



## Sivil Toplum Endeksi Projesi Yan Raporları

### STK'ların Kamu Politikalarına Etkisi Raporları: 3 Vaka Çalışması

*I. Türkiye'deki Sivil Toplum Kuruluşlarının İfade Özgürlüğü  
Üzerindeki Etkisinin İncelenmesi M. Aksoy (İnsan Hakları Uzmanı)*

*II. Türkiye'de Sivil Toplum ve Sosyal Politikaların Durumu B. Ekim (Sosyal  
Politikalar Forumu)*

*III. Türkiye'de Sivil Toplum ve Ulusal Bütçeleme Sürecine Genel Bakış  
G. Özdemir (TÜSEV)*

**TÜSEV**  
Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı  
Third Sector Foundation of Turkey

  
**CIVICUS**  
World Alliance for Citizen Participation

Tüm hakları saklıdır.  
Bu yayının hiçbir bölümü, Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı'nın (TÜSEV) izni olmadan herhangi bir  
yöntemle çoğaltılamaz.

## ÖNSÖZ

Sivil Toplum Endeks Projesi (STEP) kapsamında yürütülen faaliyetlerden bir tanesi de sivil toplumun kamu politikalarını etkileme boyutuna yönelik raporlar hazırlamak olmuştur. Bu raporlar, sivil toplumun, STEP Proje Ekibi ve Danışma Kurulu tarafından belirlenen alanlardaki aktiflik ve başarı durumları değerlendirilerek hazırlanmıştır.

STEP Proje Ekibi ve Danışma Kurulu, bu konuları seçerken, Türkiye'nin önemli sosyal sorunları arasında bir değerlendirme yapmış ve sivil toplumun kamu politikalarını etkileme noktasında aşağıdaki başlıkları incelemeye değer bulmuştur:

- İnsan Hakları alanında Düşünce ve İfade Özgürlüğü
- Sosyal Politika alanında İşsizlik
- Ulusal Bütçeleme Süreci

Her inceleme raporu oluşturulurken, STEP metodolojisi gereği vaka çalışmaları yürütülmüş, analizler gerçekleştirilmiş ve birikişilerle görüşülmüştür.

## I. Türkiye'deki Sivil Toplum Kuruluşlarının İfade Özgürlüğü Üzerindeki Etkisinin İncelenmesi

### Bölüm 1 – Giriş

İncelemekte olduğunuz bu rapor, sivil toplumun düşünce ve ifade özgürlüğü alanında politikaları etkilemesi üzerine bir değerlendirme yapabilmeyi hedeflemektedir. Bu amaçla, raporda iki vaka çalışmasına yer verilmiştir. Bunlardan ilki, sivil mahkemelerden, Askeri mahkemelere kadar her mahkemede yargılanmış, mahkemeleri zaman zaman zor durumda bırakmış, 10 yıl boyunca bilerek ve isteyerek suç işlemiş ve bunu organize edip geniş kitlelere yaymış bir sivil inisiyatif olan Düşünce Suçuna Karşı Girişim (DSKG)'e yönelik çalışmadır. İkinci olarak, kamu (devlet) kolaylaştırıcılığında, başlangıçta iyi niyetle oluşturulmuş ancak daha sonra kamu iradesine dönüşerek işlevsiz bırakılmış olan Başbakanlık İnsan Hakları Danışma Kurulu (BİHDK) bünyesinde İfade ve İnanç Özgürlüğü Çalışma Grubu ele alınmıştır.

STEP metodolojisi gereği, raporun, Türkiye'de spesifik olarak son yıllar içerisinde STK'lar tarafından yapılan çalışmalar içerisinde en etkili olan vakaları ele alması beklenmiştir. 2002 yılında yapılan seçimlerde tek başına iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) özellikle Kopenhag Kriterleri çerçevesinde meclisten geçirdiği 8. Uyum Paketi'nin, düşünce ve ifade özgürlüğü üzerindeki kısmi olumlu etkisi ve STK'ların buradaki sınırlı katkısı göz önüne alındığında, araştırma süresi olarak 2001-2004 yılları seçilmiştir.

### Bölüm 2 – Türkiye'de STK'ların Düşünce ve İfade Özgürlüğü Alanındaki Etkinliği Araştırması

*Murat Aksoy, İnsan Hakları Uzmanı / Düşünce Suçuna Karşı Girişim*

#### Çalışmanın amacı

Türkiye'de “Düşünce ve İfade Özgürlüğü”, Anayasa'nın giriş bölümü ile “Düşünce ve Kanaat Hürriyeti”ne açıklık getiren 25. madde ve “Düşünceyi Açıklama ve Yayma Hürriyeti”ni ihtiva eden 26. madde ile yasal zeminde yer edinmiştir. Düşünce ve İfade Özgürlüğü ile ilgili Anayasa dışında da bazı düzenlemeler bulunmaktadır. Bu yasal düzenlemeler çoğunlukla düşünce ve ifade özgürlüğünün önünde engel olarak durmaktadır. Bunlar; Türk Ceza Kanunu (TCK)'nda yer alan 159, 169, 312. maddeler ile Terörle Mücadele Yasası (TMY)'nin 6, 7 ve 8. maddeleridir. Bu maddeler kimi olay/durumlarda birbirleri ile birlikte, kimi zaman da tek başlarına dava konusu olabilmektedir. Bahsi geçen maddeler aşağıda belirtilen suçları düzenlemektedir:

- TCK 159. madde, “devleti, cumhuriyeti, emniyet ve askeri kuvvetleri tahkir ve tezyif etme”,
- TCK 169. madde, “yasadışı örgüte yardım ve yataklık etme”,
- TCK 312. madde, “ırk, bölge, sınıf, mezhep, din ve dil ayrımı gözeterek halkı kin ve düşmanlığa tahrik etme”,
- TMY 6. madde, “yasadışı örgütün açıklamalarını yayınlama”,
- TMY 7. madde, “yasadışı örgütün propagandasını yapma”,
- TMY 8. madde, “ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğü aleyhine propaganda yapma”.

2002-2004 yılları arasında TBMM'de kabul edilen uyum yasaları ile bu maddelerde kısmi düzenlemeler yapılmıştır. Bu çalışmada, ele alınan vakalardan yola çıkarak, düzenleme yapılan maddelere ilişkin sivil inisiyatifin oynadığı rol ve karar süreçleri analiz edilmeye çalışılacaktır.

## **Ele alınan vakalar:**

### **1- Düşünce Suçuna Karşı Girişim Hareketi**

Vaka, Yaşar Kemal'in bir yazısının Almanya'daki 'Der Spiegel' Dergisi'nde yayımlanmasının ardından Devlet Güvenlik Mahkemesi'ne ifade vermek üzere çağrılmasıyla başlayan ve giderek yaygınlaşan bir 'sivil itaatsizlik' eylemini incelemektedir. Mahkeme çağrısına tepki olarak 1995 yılında, bir grup tarafından imza kampanyası ile başlayan eylemler 2000 yılına kadar sürmüştür. Kampanyaya katılanlar, haklarında dava açılan ve/veya ceza alan metinleri, toplanan çok sayıda imza ile tekrar yayınlamış ve böylelikle de daha önce dava açılan suça ortak olmuştur.

### **2- İfade ve İnanç Özgürlüğü Çalışma Grubu**

İkinci vaka konusu olarak Başbakanlık İnsan Hakları Danışma Kurulu (BİHDK) bünyesinde oluşturulan İfade ve İnanç Özgürlüğü Çalışma Grubu ele alınmıştır. İfade ve İnanç Özgürlüğü Çalışma Grubu, Ekim 1999 yılında İnsan Hakları'ndan sorumlu Devlet eski Bakanı Mehmet Ali İrtemçelik öncülüğünde, insan hakları ile ilgili kamu birimleriyle, bu alanda çalışan STK'ların bir araya getirilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Oluşum amacı, Aralık 1999'da gerçekleşen ve Türkiye'nin aday üyeliğinin görüşüldüğü Avrupa Birliği Zirvesi'yle de ilişkilendirilebilen çalışma grubu, takip eden süreçte bakan Mehmet Ali İrtemçelik'in istifası ile çalışmalarına ara vermiştir. Konu ile ilgili yasal düzenlemenin 2001 yılında yapılması ile kurumsallaşmış ve yeni bir işlerlik kazanmıştır.

