

Yayın ilkeleri, izinler ve abonelik hakkında ayrıntılı bilgi:

E-mail: bilgi@uidergisi.com.tr

Web: www.uidergisi.com.tr



Neo-Korporatizmden Birleştirici Demokrasiye: Sivil Toplumun Avrupa Birliği'ndeki Uzun İnce Yolu

Özge ZİHNİOĞLU*

* Yrd. Doç. Dr., İstanbul Kültür Üniversitesi,
Uluslararası İlişkiler Bölümü

Bu makaleye atıf için: Zihnioğlu, Özge, “Neo-Korporatizmden Birleştirici Demokrasiye: Sivil Toplumun Avrupa Birliği’ndeki Uzun İnce Yolu”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 12, Sayı 45 (Bahar 2015), s. 5-21.

Bu makalenin tüm hakları Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği’ne aittir. Önceden yazılı izin alınmadan hiç bir iletişim, kopyalama ya da yayın sistemi kullanılarak yeniden yayımlanamaz, çoğaltılamaz, dağıtılamaz, satılamaz veya herhangi bir şekilde kamunun ücretli/ücretsiz kullanımına sunulamaz. Akademik ve haber amaçlı kısa alıntılar bu kuralın dışındadır.

Aksi belirtilmediği sürece *Uluslararası İlişkiler*’de yayımlanan yazılarda belirtilen fikirler yalnızca yazarına/yazarlarına aittir. UİK Derneğini, editörleri ve diğer yazarları bağlamaz.

Neo-Korporatizmden Birleştirici Demokrasiye: Sivil Toplumun Avrupa Birliği'ndeki Uzun İnce Yolu

Özge ZİHNİOğLU

Yrd. Doç. Dr., Uluslararası İlişkiler Bölümü, İstanbul Kültür Üniversitesi, İstanbul. E-posta: o.zihnioglu@iku.edu.tr.

ÖZET

Günümüzde Avrupa Birliği'nin gerek bütünleşme sürecinin gerekse genişleme politikasının vazgeçilmez aktörleri arasında kabul edilen sivil toplum kuruluşlarının (STK'ların) Avrupa düzeyindeki varlıkları uzun bir geçmişe sahiptir. Bu makale, artık kendi başına bir politika olarak kabul edilebilecek, Avrupa Birliği'nin STK'lara yönelik girişimlerini ve bu ilişkinin gelişimini neo-korporatizm ve birleştirici demokrasi modelleri açısından incelemektedir. Bu makale, başlarda sadece neo-korporatist modelin unsurlarına sahip ve sınırlı bir grup STK'yı kapsayan bu politikanın, Avrupa Sosyal Diyalogu, Sivil Diyalog ve Birliğin son dönemdeki genişleme stratejileri sonrasında birleştirici demokratik unsurları da içeren ve bu arada da daha geniş bir STK grubunu kapsayan dönüşümünü ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Sivil Toplum, Neo-Korporatizm, Birleştirici Demokrasi.

From Neo-Corporatism to Associative Democracy: Civil Society's Long and Narrow Path in the European Union

ABSTRACT

The existence at the European level of civil society organizations (CSOs), acknowledged nowadays as indispensable actors of both the integration process and the enlargement strategy of the European Union, has a long history. This article examines the European Union's initiatives towards CSOs, which could now be accepted as a policy on its own, and the development of this relation in terms of neo-corporatism and associative democracy models. This article reveals the transformation of this policy from the one that initially had aspects of neo-corporatist model only and thus included a limited group of CSOs, to one that involves aspects of associative democracy comprising a larger group of CSOs, following European Social Dialogue, Civil Dialogue and the recent enlargement strategy of the Union.

Keywords: European Union, Civil Society, Neo-Corporatism, Associative Democracy.

Giriş

Uzun süredir Brüksel'in düzenli ziyaretçilerinden olan sivil toplum kuruluşları (STK'lar), artık "Avrupa Birliği (AB) mahallesinin" olağan sakinleri arasında kabul görmektedir. Günümüzde Brüksel, STK'lar için, AB kurumlarıyla olduğu kadar birbirleriyle de AB koridorlarında bağlantı kurdukları ve etkileştikleri bölgesel bir merkez haline gelmiştir. STK'ların Brüksel'deki artan sayısı ve görünürlüklerine paralel şekilde bu kuruluşlar, AB bütünleşmesinin de vazgeçilmez aktörleri arasında sayılmaktadır. Hatta gelişen bu ilişki sonucunda AB içerisinde bir "sivil toplum politikasının" doğduğunu söylemek mümkündür.

AB'nin sivil toplum politikasının bugün ulaştığı nokta temel olarak iki boyutludur. AB, bir yandan, AB kurumlarında politika oluşturma süreçlerine STK'ları da dâhil edip daha demokratik ve iyi bir yönetişime olanak sağlamayı amaçlar. Bu amaçla, gerekli mekanizmaları tesis edip, yerel ve/veya Avrupa düzeyinde faaliyet gösteren STK'ları destekler. Diğer yandan AB, aday ülkelerdeki STK'ları destekleyip teşvikler sunarak ve o ülkelerdeki örgütlenme ve toplanma özgürlüğünün iyileştirilmesi için çaba göstererek, bahsi geçen ülkelerin demokrasiye geçişlerinin sağlanmasına ve/veya demokrasilerinin pekişmesini amaçlar.

"Sivil toplum", hâlihazırda, resmen AB'nin temel politika alanları arasında sayılmamaktadır. Ancak, bu alanda gelinen duruma bakıldığında, üç ana sebepten ötürü AB'nin eylemlerini bir "sivil toplum politikası" çerçevesinden değerlendirmek mümkündür. Öncelikle, AB'nin STK'lara yönelik girişimlerini yönlendiren amaç ve prensipler, AB kurumları tarafından yayınlanan çeşitli belgelerde açık bir şekilde beyan edilmiş durumdadır. İkinci olarak, AB'nin STK'lara yönelik attığı adımlar tek seferlik girişimler olmaktan ziyade bu alanda oluşturulmuş bir politikanın ürünü izlenimi veren, belli bir örüntüye işaret etmektedir. AB'nin bir sivil toplum politikasına sahip olduğunun üçüncü ve belki de en önemli göstergesi STK'lara yönelik AB düzeyinde oluşan hukuki alt yapıdır.¹ Her üç sebep de ileriki bölümlerde detaylı olarak incelenecektir.

AB'nin STK'larla ilişkilerinin son dönemde kazandığı ivmeye paralel, bu konuya olan akademik ilgide de artış gözlenmektedir. Bu çalışmaların bir kısmı konuya çıkar gruplarının mobilizasyonu açısından yaklaşmış,² tek bir sektöre odaklanan vaka analizlerinde STK'ların incelenen politikanın oluşumdaki rolleri tartışılmıştır.³ Ancak, bu çalışmalar, örneğin sosyal politika veya göçmen politikaları gibi sadece bir politika alanında STK'lara verilen desteğe odaklanmaları veya STK'ların bu alanda, Avrupa Komisyonu gibi sadece bir AB kurumundaki politika yapım sürecine katılmalarına bakmaları sebebiyle sınırlı kalmıştır. Diğer yandan, STK'ların AB düzeyinde politika yapım sürecine katılmalarına, AB içerisindeki demokrasi açığı ve iyi yönetim bağlamında bakan çalışmalar, sivil toplumun AB söylemindeki yerini tartışmıştır.⁴ Üçüncü bir grup olan, AB'nin STK'larla ilişkilerini genişleme politikası çerçevesinde inceleyen çalışmalar ya STK'ların aday ülkedeki AB kaynaklı demokratikleşme

1 Özge Zihnioğlu, "The 'Civil Society Policy' of the European Union for Promoting Democracy in Turkey: Golden Goose or Dead Duck?", *Southeast European and Black Sea Studies*, Cilt 13, No.3, 2013, s.381-382.

2 Mark A. Pollack, "Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making", *Journal of European Public Policy*, Cilt 4, No.4, 1997, s.572-590; Pieter Bouwen, "Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access", *Journal of European Public Policy*, Cilt 9, No.3, 2011, s.365-390; Laura Cram, *Policy-Making in the European Union*, Londra, Routledge, 1997.

