

Karar Alma Sürecine Yurttaş Katılımı ve Sivil Diyalog

Ekim 2008, NDI Türkiye

DİZİN

Giriş.....	3
Yurttaş Katılımında Ana İlke ve Prensipler.....	4
Politika Üretme Süreci ve Katılımcılık.....	6
Politika Oluşturma Döngüsü (Şema).....	6
Gündem Belirleme.....	7
Taslak Oluşturma.....	8
Karar Alma.....	8
Uygulama.....	9
İzleme.....	9
Yeniden Biçimlendirme.....	9
Katılım Seviyeleri.....	10
Bilgilendirme.....	10
Danışma.....	11
Diyalog.....	11
Ortaklık.....	12
Sonuç.....	13
Kaynakça.....	14

Karar Alma Süreçlerine Yurttaş Katılımı ve Sivil Diyalog

GİRİŞ

Geleneksel temsili demokrasinin yurttaşların katılımını sadece seçim dönemlerine indirgediği görüşünün yaygınlık kazanması, politika üretme ve uygulama süreçlerinde seçilmişlerin yurttaşları dışarıda bırakmaması talebinin kabul görmesi ve sivil toplum örgütlerinin çağdaş demokrasilerde savundukları görüşleri daha etkin ve katılımcı bir şekilde savunmaya başlamaları, katılımcı demokrasinin kavramının kabul görmeye başlamasına yol açmıştır.

Katılımcı demokrasinin demokratik yönetim açısından önemli bir araç olmasının kabulüyle birlikte ve sivil toplum örgütlerinin bu yöndeki ısrarlı baskıları sonucunda, ulusal ve yerel düzeydeki hükümetler ve yasama organları politika üretme sürecine yurttaş katılımını sağlayacak yöntem ve yapılar oluşturmaya başlamışlardır. Uygulamalar, her ülkenin kendi demokratik gelişimine bağlı olarak farklı zamanlarda ortaya çıkmış ancak yine de her ülke uygulamaları toplumun değişen gereksinimlerine uygun olarak düzenli aralıklarla gözden geçirmek için reform komiteleri oluşturmuşlar ve yeni uygulamalar önermişlerdir.

Günümüzdeki çağdaş demokratik ülkelerin yanı sıra, uluslararası örgütler (Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi gibi) ve de uluslararası örgütler (Avrupa Birliği gibi) de yurttaş katılımını cesaretlendirecek yöntemler geliştirmiş ve uygulamaya koymuşlardır. Bu yöntem ve uygulamaların hiçbiri şu anda istenen düzeyde katılımcılığı sağlamamaktadır ancak, yukarıda belirtildiği gibi komiteler ve insiyatifler aracılığıyla katılımcılığın arzu edilen düzeye getirilmesi hedeflenmektedir.

Yurttaş Katılımında Ana İlke ve Prensipler

Yurttaş katılımının sağlanmasında farklı yöntemler benimsenmesine rağmen, demokratik ve çoğulcu katılımcılığı sağlayan ilke ve prensipler bir çok uygulamada benzerdir.

Süreç sırasında göz önünde bulundurulması gereken ilke ve prensipler:

