kadar, zamanında yapılması da önemlidir. Etkin katılım sağlanabilmesi için sivil toplum kuruluşlarının yeterli hazırlık yapabilmek için zamana ihtiyacı olmaktadır. Birçok ülkede yazılı görüş için altı ile on iki haftalık bir süre öngörülürken, komisyon toplantılarına davet için ise yirmi gün ile bir ay arasında değişen süreler belirlenmiştir[343]. Avrupa Komisyonu da kendi tebliğinde görüş gönderme süresi olarak sekiz hafta öngörmektedir[344]. Bununla birlikte ülkelerin bir kısmında yazılı süreler öngörülmemiş olmakla birlikte, sivil toplum kuruluşlarının katılımının sağlanması için makul sürelerin verilmesi esası üzerine yasama faaliyetleri sürdürülmektedir.

Türkiye'de İçtüzükte sivil toplum kuruluşlarının ilgili komisyona yasa öneri hakkında yazılı görüş bildirme süresi otuz gün olarak belirlenmiş ve süresi içinde cevap verilmemesi halinde öneri hakkında olumlu görüş verilmiş sayılacağı düzenlenmiştir. Diğer ülke örnekleriyle kıyaslandığında sürenin oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Bilgiye ulaşma konusunda sınırlı imkanlara sahip olan sivil toplum kuruluşlarının süre ile de sınırlandırılmış olması etkin katılımın sağlanması yönünde başka bir engeldir. Yapılacak bir İçtüzük değişikliği ile sürenin Avrupa Birliği üyesi ülkeleri göz önüne alınarak uzatılması yerinde olacaktır.

---

[343] European Commission, **Declaration on the Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision- making Process**, Decl(21.10.2009).

[344] European Commission, **General Principles and Minimum Standarts for Consultation of Interested Parties by the Commision**, COM(2002)704.

B. Danışma

Danışma sürecinde, sivil toplum kuruluşlarından taslak metinler üzerine görüş istenmektedir. Bu anlamda sürecin kurgulanmasında sivil toplum kuruluşlarının kendilerinin dinlendiği, geliştirdikleri çözüm önerilerinin dikkate alındığını bilerek katılım sağladıklarının hissettirilmesi dikkate alınmalıdır. Sivil toplum kuruluşlarının süreçte dikkate alınmadıklarına dair hassasiyetlerinin giderilmesi, katılımdaki etkinlikleri üzerinde de olumlu katkı sağlayacaktır[345].

Yasa yapım sürecinde danışılacak sivil toplum kuruluşlarının belirlenmesinde şeffaf kriterlerin olması, süreç kurgusunda dikkate alınmalıdır. İdeolojik ayrımlardan olabildiğince sıyrılmış, mümkün olan en çok sayıda farklı görüşün süreçte rol alabileceği sistemler üzerine demokratik ülkelerde çalışılmaktadır. Alman Parlamentosu, yasama komisyonlarına davet edilecek sivil toplum kuruluşlarını belirlerken ayrı bir müzakere süreci yürütmekte, azınlıkta olan kuruluşların görüşlerinin temsil edilebilmesi için çalışmalar yapmaktadır[346].

---

[345] Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları Sempozyumu XVI sonuç bildirgesindeki tespitlerden biri ilgi alanlarıyla ile ilgili çalışmaların devlet politikalarında yer almaması ve bu durumun kuruluşlarca yapılan çalışmaları etkilediği ve sorunlar yarattığıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz. **İki Sempozyum: Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları**, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Tarih Vakfı Yayınları, 2005, s. 246-251.

[346] Alman Parlamentosunda müzakere sürecinin işletildiği kamu açılımlı komisyon toplantılarının yapılıp yapılmayacağına komisyon üyelerinin çoğunluğu karar vermekle birlikte, komisyonun dörtte birinin isteği halinde de toplantı gerçekleştirilmektedir. National Democratic Institute (NDI), **The Role and Practice of Legislative Hearings in Democracies: Examples from Germany and United States**, 2000.

Sivil toplum kuruluşlarının listelerinin tutulması da katılımı arttırmak ve cesaretlendirmek için kullanılan bir yöntemdir. Listelerin oluşturulmasında yasa koyuculara bir veri tabanı hazırlama amacı olmalı, ideolojik sınırlandırmalardan uzak durulması gerekmektedir[347].

Türkiye'de sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımı komisyon aşamasıyla sınırlı kalmakla birlikte, bir tespit olarak bir uygulama birliği olmadığı ve kurumsallaşma bulunmadığı söylenebilir. Sivil toplum kuruluşlarının yasa yapım sürecine asıl etki sağlayacağı komisyon aşamasında, sivil toplum temsilcilerinin toplantıya çağırılması ve hangi kuruluş temsilcilerinin çağırılacağı ile görüşlerine başvurulması usulü tamamen komisyon başkanının takdirine bırakılmış durumdadır[348].

---

[347] Council of Europe Committee of Ministers (CM 2017), **Guidelines for Civil Participation in Political Decision Making**, 27.09.2017.

[348] Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasama Sürecine Katılımını güçlendirmek amacıyla YASADER tarafından organize edilen sempozyumda Yasama Uzmanı ve TBMM Kanunlar ve Kararlar Daire Başkanlığında Müdür Yardımcılığı yapmış, Dr. Fahri Bakırcı'nın tespiti bu anlamda ilgi çekicidir: "Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü'nde ne komisyonlarda ne de Genel Kurulda sivil toplumun katılımına ilişkin bir kural bulunmamaktadır. Komisyon gündeminin kimlere gönderileceğini belirleyen 26'ncı ve komisyon toplantılara girebilecek olanları düzenleyen 30 ve 31'inci maddelere bakıldığında Başbakanlık, ilgili bakanlıklar, siyasal parti grupları, diğer ilgili komisyon başkanlıkları, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, temsilci olarak görevlendirilen üst düzey kamu görevlileri ile uzmanlardan söz edildiği görülmektedir. 1973 tarihli İç Tüzük'te böyle bir kavramın bulunmaması, İç Tüzük'ün yapıldığı dönem dikkate alındığında doğal karşılanabilir. Bu nedenle, fiili bir gerçek olan sivil toplum örgütlerinin toplantıya çağrılmalarının veya toplantıya alınmalarının da fiilen gerçekleştiği

Belirlenecek kurallara göre, bir resmi kayıt sistemi geliştirilebilir. Kuruluşların komisyon aşamasına katılımında iki aşamalı bir planlama yapılabilir. Yazılı görüş bildirmek isteyen kuruluşlara bir sınırlama getirilmemelidir. Gerçekten de en büyük sorun, hangi kuruluşların komisyon toplantılarına davet edileceği konusunda yaşanmaktadır. Türkiye'de ise kimlerin davet edileceğine dair bir kriter mevcut değildir[349]. En büyük risk

görülmektedir. Yasal bir zorunluluk bulunmadığı için de, örgütlerin toplantıya alınıp alınmayacakları, alınacaklarsa hangilerinin tercih edileceği ve toplantı sırasında söz verilip verilmeyeceği, söz verilecekse ne kadar süreyle söz verileceği tümüyle komisyon başkanının inisiyatifinde yürümektedir. Komisyon başkanı kimi zaman çok geniş yelpazeden sivil toplum örgütlerini toplantıya çağırabilmekte, kimi zaman sadece başvuru yapanları ya da bunların aralarından bazılarını toplantıya çağırmakta, kimi zaman da hiçbir örgütü toplantıya çağırmamaktadır. Gerçi her konunun sivil toplum örgütlerini ilgilendirmesi beklenemeyeceğinden, hiçbir örgütün toplantıya çağrılmaması işin doğası gereği de olabilir. Ancak bazen ilgili sivil toplum örgütleri bulunduğu hâlde toplantıya çağrılmayabilmektedir." YASADER, "**Yasama Sürecine Sivil Toplum Katılımı: Bir Sistem Arayışı Sempozyumu Tutanakları**, 19 Kasım 2007, s. 24-25.