## 1- Bir Sivil Eylem Örneği: Düşünce Suçuna Karşı Girişim

- a. **Ele alınan kurum/kuruluşun adı:** Düşünce Suçuna Karşı Girişim
- b. **Vakanın adı:** Sivil İtaatsizlik
- c. **Vakanın süreci/tarihi:** Düşünce Suçuna Karşı Girişim eylemleri: 1995-2000
- d. **Vakanın özeti:**
  - i. **Konu/amaç:** Yaşar Kemal, Almanya'da Der Spiegel Dergisi'nde yayımlanan bir yazısı nedeni ile Devlet Güvenlik Mahkemesi tarafından ifade vermeye çağrıldığında, buna karşı çıkanlar uzun süreli bir sivil itaatsizlik eylemi başlatmıştır. Eylemin ilk hareketi, 1995 yılında, yazarın dergide yayımlanan yazısı ve daha önceden ceza almış başka yazıların, 1.080 kişinin imzası ile "Düşünceye Özgürlük" adlı kitaba dönüştürülmesi ve yayıncıların kendilerini DGM Savcılığı'na ihbar etmeleri olmuştur. Açılan dava, "kimlik tespiti ve ilk sorgular"la yaklaşık 2,5 yıl sürmüştür. Bu süreçte Mesut Yılmaz hükümeti döneminde yapılan yasal değişiklik "sorumlu yazı işleri müdürlerini" kapsadığı halde "yayıncılara" da uygulanmış ve 1.080 kişiye açılan dava 3 yıl için askıya alınmıştır. Bu kitap, sadece yazar ve yayınlanma sayısı ile bir özellik ifade etmemiştir. Esas özelliği, bilerek ve isteyerek "suç" işlemesi ve kendini ihbar etmesidir. Daha önce haklarında dava açılmış, kimisi beraat, kimisi mahkûmiyet almış yazarların yazdığı 10 makale bu kitabın içeriğini oluşturmuştur. Bu durum TCK 162. maddesine ("Kanunun cürüm saydığı neşriyatı nakletmek başlı başına bir cürüm olup faili aynı cezaya tabidir. ...") göre yeni bir suçtur. Eyleme katılanlar, esas olarak bu maddeyi (TCK 162) kullanarak, haklarında düşünce ve ifade özgürlüğünü kısıtlayıcı maddeleri (TCK 159, 312, TMY 6, 7 ve 8) değiştirme, uygulama alanlarını daraltma (içtihat oluşturma) amacını taşımıştır.
  - ii. Bu ilk denemeden sonra aynı taktik sürdürülmüştür. Bu eylemin esas gücü, suçu olduğunca sürekli olarak işlemek ve kendini ihbar etmek üzerine kurulması olmuştur. Sonraki yıllarda, eylemde farklı yöntemler izlenmiştir. İlk denemeden çıkan ders, "kalabalık sansasyonel ve çok sanıklı" dava yerine, "küçük grupçuklar halinde (1-5 sanıklı) ama çok sayıda dava açtırmak ve bunları hızla sonuçlandırmak olmuştur. Önce her hafta, sonra -yasal takip yükü çoğalınca- ayda bir olmak üzere küçük kitapçıklar yayınlanarak "Düşünce Suçluları"nın suçlarına ortak olunmuş ve bitimine kadar -hiç ayırım yapılmaksızın- her görüşteki düşünce suçlularına destek verilmiştir.
  - iii. **Faaliyetler/eylemler: Hakkında** dava açılmış, mahkûm olmuş yazı ve ifadeleri yeniden yayımlamak yoluyla suça ortak olmak yönteminin izlendiği eylemlerde hedef; devleti, herkesi cezalandırma baskısıyla karşı karşıya bırakarak yasaları düzeltmeye zorlamak, çok sayıda kişiyi suça ortak ederek söz konusu fiilin suç olmaktan çıkarılmasını sağlamak olmuştur. Hedefe ulaşmak için de;
    - Mahkeme ve yargı sürecini zorlamak,
    - Yasaların değiştirilmesini hızlandırmak,
    - Adli mekanizmayı, hukukun özünü hesaba katmaya itmek,
    - Bu konuda kamuoyu yaratmak,
    - İnsanların vicdanlarında "düşünce suçunu" suç olmaktan çıkarmak,
    - Sistemin çarpıklığını gözler önüne sermek,

- Emsal hukuk yaratmak,
- Bu davanın “kazanımlarını” benzer durumlarda yargı önünde kullanmak

suretiyle, 1995 yılından bu yana 46 kitapçık ve 6 kitap yayınlanmıştır. Davalara yüksek katılım sağlanmış ve sanıkların artırılmasına çalışılmıştır.

iv. **Aktiflik boyutu:** Düşünce ve ifade özgürlüğünün kısıtlamalarına ilişkin kamuoyunda bir farkındalık yaratmak ve ilgili yasa maddelerinde değişikliğe gidilmesini sağlamak üzere bir dizi eylem gerçekleştirilmiştir. Hakkında dava açılan yazı/makalelere ilişkin dava açılmasının hemen ardından çok sayıda imza ile aynı metnin tekrar yayınlanması sağlanmış ve suça ortak olunmuştur. Bu kapsamda 1995'ten bu yana 46 kitapçık ve 6 kitap yayınlanmıştır.

v. **Başarı boyutu:**

- 1- **Politik kararları etkileme:** Bu çalışmamın tek başına etkisi sınırlı olsa da, konu ile ilgili yasalarda önemli değişiklikler yaşanmıştır. 3 Ekim 2001 ile 7 Mayıs 2004 tarihleri arasında 8. Uyum Paketi yasalaşmıştır. Bu yasal değişiklikler, TBMM'de özellikle Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) perspektifi çerçevesinde kabul edilen yasalardandır. Şüphesiz bu yasalar AB sürecinde büyük ölçüde Kopenhag Siyasi Kriterleri'nin yerine getirilmesi işlevi görsün de, bu hedefler aynı zamanda bu alanda çalışan STK'ların da uzun süredir mücadelesini verdikleri yasal değişikliklerdir. Kabul etmek gerekir ki, yasa değişiminde STK'ların sınırlı etkisi olsa da, yapılan değişikliklerin ne olması gerektiği konusunda STK'lar da etkili olmuştur. Bu süreçte, TMY'nin 8. maddesi iptal edilmiştir. Ancak 6. ve 7. maddeler halen yürürlükte. Türk Ceza Yasası'nın 159 ve 312. maddeleri yumuşatılmıştır.
- 2- **Politik karar verme sürecini etkileme:** Etkisi sınırlı olmuştur.
- 3- **Politik karar veren kuruluşların yapısını etkileme:** Uyum yasaları büyük ölçüde STK'lardan bağımsız işlemiştir. Ancak özellikle yeni TCK, CMUK (Ceza Muhakemesi Kanunu) ve CİK'in (Ceza ve Tedbirlerin İnfazı Hakkında Kanun) hazırlanmasında komisyonlara ilgili STK'lar dahil edilmiş veya görüşleri alınmıştır. Yine de, bu görüşlerin yapılan değişikliklere etkisi sınırlı kalmıştır.
- 4- **Konuya ilişkin kamuoyu tutumunu/duyarlılığını etkileme:** Sivil itaatsizlik projesinin en güçlü tarafı kamuoyunda farkındalık yaratması ve hassasiyete yol açmasıdır. Çünkü çıkan kitapçıkları imzalayanlar arasında, Türkiye'nin önde gelen sanatçı, aydın, yazar, siyasetçileri yer almış ve süreç daha fazla etki yaratmış, kamuoyunun ilgisini çekmiştir.
- 5- **Bilirkişi görüşme notları ve Değerlendirme:** Konuyla ilgili olarak Düşünce Suçuna Karşı Girişim yürütücüsü Şanar Yurdatapan ile görüşme yapılmıştır. Yurdatapan, yapılan faaliyetler için, “Başarısız” da denemez “yeterli” de denemez” diyerek görüş bildirmiştir. Ancak, düşünce ve ifade özgürlüğü konusunda asıl başarının devleti şaşkırtacak ve onu çaresiz bırakacak eylem ve süreçlerle mümkün olabileceğini belirtmiştir. Bu konuda özellikle yasal değişikliklerden ziyade, uygulayıcıların (savcı ve hakim) daha önemli olduğunu ve bu yüzden onları süreç içerisinde şaşkırtacak ve köşeye sıkıştırarak donanım ihtiyacı duyulduğunu ve bu yönde bir projeleri olduğunu eklemiştir. Yaşanan değişiklikler hakkında ise “STK'ların tek başına değil, büyük ölçüde AB dürtüsüyle büyük çapta değişiklikler yaşandı ama daha katedilecek uzun bir yol var” demiştir.

Düşünce ve ifade özgürlüğü üzerindeki kısıtlamalara yönelik başlatılan ve uzun süre devam eden eylemlerin en büyük özelliği, sivil bir inisiyatif olmasıdır. Gerek yazıları yeniden yayınlanarak suçlarına ortak olunan, gerekse 43 kitapçığa yayıncı olmayı kabul eden toplam 1.278 kişi arasında, her düşünce ve kimlikten insan yan yana yer almıştır. Kürtler hakkındaki düşüncelerinden dolayı suçlananlar, bu konuya sıcak yaklaşmayan Atatürkçüler, dini kesimden insanlar ve ateistler bu katılımcılar arasındadır.

