

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

**SİYASAL
BİLİMLER
DERGİSİ**

JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE
REVUE DE SCIENCE POLITIQUE

VOLUME • CİLT: 8 / ISSUE • SAYI: 1 MARCH • MART 2020
ONLINE ISSN: 2147-6926



MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi
Marmara University Journal of Political Science
Université de Marmara Revue de Science Politique

6 Aylık Hakemli Bilimsel Dergi • Biannual Peer-Reviewed Scientific Journal

Elektronik ISSN: 2147-6926

Marmara Üniversitesi Rektörlüğü Adına İmtiyaz Sahibi • Owner: Prof. Dr. Erol ÖZVAR (Rektör • Rector)
Derginin Sahibi • Owner of the Journal: M.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Adına, On behalf of Marmara University Faculty of Political Science Prof. Dr. Nail YILMAZ (Dekan • Dean)

Baş Editör • Editor-in-Chief: Assoc. Prof. Ali ARI

Alan Editörü • Managing Editor: Assoc. Prof. Hakan MEHMETCİK

Editör Yardımcıları • Assistant Editors: Koray KAPLICA, Elif TOPAL DEMİROĞLU

Editör Kurulu • Editorial Board

Prof. Ahmet İÇDUYGU (Koç University)
Prof. Ayhan KAYA (İstanbul Bilgi University)
Prof. Christoph KNILL (Ludwig-Maximilians Universität / Germany)
Prof. Ergun ÖZBUDUN (İstanbul Şehir University)
Prof. Ernest WOLF-GAZO (American University in Cairo / Egypt)
Prof. Faruk SÖNMEZOĞLU (İstanbul University)
Prof. İlhan TEKELİ (Middle East Technical University)
Prof. İlater TURAN (İstanbul Bilgi University)
Prof. James M. CONNELLY (Hull University / UK)
Prof. Şule KUT (Okan University)
Prof. Yeşeren ELİÇİN (Galatasaray University)
Prof. Ziya ÖNİŞ (Koç University)

Marmara Üniversitesi Yayınevi • Marmara University Press

Adres • Address: Marmara Üniversitesi Göztepe Kampüsü 34722 Kadıköy, İstanbul
Tel • Phone: +90 (216) 777 14 00 **Faks • Fax:** +90 (216) 777 14 01
E-posta • E-mail: yayinevi@marmara.edu.tr

İletişim Bilgileri • Contact

Adres • Address: Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,
Anadolu Hisarı Kampüsü, 34810, Beykoz, İstanbul
Tel • Phone: (0216) 777 42 00 **Faks • Fax:** (0216) 777 42 01
E-posta • E-mail: ipsus@marmara.edu.tr

MARMARA ÜNİVERSİTESİ SİYASAL BİLİMLER DERGİSİ, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından yılda iki kez yayınlanan uluslararası, açık erişimli, hakemli bir dergidir. Dergi siyaset bilimi, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler ve yerel yönetimler alanında Türkçe, İngilizce ve Fransızca dilinde yazılmış özgün araştırma ve derleme makaleleri kabul etmektedir. Dergide yayınlanan makalelerdeki görüşler yazarlarına aittir. Yayın Kurulu tarafından benimsendiği anlamına gelmez. Yayın Kurulu, yazının özüne dokunmaksızın gerekli yazım ve cümle değişikliklerini yapma hakkını saklı tutar. Siyasal Bilimler Dergisi **EBSCO**, **Ulrich's Directory** ve **TÜBİTAK ULAKBİM** Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı'nda taranmaktadır.

MARMARA UNIVERSITY JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, having published by Marmara University Faculty of Political Science, since 2013, is an international, open-access, peer-reviewed journal published biannually. The journal publishes original research and review articles written in Turkish, English and French on the fields of political science, public administration, international relations and local governments. The views, opinions, findings, and conclusions or recommendations expressed in these papers and articles are strictly those of the author(s). They do not necessarily reflect the views of the JPS or Editorial Board or the Publishers. The editors of JPS have the right to edit or to alter all contributions without changing content. Journal of Political Science is currently indexed by **EBSCO**, **Ulrich's Directory** and **Turkish Index of Social Sciences and Humanities** (TR Dizin ULAKBİM).

Takdim

2013'ten beri yayınlanan uluslararası hakemli dergimiz Siyasal Bilimler Dergisi'nin 17. sayısını sizlerle buluşturmanın mutluluğu içindeyiz. Dergimizin bu sayısında 10 farklı çalışma yer alıyor.

Mart 2020 sayısı Fransa ve Bosna Hersek üzerine yapılan iki vaka çalışmasını konu alan makalelerle başlıyor. Arslantaş ve Arslantaş 2007-2008 finansal krizi sonrası uygulamaya konulan kemer sıkma politikalarının siyasi düzleme yansımalarını Fransa örneği üzerinden okuyor. Kemer sıkma çağında Fransa solundaki yeniden gruplaşmayı mercek altına alan makale, yapısal politik ekonomik koşullar, toplumsal hareketlilik ve toplumsal protesto dinamikleri ile politik kurumsal koşulların sol kanat içindeki rekabete etkisini tartışıyor. Mulalic ve Karic ise toplumsal cinsiyet eşitliğindeki değişim ve dönüşüm süreçlerinin yasal ve kurumsal çerçeveye yansımalarına Bosna Hersek örneği üzerinden bakıyor. 2014 ve 2018 yıllarında yapılan iki seçimi karşılaştırmalı olarak ele alan makale, nitel ve nicel veriler üzerinden kadınların yasal temsiline ne ölçüde gerçekleştirdiğini tartışıyor.

Bu sayıda Türkiye'de kamu politikasına odaklanan üç makale var. Hızla gelişen teknolojinin kamu yönetimini dönüşüme zorladığı bir dönemde Eroğlu, Türkiye'de bilgi erişimi düzenlemelerinin durumunu tartışıyor. Bu düzenlemelerin kamu sektörü bilgilerine erişimdeki etkililiği ve açık devletle ilişkilerini değerlendiren makale, Türkiye'deki mevcut Bilgi Edinme Kanunu'nun eksikliklerini tespit edip güncel önerilerde bulunuyor. Özışık, Türkiye'nin Kyoto Protokolü'ne taraf olmasından sonraki süreçte iklim değişikliği ile ilgili olarak yürüttüğü kamu politikalarını ele alıyor. Kyoto protokolü öncesinde iklim değişikliğini bir dış politika konusu olarak konumlayan algının Türkiye'nin protokole taraf olmasıyla da değişmediğini vurgulayan makale, kalkınma kaygılarının çerçevelendiği enerji ve büyüme politikalarını dikkate alarak iklim değişikliği politikasının genel özellikleri ve sınırlılıkları tartışıyor. Sönmez'in Türkiye örneği üzerinden cevaplamaya çalıştığı soru ise siyasi partilerin politika değişimlerinin nedenleri üzerine. Türkiye'de ana akım siyasi partilerin dış politika pozisyonlarında 2002-2018 dönemindeki değişime odaklanan makale, siyasi partiler arası rekabetin dış politika pozisyon değişimlerindeki etkisini inceliyor.

Mart 2020 sayısı uluslararası ilişkiler alanında üç makale içeriyor. Dehshiri ve Shahmoradi, İranlı elitlerin ABD-Kuzey Kore arasında krize yönelik algılarına ve bu algıların ABD'nin İran nükleer anlaşmasına yönelik tutumunu hesaplamadaki etkilerini inceliyor. İranlı elitler arasında Kore krize yönelik iki temel algı eğilimini tespit eden makale, son süreçte İranlı elitler arasında ABD'nin krize yönelik askeri seçeneklerden uzaklaşarak yumuşak güç ve psikolojik savaşa yöneleceği fikrinin yaygınlık kazandığını bulguluyor. Benzer şekilde ABD dış politikasını mercek altına alan Çetinoğlu-Harunoğlu, uluslararası ilişkiler teorisi çerçevesinden ABD – Suudi Arabistan ilişkilerini okuyor. Makale, Realizm – İdealizm gelgitinin tanımlayıcı bir özellik olduğu ABD dış politikasının idealist bir dönemi olarak tasvir edilen Jimmy Carter başkanlığındaki 1977-1978 döneminde realist motifleri arıyor. Özçelik ve Zandaradze ise Avrupa Birliği'nin doğu komşularında demokrasinin gelişmesine teşvik etmek için geliştirdiği “Yeni Komşuluk ve Doğu Ortaklığı” politikalarının Gürcistan üzerinden analizini yapıyor. Avrupalılaştırma literatüründen yararlanan makale, AB'nin normatif gücünün Gürcistan'da insan hakları ve temel özgürlükler ile suç ve yolsuzlukla mücadele konularındaki etkisinin izlerini sürüyor.

Bu sayının son iki makalesinin konuları yerel yönetimler alanına dahil. Özlü, Fransa'da 1960'lerden beri kullanılan ve farklılaştırılmış bulgu temelli politikaların gelişmesine imkân veren yerel deney yöntemini inceleyerek Türkçe literatüre kazandırıyor. Yerel deney aracının yasal kaynağı, prosedürü ve denetim yöntemlerini inceleyen makale, merkez-yerel ve yerel yönetsel birimler arasında gerçekleşen yetki paylaşımını rasyonelleştirmek için kullanılan deney aracının subsidiarite ilkesiyle ilişkisini tartışıyor. Diğer çalışmada ise Öktem, Akpınar ve Küçük, yerel yönetimler ve katılım ilişkisini ele alıyor. Yerel yönetim düzeyindeki katılım olgusunu ve uygulamadaki durumu Kağıthane Çocuk Meclisi örneği üzerinden analiz eden çalışma, çocuk meclisinin yerel yönetimdeki rolünü değerlendiriyor ve çözüm önerileri sunuyor.

Mart 2020 sayısında yer alan çalışmaların sosyal bilimler alanını farklı açılardan zenginleştireceğini temenni ediyor ve Siyasal Bilimler Dergisi olarak bu sayıya katkıda bulunan tüm yazar ve hakemlere teşekkür ediyoruz.

Ali Arı, Elif Topal Demiroğlu, Koray Kaplıca, Hakan Mehmetçik

İçindekiler / Contents

TakdimIV

RESEARCH ARTICLES / ARAŞTIRMA MAKALELERİ

Fransada Değişen Siyasal Paradigma Çerçevesinde Radikal Solun Yükselişi
The Rise of Radical Left within the Framework of Changing Political Paradigm in France
Şenol ARSLANTAŞ, Düzgün ARSLANTAŞ 1

Women's Political Participation and Representation in Bosnia and Herzegovina: General
Elections 2014 and 2018
Bosna Hersek'te Kadınların Siyasal Hayata Katılımı ve Temsil Edilmesi: 2014 ve 2018
Genel Seçimleri
Muhidin MULALIĆ, Mirsad KARIĆ 27

Regulations on Access to Government Information and Impacts on Open Government:
A Case of Turkey
Kamu Bilgisine Erişim Düzenlemeleri ve Açık Devlete Etkileri: Türkiye Örneği
Şahika EROĞLU 43

Türkiyede Bir Kamu Politikası Olarak İklim Değişikliği: Tarihsel Gelişim, Uluslararası
Müzakereler, Yapısal ve İdari Sorunlar Çerçevesinde Bir Değerlendirme
Climate Change Policy in Turkey: A Perspective of Analysis through Historical
Development, International Negotiations and Administrative Obstacles
Fethi Ufuk ÖZİŞİK 66

Party Competition Over Turkish Foreign Policy: Understanding Policy Revisions of the Rival Parties
Türk Dış Politikasında Parti Rekabeti: Rakip Partilerin Politika Revizyonlarını Anlamak
Eda KUŞKU SÖNMEZ 97

Continuity and Change in the Perception of Iranian Elites toward the Korean Crisis in
Donald Trump's Presidency
Donald Trump'ın Başkanlığında İran Elitlerinin Kore Krizi'ne İlişkin Algılarında Süreklilik
ve Değişim
Mohammad Reza DEHSHIRI, Hossein SHAHMORADI 117

“Realist” İdealizm? 1977-1978 Senelerinde ABD-Suudi Arabistan İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme The “Realist” Idealism? An Evaluation on the USA-Saudi Arabia Relations in 1977-1978 Nur ÇETİNOĞLU HARUNOĞLU	142
Avrupa Birliği Doğu Ortaklığı Projesinin Gürcistan’a Etkisi The Impact of the European Union East Partnership on Georgia Ali Onur ÖZÇELİK, Sopiko ZANDARADZE	167
Fransa’da Yerel Yönetimlerce Kullanılan Anayasal Bir Araç: Deney A Constitutional Tool Used by Local Governments in France: Experiment Rukiye Mehtap ÖZLÜ	194
Yerel Yönetimlerde Çocuk Katılımı: Kâğıthane Çocuk Meclisi Örneği Children’s Participation in the Local Governments: Children’s Assembly in Kağıthane Mustafa Kemal ÖKTEM, İrem Ece AKPINAR, Hülya KÜÇÜK	218

Fransa'da Değişen Siyasal Paradigma Çerçevesinde Radikal Solun Yükselişi

The Rise of Radical Left within the Framework of Changing Political Paradigm in France

Şenol ARSLANTAŞ * 
Düzgün ARSLANTAŞ ** 

Öz

2007-2008 finansallaşmış kapitalist krizin patlak vermesinin ardından Avrupa'da birçok hükümet, kriz yönetim stratejisi olarak kemer sıkmayı benimsemiştir. Ancak kemer sıkma, erken beklentilerin aksine, iktisadi ve sosyal durumu ağırlaştırarak birçok ülkede geleneksel siyasi ayarları alt üst etmiştir. Özellikle Güney Avrupa'da bu siyasi krizin izlerini sürmek mümkün olmakla birlikte, gelişmiş kapitalist bir ülke olmasına rağmen Fransa'da meydana gelen siyasi paradigma değişikliği, oldukça istisnai bir örnek teşkil etmektedir. Bu bağlamda kemer sıkma çağında Fransa'da radikal sol FG ve FI ile radikal sağ FN, sırasıyla, PS ve UMP'nin ulusal parti sistemi üzerindeki hegemonyasını sona erdirmiştir. Ne var ki radikal aktörlerin eş zamanlı yükselişine rağmen literatürde ilkinе yönelik ilgi zayıf düzeyde kalmıştır. Bu nedenle, bu makalede, Fransız solunda son yıllarda belirgin hale gelen yeniden gruplaşma eğiliminin temel nedenleri analiz edilmektedir. Spesifik olarak, yapısal politik ekonomik koşullar, toplumsal hareketlilik ve toplumsal protesto dinamikleri ile politik kurumsal koşulların sol rekabete etkileri tartışılmaktadır. Araştırmada PS'nin 1990'larda Üçüncü Yol akımına eklenmesinin ardından geleneksel programına yabancılaşarak yükselen krizlere yanıt verememesi ile Hollande döneminde ana akım kriz yönetim stratejisine eklenerek kemer sıkma politikaları izlemesinin radikal sol partilerin yükselişini tetiklediği savunulmaktadır. Bununla birlikte kemer sıkma karşıtı zayıf toplumsal hareketlilik ile FN'nin kamusal söylemi tayin eder hale gelmesi, söz konusu aktörlerin seçim başarılarını kayda değer biçimde sınırlandırmıştır.

Anahtar Kelimeler: Fransa, Sol Cephe, sosyal demokrasi, radikal sol partiler, kemer sıkma.

Abstract

Following the outbreak of the 2007-2008 financialized capitalist crisis, many governments in Europe adopted the austerity as a crisis management strategy. However, contrary to early expectations, the austerity deteriorated economic and social situation, bringing about dramatic changes in traditional political settings of many countries. Although it is plausible to trace this political crisis especially in

* İstanbul Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, senol.arslantas@istanbul.edu.tr

** Köln Üniversitesi, Karşılaştırmalı Siyaset Bölümü, ad@mpifg.de

Southern Europe, the recent political paradigm change in France, as a developed capitalist country, represents a very exceptional case. In the age of austerity, French radical left FG and FI, and radical right FN, respectively, ended the hegemony of PS and UMP on national party system. However, despite the simultaneous rise of radical actors, the rise of the former has been largely ignored in the literature. Therefore, in this article, the main reasons behind the regroupment of the French left, which became evident in recent years, have been analyzed. Specifically, the effects of structural political economic conditions, social mobilization, social protest dynamics and political institutional conditions on left competition will be discussed. It is argued that the failure of PS to respond rising crises by alienating its traditional program with the Third Way movement and its integration to mainstream crisis management strategy by implementing austerity policies in the Hollande period triggered the electoral ascent of radical left. However, at the same, the presence of weak anti-austerity social mobilization as well as FN's dominance on public discourse have significantly limited the electoral success of the aforementioned actors.

Keywords: France, Left Front, social democracy, radical left parties, austerity.

1. Giriş

2007-2008 finansallaşmış kapitalist krizin patlak vermesinin ardından Avrupa siyasetinin geçirdiği evrim, oldukça dikkat çekicidir. Her şeyden önce bu süreçte (popülist) radikal partiler, parti sistemlerinin hâkim aktörlerine karşı başarılı biçimde meydan okuyarak ulusal siyasetlerin geleneksel ayarlarını bozmuştur. Günümüzde Fransa, Yunanistan, İtalya, İspanya, Portekiz ve Almanya başta olmak üzere birçok ülkede bu siyasi değişimin izlerine rastlamak mümkündür. Avrupa'da parlamenter siyasetin olağan dengeleri açısından köklü değişiklik anlamına gelen bu gelişmeyi tetikleyen başlıca unsur ise küresel ölçekte etkili olan iktisadi bunalımı sona erdirmek için ana akım kriz yönetim stratejisinin kemer sıkma dayanağına dayanması olmuştur.

Bireysel zararları kamusalallaştırarak krizin faturasını sıradan vatandaşa çıkaran kemer sıkma, politika uygulamaları itibarıyla çevre ülkelerde daha sert biçimde hissedilmekle birlikte Avrupa'nın birçok ülkesinde sosyal trajediye yol açmıştır. Krizin neden olduğu yüksek işsizlik ve yoksulluk ortamına rağmen zayıf sosyal korumaya dayanan bu anlayış, işçi sınıfı ile orta sınıfın alt tabakalarının sosyal yeniden üretimini dahi zorlaştırarak oldukça özgün bir konjonktür yaratmıştır.

Ağırlaşan iktisadi ve sosyal durum, başta Yunanistan ve İspanya gibi krizin en şiddetli biçimde vurduğu ülkeler başta olmak üzere Avrupa geneline yayılan güçlü toplumsal hareketliliği ve kitlesel protestoları beraberinde getirmiştir. 'Meydan Hareketleri' gibi anlık yansımalarıyla toplumsal protesto repertuarına da katkı sunan ve esas itibarıyla 2011-2013 yılları arasında yoğunlaşan eylemlilikler, çoğu kez otoriter yöntemlerle bastırılmalarının ardından, bu kez vatandaşların öfkelerini siyasi alana kaydırarak ulusal siyasetlerin fabrika ayarlarında köklü değişimlere kapı aralamıştır. Seçimlere katılımın düşmesi, oy geçişkenliğinin artması, kamusal söylemin muhalif aktörler tarafından belirlenmesi ve protesto oyununun yaygınlaşması gibi dışavurumların yanında, son yıllarda yapılan seçimlerde merkez siyasetlere karşı radikal aktörlerin kaydettiği dinamizm, kıtada kurumsal siyasetin evrimi açısından bir dönüm noktası teşkil etmektedir.

Kemer sıkma Avrupa'sında radikal aktörlerin toplum ve siyaset üzerindeki artan etkilerini anlama ve ampirik (istatistiksel) olarak kanıtlanma noktasında ön plana çıkan ülkelerin başında, Almanya'yla birlikte iktisadi, sosyal ve kültürel açılardan Avrupa Birliği'nin (AB) en etkili üyesi olan Fransa gelmektedir. Fransız sağında popülist milliyetçi Ulusal Cephe (FN), solunda ise kemer sıkma karşıtı popülist Sol Cephe (FG) ile Boyun Eğmeyen Fransa Partisi (FI), ulusal parti sisteminin geleneksel olarak en etkili aktörleri olan Halk Hareketi için Birlik Partisi (UMP) ile Sosyalist Parti'nin (PS) hegemonyalarını sona erdirerek eşine az rastlanır bir başarı elde etmiştir.

Bu her açıdan ilgi çekici sonuca rağmen literatür ağırlıklı olarak radikal sağın başarısına odaklanmış ve böylece radikal solun kazandığı ivme göz ardı edilmiştir. Oysa Fransa'da eski bir komünist partinin liderlik ettiği Sol Cephe'nin post-komünist dönemde varlığını sürdürmesi bile başlı başına bir araştırma konusu iken, parlamenter solda 1970'lerin sonundan itibaren kurulu olan dengelerin açık biçimde bozulmasına karşılık gelen yeniden gruplaşmanın nedenleri üzerine düşünmemek, akademik açısından önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmelidir.

Söz konusu nedenlerle, bu çalışmada, kemer sıkma çağında Fransız solunda keskinleşen yeniden gruplaşma eğiliminin temel dinamikleri, tarihsel-toplumsal bağlam dikkate alınmak kaydıyla mercek altına alınmaktadır. Spesifik olarak, Fransız solunun evrimi, yapısal politik ekonomik koşullar, toplumsal hareketlilik ve toplumsal protesto dinamikleri ile politik kurumsal koşullar açısından analiz edilmektedir. Makalede, PS'nin geleneksel programını terk ederek yükselen krizlere yanıt verememesi ile kemer sıkma politikaları izleyerek ana akım kriz yönetim stratejisine eklenmesinin radikal solun yükselişine zemin hazırladığı savunulmaktadır.

Bu arka plan ekseninde, çalışmanın ilk bölümünde Fransız solunun tarihsel evrimi sol rekabetin ana aksları üzerinden değerlendirilmiş, ikinci bölümünde erken kemer sıkma çağında (2007-2012), üçüncü bölümünde ise geç kemer sıkma çağında (2012-2017) solda yeniden gruplaşmayı tetikleyen unsurlar masaya yatırılmıştır.

2. Fransız Solunun Tarihsel Evrimi

2.1. Geleneksel Sol Partiler

Tarihsel açıdan güçlü bir işçi sınıfı geleneğine sahip olan Fransa'da, 1905 yılında kurulan İşçi Enternasyonal Fransız Seksiyonu (SFIO), parlamenter solun gelişimi açısından kritik rol oynamıştır. Kuruluşundan itibaren evrimciler ve ortodoks Marksistler arasındaki çekişmelere sahne olan SFIO, Bolşevik Devrimi'nin etkisiyle Tours Kongresi'nde (1920) ikiye bölünmüştür. Avrupa'nın en köklü partileri arasında yer alan Fransız Komünist Partisi (PCF), bu bölünme sırasında ikinci grup tarafından kurulmuştur. 1920'lerden itibaren işçi sınıfı radikalizminin etkisiyle güçlenen ve 1930'larda faşizm tehdidine karşı birleşen Fransız solu, emekçiler açısından önemli kazanımlara imza atan 'Halk Cephesi' hükümetinin (1936-1938) kurulmasına öncülük etmiştir (Jackson, 1990). Hükümetin dağılmasının ardından ülkede Alman işgaline (1940-1944) karşı direnen temel güçler ise Charles de Gaulle'ün liderliğindeki ordu ile komünist direniş unsurları olmuştur. Siyasi açıdan

bu durum, 4. Cumhuriyet'te (1946-1958) SFIO'nun düşüşüne paralel olarak PCF'nin solda baskın aktör haline gelmesi ve de Gaulle destekçilerinin sağda ön plana çıkmasıyla sonuçlanmıştır.

1950'lerde Cezayir'de başlayan bağımsızlık direnişinin ardından siyasi krize giren Fransa'da yaşanan sorunlar, ancak savaş kahramanı Charles de Gaulle'ün öncülük ettiği '5. Cumhuriyet'in kurulmasıyla aşılmıştır (Gaffney, 2010, s.1-2). 1958 referandumuyla kabul edilen yeni cumhuriyette yetkiler daha çok Başkan'da toplanırken; 1962 referandumu ise Başkan'ın doğrudan halk oyuyla seçilmesinin önünü açarak "aşırı başkanlık sistemine" yol açmıştır (Hayward, 2013). Sonrasında yapılan düzenlemelerle Başkan ve Başbakan arasında daha dengeli bir ilişkinin tesis edilmesiyle ülkede "yarı-Başkanlık hükümet sistemi" kurumsallaşmıştır (Duverger, 1980).

5. Cumhuriyet'te PCF, siyasi açıdan kendisini zayıflatan iki büyük meydan okumayla karşı karşıya kalmıştır: İşçi sınıfı ve öğrencilerin öncülük ettiği kitlesel eylemlerde bürokratik sosyalizmi ve onun siyasi destekçilerini hedef alan 1968 isyanı ile Mayıs 1969'da toplanan Alfortville Kongresi'nde SFIO'nun halefi olarak kurulan ve Haziran 1971'de toplanan Epinay Kongresi'nde François Mitterrand'ın liderliğe seçilmesiyle sola kayarak güçlenen Sosyalist Parti (PS) (Sassoon, 2010, s.537). Bu gelişmelerin yanında, Batı Avrupada 1970'lerden itibaren izlenen sanayisizleştirme politikalarıyla birlikte ağır sanayi işçilerinin sayısal olarak gerilemesine karşılık, yeni orta sınıfın büyümesiyle sınıfsal yapının işçi sınıfı aleyhine gelişmesi ile savaş sonrası dönemdeki refah artışının Batı kamuoyunda materyalist değerlerden post-materyalist değerlere doğru bir kayma yaratması gibi nedenler sonucunda komünistler gözden düşmüş (Kriesi, 1998, s.168; Inglehart, 1981, s.880) ve PS, Mitterrand liderliğinde 1981 Başkanlık ve parlamento seçimlerini kazanarak Fransız solunda ön plana çıkmıştır.

Erken iktidar yıllarında Keynezyenizme ve güçlü refah devleti anlayışına bağlı kalan sosyalistler, Avrupa'nın politik ekonomisinde neoliberalizmin Keynezyenizme karşı zafer kazanmasıyla birlikte ekonomik müdahaleciliği ve kapsamlı sosyal korumaya dayanan geleneksel programını terk eden ana akım sosyal demokrasiye yakınlaşmıştır. PS'nin sosyal tabanına yabancılaşması sonucunu doğuran bu durum, bir yandan solun seçimlerde gerilemesi sonucunu doğururken (Lazar, 1988, s.254-255); diğer yandan ise sosyalist ve komünist partilerden kopan memnuniyetsiz işçi sınıfının politik tercihlerinin refah şövenizmi ve dışlayıcı söylemiyle ön plana çıkan aşırı sağ Ulusal Cephe'ye (FN) yönelecek biçimde değişmesi sonucunu doğurmuştur. Bu itibarla FN'nin 1980'lerden itibaren parti sisteminde istikrarlı bir pozisyon elde etmesi, sosyalistlerin geleneksel programına sırt çevirmesiyle doğrudan ilgilidir. Aynı zamanda 1986 seçimlerinde parlamentodaki çoğunluğunu da kaybeden sosyalistler, Mitterrand'ın muhafazakâr Cumhuriyet için Birlik Partisi'nden (RPR) Jacques Chirac'ı Başbakan atmasıyla 'birlikte yaşama' (*cohabitation*) dönemini başlatmış; ancak komünistlerin düşüşü ve muhafazakârların atıllığı nedeniyle 1988 Başkanlık ve parlamento seçimlerinden galip ayrılmıştır.

2.2. SSCB Sonrası Dönemde Sol Rekabet

Aralık 1991'de SSCB'nin dağılmasının ardından PCF, ideoloji, program, strateji ve örgütsel yapı itibarıyla geçmişten kopuşu temsil eden 'radikal sola partilere' örnek teşkil etmiştir. March'in

(2011) literatürde yoğun kabul gören tanımlamasından hareketle bu partiler, “eşitlikçiliği ve enternasyonalizmi benimsemeleri dolayısıyla sol, kapitalizmin kökten dönüşümünü savunmaları nedeniyle radikallerdir”. PCF’ye karşılık Troçkist partileri ise komünistlerin solunda yer almaları, ideolojik dogmatizmlerini korumaları ve parlamenter siyasete yönelik çekinceleri bağlamında ‘anti-kapitalist sol partiler’ olarak tanımlamak daha uygundur.

1990’ların başından itibaren uluslararası konjonktürün radikal dönüşümüyle birlikte Fransız solu, 1993 parlamento ve 1995 Başkanlık seçimlerini RPR’ye kaybetmiştir. Bununla birlikte gerek yükselen savaş karşıtlığı gerekse de piyasa Avrupa’sını inşa etmeyi amaçlayan Maastricht Anlaşması’na yönelik tepkilerin artması sonucunda canlanan toplumsal protestolar solu siyasete geri döndürmüştür. Ardından sosyal harcamalarda kesintiye giden ve emeklilik yaşını yükseltmeye çalışan muhafazakâr hükümet, yoğun protestolar ve grevlerle karşılaşarak istifa etmeye zorlanmış ve ülkede 1997 parlamento seçimlerinin ardından PS, PCF ve Yeşiller’den müteşekkil ‘çoğulcu sol hükümet’ kurulmuştur.

PS’nin öncülük ettiği hükümet, her ne kadar erken dönemlerinde refah devletinin ve sosyal hakların güçlendirilmesi yönünde adımlar atsa da, sonrasında sosyal demokraside revizyon öngören ‘Üçüncü Yol’ akımının etkisi altına girerek kamu harcamalarda kesintiye gidilmesi ve geniş özelleştirme programlarının devreye sokulması gibi neoliberal reformları gündemine almıştır. Ulusal ekonominin ve refah rejiminin yeniden yapılandırmaya tabi tutulduğu yıllarda ekonomik ve sosyal sorunların aşılmasına yardımcı olacağı gerekçesiyle meşrulaştırılan reform programı, kamu borçlarının yüksek seyri, düşük büyümenin sürmesi, işsizlik sorununun yakıcılığını koruması ve iş bulan gençlerin kısmi zamanlı ve düşük ücretli işlerde çalışmaya mahkûm edilerek prekaryalaşması gibi gelişmeler neticesinde başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Ducange, 2015, s.67; Howarth, 2008, s.129).

Öte yandan kronikleşen sorunlar, Yurttaşlarla Dayanışma Amacıyla Finans İşletmelerinin Vergilendirilmesi Derneği (ATTAC) gibi neoliberal küreselleşme karşıtı hareketlerin ve “öğretmenler, hizmet sektörü çalışanları, göçmenler ve süreli sözleşmelerde çalıştırılan işçilerin” katıldığı toplumsal protestoların fitilini ateşlemiştir (Boulangé ve Wolfreys, 2007). Yükselen huzursuzluk, son tahlilde 2002 Başkanlık seçimlerinde Jospin’in ikinci tura çıkamaması, PCF adayı Robert Hue’nin işçi sınıfından yoğun destek gören iki Troçkist adayın gerisinde kalması ve parlamento seçimlerini Chirac’ın liderlik ettiği Halk Hareketi için Birlik Partisi’nin (UMP) kazanmasıyla siyasi dengeleri kayda değer biçimde değiştirmiştir.

2.3. 2005 Hareketliliği ve Etkileri

Avrupa’da benzer politika uygulamalarına imza atmaları nedeniyle ana akım aktörlerin her zamankinden daha fazla birbirlerine yakınlaştığı yıllarda muhafazakârlar, solun yaptığı hataları tekrarlamıştır. Belirgin biçimde “sosyal koruma ve sosyal değişim taleplerini yanıtsız bırakan” UMP, 2004 bölgesel ve AP seçimlerini kaybetmiştir (Ivaldi, 2006, s.3). Siyasi manevra alanı daralan iktidar partisi, reformlara meşruiyet kazandırmak ve oluşan toplumsal tepkinin önünü

alabilmek için aynı dönemde gündeme gelen Avrupa Anayasası Antlaşması'nı referandumla götürme kararı almıştır.

Ana hatlarıyla referandum, ülkede siyasi ve sosyal kutuplaşma ortamını kanıtlamıştır. Siyasi açıdan PCF, Troçkistler, diğer sol unsurlar ve FN, anlaşmanın karşısında yer alırken; UMP, PS ve Yeşiller ise anlaşmayı desteklemiştir. Genel hatlarıyla AB'yi neoliberalizme içkin pratikleri, halkı karar alma süreçlerinden dışlayan teknokratik yapısı ve ulusal sosyal modelin zayıflatılmasındaki rolü itibarıyla eleştiren Fransız solu, spontane aktivizm temelinde uzun bir mücadele geleneğine dayanan 'kolektifler'in öncülüğünde sermaye Avrupa'sı düzenine karşı çıkarak daha sosyal, eşitlikçi, adil ve özgür bir Avrupa'nın inşa edilmesine yoğunlaşmıştır (Milner, 2004; Dufour, 2010, s.432). Buna karşılık FN ise özellikle 'Bolkestein Direktifi' kapsamında "Bulgar ve Polonyalıların ülkede ucuz iş gücü olarak kullanılacağı ve Fransız firmalarının üretimlerini ucuz bölgelere kaydıracağı beklentisinden hareketle düşük gelirli vatandaşları kaygılandırarak" küreselleşmenin kaybedenlerinin hayır cephesinde yer almasında önemli rol oynamıştır (Franck, 2005, s.1074).

Diğer taraftan evet cephesinde yer alan PS, UMP ve Yeşiller, medya ve sermaye çevrelerinin desteğini alarak anlaşmanın Avrupa entegrasyonunun derinleşmesinin bir parçası olduğu, teknokratik bir konu olması itibarıyla dış müdahaleye kapalı olduğu ve AB'nin temel değerleriyle örtüştüğü gibi hususlar üzerinde durmuştur. Bununla birlikte antlaşmaya ilişkin tavır, PS'yi içeriden bölmüş ve Jean-Luc Mélenchon gibi isimlerin sert muhalefetinin de katkısıyla parti liderliğinin Avrupa entegrasyonunu siyaset dışı ilan etme girişimi başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Bu koşullar altında 29 Mayıs 2005 tarihinde yapılan Avrupa Anayasası Antlaşması referandumunda yüzde 54.68 oyla hayır oyu çıkmıştır. Anlaşmanın reddedilmesi, beraberinde birçok önemli sonucu getirmiştir. İlk olarak, alınan kararla ana akım partilerin toplumsal imajı zayıflamıştır (Jérôme ve Vaillant, 2005, s.1090-1091). İkinci olarak, referandumda sosyalistlerin büyük çoğunluğunun hayır oyu kullanmasıyla PS'de iç tartışmalar alevlenmiş ve sonrasında Jean-Luc Mélenchon başta olmak üzere birçok önemli ismin ve aktivistin partiden ayrılmasına yol açmıştır. Üçüncü olarak, oylamada işçi sınıfının büyük çoğunluğu hayır oyu kullanarak geleneksel partilerinden kopmuştur (Startin ve Krouwel, 2013, s.75-78). Dördüncü olarak, ulusal kimlik ile Avrupa entegrasyonu arasındaki çelişkileri başarılı biçimde politikleştiren popülist sağ, siyasetin en güçlü aktörlerinden biri haline gelmiştir. Son olarak, PS'nin soldaki hegemonyası zayıflamış ve böylece alternatif solun güçlenmesi için uygun bir iklim oluşmuştur. Bu minvalde elde edilen zaferin ardından işbirliğini sürdürme kararı alan Fransız solu, kolektiflerin de katkısıyla 2005 yazından itibaren çok sayıda toplantı düzenlemiş; ancak yapılan görüşmelerin başarısızlıkla sonuçlanmasıyla 2007 Başkanlık seçimlerinde solun tek çatı altında yarışması ihtimali ortadan kalkmıştır.

Referandumun ardından 2005 kışına 'banliyö isyanı' damgasını vurmuştur. Özü itibarıyla isyan, Fransız banliyölerinde artan yoksulluk, işsizlik, eşitsizlik, güvencesizlik ve dışlanma bağlamında sosyal krizin derinleşmesine ve milyonlarca kent yoksulunun siyasal temsile erişememesine tepki olarak ortaya çıkmıştır (Wolfreys, 2008, s.75-76). Toplumsal öfkenin dışa vurumu olarak

on binlerce aracın ve çok sayıda işyerinin yakılmasıyla sonuçlanan eylemler, siyaset kurumunun toplumsal sorunlara yönelik duyarsızlığının simgesi haline gelmiştir. Yine isyanın şiddet kullanımı yoluyla bastırılmasının ardından yaşanan üniversite işgalleri ve emek piyasası reformlarına karşı düzenlenen protestolar da aynı doğrultuda değerlendirilebilir.

UMP'nin yükselen krizlerle baş edememesine rağmen bir araya gelmeyi reddeden Fransız solu, 22 Nisan 2007'de yapılan Başkanlık seçimlerinin ilk turunda isteğini alamamıştır. Yüzde 31.2 oyla UMP adayı Nicolas Sarkozy yarışı önde tamamlarken, PS adayı Ségolène Royal yüzde 25.9, merkez sağın adayı François Bayrou yüzde 18.6, Le Pen yüzde 10.4 oy almıştır.¹ Marie-George Buffet'ı aday gösteren PCF ise yüzde 1.9'luk oy oranıyla tarihinin en başarısız sonucuna imza atmıştır. Solun yenilgisi, 6 Mayıs 2007'de yapılan Başkanlık seçimlerinin ikinci turunda Royal'in (yüzde 46.9), Sarkozy'nin (yüzde 53.1) gerisinde kalmasıyla daha da belirginleşmiştir. Benzer biçimde 10 ve 17 Haziran 2007 tarihlerinde yapılan parlamento seçimlerinden de muhafazakârlar galip ayrılmıştır.

3. Erken Kemer Sıkma Çağında Fransız Siyaseti (2007-2012)

3.1. Sarkozy Yönetiminin Temel Politikaları

2007 seçimlerinde neoliberal Avrupa karşıtı solun ve sağın eş zamanlı olarak gerilemesiyle hayır cephesinin kazandığı dinamizm durma noktasına gelmiştir. Bu aşamadan sonra Sarkozy yönetiminin politika uygulamaları, Fransız solunun geleceğini şekillendirmiştir. Öncelikle muhafazakâr Başkan, geçmiş sağ hükümetlerin “uzlaşmacı ve geri çekilmeye dayalı politik stratejilerinin iflas ettiğini” ve “sağın kendisini korkmadan sağ olarak tanımlamasının vaktinin geldiğini” savunarak “kompleksiz sağ” düşüncesini ortaya atmıştır (Shields, 2011, s.7; Kuhn, 2013, s.99). Bu bağlamda “geleneğin çöküşü, otoritenin geriletilmesi ve ahlaksız kapitalizmin yükselişi” gibi hastalıklara yol açtığını iddia ettiği Mayıs 1968'in mirasını yok etmeye yönelerek ülkede ‘otoriter neoliberalizm’ anlayışına uygun bir restorasyon sürecini başlatmıştır (Marlière, 2009, s.382).

Başkan'ın reform programının merkezinde emeğin sermaye karşısındaki pozisyonunun geriletilmesi yer almaktadır. Örneğin, bu kapsamda, emek piyasası düzenlemeleriyle işçilerin fazla mesai yapmasının önündeki sınırlamalar kaldırılarak haftalık 35 saatlik çalışma süresi aşılmıştır. Sarkozy, çalışma süresinin uzatılmasına gerekçe olarak ise “çok çalışanın ödüllendirilmesi gerektiği” düşüncesini sunmuş ve işsizlerin karşısında yer almıştır (Mayer, 2014, s.283). İşsizliğin toplumsal bir sorun olmaktan çok, bireyin yetenekleriyle ilgili olduğunu düşünen lider, işsizlerin çalışmak istemedikleri için sosyal devleti sömürdüğünü savunmuştur. Aynı dönemde kamunun önerdiği işi kabul etmeyen işsizler, devlet yardımından mahrum bırakılırken; emek hareketinin

1 Makalede yer alan tüm seçim sonuçlarına ulaşmak için bkz.: Fransız İçişleri Bakanlığı, <https://www.interieur.gouv.fr/Elections/>, accessed on 10.10.2019.

grev merkezli yapısına da müdahale edilerek kamu sektörü işçilerinin grev dönemlerinde dahi asgari hizmet sağlaması yasalaştırılmıştır (Kuhn ve Murray, 2013, s.99).

Tüm bu hususlara ek olarak, muhafazakâr dönemde eğitim ve sosyal hizmet harcamaları azaltılmış, refah devleti zayıflatılmış, vergilendirmede zenginlerin çıkarı korunmuş ve emeklilik yaşı yükseltilmiştir. Bununla birlikte Sarkozy, sermaye çevreleri ve medya patronlarıyla iyi ilişkiler kurmaya özen göstermiştir. Sonuç olarak daha fazla gelir adaletsizliği, yoksulluk ve güvencesizliğe yol açan uygulamalar, alt ve orta sınıflarda UMP'ye olan güveni zedelemiş ve siyasi değişim talebini seçmenlerin gündemine taşımıştır.

Sarkozy Fransa'sının neoliberal karakteri, otoriter uygulamalarla desteklenmiştir. Başkan'ın konuşmalarında sık sık yasaya ve düzene vurgu yapması, toplumsal protestolara polis şiddetiyle karşılık verilmesi ya da üniversitelerin özerklik alanının daraltılması gibi gelişmeler, muhalefetin sessizleştirilmesi yönünde atılan önemli adımlar arasında yer almıştır. Otoriterleşme yönünde atılan diğer bir adım ise Başkanlık kurumu dışındaki yapıların kararlar üzerindeki etkisinin asgari düzeye indirilmesi ve buna karşılık tüm kararlarda Sarkozy'nin son söz sahibi olmak istemesidir (Hewlett, 2015).

Sermaye yanlısı ve otoriter politikalarının yanında, Sarkozy döneminin üçüncü belirgin niteliği ise aşırı sağ aratmayan yabancı karşıtlığıdır. Geçmişte İçişleri Bakanlığı yaptığı dönemde göçmenlere yönelik ayrımcı söylemi ve politikaları yanında, yeni dönemde göçmenler için kota uygulamasına gidilmesi, suç, göç ve ırk ilişkilerinin politikleştirilmesi ile artan göç ve vatandaşların sosyo-ekonomik durumlarının kötüleşmesi arasında doğrudan bağ kurulması gibi gelişmeler, toplumsal nefreti körüklemiştir (Marthalar, 2008; Hewlett, 2012, s.409). Söylem açısından FN'ye yakınlaşan UMP, aşırı sağla işbirliğine ise yanaşmamıştır. FN'ye karşı mesafeli tavırda aşırı sağ politikaların reddedilmesinden ziyade, merkez sağın söz konusu politikaları içselleştirerek ülkede aşırı sağ partiye yönelik ihtiyacı ortadan kaldırmak istemesi belirleyici olmuştur.

3.2. Ekonomik Kriz ve Etkileri

Bahsi geçen genel niteliklerinin yanında, Sarkozy dönemine damgasını vuran en kritik husus, ekonomik krizle mücadele meselesi olmuştur. Krizin ilk aşamalarında Merkel gibi Anglo-Amerikan kapitalizmini eleştiren ve finans karşıtı söylemlerde bulunan Sarkozy, krizin derinleşmesiyle tavır değişikliğine gitmiştir (Bieling, 2014, s.346). Özellikle ekonomik kırılganlıkları artan ülkelerin mal ve hizmet ticareti hacimlerinde yaşanan daralma ile mali göstergelerdeki bozulma, Fransadaki ekonomik büyümeyi, istihdamı, ulusal borcu ve toplumsal refahı olumsuz yönde etkilemeye başlayarak sancılı bir sürecin fitilini ateşlemiştir (Akçay ve Güngen, 2016, s.153).

Ana hatlarıyla kriz, niteliksiz gençler başta olmak üzere genç nüfusu olumsuz yönde etkilemiş ve genç yoksulluğu yüzde 30'lara çıkmıştır (Pickard, 2014, s.51). Krizden vurduğu bir diğer grup ise kadınlar olmuştur. Çok sayıda kadının kriz döneminde işini kaybetmesiyle cinsiyet eşitsizlikleri derinleşmiştir. Toplumsal huzursuzluğa yol açan işsizlik olgusunun yanında, Ocak 2012'de kredi

derecelendirme kuruluşu Standard & Poor's, finansal rekabette yaşanan sorunlar nedeniyle Fransa'nın kredi notunda düşüşe giderek bankacılık sektöründeki kırılganlığı ortaya koymuştur (Liszczyk, 2012, s.89). Yine Yunan, İtalyan, Portekiz ve İspanyol bankalarının Fransız bankalarına olan borçlarının yüz milyarlarca doları bulması da kaygıları artırmıştır.

Bu koşullar altında krizin faturasını ödemek istemeyen vatandaşlar, sendikalar, sivil toplum örgütleri, sosyal hareketler ve sol partilerin öncülüğünde sokaklara dökülmüş ve iş güvencesi, ücretlerde artış ve kamusal hizmetlerde geri adım atılmaması gibi talepler etrafında ortaklaşmıştır (Hildebrandt, 2009, s.18). Tepkiler, hükümeti çeşitli önlemler almaya ve Euro Bölgesi krizine doğrudan müdahil olmaya itmiş; ancak alınan önlemler göstericilerin talepleriyle örtüşmemiştir.

İlk aşamada hükümet, krizden etkilenen şirketleri ve bankaları fonlamış, emeklilik sisteminde çalışanlar aleyhine düzenlemelere gitmiş ve kamusal harcamaları sınırlandırmıştır (Jabko ve Massoc, 2012). Ayrıca krizin derinleşmesi durumunda kaybedeceği çok fazla şeyi olan Fransa, Almanya'yla birlikte Euro'da kalmayı en çok savunan ülke olmuş ve Euro Bölgesi'nde mali disiplinin sağlanması yönünde atılan adımları desteklemiştir. Kamu sektörünü ve kamusal harcamaları sınırlandıran ve sosyal hakları geriletken mali disiplin uygulaması, özellikle yoğun işsizlik ve prekaryalaşma baskısı altında yaşamlarını sürdürmeye zorlanan işçi sınıfının alt tabakalarında ırkçı fikirlerin gelişmesine yol açarak siyasal dengeler üzerinde belirleyici olmuştur.

3.3. Sol Cephe'nin Doğuşu ve Rakip Siyasi Aktörler

Krizin etkili olduğu yıllarda Fransız solunda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Seçim yenilgilerinin ardından PCF'nin Aralık 2008'deki 34. Kongresi'nde değişim talebi gündeme gelmiş ve diğer partilere "özgürlük ve demokrasi için ilerici bir cephenin kurulması noktasında işbirliği çağrısı yapılmıştır" (Hudson, 2012, s.129). Bu çağrı, aynı zamanda Sol Cephe'nin (FG) kuruluş çağrısıdır.

Özü itibarıyla Sol Cephe, 2005 referandumu zaferinin 2007 seçimlerinde mağlubiyete dönüşmesinin ardından solda birlik arayışlarının yeniden gündeme gelmesiyle olgunlaşmıştır. Özellikle süregiden seçim yenilgilerinin önünü almak isteyen ve 2014 AP seçimlerinde çıkış yakalamak isteyen PCF'nin tavrı, bu anlamda belirleyici olmuş ve yapılan çeşitli görüşmelerin ardından PCF, Sol Parti (PG) ve Birleşik Sol'dan (GU) müteşekkil FG, 18 Kasım 2008 tarihinde kurulmuştur.

