



Bu proje Avrupa Birlięi tarafından
finanse edilmektedir.

Civil Inclusion

Türkiye’de Politika Yapma Sürecinde Sivil Toplumun
Yasal ve Teknik Altyapısının Güçlendirilmesi



POLİTİKA YAPIMI VE SAVUNUCULUK

Kapsamlı Rapor

2022

Civil Inclusion

Türkiye’de Politika Yapma Sürecinde Sivil Toplumun
Yasal ve Teknik Altyapısının Güçlendirilmesi

POLİTİKA YAPIMI VE SAVUNUCULUK

Kapsamlı Rapor

2022

Bu rapor Avrupa Birliği’nin maddi desteği ile hazırlanmıştır. İçerik tamamıyla Kamu İletişimi ve Kurumsal İlişkiler Yönetimi Derneği (KİYED) sorumluluğu altındadır ve Avrupa Birliği’nin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.

This document was produced with the financial support of the European Union. Its contents are the sole responsibility of Government and Corporate Affairs Management Association (KİYED) and do not necessarily reflect the views of the European Union.

Bu rapor AB-Türkiye ilişkilerinin en dinamik boyutu olan Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) altında AB Başkanlığı tarafından uygulanan Sivil Toplum Sektörü Programı III kapsamında AB tarafından finanse edilen Kamu İletişimi ve Kurumsal İlişkiler Yönetimi Derneği (KİYED) tarafından yürütülen “Türkiye’de Politika Yapım Sürecinde Sivil Toplumun Yasal ve Teknik Altyapısının Güçlendirilmesi” kapsamında PAL Politika Analiz Laboratuvarı tarafından hazırlanmıştır.

İÇİNDEKİLER

1 Giriş	4
2 Savunuculuk Kavram ve Çerçevesi	6
Politika Döngüsü	7
Mesele/sorun, Konu ve Gündem Belirleme	8
Politika Tasarımı	9
Bütçe Süreci	10
Mevzuat-Yasama Süreci	10
İdari Kararlar	13
İzleme ve Değerlendirme	13
3 Savunuculuk Stratejileri	15
Değişim Teorisi	16
4 Katılım ve İşbirliği	20
Paydaş Analizi	20
5 İletişim	22
Lobi ve Medya Stratejileri	22
6 İyi Uygulamalar	26
7 Lobicilik ve Ülke Örnekleri	31
İskandinav Ülkelerinde Lobicilik	31
Almanya’da Lobicilik	32
Fransa’da Lobicilik Sistemi	34
Kanada’da Lobicilik Düzenlemeleri	36

Şili’de Lobicilik Sistemi:	37
Avrupa Birliği Saydamlık Kayıt Sistemi	38
8 Nitel Çalışma	40
9 Türkiye için bir lobi şeffaflık sistemi önerisine doğru	44
Kapsam	45
Yükümlülük	45
Yaptırım	46
EKLER	47
EK 1 Türkiye’de Savunuculuk Literatürü	47
Savunuculuk Rehberleri	47
Akademik Çalışmalar	50
EK 2 OECD Saydamlık Kuralları ve Uygulaması	54
Lobicilikte Şeffaflık Kuralları	55
Lobicilikte Şeffaflığı Tamamlayan Unsurlar	58
Raporlama Kuralları	59
Lobicilik Düzenleme Kurumları	63
Yaptırımlar	65
Etik Kural ve Standartlar	65
Döner Kapı Önlemleri	66
Şirketler Kesiminde Etik Kural ve Standartlar	67
EK 3	69
Kaynakça	70

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Savunuculuk Tür ve Araçları	6
Şekil 2: Politika Döngüsü	8
Şekil 3: Kamusal politika tercihlerinin uygulanması	8
Şekil 4: Politika Tasarımı Aşamaları	9
Şekil 5: İzleme ve Değerlendirme Aşamaları	13
Şekil 6: Politika Döngüsünde Etki Hiyerarşisi	14
Şekil 7: Eşit Gelecek için Değişim Teorisi	19
Tablo 1: Paydaş Listesi	21
Tablo 2: Önem/Etki Matrisi	21
Tablo 3: Medya Stratejileri	22
Tablo 4: Seminer Anket Sonuçları	41
Tablo 5: Lobicilik mevzuatında kapsam:	
Hedeflenen kurumlar	55
Tablo 6: Lobicilik kapsamındaki görevliler	56
Tablo 7: Raporlamaya tabi lobiciler	57
Tablo 8: Lobicilik istisnaları	58
Tablo 9: Raporlama içeriği: Kim?	60
Tablo 10: Raporlama içeriği: Ne?	61
Tablo 11: Raporlama içeriği: Nasıl?	62
Tablo 12: Şeffaflık veya Lobi İzleme Ofisleri	63
Tablo 13: Yaptırımlar	64

Tablo 14: Davranış Kuralları ve Etik Standartlar	65
Tablo 15: Soğutma Dönemi Uygulama Kapsamı	67
Tablo 16: Lobicilik Davranış Kuralları Düzenlemeleri	68
Tablo 17: Derinlemesine Görüşme Listesi	69
Kutu 1: Avrupa Komisyonu ve Birleşik Krallık İstişare İlkeleri	13
Kutu 2: Lobicilikte OECD Saydamlık ve Dürüstlük İlkeleri	54
Kutu 3: UN Global Compact 6 adımda lobicilik sağlık testi	68

Son 30 yıldaki siyasi ve teknolojik değişimler, küresel ekonomik ve çevresel sorunların getirdiği belirsizliklerle beraber, ülkelerin politika geliştirme ve uygulama kapasitesini zorlamaktadır. Sorunların ivediliği ve karmaşıklığı geleneksel politika geliştirme ve uygulama süreçlerinin yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Demokrasi ile yönetilen devletler; zamanında, adil ve sürdürülebilir kararlar alabilmek için bir yandan devletin araç seti ve uygulama kapasitesini artırmaya çalışmakta, öte yandan alınacak kararlardan etkilenecek toplum kesimlerinin karar alma süreçlerine katılımını geliştirmenin yollarını aramaktadırlar. Bu suretle daha etkili, kapsayıcı ve meşruiyeti olan bir yönetim anlayışını da derinleştirmeye ve yaygınlaştırmaya çalışmaktadırlar.

Soğuk savaşın sona ermesi ile açığa çıkan sivil alan o güne kadar siyasal iklimin gölgesinde kalan birçok toplumsal meselenin örgütlü olarak ve daha yüksek sesle gündeme getirilmesi olanağı doğurmuştur. Toplumsal cinsiyet meseleleri, azınlıklar, çevre sorunları, yerel sorunlar bu fırsat penceresinden yararlanan çeşitli sivil toplum örgütleri aracılığıyla görünür olmaya başlamıştır. Geleneksel olarak sektör bazında örgütlü ve merkezi idarenin ön planda olduğu devlet yapıları bu tür yerel ve yatay kesen meselelere çözüm getirmekte zorlanmışlardır. Sovyet sisteminin dağılmasının da etkisiyle yerleşme bir çözüm olarak görülse de kaynak, kapasite, ölçek sorunları merkezi idarenin önemini hatırlatmış, ancak karar alma, politika yapma süreçlerini gözden geçirmesini zorunlu kılmıştır.

Bu dönem aynı zamanda liberal ekonomik politikaların da bütün dünyada popülerleştiği bir dönemdir. Ekonomik liberalleşme, hızla gelişen ve istihdamın ağırlığını taşıyan özel sektör, ülkeler arasındaki acımasız rekabet koşulları şirketlerin de tekil ve grup olarak güçlü ve etkili bir aktör olarak belirginleşmesi sürecini başlatmıştır. Öte yandan medya ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, sosyal medya olgusu, bu örgütlü grupların kamuoyu oluşturma ve karar alma süreçlerini de etkileme imkanlarını genişletmiştir. Savunuculuk kavramı bu ortamın ürünüdür.

Bu bahsettiğimiz süreç Türkiye açısından sancılı olmuştur. 1980’lerde hızlı ekonomik liberalizm uygulaması ile küresel ekonomiye çalkantılı bir eklenme süreci ve buna eşlik eden 80 darbesi, anayasası ve cılız demokrasi, örgütlü sivil toplum ve savunuculuğun gelişmesine elverişsiz bir iklim yaratmıştır. Savunuculuk kapsamında sayılabilecek faaliyetler geleneksel korporatist yapısını taşımaya devam etmiştir. Diğer bir ifade ile ağırlıklı olarak birkaç büyük iş insanı örgütü, ticaret ve sanayi odaları, sendikalar, meslek kuruluşları vb. gibi demokratik kitle örgütleri, devlet tarafından resmen tanınan, kamu kurumlarına erişimi olan, sözleri dinlenen temel sivil örgütler olarak varlıklarını devam ettirmiştir. 1990’lardan sonra sivil alan görece olarak gelişmeye başlamış, asıl örgütlü gelişmesini ise, AB’ye adaylık perspektifinin de etkisiyle, 2000’li yılların ikinci yarısından sonra gerçekleştirmiştir. Aynı dönem Türkiye’nin AB adaylığı çerçevesinde uyum süreci reformlarının yoğunlaştığı bir dönemdir. Savunuculuk da bu dönemde oldukça popüler bir konu olmuş, STK’ların da faydalanıcısı olduğu birçok AB projesi gerçekleştirilmiş ve savunuculuk alanında onlarca eğitim dokümanı, rehber, el kitabı vb. üretilmiş veya çevirisi yapılmıştır. Bugün geldiğimiz aşamada AB uyum süreci neredeyse durmuş olmakla birlikte, sivil toplum örgütleri ve savunuculuk faaliyetleri canlılığını sürdürmektedir.

2010’lu yıllardan itibaren lobiciliğin kamuoyunun odağına gelmesine 2008 yılında tarihin tanık olduğu en yıkıcı ve bulaşıcı küresel ekonomik krizin bir ölçüde ABD finans lobiciliğinin olumsuz sonucu olduğu inancı yol açmıştır. Ülkeler hızla lobicilik faaliyetlerini düzenleyen yasalar çıkartmışlardır. Bugün itibarıyla özel olarak lobicilik düzenleme yasası olan OECD üyesi ülkelerin sayısı 25 civarındadır. Türkiye’de kamu tarafında lobiciliğe özgü bir düzenleme girişimi veya tasarısı olmamakla birlikte bu dönemde 2015 yılında Kamu İletişim ve Kurumsal İlişkiler Yönetimi Derneği (KİYED) kurulmuş, şirketlerin kamu ile ilişkiler personeli bu dernek altında bir araya gelmiştir. Dernek kuruluş amaçlarını:

- Kamu İletişimi ve Kurumsal İlişkiler Yönetiminin bir mesleki ihtisas alanı olarak tanınmasını ve geliştirilmesini sağlamak,
- Kamu İletişimi ve Kurumsal İlişkiler Yönetimine ilişkin etik ilkelerin ve standartların geliştirilmesine katkı sunmak,
- Meslek mensuplarının yetkinliklerini arttırmak,
- Kamu kurumlarının politika belirleme ve karar alma süreçlerinin niteliğinin sürekli geliştirilmesine, müzakere kültürünün güçlenmesine katkı sunmak olarak açıklamaktadır.

Dernek sitesinde üyelerin uymaları zorunlu olduğu etik ilkeler de yer almaktadır.

Dernek bu raporun hazırlanmasına vesile olan proje ile yukarıdaki amaçlarına uygun olarak kamu ile ilişkilerin kurallara bağlı, şeffaf, herkesin erişimine açık ve meşru bir faaliyet olmasını sağlamayı hedeflemektedir. Proje iş tanımında projenin ana hedefi: “...Türkiye için ulusal bir savunuculuk, danışma ve daha iyi düzenleme çerçevesi sunulması, Türkiye’deki belirli bir savunuculuk mevzuatı hakkında kamusal tartışmanın başlatılması, KİYED ve diğer STK’ların politika savunuculuğunun, teknik becerilerinin ve kapasitesinin geliştirilmesi...” olarak açıklanmaktadır.

Bu rapor “Türkiye’de Politika Yapma Sürecinde Sivil Toplumun Yasal ve Teknik Altyapısının Güçlendirilmesi Projesi” kapsamında hazırlanan bir literatür taraması ve proje kapsamında yapılan nitel çalışmanın temel bulgularını içermekte, “Kapsamlı Rapor” olarak tanımlanmakta ve dokuz bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünden sonra ikinci bölümde savunuculuk temel kavramları ve politika döngüsü süreci tanıtılmaktadır. Üçüncü bölümde Savunuculuk Stratejileri nasıl hazırlanmalı konusu ve bunun bir aracı olarak değişim teorisi anlatılmaktadır. Dördüncü bölüm savunuculukta işbirliği

kavramını tartışmaktadır. Beşinci bölüm savunuculukta iletişim stratejilerini incelemektedir. Altıncı bölüm savunuculuk konusunda iyi uygulama örnekleri anlatılmaktadır. Yedinci bölüm lobicilik ve ülke örneklerine ayrılmıştır. Sekizinci bölüm proje kapsamında yapılan nitel çalışmayı özetlemektedir. Dokuzuncu ve son bölümde Türkiye için bir lobi şeffaflık sistemi önerisi için tartışma çerçevesi geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Literatür raporunda yer alan Türkiye’de Savunuculuk Literatürü bölümü ve OECD Saydamlık Kuralları ve Uygulaması bölümleri bu Rapora ek olarak konulmuştur.

2 SAVUNUCULUK KAVRAM VE ÇERÇEVESİ

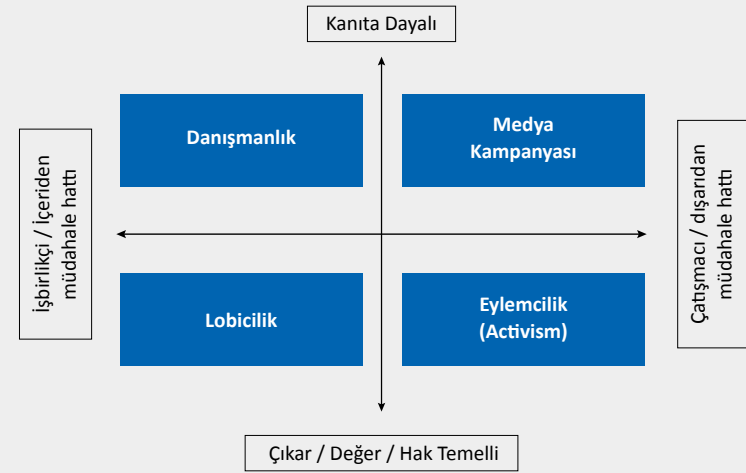
Liberal demokrasi olarak tanımlanan ülkelerdeki özgürlükler ve sosyal haklar kendiliğinden ortaya çıkmamış; devlete ve yönetici elitlere karşı yıllarca verilen mücadelelerle elde edilmiştir. Kendini toplumda dezavantajlı hisseden gruplar bir araya gelerek dezavantajlarının kaldırılmasına veya tazmin edilmesine yönelik toplumu ve yöneticileri etkilemeye çalışmışlardır. Bunlar savunuculuğun atalarıdır ve verdikleri çoğu zaman zor ve özverili mücadeleler bugün sorgulamadığımız, demokrasinin asli unsuru saydığımız birçok hak ve özgürlüğün elde edilmesini sağlamıştır. Artık modern demokrasilerde devletler toplumdaki değişik tercihlerin, taleplerin, mağduriyet ve dezavantajların dile getirilmesi için mekanizmalar oluşturmuşlar, haklar tanımışlar, güvence vermişler ve bunları anayasalara yazmışlardır. Katılım ve savunuculuk günümüzde devlete rağmen değil tersine daha sağlıklı kamusal karar alma sürecinin devlet tarafından talep edilen bir unsurdur.

Demokratik karar alma süreçlerine katılım farklı boyut ve derinlikte olabilir. Katılım düzeyi düşükten yükseğe şöyle sıralanabilir: a) bilgilendirme, b) danışma, c) dâhil etme, d) işbirliği yapma, d) yetkilendirme.¹ Savunuculuk, katılımın bir gerçekleşme biçimi olarak, kararları etkilemek için kullanılan faaliyetlerin genel adıdır. Bu açıdan aslında yukarıda açıklandığı gibi demokratik sürecin de bir parçası olup demokrasinin yaygınlığı, kalitesi ve derinliği ile doğrudan ilgilidir.

Savunuculuk, yukarıda katılım sınıflamasında öngörülen danışma, dahil etme ve işbirliği yapma gibi uzlaşmacı yöntemler dışında daha çatışmacı/zıt yöntem ve araçlarla da yapılabilir. Kuşkusuz suç içermediği sürece kampanya oluşturma veya eylem yapma gibi yöntemler de diğerleri kadar meşrurdur.

Kampanyalar, ele alınan sorunun geniş bir kitle tarafından desteklenmesi için yürütülen faaliyetlerdir. Karar vericileri geniş kamuoyu desteği ve katılım ile

Şekil 1: Savunuculuk Tür ve Araçları



Kaynak: Making Research Evidence Matter: A Guide to Policy Advocacy in Transition Countries. Eóin Young & Lisa Quinn

etkilemek için kullanılabilir.² Sivil Toplum Geliştirme Merkezi (STGM) tarafından 2009 yılında "Sivil Toplum Örgütleri için Kampanya Hazırlama Rehberi" yayınlanmıştır.³ Söz konusu rehberde kampanyaların özelliklerinin yanı sıra iyi uygulamalardan da bahsedilmektedir.

Karar alma sürecini etkileme araçlarından en yaygın olarak kullanılanlarından birisi ise düşünce ve araştırma kuruluşları veya akademisyenler tarafından, savunulan pozisyonu destekleyen araştırma çalışması yayınlamak suretiyle kanıta dayalı yönlendirme yapmaya çalışmaktır. Yaygın olarak ABD'de orta-

1 - Brodie, Cowling, Nissen (2009)

2 - Aksakoğlu (2006)

3 - Ataman, Yamak (2009)

ya çıkan daha sonra küresel ölçekte yayılan düşünce kuruluşları (think-tank) bu türe örnek olarak verilebilir. Bu kuruluşlar kanıta dayalı araştırmalar yayınlayarak genellikle belli bir siyasi eğilimin görüşlerine veya finansörlerinin tercihlerine uygun pozisyonları desteklemektedir. Bu kuruluşlar bazen belli şirketler veya çıkar grupları tarafından finanse edilmekte, bazıları ise kamu-sal hibelerden fonlanabilmektedir. Bu nedenle bu kuruluşların finansman yapısının şeffaf ve kamuoyuna açık olması gerekmektedir. Aşağıda daha ayrıntılı açıklandığı gibi bazı sivil girişimler, düşünce kuruluşlarının bu konudaki şeffaflığını derecelendirerek kamuoyuna açıklamaktadırlar.⁴ Türkiye’de de düşünce kuruluşları bulunmaktadır. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Türkiye Ekonomi ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV), Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA) vb. bunlara örnek olarak verilebilir. Öte yandan yönlendirmenin etkili olabilmesi, yapılan çalışmanın bilimsel kalitesi ile doğrudan ilişkilidir. Zaman zaman herhangi bir bilimsel temelden yoksun “araştırmalar” çoğunlukla da kamuoyu algısını etkilemek için halka açık mecralarda veya medyada yayınlanabilmektedir. Geçmişte sigaranın zararlı olmadığına veya petrol ürünlerinin iklim dostu olduğuna ilişkin “araştırmalar” bu kapsamda değerlendirilebilir. Eylemcilik, genellikle çatışmacı bir yöntem olduğu için yanlış bir şekilde suç kavramıyla ilişkilendirilmektedir. Oysa gösteri ve yürüyüş yapmak anayasal bir haktır. Eylem yapmak suretiyle savunucular taleplerini güçlü bir şekilde dile getirebilirler. Eylem türleri çok farklı olabilir. Zaman içinde sadece yürüyüş ya da miting değil çok daha farklı ve yaratıcı eylem yöntemleri gelişmiştir.

Zaman zaman savunuculukla karıştırılmakla beraber, lobicilik karar alıcılarla yüz yüze ya da dolaylı olarak iletişime geçerek alınacak kararları ve uygulamaları etkilemeye çalışmak anlamına gelmektedir. “Aslında kavramın dayandığı söylenen hikâye bilindiğinde, lobiciliğin savunuculuktan farkı da net ortaya çıkar. 1800’lerin ortalarında Amerikan başkanı olan Ulysses S. Grant, sigara ve içki içmek için sık sık başkentteki Willard Oteli’ne gider. Bunu bilen ve politikalara etki etmek isteyen nüfuzlu isimler, sık sık otele gitmeye başlarlar. Söylenti odur ki, Başkan da onlara otel lobisinden hareketle lobiciler ismini verir. (...) Politika değişimlerinde nihai belirleyiciler çoğu zaman karar vericiler olduğundan savunuculukla lobicilik kavramlarının karışması anlaşılır

olsa da lobicilik, savunuculuk çalışmalarının sadece bir bölümüdür. Özetle, savunuculuk sadece karar vericileri hedeflemez, daha uzun erimli ve başka birçok çalışma ve unsuru içeren bir bütündür.”⁵ Yine hatalı bir biçimde lobiciliğin sadece şirketler kesimi ile ilgili olduğu düşünülür. Oysa her kurum, hak bazlı da olsa, kâr amacı da gütse kendi çıkarları için yetkililerle ve yasa yapıcıları ile karar alma sürecini etkilemek amacı ile görüştüğünde lobicilik yapmış olur.

Savunuculuk bir süreçtir ve bu süreç zarfında koşullara göre buradaki araçlardan biri veya birkaçı, aynı anda veya sıralı olarak uygulamaya sokulabilir. Dolayısıyla savunucuların neyi nasıl değiştireceklerini ve hangi durumlarda ne tür araçları kullanacaklarını önceden belirlemek için bir eylem planı yapmaları gerekebilir. Birçok el kitabı ve rehberde bu tür eylem planlarının nasıl yapılacağına ilişkin eğitim materyalleri bulunmaktadır.⁶

Bundan sonraki bölümde bu el kitapları ve rehberler incelenecek kapsamaları özetlenecek ve genel bir değerlendirme yapılacaktır. Ancak ondan önce kamunun politika döngüsüne kısaca değinmek gerekmektedir. Savunuculuk faaliyetlerinin etkili olabilmesi için kamunun karar alma süreçlerini ya da başka bir deyişle politika döngüsünü iyi biliniyor olması gerekir. Çünkü aslında savunuculuk planlaması politika döngüsünün hangi aşamasına ne tür araçlarla müdahale edileceğine yönelik bir strateji çalışmasıdır.

Politika Döngüsü

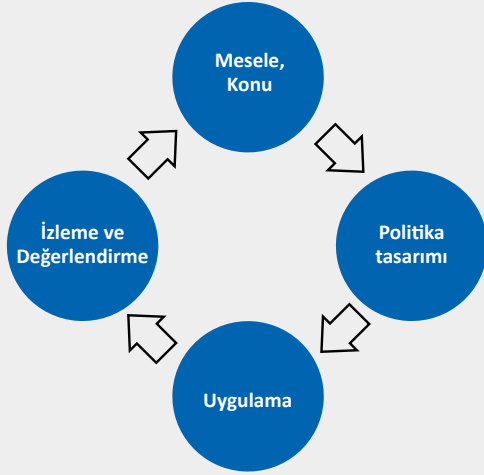
Politika, Türkçede hem siyasetin (politics) karşılığı hem de siyasa (policy) karşılığı olarak kullanılmaktadır. Bizim burada ele aldığımız ikincisidir. Siyasa anlamında politika belli hedeflere ulaşmak için uygulanan faaliyetler ve alınan kararların tamamını içeren evrimsel bir süreçtir. Bu sürecin etkili olabilmesi için evrimsel olması, bunun için de döngüsel olması gerekmektedir. Evrimsel olması politikaların başarı durumuna göre gözden geçirilip gerekli değişikliklerin yapılması anlamına gelmektedir. Farklı şekillerde tanımlansa da politika döngüsü temelde 4 ana unsurdan oluşmaktadır. 1-Mesele-Konu-Gündem Tanımlama, 2-Politika Tasarımı, 3-Politika Uygulama, 4-İzleme ve Değerlendirme.

4 - <https://www.transparify.org>

5 - Ağduk (2019)

6 - Yentürk, Yurttagüler, Aksakoğlu, Neziroğlu, Kocaman, Ağduk (2010)

Şekil 2: Politika Döngüsü



Kaynak: PAL tarafından derlenmiştir

Mesele/Sorun, Konu ve Gündem Belirleme

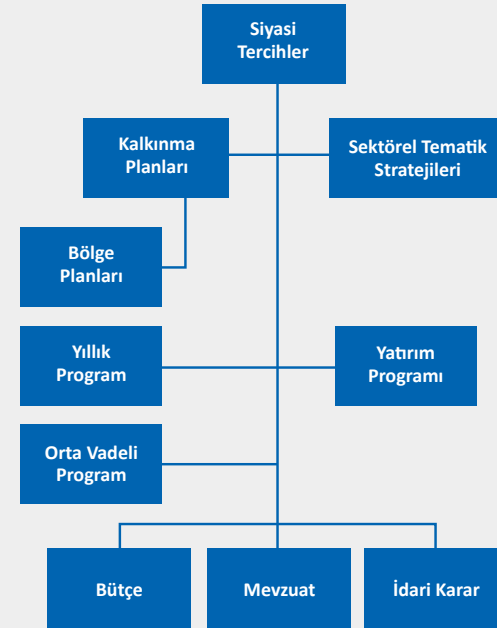
Politika döngüsünün en kritik aşaması politikanın konusu veya hedefidir. İlk aşama, “ne?” sorusuna verilen cevaptır. Döngüyü başlatan ve “ne?” sorusuna verilen cevap genellikle bir sorundur. Bu bazen “amaç”, “ihtiyaç” veya “hedef” formunu da alabilir ama onların da arkasında bir sorun genellikle bulunur. Ancak her sorun için politikalar geliştirip uygulamaya sokulmaz. Bunun olabilmesi için a) Sorunun politika uygulaması istenenler veya sorumlu olanlar tarafından sorun olarak algılanması, b) Sorunun çözümünün politika uygulayıcıların kendilerinin ve/veya toplumsal bir mesele ise-toplumun genelinin yararına olduğuna ikna edilmeleri gerekir. Kamu yararı kavramı burada devreye girer. Demokratik toplumlarda sorunlar ve bunların çözümüne ilişkin meseleler genellikle siyasi partilerin programlarında yer alır. Siyasi partiler hangi konuları mesele olarak gördüklerini ve bunlara nasıl çözümler getireceklerini programlarında kamuoyuna açıklarlar. Bu programların içeriğini oluşturan konular partilerin toplumla ilişkilerinden beslenir ve partilerin dünya görüşü/ideolojileri tarafından şekillenir. İktidara geldiklerinde kamu

yararını nasıl artıracaklarına yönelik ikna sürecinin ilk adımı işte bu parti programlarıdır.

Kamusal politikalarda bu ilk aşama, genellikle belli planlama süreçleri sonucunda ortaya çıkar. Türkiye’de 5 yıllık kalkınma planları, orta vadeli programlar, yıllık programlar ve kamu yatırım programı bu tür planlama dokümanlarının başında gelir. Bu kamusal planlama süreçleri hükümetin tercihleri sonucunda ülkenin geleceğine ilişkin belirli tematik alanlarda ve sektörlerde yön çizerler ve öncelik belirlerler. Bu tercihleri etkileyen unsurlar a) siyasi öncelikler ve taahhütler, b) uluslararası anlaşmalara bağlı taahhütlerdir.

Kalkınma planlarında oldukça genel ifade edilen bu öncelikler daha kısa vadeli planlama dokümanları için bir rehber niteliğindedir. Bu dokümanlar bu

Şekil 3: Kamusal politika çerçevesi



Kaynak: PAL tarafından derlenmiştir.

önceliklerle tutarlı olarak daha somut faaliyetleri planlayıp, bunlara ilişkin hedefler koyarlar. Kamuda bu planlama aşamasının son adımı bütçe, mevzuat ve idari kararlar sürecidir. Kamu kesimi planlarla ilgili hedeflerini bu üç araç kullanarak yerine getirir. Bütçe süreci de aslında bir planlama faaliyetidir. Öngörülen mali kaynaklarla hükümetin önceliklerinin eşleştirilmesi bu aşamada gerçekleştirilir. Diğer bir ifade ile bütçe kamusal faaliyetlerin finansmanını belirler. Yasal düzenlemeler, anayasanın öngördüğü koşullarda ve usullerde başvuru, yeni kurallar getiren (veya geçmişte yasayla düzenlenen kuralları değiştiren) yasama faaliyetinin sonucu ortaya çıkarlar. İdari kararlar ise yürütmenin anayasa ve yasalara uygun olarak uygulamayı düzenlemeyi amaçlayan kararlarıdır.

Türkiye’de 2003 yılında çıkartılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile kamu kurumları ve belediyeler “Stratejik Plan” hazırlamak zorundadırlar. Stratejik Planlar daha çok kurumların yukarıda bahsedilen temel politika dokümanlarında belirlenen öncelikleri ne şekilde gerçekleştireceklerine ve bütçe sürecinde finansman sağlanacak faaliyetlerine ilişkin bir yol haritası niteliğindedir. Stratejik planda belirlenen performans göstergelerine ne ölçüde ulaşıldığı yıllık performans programları aracılığı ile izlenir. Bütün bu planlama dokümanları kamuoyuna açıktır ve kurumların web sitelerinde yayınlanmaktadır. Ayrıca bu periyodik planlama dokümanlarının yanı sıra devletin 26 NUTS iki bölgesi ⁷ için hazırladığı bölgesel kalkınma planları ve belli tematik konular için hazırladığı stratejik planlar da politika belgeleri arasında yer almaktadır. Bunların dışında çevre düzeni planı, şehir master planı, kıyı alanları planları, imar planları gibi mekânsal planlar da mevcuttur. Bu planlar arazi kullanımına ilişkin yasal dokümanlar oldukları için aslında bir tür kaynak tahsis kararları almaktadırlar. Bu açıdan katılıma ve etkilenmeye açık süreçlerdir.

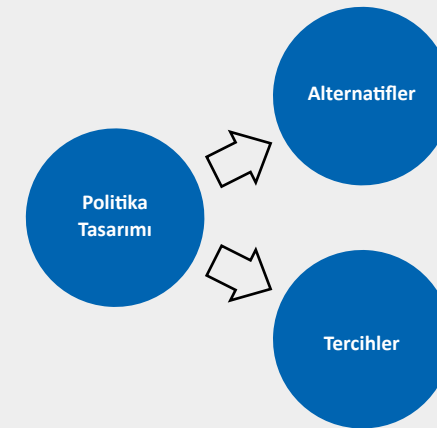
Politika Savunucularının kendi önceliklerini veya meselelerini karar vericilerin gündemine aldirmalarının ilk aşaması bu önceliklerin önemli olduğuna ve çözümünün hükümetin ve toplumun yararına olduğuna onları ikna etmeleridir. Bunun için en elverişli dönem öncelikli olarak kamu politika gündeminin ilk aşamasına, politika belgelerinde belirtilen meselelere dahil olabilmektir. Bu uzunca bir süreç olabilir ve savunuculuk portföyündeki bütün araçların

belli bir strateji ile kullanımını gerektirebilir. Kampanyalar düzenleme, eylemler yapma, araştırma ve istatistik kullanımını içeren kanıta dayalı yöntemler ve birebir ilişkileri, yüz yüze görüşmeleri içeren lobicilik bütün bu süreçte, duruma uygun olarak kullanılabilir. Kuşkusuz bu araçların etkili olabilmesi için stratejik bir yaklaşım gerekmektedir. Öte yandan bu aşamada olmasa bile politika döngüsünün diğer aşamalarında da kamu karar alma süreçlerini etkilemek mümkündür.

Politika Tasarımı

Politika tasarımı aşaması “nasıl” sorusuna verilecek cevabın bulunması sürecidir. Aslında yukarıda bahsedilen planlama süreçleri büyük ölçüde tasarım aşamasının da araçlarıdır. Bu aşamada “sorun” parçalarına bölünerek ne şekilde çözüleceğine ilişkin alternatifler ve toplumsal tercihler dikkate alınarak önlemler belirlenir. Bu nedenle bazı kaynaklarda tasarım aşaması ikiye bölünmektedir.

Şekil 4: Politika Tasarımı Aşamaları



Kaynak: PAL tarafından derlenmiştir

7 - NUTS: (Fr: Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques) İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması; Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistik veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde tanımlanmıştır. İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırmasında iller “Düzey 3” olarak tanımlanmış; ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri ile dikkate alınarak “Düzey 1” ve “Düzey 2” olarak gruplandırılmak suretiyle hiyerarşik İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması yapılmıştır. (2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı)

Kamusal meselelerde sorunların birden çok çözümleri olabilir. Her çözümün maliyeti, getirisi ve zamanlaması farklıdır. Bu maliyet ve getiriye sadece parasal anlamda düşünmemek gerekir. Bazı meselelerde siyasi maliyet parasal maliyetten daha fazla olabilir. Öte yandan belirli bir çözüm konusunda karar vermek diğer çözüm olasılıklarından vazgeçmek anlamına da gelir. Dolayısıyla belirli bir çözüm konusunda karar verilirken “alternatif maliyetler” de dikkate alınmalıdır. Kamusal alanda genellikle sorunlar ve çözümlerin taraftarları vardır. Bazıları için sorun gözüken şeyler diğerleri için normal durumdur. Bu ilişkide mali unsurların yanı sıra değerler, haklar gibi maddi olmayan unsurlar da rol oynar. Aynı şey çözümler için de geçerlidir. Dolayısıyla kamusal karar alıcılar genellikle bu aşamada alternatifleri değerlendirirler, sorun ve çözümlerin hem siyasi hem de sosyal ve ekonomik maliyetlerini dikkate alırlar. Bu nedenle bu aşama, örgütlü ve örgütsüz çıkar gruplarının müdahale ederek tercihlerini kabul ettirebilecekleri bir aşamadır. OECD 2012 yılında yayınladığı “Düzenleyici Politika ve Yönetişim için Tavsiyeler” kitapçığı ile üye ülkeler için bir düzenleme çerçevesi önerisi yapmıştır⁸. Buradaki tavsiyeler düzenlemelerin en başında düzenlemelerin, etkilenenler ve ilgilenenlerin görüşlerine açık olması, onların katılımına olanak sağlayacak tedbirlerin alınması, tasarıların anlaşılabilir ve gerekçeli olması, tasarı aşamasında Düzenleyici Etki Analizi (DEA) uygulanmasıdır.

Bazı politika tasarım süreçlerinde “katılım” sürecin bir parçası olarak tanımlanmıştır. Örneğin 5 yıllık kalkınma planlarında birçok alanda akademiden, sivil toplum örgütlerinden veya meslek kuruluşlarından katılımı “Özel İhtisas Komisyonları” toplanarak o özgül alan ile ilgili olarak mevcut durumu ve geleceğe ilişkin stratejik meseleleri tartışarak plana girdi oluştururlar⁹. Aynı şekilde sektörel ve tematik stratejilerde kamu dışından paydaşların da tasarım sürecine katılmaları yaygındır. Bu aşamada en etkili katılım yolu etkilenmek istenen alana ilişkin bir araştırma raporunun veya uzman görüşünün kamu politika yapıcılarının kullanımına sunmaktır. Tasarım aşamasında kanıta dayalı müdahaleler/katkılar daha etkili olabilir ve aynı zamanda kamusal karar alıcılar için de bir meşruiyet zemini oluşturabilir.

Politika tercihlerinin uygulanması: Kamusal politika tercihlerinin uygulanma-

sı yukarıda Şekil 4’te görüleceği gibi a) bütçe yapmak, b) mevzuat oluşturmak, c) idari kararlar almak suretiyle gerçekleştirilir.

Bütçe Süreci

Bütçeler kamusal kaynakların politika döngüsünün ilk iki aşamasında belirlenen önceliklere tahsisidir. Anayasa’nın 161. Maddesi ile tanımlanmış, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile usulleri belirlenmiştir. Bütçeler Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşüldükten sonra kabul edilerek yürürlüğe girerler. Bütçe tasarısı önce kurum bazında tek tek Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülür. Bu aşama genellikle savunucuların sürece dahil oldukları aşamadır. Komisyon görüşmeleri sırasında yapılacak kulis ve milletvekilleri tarafından verilecek önergelerle bazı değişiklikler yapılabilir. Bilindiği gibi 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulamaya geçmiştir. Bu yeni sistemde Cumhurbaşkanı yürütmenin başı olarak Bütçe ve Kesin Hesap Kanununu TBMM’ye teklif etmek yetkisine sahiptir. Bazı yazarlara göre ¹⁰, Cumhurbaşkanının kendi teklif ettiği Bütçe ve Kesin Hesapları Kanunlarını aynı zamanda onaylama makamı olması bütçe hakkına olumsuz etkide bulunma potansiyeline sahiptir.

Mevzuat-Yasama Süreci

Yasama süreci de savunucuların sıklıkla hedeflediği süreçlerdir. Yasa tasarılarının oluşturulmasında, ilgili kurum ya da hükümet nezdinde veya Meclis’te komisyonlarda ve genel kurulda tasarıların görüşülmesi sırasında savunucular kendi tercihlerini karar alıcılara anlatma imkânı bulurlar. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte Bakanlar Kurulu kaldırılmış yasa teklifi sadece milletvekilleri tarafından yapılabilir hale gelmiştir. Öte yandan Cumhurbaşkanına yasa ile düzenlenmemiş alanlarda kararname çıkartma yetkisi verilmiştir. Kağıt üzerinde güçler ayrılığı gibi gözüken bu sistemin yeterli bir fren denge mekanizması oluşturmadığı, kararnamelerin çoğu zaman yasanın alanını daralttığı, güçlü parti bağlarının yasaların siyasi kanallar üzerinden yasamaya empoze edildiği, yeterince tartışılmadığı, Meclisin yürütme üzerinde denetim yetkisinin etkili olarak kullanılmadığı gibi eleştiriler AB

8 -OECD (2012) *Recommendation Of The Council On Regulatory Policy And Governance*

9 - 11.Kalkınma Planı hazırlıklarında 70 Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuştur. Raporlar için Bkz. <https://www.sbb.gov.tr/ozel-ih-tis-as-kom-is-yo-nu-r-a-p-o-r-l-a-r-i/#1540024439304-a1816e9a-4191>

10 - Akbey (2020)

tarafından izleme raporları aracılığı ile yapılmaktadır ¹¹. Karar alma süreçlerinin merkezileşmesinin ve müzakereci niteliğini yitirmesinin, savunuculuğun hareket alanını daraltacağı açıktır.

Yukarıda da bahsedildiği gibi birçok OECD ülkesinde Düzenleyici Etki Analizi (DEA) denilen bir süreçle kamu kesimi yasaların etkinliğini, olumlu ve olumsuz etkilerini yasalaşmadan önce belirleyecek bir yöntem benimsenmiştir. Yöntem, bir tasarı oluşturulurken aşağıdaki sorulara cevap vermeyi gerektirir:

1. Problem doğru tanımlanmış mıdır?
2. Karar alıcının müdahalesi gerekli midir?
3. Bu düzenleme mevcut alternatifler arasında, hedefe yönelik en uygun araç mıdır?
4. Bu düzenlemenin yasal dayanakları var mıdır?
5. Bu düzenleme devletin hangi organları tarafından yürütülmelidir?
6. Düzenlemenin faydaları maliyetlerini karşılamakta mıdır?
7. Düzenlemenin etkilerinin toplum kesimleri arasındaki dağılımı açıkça belirtilmiş midir?
8. Düzenleme açık, tutarlı, kapsamlı ve taraflar tarafından anlaşılabilir midir?
9. İlgili tüm paydaşlar düzenleme sürecine dahil edilmiş midir?
10. Düzenleme hangi mekanizmalarla uygulamaya konulacaktır.