## 2. Başbakanlık İnsan Hakları Danışma Kurulu (BİHDK) bünyesinde İfade ve İnanç Özgürlüğü Çalışma Grubu

- a. **Ele alınan kurum adı:** İfade ve İnanç Özgürlüğü Çalışma Grubu
- b. **Vakanın adı:** Kamu kesimi ifade ve inanç özgürlüğü çalışmaları
- c. **Vakanın süreci/tarihi:** İfade ve İnanç Özgürlüğü Çalışma Grubu'nu etkinleştirme çalışmaları: 2001-2004
- d. **Vakanın özeti:**
  - i. **Konu/amaç:** İfade ve İnanç Özgürlüğü Çalışma Grubu, Ekim 1999 yılında İnsan Hakları'ndan sorumlu Devlet Bakanı Mehmet Ali İrtemçelik öncülüğünde, İnsan Hakları ile ilgili kamu birimleriyle, bu alanda çalışan STK'ların bir araya getirilmesi ile oluşturulmuştur. Bu çabayı Aralık 1999'da gerçekleşen ve Türkiye'nin aday üyeliğinin görüşüldüğü zirveye de bakanının inisiyatifine de bağlamak mümkündür. Ancak takip eden süreçte bakan Mehmet Ali İrtemçelik'in istifası ile bu toplantılar tekrarlanmamıştır. Nihayet konu ile ilgili yasal düzenleme 2001 yılında yapılmış ve BİHDK kurumsallaşmıştır. BİHDK, İnsan Hakları alanında yapılacak olan yasal düzenleme süreçlerine ilgili STK'ların, uzmanların, aydınların katılımını amaçlamıştır. Bu katılım, *hem kamunun bu yönde adım atması hem de ev sahipliği ve kolaylaştırıcı olması* açılarından önem taşımaktadır. Ancak bu iyi niyete rağmen, 2001-2004 yılları arasında BİHDK'nın yeterince etkili çalıştığını (özellikle 2001-2002) söylemek mümkün değildir. Burada iki neden sayılabilir; ilki zaman içinde özellikle STK'lar içinde bu alanının dışında faaliyetler yürüten kurumların sürece dahil edilmesi, ikincisi ise temelde devletin yönlendirici gücünün olmasıdır.
  - ii. BİHDK'nın, yukarıda da belirtildiği gibi 2001-2002 yılında önemli bir işlev yüklediğini söylemek mümkün değildir. 2002 yılının sonundan itibaren Türkiye'nin AB sürecinin hızlanması, ve AB'nin öne sürdüğü Kopenhag kriterlerinden birinin "insan hakları" olması, konuyu hükümet açısından da önemli hale getirmiştir. AKP Hükümetinin AB sürecindeki adımları bu kurulun da daha etkili çalışmasına yol açmıştır. Şubat 2003'te toplanan BİHDK, yönetmelik gereğince Başkan, 2 Başkan Yardımcısı ve Raportör belirlemiştir. Buna göre; Prof. Dr. İbrahim KABOĞLU Başkan, Şenal SARIHAN ve Faruk ÖZTİMUR Başkan Yardımcısı, Av. Kemal AKKURT da Raportör olarak seçilmiştir. İkinci toplantısı 9 Mayıs 2003 tarihinde olağanüstü toplanarak gerçekleştirilen BİHDK toplantısına 76 üyeden 62 üye katılmıştır. Bu toplantıda Danışma Kurulu üyelerinin Türkiye'de insan hakları politikalarının oluşturulması amacıyla dört ana komisyon ve bunların altında da alt çalışma grupları kurulmuştur. Haklar ve Özgürlükler Komisyonu altında "İfade ve İnanç Özgürlüğü Çalışma Grubu" kurulmuştur. Kurulan bu çalışma komisyonlarının Danışma Kurulu üyeleriyle sınırlı olmadığı ve konuyla ilgili uzmanlara da komisyonlarda yer verilebileceği yönünde görüş birliğine varılmıştır.

- iii. **Faaliyetler / eylemler:** Çalışma komisyonu Av. Kazım Genç (Pis Sultan Abdal Derneği), Abdullah Baksur (Türk Dünyası İnsan Hakları Derneği), Doç. Dr. Vahit Bıçak (Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi –o günkü görevi-), Av. Turgut Kazan (Basın Konseyi), Dr. Levent Korkut (Liberal Düşüce Topluluğu), Ayhan Aydın (Cem Vakfı), Necati Tayyar Taş (Diyanet İşleri Başkanlığı), Yılmaz Ensaroğlu (Mazlumder Genel Başkanı), Av. Kemal Akkurt (Ankara Barosu), ve Yard. Doç. Dr. Sultan Tahmazoğlu Uzeltürk'ten (Marmara Üniversitesi Hukuk fakültesi) oluşmuştur. İlk toplantı sonrası alınan karar ile her üye kendi alanı ile ilgili bir rapor hazırlayacak ve üst komisyona sunacaktır. Bunun üzerine sadece iki üye (Yılmaz Ensaroğlu ve Kazım Genç) rapor hazırlamıştır. Ancak aynı süreçte Azınlık Hakları ve Kültürel Haklar Çalışma grubunun hazırladığı rapor üzerine çıkan tartışmalar sonrası, bazı komisyon üyeleri üyelikten istifa etmiştir.
- iv. **Aktiflik boyutu:** Çalışma grubu iki toplantı yapmış, sonuç almadan dağılmıştır. Bu açıdan alttaki başarı boyutu bu sonuca bağlı olarak değerlendirilecektir.
- v. **Başarı boyutu:**
1. **Politik kararları etkileme:** Çalışma grubu olarak üst komisyona sunulacak ortak rapor yerine, her üye kendi raporunu hazırlama konusunda görevlendirilmiş ancak bu bile başırlanamamıştır (10 üye arasından 2 üye dışında). Bu açıdan süreci etkileyecek herhangi bir veri sunulamamıştır.
  2. **Politik karar verme sürecini etkileme:** Başarılı olunmamıştır.
  3. **Politik karar veren kuruluşların yapısını etkileme:** Başarılı olunmamıştır.
  4. **Konuya ilişkin kamuoyu tutumunu / duyarlılığını etkileme:** BİHDK, kamuoyunda iki olayla gündeme gelmiştir. Bunlardan ilki Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı'nın (BİHB) kurumsallaşması ve Başkan olarak Doç. Dr. Vahit Bıçak'ın atanması sonrasında, BİHDK Başkanı olan Prof. Dr. İbrahim Kaboğlu ile arasında geçen olumsuz tartışmadır. BİHB'nin kurulması ile bu alanda sanki iki başlılık oluşmuş ve rekabet havası yaratılmıştır. Ancak iki kurumun başkanının karşılıklı suçlamaları İnsan Hakları konusunda değil, başka alanlarda olmuştur.

İkincisi ise BİHDK'nın Haklar ve Özgürlükler Komisyonu altında oluşan "Azınlık Hakları ve Kültürel Haklar Çalışma Grubu"nun hazırladığı raporun yarattığı tartışmalardır. Bu çalışma grubunun hazırladığı raporun yarattığı tartışma bir önceki tartışmadan daha etkili olmuştur.

Bu iki tartışma dışında BİHDK bünyesinde oluşan diğer komisyon ve alt çalışma gruplarının raporlarının kamuoyunda bilinirliği çok sınırlı olmuştur. Özellikle Azınlık Hakları ve Kültürel Haklar çalışma Grubunun hazırladığı raporun komisyonda bulunan bazı STK temsilcileri tarafından şiddete varan ölçüdeki tavırlarla reddedilmesi, aynı şekilde raporun ve hatta BİHDK'nın bile neredeyse hükümet tarafından yok sayılması, hükümetin hem samimiyeti hem de komisyonun bu süreçteki işlevi açısından yeterince açık sonuçlar doğurmuştur.

5. **Bilirkişi görüşme notları ve değerlendirme:** Bu çalışma grubunda yer alan Yılmaz Ensaroğlu, Kazım Genç ve Levent Korkut ile yapılan görüşmelerde, çalışma grubunun ilk toplantıdan itibaren ortak bir rapor çıkarma iradesinin oluşmadığı, raporun kişiler üzerinden kurumlara havale edildiği sonucuna ulaşılmıştır. Özellikle Yılmaz Ensaroğlu, bu çalışma grubunun "ortak bir rapor üretmemeye" konusunda sanki seçilmiş olduğunu belirtmiştir. Yine bu çalışma

grubunda olan bazı üyelerin aynı zamanda diğer çalışma gruplarında yer almasının, grubun çalışmasını olumsuz etkilediğini ifade etmiştir. Daha da önemlisi, çalışma grubunda ortak karar alındığı halde 10 üyeden sadece 2 üye rapor hazırlamıştır. Diğer üyeler bu konuda üzerlerine düşeni yapmamışlardır.

6. **Bilirkişi olarak görüşülen kişiler:**

Şanar Yurdatapan	Düşünce Suçuna Karşı Girişim Yürütücüsü
Elvan Öğ	Düşünce Suçuna Karşı Girişim Koordinatörü
Doç. Dr. Vahit Bıçak	Başbakanlık İnsan Hakları Başkanı
Mehmet Altuntaş	Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı Uzmanı
İrfan Neziroğlu	TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Raportörü
Levent Korkut	İnsan Hakları Danışma Komisyonu İfade ve İnanç Özgürlüğü Çalışma Grubu Üyesi (Af Örgütü)
Yılmaz Ensaroğlu	İnsan Hakları Danışma Komisyonu İfade ve İnanç Özgürlüğü Çalışma Grubu Üyesi (Mazlumder Eski Genel Başkanı)
Kazım Genç	İnsan Hakları Danışma Komisyonu İfade ve İnanç Özgürlüğü Çalışma Grubu Üyesi (Pir Sultan Abdal Kültür Derneği)
Kemal Akkurt	İnsan Hakları Danışma Komisyonu İfade ve İnanç Özgürlüğü Çalışma Grubu Üyesi (Ankara Barosu)
Av. Erol Önderoğlu	Bianet Düşünce ve İfade Özgürlüğü Raportörü
Av. Gülden Sönmez	Mazlumder Yönetim Kurulu üyesi

### Genel Değerlendirme

Yukarıda ele alınan iki olaydan birincisi, bizzat sivil toplum içinde gelişmiştir ve en önemli özelliği organize edenin henüz bir kurum/dernek değil, bir girişim olmasıdır.

