

AVRUPA BİRLİĞİ İLERLEME RAPORLARINDA SİVİL TOPLUM TARAFGİRLİĞİ¹

Dr. Hatice ALTUNOK*

Sivil toplum örgütleri belirli bir konunun siyasal-yönetimsel alanda temsilini gerçekleştirmek üzere kurulurlar. Bunun birlikte çıkarlarını savundukları kitleye ilişkin her türlü faaliyetin bir aktörü olma çabası içerisinde olurlar. Kuruluş mantığının gereği ‘belirli bir kitle’nin çıkarlarının tarafı olarak faaliyet gösterirler. Bu örgütler belli bir ülkedeki tarihsel birikimin ürünü olmakla birlikte, uluslar arası örgütlerin ulusal politikalarda aktör olmaya başladığı sürecin etkisiyle sivil toplumun rolü daha da artmaya başlamıştır. Üretilen her kavram ve kurum aslında devlet kudretini sivil toplumla paylaşan bir şekilde ve niteliğe bürünmeye başlamıştır. Bu durumun postmodern sürecin makro yapıları yok etme mantığıyla uyum içerisinde olduğu söylenebilir.

Sivil toplum örgütlerinin toplumla ilgili her konuda aktör olma düzeyinin artmasında ülkelerin üyesi oldukları ya da üyesi olmaya çalıştıkları uluslararası örgütlerin de etkisi bulunmaktadır. Bu çalışma itibarıyla Türkiye’de kamu politikasını şekillendiren araçlar arasında yer alan Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında genel hatlarıyla sivil toplum odaklı tespitler ve öneriler ön plana çıkarılmıştır. Böylece Türkiye’deki sivil toplum hakkında, Avrupa Birliği’nin bakışı yansıtılmaya çalışılmıştır.

İlerleme Raporları ve Sivil Toplum

Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne adaylık statüsünün Helsinki Zirvesi ile tescil edilmesiyle birlikte çeşitli sorumlulukların yerine getirilme düzeyinin izlenme süreci başlamıştır. Avrupa Birliği İlerleme Raporları da bu süreci denetleyen araçlar olarak nitelendirilebilir (Avaner, 2013: 26). Avrupa Birliği İlerleme Raporları aday ülkelerin siyasi ve ekonomik kriterler ile üstlenilen müktesebat başlıkları açısından değerlendirildiği metinlerdir (Avaner, 2013: 50). Bu raporlar aracılığıyla AB’nin Türkiye’de şekillendirmeyi hedeflediği öncelikli alanlar ve bu alanlarda neler yapılması istendiği izlenebilir. Bu çalışma çerçevesinde AB’nin öne çıkardığı alanlardan biri olarak sivil toplum konusu ele alınmıştır.

1998 Düzenli İlerleme Raporunda derneklerin bazı faaliyetlerinde yetkili makamlardan izin alma gereği belirtilmiş ve STK’ların sayısının ve faaliyetlerinin önemli ölçüde arttığına yer verilmiştir. Bunun özellikle insan hakları konusunda yapılması gerektiğinin altı çizilmiştir (s. 14). 1999 Düzenli İlerleme Raporu’nda 1999 yılında yaşanan deprem, afet yardımı sağlayan makamların etkinliği konusunda kamuoyunda tartışmalara yol açmasıyla sivil toplumun Türkiye siyasetindeki varlığının giderek arttığına dikkat çekilmiştir (s. 9). 2000 İlerleme Raporunda, Raporun hazırlanmasında, konferans düzenleme veya bildiri dağıtma gibi STK faaliyetleri için resmi izin gerektiği, STK’ların, Bakanlar Kurulu kararıyla izin verilmedikçe, uluslararası ölçekte diğer STK’lar ile ortak kurumlar oluşturması ve kurumsal işbirliği yapılmasının yasak olduğu, insan hakları konusunda faaliyet gösteren STK’lar ve şubelerinin, özellikle olağanüstü yönetim bölgelerinde, baskıya maruz kaldığı ve/veya kapatıldığı şeklinde tespitlere yer verilmiştir (s. 14). Medeni Kanun’daki değişiklik hazırlıklarında Kadın STK’larının katkılarının bulunduğu (s. 15), Çevre Bakanlığı’nın çevresel

¹ Bu makale, 11-13 Mayıs 2014 tarihinde Eskişehir’de düzenlenen ‘Türk Dünyası Sivil Toplum Zirvesi’ nde bildiri olarak sunulmuştur.