3 Georg Menz, "Stopping, Shaping and Moulding Europe: Two-Level Games, Non-State Actors and the Europeanization of Migration Policies", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 49, No.2, 2011, s.437-462; Rosa Sanchez Salgado, "Rebalancing EU Interest Representation? Associative Democracy and EU Funding of Civil Society Organizations", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 52, No.2, 2014, s.337-353;

4 Beate Kohler-Koch, "Civil Society and EU Democracy: 'Astroturf' Representation?", *Journal of European Public Policy*, Cilt 17, No.1, 2010, s.100-116; Stijn Smismans, "European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests", *European Law Journal*, Cilt 9, No.4, Eylül 2003, s.473-495.

reformlarının yapılması için belli başlı bir baskı unsuru olduğunu vurgulamıř⁵ ya da özellikle Türkiye üzerine odaklanan daha yakın tarihli birkaç alışma STK'ların bu süreçteki katkılarına daha mesafeli yaklaşmıştır.⁶ Ancak, her iki durumda da, bu alışmalar AB'nin STK'lara desteğini daha çok demokratikleşme ile ilişkilendirmiştir. Bu alışmalar, ayrıca, gerek belli bir ülkedeki pratiğe odaklanmaları gerekse STK'lara verilen desteği sadece demokratikleşme bağlamında incelemeleri sebebiyle, AB sivil toplum politikasının sadece sınırlı bir resmini izebilmiştir. Bu alanda daha önce yapılan alışmalar, AB'nin sivil toplum politikasının sadece belli alanlardaki ve/veya ülkelerdeki farklı uygulamalarını inceledikleri için bu politikanın genel bir analizini sunmakta yetersiz kalmıştır.

Bu eksiklikten yola çıkan bu çalışmanın amacı, AB sivil toplum politikasının, bu politikayı etkileyen tüm kurumların ve bu politikadan etkilenen farklı aktörlerin rollerini inceleyerek, hâkim olan kuram ve yaklaşımlar çerçevesinde, geçmişten günümüze nasıl şekillendiğini gösteren kapsamlı bir analizini sunmak ve bu itibarla, literatürde bu alandaki eksikliği gidermektir. Sivil toplum politikasının bu tür kapsamlı bir incelemesi bir yandan bu politikanın evrimini, sebepleriyle birlikte gözler önüne sererken, diğer yandan AB'nin aday ülkelerdeki STK'larla günümüzde kurmayı amaçladığı ilişkiyi anlamamıza da yardımcı olacaktır. Bu makale, başlarda neo-korporatist temelde şekillenen AB sivil toplum politikasının, Maastricht Antlaşması referandumu sonrası demokrasi açığı tartışmaları ve sonrasında doğu genişlemesiyle birlikte birleştirici demokrasiye doğru evrildiğini, hâlihazırda her iki unsuru da bünyesinde barındırdığını iddia etmektedir. Böylelikle, bu çalışma, sadece demokratikleşmeye odaklanan önceki çalışmaların aksine, neo-korporatizm ve birleştirici demokrasiyi birlikte temel alarak daha eklektik bir bakış açısı sunmaktadır. Bu amaçla, bundan sonraki bölüm neo-korporatizm ve birleştirici demokrasi kuramlarını AB sivil toplum politikasındaki çıkarımları açısından inceleyecektir. Bunu, AB sivil toplum politikasının neo-korporatist oluşumundan, i ve dış sebeplerle birleştirici demokrasiye doğru dönüşümünün analizi ve AB sivil toplum politikasının aldığı son şeklin AB'nin genişleme stratejisinde ne ifade ettiğiyle ilgili tartışmalar takip edecektir.

AB–STK İlişkisine Kuramsal Yaklaşımlar: Neo-Korporatizm ve Birleştirici Demokrasi

STK'ların AB bütünleşmesindeki rolü ve AB'nin bu kuruluşlarla ilişkileri, Avrupa bütünleşme tarihinin ilk dönemlerinden bu yana kuramcılarını meşgul etmiştir. Avrupa bütünleşmesine kuramsal bir açıklama getirmeye çalışan ilk çabalardan neo-fonksiyonalizm, ilk başlarda, Avrupalı bürokratların çalışmalarının örgütlenmiş çıkar gruplarının Avrupa sahnesine çıkışını hızlandıracasını öngörmüştü.⁷ Ancak, gerek AB kurumlarındaki politika oluşturma mekanizmasının gerekse her bir kurumun ayrı ayrı STK'larla ilişkisinin zaman içerisinde karmaşık ve bölünmüş bir yapı kazanması, Birliğin bu gruplarla ilişkisini açıklayacak

5 Antoaneta Dimitrova ve Aron Buzogány, "Post-Accession Policy-Making in Bulgaria and Romania: Can Non-State Actors Use EU Rules to Promote Better Governance?", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 52, No.1, 2014, s.139-156; Nigar Göksel ve Rana Birden Güneş, "The Role of NGOs in the European Integration Process: The Turkish Experience", *South European Society & Politics*, Cilt 10, No.1, 2005, s.57-72.

6 Ahmet İçduygu, "Revisiting Civil Society in Turkey", *South European Society and Politics*, Cilt 16, No.3, 2011, s.381-394; Paul Kubicek, "Political Conditionality and European Union's Cultivation of Democracy in Turkey", *Democratization*, Cilt 18, No.4, 2011, s.910-931.

7 Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, CA, Stanford Üniversitesi Yayınları, 1968.

bir model oluşturmayı zorlaştırdı. Meslek örgütleri, odalar, sendikalar ve benzeri örgütlenmiş çıkar gruplarının yönetime katılımını açıklamak için kuşkusuz akla ilk çoğulculuk kuramı gelir. Ancak çoğulculuk kuramı, politika yapım sürecine eşit katılım varsayımına dayandığı ve daha önemlisi, çıkar gruplarının sistematüğını açıklayacak analitik bir çerçeve sunmamasından ötürü AB sivil toplum politikasını açıklamak için ideal bir model olamaz. AB kurumları ve çıkar grupları arasında resmi ve düzenlenmiş ilişkileri saptayan,⁸ bazı politika alanlarında çıkar gruplarının sunduğu aracılıkta yarı korporatist bir ötürü meydana çıkararı⁹ kimi çalışmalar da, çoğulculuk kuramının AB sivil toplum politikasını açıklamak için yeterli olmadığını bize göstermektedir. Bu makale, kamu kuruluşları ile çıkar gruplarının bir araya geldiği, istişareler vasıtasıyla bu grupların politika yapım sürecine dâhil edilmesini öngören neo-korporatizmi bir yönetim modeli olarak ele alacak ve böylelikle çıkar gruplarının AB yönetimine katılımını incelemede kullanacaktır. Aşağıda detayları verilen neo-korporatizm, AB düzeyinde faaliyet gösteren çıkar grubu ve diğer STK'ların politika yapım sürecine dâhil edilmelerini açıklamaya en yakın yönetim modelini bize sunar. Ancak, AB sivil toplum politikasının zaman içerisinde kazandığı karmaşık ve bölünmüş yapı sebebiyle bu politikayı tek bir kuram çerçevesinde anlamak veya açıklamak mümkün değildir. AB, özellikle doğu genişlemesi ve sonrasında STK'lara verdiği destekte artan demokrasi vurgusuyla birlikte, birleştirici demokrasi modeline doğru kayan bir anlayışı benimser. Bu sebeple, bu makale AB sivil toplum politikasını açıklamak için eklektik bir bakış açısıyla, neo-korporatizm ve birleştirici demokrasi kuramlarının farklı unsurlarından yararlanacaktır.

En genel ifadesiyle neo-korporatizm, iktisadi çıkar gruplarının ortak bir çerçeve içerisinde kamu kuruluşları ile bir araya geldiği yapıların varlığını öngören yönetim modelidir. Bu bakımdan, neo-korporatizmde, sanayii ve işçileri temsil eden güçlü örgütlerle kamu kuruluşlarının oluşturduğu üç partili bir koalisyon bulunur. Neo-korporatizm Avrupa düzeyinde uygulandığında, AB kurumları, bu modeldeki kamu kuruluşları olarak düşünülebilir. Özel ve kamusal çıkarlar arasındaki çizginin incelendiği, bir arada var olan farklı çıkarlar arasında bir uyum olduğu varsayımına dayanan devlet korporatizminden farklı olarak neo-korporatizm çıkar gruplarına özerklik tanıyan ve bu özerkliği koruyan bir sosyal dinamik üzerine gelişmiştir.¹⁰

Neo-korporatizmde devletin merkezi bir rolü olmakla birlikte devlet hükmeden, STK'ları kendine mal eden bir yapı değil, tersine bu kuruluşları teşvik eden, destekleyen, yardım eden, tetikleyen ve aracılık eden bir konumdadır.¹¹ Bir anlamda, ilgili kamu kurumları, çıkar grupları ile ilişkileri düzenler ve çıkar grupları, istişareler yapılmak suretiyle politika yapım sürecine dâhil edilir.¹² Her iki taraf da diğer tarafın kendi çıkarlarını tek taraflı olarak gerçekleştirmesini engelleyebilecek kadar güçlü, ancak dolaylı yoldan olsa da, çıkarlarının yerine getirilmesi için devletin aracılığına ihtiyaç duyacak kadar zayıftır. Bunun sebebi de neo-korporatizmin, devlet korporatizminden farklı olarak sivil toplumun gelişimi de dâhil olmak üzere çıkar gruplarının özerkliğini doğuran ve koruyan bir dizi eş zamanlı sosyal dinamığa dayanıyor olmasıdır.¹³

8 Sven S. Andersen ve Kjell A. Eliassen, "European Community Lobbying", *European Journal of Political Research*, Cilt 20, No.2, 1991, s.173-187.