Görüldüğü gibi bu süreç savunucuların gerek kanıta dayalı yöntemlerle gerekse lobicilik yöntemleriyle etkileyebilecekleri bir süreçtir. 17 Şubat 2006 tarihinde yayımlanan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”in 24. maddesinde, milli güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunları ve kanun hükmünde kararname hariç olmak üzere,

17 Şubat 2007 tarihinden itibaren hazırlanacak kanun ve kanun hükmünde kararname ile Başbakanlıkça uygun görülecek ve tutarı belli bir tutarı aşan (en son 30 milyon TL) diğer düzenleyici işlemler için DEA yapılması öngörülmüştü. Ancak bu şekilde parlamenter sistem içinde 2007 yılından itibaren kanun tasarıları hazırlıklarında kamu idareleri için DEA zorunlu hale gelmiş olmasına rağmen nicelik ve nitelik olarak öngörülen sonuçlara ulaşamamıştır. 2018 yılında uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde ise sadece milletvekilleri kanun teklif etmeye yetkilidir ve mecburi DEA söz konusu değildir¹². Geçmişte DEA konusunda TEPAV tarafından rehber hazırlanmış ayrıca yine TEPAV¹³ tarafından bir AB projesi kapsamında “Termik Santrallerde AB Büyük Yakma Tesisleri Direktifi’ne Uyum” başlığı altında iyi örnek olabilecek bir etki analizi çalışması yapılmıştır¹⁴. Bunun dışında kamu kurumları tarafından iyi örnek olarak gösterilecek bir DEA uygulaması çok azdır.

Bu Raporun yayıma hazırlanması aşamasında yeni ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyarlanmış bir “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” taslağı oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bu taslağa göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Kanun tasarıları herhangi bir parasal limit olmaksızın Düzenleyici Etki Analizine tabi olmaya devam edecektir. Tasarıları hazırlayan ilgili idare DEA yapımından sorumlu olacaktır. Ayrıca “Kamuoyunu ilgilendiren tasarılar Cumhurbaşkanlığına iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulur. Bu suretle tasarı hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra teklifte bulunulur.” denilmek suretiyle geçmişte idarenin takdirine bırakılan husus bir yükümlülük olarak güçlendirilmiştir. Bu hükümler katılımcılık konusunda olumlu gelişmeler olarak not edilebilir. Mevzuat yapım süreçleri “Düzenleme Politikası (Regulatory Policy)” başlığı altında uzunca bir zamandır OECD tarafından izlenmekte, çalışmalar ve ülke raporları yayınlanmaktadır¹⁵. Aşağıda bu konuda iyi örnek sayılabilecek Avrupa Komisyonu ve Birleşik Krallık düzenleme ilke ve standartları yer almaktadır.

11 - EU Commission Staff Working Document, Turkey 2020 Report

12 - Cilavdaroğlu (2009)

13 - TEPAV Düzenleyici Etki Analizi Rehberi

14 - TEPAV (2008) Sivil Toplum Diyalogu Avrupa Bilgi Köprüleri Programı

15 - <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/recommendations-guidelines.htm>

Kutu 1: Avrupa Komisyonu ve Birleşik Krallık İstişare İlkeleri

Başta Avrupa Komisyonu ve Birleşik Krallık olmak üzere katılımcı düzenleme süreçlerindeki iyi uygulamalar paydaşlarla yapılacak istişarenin bazı asgari ilke ve standartlarda gerçekleştirilmesini güvence altına almaya çalışmaktadır. Avrupa Komisyonu paydaşlarla istişareyi daha geniş bir politika tasarım alanında ele almakta etki analizleri, yol haritaları, yeşil/beyaz kitap gibi yasama dışı çıktılar için de istişareler gerçekleştirilmektedir. Birleşik Krallık uygulamasında da taslak mevzuata ve tanımlanmış plan belgelerine yönelik istişare süreçlerinin yanı sıra politika meseleleri ile ilgili “kanıt çağırısı” adı verilen belgeler aracılığıyla sorular kamuoyuna iletilerek görüşler toplanmaktadır. Her iki uygulamanın ortak noktası sürece ilişkin asgari standart ve ilkelerin tanımlanmasıdır.

Avrupa Komisyonu İstişare İlke ve Standartları:

İlkeler

- **Katılım:** İstişarede mümkün olduğunca içermeci bir yaklaşımın benimsenmesi
- **Açıklık ve Hesap Verebilirlik:** İstişare sürecinin ve bu sürecin politika yapımını nasıl etkilediğine ilişkin bilginin sürece katılanlara ve toplum geneline şeffaf kınması
- **Etkililik:** Paydaş görüşlerinin bir fark yaratabileceği bir zamanda istişare yapılması, orantılılığa ve belli kısıtlara saygı gösterilmesi
- **Uygunluk:** Değerlendirme, gözden geçirme ve kalite kontrol dahil tüm hizmetler boyunca istişare sürecinin tutarlılığının garanti altına alınması

Standartlar

- **Anlaşılabilirlik:** İstişare sürecinin yanıtları kolaylaştırmak için gerekli tüm bilgiler dahil her türlü iletişimi özet ve anlaşılır bir şekilde yapması
- **Hedefleme:** Bir istişare süreci ile ilgili hedef grupları belirlerken ilgili tüm tarafların görüşlerini bildirebilmesinin garanti altına alınması
- **Yayın:** Yeterli farkındalık artırma tanıtımının yapılması ve iletişim kanallarının hedeflenen grupların ihtiyaçlarını karşılaması, diğer iletişim araçlarını dışlamadan istişarelerin internette tek bir erişim noktasından duyurulması
- **Süre:** Planlama, katkılar için yapılan davete yanıt verilmesi ve yazılı katkıların alınması için yeterli zamanın verilmesi
- **Geri bildirim:** Katkıların alındığının teyit edilmesi, yayınlanması ve istişare süreçlerinin sonuçlarının nasıl dikkate alındığına ilişkin yeterli geri bildirimin sunulması

Birleşik Krallık İstişare İlkeleri

- **İstişareler anlaşılabilir ve öz olmalıdır:** Basit dil kullanılmalı, kısaltmalardan

kaçınılmalı, anlaşılması kolay, yeterli sayıda sorular sorulmalı, uzun belgelerden kaçınılmalıdır.

- **İstişarelerin bir amacı olmalıdır:** Yapmak için istişare yapılmamalıdır. Sonuçlar politika süreçlerinde ilerlenirken dikkate alınmalıdır. Politika ve planların oluşum sürecinde istişare yapılmalıdır. Nihai bir görüşün olduğu konularda sorular sorulmamalıdır.
- **İstişareler bilgilendirici olmalıdır:** İstişare edilenlerin anlamasını sağlayacak yeterli bilgiler verilmelidir, seçeneklere ilişkin doğrulanmış etki değerlendirmelerine ilişkin bilgiler dahil edilmelidir.
- **İstişareler katılım sürecinin parçalarından sadece biridir:** İstişare sadece resmî belge ve yanıt oluşturmaktan ibaret değil sürekli devam eden bir süreçtir. Yeni dijital araçlarla açık işbirlikçi yaklaşımlarla enformel istişarelerin de yapılıp yapılamayacağı dikkate alınmalıdır.
- **İstişareler orantılı bir sürede gerçekleşmelidir:** Hukuki görüş ve teklifin doğası ve etkisi dikkate alınarak istişarenin süresi düşünülmelidir.
- **İstişareler hedefli olmalıdır:** Politikadan etkilenebilecek halk, iş dünyası, gönüllü oluşumların tüm kesimleri ve temsil gruplarının var olup olmadığı dikkate alınmalıdır. Varsa özel grupların hedeflenmesi düşünülmelidir. İstişare sürecinin farkında oldukları ve erişebilecekleri garanti altına alınmalıdır. Geleneksel istişare yöntemlerine katılım sağlayamayabilecek engelliler, yaşlılar, gençler gibi grupların ihtiyaç ve tercihleri dikkate alınmalıdır.
- **İstişareler hedeflenen grupların durumunu dikkate almalıdır:** Gönüllü kuruluşların iş dünyasından daha fazla zamanı ihtiyaçları olabilir. Tatil dönemleri istişare süreçlerini aktsatabilir. Bu tür durumlar için paydaşların katılımını kolaylaştıracak önlemler alınmalıdır.
- **İstişareler gov.uk (hükümet ana sayfası) başlatılmadan önce üzerinde bir fikirbirliği olmalıdır:** Özellikle yeni politika teklifleri hakkında istişare yaparken kolektif bir fikir birliği aranmalıdır
- **İstişareler incelemeyi kolaylaştırmalıdır:** Hükümetin istişare verdiği yanıt istişarenin yayınlandığı devlet ana sayfasında aynı başlıkta olmalıdır. İstişare edilenlerden elde edilen yanıtlar açıklanmalı ve politika yapımına nasıl malumat sağladığı belirtilmelidir.
- **İstişarelere hükümetin yanıtı zamanlı olmalıdır:** Hükümetin yanıtı 12 hafta içinde yayımlanmalıdır. Bu sürenin yeterli olmaması durumunda bir açıklama yapılmalıdır. İstişare sürecinin sona ermesiyle politika ve mevzuatın uygulama süreci içinde makul bir zaman tanınmalıdır.
- **İstişareler yerel ya da genel seçim zamanlarında yapılmamalıdır:** İstişarelerin seçim zamanlarında yapılması mutlak bir gereklilik ise Başbakanlık altındaki Yerindelik ve Etik ekibinden görüş alınmalıdır.

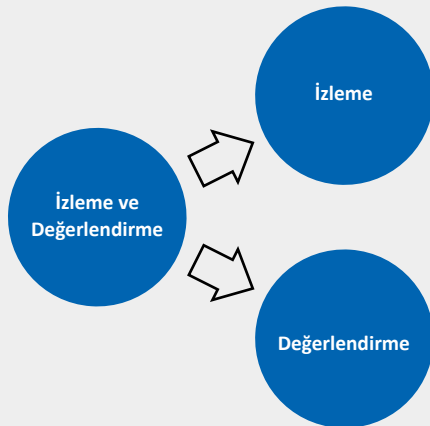
İdari Kararlar

İdari kararlar, yürütme erkini oluşturan birimlerin Anayasa ve yasalardan aldıkları yetkilerle ve usulüne uygun olarak politika tasarımlarını uygulamaya geçirmek için aldıkları çeşitli yönetsel kararlardır. Bu aşama genellikle savunucuların kararları etkilemesi açısından geç bir aşama olmasına rağmen, özellikle lobiciliğin etkili olabileceği aşama budur. Karar alıcılarla veya onların maiyetinde çalışanlarla yüz yüze veya dolaylı yollardan yapılacak iletişim ve etkileşim ile sürece müdahale etmek mümkündür.

İzleme ve Değerlendirme

Politika döngüsünün son aşaması izleme ve değerlendirmedir. Döngünün başında belirlenen sorunun çözümünde ne ölçüde başarılı olunduğu, ulaşmak istenen hedeflerin ne ölçüde gerçekleşip gerçekleşmediği izleme süreci ile belirlenir ve bunun sonucunda gerekirse yeni politikalar tasarlanabilir ya da mevcut gözden geçirilebilir. Aslında birçok kaynakta bu aşama izleme ve değerlendirme olarak iki parçaya ayrılmaktadır.

Şekil 5: İzleme ve Değerlendirme Aşamaları



Kaynak: PAL tarafından derlenmiştir

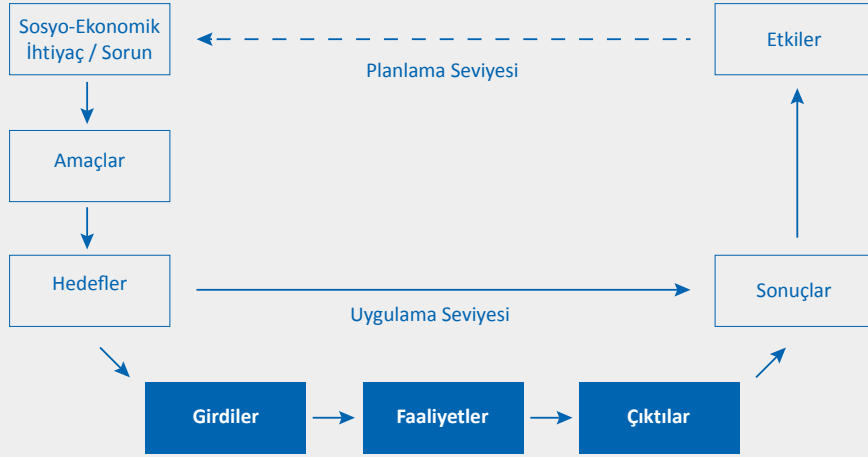
İzleme ve değerlendirme süreci politika döngüsünün en önemli ama genellikle en fazla ihmal edilen aşamasıdır. Çünkü gerçekten işe yarar bir izleme ve değerlendirme yapmak oldukça iyi planlanması ve titizlikle uygulanması gereken bir süreçtir. Süreçte:

- Politika tasarım aşamasında uygulama sonuçlarına yönelik ölçülebilir ve anlamlı hedefler konulması,
- Bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının (uygulama aşamasında ve) uygulama sonucunda objektif göstergeler yardımıyla izlenmesi,
- Başarısızlığın nedenlerinin paydaşlarla konuşularak objektif olarak tespit edilmesi,
- Kısa vadeli hedeflerle uzun vadeli amaçların tutarlılığının gözden geçirilmesi ve
- Elde edilen sonuçların yeni politika tasarımına yansıtması gerekmektedir.

Bu aşamaların ilk ikisi izleme diğerleri değerlendirme olarak adlandırılabilir. Bütün bu aşamaları içeren inceleme raporlarına “etki analizi” adı verilmektedir. Etki analizlerinin objektif olabilmesi için bağımsız kişi veya kurumlar tarafından yapılması gerekmektedir. Etki analizinde tam olarak neyin ölçüldüğünün bilinmesi değerlendirme sürecinin sağlığı açısından önemlidir.

Etkilerin hiyerarşisi için evrensel olarak kullanılan genel sınıflamada: girdiler, faaliyetler, çıktılar, sonuçlar ve etkiler olarak 5 aşamalı bir kavramsal çerçeve kullanılmaktadır. Girdiler hedeflere ulaşmak için yapılan faaliyetler için kullanılan bütçesel ve insan kaynaklarıdır. Faaliyetler kamusal kararlar açısından, yapılan harcamalar, yatırımlar, idari kararlar veya mevzuat çalışmalarıdır. Çıktılar, yine kamu örnek verilirse, üretilen hizmete ilişkin niceliksel verilerdir. Hizmet verilen kişi sayısı, ışıklandırılan sokak, üretilen yenilebilir enerji miktarı vb. Sonuçlar bu çıktıların kısa dönemde yol açtığı ve politika dokümanlarında ulaşılması hedeflenen etkilerdir. Örneğin eğitimin kalitesinin artması, kalp damar hastalıklarından ölümün azalması, karbon salınımının azalması gibi. Etkiler çok daha uzun vadeli sonuçlardır, örneğin nitelikli insan gücü, sağlıklı toplum gibi. Bu konuda aydınlatıcı bir görsel 2018 yılında Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu’nda” yer almaktadır.

Şekil 6: Politika Döngüsünde Etki Hiyerarşisi



Kaynak: “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”, Kalkınma Bakanlığı, 2018

Şekil 6’da de görüldüğü gibi sonuçlar ve etkiler stratejik seviyede dikkate alınması gereken ve etki analizlerinin araştırdığı bilgilerdir. Etki analizlerinin sonucuna göre değerlendirme sürecinin yapılması ihtiyaç, amaç ve hedeflerin gözden geçirilmesi gerekir.

Bu sürecin her aşamasında savunucular yer alabilir. Özellikle alınan kararlardan ve uygulamadan birinci elden etkilenenlerin veya onların çıkarlarını temsil edenlerin uygulamayla ilgili sonuçları etki analizi çalışmasına yansıtmak olanakları vardır. Bazı durumlarda bu tür çıkarları temsil eden kuruluşların doğrudan etki analizi yapmaları veya bir araştırma kuruluşu vasıtasıyla yaptırmaları da mümkündür. Çıkar çatışması olmadığı sürece (yani politika tasarımı taraf olarak yer almadığı sürece) örneğin çocuklarla ilgili bir politikanın sonucuyla ilgili etki analizini çocuk haklarını savunan bir STK yapabilir.

3 SAVUNUCULUK STRATEJİLERİ

Savunuculuk stratejileri bu alanda çalışan uzmanların üzerinde durduğu temel başarı unsurlarından birisidir. Strateji aslında hangi savunuculuk yöntemi, ne amaçla ve hangi sıra ve zaman perspektifinde, ne tür işbirlikleriyle yürütüleceğinin tespit edilmesi, planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesidir. Bugüne kadar Türkiye’de STK’lar için yapılan çalışmalar arasında bu konuda öne çıkan çalışma Yiğit Aksakoğlu’nun 2006 yılında Sivil Toplum Geliştirme Merkezi için hazırladığı “STK’lar İçin Savunuculuk Rehberi¹⁶”dir. Daha sonra aynı çalışma Nurhan Yentürk tarafından yayına hazırlanan ve Bilgi Üniversitesi Yayınları tarafından 2010 yılında basılan “Savunuculuk ve Politikaları Etkileme” isimli kitapçık içinde de yer almıştır. Aşağıda bu çalışma kısaca özetlenecektir.

Strateji hazırlık aşamaları:

- Sorunun belirlenmesi
- Sorunun üçgen (içerik, yapı ve kültür) analizi ile incelenmesi
- Çözümlerin geliştirilmesi,
- Çözümlere ilişkin stratejinin geliştirilmesi

A) Sorun Analizi

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

- Yasa ve politikaların bir sorunun oluşmasına nasıl yol açtığını ve o sorunun çözümüne nasıl katkıda bulunduğunu ve
- Analizi ve haritalamayı tamamlamak için gerekli olan bilgi eksikliklerini belirlemektir.

B) Üçgen Analizi

Bu analize göre ele alınan sorun, içerik, yapı ve kültür gibi üç farklı yönden incelenir.

İçerik, ele aldığınız sorun ile ilgili olan yasalar, politikalar ve bütçelerdir.

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

Yapı ise bir politika veya yasanın uygulanması için var olan resmî ve gayri-resmî mekanizmaları kapsar.

Bu mekanizmalar arasında polis, mahkemeler, hastaneler, bakanlıklar, tarım, eğitim ve sağlık programları sayılabilir. Yapı ile ilgili analiz yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde hükümetler, STK’lar ve iş çevrelerini de kapsayabilir. Kadına yönelik şiddet örneğinde, mahkemeler bu konuyla ilgili yasayı tam olarak uygulamıyorlarsa sorunun bir parçasıdır.

Kültür ise kişilerin bir konuyla ilgili algılarını şekillendiren değerler ve davranışlarının analizini kapsar.

Değerler ve davranışlarda, diğer etkenlerin yanı sıra, din, adetler, sınıf, toplumsal cinsiyet, etnisite ve yaş da rol oynar. Kadına yönelik şiddet ile ilgili yasalar ve uygulamalarla ilgili olarak, şiddet gören kadınların bu yasalar hakkında bilgisinin olmaması sorunun bir parçasıdır. Dolayısıyla, politikalar ve yasalar hakkında bilgi eksikliği de sorun analizinin kültürel boyutunun bir parçasıdır.

C) Çözümlerin Geliştirilmesi

Yukarıdaki analizden sonra varolan kaynakları ve örgütsel kapasiteyi gözö-

16 - Aksakoğlu (2006)

nünde bulundurmadan, çözümler önermek gerekir. Yukarıdaki analizde sorun olarak tanımlanan her noktaya bir çözüm önerisi geliştirilerek sorunun bütüncül çözümü ile ilgili öznel bir harita çıkarılmış olur.

Ele alınan sorun ile ilgili olarak içeriğe yönelik çözümler yeni politika, yasa, bütçe oluşturmak veya var olan yasa, bütçe ve politikalarındaki değişiklikler olabilir. Yapıya yönelik çözümler arasında ise polis ve hâkim gibi yasa uygulayıcıları için eğitimler düzenlemek, önyargılarının eşitsizlik yarattığının farkına varmalarını sağlamak sayılabilir. Bunların yanısıra ayrımcılığa yol açan kararlara yaptırımlar uygulanmasını sağlamak veya sosyal programların dışlanmış kesimleri kapsamı gibi konuları içerebilir. Ayrıca belirlenen konularla ilgili olarak devletin veya şirketlerin hesap verebilirliklerini takip etmek de yapı ile ilgili çözüm önerileri arasında sayılabilir. Kültüre yönelik çözümler ise kamuyu, haklar veya hak ihlalleri konusunda bilinçlendirmeyi, eşitsizlik yaratan kurum ve yasaları etkileyebilmek için eylem grupları kurulmasını içerebilir.

D) Savunuculuk Stratejisinin Belirlenmesi

Yukarıdaki analizin tüm yönleri için önerilen çözümlerden sonra, örgütsel kapasiteniz ve dış faktörleri de göz önünde bulundurarak bir savunuculuk stratejisi belirlemeniz gerekir. Belirlediğiniz strateji yukarıda önerdiğiniz her üç yöndeki öneriler arasından yapacağınız bir seçimle oluşacaktır. Örneğin, kadına yönelik şiddet sorunuyla ilgilenen bir örgüt, uzun dönemde şiddetin ortadan kalkması amacıyla, kısa dönemde şiddetin azalması için yasal değişiklikler talep etmeyi (içerik), bu değişikliklere paralel olarak da hakim ve savcılarını eğitmeyi (yapı) ve medya aracılığı ile kadınları bilinçlendirmeyi (kültür) tercih edebilir. Bu, örgütün savunuculuk stratejisini oluşturacaktır.

Çalışmada ayrıca SMART ve SWOT analizi gibi yöntem ve kavramlar da açıklanmaktadır.

Değişim Teorisi

Literatürde Savunuculuk Stratejilerinde kullanılacak yöntemlerden biri de Değişim Teorisi (Theory of Change) yöntemi olarak ortaya çıkmaktadır. Değişim Teorisi kısaca hedeflenen sonuçlara planlanan faaliyetlerle nasıl ulaş-

lacağı keşfi sürecidir. Faaliyetlerle (girdiler) uzun vadeli sonuçlar arasında bir nedensellik ilişkisi geliştirmek, böylece bir anlamda değişimin teorisini kurmaktır. Çeşitli kaynaklarda bu konuda oldukça ayrıntılı bilgi ve örnek bulunmaktadır. Örneğin 2011 yılında Sivil Toplum Kuruluşları için Teknik Destek-TACSO Bölge Ofisi tarafından yayınlanan “Sosyal Değişim için Savunuculuk ve Politika Etkileme”¹⁷ kitapçığı bu konuda ayrıntılı bilgi ve örnek içermektedir. Aşağıda bu kitapçığın değişim teorisi ile kısmi kısaca özetlenmektedir. Aynı şekilde doğrudan değişim teorisinin uygulamasına ilişkin Eşit Gelecek Derneği¹⁸ örneğine de yer verilecektir. Bunların dışında yabancı kaynaklarda da değişim teorisi kavramı sıkça kullanılmaktadır. Mesela BM kapsamındaki kuruluşlarda değişim teorisi, planlama sürecinin bir parçası olmuştur.¹⁹

“Değişim teorisi, değişim süreçlerinin nasıl tasavvur edildiğini tarif eden planlama yöntemleridir. Politikaların yönlendirilmesine dair planlama yapılırken değişimlere bilhassa da davranışsal değişimlere odaklanan bir yöntem bilimi gerekmektedir. Neticede, bir kamusal politikanın değişmesini, bir topluluğun yapmakta olduğu şeyleri farklı şekilde yapmasını ya da şirketlerin değişmesini istersiniz. Bu tür değişim süreçleri kapsamlı ve karmaşıktır. Tek bir müdahale ile meydana gelmezler ne de sadece bir kişinin başarısıdır bu değişimler. Sizin nihai hedefiniz değişmeden önce genellikle diğer birçok şey değişmek zorundadır. Bunun için de daha sonra, farklı aşamalarda farklı müdahalelerde bulunmanız gerekecektir.”

“Değişim Teorisinin hayata geçirilmesi beş adımda gerçekleşir:

1. Adım: Nihai hedefe açıklık getirin:

Bu aşamada, arzu edilen nihai değişim tanımlanır. Bu değişime nihai değişim ya da başarı vizyonu veya rüya adı verilir ve sadece daha uzun bir zaman sürecinde (5 ile 10 yıl) gerçekleşir. Bu uzun vadeli bir amaç olsa da, hedeflerinizde mümkün olduğunca belirgin olmalısınız. Üzerinde çalışmakta olduğunuz mesele ya da projeyi esas alarak nihai hedefinizi açık ve kesin olarak belirtebilirsiniz. Ayrıca daha fazla detaylandırılmış bir müdahaleyi açık ve kesin olarak belirttikten sonra ve başarılı olup olmayacağını diğerleriyle kontrol etmek istediğinizde Değişim Teorisi’ni uygulayabilirsiniz. Ya da ortak

¹⁷ - Roebeling, de Vries (2011)

¹⁸ - https://esitgelecek.org/hakimizda/degisim_teorisi/

¹⁹ - UNDG, UNDAF (2017) Theory of Change Companion Guidance

stratejik planlama yaparken deęişim teorisinin örgütünüzdeki herkese uygulanabilir olup olmadığını kontrol etmek istediğinizde örgütünüzün vizyonunu başlangıç noktası olarak alabilirsiniz. Analizi sürdürmek istediğiniz seviyeye baęlı olarak daha iddialı bir vizyon geliştirebilirsiniz.

2. Adım: Sonuçları Düzenleyin – Müdahale Alanları

Amaç tanımlandıktan sonra – ara adımlar - nihai hedefe ulaşmak için gereken sonuçlar tanımlanır. Bu sonuçlar müdahale edilecek alanları tanımlar. Bu sonuçlar; bireyler, örgütler ve topluluklar için deęişimlere işaret eder. Faaliyetler deęil sadece neticeler ve durumlar betimlenir. Bunları mümkün olduğunca somut ifadelerle açık ve kesin olarak belirtin. Bu yaptığınız, vizyonunuzu daha elle tutulur hale getirirken yaptığınızla aynıdır. Açıklamalarınızı parçalara ayırdığınızdan emin olun ve onları tekrar kontrol edin. Müdahale edilecek bu alanları dięer paydaşlarla anlaşarak açık ve kesin biçimde bu aşamada belirtmek önemlidir. Özellikle şunu sormak önemlidir: Tarif edildięi şekilde kişileri deęiştirmek suretiyle vizyonumuzu gerçekleştireceğimize inanıyor muyuz? Varsayımları belirgin hale getirmek Deęişim Teorisinin önemli bir unsurudur. Bu sizi herhangi bir kişinin herhangi bir şeyi deęiştirmesinin gerekli olduğuna neden inandığınızı açıklamaya mecbur eder.

3. Adım: “Böylece zinciri” ya da deęişim yolu oluşturun.

Bu aşamada, hangi deęişimlerin kim tarafından devreye sokulacağını saptamaya başlarsınız; böylece müdahale alanında açık ve kesin bir şekilde ifade ettiğiniz deęişimi elde edebilirsiniz. Deęişimler zinciri “böylece” zinciri ya da “deęişim yolu” olarak adlandırılır. Bir deęişiklik meydana gelir. Böylece bunu bir başka deęişiklik takip eder ve sizi kesin neticeler elde etmeye ulaştıran bir yol oluşturmuş olursunuz. Farklı aşamalar ön şart olarak adlandırılırlar. Bunlar, çeşitli sonuçların ön şartlarıdır. Bu ön şartlar aynı zamanda netice olarak da formüle edilmelidirler.

Her müdahale alanı için genel mahiyette “böylece zincirleri” oluşturmayı öneriyoruz. Bu, sadece daha büyük aşamalar üzerinde anlaşmaya varmanın sizi arzu edilen deęişime götüreceęi anlamına gelmektedir. Bu, hedeflenen daha büyük deęişimi elde edebilmek için, deęişime başka neyin ve kimin ihtiyacı olduğunu, hangisinin sonuç olduğunu belirginleştirecektir. Bu aynı zamanda imkan dahilindeki politika etkileme müdahalelerinin nerelerde meydana geleceğini belirginleştirecektir. Geniş çerçeveli “böylece zincirleri”

üzerinde anlaşmaya vardıktan sonra dięerleriyle ne üzerinde çalışacağınız hakkında fikir alışverişi yapabilirsiniz. Sizin durumunuzda “böylece zinciri”ndeki başlıca politika etkileyen meseleyi seçmeli ve onun üzerinde çalışmaya başlamalısınız.

Tüm sonuçlar birbiriyle baęlantılı olmayabilir. Sonuçlar birbirinden bağımsız bir şekilde ya da sıralı veya eş zamanlı, tekli veya çoklu stratejilerden yüksek oranda birbiriyle ilişkili halde meydana gelebilir. Sonuçlar size ortak ya da farklı hedeflere götürebilir. Bu, Deęişim Teorisi’nin dięer sık kullanılan planlama yöntemlerinden en çok ayrıldığı ve mantıksal çerçevenin olaya dahil olduğu noktadır. Mantıksal çerçeve, önceden belirlenmiş biçimdeki faaliyetlerinizin üzerinden sizi çıktılara ve sonuçlara götürürken, yapacağınız etkiye de katkı sağlar.

Deęişim Teorisi, deęişimi önceden ayarlı zincirlere sınırlandırmaksızın daha az doğrusal tarzda sunmanızı ve birbiriyle baęlantılı farklı çok daha fazla aşamada karmaşık deęişim süreçlerini aktarmanızı sağlar. Her şeyden önce, durumu çok daha fazla gerçekçi bir bakış açısıyla sunar.

“Böylece zincirine” yönelik farklı yaklaşımlar vardır. Halihazırdaki durumda çalışmaya başlayıp hedeflenen duruma gidebilir ya da deęişim alanından başlayıp tam tersini yapabilirsiniz. Başka bir yaklaşım da öngördüğünüz muhtemel deęişimi bir karta yazmanızı, bu yolla deęişimi gözünüzde canlandırmanızı ve böylelikle deęişimi olaylar zinciri içerisinde de deęiştirebilmenizi içerir.

4. Adım: Savınızı belirginleştirin.

Vizyonun ve “böylece” mantığının ardındaki felsefe ve prensipler neler? Deęişim Teorisi literatüründe bu savlar, “varsayımlar” olarak adlandırılmaktadır. Ancak, Mantıksal Çerçevede de (özellikle Avrupa Komisyonuyla çalışan birçok kuruluşun faydalandığı bir araçtır) varsayımlar olduğu için bunun kafa karıştırıcı olacağını düşündüğümüzden, bunu sav olarak adlandırmayı tercih ediyoruz.

Savlar özellikle iki yerde ve farklı sebeplerden ötürü önemlidirler:

1. Zincirinizin tepesindeki savlarınız, sonuçlarınızın önemli olduğuna neden inandığınızı ve sonuçlarınızın sizi vizyonunuza götüreceğine neden inandığınızı gösterir.

2. Savlar “böylece zincirleri”nde de çok önemli bir yer sahibidir. Böylece zincirdeki savlar belirli bir değişimin gerçekleşmesini neden istediğinizi açıkça ortaya koyar.

5. Adım: Strateji Oluşturma

Strateji aşamasında faaliyetinizin veya yaklaşımınızın geniş çaplı bir tanımı verilmiştir. Bu, sorumlusu olmak istediğiniz böylece zincirinin ayrıntılarına girme noktanızdır. Politika etkileme meselesi açısından bakacak olursak, burası, politika etkileme meselesine başladığınız ve mesajınızı ya da konumunuza politika etkileme meselesiyle ilişkilendirerek ayrıntılandırmanız noktasıdır. Böylece zincirinin bu kısmını muhtemelen çok daha küçük aşamalarda çözmeniz gerekecektir. Yine, bunu en kolay yapma şekli diğer paydaşlarla birlikte çalışmaktır.

6. Adım: İleri Strateji

Bu andan itibaren müdahalenizde neyi ve kimi değiştirmek istediğinizi de belirtmeye, değişimin meydana geldiğinden nasıl emin olacağınızı da düşünmeye başlarsınız. Açıkçası, değişimin nasıl meydana geldiğine dair teoriniz, önceden meydana gelmiş değişimlere dayanacağından işe en alttan başlamanız gerekecektir. Burası meseleye ve ilk mesaja ilişkin yapacağınız stratejilere başladığınız noktadır. Burası faaliyet planlarına başlayacağınız noktadır. Diğer paydaşlardan daha fazla bilgi aktarımı ile faydalanıcılarla yapılacak müzakerelerden gelecek daha fazla bilgi aktarımına ihtiyacınız vardır.

Eşit Gelecek Derneği, geliştirdikleri değişim teorisini aşağıda görüldüğü gibi sitelerinde paylaşmaktadır. Görüldüğü gibi tabloda hedeflenen problem, problemin analizi, sorunlar listesi, sorunları hedefleyen faaliyetler, faaliyetlerin sonucunda kısa, orta ve uzun dönem çıktılar, yukarıdaki örnekte sav olarak ifade edilen varsayımlar ve sonuç olarak da bu varsayımların gerçekleşmesi durumunda ulaşılmak istenilen amaç veya sosyal dönüşüm yer almaktadır.

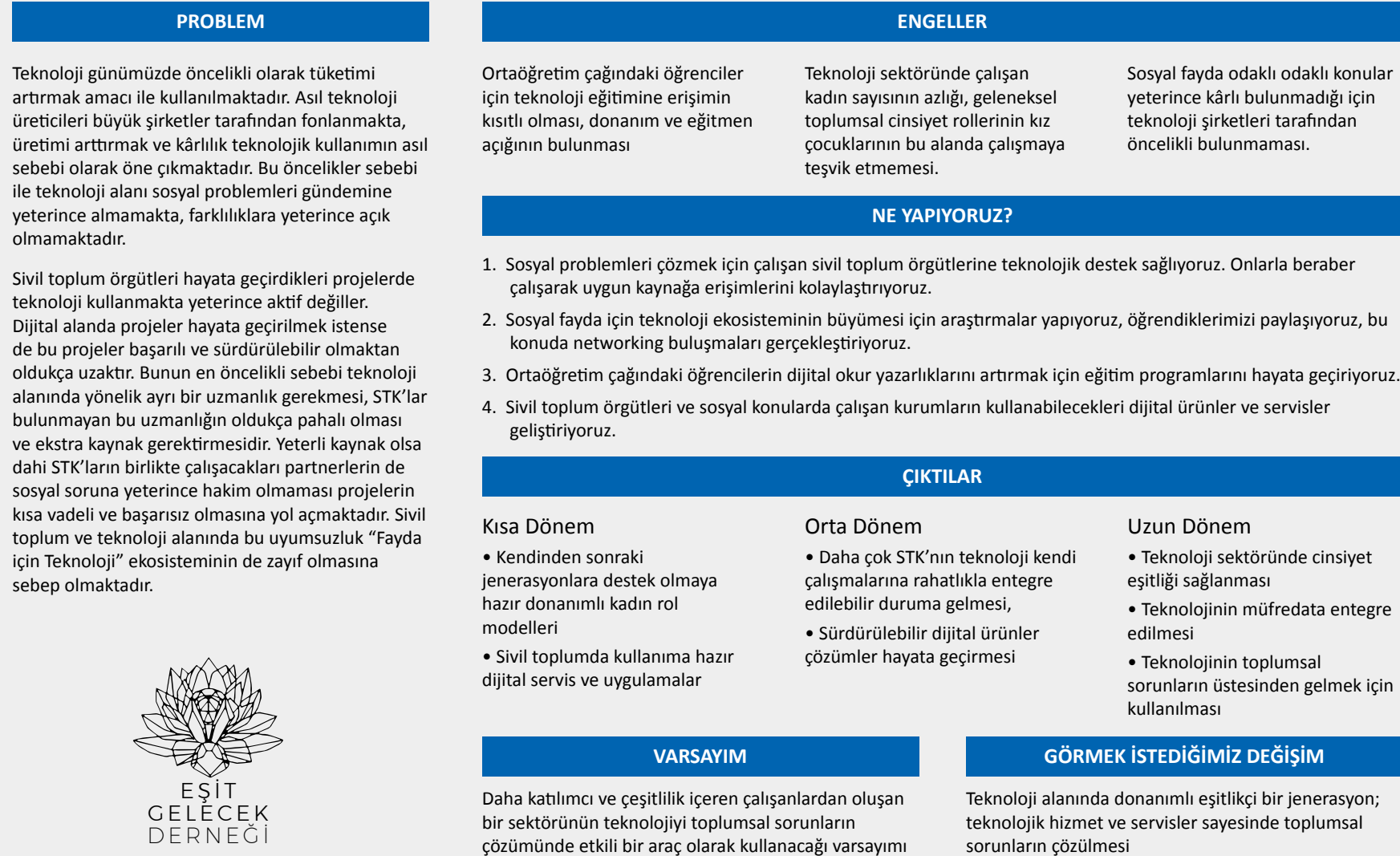
Sonuç olarak hem uzun vadeli amaçlar için kısa dönemli hedefler ve bu hedeflere ulaşmak için yapılan faaliyetlerden oluşan bir strateji söz konusudur. Öncesinde problemin niteliği, konjonktür, taraflar-aktörler, engeller, kaynaklar konusunda doğru analizler yapılırsa amaçlanan nihai dönüşüme ulaşmak daha olası hale gelecektir.

Amaçlanan dönüşümün uzun erimli olması ve faaliyetlerden sonuçlara uza-

nan karmaşık ve varsayımlara dayanan süreçte güçlü bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturmak gerekmektedir. Çünkü süreç her zaman dinamik bir süreçtir ve planlanan hemen her zaman değişime uğrar.

Kuşkusuz bazen amaçlanan değişim tek bir kurum veya örgütün kapasitesini aşar. İşte o zaman paydaşların ve işbirliklerinin devreye girmesi gerekmektedir. Aşağıdaki bölümde bu konu ele alınacaktır.