- **Saydamlık ve Açıklık İlkesi:** Katılım sürecinin her aşamasında – planlama, katılım sürecinin uygulanması, geri bildirim (feedback) ve izleme – şeffaflık ve açıklık ilkesi gereğince her türlü yöntem, süreç, belge, katılımcılara dair bilginin kamuya açık bilgi haline getirilmesi olarak tanımlanabilir. Saydamlık ve açıklık ilkesi aynı zamanda sürece kurumsal olarak katılan taraflara da belirli yükümlülükler getirmektedir. Örneğin sivil toplum örgütleri kendi örgüt yapıları ve finansal kaynakları hakkında bilgi vermekle yükümlüyken, karar alıcı organ (hükümet ya da yasama organları) da politika üretme sürecinde kullanılan belgelerden, sürece kimlerin ve hangi örgütlerin katılacağını belirleyen kriterlerin neler olduğuna; katılımcı süreçte hangi yöntem ve mekanizmaların neden kullanıldığından, politikanın oluşmasında hangi önerilerin kullanılıp hangilerinin neden kullanılmadığına kadar her türlü bilginin sağlanmasından yükümlüdür.
- **Zamanındalık İlkesi:** Katılım sürecinin yurttaşlara politika üretme sürecinin en başından itibaren açılması ve sürece etkin katılımın sağlanabilmesi ve katılımcıların hazırlanabilmesi için gerekli olan sürenin verilmesidir. Bu süre yazılı görüş sunulması için 6 ile 12 hafta arasında, toplantılara davet içinse 20 gün ve bir ay arasında değişmektedir. Politika üretme sürecine yurttaş katılımının önemini farkında olan yönetimler, katılımın sadece bir şekli olan danışma yöntemi dışında, politika sürecinin başından itibaren yani gündem belirleme aşamasından itibaren katılımı öngörmekte ve bunun için gerekli olan yöntemleri geliştirmektedirler.
- **Kimlerin Katılacağını Belirleyen Şeffaf Kriterler:** Katılım sürecinin demokratik bir şekilde işlemlenmesini belirleyen unsurlardan biri de katılacak olan kişi ve örgütlerin belirlenme kriteridir. Bir çok demokratik ülke, ideolojik ayrım göz etmeksizin mümkün olan en fazla sayıda farklı görüşün temsil edilebileceği katılım süreçleri planlamakta ve uygulamaya geçirmektedir. Hangi paydaşların, hangi yöntemlerle katılacağını belirlediği de saydamlık ve açıklık ilkesinin gereği olarak paylaşılmalı ve bu ilkelerin doğrultusunda bir mekanizma geliştirilmelidir. Bazı yasama organları paydaşları komisyonlarda yapılan müzakereler aracılığıyla belirlemekte ve azınlık görüşlerinin de temsil edileceği ortamlar yaratılmaktadır.

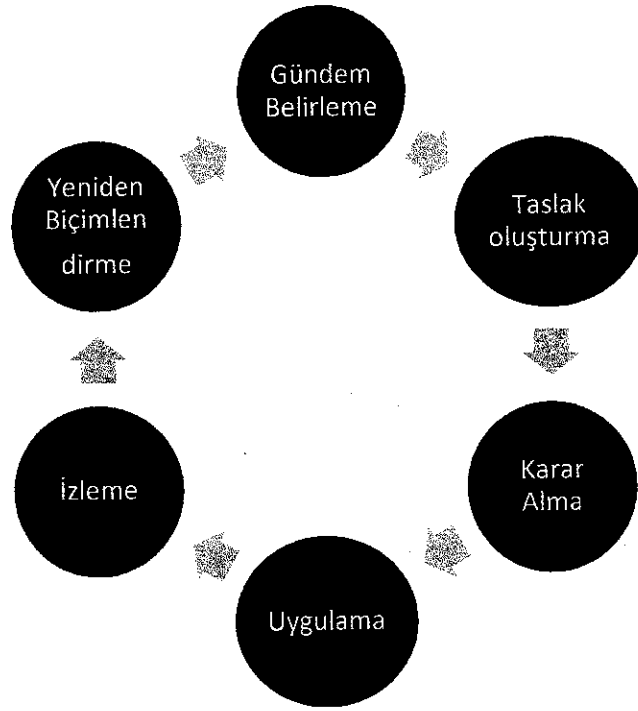
Akreditasyonun yerini günümüzde artık daha çok katılımı cesaretlenmek amacıyla oluşturulan listeler almaktadır. Bu listelerin amacı, ideolojik bir sınıflandırma yapmanın aksine, karar alıcılar için bir veri tabanı oluşturmak olmalıdır.