Düşünce Suçuna Karşı Girişim (DSKG), 10 yıl boyunca bilerek ve isteyerek suç işlemiş ve bunu organize edip geniş kitlelere yaymıştır. Girişim, sivil mahkemelerden, Askeri mahkemelere kadar her mahkemede yargılanmış ve mahkemeleri zaman zaman zor durumda bırakmıştır.

İkinci çalışma konusu ise, kamu (devlet) kolaylaştırıcılığında gerçekleşmiş ve bizzat kamunun iradesi ile oluşmuştur. Komisyon iyi niyetle kurulmuş ancak zaman içinde iki yolla işlevsiz bırakılmıştır. Bunun birinci nedeni ilgili olmayan alanlardan STK ve diğer üyelerin atanması, ikincisi ise komisyonun mutlak kontrol altında tutulması olarak ifade edilebilir. Özellikle Azınlık ve Kültürel Haklar Çalışma Komisyonu'nun hazırladığı raporun başına gelenler, kamunun genel olarak insan haklarına ve özel olarak da düşünce ve ifade özgürlüğüne bakışı

---

açısından önemlidir. Çünkü çalışma komisyonu raporunda hem yasal değişiklik önerilmiş hem de kuramsal bir tartışma Türkiye gündemine taşınmıştır. Bu iki öneri bile kamunun (devletin) konuya bakış açısını göstermesi açısından önemlidir.

## II. Türkiye’de Sivil Toplum ve Sosyal Politikaların Durumu

### Bölüm 1 – Giriş

Bu bölümde, sivil toplumun işsizlik alanında politikaları etkilemesi üzerine bir değerlendirme yapılması hedeflenmektedir. Bu amaçla, raporda iki vaka çalışmasına yer verilmiştir. Bunlardan ilki; demokratik toplumlarda sosyal diyalogun kurumsal temeli sayılan Ekonomik ve Sosyal Konsey’in Türkiye’deki yeniden yapılanmasıdır. İkinci olarak; ILO’nun 2002 yılında üçlü yapı ve sosyal diyalog ile ilgili bir karara bağladığı, Türkiye’nin pilot ülke olarak seçildiği ve üçlü yapının ve sosyal diyalogun, ekonomik ve sosyal politikaların uygulanmasında katkı sağlaması ve en etkin şekilde kullanılması amacındaki İstihdamın Yaygınlaştırılması ve Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesi Projesi’dir.

STEP metodolojisi gereği, raporun, Türkiye’de spesifik olarak son iki yıl (2002-2004) içerisinde STK’lar tarafından yapılan çalışmalar içerisinde en etkili olan vakaları ele alması beklenmiştir. Ancak, ilk vaka çalışması için, daha kapsamlı bir değerlendirme yapabilmek üzere bu sürenin dışına çıkılmış, araştırma süresi olarak 2001-2005 yılları seçilmiştir.

### Bölüm 2 -Türkiye’de Sivil Toplum ve Sosyal Politikaların Durumu

*Başak Ekim, Sosyal Politika Forumu, Boğaziçi Üniversitesi*

#### Çalışmanın amacı

İşsizlik ve beraberinde getirdiği yoksulluk günümüz toplumlarının baş etmesi gereken en önemli sosyal sorunlar arasında yer almaktadır. İşsizlik, bireyi ve ailesini, hayatlarını idame ettirecek gelirden ve sosyal güvenceden yoksun bırakmakla kalmayıp, bireyin içinde yaşadığı toplum ile bağlarını koparmasına ve sosyal dışlanma tehdidi ile karşı karşıya kalmasına sebep olmaktadır. Bu bağlamda, toplumsal bütünlüğümüzü tehdit eden işsizlik ve yoksulluk ile mücadele, toplumun tüm bireylerini ilgilendiren bir sorumluluk ve kolektif bir yaklaşım gerektirmektedir. Sosyal devlet rolünü ve olası sosyal politikaları yeniden düşünmemizi zorunlu kılmaktadır.

Bu çalışmanın temel amacı, işsizlik ile mücadele politikalarını ve sosyal devlet yaklaşımlarını tartışmak değildir. İşsizlik ve yoksulluk ile mücadelenin toplumun tüm bireylerini ilgilendiren bir sorumluluk olduğu fikrinden yola çıkarak; toplumu temsil eden kuruluşların ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) sosyal politika kararlarına etki süreçlerini analiz etmektir. STK’ların, sosyal politika karar süreçlerine etkilerini analiz ederken, toplumsal uzlaşma temelli sosyal diyalog mekanizmalarının yapılandırılması aşamasındaki katkılarına bakılmasında fayda olduğu düşünülmektedir.

Hiç şüphesiz, demokratik bir toplumda katılım mekanizmalarının işlerliği ve toplumsal uzlaşma kültürünün gelişmişliği son derece önemlidir. Sosyal tarafların sosyal politika karar alma süreçlerine aktif katılımı ancak sosyal diyalog mekanizmalarının iyi işletilmesi ve toplumsal uzlaşmaya dayanan kararların alınması ile mümkündür. Bu çalışma, bu yaklaşım doğrultusunda ulusal ve yerel düzeyde sosyal diyalogun yapılandırılmasında ve etkin bir araç olarak kullanılmasında sosyal tarafların ve sivil toplum örgütlerinin etkisini analiz etmeyi hedeflemektedir.

## Ele alınan vakalar:

### 2- Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yeniden yapılandırılması

Ele alınan ilk vakada Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yeniden yapılandırılma süreci incelenmiştir. STK'lar, bu en önemli sosyal diyalog mekanizmasının yeniden yapılandırılması gerektiğini yıllarca vurguladıktan sonra, STK temsiliyetini arttırmayı ve hükümetin ağırlığını azaltmayı öngören bir katılım modeli yasa tasarısı hazırlamışlardır. Yasa tasarısı, 25 Mart 2005'te gerçekleştirilen Konsey toplantısında tartışılmış ve fikir birliğine varılmıştır. Yasa tasarısı Bakanlar Kurulu'na yollanmıştır.

### 2- ILO-İstihdamın Yaygınlaştırılması ve Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesi Projesi

ILO 2002 yılında üçlü yapı ve sosyal diyalog ile ilgili bir karar almıştır. Kararın amacı üçlü yapının ve sosyal diyalogun, ekonomik ve sosyal politikaların uygulanmasında katkı sağlaması ve en etkin şekilde kullanılmasıdır. Türkiye pilot ülke olarak seçilmiştir. ILO Türkiye temsilciliği toplumsal kuruluşlara çağrıda bulunarak, kendilerine göre en önemli sosyal sorunu belirlemelerini istemiştir. İşçi ve işveren temsilcileri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde toplanıp, sosyal diyalogun etkin bir şekilde kullanılacağı öncelikli konuyu *istihdamın yaygınlaştırılması ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi* olarak belirlemiştir. Proje 2004 yılının Ekim ayında ILO tarafından başlatılmıştır. Proje süresince, atılması gerekli adımlara STK'lar karar vermiş ve aktif olarak projeyi yönlendirmişlerdir. 2005 yılının Aralık ayında yapılacak ulusal etkinlikte toplumsal kuruluşlar ve STK'lar istihdamın yerel düzeyde artırılmasına yönelik kendilerinin geliştirdiği ortak strateji ve politika önerilerini sunacaklardır.

### 1- Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yeniden yapılandırılması

- a. **Ele alınan kuruluşun adı:** Ekonomik ve Sosyal Konsey
- b. **Vakanın adı:** Ulusal düzeyde sosyal diyalog arayışları
- c. **Vakanın süreci/tarihi:** Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yeniden yapılandırılması, 2001-2005
- d. **Vakanın özeti:**
  - i. **Konu/amaç:** Sosyal diyalog, demokratik ülkelerde ekonomik ve sosyal alanda toplumsal uzlaşma sürecinin temel mekanizmasıdır. Sosyal diyalog, sosyal taraf olarak kabul edilen işçi ve işveren örgüt temsilcilerinin, diğer sivil toplum örgütü temsilcileri ile beraber ulusal ve yerel düzeyde ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanmasına katılmalarının sağlanmasıdır. Sosyal diyalog bu anlamda işçi ve işveren kurumları arasında uzlaşma sağlanmasını ve örgütlü toplumun en etkin şekilde politika üretim süreçlerine katılımını öngörmektedir. Demokratik toplumlarda sosyal diyalogun kurumsal temeli Ekonomik ve Sosyal Konseyler'dir. Bu konseyler yasalar ile oluşturulur ve sosyal tarafların sorunlarını uzlaşma yolu ile çözmelerini ve temsil ettikleri kitlelerin görüşlerinin politikalara yansımalarını sağlarlar. Yani bu konseyler toplumsal uzlaşmaya dayanan demokratik kültürün önemli bir kurumudur. Avrupa Birliği ülkelerinde hükümetlerin sosyal politika kararları verirken ilk danıştıkları kurum Ekonomik ve Sosyal Konseyler'dir. Toplumun farklı kesimlerinin görüşleri, kendilerini temsil eden sivil toplum örgütleri aracılığı ile Ekonomik ve Sosyal Konseyler'e taşınır ve politika süreçlerine yansır.