[349] Sivil toplum kuruluşları komisyon gündeminde bulunan önerinin görüşülmesini sağlamak için komisyon üyeleri ya da başkanlarına gerekçelerini bildirebilirler; gündeme alınmış bir konuda görüş bildirmek için toplantıya davet edilme ya da gönderdikleri yazılı görüşlerin dikkate alınması isteminde bulunabilirler. Bu görüşler ya da gerekçeler internet üzerinden veya faksla gönderilebileceği gibi yüz yüze temaslarla da aktarılabilir. Komisyon başkan ve üyelerinin sivil toplum kuruluşlarının isteklerini dikkate alarak komisyon gündemi belirlemeleri ya da görüşülmekte olan yasa önerisinde sivil toplumun görüşünü yansıtması mümkündür. Ancak bu işleyiş sivil toplum kuruluşlarına sürecin takibi açısından iş yüküne neden olmaktadır.

ise komisyon başkanları tarafından muhalif olduğu bilinen kuruluşların toplantılara çağırılmama ihtimalidir. Oysaki, komisyon aşamasında lehte görüşler kadar aleyhte görüşler de olmalıdır. Ayrıca, toplantıya katılan kuruluş temsilcilerinin konuşmalarını nasıl yapacağı da komisyon tarafından belirlenmektedir. Teamülen, toplantılar başkanın konuşmasıyla başlar, sunumlar gerçekleştirilir ve milletvekilleri kuruluşlara sorularını yöneltir.

Bu durum, komisyon toplantılarında kuruluşların birbirleriyle ya da milletvekilleriyle tartışması ve bir sonuca varmayan söz düellolarına dönüşmesine neden olabilir[350]. Çözüm olarak, kuruluşların görüşlerinin öncelikle yazılı olarak alınması önerilebilir.

C. Dahil Etme

Sivil toplum kuruluşlarının yasa yapım sürecine dahil edilmesi, bu kuruluşlarla doğrudan çalışmayı ifade etmek için kullanılmaktadır. Danışma sürecinde yasama organının etkinliği söz konusu iken, sivil toplumun sürece dahil edilmesi ile yasama organı ile sivil toplum kuruluşlarının birlikte çalışması amaçlanmaktadır. Sivil toplum kuruluşları ortak konseyler, uzlaşma komisyonları ve katılımı arttırıcı karar verme yöntemleri ile görüş bildirmenin ötesinde sürecin bir parçası haline getirilebilirler.

Sivil toplum kuruluşlarının sürece dahil edilmesi için elverişli bir ortam yaratılması gerekmektedir. Avrupa Konseyi Bakanlar komitesine göre elverişli ortamın

[350] BAKIRCI, Fahri, "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Kanun Yapma Sürecine Sivil Toplum Katılımı", **Yasama Sürecinde Sivil Toplum Katılımı: Bir Sistem Arayışı Panel Tutanakları**, 2007, s. 24-25. https://www.yasader.org/wp/?page_id=646 (E.T. 10.11.2019).

koşulları şu şekildedir: hukukun üstünlüğü, demokratik prensiplere bağlılık, siyasi irade, diyalog kurulması için uygun ortak alanlar ve diyalogu özendiren yasal çerçeve.[351]

Diyalog için uygun ortamlar yaratılması amacıyla yasama organı içindeki sivil toplum ofisleri kurulduğu daha önce tartışılmış idi. Diyaloğu kolaylaştırmak için ise sivil toplum kuruluşlarının kendi aralarında örgütlenmeli sağlanmaya çalışılmaktadır. Estonya'da ülkenin en büyük sivil toplum kuruluşlarınca oluşturulan bir şemsiye örgüt bulunmakta ve milletvekilleri ile siyasi parti temsilcileri de bu örgütte yer almaktadır[352]. Benzer bir örnek olarak İskoçya'da sivil toplum kuruluşu temsilcilerinden oluşan Sivil Toplum Forumu, İskoç Parlamentosu ile sivil toplum arasındaki diyaloğu sağlamaktadır[353]. Bu ortak platformlara yönelik eleştiriler de mevcuttur. Eleştiriler, siyasi ve ideolojik farklılıkların dikkate alınmadan sivil toplumu uzlaşmaya zorlamak üzerine yoğunlaşmıştır[354]. Ancak ortak platformlar kurulması, bünyesinde yalnızca benzer savunuları olan sivil toplum kuruluşlarının bir araya gelmesi anlamına gelmez. Aksine

[351] European Commission, COM (2002)704.

[352] ROSENWEIGOVA, Ivana, **Policy Papers on Cooperation Between the State and Civil Society Organizations: A Comparative Analysis**, The European Center for Not-for-Profit Law, Mart, 2016, s. 16.

[353] İskoçya Parlamentosu ve sivil toplum ilişkileri hakkında ayrıntılı bir çalışma için bkz. Paterson, Lindsay, "The Scottish Parliament and Scottish Civil Society: Which Side will Education be on?", **The Political Quarterly**, Vol. 69, 2008.

[354] GAVENTA, John, VALDERRAMA, Camilo "Participation, Citizenship and Local Governance" Background Note for the Workshop Strengthening Participation in Local Governance, University of Sussex, **Institute of Development Studies**, Vol.21, 1999, s. 7-8.

farklı görüşlerin tartışılabildiği ve benzer görüşlerin daha kolay ortaya koyulabildiği bir zemini yaratır.

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Sivil Toplum ile İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün yanı sıra Sivil Toplum Geliştirme Merkezi[355], Sivil Toplum Platformu[356] gibi farklı sivil toplum kuruluşlarının bir araya gelmesiyle oluşturulmuş platformlar mevcuttur. Ancak bu kuruluşların, sivil toplum- yasama ilişkilerinden ziyade, kendi aralarında iş birliğini güçlendirme amacıyla oluşturulduklarını belirtmek gerekir. Yasama Derneği

[355] Sivil toplum Geliştirme Merkezi (STGM), güçlü ve demokratik bir sivil toplum hedefiyle çalışma yürüten, sivil toplum içinde katılımcılığın ve demokrasinin gelişimi, örgütlülüğün ve özerkliğin güçlendirilmesi ve sivil toplumun karar alma süreçlerinde söz sahibi olması için kendi öncelik alanları içinde savunuculuk, kampanya, araştırma, eğitim ve lobi çalışmaları yapan bir dernektir. Derneğin çalışma alanları genellikle sivil toplum kuruluşlarının kendi örgütsel kapasitelerinin arttırılmasına yöneliktir. Merkeze ilişkin ayrıntılı bilgi ve yürütülen projeler için bkz. http://www.stgm.org.tr/.