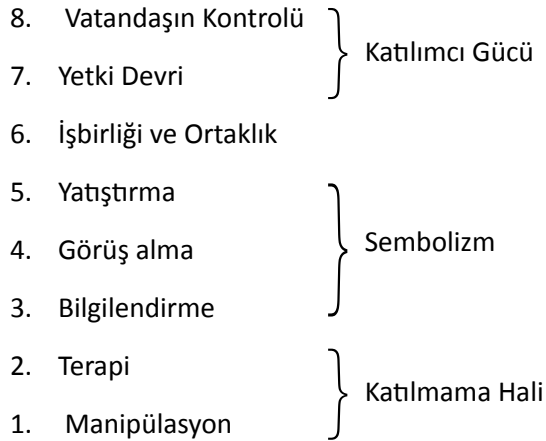
Şekil 7: Eşit Gelecek için Değişim Teorisi



Kaynak: Eşit Gelecek Derneği (www.esitgelecek.org)

4 KATILIM VE İŞBİRLİĞİ

Katılım liberal demokrasinin temel şiarlarından birisidir. Katılımcı süreçlerin sonunda alınan kararların daha başarılı ve kalıcı olduğu karinesi çoğunlukla fazla sorgulanmadan kabul gören bir önermedir. Ancak raporun başında da belirttiğimiz gibi katılım aslında karmaşık bir meseledir. Katılımın şekli ve yöntemi konusundaki kargaşayı aşma konusunda Sherry Arnstein bir tipoloji yaratmıştır. (Arnstein, 1969) Adına “Katılım Merdiveni” denen bu yöntemde katılım, üç aşamalı sekiz basamaklı merdiven ile kavramsallaştırılmıştır:



Merdivenin ilk iki basamağında asıl amaç karar alma süreçlerine vatandaşın katıldığı algısı yaratmaktır. Burada kararlara katılım değil katılmama hedeflenir. Örneğin kurulan “danışma komiteleri” ve buraya yapılan davetler aslında daha önce alınan kararların tebliğ edilmesine yöneliktir. Vatandaş buraya davet edilerek kamunun aldığı kararlara destek vermeleri beklenir. Katılımcılar kendi adlarına değil de yönetimin adına konunun savunuculuğunu yapmak üzere “bilgilendirilirler, eğitilirler ve kendilerine bu yönde telkinlerde bulunulur”. Aslında bu komitelerin gerçekte hiçbir yetkisi de yoktur. İkinci aşı-

madaki tek yönlü bilgilendirme bir yerde tebliğ etme yöntemidir. Genellikle yasal bir zorunluluk bağlamında yerine getirilen bir yükümlülüktür; bu açıdan katılım semboliktir. Ama yine de vatandaşların gelişmelerden haberdar edilmesi anlamında yararı vardır.

Savunuculukta işbirliği denildiğinde bu merdivenin 6’cı basamağı olan işbirliği ve ortaklık ile 7’ci basamağı olan yetki devrinden konuşmak gerekir.

Paydaş Analizi

Politika oluşturma sürecinde farklı savunucu örgütlerin katılımcılığını destekleyen temel unsur niceliksel ve niteliksel katkıdır. Diğer bir ifade ile kalabalık etkisi yaratarak etkileme potansiyelini artırmak, bir anlamda meşruiyeti sağlamak ve işbirliği yapanların kaynaklarını birleştirmek suretiyle savunuculuk maliyetini paylaşmaktır. Ancak kiminle işbirliği yapılacağı önemli bir meseledir. Genellikle strateji yapımında kullanılan “Paydaş Analizi” denilen formal bir yöntem bulunmaktadır. Paydaş Analizi temelde 4 adımdan oluşur.²⁰

1. Adım: Paydaşların Belirlenmesi

- Sorundan kimler olumlu ya da olumsuz etkileniyor?
- Kimler çıkar sağlıyor?
- Konuyla ilgili kimler destek veriyor, direnç gösterenler kim?
- Savunmasız ve hassas gruplar belirlendi mi?
- Direkt ya da dolaylı etkilenen gruplar kimler?

2. Adım: Paydaşların İlgilerinin ve Çıkarlarının Tespit Edilmesi

- Paydaşlar ne bekliyor olabilir?
- Paydaşların muhtemel yararları nelerdir?

20 - <https://www.bulentkeskin.net/paydas-analizi-nedir/>

- Hangi paydaşların çıkarları, projenin hedefleri ile çelişiyor?
- Paydaşlar projeye ne gibi mali katkı sağlayabilir ve buna yaklaşımları nedir?

3. Adım: Paydaşların Güçlerinin ve Etkilerinin Saptanması

- Paydaşlar güç sıralamasına konuldu mu?
- Hangi paydaşlar arasında direk ya da dolaylı bir bağ var?
- Fiyatları, kaynakları kim belirliyor ya da kontrol ediyor?
- Yasal sorumluluk kimde?

4. Adım: Paydaşlara Karşı Olası Eylemler

- Paydaşların, ilgileri, yarar/zararları, etki/güçleri belirlenir.
- Süreç yönetiminde ilgili bölümlerdeki süreç rolü ve zamanı belirlenir.
- Elde edilen veriler savunuculuk eylem planında değerlendirilir.

Paydaş analizinde yukarıda yer alan değerlendirmeleri yapmak için belirli tablolar da kullanılabilir. Bunlardan ilki paydaşları listelemek ve nitelikle için kullanılan tablodur.

Tablo 1: Paydaş Listesi

Paydaş Adı	İç-dış Paydaş / Yararlanıcı	Güçlü/zayıf yanlar	Paydaş Sıralaması (1.nci, 2.nci...)

Diğer tablo etki önem matrisi olarak bilinir ve yukarıdaki paydaşlarla ilgili proforma bir yaklaşım reçetesi sunmaktadır.

Kuşkusuz bunlar karar alma sürecini kolaylaştırmak amacıyla kullanılan araçlardır. Otomatik olarak sizi veya kurumunuzu belli bir yönde harekete geçirmekten çok daha iyi değerlendirme yapmanızı sağlamak maksadıyla kullanılmalıdır. “Kurumunuz bazı alanlarda güçlü bazılarında güçsüz olabilir.

Tablo 2: Önem/Etki Matrisi

Önem \ Etki	Güçlü Etki	Zayıf Etki
Önemli	<i>İşbirliği yap</i>	<i>Çıkarlarını Gözet/Dahil et.</i>
Önemsiz	<i>Bilgilendir</i>	<i>İzle</i>

İdeal olarak savunuculuk stratejiniz en iyi bildiğiniz, güçlü olduğunuz alana yoğunlaşmalıdır. Örneğin kurumunuz medya ilişkili savunuculuk stratejisi geliştirme ve uygulama konusunda bir deneyimi yoksa bunu gerektiren bir savunuculuk stratejisinde medya ile çalışmayı bu konuda daha deneyimi ve başarıları olan bir partnerinize devretmek isteyebilirsiniz.

Savunuculuğun işbirliği ile yapıldığı zaman başarılı olma şansının arttığı genel kabul görmüştür. Ancak işbirliğinin bazı sakıncaları ve riskleri de göz ardı edilmemelidir. Herhangi bir potansiyel paydaş amaca bir katkı yaparken sizin katkınızı engellememeli veya sınırlamamalıdır. En yararlı paydaşlar sizin zayıf olduğunuz alanda katkı yapanlardır. Genellikle bunlar daha kolay çalışma ortamı da sunarlar. Bu tamamlayıcı özelliklerinin yanı sıra paydaşlarınızın toplam kaynaklara katkı yapması ve sizinle tamamen aynı amacı taşıması bile amaç konusunda sizinle uzlaşıyor olması gerekir. Paydaşlarınızın sizinle tamamen aynı amacı savunmasını beklemeniz veya onları buna zorlamanız ne gerçekçidir ne de akılcıdır. Uzlaşmadığınız konular konusunda anlaşmanız ve uzlaştığınız konular konusunda ilerlemeniz gerekir. Bu nedenle koalisyonları kurmak farklılaşan öncelikler veya ilkeler nedeniyle zor ve zaman alıcı olabilir. Diğer bir mesele de koalisyon ortakları arasında üye sayısı açısından büyük ve kaynak imkanları açısından güçlü örgütlerin daha fazla söz sahibi olmak istemesi ve ödülün büyük bir kısmını almak istemeleridir. Bu konularda başta uzlaşma olmazsa sonradan sorun çıkabilir. Dolayısıyla koalisyon yaparken iyi düşünmek ve hazırlanmak gerekir. Koalisyonun dışında da işbirliği modelleri vardır.”²¹

İletişim savunuculuk stratejisinin odağında bulunan ve kendisi aslında stratejik yaklaşım gerektiren bir konudur. Dijitalleşen ve küreselleşen dünyada iletişim olanakları arttıkça iletişim stratejilerine ilişkin seçenekler de çoğalmaktadır. Bu yüzden iletişim stratejileri savunuculuk çalışmalarında giderek daha fazla yer almaktadır. İletişim genellikle medyanın kullanımına ilişkin seçenekler olarak anlaşılmaktadır. Buna ilişkin Türkçe yayınlanan rehberlerin en iyi örneklerden birisi Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA) Türkiye Temsilciliği tarafından hazırlanan çalışmadır.²² Savunuculuk ve Medya ile İlişkiler Rehberi adını taşıyan çalışmada:

1. Savunuculuk çalışmalarının planlanması
2. Medya ile ilişkilerde hatırlanması gereken temel konular
3. Medyaya verilecek mesajınızın hazırlanması ve dağıtılmasında takip edilecek yol
4. Medya ile etkili bağlantı kurma yolları, medya ile yapılacak görüşmelerde ve verilecek mülakatlarda izlenecek yol
5. Kriz anında iletişim nasıl olmalı?
6. Sıkça yapılan hatalardan nasıl uzak duracağız?

Başlıkları altında ayrıntılı bilgi ve öneriler bulunmaktadır.

Lobi ve Medya Stratejileri

Yapılan araştırmalarda doğrudan lobicilere veya lobi faaliyetlerine yönelik daha çok uygulamacıların kullanımına sunulan bir rehber veya çalışmaya denk gelinmemiştir. Lobicilik de savunuculuğun bir yöntemi olduğu için savunuculuk adına yapılan önerilerin kuşkusuz lobiciler için de geçerli yanları bulunmaktadır. Lobi ve iletişim konusunda bazı akademik makaleler bulunmakla beraber bunlar teorik düzeyde ve daha çok siyaset bilimi veya iletişim alanında yazılan makalelerdir. Aşağıda sunulan ve lobi ve medya stratejileri

üzerinde yapılan kapsamlı literatür çalışması, her ne kadar zaman zaman lobicilik ve savunuculuk aynı anlama gelecek şekilde kullanılmış da olsa, bu konuda uygulama boyutu da olan kullanışlı ve az bulunan bir çalışma olarak değerlendirildiği için aşağıda özetlenmektedir.²³

Söz konusu çalışmada 2000-2018 yılları arasında medya kullanımına ilişkin yapılan akademik çalışmalar incelenmiş ve bir sınıflama yapılmıştır. Bu sınıflamaya göre literatürde 5 medya stratejisinden bahsedilebilir:

1. Erişim,
2. Bilgi,
3. Görünürlük,
4. İkna,
5. İzleme.

Medya Stratejileri				
1. Erişim	2. Bilgi	3. Görünürlük	4. İkna	5. İzleme
İletişim ve etkileşim	Malumat ve malzeme	PR ve medya yaratıcılıkları	Eğilim	Medya seçimi
İlişkiler	Haber içeriği	Basın toplantıları ve konferanslar	Kişisellik	Mesaj koordinasyonu
Teknolojiler	Analiz ve araştırma raporları	Etkinlikler	İçerik manipülasyonu	
Mülakatlar			Hedefe atış	
Deneyim	Resim, video ve audio	Basın sözcüleri		
Mekansallık	Hikayeler			
	Reklam			

Tablo 3: Medya Stratejileri

22 - <https://turkey.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/sivilmedyailiskiler.pdf>

23 - Mykkänen, Markus, Ikonen, Pasi (2019)

1. **Erişim:** İncelenen makalelerden ortaya çıkan ilk strateji kişisel erişim stratejisidir. Bu strateji lobicilerle gazeteciler arasındaki yakın ilişkileri temel almaktadır. Bu ilişkiler duygusal bağlar, etkileşim, mekânsal olarak medya gruplarına yakınlık veya çevrim içi erişim olarak ele alınmaktadır.

a. **İletişim ve Etkileşim:** Editörlerle, gazetecilerle ve muhabirlerle doğrudan veya çevrim içi iletişim, bağlantıları ve çalışma mekanlarını paylaşmak suretiyle ilişki ve etkileşim kurulması olarak tanımlanabilir. Bu stratejinin karşılıklı olarak bilgi ve profesyonel malumatı paylaşmak suretiyle hem lobicilere elverişli bir ilişki ağı sağlayacağı hem de gazetecilere gerektiğinde uzmanlık gereken alanlarda haber ve bilgi kaynağı erişimi olabileceği ifade edilmektedir.

b. **İlişkiler:** Bazı yazarlar, gazetecilerle ve medya örgütleri ile yakın bir ilişkinin kurulması ve sürdürülmesinin, her iki tarafın da yararına olabileceğini ileri sürmektedir. Larsson (2009), Gardner et al. (2010), Andrews and Caren (2010). Özellikle sağlık ve dini alanlarda yapılan araştırmalarda ortaya çıkarıldığı gibi lobiciler güvenilir uzman olarak gazetecilerin işine yararken lobiciler de hem kendi meşruiyetlerini hem de pozisyonlarını savunmak için basınla yakın ilişkileri bir araç olarak kullanmaktadır. (Stenger & McCracken, 2011). Zamanla bu ilişki iki yönlü ortaklık ilişkisine dönüşebilmekte ve lobiciler televizyon veya radyo mülakatlarında uzman olarak yer almaktadırlar. Ancak bazı yazarlar bu stratejinin zaman ve kaynak yoğun olabileceği hatırlatmaktadır.

c. **Teknolojiler:** Sosyal medya ve dijital teknolojilerin lobicilikte kullanımına ilişkin kapsam; belli başlıkların geniş bir izleyici topluluğu için bilinir hale getirilmesi, farkındalık yaratılması, bir malumatın doğrulanması ve gazeteciler ile paylaşılarak medya kapsamına alınmasının sağlanması olarak literatürde yer almaktadır. Lobiciler kendi web-sitelerinde zaman zaman “medya bilgi merkezleri” ve “medya hatları” (hotlines) oluşturarak haber değeri olan malumata basın tarafından erişimini kolaylaştırmak yolunu seçmektedirler. (Stenger & McCracken, 2011).

d. **Mülakatlar:** Bu alt kategori, literatürde, basına erişimde oldukça kişisel bir yöntem olarak tanımlanmaktadır. Bu yolla lobiciler veya

savunucular politika pozisyonlarını kamuoyu açısından bilinir hale getirmekte ve o konuyla ilgili kurumsal pozisyonlarını açıklayacak bir iletişim kanalına erişmiş olmaktadır. (Lück et al, 2016)

e. **Deneyim:** Literatürde üzerinde durulan diğer bir unsur, lobicilerin özgün deneyimlerinin basın için uzman kaynağı olarak değerli olabileceğidir. Bazı yazarlar ise lobicilerin kendilerinin arka planda kalsa da onların belirleyebileceği uzmanların medyada ön plana çıkartılabileceğine dikkati çekmişlerdir. (Strong and Tyler, 2017)

f. **Mekânsal yakınlık:** Bazı yazarlar, genellikle göz ardı edilse de, lobiciler ile medya ve kamu kurumlarına mekânsal olarak yakın olmanın bu aktörler arasında dolaylı ve doğrudan ilişkiyi kolaylaştırdığını öne sürmüşlerdir. (Andrews & Caren, 2010; Kim & McCluskey, 2015)

2. **Bilgi:** Literatürde çeşitli iletişim kanalları ve bilgilendirme usulleri kullanılması yedi alt kategoride incelenmiştir. Malumat ve malzeme, haber içeriği, analiz ve araştırma raporları, resim, video ve ses, hikayeler ve reklam.

a. **Malumat ve malzeme:** Genellikle lobiciler ve çıkar grupları kendi pozisyonlarını destekleyen türden güvenilir bilgi, istatistik, olgular ve alıntılar sunmaktadır. Bunların dışında kalan ve tersine bir kanı oluşturabilecek türden bilgi ve malumat görmezden gelinebilmektedir. Bu tür malumat basına çeşitli araçlarla ulaşmakta veya ulaştırılmaktadır. Örneğin basın bültenleri, bilgi notları, hikayeler ve etkinlikler gibi araçlar kullanarak lobiciler basının ilgisini çekmeye çalışmaktadır. Lobicilerden basına akan malumat ve bilgi zamanla basının lobicilere bağımlılığını arttırma riski taşıyabilmektedir. (Larsson, 2009).

b. **Haber içeriği:** Bu kategori haber benzeri içerik kullanarak ve bazen basının sağladığı, editörlere doğrudan mektuplar, okur mektupları (op-eds), makaleler, blog yazıları gibi bazı olanaklardan yararlanarak etki yaratmaya çalışmak olarak adlandırılabilir. Gönderilen materyalin haber niteliği taşıması ve teknik nitelikte olması basını bir ölçüde eleştiriden koruyabilmektedir. Lobiciler açısından da bu tür bir iletişimde bazı istatistiksel veriler vurgulanarak, didaktik bir dil kullanılarak yapılan anlatı ve verilen referanslarla konuyla ilgili otorite ve deneyim izlenimi verilebilmektedir. (Moreland-Russell et al. 2012)

- c. **Analiz ve Araştırma Raporları:** Yeterli kaynakları olan çıkar grupları tarafından çeşitli politika meseleleri konusunda araştırmalar yapılagelmektedir. Raporlar konuyla ilgili otoriteyi yansıtacak ve basın ilgisini çekecek şekilde kaleme alınmaktadır. Raporlar genellikle çeşitli paydaşların görüşlerini de yansıtmaktadır. Nihai olarak amaç politika yapıcı ve karar vericilerle yapıcı bir diyalog oluşturmaktadır. Raporların kalitesi bilimsel niteliği diyalogun kalıcı olması için elzemdir.
- d. **Resim Video ve Ses:** Resim, video, ve podcast gibi multimedya araç ve imkanları kullanılarak kamuoyu farkındalığı yaratılabilmekte ve basının konuya ilgisi çekilebilmektedir. Yayınlananlar herhangi bir bilgi değeri taşımasa da izleyicilerin toplumsal gerçeklik algılarını etkilemeye çalışmaktadır. (Smith & Bonfiglioli, 2015).
- e. **Hikayeler:** Kamuoyunun ve karar alıcıların ilgisini çeken kişiselleştirilmiş ve haber ölçütlerine uyan olguların hikayeleştirilerek basın aracılığıyla dolaşıma sokulmasıdır. (Smith & Bonfiglioli, 2015).
- f. **Reklam:** Reklamlar ve paralı ilanlar, basını, politika yapıcıları, kanaat önderlerini ve kamuoyunu etkilemek ve tercih edilen politikalar için destek sağlamak amacıyla yapılmaktadır.
3. **Görünürlük :** Bu kategori halkla ilişkiler alanına ilişkin her türlü lobi ve savunuculuk yöntemini içerir.
- a. **PR ve medya yaratıcılıkları:** Lobiciler ve çıkar grupları savundukları meseleleri gündeme getirmek için medya kampanyaları, eğitim kampanyaları, ünlüleri kullanmak, haber turları düzenlemek gibi faaliyetler yapabilirler.
- b. **Basın toplantıları ve konferanslar:** Basın toplantıları ve konferanslar gazetecilerin, PR profesyonellerinin ve lobicilerin düzenli olarak bir araya geldikleri faaliyetleridir. Bu faaliyetler genellikle gazetecilerin belli bir konuda farkındalıklarını arttırmak, belli bir bakış açısından meselelere bakmalarını ve kendilerine verilen malumatın haber değerini artırmak açısından yapılmaktadır. (Thrall 2006).
- c. **Etkinlikler:** Bunlar çatışmacı da olabilecek kampanya benzeri faaliyetler; gösteriler, toplu dilekçeler, görselliği ön planda olan etkinlikler vb. düzenleyerek medya ilgisini çekmeye çalışmaktır. Etkili bir

medya stratejisi ile beraber yürütüldüğünde görünürlüğün uzun bir süre gündemde kalması sağlanabilir. (Andrews & Caren 2010)

- d. **Basın sözcüleri:** Bazı durumlarda belirli konuları basına aktarmak üzere bir basın sözcüsü kullanıldığı da görülmektedir. Basın sözcüsünün arkasındaki gerçek çıkar sahipleri bazen belli olmayabilir. Amaç basının ilgisini ve tonunu belirleyecek bazı bilgi ve görüşlerin basının görmeye alışık olduğu kişiler tarafından açıklanmasıdır. (McCluskey, 2008).
4. **İkna:** Bu kategori lobici ve çıkar gruplarının kendi pozisyonlarını medyaya ne şekilde sundukları ve kişisel olarak medya içerik ve süreçlerini etkilemeye çalışmaları olarak tarif edilebilir. Eğilim, kişisellik, içerik manipülasyonu ve hedefe atış olarak farklı boyutları incelenebilir.
- a. **Eğilim:** Lobicinin meselelere bakış açısını yansıtmaya yönelik yöntemler bu kavram altında incelenebilir. Örneğin kişisel anlatılar, yeniliğin önemi, güçlü ideolojik söylemler (örn: milliyetçilik) aynı şekilde bazı hikayelerin yerelleştirilmesi ve kişiselleştirilmesi gibi yöntemler yaygınlıkla kullanılmaktadır. (Powers 2017).
- b. **Kişisel:** Bu yöntemde birey olarak gazetecinin profesyonelliği hedeflenmektedir. Kişisel olarak gazeteciyle ilişki kurmak ve gazetecinin profesyonelliğine hitap edecek şekilde daha iyi bir habercilik beklemek ve medyayı çağdışı olmakla suçlamak bu tanım altına girer. (Handley, 2011).
- c. **İçerik manipülasyonu:** Bu yöntem yazılı iletişimde bulunarak gazetecileri sizin hikayenize ikna etmeye çalışmak olarak tanımlanabilir. Yazılı hikâyeye basına uygun olarak basitleştirilip, bazı içeriğin özel olarak ihmal edilmesi veya sevimsiz gerçekliğin gizlenmesi suretiyle olumlu bir algı yaratmaya çalışmak olarak tanımlanabilir. (Baron, 2005).
- d. **Hedefe atış:** Bu yöntem gazetecilere belirli hikayelere ikna etmek olarak tanımlanabilir. Aynı şekilde gazetecileri belli konuları yayınlamak konusunda ikna etmeye çalışmak da bu kapsamda ele alınabilir. Hedefe atış kişisel olarak veya iletişim araçları kullanılarak gazetecilerle medya kuruluşun kültürüne uygun, basının gereksinimlerini dikkate alınarak yapılabilir. (Rock et al., 2011)

5. İzleme: Medyanın veya gazetecilerin eğilimlerini, tercihlerini gözlemleyerek onların ilgisini çekebilecek bir strateji kurgulamak olarak tanımlanabilir. Literatürde iki yöntem altında incelenmektedir: medya seçimi ve mesaj koordinasyonu.

a. Medya Seçimi: Lobiciler ve çıkar grupları farklı stratejik amaçları için medya kuruluşlarını izleyerek bir tür haritalama yapmaktadırlar. Bu profilleri amaçlarına uygun bireysel gazeteci ve medya gruplarını seçmek ve onların özelliklerine, ilgilendikleri konulara, üslup ve eğilimlerine uygun haber ve konu temaları geliştirmek amacıyla kullanmaktadırlar. (Stenger & McCracken, 2011).

b. Mesaj Koordinasyonu: Mesaj koordinasyonu politika tercihlerine ilişkin mesajın önceden hazırlanarak yayınlanmasına en elverişli mecra kanalıyla ve kamuoyunun hassasiyetlerini dikkate alarak mesajın benimsenme olasılığını artırma stratejisi olarak tanımlanabilir. (Katikireddi & Hilton, 2015).

Görüldüğü gibi literatürde yer alan uygulamalar çok geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Hangi stratejik aracın ne zaman ve ne şekilde kullanılacağı genellikle kaynak açısından sıkıntılı olmayan kurumlarda tam zamanlı bir iletişim uzmanı tarafından yerine getirilmektedir. Tam zamanlı bir iletişim uzmanı çalıştırma imkanı olmayan kurumlar sayıları gittikçe artan halkla ilişkiler şirketlerinden daha az maliyetlerle hizmet alabilmektedir.

6 İYİ UYGULAMALAR

Bu bölümde savunuculuk ile ilgili iyi uygulama örnekleri anlatılacaktır. Bu alanda yayınlanan iyi örnekler genellikle üye sayısı anlamında geniş tabanlı veya savundukları çıkarlar anlamında kalabalık sayılabilecek bir kitleyi ilgilendiren ve daha çok STK olarak örgütlenmiş savunuculara yöneliktir. Bunlar genellikle hak bazlı STK'lar olarak tanımlanmaktadır. Sadece özel – kar amaçlı çıkarlara yönelik ve ağırlıklı olarak lobicilik ile uğraşan kurumlara (bunlar STK olarak örgütlenmiş bile olsa) ilişkin iyi uygulama örnekleri bulmak oldukça zordur. Zorluk her zaman tekil çıkarlara yönelik başarılı lobicilik çalışmalarının başarılı sayılma ölçütlerine ilişkin muğlaklıktan kaynaklanmaktadır. Böyle bir durumda başarının ölçütü, lobi faaliyetinin sadece temsil edilen tekil çıkar sahiplerinin çıkarına uygun değişikliklerin gerçekleştirilmesi (veya engellenmesi) değil, bunların aynı zamanda kamu yararı da sağlaması, en azından kamu zararı yaratmamasıdır. Örneğin ABD'de silah lobisi, sivillerin silahlara erişiminin kısıtlanması konusunda zaman zaman toplumdan veya siyasetten gelen baskıları savuşturmak konusunda çok başarılı bir lobi faaliyeti yürütmüştür. Keza aynı şekilde petrol şirketlerinin oluşturduğu lobi de iklim ve çevre politikaları ile ilgili engelleyici veya erteleyici lobi faaliyetlerinde başarılı olmuştur; ancak bu iki örnekte de başarı tekil çıkarlarla toplumsal çıkarların çatışması sonucunu doğurmuştur.

Savunuculuk başarısının olduğu birçok durumda da toplumsal çıkar ya da kamu yararının tanımlanması ve ölçülmesi zorluğu bulunmaktadır. Genellikle toplumun tamamı değil belli bir kesiminin yarar veya zarar görmesi söz konusu olabilir. Toplum dediğimiz soyut kavram içinde tüketiciler, üreticiler, sanayiciler, çiftçiler, vergi ödeyenler, ücretliler, yatırımcılar, tasarruf edenler, emekliler, yoksullar, özürlüler, kadınlar, çocuklar vb. gibi zaman zaman uygulanan belli bir politikadan etkilenmek açısından çıkarları örtüşen zaman zaman ayrışan farklı katmanlar mevcuttur. Dolayısıyla bu açıdan başarılı bir lobi örneğinin içinde bazı çıkarların hilafına başka çıkarların tatmin edildiği

bir politika değişikliği olabileceği unutulmamalıdır. Kuşkusuz bu durumda ölçütler evrensel ilkelerde, taraf olunan uluslararası anlaşmalarda, anayasalarda ve anayasaların ruhunda, temel hukuk ve politika dokümanlarında aranır. Yine de bunlar yoruma açık ve ölçülmesi zor kavramlardır. Buna rağmen son dönemde özellikle şirketler açısından, savunuculuk bağlamı da dahil “iyi uygulama” kavramının içini tartışmasız dolduran bir kavram “sürdürülebilirlik” olmuştur.

Son 30 yılda özellikle küresel ölçekte çevre ve iklim sorunlarının, gelir eşitsizliklerindeki artışın gündemin üst sıralarını alması sonucu başta BM olmak üzere uluslararası (veya çok uluslu) örgütler 2005 yılında şirketler kesimine yönelik Çevresel (Environmental) Sosyal (Social) ve Yönetişim (Governance) (ESG) Standartlarını, daha sonra bu standartlara uyumu öngören Sorumlu Yatırım İlkeleri (Principles of Responsible investment-PRI)²⁴ ilkelerini oluşturmuşlardır. ESG standartlarını oluşturan çevresel standartlar şirketin doğayla ilişkisini belirleyen, sosyal standartlar şirketin çalışanları, tedarikçileri ve müşterileri ile ilişkilerini yönlendiren, yönetim ise şirketin yönetim yapısını yöneticilere yapılan tazminat/ödemeleri içeren, bağımsız denetim, iç kontrol ve hissedar haklarına ilişkin standartlardır. Bu standartların ölçümüne ve değerlendirilmesine ilişkin de metodoloji giderek gelişmektedir.²⁵ 2015 yılında BM girişimi ile Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin üye ülkelerce kabul edilmesi ile birlikte şirketler kesiminde ESG standartları ve ESG yatırım fonları hızla yaygınlaşmıştır.

Dolayısıyla şirketlerin sürdürülebilirlik konusunda kendilerini, müşterilerini, tedarikçilerini dönüştürmeleri, bu açıdan gerektiğinde lobi dahil savunuculuk yapmaları, küresel bir “iyi uygulama” ölçütü olarak yaygınlık kazanmaktadır. Kuşkusuz bu uyumun temelinde kamuoyu nezdinde “itibar” olduğu kadar trilyonlarca dolara ulaşan ve hızla büyüyen ESG yatırım fonlarının da etkisi vardır.

24 - <https://www.unpri.org/>

25 - Örneğin: Sustainalytics (<https://www.sustainalytics.com/esg-ratings>) ve MSCI (<https://www.msci.com/our-solutions/esg-investing/esg-ratings>) gibi şirketler değerlendirme yöntemleri oluşturmuşlardır.

İyi uygulamaların belirlenmesi sürecinde çıkarlar/yararlar dengesinin ölçülmesi açısından diğer bir mesele de çıkar/yararların hangi zaman diliminde değerlendirilmesi gerektiğidir. Kısa vadede olumsuz gibi gözükken bir politika değişikliği orta veya uzun vadede olumlu etkiler yaratabilir (veya tersi). Dolayısıyla bir lobi faaliyetinin sonucunu önsel olarak (a priori) başarılı ve veya başarısız olarak nitelemekte acele etmemek gerekir.

İyi uygulamalar açısından sonuçlarının ölçümü tartışmalı olsa da lobicilik sürecinin bizatihi savunuculuk olarak kendisi demokratik yönetim açısından değerlidir. Bu nedenle lobicilik bağlamında en iyi uygulamalar aslında bu sürecin en şeffaf (kamuoyuna açık) olduğu örneklerdir. En azından bu konuda OECD'nin 2010 yılında yayınladığı ilkelere uyum açısından ileride olan örnekler başarılı sayılıp, iyi uygulama olarak nitelenebilir. Bu konu ileride daha ayrıntılı olarak incelenecektir.

Bilindiği gibi lobi faaliyetleri sadece kar amaçlı şirketler tarafından yapılmaz; geniş tabanlı ve hak bazlı STK'lar da lobi faaliyetlerinde bulunmaktadır. Diğerlerinden bir farkı da onların savunuculuğun bütün araç setlerini (kampanya, kanıta dayalı yöntemler, lobicilik ve aktivizm) kendi hedefleri doğrultusunda kullanabilme imkan ve kapasiteleridir. Bu kapasitelerini ne kadar birbirleriyle uyumlu ve belli bir strateji doğrultusunda uygularlarsa o derecede arzuladıkları sonuçlara ulaşma şansları artmaktadır. Çünkü bu kuruluşların en büyük avantajları geniş taban ve üye sayılarıdır. Dolayısıyla kampanya ve aktivizm gibi genellikle sadece lobicilik ile uğraşan kurumların elinde olmayan araçları rahatlıkla kullanabilirler. Yurt dışında ve ülkemizde örnek olarak verilen başarılı örnekler veya iyi uygulamalar aslında bu araç setlerinin kullanımına ilişkindir. Aşağıda AB tarafından finanse edilen Dernekler Elele Projesi kapsamında hazırlanan "Savunuculuk ve Lobicilik İyi Uygulamalar Kitabı"ndan²⁶ seçilmiş bazı uygulamalar özetlenecektir:

Akut Arama ve Kurtarma Derneği (AKUT): Bir grup dağcı tarafından kurulan dernek 14 Mart 1996 tarihinde AKUT Arama Kurtarma Derneği adı altında resmî kuruluşunu tamamladı. Başlarda ilk hedefi dağlarda ve diğer zorlu doğa koşullarında doğru ve etkin arama-kurtarma faaliyetleri gerçekleştirmek olan AKUT, zaman içerisinde faaliyet alanını genişletti. Hızla deprem ve sel eğitimlerini tamamlayarak doğal afetlerde de ilgili resmî kurumlara yar-

dımcı olabilir hale geldi. 1998 Adana-Ceyhan depreminde gösterdiği yararlılıklar nedeniyle, Bakanlar Kurulu kararıyla 19 Ocak 1999'da "Kamu Yararına Dernek" statüsü aldı. Özellikle 1999 Marmara depreminden sonra bilinirliği de hızla artmaya başladı. Türkiye genelinde 27 ekibi, 355 asil üyesi, 3700'ün üzerinde gönüllüsü, 3 profesyonel çalışanı, 7 eğitilmiş köpeği vardır. Derneğin gelirleri, asil üyelerden alınan üye aidatları, bağışlar, eğitim gelirleri, fonlar ve hibelerden oluşur. Sponsorlar da dönemsel katkılar sunar.

Savunuculuk faaliyetleri: Hizmet sağlayarak savunuculuk yapan AKUT, arama kurtarma konusunda verdiği gönüllü hizmetlerle tanınıyor. Karar vericilerle işbirliği yapmak, eğitimler düzenlemek en çok kullandığı savunuculuk stratejisidir. Aynı zamanda kamuoyunu afetler konusunda bilinçlendirmek ve farkındalık yaratacak çalışmalar yapmaktadır. AKUT çeşitli sorunların çözümü için değişik platformlarda lobicilik ve kampanya faaliyetleri de yapmaktadır. Örneğin İstanbul'da yapılan Adım Adım Maratonuna "Her Adım Bir Hayat" sloganı ile AKUT da katılmış ve birçok koşucu tarafından desteklenmiştir. Yerel kuruluşlarla iletişimde kullanılan dile önem verilmektedir. "Birlikte ne yapabiliriz?" sorusu sıklıkla kullanılır. "Doğru kişiyi, doğru zamanda bulmak" zaman kazandıran bir yaklaşım olarak önemsenir. Kişiler hakkında araştırma yapılarak "duyarlı" kişilerle iletişime geçilir. Örneğin belediyelerle bugüne kadar yapılan lobicilik çalışmalarıyla malzeme, yerleşke, araç konusunda yardım alınmıştır. Avrupa Sivil Koruma Mekanizmasına girebilmek için hem AFAD'la hem de Hollanda ekibiyle yapılan toplantılar bir diğer lobicilik çalışmasıdır. AFAD'ın Türkiye'de iş sağlığı güvenliğini tek çatı altında toplaması, standart oluşturmaları, kanundaki açıkların düzeltilmesi konusunda karar alınmasında, ilgili STK'larla birlikte katkı sağladı. AKUT savunuculuk çalışmalarında araştırma metodunu da kullandı. Marmara Depreminin 20. Yılı konulu araştırmada 26 ilde 1500 kişi ile araştırma yapıldı. Araştırmada toplumun afete hazır olup olmadığı sorgulandı. Çalışmanın sonunda toplumun %55'inin afete hazır olmadığı, %60'ının depremden korktuğu gibi somut çıktılarına ulaşıldı.

Oy ve Ötesi Derneği: 2013 yılının Aralık ayında, 8 arkadaş, seçimlerin şeffaflığını ve bu yolla da seçmenlerin seçime güvenini ve katılımını sağlamak amacıyla bağımsız seçim gözlemciliği yapmak üzere bir sivil platform oluşturdu. Somut bir soruna yönelik olarak somut bir çözüm önerisi sunan platform,

26 - <https://fizikselvesosyalhayat.org.tr/yayin/ly%C4%B1UygulamalarKitapcigi.pdf>

kısa sürede geniş bir gönüllü kitlesine ulaştı. Seçmenleri aktif vatandaş olma-ya, seçimleri bilfiil gözlemlemeye ve böylelikle sandıklarda şeffaf ve hukuka uygun uygulamaları teşvik etmeye davet eden çağrılarını ilk kez 30 Mart 2014 tarihli yerel seçimler öncesinde ve İstanbul ile sınırlı olarak başlayan platforma kısa sürede 33.000 gönüllü katıldı. 24 Nisan 2014 itibarıyla tüzel kişilik kazanan platform, faaliyetlerine merkezi İstanbul'da olan ve şubesi bulunmayan Oy ve Ötesi Derneği olarak devam etti. Dernek, 30 Mart 2014 tarihli yerel seçimlerde İstanbul'da başladığı sivil sandık gözlemciliği faaliyetlerine sırasıyla 10 Ağustos 2014 tarihli Cumhurbaşkanlığı seçiminde 6 ilde, 7

Haziran 2015 tarihli milletvekili genel seçimlerinde 46 ilde, 1 Kasım 2015 tarihli milletvekili genel seçimlerinde 43 ilde, 24 Haziran 2018 tarihli milletvekili genel seçimleri ve Cumhurbaşkanlığı seçiminde 81 ilde, 31 Mart 2019 tarihli yerel seçimlerde ise 56 ilde devam etti.

