Hökumət və vətəndaş cəmiyyəti arasındakı son əlaqələrin qiymətləndirilməsi

written by Najmin Kamilsoy Nəcmin Kamilsoy

Rəsmilərin islahatlar planı adlandırdığı gündəmin ayrılmaz hissəsi qismində hökumətlə qeyri-hökumət təşkilatları (QHT) arasındakı yeni dialoq çərçivəsi daxilində 2020-ci ilin yayında Azərbaycan Prezidentinin xarici siyasət məsələləri üzrə müşaviri yerli QHT-lərlə ən azı altı görüş keçirdi. Görüşlər zamanı prezidentin köməkçisi deyib ki, dövlətin QHT-lərdən gözləntisi onların ictimai maraq doğuran məsələləri fəal şəkildə öyrənməsi və hökumət üçün müvafiq tövsiyələrin hazırlaması, ümumi hadisələrə sürətli cavab verə bilməsi, milli maraqlar ətrafında səfərbər olması, yenilikçi və yaradıcı təşəbbüslər təqdim etməsidir.[1] Əlavə olaraq, eyni zamanda bəzi deputatlar qanunvericiliklə əlaqəli xüsusi narahatlıqları dinləmək üçün bir sıra QHT sədrləri ilə oxşar xarakterli məsləhətləşmələr apardılar.

Yuxarıda qeyd olunan iclaslarda iştirak edən bir neçə müstəqil QHT rəhbərləri ən çox dilə gətirilən narahatlığın 2013-2015-ci illərdə QHT qanunlarına əlavə edilmiş məhdudiyyətlər olduğunu söylədilər. Bəzi QHT-lər həqiqi qarşılıqlı dialoq üçün minimal şəraitin hələ hökumət tərəfindən yaradıldığına inanmadıqları üçün yenilənmiş rəsmi təşəbbüsdən uzaq durmağı üstün tutdular.[2] Vətəndaş cəmiyyəti qruplarının bu görüşlərdən gözlədikləri əsas məsələ iş mühitlərinin yaxşılaşdırılmasıdır. Bəs bu gözləntilər hökumətin niyyətləri ilə üst-üstə düşürmü? QHT sektorunu iflic etdikdən sonra hakimiyyətin bu dialoqu qurmağa niyə ehtiyacı var? Bu dialoqun hökumət və vətəndaş cəmiyyəti münasibətlərinin dinamikasına hansı təsirləri ola bilər? Bu suallara mümkün cavabların eskizini hazırlamaq üçün bu yazı ümumilikdə avtoritar hökumətlərin strategiyalarını,

əvvəlki təcrübələri və başladılan görüşlərin cari parametrlərini araşdırır.Yazıda iddia edirəm ki, hökumətlə əlaqənin mövcudluğu QHT-nin özlərinin bəzi problemlərini həll etməsinə imkan yarada bilər. Lakin belə bir əlaqə hökumət üçün bəzi yerli vətəndaş cəmiyyəti qruplarını özünə birləşdirməklə xaricdə özünün islahatçı imicini təmin etmək strategiyası olaraq daha məqbuldur.

Avtoritar legitimləşmə və məhdudlaşdırıcı məkan

Avtoritar idarəetmə kontekstində hökumət-vətəndaş cəmiyyəti dialoqu nə yeni, nə də Azərbaycana xasdır. Əslində azsaylı istisnaları çıxmaqla, daha çox avtoritar dövlətlər adətən vətəndaş cəmiyyəti qruplarının demokratik tələblərini məhdudlaşdırmaq cəhdləri ilə onları özlərinə cəlb etməyi bacarırlar.[3]

Qiersdorf və Kruassantın təqdim etdiyi vətəndaş cəmiyyətinin funksional anlayışına görə, hakimiyyətdən müstəqillik və könüllü iştirak kimi normativ prinsiplərindən başqa vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları marjinal səsləri gücləndirmək və cəmiyyəti dövlətlə əlaqələndirmək kimi bəzi vacib funksiyalara sahibdirlər. Bu anlayışa əsaslanaraq iddia etmək olar ki, vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları ilə hökumətlər arasında müntəzəm qarşılıqlı əlaqələr demokratik inkişaf və vətəndaş iştirakçılığının artmasına xidmət edir.