[356] Bu platformlar, bölgesel ya da ulusal sivil toplum kuruluşlarının bir araya gelmesiyle oluşmaktadır. Dernekler Yönetmeliğinin 94. Maddesinin "Platformlar" başlığı altında, şu ifadeler yer almaktadır: "Dernekler, amaçları ile ilgisi bulunan ve kanunlarla yasaklanmayan alanlarda, diğer dernek, vakıf, sendika ve benzeri sivil toplum kuruluşlarıyla ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere platformlar oluşturabilirler." AB tarafından yürütülen sivil toplumu geliştirme projesi kapsamında kurulan Sivil Toplum Platformu ve bünyesindeki yirmi beş sivil toplum kuruluşu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.stk.org.tr/. Bölgesel platformlara örnek olarak Biga Sivil Toplum Platformu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ÖRNEK, Ali Şahin, ATAS, Siyret, "Sivil Girişimler Kapsamında Sivil Toplum Platformları ve Biga Sivil Toplum Platformu Örneği", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C. 13, S. 26, 2015.

(YASADER), sivil toplum kuruluşları ile yasama arasındaki ilişkiler üzerine çalışmalar yapmaktadır. Özellikle yasama organı üyeleriyle sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin bir araya getirildiği proje ve sempozyumlar ile Türkiye'de sivil toplumun yasa yapım sürecine dahil olabilmesi adına önemli çalışmalar yapılmaktadır[357]. Eklemek gerekir ki, yapılan çalışmalara rağmen TBMM bünyesinde oluşturulmuş bir ofis mevcut değildir.

Sivil toplum kuruluşlarının yasa yapım sürecine dahil olabilmesi için, sürece dair bilgi sahibi olması gerekmektedir. Ancak Parlamento Hukuku ve özelinde yasama süreci oldukça teknik bilgi gerektiren bir uzmanlık alanıdır. Bu durum sivil toplum katılımını güçlendirmek isteye ülkelerde sivil toplum kuruluşları için rehberler hazırlanmasına neden olmuştur. İskoçya Parlamentosunun hazırladığı broşürler ve başvuru kitapçıkları düzenli olarak sivil toplum kuruluşlarına ücretsiz olarak gönderilmektedir[358]. Türkiye'de de benzer bir el kitabı "Sivil Toplum için Yasama Rehberi" adıyla YASADER tarafından yayınlanmıştır[359].

Sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine dahil edilmesinde sistemsel bir dönüşüm için getirilebilecek önerilerden biri de halk girişimidir. Farklı ülkelerde uygulanan bu doğrudan demokrasi aracı ile yurttaşlar, doğrudan yasama sürecinin parçası haline gelmektedir[360]. Sivil toplum kuruluşlarının üyeleri aracılığıyla halk girişiminin

---

[357] YASADER hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.yasader.org/wp/.

[358] The Scottish Parliament, Participation Handbook, Public Participation Team Participation Services, 2004, https:/www.parliament.scot/parliamentarybusiness/parliamentary-procedure.aspx (E.T. 02.03.2020).

[359] Rehbere erişim için bkz. http://www.yasader.org/wp/?p=244. (E.T. 02.03.2020)

[360] Doğrudan ve yarı- doğrudan demokrasi araçlarına yöneltilen temel eleştirilerden biri geçici ya da duygusal olabilecek kamuoyu tepkilerini ölçme imkanının olmaması ve

önemli bir parçası olması mümkündür. Türkiye'de Anayasa ve İçtüzük değişiklikleri kapsamında gündeme gelen halk girişimi kurumu yasal zemine kavuşmamıştır. Ancak dilekçe hakkının kullanılmasıyla yasama sürecinin en azından başlatılmasında, sivil toplum kuruluşlarının etkisi olabilmektedir.

Özetle, sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımında öncelikle hukuki düzenlemelerin yapılması, katılımı kolaylaştıracak alt yapının sağlanması ve sivil toplum kuruluşlarının sürece dair bilgilendirilmesi gerekmektedir. Sivil toplumun sürece katılımında siyasi iradenin tavrı asıl belirleyicidir. Bu iradenin yokluğu halinde sivil toplum kuruluşları ne kadar sürece katkı sağlamak istese de başarısız olacaktır.

bilgilendirme sürecine ilişkin yaşanabilecek sorunlardır. TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Basım Yayım, 2019, s. 172. Doğrudan demokrasi araçları özelinde halk girişiminin yaygın olarak kullanıldığı İsveç' te 1970li yıllarda ulusal enerji politikasının belirlenmesi için kamuoyuna çağrı yapılmış, ancak yurttaşların enerji politikaları konusunda yeterli bilgi sahibi olmadığı anlaşıldığından çevre örgütleri ve sendikaların da desteği ile bir enerji bilgilendirme kursu hazırlanmış ve katılımda bilinçli örgütlenme açısından yaratıcı bir model sunulmuştur.

SONUÇ

Modern toplumun ilişkileri, kapitalizm öncesi toplumun geleneksel ve kapalı toplum ilişkilerinden farklı olarak, sermayeye dayalı üretimin egemen olduğu bir ilişkiler ağı ortaya çıkarmıştır. Bir başka deyişle, iş bölümünün artmayla farklılaşan toplumsal yapı, bireylerin kendi çıkarları doğrultusunda bir araya gelmesine neden olmuştur. Bireylerin ve grupların kendi istek ve çıkarları için bir araya gelme arzusu ve kendilerini ilgilendiğini düşündükleri kararlara katılma arzuları, yeni hukuki düzenlemelerin çoğulcu, katılımcı ve daha demokratik esaslarla belirlenmesi sonucunu doğurmuştur. Bu çerçevede bireylerin örgütlenmesi sivil toplum kuruluşlarını ortaya çıkarmıştır. Farklı adlandırmalar olsa da bir çatı kavram olarak sivil toplum kuruluşları, toplumsal yapıdaki önemli sorunlarla ilgilenme, toplumun güçlendirilmesi ve kalkındırılmasında önemli rol oynamaktadır.

Sivil toplum kuruluşları, toplum yararına çalışan, kamusal alanda ortak amaçlar etrafında gönüllülük esasına dayanarak örgütlenen, bu nedenle kar amacı gütmeyen, devletten bağımsız kuruluşlardır. Hangi örgütlenmelerin sivil toplum kuruluşu sayılması gerektiği tartışmalı olmakla birlikte, kanaatimizce, dernekler, vakıflar, meslek kuruluşları, odalar, sendikalar ve diğer sivil inisiyatifler bu alana dahil edilebilirler.

Sivil toplum kuruluşlarının barındırdığı özellikler, temsili demokrasinin yurttaşı yalnızca seçmen olarak gören anlayışı karşısında geliştirilen alternatif demokrasi teorilerinin katılımı ve müzakereyi esas alan anlayışlarının gerçekleştirilmesinde bir aktör olarak yer almasını sağlamaktadır. Bu anlamda, katılımın ve müzakerenin gerçekleşeceği bir alan olarak yasama organının tasvir edilmesi ise yasama organının siyasa faaliyetinin yani yasama sürecinin asıl belirleyicisi olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır.

Yasama süreci, öneri, görüşme, kabul ve yayım aşamalarından oluşmaktadır. Öneri, kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde yasama organından ya da yürütme organından doğmaktadır. Bununla birlikte, doğrudan demokrasi araçlarından biri olan

halk girişimi modelinin olduğu ülkelerde halkın da yasa önerisinde bulunabilme yetkisi vardır. Sivil toplum kuruluşları özellikle halk girişiminin mevcut olduğu ülkelerde önerinin hazırlanması ve kabul edilmesinde örgütlü toplumun temsilcileri olarak etkili olmaktadır. Görüşme ise önerinin üzerine tartışıldığı ve olgunlaştırıldığı komisyon ve genel kurul aşamalarını kapsamaktadır. Komisyonlar, yasa yapım sürecinde esas müzakere alanları olarak görüldüğünden; sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımı da bu evrede yoğunlaşmaktadır. Dünyada genel eğilim de komisyon aşamasının genişletilmesi veya komisyonların yetkilerinin arttırılması yönündedir. Genel kurul görüşmeleri, komisyon raporları üzerinden önerinin son halinin verildiği ve oylamanın gerçekleştiği aşamayı yani kabulü ifade etmektedir. Yasalaşan metnin yayımlanmasında ise devlet başkanının konumu önem kazanmaktadır. Doğrudan halk tarafından seçilen devlet başkanlarının sivil toplum ve yurttaş duyarlılığının yüksek olduğu tespiti karşısında yasanın yasama organına geri gönderilmesinde sivil toplum kuruluşları etkili olabilmektedir.