Savunuculuk Faaliyetleri:

a) Kampanyalar: Temel amaçlarından biri katılımcı demokrasi anlayışının yerleşmesine katkı sunmak olan Oy ve Ötesi Derneği, seçim dönemlerinde yurttaşların öncelikle sandığa gidip oy vermesini teşvik etmeye yönelik iletişim kampanyaları düzenlemektedir. Dernek, bunun yanı sıra, yurttaşları verdikleri oyun takipçisi olmaya, yani sivil sandık gözlemcisi olmaya ve tutanak kontrolü yapmaya davet eden kampanyalar yapmaktadır. Oy verme, sivil sandık gözlemcisi olma ve tutanak kontrolü yapmaya teşvik kampanyalarının yanı sıra, seçim mevzuatında yer alan düzenlemelere dair doğru bilginin yayılması amacıyla, bilgilendirici içerikler de (örneğin askı süresinde yapılması gerekenlere ilişkin düzenlemeler, fiziksel engellilerin ya da okuma yazma bilmeyenlerin oy kullanmasına dair düzenlemeler vb.) sıklıkla paylaşılmaktadır. Dernek, esas olarak ulusal medyada ve sosyal medyada kampanya yürütse de zaman zaman ve bölgesel olarak farklı iletişim yöntemlerini de kullanmaktadır. Örneğin bazı seçimler öncesinde belli ilçelerde stant açılarak dernek ve faaliyetleri hakkında bilgi içeren ve seçmenleri Oy ve Ötesi gönüllüsü olmaya çağıran broşürler dağıtılmıştır. Bazın ilçelerde ilan panolarına sandık gözlemcisi olma çağrısı içeren afişler asılmıştır.

b) Teknolojinin kullanımı ve dijitalleşme: Oy ve Ötesi Derneği, her seçimde, ücretsiz çağrı hattı kurarak hem gönüllülerinin organizasyonel sorularına (örneğin “İlçe sorumluma ulaşamıyorum, ne yapmalıyım?” vb.) hem de Oy ve Ötesi gönüllüsü olmayan yurttaşların oy kullanımı (örneğin “fotoğrafsız kim-

liğimle oy kullanabilir miyim?” vb.) veya sandık başında uyulması gereken kurallar hakkındaki (örneğin “Yaşlı kişilerle birlikte oy verme kabineye girilerek refakat edilebilir mi?” vb.) sorularına yanıt vermektedir. Çağrıları, Oy ve Ötesi çekirdek ekibindeki hukukçu, eğitmen ve bölge sorumlusu gönüllüler karşılamaktadır. Çağrı hattı, seçim sabahı 06.00 itibarıyla çağrı almaya başlamakta ve numarası da eş zamanlı olarak derneğin kurumsal sosyal medya hesapları üzerinden duyurulmaktadır. Oy ve Ötesi, seçimlerin şeffaflığı için teknolojiyi etkin şekilde kullanmaktadır. Dernek, geliştirdiği özgün sandık sonuç tutanağı kontrol sistemi T3'ü, seçim dönemlerinde ücretsiz olarak herkesin erişimine açık bulundurmaktadır. T3 sistemi, sistemdeki her bir sandık sonuç tutanağının 3 farklı kullanıcı tarafından teyit edilmesine dayalı olarak çalışmaktadır. Kullanıcılar, ekranda gördükleri sandık sonuç tutanağı üzerindeki sayısal verileri sisteme girerek görsel verinin sayısal veriye çevrilmesini sağlamaktadır. Sayısal veriye girişte gerçekleştirilecek insan hatası faktörünü en aza indirmek için ise her tutanağın teyidi için 3 farklı kullanıcının birebir aynı sayısal verileri girmiş olması gerekmektedir.

c) Eğitim faaliyetleri: Dernek, seçim dönemlerinde, seçim günü uygulamalarına dair doğru bilgiyi yaymak ve sandık başında seçim mevzuatına hâkim gözlemci sayısını arttırmak amacıyla herkese açık ve ücretsiz eğitimler düzenlemektedir. İçeriği derneğin eğitim ve hukuk çalışma grupları tarafından oluşturulan eğitim sunumu üzerinden gidilerek ve katılımcıların sorularının cevaplanmasıyla tamamlanarak gerçekleştirilen eğitimler, derneğin faaliyetlerinin ayırt edici bir unsurudur. Yüz yüze eğitimler teşvik edilmekle birlikte, eğitim toplantılarına katılamayacak kişiler için derneğin

<https://www.oyveotesi.org> alan adlı web sitesinde ve sosyal medya hesaplarında yayımlanan video kayıtları, eğitim dokümanları ve seçmen testleri sayesinde uzaktan eğitim de verilmektedir. Yüz yüze eğitimler için özellikle çeşitli sivil toplum kuruluşlarının ya da toplantı salonlarını derneğe bedelsiz olarak açmayı kabul eden kuruluşların/kişilerin yerleri kullanılmaktadır.

d) Lobicilik faaliyetleri: Oy ve Ötesi Derneği, 2018 yılında seçim yasalarında yapılması öngörülen esaslı değişiklikler henüz teklif aşamasındayken, bu değişikliklerin yaratabileceği sorunlar ve alınması gereken önlemlere dikkat çeken bir görüş metni yayımlamıştır. Değişiklikler yasalastıktan sonra ise Yüksek Seçim Kuruluna hitaben bir dilekçe yazılarak, hazırlanacak genelgede, değişikliklerin getirdiği belirsizlikleri giderecek ve olası farklı uygulamalara yol açabilecek hususların önüne geçecek düzenlemelere yer verilmesi için

somut öneriler sunulmuştur. Yüksek Seçim Kurulunun ilgili seçim genelgesinde, bu taleplerin bir kısmı düzenleme olarak yer almıştır.

e) Araştırmalar ve raporlar: Oy ve Ötesi Derneği her seçim döneminin sonunda, kendi faaliyetlerine ilişkin bir seçim raporu yayımlamaktadır. Bu raporlarda, ilgili seçime dair birtakım istatistik verilerin (örneğin seçimin kaç gözlemci ile gözlemlendiği, sandık kurullarının kaç kişiden teşekkül ettiği, aynı partiye %90'ın üzerinde oy çıkan sandık sayısı vb.) yanı sıra, seçim öncesinde/sürecinde/sonrasında öne çıkan özel bazı durumlara (örneğin seçim mevzuatında yapılan değişiklikler, seçimin iptaline ilişkin karar vb) ilişkin objektif belirlemelere de yer verilmektedir.

f) İletişim ve üst kuruluşlara üyelik: Dernek, iletişim kampanyaları için seçim dönemlerinde iletişim ajanslarından zaman zaman görüş ve öneri almaktadır. Tüm duyuru ve çağrılar, dernek ilke ve değerlerine uygun olması amacıyla titizlikle hazırlanmakta ve dernek yönetiminin onayından geçerek yaygınlaştırılmaktadır. Çok sayıda gönüllüsü bulunan Oy ve Ötesi Derneği'nin, seçim dönemleri dışında da çalışan çekirdek bir ekibi vardır. Bu ekip, iki profesyonel çalışandan ve çalışma grubu gönüllülerinden oluşmaktadır. Dernek tüm kişiler ve kurumlarla iletişime ve tecrübe paylaşımına açıktır. Çekirdek ekip tarafından, seçim döneminde ve dışında, gerekli durumlarda; barolarla, siyasi partilerle ve çalışma alanı benzer diğer sivil toplum kuruluşlarıyla temas kurularak görüşmeler yapılmaktadır. Derneğin herhangi bir federasyon ya da konfederasyona, uluslararası kurum ve kuruluşla üyeliği bulunmamaktadır.

Söz konusu iyi uygulamalar kitabında ayrıca yukarıdaki örneklerin dışında Doğal Hayatı Koruma Vakfı (Wwf-Türkiye), Fenerbahçeliler Derneği, İnsan Hakları Derneği. Pozitif Yaşam Derneği, Türk Kadınlar Birliği Derneği, Türkiye Sokak Çocukları Vakfı, Uçan Süpürge Derneği yer almaktadır. Bu örneklerin yanı sıra bu proje kapsamında yapılan mülakatlar sırasında göze çarpan bir iyi uygulama örneğinden de bahsetmek yerinde olacaktır.

Gıda Kurtarma Derneği (GKTD) : 2017 yılında gıda israfı ve gıda atığını önlemek amacıyla savunuculuk, farkındalık ve kapasite geliştirme çalışmaları yürütmek üzere kurulmuştur. GKTD kurulduğu günden bugüne Türkiye'de gıda bankacılığının kapasitesini artırarak yoksullukla mücadele ve kalkınmaya katkı sağlamaktadır. Bu kapsamda Türkiye'de 35 ilde 150'den fazla gıda bankasına gıda bağışı ve kapasite artırma desteği vermektedir. GKTD 10,000 tondan fazla gıdayı kurtararak 335,000 ihtiyaç sahibine ulaştırmayı başarmıştır.

Sosyal Etki Merkezi: Gıda Kurtarma Derneği 2019 yılında Gebze Ticaret Odası, Ford Otosan ve Fazla Gıda işbirliği ile "Sosyal Etki Merkezi" konseptini ülkede yaygınlaştırmak üzere ilk örnek olarak hayata geçirmiştir. Merkez, salt kurtarılan gıdanın ihtiyaç sahipleriyle buluştuğu bir alan olarak değil, yerel kalkınma merkezi fonksiyonu görececek bir nitelikte tasarlanarak hizmete açıldı. Dernek sadece gıda bağışını arttırmayı değil gıda israfını önlemeye katkı sağlayacak atık yönetimi, gıda güvenliği ve Sosyal Etki Merkezleri ile kaynakların etkin kullanımının sağlanmasına ve toplumsal bilincin oluşmasına yönelik çalışmaları ortaya koymayı da amaçlamaktadır. Sosyal Etki Merkezi Dilovası ve yakın çevredeki ihtiyaç sahiplerine bugüne kadar 1,2 milyon TL değerinde gıda bağışı desteğiyle ulaşmayı başarmıştır. 7 ayda 450'den fazla bağış operasyonu gerçekleştirerek, ortalama 1,2 milyon TL değerinde gıdayı kurtararak ihtiyaç sahipleriyle buluşturmuştur. 250 ihtiyaç sahibine Sosyal Etki Merkezi kart hesabı açarak, 5 ay boyunca düzenli alışveriş yapmalarını sağlamıştır. Kart sahipleri dışında bölgedeki diğer ihtiyaç sahiplerine ulaşan ve yüklü gıda bağışlarıyla gerçekleştirilen büyük ölçekli gıda yardım dağıtımları da gerçekleştirilmiştir.

Dernek hali hazırda çeşitli proje ile hedeflerini büyüterek gerçekleştirmektedir. "Gıdanı Kurtar", "Boşa Harcama", "Food Truck", Yemek Ver Umut Ver, "Küçük İşletmem İçin" projeleri birkaç alanda öne çıkmaktadır. Dernek öncelikle etkili bir medya ve kamuoyu kampanyası yürütmekte ve kendi görürlüğünü artırmaktadır. İkinci olarak şirketlerle sosyal sorumluluk projeleri kapsamında işbirlikleri geliştirerek hem ölçeğini hem de Türkiye'nin değişik kentlerinde faaliyet göstermek suretiyle erişimini geliştirmektedir. GKTD ayrıca AB hibelerinden de yararlanmak suretiyle kapasitesini de geliştirmektedir. Bu kapsamda hedefleri doğrultusunda Türkiye'de ilk kez gıda atığını azaltmak ve gıda bağışına teşvik edecek önerilerin geliştirildiği Mevzuat Önerileri Raporu hazırlamıştır. Aynı şekilde kanıta dayalı yöntemlere iyi örnek olarak gösterilecek şekilde Türkiye'de gıda atığını haritalamak ve gıdanın geri kazanımı ve döngüsel ekonomi uygulamalarına altlık sağlamak üzere Antalya örneğinde Endüstriyel Simbiyosis Fizibilite Raporu hazırlamıştır.

İyi uygulamalarda gözükten ortak özellikler savunuculuk yöntemlerini amaçları doğrultusunda bir arada kullanabilme becerisidir. Bunun için de baştan stratejik bir yaklaşım ve bunun parçası olarak etkili bir işbirliği ve iletişim stratejisi gerekmektedir.

Lobi iyi uygulamalarına ilişkin olarak aşağıda yer alan örnekler verilebilir :²⁷

Yetkililerle ilişkiyi geliştirmek için toplumsal yardımlaşmaya destek: Door-Dash (doordash.com) Türkiye'deki Yemek Sepeti benzeri uygulamayı yöneten bir şirkettir. Şirket Covid-19 pandemisinin doruğa çıktığı dönemde kapanmalar nedeniyle mağdur olan toplum kesimlerine sosyal yardım dağıtımında kullanmak üzere kendi platformunu-uygulamasını kamu sosyal yardım otoritelerinin kullanımına açmıştır. Böylelikle kamu otoritesiyle hiç olmadığı kadar yakın bir ilişki kurmayı başarmıştır.

Saha ziyaretlerini maksimum etki için kullanmak: Walmart Walmart ABD Kongresi üyelerinin kendi üretim tesislerinin (örneğin süt ürünleri fabrikasının) bulunduğu bölgelere ziyaret etmelerini sağlayarak bölgedeki halka ne tür katkılarda bulunulduğunu kendi gözleri ile görmelerini sağlamaktadır. Karar vericiler saha ziyaretlerinde Walmart'ın savunuculuk konusu politika meselesini kendi gözleri ile görüp paydaşlarla konuşma imkanı bulabilmektedir. Bu tür bir ilişkinin politika meselelerine ilişkin çözümleri hayata geçirmek ofislerde konuşmaktan daha etkili olduğu anlaşılmaktadır.

Diyalog takip sistemiyle iç görüşleri eyleme dönüştürmek: Jackpocket Şans oyunları alanında kurumuş bir start-up olarak insan kaynağı açısından kısıtları olan şirket, faaliyet gösterdiği alana ilişkin basın, sosyal medya, mevzuatı anında izleyebilmek için özel olarak geliştirilmiş ve dijital teknolojiyi kullanan bir yasama takip sistemiyle takip yapabilmektedir. Böylece dijital teknoloji bir izleme aracı olarak kullanılmaktadır.

7 LOBİCİLİK VE ÜLKE ÖRNEKLERİ

Bu bölümde proje iş planında adı geçen İskandinav ülkeleri, Almanya, Fransa'nın yanı sıra Kanada ve Şili gibi farklı uygulamaları olan ülkeler de incelenmektedir.

İskandinav Ülkelerinde Lobcilik²⁸

İskandinav ülkelerinde (Danimarka, İsveç ve Norveç) zaman zaman lobcilik kayıt/sicil sistemine ilişkin tartışmalar olsa da yolsuzlukla mücadele ve partilere bağışı düzenleyen kuralların dışında lobcilik ile ilgili özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Genellikle İskandinav politik kültürü uzlaşmacılık, işbirliği ve katılımla anılmaktadır. Bu değerler, çıkar grupları ve örgütlü emeğin, ticaret ve endüstriyi temsilen örgütlerin kamu politika yapımına resmi olarak katıldıkları “korporatist” bir geleneğin ürünüdür. Bu korporatist sistemin, çıkar gruplarının karar vericileri etkilemeleri açısından avantajları olduğu gibi dezavantajları da bulunmaktadır. Bazı araştırmacılara göre korporatist sistem çıkar gruplarını mevcut düzenin bir parçasına dönüştürerek muhalefet ve itiraz etme olasılıklarını sınırlandırmaktadır. (Eriksen et al., 2003).

Geçtiğimiz yıllar içinde eski yapının unsurları hala yerinde durmakla beraber-örneğin işçi sendikalarının yoğunluğu ve üyelik oranları hala birçok ülkeye oranla yüksek olmasına rağmen toplumda farklı ve çoğulcu oluşumlar nedeniyle korporatist yapı dağılmaya başlamıştır.

İlk olarak siyasi temsil dinamikleri oy verme, grup aidiyeti ve grup hareketliliği örüntülerini değiştirmiştir. Geleneksel olarakörneğin işçiler, sendikalara üye olup sol eğilimli partilere oy verirken bugün oy verme tercihleri dahil, çıkar grubu üyelikleri geleneksel toplumsal bölünmeleri yatay kesmektedir. Geleneksel sol siyaset İskandinav'da hala çok güçlü olmakla beraber, çevre-iklim, göç, asayiş gibi yeni siyasi meseleler önem kazanmaya başlamıştır. Siyasi partilerle geleneksel çıkar gruplarının bağları giderek zayıflamaktadır.

İlave olarak sıradan vatandaşların yeni siyasi meseleler çevresinde gruplar oluşturmaları yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Refah devleti politikaları da devletin karşısında vatandaşların haklarını savunmak amacıyla örgütlenmelerine-örneğin belli hasta grupları gibi-imkân vermektedir. Danimarka'da yapılan bir araştırma vatandaş örgütlenmelerinin tüm çıkar grupları içindeki oranı 1975 yılında %29 iken 2010 yılında %42'ye çıkmıştır. (Binderkrantz et al., 2016b).

İkinci olarak siyaset medyatikleştikçe çıkar grupları profesyonelleşme yoluyla uyum göstermiştir. Araştırmacılar toplumsal kurumların giderek daha fazla medya ilgisine değer verdikleri ve hedeflerine ulaşmak için medya mantığını benimsediklerini gözlemlemektedir. (Esser & Strömbäck, 2014; Rommetvedt et al., 2013; Thorbjørnsrud et al., 2014). Bu siyaseti etkilemeye çalışan gruplar açısından da yeni bir durum ortaya çıkartmıştır. Böylece medya süreçlerini, haber döngüsü ve değerlerini bilen uzmanlara talep artmaya başlamıştır. Belli başlı çıkar grupları büyük halkla ilişkiler birimleri kurmaya başlamıştır. Geçmişte ortak siyasi tercihler bu tür gruplarda istihdam için temel ölçütken artık farklı beceriler öne çıkmış, artan oranda stratejistler, halkla ilişkiler, kamu iletişim uzmanları tercih edilmeye başlanmıştır. (Öberg & Svensson, 2012).

Üçüncü olarak yeni türden politika aktörleri önem kazanmaya başlamıştır. Geçmişte olduğundan çok daha fazla büyük şirketler, hatta birçok belediye yönetimi ulusal düzeyde siyasetçileri etkilemek için halkla ilişkiler şirketleriyle anlaşmaktadır. Ayrıca bu bağlamda özellikle İsveç'te düşünce kuruluşları da hem sayı olarak hem de medya görünürlüğü olarak önem kazanmıştır. (Blach-Ørsten & Kristensen, 2016).

Dördüncü olarak yukarıda açıklanan eğilimlerin bileşkesi olarak “döner kapı” (revolving door) tabir edilen olgu önem kazanmıştır. Tarihsel olarak,örneğin,

28 - Ihlen, Ø., Binderkrantz, A. S., & Öberg, P. (2021).

büyük işçi sendikalarından sosyal demokrat partilere geçiş sıklıkla görülmekteydi ama son yıllarda milletvekillerinin çeşitli siyasi organizasyonlarda, halkla ilişkiler kuruluşlarında görev üstlenmeleri yaygınlaşmaktadır.

Norveç'te yapılan bir araştırmaya göre Yeşil Parti hariç bütün partilerden milletvekillerinin halkla ilişkiler/kamu ilişkileri şirketlerinde iş buldukları ve önceki siyasi rakipleri ile beraber şirket müşterilerinin çıkarları için ortak çalıştıkları ortaya çıkmıştır. 2015 baharında bu şekilde çalışan dört eski bakan ve on bir müsteşar tespit edilmiştir. (Allern, 2015).

Beşinci olarak artan küreselleşme İskandinav lobiciler için uluslararası mecralar ortaya çıkartmıştır. Uluslararası kuruluşları etkilemeye yönelik çabalar-örneğin Avrupa Birliği-ulusal veya yerel ölçekte kullanılan birçok stratejiyi kopyalamakla beraber farklı iş birlikleri ve ittifakları içeren yeni siyaset ve politikaların bilgisini gerektirmektedir. Aynı şekilde, henüz sınırlı düzeyde olsa da çokuluslu şirketler de İskandinav siyasetinde görünür olmaya başlamıştır.

Bütün bu değişim emarelerine rağmen bir istikrar unsuru olarak İskandinav'da geleneksel aktörler: iş dünyası örgütleri, sendikalar ve yerel yönetim birlikleri hala çok güçlüdür; parasal ve insan kaynaklarının büyük çoğunluğuna sahiptir. (Binderkrantz et al., 2014).

Demokratik korporatist model her üç ülke için geçerli olsa da ülkeler arasında lobicilik/savunuculuk pratiğini etkileyen bazı farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin İsveç'te, diğer İskandinav ülkelerine göre merkezi idarede, siyasi olarak atanmış bakanların yönettiği bakanlıkların yanı sıra çok daha fazla sayıda, büyük özerkliğe sahip, belli işlevleri yerine getirmek üzere kurulmuş "ajans-agency" bulunmaktadır. Bu durumda lobiciliğin hedefi Danimarka ve Norveç'te ağırlıklı olarak siyasiler iken İsveç'te bürokrasi olabilmektedir.

Diğer bir farklılık ise Norveç'te yerel medyanın gücü Danimarka ve İsveç'te olduğundan çok daha fazladır. Dolayısıyla Norveç'te lobicilik stratejileri çok daha ağırlıklı olarak yerel medya kullanımını içermektedir. (Figenschou & Fredheim, 2019).

Yüksek oranlarda yerelleşme olan İskandinav'da hatta tek bir ülkenin içinde yerel yönetimler arasında kapasite ve yönetsel tercih farklılıkları da bu-

lunmaktadır. Bu bağlamda savunucular ve lobiciler yerel yönetimlerin sivil topluma ilişkisinin aldığı biçim ve ilişki düzeyini de dikkate alarak stratejilerini belirlemek durumundadır. (Arvidson et al., 2018a).

Sonuç olarak, İskandinav ülkeleri geleneksel olarak güçlü demokrasiler, refah devleti ve yüksek güven üzerine inşa edilmiş sosyal ve ekonomik başarıları ile anılır. Bu başarılarının yapı taşlarından biri demokratik kitle örgütlerinin –sendikalar, sanayi ve ticaret odaları, belediye birlikleri vb. siyasete girdi sağladığı korporatist yapılanmadır. Son birkaç on yılda bu yapı hala ağırlığını korumakla beraber lobicilik ve halkla ilişkiler şirketlerinin ağırlığı artmıştır. Bu şirketler aracılığıyla yapılan lobicilik faaliyetlerinin geleneksel korporatist modele göre daha az saydam olması, normatif demokratik süreçler açısından kaygı uyandırmaktadır. (Allern, 2015; Helgeson & Falasca, 2017; Tylström, 2013).

Almanya'da Lobicilik²⁹

Alman anayasası lobicilikle ilgili herhangi bir hüküm taşımasına rağmen ifade ve örgütlenme özgürlüğü, dilekçe hakkı gibi lobiciliğin meşruiyeti ile ilişkili temel hak ve hürriyetleri güçlü bir şekilde içermektedir. Ayrıca anayasa yasal düzenlemelerle ilişkili temel ilke orantılılık (proportionality) olarak ifade edilmiştir. Buna göre her yasal düzenleme meşru bir amaç içermeli, uygun olmalı, amacın gerçekleşmesi için tek seçenek olmalı (yani daha az kısıtlayıcı bir yöntem bulunmamalı), makul olmalı ve paydaşların farklı çıkarlarını dikkate almalıdır. Almanya iktidarın 16 eyalet ve belediyeler ile paylaşıldığı bir federal devlettir. Doğrudan seçmenler tarafından seçilen bir Ulusal Parlamento (ve eyalet parlamentoları) dışında bir de üyeleri eyalet hükümetleri tarafından belirlenen Federal Konsey bulunmaktadır. Ulusal parlamento ve eyalet delegelerinden oluşan bir kongre tarafından seçilen Cumhurbaşkanı temsili yetkilere sahiptir. Başbakan parlamento tarafından seçilmektedir.

Savunma, dışişleri, göç, ulaştırma, iletişim, para politikası federal hükümetin sorumluluğundadır. Eyaletlerin medeni kanun, sosyal politika, arazi politika-sı, tüketici hakları, kamu sağlığı ve istatistik toplama gibi federal hükümetin düzenleme yapmadığı alanlarda yasama yetkisi bulunmaktadır.

Yerel yönetimler federal ve eyalet yasalarıyla düzenlenenler dışında bütün

29 - Lobbying in Germany: Friedrich Ludwig Hausmann and Mathias von Kaler, Association of Accredited Public Policy Advocates to the EU., October 2019.

yerel meselelerle ilgili düzenleme yapabilmektedir. Aynı zamanda belirli vergileri koyabilme ve oranlarını belirleme yetkileri de bulunmaktadır. İmar planlaması ve çevre koruma politikaları konusunda geniş yetkileri vardır.

Lobi faaliyetleri her üç idari düzeyde de yapılabilir. Yasama usulleri İngiltere’de olduğu gibi yeşil kitap-beyaz kitap düzenlemelerini içermez ancak federal bakanlıklarca; ilgili eyaletlerin, belli başlı belediye birliklerinin ve ulusal derneklerin kendilerini ilgilendiren yasa tasarıları ile ilgili görüşleri alınması usulü bulunmaktadır. Bu kurumlar parlamentoya veya komisyon toplantılarına temsilci göndererek alınacak kararları etkilemeye çalışmaktadırlar. Ayrıca milletvekillerini gayri resmi olarak etkilemeye yönelik bir imkân da bulunmaktadır. Alman yasaları lobilerin parlamenterlerle temasını engellemediği gibi bu temasın raporlamasını da zorunlu tutmaz. Dolayısıyla lobilerin belirli yasa tasarılarına ilişkin görüşlerini, kendi pozisyonlarını milletvekillerine ifade etmek için iletişimde olmaları sıradan bir uygulamadır.

Lobicilikle ilgili 2021 yılında çıkan yasaya kadar Alman mevzuatında herhangi bir tanım yapılmamakta ve çok az kural bulunmaktadır. Bunlarda parlamentonun koyduğu birkaç kural ile lobi derneklerinin gönüllük bazında yaptıkları ve ayrıntılı kurallardan çok belirli ilkeleri içeren öz-düzenlemelerdir. Parlamento bu alanda bir düzenleme yapmaktan 2021 yılına kadar kaçınmıştır. 2020 yılında bazı parlamenterlerin ticari faaliyetleri (Covid-19 maskelerinin devlete satılması ile ilgili) skandallar üzerine Mart 2021 tarihinde 2022’den itibaren geçerli olacak zorunlu bir kayıt sistemi oluşturulmuştur.

Parlamento 1972’de gönüllü bir kayıt sistemi oluşturmuş ve sistem, zorunlu bir lobi kayıt sisteminin yürürlüğe girdiği 2022’ye kadar devam etmiştir. Kayıt sistemi lobi dernekleri ve temsilcileri-üyeleri içindir. Ancak kayıt sisteminde bireysel lobiler ile kamu hukukuna tabi kurumlar yoktur. Her lobi derneğine, transfer edilemeyen (ismi yazılı olanlar dışında kimsenin kullanamayacağı) iki geçiş kartı tahsis edilmektedir.

Eski sistemde iletişimleri kayıt altına alma zorunluluğu yoktur. Parlamenterler lobilerle iletişimlerini açıklamak zorunda değildir. Lobiler için de böyle bir zorunluk yoktur. Kamu görevlileri parlamento (çoğunlukla muhalefet) tarafından soru önergelerine cevap vermek yükümlülüğündedir. Ayrıca tüm kamu görevlileri Bilgi Özgürlüğü Yasası kapsamında vatandaşlardan gelen soruları cevaplamakla mükelleftir. Bu sorular lobicilik faaliyetleri de dahil her konuda olabilir.

Gönüllü sistemde lobicilikle ilgili raporlama zorunluluğu yoktur. Lobi dernekleri tarafından gönüllülük bazında tutulan kayıtlar parlamento başkanı tarafından yıllık olarak resmî gazetede yayınlanmaktaydı. 2012 yılından bu yana kayıtlar çevrimiçi yayınlanmaktadır. Yayınlanan ve sıkça güncellenen verinin kapsamı: derneğin ismi, adresi, iletişim bilgileri yönetim kurulu üyeleri, ilgi alanı, üye sayısı, ilişkili kuruluşları, temsilcilerinin isimleri parlamento ve Federal Konsey nezdindeki şubelerinin adresleridir.

Eski sistemde lobicilikle ilgili bağlayıcı davranış kuralları bulunmamaktadır. Bazı dernekler, örn. Alman Politika Danışma Topluluğu gibi, kendi davranış kurallarını yayınlayarak üyelerinin dürüst, eşitlikçi ve saygılı davranacaklarına ilişkin taahhüt vermektedirler. Ancak bu kurallar daha çok genel ilkeler düzeyindedir.

Eyaletler arası yayın anlaşması siyasi, dini ve ideolojik reklam yapılmasını yasaklamaktadır. O yüzden lobiler siyasi kararları etkilemek için doğrudan görsel medyayı kullanamamaktadır. Anlaşma 2 istisna getirmektedir:

1. Talep üzerine Protestan Kilisesi, Katolik Kilisesi ve Yahudi toplulukları dini yayınlar için yeterli yayın süresi alabilecektir.
2. Siyasi partiler seçim kampanyaları için yeterli yayın süresi alabilecektir.

Yazılı basında siyasi, dini veya ideolojik reklam verilebilmektedir ancak basın yasasına göre reklam olduğu açıkça belirtilmek durumundadır.

Siyasi partiler veya adaylar bağış alabilmektedir; para ve nakit olarak alınan bağışlarda 50.000€ üzerindeki Federal Meclis Başkanına bildirilmekte ve başkan tarafından derhal bağışçının kimliği ile birlikte internet aracılığıyla kamuoyuna açıklanmaktadır. 10.000€ ile 50.000€ arasındaki bağışlar partinin yıllık raporunda açıklanmak zorundadır. 10.000€’nın altındaki bağışlar açıklanmak zorunda değildir.

Bir milletvekili ancak şahsı adına bağış alabilmektedir. Yıllık 5.000€ üzerindeki bağışlar meclis başkanına bildirilmek zorundadır. Eğer bağış miktarı 10.000€ geçerse meclis başkanı miktarı ve bağışçının kimliğini açıklar.

2015 yılında çıkartılan bir kanunla bakan ve bakan yardımcılarının görevlerinden ayrıldıktan sonra 18 ay geçmeden bir özel şirkette veya iş örgütünde çalışabilmeleri için hükümetten izin almaları zorunluluğu getirilmiştir. Ancak yasa kapsam itibarıyla dar olması ve kısa bir soğutma dönemi öngörmesi

ayrıca yaptırımı olmaması nedeniyle eleştirilmiştir.³⁰ Özel sektörden kamuya geçiş serbest olmakla, hatta teşvik edilmekle birlikte bu şekilde kamuya geçenler tek başına karar alma, mevzuat düzenleme veya ihale yapma yetkisi olan pozisyonlara atanamazlar. Bu konuyla ilgili düzenleme yolsuzlukla mücadele kapsamında 2008 yılında çıkartılan bir kanunla yürürlüğe girmiştir.³¹

2016 yılına kadar lobicilerin parlamento binalarına girebilmeleri için herhangi bir lobi derneğine kayıtlı olmaları zorunluğu bulunmamaktaydı. 2015 yılında bir vatandaşın bilgi edinme mevzuatı çerçevesinde kimlere geçiş kartı verildiğini açıklanmadığı için parlamentoyu mahkemeye vermesinin ve davaya bakan hâkimin de vatandaşın lehine karar vermesinin, Parlamento’nun Şubat 2016’da kendi binalarına erişim sağlanabilmesi için lobicilik kayıt sistemine üye olunması zorunluğunu getirmesinin arkasında yatan temel neden olduğuna inanılmaktadır. Bu kararın saydamlığı büyük ölçüde artırdığı iddia edilebilir. Parlamento binasına giren lobicilerin bilgileri kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Lobi kayıt sistemine üye olma zorunluğu olmamasına rağmen üye olmayanlara parlamento giriş izni verilmemektedir.

2021 Mart ayında yapılan bir yasal değişiklikle 2022 ocak ayından başlayarak zorunlu bir kayıt sistemi getirilmiştir. Buna göre herhangi bir parlamento organı, üyeleri ve grupları ile kararları etkilemeye yönelik yapılan resmi veya gayri resmi iletişim (telefon, e-mektup, yüzyüze) lobicilik sayılmaktadır. Buna Federal hükümet de dahildir. Başbakan, Bakanlar, üst düzey görevlilerle yapılan bu türden iletişim de lobicilik tanımına dahildir. Lobiciler düzenli olarak uğraşan veya uğraşmayı planlayan kişi veya kurumlar, üçüncü tarafın çıkarlarını ticari olarak temsil edenler veya son üç ayda 50 kez ve daha fazla yukarıda sayılan kişi-kurumlarla lobicilik maksatlı iletişimde bulunanlar lobici sayılmaktadır. Lobiciler yılda bir kere ve gerektiğinde güncellemek üzere Bundestag’da oluşturulan lobi kayıt sistemine a) hangi konularda lobi yaptıkları, b) yıllık olarak lobicilik faaliyetlerinin bütçesi, c) son yıl varsa devletten alınan hibe veya destekleri girmek ve bilgiler değiştiğinde güncellemek zorundadır. Lobiciler belli etik kurallara tabi olacaktır. Kayıt sistemine doğru bilgileri zamanında girmeyen lobiciler için 25.000-50.000 € cezai yaptırım uygulanmakta ayrıca Meclis Başkanı lobinin meclise girişini engelleyebilmektedir.

30 - Goebel, N. (2015)

31 - Bau und Heimat (2018)

32 - <https://www.dw.com/en/fighting-corruption-germany-gets-a-lobby-register/a-56808321?maca=en-EMail-sharing>

33 - Lobbying in France, Jean-Luc Soulier and Geoffroy Lacroix, Association of Accredited Public Policy Advocates to the EU, Ekim 2019.

Kayıtlar 28 Şubat 2022 tarihine kadar tamamlanacaktır. Gözlemciler Alman sistemini çeşitli açılardan eleştirmektedirler. En büyük eleştiri raporlama sistemi etkileşim bazlı değildir. Yani kimlerle hangi tarihlerde ve ne konularda görüşüldüğü raporlanmamaktadır. Bu nedenle lobicilerin yasama ayak izi takip edilememektedir. Ayrıca cezai yaptırımlar da yetersiz bulunmuştur.³²

Fransa’da Lobicilik Sistemi³³

Fransa’da lobicilik faaliyetleri 2016 yılında çıkartılan Şeffaflık Kanunu (Şeffaflık, Yolsuzlukla Mücadele ve Ekonomik Yaşamın Modernizasyonu Kanunu. Sapin II) ile düzenlenmiştir.

Bağımsız bir idari kurum olan Kamusal Yaşamda Şeffaflık Yüksek Kurumu, (ŞYK) etik kuralların gözetiminden, çıkar çatışmalarını engellemekten, kamu çalışanlarına ve kurumlarına danışmanlık yapmaktan ve şeffaflığı geliştirmekten sorumludur ve kendi inisiyatifi veya talep üzerine kurumlardan her türlü bilgi ve belgeyi istemeye ve Paris Asliye Mahkemesinin kararıyla kurumlarda inceleme yapmaya da yetkilidir. Genel bütçeden finanse edilmektedir.

Herhangi bir lobinin kurallara uymadığının anlaşılması üzerine lobici kuruma çağrılarak yükümlülüklerinin yerine getirmesi istenebilir. Ayrıca Kurum lobinin ilişkide olduğu kamu görevlilerini de durumdan haberdar eder.

Kanuna göre lobicilik kavramı “çıkar temsilcisi” kavramıyla ilişkilendirilmiştir. Buna göre sınıai veya ticari faaliyet gösteren herhangi bir gerçek veya tüzel kişi veya yöneticileri, çalışanları veya üyelerinden kamusal kararları, mevzuatın içeriğini Kanunda sayılan kamu görevlileri ile temas kurmak suretiyle belli bir yönde kendi adına veya üçüncü bir kişi adına etkilemeye çalışan kişiler lobici olarak tanımlanmaktadır.

Bu yasa kapsamına sivil toplum kuruluşları, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, dernekler ve mesleki birlikler de dâhildir. Ancak Kanun siyasi partileri, seçimle gelmiş yöneticileri, dini kuruluşları ve bazı meslek odalarına istisna getirilmiştir.

Bir çıkar temsilcisi faaliyetlerinin yarısından fazlası lobcilik ise veya son 12 ayda 10 kereden fazla bir kamu görevlisi ile temas kurduysa 2 ay içinde ŞYK tarafından oluşturulan sisteme kayıt olmalıdır. Değişiklik durumunda 1 ay içinde kayıt sistemine işlenmesi gerekmektedir. Kayıt sistemi hükümet, Senato ve Ulusal Meclis için ortaktır.

Hükümet üyeleri, Bakan özel kalem ve danışmanları, parlamenterler, başkanlık danışmanları, siyasi danışmanlar ve idari birim yöneticileri ve yerel kamu görevlileri ile yukarıda açıklandığı şekilde temasta bulunan her çıkar temsilcisi kayıtlı yükümlüdür.

Her lobici aşağıdaki faaliyetleri kayıt sistemine not etmek zorundadır:

- Gayri-resmi toplantılar veya yüz yüze görüşmeler,
- Üçüncü bir taraf adına bir kamu görevlisi ile mülakat,
- Yukarıda sayılan görevlilerden birisini bir organizasyona, toplantıya veya bir tanıtım toplantısına davet,
- Düzenli bir iletişim kurulması (e-posta, mektup vb.),
- Dilekçe, tanıtım materyali vb. gönderilmesi,
- Kamuya açık tartışma programları düzenlenmesi, gösteri yürüyüşleri ve internet kullanılarak yapılan etkileme faaliyetleri,
- Bir yasama faaliyeti konusunda resmi veya açık danışma toplantılarına veya oturlara katılım,
- Bir kamusal karar taslağını etkilemeye yönelik görüş ve öneri sunmak,
- Kamu görevlilerine ikna amacıyla malumat veya uzmanlık görüşü sunmak.

Kayıt sisteminde yer alması gereken bilgiler:

- Lobici eğer gerçek kişi ise kimlik bilgileri, eğer tüzel kişiliğe sahipse yöneticileri ve lobcilikle görevlilerinin bilgileri;
- Lobicilerin faaliyet alanları;
- Kanunda belirtilen kamu görevlilerine yönelik yapılan lobi faaliyetleri ve bunlar için yapılan harcamalar ve lobcilerin sayısı,

- Geçmiş yıl satış gelirleri,
- Lobicinin üye olduğu mesleki örgütler ve dernekler;
- Eğer üçüncü bir kişi temsil ediliyorsa onun bilgileri.

Her lobici (gerçek veya tüzel kişi) mali yılın bitmesinden itibaren 3 ay içinde ŞYK'ya geçmiş yıla ilişkin aşağıdaki bilgileri içeren bir rapor vermek zorundadır:

- Lobcilik faaliyetlerinin hedeflediği kamu kararları,
- Faaliyetlerin niteliği,
- Faaliyetlerin konuları, amaçları,
- Temas edilen yetkililer,
- Eğer varsa lobcilik faaliyetlerinin hangi 3. kişiler için yapıldığı,
- Faaliyetler için yapılan harcamalar,
- Eğer varsa faaliyetler sonucunda elde edilen gelirler.

Kayıtlar ŞYK web sitesinde vatandaşlara açıktır. Her bir lobicinin sağladığı bilgileri topluca görmek mümkündür. Kayıtlar 5 yıl boyunca kamuya açık kalır.

Şeffaflık kanunu lobcilerin uyması gereken kuralları belirlemiştir:

- Temas kurduğu yetkililere kimliğini, hangi kurum için çalıştığını, kim(ler)in çıkarlarını temsil ettiğini açıklaması;
- Yetkililere yüksek değeri olan herhangi bir hediye veya menfaat sağlamak veya teklif etmekten kaçınması,
- Başkanlık veya Bakanlık ofisi çalışanlarına veya herhangi bir senatör, milletvekili için çalışan personele bir ücret ödememesi ve ahlaki kuralları çiğnemeleri için teşvik etmemesi,
- Bu kişilerden gayrimeşru yollarla malumat temin etmeye çalışmaması, yanlış bilgi vererek kandırmaya çalışmaması,
- Yetkililerden elde ettiği malumatı ticari veya reklam amacıyla kullanmaması,
- Kamu kurumlarından temin ettiği dokümanların kopyalarını üçüncü kişilere satmaması ve bu kuruluşların logolarını kullanmaktan kaçınması,

Yukarıda bahsi geçen Şeffaflık yasasına ilave olarak 31 Mayıs 2017’de Senato senatörlerle lobicilerin ilişkilerine yönelik davranış kuralları kabul etmiştir. Benzer davranış kuralları Ulusal Meclisin üyeleri için 2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Kanada’da Lobcilik Düzenlemeleri ³⁴

Kanada’da ilk lobcilik düzenlemesi Lobi Kayıt Kanunu olarak 1989 yılında yürürlüğe girmiştir. Bilahare 2008 yılında çıkartılan Lobcilik Kanunu ile yenilenmiştir. Lobcilik Kanunu (LK) federal hükümet yetkilileri ile belirli amaçlarla profesyonel olarak temas kuran kişilerin kaydedilmesi ile ilgilidir. Bu amaçlar şöyle sıralanabilir:

- Kanun tasarılarının veya kararların yapımı veya değiştirilmesi,
- Federal hibe, transfer veya diğer parasal menfaatlerin dağıtımı,
- Danışman Lobici” örneğinde olduğu gibi bir federal ihale alınması veya bir kamu görevlisi ile lobicinin adına hareket ettiği kişilerle veya onları temsil eden kişilerle toplantı düzenlenmesi,

Temel İlkeler

Yasa gerekçesinde 4 temel ilke yer almaktadır:

- Hükümete ücretsiz ve açık erişim kamu yararının önemli bir unsurudur.
- Kamu görevlilerine yönelik lobcilik faaliyetleri meşru bir faaliyettir.
- Kamu görevlilerinin ve vatandaşların kimin lobcilik yaptığını bilmelerinde fayda vardır.
- Profesyonel lobicilerin kayıt sistemi, hükümete ücretsiz ve açık erişimi engellememelidir.