Amma alimlər "əlaqələndirmə funksiyasının" avtoritar rejimlər tərəfindən vətəndaş cəmiyyətini öz tərəfinə çəkmək və özünü legitimləşdirmək vasitəsi kimi istifadə edilə biləcəyinə dair xəbərdarlıq edirlər.[4]

Lorç və Bank vətəndaş cəmiyyətindən yararlanaraq qurulan bəzi ümumi avtoritar legitimləşdirmə strategiyalarını müəyyən edib.[5] Bunlardan biri bəzi müvafiq siyasətlərin formalaşdırılmasında vətəndaş cəmiyyəti aktorları üçün "məhdud iştirak məkanı" təklif edilərək qurulan dialoq və eyni zamanda

aktual ictimai problemlərə dair rəylərin toplanmasıdır.[6] Mümkün narazılıq mənbələrini müəyyənləşdirmək və hazırkı etirazçıların siyasiləşməsinin qarşısını almaqdan əlavə, bu, xüsusən də ölkə Qərbdən yardım istəyirsə, həm də avtoritar rejimlərin demokratik imic yaratmasına kömək edir.

Azərbaycanda hökumət və QHT təmsilçiləri arasındakı son münasibətlər beynəlxalq monitorinq təşkilatlarının “qapalı” hesab etdikləri vətəndaş cəmiyyəti mühiti fonunda baş verir.[7] Əsasən mövcud siyasət və tətbiqetmələrin formalaşdırdığı konteksti araşdırmaq üçün Van der Borq və Tervindt tərəfindən irəli sürülən “vətəndaş cəmiyyəti üçün məhdud fəaliyyət mühiti” analitik çərçivəsi faydalı ola bilər.[8] Bu çərçivəyə görə – yuxarıda sadalanan ümumi strategiyalarla birlikdə – avtoritar dövlətlər əsasən müstəqil QHT-lərə qarşı müəyyən vasitələr tətbiq edirlər: təqib və hədə-qorxu, kriminallaşdırma (ittiham və istintaq), inzibati məhdudiyyətlər, damğalama və təzyiq altında dialoq. Müəlliflər məhdudlaşdırıcı mühitdə hökumət nümayəndələrinin QHT-lərlə dialoqa girdiyi zaman yeni münasibətlər sahəsinin təzyiq altında olduğunu qeyd edir. Onların fikrincə bu mühitdə dialoq ya qeyri-rəsmi şəbəkələr (əsasən maddi qazanc müqabilində) yolu ilə QHT-lərin hökumətə yaxınlaşması, ya da QHT-lərin heç bir təsir imkanının olmadığı və ixtiyari olaraq bağlanan “saxta məkan” ilə nəticələnir.[9] Sonuncu vəziyyət bəzən xarici donorların hökumətlərdən ictimai məsləhətləşmələr və hesabatlılıq göstərmək naminə müəyyən bir müddətdə rəsmi olaraq vətəndaş cəmiyyəti aktorları ilə əlaqələr qurmasını tələb etdikdə ortaya çıxır.

Bu yaxınlarda təqdim olunan dialoq platforması Azərbaycanda ilk dəfə baş vermir. 2012-ci ildə, vətəndaş cəmiyyətinə qarşı ciddi təqibdən bir il əvvəl prezidentin keçmiş siyasi köməkçisi Əli Həsənov çoxsaylı QHT nümayəndələri ilə məşhur bir görüş keçirtdi və qarşılıqlı münasibətlərin inkişafına söz verdi.[10] Rəsmi təşəbbüslərdən başqa beynəlxalq təşkilatlar,

xüsusən də münasibətlərin liberallaşdırılması üçün hökumətlərlə vətəndaş cəmiyyəti nümayəndələri arasında əlaqə yaratmağa çalışan Avropa Şurası da bu istiqamətdə uğur qazana bilməyiblər.[11]