- **Katılımın Hedeflerinin Açık ve Net Tanımlanması:** Katılımcı sürecinin sonucunda varılması amaçlanan hedeflerin neler olduğu hem katılımın en önemli meselelerinden biri olan kimin katılacağına belirlenmesinde hem de hangi katılımcı mekanizmaların kullanılacağına belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır. Günümüzde yurttaş jürilerinden, yurttaşların oluşturduğu uzlaşma komisyonlarına, odak gruplarından, yürütmenin farklı organlarında ve de yasama organında, sivillerin oluşturduğu daimi komisyonlara kadar çok farklı yöntem uygulanmaktadır. Katılımın hedeflerinin sürecin başından itibaren tanımlanması ayrıca saydamlık ve açıklık ilkesi açısından da önem taşımaktadır.
- **Uygun Ortamların Yaratılması:** Katılımın hedeflenen sonuçlara ulaşabilmesi için elverişli ortamların yaratılması gerekmektedir. Avrupa Konseyi'nin Sivil Katılım İçin İyi Uygulamalar Taslağı'nda sivil toplum örgütlerinin katkılarının siyasi karar alma süreçlerinin sağlanması için gerekli olan "elverişli ortam" şöyle tanımlanmaktadır:
" Elverişli ortamın koşulları, hukukun üstünlüğü, demokratik prensiplere bağlılık, siyasi irade, diyalogun kurulması için uygun ortak alanlar ve diyalogu özendirilen yasal çerçevelerin olmasıdır" (CM Rec 14 (2007))
- **Sivil Diyalogun Açık Tanımının Yapılması ve Sürekliliğinin Sağlanması:** Sivil diyalog ve katılımcılık, karşılıklı bilgi sağlama ve iletişim kurmanın da ötesinde, karşılıklı olarak birbirini tanıma ve birbirinin gereksinime yanıt vermeyi içermektedir. Bu ilkenin var olmadığı bir diyalog ortamında etkin ve yararlı bir diyalog sürecinin işletilmesi mümkün değildir.
Yukarıda da belirtildiği gibi katılımcılık sadece bir taslak üzerine sivil toplum örgütlerine görüş sormayı, danışmayı değil, politika belirleme sürecinin başından itibaren sürece katılımlarını öngörmelidir. Dolayısıyla taraflar arasında diyalogun sürekli olması bunun sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Diyalogun sürekliliği uzun vadede taraflar arasında güvenin sağlanması ve pekişmesi için de gereklidir.
- **Etkin Geri Bildirimi Sağlayacak Mekanizmaların Geliştirilmesi:** Katılım ve diyalog sürecinde sürekliliğin sağlanması ve güven ilişkisinin gelişmesi için yapılan katkılar hakkında geri bildirim mekanizmasının geliştirilmesi önem taşımaktadır. Geri bildirim mekanizması sadece yapılan katkının alındığına dair bir belge gönderme ile sınırlı kalmamalı, yapılan katkının nasıl değerlendirildiği ya da değerlendirilmediği de açıklanmalıdır.

Politika Üretme Süreci ve Katılımcılık

Etkin ve verimli bir sivil diyalog ve katılımcılık yapısı ve döngüsü oluşturmak amacıyla, politika üretme sürecini incelemek gerekmektedir. (Aşağıdaki döngü, Avrupa Konseyi tarafından belirlenmiş bir döngü olmakla birlikte, karar alma ve politika üretme süreci çeşitli siyaset bilimciler tarafından çok farklılıklar olmadan aşağı yukarı aynı şekilde tanımlanmıştır.)

Politika Oluşturma Döngüsü



A. Gündem Belirleme

Siyasi gündem ve politikaların oluşması tabii ki yürütme ve de yasama organı tarafından oluşturulmaktadır. Ancak günümüzde sivil toplum örgütleri de yürüttükleri kampanyalar aracılığıyla zaman zaman gündemi belirleyecek konu ve meseleler ortaya koyabilmektedirler. Sivil toplumun gündem belirleme sürecinde katılımları, karar alıcılar tarafından sadece yürütülen kampanyalar sonucunda ortaya çıkan bir zorunluluk olmamalı, karar alıcılar sivil diyalogun bir gerekliliği olarak sivil toplum ve yurttaşları sürecin doğal unsur ve paydaşları olarak sürecin başından itibaren katılımın sağlanmasını hedeflemelidirler.

Katılımı başından itibaren hedef olarak öngören bütün yapılanmalar (örneğin İngiltere’de sivil toplum ve hükümet arasında katılım sürecini tasarlayan “compact” yapılanmaları, katılımın mümkün olan en erken aşamasında sağlanmasının önemini vurgular) katılımın en erken aşamada başlamasının üretilecek ve uygulanacak olan politikaların toplumun geniş kesimleri tarafından sahiplenilmesinde önemli olduğunun altını çizmektedirler.

Bunun yanı sıra sivil toplum örgütlerinin toplumun farklı kesimleri ile sürekli ve düzenli ilişkilerinin olması öngörüsünden kaynakla, sivil toplumun toplumun gerçek gereksinimlerini karar alıcılara aktarmakta bir köprü rolü üstlenmektedirler. Bu rolün bir gereği olarak sivil toplumun sürecin en başından katılması uygun olacaktır.