Türkiye'de, sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımı İçtüzük'te düzenlenmiş ve katılım komisyonların *"uzman çağırma yetkisi"* çerçevesinde gerçekleşmektedir. Uzman ifadesinin sivil toplum kuruluşlarını da kapsayacak şekilde anlaşıldığı görülmekle birlikte 2009 ve 2018 yıllarında hazırlanan İçtüzük taslaklarında sivil toplum kuruluşlarının komisyon aşamasında yer alması gerektiği ayrıca öngörülmüş; ancak bu taslak metinler kabul edilmemiştir. Mevcut durumda komisyonlara hangi sivil toplum kuruluşlarının katılacağı komisyon başkanlarınca belirlenmektedir. Ancak dünya örneklerinde, özellikle nispi temsil sistemi ile oluşturulan komisyonlarda, çoğunlukta olan siyasi partinin isteği ile sivil toplum temsilcilerinin toplantılara davet edilmesinin, komisyonlardaki çoğulcu yapıyı zedeleyeceği endişesi ile azınlık oyu ile de sivil toplumun toplantılara davet edilmesi olanağı sağlanmıştır. Ayrıca komisyona davet edilme ve görüş bildirme süresi olarak belirlenen otuz günlük süre, diğer örneklerde

gözlemlenen altı ile on haftalık sürelerle karşılaştırıldığında oldukça kısadır. Komisyon aşamasında bir diğer sorun ise davet edilecek sivil toplum kuruluşlarının belirlenmesinde herhangi bir kriter bulunmamasıdır. Sürecin şeffaflaşması açısından TBMM bünyesinde sivil toplum kuruluşlarının kendi aralarında oluşturacakları çatı örgütlenmelerinin temsilcilerinin yer alacağı bir büro oluşturulması ve yazılı görüş vermenin talepte bulunan tüm kuruluşlara serbest hale getirilmesi ve görüşlerin değerlendirilmesi ile toplantıya davet edilecek kuruluşların belirlenmesi gerekmektedir.

Genel kurul aşamasında serinleme süreleri ile amaçlanan öneri üzerine çalışma yapabilme imkanı ise, İçtüzük'teki istisnai hükümler kullanılarak etkisiz hale getirilmekte ve bu durum sivil toplum kuruluşlarının milletvekilleriyle iletişim kurmasını ve genel kurul görüşmelerini dolaylı da olsa etkilemesini engellemektedir.

Yasanın ısdar aşamasında ise Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçiliyor olması nedeniyle sivil toplum kuruluşlarının kamuoyu baskısı yaratarak, yasanın TBMM'ne geri gönderilmesini sağlama imkanı vardır.

Yasama süreci doğru usuli kurallar yönetim ilkeleri ile şekillendirildiği takdirde, sivil toplum kuruluşları yasaların meşruiyetinin ve uygulanma kalitesinin arttırılmasında faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

ACAR SAVRAN, Gülnur, **Sivil Toplum Ve Ötesi: Rousseau, Hegel Marx**, Dipnot Yayınları, Ankara, 2013.

AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali, **Sokrates' ten Jakobenlere Batı' da Siyasal Düşünceler**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011.

AKBAL, İsmail, **Sivil Toplum**, Çizgi Yayınları, İstanbul, 2017.

AKPINAR GÖNENÇ, Ayşenur, **Sivil toplum: Düşünsel Temelleri ve Türkiye Perspektifi**, AltKitap, Nisan 2001.

AKPINAR, Selma, "Sivil Toplum Kuruluşlarında 'Sorun çözme' Konsepti ve Bunun Entelektüel Sermaye ile Gerçekleştirilmesi", **1. Ulusal Sivil Toplum Kuruluşları Kongresinde Sunulan Bildiri**, ÇOMÜ, Haziran 2004.

Ali Şahin, ATAS, Siyret, "Sivil Girişimler Kapsamında Sivil Toplum Platformları ve Biga Sivil Toplum Platformu Örneği", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C. 13, S. 26, 2015.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, " Siyasal Partiler ve Sivil Toplum Örgütleri", **Anayasa Yargısı**, Ankara, 1999.

ALMOND, Gabriel A., VERBA, Sidney, **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations**, Princeton University Press, 1980.

AMIN, Samir, CHOMSKY, Noam, FRANK, Andre Gudner**, Düşük Yoğunluklu Demokrasi Yeni Dünya Düzeni ve Yeni Politik Güçler**, Çev: Ahmet Fethi, Alan Yayıncılık, 1995.

ARISTOTELES, **Politika**, Yay. Hazırlayan, Mete Tunçay, Remzi Kitabevi, 2014.

ARSLAN ,Osman, **Kuramsal ve Tarihsel Aşamalarıyla Sivil Toplum ve Türkiye Gerçeği,** Bayrak Yayınları, İstanbul, 2001.

ASLAN, Seyfettin, "Sivil Toplum ve Demokrasi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 2, 2010.

Avrupa Konseyi 12.09.2012 tarihli Demokrasinin ve Sürdürülebilir Kalkınmanın Kökleri: Avrupa'nın Dış İlişkilerine Sivil Toplum Katılımı Raporu https://ec.europa.eu/europeaid/roots-democracy-and-sustainable-development-europes-engagement-civil-society-external-relations_en

BAHÇECİ, Barış, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Devlet Başkanının Veto Yetkisi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008.

BAKIRCI, Fahri, "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Kanun Yapma Sürecine Sivil Toplum Katılımı", **Yasama Sürecinde Sivil Toplum Katılımı: Bir Sistem Arayışı Panel Tutanakları**, 2007, s. 24-25. https://www.yasader.org/wp/?page_id=646

BAYAR, Halil İbrahim, "Macaristan Parlamentosu'nda Yasama ve Denetim", **Yasama Dergisi "İçtüzük Özel Sayısı"**, S. 21, Haziran- Temmuz- Ağustos 2012.

BEETHAM, David**, Parliaments and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice**, Inter- Parliamentary Union, 2006.

BELGE, Murat, "Sivil Toplum Ve Türkiye", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt 7 içinde, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983.

BENTHAM, Jeremy, **Yasamanın İlkeleri**, XII Levha Yayınları, 2012.

BİLGİN, Nuri, TOPSEVER, Yurdal, GÖKTEN, Melek, YETİM, Ünsal, **TÜSES: Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı Araştırma Raporu**, TÜSES Yayınları, İzmir, 1991.

BOBBIO, Norberto, "Gramsci ve Sivil Toplum Kavramı", Çev: Mehmet Küçük, **Sivil Toplum ve Devlet** içinde, Der. John Keane, Yedi Kıta Yayınları, Ankara, 2004.

BOBBIO, Norberto, TEXIER, Jacques, **Gramsci ve Sivil Toplum Anlayışı**, Çev: Arda İpek, Kenan Somer, Savaş Yayınları, Ankara, 1982.