- ii. Çalışma hayatı ilişkileri ile sınırlı kalmayan Ekonomik ve Sosyal Konseyler eğitim, sağlık gibi diğer sosyal politika alanlarında da görüş oluşturmaktadırlar. Ekonomik ve Sosyal Konsey, her şeyden önce bir sosyal uzlaşma platformudur. Sosyal tarafların birbirini dinlediği ve uzlaştığı ve bir o kadar da devlet politikalarını şekillendirdiği kurumlardır. Yani sivil toplum katılımının demokratik koşullarda gerçekleştiği, toplumun görüşlerinin ulusal düzeyde dile getirildiği bir toplumsal katılım mekanizmasıdır.
- iii. **Faaliyetler/eylemler:** Türkiye’de sosyal diyalog yönündeki ilk temel antlaşma 20 Temmuz 1978 tarihinde, dönemin Başbakanı Bülent Ecevit ve Türk-İş Genel Başkanı Halil Tunç arasında imzalanan Toplumsal Antlaşma’dır. Bu antlaşma, yalnızca kamu kesimini kapsamakla birlikte, işçi-işveren ilişkilerini düzenleyerek barışçıl bir politika ortamının sağlanmasını amaçlamaktaydı. Antlaşma başarılı bir deneyim olmamakla birlikte, sosyal diyalog sürecinde ilk önemli belge niteliği taşımaktadır. Ekonomik ve Sosyal Konsey, 1990’lı yıllardaki TÜRK-İŞ, DİSK, HAK-İŞ ve TİSK konfederasyonlarının sosyal diyalog sürecine yönelik talepleri doğrultusunda 17 Mart 1995 tarihinde 1995/5 sayılı Başbakanlık genelgesi ile kurulmuştur. Sosyal tarafların talepleri kadar Türkiye’nin 1992 yılında onayladığı 144 sayılı ILO sözleşmesinin (Uluslararası Çalışma Standartlarının Uygulanmasının Geliştirilmesi Hakkındaki Üçlü Danışma Sözleşmesi) gereklerini yerine getirme yükümlülüğü ve Gümrük Birliği süreci de ülke içinde sosyal diyaloga duyulan gereksinimi arttırmıştır.
- iv. **Aktiflik boyutu:** Ekonomik ve Sosyal Konsey’in yasal bir yapıya oturtulmasının gerekliliği sosyal taraflar tarafından gerek kamuoyunda gerek hükümet düzeyinde sürekli vurgulanan bir konu olmuştur. Ekonomik ve Sosyal Konsey’in 2001 yılında yasa ile resmen kurulmasında sosyal tarafların çabaları ve girişimleri büyük rol oynamıştır.
- v. **Başarı boyutu:**
1. **Politik kararları etkileme:** Ekonomik ve Sosyal Konsey, 1990’lı yıllarda etkin bir kurum olma özelliğini gösterememiştir. Yasal temelinin olmaması, hükümetin temsili ağırlığı ve sosyal tarafların konseyi toplama iradesinin olmaması çeşitli kesimlerce eleştirilmiştir. 2001 yılında, 4641 sayılı Ekonomik ve Sosyal Konsey’in Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkındaki Kanun’un kabul edilmesi ile yasal dayanağa kavuşmuş ve sosyal diyalog açısından oldukça önemli bir adım olmuştur. Ancak, Avrupa Birliği ilerleme raporlarına da yansıdığı gibi Ekonomik ve Sosyal Konsey sosyal aktörlerin görüşlerinin alınması açısından önemli bir platform olmasına karşılık, hükümetin konseyde ağırlıklı bir temsiliyete sahip olması sebebiyle bağımsız üçlü sosyal diyalog açısından uygun bir zemin oluşturamamıştır.
  2. **Politik karar verme sürecini etkileme:** Ekonomik ve Sosyal Konsey’de hükümet ağırlığının olmasının yanı sıra, geniş katılımlı bir temsiliyet sorunu da vardır. İşçi ve işveren kurumları dışında sivil toplum örgütleri konseyde temsil edilmemektedir. Konseyin 2001 yılında yasalaşmasının ardından, 2002 yılında yapılan ilk toplantıda, sosyal tarafların önemle vurguladıkları konu, sivil toplumun karar süreçlerine en etkili biçimde müdahil olması talebi olmuştur. Bu dönemde, Ekonomik ve Sosyal Konsey’in toplanmasına yönelik sıkıntılar da yaşanmış, hükümet tarafından bir çağrı yapılmadığı sürece toplantı yapılamamıştır. AK Parti hükümetinin iktidara gelmesinden bu yana 25 Aralık 2002, 16 Nisan 2003, 10 Temmuz 2003 ve 07 Kasım 2003 ve 27 Mart 2005

tarihleri olmak üzere Ekonomik ve Sosyal Konsey toplam beş kez toplantıya çağırılmıştır. Tasarıda, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yılda 4 defa toplanması öngörülmüş ve Konsey'in toplanabilmesi için hükümetin çağrı yapması zorunluluğu kaldırılmıştır.

- 3. Politik karar veren kuruluşların yapısını etkileme:** Ekonomik ve Sosyal Konsey'in sosyal diyalog zemini oluşturmada zayıf kalmasının bir sonucu olarak, işçi ve işveren temsilcileri görüşlerini doğrudan devlet ile müzakere etmek durumunda kalmıştır. Bu durum politikaların oluşumunun çoğu zaman kapalı kapılar ardında gerçekleşmesine yol açmıştır. Sosyal taraflar kendi aralarında uzlaşmak gerektiğinde çerçeve antlaşmalar yaparak hükümet politikalarını etkileme yoluna gitmek yerine, yalnızca politikaları yaklaşımlarını sunmaktadır. Arabulucu rolü yine hükümete düşmektedir. Tarafların konsensüs oluşturup ortak hareket etmesi güçleşmektedir. Sosyal taraflar zaman zaman politika önerilerini Meclis Komisyonları'na taşıyabilmektedir. Bazen baskı gruplarının bürokratlar ile kurduğu ilişkiler belirleyici olabilmektedir. Ancak çoğu zaman hükümet görüşü yasalasmaktadır. Bu bağlamda, sosyal diyalog kültürünün zayıflığı, sosyal tarafların hükümet politikaları üzerindeki etkilerini güçleştirmektedir. Bir diğer yandan, Türkiye'nin onayladığı 144 sayılı ILO sözleşmesi gereği, çalışma yaşamına ilişkin alınacak her türlü önlem ve yasa değişikliğinin sosyal ortaklar ile görüşülmesi ve şekillendirilmesi gerekmektedir. Asgari Ücret Komisyonu sosyal tarafların katılımı ile toplanmaktadır. İŞ-Kur'un Genel Kurulu da sosyal tarafların temsil edildiği bir diğer kurumdur. Ancak tüm bu platformların etkin bir şekilde toplumsal uzlaşmaya hizmet ettiğini söylemek zordur.

İşsizlik analizini de sosyal taraflar kendi cephelerinden yapmaya devam etmektedir. 'Diğer tarafın söylediğini duyma' ve 'ortak görüş oluşturma' süreçleri yaşanmamaktadır. Bir diğer deyişle, istihdam politikası oluşturmaya yönelik bir etkileşimden bahsedilememektedir. Sosyal diyalog platformlarının zayıflığı, sosyal tarafların karar alma süreçlerine müdahil olmalarını güçleştirirken, hükümetin sosyal politika kararlarındaki ağırlığını güçlendirmektedir.

Son dönemdeki gelişmelerden biri, 8 sivil toplum örgütünün üzerinde çalıştığı yasa tasarısının 25 Mart 2005 tarihinde 17 ay aradan sonra toplanan Ekonomik ve Sosyal Konsey'e sunulması olmuştur. Toplantıya Başbakan ile birlikte Başbakan Yardımcısı Abdullatif Şener, Devlet Bakanı Ali Babacan, Devlet Bakanı Kürşat Tüzmen, Maliye Bakanı Kemal Unakıtan, Tarım ve Köy İşleri Bakanı Sami Güçlü, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Murat Başesgioğlu, Sanayi ve Ticaret Bakanı Ali Coşkun, Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer, ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarı Ahmet Tıktık ile birlikte çok sayıda bürokrat katılmıştır. Konsey toplantısına ayrıca Hak-İş Başkanı Salim Uslu, Türk-İş Başkanı Salih Kılıç, TOBB Başkanı Rifat Hisarcıklıoğlu, TİSK Başkanı Kutadgobilig, DİSK Genel Başkanı Süleyman Çelebi, Türkiye Kamu-Sen Genel Başkanı Bircan Akyıldız, TZOB Başkanı Şemsi Bayraktar, TESK Başkanı Derviş Günday ile birlikte Hüsamettin Kavi ve sivil toplum örgütlerinin üst düzey yöneticileri katılmıştır. Toplantıda, Ekonomik ve Sosyal Konsey'i şekillendirecek yasa tasarısı üzerinde fikir birliğine varılmıştır.