9 Gerda Falkner, *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*, Londra/New York, Routledge, 1998.

10 Adrian Goldin, "Corporatism, Neo-Corporatism, and Freedom of Association", s.3.<http://www.labourlawresearch.net/Portals/0/GOLDIN,%20CORPORATISM...%20THE%20PAPER.pdf>, (Erişim Tarihi 2 Mayıs 2014).

11 Goldin, "Corporatism, Neo-Corporatism, and Freedom of Association", s.3.

12 Salgado, "Rebalancing EU Interest Representation", s.341.

13 Goldin, "Corporatism, Neo-Corporatism, and Freedom of Association", s. 3.

Ulus-ötesi kurumları, üye devletleri ve hatta kimi üye devletlerin içindeki bölgeleriyle AB'nin sunduğu çok katmanlı yönetim (*multi-level governance*) modelinde, farklı katmanlar arasında görev dağılımı, kısa veya uzun dönemli olarak, bir veya birçok alanı kapsayacak şekilde sorumlulukların ayrılması veya paylaşılması şeklinde olabilir. Böylesi bir yönetim modelinin her bir katmanında ve bazen katmanlar arasında, bu görevleri yerine getirirken çıkarlara bağlı rekabet, müzakere, uzlaşma inşa etme gibi çeşitli tarzda etkileşim gerçekleşir ve AB özelinde bu model, çıkar grupları başta olmak üzere birçok farklı gruba erişim noktası sağlar. Bununla birlikte, AB'nin karar alma yetkisinin kapsam ve önemi bu grupları cezbetmektedir.¹⁴ Bu itibarla, neo-korporatizm gerek bu grupların AB yönetimine katılmalarını gerekse AB'nin yönetişimini anlamak açısından yol göstericidir.

Kamu kuruluşlarının STK'larla ilişkilerini açıklamaya yönelik bir diğer önemli yaklaşım birleştirici demokrasidir. Neo-korporatizmde olduğu gibi birleştirici demokrasi modelinde de kamu kuruluşlarının STK'ları düzenleyici rolüne vurgu yapılır. Ancak, birleştirici demokraside bu ilişkiyi açıklayan amaç ve güdüler neo-korporatizmden farklıdır. Neo-korporatizm, politika yapım sürecini ve yönetilebilirliği iyileştirip Batı Avrupa'daki istikrarı artırmak için ortaya çıkmıştır.¹⁵ Öte yandan, birleştirici demokrasi temel olarak demokrasi, eşitlik ve katılım konularıyla ilgilenmektedir. AB, 2000'li yılların başından bu yana, özellikle Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap sonrasında iyi yönetim konusuna ağırlık vermektedir. Birleştirici demokrasi kuramı, AB'nin STK'ları nasıl ve hangi amaçlarla politika yapım sürecine dâhil ettiğini ve STK'ların AB yönetişimindeki¹⁶ rollerini anlamada ve böylelikle AB'nin yönetim modelini tartışmada önemlidir.

AB'nin STK'lara verdiği desteği açıklamada bu iki modelin bir diğer önemli farkı STK'ların politika yapım sürecine erişimleri ve temsiliyet konusundadır. Neo-korporatist modelde çıkar grupları sadece kendilerine danışılan bir grup değildir, ayrıca bilfiil politika yapım sürecine katılır. Ancak, politika yapım sürecinde bir çıkar grubuna ne kadar fazla sorumluluk yüklenirse, bu sürece diğer grupların erişimi o kadar azalır. Diğer yandan, birleştirici demokrasi modeli çıkar gruplarının temsiliyetindeki dengesizliği ve eşitsizliği giderme adına dışarıda kalan grupların örgütlü olarak temsil edilmelerini, ancak bu gruplara sınırlı bir sorumluluk yüklenmesini önerir. Böylelikle neo-korporatizm az sayıda bir örgüte temsiliyette bir anlamda tekel sunarken, birleştirici demokrasi dışarıda kalan grupların kontrolü erişiminin desteklenmesini savunur.¹⁷

Altı çizilmesi gereken bir diğer nokta, birleştirici demokrasinin, sivil toplum çalışmalarında sıklıkla esas alınan liberal demokrasi kuramından farklı bir model ortaya koyduğudur. Liberal demokrasi kuramı temelde, devlet, piyasa ve sivil toplumun belli durumlarda kesişen, ancak genel itibarıyla birbirinden ayrı üç farklı alan olduğu ilkesine dayanır. Buna karşılık birleştirici demokrasi bu ayrılığı reddeder ve toplumsal sorunların çözülmesi için devlet, piyasa ve sivil toplumun işbirliği içerisinde olması gerektiğini savunur. Bu itibarla, kamu kuruluşları ve STK'lar arasında toplumsal sorunları çözmeye yönelik ilişkileri ve dolayısıyla birliği oluşturacak düzenlemeleri yapmak birleştirici demokrasinin öncelikli hedefleri arasında yer almaktadır.¹⁸

14 Rainer Eising, "Multilevel Governance and Business Interests in the European Union", *Governance*, No.17, 2004, s.214-216.

15 Salgado, "Rebalancing EU Interest Representation", s.340.

16 *Avrupa Birliği Komisyonu, White Paper on European Governance*, Brüksel, 2001.

17 Salgado, "Rebalancing EU Interest Representation", s. 341.

18 Gülgün Erdoğan-Tosun "Birleştirici Demokrasi Devlet Sivil Toplum İlişkisinin Yeniden Yapılandırılması İçin Bir Analiz Aracı Olabilir mi?", *Sivil Toplum*, Cilt 1, No.1, 2003, s.29-45.

Bu çerçevede birleştirici demokrasi, devletin yönlendirici rolünü muhafaza ederken, kamusal refahın sorumluluğunun sadece devlette toplanmamasını, bu noktada bir görev paylaşımı yapılmasını amaçlamaktadır. Birleştirici demokrasi modelinde STK'lar devletin bu sorumluluğunu paylaşan birer ortak olarak kabul edilir, önemli bir unsur olarak öne çıkar. Bu modele göre, kamu kuruluşlarının sağlayacağı mali destek ve fonlayacağı faaliyetleri aracılığı ile gönüllü ve kendi kendini yöneten bu kuruluşlar hem daha önce devletin sorumluluğunda olan bazı kamusal hizmetler ve toplumsal işleri yerine getirecek hem de bu hizmetlerin yerleşmesini sağlayacaktır.¹⁹ Devletin STK'larla birlikte hareket etmesini, ortak problemleri sivil toplum içindeki farklı aktörlerle birlikte müzakere etmesini teşvik eden bu birleştirici model, bir yandan devlet—sivil toplum arasında olduğu var sayılan ayrımı dönüştürürken diğer yandan toplumun yenilenip demokratikleşmesini amaçlamaktadır.²⁰ Birleştirici demokrasi kuramı da neo-korporatizm gibi bir yönetim modeli olarak ele alındığında, AB'nin özellikle son dönemde STK'larla ilişkilerini anlamak adına yol göstericidir.

AB Sivil Toplum Politikası ve Avrupa Bütünleşmesi

AB'nin resmi bir sivil toplum tanımı bulunmamasıyla birlikte, AB içerisinde istişare amaçlı hazırlanan kimi belgeler bu konuya belli bir açıklık getirir. Bu belgeler ışığında, sivil toplum, “demokrasiyi sahiplenen... demokratik sisteme olan güveni artıran fırsatlar [sunan] bir toplumu” ifade eder.²¹ Buna bağlı olarak STK'lar da “üyelerinin, kamu yararına yönelik amaçları ve sorumlulukları olan ve kamu otoriteleriyle vatandaşlar arasında arabuluculuk rolü üstlenen örgütlü yapıların toplamı” şeklinde tanımlanır.²² AB, dernekler, vakıfların yanı sıra odalar, birlikler, sendikalar gibi çıkar gruplarını da birer STK olarak kabul eder ve bu makalede de STK bu anlamda geniş bir gruba işaret eder.