Bu aşamada katılımın sağlanması için uygun olabilecek olası mekanizma ve araçlar ise,

- Politika üretme sürecine, süreçte kullanılacak belgelere kolay ve zamanında ulaşım,
- Yürütme ve/veya yasama organında üretilecek politika hakkında bilgi verecek bir kişi/ofisin bulunması
- Politikadan etkilenecek olan grupları temsil eden paydaşların katılacağı katılımcı yasama toplantıları, toplumda konu hakkında bilinci arttırmak amacıyla da konferans, seminer ve forumlar düzenlemek
- Sivil toplum örgütlerinin politika öncelikleri hakkında bilgi ve tavsiye vermeleri için kamu idaresinin içinde sivil toplum temsilcilerinden oluşan komiteler kurmak
- Uzmanların katılacakları toplantılar düzenlemek

- Yurttaşların politika konusunda öneride bulunmalarını sağlayacak mekanizmalar için gerekli olan yasal çerçevelerin oluşturulması
- Hem sivil toplum hem de kamu idaresi tarafında diyalogun güçlendirilmesi amacıyla eğitim programlarının düzenlenmesi

B. Taslak Oluşturma

Kamu idaresi taslak oluşturma konusunda iyi temellere sahip olan bir sisteme sahiptir. Yurttaşlar ve sivil toplum örgütleri ise sorunların belirlenmesi, çözüm önerilerinin oluşturulması ve örneğin konu üzerinde araştırmanın yapılması üzerinde çalışabilir.

Sürecin bu aşamasında uygulanabilecek yöntem ve mekanizmalar,

- Oluşturulacak taslak hakkında her türlü arka plan belgesine zamanlı ulaşımın sağlanması,
- Katılım süreci planını kabul eden paydaşlarla toplantılar ya da bu paydaşların internet üzerinden katılımının sağlanması
- Grup ya da bireylerin katılımıyla katılımcı yasama toplantıları. Ancak bu

D. Uygulama

Politika üretme sürecinin bundan önceki bölümlerindeki çabalar alınacak olan kararlara katılmak ve bunlar üzerinde etkili olmak üzerine inşa edilmektedir. Bu aşamada sivil toplum örgütleri artık servis sağlayıcılar olarak alınan kararların uygulanmasına birebir katılmak için fırsatları değerlendirebilirler.

Sürecin bu aşamasında uygulanabilecek yöntem ve mekanizmalar,

- Politikaların uygulanmasında yönergelere kolay ve zamanında ulaşım
- Uygulamada destek olması amacıyla, konu üzerinde soru cevapların internet ya da diğer kanallar aracılığıyla sunulması
- Sivil toplum örgütleri ve yurttaşlarla politikaların uygulanması ile ilgili olarak karşılıklı görüş alışverişinin yapılacağı toplantılar düzenlemek
- Politikayla ilişkili olarak geliştirilecek projeler hakkında yerel bölgesel ve ulusal düzeyde sivil toplum örgütleri ve yurttaşların eğitilmesi
- Sivil toplum ve kamu idaresi arasında politikaların uygulanması için stratejik ortaklıkların kurulması

E. İzleme

Bu aşamada sivil toplum örgütlerinin rolü uygulanan politikaların etkilerini izlemektir. Bu aşamada saydam bir izleme sisteminin kurulması önem kazanmaktadır.

Sürecin bu aşamasında uygulanabilecek yöntem ve mekanizmalar,

- Kamu idaresinde uygulanan politikanın gelişimiyle ilgili olarak gerekli bilgilerin, bir noktadan kamuya açılması
- Gelişim hakkında bilgi verecek internet araştırmaları, kamuoyu araştırmaları gibi geri bildirim mekanizmaları geliştirmek
- Politikanın uygulanması üzerinde somut bilgi ve uygulamaların toplanması
- Konferanslar ve raporlama yöntemleri aracılığıyla değerlendirmelerin yapılması
- Uygulanan politikadan elde edilecek ana dersleri inceleyen bağımsız bilimsel araştırmaların yapılması
- Politika girişimini izleyen ve sivil toplumdan oluşan çalışma gruplarının kurulması

F. Yeniden Biçimlendirme

Politika belirleme sürecinin bu aşamasında, uygulamadan kaynaklanan sonuçlar gözlemlenmiş ve toplumun evrilen gereksinimlerine uygun bir şekilde uygulamada yeni yönlerin belirlenmesi sürecine girilmiştir.