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, Ekonomik ve Sosyal Konsey'e katılımın genişletilmesi ve hükümetin rolünün azaltılması konusunda hükümet olarak üzerlerine düşeni yapacaklarını söylemiştir. Hazırlanan yasa tasarısı Bakanlar Kurulu'na iletilmiştir ve TBMM'de görüşülüp onaylandıktan sonra işlerlik kazanacaktır.

4. **Konuya ilişkin kamuoyu tutumunu/duyarlılığını etkileme:** Yukarıda özetlendiği gibi Ekonomik ve Sosyal Konsey tüm önemine rağmen kurulduğu günden bu yana işlevsiz bir kurum olarak görülmüştür. Sivil katılıma açık olmaması, temsiliyet sorunlarının varlığı ve hükümet temsiline ağırlıklı olduğu bir yapı olduğuna dair eleştiriler etki analizi kapsamında görüşülen bilirkişilerin dile getirdiği ortak sorunlardır.

Son dönemde, Avrupa Birliği uyum süreci, Karma İstişare Komitesi'nin etkisi ile Ekonomik Sosyal Konsey'in işleyen bir kurum haline dönüştürülmesi amacıyla yeniden yapılandırılması söz konusudur. Hükümet, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yeniden yapılandırılmasını tamamen sosyal taraflara bırakmıştır. Sosyal taraf temsilcileri, AB ülkelerindeki standartları dikkate alarak Ekonomik ve Sosyal Konsey'in çalışma usullerini düzenleyen bir yasa tasarısı hazırlamıştır. Yasa tasarısı taslağında sunulan katılım modeli 8 sivil toplum örgütü tarafından ortaklaşa geliştirilmiştir ve sunulan katılım modelinde Ekonomik ve Sosyal Konsey'de hükümetin temsili daraltılırken, çalışan nüfusun daha geniş temsil edilebileceği 4 ayaklı bir sistem öngörülmüştür: *Sanayi, ticaret ve hizmet kesimi işveren grubunu temsilen TOBB ve TİSK, işçi kesimini temsilen TÜRK-İŞ, DİSK, HAK-İŞ, KAMU-SEN, KESK ve MEMUR-SEN, Esnaf Sanatkâr ve tarım kesimini temsilen TESK ve TZOB ve diğer sosyo-ekonomik kurumlar ile temsil hakkına sahip olan hükümet kesimi.* Bu 4 ayaklı temsiliyet sisteminde ilgili diğer sivil toplum örgütlerinin de katılımı sağlanacaktır. Avrupa Birliği ülkelerindeki örneklerinde olduğu gibi, kadın dernekleri, özürlü federasyonları, çevre örgütleri, barolar gibi sivil toplum örgütlerinin görüşlerini Ekonomik ve Sosyal Konsey'e taşıma ve hükümet politikalarına etki edecek şekilde konseyin görüşüne katkıda bulunma imkânları doğacaktır.

- vi. **Bilirkişi notları ve Değerlendirme:** Ekonomik ve Sosyal Konsey, 2001-2004 yılları arasında da sosyal diyalog mekanizmasının işletilebildiği bir kurum halini alamamıştır. Ancak son dönemde AB uyum sürecinin de etkisi ile hükümet Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yeniden yapılandırılması sürecini sosyal taraflara bırakmış görünmektedir. Tarafların bir araya gelerek oluşturduğu geniş bir katılım modeli öngören yasa tasarısı 25 Mart 2005 tarihinde gerçekleştirilen konsey toplantısında gündeme getirilmiş ve hükümet yetkililerince de kabul edilmiştir. Bakanlar Kurulu'na yollanan tasarının yakın bir tarihte TBMM'ye gelmesi ve yasalaşması beklenmektedir. Avrupa Birliği uyum süreci ve Karma İstişare Komitesi'nin bu süreçte itici güç olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak, sosyal tarafların, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in gerek yasal zemine oturtulması gerekse AB ülkelerindeki Ekonomik ve Sosyal Konseyler ile paralellik gösterecek yeni modelin tasarlanmasında etkin rol oynadıkları, bu çalışmaya dahil edilen bilirkişilerce de dile getirilmiştir.

Ekonomik ve Sosyal Konsey'in yeniden yapılandırılması toplumun geniş bir kesiminin temsil edilebilmesi açısından önemli görülmektedir. Diğer yandan, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in hükümetin çağrısına bağlı kalmadan kendi gündemini tespit edebilmesi, çalışma ilkelerini belirleyebiliyor olması, Türkiye'nin en önemli sosyal sorunlarından biri olan işsizlik ile mücadele politikalarına sivil toplum örgütlerinin ve sosyal tarafların müdahil olması açısından da önemli bir adımdır.

Konseyin son toplantısında “sosyal politika ve istihdam” ana tartışma konuları olmuştur. Sosyal taraflar acil ele alınması gereken konuların işsizlik ve istihdam olduğuna karar vermiştir. Yeni tasarının yasalaşması ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'in sosyal tarafların ağırlığı ile işleyen bir kurum haline gelme sürecinin izlenmesi yararlı olacaktır.

## 2- ILO-İstihdamın Yaygınlaştırılması ve Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesi

- a. **Ele alınan kuruluşun adı:** ILO Türkiye Temsilciliği
- b. **Vakanın adı:** İstihdamın yaygınlaştırılması ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi
- c. **Vakanın süreci/tarihi:**2002-2004
- d. **Vakanın Özeti:**

- i. **Konu/amaç:** ILO 2002 yılında üçlü yapı ve sosyal diyaloga yönelik bir karar almıştır. Kararın amacı üçlü yapının ve sosyal diyalogun, ulusal düzeyde ekonomik ve sosyal politikaların uygulanmasında etkin bir şekilde kullanılması olmuştur. Türkiye pilot ülke seçilmiştir. ILO Türkiye Temsilciliği sosyal taraflara çağrıda bulunarak, kendilerine göre en önemli sosyal sorunu belirlemelerini istemiştir. İşçi ve işveren temsilcileri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde toplanmış ve sosyal diyalogun etkin bir şekilde kullanılacağı öncelikli konuyu *istihdamın yaygınlaştırılması ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi* olarak belirlemiştir. Sosyal tarafların katılımı ile oluşturulan Ulusal Yönlendirme Komitesi bir ulusal eylem planı çıkarmış ve proje 2004 yılının Ekim ayında ILO tarafından başlatılmıştır. Kayıt dışı istihdamın yüksek olması sebebiyle projenin uygulanacağı pilot iller, sosyal taraflar tarafından Çorum ve Gaziantep olarak belirlenmiştir. Bu süreçte, sosyal ortaklar projede çalışacak uzmanları kendileri seçmiş ve proje metinlerini kendileri yazmıştır. Bilim adamlarına ve uzmanlara durum tespit analizleri yaptırmışlardır. Bu illerdeki durumu değerlendiren geniş çaplı çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar, kayıt dışı istihdamdaki işçiler ve işverenlerin durumu ve bu ilişkilerin sonuçları konusunda genel bir görünüm elde edilmesini sağlamıştır. Ayrıca pilot illerde kayıt dışı istihdamın toplumsal cinsiyet boyutu ve kayıt dışı istihdamda yer almanın kadınlar ve erkekler üzerindeki farklı sonuçları ortaya çıkarılmış ve ilgili kamu kuruluşlarının verdikleri hizmetler değerlendirilmiştir.
- ii. **Faaliyetler/eylemler:** Proje sürecince hangi adımların atılacağına sosyal taraflar uzlaşarak karar vermiştir. Durum tespitlerinin hemen akabinde yerel istihdam kurumlarının aktive edilmesi gerekmiştir. Bu bağlamda bir dizi seminer düzenlenmiş ve seminerlerden alınan çıktılara dayanarak il bazında kapasite artırımı eğitimleri yapılmıştır. Yine sosyal taraflar seçilmiş illerde kapasite artırımı için nelerin gerekli olduğuna ortak karar

vermiş ve onlardan gelecek talepler doğrultusunda ILO işçi ve işveren kesimlerinden uzmanlara eğitimler vermiştir. 2005 yılının Aralık ayında yapılacak ulusal etkinlikte sosyal taraflar istihdamın yerel düzeyde artırılmasına yönelik olarak ortaklaşa geliştirdikleri strateji ve politika önerilerini sunacaktır.