Lobicilik Kanunu üç kategori lobici tanımlamaktadır:

- Danışman lobiciler
- Şirketlerin kendi (Şirket içi) lobicileri

- Organizasyonların (Kurumların) kendi lobicileri.

Danışman lobiciler bir müşteri adına profesyonel olarak lobcilik yapan kişilerdir. Bunlar kamu ilişkileri danışmanları, avukat, muhasebeci veya diğer mesleklerden müşterileri nam ve hesabına profesyonel lobcilik yapmaktadırlar. Bu tür lobiciler müşterileri ile yaptıkları her sözleşmeyi kayıt sistemine girmek zorundadır.

Şirket içi lobiciler, kâr amacı güden şirketlerin çalışanlarıdır. Genellikle tam zamanlı çalışanlar ve zamanlarının önemli bir kısmını işverenlerinin lehine halkla veya kamu ile ilişkiler için kullanırlar.

Eğer tüm çalışanların görevlerinin %20 ve üzerindeki kısmı lobcilik ile ilişkili ise o zaman ücretli en yüksek yönetici, şirketi sisteme kaydetmekle yükümlüdür. Bu durumda lobcilikle iştigal eden en yüksek görevli, doğrudan ona bağlı çalışanlar ve zamanının önemli bir kısmını lobcilikçe ayıran bütün çalışanlar bilgilerini sisteme girmek durumundadır.

Kurum lobicileri, sivil toplum örgütleri, sendikalar veya işveren dernekleri gibi kâr amacı gütmeyen kuruluşların çalışanlarıdır. Aynı şirketlerde olduğu gibi kuruluş faaliyetlerinin %20’sinden fazlası lobcilik ile ilişkiliyse kurum yöneticisi lobcilikle uğraşan herkesin bilgisini kayıt sistemine girmek zorundadır.

Lobicilik Kanunu kamu görevlilerini seçilmiş veya atanmış pozisyonlarda çalışan herkes olarak tanımlamaktadır. Buna, Avam Kamarası ve Senato üyeleri, siyasi görevliler, federal kurumların yönetici ve çalışanları, ordu ve federal polis de dahildir. Kanun kamu görevlilerinin bir alt başlığı olarak Belirlenmiş Kamu Görevlileri (BKG) tanımı yapmıştır. Bunlar, Başbakan, Bakanlar ve personeli, Bakan Yardımcıları ve onların personeli olarak karar alıcı pozisyonda çalışan kişilerdir.

Lobicilik Kanunu BKG ile yazılı veya yüz yüze temasları durumunda lobicilerden ilave bilgi vermeleri istenmektedir.

Kayıt sistemi temel şeffaflık aracıdır. Kayıt sisteminin yönetimi Lobcilik Kayıt Müdürü (Commissionar) tarafından yürütülmektedir. Kayıtlar herkese açıktır. Kayıtlarda hangi lobicinin hangi kamu görevlisi ile hangi yasa, düzenleme,

34 - OECD (2014), Lobbyists, Governments and Public Trust

politika ve programla ilgili olarak ve kimin adına temas kurduğu izlenebilmektedir.

Lobiciler Kayıt sistemine aşağıdaki bilgileri kaydetmek zorundadır:

- Lobicinin kimliği, hangi kamu görevlileriyle iletişime geçtiği, hangi şirket veya kurum adına çalıştığı,
- Eğer bir koalisyon adına lobicilik yürütülüyorsa, bu koalisyonun ortakları,
- Lobicilik faaliyetinin konusu, hedeflenen yasa tasarısı, düzenlemeler, politikalar, ihaleler, programların isimleri ve tanımları,
- Şirketlere veya sivil toplum örgütlerine kamu kaynaklarından aktarılan paralar,
- Hangi devlet kurumuyla ilişkiye geçildiği,
- Lobicinin varsa daha önce çalıştığı kamu görevi,
- Eğer BKG ile iletişime geçildiyse bunun içeriğine ilişkin bazı ayrıntılar.

Şirketler ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ayrıca kendi faaliyet alanlarına ilişkin bilgi de vermek zorundadır.

Kayıt sistemi her altı ayda bir lobiciler tarafından güncellenmek zorundadır.

Lobicilik Davranış Kuralları

Lobicilik davranış kuralları 1997 yılında Kanunda yapılan bir değişiklikle yürürlüğe girmiştir. O zamandan beri de değişmeden yürürlükte. Kurallar çok ayrıntısına girmeden veya herhangi bir ölçüt oluşturmadan genel ilkeler bağlamında konmuştur. Kurallar üç ana başlıkta konmuştur:

- **Şeffaflık:** Lobicilerin temasta bulundukları kamu görevlilerine kendilerini, kimin adına iletişime geçtiklerini ve amaçlarını açıklamak zorundadır. Aynı şekilde kendi müşterilerine, işverenlerine de Kanun'dan kaynaklanan yükümlülüklerini açıklamak zorundadırlar.
- **Gizlilik:** Lobiciler müşterilerinden elde ettikleri malumatı ifşa etmemek ve içerden elde ettikleri bilgileri müşterilerine zarar verecek şekilde kullanmamak zorundadırlar.

- **Çıkar Çatışması:** Lobiciler eylemleri ile kamu görevlilerini çıkar çatışmasına sokacak bir eylemde bulunmamalı, çatışması muhtemel çıkarları müşterilerinin bilgisi olmadan temsil etmemelidir.

Lobicilik Kanunu, Lobicilik Kayıt Müdürüne gerek web sitesi aracılığıyla gerekse fiziki olarak farkındalık programları, eğitim programları düzenleme görevini de vermiştir.

Ayrıca Müdürlük Kanunun uygulanmasına ilişkin kontrol görevini de yürütmektedir. Kontrol üç alanda yürütülmektedir:

1. Kanunun ihlali ile ilgili iddiaları incelemek,
2. Lobiciler tarafından aylık olarak raporlanan bilgileri doğrulamak,
3. BGK'lerin görevden ayrıldıktan sonra 5 yıl lobicilik yapmamaları kuralına ilişki istisna başvurularını incelemek.

Müdürlüğün soruşturma yetkisi bulunmaktadır. Bu incelemeler sonucunda Müdür Parlamente'ye rapor sunmak durumundadır. İhlallerle ilgili herhangi bir hapis cezası yoktur; para cezası veya lobicilik lisansının belli süre veya kalıcı olarak yasaklanması söz konusudur. Ancak asıl ceza lobicinin isminin afişe olmasıyla ilgili reputasyon riskidir.

Müdürlük her beş yılda bir Kanunun olası revizyonu ile ilgili bir olarak Avam Kamarası'nın ilgili komisyonuna rapor sunmakla yükümlüdür.

Şili'de Lobicilik Sistemi³⁵

Şili'de lobicilik sistemine ilişkin ilk tasarı 2003 yılında hazırlanmış ancak yasalaşmamıştır. Daha sonra 2008 yılında tekrar bir tasarı hazırlanmış ancak lobiciliği kapsamı üzerine yapılan tartışmalar sonucu uzlaşma çıkmayınca o da yasalaşmamıştır. Tartışmalar kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarının da kapsama alınıp alınmaması üzerine yoğunlaşmıştır. Son olarak 2012 yılında yapılan değişiklik ile kanun bütün lobi faaliyetlerini kapsayacak şekilde son halini almıştır. Kanun'da lobicilik faaliyetinin hedeflediği kamu görevlileri "pasif özneler" olarak adlandırılmaktadır. Bu kapsama bakanlar, müsteşarlar, genel müdürler, milletvekilleri ve danışmanları, bakan-

35 - OECD (2014), Lobbyists, Governments and Public Trust

lıkların bölge müdürleri, valiler, belediye başkanları, belediye yöneticileri, Genel Kurmay Başkanı, Jandarma Genel Komutanı, Emniyet Genel Müdürü ve Merkez Bankası Başkanı, Sayıştay Başkanı gibi üst düzey yöneticiler dahildir. Kapsama alınan faaliyetler ise şöyle sıralanmıştır:

1. İdari işlem, kanun, kanun tasarıları ile pasif özneler tarafından alınan kararların detaylandırması, yasalaştırması, değiştirmesi, yürürlükten kaldırması veya reddedilmesi,
2. Ulusal Meclis veya onun komisyonları tarafından yasa tasarılarının, anlaşmaların veya deklarasyonların hazırlanması, görüşülmesi, kabulü, değiştirilmesi,
3. Pasif özneler tarafından hazırlanan sözleşmelerin akdi, değiştirmesi veya sona erdirmesi
4. Politikaların, planların ve programların tasarımı, uygulanması ve değerlendirilmesi

Bu kapsamdaki karar ve eylemlerin hepsini veya bir kısmını hangi sıfatla ve araçla olursa olsun etkilemeye çalışmak lobicilik olarak tanımlanmaktadır.

Kanunda lobiciler ise “aktif özneler” olarak adlandırılmakta olup, pasif öznelerin kararlarını; para karşılığı veya ücretsiz etkilemeye çalışan, Şilili veya yabancı gerçek veya tüzel kişilerdir. Kanunda istisnalar da sayılmaktadır; örneğin pasif özneler tarafından düzenlenen bir danışma toplantısında konuyla ilişkili olarak görüş bildirmek, bir düzenleme ile ilgili açıklama istemek, bir pasif özne tarafından kendi sorumluluğu kapsamında alacağı bir karar ya da eylem için sorduğu sorulara yanıt verilmesi, devlet tarafından danışman olarak istihdam edilenlerin verdiği görüş ve bilgiler, bir soruşturma veya inceleme kapsamında alınan görüşler lobicilik sayılmamaktadır.

Şili’de Avrupa’da veya Kanada’da olduğu biçimde lobicilik kayıt sistemi bulunmamaktadır. Lobicilerin kaydını tutmak ve temasları raporlama sorumluluğu kamu görevlilerine verilmiştir. Kamu görevlileri 3. kişilerle toplantılarını, yolculuk (iş gezilerini) ve aldıkları hediyelerin kaydını tutmakla mükelleftir. Toplantılara ilişkin: toplantıya katılan kişiler, bu kişilerin toplantıya katılmak için ücret alıp almadıklarına ilişkin ifadeleri, varsa temsil edilen kişiler veya

kurumların isimleri, toplantının konusu ve amacı, yeri günü, saati ve süresi, toplantıyı yüz yüze mi snal toplantı mı olduğu bilgiler kayıt altına alınmak durumundadır. Yolculuk durumunda da yolculuğun nereye yapıldığı, amacı, ayrıntılı maliyeti ve yolculuğu finase eden kişi veya kurum raporlanmak durumundadır. Bu tür raporlar her kamu kurumu tarafından aylık olarak güncellenmek durumundadır. Bu raporlar Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği tarafından tek bir veri tabanı olarak kamuoyuna açıklanmaktadır.

Kanunda lobicilere yönelik de bazı yükümlülükler yer almaktadır. Bunların en önemlisi bilgilendirme sorumluluğudur. Buna göre lobiciler kamu görevlilerine toplantı taleplerini bir form doldurmak suretiyle yazılı olarak bildirmek zorundadır. Bu formda toplantıya kimin katılacağı, katılanların bu iş için ücret alıp almadıkları, varsa temsil ettikleri kurum ve kuruma ait bilgiler, toplantının amacı ve toplantı sonucunda ulaşmak istedikleri hedeflere ilişkin bilgiler yer almak zorundadır. Ayrıca talep edildiğinde lobiciler ilave bilgileri de sağlamak zorundadır.

Kanun ayrıca lobiciler için davranış kuralları da koymaktadır. Bu davranış kuralları da yukarıda diğer ülke örneklerinde olduğu gibi daha çok genel ilkeler bazında olup hemen hemen aynı niteliktedir.

Raporlama görevini ihmal eden ya da eksik yerine getiren kamu görevlilerine veya bilerek yanlış bilgi veren ya da gizleyen lobicilere 800 Dolar ile 4000 Dolar arasında ceza verilmektedir.

Avrupa Birliği Saydamlık Kayıt Sistemi³⁶

AB Saydamlık Kayıt Sistemi (SKS) Haziran 2011 tarihinde Avrupa Parlamentosu (AP) ve Avrupa Komisyonu (AK) ortaklığı ile kurulmuştur. AB Konseyi de Mayıs 2021’de sisteme girmiştir. Yeni anlaşma ile sistemle ilgili karar organı üç kurumun genel sekreterlerinden oluşan bir Yönetim Kurulu (Management Board) olarak belirlenmiştir. Sistemin muhafazası ve günlük idaresi Ortak Sekreteryaya tarafından yürütülmektedir. Sistemin amacı AB vatandaşlarına AB karar alma süreçlerini doğrudan veya dolaylı olarak etkilemeye çalışan kişi ve kuruluşlar konusunda bilgi vermektir. Kayıt olanlar belirlenmiş davranış kurallarını uygulamak konusunda taahhüt vermekte ve oldukça ayrıntılı bir bilgi formu doldurmaktadırlar. Bu form a) kayıt olanın kimliğine ve niteliğine

36 - https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_en

ilişkin bilgiler, b) AB kurumları nezdinde hangi alanda, hangi politika, yasal süreç ve kararları hedefledikleri, AB kurumları nezdinde hangi formal ya da informal meslek gruplarına üye oldukları, c) finansal bilgiler, d) Lobicilik şirketleri için temsil ettikleri müşterilerinin ilişkin bilgiler ve aldıkları ücretler, e) Üniversite ve araştırma kuruluşları için gelir kaynakları hakkında bilgileri içermektedir. Bilgiler her yıl güncellenmek zorundadır.

Sisteme kayıt bireylerden ziyade kurumları hedeflemekte, kamu görevlileri veya üyelerle kişisel temaslardan çok AB karar alma süreçlerine yönelik faaliyetleri kapsamaktadır. Sistem tarafından kapsanan faaliyetler lobicilik, çıkar temsiliyeti ve savunuculuktur. Bu tür faaliyetler meşru olarak kabul edilmekte ancak vatandaşların karar alma süreçlerini kimlerin etkilemeye çalıştığını ve bunların belli etik normlara uyduklarını bilmeleri hakkı oldukları düşünülmektedir.

Kayıt sistemi baştan gönüllü kayıt sistemine göre kurulduğu halde önce AP'nun 2019'da aldığı kararla daha sonra Mayıs 2021'de yapılan ve AB Konseyini de ortak yapan değişikliklerle, kayıt sistemine üye olmayan lobicilerin AB kurumlarına girmeleri ve görevlilerle görüşmeleri engellenmiş, dolayısıyla fiili olarak sistem zorunlu hale gelmiştir.

Kayıtlı lobicilerin kayıt sırasında verdikleri bilgiler ve yıllık güncellemeler dışında yaptıkları lobi faaliyetlerini tek tek sisteme girme zorunlulukları yoktur. Ancak lobicilerin muhatabı olan AB kurumlarında çalışanlar, sisteme kayıtlı lobicilerle/çıkar gruplarıyla yaptıkları toplantıları çalıştıkları kurumların gündemlerine kamuoyuna açık bir şekilde koymak zorundadır.

Sistemin kapsamı hem aktör profili hem de faaliyetler açısından oldukça zengindir. Aktörler kamuyla-halkla ilişkiler danışmanlık şirketlerinden, hukuk firmalarına, yardım sandıklarından, dini derneklere, STK'lardan düşünce/araştırma ve kamu kuruluşlarına (mesela belediye birlikleri vb.) içermektedir. 20 Ağustos 2021 tarihi itibarıyla 12.890 kayıtlı üye bulunmaktadır³⁷.

Statüsü ne olursa olsun AB kurumları nezdinde herhangi bir çıkarı temsilen ilişkide bulunan her kurum üye olabilir. İstisnalar açıkça belirtilmiştir. Örneğin AB anlaşmalarıyla belirlenen bazı faaliyetler (sosyal diyalog) ve ulusal

bölgesel yerel yönetimler, diplomatlar, kiliseler, siyasi partiler kapsam dışıdır. Ama bunlar tarafından kurulan dernekler, kurumlar kapsam dahilindedir. Yıllık bazda kayıtlarını yenilemeyen üyeler sistemden çıkartılır.

Sistem kapsadığı üç AB kurumunun personelinden oluşan bir ortak sekreterya tarafından yönetilmektedir. Sekreterya sistemin güncellenmesi, şikayetlerin incelenmesi, veri tabanının kontrolü gibi süreçleri üstlenmektedir. Ayrıca yıllık olarak sistemle ilgili bilgileri içeren rapor yayınlamaktadır.

37 - <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

Proje kapsamında 13 Eylül- 5 Kasım tarihleri arasında 33 kişi ile derinlemesine görüşmeler yapılmış³⁸, ayrıca 3 adet odak grup toplantısı gerçekleştirilmiştir. Görüşmeler sivil toplum kuruluşlarının yetkili kişileriyle gerçekleştirilmiştir. Toplantılara kamu kesiminden de katılımlar olmuştur. Yarı yapılandırılmış mülakat şeklinde geçen görüşmelerde katılımcılara yöneltilen sorular aşağıdaki gibidir:

- Politika yapım / politikaları etkileme süreçlerine katılım, savunuculuk, lobicilik, kampanya konusunda deneyimlerinizi kısaca özetler misiniz?
- Kamu ile olan ilişkilerde ne tür eksiklikler tespit ettiniz? (Kapasite geliştirme, şeffaflık, süreçler, mevzuat vb.)
- Hangi konularda zorlanıyorsunuz? İşleyen/işlemeyen mekanizmalar nelerdir?
- Lobiciliğin bir mevzuatla tanımlanması, buna ilişkin süreçlerin, aktörlerin, rollerin belirlenmesi gerekir mi? Şeffaflık konusunda ne düşünüyorsunuz?
- Daha iyi savunuculuk yapabilmek için devletten beklentileriniz var mı? Nedir?
- Savunuculuk, lobicilik konusunda, bunların nasıl yapılması gerektiğine ilişkin faydaladığınız kaynaklar (rehber kitaplar, eğitim vb.) oldu mu?

Görüşmelere ek olarak, KİYED 4.11.2021 tarihine Ankara’da bir savunuculuk semineri düzenlemiştir. Seminerde katılımcılara danışman tarafından daha önce hazırlanan literatür raporu ve derinlemesine görüşmeler özetlenmiş ve aşağıdaki sorular çerçevesinde katılımcıların görüşleri alınmıştır.

Mevzuat Gerekliliğine ilişkin sorular

- Sizce Türkiye’de kamu ilişkileri alanında artan bir talep var mıdır veya olması beklenmekte midir?

- Sizce Türkiye’de şimdi veya yakın gelecekte lobi şeffaflık yasasına gerek var mıdır?
- Eğer var olduğunu düşünüyorsanız bunu kapsamı ne olmalıdır?
 - o a) Yasama, b) Yürütme, c) Yargı’nın tamamı kapsama alınmalı mıdır? Yoksa bu aşamalı olarak mı düşünülmelidir? Öncelik hangi kanada verilmelidir?
 - o Yürütmede bütün memurlar mı yoksa Bakanlar, Bakan Yardımcıları ve üst düzey memurlar mı kapsama alınmalıdır.
 - o a) Çıkar temsili, b) Fikir ve hak temsili yapan kurum ve kişilerin hepsi kapsama alınmalı mıdır?
- Kayıt sistemi zorunlu olmalı mı ve ne tür bilgileri içermelidir?

Mevzuat Yeterliliğine ilişkin sorular

- Sizce Türkiye’de döner kapı mevzuatı yeterli midir? Aksayan yönleri varsa nelerdir?
- Sizce Türkiye’de Kamu Etik Kurulu etkin bir şekilde çalışıyor mu? Nasıl iyileştirilebilir?
- Seçim ve Partilerin Finansmanı konusunda yeterli ve kapsamlı bir mevzuat var mıdır? Eksiklikleri nelerdir?
- Yolsuzlukla mücadele mevzuatı yeterli ve etkili midir?
- Bütçe, İdari karar ve Mevzuat yapım süreçleri nasıl daha şeffaf ve katılımcı olabilir?

Ayrıca seminerde katılımcılara bir anket uygulanmıştır. 17 kişinin katıldığı ankette, katılımcıların yarısından çoğu (9) bir STK’ya üyeyken neredeyse yarısı (7) bir firmanın kamu ve ilişkilendirme biriminde görevli olduğunu belirtmiştir. İki katılımcı ise bir kamu kuruluşunda çalıştığını ifade etmiştir. Her bir so-

38 - Bknz. EK 3 (Tablo 17: Derinlemesine Görüşme Listesi)

ruda birden fazla cevap seçilebildiği için cevapların toplamı ankete katılan kişi sayısından fazla olabilmektedir. Yapılan anketin sonuçları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 4: Seminer Anket Sonuçları

Aşağıdakilerden hangisi sizi tanımlar?	
Bir STK'ya üyeyim.	9/17
Bir firmanın kamu ve ilişkilendirme biriminde görevliyim.	7/17
Bir kamu kuruluşunda çalışıyorum.	2/17
En fazla hangi aşamada karar sürecini etkilemeye çalışıyorsunuz?	
Siyasi tercihler aşamasında.	3/17
Planlama/Programlama aşamasında.	11/17
Uygulama aşamasında.	8/17
Uygulama aşamasında en fazla etkilemeye çalıştığınız süreç hangisidir?	
Bütçe.	1/17
Mevzuat.	13/17
İdari Karar.	7/17
Savunuculuk alanında en sık kullandığınız yöntem hangisidir?	
Kanıtı dayalı yöntemler (araştırma, makale vb.).	7/17
Kampanyalar (basın/sosyal medya).	2/17
Lobicilik (Yüz yüze görüşme, yazışma vb.).	12/17
Eylemcilik.	0/17
Aşağıdaki alanlarda mevzuat geliştirilmesine / mevcut mevzuatın iyileştirilmesine ne düzeyde ihtiyaç var? 1 - Hiç ihtiyaç yok 5 - Çok ihtiyaç var olmak üzere 1-5 arasında değerlendiriniz	
Lobiciliğin tanımlanması, kayıt altına alınması ve lobicilik faaliyetlerine ilişkin şeffaf raporlamalar	4,8/5
Özel sektörden devlete, devletten özel sektöre geçişlerin belli düzeydeki görevler için belli bekleme süreleri dikkate alınarak düzenlenmesi (döner kapı mevzuatı)	3,8/5
Yasa hazırlık ve yasama süreçlerine katılıma ilişkin prensip ve asgari standartların tanımlanması	4,8/5
Taslak mevzuatların bütün paydaşlar tarafından görülebileceği ve görüşlerini sunabilecekleri ortak ve tek bir sistem	4,6/5

Derinlemesine görüşmeler ve odak grup toplantıları aşağıda özetlenmektedir.

En çok kullanılan savunuculuk yöntemi lobicilik olmuştur. Konuşulan sivil toplum örgütlerinin bir kısmı fikir temelli örgütlerdir. Bunlar daha çok kamuoyunu aydınlatma, farkındalık oluşturma faaliyetleri yürütmektedir. Bu açıdan bir nevi kampanya faaliyetleri yürütmektedirler. İş dünyası temsilcilerinin oluşturduğu çoğunluk ise temsil ettikleri şirketlerin ortak çıkarlarını kurdukları dernekler aracılığıyla kamu nezdinde lobi faaliyetleri yaparak savunmaya çalışmaktadır. Bu derneklerin dışında tekil şirketlerin her birisinin farklı ölçeklerde kamu ilişkileri personeli de bulunmaktadır. Ayrıntılı düzenlemeye-denetlemeye tabi sektörlerde faaliyet gösteren şirketler (ilaç, telekom, gıda vb.) dernek olarak örgütlenerek kamusal karar alıcılarla sektörün düzenlenmesine ilişkin meseleler konusunda ortak bir pozisyonu savunabilmektedir. Konuşulan kamu karar alıcıları da tek tek şirketlerle konuşmak yerine sektörün tamamına ilişkin meselelerde dernek aracılığıyla iletişime geçmenin çok daha etkin olduğunu vurgulamaktadır. Bu alanlarda lobicilik doğal olarak düzenleme/mevzuat alanında yoğunlaşmaktadır.

Kanıtı dayalı savunuculuk konusunda sivil toplum yetersiz kalmaktadır. Yapılan derinlemesine görüşmelerde sivil toplum kuruluşlarının kanıtı dayalı savunuculuk için bütçe ve uzman eksikliği olduğu tespit edilmiştir. Bununla birlikte TÜRKONFED, B4G, Otomotiv Sanayicileri Derneği. Araştırmacı İlaç Firmaları Derneği gibi kurumsal kapasitesi ve bütçesi yüksek sivil toplum kuruluşları çalışma grupları oluşturup, kanıtı dayalı savunuculuk yapmakta veya araştırma sonuçları ve verileri bu amaçla kullanabilmektedir. Örneğin TÜRKONFED, Temiz Enerji Çağrısı, Avrupa Yeşil Mutabakatı ve KOBİ'ler Raporu yayınlamıştır. B4G ise Döngüsel Ekonomi Çalışma Grubu kurmuş ve bakanlıklarla ortak çalıştay düzenlemişlerdir. İş dünyası dernek üyeleri arasında çok uluslu şirketlerin olması kanıtı dayalı yöntemler konusunda bu şirketlerin yurtdışındaki merkezleri nezdindeki araştırmalardan yararlanma olanağı sağlamaktadır. Aynı dernek altında toplanan diğer yerli firma temsilcileri açısından bunun pozitif bir dışsalılık yarattığını söylemek mümkündür.

Savunuculuk alanında en çok problem yaşandığı ifade edilen mesele mevzuat yapımına ilişkin yetersiz katılım ve bilgilendirme yapılmasıdır. Yapılan derinlemesine görüşmelerin neredeyse hepsinde katılımcılar mevzuat yapım aşamasına katılım konusunda sıkıntı yaşadıklarını belirtmişlerdir. Aynı sonuç seminer sırasında yapılan ankette de ortaya çıkmıştır. 2006 yılında çıkartılan mevzuat yapım yönetmeliğinin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte kadük olması, bu süre zarfında yeni bir yönetmeliğin çıkartılmaması bu konudaki belirsizliklerin kaynağı olarak görülmektedir. Meclis aşamasında komisyon toplantılarına katılarak savunuculuk yapmak bir ölçüde mümkün olsa da mevzuat yapımının genellikle çok hızlı olması, istişare sürelerinin çok kısa olması, torba kanun uygulaması gibi sorunlar bu süreci de kısıtlamaktadır.

İstişare sürecine ilişkin talepler; taslak düzenlemelerin daha TBMM'ye gelmeden İdare tarafından görüşlere açılması, tüm görüşlerin ilgili idare web sitesinde kamuoyunun bilgisine açık olarak ifade edilmesi ve düzenlemeye ilişkin gerekçelerin de şeffaf biçimde paylaşılması olarak ifade edilmiştir. Bazı dernekler, AB politikaları ve mevzuatı konusunda bireyler ve şirketlerin görüşlerini elektronik olarak iletebildikleri "have your say"³⁹ uygulamasına referansla, buna benzer bir uygulamanın Türkiye'de de benimsenmesini önermişlerdir.

Bu aşamada gayri resmi olarak dolaşıma sokulan yeni mevzuat yapım yönetmeliği taslağında, yukarıda da ifade edildiği gibi, geçmişe oranla bazı iyileştirmeler olsa da bu konuda net bir hüküm bulunmamaktadır. Taslakta öngörüldüğü şekliyle Düzenleyici Etki Analizi uygulamasının zamanla uluslararası iyi örneklerde olduğu şekliyle yaygınlaşması ve sonuçlarının şeffaf olarak kamuoyu ile paylaşılması bu tür talepleri karşılayacaktır.

Özellikle iş dünyası dernekleri, TOBB Sektör Meclisleri veya gıda konusunda faaliyet gösterenler TGDF aracılığıyla kamu politikaları ve yasa tasarıları konusunda bilgilendirildiklerini ve bu mecralar aracılığıyla görüşlerini iletebildiklerini ifade etmişler ancak sorunlara çözüm bulmak açısından bu kurumların yetersiz kalabileceğini vurgulamışlardır. Gıda şirketlerinin oluşturduğu dernekler gıda politikaları ve düzenlemeleri konusunda Gıda Kodeksi İhtisas Komisyon'ları aracılığıyla daha etkili bir katılım süreci iş-

lediğini vurgulamışlardır. Ancak katılımcı uygulamanın Tarım ve Orman Bakanlığı'nın tamamına yansımadağının da altını çizmişlerdir.

Katılım konusunda görüşmelerde hem dernekler hem de bazı kamu yöneticileri tarafından örnek olarak ifade edilen katılım mekanizması belirli tematik ve sektörel alanlarda "şura" düzenlemek olarak ortaya çıkmaktadır. Örnek olarak verilenler: Su Şurası, Tarım Orman Şurası gibi faaliyetlerdir. Ayrıca Milli Eğitim Şurası, Kentleşme Şurası, Sağlık Şurası gibi hemen aklı gelen şuralar bu tür bir katılım mekanizmasının yaygın olduğunu göstermektedir. Şuralar konuyla ilgili tarafların yapılandırılmış şekilde bir araya gelerek bir tür sempozyum/atölye çalışması olarak değerlendirilebilir. Ancak bazı istisnalar dışında, belli bir düzenlemeye dayanmayan, bir kereye mahsus ve istişarî niteliği ağır basan toplantılardır; mevzuat ve karar alma süreçlerine ilişkin katılımın yerini tutamayacağı açıktır.

Bu proje kapsamında görüşme yapılan sivil toplum örgütlerinin çoğunluğunun bütçe süreçleri (SBB tarafından yıllık program ve sonrasında bütçenin hazırlanması) ile yeterince ilgilenmedikleri, bu alanda savunuculuk veya izleme yapmadıkları anlaşılmaktadır. Bazıları bu alandaki zayıflığın bütçe süreçlerinin yeterince bilinmemesine bağlı olduğunu ileri sürmektedir. Gerçekten de bütçe süreçleri sadece kaynak tahsisinden yararlanmak veya yönlendirmek açısından değil, kamusal politikaların önceliklerini belirlemek ve izlemek açısından da oldukça önemlidir.

Savunuculuk konusunda bazı katılımcılar son birkaç yıllık dönemde kamu kurumlarının yeniden yapılanması sürecinde bürokratik ve kurumsal değişimin fazla olduğunu ve bunun savunuculuk açısından herhangi bir konunun takibinin yapılmasının zorlaştırdığını ifade etmişlerdir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürürlüğe girmesiyle birlikte bakanlık yapılarının değişmesi ve bürokrasideki devinim zaman zaman belirli konularda kamu ile iletişimin kesintiye uğramasına yol açmış verilen görüşlerin ve taleplerin doğru adresi bulup bulmadığı konusunda belirsizlik yaratmış ve konuların takibini zorlaştırmıştır.

Yapılan görüşmeler ve seminer katılımcılarının görüşlerine göre Türkiye'de kamu ilişkileri alanında bir talep ve ilgi artışı vardır. Sadece iş ilanlarına bakılsa bile kamu ilişkileri alanında talep artışı olduğunun tes-

39 - https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_tr

pit edilebileceği belirtilmektedir. Küreselleşme, ekonomik liberalleşme, teknolojik dönüşüm, AB adaylığı devletin ekonomik işleyişe düzenlemeler yoluyla müdahalesini artırmakta, daha geniş bir sivil ve özel sektör aktörün savunuculuk alanına girmesini teşvik etmektedir. Dolayısıyla savunuculuğun ve özellikle de lobiciliğin önümüzdeki dönemde artması beklenmektedir. Bu talebin hem şirketlerin kamu ilişkileri personeli istihdam etmeleri hem de temel işi kamu ile ilişkiler olan profesyonel lobi şirketlerinin artırması beklenmektedir.

Savunuculuk ve kamu ile ilişkiler alanındaki talep artışı bu konudaki kapasite artışı sorunsalını ön plana çıkartmıştır. Savunuculukla ilgili eğitime artan bir talep olmasına karşın ağırlıklı olarak hak bazlı STK'ların projeleri bağlamında ortaya çıkan rehber ve el kitapları kamu ilişkileri alanındaki eğitim gereksinimini karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Bazı derneklerin, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi'nin İstanbul Bilgi Üniversitesi ile hazırladığı Savunuculuk Ağırlıklı STK Eğitim ve Sertifika Programına katıldığı tespit edilmiştir. Aynı zamanda özel danışmanlık hizmeti alanlar da bulunmaktadır. Bu konudaki talebi karşılamak üzere bir ilk olarak Boğaziçi Üniversitesi Yaşamboyu Eğitim Merkezi tarafından hazırlanan bir "kurumsal ilişkiler sertifika programı" başlatılmıştır.⁴⁰

Görüşme yapılanlardan hemen tamamı lobicilik konusunda şeffaflığın artırılması gerektiğini ifade etmişlerdir. Ancak bunun nasıl gerçekleşeceği konusunda farklı fikirler ileri sürülmüştür. Lobiciliğin kapsamlı ve ayrıntılı bir mevzuatla düzenlenmesi konusunda genellikle olumsuz bir yaklaşım bulunmaktadır. Fransa'da olduğu gibi zorunlu bir kayıt sistemi, ayrıntılı raporlama yükümlülüğü, bu sistemi izleyecek ve yaptırımlar uygulayacak bağımsız bir kuruluşun olacağı bir seçenek genellikle katılımcılar tarafından fazlaca bürokratik bulunarak tercih edilmemektedir. Ayrıca böyle bir sistemde hem lobicilerin hem de kamu yöneticilerinin rahatsız olacağı ve görüşmeden kaçınacağı izlenimi bulunmaktadır. Dolayısıyla daha az bürokratik ve tercihan gönüllü bir kayıt sistemine dayalı ve kapsamı tedrici olarak genişleyecek bir alternatif en azından başlangıçta daha makul gözükmemektedir. Bazı katılımcılar kamu-kurumsal ilişkiler alanındaki derneklerin bir araya gelerek bir meslek etik kuralları-standartları oluşturmasını yeterli görmüştür.

Döner kapı uygulamasına ilişkin kısıtlamalar genellikle desteklenirken uygulamanın daha net ve açık bir mevzuata bağlı olarak yeniden düzenlenmesi önerilmektedir. Döner kapı tabir edilen, kamu görevlilerin görevlerinden ayrıldıktan sonra yapamayacağı işler olarak ifade edilebilecek mevzuat ve uygulamaları konusunda da görüşmecilere görüşleri sorulmuştur. Bilindiği gibi bu konuda ilk mevzuat 1982 yılında çıkartılan 2531 sayılı Kanundur. Bu kanun oldukça genel ve muğlak ifadeler taşıdığı için genellikle uygulanmamakta veya uygulandığında mahkemelerce Anayasal haklar çerçevesinde iptal edilmektedir. Kamusal görev ve kişisel çıkar arasındaki çelişkinin önlenmesi açısından bu görevlerinden ayrılan üst düzey kamu görevlilerinin belli bir süre doğrudan görev ve yetki alanlarına giren alanlarda özel sektörde çalışmasına bir iki yıllık soğutma dönemi getirilmesi, etik açıdan desteklenmekle beraber aslında kamu ile özel sektör arasındaki geçişkenliğin olumlu tarafları da düşünüldüğünde bu uygulamanın çok spesifik görevler için tanımlanması gerektiği ileri sürülmektedir. Konu sadece kamudan özele geçişlerle sınırlı değildir. Literatür raporunda da açıklandığı gibi özel sektörde çalışıp kamu kesiminde görev alan kişiler için de bazı ülkelerde kısıtlamalar getirilmiştir. Bu kısıtlamalar genellikle ilgili kişinin özel sektörde çalıştığı şirketin faaliyet alanına ilişkin karar alma ve kaynak tahsisinde bulunma yetkisi olan pozisyonlara getirilmesine ilişkindir. Bazı katılımcılar Türkiye'de yapılacak döner kapı düzenlemelerinde bu konunun da dikkate alınması gerektiğini vurgulamışlardır.

40 - <https://buyem.boun.edu.tr/egitim/kurumsal-iliskiler-sertifika-programi.html>

9 TÜRKİYE İÇİN BİR LOBİ ŞEFFAFLIK SİSTEMİ ÖNERİSİNE DOĞRU

Bu bölümde yer alan önerilerin geliştirilmesinde literatür çalışmaları, derinlemesine görüşmeler ve odak grup çalışmalarından çıkarılan sonuçlardan yararlanılmıştır.

Son 10 yılda, OECD'nin iyi lobcilik ilkelerini yayınlamasıyla birlikte ülkelerinin birçoğunda lobi şeffaflık mevzuatı oluşturulmuştur. Lobiciliğin kamuoyunun odağına gelmesine 2008 yılında tarihin tanık olduğu en yıkıcı ve bulaşıcı küresel ekonomik krizin bir ölçüde ABD finans lobiciliğinin olumsuz sonucu olduğu inancı yol açmıştır. Ülkeler hızla lobcilik faaliyetlerini düzenleyen yasalar çıkartmışlardır. Bugün itibarıyla özel olarak lobcilik düzenleme yasası olan OECD üyesi ülkelerin sayısı 25 civarında olup giderek artmaktadır. Türkiye'de lobiciliğin düzenlenmesine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.

Öncelikle, proje kapsamında yapılan odak grup görüşmelerinde neden Türkiye için böyle bir şeffaflık önerisine gerek olduğu sorgulanmıştır. Bazı katılımcılar meselenin sadece lobiciliğin değil genel olarak kamu yönetiminin şeffaflığı, hesap verilebilirliği olduğunu ileri sürmüşlerdir. Gerçekten de Dünya Bankası'nın çeşitli kaynaklardan yararlanarak yayınladığı Dünya Yönetişim Göstergelerine göre Türkiye son on yılda (2010-2015-2020) katılım ve hesap verebilirlik (voice and accountability) göstergeleri açısından 2010'da yüzdelik dilim olarak 44,5'ci sıradan önce 2015'te 35,5'e son olarak da 2020'de 24,6'ya gerilemiş gözükmemektedir.⁴¹ Kuşkusuz kamu yönetiminde iyi yönetim alanında yapılacak reform ve iyileştirmeler lobi şeffaflık düzenlemelerine ilişkin olumlu bir iklimin oluşmasını da sağlayacaktır ve kolaylaştıracaktır. Ancak, öte yandan genel olarak kamunun şeffaflaşması otomatik olarak lobiciliğin de şeffaf olduğu veya olacağı anlamına gelmez. Literatür raporunda incelenen OECD çalışmasından görülebileceği gibi Dünya Yönetişim Göstergelerinde Türkiye'nin sıralamasının çok üzerinde olan ülkelerde de son on

yılda oldukça kapsamlı lobcilik düzenlemeleri yapılmıştır. Dolayısıyla Türkiye'ye özgü bir lobi şeffaflık sistemi konusunda şimdiden tartışmakta yarar olduğu düşünülmektedir.