* Abant İzzet Baysal Üniversitesi Öğretim Elemanı, haticealtunok@hotmail.com

faaliyetlerinin STK'ları da kapsayan işbirliği ve aktif ortaklıklar çerçevesinde yürütüldüğü belirtilmiştir (s. 46).

2001 Düzenli İlerleme Raporunda STK kurma sürecinin zorluğu ve STK'ların işleyiş sürecinin büyük ölçüde devlet denetimi altında olduğu belirtilmiştir. STK'ların Türkiye dışından mali kaynak sağlayabilmek için hükümetin onayına ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir (s. 26). Özellikle güneydoğudaki STK'ların baskı altında oldukları söylenmiştir. 2001 Raporunda da çevre konusunda bakanlık çalışmalarının STK'larla işbirliği içerisinde yürütüldüğü belirtilmiştir (s. 78). 2002 Düzenli İlerleme Raporunda Türkiye'ye toplam 149 Milyon Euro tahsis edildiği ve bu yardımın kullanılacağı alanlar arasında "sivil toplumun geliştirilmesine yönelik girişimler" de sayılmıştır (s. 5). Türkiye'nin Avrupa İnsan Hakları ve Demokrasi Girişimi çerçevesinde odak ülke olduğu ve dolayısıyla ifade özgürlüğü ve bağımsız medya, etkili yönetim, yargıya erişimin iyileştirilmesi, işkencenin önlenmesi ve işkence mağdurlarının rehabilitasyonu için destek sağlanması, ayrımcılığa ve ırkçılığa karşı mücadeleye yönelik projelerden yararlanmasına olanak sağlandığı belirtilmiştir ve bu tür projelerin büyük bir kısmının STK'lar tarafından yürütüleceği öngörülmüştür (s. 5). AB'ye üyelik aşamasında STK'ların sürece katkısı ve bu alandaki tartışmaların önemli olduğu ve siyasi uzlaşının sağlanmasına katkı sağlandığı belirtilmiştir (s. 10). ABGS ile sosyal taraflar, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasındaki görüş alışverişinin güçlendirildiği ve sivil toplum temsilcilerinin yer aldığı çalışma gruplarının kurulduğu bilgisine yer verilmiştir (s. 12). İnsan hakları sorunlarıyla ilgilenen birçok sivil toplum örgütünün gizli denetime tabi tutulduğu; bazıları kovuşturma, müsadere, yayın araçları ve bildirimlerin sansürlenmesi gibi uygulamalar görüldüğü belirtilmiştir (s. 28).

2003 Düzenli İlerleme Raporunda Türkiye'ye 2003 yılında katılım öncesi mali yardım çerçevesinde 144 Milyon Euro yardım sağlandığı ve bu yardımın kullanılacağı alanlar arasında hükümet ile sivil toplum arasındaki diyalogun geliştirilmesinin de bulunduğu dikkat çekilmiştir (s.6). Mart 2003'de Ankara Devlet Güvenlik Mahkemesi'nin, ulusal bütünlüğe ve ülkenin laik yapısına aykırı faaliyetlere karıştıkları iddiasıyla Alman vakıflarının ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri aleyhine açılan kamu davasında sanıklar hakkında beraat kararı vermesi olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir (s. 29). Hükümetin "Kamu Yönetiminde Şeffaflığı ve İyi Yönetişimi Artırmaya Yönelik Eylem Planı"na ilave unsurlar getiren ve yolsuzluk konusunu içeren Acil Eylem Planı ilan edilmiştir. Bu unsurlar arasında hükümet, kamu yönetimi ve sivil toplum arasındaki diyalogun güçlendirilmesinin yer aldığı belirtilmiştir (s. 109-110).