- iii. **Aktiflik boyutu:** Böylelikle, ilk defa yerel düzeyde sosyal taraflar istihdam artırımını konusunda sosyal diyalog mekanizmalarının aktif bir şekilde kullanacak ve konsensüs arayışına giderek oluşturdukları bir yapıya ulaşılacaktır.
- iv. **Başarı boyutu:** ILO girişimi ile başlatılmış olmakla birlikte, sürecin, sosyal taraflar tarafından ortaklaşa yürütülmesi, istihdam artırımına yönelik ortak politikalar geliştirilmesi açısından önemlidir. Özellikle öncelikli konunun ve pilot illerin sosyal taraflarca belirlenmesi ve proje sürecinin tarafların uzlaşısı ile ortaklaşa yürütülmesi sosyal diyalog süreci açısından olumludur. Yerelde istihdam politikalarını ne dereceye kadar etkiyebildiklerini söylemek için erken olmakla birlikte, başarı kriterini sosyal diyalogun işletilmesi olarak aldığımızda, sosyal tarafların yerelde ortak istihdam politikaları geliştirmesi konusundaki sürece yönelik başarılı adımlar atılmıştır. Çıktılarının dikkatle izlenmesi gereken bir projedir.

#### **Bilirkişi olarak görüşülen kişiler:**

Gülây Aslantepe, ILO Direktörü

Nazik Işık, DPT'den emekli, Ev Eksenli Çalışma Grubu Temsilcisi

Elif Şahin, İŞ-KUR Aktif İşgücü Programları

Prof. Refik Erzan, Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümü öğretim üyesi

Celal Polat, Çalışma Bakanlığı Avrupa Birliği Dairesi

Tonguç Çoban, DİSK İşçi Sendikası

Uygur Tanrıöver, MESS İşveren Sendikası

#### **Genel Değerlendirme:**

“İstihdamın Yaygınlaştırılması ve Enformel İstihdamın Ele Alınması” Projesi’; sosyal diyalogun yerel düzeyde işlevinin artırılmasını öngören ve ILO Türkiye Temsilciliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) ile TİSK, TÜRK-İŞ, HAK-İŞ ve DİSK’in işbirliğiyle Gaziantep ve Çorum illerinde uygulanması planlanan bir projedir. Bu proje ILO tarafından başlatılmış olmakla birlikte, sosyal diyalog açısından oldukça büyük önem taşımaktadır.

Her iki vaka çalışmasında da gerek AB gerekse ILO gibi uluslararası kurumların, Türkiye’de sosyal diyalog sürecinin etkinleşmesinde itici güç olduğu görülmektedir. Ancak bu itici gücün sosyal taraflar tarafından etkin kullanımı da bir o kadar önemlidir. Bu anlamda da sosyal diyalog mekanizmalarının yapılandırılması sürecinde, politikaların kamuoyunda gündeme

getirilmesi, yasa tasarılarının oluşturulması ve sosyal diyalogun etkin bir şekilde işletilmesi çabalarında sosyal tarafların etkili aktörler olduğunu söylemek mümkündür.

### III. Türkiye’de Sivil Toplum ve Ulusal Bütçe Oluşumu Sürecine Genel Bakış

#### Bölüm 1 – Giriş

Sivil Toplum Endeks Projesi (STEP) kapsamında yürütülen faaliyetlerden bir tanesi de sivil toplumun politikaları etkileme boyutuna yönelik raporlar hazırlamak olmuştur. Bu raporlar, sivil toplumun, STEP Proje Ekibi ve Danışma Kurulu tarafından seçilen alanlardaki aktiflik ve başarı durumları değerlendirilerek hazırlanmıştır. İncelemekte olduğunuz bu rapor sivil toplum kuruluşlarının ulusal bütçeleme sürecine etkileri üzerine gerçekleştirilen araştırma ve değerlendirmeden oluşmaktadır.

STEP Proje Ekibi ve Danışma Kurulu, bu konuyu seçerken, Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarının, toplumun önemli ihtiyaçlarını gidermek için kullanılması gereken ulusal bütçenin oluşum ve takibi sürecinde ne derece etkin olduğunu ölçmeyi hedeflemiştir. Bu nedenle, rapor, STK’ların kamu kuruluşlarıyla olan diyalogu ve politikaları etkileme boyutuna ayna tutmaktadır. Bu amaçla, bilirkişilerle görüşülmüş ve bu konuda yayınlanmış az sayıda kaynağa ulaşarak olabildiğince kapsamlı bir araştırma yapmaya özen gösterilmiştir.

#### Bölüm 2 – Türkiye’de Sivil Toplum ve Ulusal Bütçe Oluşumu Üzerine Genel Bakış

##### Çalışmanın amacı

Kamu kaynaklarının dağılımını belirleyen ve dolayısıyla tüm toplumu etkileyen ulusal bütçe çalışmaları, doğrudan karar vericiler ile bunların kararlarını etkileyen ve bu kararlardan etkilenen gruplar arası etkileşimi belirleyen önemli bir süreçtir. Şeffaf ve hesap verilebilir bir bütçeye sahip olunması, demokrasilerde arzulanan bir hedeftir. Toplumlarda, seçilmiş olmaları bakımından bütçe oluşturma yetkisi siyasi erke devredilmiş bir yetkidir ve önemli bir ekonomik araçtır. Siyasiler, bu yetkiyi devretmek veya bir başka kurum/kuruluş/organla paylaşmak istemeyecektir. Bunu, başta sivil toplum kuruluşları olmak üzere, toplumun ihtiyaçlarını gözeten kurum ve /veya kuruluşlar talep etmeli ve bu yönde baskı oluşturabilmelidir.

Bu çalışmada, Türkiye ve uluslararası boyuttaki ulusal bütçe çalışmaları değerlendirilmeye çalışılacaktır. Demokrasinin yaygınlaşmasıyla, ulusal bütçe çalışmalarına katılımları daha önemli boyuta ulaşan sivil toplum kuruluşlarının, bütçe çalışmalarındaki rolüne dair bir çıkarım yapılacaktır. Çalışma, Türkiye’de sivil toplumun ulusal bütçe çalışmalarına dahil olduğu herhangi bir örnek olmadığı için, vaka çalışmasından ziyade, bilirkişi görüşmeleri ve araştırmalara dayanmakta ve sivil toplumun bütçe çalışmalarında neden yer alamadığı ve nasıl alabileceği üzerine değerlendirmelerde bulunmaktadır.

##### 1- Ulusal Bütçe mekanizması

**Özet:** Çalışmanın bu bölümünde, ulusal bütçe çalışmalarının işleyiş biçimi ele alınmıştır. Bunun nedeni, sivil toplum kuruluşlarının bütçe hazırlanması, uygulanması ve denetimindeki rolünü geliştirebilmek için öncelikle bir durum değerlendirmesine ihtiyaç duyulmasıdır. Bu sebeple de, kurumların ulusal bütçe çalışmalarında hangi noktada ve hangi yetki ile yer aldığı ve denetim mekanizmasının nasıl işlediği gibi yönler detaylandırılacaktır.

## 2- Ulusal Bütçe çalışmalarında sivil toplumun rolü

**Özet:** Bütçe çalışmalarında sivil toplum varlığının önemi, karar vericilerin eksik yönü olan araştırma ve halka yakınlıkları sebebiyle, öncelikleri daha gerçekçi belirleyebilmelerinde yatmaktadır. Bütçe, yönetim erkinin en önemli ekonomik politika aracıdır ve ülkenin önceliklerine yer vermelidir. Sivil toplum kuruluşları, bütçe hazırlanması, yasalaşması, uygulanması ve denetimi alanlarında daha bilgili olursa, etkinliklerini artıracaklardır.

## 1- Ulusal Bütçe Mekanizması

- a. **Ele alınan kuruluşun adı:** Hükümet, Maliye Bakanlığı, DPT, Hazine Müsteşarlığı, Sayıştay
- b. **Vakanın adı:** Ulusal bütçe mekanizmasında üstlenilen roller
- c. **Vakanın süreci/tarihi:** ulusal bütçe çalışmalarının yeniden yapılandırılması, 1990 ve sonrası
- d. **Vakanın özeti:**
  - i. **Konu/amaç:** Anayasa, kamu hizmetlerini sunması için devlete emanet edilen kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanılmasını belirlemiştir. Bütçe Kanunu, devletin, vatandaşlarına hizmet götürmek üzere, kamu kaynağını kullanma yetkisi aldığını gösteren kanundur ve her sene yenilenir. Millet adına yetkiyi Meclis verir ve devlet adına bu yetki Bakanlar Kurulu tarafından kullanılır. Bakanlar Kurulu, yetkilerini kendisine bağlı kuruluşlar aracılığıyla kullanır. Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Devlet Denetleme Kurulu, bu kuruluşları denetleme yetkisine sahiptir. Bütçe hazırlanmasından onayına ve uygulanmasına kadar, Maliye Bakanlığı ile Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarlığı süreçte etkin rol üstlenirler.
  - ii. Türkiye'de, parti içi ve partiler arası rekabet, siyasetçileri birçok vaatte bulunmaya itmekte ve siyasetçiler, seçimi kazanıp kamu kaynaklarını kullanma yetkisini ele geçirincede, yetkinliklerini kaybetmemek uğruna rant olarak bu kaynakları kullanmaktadır. Mevcut bütçe sistemi, siyasi rekabet sonucu siyasetçiler üzerindeki vaatlerden oluşan yükümlülükleri, kamu harcamalarıyla dengeli boyuta getirmekten uzak bir yapıdadır. Hatta, tam tersine, siyasetçilerin ellerinde bulunan yetkinlikle, kaynaklar, popülist politikalara hizmet eden araçlar haline dönüşmüştür. Dolayısıyla, harcamaların bir bölümü, meclisin onayı alınmadan gerçekleşmektedir. Bütçe kanununda gösterilen ödenekler aşılabildiğinden ve ek bütçeler kolayca çıkarılabildiğinden, bütçe kanunlarının inandırıcılığı kalmamıştır.
  - iii. **Faaliyetler/eylemler:** Bütçe sistemi, hizmetlerin etkinlik ve verimliliğini değerlendirecek bilgileri üretememektedir. Bilgi eksikliği, hükümetin bürokrasi üzerindeki denetimini zayıflatmıştır. Sistem, etkinlik ve verimliliği desteklememektedir; böyle bir hedefi destekleyecek bir bilgi altyapısına da sahip değildir.
  - iv. **Aktiflik boyutu:** Türkiye'de, kamu harcamalarının yalnızca bir bölümü bütçeye dahil edilmiş olup, bağlayıcı niteliği kaybetmektedir. Bütçe halk ve sivil toplum örgütleri açısından önemini yitirdikçe, hükümete daha geniş yetkiler tanınmaktadır. Bütçe yapısı, nihai hizmetleri göstermekten uzak olması dolayısıyla, performans dayalı sağlıklı bilgi edinilememektedir. Bunların yanı sıra, rapor sisteminin zayıflığı ve denetim mekanizmalarının yetersizliği, bütçe denetimini güçleştirmektedir.
  - v. **Başarı boyutu:**
    1. **Politik kararları etkileme:** Bütçe; kamu faaliyetlerinin toplumsal refah üzerindeki etkilerini içermemektedir. Kamu faaliyetlerinin ölçülebilir çıktıları ile faaliyetlerde kullanılan aynı katkılar da bütçede yer almamaktadır. Bütçede bu bilgilere yer verilmemesi; etkinlik ve verimliliğin hedeflenmediğini ve aynı kaynakların iyi yönetilmediğini gösterir.