Adından da anlaşılabilirliği üzere FG, örgütsel niteliği itibarıyla geleneksel siyasi yapıların dışında yer alan ve muhtelif sol örgütlerden oluşmuş bir seçim örgütüdür. Son kertede gözden düşen eski solun yerini alacak güçlü bir partiye evrilmesi amaçlanan ve kuruluşunda Alman radikal sol Die Linke'deki sol çeşitliliği esas alan bu oluşumda siyasal mirası, emek örgütleri üzerindeki etkisi ve örgütsel gücü itibarıyla ön plana çıkan temel aktör, siyasette yeniden etkili olabilmek için FG projesini başlatan PCF olmuştur.

FG'nin bir diğer bileşeni olan Sol Parti (PG) ise PS'de derinleşen fikir ayrılıklarının bir ürünü olarak cumhuriyetçi solu temsil eden Mélenchon ve destekçilerinin oluşturduğu hizbin, parti liderliğinin 2005 referandumu kararına ve kemer sıkma destekçisi politikalarına direnişi sonrasında PS'den ayrılmasıyla oluşmuştur. Daha çok sosyal koruma, ekonomik müdahalecilik ve çevrecilik gibi fikirlerden etkilenen parti, “anti-sosyal disiplini sağlayan bir mekanizma” olması itibarıyla Euro'dan çıkışı savunmaktadır (Escalona ve Vieira, 2016, s.127). PS'nin parti sisteminde işgal ettiği yeri doldurmaya aday olan, ancak zayıf toplumsal tabanı nedeniyle hayatta kalmak için daha güçlü yapıların desteğine ihtiyaç duyan PG, vasat bir profil çizmiştir.

Aktif biçimde faaliyet yürüttüğü süreçte (2009-2014) gerek FG gerekse de PG, Mélenchon figürüyle özdeşleşmiştir. 1970'lerde bir süreliğine de olsa Troçkizme sempati duyan Mélenchon, sonrasında PS içerisinde çeşitli görevler ve Bakanlık yapmıştır. Entelektüel birikimi ve etkileyici söylevleriyle medyadaki görünürlüğünü artıran lider, 2000'lerin başından itibaren PS'nin sağa dönüşünü engellemek için diğer solla yakınlaşmıştır. Özellikle 2005 referandumu sırasında parti liderliğinin aksi yöndeki tüm çabalarına rağmen Avrupa Anayasası Antlaşması'nın reddedilmesi için çalışan kilit isimlerin başında yer alan Mélenchon, solla ilişkilerini farklı bir boyuta taşımıştır.

Bu süreçte partideki sol hizbin örgütün yönünü değiştirme girişiminin başarısızlıkla sonuçlanmasıyla PS'den ayrılan Mélenchon, 5. Cumhuriyet'te “Amerikan tipi Başkanlık sisteminin aksine, denge ve kontrol mekanizmalarının oluşturulmadığını, parlamentonun öneminin azaltıldığını, siyasal gücün Başkan'da toplandığını ve vatandaşların gerçek sorunları ve taleplerinin yanıtız kaldığını” vurgulayarak “halkın iradesinin egemen olacağı demokratik, sosyal, yeşil, feminist, seküler ve özgürlükçü 6. Cumhuriyet'in inşa edilmesini savunmuştur” (Petitjean, 2016). Ancak bu tahayyül, pratikte beklenen başarıyı elde edemeyerek fiyaskoyla sonuçlanmıştır.

PCF ve PG'nin yanında, Sol Cephe'nin diğer bir kurucu bileşeni olan ve Troçkist soldan doğan GU ise Yeni Anti-Kapitalist Parti'nin (NPA) kuruluşu sırasında partiden ayrılan eski Troçkistler ile PCF'nin yenilikçi kanadı ve aktivistler tarafından kurulmuştur. Cephe'ye daha çok ideolojik yönden katkı sunan bu yapıya ek olarak, 2005 referandumunda hayır oylarını neoliberalizm karşıtı yeni sol alternatifine dönüştürmeyi amaçlayan çeşitli sol yapılar da ittifak içerisinde yer almıştır. Bu itibarla FG, Fransız solunun çeşitliliğini yansıtan bir şemsiye örgüt vazifesi görmüştür.

Öte yandan yeni sol ittifakın olduğu dönemde Troçkist solda da hareketlenme gözlemlenmiştir. 1970'lerin başından itibaren önemli bir Troçkist yapı olan ve solda PS ile PCF'nin gerilemesine paralel olarak yükselerek zaman zaman adından söz ettiren Devrimci Komünist Ligi (LCR), özellikle 2000'li yıllarda yapılan Başkanlık seçimlerinde aday gösterdiği genç postacı Olivier Besancenot'in elde ettiği başarıların ardından daha geniş toplumsal kesimlere seslenebilmek için 7 Şubat 2009'da Yeni Anti-Kapitalist Parti (NPA) adıyla yeniden kurulmuştur (Mayer, 2011, s.102). 21. yüzyıl sosyalizmi temelinde kapitalist sistemi devrimci dönüşümle tasfiye etmeyi amaçlayan NPA, FG'nin PS'den bağımsızlaşmaması ve anti-kapitalizmi benimsememesi gibi nedenlerle

sol ittifak önerisini reddetmiş; ancak bu tavrı nedeniyle seçmenler tarafından cezalandırılarak gözden düşmüştür.

Sarkozy döneminde belirgin biçimde daha renkli hale gelen Fransız solu, ilk sınavını 2009 AP seçimlerinde vermiştir. FG'nin kampanyasının özünü, Avrupa sosyal modelini tehdit eden neoliberal Avrupa düşüncesine karşı mücadele oluşturmuştur. Bu itibarla “Fransa'da asgari ücretin 1700 Euro olarak belirlenmesi, ücret eşitsizliklerinin azaltılması, işten çıkarmaların sona erdirilmesi, kamu hizmetlerinin korunması ve geliştirilmesi, işçilere ve işsizlere yeni haklar sağlanması, 60 yaşında tam emeklilik hakkının kazanılması ve Lizbon Anlaşması'nın terk edilmesi” gibi talepleri dile getiren FG, yüzde 6.5 oy alarak bir önceki seçimlere kıyasla PCF'den daha başarılı bir performans sergilemiştir (Vasilopoulos, Beaudonnet ve Cautrès, 2015). Oy artışının ardından sol ittifakın 2010 bölgesel seçimleri ve 2012 Başkanlık seçimlerini kapsayacak biçimde ve yeni örgütlerin katılımıyla sürdürülmesi kararlaştırılmıştır. FG'nin elde ettiği başarıya karşılık NPA ise vekil kazanamayarak büyük hayal kırıklığı yaşamıştır. PS'nin de gerilediği seçimlerin galibi UMP olurken, küreselleşme karşıtı sosyal hareketlerle ortak listede yarışan Yeşiller, büyük çıkış yakalamıştır.

3.4. 2012 Seçimleri Öncesinde ve Sonrasında Fransız Siyasetinde Genel Durum

AP seçimleriyle moral depolayan radikal sol, gözünü 2012 Başkanlık seçimlerine dikmiştir. Başkanlık yarışlarının lider merkezli yapısı, aday belirleme sürecini doğrudan etkilemiştir. Olağan durumda FG'nin en kitlesel ve etkili örgütü olan PCF içerisinde yer alan bir ismin adaylığı en büyük olasılık iken; süregiden seçim başarısızlıklarını dikkate alan PCF'nin bu hususta daha hassas bir yaklaşım sergilemesi sonucunda süreç farklı biçimde cereyan etmiştir. Başarısız sonucun solda birlik fikrini geriletme ihtimaline karşılık PCF, diğer bileşenlere kendi adayını dayatmak yerine, PCF üyesi olmayan Jean-Luc Mélenchon'ı destekleyerek şaşırtıcı bir karara imza atmıştır.

Seçimlerde Mélenchon, temel olarak kendisini PS adayından farklılaştırmaya yönelmiştir. Adaya göre, 1990'ların ortalarından itibaren sosyalistleri etkisi altına alan Üçüncü Yol yaklaşımı, “solda birliğin güç kaybetmesi anlamında sol ve sağ arasındaki cephesel muhalefetin reddi ile sosyal ve siyasal alanın önemli bir meselesi olarak refahın bölüşümünün göreceli hale getirilmesi” gibi iki temel sonuca yol açarak PS'yi sol değerlere ve toplumsal sorunlara yabancılaştırmıştır (March, 2011). Aynı zamanda lider, kemer sıkma çağında ise PS'nin sermaye yanlısı tutumu ve halkın sorunlarına yanıt verememesi nedeniyle tıpkı Portekiz, İspanyol ve Yunan sosyalist partileri gibi başarısızlığa mahkûm olduğunu iddia etmiştir (Hamlou, 2016). Hatta “günümüzde tamamen merkeze kayan ve ABD'deki Demokrat Parti'ye benzeyen bu neoliberal partiye ihtiyaç ortadan kalkmıştır” (Sahuc, 2011, s.123).

Sermaye yanlısı siyaseti reddeden Mélenchon, kendisini sosyalist olarak tanımlamıştır. Bununla birlikte Mélenchon'un sosyalizminde sınıfsal vurgular değil, popülist vurgular daha belirgindir. Tarihsel bir hatırlatmayla Fransa'da halk, medya ve oligarşiden oluşan üç ana tabaka bulunduğunu

belirtmesi, sol-sağ bölünmesi yerine halk vurgusunu ön plana çıkarması ve kendisini popülist olarak tanımlamaktan çekinmemesi gibi gelişmeler, sol popülizmin dışı vurumlarıdır.

Söylem düzeyinde sık sık popülist vurgulara yer veren aday, seçmenlerin karşısına ‘Önce İnsan’ (L’Humain d’abord)² adlı programla çıkmıştır. Programın ana gündem maddesini ekonomik krizle mücadele meselesi teşkil etmiştir. Ana akım aktörlerin iddia ettiği aksine, krizin sorumlusunun göçmenler değil, bankerler olduğunu vurgulayan Mélenchon, ulusal hükümetlere ve AB’ye ağır eleştiriler yönelterek radikal reform talebini dile getirmiştir. Krizle mücadele bağlamında kemer sıkmanın reddedilmesi, 360 bin Euro’nun üzerinde kazananların yüzde 100 vergilendirilmesi, 35 saatlik haftalık çalışma süresine geçilmesi, asgari ücrette artış sağlanması, ücret adaletsizliklerinin giderilmesi, refah devletinin güçlendirilmesi, çevreci-sosyalist planlamaya geçilmesi ve finansal spekülasyonlarla mücadele edilmesi gibi politikalar öneren aday, daha çok krizden etkilenen PS’li seçmenlerin desteğini almaya yönelmiştir.

Diğer yandan eski sosyalist lider, FN’yi de eleştirerek işçi sınıfına seslenmiştir. Yine alternatif sol gruplar da hedef kitesinde yer almıştır. Seçimlerde elde edilecek başarının iki partili neoliberal sisteme karşı alternatif yaratacağını savunan Mélenchon, kampanya döneminde büyük mitinglere imza atarak solda umutları artırmıştır. Bununla birlikte Cephé’nin öz örgütlenmeye sahip olmaması, adayın çalışmalarını olumsuz yönde etkilemiş ve kampanya döneminde aksamalar yaşanmıştır.

FG’ye karşılık PS ise ön seçimleri kazanmasına kesin gözüyle bakılan IMF eski Başkanı Dominique Strauss-Kahn’ın taciz skandalı nedeniyle Başkanlık yarışından çekilmesinin ardından Jospin çizgisine yakın François Hollande’i aday göstermiştir. Kampanyasına Mitterrand dönemini hatırlatacak biçimde “değişim zamanı” adını veren sosyalist adayın değişimden kastı, “kapitalizmin dönüşümü değil, mevcut ekonomi ve dış politika kararlarından ve daha da önemlisi Sarkozy’nin yönetim mantığından kopuştur” (Evans, 2012, s.127). Sıradan bir Başkan olacağını, yetkilerini diğer kurumlarla paylaşacağını ve ülkenin çözüm bekleyen meselelerine yoğunlaşacağını vurgulayan liderin ana gündem maddesini ise ekonomik krizle mücadele oluşturmuştur. Bu minvalde “1 milyon Euro’dan fazla geliri olanların yüzde 75, 150 bin Euro’nun üzerinde geliri olanları ise en az yüzde 45 oranında vergilendirilmesi, kısa süreli istihdamın terk edilmesi, Mali Sözleşme’nin yeniden müzakere edilmesi, büyüme politikalarına ağırlık verilmesi, bazı sektörlerde millileştirmeye gidilmesi, mali konsolidasyonun büyüme engel teşkil etmeyecek şekilde tasarlanması, borçların ve bütçe açığının azaltılması ve kamu şirketleri yöneticileri için üst ücret sınırı belirlenmesi” (Bowd, 2013, s.127) gibi politikalar dile getirerek toplumsal eşitsizliklerin azaltılacağı ve sosyal adaletin sağlanacağı sözünü vermiştir.

Fransız solunda bu gelişmeler yaşanırken, sağda ise FN’nin merkezinde yer aldığı önemli gelişmeler yaşanmıştır. Her şeyden önce 2007 Başkanlık ve parlamento seçimleri ile 2009 AP seçimlerinde aşırı sağın gerilemesi, uzun yıllardır partinin başında bulunan Jean-Marie Le

2 Programa ulaşmak için bkz.: https://melenchon.fr/wpcontent/uploads/2015/10/humain_dabord.pdf, accessed on 09.07.2019.

Pen'in liderliğinin sorgulanmasına yol açmıştır. Ardından Ocak 2011'de Le Pen görevi bırakmış ve yerine kızı Marine Le Pen seçilmiştir. Hanedan değişiminin ardından Marine Le Pen, babasının politikalarını kısmen terk ederek FN'nin daha geniş bir seçmen kitlesine seslenmesini amaçlamıştır. Bu minvalde babasının ırkçılığa varan sert söylemlerine karşılık sağ popülizme kayarak Sarkozy'den memnun olmayan seçmenlerin desteğini almaya yönelmiştir. Partinin seçimlerdeki adayı Marine Le Pen, dışlayıcı, yabancı düşmanı ve refah şovenizmi söylemiyle “işçi sınıfı, büyük şehirlerdeki yoksullar ve banliyöler” üzerinde etkili olmuştur (Epstein ve Green, 2012, s.117). FN'nin ivme kazanması, Batı toplumlarında radikal sağı “patolojik bir vaka” olarak gören tezlerin iflas ettiği anlamına gelmektedir (Mudde, 2010, s.1167-1168).

22 Nisan 2012'de yapılan Başkanlık seçimlerinin ilk turunu yüzde 28.6 oyla Hollande ilk sırada tamamlarken, Sarkozy yüzde 27.2 oyla ikinci sırada yer almıştır. Le Pen'in yüzde 17.9 oy aldığı seçimlerde, merkez sağ 'Demokratik Hareket' adayı François Bayrou yüzde 9.1, Yeşil aday Eva Joly yüzde 2.3 oy almıştır. İlk turun en çarpıcı sonucu ise FG adayı Mélenchon'un yüzde 11.1 oy alarak büyük bir çıkış yakalaması olmuştur. Böylece 1981 Başkanlık seçimlerinde PCF'li Georges Marchais'in yüzde 15.3 oy almasının ardından 5. Cumhuriyet'te radikal solun elde ettiği en iyi sonuca imza atan Mélenchon, Troçkist adayları geçerek PS'nin solunda ön plana çıkmıştır. Ağırlıklı olarak krizden olumsuz etkilenenler ile Avrupa şüphecisi seçmenlerin desteğini kazanan aday, bununla birlikte FN'nin hegemonyasını kıramayarak işçi sınıfından beklediği desteği bulamamıştır.

Diğer yandan sağda kemer sıkma karşıtı söylemi ve popülist vaatleriyle etkili olan Le Pen, ikinci turda merkez sağı çökertme ve kendi etrafında yeniden inşa etme stratejisi bağlamında seçmenlerini Sarkozy'ye oy vermeye yönlendirmemiştir. FN'nin desteğini alamayan Sarkozy (yüzde 48.4), 6 Mayıs 2012'de yapılan Başkanlık seçimlerinin ikinci turunu Hollande'a (yüzde 51.6) kaybetmiştir. Bu sonuç, Mitterand sonrası dönemde sosyalistlerin muhafazakârlara karşı kazandığı ilk Başkanlık zaferi olması itibarıyla dikkat çekicidir.

Başkanlık seçimlerinin ardından ilk turu 10 Haziran, ikinci turu ise 17 Haziran 2012'de yapılan parlamento seçimlerini de PS kazanırken; Başkanlık seçimlerine kıyasla daha az kişiselleştirilmiş bir seçim kampanyasına imza atan FG ise parlamentoya 10 temsilci göndermiştir. Bu sonuçla PCF'nin bir önceki performansına kıyasla sandalye sayısı açısından gerileyen sol ittifak, Başkanlık seçimlerinde yakaladığı ivmeyi sürdürememiştir. Başarısız sonuç, Ceph'e'nin çalışmalarını olumsuz yönde etkileyerek solda yeni akımların güç kazanmasını beraberinde getirmiştir.

4. Geç Kemer Sıkma Çağında Fransız Siyaseti (2012-2017)

4.1. Sosyalist Hükümetin U Dönüşü

2002 seçimlerinde büyük umutlarla iktidara gelen ve kabinenin yarısını kadınlara ayırarak dikkat çeken sosyalist hükümetin ilk icraatları arasında “Kadın Hakları Bakanlığı'nın kurulması, Bakan maaşlarının yüzde 30 azaltılması, çalışanlar için emeklilik yaşınının 60'a düşürülmesi, asgari ücret

artışının enflasyon oranının üzerinde belirlenmesi ve Paris başta olmak üzere bazı bölgelerde evlerin kiralarının artışının sınırlandırılması” yer almıştır (Clift, 2013, s.111). Buna karşılık hükümet, radikal vaatlerinin hiçbirini gerçekleştirememiştir. Millileştirme adımları ters tepmiş, zenginlere uygulanması planlanan vergiler ise mahkemeden dönmüştür (Soly, 2013, s.105). Bu aşamadan sonra parti, emek piyasası, emeklilik sistemi ve kamu sektöründe neoliberal reformlara yeşil ışık yakmıştır (Smith, 2012). Daha da önemlisi, aynı dönemde istihdam artışı ve rekabetin güçlendirilmesi için şirketlere on milyarlarca Euro’luk vergi muafiyetleri ve çeşitli kolaylıklar sağlanarak ana akım kriz yönetim stratejisine geçiş sağlanmıştır (Akçay ve Güngen, 2016, s.159).

Ulusal düzeyde piyasa aktörlerinin pozisyonunu güçlendirici adımlar atan sosyalist hükümet, Euro Bölgesi krizinin çözümü noktasında “devlet borçlarının tek havuzda toplanması, kriz yönetimi için AB’nin ekonomik kurumlarının reforma tabi tutulması, İtalya ve İspanya gibi ekonomik sorunlarla boğuşan ülkelerin borçlarında rahatlama sağlanması için Euro tahvillerinin desteklenmesi, yoksul ülkeler için borçlanma maliyetlerinin düşürülmesi ve imalat sanayisinin korunması” gibi önerilerde bulunmuş; ancak bu konularda Alman hükümeti ve AMB’nin muhalefetine takılarak başarısız olmuştur (Bowd, 2013, s.95).

Ulusal ve AB düzeylerinde vaatlerini gerçekleştiremeyen sosyalistler, seçmenlerini hayal kırıklığına uğratmıştır. Bu durum, Batı Avrupa’da “partilerin temsil işlevlerinin erozyona uğradığını” açık biçimde kanıtlamaktadır (Mair, 2009). Söz konusu erozyon, vatandaşlar ve onları siyasal süreçlere bağlayan partiler arasındaki bağların da ciddi anlamda zedelenmesi sonucunu doğurmuştur. Sosyalistlerin geri adım atması karşısında Mélenchon, “PS’nin sermayeye karşı adeta tek taraflı olarak silahsızlanarak siyasetin öncelikli amacının sermayenin çıkarlarını korumak olduğunu” gösterdiğini iddia etmiş ve sosyalist hükümete savaş ilan etmiştir (Hamlaoui, 2016). Eleştirilere seçmenlerin ve üyelerin bir bölümünün de katılmasıyla PS’den kopuşlar hızlanmıştır. Fransız sokakları da bu süreçte hareketlenmiş ve ülkede çok sayıda hükümet karşıtı gösteri düzenlenmiştir. Ne var ki yükselen itirazlara rağmen PS yönetimi, neoliberal reformlardan geri adım atmayarak ağır bir siyasi faturayla karşı karşıya kalmıştır.

Fransa’da kronikleşmiş çok sayıda iktisadi ve sosyal soruna yanıt vermek yerine, kemer sıkmayla ana akım kriz yönetim stratejisine eklenerek onları derinleştiren sosyalistler, 2014 Mart’ında yapılan belediye seçimlerinde birçok bölgeyi UMP’ye kaptırmıştır. Seçimlerin ardından Başbakan Jean-Marc Ayrault görevinden istifa ederken; FG de seçimlerde aradığını bulamamıştır. Solda yeniden gruplaşma eğiliminin henüz belirginleşmediği seçimlerde 11 bölgede zafer kazanan FN ise açık ara farkla krizin siyasi kazananı olmuştur.

Yerel seçimlerin ardından 25 Mayıs 2014 tarihinde yapılan AP seçimlerini de yüzde 24.9’luk oyla FN kazanmıştır. Fransa’da politik/yönetimsel krizin varlığını somutlaştıran bu durumun ardından muhafazakârlar, Sarkozy’nin önerisiyle adını Cumhuriyetçiler (LR) olarak değiştirmiştir. PS ve mütteliklerinin yüzde 14 oyla ancak üçüncü olabildiği seçimler, FG’nin yüzde 6.6 oy alarak Mélenchon’un 2012 Başkanlık seçimlerinde elde ettiği başarıyı önemsiz hale getirmesi itibarıyla

solda yeniden gruplaşmayla sonuçlanmamıştır. Bu minvalde AP seçimleri, daha çok merkez siyasetlerin çözülüşüne ve buna karşılık popülist sağın güç kazanmasına işaret etmektedir.

4.2. Sol Cephe'nin Dağılması ve Yeni Siyasi Oluşumlar

Solun yenilgisi, bir dizi önemli gelişmeyi beraberinde getirmiştir. Öncelikle Mélenchon, yoluna kendi buluşu olan 6. Cumhuriyet Hareketi'yle devam etme kararı almış ve bu hareketin tek bir partiyle özdeşleşmesinin önüne geçmek için Ağustos 2014'te PG'deki tüm resmi görevlerinden istifa etmiştir. Mélenchon'un istifasıyla PG en etkili ismini kaybederken, aynı dönemde örgütsel sorunların da baş göstermesiyle parti aktiviteleri zayıflamıştır.

PG'nin güç kaybettiği, PS'nin ise siyaset ve toplum üzerindeki geleneksel etkisini yitirdiği bir ortamda Mélenchon, 10 Şubat 2016 tarihinde Boyun Eğmeyen Fransa Hareketi'ni (FI) kurmuştur. Program, söylem ve örgütsel yapı itibarıyla İspanya'da kemer sıkma karşıtı 15-M Hareketi'nin siyasi uzantısı olarak kendisini tanımlayan Podemos'tan ilham alan FI, Chantal Mouffe ve Ernesto Laclau gibi post-Marksist düşünürlerin siyaset felsefesinden hareketle, Avrupa'da neoliberal çağda yönetici seçkinler tarafından demokratik katılım ilkesinin çiğnenerek demokrasinin rafa kaldırıldığını ve böylece post-demokrasie geçiş yapıldığını savunmaktadır (Hamburger, 2018, s.103). Bu koşullar altında FI, post-demokrasinin yıkıcı sonuçlarıyla baş edilebilmesi için "neoliberal güçlere karşı sol popülist söylemin baskın olduğu bir mücadele çağrısı" yapmaktadır (Ivaldi, 2018).

Buna uygun olarak FI'nın siyasi söylemi, daha çok Podemos ve (özellikle erken dönemlerinde) Syriza'da gözlemlendiği üzere, yozlaşmış seçkinler (ya da yüzde 1) – masum halk (ya da yüzde 99) ikiliğinin politikleştirilmesi üzerine kuruludur (Iglesias, 2015; Stavrakakis ve Katsambekis, 2014). Bu minvalde geleneksel sağ – sol bölünmesini aşacak yeni bir siyasi dilin inşasına odaklanan hareketin söyleminde sınıfsal vurgular ise yok düzeyine inmiştir (Marlière, 2019).

FI açısından bir iktidar stratejisi olarak da okunabilecek olan sol popülizm, kemer sıkma karşıtı toplumsal hareketliliği siyasi alana yönlendirmeyi başaran Syriza ve Podemos'ta olduğu gibi, "çoğunluk bloğunun inşa edilmesi için sınıflar arası bir yaklaşımın" benimsenmesiyle doğrudan bağlantılıdır (Marlière, 2019, s.99). Aynı zamanda popülist söylemin kutuplaştırıcı ve toplumu harekete zorlayan niteliklerinden yararlanarak neoliberal küreselleşme çağında ekonomik kaygıları ön plana çıkan işçi sınıfı, gençler, işsizler ve orta sınıftan destek gören FI, yine seçimlerde özellikle siyasetten soğuyan (çoğunlukla eski sosyalist) vatandaşları yeniden sandığa götürmeyi başararak ciddi bir çıkış yakalamıştır.

Öte yandan FI, örgütsel açıdan da renksiz bir görünüm arz eden Fransız siyasetine yeni bir soluk kazandırmıştır. Örgütsel yapısı itibarıyla geleneksel partiden ziyade bir hareket olarak tanımlanabilecek olan FI, Fransada kronikleşen sorunların sorumlusu olarak gördüğü siyasi partilerin "eski dünyaya ait olduğunu" ileri sürerek, halkın taleplerinin ve beklentilerinin karşılanması için yüz binlerce resmi olmayan ücretsiz online üyelik gerçekleştirmiştir (Marlière,

2019, s.102; Mény, 2017, s.269). Aynı zamanda üyelerin kararlara katılımının sağlanması için referandumlar düzenlenmiş, yerel meclislerin oluşturulması yoluyla çok sayıda mesele derinlemesine tartışılmış ve etkinliklere gönüllü katılım esas alınarak geleneksel siyasetin kamusal tartışmaya açık olmayan yönleri aşılına çalışılmıştır. Dile getirilen nitelikleri itibarıyla vatandaşların daha fazla politikleştirilmesine odaklanan FI, kısa sürede Fransız solunun en güçlü örgütü haline gelmiştir.

Diğer taraftan katılımcı öğeler barındırmasına rağmen bu yapıyı diğer sosyal hareketlerden ve partileşmiş sosyal hareketlerden ayıran önemli bir husus bulunmaktadır: Karizmatik liderin varlığı (Chiocchetti, 2020, s.124). FI'yı kuran ve yönlendiren Mélenchon, birçok konuda son karar mercii gibi davranarak siyaseti kişiselleştirmiş ve resmi karar organlarının olmamasından faydalanarak kendisini yapının sorgulanmaz lideri haline getirmiştir. Daha fazla katılım söyleminin güvenilirliğine gölge düşüren bu durum (Ivaldi, 2018), FI'nın kemer sıkma çağında İspanya ve Yunanistan gibi ülkelerde haftalarca büyük şehir meydanlarının işgal edilmesiyle oluşan ve bireysel liderliğin aksine kolektif liderliklerin ön plana çıktığı Podemos ve Syriza gibi sol popülist deneyimlerden farklılaşması sonucunu doğurmaktadır. Yine FI'nın diğer partileşen kemer sıkma karşıtı hareketlerin aksine kendiliğinden ortaya çıkmadığı, arkasında bir siyasi iradenin bulunduğu da ayrıca not edilmelidir.

Öte yandan solda yeni popülist meydan okuma, PS'nin neoliberal çizgisinde herhangi bir değişikliğe yol açmamıştır. Aksine, istihdam düzenlemelerinin gevşetilmesini amaçlayan ve Fransız emek yasalarını Alman yasalarına yakınlaştırmayı amaçlayan bir reform programı, 2016 Mayıs'ında hükümetin gündemine alınmıştır (Hancké, 2016). Yüksek işsizlik ve düşük büyümeyle mücadele için devreye sokulduğu iddia edilen, ancak esas itibarıyla sermayeye karşı emeğin pozisyonunu zayıflatmayı amaçlayan neoliberal program, ülke çapında büyük protestolara neden olmuştur. İktidar kanadı yine tepkilere kulak asmamayı tercih ederken, bu duyarsızlığının bedelini ciddi siyasi ve örgütsel kayıplarla ödemiştir.

Öte yandan ülkede derinleşen eşitsizlikler, toplumun geniş kesimlerinin refahını olumsuz yönde etkileyerek solun yeniden dağıtıcı politikalarına yönelik ilgiyi artırmıştır (Tavits ve Potter, 2015). Dolayısıyla alternatif solun yükselişinin temel nedenlerinin başında, sol taleplerin kriz ortamındaki çekiciliği yer almaktadır. Yine aynı dönemde siyasi atıllık nedeniyle ülkede farklı oluşumlar da meydana gelmiş ve özellikle Hollande'ın eski danışmanı liberal Emmanuel Macron tarafından kurulan Cumhuriyet Yürüyüşü Hareketi (REM), sistem içi alternatif olarak büyük bir çıkış yakalamıştır. Macron'un da Mélenchon gibi bir partiden ziyade hareketle yoluna devam etme kararı alması, geleneksel partilerin gözden düştüğü bir iklimde yadrganmamıştır.

4.3. Geleneksel Aktörlerin Çöküşü Bağlamında 2017 Seçimleri ve Sarı Yelekliler Hareketi

Geleneksel aktörlerin düşüşe, radikal aktörlerin ise yükselişe geçtiği bir ortamda 23 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen Başkanlık seçimlerinin ilk turunu, radikal akımların güç kazanmasından endişelenen merkez seçmenlerin kaygılarına liberal programla yanıt veren Hollande'ın eski

danışmanı liberal Emmanuel Macron yüzde 24 oyla ilk sırada tamamlarken, FN adayı Marine Le Pen yüzde 21.3 oyla ikinci sırada yer almıştır. Böylece son 4 Başkanlık seçiminin 2'sinde adayı ikinci tura çıkmayı başaran FN, protesto partisi olmadığını kanıtlamış ve yalnızca merkez sağın değil, aynı zamanda solun da uğraşması gereken bir siyasal olgu haline gelmiştir. Seçimlerde Cumhuriyetçiler'den François Fillon yüzde 20, PS'li Benoit Hamon yüzde 6.4 ve UMP'den kopan Nicolas Dupont-Aignan yüzde 4.7 oy alırken, FI adayı Mélenchon ise yüzde 19.6'luk oyla 2. tura kalmayı kıl payı farkla kaçırmıştır. Bu sonuçla Fransız solunun 5. Cumhuriyet döneminde elde ettiği en büyük başarıya imza atan lider, solda yeniden gruplaşmayı sağlamıştır.

Öte yandan 7 Mayıs 2017 tarihinde gerçekleştirilen Başkanlık seçimlerinin ikinci turunu Le Pen'e (yüzde 33.9) karşı yarışan Macron (yüzde 66.1) kazanırken; 11 Haziran ve 18 Haziran tarihlerinde yapılan parlamento seçimleri de Macron'un Cumhuriyet Yürüyüşü Hareketi'nin galibiyetiyle sonuçlanmıştır. Seçimlerin ardından merkez sağı da yanına alarak parlamentoda çoğunluğu sağlayan REM, radikal partilerin meydan okumasına rağmen geleneksel düzenin gücünü koruduğunu ortaya koymuştur. Yarışta REM'in ardından Cumhuriyetçiler, 112 vekille ikinci sırada yer alırken; seçim sisteminin doğası nedeniyle son dönemlerin yükselen yıldızı FN, parlamentoya ancak 8 vekil yollayabilmiştir. PS'nin 30 vekille tarihi bir yenilgi yaşadığı seçimlerde FI, 17 vekil; PCF ise 10 sandalye kazanarak solda yeniden gruplaşma yolunda kritik bir başarı elde etmiştir.

Macron liderliğindeki Fransız hükümeti, Başkan'ın seçim dönemindeki siyasi değişim söylemine rağmen neoliberal programı daha radikal ve otoriter biçimde uygulayarak geçmişten kopuş söylemini boşa düşürmüştür. Bununla birlikte hükümetin neoliberal patikada kalma konusundaki ısrarı, ülkede kemer sıkma karşıtlığını başlıca toplumsal protesto dinamiği haline getirerek sokakları hareketlendirmiştir. Bu minvalde Fransız tarihinin en uzun eylem dalgası olan Sarı Yelekliler Hareketi (SYH), Macron dönemine damgasını vuran en önemli toplumsal olay olarak kayıtlara geçmiştir.

Orijini itibarıyla sosyal medya üzerinden örgütlenen vatandaşların, hükümetin 1 Ocak 2019'dan itibaren dizel araçlara yönelik uygulamaya koymayı planladığı çevre vergisine tepkisi biçiminde 17 Kasım 2018'de ortaya çıkan SYH, özellikle Fransız taşrasından büyük destek görmüştür. Son yıllarda Paris başta olmak üzere büyük şehirlerde yaşanan kira artışları nedeniyle emekçi sınıflar tarafından daha fazla tercih edilen kırsal bölgeler, gerek bilinçli sanayisizleştirme politikaları ve kamu yatırımlarının azaltılması gerekse de Fransız sermayesinin ucuz emeğin yoğun olduğu ülkelere kaçması neticesinde ulaşım altyapısı ve imkanları açısından ciddi sorunlarla karşı karşıya gelmiştir (Telek, 2018). Mevcut koşullar altında işe gitmek için özel arabalarını kullanmaya zorlanan kitleler, yaşam standartlarında belirgin bir iyileşme sağlanmamasına rağmen yaşanan düzenli vergi artışlarına tepki göstererek sokaklara çıkmıştır.

Ağırlıklı olarak beyaz orta sınıftan ve yaşam koşulları kötüleşen işçilerden destek gören SYH'ye dinamizm kazandıran başka unsurlar da bulunmaktadır. Her şeyden önce Macron, emeğe karşı sermayenin pozisyonunu güçlendirerek yoksul sınıfların tepkisini çekmiştir. Çoğunluğu Başkan'ın

özel yetkisiyle, yani parlamentonun işlevini ortadan kaldıran Başkanlık kararnameleriyle olmak üzere, kısa süre içerisinde “zenginler için servet vergisi kaldırılmış, çalışma yasalarında işten çıkarmayı kolaylaştıracak düzenlemelere gidilmiş, emeklilerden alınan vergiler artırılmış ve dar gelirliilerin ve öğrencilerin yaşamları için kritik önem arz eden devlet yardımlarında kesintiler yapılmıştır” (Çakır, 2018). Tüm bu nedenlerle Badiou (2019), “Macron’un sermayenin emrinde bir demokratik darbe düzenlediğini” iddia etmiştir.

İşte Sarı Yelekliler Hareketi de bu darbeye yönelik toplumsal tepkinin bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Yüz binlerce vatandaşın sokaklarda bir araya gelmesiyle kitleselliği kanıtlanan SYH’de yer alan protestocular, ülkedeki kriz durumunun son bulması için çeşitli tedbirlerin acilen hayata geçirilmesi gerektiğini savunmuştur. “Asgari ücrette artış, adil vergilendirme, kira artışlarının sınırlandırılması, küçük esnafın AVM’lere karşı korunması, emeklilik yaşının düşürülmesi ve göçmenlerin ve sığınmacıların yaşam standartlarının iyileştirilmesi” (Telek, 2018) gibi talepler, bunlar arasında başı çekmektedir.

Öte yandan protestocular, farklı siyasi eğilimlere mensup vatandaşlardan oluşmuştur. Bu nedenle SYH, Blockupy, Occupy ve Meydan Hareketleri’ne benzer biçimde herhangi bir partiyle anılmayı reddederek geleneksel siyasetin dışında kalmıştır. Hareketin Fransız siyasetinde yaygın olarak gözlemlenen bir olgu olan hizipçiliğe düşmeyerek sürekliliğini sağlama noktasında hayati bir rol oynayan siyasi heterojenlik iddiası ile sokak eylemliliklerinin süreklilik arz etmesi, zamanla siyaset kurumu üzerinde de ciddi bir baskı unsuruna dönüşmüş ve Macron’un protestoları aşırı sağla ilişkilendirerek şeytanlaştırma girişimlerine rağmen hükümeti geri adım atmaya zorlamıştır. Bu bağlamda hükümet, isyanı sona erdirebilmek için yalnızca yeni vergileri iptal etmekle kalmamış, aynı zamanda asgari ücret artışı ve 2000 Euro’nun altındaki emekli maaşlarında kesinti yapılmaması gibi talepleri de kabul etmek zorunda kalmıştır (Hamsici, 2018).

Bu aşamadan sonra SYH içerisindeki ılımlı unsurlar ayrışırken; radikaller ise tüm talepleri karşılanana dek Cumartesi gösterilerini sürdürmüştür. Aynı dönemde SYH, siyasi açıdan daha etkili olabilmek için 2019 AP seçimlerinde bağımsız listeye yarışsa da, beklediği başarıyı elde edememiştir. SYH, Fransız solunda ise ancak temkinli bir destek görmüştür. Yabancı, göçmen ve sol düşmanı FN’lilerle meydanlarda yan yana gelmeyi istemeyen geleneksel sola karşılık Mélenchon ise “faşistler katılıyor” diyerek haklı bir eylemin yanında yer almamanın hata olduğunu belirterek protestolara katılmıştır (Taştekin, 2018). Hâlihazırda protestocuların birçok talebine programında yer veren FI, meydana gelen toplumsal hareketliliği bir siyasi fırsat penceresi olarak algılamayı sürdürmekle birlikte, sınıf dilini terk etmesi sebebiyle özellikle protestolara katılan işçi sınıfının FN’ye kaymasıyla nasıl baş edeceği konusunda kafa karışıklığı yaşamayı sürdürmektedir.

5. Sonuç

Çalışmada tarihsel-toplumsal bağlam dikkate alınarak kemer sıkma çağında Fransız solunun evrimi, yapısal politik ekonomik koşullar, toplumsal hareketlilik ve protesto dinamikleri ile politik kurumsal koşullar açısından ele alınmıştır. Politik kurumsal koşullar açısından

değerlendirildiğinde, 1968'in ardından emek hareketi, entelektüeller ve öğrenciler üzerindeki hegemonyasını PS'ye kaybeden PCF, işçi sınıfı oylarını FN'ye kaptırarak düşüş sürecine girmiştir. Aynı dönemde Fransız solu üzerinde hâkimiyet kuran PS ise seçim vaatleri ile iktidar politikaları arasındaki ciddi tutarsızlıklar sonucunda seçmenler tarafından ağır biçimde cezalandırılarak ülkede sağı güçlendirmiştir.

Fransız solu, Avrupa entegrasyonunun politik ekonomisinde meydana gelen yapısal dönüşümlerin ulusal siyasete uyarlanmasının ardından ortaya çıkan işsizlik, yoksulluk, gelir ve refah eşitsizliği ve zayıf sosyal koruma gibi ciddi sorunların canlandığı toplumsal protestolar neticesinde 2000'li yılların ortalarından itibaren yeniden itibar kazanmıştır. Ne var ki neoliberal Avrupa karşıtı sosyal ittifakın 2007 seçimlerinde ittifak yapmaya yanaşmaması, solda tarihi yenilgilerle son bulmuştur. Bununla birlikte ulusal parti sisteminin hâkim aktörlerinin toplumsal sorunlara ve taleplere sırt çevirmesi, radikal solun bu kez Sol Cephe şemsiyesi altında alternatif bir güç olarak ön plana çıkmasına zemin hazırlamıştır.

Kriz ortamında PS, Sarkozy döneminin başarısız iktisadi politikalarından ve özellikle toplumun en yoksul tabakalarında beliren sosyal krizden faydalanarak iktidar koltuğuna oturmuştur. Ancak Hollande döneminde kısa süreli bir direnişin ardından kemer sıkmayı benimseyerek ana akım kriz yönetim stratejisine eklenen parti, daha fazla sosyal adalet talebinde bulunan işçi sınıfı ile orta sınıfın alt tabakalarında büyük hayal kırıklığı yaratmıştır. Bu aşamadan sonra sosyalistler, gözden düşerken; kemer sıkma karşıtı radikal sol, krizin nedenlerini dışsallaştıran FN'yle rekabet edebildiği düzeyde siyasette ön plana çıkmıştır.

Bu koşullar altında ve sol popülist Mélenchon figürünün de özgün katkılarıyla, öncesinde FG ve sonrasında FI, memnuniyetsiz sosyalist seçmenleri, geleneksel sosyal demokrat programı hatırlatan vaatlerle ve sol popülist söylemle ikna etmeyi başarmış ve böylece PS'nin yaklaşık 40 yıldır Fransız solu üzerinde kurduğu hegemonyayı sona erdirmiştir. Bununla birlikte Fransız radikal solunun başarısı, popülist milliyetçi sağ söylemin kamusal etkisi ve ülkede Güney Avrupadaki örneklerin aksine güçlü bir toplumsal hareketliliğin oluşmaması gibi nedenlerle esasen oldukça sınırlı bir başarıdır.

2017 Başkanlık ve parlamento seçimlerinin somut biçimde gösterdiği üzere, ana akım aktörlerin benzersiz bir çöküş sürecine girdiği Fransa'da siyasal/yönetimsel kriz olgunlaşmaktadır. Üstelik, mevcut koşullar altında radikal aktörlerin kazandığı dinamizmin önünü alabilecek öngörülebilir bir neden de bulunmamaktadır. Acil çözüm bekleyen kronikleşmiş sosyal ve iktisadi sorunların varlığına rağmen Macron döneminde de çözüm yönünde adım atılmamış olmaması, son tahlilde sokaklarda düzenli eylemlerle boy gösteren Sarı Yelekliler Hareketi'nin doğmasına yol açarak toplumsal huzursuzluğun ulaştığı trajik boyutu gözler önüne sermiştir. Geleneksel siyasetin meydanlarda giyotini boyladığı bir iklimde Fransız (popülist) solu, yeni ideolojik ve örgütsel açılımlarla özellikle memnuniyetsiz (sosyalist) seçmenlerin desteğini almaya yönelerek içerisinde bulunduğu siyasi açmazdan kurtulmaya çalışmaktadır. Ancak bunu kolektif liderliğe ve genç aktivistlerin öncülüğüne dayanan ve kendiliğinden ortaya çıkan toplumsal hareketlerin

desteğini arkasına alan Güney Avrupadaki sol popülist deneyimlerin aksine, yozlaşmış düzenden gelen hırslı ve tecrübeli Mélenchon öncülüğünde gerçekleştirilmeye yönelmektedir. Sarı Yelekliler Hareketi gibi güçlü toplumsal eylemliliklerin geleneksel siyasetin sınırlarını zorladığı bir bağlamda çeşitli atılımlar gerçekleştiren Fransız solu, Avrupa siyasetinde özgün bir yer işgal etmeyi sürdürmektedir.

Kaynakça

- Akçay, Ü. ve A. R. Güngen (2016). *Finansallaşma, Borç Krizi ve Çöküş: Küresel Kapitalizmin Geleceği*. Ankara: NotaBene Yayınları.
- Badiou, A. (2019). "Lessons from the 'Yellow Vests' Movement", *African Yearbook of Rhetoric*, 9: 14-19.
- Bieling, H-J. (2014). "Shattered Expectations: The Defeat of European Ambitions of Global Financial Reform", *Journal of European Public Policy*, 21 (3): 346-366. doi: 10.1080/13501.763.2014.882969.
- Boulangé, A. ve J. Wolfreys (2007). "France at the Crossroads", <http://www.isj.org.uk/index.php4?id=338&issue=115>, accessed on 18.04.2019.
- Bowd, G. (2013). "In France, Will Change Be Now or Never?", *Soundings: A Journal of Politics and Culture*, 53: 93-102. doi: 10.3898/136.266.213806045584.
- Chiocchetti, P. (2017). *The Radical Left Family in Western Europe, 1989-2015*. New York: Routledge.
- Clift, B. (2013). "Le Changement? French Socialism, the 2012 Presidential Election and the Politics of Economic Credibility amidst the Eurozone Crisis", *Parliamentary Affairs*, 66: 106-123. doi: 10.1093/pa/gss066.
- Çakır, A. (2018). "Fransa'da Sarı Yelekliler İsyanı", <https://www.amerikaninsesi.com/a/fransa-da-2018-sari-yelekliler-isyani/4718500.html>, accessed on 14.07.2019.
- Desbos, C. ve F. Royall (2011). "Globalization and Political Posturing on the Left in France in the 1990s", *French Politics*, 9 (2): 139-157.
- Ducange, J-D. (2015). "The Radical Left in France", *Socialism and Democracy*, 29 (3): 62-70. doi: 10.1080/08854.300.2015.1076656.
- Dufour, P. (2010). "The Mobilization Against the 2005 Treaty Establishing a Constitution for Europe: A French Mobilization for Another Europe", *Social Movement Studies: Journal of Social, Cultural and Political Protest*, 9 (4): 425-441. doi: 10.1080/14742.837.2010.522310.
- Duverger, M. (1980). "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, 8 (2): 165-187. doi: 10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x.
- Epstein, S. ve E. Green (2012). "The French Elections of 2012: A View from Jerusalem", *Israel Journal of Foreign Affairs*, 6 (3): 113-125. doi: 10.1080/23739.770.2012.11446522.
- Escalona F. ve M. Vieira (2016). "The French Radical Left and the Crisis: 'Business as Usual' rather than 'le Grand Soir,'" in L. March ve D. Keith (eds.), *Europe's Radical Left: From Marginality to the Mainstream?*, Londra ve New York: Rowman & Littlefield, 115-132.
- Evans, J. (2012). "Normalising the French Presidency: Explaining François Hollande's Victory", *Renewal*, 20 (2-3): 123-129.
- Franck, R. (2005). "Why Did a Majority of French Voters Reject the European Constitution?", *European Journal of Political Economy*, 21: 1071-1076. doi: 10.1016/j.ejpoleco.2005.09.004.
- Gaffney, J. (2010). *Political Leadership in France: From Charles de Gaulle to Nicolas Sarkozy*. New York: Palgrave Macmillan.