Lobicilik düzenlemeleri sadece kamunun yönetim kalitesine katkı yapmaz, belki daha da fazla lobcilik-kurumsal ilişkiler mesleğine görünürlük ve itibar kazandırır. Nitekim, bu nedenle AB'de Lobi Şeffaflık Kayıt Sistemini ve birçok ülkede lobcilik şeffaflık düzenlemelerini lobi şirketleri desteklemiştir. Kurallara uyum gösteren ve kamu ile belirli etik ilkeler çerçevesinde şeffaf bir ilişki kuran şirketler kendilerini hem kamuoyu nezdinde diğerlerinden farklılaştırma imkanı bulmuş hem de düzenleyici otoritelerin nezdinde güvenilirlik sağlamışlardır.

Ülke örneklerinden görülebileceği tek tip bir lobi şeffaflık mevzuatı bulunmamaktadır. Hatta bazı ülkelerde ayrı bir mevzuat da yoktur. Ülke uygulamaları kapsam, yükümlülükler ve yaptırımlar olarak birbirlerinden çok farklıdır. Dolayısıyla Türkiye'nin kendi kurumsal yapısı, siyasi kültür ve tercihlerine uygun bir lobi şeffaflık sistemi geliştirmek mümkündür. İdeal olan, bu sistemin iş dünyasının, sivil toplumun, kamu yöneticilerinin, hükümet temsilcilerinin olduğu çalıştaylarda tartışılmak suretiyle geliştirilmesidir. Bu önerinin bu tür bir tartışmaya vesile olması umulmaktadır.

Aslında lobcilik mevzuatı olan ülkelerin birçoğunda aşamalı bir geçiş yapılmıştır. Birçok ülkenin lobi mevzuatı hem kapsam olarak hem de yükümlülükler açısından zamanla gelişmiştir. OECD Lobcilik İlkelerinin sonuncusu sistemin devamlı bir şekilde gözden geçirilmesi ve iyileştirilmesi yönündedir.⁴² Odak grup çalışmalarında ayrıntılı olarak incelenen Fransa örneğinde de lobi şeffaflık sistemi önce 2009 yılında Meclis ve Senato kapsamıyla sı-

41 - <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

42 - Bkz. OECD (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.

nırlı olarak başlamış, daha sonra 2016 yılında çıkartılan bir yasayla İdareyi de kapsayacak şekilde genişletilmiş ve sistemi yönetecek bir Şeffaflık Yüksek Kurulu oluşturulmuştur. Fransız sisteminde kayıt düzeni ve raporlamayla ilgili oldukça ayrıntılı düzenlemeler bulunmaktadır. Buna karşılık Almanya örneği 2022 yılına kadar oldukça gevşek, 1972’de oluşturulan, sadece Federal Meclisi (Bundestag) kapsayan, gönüllülük esasına dayanan bir sistemdir. Uzun süre yürürlükte bir mevzuat olmaksızın, meclis başkanlığı tarafından başvuran lobi şirketlerine şirket bazında iki adet giriş kartı verilmiş, zorunlu kayıt veya raporlama yükümlülüğü getirilmemiştir. Son zamanlarda ortaya çıkan bazı yolsuzluk olayları nedeniyle kamuoyunda lobıcılık sisteminin zorunlu bir kayıt sistemine tabi olması ve daha sıkı kurallara bağlanması yönünde talepler⁴³ üzerine Meclis’te yeni bir düzenlemeyle, zorunlu kayıt sistemi 2022’de uygulamaya girmiştir. Meclise çıkar temsili için giren herkes sisteme kaydolacak ve yıllık raporlama yapacak; yapmayanlar cezai yaptırıma tabi olacaktır.

Türkiye için bu öneri yapılırken de kurulacak sistemin kapsam, yükümlülükler ve yaptırımlar olarak zamanla ve tartışmalarla gelişeceği, kurumsallaşacağı öngörülmektedir.

Kapsam

Gerek lobi ve lobici tanımı gerekse lobi yapılan kurum ve kişiler açısından kapsamın, ileride, uygulama sonuçlarına göre genişleyeceği varsayımıyla başlangıçta oldukça dar bir şekilde tanımlanması önerilmektedir. Bu açıdan, sadece milletvekilleri ile belli bir kararın alınmasına yönelik iletişimin (her türlü araçla doğrudan veya dolaylı iletişim) lobıcılık olarak tanımlanması; çıkar temsili yapan lobi şirketleri ve çalışanları, şirketlerin veya STK’ların kamu ilişkileri sorumluları ve bunların oluşturdukları derneklerin kapsamda olması ilk aşamada makul gözükmemektedir. Diğer bir ifade ile bireysel veya şirket olarak çıkar temsili ile uğraşanların (hak bazlı STK’lar, meslek kuruluşları vb. dahil), TBMM çatısı altında milletvekilleri ile görüşmeleri veya komisyon toplantılarına katılmalarının kapsama alınması önerilmektedir. İdare’nin bu aşamada kapsam dışında kalması, TBMM kapsamındaki uygulamanın bir süre gözden geçirilip daha sonra olumlu olduğuna karar verildiğinde idareye de genişletilmesinin gündeme getirilmesi önerilmektedir.

Bilindiği gibi meclis içtüzüğünde “Komisyonlarda Yürütmenin temsili ve uzman çağırılması” başlıklı 30. Maddede “Komisyon toplantılarına Cumhurbaşkanını yardımcısı, bakanlar, bakan yardımcısı ve üst kademe kamu yöneticileri de katılabilir. **Komisyonlar fikirlerini almak üzere uzmanlar çağırma yetkisine sahiptirler.**” ifadesi bulunmaktadır. Bu proje kapsamında Yasama Derneği (YASADER) ile yapılan toplantıda bu ifadede geçen “uzmanlar” ibaresinin sivil toplum temsilcileri, akademisyenler veya ilgili birimlerden kamu görevlileri şeklinde uygulama alanı bulduğu, ibareyle birlikte “STK temsilcilerinin” de içtüzükte açıkça ifade edilmesi için geçmişte çeşitli girişimler olduğu öğrenilmiştir. Öte yandan bu haliyle bile kalsa “uzman” ifadesinde herhangi bir nitelik tanımlaması olmaması, “sivil” uzman ve savunucuların da komisyon toplantılarına davet edilmesinin komisyonun yetkisinde olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla TBMM ile yapılacak işbirliği sonucu tasarlanacak bir lobi şeffaflık sistemi kapsamında, herhangi bir mevzuat değişikliğine gerek kalmadan sisteme dahil olan lobıcıların de bu maddeden yararlanarak komisyon toplantılarına çağırılmaları konusu gündeme getirilebilir.

Yükümlülük

Sistemin tamamen gönüllülük üzerine kurulu olması önerilmektedir. Sisteme girmeyi kabul eden lobıcıların aşağıdaki etik kurallara uymalarının taahhüt edilmesi önerilmektedir:

1. İlişkilerde şeffaf olmak. Kim olduklarını ve ne için/kimi temsilen görüşmek istediklerini baştan açıklama zorunluğu.
2. Yolsuzluk kapsamına girebilecek herhangi bir eylemde bulunmama taahhüdü.
3. Gayrimeşru yollarla malumat temin etmeye çalışmaması, yanlış bilgi vererek kandırmaya çalışmaması.
4. Temin edilen bilgileri ticari veya reklam amacıyla kullanmaması, gayri meşru menfaat temin edecek şekilde kullanmaması.

Kuşkusuz bunlara ilave kurallar da getirilebilir. Bu etik ilkelere uyacağını ta-

43 - <https://www.politico.eu/article/germany-lobbying-register/>

ahhüt eden lobicilere TBMM’ne giriş için özel kimlik kartı çıkartılması, komisyonlara “uzman” veya dinleyici olarak girmelerine kolaylık ve öncelik sağlanması önerilmektedir.

Bunlara ek olarak aylık basit bir raporlama yükümlülüğü de şeffaflığın sağlanması açısından gerekli görülmektedir. Lobicilerin kimlerle ve hangi konuda görüştüklerini, hangi komisyonlara katıldıklarını ve kimin çıkarlarını temsil ettiklerini TBMM Başkanlığının oluşturduğu bir çevrimiçi sisteme girmeleri önerilmektedir. Bu raporlamanın ayrıntılı içeriği ve raporlama dönemi tartışılmalıdır. Ya tek tek her lobi maksadıyla yapılan temas (kim, ne zaman, kiminle, kimin çıkarı için ve hangi konuda görüşüldü) raporlanacak ya da Almanya’da yeni yürürlüğe girdiği gibi yıllık bir raporlama yapılacak, tekil görüşmeler raporlanmayacaktır.

Bu raporların kamuoyuna açık olup olmaması ayrı bir tartışma konusudur. Kuşkusuz kamuoyunun bu bilgilere erişimi, şeffaflık konusunda daha ileri bir adımdır olacaktır.

Yaptırım

Sistem gönüllülük üzerine kurulu olduğu için herhangi bir cezai yaptırım olması önerilmemektedir. Tek yaptırım etik ilkelere uyumsuzluk durumunda TBMM giriş kartının geçici olarak geri alınması olabilir. Burada bile uyumsuzluğun tespiti vb. konusunda bir prosedür oluşturmak gerekecektir. Başlangıçta bundan mümkün olduğunca kaçınıp basit ve şeffaf kurallara bağlamak daha sağlıklı olacaktır. Bir seçenek yaptırımları bu konuda rol almak isteyen lobi ve/veya kurumsal yönetim derneklerinin oluşturduğu bir kurula havale etmek olabilir. Hatta lobi şirketleri dışında sisteme dahil olacak hak bazlı STK’lar için de başka kurullar oluşturulabilir. Böylece kamunun doğrudan müdahil olmadığı bir yaptırım, sektörün sivil ayağının kendi örgütleri aracılığıyla uygulanabilir. Kayıt zorunlu olursa yaptırım da Meclis Başkanlığı tarafından uygulanması söz konusu olabilir. Yaptırımlar parasal cezalar ve Meclise girişin engellenmesi olabilir.

Aslında odak grup toplantılarında dile getirilen bir görüş de resmin içinde kamunun hiç olmadığı, tamamen yukarıda bahsedildiği gibi derneklerin oluşturduğu bir lobi şeffaflık izleme ve raporlama sistemi oluşturulması yönündedir. Kuşkusuz sektör temsilcilerinin tercihi bu sistem olursa, bunun

uygulanabilirliği görece olarak daha kolay olabilir. Zaten bu derneklerin birçoğunda etik ilkeler uygulaması bulunmaktadır. İşin içine kamuyu dahil etmek, TBMM dahi olsa, sürecin uzamasına veya sistemin tam sektörün arzulanmadığı şekilde biçimlenmesine neden olabilir. Ancak lobi şeffaflık sistemi kamu ayağı olmadan eksik kalacaktır. “Kamusal yararın” meşru temsilcisi başta TBMM olmak üzere kamudur. Öte yandan lobi şeffaflık politikası tartışmaları, savunucuların kamu politikacıları ve karar alıcıları ile kurala bağlı, şeffaf bir kamu yönetimi oluşturulması yönünde bir diyalog ortamı oluşması açısından da bir kanal sağlayacaktır.

Bu lobi şeffaflık sistemi önerisi bir tartışma çerçevesi oluşturmak açısından geliştirilmiştir. Bu aşamada bu proje kapsamında geliştirilen öneri ve fikirlerin herhangi bir düzenlemeye konu olması beklenmemektedir. Bu proje kapsamında yapılan öneriler, AB ve OECD ülkelerinin giderek tamamının uyguladığı bir politika/düzenleme konusunda Türkiye’deki ana paydaşların düşünceleri ve tartışmalarına bir çerçeve sunmak üzere hazırlanmıştır. Bu tartışmaların ve öne sürülen fikirlerin gelecekte bir lobi şeffaflık sistemi oluşturulması sürecine ışık tutması, bu projenin amacını gerçekleştirmesi anlamına gelecektir.

EKLER

EK 1 Türkiye’de Savunuculuk Literatürü

Bu bölümde Türkiye’de genel olarak STK’lar tarafından yayınlanan savunuculuk rehber ve el kitapları ile Türk akademisyenlerinin veya kamu çalışanlarının yayınladığı savunuculukla ilgili makale ve çalışmalar listelenmekte ve özetlenmektedir.

Savunuculuk Rehberleri

Bu kısımda Türkiye’de hazırlanmış savunuculuk konusunu başlığa çıkaran çeşitli rehberler incelenmiştir. Türkçeye çevrilmiş olan uluslararası rehberler (Ör. WHO Karayolu güvenliği STK savunuculuk rehberi) ve savunuculuk kavramını yayının başlığına taşımayan ancak bu kapsamda belirlenen konuya özel detaylar içeren rehberler (Ör. ESHİD Engelliler için Hak Arama Mekanizmaları Rehberi, WALD Kadına Yönelik Şiddete Karşı Mücadele Cep Rehberi) incelenmiştir.

STK’lar için Savunuculuk Rehberi, STGM, 2006, Yiğit Aksakoğlu

STGM tarafından yürütülen AB Komisyonu tarafından desteklenen Sivil Toplumun Geliştirilmesi için Örgütlenme Özgürlüğünün Güçlendirilmesi Projesi kapsamında hazırlanmıştır.

Rehber 19 sayfadan oluşup 1) Savunuculuk Nedir, 2) Savunuculuk Stratejisi Nedir bölümlerinden oluşmaktadır. Savunuculuğa ilişkin tanımları kampanya ve lobiciliği de içine alacak şekilde vermekte, savunuculuğun meşruiyetini tartışmakta, STK’ların politika yapma süreçleri içindeki rolünü açıklamaktadır. Savunuculuk stratejisi nedir bölümünde ise ele alınan savunuculuk konusuna içerik, yapı veya kültüre ilişkin çözüm stratejileri geliştirilebileceği belirtilerek genel strateji kavramları (SMART analizi, SWOT analizi) kısaca açıklanmaktadır. İngiltere’de Jubile 2000 kampanyası ve kadın örgütlerinin Türk Ceza Kanunu ile ilgili çalışmaları örnek olarak rehber içinde ele alınmaktadır.

Anlatım karikatür ve görsel öğelerle desteklenmektedir.

Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, YASADER, 2009

STK’ların TBMM’nin yapısı, kurumları ve işleyişi hakkında bilgi sahibi olabilecekleri, yasama ve denetim faaliyetlerine ne şekilde katkı sunabileceklerine ilişkin yol gösterici nitelikteki el kitabı TBMM’nin 100 yılı anısına 2020 yılında, değişen hükûmet sistemine uygun olarak yeniden basılmıştır. Kitapta TBMM’nin yapısı, kurumları ve işleyişi gibi bilgilerin yanısıra kanun yapım süreci ve bilgi edinme ve denetim yolları konusunda ayrıntılı bilgiler de mevcuttur.

Savunuculuk ve Politikaları Etkileme, İstanbul Bilgi Üniversitesi ve YASADER, 2010, Nurhan Yentürk ve diğerleri

İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi’nin eğitimleri için ders materyali geliştirilmesi amacı çerçevesinde hazırlanmış seri kitaplardan biridir. 172 sayfa uzunluğundaki yayın yazarları tarafından rehber olarak değil kitap olarak tanımlanmaktadır. Yayının bölüm ve alt bölümleri altı ayrı yazar tarafından kendi iç tutarlılığı esas alınarak hazırlandığı anlaşılmakta olup bölümler arasında tekrarlar bulunmaktadır. Örnekler (Ör. STK temsilcilerinin konuşmalarından iletişim, savunma vb. örnekleri), yöntemler (Ör. SWOT tablosu oluşturmak), pratik bilgiler (ör. Meclis tatilindeyken STK’lar ne yapabilir) kutular aracılığıyla kitap boyunca verilmektedir.

Kitabın bölümleri ve içerikler şöyledir:

1. Savunuculuk, Yurttaşlık ve Katılım: Savunuculuk yurttaşlık ve demokrasi ilişkisi üzerinden tartışılmakta katılımcılıkla ilgili 90’lardan beri küresel düzeyde ve Türkiye’de yaşanan gelişmeler özetlenmektedir.
2. Savunuculuk Stratejisi: Yiğit Aksakoğlu tarafından kaleme alınan bu bölümde aynı yazar tarafından 2006 yılında hazırlanmış olan “STK’lar için

Savunuculuk Rehberi”nin içeriğini temel almakta olup bazı iyileştirmeler yapılmıştır.

3. STK’lar ve Kanun Yapım Sürecini Etkileme, Yöntemler, Örnekler ve Öneriler: “Sivil toplumun TBMM’de kanun yapım sürecine ilişkin fırsatlar” ve “Parlamente denetim faaliyetlerine sivil toplum katılım” ve Yasama sürecine STK katılımı: Uluslararası örnekler ışığında Türkiye’deki durum ve öneriler alt başlıklarından oluşmaktadır.
4. Kamu Harcamalarının İzlenmesi: STK’lar için Yeni Bir Savunuculuk Alanı: Kamu harcamalarının izlenmesinin önemi, harcama izlemeye ilişkin temel bilgiler ve örnekler verilmektedir.

İçerikte çeşitli görsel öğeler bulunsun da kitap formatında hazırlandığı için görsellik rehberin kurgusunda arka planda kalmaktadır.

Sosyal Değişim için Savunuculuk ve Politika Etkileme, 2011, Ger Roebeling, Jan de Vries

Batı Balkanlar ve Türkiye’yi içeren 8 ülkede faaliyet gösteren Sivil Toplum Kuruluşları için Teknik Destek – TACSO Projesi tarafından hazırlanmıştır. 2010 yılında TACSO STK’lar ve temsilcilerinin hedef alındığı beş adet Bölgesel Eğitim Programını uygulamaya geçirmiştir. Eğitim Programlarının başarılı bir şekilde tamamlanmasının ardından, programa katılan STK’ların kapasitelerini daha da güçlendirmek amacıyla TACSO beş adet rehber geliştirmeyi kararlaştırmıştır. Bu beş rehberden biri olan Sosyal Değişim için Savunuculuk ve Politika Etkileme Rehberi sosyal dönüşüme katkıda bulunmak için sivil toplum kuruluşlarının savunuculuk becerilerini ve aynı zamanda kamu politikaları üzerinde etkilerini arttırmayı amaçlamaktadır. Rehber 5 bölümden oluşmaktadır. Bunlar 1) Savunuculuk ve Politika Etkilemeye Giriş 2) Erken Mesajın Doğuşu 3) İttifak Oluşturma ve Eylem Planı 4) Uygulama ve Öğrenme: Nihai Mesajı Vermek 5) Araç Kutusu’dur.

Savunuculuk ve Kampanya El Kitabı, Ecorys ve GAP BKİ, 2012, Serap Aşar Brown

GAP Bölgesel Kalkınma İdaresi’nin faydalanıcısı olduğu AB tarafından desteklenen Kadın ve Kadın STK’larının Güçlendirilmesi Projesi kapsamında hazırlanmıştır.

19 sayfadan oluşan yayın yedi başlıkta savunuculuk ve kampanya içeriğini aktarmaktadır. Savunuculuk nedir, neden ve nasıl yapılır konusundaki bilgilerin ardından savunuculuk etkinliklerinden biri olarak lobi yapmak tanımlanmakta, lobi yapmada iletişimin önemine vurgu yapıldıktan sonra savunuculukta basın rolü ayrı bir başlıkta incelenmektedir. Savunuculukta kampanya yapmanın arka planı olarak verildiği anlaşılan bu bölümlerin ardından kampanya yapmanın sebepleri ve kampanya planlaması hakkında hedef belirlemeden izlemeye uzanan süreç adımlarına ayrılarak pratik bilgiler verilmektedir.

Yayın genel sivil toplum kitlesine hitap etmektedir, kampanya ile ilgili bölümlerde Kadın STK’ların ilgi alanındaki örnekler vermeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

Düz metin olarak hazırlanan yayında görsel öğeler kullanılmamıştır.

Sivil Toplum Kuruluşları için Savunuculuk ve Medya ile İlişkiler Rehberi, Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA) Türkiye, 2016

Yayın genel bir savunuculuk rehberi olmayı değil savunuculuk çalışmalarındaki iletişim stratejisinin etkinleştirilmesini amaçlamaktadır. Raporun ilk bölümünde savunuculuk çalışmalarının planlanmasındaki adımların belirlenmesinin medya ile ilişkiler konusunda bununla ilgili temel meseleler verilerek girilmektedir. Ardından medyaya verilecek mesajın hazırlanması ve iletilmesi, medya ile bağlantı kurmak ve yönetmek (ör. kriz anında iletişim) konusunda tavsiyeler verilmekte, anlatım örnekleri ve özet listelerle desteklenmektedir.

Yayında görsel öğeler kullanılsa da amatörce hazırlandığı anlaşılmaktadır ve anlatımı zenginleştirmeye katkı yapmamaktadır.

Başarılı bir Savunuculuk Stratejisi Nasıl Geliştirilir, KADEM, 2015

AB ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından Sivil Toplum Diyalogu Programı çerçevesinde finanse edilen AB-TR Siyasette Kadın Sivil Ağı Projesi kapsamında hazırlanmıştır. AB ve Türkiye arasında kadın STK’ları arasında iletişimin geliştirilmesi için çeşitli faaliyetlerin olduğu projede müfredat geliştirilmesi ile ilgili faaliyet kapsamında hazırlandığı anlaşılmaktadır. Türkçe ve İngilizce olarak yayınlanmıştır.

Savunuculuk stratejisi geliştirilmesi konusu bir süreç anlatımı etrafında aktarılmaktadır. Sürecin ilk adımı olarak bir komitenin kurulması önerilmektedir.

nasıl oluşabileceği ve çalışabileceği anlatılmaktadır. Ardından seçilen konuda önceliklerin nasıl belirleneceği, çözümlerin nasıl araştırılacağı ve strateji kurusunda dikkat edilmesi gereken konular verilmektedir. Stratejinin uygulamasına yönelik olarak ise savunuculuk araçlarının kısaca tanımları eşliğinde uygulamaya yönelik öneriler yapılmaktadır. Son adımda savunuculuk strateji ve uygulamasının değerlendirmesine yönelik sorular sıralanmaktadır.

Yayın tek başına bir rehber olarak hazırlanmamıştır. Yayının içinde proje katılımcısı STK'larla AB-Türkiye ilişkilerinin geliştirilmesinde savunuculuk ve lobicilik alanında neler yapılması gerektiğine ilişkin atölye çıktıları da yer almaktadır.

Anlatım tasarım öğeleriyle desteklenmemiş olup tek düze bir metin biçimindedir.

Örgütlenme, Savunuculuk ve Engelli Kadın El Kitabı, Engelli Kadın Derneği ve Akdam, 2017, Mine Egbatan

Yayın Avrupa Birliği Demokrasi ve İnsan Hakları İçin Avrupa Aracı (DİHAA)'nın mali katkısı ile Engelli Kadın Derneği'nin yürüttüğü Ayrımcılık: Engelli Kadınlara Hak Temelli Aktif Destek Projesi kapsamında hazırlanmıştır.

Yayın örgütlenme özgürlüğü ve engelli kadınların örgütlenmesine yönelik, hak temelli yaklaşımı vurgulayan, uluslararası politika çerçevesini aktaran bir sunumun ardından savunuculuk konusuna giriş yapmaktadır. Savunuculuk, nedir, neden ihtiyaç var, kiminle ve nasıl yapılır konuları engelli kadınlara atıflarla aktarılmaktadır. Savunuculuk nasıl yapılır konusu bir süreç akışı çerçevesinde sorun tanımlama, bilgi toplama, amaç ve hedef belirleme, hedef grup belirleme, eylem belirleme, işbirliklerini çoğaltma, izleme ve değerlendirme adımlarıyla kısaca anlatılmaktadır. Lobicilik konusu bu akış içinde tanım ve dikkat edilmesi gereken konuları içeren bir kutu olarak verilmektedir.

Yayında kutu ve şemalardan oluşan görsel öğeler kullanılarak anlatım güçlendirilmiştir.

Kaz Dağı ve Çevresi Sivil Toplum Kuruluşları Savunuculuk El Rehberi, WWF-Türkiye ve Kazdağı Doğal ve Kültürel Varlıkları Koruma Derneği, 2017, Arş. Gör. Olgun Bilir, Pınar Bilir Akkuş

Rehber, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen Kaz Dağı ve Çevresi Çevre

Örgütlerinin Savunuculuk Kapasitelerinin Geliştirilmesi projesi kapsamında hazırlanmıştır. Proje kapsamında gerçekleştirilen “ÇED, SÇD Süreçleri ve Savunuculuk Durumunun Belirlenmesi” konulu saha araştırması, “Çevre İhlallerine Karşı Savunuculuk Atölyesi ve Savunuculuk Ağı Girişimi” çalıştay, “Kapasite Geliştirme ve Savunuculuk Ağı Girişimi” çalıştay, Köy buluşmaları, Çevre STK ve Platformlar ile yuvarlak masa toplantıları rehberin geliştirilmesine katkı sağlamıştır.

Rehber Kaz Dağı ve çevresinde STK'ların yapısı, bölgenin önemi ve bölgeye yönelik tehditler, bölgeyi koruma amaçlı uygulanan savunuculuk stratejileri, çevre savunuculuğu alanında işbirliği deneyimleri, bölgenin önemine yönelik toplumsal bilinç, kamuoyu oluşturmada iletişim araçlarının rolü ve geleceğe yönelik beklentiler ve STK temsilcilerinin belirlediği ihtiyaçlara yönelik araştırma bulgularıyla başlamaktadır. Ardından savunuculuk planlamasına yönelik adımlar işlenmektedir. ÇED süreçlerinin nasıl işlediğine yönelik kısa bilgilerin ardından Türkiye'deki ÇED sürecinin zayıf ve aksayan yönleri hakkında değerlendirmeler yapılmakta çevre mevzuatını oluşturan uluslararası antlaşma, kanun, yönetmelik ve tebliğler listelenmektedir. Lobicilik rehberde ayrıntılandırılmamakta sadece önemine atıf yapılmaktadır.

Anlatım görsel öğelerle desteklenmekte, paragraf metinlerinden çok başlıklar altında öge listelemeleri tercih edilmektedir.

Değişimin Anahtarı Savunuculuk: Savunuculuk ve Kampanya Üzerine Bir El Kitabı, Sivil Düşün, 2019, Ebru Ağduk

El Kitabı Avrupa Birliği tarafından finanse edilen Sivil Düşün programı kapsamında hazırlanmıştır. Yayının bir değişim amacı doğrultusunda harekete geçen ancak neyi ne zaman yapacağı, nasıl yol alacağı konusunda benzer deneyimleri yaşamış insanların deneyimlerini paylaşmak ve sivil alanda kullanılan bazı kavramlara ışık tutmak amacıyla hazırlandığı belirtilmektedir.

37 sayfadan oluşan el kitabı temel kavramların anlatımıyla başlamakta, bu giriş bölümünde savunuculuk nedir, kampanya nedir, hak temelli savunuculuk nedir sorularını yanıtlarken lobiciliği savunuculukla karıştırılan bir kavram olarak konumlandırarak kısaca tanımlamaktadır. İkinci bölümde savunuculuk kampanyasının aşamaları amaç ve hedeflerin belirlenmesinden izleme ve değerlendirmeye kadar bir döngü içinde kısaca listelenmekte; üçüncü bölümde bu döngüyle büyük ölçüde uyumlu uzmanlık geliştirme, mesajı hikayelendir-

me, taban inşası, örgüt kapasitesinin değerlendirilmesi, güncel siyasi ve toplumsal analiz yapılması, savunulan değerın sahiplenilmesi gibi kritik unsurlar aktarılmaktadır. Kutular aracılığıyla STK temsilcileri ile soru-cevap biçiminde örnekler, kavram listelemeleri ve şemalarla anlatım desteklenmektedir.

Gıda Atığını Önlemek ve Azaltmak İçin Savunuculuk Rehberi, 2019, Gıda Kurtarma Derneği (GKTD) ve EWA Kurumsal Danışmanlık

Rehberde gıda atığını önlemek ve azaltmak için ihtiyaç tespit edilerek, yasal çerçeve ve politika süreçleri irdelenerek, savunuculuk stratejisinin belirlenebilmesi için oluşturulan paydaş haritasına yer verilmektedir. Ayrıca, gıda atığının azaltılamaması ve gıda bağışının yeterli düzeye ulaşamamasının nedenleri ve etkileri değerlendirilerek, kamu ile yapılan yüz yüze görüşmelerde gıda atığının konusuna nasıl yaklaşıldığı aktarılmaktadır. Bütün bu bilgilerin ışığında gıda atığını önleme ve azaltma konusunda savunuculuk sistemi ve sistemin testi konusunda adım adım oluşturulacak kurgu söz konusu rehber aracılığıyla özellikle gıda bankacılığı yapan derneklere yönelik olarak anlatılmaktadır.

Sivil Toplum Örgütleri İçin Yerel Savunuculuk Rehber Serisi, Yerel-iz Derneği, 2020-2021

Yereliz Derneği'nin Alman Heinrich Böll Stiftung Derneği fonuyla yürüttüğü Kapsayıcı Kentler İçin Yerel Savunuculuk Rehberleri çalışması kapsamında 2020-2021 döneminde çocuk hakları, engelli hakları, gençlik hakları, kadın hakları, roman hakları, yaşlı hakları ve hayvan hakları alanında çalışan sivil toplum örgütleri için yedi rehber hazırlanmıştır. Rehberlerin amacı Türkiye'de kent hakkı tartışmalarını yeniden canlandırmak ve dezavantajlı grupların kent haklarına erişimlerini güçlendirmek olarak tarif edilmektedir.

Rehberler ortak bir giriş bölümüyle başlamakta bu bölümde kent hakkı kavramı uluslararası kalkınma gündemi içinde konumlandırılarak aktarılmaktadır. Her rehber kendi teması içinde bir anlatım kurgusuna sahiptir. Bununla birlikte yerel düzeyde ilgili temadaki hakların ne ifade ettiği ile başlanmakta ardından yerel yönetimlere katılımı ilgili araçlar tanıtılmakta son olarak ise iyi uygulama örnekleri verilmektedir. Hayvan hakları alanında ise ilave olarak savunucuların karşılaştığı sorunlar ve bunlar için bazı öneriler verilmektedir. İlgili temadaki katılım ve iş birliği araçlarının çeşitliliğine göre rehberlerin alt

başlıkları çeşitlenmektedir. Rehberler savunuculukla ilgili diğer yayınlarda takip edilen savunuculuk stratejisi geliştirme, uygulama, değerlendirme gibi adımlara dayalı bir süreç anlatımını içermemekte yerel araçlar üzerinden yapılabilecekleri aktarmaktadır.

Rehberlerin uzunluğu 24-48 sayfa arasında değişmektedir. Rehberde akışı desteklemek için illüstrasyonlar ve uygulama örneklerinden görseller kullanılmaktadır.

Savunuculuk Rehberlerine İlişkin Genel Değerlendirme

- Tüm örneklerde savunuculuk bir yönetim döngüsü içinde strateji geliştirme, uygulama, izleme, değerlendirme gibi adımlar çerçevesinde verilmektedir.
- İletişim konusu süreç içinde ya da ayrı olarak ele alınmaktadır.
- Lobicilik konusu derinleşmemektedir. TBMM süreçlerine katılım konusu çalışmaların sadece birinde ayrıntılı işlenmektedir.
- Tematik rehberlerde seçilen konuyla ilişkin ilave bilgiler verilmekte ya da işlenen örnekler temayla ilişkilendirilmektedir.
- Anlatımın güçlendirilmesi için tasarım, kutu ya da görsel öge kullanımı önemlidir.

Akademik Çalışmalar

Burada Türkçe literatürde savunuculuk üzerine yapılmış akademik çalışmalara yer verilmektedir. Bu makaleler "savunuculuk" sözcüğü bağlamında araştırılmış ve derlenmiştir.

Sosyal Adalet Savunuculuğu Ölçeği Güvenirlik Ve Geçerlik Çalışması, 2014, Ayşe Sezen Bayoğlu Serpen, Veli Duyan, Ece Uğurluoğlu Aldoğan

Çalışma, 2009 yılında Jennifer Kaye Dean tarafından geliştirilen "Sosyal Adalet Savunuculuğu Ölçeği"nin Türkçeye uyarlayıp bunun geçerlilik ve güvenilirlik analizlerini içermektedir. Çalışma kapsamında 50 ilde, hastanelerin hasta hakları biriminde çalışan toplam 417 personel üzerinde yürütülmüştür. Ölçeğin dilsel eşdeğerliği incelenmiş ve dilsel eşdeğerliğe sahip olduğu

saptanan ölçeğe geçerlik ve güvenilirlik analizleri yapılmıştır. Bu çalışmanın sonuçlarına göre, ölçeğin 4 boyuttan oluşan, geçerli ve güvenilir bir ölçme aracı olduğu söylenebilir.

Sosyal Hizmetin Savunuculuk Rolü Bağlamında Sivil Toplum Örgütleri, 2021, Seda Yavaşca

Sosyal hizmet disiplinin savunuculuk rolü ile sivil toplum örgütlerinin arasındaki ilişkiyi inceleyen bir çalışmadır. Bahsi geçen kavramların tanımlarının yapmakta olup ve birbirleri üzerine etkilerini incelemektedir.

Çocuk Refahı Alanında Çalışan Sosyal Hizmet Uzmanlarının Savunuculuk Uygulamaları, 2016, Hale Meriç Karabekir

Sosyal hizmet uzmanlarının savunuculuğu nasıl kullandığı derinlemesine görüşmeler ile incelenmiş bir doktora tezidir. Niteliksel araştırma yöntemi kullanılmış olup 26 sosyal hizmet uzmanı ile görüşmeler yapılmıştır. Araştırma sonucunda sosyal hizmet uzmanlarının savunuculuğu elzem gördüklerini fakat yeteri kadar uygulamadıkları tespit edilmiştir. Yapılan uygulamalarda ise çoğunlukla müracaatçı savunuculuk modeli kullanılmaktadır. Araştırma ayrıca uzmanların neden savunuculuk yapma ihtiyacı hissettiklerini ve ne gibi zorluklarla karşılaştıklarını da ortaya koymaktadır. Araştırmanın bir eksen de kamu ve sivil toplum örgütü uzmanlarının yaşadıkları deneyimleri karşılaştırmalı olarak aktarmasıdır. Son olarak araştırma kapsamında birtakım eksiklik ve ihtiyaçlar tespit edilmiştir.

Kamu Politikası Perspektifinden Sivil Toplum-Devlet İlişkileri: Bir Çerçeve Önerisi, 2015, Muhittin Acar

Bu çalışmanın temel amacı, sivil toplumun devlete nazaran konumu ve rolüyle ilgili bir çerçeve ortaya koymaktır. Makalede ilk olarak, sivil toplum ve sivil toplum kuruluşları ile ilgili temel gelişmeler, tanımlar ve tartışmalar hakkında özet bilgiler sunulmaktadır. İkinci olarak, devlet-sivil toplum ilişkileri hakkındaki söylem ve sınıflandırmalara kısaca değinilmektedir. Üçüncü olarak, sivil toplumun devlete yönelik farklı pozisyonları ve işlevleriyle ilgili bir çerçeve geliştirilmekte ve tartışılmaktadır. Önerilen çerçevenin içerdiği dört ana kategori şunlardır: a derişmeci-dayatmacı b dengeleyici-daraltmacı c denetleyici-danışmacı d destekleyici-dayanışmacı. Makale, önerilen çerçeveye dair kısa bir tartışmayla son bulmaktadır

Dijital Savunuculuk Örneği Olarak “Özgecan Yasası” Change.Org İmza Kampanyası, 2019, Melike Aktaş, Ebru Akçay

Dijital teknolojilerin savunuculuk çalışmalarına katkısını gösteren bu çalışma 11 Şubat 2015’te Change.org isimli dijital kampanyacılık sitesinde Özgecan Aslan cinayeti sonrasında başlatılan kampanyayı incelemektedir. Amatör bir girişim olarak başlatılan savunuculuk girişimi dijital teknolojilerin farklı grupları kitleleştirilmede ve harekete geçirmede etkili olduğunu göstermektedir. Çalışma bir vaka incelemesi çalışması olup çevrimiçi arşiv taraması, sosyal medya taraması, kampanya başlatıcısı ile görüşme ve literatürde yer alan dijital sosyal savunuculuk modelini kullanmaktadır.

Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi ve Avrupa Birliği Politikaları İçin Uygulanabilirliği, 2019. Can Umut Çimer, Elifcan Altınışık

Makale, alanda sıklıkla kullanılan Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesinin (SKÇ) Avrupa Birliği politikaları için uygulanabilirliğini ele almaktadır. Makale önce SKÇ’yi açıklamakta olup daha sonra Avrupa Birliği politikaları için açıklayıcı bir çerçeve olup olmayacağını tartışmaktadır. Sonuç olarak ise SKÇ’nin uluslararası politikaları açıklamadaki gücünü ulusal kamu politikalarında olduğu kadar olmadığı yönünde eleştiriler olsa da Avrupa Birliği politikaları için uygun bir analiz yöntemi olduğu söylenmektedir.

Kurumsal Diplomatik Aktivite: Firmalar Dış Politika Konusunda Nasıl Davranır (Türkiye ve Birleşik Krallık Enerji ve Savunma Sektörü Vakaları), Koç Üniversitesi, 2018, Ceyhan Emre Doğru

Bu doktora tezi, iş dünyasının bir aktör olarak uluslararası ilişkiler disiplinin bilimsel araştırmalarının ve pratik uygulamalarının bir parçası olması gerektiği savının üzerine kurulmuştur. Tez, iş dünyası ve uluslararası politikanın bir birinden ayrılmaz bir biçimde iç içe geçtiğini, ancak bu olgunun teorik olarak hâlâ incelenmediğini ortaya koymaktadır. Bu amaçla, “kurumsal diplomatik faaliyet” (KDF) olarak adlandırılan bir kavramsal model öneriyor ve modelin geçerliliğini Türkiye ve Birleşik Krallık’ta enerji ve savunma sektörlerinde test etmektedir. Bu bağlamda veri toplaması her iki ülkedeki iş ve hükümet çevrelerinde yapılan yarı yapılandırılmış derinlemesine mülakatlarla ile gerçekleştirilmiştir.

KDF kaynak bağımlılığı, kurumsal, kamu tercihi ve kaynaklara dayalı bakış kuramlarının temel iç görülerini araştırma sorusuna uyarlayarak şirket, sektör ve kurum seviyelerindeki etkenleri ortaya koyan üç katmanlı bir model inşa etmiştir. Modelin piyasa dışı strateji literatürünün – kamu politikalarını inceleyen kurumsal siyasi faaliyetler ve toplumsal boyutu inceleyen kurumsal sosyal sorumluluk kavramları ile birlikte – üçüncü ayağı olması önerilmektedir.