2004 Düzenli Raporunda 2004 Türkiye Programı, Ulusal Program için 235,6 Milyon Euro tahsis edildiği belirtilmiş ve bu program kapsamındaki öncelikli alanlar arasında "sivil toplumu geliştirmek" de yer almıştır (s. 5). Bu raporda sivil toplumun daha da güçlenmiş olduğu ifade edilmiştir (s. 11). Bazı mevzuat ve örgütlenme alanındaki gelişmelere yer verilmiştir. Yeni Dernekler Kanunu ile devletin derneklerin faaliyetlerine müdahale olasılığının azaltıldığı ve İçişleri Bakanlığı bünyesinde yeni bir Dernekler Dairesi kurulması gelişmelerine yer verilmekle birlikte sivil toplumun, özellikle insan hakları savunucularının uygulamada önemli kısıtlamalarla karşılaştığı belirtilmiştir (s. 33). Yerlerinden edilmiş kişi sayısı ve köy korucularının istihdamı konusunda STK'ların durumun resmi olarak yansıtılardan farklı olduğuna yönelik tahminlerde bulduklarına yer verilmiştir (s. 42-43). Hükümet, kamu idaresi ve sivil toplum arasındaki diyalogun güçlendirilmesinin gerektiği vurgulanmıştır (s. 127).

2005 İlerleme Raporunda; Haziran 2005'te, Komisyon'un, Aday Ülkeler ve AB arasında sivil toplum diyalogu konusunda bir karar ile, AB ve Türkiye'deki sivil toplum arasında diyalogun geliştirilmesine destek sağlanacağı ifade edilmiştir. Bu bildirim ile AB ve aday ülkelerdeki sivil toplum arasında bağların oluşturulması ve güçlendirilmesi konusunda genel bir çerçeve çizilmiştir. Sivil toplum diyalogu, genişleme sürecinde sivil toplumun bilgilendirilmesine ve daha kapsamlı katılımına imkan vermek amacıyla, genişleme konusunda toplumsal tartışmanın teşvik edilmesine katkı sağlamanın gerektiği önerilmiştir. Diyalogun özel odağının Türkiye olacağı iletişim, karşılıklı bilgiyi artırmak ve işbirliği sağlamak amacıyla ikili değişim projeleri ile uzman değişimleri, finanse edilecek projelerin ortak modeli olacaktır. Hedeflerin kadın hakları ve eşit fırsatlar örgütleriyle birlikte

sivil toplum kuruluşlarını, meslek örgütlerini, iş derneklerini, gençlik, üniversite ve medyayı içereceği belirtilmiştir. 2006 yılında Türkiye'deki sivil toplum diyalogu projeleri ve Topluluk programları için finansal kaynak tahsis edileceği bilgisine yer verilmiştir (s. 5). Sivil toplum temsilcilerinin bulunduğu kent konseylerinin oluşturulduğu (s. 13), resmi makamların katılım müzakereleri sürecine ilişkin sivil toplumla diyalogu geliştirme yöntemlerini değerlendirmek amacıyla çeşitli sivil toplum örgütleriyle bir araya geldikleri (s. 14) gibi gelişmelere yer verilmekle beraber önceki raporlardakine benzer şekilde hükümet, kamu idaresi ve sivil toplum arasındaki diyalogun güçlendirilmesinin gerektiği (s. 20) yinelenmiştir. Derneklere ilişkin bazı mevzuat ve uygulama sorunlarının olduğu (yurtdışından mali kaynak kullanımı, tescil edilme zorlukları gibi) belirtilmiştir (s. 31).

2006 İlerleme Raporunda; reform ortamının olumlu gelişmesi ve yeni Dernek Kanunu ile STK'ların kendilerini daha belirgin ifade ettiklerine ve daha iyi örgütlenebildiklerine (s. 15) ve nicel görünümünde gittikçe artan bir çeşitlilik söz konusu olduğuna dikkat çekilmiştir. Rapor döneminde iki Çingene Birliği kurulduğu ve bu örgütlerinin kapasitelerinin artırılması için STK projelerinin yürütüldüğü bilgisine yer verilmiştir (s. 21). Yolsuzlukla mücadele için hükümetin, kamu yönetimi ve STK'lar arasında diyalogun geliştirilmesinin gerekli olduğu dile getirilmiştir (s. 58).