- Hamburger, J. (2018). "Whose Populism? The Mixed Messages of La France Insoumise", *Dissent*, 65 (3): 101-110. doi: 10.1353/dss.2018.0059.
- Hamlaoui, J. (2016). "Jean-Luc Mélenchon. 'A General Reorientation of Policy is What's on the Agenda'", <http://www.humaniteinenglish.com/spip.php?article2262>, accessed on 28.06.2019.
- Hamsici, M. (2018). "Sarı Yelekliler İsyanı: 'Küçük İnsanlar' Macron'a Nasıl Geri Adım Attırdı?", <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46533655>, accessed on 24.08.2019.
- Hancké, R. (2016). "What the French Labour Law Tells Us about France and the Euro", <http://eprints.lse.ac.uk/70648/1/blogs.lse.ac.uk-What%20the%20new%20French%20labour%20law%20tells%20us%20about%20France%20and%20the%20euro.pdf>, accessed on 04.05.2019.
- Hayward, J. (2013). "Hyperpresidentialism and the Fifth Republic State Imperative", in D. Bell ve J. Gaffney (eds.), *The Presidents of the French Fifth Republic*, Londra: Palgrave Macmillan, 44-57. doi: 10.1057/978.113.7302847_3.
- Hewlett, N. (2012). "Voting in the Shadow of the Crisis. The French Presidential and Parliamentary Elections of 2012", *Modern & Contemporary France*, 20 (4): 403-420. doi: 10.1080/09639.489.2012.721184.
- Hewlett, N. (2015). *The Sarkozy Phenomenon*. Exeter: Societas.
- Hildebrandt, C. (2009). "Die Linke in Germany", in C. Hildebrandt ve B. Daiber (eds.), *The Left in Europe: Political Parties and Party Alliances Between Norway and Turkey*, New York: Rosa Luxemburg Foundation Brussels Office, 2009, 130-142.
- Howarth, D. (2008). "Left-wing Governments in France and the Challenge of Hegemony", in K. Dyson (eds.), *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence*, Oxford ve New York: Oxford University Press, 111-131.
- Hudson, K. (2012). *The New European Left: A Socialism for the Twenty-First Century*. Londra: Palgrave Macmillan.
- Iglesias, P. (2015). "Understanding Podemos", *New Left Review*, 93: 7-22.
- Inglehart, R. (1981). "Post-Materialism in an Environment of Insecurity", *The American Political Science Review*, 75 (4): 880-900. doi: 10.2307/1962290.
- Ivaldi, G. (2006). "Beyond France's 2005 Referendum on the European Constitutional Treaty", *SSH Titles*, 29 (1): 47-69. doi: 10.1080/014.023.80500389232.
- Ivaldi, G. (2018). "Populism in France", in D. Stockemer (eds.), *Populism Around the World: A Comparative Perspective*, Cham: Springer, 27-48.
- Jabko, N. ve E. Massoc (2012). "French Capitalism under Stress: How Nicolas Sarkozy Rescued the Banks", *Review of International Political Economy*, 19 (4): 562-585. doi: 10.1080/09692290.2011.638896.
- Jackson, J. (1990). *The Popular Front in France: Defending Democracy, 1934-38*. New York: Cambridge University Press.
- Jérome, B. ve N. G. Vaillant (2005). "The French Rejection of the European Constitution: An Empirical Analysis", *European Journal of Political Economy*, 21: 1085-1092. doi: 10.1016/j.ejpelec.2005.09.005.
- Kriesi, H. (1998). "The Transformation of Cleavage Politics: The 1997 Stein Rokkan Lecture", *European Journal of Political Research*, 3: 165-185.
- Kuhn, R. (2013). "Electoral Cross-dressing: The Role Reversal Campaigns of Nicolas Sarkozy and François Hollande in the 2012 Presidential Election", *Nottingham French Studies*, 52 (2): 155-166. doi: 10.3366/nfs.2013.0048.
- Kuhn, R. ve R. Murray (2013). "France's Left Turn: Mapping the 2012 Elections", *Parliamentary Affairs*, 66 (1): 1-16. doi: 10.1093/pa/gss074.

- Lazar, M (1988). "Communism in Western Europe in the 1980s", *Journal of Communist Studies*, 4 (3): 243-257. doi: 10.1080/135.232.78808414921.
- Liszczyk, D. (2012). "The European Union within the French Electoral Discourse 2012", *The Polish Quarterly of International Affairs*, 3: 87-108.
- Mair, P. (2009). "Representative versus Responsible Government," *MPLfG Working Paper*, 9 (8): 1-19.
- March, L. (2011). *Radical Left Parties in Europe*. New York: Routledge, 2011.
- Marlière, P. (2009). "Sarkozysm as an Ideological Theme Park: Nicolas Sarkozy and Right-wing Political Thought", *Modern & Contemporary France*, 17 (4): 375-390. doi: 10.1080/096.394.80903251597.
- Marlière, P. (2019). "Jean-Luc Mélenchon and France Insoumise: The Manufacturing of Populism", in G. Katsambekis ve A. Kioupiolis (eds.), *The Populist Radical Left in Europe*, New York: Routledge, 93-112.
- Marthaler, S. (2008). "Nicolas Sarkozy and the Politics of French Immigration Policy", *Journal of European Public Policy*, 15 (3): 382-397. doi: 10.1080/135.017.60701847614.
- Mayer, N. (2011). "Why Extremes Don't Meet: Le Pen and Besancenot Voters in the 2007 French Presidential Election", *French Politics, Culture & Society*, 29 (3): 101-120. doi: 10.3167/fpcs .2011.2.
- Mayer, N. (2014). "The Electoral Impact of the Crisis on the French Working Class: More to the Right?," in N. Bermeo ve L. M. Bartels (eds.), *Mass Politics in Tough Times: Opinions, Votes, and Protest in the Great Recession*, Oxford ve New York: Oxford University Press, 266-296.
- Mény, Y. (2017). "A Tale of Party Primaries and Outsider Candidates", *French Politics*, 15 (3): 265-278. doi: 10.1057/s41253.017.0038-5.
- Milner, S. (2004). "For an Alternative Europe: Euroscepticism and the French Left since the Maastricht Treaty", *European Studies*, 20: 59-81.
- Mudde, C. (2010). "The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy", *West European Politics*, 33 (6): 1167-1186. doi: 10.1080/01402.382.2010.508901.
- Petitjean, C. (2016). "What Happened to the French Left?," in C. Príncipe, B. ve P. Webb (eds.), *Europe in Revolt*, Chicago: Haymarket Books, 87-106.
- Pickard, S. (2014). "French Youth Policy in an Age of Austerity: Plus Ça Change?," *International Journal of Adolescence and Youth*, 19 (1): 48-61. doi: 10.1080/02673.843.2013.863732.
- Sahuc, S. (2011). "Left Parties in France," in B. Daiber, C. Hildebrandt ve A. Striethorst (eds.), *From Revolution to Coalition – Radical Left Parties in Europe*, Berlin: Rosa-Luxemburg Foundation, 114-128.
- Sassoon, D. (2010). *One Hundred Years of Socialism: The West European Left in the Twentieth Century*. Londra ve New York: I. B. Tauris.
- Shields, J. (2011). "Political Radicalism in France: Perspectives on a Protean Concept", *French Politics, Culture & Politics*, 29 (3): 1-11. doi: 10.3167/fpcs.2011.290301.
- Soltz, I. (2013). "The Crisis Interregnum: From the New Right-Wing Populism to the Occupy Movement", *Studies in Political Economy*, 91 (1): 85-112. doi: 10.1080/19187.033.2013.11674983.
- Startin, N. ve A. Krouwel (2013). "Euroscepticism Re-galvanized: The Consequences of the 2005 French and Dutch Rejections of the EU Constitution", *Journal of Common Market Studies*, 51 (1): 65-84. doi: 10.1111/j.1468-5965.2012.02301.x.
- Stavrakakis, Y. ve G. Katsambekis (2014). "Left-wing Populism in the European Periphery: The Case of Syriza", *Journal of Political Ideologies*, 19 (2): 119-142. doi: 10.1080/13569317.2014.909266.
- Taştekin, J. (2016). "Sarı Yelekliler: 'Fransız Baharı' mı 'Faşizmin Ayak Sesleri' mi?," <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46405041>, accessed on 11.06.2019.

- Tavits, M. ve J. D. Potter (2015). "The Effect of Inequality and Social Identity on Party Strategies," *American Journal of Political Science*, 59 (3): 744-758. doi: 10.1111/ajps.12144.
- Telek, A. (2018). "Öfkeliiler: Sarı Yelekliler Yeni Bir Sınıf Hareketi mi?," <https://www.gazeteduvar.com.tr/forum/2018/12/06/ofkeliler-sari-yelekliler-yeni-bir-sinif-hareketi-mi/>, accessed on 06.05.2019.
- Vasilopoulos, P., L. Beaudonnet ve B. Cautrès (2015). "A Red Letter Day: Investigating the Renaissance of the French Far Left in the 2012 Presidential Election," *French Politics*, 13 (2): 121-140. doi: 10.1057/fp.2015.5.
- Wolfreys, J. (2008). "Regroupment and Retrenchment on the Radical Left in France," *Journal of Contemporary European Studies*, 16 (1): 69-82. doi: 10.1080/147.828.00801970268.

The Rise of Radical Left within the Framework of Changing Political Paradigm in France

Şenol ARSLANTAŞ*
Düzgün ARSLANTAŞ**

This article investigates the main dynamics that led to regroupment on the French left in the age of austerity within the framework of historical-social context. After the eruption of the 2007-2008 financialized capitalist crisis, political paradigm has changed in Europe. In this process, especially (populist) radical parties came to the fore by successfully challenging the strongest actors of the national party systems. This was facilitated by the failure of mainstream crisis management strategy, which was associated with the austerity politics. The austerity politics, which socialized the losses of the finance capital, and brought about poor social protection despite high unemployment and poverty, led to social tragedy in many countries. This development turned the traditional political preferences upside down, especially by worsening the situation of the working class and lower layers of the middle class. In this context, the Left Front (FG) and the Unbowed France (FI) on the left and the National Front (FN) on the right, ended the political hegemony of the Socialist Party (PS) and Union for a Popular Movement (UMP), respectively.

Despite its extent, the success of the radical left has largely been neglected in the literature, especially in comparison to the radical right. Accordingly, in this study, the evolution of the French left in the age austerity era was analyzed with regard to structural political economic and political institutional conditions as well social mobilization and social protest dynamics. It is argued that both the failure of the PS to respond to social and political crises by abandoning its traditional program and its incorporation into the mainstream crisis management strategy by following austerity politics were responsible for the rise of the radical left.

Historically speaking, the PCF and the PS have been the most significant actors in the French left. Among these, the PCF dominated the French left until the mid-1970s; however, the political change following the 1968 incidents, the election of François Mitterrand to the leadership of the

* Istanbul University, Department of Political Science and International Relations, senol.arslantas@istanbul.edu.tr

** University of Cologne, Department of Comparative Politics, ad@mpifg.de

PS in 1971 and structural elements exerted substantial influence on the power balance (Sassoon, 2010; Kriesi, 1998; Inglehart, 1981). Under the leadership of Mitterrand, the PS won the 1981 elections; yet afterwards, socialists left Keynesianism and social democratic programme, which resulted in a government change. Once again in the mid-1990s, due to the conservatives' failure to cope with social crisis, the PS formed a coalition government with other left parties. However, the left government (1997-2002) weakened over time because of the socialists' insistence on pursuing neoliberal Third Way policies. Accordingly, the dissatisfied working class began to realign with the populist-nationalist FN.

The weakened French left revived during the 2005 European Constitution referendum. During the referendum process, the French left criticized the EU for its inherent neoliberalism, its technocratic structure that excluded people from decision-making processes, and its role in weakening national social model and concentrated its efforts on the construction of a more social and egalitarian Europe (Dufour, 2010; Milner, 2004). In general, the French left played a critical role in the rejection of the treaty, however, it suffered from fragmentation afterwards, and hence, was defeated by the UMP and its leader Sarkozy in the 2007 elections.

In Sarkozy's term, conservative government implemented strict neoliberal policies in wide-ranging fields, including social policy, welfare state, pension system and labor market. As a result, inequalities and poverty deepened and unemployment rate increased. On the other hand, economic crisis hit France badly in this period by worsening economic growth, employment, national debt and social situation. Against the crisis, the government implemented fiscal discipline, which restricted public spending for the disadvantaged groups.

Under these circumstances and with the initiative of the PCF, various segments of the French left united for establishing the Left Front on December 2008. The FG's candidate for the 2012 presidential election was Jean-Luc Mélenchon. During the election campaign, Mélenchon raised heavy criticism against national government and the EU, expressing demand for a radical reform. By refusing austerity, and embracing social justice and redistribution, the FG candidate performed well in the first round of the elections by consolidating the left of the socialists. In addition to the success of the alternative left, in the second round, the PS's candidate François Hollande, who promised to reduce social inequalities and ensure social justice, became the new president of the country.

Contrary to the early expectations, socialists, which also won parliamentary elections, gave green light to harsh neoliberal reforms in the fields of labor market, pension system and public sector (Smith, 2012). At the same time, a transition was completed to the mainstream crisis management strategy (Akçay and Güngen, 2016). The u-turn of the socialists accelerated the break from the PS and mobilized anti-government protestors in the streets. In this period, the FN got the support of the voters who were dissatisfied with the political establishment under the leadership of Marine Le Pen. The FN was especially influential on the working class by heavily emphasizing

xenophobic and welfare chauvinist discourse (Epstein and Green, 2012). Afterwards, the FN won the 2014 EP elections.

In an environment where FG and PS lost their traditional influence on politics and society, Mélenchon formed the movement-like-party FI. Similar to Spanish Podemos, the FI made a call for struggle against neoliberal forces with a left populist discourse (Ivaldi, 2018). The movement, which drew support from the working class, young people, unemployed and middle class, promptly became the strongest organization of the French left. At the same time, different political formations were established throughout the country, the strongest one being Emmanuel Macron's Republic on the Move (REM). As a strong actor within the system, Macron won the 2017 presidential elections, and his party dominated parliamentary elections as well. In a similar vein, one of the most significant results of the election was the end of PS' hegemony over the French left. This was mainly because of the populist left's breakthrough in the election.

Once again in the history, the French government applied neoliberal agenda in a radical and authoritarian way, causing more dissatisfaction on the voter side. More specifically, anti-austerity sentiments triggered the longest wave of protest movements in the history of France, namely Yellow Vest Movement. Despite favorable setting, however, the FI, which put the basic demands of the protesters in its programme, could not halt the breakthrough of the FN on different social classes/layers. For this very reason, currently, the French politics has been under the pressure of (right) populist radicalism despite the unsteady attempts of the alternative left in recent years.

Women's Political Participation and Representation in Bosnia and Herzegovina: General Elections 2014 and 2018

Bosna Hersek'te Kadınların Siyasal Hayata Katılımı ve Temsil Edilmesi: 2014 ve 2018 Genel Seçimleri

Muhidin MULALIĆ * 

Mirsad KARIĆ ** 

Abstract

This paper aims to introduce readers to the changes and transformations of gender political equality in Bosnia and Herzegovina and their impact on the legal and institutional framework. A brief survey of major changes and transformation will demonstrate to what extent the position of women's political participation and representation has improved in the past two decades? That is why the goal of this paper is to examine and analyze the participation and election of women to the executive and legislative bodies at the state, entity and cantonal level in the last two parliamentary and presidential elections held in 2014 and 2018 respectively. Then, the comparative analysis of the elections will clearly show statistical gaps between male and female electoral lists nominees and obtained mandates among male and female nominees and mandates across parliamentary, state and entities levels. Thus, the research will analyze gender quotas based on electoral law and obtained mandates among female candidates. Such analysis will demonstrate to what extent female candidates have moved from mere participation in the elections to the level of political representation by obtaining mandates across different governance levels. For testing the main research objectives on the degree of women's political participation and representation, the researchers used the data from the *Central Election Commission of Bosnia and Herzegovina* (www.izbori.ba). Both qualitative and quantitative methods were used to present the data regarding women's political participation and representation in General Elections 2014 and 2018.

Keywords: Political Participation; Political Representation; Electoral Law; General Elections.

Öz

Bu makale, okuyucularına; Bosna Hersek'te toplumsal cinsiyet eşitliğinin değişim ve dönüşüm süreçleri ile beraber bu süreçlerin yasal ve kurumsal çerçeve üzerindeki etkilerini tanıtmayı amaçlamaktadır. Büyük değişiklik ve dönüşümlere bağlı olarak yapılan bu araştırma, kadınların siyasi katılımının ve temsil edilmesinin son yirmi yıllık süreçte ne şekilde geliştiğini örneklerle kanıtlamaya çalışacaktır. Çalışma, ilk olarak 2014 ve 2018 yıllarında yapılan son iki parlamento ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinde kadınların devlet, tüzel kişilik ve kanton düzeyinde ki yürütme ve yasama organlarına katılımını ve seçimlerini inceleyecektir. Daha sonra ise istatistiksel verilerdeki farklılıkları, seçimlerin karşılaştırmalı

* International University of Sarajevo, Faculty of Arts and Social Sciences, mmulalic@ius.edu.ba

** International University of Sarajevo, Faculty of Business and Administration, mkaric@ius.edu.ba

analizini yaparak ve seçim listelerindeki erkek ve kadın adaylar ile bu adaylar tarafından, parlamento, eyalet ve tüzel seviyeler düzeyinde elde edilen görevleri karşılaştırılarak gösterecektir. Buna bağlı olarak, araştırma federal seçim yasası temelinde cinsiyet kotalarını ve kadınlara verilen mazbataları inceleyerek, kadın adayların mazbatadan ziyade ne ölçüde siyasi temsil seviyesine geçtiğini de analiz edecektir. Bu bağlamda, araştırmada kadınların siyasi katılım ve temsil derecelerini test etmek adına Bosna Hersek Merkez Seçim Komisyonu'ndan (www.izbori.ba) elde edilen verileri kullanılmıştır. 2014 ve 2018 Genel Seçimlerinde kadınların siyasi katılımı ve temsiline ilişkin verileri sunmak için hem nitel hem de nicel yöntemler kullanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Siyasal Katılma, Siyasi Temsil, Seçim Yasası, Genel Seçimler

1. Introduction

In Bosnia and Herzegovina, early beginnings of women's activism were aimed at the humanitarian work, peacebuilding and reconciliation process (Mulalić, 2011, p. 44). However, after the war, women's participation began to be much more visible, whereby women activists resisted marginalization in political and public life. This was the consequent result of the signing the *Dayton Peace Agreement* (<https://www.refworld.org/docid/3de495c34.html>) and adoption of the *Beijing Declaration* (<https://www.refworld.org/docid/3dde04324.html>). This period was very important because of setting up cultural awareness against women's discrimination and the creation of the legal and institutional framework against women's discrimination. That is why this paper shall clearly analyze the development of legal framework and the adoption of the principal documents that ensured gender equality and gender political participation. The phase of women's political activism could be traced back to the adoption of *Law on Gender Equality in Bosnia and Herzegovina* (https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/02/GEL_32_10_E.pdf) and establishment of agencies of gender equality at the entity and state levels. However, since 2010 women's political and public life moved beyond legal and institutional settings to the level of strategic implementation of adopted national gender action plans.

A large number of factors have determined the political participation and representation of women. Some of these factors include the educational, professional and social status of women, the democratic state-institutional framework, public support for women's political participation and women's organizations support for female candidates during the elections. Since the 1990s, women's political participation in Bosnia and Herzegovina has partially improved. Thus, the feminist groups, international organizations, and intellectuals began to question why women were not equally represented in the elections, political parties, state institutions and the government. A patriarchal society, socio-economic situation, education and prejudice against women greatly determined the place and role of women in one society and in this regard, Bosnia-Herzegovina is not an exception (Miftari, 2015, pp. 16-17). These determinants do not only affect mere placing of women's names on the electoral lists but women's active socio-economic participation in the family, society, local community, village, municipality, school and at the workplace. Therefore, women's active social participation is interrelated and interconnected with women's political participation in the elections, political parties, state institutions and the government (Berry, 2018, pp.171-6; Manjima, et. al., 2013, pp. 277-293).

Some political analysts even question women's active political participation, who under strong male party influence does not voice women's concerns. On the contrary, they often represent narrow party interests and male-dominated political agenda (Osmanović, 2015, pp.25-6; Aladžuz, 2015, pp. 3-5). There are instances when women who belong to different political parties are bitter opponents, which inhibit wider women's cooperation and fostering greater women's rights by using a common political platform. Although the educational, professional and social status of women affects women's active political participation, the democratic system of governance and the support for women during the election campaign are also of crucial significance in countering traditional and conservative understanding of women in the politics. Therefore, the political parties could play a role to increase women's political publicity, the appearance of the electoral lists as candidates and assigning of key positions in different branches of government, assemblies, and parliaments (Mirović, et. al., 2015, pp.16-20; Veličković, 2014, p. 13).

Women in Bosnia and Herzegovina are subject to political manipulation, which inhibit the proper promotion of positive and successful examples of women's socio-economic and political dynamism. There are rare examples when positive and successful examples of women's success have been properly articulated and promoted. However, even the media portrays the marginalized place of women in politics. The media often presents women actively involved in politics through traditional and stereotyped roles. There are prevailing discussions in the media, whereby women are presented as mothers and less as scientists, experts, and professionals. In this regard, women's social role is articulated and not a proactive and contributive socio-political and economic role in society. On the contrary, the media as a shaper of the public sphere should portray women's active share and role in politics, by articulating her leadership qualities. In particular, the media demonstrates the lack of interest to promote female candidates during the political campaigns, giving very poor information about female candidates and their political programs in comparison to a man (Simić, 2015, pp. 87-107; Bečić & Aladžuz, 2014; Miftari, 2014, p. 22). In this regard, *Gender Action Plan of B&H* in particular addressed the role of the media in fostering gender equality. The *Gender Action Plan of B&H* stated

“Stereotypes and prejudices are the basic cause of gender inequality and gender-based discrimination; all activities should be aimed at changing the awareness of gender equality in the wider and professional public. Since media has a great influence on social change, the media's promotion of gender equality as a human rights principle may speed up the structural changes towards gender equality.”

Women's political participation in decision-making processes is mostly subject to so-called male political power. Prevailing traditional and conservative views in society foster an idea that politics is a “male job” and that leadership requires power, which has been traditionally aligned to man. According to Berry's (2018) work *War, Women, and Power*

“Ordinary Bosnians perceived formal politics during and after the war as chauvinist, corrupt, nationalistic, and – perhaps most critically – male. “Politics is a whore” (politika je kurva) became a widespread refrain. Politics also often “happened” over rakija at bars, an exclusively male space (p.152).”

In most of the cases, decisions are made outside of the democratic institutional setting and women’s hands are only used for mere endorsement of already made decisions within smaller male party-political circles. Their active roles and outspoken voice are simply stereotyped and discredited as a form of feminism, which is unfortunately presented as something negative. Therefore, politically active, highly educated and competent women in political parties do not properly foster women’s political agenda. In fact, the few women who managed to position themselves within the political party do not get proper support from the public, media and wider society. That is why women who play active political roles should work hand-in-hand in fostering women’s political agenda regardless of their party identification. This approach could foster effective lobbying for the creation of public policies that are in favor of women. Their political activism, political initiatives, and political participation are overshadowed by their traditional family roles, physical appearance and subordinate role to dominant male political leaders in the party. Thus, women’s family background, ethnicity, religiosity and dress code are more articulated than their political activism and achieved results in predominantly male-dominated society. In interviews and broadcasted debates, female political activists are asked questions like “how do you align your professional and political obligations with family?” “Are you married?” Similar questions are rarely addressed to male political activists, which placed women already in a disadvantaged position in comparison to a man. Thus, this and similar social norms and widespread stereotypes hamper the equal participation of women in public and political life.

In Bosnia and Herzegovina, there has been declarative advocacy for gender equality. For instance, according to the *Law on Gender Equality in Bosnia and Herzegovina* Article 20 Paragraph (1)

“State bodies at all levels of organizations of authorities, and local self – government bodies, including legislative, executive and judicial authorities, political parties, legal persons with public authorities, legal persons that are in the state’s property or under the state’s control, entities, cantons, cities or municipalities whose work is under control of a public body, shall ensure and promote equal gender representation in process of managing, decision making and representation. This obligation shall exist for all authorized proponents during elections of representatives and delegations to international organisations and bodies. (2) Equal representation of women and men shall exist in the case when one of the sexes is represented with at least 40% in bodies from paragraph 1 of this Article...”

However, mere adoption of various declarations, resolutions, codes of law and electoral laws could not bring about greater women’s political participation and representation. Mere advocacy could not change the representation of women in the executive branches of the government.

Women are not equally represented in the public and private sectors. The political participation of women limited to voting rights only is a serious liberal and democratic shortcoming in Bosnia and Herzegovina. Then, in theory, the political parties meet the legal frameworks on the candidate lists, but not in practice concerning female assigned mandates. This trend has been in practice of every local and general election in Bosnia-Herzegovina. Therefore, legal obligations that at least 40 percent of women must participate in political life do not guarantee equal political representation in terms of the post-election selection of the candidates for certain governmental positions. Thus, the mere existence of a legal framework and institutionalized mechanisms do not ensure the progress in gender equality. For more effective fostering of the legal framework of gender equality, the political will and socio-cultural context must change respectively. Consequently, adopted legislature and gender national action plans shall bring about greater women political participation.

In Bosnia and Herzegovina throughout history, various stereotypes against women inhibit her proactive political participation. The lack of political participation significantly affected women's employability, socio-economic position, violence against women and increased discrimination in the public sphere. In order to change negative perceptions of women's position in the society, women who already hold positions in the state-institution, political parties and corporate sector should become proactive in promoting and highlighting that women are educated, able, communicative, skillful, competitive, determined and decisive. In particular, it is important to promote women's emotional and social intelligence and overall greater sensibility towards public action.

2. A Survey of General Elections 2006-2010

The constitution stresses that Bosnia and Herzegovina is a democratic state, which operates under the rule of law and with free and democratic elections. Since the end of the aggression on Bosnia and Herzegovina in 1995, a total of eight parliamentary and seven presidential elections were held. In 1996, in post-conflict Bosnia-Herzegovina, the first parliamentary election was organized under the United Nations and Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) supervision and monitoring. The election campaigns were predominantly focusing on the nationalist topics, security, humanitarian and existential problems, whereby there was no space for gender-related issues in the election and post-election campaigns.

Table. 1 Women's Political Representation (General Elections 1996-2010)

	1996 Post-War Election	1998 General Election	2000 General Election	2002 General Election	2006 General Election	2010 General Election
House of Representatives of the Parliamentary Assembly B&H	2.38%	26%	4.76%	14.3%	11.9%	21.4%

National Assembly of Entity RS	1.89%	22.8%	14.86%	16.9%	23%	21.68%
House of Representative of the Parliament Entity FB&H	5%	15%	17.4%	21.4%	25.5%	17.35%

Source: Author's compilation based on the data from the *Central Election Commission of B&H*

According to Table 1 after the 1996 post-war elections, women remained powerless and under-represented. Concerning the 42-seat House of Representatives of the Parliamentary Assembly B&H, only 2.38 percent of women candidates were elected, whereby only one woman was elected. Then, in the House of Representatives of the Parliament FB&H only 5 percent of women were elected, whereby out of 140 allocated seats only seven women were elected. The situation was even worse in the National Assembly of RS where only 2.38 percent of women candidates were elected, whereby out of 106 allocated seats only two women were elected (Miftari, 2014, pp. 17-18; Osmanović, 2015, p. 22).

In 1998, as Table 1 clearly demonstrated, there was a partial improvement of women's representation. These improvements were due to the involvement of Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) and changes in the *Electoral Law* that required at least 30 percent of women on the electoral lists as potential candidates for the governmental positions. In addition, due to these changes and legal amendments the closed electoral system was introduced. Thus, due to coordinated efforts of women's activists and international organizations

“...in 1998 the Provisional Election Commission adopted Article 7.50, the gender rule instituting a 30 percent quota of women on every party list. This meant that, for the first time, there had to be three women among the first ten candidates on any electoral list submitted by political parties to contest the election. This represented a turning point for Bosnian women in politics. The quota system, combined with closed electoral lists, also employed in the 1998 general election, dramatically increased women's representation at all legislative levels” (Borić, 2005, p. 3).

For example, in 1998 General Elections an introduction of the closed-list proportional representation electoral system contributed to the highest number of women elected in the legislative branches of government. However, in 2000 General Elections that was conducted entirely under the domestic jurisdiction, the open-list proportional representation electoral system was again introduced and it significantly affected a decrease in the number of elected women in the House of Representatives BiH, the National Assembly of RS and the House of Representatives FBiH (Miftari, 2014, p. 18). There are prevailing views that the open-list proportional representation electoral system is “disadvantageous to women in that voters may be able to ‘demote’ the women on the party lists if they so choose. Open lists also work to the advantage of more popular and well-known candidates, who are usually men” (Borić, 2005, p. 3).

Consequent changes and amendments of the *Law on Gender Equality in Bosnia and Herzegovina* in 2013, political parties in the General Elections in 2014 were obliged to include at least 40 percent of women on electoral lists. By the introduction of so-called quotas gender proportional share was made mandatory, which increased the percentage of women on electoral lists. According to Ismeta Dervoz, former Deputy Chairman of the Commission for Gender Equality,

“the changes to the Electoral Law and its harmonization with the Gender Equality Law were adopted. A policy I cared deeply about on the issue of gender-sensitive language was also adopted and it is finally now being used in the PSBiH after all these years. The Istanbul Convention, for which I lobbied, and which I promoted regionally was ratified, and we were one of the first countries to do that” (Aganović, et. al., 2015, p. 64).

As a result, in 2014 General Elections 98 political parties included 7,748 candidates out of which 3,276 were women or 42 percent of the total number, which was significant increment because in previous elections 36,82 percent of women were placed on the electoral lists. According to the data, women representation is higher in the legislative branches of the government than in the executive branches of government (*Action Plan for the Implementation of UNSCR 1325 in Bosnia and Herzegovina 2014-2017*, pp. 15-21). Thus, participation in political life has been granted according to the adopted legal framework and changes in the electoral law. However, mere enlisting of the female candidates on the electoral lists did not secure female mandates after the elections. For the sake of illustration, in 2014 General Elections more than 300 female candidates were on the list for the House of Representative of the Parliamentary Assembly of B&H, while only 10 obtained the mandates at the end (Miftari, 2014, pp. 47-55). Therefore, the changes of the *Electoral Law* have only provided the legal framework for gender participation in the elections, but these changes couldn't ensure gender higher representation in the legislative and executive branches of government.

3. Legal and Institutional Framework for Women's Political Participation

Since in the number of countries, the electoral system couldn't ensure greater participation and representation of women so-called affirmative quotas were introduced. These quotas determined the minimum number of women in political electoral participation (Burnet, 2012, pp. 190-207). The gender electoral quota system has been implemented in 81 countries, including in Bosnia and Herzegovina. In Bosnia and Herzegovina, women's electoral quotas were first introduced in 1997 due to the intervention of OSCE, which required each political party to put at least three women among ten candidates on their electoral lists. It is important to mention that OSCE was in charge of organizing and monitoring the elections in Bosnia-Herzegovina until 2002. This initiative was partially motivated by the adoption of the *Beijing Declaration and Platform for Action* that set new objectives to achieve at least 30 percent of women in power. This intervention, as in the Table 1, significantly increased women's participation and representation in Bosnia and Herzegovina.

The existing legal provisions and the *Electoral Law* set gender quota of the 40 percent on the electoral lists (Veličković, 2014, p. 3). Then, the Bosnian *Electoral Law* applies the model of plurality majority for the election of the three-member Presidency and the president and vice-presidents of the entity RS. On the other hand, the proportional representation election system with the preferential vote model is used for the election of legislative members at all governance levels. This implies that the number of seats allocated to the list (political party or coalition of political parties) is proportional to the number of votes that list obtained in the elections. According to the Bosnian *Electoral Law*, mandates won by a list are distributed first among candidates on the list who individually received at least twenty percent of the total number of valid votes. These mandates are awarded in the order of the highest number of votes to the lowest number of votes. If there are still mandates to be distributed to a list and the candidates remaining are those who received less than twenty percent of the total valid votes received by that list, then the distribution of the mandates among the remaining candidates from the list is done according to their order on the list. It is very important to mention that this threshold of twenty percent has been used for the first time in the General Elections 2018 (*Election Law of Bosnia and Herzegovina*, “Official Gazette of Bosnia and Herzegovina,” No. 23/1, Article 9.8 (2) and “Official Gazette of Bosnia and Herzegovina,” No. 31/16, Article 29). Although the threshold for the candidates on the list is five percent, the allocation of mandates after the elections has been extremely subjective towards women because lower number of women enlisted on the electoral lists gets a mandate after the elections

In the past two decades, significant steps were made to foster gender equality. Bosnia and Herzegovina have ratified a number of international documents related to gender equality and the strengthening of the position of women. Some of them include *UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW), *International Covenant on Civil and Political Rights* (CCPR), *Beijing Declaration with the Platform for Action* and *UNSCR Resolution 1325 on Women Peace and Security* (Mulalić, 2011, p. 45). The Resolution 1325 is very important for Bosnia and Herzegovina because it

requires an increase in the number of women in decision-making processes, conflict-prevention and post-conflict processes, peace negotiations, and peace operations. It recognizes the specific needs of girls and women in conflict situations and demands the punishment of sexual and other kinds of violence against women... (Aganović, et al., 2015: 61)

Then, the most important legal sources that ensure compliance with the *European Convention on Human Rights* include *Law of Gender Equality in Bosnia and Herzegovina*, passed in 2003, and *Law on the Prohibition of Discrimination of Women in BiH*. These laws regulate, promote and protect gender equality in the public and private sectors of life. These laws are obligatory at all levels of the system of governance including legislative, executive and judicial power, political parties, entities, cantons and municipalities. They must ensure equal gender representation

in governance and decision-making process, with at least 40% in all bodies. These laws also regulate employment, work and access to all forms of resources. Then, in the period from 2006 to 2018 the number of action plans has been adopted for the implementation of the *UNSCR 1325* (Irvine, 2013: 20-38). These action plans include *Gender Action Plan for BiH* (2006-2011), *the First National Action Plan* (2010-2013), *Gender Action Plan* (2013-2017), *the Second National Action Plan* (2014-2017), and *Action Plan for the Implementation of UNSCR 1325 in Bosnia and Herzegovina 2018-2022*.

Gradual establishment of institutional mechanisms at different levels also significantly contributed to gender political participation. *The Agency for Gender Equality of Bosnia and Herzegovina* was established in 2004. This agency functions under the direct authority of the *Ministry of Human Rights and Refugees BiH*. Then, *The Gender Centre of the Federation of Bosnia and Herzegovina*, established in 2000, and *The Gender Centre of the Republika Srpska*, established in 2001, ensures application of gender institutional mechanisms in at entity levels regarding gender equality and gender action plans (Mulalić, 2011: 45-46). In addition, women's NGOs have been involved in shaping legal, economic and socio-political aspects of life in Bosnia and Herzegovina. Women's NGOs have contributed towards the adoption of laws and establishment of ministries and institutions that furthermore contributed to women's political participation and representation. These developments were harmonized with different reforms and Bosnian accession process to the EU.

4. General Elections 2014 and 2018: A Comparative Analysis

The seventh parliamentary and sixth presidential elections were held in Bosnia and Herzegovina in 2014. The total of 98 political subjects was registered for the three-member Presidency at the state level, the President and Vice Presidents of the entity Republika Srpska (RS) and the legislative authorities at the state, entity and cantonal levels: 50 political parties, 24 coalitions and 24 independent candidates. The number of political subjects increased in the elections held in 2018. Thus, the 128 political subjects were registered for the eighth parliamentary and seventh presidential elections: 58 political parties, 36 coalitions, and 34 independent candidates. Therefore, for the sake of comparison 7.730 and 7.497 candidates were registered in the elections held in 2014 and 2018 respectively.

According to the *Electoral Law* of Bosnia and Herzegovina, direct presidential elections are held at the level of two entities. For the elections in 2014, 17 candidates contested the position of the Presidency with only one female candidate, Željka Cvijanović from the entity Republic of Srpska. She was nominated by the Alliance of Independent Social Democrats (SNSD), the strongest political party in the entity Republic of Srpska and was the only woman who received a substantial number of votes. However, she lost the election to Mladen Ivanic, a candidate of the opposition coalition party Party of Democratic Progress (PDP). Nineteen candidates contested the position of the President and two Vice Presidents of the entity Republic of Srpska with only

two female candidates who scored very poorly in the elections. Therefore, no female candidate was elected to either of these positions.

The General Elections 2018 brought somehow different results compared to the General Elections 2014. Namely, fifteen candidates contested the election for the Presidency of Bosnia and Herzegovina, with one Croat woman from the entity Federation of B&H (FBiH) and one Serb woman from the entity Republic of Srpska being candidates to the state highest executive institution. Neither of them scored the results that would secure them the place in the Presidency. Croat female candidate obtained 25.890 or 6.04 percent of the valid votes from the entity Federation of B&H while the Serb female candidate secured only 12.731 or 1.86 percent of the valid votes in the entity Republic of Srpska. Thirty-seven candidates took part in the election for the Presidency and Vice Presidency of the entity Republic of Srpska in General Elections 2018. Željka Cvijanović from the SNSD won the election and became only the second woman who holds this position since the end of the war. Prior to this, she was the Prime Minister of the entity Republic of Srpska for the period between 2014 and 2018.

In the General Elections 2014, 7.694 candidates participated to the legislative bodies at the state, entity and cantonal levels, 4.428 or 57.6 percent were male candidates while the remaining 3.266 or 42.4 percent were female candidates. According to the official data of the *Electoral Commission of Bosnia and Herzegovina*, there was a slight decrease in the total number of registered candidates for the General Elections in 2018 and the number of women contesting the elections. Namely, 7.443 candidates were registered for the General Elections in 2018; 4.344 or 58.4 percent candidates were men and 3.099 or 41.6 percent were women. In both elections, the number of registered women was in the line with the *Electoral Law* of Bosnia and Herzegovina, which requires a minimum 40 percent gender quota on the list of each political party that contest legislative elections in B&H at the state, entity or cantonal levels. Analysis has shown that almost all political parties with the exception of a few and minor political parties complied with this legal requirement.

Having in mind preferential type of voting, these candidates received 7.070.677 votes in total. Female candidates received 2.212.992 or 31 percent of the total votes while on the other hand, male candidates who participated in the 2014 legislative elections obtained 4.857.685 or 69 percent of all votes. This is the first indicator that there is a significant difference between the male and female candidates popular support in the elections. The number of votes obtained by the male candidates overwhelmingly exceeds the number of votes obtained by the female candidates in both elections. The difference between the male and female candidates on the electoral lists was slightly more than 15 percent however, that difference reached almost 38 percent in favor of male candidates in terms of votes obtained in the elections. During the 2018 legislative elections, all candidates obtained 7.914.451 valid preferential votes. Male candidates garnered 5.525.212 or 70% of votes and female candidates received 2.389.239 or 30 percent of votes. Election results for 2018 show a further increase of votes for male candidates by 1 percent.

Table 2. Man and women preferential votes (General Elections 2014-18)

Election Year	Total votes	Male	Female
2014	7.070.677	4.857.685 (69%)	2.212.992 (31%)
2018	7.914.451	5.525.212 (70%)	2.389.239 (30%)

Source: Author's compilation based on the data from the *Central Election Commission of B&H*

According to the official results, 512 candidates were directly elected to the various state, entity and cantonal legislature in both elections. 42 representatives to the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, 98 representatives to the House of Representatives of the Federation of Bosnia and Herzegovina, 83 representatives to the National Assembly of the Republic of Srpska and 289 representatives to the ten cantonal assemblies in the Federation of Bosnia and Herzegovina. The results show that 413 or 81 percent of seats were won by male candidates and 99 or 19 percent of seats were secured by the female candidates in the 2014 legislative elections at all levels. In spite of the fact that comparing to the 2104 legislative elections, the female candidates garnered less preferential votes during the 2018 legislative election, however, female candidates achieved much better results by winning 141 or almost 28 percent of all legislative seats available for the elections and male candidates secured the remaining 371 or around 72 percent of seats. This makes an increase of 42 percent for the seats won by the female candidates comparing to the previous elections held four years ago and more than 10 percent decrease for the seats won by the male candidates.

Table 3. Seats won by female and male candidates (General Elections 2014-18)

Election year	Total seats	Seats won by male candidates	Seats won by female candidates
2014	512	413 (81%)	99 (19%)
2018	512	371 (72%)	141 (28%)

Source: Author's compilation based on the data from the *Central Election Commission of B&H*

According to the *Electoral Law* of Bosnia and Herzegovina, 512 seats are allocated from 39 electoral districts at various levels. Table 3 clearly demonstrated that in the elections 2014, female candidates garnered the highest number of votes in only three electoral units, one electoral unit at the cantonal level and two electoral units at the state level. These three female candidates came from Party of Democratic Action (SDA), Croat Democratic Party (HDZ) and Serb Democratic Party (SDS). General Elections 2018 did not bring any substantial change to this phenomenon. Again, only three female candidates obtained the highest number of votes in three electoral units, one electoral unit at the cantonal level and two electoral units at the level of the Federation of Bosnia and Herzegovina. The only difference is that all three female candidates were elected from the Party of Democratic Action (SDA).

At the state level, 42 representatives were elected in each electoral cycle, two-thirds from the entity Federation of Bosnia and Herzegovina and one-third from the entity Republic of Srpska.

According to the official data, male candidates obtained 68 percent of valid votes in the 2014 elections. With this number of votes, male candidates secured 32 seats or 76 percent of all seats in the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina. On the other hand, female candidates got 32 percent of the preferential votes which secured only 10 seats or 24 percent of all seats available. Therefore, data indicated that female representation in the state highest legislative body has further deteriorated in the 2018 legislative election. First, the number of preferential votes for female candidates decreased by additional 6 percent, leading to the fact that only seven female candidates, what makes only 17 percent of all available seats in this legislative body, secured the parliamentary seats.

Table 4. Preferential votes and seats secured by male and female candidates (General Elections 2014-18)

Election year	Male votes	Female votes	Total	Seats won by male candidates	Seats won by female candidates	Total seats
2014	1.215.452 (68%)	578.085 (32%)	1.793.537	32 (76%)	10 (24%)	42
2018	1.606.522 (74%)	569.123 (26%)	2.175.645	35 (83%)	7 (17%)	42

Source: Author's compilation based on the data from the *Central Election Commission of B&H*

This makes the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina the least female represented legislature of all thirteen legislative bodies directly elected by the people in the country. Second, six of seven female representatives have been elected on the basis of compensatory mandates. This shows that when electing the state-level legislators the electorates are very much in favor and prefer male to female candidates.

The National Assembly of entity Republika Srpska consists of two chambers, lower and upper. The lower chamber comprises eighty-three members directly elected for the period of four years. Comparative study of General Elections 2014 and 2018 showed that there has been no significant change in terms of the preferential votes and seats won by the women. Thus, in the 2014 elections women won 14 seats (17 percent of all seats) with 30 percent of preferential votes, six women were directly elected from the constituencies while eight women, or more than half of those elected, got elected on the basis of the compensatory mandates. General Elections 2018 showed that female candidates increased their presence in the National Assembly of entity Republika Srpska by only one seat with an almost identical percentage of preferential votes. Further analysis has shown a similarity between the preferential votes received by male and female candidates among those who secured the seats in the Assembly in the elections in 2014 and 2018 respectively. According to Table 5, female candidates who secured the seats in the Assembly received 12 percent and male candidates garnered 77 percent of preferential votes in 2014 and 2018 elections respectively.

Table 5. Preferential votes of all candidates and secured seats in the NARS (General Elections 2014-18)

Election year	Candidate type	Male votes	Female votes	Total	Seats won by male candidates	Seats won by female candidates	Total
2014	All Candidates	855.996 (70%)	360.027 (30%)	1.216.023	69 (83%)	14 (17%)	83
2018	All Candidates	1.066.362 (71%)	431.554 (29%)	1.497.916	68 (82%)	15 (18%)	83
2014	Obtained seats	372.823 (88%)	52.860 (12%)	425.683	69 (83%)	14 (17%)	83
2018	Obtained seats	453.011 (88%)	62.267 (12%)	515.278	68 (82%)	15 (18%)	83

Source: Author's compilation based on the data from the *Central Election Commission of B&H*

Federation of Bosnia and Herzegovina has a bicameral Parliament, whereby the people in the elections directly elect the members of the lower house. An analysis of the legislative elections for the year 2014 has shown that the discrepancy between the preferential votes won by male and female candidates in the election was somehow similar to the state parliament election held in the same year. Male candidates obtained 67 percent of votes and secured 78 percent of seats in the House of Representatives and female candidates garnered 33 percent of votes and secured only 22 percent of the seats in the Parliament. General Elections 2018 revealed promising results regarding the female representativeness in the Federal House of Representatives. Namely, with only 1 percent increase in the preferential votes, female candidates have secured four more seats (26 seats or 27 percent) in the new term-the most women to serve in the Parliament at once since its commencement. According to Table 6, preferential votes obtained by the women who secured the seats in the House of Representatives of the Federation in the 2018 elections increased by 7 percent.

Table 6. Preferential votes of all candidates and those who secured seats in the FB&H House of Representatives (General Elections 2014-18)

Election Year	Candidate Type	Male votes	Female votes	Total	Seats won by male	Seats won by female	Total
2014	All Candidates	910.763 (67%)	448.697 (33%)	1.359.460	76 (78%)	22 (22%)	98
2018	All Candidates	984.195 (66%)	505.019 (34%)	1.489.214	72 (73%)	26 (27%)	98
2014	Obtained seats	375.271 (84%)	69.610 (16%)	444.881	76 (78%)	22 (22%)	98
2018	Obtained seats	385.906 (77%)	118.234 (23%)	504.140	72 (73%)	26 (27%)	98

Source: Author's compilation based on the data from the *Central Election Commission of B&H*

Bosnian entity Federation of Bosnia and Herzegovina (FB&H) is divided into ten cantons. Each canton has got an assembly whose representatives are directly elected on a four-year term. The size of the assembly depends on the size of the population of a canton. It varies from 21 representatives in Posavina Canton to 35 representatives in Tuzla and Sarajevo Cantons. The analysis of the election results showed a promising trend with regards to the change in the female representation from 2014 to 2018 cantonal legislative elections. Out of 289 representatives elected to all ten cantonal assemblies the number of women elected in 2018, compared to the previous elections, increased by 75 percent, from 53 to 83. In all but two cantons, Posavina Canton and Western-Herzegovina Canton, the number of female representatives has increased and the number of women representatives ranges from 47 percent in Hercegovina-Neretva Canton to 20 percent in Bosnia-Podrinje Canton.

5. Concluding Remarks

A thorough analysis of General Elections 2014 and 2018 indicated that the female candidates secured more preferential votes and more seats in the elections held in the 2018 than in the legislative elections held in 2014. However, the number of additional seats secured by women does not match the approximate number of preferential votes obtained by women during the elections in 2018. Thus, how to explain the phenomenon that the number of seats secured by women in 2018 elections almost doubled compared to the previous legislative elections held in 2014. The total number of seats for grab in the state, entity and cantonal legislatures was 512. Detailed analysis showed that in terms of women securing more seats in the legislature, the drastic change has taken place only at the cantonal level while at the state level women won fewer seats in 2018 elections. However, at the entity level, there were no significant changes; namely, women secured one and four extra seats in the National Assembly of the RS and the House of Representatives of the Federations of Bosnia and Herzegovina respectively. On the other hand, out of 289 seats in ten cantonal assemblies, women increased their seats from 53 in 2014 elections to 91 in 2018 elections, i.e. by 71 percent.