STK'ların AB düzeyinde varlık göstermeleri yeni bir olgu değildir. Her ne kadar ilk başlarda sınırlı bir kapsam ve etkiye sahip olsalar da, bu aktörlerin Avrupa düzeyindeki varlıkları, o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) kuruluşuna dayanır. Neo-korporatist unsurların şekillendirmesi ile başlayan AB'nin STK'larla ilişkisine ileriki dönemlerde birleştirici demokratik modelin unsurları da eklenecek ve AB'nin bugünkü sivil toplum politikasının temelleri oluşacaktır. Bu bölüm, bir yandan AB'nin STK'larla 1950'lerden başlayan ilişkisini, diğer yandan bu ilişkinin neo-korporatist ve birleştirici demokratik unsurlarını tartışacaktır. Bu dönüşüm, tarihsel bir zaman akışı içerisinde, neo-korporatist ve birleştirici demokratik unsurları yansıtan belli başlı gelişmeler de göz önünde bulundurularak dört aşamada incelenecektir. Bu dönüşüm bir anda olmadığı için belli dönemlerde neo-korporatist ve birleştirici demokratik unsurlar bir arada gözlenebilmektedir. Ancak önemli olan, aşağıdaki aşamaların da ortaya koyduğu gibi, neo-korporatizmden birleştirici demokrasiye doğru bir evrimin yaşandığıdır.

19 Joshua Cohen ve Joel Rogers, “Secondary Associations and Democratic Governance”, *Politics and Society*, Cilt 20, No.4, 1992, s.393–411; Tosun, “Birleştirici Demokrasi”.

20 Paul Hirst, *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge, Polity Press, 1994, s.167.

21 *Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, The Role and Contribution of Civil Society Organizations in the Building of Europe*, Brüksel, 1999, Madde 5.1.

22 *Ibid.*, Madde 7.1.

Birinci Aşama: Avrupa Bütünleşmesinde İlk Yıllar ve Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi

Avrupa bütünleşmesinin ilk başlarda, temel olarak iktisadi bir proje olarak şekillenmesi sonucu, Roma Antlaşması, 1957 yılında AET'nin kurumsal temellerini atarken bir yandan da çıkar gruplarını, ortak pazarın daha sağlam temellerde kurulması için bütünleşme sürecine dâhil etmeyi amaçlayan Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi'ni (AESK) kurdu. Bu Komite, Anlaşmaların öngördüğü ilgili konularda veya Avrupa Komisyonu ve Konseyi'nin gerekli gördüğü durumlarda, bu kurumlara bilgi sunmak üzere kurulmuştu. AESK'nin, bir anlamda, AET/AB kurumları ve sivil toplumun örgütlü aktörleri arasında bir köprü işlevi görmesi amaçlanmıştı. Ancak, AESK daha ziyade, sermaye ve emeğin bir araya gelip ortak çalışmalar hazırlayabileceği ve bir nevi karşılıklı dayanışma ve bağlılık hissinin geliştirilebileceği bir tartışma forumu olarak kaldı.²³ AESK, neo-korporatist modelde olduğu gibi toplumun belli kesimlerinin çıkarlarını temsil eden ve belli bir özerkliğe sahip sanayi ve işçi örgütlerinin oluşturduğu güçlü çıkar gruplarıyla AB kuruluşlarını bir araya getiren üç taraflı bir koalisyon örneğidir. Yine neo-korporatizme uygun bir şekilde, AESK'nin amacı AB kuruluşlarının teşviki ve hukukun çerçevesini çizdiği ölçüde bu STK'ların politika yapım sürecine dâhil edilmesini sağlamaktır. Diğer bir deyişe, bu Komite, Avrupa düzeyinde katılımcı demokrasiyi geliştirmekten ziyade, iktisadi bütünleşmeyi destekleyecek, daha iyi ve faydalı politikalar üretilmesine katkı sunması için kurulmuştur.

ikinci Aşama: Avrupa Sosyal Diyalogu

1980'lere gelindiğinde, Avrupa tek pazarının oluşturulmasına yönelik çabalarla birlikte Avrupa'da iktisadi bütünleşme hız kazandı. Avrupa bütünleşmesinde dönemin önde gelen kişilerinden biri olan Avrupa Komisyonu'nun o zamanki Başkanı Jacques Delors'a göre, iktisadi bütünleşmenin başarılı olması için bu sürece sosyal boyut ve istihdam boyutu da eşlik etmeliydi. Delors'un gündeme getirdiği bu yeni bakış açısının iktisadi olduğu kadar STK'lar açısından da önemli sonuçları olacaktı. O döneme kadar katkıları daha çok idari bir alanla sınırlanan iktisadi çıkar gruplarının ve sosyal ortakların²⁴ Avrupa bütünleşmesinde daha önemli bir role sahip olmalarının önu artık açılmıştı.

Bunun sonucu olarak, 1985 yılında Avrupa Komisyonu'nun teşviki ve desteği ile Avrupa Sosyal Diyalogu başlatıldı. En genel tanımıyla, Avrupa Sosyal Diyalogu hem işçi hem işverenleri temsil eden örgütleri içeren tartışmalar, istışareler, müzakereler ve ortak eylemleri ifade eder. AESK'ne paralel şekilde, Avrupa Sosyal Diyalogu'nun ana kuruluş amacı da politika yapım sürecini geliştirip, sosyal ve ekonomik reformları teşvik edecek bir mekanizma oluşturmaktır. Avrupa Sosyal Diyalogu, Avrupa düzeyindeki işveren örgütleri ile sendikaların katıldığı iki taraflı diyalog veya Avrupa düzeyindeki işveren örgütleri ve sendikalara ek olarak kamu kuruluşlarının da katıldığı üç taraflı diyalog olarak gerçekleşebilir.²⁵

23 Keith Middlemas, *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union 1973–95*, Londra, Fontana Press, 1995, s.38.

24 Avrupa düzeyindeki belli başlı sosyal ortaklar şunlardır: Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC), Avrupa İř Dünyası Konfederasyonu (*BusinessEurope*, daha önceki adıyla UNICE), Avrupa Esnaf Sanatkâr ve Kobi Birliği (UEAPME), Avrupa Kamu Teşebbüsleri Merkezi (CEEP).

25 Avrupa Birliği Komisyonu, "Social Dialogue", <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=329&langId=en> (Erişim Tarihi 3 Mayıs 2014).

Avrupa Sosyal Diyalogu'nun ilk toplantıları Jacques Delors'un daveti üzerine 1985'te Val Duchesse Şatosu'nda yapıldı. Bunu takiben 1986 yılında Avrupa Tek Senedi ile 118 B EC yeni maddesinin Avrupa Topluluğu Antlaşması'na eklenmesi ile Avrupa Sosyal Diyalogu resmen tanınmış oldu. 1991 yılında sosyal diyalogun temel ilkelerini belirleyen bir anlaşma imzalandı. Avrupa Sosyal Diyalogu'nun usullerini açıklayan bu anlaşma daha sonra 1993 yılında Maastricht Antlaşması'na bir protokol vasıtası ile katıldı. İngiltere hariç, 11 üye ülke bu protokolü kabul etti. 1997 Amsterdam Antlaşması'nın kabulü Sosyal Politika Anlaşması'nın gözden geçirilmiş bir Sosyal Şart olarak Avrupa Topluluğu Anlaşması'na dâhil edilmesini sağladı.²⁶ Günümüzde, Avrupa düzeyinde birçok sosyal diyalog bulunmaktadır. Bu diyaloglar belli bir sektörün içinde olabileceği gibi sektörler arası da toplanabilir. AB, sosyal ortakların uluslararası projelerine mali destek verdiği gibi Avrupa Sosyal Fonu da sosyal ortakların ulusal düzeyde kapasite geliştirmelerine kaynak sağlar.²⁷

Neo-korporatist modelin bir uzantısı olan Avrupa Sosyal Diyalogu (veya şimdiki haliyle sosyal diyaloglar), bu modelin Avrupa düzeyinde ilk yansımalarından olan ve amaçları benzerlik gösteren AESK'den ayrılır. Genel olarak bir forumdan öteye gidemeyen AESK'nin aksine sosyal diyalog sosyal ortaklara daha etkin bir güç tanır. Maastricht Antlaşması'nın Sosyal Protokolü'ne göre Avrupa düzeyinde faaliyet gösteren sosyal ortaklara, düzenleyici çerçeve anlaşmaları hazırlamalarına olanak tanınarak, ortak karar alma hakkı tanınmıştır. Bunu takip eden yıllarda Avrupalı sosyal ortaklar doğum izni, yarı zamanlı çalışma gibi konularda düzenleyici çerçeve anlaşmalar hazırlamış, bunlar da daha sonra AB Konseyi tarafından Konsey Yönetmeliği olarak kabul edilip yasalaşmıştır.²⁸

Bununla birlikte muhtelif sosyal diyaloglar da AESK gibi neo-korporatizmin AB'deki bir yansımasıdır. AB, sosyal diyaloglar vasıtası ile sosyal ortak adı verilen çıkar gruplarını sektörel temelde politika yapım sürecine dâhil etmenin yolunu açmıştır. AB kurumları, bu diyaloglarda süreci yönetmekle birlikte sosyal ortakların özerkliğini tanımakta ve bu özerkliği korumaktadır.