2. **Politik karar verme sürecini etkileme:** Bütçenin dar kapsamlı olması da, yönetim erkine harcama konusunda geniş yetkiler verildiği anlamına gelmektedir. Sadece nakdi bilgilerin yer aldığı bütçede, kısa vadeli hedefler yer almaktadır. Raporlamanın etkin olmaması, denetleyen kuruluşların görevlerini yerine getirememesine neden olmaktadır. Türkiye’de hükümetler, uygulama sürecinde etkin rol oynamaktadır. Zira istikrarın olmadığı bir ekonomide dağıtılan rantlar da her an değişebilmektedir; hükümet esnek olabilmek adına tercihini bu yönde kullanmaktadır.
3. **Politik karar veren kuruluşların yapısını etkileme:** Anayasal ve bağımsız bir yüksek denetim kuruluşu olan Sayıştay, hem mali hem performans denetimleri yapma yetkisine sahiptir; ancak Anayasa’nın yargı yetkisi de verdiği Sayıştay, yargının ihtiyacını giderecek denetimlere yönelmiştir. Böylece, sadece saymanları yargılayan, Meclis’e ve kamuoyuna bilgi vermeyen, içine kapalı bir kuruluş haline dönüşmüştür. Sayıştay Başkanı ve üyelerinin Meclis tarafından atanmaları da, kurumun caydırıcılığının önüne geçmektedir.
4. **Konuya ilişkin kamuoyu tutumunu/duyarlılığını etkileme:** Yukarıda da belirtildiği gibi, ulusal bütçe çalışmaları, siyasi erkin elinde rant sistemi için önemli bir araç haline dönüşmüş ve kamuoyu ile sivil toplum örgütleri için önemini yitirmiştir.

## **2- Ulusal Bütçe çalışmalarında sivil toplumun rolü**

- a. **Ele alınan kuruluşun adı:** Sivil Toplum Kuruluşları
- b. **Vakanın adı:** Türkiye’de Ulusal Bütçe ve Sivil Toplumun Ulusal Bütçelemedeki Etkisi
- c. **Vakanın süreci/tarihi:** 2002-2004
- d. **Vakanın Özeti:**
  - v. **Konu/amaç:** Demokrasilerde, seçimler tek başlarına bütçe ve/veya sistemde meydana gelen sorunları çözmeye yeterli olmaz. Her zaman, yetki sahiplerinin kendi siyasi gruplarına yönelik harcama yapmaya meyilli olmaları sebebiyle bütçede belirtilenden daha fazla harcama yapma eğilimi vardır. Harcamaların faydası, yerel veya grup düzeyinde kalırken; aşırı harcama yükü tüm toplumun üzerindedir. Sivil toplum örgütlerinin, bütçe hazırlama aşamalarından denetime kadar olan süreçteki önemi bu noktada özellikle ortaya çıkmaktadır. Sivil toplum, devlet elindeki harcamaların önceliklere yönlendirilmesini sağlamada ve çıkarlar arasında bir denge yaratmada birincil göreve sahiptir.
  - vi. **Faaliyetler/eylemler:** Bütçe hazırlama süreci, gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de kapalı biçimde ve pazarlığa tabi olarak gerçekleşmektedir.
  - vii. **Aktiflik boyutu:** Sivil toplum kuruluşlarının, resmi olarak bu aşamaya katılımı söz konusu değildir. Sivil toplum kuruluşları bakanlıklar, denetim kuruluşları ve medya ile iletişime geçerek toplumda farkındalık yaratabilir ve bu süreçte resmi olmayan biçimde etkinlik gösterebilir. Örneğin, bütçe çalışmalarının yapılacağı zamanlara yakın, bir araştırma hazırlayıp, kamuoyunun bilgisine sunabilir ve baskı unsuru olabilirler.
  - viii. **Başarı boyutu:** Bütçe, vatandaşların ihtiyacı oranında, devletin kamusal mal ve hizmetleri sunmada uyguladığı kaynak dağılımının etkin olmasını

sağlayacak yapıda olmalıdır. Şeffaf, hesap verilebilir bir yapıya kavuşturulmalı; belirli bir kalite standardı olmak kaydıyla hizmetler en düşük maliyette yerine getirilmeli ve bu yolla kaynaklar verimli kullanılmalı; istikrarlı biçimde uygulanmalıdır. Mevcut sistemden en çok yararlanan siyasetçiler bile günümüzde, rant dağıtmak durumunda kalmanın meydana getirdiği siyasi zayıflıkla karşı karşıyadır ve hem iktidarlarını tehlikeye atmaktadır hem de kriz yaratmadan rant dağıtamaz duruma gelmişlerdir. Bu nedenle, mevcut sistemin değişikliği, onların da yararına olacaktır. Reform söyleminin toplumda oy artırıcı bir etken olmasını fark etmeleri, siyasetçileri bu noktada reformu uygulamaya itebilir. Sivil toplum örgütleri, bu noktada gündem oluşturabilirler. Cumhurbaşkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu ve Sayıştay gibi ilgili kurum ve kuruluşlarla da diyalogunu artırabilir, raporlar hazırlayabilir; bütçenin toplumsal refah düzeyini karşılayabilmesini sağlamak amacıyla ilgili kurumlara harcamaları kısıtlamak, harcamaları önceliklere yönlendirmek, hizmette etkinlik ve verimlilik, hesap vermek gibi öneriler sunabilir.

ix. **Bilirkişi olarak görüşülen kişiler ve başvuru kaynakları:**

KRAFCHIK, Warren; Can Civil society Add Value to Budget Decision-making? (A Description of Civil Society Budget Work); International Budget Project

ATİYAS, İzak; SAYIN, Şerif; Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi (Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru), TESEV Yayınları.

### Genel Değerlendirme:

Klasik bütçe sisteminden, modern bütçe sistemine geçiş için reform yapılması gerekmektedir; zira öncelikle kurumların anlayış ve işleyişlerinde değişim meydana getirilmelidir. Demokrasilerin vazgeçilmez unsurları şeffaflık, hesap verebilirlik ve ulaşılabilirlik ilkelerini kendisine ilke kabul etmiş STK'lar Türkiye'de bütçe çalışmalarına dahil edilmeye yönelik isteksizliklerini bir kenara bırakmalıdırlar. Bu noktada, kendileri ısrarlı ve etkili olmalıdırlar. Toplumda en iyi örgütlenmiş işçi ve işveren kesimleri, bu konuda sloganlardan öteye giden ciddi talep ve öneriler getirememiş, ortak hareket etmemişlerdir. Bunun nedeni her iki kesimin de mevcut sistemden paylarını alıyor olmasıdır. Sivil toplum örgütlerinin baskı unsuru olabilmeleri, üyeler ve yöneticiler boyutunda tutarlı ve duyarlı olmalarından geçmektedir. Birçok sivil toplum kuruluşunun aynı amaçlara sahip olmasına karşın, ortak hareket etmemesi, güç unsuru olmalarına engel teşkil etmektedir. Dolayısıyla, somut öneriler yerine yalnızca cılız sesler yükselmektedir. Hazine, DPT, Maliye Bakanlığı, Sayıştay gibi kurumlarla iletişimini kuvvetlendirmeli medya aracılığıyla kamuoyunda bu yönde bilinç oluşturmalarıdır; reformu STK'lar talep etmelidir.