After a thorough analysis of the programs and election manifestos of the leading political parties in Bosnia and Herzegovina, it appeared that nothing special was offered during the campaign that might have attracted the public to female candidates. Second, all political parties have fulfilled the legal requirement of the equal representation of the gender, with a minimum of 40% of the total number of candidates on the list. The presence of male and female candidates on the party lists was almost identical comparing to the elections held in 2014 and 2018. Therefore, the presence of gender quota on the lists does not guarantee more representation of women in the country's directly elected legislative bodies. Third, the threshold for the candidates on the list in all parliamentary elections held in the post-war Bosnia and Herzegovina was five percent. Thus, certain legal amendments to this rule were made in 2016 and the threshold has been increased to twenty percent. We have conducted a simulation of the last election results for the cantonal assembly taking into consideration the current threshold of twenty percent for the candidates

on the list and the previous rule of five percent. Results have shown that the current threshold is much more in favor of female candidates. The current composition of all ten cantonal assemblies consists of 196 males and 93 females elected in the last elections. However, if the previous rule of five percent threshold was applied, the number of female elected candidates would be reduced by 35 and quite close to the number of 52 women elected in the 2014 elections. Therefore, it can be stated that the open-list electoral system with the quite high threshold within the list has been in favor of female candidates at the cantonal level in the last elections in Bosnia and Herzegovina. Fourth, quite strong and diversified party pluralism in Bosnia and Herzegovina and the low threshold, which stands at three percent, has enabled many political parties to win the seats in the legislature. Still, the scenario of the significant increase of the women elected to the legislature has not taken place at the entity and state level legislatures. The number of representatives sent to the assembly differs due to the size of the electoral units and varies from three to six representatives at the state level, three to twelve at the entity level and twenty-one to thirty-five at the cantonal level. Therefore, the higher size of the electoral unit leads to the higher possibility for women to win the seats considering the quite high threshold within the party list prescribed by the current election law of Bosnia and Herzegovina.

Comparative analysis of the last two elections in Bosnia and Herzegovina showed that although women are becoming more active in Bosnian politics, especially after the 2018 legislative elections, however, men have continued to dominate the local political spectrum. Closer study of the preferential vote difference between the men and women in the elections clearly indicated that the electoral culture of the Bosnian people is still quite patriarchal. In order to have more women in the legislative branches of the government, it is important to increase the threshold in the party list or even introduce the closed lists in the elections. Then, women's representation could be increased by an introduction of parity in the form of quota and using the zipper system whereby men and women are given alternating places through the candidate lists. In addition, it is important to place women on the top of the lists especially in the small electoral units such as the case with the state and entity constituencies and giving more space to the women in the media. All these measures could help in breaking up with the prevailing patriarchal electoral culture and the man-dominated politics in Bosnia and Herzegovina.

References

- Action Plan for the Implementation of UNSCR 1325 in Bosnia and Herzegovina 2010-2013.* Available at https://www.peacewomen.org/sites/default/files/bosniaherzegovina_nationalactionplan_2010.pdf
- Action Plan for the Implementation of UNSCR 1325 in Bosnia and Herzegovina 2014-2017.* Available at https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/12/AP_1325_za_web.pdf
- Action Plan for the Implementation of UNSCR 1325 in Bosnia and Herzegovina 2018-2022.* Available at https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2018/11/GAP-BiH-2018-2022_B.pdf
- Aganović, A., Miftari, E., and Veličković, M. (2015). *1995 – 2015 Women and Political Life in Post-Dayton Bosnia and Herzegovina.* Sarajevo: Sarajevo Open Centre.

- Aladžuz, Dž. (2015). *Analiza programskih dokumenata parlamentarnih stranaka u BiH iz rodne perspective*. Sarajevo: Infohouse.
- Beijing Declaration and Platform for Action*, 27 October 1995. Available at <https://www.refworld.org/docid/3dde04324.html>
- Bečić, E., & Aladžuz, Dz. (2015). *Žene u politici – Da li je veličina važna? (Analiza načina izvještavanja štampanih medija o kandidatkinjama na Općim izborima 2014. godine u Bosni i Hercegovini tokom predizborne kampanje)*. Sarajevo: Udruženje Infohouse. Available at http://ba.boell.org/sites/default/files/zene_u_politici_-_da_il_je_velicina_vazna_-_mail-web.pdf
- Berry, E. M. (2018). *War, Women and Power: From Violence to Mobilization in Rwanda and Bosnia – Hercegovina*. Cambridge: University Press.
- Borić, B. (2005). "Application of Quotas: Legal Reforms and Implementation in Bosnia & Hercegovina" in Ballington J. and Francensca B. (eds.), *The Implementation of Quotas: European Experiences*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp.38-43.
- Burnet, Jennie. (2012). "Women's Empowerment and Cultural Change in Rwanda." In Susan Franceschet, Mona Lena Krook, Jennifer M. Piscopo (Eds.). *The Impact of Gender Quotas*. Oxford University Press.
- Central Election Commission of Bosnia and Hercegovina* (CIK). Available at www.izbori.ba
- Dayton Peace Agreement, General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Hercegovina*, 21 November 1995. Available at <https://www.refworld.org/docid/3de495c34.html>
- Election Law of Bosnia and Hercegovina*, "Official Gazette of Bosnia and Hercegovina," No. 23/1, Article 9.8 (2) and No. 31/16, Article 29.
- Gender Action Plan for BiH* (2006-2011). Available at <https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/02/006-Gender-Action-Plan-of-Bosnia-and-Hercegovina.pdf> *Gender Action Plan* (2013-2017). Available at https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/02/GAP_BIH_ENGLISH.pdf
- Irvine, J. A. (2013). "Leveraging change: Women's organisations and the implementation of UNSCR 1325 in the Balkans," *International Feminist Journal of Politics*, 15(1): 20-38.
- Law on Gender Equality in Bosnia and Hercegovina* (Official Gazette of Bosnia and Hercegovina, No. 16/03, 102/09 and 32/10). Available at https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/02/GEL_32_10_E.pdf
- Manjima Bhattacharjya, et al. (2013). "Why Gender Matters in Activism: Feminism and Social Justice Movements." *Gender & Development*. 21(2), pp. 277–293.
- Miftari, E. (2015). *Politička participacija žena u Bosni i Hercegovini: Analiza učešća žena na stranačkim listama i konačnih rezultata općih izbora 2014*. Sarajevo: Fondacija CURE, Sarajevski otvoreni centar.
- Mirović, D., Hadžić, I., and Miftari, E. (2015). *Godišnji izvještaj o stanju ljudskih prava žena u Bosni i Hercegovini u 2014.godini*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar.
- Mulalic, M. (2011). "Women's NGOs and Civil Society Building in Bosnia-Hercegovina," *Epiphany: Journal of Transdisciplinary Studies*, 4(1), pp. 40-55.
- Osmanović, A. (2015). *Zastupljenost žena u politici – Istraživanje – Hrvatska, Srbija, Crna Gora, Makedonija i BiH*. Sarajevo: Infohouse.
- Simić, O. (2015). "Gender (in)equality in Bosnia and Hercegovina: One step forwards, two steps back," in S. P. Ramet and C. Hassenstab (eds). *Gender (In)equality and Gender Politics in Southeastern Europe: A Question of Justice (Gender and Politics)*. London: Palgrave Macmillan, pp. 87-107.
- Veličković, M. (2014). *Stranke, izbori, parlamenti: Žene u politici u Bosni i Hercegovini. Priča u brojkama*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar.

Regulations on Access to Government Information and Impacts on Open Government: A Case of Turkey

Kamu Bilgisine Erişim Düzenlemeleri ve Açık Devlete Etkileri: Türkiye Örneği

Şahika EROĞLU* 

Abstract

The fundamental elements of open government, i.e. openness, participation, and collaboration, can be secured through well-structured regulations governing access to information. Therefore, existing access to information regulations, which are based upon the pre-open government era, should be structured or updated under the mandates of open government. The present study assumes the perspective of the relevant literature to consider the effectiveness of regulations governing access to information in public's access to information, their relationships with the government, and the effects of open government on regulations governing access to information. With its starting point in the literature, the study assesses the scope of the existing Law on the Right to Information in Turkey, as a country preparing for an open government in line with specific criteria, and defines the effects of this Law on the preparations for an open government, as well as its current/potential shortcomings. Using document analysis as its research methodology, this study reveals that the Law on the Right to Information in Turkey does not sufficiently cover the requirements of open government. The research conclusions are presented along with recommendations for the updated structuring of the Law on the Right to Information.

Keywords: Open Government, Open Government Regulations, Right to Access Information, Government Information, Turkey

Öz

Açık devletin temel öğeleri olan açıklık, katılım ve işbirliği, iyi yapılandırılmış bilgi erişim düzenlemeleri ile sağlanmaktadır. Bu nedenle geçmişte açık devlet öncesine dayanan mevcut bilgi erişim düzenlemelerinin açık devlet gereklilikleri kapsamında yapılandırılması veya güncellenmesi bir gereklilik haline gelmektedir. Çalışmada bilgi erişim düzenlemelerinin kamu sektörü bilgilerine erişimindeki etkililikleri, açık devletle ilişkileri, açık devletin bilgi erişim düzenlemelerine etkileri literatür kapsamında değerlendirilmektedir. Literatürden yola çıkarak çalışmada açık devlet hazırlık sürecinde olan Türkiye'de mevcut Bilgi Edinme Kanununun kapsamı belirlenen kriterler doğrultusunda değerlendirilerek bu kanunun açık devlet hazırlıklarındaki etkisi ve karşılaşılabilecek/karşılaşılan eksiklikleri tanımlanmıştır. Doküman analizini araştırma yöntemi olarak kullanan bu çalışma Türkiye'de ki Bilgi Edinme Kanunu'nun açık devlet gerekliliklerini yeterli düzeyde karşılayamadığını

* Hacettepe Üniversitesi, Bilgi ve Belge Yönetimi Bölümü, sahikaeroglu@gmail.com

ortaya koymaktadır. Araştırma sonuçlarında Bilgi Edinme Kanununun güncel yapılandırılmasına yönelik öneriler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Açık Devlet, Açık Devlet Düzenlemeleri, Bilgi Edinme, Devlet Bilgisi, Türkiye

1. Introduction

Advancements in digital technology have caused a course of transformation in administrations. Along with new approaches to administration, governments draft laws and implementing initiatives and investments to facilitate access to public-sector information in order to secure transparency, openness, and accountability. These practices can be described as fundamental requirements for the modernization of and effective governance in the public sector and are mostly structured in a complementary manner.

Allowing public access to government data has become a current topic along with the influence of new approaches on administration. The practices shaped in this context and conceptualized under “open government” can be defined as steps taken to declare public data, generated through public resources, on public platforms and in public formats and to allow the public to use and re-use such data for creating new economies and securing transparency, accountability, and a more advanced democracy in administration. The milestone for the open government movement is inherent in the initiatives shaped in the political promises of Former U.S. President Barack Obama in 2009. These initiatives originated from the “Open Government Directive” of 2009 (Owen, 2011, p. 94). This directive acted as a source of various derivative studies. Moreover, the U.S. was the first country to launch the data.gov project through the White House as a platform allowing public access to open government data (Tauberer, 2014; The White House, 2019).

The practical basis for the exchange of public data lies in access to information regulations. The association between these regulations and open government has also been emphasized in relevant studies (Janssen, 2012; Ubaldi, 2013). Access to information regulations both offers citizens the right to obtain public information and mandate governments to offer their information to citizens, transforming transparency from a mere definition or promise to a practically possible concept (Hood, 2006).

Access to information regulations can have different titles in different countries with some regulations structured before the open government movement. A large number of countries have enacted access to information regulations; however, such laws and regulations mostly pose restrictions to open government movements, failing to satisfy the modern requirements of open government (definitions of open government and access to information in electronic format) (Ubaldi, 2013). Laws quite often serve on a reactive plane and cannot secure the public’s right to information as they set various grounds including confidentiality against requests for information (Karkın and Çalhan, 2012). On the other hand, laws not structured or updated under the requirements of open government can also undermine the effectiveness of open government

practices. This notion is regarded as a point of consideration to be addressed specifically by administrations in preparation for an open government.

In this vein, the study revolves around one underlying motivation concerning the need in right to information regulations securing the legal bases of the open government movement – a concept studied extensively around the globe in the last decade – for structures close to those in developed countries that provide for open government requirements and for the revision of right to information regulations for the foundations of an open government in developing countries including Turkey. In light of the aforementioned information, the study can be stated to pursue two specific objectives. The first is to contribute to the relevant literature by examining the associations between open government and access to information regulations, which aim to provide for the sharing of public-sector information, as well as by reviewing the reciprocal effects of these two elements. The latter objective of the study is to identify and offer solutions to, potential problems in the process for open government by analysing the scope of the Law on the Right to Information enacted in Turkey, as a country currently preparing for open government, in line with the findings in the relevant literature. In this context, the present study will draw attention to and raise awareness on the re-evaluation of access to information regulations and their adaptation to the structures of open government, especially in countries preparing for open government.

The study not only provides a literature review in line with the aforementioned objectives but also conducts document analysis on findings as to the compliance of the Law on the Right to Information in Turkey with open government requirements. The following parts of the study start with a chapter on methodology presenting research questions, methodology, and limitations followed by “Access to Public-Sector Information and Regulations” and “Regulations on Access to Government Information: Effects on Open Government (Data)” covering the literature review. The findings are presented under “Findings: Turkey on the Road to Open Government and Information Access Regulations”. The Conclusions part evaluates the findings that reflect the current situation in Turkey among the findings of document analysis and discusses the same within the literature before moving on with suggestions for future studies around certain findings concerning the compliance of the right to information law in Turkey with open government requirements.

2. Research Questions, Methodology and Limitations

Study questions were expressed as follows according to the research objective:

Q1. What is the effect of information access regulations on open government practices?

Q2. To which extent does the Law on the Right to Information in Turkey cover the open government requirements?

The study considered qualitative data and was conducted through the document analysis method defined by Payne and Payne (2004: 4) as “techniques to categorise, investigate, interpret and identify limitations of physical sources in the private or public domain (personal papers, commercial records, or government archives, communications or legislation)”. The most important indications of reliability are a categorisation system and a clear definition of every category (Gökçe, 2006: 83). The relevant categories were specified for validity and reliability. The study also performed a literature review and formulated a theoretical framework for information access regulations and their effects on open government. The study identified the recommended criteria and content for information access regulations with a relevant chart for the Law on the Right to Information in Turkey. In addition, these criteria were employed to develop the research instrument, which contains twelve questions reflecting major points for related laws in order to identify whether the Law on the Right to Information in Turkey covers the question statements. This study is based upon open government as a concept structured at different dimensions and in a variety of specialist fields (technical, political, and legal) focusing on assessing the regulations as the open government infrastructure.

3. Literature Review

3.1. Access to Public-Sector Information and Regulations

Information is the lifeblood of a robust democracy and a productive economy. Public-sector information holds a specific value in the light of the interaction between the public sector and citizens (Office of the Australian Government, 2013; Pollock, 2008). Defined as information generally owned and generated by public institutions (Pollock, 2008), public-sector information is formed through the meaningful interpretation of public data generated or provided by public institutions and as a concept, has been in more popular use especially after the dissemination of the concept of an information economy (Jasserand and Hugenholtz, 2012).

The communication between a government and citizens has a long past in terms of the historical process. However, concepts pertaining to the openness of administrative processes and the modern access to public-sector information emerged in the 17th and 18th Centuries, when concepts such as freedom of expression, freedom of press, and the right to information were also disseminated further and complemented with a legal basis starting with Western societies (Open Source, 2016a). At the same time, administrative processes inclined towards transparency and gave way to publicly available presentation of public-sector information. In this context, the public’s exercise of the right to access public information is important for participation in democratic processes, confidence in administrations, prevention of corruption, provision of accountability, and support to decision-making processes (Bertot, Jaeger, Shuler, Simmons, and Grimes, 2009; Cullier and Piotrowski, 2009; Mulgan, 2007). Mass dissemination of information and communication technologies in the 1990s allowed for pragmatic change and further development in the right to information. In other words, the widespread utilization of such technologies improved the

capability of governments to offer public procedures on electronic platforms and the capability of average citizens to partake in processes concerning the prevention of poverty, the display of budgets, and public decision-making (Kaya, 2005; Mendel, 2008; Şengül, 2014). Accordingly, such developments also stimulated the demand of citizens to access information and, in turn, allowed citizens to act more consciously with such matters as participation in administrative processes, evaluation of policies, and access to budgetary information.

The relevant literature indicates that demands concerning the public announcement of government data have been shaped around the principles of openness, transparency, and accountability in administration (Gigler, Custer, and Rahemtulla, 2011). Open policies, legislation, rules, standards, and guidelines should be in place to establish how administrative processes will be/are maintained openly and transparently (Boserup and Christensen, 2005). The accessibility of public information and documents under administrative openness constitutes the source of the right to information and the essence of information law (Akillioğlu, 1990). Therefore, the legal basis should be provided to processes relating to “the duty of administrations to provide information” and “the freedom of the constituency to obtain information”. Openness in public administration also entails the freedom of accessibility of information. The right to information is considered a fundamental right allowing for access to information (Adalı, 2004) and as an essential approach, provides individuals with access to information and prevents the release of incomplete information and the emergence of misunderstandings. In this framework, the adoption of access to accurate and complete information as a right can be regarded as an important step for an administration. However, the right to information defined as the right of the public to access governmental information is, at times, employed as a synonym to the concept of the freedom of information in certain legislation (Janssen, 2012). The right to information is structured in two main dimensions. The first dimension relates to the right of the public to access information generated through the government and governmental organs, while the latter refers to the obligation of governments to inform the public with respect to matters of public interest (Janssen, 2012). The regulation of the concept of access to information, which has emerged with the aim of meeting the need of individuals to be informed, and the public endorsement of such regulations constitute the basis of laws on access to information.

As governments moved closer to openness and transparency, the facilitation of access to information and the improvements of the relevant legislation came to the fore. Such laws and regulations under different titles and with occasionally varying scopes draw a framework for the right to information in general. Regulations concerning access to information have been formulated specifically to facilitate access to public-sector information. Access to information regulations may refer to varying content and scope, despite their similar bases, and are observed to be released under such titles as laws on access to and management of governmental documents, on public documents, on access to information, on open public documents, and on management of access to public documents (Durrant, 2006; Mendel, 2008; Winkler, 2011). Concepts including access to information, freedom of information, right to information, and right to know are structured through legal arrangements in general. Despite a large number of different terms

used, these regulations can be reportedly addressed under the comprehensive heading of “access to information regulations” (Durrant, 2006; Winkler, 2011). These laws and regulations have been issued generally with such aims as allowing citizens to request information, documents, and other materials retained by public institutions, as well as combating corruption and improving transparency (Durrant, 2006). Regulations concerning access to information are also important in securing integrity in the public sphere and to support modern administrative processes.

The first initiative that allowed for access to public information and a legal guarantee for the right to information was the “Freedom of the Press Act” enacted in Sweden in 1766 (Jasserand and Hugenholtz, 2012; Björkstrand and Mustonen, 2006). Following this act, no new regulation appeared for a period of almost 200 years, while developments pertaining to the right to information had accelerated in the 1900s (Bennett, 1997). Today, more than 90 countries have laws concerning the right to information and nearly 50 countries are in the ratification process for draft instruments (Access to Information Laws, 2012; Hazell, Worthy, and Glover, 2010). Furthermore, it should be emphasized here that the right to information, recognised as a constitutional right in 30 countries, should also be addressed in the context of human rights (Paradissis, 2009; Peled and Rabin, 2011). Most countries have placed a guarantee on the right to access public documents and information by instituting a constitutional right (Winkler, 2011). In the wider context, the right to access/obtain information, as an important pillar of democracy, is recognized as a human right (McDonagh, 2013; Mendel, 2008). A large number of international human rights organizations (United Nations, Regional Human Rights Organs, European Union, African Union, and European Council, etc.) accept that access to public-sector information is a fundamental human right and point out to a need for effective legislation to secure respect and guarantee to this right (Mendel, 2008).

Under open administration approaches, public information generated through public resources and business processes is offered to the public and individuals are allowed to access information and documents on administrative functioning. Even though laws on the processing and scope of requests for information became more widespread along with the 1990s, there are also various legislative instruments and laws for the release of and access to governmental information. The commonalities of different access to information regulations can be specified under the following headings:

- Who can request the relevant documents (requirements such as being a national, etc.);
- Public documents and data under legal protection;
- Appeals mechanisms;
- Pricing conditions for paid access to or use of information, if any;
- Conditions concerning copyrights;
- Practices and sanctions concerning access to or use of information;
- Conditions of access to or use of electronic data, documents, and information; and

- Limitations and exemptions relating to access to or use of electronic data, documents, and information (Banisar, 2004; Mendel, 2008).

The laws in question provide a guarantee for access to public-sector information despite their content varying between countries. In addition to the accessibility of public-sector information, security through regulations relates to the use/re-use of such information. In this framework, a UNESCO Paper and an OECD Recommendation [C(2008)36] followed by the “Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public-sector information [C(2008)36]” of 2008 were released for the updating of access to information regulations to address reusability. The aforementioned instruments provide recommendations concerning legal requirements and limitations (e.g. intellectual property rights) for the expansion of areas of use and re-use of public sector information with reference to their economic and social effects (Jasserand and Hugenholtz, 2012; OECD, 2008; Uhler, 2004).

The main pillar for the use of public-sector information rests with “availability”. In fact, legally and technically unavailable information cannot be put in use. In this framework, access to information regulations provides the legal basis for the use and re-use of public sector information and they should be established in clear terms. The release of information made available in suitable formats based upon technical infrastructure within a well-structured compatible legal framework will allow for the proper exercise of the right to information. The right to information has been governed by access to information regulations, which constitute the basis of open government understanding. Access to information regulations is of critical importance for the transparency of the public sector as they allow for the right to access information retained by governments.

3.2. Regulations on Access to Government Information: Effects on Open Government (Data)

The notion defined as the public release of public data generated through public resources represents the basis for the open government understanding, where the underlying idea pertains to the retention and preservation of information, data, and documents handled by public institutions not as elements to improve their internal functioning, but as public goods. On the global scale, movements for openness in public administration are realized through regulations allowing universal and fair access to information as a fundamental human right (Durrant, 2006). Regulations on access-to-information come to the foreground as valuable assets for the public release of information retained as public goods. Within the framework of the concepts of openness and transparency and according to the modern understanding of governance, governments are developing and updating laws on access to information, and implementing initiatives and investments to facilitate access to information and consider these processes as an essential requirement for public modernization and effective governance. Access to information regulations also constitutes the basic pillar for open government practices. The literature has also emphasized the association between open government and the right to information (Bates, 2011; Darbishire 2010; Janssen, 2012; Yu and Robinson, 2012). Both concepts pursue the same objective

of improving reachability and accessibility of public-sector information, fostering transparency and openness, and improving accountability. At this point, open government movements are also significant in their aims of producing innovative services, ensuring economic growth, and improving the efficiency of the public sector (Janssen, 2012; Yu and Robinson, 2012). Open government initiatives aim to allow access to public data in reusable formats through offers licenses. Access to public data is secured mostly through a reactive or proactive approach with most regulations concerning access to information following the reactive model. In this framework, data are accessible usually upon incoming requests with strict controls on information flows. At this point, the reactive model fails to satisfy most open government requirements (Francoli, 2011; Karkin and Yavuz, 2017). Here, there is usually an emphasis on a more proactive approach than the passive approaches in access to information regulations for public access to government data. Within the context of open government movements, public-sector information should be released proactively without waiting for a demand from the public (Darbishire, 2010).

Consequently, access to information regulations should be expanded and formulated to allow for the data to be released on publicly available platforms. While the presence of laws governing access to information (e.g. Law on Access to Information, Data Protection Law, and Law on the Protection of Personal Data) is one of the indicators of preparations for open government, existing regulations should be updated to ensure and support openness of data (Open Data Barometer, 2017; The World Bank, 2013). The approaches put forth in these indications reveal the obvious importance of updating the content of conventional Laws on Access to Information to cover electronic data and open government data.

The points of consideration for the preparation of access to information regulations in open government processes can be listed as follows (Mendel, 2008).

- *Maximum Openness/Comprehensiveness*: Regulatory provisions on access to information should be formulated with detailed content and scope with consideration for the electronic environment.
- *Obligation to Publish*: Key public information should be published actively at specified intervals and under specified categories in order to allow for the functioning of the right to information not only in response to requests for information but also with respect to the duty of administrations to inform the public.
- *Promotion of Open Government*: Access to information regulations should support open government practices. Regulations should ensure that government data are published in publicly open formats to support openness, transparency, and accountability in administration.
- *Limited Scope of Exceptions*: Possible grounds for exceptions include national security, defense, and international relations; public safety; crime prevention, investigation, and prosecution; private or public commercial and other economic interests; economic, monetary and exchange rate policies of the government; and confidentiality of deliberations within or between public authorities during the internal preparation of a matter.

- *Processes to facilitate access:* The functioning of relevant processes should be explained clearly for the rapid and fair processing and conclusion of requests for information.
- *Costs:* The conditions of costs within the processes of public information should be specified.

A review of the Open Government Guide prepared with the support of the Open Government Partnership reveals the right to information as one of the main headings. At this point, the steps concerning the practical sustainability of the right to information in open government are addressed in four stages (Open Government Guide, 2017), which are presented in Table 1 with their content.

Table 1. Steps to be taken towards a sustainable right to information (Open Government Guide, 2017).

Initial	Intermediate	Advanced	Innovative
Adopt a law which recognises the right to information, according to international standards. Establish institutional structures for implementing RTI. Provide training to officials on record management and RTI implementation. Publish core information about the government on a proactive basis.	Ensure that each public authority puts in place core implementation systems on RTI Expand the scope of proactive publication Promote public awareness of the right to information	Align RTI law and practice with the highest international standards on RTI Establish best practice monitoring and evaluation systems on RTI Review and amend secrecy laws	Use IT to enhance access to information.

Access to information regulations should on one side guarantee the use of information, access to information, right to information, and freedom of expression, while governing different applicable restrictions, exemptions, and limitations, as well. Generally, the respective studies point out to such restrictions being governed within the context of the protection of the rights of others, national secrets, public welfare and ethics, and personal and sensitive data (Civelek and Aşık, 2011; Jasserand and Hugenholtz, 2012; Ubaldi, 2013). As restrictions lacking in legal basis will not be legitimate, certain laws and regulations stipulate restrictions or prohibitions concerning the use of public information and documents for specific purposes.

Transparency and confidentiality as to social values can be in contradiction at times within access to information regulations and the public release of data. The public release of data ensures transparency on one hand and brings along concerns pertaining to such public release violating confidentiality on the other. Current confidentiality laws within this framework are sometimes observed to pose an obstacle to open government practices (Kulk and Loenan, 2012). In this sense, a requirement emerges for the revision of existing laws within open government practices.

Open government practices cover more proactively published data as a difference from other practices concerning the rights to open access, open public data or access to information. Open government entails the publication of data other than personal data and state secrets in reusable formats, within the coverage of open licenses, and without any restrictions (Ubaldi, 2013). Legal pillars to be enacted within open government data are based upon access to information regulations. Such regulations function as a mechanism for the processes aimed at balancing access to open government data, protecting intellectual property rights, supporting availability, and sorting out government data containing sensitive elements (e.g. national secrets and personal data). Regulations in this area can be issued in the form of licenses formulated to govern the usability of publicly-available government data or laws, legislative instruments, and regulations arranging access to government data/information (Bureau of Communications Research, 2016). Legal structures prescribe limits to and actions for open data practices. In this respect, it is important for government policies and legislation to be able to function together (Van Schalkwyk, Willmers and Schonwetter, 2015).

The relevant literature points out to the importance of the update of existing laws on access to information within the framework of the public release, use and re-use of government data for the effectiveness of open government processes (Open Data Barometer, 2017; Mendel, 2008; Open Government Guide, 2017; The World Bank, 2013). Resources which can guide the updating or restructuring of the legislation include such references as “RTI Rating, Special Mandates 2004 Declaration, Tshwane Principles on National Security and the Right to Information, ARTICLE 19 Principles” mentioned in the Open Government Guide prepared by the Open Government Partnership (Article19, 1999; Ligabo, Haraszti, and Bertoni, 2004; Open Government Guide, 2017; Right2Info, 2013; RTI Rating, 2017).

4. Findings: Turkey on the Road to Open Government and Information access regulations

Even though there is no overarching policy in place for open government in Turkey, steps are known to have been taken for the initial stage. Various strategies, reports, and policy papers published in this framework offer reference to the goals to be pursued by the country in this field (Ministry of Development, 2013; Ministry of Transport, Maritime Affairs, and Communications, 2016). Turkey became a member of the Open Government Partnership in 2011 and presented an action plan in the same year (Ministry of Development, 2013; Open Government Partnership, 2017; Ministry of Transport, Maritime Affairs, and Communications, 2016). Turkey could not satisfy the

criteria concerning open government initiatives within the Partnership and needed to re-apply for membership in 2016. Despite the fact that Turkey commenced efforts for the relevant processes, the country was removed from the Partnership again in 2018 (Open Government Partnership, 2017).

The reasons for the limitation of open government with reports and strategies in Turkey are pointed out as the lack of general political ownership, lack of government policy, and disconnections among legal regulations (Eroğlu, 2017). On the other hand, the legal obstacles to open government in Turkey have been reported to focus on such headings as the prevention of data access and re-use due to inconsistent and dispersed legal arrangements; lack of legal clarity concerning the ownership of government data and conditions governing the position thereof; and insufficiency of laws on access to information (Eroğlu, 2017). In this context, Turkey does have a Law on the Right to Information when considered from the perspective of legal arrangements; however, it is also known that there are laws structured in a different manner which can be employed in the processes of access to and exchange of information.

In Turkey, although an initiative to focus on open government data policies has not been put into place, there have been laws, regulations and policy papers that provide a foundational basis for practices relating to open government data. When the conditions for open government data initiatives, known to have proceeded incrementally since the beginning of the movement around the world, are examined in the context of Turkey, it can be said that open government and thus the re-use of open government data have not been structured in accordance with the legal infrastructure and current practices (Ministry of Development, 2013). Today, there is no comprehensive legal framework covering the classification and definition of government data to ensure accessibility and re-use (Türkiye Bilişim Derneği, 2016). However, some of the provisions in the current regulations can be addressed further to formulate the necessary definitions in this respect.

When the development of open government is reviewed in accordance with the developments around the globe, the laws and regulations that are directly or indirectly associated with open government approach in Turkey can be listed as follows (Constitution of the Republic of Turkey, 1982; the Law Related to the Establishment..., 2004, Public Financial Management..., 2003, Turkish Court of Account Law, 2010; the Law Relating the Amendment..., 1988; the Electronic Signature Law, 2004; Regulating Broadcasting in the Internet..., 2007; the Law on Intellectual and Artistic Works, 1951; the Law on Criminal Records, 2005; Social Security Institution Act, 2006; the Law on the Ombudsman Institution, 2012):

Article 26 under the title of “Freedom of expression and dissemination of thought” in the Constitution of the Republic of Turkey;

Article 74 under the title of “the right of petition” in Constitution of the Republic of Turkey;

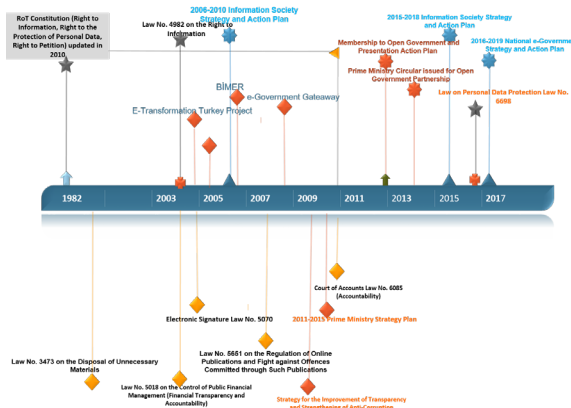
Article 20 of the Constitution states that “[e]veryone has the right to request the protection of his/her personal data. This right includes being informed of, having access to and requesting the

correction and deletion of his/her personal data, and to be informed whether these are used in consistency with envisaged objectives”;

- Law on the Right to Information No.4982;
- Law on Personal Data Protection Law No. 6698;
- Provisions of Public Financial Management and Control Law No. 5018;
- Turkish Court of Account Law No. 6085;
- Law Related to the Establishment Council of Ethics for Public Service and Making Modifications on Some Laws No. 5176;
- Law Relating to the Amendment and Adoption of the Law Relating to Destroying Documents and Supplies No Longer Used, 1988;
- Electronic Signature Law No. 5070;
- Law No. 5651 on Regulating Broadcasting on the Internet and Fighting against Crimes Committed through Internet Broadcasting;
- Law No. 5846 on Intellectual and Artistic Works;
- Law on Criminal Records No. 5352;
- Social Security Institution Act No. 5502; and
- Law on the Ombudsman Institution No. 6238.

The Law on the Right to Information is complemented also by access to information regulations which may constitute a basis for the public release and utilisation of government data. When considered from a general perspective, these regulations are observed to feature variations in terms of their structures and do not represent a comprehensive specification for access to information. In addition to the abovementioned laws, the developments experienced, and policy regulations and laws put into effect in Turkey are as presented in the figure below.

Figure 1. Timeline of Turkey’s Open Government Developments (Eroğlu, 2017).



The concepts of 'openness' and 'transparency' that are expected to be guaranteed in open government processes fundamentally depend on the right to information / the right of access to information. "Laws on the Right to Information", i.e. the practical representation of the right to information, should be structured accurately within the context of open government processes. In this respect, the present study continues with analyses on the content of the Law on the Right to Information in effect in Turkey, which is a country that has yet to complete the initial stage.

Another study undertaken with respect to the Turkish Law on the Right to Information reviewed the Law in terms of document management and emphasised in conclusion that the Law had not been structured with a sufficient level of compatibility for document management, a specification which is known to represent an important component of open government (Özdemirci, 2007). Specifically, with reference to the criticism expressed in the study to indicate that the Law had not been formulated through a process of consultation with a variety of disciplines notably including document management, the current understanding points out to the fact that the Law has not been subject to any amendment as would be required in response to an update.

The smooth functioning of open government is only possible with public institutions publishing the data in their possession in the correct formats and at a high quality. With a more generic expression, well-structured laws and regulations allow relevant practices to be supported at every stage of open government, while also improving their applicability and sustainability. Accordingly, it is of great importance to address access to information and the right to information within the premises of constitutional rights as the right in question comprises one of the main pillars of open government. When considered from this point of view, the Right to Information is observed to be defined as a constitutional right in Turkey (RoT Constitution, 1982). However, certain countries are known not to be able to implement the processes of open government despite the presence of such laws in effect, even though a large number of studies indicated that the foundations for the effective enforcement of and guarantee for the rights in question rest with the applicability of a Law on the Right to Information. Similarly, Turkey has not only put into effect constitutional articles defining access to information as a right but also secured the enforcement of the right to information in practice, both realised during the process of reforms effectuated within the framework of the process of accession to the European Union. Law No. 4982 on the Right to Information was issued in the year 2003 (Law on the Right to Information, 2003). The objective of the Law No. 4982 on the Right to Information is worded as "governing the procedures and principles pertaining to the exercise of the right to information by individuals in compliance with the principles of equality, impartiality, and openness, which stand as the requirements of a democratic and transparent administration". This perspective gives way to the understanding that the lawmaker has imposed on public institutions a mandate not only to facilitate access to the relevant information, but also to realise the rule of law on such grounds as democratisation, equality, and impartiality.

The present part of the study describes the criteria for laws on the right to information and criteria required by the open government as indicated in the relevant literature and analyses the extent to which the Law in effect in Turkey provides for the ideal structure by presenting the relevant information.

Table 2. Content Analysis for the Law on the Right to Information

Criteria	Content
Who can request the relevant documents (requirements such as being a national, etc.);	Article 3 defines who can request information.
Practices and sanctions concerning information access or use;	Article 6 defines the application procedure. Article 10 describes how one will access information.
Public documents and data under legal protection;	Article 15 defines Procedures Exempt from Judicial Control; Article 16 Information and Documents relating to State Secrets; Article 17 Information and Documents on the Economic Interests of the Country; Article 18 Information and Documents relating to Intelligence; Article 19 Information and Documents on Administrative Investigations; Article 20 Information and Documents on Judicial Investigations; Article 21 Information concerning the Right to Privacy; Article 22 Documents on the Confidentiality of Communication; Article 23 Documents concerning Trade Secrets; Article 24 Intellectual and Artistic Works; Article 25 Documents relating to In-House Regulations; Article 26 In-House Opinions, Information Notes, and Recommendations; and Article 27 Requests for Recommendation and Consideration.
Pricing conditions for paid information access or use, if any;	Article 10 states: “The applied institution may charge the applicant for the cost of the procedure as required for Access to provided information or documents to be added as income to the budget.”
Appeals mechanisms;	Article 13 defines the Procedure for Appeals.
Conditions concerning copyrights;	Article 24 refers to the “Law on Intellectual and Artistic Works” for Copyright Conditions.
Conditions of access to or use of electronic data, documents, and information;	Not specified.
Limitations and exemptions relating to access to or use of electronic data, documents, and information;	Not specified.
Maximum Openness/Comprehensiveness:	No article for maximum openness/comprehensiveness.
Obligation to Publish (proactive publication):	No article prescribing an obligation to publish information or documents proactively.
Processes to facilitate access:	Access processes are defined in the context of data retained in printed form, while data in electronic format are not addressed with a definition.
Promotion of Open Government:	No Article defining open government.

A general review of the Table 2 indicates that the Law on the Right to Information, as an instrument known to be effective in open government processes, satisfies certain criteria, but not certain other criteria recommended to be covered in open government including conditions of access to or use of electronic data, documents, and information; limitations and exemptions relating to access to or use of electronic data, documents, and information; obligation to publish (proactive publication); clarification of access processes; and definition of open government. Many indicators pertaining to preparations for open government not only define the presence of laws governing arrangements for access to information (e.g. Law on the Right to Information and Data Protection Law) as a preparatory indicator but also recommend the update of such existing instruments to secure and support the openness of data (Open Data Barometer, 2017; The World Bank, 2013). When considered in this scope, an understanding emerges to the effect that there are shortcomings to be addressed with respect to the scope of the Law in spite of the effective presence of the Law on the Right to Information in Turkey.

The analysis of the Law through the Table above gives way to the observation that the greatest number of definitions is provided therein with respect to “the public information, documents, and data subject to legal protection”, i.e. limitations concerning access to information. Part 4 of the Law covering Articles 15 to 28, i.e. 13 Articles (out of 33 Articles in the Law), are dedicated entirely to the description of “limitations to the right to information”.

Under the Law on the Right to Information, procedures exempt from judicial control, and information and documents relating to state secrets, to the economic interests of the country, to intelligence, to administrative investigations, and to judicial investigations, information concerning the right to privacy, documents pertaining to the confidentiality of communication, documents concerning trade secrets, intellectual and artistic works, documents relating to in-house regulations, in-house opinions, information notes, and recommendations, and requests for recommendation and consideration are excluded from the scope of the said Law. A closer look at the articles describing limitations in the Law, such arrangements with a vague scope and an unclear legal definition as “Information and Documents Pertaining to State Secrets” (Article 16) or “Information and Documents Pertaining the Economic Interests of the State” (Article 17) are observed to bring forth significant limitations to the right to information. The multitude and “vagueness” of such arrangements that restrict the right to information on a variety of grounds indicate that such arrangements have been constructed within the framework of a logic that prioritises confidentiality and keeps openness and transparency in the background. When considered from the perspective of open government aiming to put public data generated through the use of public resources into public service and to secure the practical implementation of the principles of “openness, transparency, and accountability”, great significance is attached to the clear designation of limitations.

Under the provisions of the Law on the Right to Information, “[i]n the event of an application for access to information concerning intellectual property, the relevant provisions of the Law on Intellectual and Artistic Works shall apply” (Article 24). The legal provision prescribing that

intellectual and artistic works will constitute a limit for applications for access to information is criticised for not being clear enough and for covering a narrow scope (Kaya, 2000). Intellectual and artistic works remain narrow in scope as they cover only a part of intellectual and industrial property.

Along with the advances in electronic platforms and the subsequent processing of business procedures in electronic environments, public administrations have adapted themselves to such changes with respect to both technical and legal infrastructure. On the other hand, a closer look at the Law on the Right to Information in Turkey gives way to the understanding that the Law does not govern the conditions of access to or use of electronic data, documents, and information and limitations and exemptions relating to access to or use of electronic data, documents, and information. This fact is estimated to have the potential to cause problems prospectively for the sharing of open government data, which we can consider to be the main structure of open government.

Another criterion specified in the Table above is “maximum openness/comprehensiveness” in laws on the right to information. When considered in this scope, the Law is observed not to provide for maximum openness/comprehensiveness as it includes a number of rather vague statements especially with respect to limitations; the relevant concepts (e.g. for state secrets or electronic documents) are not duly defined therein. By reason of the exclusion of data in the electronic environment, the Law is also considered not to offer a maximum level of comprehensiveness.

Practices undertaken within open government require more data published proactively as a difference to the other practices in place for open access, open data, or the right to access information (Darbishire, 2010; Open Government Guide, 2017; Ubaldi, 2013). A review of the Law finds it not to offer any content concerning the proactive publication of data, which is one of the most important characteristics of open government. In terms of the processes for access to information, the Law defines the processes following an application for information but fails to prescribe any regulation concerning access to open government data or electronic data. Finally, the Law is also observed not to offer any arrangement for the “Promotion of Open Government”.

Laws on the Right to Information have been addressed and their effectiveness in open government demonstrated in a number of studies (Janssen, 2012; OECD, 2015; Tran and Sholtes, 2015, Ubaldi, 2013). The effectiveness of the Law on the Right to Information will create value for the acceleration of open government processes in Turkey as a country still at the initial stage to become an open government. The latest Evaluation Report published by the Grand National Assembly of Turkey (GNAT) in 2016 specifies a remarkably high number of applications lodged for information. At 1.552.721, this high number of applications is considered to have the potential to be regarded as an indicator of both a sufficient level of information attained by citizens on matters concerning them and a sufficient level of openness and transparency achieved by public agencies and institutions.

5. Conclusion

Fostering openness and availability in public-sector data is among the main objectives pursued by open government. On the other hand, the right to information allows a society to access such data that are generated through the utilisation of public resources and considered as public goods. Furthermore, the enforcement of the said right relieves society of the “traditional culture of secrecy” dominating the administration and provides for the realisation of openness, participation, and collaboration as the objectives of open government. The right to information acts not only as a means to secure the realisation of such objectives, but also constitutes the legal basis of open government. The effective exercise and guarantee of the right to information are dependent upon the presence of well-structured laws on access to information/the right to information.

Rising on a rooted past, laws on the right to information have been based on access to government information and documents in the structure of their initial examples. Moreover, these regulations mostly rely on a reactive exchange of information. In open government, however, the aim is to put raw data retained by public institutions into civil service, thereby achieving administrative principles (openness, participation, and collaboration), and to create such added values as innovation and economic growth through the use and re-use of such data. The realisation of open government depends on the proactive publication of non-structural raw data. In this sense, it emerges as a necessity for the laws on access to information, reportedly representing the basic legal instruments or open governments, to be structured in such a manner as to cover also the requirements of open government. The construction of the association between open government and access to information on an accurately structured legal architecture is of great significance for any effort to understand this organic bond. At this point, there are potential contributions to the literature and practices from a review of access to information regulations in Turkey as a country still in its infancy in open government applications.

Despite the presence of laws on access to information in place in a large number of countries, such laws are at times observed to impose limitations on open government as they do not cover access to information in electronic formats. Considering Turkey from this perspective, it is obvious that the Law creates a significant limitation for the open government as it has failed to maintain its currency in the abovementioned context even though it has been in place since the year 2003. Having initiated attempts for the Open Government Partnership since 2012, Turkey has not been able to gain a clear impetus in terms of its open government movement and this situation can be attributed to the fact that the Law has not been updated in terms of its structure. As a country that has secured minimum legal bases for access to information, Turkey is understood to be in an effort to support the sharing of data through separately structured laws that offer access to information in the context of a variety of practices.

The review conducted within the present study indicated that the existing Law on the Right to Information in Turkey has not been updated in line with the processes of open government.

Synergies should be created between public institutions and the civil society within the framework of modern approaches to public administration. The legal basis for such synergies may, in turn, be improved through current and sustainable structures for access to information. A review of the said Law, which establishes quite an important mechanism in terms of the efforts to secure transparency and openness, offers the possibility to form an idea on the status of Turkey with respect to the steps to be taken towards open government.

The general overview of the Law gives way to the consideration that the Law has the highest number of headings on confidentiality and limitations, but it is obvious that the vague expressions used in the definition of such conditions for confidentiality and limitations will lead to arbitrary applications. In fact, the definitions of such headings as “state secrets” are deliberated to preclude the practical implementation of the principles of transparency and openness as expected from open government, while causing them to remain in the background arbitrarily. The multitude of such vague expressions creates the impression that the right to information appears to be in place in theory, but depends, in fact, on the initiatives of the administration in practice.

Another obvious problem pertains to the article of the Law which governs copyrights. The Law prescribes copyrights be addressed within the framework of the “Law on Intellectual and Artistic Works”. Nevertheless, it is also clear that the existing Copyrights Law in Turkey features a narrow structure that does not satisfy the requirements of the current age and fails to explain electronic platforms and practices and therefore, this article is in need of an update within the course of open government processes.

Today, public institutions conduct their actions and procedures in electronic environments, as well. Open government practices also entail the processing of raw data presented in electronic environments. Consequently, Laws on the Right to Information should also include provisions governing electronic data. In this sense, a significant shortcoming has been established in the Law on the Right to Information in that the Law fails to prescribe the conditions of access to and use of electronic data, documents, and information or limitations and exemptions concerning access to and use of electronic data, documents, and information.

The open government movement aims to generate new value-added products, to contribute to economic growth and to support innovation through the public use and reuse of raw government data. On the basis of such objectives, a political promise and a political value emerge for the administration along with the support extended to the principles of transparency and accountability in administration. The proactive publication of such government data without any prior request for the effective implementation of such processes is one of the most important elements that make up this mechanism. At this point, the inclusion of the proactive publication of data in access to information regulations is clearly a fundamental requirement. The publication of data concerning the main activities of public institutions at specified intervals is another element that will contribute to the improvement of access to information. In this framework, the

standardisation and mandatory enforcement of this requirement in current access to information regulations are of significance for open government processes.

A review of the Law in Turkey indicates a lack of provisions requiring the proactive publication of government data to be a fundamental shortcoming *en route* open government. Furthermore, the absence of a definition for Open Government points out to a lack of synergies between the open government movement and the Law on the Right to Information.