Üçüncü Aşama: Sivil Diyalog

STK'ların Avrupa düzeyinde yeni bir aktör olarak rol olarak kabul edilmeleri esas itibarıyla 1990'lı yıllarda başlamıştır. Bu dönemle birlikte AB'nin, kapılarını daha geniş bir STK grubuna açmaya başladığını, STK'ların politika yapım sürecinde aktif bir şekilde yer almaya başladıklarını görürüz. STK'larla daha güçlü bir ilişkiyi doğuran bu yeni durumun Maastricht Antlaşması kaynaklı iki sebebi vardır. Birincisi, Maastricht Antlaşması'nın üye devletler tarafından onaylanması sürecinde Danimarka'daki referandumdan "hayır" oyunun çıkması ve Fransa'daki referandumda ise çok az bir farkla "evet" oyu çıkması, o zamana kadar özellikle kıta Avrupası'nda, Avrupa bütünleşmesine yönelik var olduğu kabul edilen ihtiyari uzlaşmanın (*permissive consensus*) artık sona erdiğinin bir işareti olarak kabul edildi. Bunun sonucu olarak, AB kurumlarında, STK'ların ve lobi gruplarının Avrupa bütünleşmesine dâhil edilmesi ihtiyacına yönelik, ilgili resmi belgelere²⁹ de yansıyan bir bilinç oluştu. Maastricht Antlaşması'nın yine aynı derecede önemli ikinci sonucu, vatandaşlar üzerinde doğrudan etkisi olacak

26 Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Fonu (Eurofound), "European Social Dialogue", 20 Mart 2012, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/europeansocialdialogue.htm>, (Erişim Tarihi 3 Mayıs 2014).

27 Avrupa Birliği Komisyonu, "Social Dialogue".

28 Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Fonu (Eurofound), "European Social Dialogue".

29 Avrupa Birliği Komisyonu, *Communication on an Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups*, 1992, s.1.

yeni politika alanlarının Avrupa düzeyine taşınmasıydı. Böylelikle AESK'ye danışılması gereken konu sayısı genişledi. Bunu takiben AESK STK'ların AB düzeyinde politika yapım sürecine daha fazla katılımını ve daha etkin olmalarını sağlayacak yolu bulmak için birçok rapor ve görüş yayınladı.³⁰

Ancak AESK'nin çabaları yeterli değildi. Avrupa Komisyonu'nun talebi üzerine AET'nin Tek Pazar hazırlıklarının tamamlanmasına yardımcı olması için 1992 yılında sunulan Sutherland Raporu,³¹ Topluluk kurumlarının ve ulusal yönetimlerin STK'larla sistemli ve eşgüdümlü bir iletişim stratejisi geliştirmesinin altını çizer. Bununla birlikte hem Sutherland Raporu hem de bu dönemde Avrupa Komisyonu'nun yayımladığı tebliğler,³² STK'lara yönelik AB'nin işlevsel ilgisini gözler önüne serer. Bu görüşün sonucu olarak Avrupa Komisyonu'nun 1990'lı yıllardaki Çalışma ve Sosyal İşlerden sorumlu Komiseri Pdraig Flynn, "Sivil Diyalog" terimini icat eder. Avrupa Sosyal Diyalogu örnek alınarak oluşturulan Sivil Diyalogun esas olarak iki amacı vardır: Birincisi, gönüllü kuruluşların taban örgütlenmelerinden gelen tecrübelerinin AB'deki politika yapım sürecine dâhil edilmesinin sağlanması; ikincisi ise AB düzeyinde oluşturulan politikanın ve bilginin yerel düzeye transferini kolaylaştırılmasıdır.

1990'lı yıllarda Sivil Diyaloga yol açan AB'nin sivil topluma yaklaşımında birleştirici demokratik modelin unsurlarının ortaya çıkmaya başladığı düşünülebilir. Özellikle Maastricht Antlaşması'nın onaylanması sürecinde yaşanan sıkıntıların, AB bütünleşmesi sürecinde demokratik katılım konusunu AB'nin gündemine soktuğu bir gerçektir. Ancak, Sivil Diyalog kapsamında, Avrupa Komisyonu'nun, STK'lara yönelik genel itibarıyla işlevsel bir ilgisi vardır ve Komisyon, normatif bir kaygı taşımadan STK'ları üretilen politikalardan daha iyi sonuç almak adına bir araç olarak görmektedir. Hatta Sivil Diyalog tabirinin ilk kullanımının bile böylesi bir işlevsel bakış açısı vardı. 1990'larda, AB üye devletlerinin birçoğunun Avrupa düzeyindeki sosyal politika girişimlerine karşı gösterdiği husumete karşın, İstihdam ve Sosyal İşler Genel Müdürlüğü, bu konuda kendine müttefik bulabilme ihtiyacı ile Sivil Diyaloga işlevsel bir anlam yüklemiştir.³³ Bu itibarla, Sivil Diyalog kapsamında AB kurumlarının STK'lara yönelik bu dönemdeki yaklaşımı hala neo-korporatist modelin unsurlarını yansıtmaktadır.

Dördüncü Aşama: Genişleme ve Demokratikleşme

1990'lara gelindiğinde ve özellikle Danimarka halkının 1992'de Maastricht Antlaşması'na referandumda onay vermemesiyle birlikte, AB içerisindeki demokrasi açığı tartışmaları güçlendi. AB bağlamında, demokrasi açığı sadece temsil edilebilirliğin eksikliği veya seçimler aracılığı ile hesap verilebilirliğin yokluğu değil, ayrıca AB kurumlarının üye devletlerindeki halkları etkileme gücünden mahrum olmaları anlamına da gelir. Bu noktada AB'nin politika yapıcılarının STK'lara ihtiyacı bulunur. STK'lar aracılığıyla, AB politikaları AB ülkelerinde yaşayan vatandaşların girişimlerinden doğan eylemlere dayandıkça, halkın geneli AB'nin bütünleşme sürecine katılacak, böylelikle hem politikaların meşruiyeti hem de halk nezdinde kabul edilebilirlikleri artacaktır.

30 Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, *The Role and Contribution of Civil Society Organisations in the Building of Europe*; Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, *The Commission and Non-Governmental Organisations*; Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, *Strategic Objectives 2000-2005*; Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, *Organised Civil Society and European Governance*.

31 Peter Sutherland, *The Internal Market After 1992 – Meeting the Challenge (Sutherland Report)*, Report to the EEC Commission by the High Level Group on the Operation of Internal Market, 1992.

32 Avrupa Birliği Komisyonu, *Communication on an Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups*; Avrupa Birliği Komisyonu, *Openness in the Community*, 1993.

33 Dawid Friedrich, *Democratic Participation and Civil Society in the European Union*, Manchester, Birleşik Krallık, Manchester Üniversitesi Yayınları, 2011, s.91.

Bu duruma bağlı olarak Avrupa Komisyonu farklı belge ve tebliğlerinde³⁴ STK'ların önemine vurgu yapmış ve bu kuruluşlarla daha sıkı bir etkileşime olan ihtiyacın altını çizmiştir. Avrupa Komisyonu, STK'larla ilgili bu pozisyonunu 1993 yılında yayımladığı *Toplumda Açıklık* başlıklı tebliğle pekiştirmiş; 1997 yılında bu açıklığı belli bir yapıya oturtmak isteğiyle *Gönüllü Örgütlerin ve Vakıfların Teşvik Edilmesi Üzerine Tebliği*'nde gönüllü kuruluşlarla sistemli bir danışma mekanizmasının oluşturulması ihtiyacının altını çizmiştir. Bu dönemde, Brüksel'de faaliyet gösteren ulusal, bölgesel ve uluslararası çaptaki STK'ların AB düzeyinde daha etkin bir varlık gösterme çabaları AB kurumları tarafından da not edilir. AESK'nin 1999 yılında yayımladığı *Avrupa'nın İnşasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü ve Katkısı* başlıklı Görüşü bu çabayı teslim eden ilk belgelerden biridir. Bu Görüş, STK'larla ilgili detaylı bir tanım sunarken bu kuruluşların Avrupa demokrasisinin gelişmesinde oynadıkları rolden de bahseder.³⁵ Bu fikir, daha sonra, 2001 yılında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan *Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap*'ta da yer alacaktır. Bu *Beyaz Kitap*, ayrıca, STK'larla istişarelerin nasıl yürüyeceği konusunun net olmadığını da teslim eder.³⁶ Bundan kısa bir süre sonra, 2003 yılında, Avrupa Komisyonu, istişare süreciyle ilgili kamuoyunu daha iyi bilgilendirmek adına Avrupa Komisyonu ve Sivil Toplum İstişaresi (CONECCS) isimli, resmi onay mekanizması bulunmayan STK'lar üzerine bir veri tabanı oluşturdu. Ancak, CONECCS, STK'lar arasında iyi duyurulamadığı ve birçok STK CONECCS'i pek kullanmadığı için veri tabanı 2008 yılında kapatıldı.