Katılımcı Demokrasi: STK’ları Güçlendirme Önerileri, Argüden Yönetişim Akademisi, 2016, Dr. Yılmaz Argüden, Fikret Toksöz, Dr. Fatma Öğücü Şen, Tuba Dokur

Yayın, Hükümet Programı ile Eylem Planı’nda yer alan sivil toplumun geliştirilmesi önerisine bir katkı olmak üzere “Sivil Toplumun Teşviki” konusuna odaklanarak tasarlanmıştır. Argüden Yönetişim Akademisi’nin girişimi ve desteği, Friedrich Ebert Vakfı’nın desteği, TESEV ve TEPAV’ın işbirliği ile yürütülen proje öncelikle katılımcı demokrasi için vazgeçilmez olan STK’ların güçlendirilmesini hedeflerken, bununla birlikte yaşam kalitemizi artırmayı amaçlayan bir çalışma olarak ele alınmıştır.

Çalışma, başlıca iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde literatür taramasına dayanan mevcut durum değerlendirilmesi yapılmıştır. İkinci bölümde ise, Argüden Yönetişim Akademisi’nin sivil toplumun teşvikine odaklı yaptığı anket çalışmasının sonuçları ile dünyadaki çeşitli uygulamalar göz önüne alınarak saptanan teşviklere ilişkin politika önerileri yer almaktadır. Sivil toplumun mevcut durumu Türkiye’deki sivil toplum ile Dünya’daki ve Avrupada’ki sivil toplum başlıkları altında incelenmiştir. İncelenen konular; kamunun sivil topluma bakışı, Türkiye’de sivil toplum algısı, STK’larla ilgili veriler ve Türkiye’deki STK’ların başlıca sorunlarıdır. Bunu takiben 19 ilden 94 kuruluşun katıldığı anket çalışması, online doldurulan anketlerin yanısıra Adana, Ankara ve İstanbul çalıştaylarında yazılı doldurulmuş anketleri içermektedir. Anketlerde STK sorunlarını tespit etmek için insan kaynakları, yerleşim ve işleyiş, mali kaynak, denetim sistemi, etki alanını genişletme, katılımcılık ve işbirliği, idari ve iç yönetim konu başlıklarını iredelenmiştir.

Katılımcı demokrasi için STK’ların güçlendirilmesinde önerileri STK’ların özgürce çalışabilecekleri demokratik bir ortam yaratılması, TBMM’den başlayarak tüm merkezi hükümet kuruluşlarıyla yerel yönetimlerde kamu-STK işbirliğini sağlamak üzere mecburi katılım mekanizmaları oluşturulması,

STK’lara kamu kaynaklarından pay ayrılması, STK’lara yerleşim olanakları sağlanması ve STK’ların insan kaynağı ihtiyacı giderilmesidir

Bir Oyun Teorisi Örneği ile Lobicilik, İktisat ve Toplum Dergisi, 2014, Eray Akdağ, Serkan Küçükşenel, Ü. Barış Urhan

İktisat ve Toplum Dergisi’nde yayınlanan makalede “sistem ve düşünsel alet” olarak lobiciliğin nasıl bir etkileşim silsilesini hayata geçirdiğine odaklanılmıştır. Bunu daha açık ortaya koyabilmek için de oyun teorisi yaklaşımını benimsyerek kolay bir örnek ile konu ele alınmıştır.

Lobicilik kavramının anlamı dar tutularak, münhasıran yasama ve yürütme odaklı karar alma faaliyetlerini “aktif ve doğrudan” etkileme girişimleri olarak tanımlanmıştır.

Oyunda üç temel aktör tanımlanmıştır: Devlet, Lobici ve Toplum. Bu etkileşim şöyle tanımlanabilir: Lobici devleti etkileyerek toplumsal sonuçlar yaratmayı hedeflemektedir. Dolayısıyla oyunun aktörleri belirlenmiş ve mikro seviyede hangi rolleri olduğu tanımlanmıştır. Bu oyun dinamiğinde aktörlerin güçleri ise kurulan devlet yönetimi mekanizmasına ve toplumun siyasi-kültürel dinamiklerine bağlı olarak belirlenmektedir.

Kurulan örnek oyun **Tek Taraflı Eksik Bilgi (One Sided-Incomplete Formation) Lobicilik Oyunu** olarak adlandırılmıştır. Bu oyunun tercih edilmesinin sebebi ise genellikle çift taraflı bilgi akışı modellerinde lobilerin olması gereken politika hakkında yaptıkları araştırmalar sonucu tam bilgiye sahip oldukları fakat politika yapıcıların olması gereken veya ideal politika hakkında eksik bilgiye sahip oldukları farz edilir. Aktörler Lobici ve Hükümet olarak tanımlanmıştır ve bir konu üzerinde Meclis’i ikna etmek için karşı karşıya gelmektedir. Sonuç olarak, hükümet kabaca lobicinin güçlü olduğuna inanır ise düşük çaba gösterecek çünkü güçlü lobici her durumda lobi yapacaktır, ve diğer durumlarda yüksek çaba gösterecektir çünkü zayıf lobici lobi yapmayı tercih edecektir.

Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Katılımcılık ve Bilgi ve İletişim Teknolojileri, T.C. Kalkınma Bakanlığı Bilgi Toplumu Dairesi, 2015, Hakan Yerlikaya

Planlama Uzmanlığı Tezi olan araştırmaya göre Türkiye, kamu politikalarının belirlenmesinde katılımcılığa imkân tanıyan bir anayasal rejime ve mevzuat

altyapısına sahiptir. Bu çerçevede, Türk kamu yönetiminde, kurumsal yapıların teşkilinde, mevzuat hazırlıklarında ve uygulamalarda katılımcılığın işletildiği önemli sayıda örneğe rastlanmaktadır. Öte yandan, bu yaklaşım ve girişimler belirli bir politika çerçevesinden ve ilkeler setinden yoksun olup genel olarak kamu yönetiminin katılımcı işleyişi yerine kurumsal ve bireysel tercihlere dayanmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerine dayalı katılımcılık uygulamaları ise yeni yeni gündeme gelmektedir.

Bu çalışmada, Türk kamu yönetiminde katılımcı yönetim yaklaşımını temel ilkelerden biri haline getirmek üzere, kapsamlı bir program başlatılması yönünde politika tercihinde bulunulması ve bilgi ve iletişim teknolojilerinin bu çalışmalarda odağa alınması önerileri getirilmekte; ayrıca, uygulama düzeyinde bazı önerilerde bulunmaktadır. Kamu politikalarının oluşturulmasında katılımcılık başlığı altında politika aktörleri, katılımcılık yöntemleri açıklanmaktadır. Bunu takiben bilgi ve iletişim teknolojilerinin katılımcılığa etkisi ve katılımcı politikaya katkısı uluslararası örnekler odağında irdelenmiştir. Son olarak Türkiye'deki katılımcılığın bilgi ve işlem teknolojileri tabanlı potansiyeli gelişmesinin yanı sıra bu konuda öneriler geliştirilmiştir.

Kamuda Stratejik Planlamanın Katılımcılık Boyutu, Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 2013, Nazlı Nalcı Arıbaş

Makaleye göre kurumların hazırlamak zorunda olduğu stratejik planların her aşamasında paydaş katılımını sağlamak zorunludur. Bu yasal zorunluluğa rağmen Türkiye'de katılımcılığı sağlamak ve devam ettirmek konusunda eksiklikler vardır. Katılım sağlanmadan yapılan bir planın başarı şansı zayıflamakta, katılımı doğru sağlayamamak da başarıyı düşürmektedir. Bu sebeple araştırma katılımcılık eksiğini tespit ve geliştirmesine odaklanmış ve sırasıyla; stratejik planlama kısaca anlatılmış, Türk Kamu Yönetimi'ne girişi ve hukuksal çerçeve hakkında bilgi verilmiş, demokrasi ve katılım konusuna kısaca değinilerek katılım ve stratejik planlama konusu farklı boyutlarıyla değerlendirilmiş ve ilişkilendirilmiştir.

Sonuç olarak katılım eskikliği ağırlıklı Türk kamu yönetiminin ve katılımcıların (paydaş) yönetim geleneklerinden kaynaklanmaktadır. Etkili ve verimli bir stratejik plan için katılımı da etkili ve verimli sağlamak gerekir. Bu bilinçle katılım sorununu aşmak için Kalkınma Bakanlığı bazı projeler yapmış ve resmi belgeler yayınlamıştır. Kurumlar katılımı sağlamak konusunda cesaretlendi-

rilmişlerdir ancak Türkiye'de stratejik planlamanın geçmişi kısa olduğundan henüz bu çalışmaların sonucu görülemediği.

Kamuda stratejik planlama sürecinin katılımcılık boyutu, yasal çerçeve ile katılım sağlayacak kişi ve gruplar incelenmiş ve bu konuda Türkiye'deki durum gözden geçirilerek sürecin nasıl olması gerektiği aktarılmıştır. Tavsiye edilen; dünya üzerinde başarılı olmuş katılımcılık uygulamalarını örnek alarak Türkiye'deki kamu yönetimi geleneğini, demokratik kültürü ve yapılacak stratejik planın özelliklerini gözden geçirerek katılımı en makul seviyede sağlamaktır.

Yakın Tarihimize STK Hareketinin Gelişimi ve Kamu Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Araştırma Birimi, 2004, Korhan Gümüş

Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferans Yazılarının üçüncüsü olan yazıya göre katılımcılık, kamu yönetimlerinin icraatlarını kolaylaştıran, finansal imkanlarını genişleten ve ihtiyaç duyulan yeni bir siyasal araç haline geldi. Ancak bu gelişme iddia edildiği gibi, sivil toplum tarafında demokratik bir açılıma yol açmadı. Buna göre başarılı bir yönetim için yaratıcı sermayeye alan açılması gerekli. Türkiye'de siyasal temsil sistemin informal bir katılım modeli ürettiği ve sivil toplumun siyasete katılım biçiminin siyasal kamu alanını daralttığı gözlemlenebilir.

Konferans yazısı STK tarihinden kesitleri olaylar ve dönüm noktaları ayrıtımında incelemektedir. Meslekçi muhalefet ve sınırları içinde Boğaz Köprüsü tartışmaları, marjinalleşme, temsil dışı STK'lara örnek olan öğrenci gençlik hareketleri, Gökkafe tartışmaları incelenen olaylardan bir kısmıdır. Bunun yanı sıra STK hareketinin oluşması ve kavramsallaşması kamusal alan yaratma mücadelesi odağında tartışılmıştır. 28 Şubat süreci ve başörtüsü ve laiklik tartışmalarının yanı sıra kriz ve siyasetten arındırılmış kamu düzeni de yazıda yer almaktadır.

Konferans yazısının ekinde Türkiye STK gündemindeki tartışmalı konular ve normlar incelenmiştir. Bunlar şöyledir: 1) STK'lar paraya dokunmazlar 2) STK'lar güvenilir olmak için kamu görevlileri tarafından kurulmalıdır. 3) STK'ların görünürdekinden başka bir amacı vardır ya da olmalıdır. 4) STK'lar kamu görevi üstlenmeli 5) STK'lar devletten para almazlar. 6) STK'lar 'sine-i millet'e geri dönmelidir. 7) STK'lar halkın temsilcisidir. 8) STK'ların asıl amaçlarının sorgulanması gerekir.

Akademik çalışmalara ilişkin genel değerlendirme:

Savunuculuk konusunda yapılan akademik çalışmalar hem nicelik hem de nitelik olarak oldukça kısıtlıdır.

Savunuculuğun, çıkar/hak temsili ve kamu yararının gerçekleşmesi bazında analizini yapan, kurumsal yapıları inceleyen, sorun alanlarını belirleyen bir akademik çalışma bulunmamaktadır.

Savunuculuk bağlamında mevzuat, planlama, karar alma ve izleme/değerlendirme süreçlerine katılım ve danışma süreçlerini eleştirel bir bakış açısıyla inceleyen ve öneriler geliştiren kapsayıcı bir çalışma bulunmamaktadır. Savunuculuğun-lobiciliğin düzenlenmesine ilişkin herhangi bir çalışmaya rastlanmamıştır.

EK 2 OECD Saydamlık Kuralları ve Uygulaması

Savunuculuk demokratik yönetimin önemli bir aracıdır. Ancak bu işlevini görebilmesi için dikkat edilmesi gereken belli ilkeler bulunmaktadır. Bu ilkeler temelde kamu politika kararlarının bir şekilde az veya çok tüm toplumu ilgilendirmesi ile ilgilidir. Kararların belli çıkarlar, değerler veya hakların savunucularının tercihi doğrultusunda etkilenmesi farklı çıkarları, değerleri ve tercihleri olanları veya toplumun geriye kalanını olumsuz etkileyebilir. Dolayısıyla karar alıcıların bu konuda şeffaflık, tarafsızlık, eşitlik, kamu yararı gibi bazı temel ilkeleri benimsemeleri ve uygulamaları gerekmektedir.

Bu ilkelerin gerçekleşmesindeki temel sorunlardan bir tanesi savunuculuk eylemini yapanların örgütlülüğü, kapasiteleri ve kaynaklarının farklılığıdır. Belli çıkar gruplarının savunuculuk konusunda daha örgütlü ve daha fazla kaynağa sahip olmaları fırsat eşitsizliği yaratmakta ve kamusal zarar, hatta yıkıma yol açabilmektedir. Özellikle lobicilik söz konusu olduğunda bu çok açık ortaya çıkmaktadır. Lobicilik bir tür savunuculuk olmakla beraber her savunucu lobici değildir. Lobiciliğin odağında kamusal karar vericilerin doğrudan veya dolaylı olarak etkilenmesi suretiyle belli bir yönde karar almalarını sağlamak bulunmaktadır. Lobicilik sadece politika kararlarını değil kamunun kaynak transferlerini de (satın alma, vergi, mali transfer vb.) içermektedir. Büyük tekellerin, holdinglerin veya uluslararası şirketlerin bu alana ayırdıkları yüksek bütçeler, kamusal tercihleri, diğer aktörlere kıyasla göreceli olarak daha fazla etkilemelerine yol açmaktadır. Bu açıdan en iyi bilinen örnek 2008

yılında küresel kriz sonucunu doğuran, ABD sermaye piyasası düzenleme otoritesinin, büyük finans şirketlerinin tercihleri doğrultusunda ve lobi gücü sayesinde, özellikle ev ipotek kredisi (mortgage) ve buna bağlı türev ürünler piyasası konusunda yükselen riskliliğe karşın ilave düzenlemeler yapmaktan kaçınmış olmasıdır.

2008 krizinden sonra özellikle lobiciliğin belli kurallara bağlanması ve izlenmesi konusu küresel kamuoyunda yüksek sesle dile getirilmeye başlanmıştır. 2010 yılında OECD lobicilik ile ilgili 4 temel ilkeye bağlı olarak 10 adet öneri geliştirmiştir. Tahmin edilebileceği gibi bu ilkeler; 1) Lobiciliği düzenleyen etkin bir yasal çerçeve, 2) Şeffaflık, 3) Dürüstlük, 4) Etkin uygulama ve gözden geçirmedir.

Kutu 2: Lobicilikte OECD Saydamlık ve Dürüstlük İlkeleri

Açıklık ve erişim için etkin ve adil bir çerçeve oluşturmak

1. Ülkeler, kamu politikalarının tasarımı ve uygulamasına bütün paydaşların uygun ve adil bir şekilde katılımına izin verecek şekilde fırsat eşitliğini sağlamalıdır.
2. Lobicilik kural ve usulleri, lobi uygulamalarıyla ilişkili iyi yönetim endişelerini dikkate almalı; sosyo-politik ve idari koşullara saygılı olmalıdır.
3. Lobicilik kural ve usulleri, daha kapsamlı politika ve düzenleyici çerçeve ile tutarlı olmalıdır.
4. Ülkeler kurallar ve usuller oluştururken veya değerlendirirken "lobicilik" ve "lobi" kavramlarını açıkça tanımlamalıdır.

Saydamlığı artırmak

5. Ülkeler; görevliler, vatandaşlar ve işletmelerin lobicilik faaliyetleri hakkında yeterli bilgiye ulaşmaları için uygun saydamlık tedbirlerini almalıdır.
6. Ülkeler paydaşların, sivil toplum örgütleri, işletmeler, medya ve kamuoyu-lobicilik faaliyetlerini incelemelerine olanak sağlamalıdır.

Dürüstlüğü teşvik etmek

1. Ülkeler kamu çalışanlarının davranışları ile ilgili açık kurallar ve usuller koyarak kamu kurumlarında ve kamusal politikaların oluşturulmasında dürüstlüğü teşvik etmelidir.
2. Lobiciler profesyonellik ve saydamlık standartlarına uymalı; lobicilikte saydamlık ve dürüstlük kültürünü geliştirme sorumluluğunu paylaşmalıdır.

Etkin uygulama, uyum ve gözden geçirme için mekanizmalar

3. Ülkeler uyumu sağlamak için uygulanacak çeşitli strateji ve faaliyetlere önemli paydaşları dahil etmelidir.
4. Ülkeler lobicilikle ilgili kural ve usullerin uygulamasını periyodik olarak gözden geçirmeli, deneyim ışında gerekli düzeltmeleri yapmalıdır.

Kaynak: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>

Hali hazırda, 25 civarında OECD ülkesinde lobiciliğin düzenlenmesi ile ilgili mevzuat bulunmaktadır. Kuşkusuz bu düzenlemeler kapsam, içerik, yaptırımlar vb. açılarından birbirinden farklıdır. OECD 2014 ve 2021 yıllarında kendi geliştirdiği önerilerin uygulanma düzeyini belirlemek için üyeleri arasında anket çalışması yapmıştır. Anketlerin sonucunda ilkelerin hayata geçirilmesi konusunda ciddi boşluklar, muğlaklıklar ve uygulama farklılıkları olduğu ortaya çıkmıştır. Aşağıdaki bölümde OECD'nin 2021 tarihinde yayınladığı "21. Yüzyılda Lobicilik" başlıklı kitabından yapılan özetler yer almaktadır.⁴⁴ Söz konusu Raporda Türkiye ile eksik bilgiler bulunduğu için aşağıdaki metinde Türkiye ile ilgili ifadeler tarafımızdan yazılmıştır.

Lobicilikte Şeffaflık Kuralları

Yukarıda değinildiği gibi savunuculuk ve onun bir parçası olarak lobicilik demokratik süreçlerin vazgeçilmez bir tamamlayıcısıdır. Ancak kamusal kararları etkileme gücündeki kaynak ve imkan farklılıkları hem fırsat eşitsizliğine, hem yolsuzluklara hem de kamusal zarara yol açabilmektedir. Bu nedenle bütün lobicilik mevzuatlarında şeffaflık en temel ilke ve en ayrıntılı düzenleme olmaktadır. Şeffaflık, lobi faaliyetlerinin hedeflediği kişilerin tanımı, lobi faaliyetlerinin tanımı ve raporlanmasına ilişkin kurallar aracılığıyla sağlanmaya çalışılmaktadır. Aşağıda görüleceği gibi bu konuda ülkeler arasında kapsam ve uygulama farklılıkları bulunmaktadır.

Tablo 5: Lobicilik mevzuatında kapsam: Hedeflenen kurumlar

Yasama				
Ülkeler	Yürütme	Meclis	Senato	Yargı
Avustralya	x			
Avusturya	x	x	x	
Belçika		x		
Kanada	x	x	x	
Şili	x	x	x	
Almanya	x	x	x	
Fransa	x	x	x	
Macaristan	x			
İrlanda	x	x	x	
İzlanda	x			
İsrail		x		
İtalya		x		
Letonya	x			
Litvanya	x	x	x	
Lüksemburg		x		
Meksika		x		
Hollanda		x		
Peru	x	x	x	
Polonya	x	x	x	
Romanya	x			
Slovakya	x	x		
Slovenya	x	x	x	x
İspanya	x	x	x	
İngiltere	x			
ABD				x

Kaynak: OECD, *Lobbying in 21st Century*

44- OECD (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*

Lobicilik mevzuatlarında lobi faaliyetlerinin raporlanmasına ilişkin yükümlülüklerin kapsamının ilk sırasında lobicilik faaliyetlerinin hedeflediği gerçek ve tüzel kişilerin raporlanması yer almaktadır. Yukarıdan görüldüğü gibi ülke mevzuatları bu konuda farklılıklar içermektedir. Bazı ülkelerde kapsama sadece yürütme organı-bakanlıklar ve kamu görevlileri tabi iken diğer ülkelerde hem yasama hem de yargı dahil olabilmektedir. Diğer bir ifade ile kanunlar hangi kurumlarla lobi faaliyetinin raporlanmasını yükümlülük olduğunu belirlemiştir. Bu yükümlülük çoğu ülkede lobicilerin sorumluluğu olarak tanımlanmıştır. Bazı durumlarda ilave olarak lobicilerin yanısıra kamu görevlilerinin veya yetkililerin de raporlama zorunluğu getirilmektedir. Örneğin Şili, Peru, Litvanya ve Slovenya’da kamu görevlilerinin belli bir kayıt sistemi aracılığıyla lobicilerle toplantılarını periyodik olarak raporlamaları gerekmektedir. İspanya, İngiltere ve AB’de lobicilerle görüşecek yetkililer toplantı “gündemlerini” yayınlamak; Macaristan Letonya ve Slovenya’da bir üstlerine bildirmek zorundadırlar. Yayınlanacak gündem: toplantı tarihini, kiminle toplantı yapılacağını ve toplantının konusu ve amacını içermek durumundadır. İngiltere ve Romanya’da her iki sistem birlikte uygulanmaktadır. Böylece lobicilerin raporları ile kamu görevlilerinin gündemlerini eşleştirmek suretiyle daha ayrıntılı bilgi ve kontrol mümkün olabilmektedir.

Tablo 6’da önceki tabloda yer alan kapsam bilgisinin ayrıntıları yer almaktadır. Görüldüğü gibi sadece 5 ülkede bütün kamu görevlileri kapsam dahiline alınmıştır. Diğer ülkelerde ağırlıklı olarak bakanlar ve siyasi danışmanları veya üst düzey yöneticiler kapsamdadır. Ülkelerin çoğunluğu milletvekilleri ve senato üyelerini kapsama almakta, diğer bir ifade ile mevzuat yapım sürecini şeffaflaştırmayı hedeflemektedir.

Bazı ülkeler kurum bazında farklı usullerle lobicilik faaliyetlerini kayıt altına almaktadır. Örneğin İspanya Rekabet Kurulu (National Markets and Competition Commission) kendi lobi kayıt listesini oluşturmuş ve toplantı bilgilerini bu kayıt sistemi üzerinden yayınlamaktadır. Fransa’da 2011 yılında sağlık

Tablo 6: Lobicilik kapsamındaki görevliler

	Bakanlar kabine üyeleri	Milletvekilleri yasama meclis üyeleri	Atanmış görevliler siyasi danışmanlar	Belirli üst düzey görevliler	Bütün kamu görevlileri
Avustralya	x		x	x	x
Avusturya	x	x	x	x	x
Belçika		x			
Kanada	x	x	x	x	
Şili	x	x	x	x	
Almanya		x		x	
Fransa	x	x	x	x	
Macaristan			x	x	x
İrlanda	x	x	x	x	
İzlanda	x		x		
İsrail		x			
İtalya		x			
Letonya				x	x
Litvanya	x	x	x	x	
Lüksemburg		x			
Meksika		x			
Hollanda		x			
Peru	x	x	x	x	
Polonya	x	x			
Romanya	x		x	x	
Slovakya					
Slovenya	x	x	x	x	x
İspanya		x			
İngiltere	x		x		
ABD	x	x	x	x	

Kaynak: OECD, *Lobbying in 21st Century*

Tablo 7: Raporlamaya tabi lobiciler

	Danışman Lobiciler	Şirketler	STK'lar NGO'lar	Düşünce Kuruluşları	Dini Kuruluşlar	Ticaret Odaları
Avustralya	x					
Avusturya	x	x	x	x		x
Belçika	x	x	x	x	x	x
Kanada	x	x	x	x	x	x
Şili	x	x	x	x	x	x
Almanya	x	x	x	x		x
Fransa	x	x	x	x		x
Macaristan						
İrlanda	x	x	x	x	x	x
İzlanda	x	x	x	x	x	x
İsrail	x					
İtalya	x	x	x	x		x
Letonya						
Litvanya	x	x				
Lüksemburg						
Meksika	x	x	x	x	x	x
Hollanda	x	x	x	x	x	x
Peru	x	x	x	x	x	x
Polonya	x					
Romanya	x	x	x	x		x
Slovakya						
Slovenya	x	x	x	x	x	x
İspanya	x	x	x	x	x	x
İngiltere	x					
ABD	x	x	x	x		x
AB	x	x	x	x	x	x

Kaynak: OECD, Lobbying in 21st Century

sektöründe lobicilik kayıt ve raporlama sistemi oluşturulmuştur (Transparence Santé). Buna göre ilaç şirketleri kamu sağlık görevlileri ile olan ilişkilerini açıklamakla mükelleftir. Doktorlar, bilimsel kurumlar ise ilaç şirketlerinden aldıkları her türlü hediye, seyahati, yemekleri vb. raporlamak zorundadır. İtalya'da bazı bakanlıklar örneğin Ekonomi Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kendi lobi kayıt sistemlerini oluşturmuştur.

Yerel yönetimler genellikle kapsam dışında tutulmuştur. Sadece 7 ülkede: Avusturya, Şili, Fransa, Peru, İrlanda, Litvanya ve Slovenya'da yerel yönetimler de kapsama alınmıştır.

Ülkelerin mevzuatlarında en önemli unsurlardan birisi "lobiciliğin" tanımıdır. Bu konuda da ülkeler arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Fiili (de facto) lobiciler genellikle kapsam dışında kalmaktadır. Öte yandan şirketlerin gerçek mülk/hak sahipleri (beneficial owner) konusunda bazı durumlarda netlik bulunmamakta dolayısıyla lobicileri gerçekte kimin çıkarlarını temsil ettikleri karanlıkta kalmaktadır. Birçok ülkede yabancı ülkelerin çıkarlarının temsili konusunda düzenleme bulunmamaktadır⁴⁵.

Çıkarların temsili farklı kişiler ve kurumlar tarafından yapılabilmektedir:

- Üçüncü kişilerin çıkarlarını temsil eden lobi şirketleri veya hukuk firmaları. Çoğunlukla bunlar danışman lobici olarak tanımlanmaktadır. (Consultant Lobbyist)
- Şirketler kesimi, kendi şirket içi lobicileri (kamu ilişkileri görevlileri) aracılığıyla,
- Şirketler kesimi üye oldukları iş dünyası dernekleri, ticaret ve sanayi odaları aracılığıyla,
- Sendikalar, meslek odaları ve diğer demokratik kitle örgütleri,
- Dernekler, vakıflar, sivil toplum örgütleri,
- Araştırma ve düşünce kuruluşları, enstitüler.

45- ABD'de Yabancı Ajanlar Kayıt Kanunu yabancı ülkeler veya yabancı şirketler lehine lobi faaliyetinde bulunanların bu yasaya göre kayıt altına alınması ve raporlanması gerektiğini hüküm altına almaktadır. 2018 yılında ABD Adalet Bakanlığı medya kuruluşları olan Xinhua ve CGTN firmalarına Huawei ve Tiktok için lobi yaptıkları gerekçesiyle bu yasa uyarınca kayıt olmalarını tebliğ etmiştir. Avustralya'da da benzer bir kanun 2018 yılında yürürlüğe girmiştir.

OECD ilkelerine göre “Ülkeler kurallar ve usuller oluştururken veya değerlendirenler “lobicilik” ve “lobi” kavramlarını açıkça tanımlamalıdır.” Ülkeler bu konuda da farklı uygulamalara gitmişlerdir. Bazı ülkeler sivil toplum örgütlerini, bazıları düşünce/araştırma kuruluşlarını en azından raporlama kapsamı dışında tutmuştur. Ancak bazıları, örneğin ABD, Kanada ve İngiltere bu kuruluşları sadece kendileri adına bakanlar veya müsteşarlarla görüşüyorlarsa kapsam dışında; eğer üçüncü bir çıkar grubu adına ücretli olarak bu işi yapıyorsa o zaman lobicilik tanımı kapsamına almıştır. Avusturya ve Avustralya, avukatları sadece müşterilerinin çıkarlarını temsil ettikleri durumlarda kapsama almaktadır. Lobicilik için ayrıca ücret almayan ama geçmişte kamu kesiminde önemli görevlerde bulunmuş ve hala kamuda ilişkileri olan bir kişinin kamu karar alıcıları ile yaptığı temaslar bazı ülkelerde (Kanada, Polonya, İngiltere, ABD) lobicilik tanımı içine alınmamakta, raporlama zorunluluğu dışında tutulmaktadır.

Tablo 7’de ülkeler arasındaki farklılıkları görmek mümkündür.

Bu konudaki tartışmalar kar amacı gütmeyen kuruluşların da kapsama alınıp alınmaması üzerine yoğunlaşmıştır. Québec Lobicilik Genel Müdürü, sivil toplum örgütlerinin kapsama alınmamasının kapsama alınan lobicilerin imajını zedelediğini, şeffaflıktan asıl anlaşılması gerekenin kar amacı gütsün veya gütmemesin bütün lobicilerin faaliyetlerini raporlaması olarak anlaşılması gerektiğini vurgulamaktadır⁴⁶.

Ülkelerin mevzuatlarında lobicilik tanımına ve dolayısıyla raporlama zorunluluğuna bazı istisnalar getirilmiştir. İstisna kapsamındaki faaliyetler Tablo 8’de yer almaktadır.

Lobicilikte Şeffaflığı Tamamlayan Unsurlar

Lobicilik dahil bütün savunuculuk faaliyetlerinin demokratik açıdan faydalı olabilmesi tek başına mükemmel bir mevzuatın varlığından öte ülkenin genel yönetim kalitesiyle yakından ilgilidir. Ülkedeki demokratik kültür, hukuk devletinin varlığı, kurumların kapsayıcılığı, çoğulculuğu ve katılımcılığı teşvik etmesi, yönetimin hesap verme kültürü, yolsuzlukla mücadele başarısı gibi unsurların oluşturduğu genel iklim, iyi bir mevzuatın yanı sıra savunuculuğun ne ölçüde etkili olabileceğini belirler. Bu bağlamda lobicilik ekosistemi ile ilintili geniş yönetim halkasını oluşturan meselelerden birisi siyasi parti

Tablo 8: Lobicilik istisnaları

Raporlama İstisnası	Uygulayan Ülkeler
Bir kamu görevlisinin ricası üzerine yapılan iletişim	Avusturya, Belçika, Şili, ABD, AB
Bir kamu görevlisinin inceleme/ araştırma yapmak üzere bilgi talep etmesi	Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Şili, Fransa, Almanya, İrlanda, Peru, Slovenya, ABD, AB
Danışma mahiyetinde yapılan ve her aşaması kamuoyuna açık süreçler (örn. Meclis komisyon oturumları)	Avustralya, Kanada, Şili, Almanya, İrlanda, İtalya, Letonya, Litvanya, Peru, Slovenya, ABD
Kampanyalar, Farkındalık veya sosyal medya kampanyaları	Avustralya, Avusturya, Fransa, Peru, ABD
Belli bir miktarın (zaman ve para) altında kalan lobi faaliyetleri	Kanada, Fransa, İrlanda, ABD
İşçi sendikaları ile müzakereler	Belçika, Almanya, İrlanda, İngiltere, AB
Kamu binaları dışında yapılan iletişim	İtalya, Meksika, Luksemburg
Ücretsiz yapılan lobi faaliyetleri	Kanada, Polonya, İngiltere, ABD
Danışma kurullarına katılım	Şili, Almanya, Litvanya, Peru

Kaynak: OECD, Lobbying in 21st Century

ve seçimlerin finansmanı konusunda ülkelerdeki şeffaflık ve kurallar dizgesidir. Bu alanda hemen hemen bütün OECD ülkelerinde parti ve seçim finansmanının şeffaflığı konusunda kurallar mevcuttur. Bu kapsamda partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanı için alınan bağışların miktarı, bağışçıların kimliklerinin açıklanması (en azından belli miktarların üzerindeki için), yaygın bir uygulamadır. Bu suretle çıkar temsilinin bu alandaki mecrasının da şeffaflaştırılması, kamuoyunun alınacak kararlarda yönlendirici olabilecek unsurların farkına varması sağlanmaktadır. Tek başına bu bile, eğer etkin bir sivil toplum ve toplumsal duyarlılık var ise, önemli bir caydırıcılık taşımaktadır.

⁴⁶- OECD a.g.e. Sf. 42

Savunuculuk/lobicilik sisteminin saydamlığının zayıf halkalarından biri düşünce kuruluşları ve bazı sivil toplum örgütlerinin üçüncü kişi çıkar sahipleri tarafından örtülü olarak finanse edilerek, karar alma süreçlerinin dolaylı olarak etkilenmeye çalışılmasıdır. Düşünce kuruluşlarının ve akademik kurumların kimler tarafından fonlandığını açıklamalarını zorunlu tutan bir tek AB Saydamlık Kayıt sistemi bulunmaktadır. Bazı kurumlar kendiliklerinden fonlarının kaynaklarını açıklamaktadır. Transparify isimli bir girişim düşünce kuruluşlarının şeffaflığını teşvik etmek amacıyla şeffaflık politikalarını derecelendirmektedir. (<https://www.transparify.org/>) Buna göre 2018 yılında yapılan son derecelendirme çalışmasında 67 düşünce kuruluşu oldukça saydam olarak derecelendirilmiştir. Bu rakam 2013 ve 2016 sırasıyla 12 ve 41 dir⁴⁷.

Lobicilik saydamlığının zayıf halkalarından bir diğeri, medya ve sosyal medyanın zaman zaman yanlış bilgi ve çarpıtma haberlerle kararları veya tercihleri-seçimleri manipüle etmek için kullanılmasıdır. Çıkar gruplarının medya sahipliği ve medya özerkliliğinin eksikliği kamusal kararların objektifliğini ve içericiliğini etkileyebilmektedir. AB'nin Hukukun Üstünlüğü (Rule of Law) araştırması⁴⁸ bazı ülkelerde bu konudaki şeffaflığın yetersizliği konusunu vurgularken bazı iyi uygulamalara da dikkati çekmiştir⁴⁹:

- Fransa'da medya şirketleri en büyük üç ortaklarını halka açıklamak ve Yüksek Audiovizyon Kuruluna %10'u geçen ortaklık paylarını bildirmek zorundadırlar.
- Almanya'da internetten yayın yapan medya da dahil olmak üzere, haber medyası, ticari yayın yapanlar ortaklık yapılarını açıklamak zorundadır. Siyasi partiler medya ortaklıklarını açıklamak zorundadır.
- Portekiz'de medya sahipliğinin ve finansmanının açıklanması yükümlülüğü ve bunun medya otoritesi tarafından izlenmesi anayasa hükmüdür.

Lobicilik mevzuatları açısından sadece Kanada ve AB medya ve sosyal medya kullanılarak yapılan doğrudan veya dolaylı etkileme faaliyetlerini zorunlu raporlama kapsamına almıştır.

Hükümetlere zaman zaman danışmanlık hizmeti veren ad-hoc (geçici) danış-

manlık kurullarının (alt-komite, komisyon vb.) çalışması sırasında kurulan bir çok danışma kurulunun üyelerinin isimleri ve çıkar çatışmalarının (örneğin her hangi bir çıkar grubu ile ilişkilerinin) olmadığı beyanlarının şeffaflığıyla ilgili ciddi eksiklikler olduğu ortaya çıkmıştır. Özellikle Covid-19 pandemisi sırasında bu çok belirgin olmuştur.⁵⁰ OECD araştırmasına göre ülkelerin sadece %47'sinde bu konuda şeffaflık kuralları olduğu ortaya çıkmıştır.

Raporlama Kuralları

Birçok ülkenin şeffaflık politikalarında lobicilerin hangi amaçla lobi yaptıklarını açıklamaları belli istisnalar dışında zorunlu olmakla beraber bu konuda muğlaklıklar ve eksiklikler olduğu ortaya çıkmaktadır. Aynı şekilde raporlamanın zamanlamasının da bazı durumlarda kamuoyu denetimi için elverişli olmadığı ortaya çıkmaktadır. Aşağıda yer alan 3 tabloda ülkelerin mevzuatlarına göre lobicilerin raporlama yükümlü olduğu bilgiler yer almaktadır.

47 - OECD a.g.e., sf. 53

48 - https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report/2021-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

49 - OECD a.g.e. sf. 54

50 - OECD a.g.e. sf. 56

Tablo 9: Raporlama içeriği: Kim?

	Lobicilerin İsimleri	Lobici eski kamu çalışanı mı?	Lobicinin iş vereninin ismi	Müşterilerin isimleri	Asıl faydalanıcı kuruluş	Faaliyet gösterdiği sektör
Avustralya	x	x	X	X	X	
Avusturya	x		x	x		X
Belçika	x		x	x		x
Kanada	x	x	x	x	x	x
Şili	x		x	x		
Almanya	x		x	x		x
Fransa	x		x	x		x
Macaristan						
İrlanda	x	x	x	x		x
İzlanda	x		x	x		x
İsrail	x		x	x		
İtalya	x		x	x		
Letonya	x		x	X		
Litvanya	x		X	X		x
Lüksemburg						
Meksika	x		x			
Hollanda	x		x	x		
Peru	x		x	x		
Polonya	x		x			
Romanya	x		x	x		x
Slovakya						
Slovenya	x		x	x		X
İspanya	x		x	x		
İngiltere	x		X	x		
ABD	x		x	x		x
AB	X		X	X		x

Kaynak: OECD, Lobbying in 21st Century

Tablo 10: Raporlama içeriği: Ne?

	Hedeflenen kararların türü	Hangi mevzuatın veya kararların hedeflendiği	Hedeflenen kurumlar ve kişilerin niteliği	Hedeflenen kişi ve kurum kimlikleri	Amaç veya hedeflenen sonuç
Avustralya					
Avusturya					
Belçika					
Kanada	x	x	x	x	x
Şili	x	X	x	x	X
Almanya					
Fransa	x		x		X
Macaristan					
İrlanda	x		x	x	X
İzlanda		X			
İsrail					
İtalya	x		x	x	x
Letonya	x	x			X
Litvanya	x	X	X	X	x
Lüksemburg					
Meksika	x		x	X	
Hollanda					
Peru	x	X	x	x	X
Polonya	x	X	x	x	x
Romanya			x	x	x
Slovakya					
Slovenya	x	X	x	x	X
İspanya			x	x	
İngiltere					
ABD	x	X	x	x	
AB	X	X	X		

Kaynak: OECD, Lobbying in 21st Century

Tablo 11: Raporlama İçeriği: Nasıl?