In general terms, the Law on the Right to Information should include definitions concerning Open Government and define the content and scope of open government data clearly to improve access to information. In this context, the Law should provide clear expressions on conditions of use, exchange platforms, responsibilities, limitations of use and exemptions (national security, public safety, personal safety, and confidentiality, etc.) relating to open government data. Once the Law is compliant to the requirements of open government and maximum openness, clarity, and currency on the basis of the organic bond between the open government movement and access to information regulations, the chances of success will improve for open government initiatives.

Finally, access to information lays the groundwork for open government processes. In this context, national policies and laws governing access to information should be revised around the requirements of open government. It is important for governments to have a consistent legal framework to facilitate access to and re-use of public-sector data and safe and secure exchange of information. Laws that have been devised in pieces and at varying degrees of effect or laws that have not been kept up-to-date sometimes cause confusion among end-users or make it more difficult for governments to implement the processes relating to the publication of data. Laws on access to information, laws on the use of public-sector data and guidelines and policies on the licensing of the data involved are regarded to be the milestones of open government movements. At this point, the formulation or update of laws on access to information specifically enacted for the right to information would bring forth an impetus to open government processes.

Relevant future studies are recommended to analyse Law on the Right to Information at regular intervals and to review it in terms of the technical, political and legal dimensions.

References

- Adalı, N. (2004). *Bilgi edinme hakkı* (Unpublished master's thesis). Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale.
- Article19 (1999). *The Publics Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation. International Standart Series*. Retrieved June 20, 2019, from <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>.
- Ayers, D. (2007). Evolving the link, *IEEE Internet Computing*, 11(3), 94-95. DOI: 10.1109/MIC.2007.53
- Banisar, D. (2004). Freedom of information and access to government records laws around the world. Retrieved June 29, 2019, from http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf.
- Bates, J. (2011). This is what modern deregulation looks like: co-optation and contestation in the shaping of the UK's Open Government Data Initiative, *The Journal of Community Informatics*, 8(2).

- Bennett, C. (1997). Understanding ripple effects: the cross national adoption of policy instruments for bureaucratic accountability, *Governance*, 10(1). 213-233.
- Bertot, J.C., Jaeger, P.T., Shuler, J.A., Simmons, S.N. & Grimes, J.M. (2009). Reconciling government documents and e-government: Government information in policy, librarianship, and education, *Government Information Quarterly*, 26(3): 433-436. DOI: 10.1016/j.giq.2009.03.002.
- Björkstrand, G. & Mustonen, J. (2006). Introduction: Anders Chydenius' legacy today, Juho Mustonen (ed.). *World's first freedom of information act* (pp.4-6). Kokkola: Anders Chydenius Foundation
- Boserup, L. K. & Christensen, J. P. (2005). *An introduction to openness and information access*. Copenhagen: Danish Institute for Human Rights.
- Bureau of Communications Research. (2016). *Open government data and why it matters: A critical review of studies on the economic impact of open government data*. Australia: Department of Communications and the Arts
- Civelek, D. & Aşık, Ö. (2011). *Kamu sektörü bilgisinin paylaşımı ve yeniden kullanımı: DPT Çalışma raporu*. Ankara: DPT.
- Cullier, D., & Piotrowski, S.J. (2009). Internet information-seeking and its relation to support for access to government records, *Government Information Quarterly*, 26(3): 441-449. DOI: 10.1016/j.giq.2009.03.001
- Darbishire, H. (2010). *Proactive transparency: the future of the right to information?*. Retrieved October 29, 2019, from http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213.798.1259011531325/6598384.126.8250334206/Darbishire_ProactiveTransparency.pdf
- Durranti, F. (2006). Openness, access to government information and Caribbean governance, *First Monday*, 11(7). DOI: 10.5210/fm.v11i7.1369
- Eroğlu, Ş. (2017). *Türkiye'de kamu verilerinin açık devlet uygulamaları ve belge yönetimi çerçevesinde değerlendirilmesi: Bir model önerisi*. (Unpublished doctoral dissertation). Hacettepe University: Ankara.
- Francoli, M. (2011) "What Makes Governments 'Open'?", *Journal of e-Democracy and Open Government*, 3 (2): 152-165. DOI:10.29379/jedem.v3i2.65
- Gigler, B., S., Custer, S. & Rahmetulla, H. (2011). *Realizing the vision of open government data: opportunities, challenges and pitfalls*. Washington: World Bank – Open Development Technology Alliance.
- Gökçe, O. (2006). *İçerik analizi: Kuramsal ve pratik bilgiler*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Heusser, F. (2012). *Understanding open government data and addressing its impact*. Retrieved December 18, 2019, from http://public.webfoundation.org/2012/04/ODRS/OPENDATAPAPER_DRAFT_VERSION.pdf.
- Information access laws. (2012). *Information access laws: Overview and statutory goals*. Retrieved December 16, 2019, from http://www.right2info.org/access-to-information-laws/access-to-information-laws#_ftnref7.
- Jaeger, T. P., & Bertot, J.C. (2010). Designing, implementing, and evaluating user-centered and citizen-centered e-government, *International Journal of Electronic Government Research*, 6(1) 1-17. DOI: 10.4018/jegr.201.004.0101
- Janssen, K. (2012). Open government data and the right to information opportunities and obstacles, *The Journal of Community Informatics*, 8(2).
- Jasserand, C. & Hugenholtz, B. P. (2012). *Using copyright to promote access to public sector information: A comparative survey*. Holland: Institute for Information Law University of Amsterdam

- Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Bilgi toplumu stratejisinin yenilenmesi projesi kamu hizmetlerinde kullanıcı odaklılık ve etkinlik eksenli mevcut durum raporu*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Karkin, N., & Yavuz, N. (2017). *An Inquiry for local open government data policy: is a proactive model of open government data portals possible in Turkey?*, T. Reilly. *The Governance of Local Communities: Global Perspectives and Challenges*, (pp. 127-143), USA.
- Karkin, N., & Çalhan, H. (2012). An Interactive e-Participation Model for the Public Administration System in Turkey: SIBIYO. *Ege Academic Review* 12 (1), 105-123.
- Kaya, C. (2005). *İdare hukukunda bilgi edinme hakkı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kulk, S. & Loenen, B. (2012). Brave new open data world?, *International Journal of Spatial Data Infrastructures Research*, 7, 196-206. DOI: 10.2902/1725-0463.2012.07.art10
- Law on Intellectual and Artistic Works. (1951). *Republic of Turkey Official Journal*, No: 7981, 13 December 1951.
- Law on Regulating Broadcasting in the Internet and Fighting against Crimes Committed through Internet Broadcasting. (2007). *Republic of Turkey Official Journal*, No: 26530, 23 May 2007.
- Law on the Right to Information. (2003). *Republic of Turkey Official Journal*, No: 25269, 24 October 2003.
- Mendel, T. (2008). *Freedom of information: A comparative legal survey*. Paris: UNESCO
- Mulgan, R. (2007). Truth in government and the politicization of public service advice. *Public Administration*, 85 (3) 569–586. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2007.00663.x
- OECD. (2008). *Recommendation of the council for enhanced access and more effective use of public sector information*. Retrieved October 3, 2019, from <http://www.oecd.org/dataoecd/41/52/44384673.pdf>.
- OECD. (2015). *The open government data review of Poland: Unlocking the value of government data: OECD digital government studies*. Paris: OECD Publishing
- Office of the Australian Information Commissioner. (2013). *Open public sector information: from principles to practice*. Retrieved December 3, 2019, from https://www.oaic.gov.au/resources/information-policy/information-policy_resources/open-public-sector-information-from-principles-to-practice.pdf.
- Open Data Barometer. (2017). *Context and readiness*. Retrieved January 1, 2019, from <http://opendatabarometer.org/2ndEdition/analysis/readiness.html>.
- Open Government Guide (2017). *Right to information*. Retrieved December 6, 2019, from <http://www.opengovguide.com/topics/right-to-info/>
- Open Government Partnership (2017). *What is the open government partnership*. Retrieved February 20, 2019, from <http://www.opengovpartnership.org>.
- Open Source. (2016). *What is open government*. Retrieved March 11, 2019, from <http://opensource.com/resources/open-government>.
- Özdemirci, F. (2007). Government records and records management: Law on the right to information in Turkey. *Government Information Quarterly*, 25(2): 303–312. DOI: 10.1016/j.giq.2006.07.017
- Paradissis, J. (2009). *The Right to Access environmental information: an analysis of UK law in the context of European, International and Human Rights Law*. VDM Verlag: Saarbrücken:
- Payne, G. & Payne, J. (2004). *Key concepts in social research*. London: Sage.
- Peled, R. & Rabin, Y. (2011). The constitutional right to information, *Columbia Human Rights Law Review*, 42(2). 357-401.
- Pollock, R. (2008). *The Economics of public sector information*”, *Cambridge working papers in economics* 0920, Faculty of Economics, University of Cambridge. Retrieved March 11, 2019, from http://rufuspollock.org/papers/economics_of_psi.pdf.

- Public Financial Management and Control Law. (2003). *Republic of Turkey Official Journal*, Number: 25326, 10 December 2003.
- Right2Info (2013). *Global Principles on National Security and the Right to Information: The Tshwane Principles*. Retrieved March 14, 2019, from <http://www.right2info.org/exceptions-to-access/national-security/global-principles>.
- RTI Rating (2017). *Global Right to Information Rating*. Retrieved April 10, 2019, from <http://www.rti-rating.org>.
- Social Security Institution Act. (2006). *Republic of Turkey Official Journal*, No: 26173, 20 May 2006.
- Susha, I., Zuiderwijk, A., Janssen, M., & Gronlund, A. (2015) "Benchmarks for evaluating the progress of open data adoption: Usage, limitations, and lessons learned", *Social Science Computer Review*, 33(5), 613–630. Doi:10.1177/089.443.9314560852
- Şengül, R. (2014). Avrupa konseyi belgelere erişim özgürlüğü sözleşmesi karşısında Türkiye’de bilgi edinme hakkı. *Amme İdaresi Dergisi*. 47(3). 91-110.
- T.C. the Constitution of the Republic of Turkey. (1982). *Republic of Turkey Official Journal*, No: 17863, 9 November 1982.
- Tauberer, J. (2014). *Open government data*. Retrieved April 6, 2019, from <https://opengovdata.io> accessed on 24.05. 2019.
- The Electronic Signature Law. (2004). *Republic of Turkey Official Journal*, No: 25355, 23 January 2004.
- The Law on Criminal Records. (2005). *Republic of Turkey Official Journal*, No: 25832, 1 June 2005.
- The Law on the Ombudsman Institution. (2012). *Republic of Turkey Official Journal*, No: 28338, 29 June 2012.
- Law Related to the Establishment Council of Ethics for Public Service and Making Modifications on Some Laws No. (2004). *Republic of Turkey Official Journal*, No: 5176, 8 June 2004.
- The Law Relating the Amendment and Adoption of the Law Relating Destroying Documents and Supplies No Longer Used. (1988). *Republic of Turkey Official Journal*, No: 3473, 29 September 1988.
- The White House (2019). *The open data initiative*. Retrieved April 19, 2019, from <https://www.whitehouse.gov/open>
- The World Bank. (2013). *Open data readiness assessment tool*. Retrieved January 10, 2019, from http://opendatatoolkit.worldbank.org/docs/odra/odra_v2-en.pdf.
- Tran, E. & Scholtes, G. (2015). *Open data literature review*. Retrieved June 9, 2019, from https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2015/04/Final_OpenDataLitReview_2015-04-14_1.1.pdf.
- Turkish Court of Account Law. (2010). *Republic of Turkey Official Journal*, No: 27790, 19 December 2010.
- Türkiye Bilişim Derneği. (2016). *Kamu verisinin paylaşımı politika ve mevzuatı çalışma grubu: kamu verisinin paylaşımı politika ve mevzuatı raporu*. Ankara: Türkiye Bilişim Derneği.
- Ubaldi, B. (2013). *Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives*. Paris: OECD.
- Uhler, P. (2004). *Policy guidelines for the development and promotion of government public domain information*. Retrieved April 16, 2019, from <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363eo.pdf>.
- Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı. (2016). "2016-2019 Ulusal e-Devlet stratejisi ve eylem planı". Ankara: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
- Van Schalkwyk, F., Willmers, M. & Schonwetter, T. (2015). *Embedding open data practice: Developing indicators on the institutionalisation of open data practice in two African governments*. Retrieved April 17, 2019, from <https://open.uct.ac.za/handle/11427/13810>

- Winkler, S. (2011). Open Records Laws: A state by state report: National association of counties, Washington The National Association of Counties.
- Yu, H.M. and Robinson, D. (2012). The New ambiguity of open government, *UCLA Law Review Discourse*, 59(178).179-208.

Türkiye’de Bir Kamu Politikası Olarak İklim Değişikliği: Tarihsel Gelişim, Uluslararası Müzakereler, Yapısal ve İdari Sorunlar Çerçevesinde Bir Değerlendirme

Climate Change Policy in Turkey: A Perspective of Analysis through Historical Development, International Negotiations and Administrative Obstacles

Fethi Ufuk ÖZİŞİK * 

Öz

Türkiye’de iklim değişikliği sorununa ilişkin merkezi yönetimin bir takım politikaları, kurumsal yapılanmayı ve çeşitli araçları gündemine alması Kyoto Protokolü sürecine denk düşmektedir. Bu çalışmada özellikle Kyoto Protokolü’ne taraf olunmasını takiben devletin iklim değişikliği ile ilgili bütüncül ve etkin bir kamu politikasını hayata geçirip geçir(e)mediği irdelenecektir. Konu ile ilgili değerlendirmelerde Türkiye’nin Kyoto Protokolü’ne kadar iklim değişikliğini bir dış politika konusu olarak ele aldığı ve algıladığı söylenmektedir. Ne var ki, o tarihten bugüne uzanan gelişmelere bakıldığında bu yaklaşımın değiştiğini ifade etmek güçtür. Uluslararası iklim müzakerelerinde Türkiye özel koşullar söylemine bağımlı kalarak sera gazı emisyonlarını azaltma noktasında somut hedefler ortaya koymaktan kaçınmaktadır. Paris Anlaşması’nın onaylanmaması da bu doğrultuda değerlendirilmesi gereken siyasi bir tutumdur. Türkiye’de devlet tıpkı çevre politikasında olduğu gibi iklim değişikliğini de kalkınma önceliğinin gerisinde konumlandırmaktadır. Bu bağlamda özellikle enerji ve büyüme politikaları ile cari açık sorunu da belirleyici olmaktadır. Konu yerel düzeyde ele alındığında da, yerel yönetimlerin bu alandaki çalışmaları merkezîyetçilik engeline takılmaktadır. Bu çerçevede Türkiye’de sınırlı sayıda ve öncü denebilecek belediyenin iklim değişikliğine yönelik politikaları da, merkezi yönetimin yukarıdan aşağıya müdahaleleri sebebiyle beklenen etkinliğe ve verimliliğe ulaşamamaktadır. Buradan hareketle, çalışmada elde edilen bulgulara dayanılarak, yukarıda ifade edilen farklı etmenler çerçevesinde Türkiye’nin sera gazı emisyon azaltım hedefine bağlı olarak, iklim değişikliği politikasının genel özellikleri ve sınırlılıkları incelenecek ve tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: İklim Değişikliği, Uluslararası İklim Müzakereleri, Kalkınma, Enerji Politikaları, Yerel Yönetimler

Abstract

The agenda-setting of climate change policy in Turkey goes back to the acceptance process of the Kyoto Protocol. From this process, central administration begins to develop certain policies and measures at the same time to make institutional structures. In this work, the interest will be to question the

* Marmara Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ufuk.ozisik@marmara.edu.tr

formulation and the implementation of a structured and integrated public policy on climate change in Turkey. In the literature, academics point out that until the Kyoto Protocol process, the question is conceived in a logic of foreign policy of the State. Unfortunately, this perception is far from being replaced since that date until today. Turkey relying on the narrative of “special circumstances” adopts a reticent approach *vis-à-vis* the *sine qua non* objective of international negotiations to reduce emissions of greenhouse gases. The non-adoption of the Paris Agreement continues and reinforces this positioning. In Turkey, the central administration, as in its environmental policy, prefers to focus its economic and industrial ambitions in the face of climate change emergencies. From this perspective, energy policies and development policies seem to determine and delineate any possible initiative regarding climate change policy. At the local level, the initiatives of local authorities come up against administrative centralization, a phenomenon which has reappeared and been reinforced since 2010. In this context, the central administration limits the voluntary actions and the capacity of local governments by top-down interventions. By referring to these various factors and issues, this work aims to examine the characteristics and limits of climate change policy in Turkey, according to the objective of reducing emissions of greenhouse gases.

Keywords: Climate Change, International Climate Change Negotiations, Development, Energy Policies, Local Administrations

1. Giriş

Kyoto Protokolü sürecine kadar Türkiye’de devlet, iklim değişikliğini bir dış politika konusu olarak algılamış ve bu çerçevede sorunla ilgili konumunu ve eylemlerini şekillendirmiştir. Kyoto Protokolü’ne taraf olunmasından itibaren siyasal iktidar, hem bir takım strateji ve eylem planları hazırlamaya başlamış hem de bunların uygulanması ve yönetilmesi amacıyla kurumsal düzenlemeleri de hayata geçirmeye başlamıştır. Kyoto Protokolü’nün kabulünden günümüze uzanan dönemde atılan adımlara bakıldığında karşımıza parçalı, dağınık ve oturmamış bir kamu politikası ve özellikle de uygulama aşamasında etkinlik-verimlilik açısından sorunlu bir tablo çıkmaktadır. Bir yandan devletin iklim değişikliği sorununu uluslararası iklim değişikliği müzakerelerindeki konumu ve taleplerine koşut olarak konuyu uzunca bir süre bir dış politika konusu olarak algılaması, diğer yandan kalkınma politikası ve özellikle de enerji politikasındaki öncelik ve hedeflerin uluslararası müzakerelerde öncelikli hedef olarak kabul edilen sera gazı emisyonlarının azaltılmasını sağlayacak önlem ve tedbirlerin alınmasının önünde ciddi bir engel teşkil etmesi, sözü edilen olumsuz tablonun en temel sebepleri olarak ortaya konabilir. Türkiye’nin müzakerelerdeki “özel koşullarını” ileri sürerek somut azaltım hedeflerini ortaya koymaması ve bunlara ilişkin kayda değer eylemlerden kaçınması, Paris Anlaşması’nı onaylamaması, sera gazı emisyonlarını katlayarak artırması iklim değişikliği konusunda sürdürülebilir bir pozisyon olmaktan uzaktır. Küresel ısınma ile mücadelede uluslararası toplum, özellikle de yüksek düzeyde emisyonda bulunan gelişmiş ülkelere bakıldığında da bir takım iyi niyet beyanlarının ötesine geçilemediği ve kötü gidişi tersine çevirecek bir ilerlemenin ortaya konamadığı gözlemlenmektedir. Gelişmekte olan ülkeler tam da bu noktada gelişmiş ülkelerin küresel ısınmadaki tarihsel sorumluluklarına vurgu yapmakta ve kendilerinden önce bu ülkelerin dolaysız azaltım hedeflerini ortaya koymalarını buna uygun hareket etmelerini beklemektedirler. Buradan hareketle, uluslararası müzakereler ve anlaşmaların tek başına küresel ısınma ile

mücadelede yeterli olamayacağına, bu mücadelede özellikle gelişmiş ülkelerde ulusal seviyede somut azaltım hedeflerinin ortaya konmasının önemine vurgu yapılmaktadır:

“Although an international agreement is a vital aspect of an effective global response to climate change, we cannot rely exclusively on international consensus as an impetus for action. No amount of discussion at an international level will be of any consequence if the countries mainly responsible for causing climate change do not make effective and radical responses to it. So, it is at the national-level in the developed countries that real progress first has to be made. And it is through decisive national leadership at this level that a global solution can eventually be induced (Giddens, 2008)

Gelişmiş ülkelerde dolaysız yoldan (direkt) emisyon azaltımına yönelik tedbirler ve politikalar (mitigasyon) ön planda iken, gelişmekte olan ülkelerde ve Brezilya, Çin, Hindistan ve Türkiye gibi yükselen piyasa ekonomilerinde ise uyum politikaları (adaptasyon) daha fazla ön plandadır. Almanya gelişmiş ülkeler arasında emisyon azaltımı yönünde en çarpıcı sonuçları elde etmiş ülkelerden biri olarak ortaya çıkmaktadır. Sera gazı emisyonuna en fazla neden olan enerji sektöründe bu ülkede son yirmi yılda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. 2000 yılında yenilenebilir enerji kaynaklarının toplam elektrik üretimindeki payı %6,8 iken 2013 yılında bu oran %25,4'e çıkmıştır. Nükleer santrallerin yarıdan fazlasının faaliyetlerine son verilmiştir. Sonuç olarak 1990-2013 döneminde Almanya emisyonlarını %23,8 oranında azaltmayı başarmıştır. Bu bağlamda enerji verimliliğinin artırılması ve enerji arzında fosil yakıtlarının oranının azaltılmasına yönelik girişimler Almanya'nın iklim değişikliği politikasındaki en önemli hamleleri olarak görülebilir. Çin, Brezilya, Hindistan ve Türkiye gibi ülkelerde ise temel öncelik uluslararası iklim müzakereleri sonucu ortaya çıkabilecek dayatmacı/zorlayıcı somut azaltım hedefleri ve sorumluluklarından kaçınmaktır. Bu ülkeler ekonomik büyüme ve kalkınma hedefleri doğrultusunda giderek artan şekilde emisyonlarını da artırmaktadırlar. Bu ülkelerde iklim değişikliği politikalarında ortak yönlerden biri de bu hedefleri sektöre uğratmayacak şekilde eylemlerde bulunmalarıdır. Bir yandan yenilenebilir enerji kaynakları yatırımlarını artırırken diğer yandan enerji ihtiyacını karşılayan düşük maliyetli ancak kirlenici kaynakların kullanımından vazgeçmemektedirler veya bunlarda önemli azalışlara gitmemektedirler. Uluslararası iklim rejiminin sunduğu teknolojik ve finansal desteklerden ve mekanizmalardan da yararlanarak asgari maliyetler ile çevreye duyarlı bir üretim altyapısını ve enerji sektörünü kurmak amacındadırlar.

Bir kamu politikasının varlığından söz edebilmek için o politikanın sorun alanında bulunan ve o sorundan etkilenen bir hedef kitlesi olması gerekmektedir. Bunlar kimi zaman belli toplumsal gruplar kimi zaman sektörel aktörler kimi zaman da bir takım çıkar grupları olarak karşımıza çıkmaktadır. Hedef kitleyi de aslında tayin eden o kamu politikasının niteliği, etki alanı ve hedefleridir. Diğer yandan sorunun çözümüne dair geliştirilen söylem ve anlam dünyaları ile normlar da o kamu politikasının niteliği ve kapsamı bağlamında açıklayıcıdır. Tüm bunlar ışığında kamu politikasının ilgili olduğu sorun alanına ilişkin çözüm önerileri ve araçları ile bunları tatbik edecek kurumsal yapılanma da ortaya çıkar (Muller, 2013, s. 20-21). Türkiye'de iklim değişikliği sorununa ilişkin kamusal eylemlerin bir bütünlük arz eden bir kamu politikası

niteliğini kazanmış olduğunu ileri sürmek güçtür. Devletin bu konuya ilişkin net bir tanımı, etkin bir kurumsal yapılanması, değerler sistemi ve uygulama araçları sistemli bir biçimde vücut bulmuş değildir. İklim değişikliği, enerji ve kalkınma gibi diğer kamu politikaları ile kıyaslandığında halen öncelikli bir mesele haline gelmemiştir.

İşbu çalışmada, kamu politikası analizi çerçevesinde Türkiye'de iklim değişikliğinin bir kamu politikası olarak incelenmesi hedeflenecektir. Türkiye çeşitli sektörlerde iklim değişikliği ile mücadelede dolaylı yoldan bir takım uyum tedbirlerini hayata geçirmektedir. Ancak bu eylemlerin bütüncül bir iklim değişikliği politikasının uzantıları olarak değerlendirilmesi mümkün olamamaktadır. çünkü Türkiye, küresel ısınma ile mücadelede uluslararası iklim müzakereleri çerçevesinde kendisinden beklendiği üzere somut bir emisyon azaltım hedefi ortaya koy(a)mamaktadır. Bu durum, Türkiye'deki iklim değişikliği politikasının kapsamına ve niteliklerine de etki etmektedir. Buradan hareketle bu çalışmada, iklim değişikliği sorununun algılanması, tanımlanması ve yönetilmesi çerçevesinde siyasi irade, kurumsal yapılanma, söylemler ve faaliyetler değerlendirmeye alınacaktır. Bu çerçevede, iklim değişikliği sorunu ilk olarak tarihsel perspektifte ele alınacaktır. Türkiye'de iklim değişikliği sorununa ilişkin algı ve değerler sisteminin takip ettiği yol çevre politikalarındaki hâkim algı ve söylemlerin devamlılığı üzerinden değerlendirilecektir. İkinci olarak, ulusal politikalara yön verme gücü olan uluslararası iklim müzakerelerindeki Türkiye'nin konumu, stratejisi ve talepleri ele alınacak, ulus üstü dinamiğin bu alanda Türkiye'ye olan yansımaları ve ulus üstü dinamiğin Türkiye tarafından nasıl algılandığı ve kullanıldığı ele alınacaktır. Üçüncü olarak, Türkiye'de var olan büyüme stratejisiyle enerji ve kalkınma politikalarının, iklim değişikliği ile ilintili olan diğer kamu politikaları olmaları sebebiyle iklim değişikliği politikasına nasıl etki ettikleri ortaya konacaktır. Bir ülkedeki iklim değişikliği politikası incelenirken merkezi yönetimlerin faaliyetlerinin yanında yerel yönetimlerin çalışmalarının ve bunların merkez ile olan ilişkilerinin de analiz edilmesi önem arz etmektedir. Dünyada küresel ısınmaya sebep olan emisyonlar yüksek oranda kentsel mekânlarda gerçekleşmektedir. İklim değişikliği ile mücadelede yerel yönetimlerin giderek artan işlevleri ve eylemleri söz konusu olmaktadır. Bu eylemler özerk faaliyetler olarak ortaya çıkabildiği gibi merkezi otoriteler ile koordinasyon sağlanarak da hayata geçirilebilmektedir. Ülkelerde var olan idari sistemler ve yönetim kademeleri arasındaki yapısal özellikler ile yerel/bölgesel yönetim kapasiteleri bu eylemleri tayin edebilmektedir. Bu perspektifte, dördüncü olarak, iklim değişikliği politikasında Türkiye'deki yönetim anlayışı ve pratiklerinin belirleyici ve sınırlayıcı rolü ön plana alınarak konu, yerel yönetimlerin faaliyetleri ve bu düzlemde karşılaşılan sorunlar çerçevesinde tartışılacaktır. Tüm bu değerlendirmeler ışığında Türkiye'deki iklim değişikliği politikasını belirleyen farklı faktörler ortaya konmuş olacaktır.

Çalışmada, iklim değişikliği sorunu ile ilgili uluslararası müzakerelere ilişkin literatürden, istatistiki verilerden, Türkiye'de iklim değişikliğine ilişkin konumuzla alakalı olarak nitelendirilebilecek akademik yayınlardan, devletin resmi belgelerinden (yasal mevzuat, strateji ve eylem planları, kurumsal düzenlemeler) ve konuyla ilgili eylemlilik halinde olan yerel yönetimlerin çalışmalarından yararlanılacaktır. Ayrıca, konunun uzmanı olarak kabul edilebilecek iki akademisyen ve İstanbul'da Kadıköy Belediyesi'nden uzmanlarla gerçekleştirilmiş

olan yüz yüze görüşmelerden edinilen bulgular da çalışmada değerlendirilecektir. Görüşülen uzman akademisyenlerin yayınlarına metin içinde referans verilmekle birlikte, her ikisinin de bu politikaya ilişkin süreçlerde aktif rol oynamaları (Uluslararası İklim Müzakereleri toplantılarına giden Türkiye Heyeti'nde bulunmak, politika oluşturma süreçlerine yaptıkları çalışmalar ile girdi oluşturmak, kamuoyunu konuyla ilgili aktif olarak bilgilendirmek vb.) sebebiyle kendileriyle özel olarak da görüşülmüş ve değerli bilgilere erişilmiştir. Kadıköy Belediyesi'nin tercih edilmesinde ise bu ilçe belediyesinin iklim değişikliği ile ilgili olarak eylemliliğinin ve çalışmalarının öncül nitelikte olması ve bu yöndeki pro-aktif kimliği rol oynamıştır.

2. Kalkınmacı Geleneğin Gölgesinde Çevre Politikasından İklim Değişikliğine “Patika Bağımlılığı”

Kamu politikaları analizinde patika bağımlılığı (“*path dependence*”) kavramı, herhangi bir politika alanında daha önceden, geçmişte alınmış olan kararların ve hâlihazırda var olan siyasal/idari kurumların mevcut veya alınması planlanan kararlar üzerindeki belirleyici / sınırlayıcı etkileri üzerine odaklanmaktadır. Bu çerçeveden hareketle, politikanın tarihsel açıdan oluşturulma anındaki dinamiklere bir diğer ifade ile kamu politikasının “kökenlerine” bakmak hâlihazırdaki durumun açıklanmasında önem arz eder. Devletin ve kurumların bir politikaya ilişkin oluşmuş olan yerleşik düzen ve kavrayışlardan uzaklaşmak istememeleri, yani önemli değişikliklere gitme eğiliminde olmamaları da, olası değişimin çeşitli maliyetlerini (öğrenme süreçleri, kurumsal uyarlamalar veya yeni kurumsal yapılanma, mali yükler vb.) önemli riskler olarak görmelerine bağlanmaktadır. Kamusal alandaki bir soruna ilişkin aktörlerin ve özellikle devletin o sorunu tarihsel evrimi bağlamında nasıl algıladığı, nasıl tanımladığı, sürecin devamında oluşturulacak olan politikayı, o politikaya ilişkin kurumsal yapılanmayı ve politikanın uygulanma safhasını önemli ölçüde belirlemektedir (Boussagnet, Jacquot ve Ravinet, 2014).

Türkiye’de iklim değişikliği politikası ile ilgili değerlendirmelerde bulunabilmek için öncelikli olarak Türkiye’nin çevre politikalarına ve bunların tarihsel gelişimine bakmak gerekmektedir. Nitekim iklim değişikliği sorunu ile çevre politikaları arasında sert bir ayırım yapmak günümüzde artık pek mümkün görünmemektedir. Bilakis, iklim değişikliği sorunu siyasal anlamda öncelikli olarak uluslararası toplumun çevreye ilişkin sorunlar çerçevesinde gerçekleştirdiği toplantılar sonucunda gündeme gelen bir konu olmuş ve küresel bir mesele olarak kabul görmeye başlamıştır. Bugün itibarıyla iklim değişikliği ve çevre politikaları birbiriyle iç içe geçmiş, bir arada düşünülen meseleler olarak görülmelidir.

Türkiye’nin çevre sorunları bağlamında karnesi zayıflarla doludur. Türkiye, 1970’lerden bu yana bir çevre politikası geliştirme süreci içinde pek çok düzenlemeyi hayata geçirmiş bir ülkedir. Bununla birlikte çevre göstergelerine bakıldığında bazı sorunların azalmadan devam ettiği bazı sorunların artmaya devam ettiği görülmektedir. Dünya Ekonomik Forumu, Yale ve Columbia üniversiteleri tarafından hazırlanan ve 149 ülkeyi kapsayan 2008 Çevresel Performans Endeksi’ne göre Türkiye 72. Sırada yer almaktadır. Yine 235 ülkenin sınıflandırıldığı Çevresel Kırılma

Endeksi’ne göre ise 62 ülkenin bulunduğu “çok savunmasız” kategorisinde yer almaktadır (Baykan, 2008). 2018 yılında Yale Üniversitesi bünyesinde gerçekleştirilen çevre performansı endeksinde ise Türkiye, endekte bulunan 180 ülke arasında 108. Sırada yer almaktadır.¹ Bu rapora göre Türkiye, Surinam, Paraguay ve Nijerya gibi ülkelerin gerisinde kalmış durumdadır.

Çevresel problemlerle ve bu problemlerin insan sağlığına ve yaşamına olumsuz etkileriyle 1970’li yıllarda tanışan Türkiye, çevresel çözüm politikalarını diğer ülkelere kıyasla oldukça geç benimsemiştir. 1970’li yıllarda ülkemizde henüz çevreci bir faaliyet veya oluşum bulunmazken, dünyadaki birçok ülkede çevresel düzenleme ve çevreci örgüt yapısının olması Türkiye’yi de harekete geçirmiş, bu yıllardan sonra çevre politikaları gelişmeye, çevreci kurum ve kuruluşlar ortaya çıkmaya başlamıştır (Kaya, 2012).

Türkiye’nin çevresel sorunlara eğilmede geç kalmasının nedeni, tıpkı diğer ülkelerde olduğu gibi baskın ekonomi politikaları olarak gösterilmektedir. Ekonomik büyümeden başka bir şey düşünmeyen bir sistem içerisinde çevre konusu ihmal edilmiş, çevresel sorunların çözümüne değil, çevrenin ekonomik büyümede nasıl kullanılabileceğine odaklanılmıştır. Bu noktada Türkiye’de 1950’li yıllardan itibaren iktidara gelen merkez sağ ve muhafazakâr partilerin özellikle “maddi” kalkınmacılığı önemsemeleri ve dolayısıyla kalkınmanın yarattığı ve yaratacağı dinamiklerin sosyal ve kültürel dönüşüm ile demokrasinin de gelişmesinin önünü açacağına dair olan inanç da hesaba katılmalıdır.² Bu bakış açısı ülkemizde çevresel verilerin elde edilmesini, buna bağlı olarak da çevresel politikaların benimsenmesini de geciktirmiştir. (Saatçi ve Dumrul, 2011; Kaypak, 2011).

Türkiye geliştirmekte olan bir ülke olarak çevre ve diğer kalkınma süreçleri arasındaki uyumsuzluğun negatif sonuçlarını yaşamıştır. Çevrenin diğer sektörlerle bütünlük arz eden bir yapı içerisinde ele alınmaması, çevre odaklı olmayan kalkınmaya öncelik tanınması zamanla çevresel değerlerin göz ardı edilmesine neden olmuştur.

Türkiye’de 1978-2003 yılları arasında çevre yönetiminin merkezi örgütlenmesi, ‘1978-Başbakanlığa Bağlı Çevre Müsteşarlığı, 1984-Çevre Genel Müdürlüğü, 1989-Çevre Müsteşarlığı, 1991-Çevre Bakanlığı, 2003-Çevre ve Orman Bakanlığı’ olarak beş farklı şekil almıştır (Talu, 2004, s. 55). Sonrasında ise 2011 yılında ülkemizde birçok kurulun ve yapılanmanın Çevre ve Şehircilik Bakanlığı altında toplanması ve bakanlıkların yeniden düzenlenmesine ilişkin yasal düzenlemelerle çevre yönetimine ilişkin yapılanma daha merkezi bir yapıya kavuşturulmuştur (Toprak, 2012). İklim politikası çerçevesinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Türkiye’nin iklim değişikliği odak noktasıdır ve tüm politika alanlarında koordinasyon ve strateji belirleme görevini yerine getirmektedir. Dolayısıyla bu alanların hepsi ile ilgilenmektedir. İklim değişikliği, kuruluş kanunundaki görevleri arasında ayrı bir başlık olarak yer alan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Küresel iklim değişikliği ve ozon tabakasının incelmeye ile ilgili tedbirlerin alınmasına yönelik

1 <https://epi.envirocenter.yale.edu/epi-report-2018/executive-summary>

2 <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/hanioglu/2017/12/24/kalkinmaciligin-turkiye-seruveni>

plan, politika ve stratejileri belirlemek amacıyla diğer kurum ve kuruluşlarla koordinasyon sağlamakla” görevlidir (Şahin, 1994, s. 94).

Bu dönemle kesişen bir diğer süreç de Türkiye’nin Avrupa Birliği (AB)’ne üyelik müzakerelerine başlaması ve bu doğrultuda hayata geçirilen uyumlaştırma politikalarına işaret etmektedir. AB’ye uyum süreci, Türkiye’deki çevre politikaları ve özelde de yerel yönetimlerin çevreyle ilgili faaliyetleri üzerinde önemli etkilerde bulunmuştur. Türkiye’nin AB ile bütünleşmesi süreci, çevre politikalarına önemli katkılar vermiş ve AB çevre müktesebatıyla uyumlaşmayı sağlamak için var olan düzenlemelerde bazı değişikliklere gidildiği gibi aynı zamanda yeni yönetmelikler çıkarılarak AB’nin çevre alanındaki düzenlemeleri iç hukuka uyarlanmıştır³ (Yıldırım ve Budak, 2010)

Baştan bu yana çevre politikasını şekillendiren söylemler, çevre-kalkınma ikilemiyle karşılaşılan hemen her bağlamda kalkınmaya öncelik veren bir nitelikte olmuşlardır. Bu söylemlerin hem çevre politikasının kurumsallaşmasını hem de uygulamayı büyük ölçüde şekillendirdiği görülmektedir (Orhan, 2014, s. 96). Orhan’a göre, Cumhuriyet dönemi boyunca sanayileşme aracılığıyla kalkınma hedefine ulaşmaya çalışan ve ciddi bir yukarıdan-aşağıya modernleşme geleneğine sahip olan Türkiye için çevre koruma çabaları “ancak kalkınma çabalarını engellememesi kaydıyla” kabul edilebilecek bir çerçevede ele alınmıştır. Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye’nin sanayileşme ve kalkınmaya zarar verecek çevre politikalarını kabul etmeyeceği belirtilmiştir. Türkiye’de çevre politikalarının oluşturulmaya başlandığı noktada çevre ve kalkınmanın birbirini dışlayan kategoriler olarak ayrı ayrı ele alındığı, aralarında bir üstünlük ilişkisi kurulduğu ve kalkınmanın öncelik sahibi olduğu bir anlam çerçevesinden bahsedilebilir (Orhan, 2013, s. 16).

1980’lerin çevre politikası düzenlemelerini şekillendiren söylemlerin de büyük ölçüde 1970’lerin bakış açısını yeniden ürettiği görülür. 1983 yılında yayınlanan Çevre Kanunu incelendiğinde aynı ayırımın ve ilişkilendirmenin orada da yapılmış olduğu gözlemlenir. Benzer bir şekilde çevre ve kalkınma ayırımı yapıldığı ve çevre korumanın kalkınmayı engellemeyecek bir şekilde gerçekleştirilmesi bir hedef olarak yasaya konulmuştur (Orhan, 2013, s. 17). Türkiye’de iklim değişikliğiyle mücadelede 2872 sayılı Çevre Kanunu olmazsa olmazlardandır. Bu kanun temel kanun niteliğindedir ve bugüne dek çıkarılan onlarca yönetmelik ve bu yönetmeliklere dayanılarak çıkarılan onlarca tebliğ ve genelgeye dayanak oluşturmaktadır. 2872 sayılı Kanun bugüne kadar pek çok değişikliğe uğrasa da en kapsamlı değişiklik 2006 yılında 5491 sayılı Kanun ile yapılan değişikliktir. Bu Kanun ile otuza yakın madde değişmiş, ona yakın yeni madde eklenmiştir. Bu değişikliğin gerekçesi olarak 1983 yılında çıkarılan Kanunun günün ihtiyaçlarına cevap verememesinin ve çevre sorunlarının daha da artmasının etkili olduğu belirtilmiştir. Yapılan değişikliklere bir örnek olarak adli ve idari yaptırımların ceza fiillerinin yeniden düzenlenmesi gösterilebilir. Bu kapsamda, iklim değişikliği açısından önemli olan hava kirliliğine sebep olan ve baca gazı emisyonu yaratacak işletmeleri izinsiz açan ya da belirlenen miktardan fazla emisyonla neden olanlara idari para cezası, bu konuda yanlış ve yanıltıcı bilgi verenlere ise hapis cezası öngörülmüştür. Bunun gibi pek çok değişiklik 2006 yılında yapılan düzenlemeyle

3 http://www.mfa.gov.tr/iv_-avrupa-birligi-ile-cevre-alaninda-iliskiler.tr.mfa

Çevre Kanununa eklenmiştir. Çevre Kanununda 2006 yılında yapılan değişikliklerden biri de çevre katkı payı alınması, diğer gelirler ve bütçe ödenekleri hakkındaki 18. Maddede olmuştur. Bu düzenleme ile iklim değişikliği ile mücadele çalışmaları için Bakanlık bütçesinden ödenek öngörülmesi hükme bağlanmıştır. Bu kapsamlı değişikliklerden sonra 2872 sayılı Kanunda kapsamlı bir değişiklik olmamıştır. Kanunun Genel Kurul görüşme tutanakları incelendiğinde gerek iktidar, gerekse muhalefet partisi milletvekilleri tarafından iklim değişikliğinin varlığı ve bununla mücadele edilmesi gerektiği konularında hemfikir oldukları anlaşılmaktadır. Ancak Kanunun iklim değişikliği ile mücadelede yeterliliğini sorgulayan milletvekili olmamıştır. Görünen odur ki; iklim değişikliği daha çok hava kirliliği, su kirliliği, atık sorunları gibi sadece bir çevre sorunu olarak algılanmakta, çok boyutluluğu ve çok sektörlülüğü görülmemektedir.⁴

Sürdürülebilir kalkınma kavramı, ilk kez, 1987 yılında Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'na hazırlanan Brundtland Raporunda “Bugünün gereksinimlerini, gelecek kuşakların gereksinimlerini karşılama yeteneğinden ödün vermeden karşılayan kalkınma” olarak tanımlanmıştır.⁵ Brundtland Raporunun yayınlanması sonrasında ve özellikle Rio Konferansı⁶ takip eden dönemde sürdürülebilir kalkınma, başlangıçta bağlayıcı olmasa da zaman içinde, önemli bir çevre politikası söylemi olarak Türkiye'deki çevre politikalarını etkilemeye başlamıştır. Bu dönem sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma söyleminin gündeme geldiği, yükseldiği bir dönem olmuştur. Ancak bu süreçte de sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma oldukça sınırlı bir çerçevede ele alınmıştır. Sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşmak için hayata geçirilmesi gereken politikaların entegrasyonu, paydaşların karar alma ve uygulama süreçlerine katılımı ve kalkınmanın daha farklı bir perspektifte ele alınmasını gerektiren politika ilkelerinin hayata geçirilmesi sürecinde önemli sorunlar yaşanmıştır. Dönemin politikacılarının söylemlerine bakıldığında çevreyi koruma kalkınmanın bir ön koşulu olarak görülmüş ve bir çeşit ekolojik modernizasyon projesi olarak, maliyet azaltıcı ve rekabetçiliği artırıcı ve kalkınma için gerçekleştirilmesi gereken bir proje olarak sunulmuştur (Orhan, 2013, s. 18)

Pierson'a göre patika bağımlılığında dört belirleyici etken bulunmaktadır: Bunlardan ilki siyasetin kolektif yani birden çok aktör ve yapının ortak üretimi olduğu olgusudur. İkincisi, siyasette var olan kurumların aktörlerin düşünce sistemleri ve eylemleri üzerindeki belirleyici ve sınırlayıcı etkisidir. Üçüncü olarak siyasal iktidarın niteliği ve nasıl paylaşıldığıdır ve burada herhangi bir politika alanındaki egemen iktidar yapıları ve bunların belirleyiciliği üzerinde durulur. Dördüncü olarak da siyasetin karmaşık ve öngörülemez doğasıdır. Burada da politikada yaşanabilecek değişimlerin kısa vadeli politik hedeflere bağlı olduklarına vurgu yapılır. Ayrıca,

4 https://kureselenge.org/wp-content/uploads/2016/08/TBMM_ve_iklim_degisikligi_raporu.pdf (63-64)

5 <http://www.mfa.gov.tr/surdurulebilir-kalkinma.tr.mfa>

6 1992 yılında Brezilya'nın Rio de Janeiro şehrinde Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı düzenlenmiştir. Rio Zirvesi olarak da bilinen bu konferans, 108'i devlet başkanlığı düzeyinde olmak üzere 172 ülkenin katılımıyla gerçekleşmiştir. İki hafta süren bu konferansın hedefi, küresel ölçekte çevre sorunları ile mücadele ve sürdürülebilirlik olgusu arasında bağları güçlendirmektir. Sürdürülebilirlik olgusunun ön plana çıktığı Zirvede, Biyolojik Çeşitlilik, İklim Değişikliği ve Çölleşme ile Mücadele konularında 21. yüzyıl için yol haritası niteliğinde 3 sözleşme imzaya açılmıştır (BM Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi, BM Çölleşme ile Mücadele Sözleşmesi, BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi)

iktidarı elinde bulunduranların katı kurumsal düzenlemeler ve planlamalar ile hem kendilerini güvence altına almaya çalıştıklarına hem de kendilerinden sonra gelecek yöneticilerin siyasetlerini sınırlandırmak istemelerine vurgu yapılır. Bu dört unsur çerçevesinde politika değişikliklerinin sınırlılıkları açıklanmaya çalışılmıştır. (Pierson, 2000, s. 257).