Bu esnada, Avrupa Parlamentosu'ndaki kimi parlamenterler de STK'ların demokratik katılımını daha iyi sağlayacak ortak kurallarla birlikte uzun soluklu bir ilişkinin tesisi için Avrupa Komisyonu'na baskı yapıyordu.³⁷ Avrupa Parlamentosu'nun kendisi de STK'larla gayri resmi bağlantı kanalları oluşturmuş ve Galle Raporu ile bu gruplarla ilişkilerin düzenlenmesini düşünen ilk AB kurumu olmuştur.³⁸

Bu gelişmeler çerçevesinde AB, belli bir sivil toplum politikasına sahip olduğunun en önemli göstergelerinden biri olan STK'lara yönelik AB düzeyindeki hukuki alt yapıyı, bu dönemde oluşturmaya başladı. AB'nin genel bütçesini mali açıdan düzenleyen 2002 tarihli AB Konseyi Yönetmeliği, bu alanda hukuki altyapının oluşturulmasında atılan öncü adımlardan biri olarak kabul edilebilir. Bu Yönetmeliğin 108. maddesi STK'ların "Avrupa Birliği politikasının bir kısmını oluşturan bir amacın başarılmasına yardımcı olan"³⁹ faaliyetlerini hibe yoluyla finanse etmeye olanak tanır. Bu madde, "Avrupa'nın genel çıkarları ile ilgili bir amaç gözetilen veya Avrupa'nın amaçlarının bir parçasını oluşturan bir amacı olan" STK'ların, projeleri ve diğer faaliyetlerinin yanı sıra, bu kuruluşların çalışma yapısına katkıda bulunmaya olanak sağlıyor. Konsey'in bu Yönetmeliği'nde belirtilen hususları uygulamak üzere çıkan Avrupa Komisyonu'nun 2002 tarihli ilgili Yönetmeliği ise STK'lara mali desteğin koşullarının genel bağlamdaki hukuki dayanağını oluşturur. Aslında, Avrupa Komisyonu'nun (potansiyel) aday ülkelerdeki STK'lar için politikası, Avrupa Komisyonu'nun 2005 yılında duyurulan

34 Örneğin Avrupa Birliği Komisyonu, *Communication on an Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups*, 1992; *The Commission and Non-Governmental Organization: Building a Stronger Partnership*, 2000; *White Paper on European Governance*, 2001.

35 Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, *The Role and Contribution of Civil Society Organisations in the Building of Europe*, Brüksel, 1999, par.7.

36 Avrupa Birliği Komisyonu. *White Paper on European Governance*.

37 Margrietus van den Berg, *Komisyon'a Yazılı Soru E-5151/06*, 2006, Brüksel, Avrupa Parlamentosu; S. Pietikäinen, *Komisyon'a Yazılı Soru E-7003/08*, 2008, Brüksel, Avrupa Parlamentosu.

38 Friedrich, *Democratic Participation*, s.111.

39 Madde 1. a.

Sivil Toplum Diyalogu ve AB Konseyi'nin 2006 yılında Katılım Öncesi Yardım üzerine Yönetmeliği ve Komisyon'un ilgili Yönetmelięi⁴⁰ sonrasında, daha detaylı olarak 2007 Genişleme Stratejisi'nde sunulmuştur.⁴¹

STK'ların AB kurumlarına katılımı konusunda ilk büyük adım AB Anayasal Antlaşması'nda yer alır. Bu Antlaşma'nın Başlık VI Madde I47'si AB'de sivil toplumun katılımı ve demokratik yönetim konusunda açık bir bağlantı kurar. Aynı madde, tüm AB kurumlarının şeffaf olmasını ve STK'larla istişareye açık olmaları çağrısında bulunur. 2004 yılında imzalandıktan sonra Fransa ve Hollanda'daki referandumlarda çıkan "hayır" oyu sonrası rafa kaldırılan bu metnin yerine hazırlanan Lizbon Reform Antlaşması da benzer bir vurguya sahiptir. Yeni 11. madde, temsil gücü olan birlikler ve sivil toplum ile düzenli bir diyalogdan bahsederken, 15. madde iyi yönetişimin geliştirilmesi için sivil toplumun AB kurumlarına katılımının sağlanmasından bahseder.

AB'nin STK'lara yönelik bu son dönemki eylemleri artık neo-korporatist unsurlardan ziyade birleştirici demokrasi modelini yansıtmaktadır. AESK'nin 1999 yılında yayımladığı *Avrupa'nın İnşasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü ve Katkısı* başlıklı görüşünde belirtildiği, yukarıda bahsi geçen daha sonraki belgelerde tekrarlandığı ve en son Lizbon Anlaşması'nda altı çizildiği üzere AB, STK'lar aracılığı ile demokratik normları daha fazla destekleyen bir yapı oluşturmayı amaçlar. Bunu yaparken, liberal demokratik kuramda olduğu gibi devlet, piyasa ve sivil toplumu keskin çizgilerle ayırmaz, toplumsal sorunların çözümü için Lizbon Reform Antlaşması'nın 11. maddesinde belirttiği gibi AB kurumları, üye devletlerin kamu kuruluşlarını ve piyasaları STK'larla bir araya getirmek için çalışır. Böylelikle, birleştirici demokrasi modeline uygun şekilde bu dönemde STK'ların AB kurumlarıyla ilişkilerinde demokrasi, eşitlik ve katılım hususları öne çıkar. Bu kuruluşların rolü daha önceki dönemlerde olduğu gibi artık sadece daha iyi politikalar üretilmesi değildir.

AET/AB, kuruluşundan itibaren tabii ki sadece iktisadi bir birlik olmamıştır. İktisadi bütünleşme ağır basmakla birlikte demokratik değerler AET/AB üye devletleri için en başından beri önemliydi. 1973 yılında kabul edilen Kopenhag Deklarasyonu demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına vurgu yapmış; Yunanistan, İşpanya ve Portekiz'in demokratikleşme ve katılım süreçleri bu söyleme yeni bir boyut katmıştır. Sovyetler Birliği'nin çökmesi ile birlikte Orta ve Doğu Avrupa'da bağımsızlığını yeniden kazanan on ülkenin AB'ye katılma isteğiyle istikrarlı demokratik rejimlere yapılan vurgu, 1993 Kopenhag Zirvesi'nin Sonuç Bildirgesi'nde⁴² somutlaşmış ve AB'ye yeni katılacak ülkelerin uyması gereken siyasi kriterler olarak kabul edilmiştir.

AB sivil toplum politikasının birleştirici demokrasi yönünde şekillenmesinde, kuşkusuz Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini kapsayan doğu genişlemesinin önemli etkileri olmuştur. Bu ülkelerin katılım sürecinde AB'nin uyguladığı temel mekanizma olan şartlılık ilkesi (*conditionality*), AB'nin, mali ve teknik yardımlarla kurumsal bağların oluşturulmasını, bu ülkelerin var olan yapılarını ve uygulamalarını değiştirmeleri sağlamak için birer "ödül" olarak kullanmasını öngörüyordu.⁴³ An-

40 *Avrupa Birliği Komisyonu Yönetmelik No 718/2007*, Brüksel, 2007.

41 Avrupa Birliği Komisyonu, *Communication from the Commission to European Parliament and the Council, the Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008*, Brüksel, 2007.

42 Avrupa Birliği Konseyi, *Sonuç Bildirgesi*, 1993, s.2; Avrupa Birliği Komisyonu, *The Commission and Non-Governmental Organization: Building a Stronger Partnership*, 2000.