BUĞRA, Ayşe, **İktisatçılar ve İnsanlar**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995.

BULLAIN, Linda, TOFTISOVA, Radost, "A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NON-Government Cooperation", **The International Journal of Not-fot-Frofit Law**, Vol: 7, 2005.

BULLAIN, Linda, TOFTISOVA, Radost, "A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NON-Government Cooperation", **The International Journal of Not-fot-Frofit Law**, Vol: 7, 2005.

CALHAUN, Craig, "Intoduction", **Habermas and the Public Sphere** içinde, Der. Craig Calhoun, The MIT Press, Cambridge, 1992.

CANPOLAT, Önder, **Hukuki Düzenleme Tekniği, Düzenleyici Etki Analizi ve Yasa Yapım Süreci,** Adalet Yayınevi, Ankara, 2010.

COHEN, Jean L., ARATO, Andrew, **Sivil Toplum ve Siyasal Teori**, Ed.Argun Akdoğan, Bölüm Çev. Ulaş Bayraktar, Efil Yayınları, Ankara, Kasım 2013.

COHEN, Jean L., **Class and Civil Society: The Limits of Marxian Critical Theory**, University of Maccachusetts Press, Amherst, 1982.

COHEN, Joshua, ROGERS, Joel, **Associations and Democracy**, The Real Utopias Project, Vol.1, Ed: Erik Olin Wright, Verso, London, 1995.

Council of Europe Committee of Ministers (CM 2017), **Guidelines for Civil Participation in Political Decision Making**, 27.09.2017.

ÇAĞLAR, Bakır, "Hukukla Kavranan Demokrasi ya da Anayasal Demokrasi", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt 10, Ankara, 1993.

ÇAHA, Ömer, **Aşkın Devletten Sivil Topluma**, Gendaş Kültür Yayınları, İstanbul, 2000.

ÇAHA, Ömer, **Sivil Kadın: Türkiye'de Sivil Toplum ve Kadın**, Vadi Yayınları, İstanbul, 1996.

ÇOTUKSÖKEN, Betül, " Sivil Toplum Kuruluşları: Kavramlar", **Üç Sempozyum: Sivil Toplum Kuruluşları**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1998.

DAHL, Robert A., **Polyarchy: Participation and Opposition**, New Haven, 1971.

DEMİREL, Nuri, **Tarih, Kuram, Sivil Toplum**, Orient Yayınları, Ankara, 2013.

DIAMOND, Larry, Rethinking Civil Society: Towards Democratic Consolidation, **Journal of Democracy**, John Hopkins University Press, Vol. 5, No. 3, 1994

DİKMEN CANİKLİOĞLU, Meltem, **Sivil Toplum ve Türkiye Demokrasisindeki İzdüşümleri**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007.

DOĞAN, İlyas, **Sivil Toplum anlayışı ve Siyasal Sistemler**, Astana Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 2015.

DRUCKER, Peter, " Sivil toplum Birleşebilir mi?", **New Perspectives Quarterly**, Cilt: 1-2, 1991.

DRUCKER, Peter, **Yeni Gerçekler**, Çev: Birtane Karanakçı, TİB Kültür Yayınları, Ankara, 2007.

EKİCİ, Birol, Düzenleyici Etki Analizi, **TEPAV**, Haziran 2006.

EKİCİ, Ekrem, "Hobbes ve Rousseau: Toplumsal Sözleşme Kuramı", **Uludağ Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Felsefe Dergisi**, Sayı: 6, 2006.

EM, Ali, Yasaların, **İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

ENGLEHART, Neil A., "What Makes Civil Society Civil? The State and Social Groups", Polity, **The University of Chicago Press**, Vol. 43, No.3, Haziran 2011. www.jstor.org/stable/23015027

ERDOĞAN TOSUN, Gülgün, "Sivil Toplum Örgütlerinde Katılım ve Örgüt içi Demokrasi", **Birikim**, Sayı: 130, Şubat 2000. https://www.birikimdergisi.com/birikim-yazi/5846/sivil-toplum-orgutleri-icinde-katilim-ve-orgut-ici-demokrasi#.XeVZYugzbIU

ERDOĞAN TOSUN, Gülgün, **Demokratikleşme Perspektifinden Devlet ve Sivil Toplum İlişkisi**, Alfa Yayınları, Ankara, 2001.

ERDOĞAN, Mustafa, "Örgütlü Toplum Söylemi ve İki Toplum Görüşü", **Pazar Postası**, 7 Nisan 1995.

ERDOĞAN, Mustafa, "Sivil Toplum: Bir Kavramın Anatomisi" , **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı: 10-11, 1998.

ERDOĞAN, Mustafa, **Liberal Toplum Liberal Siyaset**, Siyasal Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 1998.

ERGÜDEN, Işık, **Sivil Toplum Örgütleri-Neoliberalizmin Araçları mı, Halka Dayalı Alternatifler mi?,** WALD Demokrasi Kitaplığı, İstanbul, 2001.

ERGÜL, Ozan, "Türkiye'de Yasama Siyasetinin Temel Sorunları: Torba Kanunlar ve Duruma Özel Kanunlar", **ODTÜ Atatürkçü Düşünce Topluluğu (ADT)-DÜŞÜN Dergisi**, S. 26.

ERÖZDEN, Ozan, "STK'lar ve Hukuki Çerçevede Yenilik Talepleri Üzerine Notlar", **Merhaba Sivil Toplum**, Der: Taciser Ulaş, Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, İstanbul, 1998.

European Commission, "General Principles and Minimum Standarts for Consultation of Interested Parties by the Commision, COM(2002)704

European Commission, **Declaration on the Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision- making Process**, Decl(21.10.2009)

European Commission, **General Principles and Minimum Standarts for Consultation of Interested Parties by the Commision**, COM(2002)704.

FİNCANCI, Yurdakul, " Sivil Toplum- Asgari Devlet- Sivil Devlet", **Sivil Toplum** içinde, Ed: Yurdakul Fincancı, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul, 1991

FOUCAULT, Michel, **The Birth of Biopolitics, Lectures at the College de France**, 1978- 1979, İngilizceye Çev. Graham Burchell, London,2008, Macmillan

FULLER, Lon L., **The Morality of Law**, Yale University Press, New Haven, 1969.

GALLIN, Dan, **Trade Unions and NGOs: A Necessary Parnership for Social Development**, Civil Society and Social Movements Programme, No: 1, United Nations Research Institute for Social Development, Haziran, 2000, s. 9. https://www.files.ethz.ch/isn/102664/1.pdf

GAVENTA, John, VALDERRAMA, Camilo "Participation, Citizenship and Local Governance" **Background Note for the Workshop Strengthening Participation in Local Governance, University of Sussex,** Institute of Development Studies, Vol.21, 1999.

GELLNER, Ernest, **Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals,** Penguin Press, 1994.

GELLNER, Ernest, **Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals**, Penguin History, Londra, 1996.

GIDDENS, Anthony, **Üçüncü Yol: Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi**, Birey Yayıncılık, İstanbul, 2000.

GINER, Salvador, "The Withering Away of Civil Society?", **Praxix International**, C: 5, S: 3, Ekim 1985.

GONZALES VEGA, Javier A. "The Role of Civil Society Organisations", **Civil Rights and EU Citizenship: Challenges at the Crossroads of the European, National and Private Spheres** içinde, Interdisciplinary Perspectives on EU Citizenship Series, Ed. Sybe de Vries, Henri de Waele, Marie-Pierre Granger, Edward Elgar Publishing, 2018,

GÖKÇİMEN, Semra, HAS, Volkan, "İçtüzüğün 87'inci Maddesi Çerçevesinde Değişiklik Önergeleri", **Yasama Dergisi,** S.1, 2006.