Türkiye’de çevre politikalarının değerler sistemine, normlarına, yasal mevzuatına, kurumsal örgütlenmesine ve bu politikaları kuşatan söylemlere bakıldığında çevrenin kalkınma politikalarının önceliklerinin gölgesinde kaldığını söylemek mümkündür. Gelişmekte olan ülke konumunun getirmiş olduğu ekonomik öncelik ve hedefler, bütünlük ve somut politika kurum ve araçlarıyla donatılmış bir çevre politikasının oluşmasına engel oluşturmuştur. Bu ekonomik öncelikler ve hedefler, çevre politikası alanında var olan sivil toplum yapılarının ve diğer paydaşların politika süreçlerinde kamu ve özel sektör aktörlerinin gerisinde kalmasına neden olmuştur. Kamu politikalarında fikirler ve söylemlerin karakteristik özelliklerinin, ekonomik çıkarlar ve onların taşıyıcılarının oluşturduğu egemen ittifaklardan bağımsız düşünülemediği hesaba katıldığında, Türkiye’de çevresel duyarlılık ve önceliklerin politika oluşturma sürecinde kamu ve özel sektörün kalkınmaya yönelik girdilerinin gerisinde kaldığı söylenebilir. Bu durum, ülkenin son dönemde büyüme stratejisinde öne çıkarılan inşaat sektörünün ekonomideki işlevi ve yoğunluğuna bakıldığında da görülebilir. Nitekim Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın faaliyetlerine bakıldığında, kentsel rantlara dayalı olarak inşaat sektörüne verilen ağırlığın çevresel politikaların önünde olduğu gözlemlenmektedir. Bu durumu AB’ye uyum sürecinde yaşanan kısıtlı gelişmeler de tersine çevirememiştir. Uluslararası iklim müzakereleri ve bu müzakerelerin dönüştürücü etkisi karşısında da Türkiye’nin geçmişten bugüne uzanan kalkınmaya yönelik önceliklerinin hâkim konumunun sarsılmadığını ve çevre politikasında çevresel öncelik ve hedeflere yönelik önemli değişikliklerin gerçekleşmediğini ileri sürmek mümkündür. Böylesine bir değişikliğin birçok yansıması ve maliyeti söz konusu olacaktır. Öncelikli olarak kalkınma-çevre ikileminde hâlihazırda var olan devlet-sermaye çıkar birlikteliğinin farklı aktörleri politika süreçlerine dâhil edecek şekilde yeniden tasarlanması gerekecektir. Türkiye’de birçok AB ülkesinde var olduğu şekliyle bir siyasi “yeşiller” partisi veya oluşumu bulunmamaktadır.⁷ Bu minvalde geçmişte ortaya çıkmış olan bir takım oluşumlar AB ülkelerindeki örneklerle de kıyaslanamayacak derecede cılız oluşumlar olarak kalmışlar, birer baskı unsuruna dönüşmemişler ve günümüze uzanamamışlardır (Duru, 2013). Başkanlık sistemine geçişle birlikte yönetimde merkezîyetçiliğin ve yukarıdan aşağıya dinamiklerin güç kazandığı bir düzlemde bu alandaki sivil toplum yapılarının ve diğer paydaşların yönetim mantığına dayalı olarak politika yapım süreçlerine dâhil edilmeleri de tartışmaya açıktır ve pek olası görünmemektedir. Bütün bunların yanında bir diğer maliyetin de, çevresel önceliklerin dikkate alınacağı bir kalkınma ve büyüme anlayışının üretim maliyetlerine getireceği yük olacağı ileri sürülebilir. Türkiye’nin orta-uzun vadeli ekonomik gelişme hedefleri ve yatırım planları düşünüldüğünde (örneğin: 2023, 2053, 2071 hedefleri, Kanal İstanbul Projesi ve diğer) “yeşil” ve “sürdürülebilir” bir kalkınma anlayışına geçişin hem siyasi hem de ekonomik anlamda maliyetinin siyasi iktidar tarafından pek de olumlu algılanmayacağını öngörmek çok da zor değildir. Tüm bu değerlendirmeler ışığında, geçmişten bugüne uzanan söylemlerin, ideolojik

7 <https://yesilgazete.org/blog/2009/08/25/turkiye-de-yesil-hareketin-bolunmuslugune-dair/>

yaklaşımların ve ekonomik çıkarların gölgesinde ortaya çıkmış statükonun çevre politikasının bir uzantısı olarak değerlendirebileceğimiz iklim değişikliği politikasında da kendisini “yerleştirdiğini” ileri sürmek mümkün olacaktır. İklim değişikliği politikasında Türkiye’de var olan problemlerin kaynağında bu statükonun ve patika bağımlılığının etkisi önemlidir. Bu statükonun dayandığı en önemli sacayaklarından biri de Türkiye’nin uluslararası müzakereler çerçevesinde geliştirmiş olduğu özel koşullar söylemidir.

3. Kyoto Protokolü’nden Paris Anlaşması’na Türkiye’nin Pozisyonu ve Stratejisi: “Özel Koşullar” Söylemi ve Sınırlılıklar

Ulusal seviyede bir kamu politikasının ortaya çıkışı, gündeme gelmesi, oluşturulması, kurumsallaşması ve tabii ki uygulanması noktasında iç dinamiklerin yetersiz kaldığı durumlarda ulus-altı ve/veya ulus-üstü dinamiklerin dönüştürücü ve katalizör işlevi görmeleri olgusu kamu politikası analizlerinde ortaya çıkabilmektedir (Hassenteufel, 2009, s. 255). Avrupa Birliği’ne üyelik hedefiyle birçok kamu politikasında gerçekleştirilen uyumlaştırma çalışmaları ve Avrupalılaştırma süreçleri bunlara örnek olarak gösterilebilmektedir. Ulus-üstü yapıların ulusal yönetim ve politika seviyesinde koşulluluk esasına da dayalı olarak değişimlere yol açabildiği, bunun da ötesinde belirli kamu politikası alanlarında ülkelerin birbiriyle benzeşen (*convergence-yakınsama*) uygulama ve anlayışları benimseyebildiği bilinmektedir (Hassenteufel, 2009, s. 258). Çevre ve iklim değişikliği politikaları söz konusu olduğunda, Türkiye’nin her iki alanda da kısıtlı da olsa mesafe kat etmesinde AB sürecinin ve Birleşmiş Milletler çatısı altında gerçekleştirilen uluslararası iklim müzakerelerinin önemli işlevler gördüğü ifade edilebilir. Hava kirliliği, su kirliliği ve atıklar başta olmak üzere Türkiye, AB ile çevre sektöründe önemli ölçüde mevzuat uyumunu sağlamış durumdadır. Son dönemde gündeme gelen diğer çevre politikalarına göre görece daha etkin bir şekilde hayata geçirilen “sıfır atık” politikası bu alandaki sınırlı sayıdaki iyi örneklerden biridir.

İklim değişikliği özelinde ise 1992 Rio Konferansı’ndan başlayarak, Türkiye uluslararası müzakerelere düzenli olarak katılmış, bu süreç zarfında 2009 yılında Kyoto Protokolü’nü de onaylayarak protokole taraf ülke olmuştur. Tam da bu noktada, Kyoto Protokolü sürecine gelene dek Türkiye’nin iklim değişikliği politikasını bir dış politika meselesi olarak gördüğünü de ifade etmek gerekir. Bu anlayışın güncel söylem ve uygulamalara baktığımızda değiştiğini ileri sürmek de pek olası değildir.

(...)Türkiye’nin çevre koruma alanındaki temel mevzuatı 1983’te kabul edilen ve 2006’da kapsamlı bir değişikliğe uğramış olan 2872 sayılı Çevre Kanunu’dur. Bu kanunda iklim değişikliği sadece Çevre Kirliliği Önleme Fonu ve bütçe ödenekleriyle ilgili bir maddenin 2006’da değiştirilen yeni şeklinde geçmektedir. Kanunda iklim değişikliği konusunda Bakanlık görevlendiren asıl hükmün 3. Maddenin 1 bendindeki “Bölgesel ve küresel çevre sorunlarının çözümüne yönelik olarak taraf olduğumuz uluslararası anlaşmalar sonucu ortaya çıkan ulusal hak ve yükümlülüklerin yerine getirilmesi

için gerekli teknik, idarî, malî ve hukukî düzenlemeler Çevre ve Orman Bakanlığı'nın koordinasyonunda yapılır” hükmü olduğu görülür. Bakanlığın kuruluş kanununda da (1991 ve 2003'te mevcut olan bir maddeyle) Madde 2/m'de “Bakanlığın görev alanına giren konularda uluslararası çalışmaların izlenmesi ve bunlara katkıda bulunulması amacıyla ulusal düzeyde yapılan hazırlıkları ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde yürütmek” görevi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmektedir. Bu da Bakanlığın iklim değişikliği konusundaki koordinasyon görevinin, meselenin bir uluslararası anlaşma konusu olmasından ileri geldiğini göstermektedir. Bu durum iklim değişikliği konusunun kamu idaresinin gündemine giriş biçimiyle son derece uyumludur ve kimi bakanlıklarda iklim değişikliği konusunun neden dış ilişkiler ve/veya Avrupa Birliği ile ilgili birimler tarafından ele alındığını açıklamaktadır. İklim değişikliği Türkiye kamu idaresi için kuraklık ve benzeri etkileriyle ulusal düzeyde ekolojik, ekonomik ve sosyal sorunlar yaratan bir çevre sorunu olmaktan çok ve ondan önce, uluslararası anlaşmalardan doğan yükümlülükler nedeniyle politika geliştirilen bir meseledir (Ümit Şahin: 2014).

2015 yılında Paris'teki Taraflar Konferansı'nda kabul edilen Paris Anlaşması ise Türkiye tarafından imzalanmış ancak henüz onaylanmamıştır. Bu zaman zarfında, özellikle Kyoto Protokolü'ne taraf olunmasını takiben, AB sürecinin de katkılarıyla Türkiye, İklim Değişikliği⁸ ve Hava Yönetimi Koordinasyon Kurulu'nu (2013) oluşturmuştur. Bu sürece paralel olarak, 2011-2023 Ulusal İklim Değişikliği Eylem Planı, 2010-2023 İklim Değişikliği Stratejisi, 2011-2023 İklim Değişikliği Uyum Stratejisi ve Eylem Planı da hazırlanmıştır. Bu düzenlemelerin hayata geçmesinde temel belirleyici etken BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'nin (BMİDÇS) devreye girmesi ve bu sözleşmeye bağlı protokollere imza atılmış olmasıdır. Bununla birlikte, Türkiye, Kyoto Protokolü ve Paris Anlaşması dahil olmak üzere, bu anlaşmalara taraf olan diğer ülkelerden farklı olarak öne sürdüğü özel koşullardan hareketle sayısallaştırılmış emisyon sınırlandırma / azaltım taahhüdünde bulunmamıştır. İşbu “özel koşullar” söylemi ve bunun üzerine bina edilen siyasal pozisyon, Türkiye'nin iklim değişikliğine ilişkin uluslararası müzakere süreçlerinin doğurabileceği atılımlardan da önemli ölçüde imtina etmesine sebep olmuştur. Türkiye'nin sürekli olarak dile getirdiği “özel koşullar” söylemi ve buna bağlı olarak yaşadığı ataletin kökeninde Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS)'nin oluşum sürecinde gerçekleştirilen sınıflandırmada “yanlış” yerde konumlandırılması bulunmaktadır. Dışişleri Bakanlığı'nın web sitesinde Türkiye ve BMİDÇS ilişkisini anlatan başlıkta bu durum süreç ortaya konularak açıkça belirtilmiştir⁹.

Türkiye'nin özel koşullar söylemini dayandırdığı durum, bir OECD ülkesi olması nedeniyle EK-1 ülkelerinin 1. Grup kategorisine yerleştirilmesidir. Türkiye'nin müzakerelerdeki pozisyonu tam da bu noktada, teknolojik ve finansal destek mekanizmalarından yararlanamaması sorununu doğurmaktadır. Özel koşullar söylemi, Türkiye'nin aslında halen gelişmekte olan bir ülke

8 Türkiye BMİDÇS'ye taraf olmadan önce kurumsal yapılanmaya gidilmiş ve 2001/2 sayılı Başbakanlık Genelgesi'yle İklim Değişikliği Koordinasyon Kurulu (İDKK) oluşturulmuştur. İDKK, 2013 yılında yeniden yapılandırılarak İklim Değişikliği ve Hava Yönetimi Koordinasyon Kurulu (İDHYKK) adını almıştır.

9 <http://www.mfa.gov.tr/bm-iklim-degisikligi-cerceve-sozlesmesi.tr.mfa>

olduğunu iddia etmesine ve de dolayısıyla müzakerelerin öngördüğü sorumluluklar çerçevesinde diğer EK-1 ülkeleri gibi somut azaltım hedefleri ortaya koymasının adilane olmayacağı söylemine dayanmaktadır. Ayrıca, gelişmekte olan ülkelere yönelik fonlardan, ulusal emisyon azaltımına destek olacak teknolojik ve finansal destek mekanizmalardan yararlanamaması da Türkiye'nin bu söyleminde önemli bir etkidir. Örneğin, Güney Kore, Meksika ve Çin gibi benzer koşullara sahip ülkeler Yeşil İklim Fonu¹⁰'ndan faydalanabilirken Türkiye bu fondan yararlanamamaktadır. Diğer yandan Türkiye'den gelişmiş ülke statüsünde bulunması sebebiyle gelişmekte olan ülkelere finansal ve teknolojik destek vermesi de beklenmektedir. Türkiye'nin iklim değişikliğine ilişkin uluslararası müzakerelerdeki sorunsalı ve pozisyonu temel olarak bunlara dayanmaktadır. Nitekim Marakeş'teki Taraflar Konferansı ve devamındaki süreçte bu yönde bir takım kazanımlar elde edilmiş olsa da 2015 yılında Paris'te gerçekleşen Taraflar Konferansı ve Paris Anlaşması çerçevesinde de, Türkiye'nin anlaşmayı onaylamamasının nedeni olarak yine aynı sorunsalın ortada bulunduğunu söylemek gerekir.

Bakan Albayrak, Türkiye'nin Paris İklim Anlaşması'nı TBMM'den geçirmemesine yönelik bir soruyu yanıtlarken şu ifadeleri kullanmıştır:

“Türkiye bu anlaşmayı imzaladı ancak Parlamentosundan geçirmedi. Sebebi şu; Türkiye gelişmekte olan bir ülke olarak, iklim değişikliği konusunda gelişmiş ülkeler gibi finansal destek verme yükümlülüğü kalkmadığı sürece Türkiye bu noktada muhatap değil. (...) Hem Avrupa'nın Amerika'nın dünyayı en çok kirleten ülkelerinin dörtte biri kadar kirleteceğim ben ama diyecekler ki 'Türkiye sen gelişmiş ülkesin.' Hiçbir anlamda 'gelişmiş ülke' demeyecekler, bu arada 'Siz hala gelişmektesiniz' diyecekler ama burada finansal yük yükleneyeceğiniz zaman böyle. Fransa, Almanya gibi ülkelerin ilgili devlet başkanlarının birçoğu sözlü bir şekilde bize taahhüt vermelerine rağmen hala daha bunu gerçekleştirmediler. Bunu gerçekleştirmeden Türkiye olarak biz, gelişmekte olan bir ülke olarak niye bu yükümlülüğü çekelim? Bu gerçekleşene kadar haklı olduğumuz bu mücadelemiz devam edecek.” (21.11.2017)

Çevre ve Şehircilik Bakanı Murat Kurum da 2018'deki 24. Taraflar Konferansı'nda benzer ifadeleri kullanmıştır:

“İklim değişikliğiyle mücadele konusunda uluslararası finans kaynaklarına ülkemizin erişiminin sağlanmasını talep etmekteyiz. Burada en büyük beklentimiz, Türkiye'nin iklim sistemi altında hakkaniyetli bir konuma sahip olması ve özellikle Yeşil İklim Fonu altındaki finans desteğine erişimimizi sağlayacak kararın Polonya'da alınmasıdır.”

Benzer ifadeleri İklim Değişikliği ve Hava Yönetimi Koordinasyon Kurulu'nun üyesi olan TOBB'un Başkanı Rifat Hisarcıklıoğlu da kullanmıştır:

10 www.greenclimate.fund/home

“Böylece iklim değişikliği ile mücadelede yeni bir evreye geçmiş olduk. Aslında ilk defa 195 ülkenin tamamını kapsayan, evrensel bir iklim değişikliği ile mücadele anlaşması söz konusu. Paris Anlaşması, taraf olacak tüm ülkelere bağlayıcı hükümler getiriyor. Dolayısıyla taraf ülkelerin, çevre, enerji, yatırım, kalkınma gibi politikalarında orta ve uzun vadede değişikliğe gitmesi gerekiyor. Bu noktada ülkemiz için bir sıkıntı söz konusu. Türkiye en baştan itibaren, bu müzakerelere 1. grup ülkeler arasında kabul edilerek dâhil oldu. Ne yazık ki Paris’te Türkiye’nin tüm taleplerine rağmen, ne karar metnine, ne de antlaşma metnine, Türkiye’nin özel durumunun yazılmasına müsaade edilmedi. Umarız önümüzdeki yıl Fas’ta yapılacak konferansta bu husus bir çözüme kavuşur. Aksi halde yeni anlaşmanın yürürlüğe girmesiyle birlikte, Türkiye’ye karbondioksit emisyonlarında azaltım yükümlülüğü getirilecek. Bunun sonucunda da, kurulması öngörülen ‘Çevre Fonu’nda, yararlanan ülke değil, ‘donör’ ülke konumunda bulunması ihtimalini doğacak. Yani gelişmiş sanayi ülkeleri gibi mali yükümlülük altına gireceğiz. Oysa gelişmiş sanayi ülkeleri ile gelişmekte olan ülkelerin iklim değişikliği konusunda tarihsel sorumlulukları farklıdır. Ülkemiz bu global mücadele alanında elbette sorumluluğunu yerine getirecektir. Ama hakkaniyet beklemek de hakkımızdır.” (11.01.2016, Yeni Asya)

Siyasetteki problemlerin çözümüne yönelik ortaya çıkan kamu politikaları beraberinde bir anlamlandırma ve meşruluk sürecini de beraberinde getirmektedir. Buradan hareketle kamu politikasının ilişkili olduğu sorun alanının nasıl tanımlandığına ve nasıl algılandığına dair o politika alanındaki aktörlerin söylemlerinin analizi önem kazanmaktadır. Bu noktada, söylemler birbiriyle yarışmaktadır ve bunlar arasında bir veya birkaçı çeşitli ikna, istişare, manipülasyon veya bir takım iktidar araçlarının kullanılması suretiyle egemen konuma gelmektedir. Söylemler üzerinden kurulan aktör koalisyonları burada belirleyici olmaktadır. Elbette, söylemler üzerinde kurulan bu koalisyonların ortak çıkarların üzerinde belirginleştiğini belirtmek gerekir (Hajer, 1993, s.44). Bu koalisyonlar, kamu politikası analizinde “politika toplulukları” olarak da tanımlanmaktadır (Fischer, Miller, Sydney, 2007, s. 137). Enerji Bakanı ve TOBB Başkanı’nın yukarıdaki ifadelerine bakıldığında iklim değişikliği politikası bağlamında temel kaygı ve önceliğin Türkiye’nin özel koşulları olduğunu görmek mümkündür. Devletin ve sermaye sınıfı aktörlerinin bu noktada ortak ekonomik hedef ve çıkarlara dayalı bir söylem birliği içinde olduğu ortadadır. Oysa iklim değişikliği konusunda devletin ve sermayenin söylemlerinden farklı tespit, öneri ve eleştirilerde bulunan başka aktörler de bulunmaktadır. Çevre örgütlerinin ve sivil toplum kuruluşlarının iklim değişikliği ile ilgili farklı söylem ve çağrılarını yönetici elitin söylemlerinde ve ajandasında kendine yer bulamamaktadır. Bunun en önemli sebepleri olarak bu görüş ve önerilerin muhalif nitelikte olması ve siyasi iktidar ile bağlantılarının diğer aktörlere göre zayıf olması ifade edilebilir.

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, Türkiye’nin uluslararası müzakerelerdeki bu pozisyonu ve söyleminin içeriğine ve niteliğine baktığımızda, bir “adaletsizlik” ve “mağduriyet” algısı da göze çarpmaktadır. Ümit Şahin bu durumu şöyle özetlemektedir:

“Türkiye'nin iklim değişikliği politikaları ile çelişen ideolojik bir bakış açısı bulunmaktadır. Nedir bu? Türkiye'nin aslında Batı tarafından sömürülmüş olan, işte kalkınması engellenmiş olan yıllarca haksızlığa uğramış bir ülke olduğuna inanılıyor. Yarı milliyetçi yarı antiemperyalist bir bakış açısı. İklim değişikliğine sebep olan Batı'dır, Türkiye'nin artık kalkınmaya hakkı vardır düşüncesi... “Onlar kirleterek yaptılar biz de kirleteceğiz şimdi”... Düşünce budur. Gelişmekte olan ülkelerin müzakerelerdeki argümanı buydu gelişmiş ülkelere karşı... Türkiye burada sert değil ama diğer ülkeler Paris sonrası bu pozisyonu biraz esnetmeye başladılar Türkiye bunu henüz yapmadı Türkiye Paris'i onaylamadı. Finansman alamıyoruz söylemi vs. Biz geri bırakıldık, Batı tarafından az gelişmiş ülke haline getirildik... Bir de üstüne EK-1'e soktular bizi daha da haksızlık yaptılar... Finansal desteklerden faydalanamıyoruz. Bunu algılama biçimi, haksızlığa uğramışlık duygusu...” (Ümit Şahin ile mülakat – 19.03.2019)

Türkiye'nin uluslararası rejim ve müzakerelerdeki bahsi edilen konumu, pozisyonu ve taleplerine bakıldığında ulus üstü dinamiğin, Türkiye'de iklim değişikliği politikasına ve buna dair hedeflere yönelik olumlu etkilerde bulunduğunu ileri sürmek pek olası görünmemektedir. Türkiye, uluslararası müzakerelerde kendisine haksızlık yapıldığını iddia ederek hem bu müzakerelerde aktif rol oynayamama gibi bir sorunla karşılaşmakta, hem de emisyon azaltımına yönelik somut hedefler belirleme ve eylemlerde bulunma noktasında çekimser veya isteksiz bir tavır takınmaktadır. Dolayısıyla uluslararası dinamiğin, Türkiye'de iklim değişikliği konusunda itici bir güç olmaktan uzak olduğu ifade edilebilir. Paris İklim Anlaşması'nın onaylanmamasının da Türkiye'yi yakın gelecekte özellikle finansman ve teknolojik destekler konusunda daha ileri düzeyde zora sokabileceği ifade edilmektedir:

“(…) Teori şu, eğer 2020'de, Paris anlaşması tam anlamıyla yürürlüğe girdiği zaman biz Paris'e taraf olursak, biz EK-1 ülkesi olarak gelişmiş ülke olduğumuzu kabul etmiş olacağız ve bütün iklim finansmanından mahrum kalacağız. Ben bunu herkese sordum. Bu nerden çıktı deniyor. Böyle bir teori doğru değil. Bu tez Türkiye'nin kendi kendine ürettiği bir tez. Tam tersine eğer Türkiye, hala 2020'de Paris'i onaylamamış ise, onaylamayan ülkelere krediler kesilebilir bu olasılık var aslında. Bu gerçeğe dönüşebilir. Türkiye iki arada bir derede kalmış durumda. Bir nedeni budur anlaşmanın onaylanmamasının. Bir de *Clean Technology Mechanism-CTM* (Temiz Teknoloji Fonu¹¹) CTM'den faydalanamıyor Türkiye bu temiz teknoloji transferinden... Ona yapılacak bir şey yok EK-1 ülkesi iseniz yararlanamazsınız. (...) Bizimkiler diyor ki biz EK-1 olarak onaylarsak mutlak azaltım hedefini alamayız. Enerji Bakanlığı, bunu kullanarak bloke ediyor. Sonuçta aslında Paris anlaşmasında zorlayıcı bir mekanizma yoktur. Buna zorlanamaz Türkiye. Paris'i de onaylamayınca Türkiye hiçbir şey operasyonel hale gelemiyor.

11 Türkiye Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'ni (BMİDÇS) 2004 yılında, Kyoto Protokolü'nü ise 2009 yılında onaylamıştır. Sözleşme'nin Ek – 1 listesinde yer aldığı ve Protokol'ün Ek-B listesinde yer almadığı için zorunlu karbon piyasalarındaki esneklik mekanizmalarından faydalanamamaktadır. Türkiye, zorunlu piyasaların dışında oluşan, aynı zorunlu piyasalar gibi fakat bağımsız olarak işleyen gönüllü piyasalarda faaliyette bulunmaktadır

Paris... Bu bir kolektif eylemdir. Siz bu uluslararası kolektif mekanizmanın parçası değilsiniz. Türkiye bunun ne kadar parçası olmak istiyor bu tartışmalı. Temel konu emisyon azaltımıdır. Emisyon azaltımı yapmadığınız sürece ne yaparsanız yapın... Emisyon azaltıyor musun? Emisyon artırıyor Türkiye..." (Ümit Şahin ile mülakat – 19.03.2019)

Paris Anlaşması, küresel ısınma ile mücadelede getirmiş olduğu yeni düzenlemeler ile Türkiye'nin özel koşullar söylemini ve bu doğrultudaki taleplerini de önemli ölçüde boşa çıkarmaktadır. Emisyon azaltımı noktasında gelişmiş ülkeler/gelişmekte olan ülkeler ayrımını geçersiz kılarak Kyoto Protokolünden farklı bir işletim sistemi getirmektedir. Türkiye'nin Paris Anlaşması'nı onaylamayı oluşturan anlaşmanın getirmiş olduğu yeni imkân ve araçlardan da mahrum kalmasına neden olabilecektir. Anlaşma ayrıca ülkelerin kendi ulusal tercih ve imkânları doğrultusunda anlaşmanın küresel ölçekte belirlemiş olduğu hedefe katkıda bulunmalarını öngörmektedir. Bu süreçte, ülkelerin bu doğrultudaki planları ve eylemlerinin önceki anlaşmalara göre çok daha sıkı ve sürekli bir biçimde denetlenmesi de öngörülmektedir. Türkiye'nin bu noktada da kurumsal kapasitesini geliştirmesi gerekmektedir (Mazlum, 2017). Özetle Paris Anlaşması uluslararası iklim müzakerelerinde yeni bir paradigmaya işaret etmekte ve farklı mekanizmaları beraberinde getirmektedir. Türkiye ise anlaşmayı onaylamayarak bu yeni düzenin dışında kalmaktadır. İşte bu yeni düzen içerisinde Türkiye'nin özel koşullar söyleminin geçerliliği de sorgulanır hale gelmektedir.

Elbette, durum sadece "özel koşullar" söylemi çerçevesinde de ele alınamaz. Özel koşullar söylemi üzerinden yürütülen tavır ve siyaset üzerinden ulusal seviyede, çevre ve iklim değişikliği konularında var olan yerleşik bakış açısına da bir meşruluk ve süreklilik kazandırılmaktadır. Nitekim uluslararası müzakerelerdeki tutumun, iç siyasette son dönemde kendine alan açan hâkim milliyetçi söylemlerden ve kalkınmacı geleneğin tahakkümünden bağımsız düşünülmesi sağlıklı bir bakış açısı olmayacaktır.

İklim Değişikliği ve Hava Yönetimi Koordinasyon Kurulu (İDHYKK). 2011-2023 Ulusal İklim Değişikliği Eylem Planı, 2010-2023 İklim Değişikliği Stratejisi, 2011-2023 İklim Değişikliği Uyum Stratejisi ve Eylem Planlarına bakıldığında ise Türkiye'nin en azından kurumsal anlamda ve strateji geliştirme noktasında bir çaba içinde bulunduğu ifade edilebilir. Ancak, bu düzenlemelerin ortaya konması her ne kadar olumlu olarak nitelendirilebilirse de, Türkiye'nin sera gazı salımı artışlarına bakıldığında rakamlar ve istatistikler, Türkiye'nin bu alandaki kurumsal yapılanmasının etkinliği noktasında zafiyetlerin olduğuna işaret etmektedir. Bünyesinde birçok bakanlığı ve özel sektör temsilcilerini barındıran bu kurulun iklim değişikliği politikasındaki koordinasyon görevi hesaba katıldığında Türkiye'de devletin bu alanda bir sürekliliği sağlayamadığı gözlemlenmektedir. Türkiye'nin iklim değişikliği politikasında bu kurulun teknik açıdan etkin olması beklenir. Çünkü sözü geçen bütün eylem planları ve strateji belgelerinde, sorumlu bakanlık ve kamu kurumlarının ortaklaşa gerçekleştirmesi gereken görevler ve hedefler bulunmaktadır. Birbiriyle ortak hareket etmesi gereken sorumlu bütün kamu kurumları bu kurulun bünyesinde. Son Ulusal Sera Gazı Emisyon Envanteri'nin ise yine aynı web sitesinde, 2012 tarihli olduğunu da işaret etmekte fayda görüyoruz.

Türkiye'nin BMİDÇS Sekreterliği'ne sunduğu 3. İki Yıllık Rapor'da¹² ise, 2030 yılı itibarıyla mevcut politikalar senaryosunda en az %21 emisyon azaltımı taahhüt etmiştir (1.174.780 ton yerine 928.987 ton sera gazı salımı öngörülmüştür). Bu hedef Türkiye'nin müzakereler kapsamında ortaya koymuş olduğu en güncel hedeftir. Burada da kastedilen sera gazı emisyonlarının tamamından %21'lik bir azaltım değildir. Öngörülen düşüş, emisyonlardaki süregiden artışın içindeki nispi bir azaltımdır. 2015 yılında Türkiye'nin ilan etmiş olduğu Ulusal Katkı Belgesi¹³ de Türkiye'nin 2021-2030 dönemi kapsamında bu azaltım hedefini tutturmak için ortaya koyduğu strateji ve eylemleri içermektedir.

Bu verilerden de anlaşılacağı üzere Türkiye'de özellikle Kyoto Protokolü'nü takiben bazı adımlar atılmış olsa da somut, bağlayıcı hedeflerin net olarak ortaya konmadığını ve emisyon azaltımı noktasında bir iklim değişikliği politikasının oluşmadığını ifade edebiliriz.

"(...)Resmi belgelerde tanımlanmış bir iklim politikamız var evet. Ama uygulamaya baktığımızda bir iklim politikamız olmadığını rahatlıkla söyleyebiliriz. Birkaç nedeni var. Emisyon azaltmaya çalışmıyoruz biz. Çünkü ulusal belgelerde emisyon azaltmayı öngören bir hedef yoktur. Ulusal bağlayıcı hedef olur, uygulanır ve izlenir. Paris anlaşmasına taraf değiliz biz. İmzaladık anlaşmayı ancak onaylamadık. Meclis'e gelmedi daha. Bu onayı finansal mekanizmalara dâhil olmaya teknik destek almaya bu koşullara bağlamış olduğumuz için bu da en üst düzeyde siyasal iktidar tarafından açıklanmış olduğu için herhalde bu sorunun çözümü beklenene onaylanması için. İklim politikasına geri dönersek, böyle bir azaltım politikamız yok. Ulusal iklim stratejisinde adaptasyon stratejisinde konulmuş bazı hedefler var onun dışında kalkınma planlarında bazı şeyler var önlemler var. Ama bunlar da sağlam bir iklim politikasının sonucu olarak değil de daha fazla su, tarım, ormancılık gibi sektörlerin kendisinin zaten gündeminde olan konular bağlamında yürüyor. İşte su tüketimini azaltmak hem tarımda hem evsel kullanımda, su kirliliğini önlemek, suyu daha verimli kullanmak falan gibi tarım ürünlerinde ürün desenini değiştirmek, tohum üretimi gibi çalışmalar yapılıyor" (Semra Cerit Mazlum ile mülakat – 26.02.2019)

"(...)Bir takım belgeler, planlar var ama onlar tamamen *paperwork*. Gerçek anlamda Türkiye'de bir iklim politikası yoktur." (Ümit Şahin ile mülakat – 19.03.2019)

Uluslararası iklim rejimi ve taraf ülkeler arasında bir "koşulluluk" ve "bağlayıcılık" ilişkisi, örneğin AB entegrasyonu çerçevesinde AB-Üye/Aday ülkeler arasında olduğu gibi, söz konusu değildir. Ancak, 1992'den günümüze uzanan müzakere süreci yine de bir müktesebat yaratabilmiştir. Taraf ülkeler yıllar içerisinde belirli öğrenme süreçlerinden geçmiş, yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirmişlerdir. Emisyon azaltımına yönelik birçok mekanizma

12 <https://www.iklimhaber.org/turkiye-3-iki-yillik-raporunu-bm-iklim-degisikligi-cerceve-sozlesmesi-sekretaryasina-sundu/>

13 https://yesilekonomi.com/files/The_INDC_of_TURKEY_v_15_19_30-TR.pdf

ve uygulama hayata geçirilmiştir. Türkiye'nin durumuna bakıldığında ise, tüm bu süreçlerden elde edilen kazanımların yukarıda belirtilen nedenlerden ötürü çok sınırlı seviyede olduğu gözlemlenmektedir. Elbette, bu durumun ortaya çıkmasında ülkenin diğer bir takım önceliklerinin de belirleyici faktörler olduğunu ifade etmek gerekir. Enerji ve kalkınma politikaları bunların başında gelmektedir.

4. Enerji Politikası, Cari Açık Sorunu ve Büyüme Stratejilerinin Kısacasında Gelişemeyen Bir Politika

İklim değişikliğini bir kamu politikası olarak değerlendirmeye çalıştığımızda bu politikayı ilintili olduğu diğer sektörlerden özerk bir şekilde ele almak mümkün değildir. İklim değişikliği ile mücadele birden fazla kamu politikasının etkileşimini öngörmektedir. Sektörler arası bir uyum ve bütünlük olmadan bu alandaki mücadelenin etkin bir biçimde verilmesi söz konusu değildir. Ulusal seviyede ise iklim değişikliği sorunu ile ilgili alınabilecek tedbirlerin, önlemlerin ve geliştirilecek stratejilerin özellikle enerji ve kalkınma politikaları ile ilintili olduğu ifade edilebilir. Uluslararası iklim müzakerelerinin en temel hedefi *mitigasyondur* yani sera gazı emisyonlarında gerçekleştirilecek mutlak ve direkt azaltımlara yönelik politika ve uygulamaların taraf ülkeler tarafından hayata geçirilmesidir. Dünya genelinde ve Türkiye'de de emisyonlar en yüksek oranda enerji sektöründen kaynaklanmaktadır. Petrol, kömür ve benzeri fosil yakıtlara olan bağımlılığın azaltılması bu yöndeki en önemli hedeflerden biridir. Diğer yandan, ekonomik kalkınma politikalarında ve büyüme stratejilerinde karbon yoğun sektörlerden yüksek teknolojili, düşük karbonlu ve çevreye duyarlı bir üretim ve büyüme anlayışına geçiş önemsenmektedir. Dolayısıyla enerji ve kalkınma politikalarını ele almadan, bu alanlardaki uygulamalara bakmadan iklim değişikliği politikası ile ilgili çıkarımlar yapmak mümkün değildir.

Önceki bölümlerde sözünü ettiğimiz çevre politikalarındaki önceliklerin önüne geçen hâkim kalkınmacı anlayışın ve uluslararası müzakerelerdeki özel koşullar söyleminin de temel kaynakları Türkiye'deki kalkınma hedeflerinde, ekonomik büyüme stratejisinde ve enerji politikalarında gizlidir. Nitekim bu iç içe geçmişlik İDHYKK'nda, strateji ve eylem planlarında ve de uluslararası müzakerelerde Türkiye'yi temsil eden delegasyonun kompozisyonunda da gözlemlenmektedir. Bu delegasyonlarda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı diğer bazı bakanlıklarla birlikte Türkiye'yi temsil eden kamu otoriteleri olarak yer almaktadır. Bunlar arasında, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığının pozisyonu ve tavrı müzakerelerde daha olumlu ve yapıcı iken özellikle Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığının tutumu daha savunmacı bir nitelikte bulunmaktadır.

“(…) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı hem ulusal düzlemdeki kurumsal yapılarda hem de uluslararası müzakerelerde aynı platformlarda

yer almaktadırlar. Bu ikisi genellikle çatışmaktadırlar.” (Semra Cerit Mazlum ile mülakat – 26.02.2019)

Örneğin, Türkiye'nin Paris Anlaşması'nı onaylamamasındaki en önemli etkenlerden biri olarak da Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlıkları ön plana çıkmaktadırlar.

“(…) Çevre Bakanlığı daha ilerici bir pozisyona sahiptir öteden beri ancak pek bir imkânı yok hükümet politikası yüzünden. Enerji Bakanlığı burada muhafazakâr bir konumdadır tabii. Enerji Bakanlığı Kyoto'ya karşı çıkmıştı, Paris'in onaylanmamasını da onlar istiyor. Yerli kömürü kullanamayız eğer imzalarsak olay aslında bundan ibaret. Hazine ve Maliye de negatif bakıyor konuya. Cari açık meselesi, yenilenebilir enerjii de cari açığı artıran bir şey olarak görüyorlar. Bunun da maliyeti yüksek olduğu için buna karşılar. Gelen fotovoltaik paneller ileri teknoloji, bunlar için yine Çin'e falan para ödemek zorundayız, bunu istemiyorlar... İklim finansmanı vs. alalım ancak o zaman kabul edilebilir bu. Paris'in onaylanmasını durduran Hazine ve Maliye ile Enerji Bakanlığı'dır. Enerji Bakanlığı kömür nedeniyle, Hazine ve Maliye de cari açık ve finansman konuları sebebiyle karşı çıkıyor.” (Ümit Şahin ile mülakat 19.03.2019)

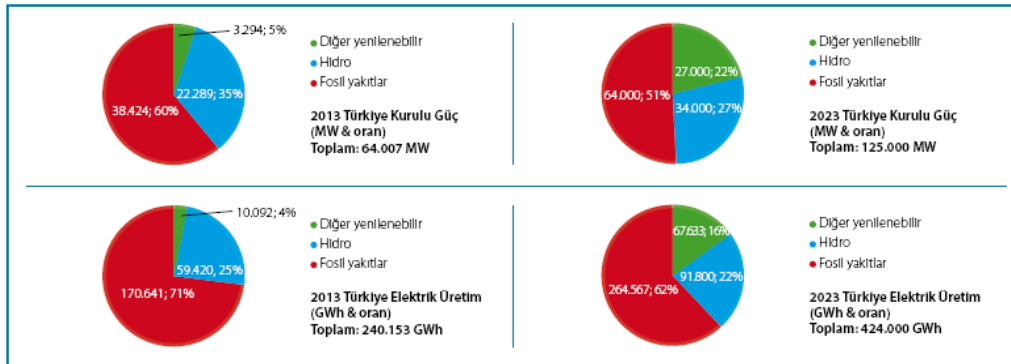
Türkiye'nin enerji politikalarının son yıllardaki gelişimine baktığımızda, ekonomik büyüme beraberinde enerji tüketiminde de artışa neden olmuş ve bu durum Türkiye'nin enerji politikalarında çeşitlendirmeye gitme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Yerli kaynaklardan üretilen enerji, artan talebi karşılamada yetersiz kalmış, sonunda Türkiye yaklaşık %70 oranında ithal enerji kaynaklarına bağımlı hale gelmiştir. Artan ithal enerji faturası zaman içinde cari açığın da artmasının en önemli nedeni olmuş, bu durum enerji ithalatının azaltılması yolunda yeni politikalar geliştirilmesini kaçınılmaz kılmıştır (SETA, 2017, s.18). Bu bağlamda 2016 verilerine bakıldığında da sera gazı emisyonlarının dağılımında enerji sektörü %73, endüstriyel işlem ve ürünler %13, tarım %11, atık %3 olarak ortaya çıkmaktadır. Enerji sektörü içerisinde de özellikle elektrik üretimi verileri önemlidir. TÜİK 2014 Sera Gazı Envanterine göre de enerji sektörünün karbon salınımı, 1990 yılında 132,5 milyon ton (CO₂ eşdeğerinde) iken 2014 yılında bu rakamın 340 milyon tona (CO₂ eşdeğerinde) çıkmıştır. Diğer bir ifade ile 1990-2014 yılları arasında enerji sektörünün karbon salınımı %156 artmıştır.

2017 yılında “Bağımsız Enerji Güçlü Türkiye” sloganıyla lanse edilen Milli Enerji ve Enerji Politikasının temel hedefi ise, enerjide dışa bağımlılığın azaltılması ve enerji ihtiyacını karşılamada kendi kendine yetebilen bir ülke haline gelmek olarak ifade edilmiştir. Bu doğrultuda arz güvenliği, yerlileştirme ve öngörülebilir piyasa eksenleri belirlenmiştir. Bakanlık, yerlileştirme konusunu söz konusu politikanın ikinci eksenini olarak ön plana çıkarmıştır. Özellikle yenilenebilir enerji yatırımları, nükleer santrallerin bir an önce ekonomiye kazandırılması, maden teknolojilerinin yerlileştirilmesi ve bunları yaparken yerli ekipman ve iş gücü kullanılması, politikanın yerlileştirme başlığının önemli amaçlarından biridir (SETA, 2017:7).

Milli Enerji ve Maden Politikasında yerleştirme başlığı altında kömüre özel bir önem atfedilmektedir. Yerli kömür, Türkiye’de zaman içerisinde geri planda bırakılmış ve kurulu güç içerisindeki yerli kömür santrallerinin payı giderek azalmıştır. 2002 yılında yerli kömürün toplam kurulu güce %22 oranında olan katkısı 2017 Mart ayı itibarıyla %12,5 olarak gerçekleşmiştir. Önümüzdeki dönemde yerli kömür santralleri ile elektrik üretiminin artırılması noktasındaki projelerin geliştirilerek devam etmesi beklenmektedir. Bakanlık, 2015-2019 Stratejik Planı kapsamında 2019 yılına kadar yerli kömür kullanılarak yıllık 60 milyar kWh elektrik üretimi yapılması hedeflemiştir. Türkiye’de kömür rezervi son 10 yılda (2008-2018) %50 artışla 17,3 milyar tona çıkarken, 4 bölgedeki 3,5 milyar tonluk rezerv de ekonomik değere dönüştürüleceği öngörülmüştür.

2016 verilerine göre yenilenebilir enerji toplam kurulu gücü 35 GW olan Türkiye, 2023 Hedefleri kapsamında elektrik üretiminin en az %30’unu yenilenebilir enerji kaynaklarından karşılayabilmek adına bu alandaki çalışmalarına devam etmektedir. Kurulu gücün büyük kısmını hidroelektrik santraller oluştururken, rüzgâr ve güneş gibi modern yenilenebilir enerji kaynakları ile üretim yapma noktasında da önemli yatırımlar yapılmaktadır.

Şekil 1. Elektrik Üretimi ve Kurulu Güç / 2013 Verileri ve 2023 Hedefleri



Kaynak: Türkiye Ulusal Yenilenebilir Enerji Eylem Planı, Aralık 2014, s.19

Şekilde de görüldüğü üzere, bir yandan yenilenebilir enerjinin kurulu güçteki payının artırılması hedeflenirken, diğer yandan fosil yakıtların oranı da artmaktadır. Her ikisi arasında bir kıyaslama yapıldığında elektrik üretiminde 2030 hedeflerine bakıldığında fosil yakıtlardaki artışın yenilenebilir enerji için öngörülen artıştan fazla olduğu göze çarpmaktadır. Bu durum da, emisyon azaltımı prensibi ile çelişmektedir.

“Şu anda enerji politikamız nedir? “Hepsi olsun”... Kömür olsun, güneş olsun, rüzgâr, HES hepsi olsun. Arza yönelik politika bu. Çeşitlendirme politikası emisyonu azaltmaz. Fosili kapatıp yerine yenilenebilir koyarsanız olur.” (Ümit Şahin ile mülakat – 19.03.2019)

“Linyite yükleniyor Türkiye. Güneş rüzgâr enerjisinde de yatırımlar var. Kurulu güç 89gw'ta ulaşmış durumda. Türkiye'nin ihtiyacının çok üzerinde bir kurulu gücümüz var. Çünkü Türkiye'nin gelişmesi enerji tüketimi ve üretimi ile ölçülüyor. Çok klasik ve yerleşik bir gelişme tanımı yapıyoruz biz. Varını yoğunu enerjiye yatırıyor Türkiye son yıllarda. İşte kömür milli enerji politikasının önceliğidir. İklim politikası yok diyorum bundan dolayı yok. Evet işte çevre ile ilgili kurumlar çevre ile ilgili platformların içinde... İklim değişikliği koordinasyon kurulunda da, ulusal ve uluslararası müzakere süreçlerinde Enerji Bakanlığı da bulunuyor. Böyle bir iklim paketi var burada. Burada da bir enerji paketi var. İkisi birbiriyle ilişkilendirilmediği için bir iklim politikası yok diyorum. Bu ikisi çatışıyor. Bir yandan kömürü artırmaya çalışırken bir yandan da emisyonu azaltmaya niyetli olduğumuzu söylüyoruz. Kömür kullanımı artınca emisyonlarımız da arttı.” (Semra Cerit Mazlum ile mülakat – 26.02.2019)

Enerji yatırımlarında yerli kömüre ağırlık verilmesinin en önemli nedeni olarak enerji ithalatından kaynaklanan cari açık problemi karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada cari açık sorunu enerji politikasını yönlendirmekte, enerji üretiminde kömüre yönelim de iklim politikasının azaltım hedefiyle çelişmektedir.

“Enerji Bakanlığı'nın sitesine giderseniz, 4-5 ayaklı bir enerji politikası sayarlar ama bence tek ayağı var. Enerji kaynak ithalatını azaltmak... Bizim tek uygulamaya önem verdiği politika budur. En büyük kaynak ithalatı doğalgaz. Doğalgaz zaten jeopolitik olarak da sorunlu bir şey. Dışa bağımlı oluyorsunuz ama daha önemlisi cari açığımız artıyor. Doğalgazın yarattığı cari açığı nasıl kapatırız? En düşük maliyet ve teknoloji gerektiren ülkedeki kömürleri çıkarmak... Yurtdışından gelen kömürü azaltalım pek de azalmıyor. O zaman doğalgazı azaltalım onun yerine yerli kömürü koyalım... Politika bu olunca, bizim emisyonlarımız da artıyor doğal olarak. Bu da iklim değişikliği politikası oluşturmaya engel bir durum, aykırı bir durumdur.” (Ümit Şahin ile mülakat – 19.03.2019)

Azaltım hedefiyle çelişen bir diğer durum da, Türkiye'nin büyüme politikasında inşaat sektörünün son yıllarda giderek en çok ağırlık verilen sektör haline gelmesidir.

“(…) Ana ekonomik büyüme rotasının inşaat sektörü ve karbon yoğun olması yani inşaat ve bunun yan bileşenleri, beton, çimento, alüminyum, benzin, demir-çelik... Bunlara bakarsanız, bunların hepsi enerji-yoğun bileşenler, alanlar. İnşaat dediğiniz sektör baştan aşağıya enerji yoğun ve hafriyata dayalı, kazmaya dayalı bir ekonomi modeli son dönemde benimsenen... Yüksek teknolojili bir model değil bu. İklim değişikliği politikası... Al Gore gibi bir vizyonunuz olması lazım. Yeşil kapitalizm... Az karbonlu yüksek teknolojiye dayalı bir model oluyor bu.” (Ümit Şahin ile mülakat – 19.03.2019)

İnşaat sektörü dendiğinde sorun bunun sadece karbon-yoğun bir sektör olması ile sınırlı kalmamaktadır. Demir-çelik gibi yan sektörleri de inşaat sektörü ile birlikte düşünmek gerekir.

İnşaat sektörü aynı zamanda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın "Şehircilik" ayağının daha fazla ön plana çıkmasını, öncelik kazanmasını beraberinde getirmektedir. Çevre ve iklim değişikliği ile ilgili en önemli rolü oynaması gereken bakanlığın, kentsel dönüşüm, imar ve rant gibi konularda kilit pozisyonda yer alması, dolayısıyla sermaye birikim sürecinde büyük öneme sahip inşaat sektörünün önceliklerine yoğunlaşması da kendi içinde çelişkili bir durumu doğurmaktadır. Sonuç olarak, iklim değişikliği politikasının devletin öncelikleri sıralamasında henüz kendine üst sıralarda bir konum elde edemediğini ifade edebiliriz.