2007 İlerleme Raporunda 21,5 Milyon Avro seçilen projeler aracılığıyla AB ile Türkiye arasında sivil toplum diyalogunu desteklemek için kullanılacağına hedeflendiği belirtilmiştir (s. 4). Sivil toplumun gelişimi ve diyalogu alanında son dönemdeki reformlarla başlayan gözlenen olumlu eğilimin sürdüğü, STK'ların politikaların şekillendirilmesinde ve sosyal, ekonomik ve siyasi konularda daha aktif rol aldıkları tespiti yapılmıştır. Kayıtlı dernek, sendika ve oda (mesleki örgütler dahil) sayısına ilişkin bilgiler aktarılmıştır (s. 15). Kadın sivil toplum örgütlerinin kamu kurumları ile işbirliğinden (s. 17), STK'ların işlettiği iki sığınaktan insan ticareti mağdurlarının yararlandığından (s. 66) bahsedilmiştir. Tüketici hareketleri konusunda STK'ların mali kaynaklarının yetersiz olduğundan ve devlet kurumları ile ilişkilerin tatmin edici düzeyde olmamasından şikayetçi oldukları dile getirilmiştir (s. 71).

2008 İlerleme Raporu'nda, Dernek Kanununa ilişkin özellikle fonlara ilişkin denetimler konusundaki şikayetler yinelenmiştir (s. 16). Hükümet kurumlarının düzenli olarak STK'lara danıştığı ancak bu işbirliğini düzenleyen tutarlı bir hukuki çerçevenin bulunmadığı dolayısıyla belirsiz tercih kriterleriyle ve belirli bir düzene tabi olmadan yapılmakta istişarelerin somut politika getirisi oluşturmadığı vurgulanmıştır (s. 17). STK'ların karar alma sürecine daha fazla katılmalarının sağlanmasıyla siyasal çoğulculuğun geliştirilebileceği, sivil toplum kuruluşlarının genişliği ve kapsamının güçlendirilmesi önerilmiştir (s. 17). Kadın STK'ların kadının siyasi temsiline ilişkin önerilerinin bulunduğuna yer verilmiştir (s. 19). Yerlerinden edilmiş kişileri kapsayan politika geliştirme çalışmalarında sivil toplumun daha fazla aktör olması gerektiği önerilmiştir (s. 27).

2009 İlerleme Raporunda; sivil toplumun geliştirilmesi konusunda AB mali desteğinin özellikle sosyal diyalog, kültür, cinsiyet, çocuklar ile bölgesel konularda ve STK'ların yönetim ve iletişim yeteneklerinin artırılması konusunda sağlandığı; sivil toplum diyalogunu geliştirmeye yönelik projelerin desteklendiği belirtilmiştir (s. 6). Yurtdışından mali destek alınmadan önce ilgili makamlara bildirimde bulunma yönündeki yasal zorunluluğu ve bunun denetimi konusundaki şikayetler yinelenmiştir (s. 20). Başta uluslararası sivil toplum kuruluşlarının yerel temsilcilikleri olmak üzere, dernekler ve vakıfların kayıt edilmesi konusu devam eden bir sorun olarak ele alınmıştır (s. 20). Sivil toplum kuruluşlarının, AB'ye katılım süreci de dâhil olmak üzere, kamu kurumları ve genel olarak kamuoyunda üstlendiği önemli role ilişkin belirgin bir farkındalık gözlemlendiği belirtilmiştir (s. 20). Kadın konusunda faaliyet gösteren STK'ların siyasette kadın temsili konusundaki çalışmalarından söz edilmiştir (s. 23). Ancak cinsiyetle ilgili konularda sivil toplum kuruluşları ile hükümet arasında etkili bir diyalog bulunmadığının altı çizilmiştir (s. 24). Eşitlik konusunda sivil toplumla diyalogun artırılması gerektiği (s. 65), yolsuzluğun önlenmesinde STK'ların rolünden bahsedilmiştir (s. 77).