GÖNEL, Aydın, **Önde Gelen Sivil Toplum Kuruluşları Araştırma Raporu**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarik Vakfı Yayınları, İstanbul, 1998.

GÖNENÇ, Levent, KONTACI, Ali Ersoy, "2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama- Yürütme İlişkileri", **TBB Dergisi**, C. 45, 2019.

GÖZE, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta, İstanbul, 2005.

GÖZLER, Kemal, "Türkiye'de Bir Bilinmeyen: Isdar", **Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan**, C.II, AÜHFY, 2013.

GÖZLER, Kemal**, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2004.

GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayıncılık, Bursa, 2010.

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınları, Ocak 2019.

GÖZÜBÜYÜK TAMER, Mine, "Tarihsel Süreçte Sivil Toplum", **Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi**, Cilt: 27, Sayı: 1, Haziran 2010.

GRAMSCI, Antonio, **Hapishane Defterleri Cilt 1**, Kalkedon Yayınları, İstanbul, 2011.

GREENWOOD, Stewart, "The Institutional and Organizational Capabilities of Local Government", **Public Administration**, Sayı: 64.

GÜDER, Nafiz, **Sivil Toplumcunun El Kitabı**, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi, Ankara, 2004. http://www.stgm.org.tr/tr/icerik/detay/sivil-toplumcunun-el-kitabi

GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara, 2013.

HABERMAS, Jürgen, **Kamusallığın Yapısal Dönüşümü**, Çev: Tanıl Bora, Mithat Sancar, İletişim Yayınları, İstanbul, 1997.

HEGEL, G. W. F., **The Philosophy of Right**, İngilizceye Çev: T. M. Knox, Oxford University Press, Oxford, 1967.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich, **Outlines of the Philosophy of Right**, Çev: S. W. Dyde, Oxford University Press, 2018.

HOBBES, Thomas, **Leviathan**, Çev. Semih Lim, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1992.

ILTING, K.-H., " The Dialectic of Civil Society ", **The State and Civil Society: Studies in Hegel's Political Philosophy**, Ed: Z. A. Pelczynski, Cambridge University Press, 1984.

IPSET, Seymour Martin, **Siyasal İnsan**, Çev: Mete Tunçay, Verso Yayınları, Ankara, 1986.

İBA, Şeref, "Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi", **AÜHFD**, C. 52, S. 3, 2003.

İki Sempozyum: Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Tarih Vakfı Yayınları, 2005.

JEFFREY, **Understanding Local Government**, Martin Rabertson Fontonel Collins Press, Londra, 1976.

JOHNS, Gary, "Trade Unions and Civil Society", **HR Nicholls Society XXIII Conference: The Changing Paradigm: Freedom**, Jobs, Prosperity, Melbourne, 2002.

KARA, Fatih, "Birleşik Krallık Avam Kamarası Çalışma Usul ve Esasları Üzerine", **Yasama Dergisi "İçtüzük Özel Sayısı"**, S. 12, Haziran- Temmuz- Ağustos 2012.

KARADAĞ, Ahmet, "Demokratikleşme ve Sivil Toplum: Liberal Düşünce Topluluğu Örneği", **Sivil Toplum ve Demokrasi** içinde, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2015.

KAYA, Engin, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Çalışmaları Kapsamında Usul Görüşmeleri**, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007.

KAYA, Gazanfer, AYAN, Sezer, **Türkiye'de Anayasalar ve Sivil Toplum**, Ütopya Yayınevi, İstanbul, Nisan 2011.

KEANE, John, **Demokrasi ve Sivil Toplum**, Çev. Necmi Erdoğan, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1994.

KEANE, John**, Old Images, New Visions**, Stanford University Press, Stanford, California, 1998.

KEANE, John, **Sivil Toplum ve Devlet: Avrupa'da Yeni Yaklaşımlar**, Çev: Ayşe Nur, Ahmet Çiğdem, Erkan Akın, Mehmet Küçük, Levent Köker, Aksu Bora, 1.Basım, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1993.

KELEŞ, Ruşen, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, IULA EMME Yayını, İstanbul, 1993.

KEYMAN, Fuat, "Avrupa'da ve Türkiye'de Sivil Toplum", **İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi**, https://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/02/01/keyman_std_3.pdf

KEYMAN, Fuat, "Avrupa'da ve Türkiye'de Sivil Toplum", **Sivil Toplum Geliştirme Merkezi STK Kapasite Geliştirme Eğitim Programı Ders Notları 23** , 2004.

KORAY, Meryem, **Değişen Koşullarda Sendikacılık**, TÜSES Yayınları, İstanbul, 1994.

KOß, Micheal, **Parliaments in Time: The Evolution of Legislative Democracy in Western Europe: 1866-2015**, Oxford University Press.

KÖMÜR, Recai, Doç Dr. Yusuf ADIGÜZEL ile yapılan röportaj, " Demokrasi ve sivil toplum bir bütünün parçaları gibidir.", 31.01.2016. http://www.sivilsayfalar.org/2016/05/22/demokrasi-sivil-toplum-bir-butunun-parcalarigibidir/

KUÇURADİ, İoanna, "Sivil Toplum Kuruluşları: Kavramlar", **Üç Sempozyum: Sivil Toplum Kuruluşları**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 1998.

Kuruluşların Toplumdaki Yeri", **Gönüllü Kuruluşlar Toplantısı (Şubat 1994)**, Türkiye Çevre Vakfı Yayınları, Ankara, 1994.

KÜÇÜKÖMER, İdris, "Sivil toplum, Bürokrasi, Politika ve Aydınlar", **İktisat Dergisi**, 1987.

KÜÇÜKÖMER, İdris, **Sivil Toplum Yazıları**, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1998.

LAÇİNER, Ömer, "Devlet-Toplum İlişkisi", **Birikim Dergisi**, Sayı: 93-94, 1997.

LOCKE, John, **Hükümet Üzerine İki İnceleme**, Çev. Fahri Bakırcı, Babil Yayıncılık, Ankara, 2004.

LUKENSMEYER, Carolyn, TORRES, Lars Hasselblad, **Public Deliberation: A Maneger's Guide to Citizen Engagement**, IBM Center for The Business of Government, 2006.

LUKENSMEYER, Carolyn, TORRES, Lars Hasselblad, **Public Deliberation: A Maneger's Guide to Citizen Engagement**, IBM Center for The Business of Government, 2006.

Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report: https://www.thecre.com/eu-oira/oira.be.mg.initial.htm

MARDİN, Şerif, "Sivil Toplum", **Türkiye'de Toplum ve Siyaset Makaleler I** içinde, Derleyen: M. Türköne, T.Önder, İletişim Yayınları, 2017.

MARSHALL, Thomas H., Class, **Citizenship and Social Development**, Greenwood Press, Westport, 1973.

MARX, Karl, ENGELS, Friedrich, **Alman İdeolojisi**, Çev: Sevim Belli, Eriş Yayınları, Ankara, 2012.

National Democratic Institute (NDI), **The Role and Practice of Legislative Hearings in Democracies: Examples from Germany and United States**, 2000.

NEOCLEOUS, Mark, **Sivil Toplumu Yönetmek**, Çev: Bahadır Ahıska, Notabene Yayınları, Ankara, 2013.