Hökumətin ardıcıl təqiblərindən – qeyri-rəsmi ayrı-seçkilik və rəsmi məcburetmə tədbirlərindən sonra vətəndaş cəmiyyəti böyük ölçüdə iflic vəziyyətə düşüb. QHT-lərin ixtiyari olaraq qeydiyyata alınmaması, siyasət müzakirələrindən kənarlaşdırılması, bölgələrə girişlərinin bağlanması, izlənilməsi kimi ayrı-seçkilik tədbirləri uzun müddətdir mövcud olsa da, 2013-cü və 2015-ci illərdə vətəndaş cəmiyyətinə dair məhdudlaşdırıcı qanunvericilik dəyişikliklərinin qəbulu və ona qarşı siyasi motivli cinayət işinin başlanması vətəndaş cəmiyyətinə ən ağır zərbə oldu və müstəqil vətəndaş cəmiyyəti təşkilatlarının formal mövcudluğunu, demək olar, mümkünsüz etdi. Eyni zamanda QHT-lərə dövlət məmurları və hökumətyönlü KİV-lər tərəfindən qarayaxma kampaniyaları da aparıldı. Nəticədə, ölkədə yalnız bir neçə müstəqil QHT qaldı və onların da əsas strategiyaları sağ qalmaq oldu. Yuxarıda müzakirə olunan çərçivənin gümanlarını təsdiqləyərək demək olar ki, əvvəlki dialoqlar saxta məkan idi və vətəndaş cəmiyyətinə qarşı tətbiq edilən təzyiqlərlə müşayiət olundu.

Yeni nə var?

Vətəndaş cəmiyyəti üçün bütün maneələrin hələ də qalmasına baxmayaraq, 2020-ci ildə həyata keçirilən son dialoq təşəbbüsünün şərtlərində həm daxili, həm də xarici amillər səbəbindən bəzi fərqlər var. Birincisi, dialoq liberal islahatlar vədi ilə bu yaxınlarda dəyişdirilmiş rəsmi kadr tərəfindən aparılır. Bəs hökumətin qeyri-hökümət aktorlarına münasibətində hansısa islahat varmı? Müxalifət partiyaları ilə dialoq təşəbbüsünün nəticələri bu suala cavab tapmaq cəhdimizdə bizə yol göstərə bilər. Yenilənmiş prezident administrasiyası eyni vədlə bütün müxalifət partiyalarını keçən ilin əvvəlində siyasi dialoqa dəvət etdi. Ancaq

hökumətin yeni siyasi gerçəklik kimi təbliğ etdiyi bu təşəbbüs açıq-aşkar bir kökə və dəyənək siyasəti ilə müşayiət olundu. Yəni, dialoqa qatılan siyasi partiyalar hökumətin razılığını aldı, bəziləri uzun müddətdən sonra rəsmi qeydiyyatdan keçdi,[12] yeni ofislər[13] və hətta parlamentdə yer əldə etdilər.[14] Eyni zamanda dialoqa qoşulmaqdan imtina edən müxalifət partiyaları prezident tərəfindən şəxsən xain elan edildi və daha çox repressiyalara məruz qaldı.[15]

İkincisi, QHT-lərlə dialoqun əhatə dairəsi və iştirakı daha genişdir – dialoqlarda əksəriyyəti fəaliyyətsiz, ya da hökumət nəzarəti altında olmaqla təxmini 300 QHT nümayəndəsi iştirak edib. Lakin QHT-lərə Dövlət Dəstəyi Şurasının QHT nümayəndələri ilə görüşlərin əlaqələndiricisi kimi təyin edilməsi həqiqi münasibətlərin qurulmasına marağın olmadığını göstərir. Şura dövlət tərəfindən idarə olunan bir dekorativ QHT sektoru yaratmaq,[16] buna çətinlik yarandanları isə sıradan çıxarmaq məqsədilə qurulsa da, bu məqsədə hələ tam nail olunmayıb.