	Lobi harcamaları	Kullanılan iletişim ve lobi teknikleri	Girişilen her bir lobi faaliyeti	İletişimin tarihi ve yeri	Lobi faaliyetlerinin genel değerlendirmesi
Avustralya					
Avusturya	x				
Belçika					
Kanada		x	x	x	
Şili		x		x	
Almanya	x				
Fransa	x	x			x
Macaristan					
İrlanda		x			x
İzlanda					
İsrail					
İtalya		x			x
Letonya					
Litvanya					
Lüksemburg					
Meksika					
Hollanda					
Peru		x	x	x	
Polonya		x	x	x	x
Romanya	x	x		x	
Slovakya					
Slovenya		x		x	
İspanya				x	
İngiltere					
ABD	x			x	
AB	x				

Kaynak: OECD, Lobbying in 21st Century

Tablo 12: Şeffaflık veya Lobi İzleme Ofisleri

Ülkeler	Saydamlık Sekreteryası	Temel Görevleri
Avustralya	Adalet Bakanlığı	Lobicilik kayıt sistemini tutmak, kanunun uygulanmasını sağlamak, davranış normlarını gözetmek, Lobcilerin girdiği bilgileri doğrulamak, şikayetleri incelemek, lobcileri gerekirse listeden çıkartmak.
Avusturya	Adalet Bakanlığı	İdari yaptırımları ve cezaları uygulamak,
Belçika	Mecliste Özel bir Büro	Lobi kayıt sistemini yönetmek
Kanada	Lobicilik Genel Müdürlüğü	Lobi kayıt sistemini yönetmek, kamuoyu farkındalığı oluşturmak, eğitim programları hazırlamak, kanuna uyumu control etmek gerektiğinde soruşturma yapmak.
Şili	Şeffaflık Konseyi	Web sitesi aracılığıyla gündemleri kamuoyuna açıklamak, lobcilerin kaydını tutmak.
	Sayıştay	Yaptırımları önermek
Almanya	Meclis Başkanı	Lobi kayıt sistemini yönetmek.
Fransa	Kamu Hayatı Şeffaflık Yüksek Kurulu	Lobi kayıt sistemini yönetmek, kanuna aykırılıkları araştırmak ve soruşturmak
İrlanda	Kamu İdaresi Standartlar Komisyonu	Lobi Kanunu uygulamasını gözetmek, ihlalleri incelemek, yaptırımları-cezaları uygulamak
İzlanda	Başbakanlık	Lobi kayıt sistemini tutmak ve yayınlamak, danışmanlık ve gözetmenlik, ihlalleri incelemek.
İsrail	Meclis Başkanı başkanlığında özel bir komite	Lobicilik izinleri vermek ve kuralları ihlal durumunda kaldırmak
İtalya	Meclis Quaesters Ofisi	Kayıt sistemini yönetmek ve yayınlamak, kayıtların doğruluğunu sağlamak, yaptırımları uygulamak.

Ülkeler	Saydamlık Sekreteryası	Temel Görevleri
Litvanya	Etik Komisyonu	Lobi Kanunu uygulamasını gözetmek, ihlalleri incelemek, yaptırımları -cezaları uygulamak, danışmanlık yapmak
Meksika	Senato ve Meclis Kurulları	Kayıtları yayınlamak, kuralları ve rehberleri sağlamak.
Peru	Kamu Bütünlüğü Sekreterliği	Kayıt sisteminin yönetimi
	Sayıştay	Kayıt sisteminin ve verilerin dış denetimi
Polonya	İçişleri ve İdare Bakanlığı	Kayıt sistemini yönetmek v e yaptırımları uygulamak
Romanya	Hükümet Genel Sekreterliği	Kayıt sistemini yönetmek, ihlalleri incelemek
Slovenya	Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu	Kayıt sistemini yönetmek,yaptırımları uygulamak
İngiltere	Danışman Lobici Kayıt Ofisi	Lobici kayıt sistemini yönetmek, Kanununun uygulamasını gözetmek, ihlalleri ve şikayetleri incelemek, bilgi talep etmek, 7500 Sterline kadar cezaları uygulamak veya savcılığa havale etmek.
ABD	Temsilciler Meclisi Sekreterliği	Lobi kanunu bağlamındaki bütün dokümanları yayınlamak, verileri gözden geçirmek, doğrulamak, ihlalleri adalet bakanlığına havale etmek.
	Senato Sekreterliği	
	Sayıştay	Yıllık olarak kayıt sisteminin ve kurallara uyumun denetimi
	Washington DC Savcılığı	İhlal durumunda yaptırımları uygulamak.
AB	Şeffaflık Kayıt Ortak Sekreterliği	Kayıt sistemini yönetmek, raporlama yükümlüklerini ve davranış kurallarını gözetmek, ihlalleri belirleyip incelemek.

Kaynak: OECD, Lobbying in 21st Century

Lobicilik Düzenleme Kurumları

Hemen hemen bütün ülkelerde lobicilik mevzuatının uygulanmasını sağlayan, kayıt sistemini yöneten, yayınlayan, verilerin güvenliği, güvenilirliği, güncelliğini sağlayan; eğitim ve farkındalık programları düzenleyen, rehberler yayınlayan, ihbar ve şikayetleri inceleyen, ya kendisinde yaptırım yetkileri olan ya da savcılığı devreye sokan bir ofis bulunmaktadır.

Yaptırımlar

Yaptırımlar ülkelere göre değişmektedir. Tablo 13'te yaptırımların niteliği yer almaktadır. Görüleceği üzere yaptırımların ağırlığı idari nitelikte (örn: Listeden çıkarılma) veya para cezası niteliğindedir. Ancak lobicilik/şeffaflık sekretarya işlevini gören kurumların lobici-lerle yapıcı diyalogları (örn: eğitimler, hatırlatmalar, uyarılar vb.) cezai yaptırımlardan çok daha fazla etkili olduğu rapor edilmektedir.⁵¹

Öte yandan bazı lobicilik/şeffaflık sekreteryalari giderek denetim ve kontrol işlevlerini teknoloji kullanarak yerine getirmeye başlamıştır. Örneğin Fransa lobicilik raporlarının güvenilirliğini yapay zeka kullanarak kontrol etmektedir. Keza ABD Sayıştayı (GAO) parti finansmanı kontrolü için partilerin raporlamaları ile lobcilerin raporlarını eşleştiren bir sistem geliştirmiştir.

Etik Kural ve Standartlar

Bazı ülkelerde lobicilik kayıt sistemi ve saydamlık kurallarının yanı sıra üst düzey siyasi görevi olanların veya kamu görevlilerin davranış normları-etik kuralları da dürüstlüğü (integrity) sağlamak için tamamlayıcı bir araç olarak işlev göstermektedir.

Tablo 13: Yaptırımlar

Ülkeler	İdari yaptırımlar	Para cezaları	Diğer Cezai Yapt. (Hapis vb.)
Avustralya	x		
Avusturya	x	x	
Belçika			
Kanada			x
Şili	x	x	
Almanya	x		
Fransa		x	x
İrlanda	x	x	x
İsrail	x		
İtalya	x		
Litvanya	x		
Meksika	x		
Peru	x	x	x
Polonya	x		
Romanya	x		
Slovenya	x	x	
İspanya			
İngiltere	x	x	x
ABD	x	x	x
AB	x		

Kaynak: OECD, Lobbying in 21st Century

51 - OECD, a.g.e. sf.68

Tablo 14: Davranış Kuralları ve Etik Standartlar

Ülkeler	Yürütme Erki	Yasama
Avustralya	Bakanlık Standartları, Bakanlık çalışanları standartları	Standart yok
Avustralya	Bakanlık Standartları	Standart yok
Avusturya	Bakanlık çalışanları standartları	Standart yok
Belçika	Standart yok	Meclis üyeleri için etik kuralları
Kanada	Bakanlar için Başbakanlık Açık ve Sorumlu hükümet rehberi	Meclis ve Senato üyeleri için çıkar çatışması kuralları
Şili	Standart yok	Standart yok
Almanya	Kamu kurum başkanları ve yöneticileri için rehber	Alman Meclisi için Davranış Kuralları
Fransa	Hükümet üyeleri için Etik Bildirgesi	Milletvekilleri için etik kurallar
Macaristan	Kamu görevlileri için davranış kuralları	Standart yok
İrlanda	Kurul üyeleri ve Yöneticiler için davranış kuralları	Senato ve Meclis için davranış kuralları
İzlanda	Bakanlar için davranış kuralları	Meclis üyeleri için davranış kuralları
İsrail	Standart yok	Standart yok
İtalya	Standart yok	Standart yok

Ülkeler	Yürütme Erki	Yasama
Letonya	Standart yok	Standart yok
Litvanya	Siyasi atamalar için davranış kuralları	Standart yok
Lüksemburg	Standart yok	
Meksika	Standart yok	
Hollanda	Standart yok	
Peru	Standart yok	
Polonya	Standart yok	Standart yok
Romanya	Hükümet üyeleri için davranış kuralları	
Slovakya	Standart yok	Standart yok
Slovenya	Kamu yöneticileri için etik kurallar.	
İspanya	Standart yok	
İngiltere	Bakanlık kuralları, özel danışmanlar için davranış kuralları	Avam ve Lordlar Kamarası için davranış kuralları
ABD	Standart yok	Temsilciler Meclisi Etik Rehberi, Senato davranış kural ve standartları
AB	AB komisyon üyeleri davranış kuralları	AB Parlamentosu Üyeleri Finansal çıkarlar ve çıkar çatışması kuralları

Kaynak: OECD, Lobbying in 21st Century

Ayrıca Tablo 14’te yer alan yüksek düzey (bakan veya yönetici) ve yasama meclisi üyelerine yönelik davranış ve etik kurallarının dışında doğrudan lobicilikle ilgili tüm kamu çalışanlarını bağlayan kuralları benimsemiş ülkeler de bulunmaktadır. Bunlar: Avustralya, Kanada, Şili, Peru, İzlanda ve İngiltere’dir. Bu kurallar genellikle aşağıdaki hususları düzenlemektedir.

- Lobicilere eşit ve adil davranma görevi,
- Kayıtlı olmayan lobicilerle iletişim kurmama sorumluluğu,
- Kural ihlalleri durumunda yetkili otoriteleri bilgilendirme,
- Lobicilerle toplantılarını ya bir kayıt sistemi aracılığıyla veya gündemlerini yayınlarak raporlama sorumluluğu,
- Lobicilerden hediye veya herhangi menfaat temin etmeme sorumluluğu,
- Çıkar çatışmasına izin vermemeleri ve olası durumlarda yetkililere haber vermeleri.

Bilindiği gibi Türkiye’de de Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 5176 sayılı Kanunla 2004 yılında “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” kurulmuştur. Bu Kurul’un amacı; “kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek” olarak belirlenmiştir. Daha sonra çıkartılan yönetmelikle kamu kurumlarında etik komisyonları oluşturulmuştur.

Döner Kapı Önlemleri

Yine çalışanların etik davranış ilkeleri arasında sayılabilecek ama aslında bir kısıtlama olan ve İngilizcede döner kapı (revolving door) tabir edilen ve kamu görevlilerinin veya hükümet üyelerinin ve daha az olmakla birlikte milletvekillerinin görevlerinden ayrıldıktan sonra doğrudan özel sektöre geçmelerini veya lobicilik yapmalarını kısıtlayan düzenlemeler de ülkelerde düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere soğutma dönemi (cooling off period) adı verilmektedir. Özel sektör ve kamu sektörü arasında geçişgenlik aslında her iki tarafa da deneyimlerin paylaşılması anlamında yarar sağlayabilir. Öte yandan kişilerin anayasal hakları da söz konusudur. Ancak belli durumlarda düzenleme yapılmazsa haksız bir menfaat sağlanma ihtimali de olabilir. Dolayısıyla ülkeler bu tür kısıtlamaları çıkar çatışmasının çok bariz olduğu durumlar için kullanmaktadırlar. Mesela bunlardan birisi kişilerin daha önce çalıştığı kamu kurumuna üçüncü kişilerin (veya kurumların) çıkarlarını temsilen lobici olarak

çalışmalarıdır. Diğer bir çıkar çatışması örneğin özellikle yüksek düzey kamu görevlilerinin görevdeyken menfaat sağladığı bir şirkete daha sonra yönetici olarak transfer olması durumunda veya içeriden elde ettiği kamuya açık olmayan malumatı (insider information) daha sonra kendi lehine veya potansiyel rakiplerinin aleyhine kullanılması durumlarında ortaya çıkabilir. İşte bu soğutma dönemi düzenlemeleri bu tür çıkar çatışması riskini engellemek için kamu görevlerinden ayrıldıktan ancak belli bir süre (1,5-2 yıl) geçtikten sonra bu tür risk doğurabilecek işlerde çalışabileceklerini hüküm altına almaktadır.

Almanya’da devlet memurları kanunu memurların emeklilik dâhil, işten ayrılmaları durumunda özel sektörde çalışabilmeleri için bir soğutma dönemini zorunlu kılmaktadır. Federal hükümet, hükümet üyeleri ve parlamento hükümet sekreterleri için risk taşıyan durumlarda, 3 kişilik bir danışma kurulunun önerisi ile 18 aylık bir soğutma dönemi zorunluluğu getirebilmektedir.

İspanya’da soğutma dönemi ile ilgili 9/2017 sayılı kanuna göre üst düzey memurların işten ayrıldıktan sonra özel sektörde çalışmaları bildirim tabiidir. Özellikle devlette görevliyken doğrudan yetki alanına giren bir özel sektör kuruluşuna 2 senelik soğutma döneminden önce istihdam edilmesi durumunda, 2 yıllık süre doluncaya kadar, o özel sektör kuruluşu herhangi bir kamu ihalesine katılmamaktadır.

Hollanda’da 2020 Ekiminde çıkan bir yönetmelikle bakanlara ve bakanlık çalışan memurların görevlerinden ayrıldıktan sonra 2 yıl boyunca görevliken sorumlu olduğu alanla ilgili lobici, uzlaştırıcı veya arabulucu olarak çalışmaları yasaklanmıştır.⁵²

Bilindiği gibi Türkiye’de de 1981 yılında çıkartılan 2531 sayılı kanunla “kamu görevinden ayrılanların yapamayacakları işler” düzenlenmiştir. Buna göre kamu görevlileri, görevden ayrıldıkları tarihten itibaren iki yıl içinde, görevli iken çalıştıkları kurum ve kuruluştaki görev ve “faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş alamazlar, taahhüd giremezler, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar.” Ayrıca, “Vergi incelemesine yetkili olanlar, görevlerinden ayrıldıktan sonra üç yıl süreyle, görevden ayrılış tarihi itibarıyla son üç yıl içinde nezdinde inceleme yaptıkları mükellefler veya bu mükelleflerin veya ortaklarının idaresi, denetimi veya sermayesi bakımından doğrudan veya dolaylı olarak bağlı bulunduğu ya da nüfuzu altında bulundurduğu kurumlarda herhangi bir görev veya iş alamazlar.

Tablo 15’te bu konuda ülkelerdeki uygulamaların kapsamı yer almaktadır.

52- OECD, a.g.e. sf.99

Tablo 15: Soğutma Dönemi Uygulama Kapsamı

Ülkeler	Yasama Meclis Üyeleri	Bakanlar Kabine üyeleri	Atanmış (siyasi) Görevliler	Üst düzey Memurlar
Avustralya		x	x	x
Avusturya				x
Belçika				
Kanada	x	x	x	x
Şili				
Almanya		x	x	x
Fransa		x	x	x
Macaristan		x	x	x
İrlanda		x	x	x
İzlanda		x	x	
İsrail	x	x	x	x
İtalya			x	x
Letonya	x	x	x	x
Litvanya	x	x	x	x
Lüksemburg		x		
Meksika		x	x	x
Hollanda		x		
Peru				
Polonya		x		
Romanya				x
Slovakya	x	x		
Slovenya	x	x		
İspanya		x	x	
İngiltere		x		x
ABD	x	x	x	x

Kaynak: OECD, Lobbying in 21st Century

AB kurumlarında çalışanlar için de bir soğutma dönemi zorunluğu vardır. AB Komisyonu üyeleri için görevden ayrılmalarından itibaren 2 yıllık bir yakın izleme (scrutiny) süresi getirilmiştir. Bu süre zarfında yeni çalışacakları işin önceki görev alanları ile ilgili olduğundan emin olamadıkları durumlarda Etik Komitesi'ne danışmaları önerilmektedir.

AB Parlamentosu davranış kuralları (code of conduct) üyelerin görevlerinden ayrıldıklarında AB karar alma süreçleriyle ilişkili lobicilik görevi üstlenmeleri durumunda Parlamentosu bilgilendirmeleri istenmektedir. Lobicilik yaptıkları sürece, Parlamento Dokümantasyon Merkezine erişim, Parlamento tesislerine erişim gibi, eski parlamenterlerin yararlandıkları bazı haklardan yararlanamayacaklardır.

AB kurumlarda çalışan memurlar için de soğutma dönemi uygulaması bulunmaktadır.

Fransa'da özel sektörden kamuya transferler de düzenlemeye tabidir. Buna göre özel sektörde çalışıp kamuya transfer olan kamu görevlilerine 3 yıl boyunca daha önce çalıştığı şirket ve sektörle ilgili denetim veya düzenleme görevi verilemez. ABD'de ve İsrail'de benzeri düzenlemeler mevcuttur⁵³.

Şirketler Kesiminde Etik Kural ve Standartlar

Şirketler ve lobiciler politika yapımında malumat, veri, kanıt sağlayarak sağlıklı ve etkin karar alma süreçlerine katkıda bulunurlar. Ancak zaman zaman bu ilişkilerin kötüye kullanımı da olabilmektedir. OECD Lobicilik ilkeleri sırasıyla lobicilere ve onların müşterilerine meşru etkileme araç ve amaçlarının ötesine geçmeme çağrısı yapmaktadır.

OECD'nin 2014 yılında yaptığı araştırmaya göre anket yapılan 144 lobicinin %80'i bir davranış kuralları rehberine göre hareket ettiklerini raporlamaktadır. Bu davranış kuralları veya etik kuralları, lobi şirketleri/dernekleri veya şirketlerin kendileri tarafından yayınlanabildiği gibi devlet tarafından da yayınlanabilmektedir. Tablo 16'da ülkeler tarafından yapılan davranış kuralları düzenlemelerine ilişkin bilgi yer almaktadır.

Ülkemizde Kamu İletişimi ve Kurumsal İlişkiler Yönetimi Derneği, şirketlerin kamu ile ilişkiler temsilcilerinin oluşturduğu bir dernektir. Dernek web sitesinde üyelerinin uyması beklenen etik ilkeleri yayınlamaktadır.⁵⁴

53- OECD; a.g.e. Sf. 103

54 - <https://www.kiyed.org/etik.php>

Tablo 16: Lobicilik Davranış Kuralları Düzenlemeleri

Ülkeler	Düzenleme
Avustralya	Avustralya Devleti Lobicilik Davranış Kuralları
Avusturya	Lobicilik ve Savunuculuk Saydamlık Kanunu
Belçika	Meclis İçtüzüğüne Ek Davranış Kuralları
Kanada	Lobi Kanunu, Lobiciler Davranış Kuralları
Şili	Lobicilik Kanunu, Lobicilik Uygulama Kuralları
Almanya	Dürüst çıkar temsili İlkeleri ve Davranış Kuralları
Fransa	2013-907 sayılı Şeffaflık Kanununda Etik Yükümlülükler, Meclis ve Senato Çıkar Temsili Davranış Kuralları
Macaristan	Standart yok
İrlanda	Lobi Kanunu, Lobi Kanuna göre lobicilik yapanlar davranış kuralları.
İzlanda	Standart yok
İsrail	Knesset Kanunu 57-54 1994, 12. Bölüm
İtalya	Meclis çıkar temsili faaliyetleri düzenlemesi ve rehberi
Letonya	Standart yok
Litvanya	Lobicilik Kanunu madde 4: "Lobicilerin hakları ve görevleri", Lobicilik Etik Kuralları
Lüksemburg	Standart yok
Meksika	Meclis içtüzüğünün lobicilikle ilgili bölümleri
Hollanda	Standart yok
Peru	Kanun sayı 28 024, Kamu Yönetiminde Çıkarların Yönetimi
Polonya	Standart yok
Romanya	Standart yok
Slovakya	Standart yok
Slovenya	Dürüstlük ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu
İspanya	Standart yok
İngiltere	Lobiciliğin Şeffaflığı, Parti-Dışı Kampanya ve Sendika Yönetim Kanunu
ABD	Lobicilik Açıklama (Disclosure) Kanunu
AB	Lobiciler Davranış Kuralları.

Kaynak: OECD, *Lobbying in 21st Century*

Ülkelerin yayınladıkları davranış kurallarında genellikle:

- Kayıt sistemine ilişkin yükümlülükler; doğru, güncel ve zamanında bilgi verme ve doğrulama yükümlülüğü.
- Kamu görevlileri ile ne şekilde temas kurmaları gerektiği; kendilerini lobi olarak tanıtmaları, kimlerin çıkarlarını temsil ettiklerini ve amaçlarını açıklamaları vb. gibi yükümlülükler yer almaktadır.

Birçok durumda lobiciler birden fazla davranış kurallarına uymakla karşı karşıya kalmaktadır. (Şirketin kendisi, Lobi Derneği, Kamu) Uymakla olduğu yükümlülükler de ayrıntı, kapsam ve kavramsal olarak farklı olabilmektedir. Bu durumda bazı ülkelerde resmi "lobi şeffaflık kurumu" etik kurallar konusunda hem lobicilere hem de kamu kurumlarına eğitim ve farkındalık programları ve ayrıca danışmanlık da sağlamaktadırlar. Devlet tarafından verilen bu tür hizmetlerin lobicilere uyum konusunda kolaylık sağladığı ve talep edildiği ortaya çıkmaktadır⁵⁵.

Bazen şirketlerin de kamu ilişkiler görevlileri ile şirketin yönetimi arasında iletişimsiz eksiklikleri veya farklı yaklaşımlar olabilmekte kamu politikaları konusunda çelişkili yaklaşımlar ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda kamuoyunda hem şirketin hem de kamu ile ilişkiler mesleği konusunda itibar kaybı olabilmektedir. Şirketlerin genel olarak vizyon ve değerleri ile lobicilik veya kamu ile ilişkilerinin uyumuna ilişkin ilkeleri içeren bir referans 2005 yılında Birleşmiş Milletlerin Global Compact kapsamında yayınlamış olduğu 6 adımda sağlıklı lobicilik testidir⁵⁶ :

Kutu 3: UN Global Compact 6 adımda lobicilik sağlık testi

1. Uyum: Şirketin, lobicilik pozisyonları ile stratejisi ve faaliyetleri arasında ve evrensel ilkeler ve değerler arasında uyum var mıdır?
2. Önemlilik: Şirket kendi kurumunu ve paydaşlarını etkileyen meseleler konusunda mı lobicilik yapıyordur?
3. Paydaş katılımı: Şirket lobicilik pozisyonunu tartışmak ve belirlemek üzere paydaşlarının taleplerine açık ve duyarlı mıdır?
4. Raporlama: Şirket lobicilik pozisyonu ve faaliyetleri konusunda şeffaf mıdır?
5. Kişiler: Şirket kendi adına kimin lobicilik yaptığını ve onların etki alanlarını biliyor mudur?
6. Süreçler: Şirketin etkili olmasını ve temel strateji ve politikalarıyla uyumu sağlayacak yönetim sistemleri ve yöntemleri var mıdır?

55 - OECD, a.g.e. sf. 110.

56 - OECD, a.g.e. sf.113

EK 3

Tablo 17: Derinlemesine Görüşme Listesi

Kurum	Yetkili Kişi
Yönetim Kurulunda Kadın Derneği	
YASED	
TÜÇEM Çevre Eğitimi ve Atık Yönetimi Derneği IVED İzleme ve Değerlendirme Derneği	
B4G Hedefler İçin İş Dünyası Platformu	
Gıda Kurtarma Derneği	
Gülmek İyileştirir Derneği	
ASÜD	
İklim Araştırmaları Derneği	
Yerli Yeşil Yeni Bir Farkındalık Platformu	
Afyon Kocatepe Üniversitesi / Afet Bilinci Derneği	
Tarım ve Gıda Etiği Derneği	
Şekilsiz Fikirler Derneği	
Kurumsal İlişkiler Derneği	
M-TOD (Mobil Telekom Operatörleri Derneği)	
Tarım ve Orman Bakanlığı Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı	
Borusan (Kamu ile ilişkiler temsilcisi)	

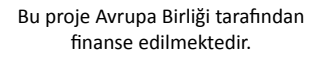
Kurum	Yetkili Kişi
ODTÜ	
Habitat Derneği	
OSD	
BESD-BİR	
AİFD	
Tarım ve Orman Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	
TÜRKONFED	
Habitata Analitik Bakış Derneği	
Acil İhtiyaç Projesi Vakfı	
Bilgi Güvenliği Derneği	
Meşrubatçılar Derneği (MEDER)	
Anadolu Eğitim ve Kültür Vakfı	
Türkiye Süt ve Gıda Sanayicileri Üreticileri Birliği	
TEİD	
CEİD	
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	

KAYNAKÇA

- Acar, M. (2015). Kamu Politikası Perspektifinden Sivil Toplum-Devlet İlişkileri: Bir Çerçeve Önerisi . *Yasama Dergisi* , (29) , 58-83 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/yasamadergisi/issue/54516/743099>
- Ağduk, E. (2019, Aralık). Değişimin Anahtarı Savunuculuk: Savunuculuk ve Kampanya Üzerine Bir El Kitabı. Avrupa Birliği Sivil Düşün. <https://www.stgm.org.tr/sites/default/files/2020-09/degisimin-anahtari-savunuculuk-savunuculuk-ve-kampanya-uzerine-bir-el-kitabi.pdf>
- Ahmet A. CİLAVDAROĞLU, “Türkiye’de Parlamenter Sistemde Düzenleyici Etki Analizi Uygulamaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Geleceği” *Akdeniz İİBF Dergisi* 2019, 19(2) 273-298, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/676571>
- Akçay, E., Aktaş, M. (2019). Dijital Savunuculuk Örneği Olarak “Özgecan Yasası” Change.Org İmza Kampanyası. *Moment Dergi*, 6.
- Akdağ, E., Küçükşenel, S., & Urhan, Ü. B. (2014). Bir Oyun Teorisi Örneği İle Lobicilik. *İktisat ve Toplum*, 51.
- Allern, E. H., Heidar, K., & Karlsen, R. (2015). After the mass party: Continuity and change in political parties and representation in Norway. *Lexington Books*.
- Andrews, K. T., & Caren, N. (2010). Making the news: Movement organizations, media attention, and the public agenda. *American Sociological Review*, 75(6), 841-866.
- Argüden Yönetişim Akademisi, Argüden, D. Y, Toksöz, F., Öğücü ŞEn, D. F., & Dokur, T. (2016). Katılımcı Demokrasi: STK’ları Güçlendirme Önerileri (No. 7). Argüden Yönetişim Akademisi Yayınları.
- Arnstein, S.R. (1969). “A ladder of citizen participation”. *Journal of the American Institute of Planners*. 35 (4): 216–224.
- Arvidsson, R., Tillman, A. M., Sandén, B. A., Janssen, M., Nordelöf, A., Kushnir, D., & Molander, S. (2018). Environmental assessment of emerging technologies: recommendations for prospective LCA. *Journal of Industrial Ecology*, 22(6), 1286-1294.
- Baron, D. P. (2005). Competing for the public through the news media. *Journal of Economics & Management Strategy*, 14(2), 339-376.
- Bayoğlu Serpen, A.S., Duyan, V., & Uğurluoğlu Aldoğan, E. (2014). Sosyal Adalet Savunuculuğu Ölçeği Güvenirlilik Ve Geçerlik Çalışması. *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 25.
- Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA). (2016). Sivil Toplum Kuruluşları için Savunuculuk ve Medya ile İlişkiler Rehberi. UNFPA Türkiye Temsilciliği.
- Blach-Ørsten, M., & Kristensen, N. N. (2016). Think tanks in Denmark—Media visibility and network relations. *Politik*, 19(1).
- Brown, S. A., Ecorys, CFCU, & GAP. (2012). Savunuculuk ve Kampanya El Kitabı: Kadın ve Kadın STK’larının Güçlendirilme Projesi. T.C. GAP İdaresi Başkanlığı.
- Bundesministerium des Innern, Bau und Heimat (August, 2018). Regelungen zur Integrität. Publication. 3rd Edition.
- Çiner, C.U., Altınışık E. (2019). Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi Ve Avrupa Birliği Politikaları İçin Uygulanabilirliği. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 18, 405-436
- Doğal Hayatı Koruma Vakfı, Kazdağı Doğal Ve Kültürel Varlıkları Koruma Derneği, Bilir, O., & Bilir Akkuş, P. (2017, Aralık). Kaz Dağı ve Çevresi Sivil Toplum Kuruluşları Savunuculuk El Rehberi. WWF-Türkiye.
- Doğru C. E (2018). Corporate Diplomatic Activity: How Firms Behave In Foreign Policy The Cases Of Energy And Defense Sectors In Turkey And In The UK [Doctoral dissertation, Koç University]
- Dür, A. (2019). How interest groups influence public opinion: Arguments matter more than the sources. *European journal of political research*, 58(2), 514-535.
- Ebru Ağduk (2019) “Değişimin Anahtarı Savunuculuk: Savunuculuk ve Kampanya Üzerine Bir El Kitabı”, AB Sivil Düşün.
- Egbatan, M., Engelli Kadın Derneği, & AKDAM. (2017). Örgütlenme, Savunuculuk ve Engelli Kadın El Kitabı. Engelli Kadın Derneği.
- Elgström, O. (2017). Norm advocacy networks: Nordic and like-minded countries in EU gender and development policy. *Cooperation and Conflict*, 52(2), 224-240.
- Esser, F., & Strömbäck, J. (Eds.). (2014). Mediatization of politics: Understanding the transformation of Western democracies. *Springer*.
- European Commision & 2021 Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union. (2021). Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee Of the Regions. European Commision.
- European Commission (2017) Better Regulation Guidelines Working Document, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-guidelines.pdf>

- Figenschou, T. U., & Fredheim, N. A. (2020). Interest groups on social media: Four forms of networked advocacy. *Journal of Public Affairs*, 20(2), e2012.
- Gümüş, K. (2004). Yakın Tarihimize STK Hareketinin Gelişimi ve Kamu Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi. Savunuculuk ve Politikaları Etkileme Konferansı.
- Hakan Ataman, Banu Yamac (2009) Sivil Toplum Örgütleri İçin Kampanya Hazırlama Rehberi - Dünyadan ve Türkiye’den İyi Kampanya Örnekleri, STGM, <https://avrupabirligihaberleri.files.wordpress.com/2012/10/kampanya-nasc4b1l-hazc4b1rlanc4b1r.pdf>
- Handley, R. L. (2011). Systematic Monitoring as a Dissident Activist Strategy: Palestine Media Watch and US News Media, 2000–2004. *Communication, Culture & Critique*, 4(3), 209-228
- Hausmann, F. L., & von Kaler, M. (2019, October). Lobbying in Germany. Association of Accredited Public Policy Advocates to the EU. <http://www.aalep.eu/lobbying-germany>
- Helgesson, E., & Falasca, K. (2017). The construction of an elusive concept: Framing the controversial role and practice of lobbying in Swedish media. *Public Relations Inquiry*, 6(3), 275-291.
- Ihlen, Ø., Binderkrantz, A. S., & Öberg, P. (2021). Lobbying in Scandinavia.
- Ihlen, Ø., Binderkrantz, A. S., & Öberg, P. (2021). Lobbying in Scandinavia. In E. Skogerbø, Ø. Ihlen, N. N. Kristensen, & L. Nord (Eds.), *Power, communication, and politics in the Nordic countries* (pp. 305–323). Gothenburg: Nordicom, University of Gothenburg. <https://doi.org/10.48335/9789188855299-15>
- KADEM, FEMYSO, & COJEP. (2015). AB-TR Siyasette Kadın Sivil Ağı Projesi: Başarılı Bir Savunuculuk Nasıl Geliştirilir. KADEM.
- Karabekir, H.M. (2016). Çocuk Refahı Alanında Çalışan Sosyal Hizmet Uzmanlarının Savunuculuk Uygulamaları (Yayınlanmamış Doktora tezi)
- Katikireddi, S. V., & Hilton, S. (2015). How did policy actors use mass media to influence the Scottish alcohol minimum unit pricing debate? Comparative analysis of newspapers, evidence submissions and interviews. *Drugs: education, prevention and policy*, 22(2), 125-134.
- Kim, Y. M., & McCluskey, M. (2015). The DC factor? Advocacy groups in the news. *Journalism*, 16(6), 791-811.
- Larsson, L. (2009). PR and the media. *Nordicom Review*, 30(1), 131-147.
- Lück, J., Wozniak, A., & Wessler, H. (2016). Networks of coproduction: How journalists and environmental NGOs create common interpretations of the UN climate change conferences. *The International Journal of Press/Politics*, 21(1), 25-47.
- Markussen, P., & Svendsen, G. T. (2005). Industry lobbying and the political economy of GHG trade in the European Union. *Energy Policy*, 33(2), 245-255.
- McCluskey, M. R. (2008). Activist group attributes and their influences on news portrayal. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 85(4), 769-784.
- Moreland-Russell, S., Harris, J. K., Israel, K., Schell, S., & Mohr, A. (2012). “Antismoking data are exaggerated” versus “the data are clear and indisputable”: examining letters to the editor about tobacco. *Journal of health communication*, 17(4), 443-459.
- Mykkänen, Markus; Ikonen, Pasi. “Media strategies in lobbying process. A literature review on publications in 2000-2018.” *Academicus; Albania Iss.* 20, (2019): 34-50.
- Narcı Arıbaş, N. (2013). Kamuda Stratejik Planlamanın Katılımcılık Boyutu. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 4(1), 80–100.
- Öberg, P., & Svensson, T. (2012). Civil society and deliberative democracy: Have voluntary organisations faded from national public politics?. *Scandinavian political studies*, 35(3), 246-271.
- OECD (2012) Recommendation Of The Council On Regulatory Policy And Governance, www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf
- OECD. (2010). Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>
- OECD. (2014). Lobbyists, Governments and Public Trust: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (Vol. 3). Chapter 8. OECD Publishing.
- OECD. (2014). Lobbyists, Governments and Public Trust: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (Vol. 3). Chapter 9. OECD Publishing.
- OECD. (2021). Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access. OECD Publishing.
- Pedersen, H. H., Binderkrantz, A. S., & Christiansen, P. M. (2014). Lobbying across arenas: Interest group involvement in the legislative process in Denmark. *Legislative Studies Quarterly*, 39(2), 199-225.
- Powers, M. (2016). NGO publicity and reinforcing path dependencies: Explaining the persistence of media-centered publicity strategies. *The International Journal of Press/Politics*, 21(4), 490-507.
- Powers, M. (2017). Beyond boon or bane: Using normative theories to evaluate the news-making efforts of NGOs. *Journalism Studies*, 18(9), 1070-1086.
- Rasmussen, A., Romeijn, J., & Toshkov, D. (2018). Dynamics of regulatory policymaking in Sweden: The role of media advocacy and public opinion. *Scandinavian Political Studies*, 41(1), 49-74.
- Rock, M. J., McIntyre, L., Persaud, S. A., & Thomas, K. L. (2011). A media advocacy intervention linking health disparities and food insecurity. *Health education research*, 26(6), 948-960

- Roebeling, G. de Vries, J. (2011). Sosyal Değişim için Savunuculuk ve Politika Etkileme
- Rommetvedt, H., Thesen, G., Christiansen, P. M., & Nørgaard, A. S. (2013). Coping with corporatism in decline and the revival of parliament: Interest group lobbyism in Denmark and Norway, 1980–2005. *Comparative Political Studies*, 46(4), 457-485.
- Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework. *Knowledge*, 8(4), 649-692.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2019). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In *Theories of the policy process* (pp. 189-220). Routledge.
- Skorkjær Binderkrantz, A., Fisker, H. M., & Pedersen, H. H. (2016). The rise of citizen groups? The mobilization and representation of Danish interest groups, 1975–2010. *Scandinavian Political Studies*, 39(4), 291-311.
- Smith, B. J., & Bonfiglioli, C. M. (2015). Reporting physical activity: Perceptions and practices of Australian media professionals. *Journal of Physical Activity and Health*, 12(8), 1096-1101.
- Soulier, J. L., & Lacroix, G. (2019, Eylül). Lobbying in France. Association of Accredited Public Policy Advocates to the EU. <http://www.aalep.eu/lobbying-france>
- Stenger, K. K., & McCracken, M. (2011). Sharing the Faith: The Building of Successful Media Strategies by Liberal and Conservative Religious Advocacy Groups. *Journal of Communication & Religion*, 34(2).
- Strong, C., & Tyler, F. (2017). New Zealand media camouflage political lobbying. *Pacific Journalism Review*, 23(2), 144.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2017, Kasım). On Birinci Kalkınma Planı (2019–2023): Özel İhtisas Komisyonları ve Çalışma Grupları El Kitabı. T.C. Kalkınma Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü Bilgi ve Belge Yönetimi Dairesi Başkanlığı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/02/On_Birinci_Kalkinma_Plani_Ozel_Ihtisas_Komisyonlari_El-Kitabi.pdf
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu.
- TEPAV, İngiltere Büyükelçiliği Ankara, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Brodie, E., Cowling, E., & Nissen, N. (2009, Kasım). Katılımı anlamak: Bir literatür taraması. *Involve ve Shared Practice*. <http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/katilimi-anlamak-web.pdf>
- TEPAV, Pilot Etki Analizi Çalışması: Termik Santrallerde AB Büyük Yakma Tesisleri Direktifi'ne Uyum, 2008, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271232925r6566.Pilot_Etki_Analizi_Calismasi___Termik_Santrallerde_AB_Buyuk_Yakma_Tesisleri_Direktifi___ne_Uyum.pdf
- Thorbjørnsrud, K., Figenschou, T. U., & Ihlen, Ø. (2014). 17. Mediatization of public bureaucracies. In *Mediatization of communication* (pp. 405-422). De Gruyter Mouton.
- Thrall, A. T. (2006). The myth of the outside strategy: Mass media news coverage of interest groups. *Political Communication*, 23(4), 407-420.
- TRANSPARIFY. (2021). TRANSPARIFY. <https://www.transparify.org/>
- Tyllström, A. (2013). Legitimacy for sale: Constructing a market for PR consultancy (Doctoral dissertation, Företagsekonomiska institutionen).
- United Nations Global Conduct & Accountability. (2005). Towards Responsible Lobbying: Leadership and Public Policy. United Nations Global Conduct.
- UK Cabinet Office. (2018) Consultation principles: guidance <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>
- Vymětal, P. (2015). Comparison of Models of Lobbying Regulation in EU Countries. In *Proceedings of the 13th International Conference „Economic Policy in the European Union Member Countries* (pp. 750-760).
- YASADER, Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, 2020, Ankara <http://www.yasader.org/kutuphane>
- Yavaşca, S. Sosyal Hizmetin Savunuculuk Rolü Bağlamında Sivil Toplum Örgütleri. (2021). *Toplumsal Politika Dergisi*, 2
- Yentürk, N., Ağduk, E., Kocaman, H., Neziroğlu, İ., Yurttagüler, L., & Aksakoğlu, Y. (2010). Savunuculuk ve Politikaları Etkileme. İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Yerel İzleme Araştırma ve Uygulamalar Derneği. (2020–2021). Sivil Toplum Örgütleri için Yerel Savunuculuk Rehber Serisi. YERELİZ.
- Yerlikaya, H. (2015). Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Katılımcılık ve Bilgi ve İletişim Teknolojileri. T.C. Kalkınma Bakanlığı Bilgi Toplumu Dairesi. Published.
- Yiğit Aksakoğlu. (2006). STK'lar için Savunuculuk Rehberi. Ankara, Turkey; Sivil Toplum Geliştirme Merkezi.
- Young, E., & Quinn, L. (2012). Making research evidence matter: A guide to policy advocacy in transition countries. Open Society Foundations



Civil Inclusion