"Türkiye'de iklim değişikliği politikası ve diğer yerleşik kamu politikaları arasında sağlıklı bir ilişki kurulamıyor. Yerleşik diğer kamu politikaları kendi hatlarından ilerledikleri sürece iklim çok fazla ön plana çıkmıyor çünkü. İzole kalıyor. Bunlarla bağlantı kurulamıyor iklim politikası arasında." (Semra Cerit Mazlum ile mülakat - 26.02.2019)

İklim değişikliği politikasının ana hedefi olan azaltımda etkinliğin sağlanması için emisyonların önemli kısmını doğuran sektörler ile entegrasyonunun sağlanması, bu bağlamda bu sektörlerin de iklim değişikliğine duyarlı olacak şekilde yeniden ele alınması gerekmektedir. Türkiye ise aksi bir durumun söz konusu olduğu ileri sürülebilir.

5. İklim Değişikliği Politikasında Merkezîyetçiliğin Gölgesinde Yerel Yönetimler

Toplumsal, ekonomik ve ekolojik sonuçlarıyla bir sürdürülebilir kalkınma sorunu olan küresel iklim değişikliği yerel yönetimlerin gündeminde de önemli bir yer tutmaktadır. İklim değişikliği ile mücadele dünyada yerel yönetim politikalarının ve yerel kalkınma çabalarının parçası haline gelmiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimler hem sera gazlarının azaltılması hem de iklim değişikliğinin etkilerine uyum amaçlı politika ve programlar uygulamaya başlamıştır. Bazı ülkelerde yerel yönetimler merkezi yönetimlerce zorunlu kılınmakta ve özel programlarla desteklenmektedir. Bu anlamda, iklim değişikliğine dönük önlemlerin çağdaş yerel yönetim hizmetleri arasına girdiği kabul edilmektedir (Mazlum, 2009).

Dolayısıyla, iklim değişikliği sorunu ile mücadelede ulus üstü ve ulusal yönetim kademelerinin yanında yerel yönetim kademelerinin de ayrı bir önemi ve fonksiyonu vardır. Çalışmanın önceki iki bölümünde uluslararası müzakereler ve ulusal kamu politikaları ile ilişkisi çerçevesinde Türkiye'de iklim değişikliği politikasının konumunu ve durumunu açıklamaya çalıştık. Bu bölümde, iklim değişikliği politikasındaki yerel yönetim boyutunu irdeleyeceğiz.

İklim değişikliği ile mücadelede kentlerin ve yerel yönetimlerin uygulamalarından hareketle aşağıdan yukarı bir yaklaşımın ön plana çıkmaya başlaması da söz konusudur. Bu bağlamda iklim değişikliği politikası söz konusu olduğunda bir ülkedeki merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilişkileri, idari yapının örgütlenme biçimi (merkezîyetçi mi, adem-i merkezîyetçi mi?) ve yönetim zihniyeti ile yerel yönetimlerin teknik-idari ve öğrenme kapasiteleri, kent ağbağları ile olan bağlantıları ve uluslararası oluşumlarla olan ilişkileri incelenmesi gereken konulardır.

Yerel yönetimler, iklim değişikliği ile mücadelede enerji verimliliği, ulaşım, atıklar, kent planlaması ve kentsel dönüşüm gibi alanlarda stratejiler geliştirmekte ve uygulamaları hayata geçirebilmektedirler. Yerel yönetimler kendi aralarında (diğer yerel yönetimler veya uluslararası ortaklar ile) işbirlikleri kurabilmekte diğer yandan uluslararası oluşumlara üye olarak hem bu alanda kendilerine meşruiyet kazandırmaktadırlar hem de bunların sağladığı finansal ve lojistik desteklerden faydalanabilmektedirler. Bunlardan bazıları Uluslararası Sürdürülebilir Kentler Birliği (ICLEI) – İklim Dostu Kentler Kampanyası, Avrupa Belediye Başkanları Sözleşmesi (Başkanlar Sözleşmesi). Büyük Kentler İklim Liderlik Grubu (C40). Dünya Belediye Başkanları İklim Değişikliği Birliği gibi oluşumlardır. Yerel yönetimler ayrıca Avrupa Birliği (IKLİM IN, Making City vb.). Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın sağladığı finansal imkânlardan yararlanarak da projeler vasıtasıyla uygulamaları hayata geçirebilmektedir. Türkiye'den de bazı belediyeler ICLEI ve Başkanlar Sözleşmesi'ne dâhil olmuşlardır.

Bu bölümde değerlendirmeye alacağımız Kadıköy Belediyesi de hem ICLEI'ye hem de Başkanlar Sözleşmesi'ne katılmıştır. Kadıköy Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı'nda Kadıköy'de üretilen sera gazı salımlarının azaltılmasıyla ilgili hedefler koymuştur. Kadıköy Belediyesi, Kurumsal Sera Gazı Emisyonlarının Hesaplanması Projesini hayata geçirmiştir. Kadıköy'de, Avrupa Belediye Başkanları Sözleşmesi kapsamında Sürdürülebilir Enerji Eylem Planı ve İklim Eylem Adaptasyon Planı da hazırlanmıştır Kadıköy Belediyesi'nin farklı yönetim tarzlarını kullanarak geliştirdiği iklim projeleri (belediyenin kendi faaliyetlerini yönetmesi, enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji projeleri, toplu taşıma vb.) mevcuttur.

Türkiye'de merkezi idare hazırladığı iklim değişikliği ile ilgili resmi plan ve belgelerde yerel yönetimlerin önemini vurgulamaktadır. Türkiye İklim Değişikliği 5. Bildirimi, yerel yönetimleri iklim değişikliği politikasının kilit paydaşlarından biri olarak nitelemektedir (T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2013: 12, 102). Türkiye Cumhuriyeti Ulusal İklim Değişikliği Eylem Planı 2011-2023 (İDEP). bazı iklim eylemlerinin uygulanmasında yerel yönetimleri “sorumlu kurum/kuruluş”, bazı eylemlerde ise “ilgili kurum/kuruluş” olarak tanımlamış ve kendi yerel iklim eylem planı hazırlamalarının önemli olduğunu belirtmiştir (T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2011: 1-2). Keza, Türkiye'nin İklim Değişikliği Stratejisi ve Uyum Planı 2011-2013, uyum stratejilerinde yerel yönetimleri ilgili kuruluş olarak nitelemiş ve yerleşim yerlerini etkileyecek afetler için bütünsel afet tehlike haritalarının hazırlanmasına yönelik kılavuz hazırlanmasını gerekli görmüştür (T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2012: 49).

Merkezi idarenin iklim değişikliği politikaları ile ilgili hazırladığı planlar ve belgeler (İDEP, 2011-2023, Türkiye'nin İklim Değişikliği Stratejisi ve Uyum Planı 2011-2023 vb.). belediyeleri yerel azaltım ve uyum tedbirleri alma doğrultusunda yönlendirmektedir. Örneğin Bütünsel Kentsel Gelişim Stratejisi ve Eylem Planı 2010-2023 (KENTGES). iklim değişikliği, mekânsal planlama, ulaşım, altyapı, enerji verimliliği, yenilenebilir enerji gibi konularda stratejiler içermektedir. KENTGES belgesinde iklim değişikliği azaltım ve uyum tedbirleri de yer almaktadır: “Yerleşmelerde iklim değişikliğine yönelik uyum ve azaltım stratejileri geliştirilecek, planlama ve yapılaşmaya yönelik usul ve esaslar belirlenecektir” (Demirci, 2015, s. 90)

Gaziantep, Bursa, Konya Büyükşehir Belediyeleri, Kadıköy, Bornova, Seferihisar, Karşıyaka ve Kartal gibi ilçe belediyeleri Türkiye’de iklim değişikliği politikalarını uygulamaya çalışan öncü belediyeler olarak ön plana çıkmaktadır. Bu bölümde incelemeye dâhil edilen Kadıköy Belediyesi de bu öncü belediyeler arasındadır ve iklim değişikliği ile mücadelede edinmiş olduğu tecrübe ve birikim ülkedeki diğer belediyelere de örnek teşkil etmektedir. Verilen örneklerin sayısı Türkiye geneli hesaba katıldığında kısıtlıdır (Orhan, 2014, s.130). Dolayısıyla, Türkiye’de tüm ülke çapında iklim değişikliği ile ilgili standart yerel iklim değişikliği politikası ve uygulamalarından söz etmek mümkün değildir. Merkezi yönetim kurumlarının çeşitli plan ve stratejilerde yerel yönetimlere bir takım görev ve sorumluluklar yüklemesi söz konusudur ancak bunların uygulamaya yansımadağı ve kâğıt üstünde kaldığı gözlemlenmektedir.

Genel olarak bakıldığında Türkiye’de yerel yönetimlerin eylemleri, doğrudan düzenleme yapma, doğrudan hizmet sağlama yolu ile azaltım tedbirleri almak yerine rol model olarak kendi faaliyetlerine yoğunlaşma ve özel sektöre vb. imkân vererek azaltım tedbirlerini kolaylaştırma olarak biçimlenmektedir (Demirci, 2015, s.83). Ayrıca, belediyeler kent ya da belediye sınırları dâhilinde sürdürülen bütün faaliyetlerden kaynaklanan sera gazı emisyonlarının azaltılmasından ziyade belediye faaliyetlerinden kaynaklanan emisyonların azaltılmasına odaklanmaktadır. Diğer yandan, bu konu ile çalışan belediyelerinin sayılarının azlığı iklim değişikliği politikasının yerelde stratejik şehircilik bağlamında değil daha çok gönüllü belediyecilik seviyesinde ele alındığını kanıtlar niteliktedir. Belediyelerin iklim değişikliğini diğer bütün hizmetleri ve faaliyetleri kapsayacak bir yerel gündem maddesi olarak görmeleri ve stratejik planlarını buna göre oluşturmaları Türkiye’de halen söz konusu değildir. Bunu gerektiren bağlayıcı bir yasal mevzuat da ortada yoktur. Türkiye’de birçok belediyenin iklim değişikliği ile ilgili hiçbir planı, stratejisi ve eylemi de bulunmamaktadır.

Burada esas dikkat çekilmesi gereken noktalardan biri de, hâlihazırdaki “öncü” veya örnek belediyelerinin uygulamalarının da merkezîyetçi yönetim ve planlama pratikleri ile fazlasıyla sınırlandırılıyor hatta engelleniyor olmasıdır. Türkiye’deki siyasal iktidar, ilk iktidar döneminde yerleşme yönünde önemli adımlar atmaya çalışmıştır (Büyükşehir Belediye, Belediye ve İl Özel İdareleri Yasaları, Kalkınma Ajansları bunlar arasındadır). Aşırı merkezîyetçi yönetim yapısı ve zihniyetinin gevşetilmesi ve yerel yönetimlerin kendi görev ve yetki alanlarında idari ve mali özerkliklerinin güçlendirilmesi noktasında bu adımlar olumlu sonuçlar doğurmuştur. Ancak 2012’de çıkarılan Büyükşehir Belediye Yasası’nı takip eden süreçte bu atılan olumlu adımlardan geriye dönüş başlamıştır. 2017 yılında kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber de yönetim yapısı ve zihniyetinin tekrardan güçlü bir biçimde merkezîyetçiliğe doğru kaymaya başladığı gözlemlenmektedir. Giderek artan bu merkezîyetçi eğilimin yansımalarını iklim değişikliği politikasında ve devamında yerel yönetimlerin bu alanda yaşadıkları problemlerde de gözlemlemek mümkündür. Merkezi yönetim iklim değişikliği politikası kapsamında bir yandan yerel yönetimlere yönelik somut yasal, yapısal ve mali düzenlemeleri hayata geçirmemekte, diğer yandan da yerel yönetimlerin iklim değişikliği ile ilgili yaptığı veya yapabileceği düzenlemeler ve uygulamalarla çelişecek şekilde tepeden inme müdahaleler ve kararlarla yerel yönetimlerin kapasitesini ve hareket alanlarını da sınırlandırmaktadır.

“(…)Zaten bakanlığın bu konuda koordinasyon görevi var. Yetki ve sorumluluklar noktasında da yönetim kademeleri arasında bir çakışma bir çatışma var gibi görünüyor evet. Ulusal iklim planında hem yerel yönetimlerin destekleneceği söyleniyor ama bu alanda merkez somut hiçbir şey yapmıyor. Merkez desteklemediği gibi bazen köstek de oluyor bizim çabalarımıza.” (Ali Tulumen / Kadıköy Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü ile mülakat – 15.04.2019)

Çevre Düzeni Planlarının hazırlanması Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yetkisindedir. Ancak belediyeler, arazi kullanım kararları, ulaşım, konut ve imar planları gibi önemli enstrümanları kullanarak aslında önemli bir emisyon azaltım potansiyeline de sahiplerdir. Buna karşın, bu enstrümanların etki alanındaki konulara merkezi kurum ve kuruluşların yukarıdan aşağıya ve dayatmacı bir şekilde müdahil olmaları bu olasılığı engellemektedirler.

“(…)Şöyle açıklayayım. Örneğin Kadıköy'e bu Kanal İstanbul Projesinden dolayı Bostancı kısmına yaklaşık 110 hektarlık bir dolgu alanı ve onun da tam karşısına bir tane 123 hektarlık bir ada yapılması projelendiriliyor. Ancak bununla ilgili belediyemize hiç görüşü sorulmuyor. Oysaki bizim sınırlarımız içinde bunlar. Yine Fenerbahçe'de marina bölgesindeki marina alanının iki kat daha artırılması için ihaleye çıkılıyor ama Kadıköy belediyesine danışılmıyor. Benzer bir örnek daha vereyim. Rıhtımda bir ön arıtma tesisi var onun yanına biyolojik arıtma için ayrılmış olan alana cami projesi yapılıyor ama bununla ilgili olarak yine belediyenin görüşü sorulmuyor. Sormayanlar? Merkezi yönetime bağlı olan yetkili birimler sormuyor. Bazılarında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bazılarında Ulaştırma Bakanlığı bazılarında Büyükşehir Belediyesi... Peki, ne oluyor? Kadıköy Belediyesi mahkeme kararıyla marina bölgesindeki projeyi durdurdu. Yine Haydarpaşa Garı ve çevresinin ticari alanlara açılmasının önüne mahkeme yargı süreçleriyle önüne geçildi. Buna benzer mücadeleler bu şekilde veriliyor. Yani bunun gibi birçok konuda belediyeye danışılmıyor onayı istenmiyor. Bütün bu müdahaleler ve alınan kararlar sonucu elbette çevre de olumsuz etkileniyor” (Ali Tulumen / Kadıköy Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü ile mülakat 15.04.2019)

“(…)Sanayi arazi kullanım alanlarına ilişkin yetkilerimiz işletilemiyor. Bırakalım yetkili kurum olmayı bize danışılmıyor bile. O zaman yapabildiklerimiz de kendi dar çerçevemizle sınırlı kalıyor. O halde kapsamlı bir azaltım hedefini tutturmak pek de mümkün görünmüyor. Bu konulara müdahale edebilseydik belki yüzde 20 değil yüzde 40 gibi bir emisyon azaltımı gerçekleştirebilirdik. Yine azaltım yapabileceğiniz kalemlerde daha çok çalışarak yüzde 20 hedefimize ulaşmaya çalışıyoruz.” (Ali Tulumen / Kadıköy Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü ile mülakat – 15.04.2019)

Kentsel Dönüşüm politikası da aslında ilk etapta yerel yönetimleri ilgilendiren bir konu olmakla birlikte merkezi yönetimin yerel yönetimleri bununla ilgili karar süreçlerine dâhil etmesi genellikle söz konusu olmamaktadır. Merkezi yönetimin kentsel dönüşüm ile ilgili kararların alınması

süreçlerinde ve uygulamada yukarıda sözü edilen resmi belge ve stratejilerde öngörüldüğü gibi yerel yönetimler ile etkin bir koordinasyon halinde olamadığı ifade edilebilir.

“Yönetim kademeleri arasında ne yasal ne de yapısal anlamda ne de uygulamada bir koordinasyon sağlanmış değildir. Kentsel dönüşüm alanında kurulan 11 tane beton santrali var. Burada bize sorulmuyor. Koordinasyon bu açıdan bakıldığında bulunmuyor. Mesela bu santral kurma konusu bizim bilgimiz dâhilinde olmadı. Bu otomatikman sanayideki enerji tüketimini de artırıyor ve bizim hedeflerimizin saptmasına da neden olabiliyor.” (Ali Tulumen / Kadıköy Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü ile mülakat 15.04.2019)

“Fikirtepe kentsel dönüşüm bölgesi vardı. O bölgeye Kadıköy Belediyesi'nin hiçbir izni ve bilgisi olmadan on bir tane beton santrali kuruldu. Bu santrallerden kaynaklanan hava kirliliğinden dolayı Kadıköy'de çok büyük sıkıntılar yaşandı. Bu kararı veren Çevre ve Şehircilik bakanlığıdır.” (Ali Tulumen / Kadıköy Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü ile mülakat – 15.04.2019)

Tüm bu verilerin ışığında, Türkiye'nin iklim değişikliği politikasında emisyon azaltımı noktasında tıpkı ulusal diğer politikalarda (enerji, kalkınma) olduğu gibi yerel yönetimler düzeyinde de kapsayıcı, bütünlük ve somut hedef ve uygulamaların ortaya konmadığı gözlemlenmektedir. Oysa dünyada kentlerin ve yerel yönetimlerin hem azaltım hem de uyum politikaları çerçevesinde ulusal hükümetlerinin desteğiyle (-bir diğer ifadeyle güçlü bir merkez-yerel koordinasyonu ve işbirliğiyle). veya onlardan özerk bir şekilde kendi yetki ve imkânlarıyla ciddi ilerlemeler kaydettikleri bilinmektedir. Türkiye'de, merkezîyetçi yönetim yapısı ve zihniyetinin sonucu olarak yerel ölçekte gerçekleştirilecek olumlu politika ve uygulamaların da önüne set çekilmektedir. İklim değişikliği politikası dendiğinde akla gelen ilk yetkili merkezi yönetim birimi olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının “yerel” ile olan ilişkisi de bu anlamda manidardır. Bakanlık, kentsel dönüşüm, altyapı ve planlama gibi birçok konuda “çevreden” taraf olmak yerine merkezin siyasal ve ekonomik öncelikleri doğrultusunda hareket etmektedir. Buna ilave olarak, Ulaştırma Bakanlığı ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı gibi bakanlıklar da, kentlerin görev ve yetki alanlarına giren ve çevreye ilişkin yaşamsal öneme sahip konularda kararları, sermaye birikimi süreci ve büyüme politikalarını kayıracak şekilde kentlerdeki mahalli idareleri kale almadan uygulamaya geçirebilmektedirler. İstanbul'daki Yavuz Sultan Selim Köprüsü veya Üçüncü Havalimanı ile ilgili alınmış olan kararlarda İBB'nin merkezi yönetime oranla etkisiz kalması veya etkisiz “kılınması” örneği de bu doğrultuda verilebilecek güçlü örneklerden biridir. Dolayısıyla Türkiye'de yerel yönetimlerin iklim değişikliği ile ilgili çalışmaları ve uygulamaları kendi bünyelerinde gerçekleştirebildikleri sınırlı azaltım hedefleriyle, atık alanındaki faaliyetleriyle ve uluslararası kurum ve kuruluşların sağladığı imkânlardan yararlanarak hayata geçirebildikleri projelerle sınırlı kalmaktadır.

6. Değerlendirme ve Sonuç

Hassenteufel'e göre, kamu politikaları analizi üç temel soru üzerine kuruludur. İlk soru, kamu politikalarının neden ve ne için hayata geçirildiklerine dolayısıyla kamu politikasının kökenlerine göndermede bulunur (hedefler ve politikanın varlık nedenleri). İkinci soru, kamu politikası ile ilgili olan aktörlerin nasıl hareket ettiklerine odaklanır. Burada, politikanın uygulama araçları ön plana çıkar, çünkü politika aktörleri bu araçları kullanarak hedeflerine ulaşmaya çalışırlar. Üçüncü olarak ise hedef kitle yani kamu politikasının etki etmeyi öngördüğü toplumsal kesimler ön plana çıkar (Hassenteufel, 2008, s.8). Ayrıca, bir kamu politikası incelenirken, o kamu politikasının keşiştiği veya ilintili olduğu diğerk kamu politikaları ve sektörlerin etkileri de hesaba katılmalıdır. Birbiriyle dolaylı ya da dolaysız olarak ilintili olan kamu politikaları etkileşim halindedirler ve kamu otoriteleri tercihen bu sektörlerden bazılarının önceliklerini diğerklerinin önüne koyabilmektedir (Hassenteufel, 2008, s. 122).

Kamu politikaları analizine ilişkin yukarıdaki ifadelerden hareketle Türkiye'nin iklim değişikliği politikasına ilişkin bir takım çıkarsamalar ve değerlendirmeler yapmak mümkündür. Türkiye'de devletin iklim değişikliği ile mücadele noktasında temel muhatapı olarak BM çatısı altındaki uluslararası iklim rejimi karşımıza çıkmaktadır. Burada altı çizilmek istenen nokta, Türkiye'nin iklim değişikliği sorununu bir dış politika konusu olarak görmeye devam etmesidir. Dolayısıyla iklim değişikliği sorununun ulusal düzlemde içselleştirilemediğini ifade etmek mümkündür. Devletin bu politika alanındaki temel motivasyonu uluslararası müzakerelerdeki çıkarlarına odaklanmış durumdadır. Ülkenin her yerinde giderek etkisini artıran iklim değişikliği sorunları ile birebir muhatap olan yerel, bölgesel ve sektörel aktörler ile toplumsal kesimlerin bu yöndeki talep ve ihtiyaçlarının politika sürecine dâhil edilmeleri yönünde ilerlemeler kaydedilememiştir. Buradan hareketle, Türkiye'deki iklim değişikliği politikasının kurumsal yapılanmasına ve temel hedeflere bakıldığında devletin ve devletin iktisadi hedefleri ile çıkarları örtüşen sermaye aktörlerinin ön planda olduğu gözlemlenmektedir. Küresel ısınma ile mücadele kapsamında ve sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde gerçekleşmesi gereken maliyet artırıcı önlemlere ve bu yöndeki değişimlere karşı devlet ve özel sektörün bir çıkar ve söylem birlikteliği içinde olduğu ortaya çıkmaktadır. Tam da bu noktada, hazırlanan ulusal planlar ve yasal mevzuat ile bunları uygulayacak ve takip edecek kurumsal yapılanmanın da etkinliği ve verimliliği sorgulanır hale gelmektedir. Bu plan ve strateji belgelerinde sıklıkla altını çizdiğimiz üzere nispi azaltımların ötesinde somut emisyon azaltım hedefleri belirlenmemiştir. Var olan üretim altyapısı, enerji sektörü ve ilgili sektörlerde öngörülen uyum tedbirleri dışında bu belgelerden hareketle bir iklim değişikliği politikasının varlığından söz etmek olası değildir. Böylesine bir politikanın finansal/ yapısal düzenlemeleri de gereken seviyede kurgulanmış değildir. Buradan hareketle, devletin büyüme stratejileri ve ekonomik hedeflerini gerçekleştirme önceliklerinin karşısında iklim değişikliğine yönelik tedbirler ve öngörüler ikincil önemde kalmaktadır. İklim değişikliği ve çevre politikalarını içeren bütünleşmiş ve sürdürülebilir bir ekonomik kalkınma anlayışından uzak kalmıştır. Belirtilen devlet-sermaye birlikteliğinin benimsemiş olduğu hedefler, söylem ve değerler sistemi çerçevesinde tanımlanan iklim değişikliği politikasının diğerk paydaşlar ve toplumsal aktörler ile olan bağıntıları kurgulanamamıştır. Benzer bir yönetim zafiyeti,

merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında da söz konusudur. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bu alanda kurumsal koordinasyon yeterli seviyede sağlanamamıştır. Ayrıca ülke genelinde belediyelerin sadece bazılarının bu alanda kendi girişimleriyle çalışmalar içinde buldukları ancak bunların da izole bir biçimde hem yerel hem de merkezi diğer aktör ve kurumlarla sağlıklı bir etkileşim halinde hareket edemedikleri ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada kamu politikaları analizi perspektifinden Türkiye'nin iklim değişikliği politikasındaki kısıtlılıkları ve sorunları dört başlık altında incelemeye çalıştık. İklim değişikliğini politikasını konuyla ilgili resmi belgelere ve kurumsal örgütlere indirgmeden bu politikayı kuşatan farklı faktörleri ve bağlamları ele alarak tartışmayı amaçladık. Ulus-üstü dinamikten başlayıp yerel yönetim ölçeğine uzanarak iklim değişikliği politikasında rol alan farklı yönetim kademelerinde gözlemlenen söylemler, pozisyonlar ve uygulamalar özelinde bir takım değerlendirmelerde bulduk. Diğer yandan, iklim değişikliği politikasında belirleyici olan diğer sektör ve politikaları da ele alarak yatay biçimde kamu politikalarının birbirlerini etkileme süreçlerine eğilmeye çalıştık. Çalışma önermiş olduğu bu çok boyutlu yaklaşım ile kendisini takip edecek diğer araştırmalar için perspektifler sunmaya gayret etmiştir. Her bir başlık altında genel değerlendirilmelerde bulunulan konularda, tekil araştırmalara gidilebileceği gibi bunlar arasındaki etkileşimlere odaklanacak daha detaylı analizlerin yapılabilmesi de söz konusu olabilir. Bununla birlikte çalışmada bir takım kısıtlılıklar da mevcuttur. Bu alanda Türkiye özelinde çalışmayı sürdürecektir olan araştırmacılar için iklim değişikliği politikasında var olan belirleyici aktörler (TBMM-iliği komisyon üyeleri, siyasi parti yetkilileri, bakanlıklar düzeyinde teknokratlar ve uluslararası müzakerelerde bulunan yetkililer, çevre ve iklim değişikliği ile ilgili faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri, özel sektör temsilcileri vb.) ile gerçekleştirilecek sözlü mülakatlar sayesinde, Türkiye'nin iklim değişikliği politikasının çeşitli evrelerine (politika oluşturma, karar alma ve uygulama süreçleri) daha geniş bir biçimde ışık tutulabilecektir. Türkiye ile benzer sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyesinde bulunan diğer ülkeler ile Türkiye arasında söylemler, aktörler, uygulama araçları ve kurumsal yapılanma gibi parametreler dikkate alınarak karşılaştırmalı analizler hem ulusal hem yerel politikalar çerçevesinde yapılabilir.

Kaynakça

- Ayktut, C. Dahan, A. (2014). *Gouverner le climat?: Vingt ans de négociations internationales*, Paris: Presses de Sciences Po
- Baykan, B. (2008). "Türkiye'de Çevre: Sorunlar, Aktörler ve Yeni Alanlar", (Araştırma Notu). *Bahçeşehir Üniversitesi, Betam* 08.05.2008
- Baykan, B. (2013). "Türkiye'de iklim hareketinin kısa tarihi: Uluslararası müzakerelerden, ulusal politikaya", (Araştırma Notu). *Bahçeşehir Üniversitesi, Betam*, 18.04.2013
- Boussaget L., Jacquot, S., Ravinet, P. (2014). *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Po Les Presses, Paris
- Cerit Mazlum, S. (2009). "Küresel İklim Değişikliğine Karşı Yerel Çözümler: Yerel İklim Politikalarının Karşılaştırmalı İncelemesi", Bilgin, Akay, Ertan (ed) *Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri – Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler – 2-*, 1009-1025

- Cerit Mazlum, S. (2017). "Turkey And Post-Paris Climate Change Politics: Still Playing Alone", *New Perspectives On Turkey*, Cambridge University Press, cilt:56, 145-152. doi: 10.1017/npt.2017.20
- Demirci, M. (2015). "Kentsel İklim Değişikliği Yönetişimi", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Temmuz-Aralık 2015, 46: 75-100
- Duru, B. (2013). "Türkiye'de Yeşiller Hareketinin Sürdürülebilirliği", *Perspectives*, S.3, s. 4-7
- Fischer, F., Miller, G., Sidney, M. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics and Methods*, CRC Press, Taylor and Francis Group
- Giddens, A., "The politics of climate change", www.policy-network.net, September 2008
- Hajer, M. (1993). "Discourse Coalition and Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain" Fischer F., Forester J. (ed) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* Duke University Press Durham and London, 1993, 43-76
- Hassenteufel P. (2008). *Sociologie politique : L'action publique*, Armand Colin, Paris
- Kaya, Y. (2012). *Uluslararası Çevre Antlaşmalarına Uyum Sorunu*, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Kaypak, Ş. (2011). Küreselleşme Sürecinde Sürdürülebilir Bir Kalkınma İçin Sürdürülebilir Bir Çevre, *KMÜ Sosyal ve Ekonomi k Araştırmalar Dergisi*, 13/20, 19-33.
- Keskin, T. "İklim Değişikliği ve Enerji Sektörü", *Mühendis ve Makina*, Cilt:52, 617: 63-69
- Kübler D., De Maillard J. (2009). *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble,
- Muller P. (2006). *Les politiques publiques*, Paris, Que sais-je, 6ème édition
- Orhan, G. (2014). *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Çevre: Küresel Sorunlar, Yerel Çözümler ve Yeniden Merkezileşme Tartışmaları*, Ezgi Kitabevi Yayınları
- Orhan, G. (2013). "Türkiye'de Çevre Politikaları: Değişen Söylemler, Değişmeyen Öncelikler", *MEMLEKET Siyaset Yönetim*, 19-20
- Orhan, G. (2013). "Yerel Yönetimler ve Küresel İklim Değişikliği", Yakup Bulut (ed) *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, Ankara Pegem Akademi, 2013, 601-616 (<https://www.researchgate.net/publication/323557525>)
- Pierson, P. (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2 (Jun., 2000). pp. 251-267
- Saatçi, M., Dumrul, Y. (2011). Çevre Kirliliği ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Çevresel Kuznets Eğrisinin Türk Ekonomisi İçin Yapısal Kırılmalı Eş-Bütünleşme Yöntemiyle Tahmini, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 37/1, 65-86.
- SETA (2017). "Türkiye'nin Milli Enerji ve Maden Politikası", *SETA Analiz Raporu*, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, İstanbul
- Şahin, Ü. (2016). "Warming A Frozen Policy: Challenges To Turkey's Climate Politics After Paris", *Turkish Policy Quarterly*, volume:15, 2: 117-129
- Şahin, Ü. (2014). *Türkiye'nin İklim Politikalarında Aktör Haritası*, İstanbul Politikalar Merkezi
- Toprak, Z. (2012). *Çevre Yönetimi ve Politikası*, İzmir: Albi Yayınları.
- Türk, B., Erciş, A. (2017). "Türkiye'de Çevre Politikası ve Uluslararası Çevre Sözleşmeleri", *The Journal of Academic Social Science Studies*, 54: 351-392. doi: 10.9761/JASSS6929
- Yıldırım, U., Budak, S. (2010). "AB Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'nin Çevre Politikasındaki Değişimler", *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13: 173-191
- Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z. (2013). *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları

Resmi Belge ve Diğer Dokümanlar

Türkiye Cumhuriyeti İklim Değişikliği Eylem Planı 2011-2023, T.C Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

Türkiye'nin İklim Değişikliği Uyum Stratejisi ve Eylem Planı 2011-2023, T.C Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Türkiye İklim Değişikliği Uyum Stratejisi 2010-2023, T.C Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Türkiye Ulusal Yenilenebilir Enerji Eylem Planı (2014). T.C Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
Kadıköy Belediyesi İklim Adaptasyon Eylem Planı, Kadıköy Belediyesi
Kadıköy Belediyesi Sürdürülebilir Enerji ve İklim Adaptasyon Eylem Planı, Kadıköy Belediyesi 2018
Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi Ve Eylem Planı 2010-2023, Ankara
TBMM'nin İklim Değişikliği Politikasındaki Rolü (<http://onderalgedik.com/yedek/wp-content/uploads/2016/02/TBMM-ve-I%CC%87klimDegisikligi-Raporu.pdf>). 2016, Ankara

Mülakatlar

- Doç. Dr. Semra Cerit Mazlum, Marmara Üniversitesi (26.02.2019)
- Dr. Ümit Şahin, İstanbul Politikalar Merkezi-Sabancı Üniversitesi (19.03.2019)
- Ali Tulumen, Kadıköy Belediyesi-Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü (15.04.2019)

Climate Change Policy in Turkey: A Perspective of Analysis through Historical Development, International Negotiations and Administrative Obstacles

Fethi Ufuk ÖZİŞİK*

The agenda-setting of climate change policy in Turkey goes back to the acceptance process of the Kyoto Protocol. From this process, central administration begins to develop certain policies and measures at the same time to make institutional structures. By referring to various factors and issues, this work aims to examine the characteristics and limits of climate change policy in Turkey, according to the objective of reducing emissions of greenhouse gases. On a theoretical level, this work chooses to adopt an approach in terms of the analysis of public policies. In this sense, the interest is to first put in place a historical perspective by emphasizing the origins of climate change policy, that is to say, the general characteristics of environmental policies. Then, attention is paid to the different phases of public action in this area (Muller, 2006). From the process of setting the agenda to that of implementation, the work is also interested in contextualization of this public policy. The international context, the context of other public policies such as energy policies, the political context and the institutional context are taken into account to deepen the analysis (Hassenteufel, 2008). In this perspective, this work questions the main characteristics of the climate change policy in Turkey. What are the main motivations of the government in this matter? What factors determine and shape this policy? What are the limits? What is the administrative and institutional capacity in the implementation? Or how can we describe the articulation of the different levels of administration in this process? Of course, the particularity of this work also lies in its consideration of the local level of public action. In many countries, the climate change policy is also reflected in the initiatives undertaken by local governments and regions (Mazlum, 2009 and Orhan, 2014). To what extent does the country's tradition of centralized administration allow local actors to act in this area? Methodologically, we have chosen to study the academic work published in Turkey in order to be able to position ourselves in the literature. In this step, we noted the absence of a publication in Turkey, drawing inspiration from the analysis of public policies. So, we adopted an approach with the concern of articulating the

* Marmara University, Department of Political Science and Public Administration, ufuk.ozisik@marmara.edu.tr

question of climate change with different contexts and with different public policies. Of course, we have tried to show also the administrative structures and strategies and action plans without forgetting certain statistics and certain quantitative data. The consideration of the local level was one of the focal points of analysis of this work. In this perspective, we chose to carry out fieldwork by interviewing local interlocutors, so we had an interview with an expert of the municipality of Kadıköy in Istanbul. Finally, we also chose to conduct interviews with two academics who publish on the subject but also who participate in the political process as experts. These interviews, beyond their existing publications, helped us a lot to understand the question as a whole. Indeed, from these questions and methodological approaches, it is possible to make certain observations. First, we have observed that in Turkey, climate change is not yet a priority on the political agenda. Even if it is possible to identify the emergence of certain initiatives concerned with the environment, the government seems far from putting in place an integrated strategy in this area. The lack of coordination in different public policies that interact to reduce emissions shows this. On the institutional level, this weakness of coordination and determination remains despite the establishment of certain administrative structures in a top-down logic and without really engaging non-state actors such as associations, experts or academics. Another remark appears in the general conception of the government with regard to climate change. The government in Turkey still considers the subject as a subject of foreign policy based on its disagreements with the international climate regime (Mazlum, 2017). Turkey relying on the narrative of “special circumstances” adopted a reticent approach vis-à-vis the *sine qua non* objective of international negotiations: to reduce emissions of greenhouse gases. The non-adoption of the Paris Agreement continues and reinforces this positioning. The discourse of “special circumstances” constitutes the basis of this approach by referring to the “unfair” status of Turkey in the climate regime, a status which places it in the rank of the developed countries by obliging it to achieve direct reductions and by making it devoid of funding mechanisms accorded to developing countries (Mazlum, 2017 and Şahin, 2016). In this logic, the priorities in the fields of energy, finance, and economic growth policies effectively prevent the development and implementation of an integrated and coordinated policy to reduce greenhouse gas emissions in Turkey. Finally, it is possible to admit that local governments seem far from being able to contribute to the fight against climate change. On the one hand, the initiatives remain singular without obligations and objectives set by the central government. Thus, Turkey does not have a standardized strategy at the local level. On the other hand, the central administration does not financially support these local initiatives. On the contrary, the increasing administrative centralization of recent years seems to prevent local administrations in their initiatives by imposing the rule and domination of the central administration on local governors and therefore, moving further and further from the policies of decentralization started in the early 2000s.

Party Competition Over Turkish Foreign Policy: Understanding Policy Revisions of the Rival Parties

Türk Dış Politikasında Parti Rekabeti: Rakip Partilerin Politika Revizyonlarını Anlamak

Eda KUŞKU SÖNMEZ 

Abstract

Why do parties change policy positions? Theories of party competition analyze this question by looking at how parties respond to their voters, to their rivals, to the lobbying groups, or to the results of the past elections. The research on the motives of change in Turkish foreign policy (TFP) partially accounts for such factors from the domestic level. This article is interested in the relative impact of party competition over TFP. To this end, it analyses and compares foreign policy positions as presented in the successive election manifestos of the mainstream Turkish political parties. The analysis rests on all the pre-election party programs of the ruling Justice and Development Party, the Republican Peoples Party and the Nationalist Action Party in the period from 2002 to 2018. The article solely concentrates on sections of these parties' election programs that are devoted to foreign policy. First, it examines transformations regarding parties' general framings about TFP visions and then analyses party policies and adjustments regarding Turkey's relations with the West, Middle East, and other regions. The article also examines the level of the resemblance of parties' foreign policy proposals with their rivals' proposals from the previous electoral period. The findings of this article are expected to help understand parties' choices for particular foreign policy positions, as well as, contribute to the existing discussions on the magnitude and determinants of change in TFP.

Keywords: Turkish Foreign Policy, party competition, party positions, manifestos, Turkey-EU relations, Turkey-US relations, Middle East

Öz

Siyasi partiler politikalarını niçin değiştirirler? Parti rekabeti teorileri bu soruyu analiz ederken, partilerin seçmenlerine, rakiplerine, lobi gruplarına veya bir önceki seçim sonuçlarına nasıl cevap verdiklerine bakmaktadır. Türk dış politikasındaki (TDP) değişimin nedenlerini inceleyen çalışmalar bu tarz ulusal alt sistem düzeyinden faktörlerin etkisine kısmi olarak açıklama getirmektedir. Bu makale parti rekabetinin TDP üzerindeki görece etkisi ile ilgilenmektedir. Bu amaçla, Türkiye'deki ana akım siyasi partilerin birbirini takip eden seçim manifestoları analiz edilecek ve bu manifestolarda sunulan dış politika pozisyonları hem birbiriyle hem de dönemsel olarak karşılaştırılacaktır. Analiz, iktidar partisi olan Adalet ve Kalkınma Partisi ile Cumhuriyet Halk Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi'nin 2002-2018 dönemindeki seçim öncesi parti programlarına dayanmaktadır. Makale bu partilerin parti

* Independent Scholar, kuskueda@gmail.com

programlarının yalnızca dış politikaya ayrılan kısımlarına odaklanmaktadır. Öncelikle partilerin genel TDP vizyonlarındaki dönüşümler incelenecek, daha sonra partilerin Türkiye'nin Batı, Orta Doğu ve diğer bölgeler ile ilişkileri üzerine geliştirdikleri politikalar ve yeni düzenlemeler analiz edilecektir. Makale ayrıca partilerin seçim manifestolarındaki dış politika önerilerinin rakip partilerin bir önceki seçim döneminde sundukları önerilerle benzeşme boyutunu da inceleyecektir. Makalenin bulgularının partilerin dış politika tercihlerini anlamaya yardımcı olması ve TDP'deki dönüşümün boyutu ve açıklayıcıları ile ilgili mevcut tartışmaya katkı sunması beklenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Türk Dış Politikası, parti rekabeti, parti pozisyonları, beyanname, Türkiye-AB ilişkileri, Türkiye-ABD ilişkileri, Orta Doğu

1. Introduction

The reasons for long-term changes in foreign policy can be looked at the international level and international structural conditions are undeniably crucial in shaping states' long-term political and economic interests which, in interaction, create the main incentives for adjustments in foreign policy. Reasonably, states fine-tune their foreign policies in response to the changes in their international environment (Larrabee, 2010; Kardaş, 2013). However, drives for periodic adaptation to particular foreign policy rhetoric and practice should also be traced at the domestic level. Over the last two decades, multiple transformations have been taking place in and around Turkey which makes the country an interesting case study for understanding changes in foreign policy. Coming to the power of a conservative government – led by Justice and Development Party (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP) – coincided with Turkey's European Union (EU) candidacy and thus resulted in a period of unwavering European orientation. However, this process was quickly disrupted with the stalemate in Turkey's EU accession. The Arab Spring, the Syrian War, and the Refugee Crisis also significantly limited the sustainability of TFP towards the Middle East and North Africa (MENA) regions. Given the turmoil in the traditional axes of TFP, AKP tried to adjust its foreign policy formulations and increasingly developed an interest in activism towards alternative regions. This has led to shift of axis (Oğuzlu, 2008; Öniş and Yılmaz, 2009; Çağaptay, 2009; Öniş, 2011; Başer, 2015; McLean, 2015; Aydın-Düzgit, 2016) or alternatively greater autonomy arguments regarding TFP (Kennedy and Dickenson, 2013). A group of scholars also provided empirical test of these arguments through systematic analysis of Turkey's transforming interactions with foreign countries including visa policies (Aygül, 2014), signing of international agreements (Aydın-Çakır and Arıkan-Akdağ, 2017), trade patterns (Tezcür and Grigorescu, 2014) and high-level visits (Kuşku-Sönmez, 2019).

The literature also sought to address the potential explanations for the changes in TFP. For instance, as an explanation for Turkey's distancing from the EU, Öniş, and Yılmaz (2009) pointed to AKP's weak commitment to Europeanization and EU's negative signals. Oğuzlu (2008) who initially observed Middle Easternization of TFP, later anticipated a return to pro-Western foreign policy based on pragmatic concerns and sought to support this argument in light of developments such as the refugee deal with the EU, as well as, the potential cooperation against ISIS, the crisis in relations with Russia, which was also predicted to increase the vitality of NATO for Turkey's security (Oğuzlu, 2016). Looking at trends in public opinion, Kennedy and Dickenson (2013)

alternatively found support for greater autonomy in TFP, rather than a shift of axis from West to East or from secular to a more Islamic dimension. On balance, AKP sought engagement with several different regions and countries which helped achieve an increase in trade volumes and foreign direct investment into Turkey (Meral and Paris, 2010).

Another central debate within the TFP literature is about the weight of ideational versus economic factors in shaping foreign policy. Kirişçi (2009), for instance, pointed to the linkage between Turkey's new geographical orientations and interests of the export-oriented industrialists. In a similar vein, Meral and Paris (2010, p. 85) argued that it is pragmatism forced by domestic pressures rather than ideology which drives AKP's foreign policy activism. Other scholars sought to analyze the relative impact of ideational factors. İpek (2015), through her study of Turkish Cooperation and Coordination Agency (*Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı*, TİKA) activities, argued that convergence between shared normative values of the foreign policy elite and the strategies to advance material interests together with an enabling political environment is crucial to understand changes in TFP. Winslett (2012) also underlined the essence of domestic political processes and mainly investigated the impact of party competition as an additional factor. Winslett demonstrated how the party competition may jeopardize the previous policy choices of the government and constitute significant pressure for reform of these policies through his case study of AKP's decision to adopt a more hardline approach in 2006 regarding the dispute over Cyprus.

This summary of the literature displays three main lines of debate for explaining changes detected in TFP. The first debate is between the change of axis versus autonomy arguments, the second between domestic versus international causes of TFP and the third between ideology versus material interests as other significant determinants of TFP. This article seeks to contribute to these debates through analysis of party competition over the conduct of foreign policy which so far captured minor attention in the TFP literature. For explaining changes observed in parties' policy positions, the literature on party politics contemplates on several different factors. These include public opinion (Adams et al., 2004; Meyer, 2013) –perhaps the most studied and most supported (see in Fagerholm, 2016)-, parties' bad performance in previous elections and leadership change (Harmel and Janda, 1994), or policy shifts by rival parties (Budge, 1994; Laver, 2005; Adams and Somer-Topçu, 2009). Others even considered the impact of factional constraints over policy shifts made by political parties (see Budge et. al., 2010). The empirical research in TFP literature mostly overlooked such factors from the domestic level and failed to provide causal models as to how these different sets of domestic incentives interact with foreign policy rhetoric and practice.

This article analyses foreign policy-related statements in the election manifestos of Turkey's major political parties publicized during the last 5 national elections. Since 2002, along with the ruling AKP; the Republican Peoples Party (*Cumhuriyet Halk Partisi*, CHP) and the Nationalist Action Party (*Milliyetçi Hareket Partisi*, MHP) have been the other major actors of party competition in Turkey with their ability to enter the Turkish parliament and their governing, or coalition potential. Since Turkey passed to a presidential system of government in April 2017,

political parties started to cluster around two major alliances – ‘the People’s Alliance’ by AKP and MHP versus the ‘National Alliance’ by CHP, Good Party (*İyi Parti*, İP) and Felicity Party (*Saadet Partisi*, SP), as well as, with the outside support of pro-Kurdish People’s Democratic Party (*Halkların Demokratik Partisi*, HDP). The emerging coalitional presidentialism of Turkey increased the threshold to be elected as the president, therefore enhanced the coalition and blackmail potential of different parties. The analysis in this article focuses on the five consecutive national elections from 2002 to 2018 during most of which İP, SP and HDP were unable to enter the Turkish parliament. HDP represents a distinctive case. The party could not pass the 10% threshold during 2002, 2007 and 2011 elections, yet showed remarkable success during the 2015 double parliamentary elections and won several seats in the parliament. In November 2016, HDP leaders along with a few other HDP parliamentarians were convicted on terrorism charges and detained, hence once again the party was effectively marginalized from the scenery of Turkish party politics. Nevertheless, the future analysis should definitely incorporate these minor parties, since they already became significant actors of Turkish party politics with their pre-election coalition potential.

With these caveats, the article solely scrutinizes foreign policy positions developed by AKP, MHP, and CHP which were the main political actors of party politics in the period selected for analysis. Following the analytical model offered by Adams and Somer-Topçu (2009), it seeks to ascertain if and how the Turkish political parties have changed their foreign policy positions in line with their rivals’ proposals from the previous electoral period. By utilizing Comparative Manifesto Project Data, Adams and Somer-Topçu studied 25 democracies and tried to show that “parties tended to shift their policy positions in the same direction that their opponents had shifted their policies at the previous election” and such shifts happen within particular ideological families (Adams and Somer-Topçu, 2009, p. 825). In terms of coding procedure, the Manifesto Project Data is based on a rather strictly quantitative analysis. Scholars turned election manifestos into data (see Budge et. al., 2001; Klingemann et. al., 2006; Volkens et. al., 2013) through a coding procedure which creates code categories that seek to apprehend the most relevant policy issues and goals, and then basically calculate term frequencies (Merz, and Lewandowski, 2016). Whereas most manifesto studies focus on issue salience and position-taking of political parties, some recent studies also recommend to utilize manifesto data to comprehend the reasons for parties’ “references to the past (party records), promises about the future (pledges) and attacks on competitors (negative campaigning)” (see Dolezal et. al., 2018).