Üçüncüsü, vətəndaş cəmiyyəti ilə dialoq neftin ucuzlaşması və pandemiyanın kəskin sosial və iqtisadi fəsadlarının ardından və beləliklə, xarici borc və investisiyalara artan ehtiyac qarşısında ortaya çıxdı. Həddindən artıq məhdudlaşdırıcı QHT qanunlarının qəbul edilməsindən və 2013-2015-ci illərdə demokratiya yönümlü QHT-lərə qarşı hələ də davam edən cinayət işinin başlanmasından sonra əhəmiyyətli şəffaflıq koalisiyalarında (yəni Hasilat Sənayesində Şəffaflıq Təşəbbüsü və Açıq Hökumət Tərəfdaşlığı) Azərbaycanın üzvlüyü dayandırıldı və ölkənin Avropa Şurası, Avropa Birliyi (AB) və ABŞ ilə əlaqələri pisləşdi. Davam edən bu mənfi dinamikaya görə Azərbaycan əsas Qərb maliyyə qurumlarının köməyindən məhrum qalıb.

Nəhayət, ən əsası, AB ilə hərtərəfli sazişin yekunlaşması mərhələsində Azərbaycan birincinin insan haqları, demokratiya və fundamental azadlıqların təminatı ilə bağlı şərtləri ilə

üzləşib.[17] Müzakirələr boyu Avropa Parlamenti və beynəlxalq insan haqları qrupları tərəfindən davamlı təzyiqə məruz qalan AB Azərbaycandakı mövcud QHT qanununun müəyyən dərəcədə liberallaşmasına və müqaviləni imzalamadan əvvəl ölkədə vətəndaş cəmiyyəti nümayəndələrinə qarşı açılmış cinayət işinin sona çatmasına nail olmaq niyyətindədir.[18] Buna görə də hər iki tərəfin QHT sektoruna müəyyən şərait yaratmaq üçün ortaq məxrəcə gəlməsi vacibdir. Prezident administrasiyasında QHT-lərlə iş üzrə ayrı bir şöbə olmasına baxmayaraq, xarici əlaqələr şöbəsinin müdiri tərəfindən vətəndaş cəmiyyəti ilə dialoqun aparılması təşəbbüsün daxili reformlardan çox xarici siyasət prioritetlərindən biri olduğuna işarə sayıla bilər.

Daxili və xarici determinantlara əsaslanaraq, ölkə rəhbərliyinin QHT-lərə yanaşmasını ən azı müəyyən bir müddətə qarşıdurmadan birləşməyə doğru dəyişdirdiyini düşünmək üçün səbəblər var. Ehtimal etmək olar ki, hakimiyyət QHT-lərin fəaliyyətini tənzimləyən hazırkı məhdudlaşdırıcı qanunlara, əsasən, Qərb auditoriyasını təmin etmək üçün bəzi dəyişikliklər edir. Bu prosesi islahat kimi təqdim etməyin bir yolu da iştirak və dialoq məkanı yaratmaqdır. Bəzi QHT-lər üçün bu proses son on ildə yaşanan bəzi mühüm çətinlikləri azaltmaq üçün bir fürsət pəncərəsi ola bilər. Lakin avtoritar idarəetmənin təbiətində bir geriləmə əlaməti olmadığından islahatlar imitasiyası çox güman vətəndaş cəmiyyətinin fəaliyyət məkanının keyfiyyətini artırmayacaq. Lakin bu, bəzi müxalifət qrupları ilə olduğu kimi fayda və imtiyazlar (dövlət qeydiyyatı, qrantlar, məkan, vacib məmurlara qeyri-rəsmi çıxış və s. kimi) əvəzində bir neçə QHT-nin hökumətə yaxınlaşması ilə nəticələnə bilər.