NEZİROĞLU, İrfan, "Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde Yeniden Görüşülmesi: Tekrir-i Müzakere", **AÜHFD**, C. 56, S. 1, 2007.

NEZİROĞLU, İrfan, "Sivil Toplumun Türkiye Büyük Millet Meclisinde Kanun Yapım Sürecine Katılımı", **Haluk KONURALP'e Armağan** içinde, Cilt: 2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.

NİŞANCI, Şükrü, **Sivil İtaatsizlik**, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul, 2013.

OKTAY, Cemil, **Siyaset Bilimi İncelemeleri**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2009.

ONBAŞI, Funda, **Sivil Toplum**, L&M Yayıncılık, İstanbul, 2005

Oxford Wordpower Dictionary, Oxford University Press, 3rd Edition

ÖKÇESİZ, Hayrettin, **Sivil İtaatsizlik**, Legal Yayınları, İstanbul, 2011

ÖNCÜ, Ayşe, " Sivil Toplum ve Katılım", **Sivil Toplum** içinde, Ed: Yurdakul Fincancı, Türkiye Sosyal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul, 1991,

ÖZBUDUN, Ergun, "Türkiye'de Sivil Toplum ve Demokratik Konsolidasyon", **Sivil Toplum Demokrasi ve İslam Dünyası** içinde, Ed. Elizabeth Özdalga- Suna Persson, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1998,

ÖZCAN, Ahmet, "Türkiye'de Sivil Toplumun Batılı Anlamda Hiçbir Karşılığı Yoktur", **Sivil Toplumu Konuşmak** içinde, Ed: Lütfi Sunar, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2005.

ÖZDEK, Yasemin, **Uluslararası Politika ve İnsan Hakları**, Öteki Yayınları, Ankara, 2000

ÖZSOY, Şule, "Başkanlık Sistemi ve Cumhurbaşkanı Seçimi", Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı, **Türkiye Barolar Birliği Yayınları**, Ankara, 2007.

ÖZTAN, Bilge, **Medeni Hukukun Temel Kavramları**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012.

PANITCH, Leo, "Emek Stratejisi Üzerine Düşünceler, Çev: Ceren Kalfa, **Praksis Dergi**, Sayı: 8, Güz, 2002.

Parliaments and Civil Society, European Conference of Presidents of Parliament, Strasbourg, 22-23 Mayıs 2008, s.2.http://www.assembly.coe.int/LifeRay/APCE/pdf/ConfPres/2008Strasbourg/ParliamentsCivilSociety-EN.pdf

Paterson, Lindsay, "The Scottish Parliament and Scottish Civil Society: Which Side will Education be on?", **The Political Quarterly**, Vol. 69, 2008.

PAYDAŞ, İshak Eren, "Bir Özneleştirme Alanı Olarak Sivil Toplum", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 62, Sayı: 1, 2013

PEHLİVAN, Fazlı, TBMM'de **Yasa Yapma Süreci ve Bazı Avrupa Birliği Parlamentolarından Örnekler**, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007.

PIETRZKY REEVES, Dorota, "Conceptual History from Hobbes to Marx", **Marie Curie Working Papers, No: 1**, 2001. https://www.researchgate.net/publication/263846854_Civil_Society_Conceptual_History_from_Hobbes_to_Marx

PUTNAM, Robert D., **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**, NJ: Princeton University Press, Princeton, 1993.

Ralf Dahrendorf, "Sivil Toplumu Özerk Kurumlar Yaşatır", **New Perspectives Quarterly**, WPQ Türkiye, Cilt: 1-2, 1991.

RATİP, Mehmet, **Yeni Macar Anayasası Ne Anlatıyor? Türkiye'nin Katılımsız Bir Anayasa Yapım Sürecinden Çıkarabileceği Dersler**, TEPAV için değerlendirme notu, Mayıs 2011. https://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/426

RAWLS, John, **A Theory of Justice**, Harvard University Press, Cambridge, 1971.

REIMANN, Kim, The Spread of Global Civil Society in the 1990s: Domestic Structures, International Socialization and the Emergence of International Development NGOs in Japan, **Cornell University Workshop on Transnational Contention, Working Paper No. 2001-05**, 2001. http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.457.6413&rep=rep1&type=pdf

ROSENWEIGOVA, Ivana, Policy Papers on Cooperation Between the State and Civil Society Organizations: A Comparative Analysis**, The European Center for Not-for-Profit Law**, Mart, 2016.

ROUSSEAU, Jean Jacques, **Toplum Sözleşmesi**, Çev. Alpagut Erenulu, Öteki Yayınevi, Ankara, 1996.

SABINE, George, **Yakınçağ Siyasal Düşünceler Tarihi**, Çev: Özer Ozankaya, Cem Yayınları, İstanbul, 2013.

SANCAR, Mithat, "Global Sivil Toplum mu?", **Birikim Dergisi**, Sayı: 130, İstanbul, 2000.

SARIBAY, Ali Yaşar, **Postmodernite, Sivil Toplum ve İslam**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1994.

SARIBAY, Ali Yaşar, "Türkiye'de Demokrasi ve Sivil Toplum", **Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme** içinde, Der. Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay, Alfa, İstanbul, 2000.

SARIBAY, Ali Yaşar, **Siyaset, Demokrasi ve Kimlik**, Asa Kitabevi, Bursa, 1998.

SELIGMAN, Adam B., **The Idea of Civil Society**, The Free Press, New York, 1992.

Sivil Toplum için Elverişli Ortamın İzlenmesi ve Geliştirilmesi Projesi, **Dernekler için Yasal Mevzuat Rehberi**, TÜSEV Yayınları, Mart 2019 https://www.tusev.org.tr/usrfiles/images/DerneklerIcinYasalMevzuatRehberi_TUSEV.pdf

STRØM, Kaare, "Parliamentary Committees in European Democracies", **The Journal of Legislative Studies**, S. 4 (1).

ŞAHİN, Mehmet, UYSAL, Özge, "Sivil toplum Kuruluşlarının Devlet Tarafından Finansmanı Üzerine Bir Tartışma", **Maliye Dergisi**, Sayı: 153, Temmuz- Aralık 2007.

ŞEN, İlker Gökhan, **Doğrudan Demokrasi: Kurumlar, Hukuki ve Siyasi Sorunlar**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013.

ŞENEL, Alaeddin, **Siyasal Düşünceler Tarihi**, Bilim Yayınları, 2017.

ŞİRİN, Tolga, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı**, Onikilevha Yayıncılık, İstanbul, 2019.

TANİLLİ, Server, **Yüzyılların Gerçeği ve Mirası 2.Cilt Ortaçağ: Feodal Dünya**, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2015.

TANNENBAUM, Donald G., SCHULTZ, David, **Siyasi Düşünce Tarihi: Filozoflar ve Fikirleri**, Çev. Fatih Demirci, Adres Yayınları, Ankara, 2015.

TANÖR, Bülent, **Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, BDS Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 1994.

TEKELİ, İlhan, "Gelişen ve Saygınlığını Koruyabilen Bir Sivil Toplum Alanının Oluşma Koşulları Üzerine Düşünceler", **Sivil toplum Kuruluşları ve Etik Sempozyumunda Sunulan Tebliğ, 1-3 Temmuz 1999**, İstanbul.

TEKELİ, İlhan, "Katılımcı Demokrasi, Sivil Ağlar ve Sivil Toplum Kuruluşları", **İki Sempozyum Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları** içinde, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 2005.

TEKELİ, İlhan, "Kuramsal Yaklaşımlar", **Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar- Etik ve Deprem**, Ed. Z.A. Kızılyaprak, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2000.