Sürecin bu aşamasında uygulanabilecek yöntem ve mekanizmalar,

- Var olan politika hakkında çalışma sonuçlarının ve diğer bulguların aktarılması
- Politika hakkında yeni önerilerde bulunabilecek paydaşların katılımıyla toplantıların yapılması
- Sivil toplum örgütlerinin diğer paydaşlar ve kamu idaresi ile birlikte revize edilmiş politikaların tavsiye edilebileceği komisyonların kurulması

Katılım Seviyeleri

Klasik anlamda katılımcılık, sivil toplum örgüt temsilcilerinin ve bazen de yurttaşların görüşlerinin genelde katılımcı yasama toplantıları ya da yerel ölçekte yapılan toplantılarla alınmasıdır. Ancak günümüzde artık bu anlayışla yapılan katılımcılık terk edilmekte ve politika üretme sürecinin her aşamasında neredeyse ortaklığa varan modeller benimsenmektedir.

Ortaklık da dahil olmak üzere her katılım seviyesinde karşı karşıya kalınan zorluklar ortaya çıkmaktadır. Bu zorluklar karar alıcı tarafında var olan gücün paylaşılmasına karşı çıkan direnç, karar alma konusunda çoğu zaman hızlı hareket etme gerekliliği ve katılımcı sürecin bu hızı düşüreceği görüşü ve endişesi; sivil toplum tarafında ise yeterli kapasitenin olmaması, sınırlı kaynakların verimli bir şekilde mobilize edilememesi ve karar alıcılara karşı duyulan güvensizlik yer almaktadır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi etkin ve verimli bir katılım süreci ancak karşılıklı güven ilişkisinin geliştirilmesi ve bunun yanı sıra süreç içinde karşılıklı olarak gereksinimlerin giderilmesi kararlılığı ile gerçek kılınabilir.

Politika üretim sürecinde farklı katılım düzeylerinden bahsedilebilir. Bunlar, bilgilendirme, danışma, diyalog ve ortaklık olarak tanımlanabilir.

A. Bilgilendirme

Her katılımcı sürecin etkin bir şekilde işleyebilmesi için katılımcıların sürecin her aşamasında gerek katılımcı sürecin nasıl işleyeceği hakkında gerekse de üretilecek politika hakkında ilgili bütün bilgilere ulaşma hakkı, kamu idaresi ya da yasama organının da bu belgeleri sağlama zorunluluğu vardır. Bu aşamada gerekli olan ön koşullar, açık ve saydam bir yasama süreci, katılım için bilgilendirilme ve ilgili belge ve toplantılara zamanında ulaşımıdır.

Bilgilendirmenin sağlanmasında uygulanacak yöntem ve mekanizmalar;

- Kamu idaresinin sivil toplumu bilgilendirmek amacıyla bir kişiyi ya da yapıyı belirlemesi,
- Kamu idaresinin politika süreci hakkında gerekli olan belgeleri zamanında oluşturulması ve ulaşılabilecek hale getirmesi

- Kamu idaresinin konu hakkında bir internet sitesi oluşturması
- Yeni teknolojilerin etkin bir biçimde kullanılması, web castlar, bloglar ve e posta uyarıları aracılığıyla bilginin düzenli olarak paylaşılması

B. Danışma

Danışmada hedeflenen sivil toplum örgütlerinin kendi deneyim ve görüşlerini

• Kilitli bir ortamda oluşturulmalıdır. İyidenlenmiş bir danışma

- Gerek kamu idaresi yetkililerinin gerekse de sivil toplum örgüt temsilcilerinin kapasitelerinin güçlendirilmesi
- Tarafların birbirlerinin gerçeklerini kavramaları amacıyla değişim programlarının yapılması
- Uzman seminer ve toplantıları
- Farklı paydaşlardan oluşan tavsiye verecek komisyon ya da yapıların oluşturulması

D. Ortaklık

Bu tür katılım sürecinde gündem belirlemeden, tasarlamaya, karar alma sürecinden politikaların uygulanmasına kadar paylaşılan sorumluluklar bulunmaktadır. Ortaklık sürecinde kamu idaresi ve sivil toplum örgütleri, sivil toplumun devletten bağımsız olma niteliğini koruyacak şekilde işbirliğine girerler. Örneğin sivil toplumun politikanın uygulanmasından kaynaklanan bazı hizmetleri sunması veya ortak karar verecek yapıları oluşturması gibi.

Ortaklığın etkin bir biçimde işletilmesi için, sivil toplum örgütlerinin temsiliyet kapasitelerini arttırması, çözülmesi hedeflenen ortak bir sorunun var olduğuna dair görüş birliğinin olması, karşılıklı saygı, anlayış ve güvenin olması, taraflardan harekete geçme konusunda taahhüt, ortak alanın parametrelerin açık bir şekilde tanımlanması gerekmektedir.