2010 İlerleme Raporunda anayasa değişikliği konusunda STK'larla etkin bir diyalogun sağlanması gerektiği belirtilmiştir (s. 14). Raporda STK'ların kapasitelerinin artırılması için imkanlarının geliştirilmesine yönelik AB mali desteğinin sağlandığı ve bu alanda projelerin desteklendiği yinelenmiştir (s. 6). Yolsuzlukla mücadelede STK'ların rolünün artırılması gerektiği önerilmiştir (s. 15). STK'ların AB sürecindeki rollerine (s. 22) ve mevzuattaki kısıtlayıcı hususların bulunduğu dile getirilmiştir (s. 22).

2011 İlerleme Raporunda Ulusal Program ve Sivil Toplum İmkânları kapsamında, özellikle sivil toplum kuruluşlarının kapasitelerinin artırılması ve Türkiye ile AB arasındaki sivil toplum diyalogunun teşvik edilmesi için sivil topluma yönelik daha fazla AB mali desteği sağlandığı belirtilmiştir (s. 5). Yargı reformuna STK'ların katılımının gerekliliği (s. 18) ve STK'ların siyasi sürece dahil edilmesinde gelişme görüldüğü dile getirilmiştir. Derneklere üye olmak için Türkiye'de ikamet iznine sahip olma koşulu ve yabancı STK'ların spesifik düzenlemelere tabi olması eleştirilmiştir. İç ve dış yardımın toplanması, dernekler için kamu yararı statüsünün ve vakıflar için vergi muafiyetinin kazanılması gibi hususlara ilişkin STK'ların mali açıdan sürdürülebilirliğini engelleyen yasal ve bürokratik faktörlere yönelik eleştiriler getirilmiştir (s. 28). TÜBİTAK bilimi, teknolojiyi ve yenilik kapasitesini geliştirmek amacıyla STK'ları da kapsayan çağrıda bulunduğu yer verilmiştir (s. 96). İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti programı çerçevesinde ulusal fonların çoğunun şehir restorasyonu ve kültürel miras için harcandığı ve sivil toplum diyaloguna yeterince harcama yapılmadığı öne sürülmüştür (s. 98). Tüketici konusunda hükümet ve sivil toplum arasındaki diyaloga yönelik mevcut mekanizmaların etkili bir şekilde kullanılmadığı ve tüketici STK'larının politika oluşturma ve yasal düzenleme yapma faaliyetlerine katılımlarının düşük olduğu belirtilmiştir (s. 101). Sağlık alanında STK'lara ilişkin 2010-2014 arası obeziteyle mücadelede işbirliği çağrısında bulunulduğu ifade edilmiştir (s. 103).

2012 İlerleme Raporunda Ulusal Program ve Sivil Toplum İmkânları çerçevesinde, sivil toplum kapasitesinin geliştirilmesine yönelik olarak daha önce programlanan AB mali yardımı ve Türkiye ile AB arasında sivil toplum diyalogu vasıtasıyla devam edildiği belirtilmiştir (s. 6). TBMM'nin sivil toplum ve diğer paydaşlar ile sistematik bir şekilde istişarede bulunulması için daha fazla çaba sarf edilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır (s. 9). Yolsuzlukla mücadele konusunda sivil toplumun rolünün de güçlendirilmesi gerekliliğine önceki raporlardakine benzer şekilde dikkat çekilmiştir (s. 17). STK'ların mali açıdan sürdürülebilirliğine yönelik yasal ve bürokratik engeller bulunmasına, iç ve dış yardımların toplanmasının zorluğuna ve bürokratik prosedürlerin yavaşlığı yönünde eleştiriler yapılmıştır (s. 23). Kadın konusunda resmi makamlarla STK'ların işbirliği olumlu olarak değerlendirilmiş ancak kadına ilişkin bazı konularda STK'ların görüşünün alınmadığı da belirtilmiştir (s. 26). Sivil toplumun güçlendirilmesine yardımcı olmak bakımından sivil toplum kuruluşları için yardım toplanmasına ilişkin mevzuatın revize edilmesi gerektiği ifade edilmiştir (s. 73). Sivil toplumun politika geliştirme çalışmalarına katılımına yönelik sürdürülebilir bir mekanizma olmadığı yönünde eleştiri yapılmıştır (s. 73). Önceki raporda olduğu gibi TÜBİTAK'ın il düzeyinde bilimi, teknoloji ve yenilik kapasitesini geliştirmek amacıyla STK'ları da kapsayan çağrıda (s. 80) çalışmalar yaptığı belirtilmiştir.