TEKELİ, İlhan, "Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi ve Sivil Toplumcu Nitelikleri Üzerine", **Sivil Toplum**, TÜSES Yayınları, İstanbul, 1991.

TESTER, Keith, **Civil Society**, Routledge, 1992.

TEZİÇ, Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", **Anayasa Yargısı**, S. 3, 1986.

TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2009.

The National Democracy Institute, The Rule and Practise of Legislation Hearings in Democracies: Examples from Germany and United States, Washington D.C. **National Democratic Institute for International Affairs Report**, 2000.

The Scottish Parliament, **Participation Handbook**, Public Participation Team Participation Services, 2004.

THERBORN, Göran, "Beyond Civil Society: Democratic Experiences and Their Relevance to the 'Middle East'", **Civil Society, Democracy, and the Muslim World** içinde, Ed. Elizabeth Özdalga, Swedish Research Instıtute in Istanbul, İstanbul, l997.

TOURAINE, Alain, **Demokrasi Nedir?**, Çev: Olcay Kunal, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2000.

TUNÇAY, M., "Sivil Toplum Kuruluşlarıyla İlgili Temel Kavramlar", **Sivil Toplum Dergisi**, Yıl: 1, Sayı : 1, Ocak-Şubat-Mart 2003.

TUNÇAY, Mete, "Sivil Toplum Kuruluşları ile İlgili Kavramlar", **Tanzimat'tan Günümüze İstanbul'da Sivil Toplum Kuruluşları** içinde, Ed: A. N. Yücekök, İ. Turan, M.Ö. Alkan, Türkiye Ekonomik ve toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, 1998.

TURAN, İlter, "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi", **TBMM'nin Etkinliği**, Ed. İlter Turan, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.

TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri**, Gündoğan Yayınevi, Ankara, 1993.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi'nin 2007 tarihli Bazı Avrupa Ülkelerinde Parlamento ile Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İlişkiler Raporu http://www.yasader.org/web/yasama_surecine_katilim/6/aeastmrkzbilginotu.pdf

URAL, Engin, "Gönüllü Kuruluş Kavramına Genel Bir Bakış", **Gönüllü Kuruluşlar Konferansı (28-29 Mart 1995)**, Türkiye Çevre Vakfı Yayınları, Ankara, 1995.

URAN, Peri, **Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007.

WALDRON, Jeremy, "Principles of Legislation", **The Least Examined Branch**, Ed. Richard W. Bauman ve Tsvi Kahana Cambridge University Press, 2006.

YASADER, "Yasama Sürecine Sivil Toplum Katılımı: Bir Sistem Arayışı Sempozyumu, 19 Kasım 2007.

YAVUZ, Bülent, BÜLBÜL, Mahmut, "Çift Meclis Sistemi ve Türkiye", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 16, S. 1, 2012.

YAYLA, Atilla, **Siyaset Teorisine Giriş**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1998.

YERASIMOS, Stefanos, "Sivil Toplum, Avrupa ve Türkiye", **Türkiye'de Sivil Toplum ve Milliyetçilik** içinde, Ed: Stefanos Yerasimos, Nuray Mert, Tanıl Bora, vd., İletişim Yayınları, İstanbul, 2001

YETİŞ, Mehmet, "Marx ve Sivil Toplum", **Praksis Dergisi**, Sayı:10, Yaz- Güz, 2003.

YILDIRIM, İsmail, **Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları**, Yönetişim, Seçkin Yayınları, 2004.

YILDIRIM, Selahattin, "Yerel Yönetim ve Sivil Toplum", **Sosyal Demokrat İdareler**, TÜSES Yayınları, İstanbul, 1994.

YÜCEKÖK, Ahmet N., "19. Yüzyıl Osmanlı Toplumundan Günümüz Türkiye'sine Sivil Toplum Kuruluşları ve Siyaset Sosyolojisi İlişkileri", **Tanzimat'tan Günümüze İstanbul'da Sivil Toplum Kuruluşları**, Ed: A. N. Yücekök, İ. Turan, M.Ö. Alkan, Türkiye Ekonomik ve toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, 1998.

YÜCEL, Bülent, **Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018.

YÜKSEL, Fatih, "Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler", **Liberal Düşünce**, Sayı: 29, Kış 2003. http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/29/16-fatih-yuksel-sivil-toplum-ve-yerel-yonetimler.pdf

YÜKSEL, İsmail, "6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi", **Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı. 2, Yıl: 2017.

ÖZET

Sivil toplumun ortaya çıkması, devlet alanını etkilemesi, sivil alanda belirlenen ihtiyaçların devletin düzenlemelerinde kendini bulabilmesi uzun ve karmaşık bir tarihsel sürecin ürünüdür. Tarihsel süreç içinde toplumsal sorunların değişmesi devlet ile sivil toplum arasındaki ilişkide tarafların rollerinin de farklılaşmasına yol açmıştır. Antik Yunan'dan 18. Yüzyılın ortalarına kadar devlet ile sivil toplum arasında bir ayrım görülmezken sonraki dönemlerde devlet eksenli siyasal düşünce taraftarları ve birey eksenli siyasal düşünce taraflarınca kavrama yüklenilen anlamlarda farklılık görüldüğü tespit edilmiştir. Modern sivil toplum anlayışında ise, sivil toplumun devleti sınırlamada ve demokrasiyi güçlendirmede elzem olduğu düşüncesi hakimdir.

Sivil toplum kuruluşları, sivil toplumun örgütlenmiş ve kurumsallaşmış halidir. Gönüllü ve kar amacı gütmeksizin bir araya gelen bireylerce oluşturulan sivil toplum kuruluşlarının birçok işlevi olduğu görülmekle birlikte çalışmada, siyasal işlevleri doğrultusunda yasama sürecinde sivil toplum katılımının etkinliği tartışılmıştır.

Yasama süreci, karar alma sürecinin en önemli basamağıdır. Günümüzde yasama sürecinde sivil toplum kuruluşlarının rol almasının önemi sıklıkla vurgulanmaktadır ancak katılımın nasıl sağlanması gerektiği yönünde oldukça sınırlı sayıda çalışma mevcuttur. Çalışmada Türkiye'de sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımı tartışılmış ve katılıma ilişkin sorunlar tespit edilmiştir. Farklı ülkelerden örnekler ışığında Türkiye'de etkili sivil toplum katılımı için yapılması gerekenler üzerine öneriler getirilmeye çalışılmıştır.

ABSTRACT

The occurrence of civil society, its impact on the state, the inclusion of their needs in the state' s regulations are the outcomes of a long and complex historical process. The change of social problems in this historical process has led to the differentiation of the parties' roles in the relationship between the state and the civil society. From Ancient Greece until the middle of 18th century, there was no identification of difference between the state and civil society, however, in the following periods, it is observed that different meaning has been ascribed to the concept of civil society by the supporters of political thought centered state axis of political thought is taken into consideration. According to the modern approach, the idea of civil society is essential for limiting the state and strengthing democracy prevails.

Non-governmental organizations are the organized and institutionalized state of civil society. Although it is seen that non-governmental organizations formed by volunteers and non-profit individuals have many functions, the effectiveness of civil society participation in the legislative process in line with their political functions was discussed.

Today, the importance of the role of non-governmental organizations in the legislative process is frequently emphasized, but there is a limited number of studies on how to ensure participation.

Participation in the legislative process of civil society organizations in Turkey discussed issues relating to participation in the study was identified. Suggestions on what to do for the effective participation of civil society in Turkey in light of the examples of other countries have tried to.