Ortaklığın sağlanmasında uygulanacak yöntem ve mekanizmalar;

- Her iki tarafın çıkarlarını gözetecek ortak taslak politika bildirilerinin hazırlanması ve yayınlanması
- Görevlerin taraflara delege edilmesi
- Stratejik ortaklıkların kurulması
- Sürekli çalışma grupları ya da komisyonların kurulması

SONUÇ

Çağdaş toplumun evrilen gereksinimleri ve karar alma süreçlerine daha aktif bir şekilde katılma talepleriyle birlikte gerek kamu idareleri gerekse yasama organları katılımı ve sivil diyalogu sağlayacak ve özendirecek süreç ve yöntemler geliştirmektedirler. Teknolojinin gelişmesi ile de birlikte uygulanan yöntemler çeşitlilik kazanmakta ve internet ve yeni teknolojiler aracılığıyla ulaşılan yurttaş sayısı da artmaktadır.

Bütün bunlara rağmen sivil diyalog ve katılımcı süreçler, karar alıcıların gücü paylaşma konusundaki isteksizlikleri, sivil toplum örgütlerinin de zaman zaman yetersiz kalan kapasiteleri dolayısıyla kendi içinde halen daha zorlukları barındırmaktadır. Bu zorlukların aşılmasında karar alıcılar ve toplumsal paydaşların karşılıklı çabaları bu alanda gerçekleşecek iyileşmelerin zeminini oluşturacaktır. Sözü edilen çabalar ancak karşılıklı saygı, anlayış ve güvenin olması durumunda yarar sağlayacaktır.

Güvenin oluşması ve sürecin paydaşlar tarafından sahiplenilmesi için, katılımcılığın alt yapısının oluşma sürecinin en başından itibaren paydaşların katılımının sağlanması önem taşımaktadır. Sürecin planlanmasının her aşamasında saydamlık ve açıklık prensiplerinin uygulanması ve geniş ve farklı kesimlerin görüşlerini temsil eden paydaşların da dahil olabileceği bir sürecin tanımlanmasına gerek vardır. Süreç içinde gerekli hazırlıkların yapılabilmesi için gerekli olan zamanın sivil topluma verilmesinin yanı sıra, politika üretiminde kullanılan her türlü bilgi ve belgenin de sivil toplumun kullanımına açılması gerekmektedir.

Katılımcı süreç sadece danışma ile sınırlı kalmamalı, diyalog ve de ortaklık için gerekli olan zemin ve yöntemler oluşturulabilmeli ve de hangi görüşlerin neden ve nasıl değerlendirildiğine dair bir geri bildirim mekanizması da oluşturulmalıdır.

Günümüz toplumlarında yurttaşlar, kendileri ve karar alıcılar arasındaki mesafenin arttığına her geçen gün daha fazla inanmakta ve politik kurumlara karşı olan güvenlerini derinden sorgulamaya başlamış bulunmaktadır. Demokratik ve katılımcı bir sivil diyalogun yapılandırılması, hem mesafe algısının farklılaşmasına hem de siyasi kurumlara duyulan güvenin artmasına katkıda bulunacaktır.

KAYNAKÇA

The Role and Practice of Legislative Hearings in Democracies: Examples from Germany and the United States, Presentations in Shanghai and Beijing, China November 28 – December 6, 2000

European and External Relations Committee Report , Response to the European Commission's White Paper on a European Communication Policy, The Scottish Parliament, 2006

Building A Bridge: Scottish Executive Report On Communicating Europe to Its Citizens, Brussels 2007

Engaging with the Public: Annual Report 2004 to 2005, The Scottish Parliament

Manual of Parliament on Promotion of Access to Information, Parliament of the Republic of South Africa, 2006

The Scottish Parliament- Participation Handbook, Public Participation Team Participation Services, April 2004

Public Participation in Canada- The Role of Parliament, Speaking Notes by Amelia A.Armit, Parliamentary Centre Canada-China Governance Workshop, September 10, 2007

Civil Dialogue: Making It Work Better, Study Commissioned by the Civil Society Contact Group, Elodie Fazi, Jeremy Smith, 2006

'General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission' COM(2002)704

Code of Good Practice for Civil Participation, Council of Europe, Oliver Henman, Tina Michieli, Ariane Rodert, 2008 http://www.coe.int/t/e/ngo/public/Code_good_practice_en.pdf

Compact, Consultation and Policy Appraisal, Compact Code of Good Practice, www.thecompact.org.uk