Nəticə

Avtoritar kontekstdə hökumət və vətəndaş cəmiyyəti arasındakı konstruktiv dialoq da məhdudlaşdırıcı mühitin bir hissəsi ola bilər və mövcud şərtlər daxilində Azərbaycandakı bu dialoq da istisna deyil. Vətəndaş cəmiyyətini ciddi dərəcədə

zəiflətdikdən sonra dialoq şərtlərini hökumət diktə edir və güc münasibətlərinin qeyri-proporsional olduğu şəraitdə vətəndaş cəmiyyəti ilə qarşılıqlı əlaqələri hökumət öz ehtiyaclarına uyğun şəkildə formalaşdırır. Vətəndaş cəmiyyəti təkcə QHT-lərdən ibarət deyil və həqiqi dialoq üçün yaxşı başlanğıc dövlətin vətəndaş cəmiyyətinin zəruri muxtariyyətini artıracaq müvafiq addımlarla müşayiət edilərdi. Qeyri-rəsmi ayrı-seçkilik və məhdudlaşdırıcı tətbiqetmələr davam etdiyi halda təkcə bəzi rəsmi bürokratik əngəllərin aradan qaldırılması QHT sektorunu hökumətə yaxınlaşdırmaq yolu ilə canlandırmaq üçün avtoritar strategiya kimi qəbul edilə bilər.

Istinadlar

[1] Report. 2020. Prezidentin köməkçisi QHT sədrləri ilə görüşüb. 17 September. https://report.az/daxili-siyaset/prezidentin-komekcisi-qht-sedrleri-ile-gorusub/

[2] Institute for Democratic Initiatives. Position Paper on the meeting between the government and civil society organizations. 18 September. http://www.idi-aze.org/en/position-paper-on-the-meeting-between-the-government-and-civil-society-organizations/

[3] Froissart, Chloe. 2014. 'The Ambiguities between Contention and Political Participation: A Study of Civil Society Development in Authoritarian Regimes'. Journal of Civil Society 10 (3): 219–22. https://doi.org/10.1080/17448689.2014.944758.

[4] Giersdorf, Stephan, and Aurel Croissant. 2011. 'Civil Society and Competitive Authoritarianism in Malaysia'. Journal of Civil Society 7 (1): 1–21. https://doi.org/10.1080/17448689.2011.553401.

[5] Lorch, Jasmin, and Bettina Bunk. 2017. ‘Using Civil Society as an Authoritarian Legitimation Strategy: Algeria and Mozambique in Comparative Perspective’. Democratization 24 (6): 987–1005.

[6] Yenə orada.

[7] CIVICUS Monitor. 2020. Tracking civic space; Azerbaijan. 3 October. https://monitor.civicus.org/country/azerbaijan/

[8] Borgh, Chris van der, and Carolijn Terwindt. 2012. ‘Shrinking Operational Space of NGOs – a Framework of Analysis’. Development in Practice 22 (8): 1065–81.

[9] Yenə orada.

[10] Azadlıq Radiosu. 2012. Əli Həsənov: «QHT-lərə qrantların verilməsində yaxın münasibətlər müzakirə olunacaq» [Video]. 2 Fevral. https://www.azadliq.org/a/24632761.html

[11] Council of Europe. 2016. Civil Society Dialogue in Azerbaijan. https://www.coe.int/en/web/baku/civil-society-dialogue

[12] Azadlıq Radiosu. 2020. ReAl qeydiyyata alındı. 1 Sentyabr. https://www.azadliq.org/a/30815012.html

[13] Azərtac. 2020. İqtisadiyyat Nazirliyi: Daha 5 siyasi partiya ofis sahələri ilə təmin olunub. 17 Dekabr. https://azertag.az/xeber/Iqtisadiyyat_Nazirliyi_Daha_5_siyasi_partiya_ofis_saheleri_ile_temin_olunub-1668629

[14] Guliyev, Farid. 2020. Divide and Co-Opt: Government-Opposition Relations in Azerbaijan in the Wake of COVID-19. PONARS Eurasia Policy Memos. http://www.ponarseurasia.org/memo/divide-and-co-opt-government-opposition-relations-azerbaijan-wake-covid-19

[15] Yenə orada.

[16] Aliyev, Huseyn. 2015b. ‘Examining the Use of Informal Networks by NGOs in Azerbaijan and Georgia’. Journal of Civil Society 11 (3): 317–32.

[17] European Council. 2020. EU-Azerbaijan Cooperation Council. 18 December. https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2020/12/18/

[18] European Parliament. 2018. Negotiations on the EU-Azerbaijan Comprehensive Agreement, 4 July. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0294_EN.html