2013 İlerleme Raporunda anayasa reformu konusunda STK'ların katılımının tartışmaları canlandırdığı (s. 7) ve Türkiye'de giderek gelişen aktif bir sivil toplum bulunduğu (s. 11) belirtilmiştir. STK'ların taleplerini dile getirebildikleri politika yapımına dahil olabilmelerini sağlayan katılımcı yapısal mekanizmalar bulunmadığı, STK'lara ilişkin mevzuatın onları daha da güçlendirecek şekilde uygulanması gerektiği vurgulanmıştır. Cezalar ve denetim konularında sorunların meydana geldiği ve ilgili diğer mevzuatın STK'ları sınırlayıcı biçimde yorumlandığı yönünde eleştiriler dile getirilmiştir (s. 11). Sosyal politika ve vergi mevzuatını kapsayan mevzuatın Avrupa standartlarına uygun olarak, sivil toplum örgütlerinin finansman sağlamasını kolaylaştırmasına ve örgütlenme özgürlüğünü teminat altına alınmasının gerektiği vurgulanmıştır (s. 11). Sivil toplum kuruluşlarının finansal açıdan sürdürülebilirliğini engelleyen hukuki ve bürokratik engellerin olduğu, yurtiçi ve uluslararası fonların toplanmasında zorluklarla karşılaştığı ve bürokratik usullerin uğraştırıcı olduğu eleştirileri yapılmıştır. Kamu yararı statüsü verilmesi için yapılan başvurularda ve yardım toplanmasına ilişkin izinlerin alınmasında ayrımcılık yapıldığına ilişkin şikâyetler bulunduğu da dikkat çekilmiştir (s. 55). Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisinin uygulanması ve izlenmesi için STK'lar ile etkin bir işbirliği kurulmasının gerektiğinin altı çizilmiştir (s. 12).

Değerlendirme

Bu çalışmada AB ilerleme raporlarında sivil toplum olgusunun nasıl yer aldığı ve her bir ilerleme raporunda STK'lar konusundaki farklılıklar yansıtılmıştır. Bu çerçevede bir bütün olarak

değerlendirme yapılırsa AB İlerleme Raporlarının giriş kısımlarında raporların hazırlanmasında STK'ların katkılarının olduğu, görüşlerinin alındığı ve bunlardan yararlandığı bilgisi yer almaktadır. Raporların genelinde resmi makamlarla STK'ların işbirliğinin artırılmasının gereği ve önemine, AB tavsiyelerinde uyum konusunda STK'ların önemli bir rol üstlendiği ve üstleneceği dikkat çekilmiştir. AB'nın sağladığı mali yardımların harcanacağı öncelikli alanlar arasında STK'lar yer almıştır. Yolsuzlukla mücadelede STK'lar önemli birer aktör olarak gösterilmiştir.

Tema açısından bakıldığında Raporlarda insan hakları, cinsiyet gibi bazı konularda STK'ların rollerine ilişkin tespitlerin daha belirgin olduğu görülmektedir. Dolayısıyla İlerleme Raporlarında sivil toplumun belirli alanlarda etkinlik düzeyinden daha fazla bahsedilerek kısmen yönlendirilmiş sivil toplum alanı yansıtılmaktadır. STK'lara ilişkin devletin neler yapması gerektiği, STK'ların devletle diyaloglarının geliştirilmesi, mevzuatta nelerin yer alacağı konuları sık sık vurgulanan hususlar olmakla birlikte, STK'lara yönelik değerlendirmeler ya da öneriler dikkat çekmemektedir. Bazı konularda STK'ların devletin sunduğu resmi bilgilerden farklılık taşıyan bilgiler verdiği de değinilmiştir. Bir taraftan STK faaliyetlerinde devlet denetiminin esnek olması gerektiği önerilirken, bir taraftan da devlet tarafından desteklenmesi gerektiği dile getirilmiştir. İlerleme Raporlarında genel olarak STK'ların siyasal-toplumsal rollerine yönelik tarafgirliğin söz konusu olduğu görülmüştür.