43 Frank Schimmelfennig, Stefan Engert ve Heiko Knobel, "Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 41, No.3, 2004, s.496-497; Frank Schimmelfennig ve Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the

çak, sadece resmi kanallar aracılığıyla uygulanan bir şartlılık programı başarılı bir dönüşüm için her zaman yeterli olmayabilir. Böyle durumlarda, Batı'daki STK'larla bağlar kurulmasının siyasi ve ekonomik dönüşümün kolaylaştıracağı düşünülebilir.⁴⁴ Bu düşünceye paralel şekilde AB, sadece siyasi ve ekonomik dönüşümü desteklemek amacıyla değil, aynı zamanda bu ülkelerdeki sivil toplumu ve böylelikle demokratikleşmeyi geliştirmek için bir dizi program⁴⁵ geliştirip bütçe kalemi (Küçük ve Orta Ölçekli Girişimler ve Sosyal Ekonomi gibi) oluşturmuştur. Böylelikle, 1990'ların sonlarından başlayarak, AB'ye aday ülkelerin katılım süreçlerinde katılımcı demokrasi fikri STK'larla ilişkiler de göz önünde bulundurularak Avrupa Komisyonu'nun belgelerinde⁴⁶ yer almaya başladı. Bu belgeler, sivil toplumun AB ve/veya ulusal düzeyde politika yapım sürecine katılımını eskisi gibi sadece işlevsel bir yaklaşımla, yani daha iyi politikalar üretilmesi için değil, artık demokrasinin bir gereği olarak da görmektedir.

Ancak, STK'ların Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılım sürecinde yer almalarının karşısında belli sorun ve kısıtlamalar vardı. İlk olarak, sivil toplum ismen AB'nin resmi belgelerinde ve bazı katılım programlarında geçmekle birlikte STK'ların gelişimi gibi dar bir kullanım dışında sivil topluma verilen başka bir anlam veya tanım bulunmamaktaydı.⁴⁷

İkinci olarak, birçok Orta ve Doğu Avrupa ülkesindeki STK'ların kendi ülkelerindeki politika yapım sürecinin dışında olması, AB'deki politika yapımcıların, bu aktörleri neden desteklediklerini sorgulamalarına yol açan bir "STK yorgunluğu" yaşamalarına sebep oldu. Ayrıca, bu ülkelere yönelik katılım stratejisi, ilk başlarda değişimin bir aracı olarak sivil toplum politikasına bu ülkeleri dâhil etmeye çalışan AB'nin çabalarını boşa çıkardı. Artan STK yorgunluğuna paralel şekilde, AB yetkilileri sürecin etkin bir şekilde yürütülmesi, yani AB mevzuatının hızla benimsenmesi ve liberal-demokratik dönüşümün en kısa zamanda tamamlanması için katılım sürecini, gücü ve yetkisi olan kişilerle sürdürmeyi tercih etti. İlk başlardaki her türlü iyi niyete rağmen "sivil toplum Brüksel'in uzağında [kaldı]".⁴⁸ Görece kısa bir süre içerisinde kapsamlı AB müktesebatıyla kendi mevzuatını uyumlaştırmaya, ekonomik ve siyasi alanda köklü yapısal reformları gerçekleştirmeye çalışan bu ülkeler de AB'nin bu stratejisine ses çıkarmadı. Bu durum, bu ülkelerde, katılım sürecini uygulayan ve yöneten merkezi bir grubun doğmasına yol açtı.⁴⁹

STK'ların bu sürecin dışında bırakılması sonucu aday ülkelerdeki halkın katılım süreciyle ilgili farkındalığı yeteri kadar gelişmedi ve Avrupa bütünleşmesine katılımı da zamanla eridi.⁵⁰ AB, doğu

Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Cilt 11, No.4, 2004, s.663–664.

44 Steven Way ve Lucan Levitsky, "Linkage, Leverage, and the Post-Communist Divide", *East European Politics and Societies*, Cilt 21, No.1, 2007, s.48–66.

45 Bunlar arasında yer alan belli başlı programlar şunlardır: Akdeniz Ekonomik Kalkınma Alanı Programı (MEDA), Polonya ve Macaristan: Ekonomilerini Yapılandırmak için Yardım (PHARE), Katılım Öncesi Yapısal Politikalar Aracı (ISPA), Tarımsal ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Eylem Programı (SAPARD). Bu programlara daha sonra bazı Balkan ülkeleri için Balkanlarda Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrara Yönelik Topluluk Yardımı (CARDS) ve Bağımsız Devletler Topluluğu'nun bazı üyeleri için Bağımsız Devletler Topluluğu'na Teknik Yardım programları eklenmiştir.

46 Avrupa Birliği Komisyonu, *Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe*, Brüksel, 1997.

47 Geoffrey Pridham, *Designing Democracy EU Enlargement and Regime Change in Postcommunist Europe*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, s.41.

48 Antoaneta Dimitrova ve Geoffrey Pridham, "International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and Its Limits", *Democratization*, Cilt 11, Sayı 5, 2004, s.107.

49 Schimmelfennig, Engert ve Knobel, "Costs, Commitment and Compliance", s.496–498.

50 Heather Grabbe, "How does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity", *Journal of European Public Policy*, Cilt 8, No.6, 2001, s.1017–1029.

genişlemesinde, sadece mevzuat transferinin bu görüşlerin aday ülkelerde yerleşmesi için yeterli olmadığını, demokratikleşme çabalarının uzun soluklu bir sonucu olabilmesinin, ancak bu görüşlerin anlaşılması ve toplumun genelinin bunlara destek vermesiyle olabileceğini tecrübe etmiş oldu.⁵¹

Diğer yandan, AB'nin doğu genişlemesinden çıkardığı bir başka önemli ders, hem üye devletlerin hem de aday ülkelerin halklarının, birbirleri ve genişleme süreci hakkında yeterli bilgiye sahip olmadığıdır. Bunun sonucu olarak, AB, aday ülkelerde AB'yi daha iyi tanıttırmanın ve AB'ye katılımın fayda ve zorlukları hakkında toplumlara bilgilendirmenin yollarını aramaya başladı. Böylelikle, doğu genişlemesi sonrasında, katılım sürecinin tamamlayıcı unsuru olarak canlı bir sivil toplum yaratılması isteği güçlendi. AB, artık, STK'ların katılım sürecinde daha önemli bir rol oynamalarını amaçlıyordu.⁵² Bu itibarla, Avrupa Komisyonu 2005 yılında *AB ve Aday Ülkeler Arasında Sivil Toplum Diyaloğu* başlıklı bir tebliğ kabul etti. Kısaca Sivil Toplum Diyaloğu olarak bilinen ve AB'nin genişleme politikası bağlamında STK'larla ilişkilerini önemli ölçüde şekillendiren bu tebliğde, Avrupa Komisyonu STK'lara verilecek mali yardımın koşullarını belirlemiş ve gelecekteki genişleme süreçlerinde AB, üye devletler, aday ülkeler ve STK'lar arasındaki diyalogun çerçevesini çizmişti. Böylelikle, Sivil Toplum Diyaloğu ile birlikte AB'nin sivil toplum politikası, genişleme politikasını ve katılım stratejilerini tamamlar bir nitelik kazanmış; STK'ları ülkelerinin hem demokratikleşmesinin hem de katılım sürecini başarıyla tamamlamasının birer aktörü olarak kabul etmiştir.

Sonuç

AB'nin STK'larla kurduğu ilişkinin bu makalede sunulan genel değerlendirmesi, AB'nin gerek kendi içerisindeki gerekse aday ülkelere yönelik sivil toplum politikasının gelişimini ve bu politikanın bugün geldiği noktayı gözler önüne sermektedir. AET'nin kuruluş yıllarıyla temelleri atılan bu politika, ilk başlarda sektörel çıkar gruplarıyla AESK kapsamında sınırlı ölçüde kurulan bir ilişkiyi kapsıyordu. Gerek AESK gerekse daha sonra gelen Sosyal Diyalog, neo-korporatist modelde olduğu gibi belli bir özerkliğe sahip, sanayi ve işçi örgütlerinin oluşturduğu güçlü çıkar gruplarıyla AB kuruluşlarını bir araya getiren üç taraflı bir koalisyon kurmuştur. Her iki yapıda da amaç, yine neo-korporatizmin önermelerine paralel şekilde, iktisadi bütünleşmeyi desteklemek ve daha iyi politikalar üretilmesine katkı sunmak için bu grupların politika yapım sürecine dâhil edilmesini sağlamaktır. AB, 1990'larda başlattığı Sivil Diyalog ile politika yapım sürecine dâhil ettiği STK grubunu çeşitlendirmiş, sadece çıkar gruplarını değil, ayrıca tabanda örgütlenen gönüllü kuruluşları da bu sürece dâhil etmiştir. Fakat bu STK'lara biçilen rol de ötekilerden farklı değildir.

AB sivil toplum politikasının neo-korporatist modelin yanı sıra birleştirici demokratik modelin unsurlarını da benimsemesi ancak 1990'ların sonlarına doğru ve genişleme süreci ile birlikte başlar. Birleştirici demokrasi modeline uygun şekilde, bu dönemde STK'ların AB kurumlarıyla ilişkilerinde demokrasi, eşitlik ve katılım hususları öne çıkar. Bu dönemde, STK'lara yaklaşım artık sadece daha iyi politikalar üretilmesi amacıyla değil, politika oluşturma ve karar alma süreçlerini daha demokratik kılma veya katılımcı demokrasiyi geliştirme amacıyla da taşır. Birçok AB belgesinde altı çizildiği gibi

51 Fuat Keyman ve Ahmet İçduygu, "Globalisation, Civil Society and Citizenship in Turkey: Actors, Boundaries and Discourses", *Citizenship Studies*, Cilt 7, No.2, 2003, s.219-234.

52 Avrupa Birliği Komisyonu, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Civil Society Dialogue between the EU and Candidate Countries*, Brüksel, 2005.

AB hem kendi içerisinde hem de takip eden yıllarda artan oranda aday ülkeler içinde STK'lar aracılığı ile eşitlikçi ve demokratik normları daha fazla destekleyen bir yapı oluşturmayı amaçlar.

AB sivil toplum politikası, uzun yıllar neo-korporatist modelin unsurlarını taşımış, zamanla çeşitlenen ve sayıları artan STK'larla sadece daha iyi politikalar üretilmesi için ilişkiye girmiştir. Bu makale, bu politikanın oluşumunu ve bu politikaya, neo-korporatist unsurların yanı sıra ve genişleme sürecine paralel şekilde artan oranda birleştirici demokratik modelin unsurlarının eklenmesini, nihayetinde bu politikanın dönüşümünü ortaya koymaktadır.

Kaynakça

- Andersen, Sven S. ve Kjell A. Eliassen. "European Community Lobbying", *European Journal of Political Research*, Cilt 20, Sayı 2, 1991, s.173-187.
- Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi. *The Role and Contribution of Civil Society Organisations in the Building of Europe*, Brüksel, 1999.
- Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership*, Brüksel, 2000.
- Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi. *Strategic Objectives 2000-2005*, Brüksel, 2001.
- Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi. *Organised Civil Society and European Governance: The Committee's Contribution to the White Paper*, Brüksel, 2001.
- Avrupa Birliği Komisyonu. *Communication on an Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups*, Brüksel, 1992.
- Avrupa Birliği Komisyonu. *Openness in the Community. Komisyon'dan Konsey, Parlamento ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye Tebliğ*, Brüksel, 1993.
- Avrupa Birliği Komisyonu. *Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe*, Brüksel, 1997.
- Avrupa Birliği Komisyonu. *The Commission and Non-Governmental Organization: Building a Stronger Partnership*, 2000. http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_en.pdf (Erişim Tarihi 15 Temmuz 2014).
- Avrupa Birliği Komisyonu. *White Paper on European Governance*. Brüksel, 2001.
- Avrupa Birliği Komisyonu. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Civil Society Dialogue between the EU and Candidate Countries*, Brüksel, 2005.
- Avrupa Birliği Komisyonu Yönetmelik No 718/2007, Brüksel, 2007a.
- Avrupa Birliği Komisyonu, *Communication from the Commission to European Parliament and the Council, the Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008*. Brüksel, 2007b.
- Avrupa Birliği Komisyonu. "Social Dialogue", <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=329&langId=en> (Erişim Tarihi 3 Mayıs 2014).
- Avrupa Birliği Konseyi Sonuç Bildirgesi. Kopenhag, 21-22 Haziran 1993. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf (Erişim Tarihi 15 Temmuz 2014).
- Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Fonu (Eurofound). "European Social Dialogue", 20 Mart 2012, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/europeansocialdialogue.htm> (Erişim Tarihi 3 Mayıs 2014).
- Berg, Margrietus van den. *Komisyon'a Yazılı Soru E-5151/06*. Avrupa Parlamentosu, Brüksel, 2006.
- Bouwen, Pieter. "Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access", *Journal of European Public Policy*, Cilt 9, Sayı 3, s.365-390
- Cohen, Joshua ve Joel Rogers. "Secondary Associations and Democratic Governance", *Politics and Society*, Cilt 20, 1992, s.393-411.
- Cram, Laura. *Policy-Making in the European Union*, Londra, Routledge, 1997.
- Dimitrova, Antoaneta ve Aron Buzogány. "Post-Accession Policy-Making in Bulgaria and Romania: Can Non-state Actors Use EU Rules to Promote Better Governance?", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 52, Sayı 1, 2014, s.139-156.
- Dimitrova, Antoaneta ve Geoffrey Pridham. "International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and Its Limits", *Democratization*, Cilt 11, Sayı 5, 2004, s.91-112.
- Eising, Rainer. "Multilevel Governance and Business Interests in the European Union", *Governance*, Cilt 17, 2004, s.211-245.
- Erdoğan-Tosun, Gülgün. "Birleştirici Demokrasi Devlet Sivil Toplum İlişkisinin Yeniden Yapılandırılması İçin Bir Analiz Aracı Olabilir mi?", *Sivil Toplum*, Cilt 1, Sayı 1, Ocak-Şubat-Mart 2003, s.29-45.

- Goldin, Adrian. "Corporatism, Neo-Corporatism, and Freedom of Association", <http://www.labourlawresearch.net/Portals/0/GOLDIN,%20CORPORATISM...%20THE%20PAPER.pdf> (Erişim Tarihi 2 Mayıs 2014).
- Göksel, Nigar ve Rana Birden Güneş. "The Role of NGOs in the European Integration Process: The Turkish Experience. *South European Society & Politics*, Cilt 10, 2005, s.57-72
- Grabbe, Heather. "How does Europeanization affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diver-sity", *Journal of European Public Policy*, Cilt 8, Sayı 6, 2001, s.1017-1029.
- Falkner, Gerda. *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*, Routledge, London/New York, 1998.
- Friedrich, Dawid. *Democratic Participation and Civil Society in the European Union*, Manchester, Birleşik Krallık, Manchester Üniversitesi Yayınları, 2011.
- Haas, Ernst. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1968.
- Hirst, Paul. *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge, Polity Press, 1994.
- İçduygu, Ahmet. "Revisiting Civil Society in Turkey", *South European Society and Politics*, Cilt 16, Sayı 3, 2011, s.381–94.
- Keyman, Fuat ve Ahmet İçduygu. "Globalisation, Civil Society and Citizenship in Turkey: Actors, Boundaries and Discourses", *Citizenship Studies*, Cilt 7, Sayı 2, 2003, s.219-234.
- Kohler-Koch, Beate. "Civil Society and EU Democracy: 'Astroturf' Representation?", *Journal of European Public Policy*, Cilt 17, Sayı 1, 2010, s.100-116.
- Kubicek, Paul. "Political Conditionality and European Union's Cultivation of Democracy in Turkey", *Democratization*, Cilt 18, Sayı 4, 2011, s.910–931.
- Menz, Georg. "Stopping, Shaping and Moulding Europe: Two-Level Games, Non-state Actors and the Europeanization of Migration Policies", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 49, Sayı 2, 2011, s.437-462.
- Middlemas, Keith. *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union 1973–95*, Londra, Fontana Press, 1995.
- Pietikäinen, Sirpa. *Komision'a Yazılı Soru E-7003/08*, Avrupa Parlamentosu, Brüksel, 2008.
- Pollack, Mark A. "Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making", *Journal of European Public Policy*, Cilt 4, Sayı 4, 1997, s.572-590.
- Pridham, Geoffrey. *Designing Democracy EU Enlargement and Regime Change in Postcommunist Europe*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.
- Sanchez Salgado, Rosa. "Rebalancing EU Interest Representation? Associative Democracy and EU Funding of Civil Society Organizations", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 52, Sayı 2, 2014, s.337-353
- Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert ve Heiko Knobel. "Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 41, Sayı 3, 2003, s.495-518.
- Schimmelfennig, Frank ve Ulrich Sedelmeier. "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Cilt 11, Sayı 4, 2004, s.661-679.
- Smismans, Stijn. "European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests", *European Law Journal*, Cilt 9, Sayı 4, Eylül 2003, s.473-495.
- Sutherland, Peter. *The Internal Market After 1992–Meeting the Challenge (Sutherland Report)*, Report to the EEC Commission by the High Level Group on the Operation of Internal Market, 1992.
- Way, Steven ve Lucan Levitsky. "Linkage, Leverage, and the Post-Communist Divide", *East European Politics and Societies*, Sayı 21, 2007, s.48–66.
- Zihnioğlu, Özge. "The 'Civil Society Policy' of the European Union for Promoting Democracy in Turkey: Golden Goose or Dead Duck?", *Southeast European and Black Sea Studies*, Cilt 13, Sayı 3, 2013, s.381-400.