Taking stock of this literature and following a rather qualitative logic, this article provides an in-depth study of successive party manifestos of the Turkish political parties and traces changes in rhetoric and practice across a set of foreign policy issues as solely expressed in the party manifestos. The analysis starts with the collection of all the pre-election party programs of AKP, CHP, and MHP in the period from 2002 to 2018. The analysis solely concentrates on sections of these parties’ election programs that are devoted to foreign policy. It examines transformations regarding parties’ general framings about TFP visions, then analyses party policies and adjustments regarding Turkey’s relations with the West, Middle East, as well as, engagement with

other regions. For example, under the section on relations with the West, we examined different parties' policy positions and suggestions regarding Turkey's relations with the EU, Cyprus, NATO, US, Russia, and Greece. We elaborated on the details of each relationship that provide our main data to evaluate the change in foreign policy positions (Table 1 – on the details of the Cyprus issue – illustrates our procedure which helps determine and compare policy positions across parties and time). By looking at how parties shift attention across issues as their foreign policy agenda, the findings are expected to provide significant insights about the Turkish political parties' strategic choices for the adoption of particular foreign policy positions and help substantiate the existing arguments on the magnitude and determinants of change in TFP.

2. Comparison of general foreign policy framings in party manifestos

Even before coming to power in 2002, AKP in its very first election manifesto offered a multi-axial foreign policy towards different regions and particularly emphasized Eurasia as an alternative to the prevailing Transatlantic focus in TFP (AKP, 2002). Indeed, AKP was not the first to offer such adaptations in TFP. Following the Cold War, particularly during the term of İsmail Cem as Foreign Minister in the late 1990s, there were already strong references to advantages of Turkey's geography and that Turkey should better utilize these advantages and its foreign policy should become multi-dimensional and active towards different regions, especially in Eurasia (Örmeci, 2011, p. 236). Following these earlier suggestions, all the major parties accentuated the need for adopting a multi-dimensional and active foreign policy towards different regions, yet it was particularly AKP which openly and perhaps most enthusiastically pronounced the need for an 'axis change' in TFP. A differentiating proposal of MHP was to make Turkey a country which does not solely adapt to others' foreign policies and instead act as a leading country concerning world-scale policies and the party rather directed its attention towards improving relations with the Turkic World (MHP, 2002), whereas CHP alternatively emphasized the primacy of the EU in TFP (CHP, 2002). During the 2007 electoral period, AKP featured that its main foreign policy goal is to make Turkey a leading actor both regionally and globally, instead of being a defensive and passive country which is only responding to crisis situations (AKP, 2015a). This goal approximated that of MHP's vision for international scale role for Turkey as proposed back in MHP's 2002 manifesto. Alternatively, CHP verged to the idea of making Turkey a regional role model, as well as an active defender of democracy and peace (CHP, 2007). MHP attacked the government arguing that TFP had gone bankrupt with directionless policies (MHP, 2007, p. 114) and called attention to the realistic nature of its own vision in the sense that it first aims to make Turkey a regional power and then a global power by 2023 (MHP, 2007, pp. 9-10). Adjectives such as multi-directional, decisive, consistent, realistic and dynamic were utilized in defining MHP's vision (MHP, 2007, p. 113).

In 2011 manifesto, AKP came up with a long list of adjectives when defining its foreign policy vision. These include positive, proactive, humanitarian, visionary, holistic, multi-directional and multi-dimensional, which is based on societal legitimacy, on understanding of the new dynamics

of the world in a realistic way, on the principles of justice, economic development, as well as democratization, which is not reactionary, which also idealize normalization, win-win in bilateral relations, and zero problem with the neighbors (AKP, 2011). AKP also underlined Turkey's role as a mediator in several international conflicts and its performance in terms of utilizing soft power tools such as humanitarian aid. CHP, alternatively, put democratization of foreign policy to the very core of its vision and in this respect promised to create new mechanisms of participation in TFP which would be made available to all the concerned institutions (CHP, 2011, p. 121). CHP also emphasized the peace, development, security, and welfare of the Turkish citizen, not to mention its outstanding European orientation. CHP set forth some additional principles including nonaggression, egalitarianism, respect for human rights and freedoms, solidarism, respect for international law and trust towards international institutions, multilateralism, as well as integrationism (CHP, 2011, pp. 121-124). Unlike such positivist and constructivist tone in AKP and CHP's exhaustive TFP visions, MHP openly asserted that the party would not abstain from adopting deterrence policies towards countries which target Turkey's national interests and those who carry animosities of the past to present (MHP, 2011, p. 185). MHP's nationalist discourse seems to be influential over such foreign policy rhetoric, which also explains the party's preference towards improving relations with the Turkic World. In 2015, different political parties rhetorically went off in all different directions. AKP placed humanitarianism to the forefront and took on the responsibility to rush to help of the needy populations around the world, whereas CHP continued to advocate its citizen-based, European oriented foreign policy, and MHP differed with respect to its priority areas – primarily the national interest and orientation towards the Turkic World.

Changes in the organization of region and country based sub-titles under foreign policy sections of successive election manifestos also hint about Turkish political parties' specific regional orientations. In AKP's 2007 manifesto, the sub-titles were respectively devoted to the neighboring countries, Cyprus, neighboring regions, Turkish world, Middle East, Iraq, the European Union, Transatlantic relations, US and so on. In 2011 manifesto, relations with the EU were promoted to the top in this list followed by Cyprus, US, and the Balkans which can be interpreted as AKP's readiness to recalibrate foreign policy axis back to the Transatlantic relations. 2015 onwards, AKP refrained from listing countries and regions in its manifestos and instead sought to emphasize its achievements utilizing sub-titles such as 'Effective, fair and esteemed foreign policy', 'Contributions to the agenda of global development', or 'regional and international cooperation'. Alternatively, in MHP's 2015 manifesto, Turkic World ranked first in the ordering of regions followed by Cyprus, the European Union and the US, the Russian Federation, and the rising powers. CHP once again gave the utmost importance to the EU, followed by the Middle East and Turkey's neighbors in this region, US, Greece, Cyprus, other neighbors, and farther regions. CHP and MHP continued to rank-ordered regions in terms of their importance for TFP and one can therefore easily interpret their main regional orientations. AKP appeared to be rather ambiguous about showing a proclivity for a specific regional orientation, which clearly indicates AKP's ambition to become autonomous in the conduct of foreign policy.

The above discussion about the main principles and orientations of TFP as observed from the election manifestos of major political parties suggests that during every election period, AKP considered making some minor adjustment changes to its foreign policy vision which moderately reflects on its opponents' proposals. For instance, when MHP in 2002 suggested a foreign policy that does not adopt to predetermined policies but leads social, economic and political policies on a world scale, similar rhetoric was embraced and reframed by the AKP in featuring the main goal of its foreign policy in the next election period. When crafting its extensive foreign policy vision put forward in 2011 manifesto, AKP included new aims and methods such as democratization and implementation of a multi-directional foreign policy which were some suggestions by rival political parties from the previous electoral period. Instead, the ideological positioning of the political parties seems to be more influential over the general frames of their foreign policy rhetoric and conduct and limit the capacity of parties when seeking to adjust these frames. The following sections turn towards more practical dimensions of foreign policy and provide an in-depth comparison of alterations in policy proposals about the details of Turkey's relations with different countries and regions.

3. Party positions and policy adjustments about relations with the Western world

Before AKP's accession to power in 2002, the European orientation of TFP had already been cemented with the start of Turkey's EU candidacy at the Helsinki Summit of 1999. This has led AKP to keep relations with the European states high on its foreign policy agenda and comply with the EU requirements. In 2002, CHP appeared to be the most fervent supporter of Turkey's EU process defining it as a project of societal transformation. During this period, MHP adopted a much less optimistic view of Turkey's future in the EU arguing that this depends on the opinion of the EU public and the EU administrations.

In its 2007 manifesto, AKP devoted a special heading to the EU and listed the government's achievements. Encouraging progress in Turkey's EU process should have led AKP to embrace very positive rhetoric and willingness to carry out reforms. During this period, CHP and MHP fiercely expressed their dissatisfaction with AKP's management of Turkey's EU relations. CHP especially criticized the 'open-ended' design of Turkey's EU negotiations which suggests the possibility of less than full EU membership. MHP criticized AKP for the concessions made and the EU for its unwillingness to accept Turkey as an equal member. Despite slowness in the accession process and the vetoes of certain EU countries, AKP sustained its positive EU rhetoric in 2011 redefining full EU membership as its strategic goal, yet claiming also that the EU should not engage in preferential treatment of Turkey (AKP, 2011, p. 277). CHP allocated much space to how it would help realize Turkey's full EU membership in 2011 manifesto, whereas MHP during this period noticeably drifted to a more anti-EU position suggesting that the frame of Turkey-EU relationship should be redefined and that the party would no longer consider EU as an issue of destiny (MHP, 2011). Nevertheless, MHP agreed to continue accession negotiations on the

condition that this process does not challenge Turkey's other significant foreign policy interests (MHP, 2011, pp. 188-189).

In the next electoral period, AKP shifted its attention from the EU accession process to developing bilateral relations through potential areas of cooperation such as Customs Union, visa liberalization and financial cooperation. Preserving its discourse about the EU as a strategic goal, AKP redefined relations with the EU as accompanying Turkey's other foreign relations, instead of being an alternative (AKP, 2015b, p. 324), whereas CHP and MHP preserved their previous views about Turkey's EU process. In 2018, AKP once again put the emphasis on extending its relations with the EU outside the negotiation framework. This was marked by five EU-Turkey summit meetings since 2015 organized to discuss the agenda of bilateral cooperation above and beyond Turkey's EU accession. CHP (2018, p. 120) criticized that the EU membership perspective of Turkey had been weakened and that the party promises to reinstate the goal of full membership, while MHP (2018, p. 106) continued to argue that TFP shall not be categorically confined to the EU axis. Overall, Turkish political parties' visions with respect to Turkey-EU relations seem to have followed rather dissimilar paths. MHP, although never pledged to be totally against Turkey's EU membership, had always been the most critical and frosty with respect to Turkey's EU process and displayed a steady estrangement from a pro-EU position. CHP, on the other hand, continuously and unequivocally promised to work towards realizing full EU membership. When compared with these two extremes, AKP seemed less explicit about its EU attitude.

Another critical international issue that concern Turkey's relations with the West are its historical land dispute with the Republic of Cyprus (RoC) due to isolation of the Turkish community residing in the Northern part of this partitioned island and represented by the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC). The initial suggestion of AKP was a system similar to the one in Belgium with one state and two communities (See Table 1). MHP alternatively proposed an association structure between two-state and two communities. CHP, which formerly refrained from detailing its own proposal, later in its 2011 manifesto recommended a fair and sustainable settlement based on the acceptance and equality of both communities. In due course, AKP came closer to CHP's position and argued for a fair and sustainable solution that considers the political will of both communities as common owners of Cyprus (AKP, 2018, p. 296).

Table 1. Development of Party Positions in Party Manifestos on Issues Related to Cyprus Dispute

	AKP	CHP	MHP
Suggestions for the settlement of the Cyprus conflict	Two communities one-state solution (2002) A fair and sustainable negotiated solution that consider the political will of both communities that they become common owners of the Island (2018)	A fair and sustainable peace based on the equality of both communities which can be accepted by both communities (2011)	Association structure with two regions, two states and two communities (2002)
Turkey's guarantor status	Represents the basis for Turkey's positive contribution to the Cyprus conflict (2015)	Depends on the request of the Turkish Cypriots (2011)	Shall be protected at all costs (2002)
The EU in relation to the Cyprus dispute	Complains about the complicating impact of RoC's EU membership prior to settlement in the Island (2002) Criticizes the EU for making Cyprus a prerequisite for Turkey-EU relations (2007)	Criticizes the signing of the Additional Protocol as a concession (2007)	Promises to unravel Turkey's EU process and the settlement of Cyprus dispute (2007) Criticizes the EU for making Cyprus a prerequisite for Turkey's EU membership (2015)
The Eastern Mediterranean in relation to Cyprus	Sets as a strategic goal the protection of the balances and stability in the Eastern Mediterranean (2007)	Promises to turn the Eastern Mediterranean into a peace basin (2011) Promises to increase Turkey's power in the Eastern Mediterranean and ensure the fair share of energy sources (2015)	
Welfare of TRNC	Gives examples to investment, infrastructure projects and financial aid to the Island (2015)		Promises to give financial aid, improve trade and defense cooperation (2007)
United Nations' settlement solution	Sees the problem in Cyprus as a United Nations agenda item (2007)	Against Annan Plan (2007)	Supports diplomatic talks with the Greek Cypriot side under the auspices of the United Nations (2018)
Activities towards TRNC's international recognition	Lists successful policies as regards improving TRNC's international status (2007)	Promises to increase efforts for TRNC's international recognition (2011) Active diplomacy strategy towards TRNC's international recognition (2015)	

From the very beginning, MHP argued for Turkey's effective guarantor status over TRNC, whereas CHP suggested in 2011 that such status should depend on the request of Turkish Cypriots. AKP delivered an opinion about Turkey's guarantor status in 2015 and argued that it represents the basis for Turkey's positive contribution to the Cyprus conflict. Concerning the EU's involvement in the conflict, all the political parties adopted a critical position (Table 1). AKP complained that

the EU makes Cyprus a prerequisite for Turkey-EU relations. CHP criticized AKP for signing the Additional Protocol which tied Turkey's EU process to the Cyprus dispute. MHP similarly pledged that the party will work towards unraveling Turkey's EU process and the Cyprus dispute. In 2007, AKP promoted a settlement through the mediation of the United Nations (UN), whereas CHP criticized the UN General Secretary Kofi Annan's settlement plan. MHP came closer to the AKP's position in 2018 arguing that the diplomatic talks should rather proceed under the UN auspices. In 2007, AKP also sought improvement in international activeness of TRNC. In this respect, TRNC started to seek representation in international organizations, as well as, opened representations in different countries. In 2011, CHP approximated AKP's rhetoric and pledged to increase efforts for TRNC's international recognition. CHP for the first time in 2011 mentioned its ideal of turning Eastern Mediterranean into a peace basin and put even more emphasis on this issue in its 2015 manifesto. Increasing the welfare of TRNC was first pronounced in MHP's 2007 manifesto and MHP promised to give financial aid, improve trade and engage in defense cooperation. Policies that relate to the welfare of Cyprus through investment and financial aid, as well as infrastructure projects also found a place in AKP's 2015 manifesto.

Another major dimension of Turkey's relations with the West concerns its membership in the North Atlantic Treaty Organization (NATO) which provided a forum for sustaining Turkey's integration with the Euro-Atlantic community. Despite the centrality of NATO for Turkey's security, the Turkish political parties had allocated limited space to Turkey's NATO relations within their party manifestos. In 2002, AKP only mentioned that Turkey contributes to NATO and also underlined that AKP will work to ensure Turkey's place within the newly emerging European security strategy. CHP similarly evaluated NATO as an asset for Turkey and claimed Turkey's rightful place within projects about a future European Army. In 2007, AKP and CHP continued to pay attention to Turkey's NATO relations and whereas AKP continued to emphasize Turkey's contributions, CHP promised to help Turkey attain a more effective role within NATO. In 2011, CHP brought forward a new proposal about altering NATO's arrangement and giving more weight to the protection of international peace and security. In 2015 manifesto, AKP put the emphasis on strengthening NATO's political and military effectiveness, whereas CHP concentrated on the responsibilities of NATO members and stated that the alliance should work in harmony with the UN Security Council. Interestingly, none of the political parties expressed any assessment in their 2018 election manifestos concerning discussions about the unraveling of the NATO alliance and Turkey's future role for European security. Instead, AKP and CHP continued their previous shallow statements about strengthening of the alliance or ensuring that NATO members fulfill their responsibilities. MHP remained silent about developing any position about NATO or Turkey's NATO membership in its election manifestos from 2002 to 2018.

Relations with the US also occupies a central place within Turkey's Western relations. MHP had been the first to propose the development of a strategic cooperation structure with this country (MHP, 2002, p. 121). In 2007, AKP also proposed seeking a more structured relationship with the US although without naming it as strategic cooperation. CHP blamed AKP for promoting Greater Middle East Project of the US and argued that the content of the US-Turkey strategic

vision document remained empty due to a set of disagreements with the US on issues such as Cyprus, Lebanon, Syria, Iran and Iraq (CHP, 2007, pp. 15-16). MHP also disparaged AKP for falling under the influence of the US, yet continued to endorse Turkey-US strategic partnership ideal. In the following period, improving Turkey-US relations was termed alternatively as a 'model partnership' by the then US president Barack Obama in his April 2009 visit to Turkey. Under such a model partnership, an Economic Coordination Mechanism was established demonstrating also AKP's interest in developing economic relations. CHP (2011, p. 126) alternatively argued for seeking new dimensions in Turkey-US relations including economic, cultural and scientific interactions whereby the business and the universities would be made active players of Turkey-US cooperation. AKP could not achieve the anticipated in Turkey-US relations, as two countries grew away from each other especially since the coup in July 2016 attempted by Fethullahist Terrorist Organization (FETÖ) in Turkey. Turkish officials requested from the US to extradite *Fethullah Gülen* –the leader of FETÖ – , also demanded concrete US support to Turkey in its fight against PKK terrorism, and other terrorist groups such as PYD/YPG in the Syrian border. CHP alternatively pledged that during their administration, Turkey-US relations will be designed outside of such considerations about Turkey's regional interests (CHP, 2018, p. 121).

During the period under analysis, Turkey's relations with Russia also gradually gained prominence. It was only AKP in 2002 that made a special reference to Russia underlining the need for cooperative relations instead of rivalry in the shared regions. In 2015, AKP distinguished Russia as an important partner and noted that the party seeks to sustain the already improving relations. CHP for the first time reserved a special and a lengthier section on Russia in its 2011 manifesto stressing economic, cultural and energy relations, as well as common contributions to regional peace. In 2015, CHP expounded its willingness to provide the necessary mechanisms to warrant contacts among sub-state actors of the two countries and provided wide coverage of potential issue areas for cooperation. MHP similarly allocated lengthier space to Russia in 2015 defining this country as a regionally important ally. MHP put the emphasis on the importance of Turkish-Russian cooperation and the development of common economic projects for the resolution of frozen regional conflicts, as well as, for the development of regional cooperation in the shared regions. Turkish political parties also could not remain indifferent to the March 2014 crisis which erupted with the Russian annexation of Ukraine's Crimean Peninsula. Part of the reason for Turkish political parties' reaction to this conflict concerned Crimean Turks' security. Whereas CHP openly stated that the party does not recognize the annexation, other parties refrained from openly stating their position and argued that they work towards resolution of the conflict on the basis of international law or through dialogue with Russia.

Other than relations with these major powers, Turkish political parties additionally developed an interest in policies for the improvement of Greek-Turkish relations. In 2002 manifesto, AKP promised to increase economic interactions as a step towards resolution of the existing complex problems, yet in the following manifestos, Greece was dropped from AKP's foreign policy agenda. CHP (2002) proposed to ameliorate Turkey's problems with Greece through a meaningful dialogue process and in the following electoral periods CHP continued to be the only

party allocating space for Turkish-Greek relations openly mentioning the Aegean crisis (CHP, 2018, p. 122). MHP also joined the discussion about the Aegean crisis arguing that the party would not allow Greece to annex islands and islets with internationally uncertain status (MHP, 2015, p. 251).

4. Party positions and policy adjustments concerning Turkey's relations with the Middle East

AKP pointed to a normalization process in Turkey's relations with the Middle Eastern countries in its 2011 manifesto and embarked upon removing physical boundaries between Middle Eastern populations and Turkey. To this end, AKP promised to continue establishing High-Level Strategic Cooperation Councils, eliminating visa procedures and realizing full economic integration. These policies and a vision for the enhancement of societal integration in the region are indicative of AKP's increasing alignment towards the Middle East. AKP also referred to the Arab Spring and underlined its support to the Middle Eastern populations fighting for their rights and liberties (AKP, 2011, p. 275). CHP similarly declared its support to these democratization efforts and promised lasting friendly relations with all the Middle Eastern and Islamic countries (CHP, 2011, p. 129). In 2018, CHP also announced its vision for a region centered foreign policy and promised to establish Middle East Peace and Cooperation Organization whereby Iraq, Iran, Syria, and Turkey would be the founding members (CHP, 2018, p. 124). Back in 2002, MHP proposed to initiate such a regional structure alternatively called the Eastern Mediterranean Union through which the party seeking to establish a coordination mechanism with the Middle Eastern countries including Jordan, Israel, Palestine, Syria, Saudi Arabia, Lebanon and Egypt (MHP, 2002, p. 121).

Turkish political parties also paid attention to Turkey's bilateral relations with neighbors in the Middle East. Post-war turmoil in Iraq should have led both the government and the opposition to heavily concentrate on the crisis in this country. AKP took an active role in the establishment of the Neighboring Countries of Iraq Platform, urged for Sunnis' accession to the political processes in Iraq, as well as provided logistic support to Iraq's post-war economic needs. AKP also carried to the agenda of the parliament the 'March 1 Memorandum proposal' which concerned the US troops' utilization of the Turkish bases and ports in the event of a war with Iraq. The memorandum was rejected due to a no vote by CHP and around 100 parliamentarians from AKP. CHP took pride in chairing a few meetings that would help protect the rights of Turks living in Iraq and criticized AKP for failing to contribute to such policies and for not sending Turkish troops for action against PKK bases in Northern Iraq (CHP, 2007, p. 1). Similarly, MHP supported a strategy of deterrence for eliminating the threats originating from Iraq (MHP, 2007, p. 120). Turkish Parliament authorized the army to carry out operations towards Iraq in late 2007 and AKP launched its first limited operation only targeting the rebel PKK in February 2008. MHP had been the first to comment on the security of Turkomans living in this region as another major problem that concern Turkey (MHP, 2011, p. 190). In 2015, CHP also brought forward the issue of Turkoman's problems and additionally talked about the issues of establishment of

democracy in Iraq, making Iraq a primary trade partner, as well as preventing threats originating from this country (CHP, 2015, pp. 183-184). In 2018, AKP also mentioned that it worked towards preventing other ethnic groups' from outraging the rights of the Iraqi Turkomans (AKP, 2018, p. 291).

Threats to national security posed by the Iraqi and Syrian crisis, particularly the ISIS extremism had created an opportunity for Turkey and Iran to lately recalibrate their bilateral relations and seek partnership despite their image as competing for regional powers. Among others, CHP had been the first to discuss a vision to improve Turkish-Iranian relations with a special section devoted to Iran in the 2015 election manifesto. MHP did not provide any particular policies regarding Iran in its manifestos and only mentioned its willingness to engage in common regional projects. AKP sought to regularize bilateral relations with Iran through Turkey-Iran High-Level Cooperation Council meetings the first of which took place in Ankara in June 2014. When Russia intervened in the Syrian Crisis and initiated the Astana Peace Process in January 2017, this had tipped the balances in Syria and fashioned a forum for formalizing the security arrangements among the Astana troika –Russia, Iran and Turkey. In 2015 manifesto, AKP refrained from specifying any policies or methods with respect to the resolution of the Syrian Crisis, yet later underlined its contributions to the Astana process as the guarantor of the opposition in Syria (AKP, 2018, p. 297). CHP alternatively stressed that the party would not side with any actors of this conflict and in this respect sought to differentiate its Syria policy from that of AKP (CHP, 2018, pp. 27-28). MHP put the emphasis on the need for the encirclement of security threats originating from the country, as well as Turkey's contributions with respect to ending the civil war, economic progress of Syria and realization of its democratic transition (MHP, 2015, p. 253). MHP firmly sided with the AKP government and supported Turkey's conduct of cross-border military missions such as Operation Euphrates Shield and Operation Olive Branch which were aimed at eliminating terrorist threats to Turkey. On this subject, CHP also pointed to the need to end the terror originating from Syria and yet additionally stressed its willingness to swiftly conclude the continuing military missions (CHP, 2018, pp. 125-126).

Turkish political parties also allocated conspicuous space to Israeli-Palestinian conflict in their election manifestos. AKP supported the Palestinian National Unity Government of Fatah and Hamas, stated that normalization with Israel is unlikely until Israel stops its attacks against Palestine and remove its embargo against Gaza (AKP, 2015b, p. 329). CHP displayed a rather impartial position arguing to reject Islamic radicalism and anti-Semitism, also criticizing AKP for inviting the Palestinian Hamas to Turkey. MHP declared its support to Palestine in 2015 for taking part among the independently recognized nations.

Another differentiating aspect of AKP's foreign policy towards the Middle East had been its willingness and increased activism to improve relations with the Muslim countries. In 2002 manifesto, AKP promised to work towards improving the structure and international status of the Islamic Cooperation Organization (ICO). AKP (2007, p. 234) also praised Turkey's hosting of ICO meetings, as well as the improvement and institutionalization of Turkey's relations with

the Gulf States and the Arab Union, as well as, sought to improve the conditions for realizing a system of Preferential Trade among the ICO countries. Such arrangements demonstrate that AKP's activism towards Muslim countries cannot be solely associated with AKP's high esteem for their Muslim identity but also should have triggered by pragmatic reasons. In their election manifestos, other parties did not develop any special interest concerning Turkey's relations with the Muslim world instead of their vision to represent a model for these countries.

5. Visions of the rival parties concerning Turkey's engagement in 'other' regions

Starting from its first term, AKP developed interest in improving Turkey's relations with regions traditionally outside the purview of TFP. In 2007 election manifesto, AKP detailed its vision for becoming one of the most active countries in Africa as well as in Latin America regions by 2023. The opposition had been less concerned and undecided about developing strategies towards these distant regions. CHP particularly referred to Africa in 2002 manifesto, promising that the region will be included among the activity areas of TFP. Once AKP undertook a policy of opening to Africa, the region dropped off the opposition's radar and neither CHP nor MHP mentioned Africa in their 2007 election manifestos. In 2011, MHP only referred to this region along with others such as the Far East and South East Asia signifying the remoteness of Africa for MHP's TFP envisagement. CHP dedicated a special section on Africa in 2011 and 2015 manifestos, promising to improve several aspects of relations. MHP also treated Africa separately in its 2015 manifesto and pledged to deepen Turkey's relations in this region. Both CHP and MHP ceded to talk about Africa in their 2018 manifestos which point to ambivalence concerning their real interest in the region, whereas the government remained assertive and decisive about long-term programming of the Africa pillar of the TFP. Another faraway region for TFP was Latin America, which nevertheless attracted the interest of AKP starting from 2007 manifestos, whereas other parties had been less concerned about this region. CHP, however, promised in its 2015 manifesto to make Turkey a respected actor in Latin America and improve relations with socialist parties of this region through utilizing its presence within the Socialist International.

Turkic Republics of Central Asia had also been a neglected line within the grid of traditional TFP. Observing this limitation, all the political parties promised to revive these neglected relations. Solid policies to achieve such an objective were proposed by MHP which offered establishment of Strategic Partnerships and mechanisms of structural cooperation such as the Turkish World Energy Council, as well as the Turkish World Scientific and Technological Cooperation Centre. MHP also proposed foreign aid to these countries and the formation of a Turkish World Ministry in Turkey which would be responsible for carrying out policies regarding Turkey's cooperation with the Turkic World and Eurasia. CHP mostly focused on cultural contact listing priority areas such as language education, technical cooperation, or common research projects (CHP, 2018, p. 124). AKP also concentrated on the cultural aspect of relations with this region through aid to projects such as the establishment of *Manas* University in Kyrgyzstan and *Ahmed Yesevi* University in Kazakhstan, or support to the establishment of *Yunus Emre* Cultural Centers

which were created to promote Turkish language culture and art. So far, 56 such centers became active, also new branch offices continue to open around the world. Regarding bilateral relations, High-Level Strategic Cooperation Councils were initiated with Kyrgyzstan, Azerbaijan, and Kazakhstan. Since 2009, these countries also cooperate through a multilateral platform called the Turkish World Council.

The Caucasus is yet another neighboring region of Turkey, but it reserved a modest space under the foreign policy frames of the Turkish political parties. Following the Russian-Georgian conflict in 2008, AKP proposed the formation of a multilateral regional dialogue mechanism called the Caucasus Stability and Cooperation Platform. This process resulted in unexpected Turkish-Armenian normalization. Yet, the process became untenable as Turkey and Armenia failed to agree on the issues of Nagorno Karabagh conflict and the allegations about the Armenian genocide. Despite these bones of contention, AKP continued to mention that it seeks normalization of relations with Armenia in the upcoming periods (AKP, 2015, p. 331). Similar to AKP, CHP discussed the terms for Turkey's normalization with Armenia in its 2011 and 2015 manifestos arguing that Armenia should abandon its allegations about genocide and should withdraw from Azerbaijan's territories. CHP also proposed the initiation of contacts with Armenia at the grassroots level including categories such as civil society, business, and students. MHP approached the region from a materialist perspective proposing an encompassing economic cooperation structure named 'Eurasian Union' which would include countries from Caucasus, Central Asia, Turkish Republics, as well as Turkey's other Eastern and Southern neighbors (MHP, 2002, p. 121). In its election manifestos, MHP refrained from providing a foreign policy solution to Turkey's protracted conflict with Armenia.

China and other rising economies of South East Asia had also attracted particular attention to the Turkish political parties. AKP sought dialogue partnership with ASEAN and signed the Friendship and Cooperation Agreement in 2010 in an effort to help the private sector to gain greater access to the Asian markets. The opposition parties also concentrated on economic and trade relations with these dynamic economies. Besides, AKP addressed and carried to the agenda of the world public opinion the problems of Muslims living in Myanmar and the Philippines, underlining its humanitarian aid to these suffering communities (AKP, 2018, p. 292).

AKP carried out a visible and active diplomacy for maintaining dialogue among the conflicting countries of the Balkan region, sought to further improve Turkey's already strong relations with Bosnia-Herzegovina, keenly promoted the declaration of independence by Kosovo in 2008, supported the Balkan countries' integration with the Euro Atlantic structures, and employed its popular strategy of trilateral cooperation with Bosnia-Herzegovina and Serbia and also with Bosnia-Herzegovina and Croatia. Furthermore, Turkey cooperates with Balkan countries through the Southeast European Cooperation Process (SEECP) and chaired the institution between June 2009 and June 2010. In the earlier election manifestos of the opposition parties, the Balkan region was mentioned along with other nearby regions such as the Middle East and the Caucasus and the opposition parties rather concentrated on the development of common

economic projects. In 2011, CHP fixed its attention to the consolidation of the political setting that emerged after the dissolution of Yugoslavia and argued for the improvement of bilateral and multilateral cooperation for the stability of the region. CHP promised for good relation with all the Balkan countries and underlined that it would not give credence to religious and ethnic radicalism in the region (CHP, 2015, p. 189). MHP's election manifestos failed to designate any policies regarding Turkey's relations with the Balkan countries.

6. Conclusion

This article compared foreign policy visions, orientations and regional strategies as proposed by major Turkish political parties in their election manifestos between the 2002-2018 period. The findings, first of all, show that foreign policy had been a highly contested dimension of Turkish party politics. Party ideology seems to be influential over the variation regarding general foreign policy frames, rhetoric, and orientations of different political parties. Rival parties stick to their foreign policy positions over long periods of time and mostly remained resistant to change. Nevertheless, when minor adjustments to foreign policy strategies and rhetoric occur, they show some similarities with rival parties' suggestions and criticisms from the previous period. The article does not interpret such adjustment changes in TFP to be a factor of the pressures by rival parties, it, therefore, does not claim to reveal how major political parties – by way of their foreign policy suggestions – impact the government or vice versa. The article rather reviews the transformations and correspondence among different political parties in foreign policy discourse and practice as articulated in their election manifestos.

MHP's nationalist discourse had been markedly influential over its general foreign policy rhetoric and especially its preference towards improving relations with the Turkic World. There had been also significant correspondence between AKP's conservatism and its inclination towards supporting the rights of Muslim communities and the party's liking for improving Turkey's relations with the Muslim world, whereas a continuous European orientation found more emphasis under CHP's foreign policy rhetoric which is popular with its secularist and social-democratic identity. It was not only AKP but also the opposition which pointed to a need for a multi-directional TFP demonstrating that AKP government's choice for new foreign policy directions cannot be solely linked with its ideology or favor for certain countries and regions, instead, such a choice was apparently driven by exigencies of Turkey's international environment. Nevertheless, its emphasis on multi-dimensionality led the AKP government to gradually refrain from evincing its alignment with a specific region or group of countries, whereas CHP and MHP continued to stick to their previous policy of openly communicating their main orientations towards particular regions.

An in-depth comparison of parties' specific policies towards different regions and countries point to a process of increasing interaction among their foreign policy strategies. For instance, we especially see such interaction in policy strategies developed towards the dispute over Cyprus.

Parties gradually came close to each other's position concerning their proposals about the resolution of the conflict, UN arbitration, efforts for TRNC's international recognition and the welfare of the islands' residents. It is also interesting to observe similarities in parties' approaches towards particular countries and organizations. For instance, Turkish political parties were all reluctant to discuss Turkey's relations with NATO, although this collective security organization represents a major aspect of Turkey's foreign and security policies. Another noticeable similarity was that all the parties under analysis gradually developed greater interest in improving Turkey's relations with Russia which should have been motivated by the growing strategic importance of this country. The opposition, however, had fallen behind the government for developing policies towards certain alternative regions such as Africa, Latin America, Asia, and the Balkans. Once AKP developed a policy of opening to these regions, opposition parties became less confident and less interested in developing Turkey's relations with these alternatives, except MHP's comprehensive program to improve Turkey's ties with the Turkic Republics in Central Asia.

The above analysis portrays that parties had tried to avoid rather than engage with their rival's foreign policies. Still, there had been instances that they made some minor adjustment changes and altered their strategies in line with the others' previous proposals. Instead, international structural conditions and party ideology seem to have been much more critical for understanding their major foreign policy choices.

References

- Adams, J., and Somer-Topcu, Z. (2009). Policy adjustment by parties in response to rival parties' policy shifts: Spatial theory and the dynamics of party competition in twenty-five post-war democracies, *British Journal of Political Science*, 39(4), 825-846. doi: <https://doi.org/10.1017/S0007123409000635>
- Adams, J, Clark, M., Ezrow, L., and Glasgow, G. (2004). Understanding Change and Stability in Party Ideologies: Do Parties Respond to Public Opinion or to Past Election Results? *British Journal of Political Science*, 34(4), 589- 610. doi: <https://doi.org/10.1017/S0007123404000201>
- AKP (2002). 2002 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi. Retrieved from <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/954/200304063.pdf?sequence=1, andisAllowed=y>
- AKP (2011). 2011 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi. Retrieved from <http://www.akparti.org.tr/media/272799/secim-beyannamesi-2011.pdf>
- AKP (2015a). 2007 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi, *Ak Parti Tanıtım ve Medya Başkanlığı*.
- AKP (2015b). 7 Haziran 2015 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi. Retrieved from <https://kutuphane.tbmm.gov.tr:8088/2015/201501393.pdf>
- AKP (2018). Cumhurbaşkanlığı Seçimleri ve Genel Seçimler Seçim Beyannamesi. Retrieved from https://www.trthaber.com/pdf/Beyanname23Mays18_icSayfalar.pdf
- Aydın-Çakır, A., and Arıkan-Akdağ, G. (2017). An Empirical Analysis of the Change in Turkish Foreign Policy Under the AKP Government, *Turkish Studies*, 18(2), 334-357. doi: <https://doi.org/10.1080/14683.849.2016.1261021>
- Aydın-Düzgıt, S. (2016). De-Europeanisation through Discourse: A Critical Discourse Analysis of AKP's Election Speeches, *South European Society and Politics*, 21(1), 45-58. doi: <https://doi.org/10.1080/13608.746.2016.1147717>

- Aygül, C. (2014). Locating Change in Turkish Foreign Policy: Visa Policies of the Justice and Development Party in the 2000s, *Turkish Studies*, 15(3), 402–418. doi: <https://doi.org/10.1080/14683.849.2014.956424>
- Başer, E. T. (2015). Shift-of-axis in Turkish Foreign Policy: Turkish National role conceptions before and during AKP rule, *Turkish Studies*, 16 (3), 291-309. doi: <https://doi.org/10.1080/14683.849.2015.1050958>
- Budge, I. (1994). A New Spatial Theory of Party Competition: Uncertainty, Ideology and Policy Equilibria Viewed Comparatively and Temporally, *British Journal of Political Science*, 24(4), 443–67. doi: <https://doi.org/10.1017/S000.712.3400006955>
- Budge, I., Klingemann, H. D., Volkens, A., Bara, J., and Tanenbaum, E. (2001). Mapping policy preferences: estimates for parties, electors, and governments, 1945-1998 (Vol. 1). Oxford University Press.
- Budge, I., Ezrow, L., and McDonald, M. (2010). Ideology, Party Factionalism and Policy Change: An Integrated Dynamic Theory, *British Journal of Political Science*, 40(4), 781–804. doi: <https://doi.org/10.1017/S000.712.3409990184>
- CHP (2002). 2002 Seçim Bildirgesi. Retrieved from <https://chp.azureedge.net/b6bdceb40e6f4f4d8fe40f11ce4cbd30.pdf>
- CHP (2007). Pusula '07. Retrieved from <https://chp.azureedge.net/a8a787fdd8024b5e8753a33a81fd0a40.pdf>
- CHP (2011). 2011 Seçim Bildirgesi. Retrieved from https://t24.com.tr/media/archive/documents/Se%E7im_Bildirgesi.pdf
- CHP (2015). Seçim Bildirgesi 2015. Retrieved from <http://dagmedya.net/wp-content/uploads/2015/04/CHP-SECIM-BILDIRGESI-2015.pdf>
- CHP (2018). Seçim Bildirgesi 2018. Retrieved from <http://secim2018.chp.org.tr/files/CHP-SecimBildirgesi-2018-icerik.pdf>
- Çağaptay, S. (2009). Is Turkey Leaving the West? *Foreign Affairs Online*. Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2009-10-26/turkey-leaving-west>
- Dolezal, M., Ennser-Jedenastik, L., Müller, W. C., Praprotnik, K., and Winkler, A. K. (2018). Beyond salience and position-taking: How political parties communicate through their manifestos, *Party Politics*, 24(3), 240–252. doi: <https://doi.org/10.1177/135.406.8816678893>
- Fagerholm, A. (2016). Why do political parties change their policy positions? A review, *Political Studies Review*, 14(4), 501-511. doi: <https://doi.org/10.1111/1478-9302.12078>
- Harmel, R., and Janda, K. (1994). An Integrated Theory of Party Goals and Party Change, *Journal of Theoretical Politics*, 6(3), 259–87. doi: <https://doi.org/10.1177/095.169.2894006003001>
- İpek, P. (2015). Ideas and change in foreign policy instruments: soft power and the case of the Turkish international cooperation and development agency, *Foreign Policy Analysis*, 11(2), 173-193. doi: <https://doi.org/10.1111/fpa.12031>
- Kardaş, Ş. (2013). Turkey: A regional power facing a changing international system, *Turkish Studies*, 14(4), 637-660. doi: <https://doi.org/10.1080/14683.849.2013.861111>
- Kennedy, R., and Dickenson, M. (2013). Turkish foreign policy and public opinion in the AKP era, *Foreign Policy Analysis*, 9(2), 171-188. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2012.00179.x>
- Kirişçi, K. (2009). The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of the Trading State, *New Perspectives on Turkey*, (40), 29-56. doi: <https://doi.org/10.1017/S089.663.4600005203>

- Klingemann, H. D., Volkens, A., McDonald, M. D., Budge, I., and Bara, J. (2006). *Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990–2003*. Oxford: Oxford University Press.
- Kuşku-Sönmez, E. (2019). Dynamics of Change in Turkish Foreign Policy: Evidence from High-level Meetings of the AKP Government, *Turkish Studies*, 20(3), 377-402. doi: <https://doi.org/10.1080/14683.849.2018.1495078>
- Larrabee, S. F. (2010). Turkey's New Geopolitics, *Survival*, 52, 157–180. doi: <https://doi.org/10.1080/003.963.31003764686>
- Laver, M. (2005). Policy and the Dynamics of Party Competition, *American Political Science Review*, 99(2), 263–81. doi: <https://doi.org/10.1017/S000.305.5405051646>
- McLean, W. (2015). Understanding Divergence between Public Discourse and Turkish Foreign Policy Practice: A Neoclassical Realist Analysis, *Turkish Studies*, 16(4), 449-464. doi: <https://doi.org/10.1080/14683.849.2015.1096205>
- Meral, Z., and Paris, J. (2010). Decoding Turkish Foreign Policy Hyperactivity, *The Washington Quarterly*, 33(4), 75-86. doi: <https://doi.org/10.1080/0163660X.2010.516613>
- Meyer, T. M. (2013). *Constraints on Party Policy Change*. Colchester: ECPR Press.
- Merz, N., Regel, S., and Lewandowski, J. (2016). The Manifesto Corpus: A new resource for research on political parties and quantitative text analysis, *Research, and Politics*, 3(2). doi: <https://doi.org/10.1177/205.316.8016643346>
- MHP(2002).3Kasım2002SeçimBeyannamesi:Türkiye'ninOnurluGeleceği.Retrievedfrom<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/938/200300790.pdf?sequence=1, andisAllowed=y>
- MHP (2007). 22 Temmuz 2007 Seçim Beyannamesi: Milli Duruş ve Kararlılık Belgesi. Retrieved from https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/919/200902631_2007.pdf?sequence=1, andisAllowed=y
- MHP (2011). 2011 Seçim Beyannamesi: 2023'e Doğru Yükselen Ülke Türkiye Sözleşmesi. Retrieved from https://www.mhp.org.tr/usr_img/_mhp2007/kitaplar/MHP_2011_SecimBeyannamesi.pdf
- MHP (2015). 1 Kasım 2015 Seçim Beyannamesi: Huzurlu ve Güvenli Gelecek. Retrieved from https://www.mhp.org.tr/usr_img/mhpweb/1kasimsecimleri/beyanname_1kasim2015.pdf
- MHP (2018). Milli Diriliş, Kutlu Yükseliş. Retrieved from https://www.aa.com.tr/uploads/userFiles/c09e217d-a61f-47f8-a355-ddf8004cfef9/MHP_secim_beyannamesi.pdf
- Oğuzlu, T. (2008). Middle Easternization of Turkey's Foreign Policy: Does Turkey Disassociate from the West, *Turkish Studies*, 9(1), 3–20. doi: <https://doi.org/10.1080/146.838.40701813960>
- Oğuzlu, T. (2016). Turkish foreign policy at the nexus of changing international and regional dynamics, *Turkish Studies*, 17(1), 58-67. doi: <https://doi.org/10.1080/14683.849.2015.1136088>
- Öniş, Z. (2011). Multiple faces of the 'new' Turkish foreign policy: underlying dynamics and a critique, *Insight Turkey*, 13(1), 47-65. Retrieved from http://media.library.ku.edu.tr/reserve/respring18/Cshs506_DBarlas/week15.pdf
- Öniş, Z., and Ş. Yılmaz (2009). Between Europeanization and Euro-Asianism: Foreign Policy Activism in Turkey During the AKP Era, *Turkish Studies*, 10(1), 7–24. doi: <https://doi.org/10.1080/146.838.40802648562>
- Örmeci, O. (2011). Ismail Cem's Foreign Policy (1997-2002), *Süleyman Demirel University Faculty of Arts and Sciences Journal of Social Sciences*, (23), 223-245.

- Tezcür, M. G., and A. Grigorescu (2014). Activism in Turkish Foreign Policy: Balancing European and Regional Interests, *International Studies Perspectives*, 15(3), 257-276. doi: <https://doi.org/10.1111/insp.12004>
- Volkens A, Bara J, Budge I, et al. (2013). *Mapping Policy Preferences from Texts III: Statistical Solutions for Manifesto Analysts*. Oxford: Oxford University Press.
- Winslett, G. (2012). Party Competition as a Driver of Foreign Policy: Explaining Changes in the British Labour Party's Immigration Policies and the Turkish AKP's Approach to Cyprus, *Josef Korbel Journal of Advanced International Studies*, (4), 127-153. Retrieved from <https://digitalcommons.du.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1013,andcontext=advancedintlstudies>

Continuity and Change in the Perception of Iranian Elites toward the Korean Crisis in Donald Trump's Presidency

Donald Trump'ın Başkanlığında İran Elitlerinin Kore Krizi'ne İlişkin Algılarında Süreklilik ve Değişim

Mohammad Reza DEHSHIRI * 

Hossein SHAHMORADI ** 

Abstract

The escalation of conflicts on the Korean Peninsula during the first half of Trump's presidency, also the new developments following the Trump – Kim summits in Singapore, Hanoi and the DMZ in one side and the U.S. unilateral withdrawal from the Iran nuclear deal known as the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) on the other side have made the Iranian intellectuals to review the Korean crisis more thoroughly and reflect their attitudes about the future of issues in the peninsula and the U.S. options towards Pyongyang. Although, it seems most of the Iranian scholars believe the Korean crisis has no military solution and the only path for peace in the Peninsula would be serious and balanced negotiations with a special focus on the roots of the crisis, two trends of perception toward the crisis could be identified among the Iranian elites. The findings of the paper demonstrate that the U.S. behavior toward JCPOA, has raised further negative views about the future of any constructive negotiation on North Korean nuclear program among the Iranian intellectuals but their focus on U.S. use of hard power and harsh options have shifted to the implementation of American soft power and psychological war.

Keywords: North Korea, Nuclear program, Iranian intellectuals, JCPOA, Donald Trump

Öz

Donald Trump'ın cumhurbaşkanlığının ilk yarısında Kore Yarımadası'nda yaşanan çekişmelerin artması, aynı dönemde Singapur, Hanoi ve Askerden Arındırılmış Bölge (DMZ)'de gerçekleştirilen iki Trump – Kim zirvesi akabinde yaşanan yeni gelişmeler ve ABD'nin Kapsamlı Ortak Eylem Planı olarak bilinen İran nükleer anlaşmasından tek taraflı olarak çekilmesi, İranlı siyasi elitleri Kore Krizini daha yakından takip etmeye, yarımada'daki sorunların geleceğine dair tutumlarını ele almaya ve ABD'nin Pyongyang'a yönelik seçeneklerini değerlendirmeye sevk etmiştir. İranlı siyasi elitlerin çoğu Kore Krizinin askeri bir çözümü bulunmadığına ve Yarımada'da barış için tek yolun özellikle bu krizin kökenine odaklanan ciddi ve dengeli bir müzakere sürecinden geçtiğine inanmaktadır. Bununla

* School of International Relations affiliated with Ministry of Foreign affairs in Tehran, Regional Studies Department, m.dehshiri@sir.ac.ir

** School of International Relations affiliated with Ministry of Foreign affairs in Tehran, Regional Studies Department, shahmoradi.hossein@gmail.com

birlikte, İranlı elitler arasında Kore Krizi'ne ilişkin iki temel algı eğiliminin varlığından söz edilebilir. Makalenin bulguları, ABD'nin İran nükleer anlaşmasına yönelik tutumunun İranlı entelektüeller arasında Kuzey Kore nükleer programı için yapılabilecek herhangi bir yapıcı müzakerenin geleceğine yönelik daha olumsuz bir algıya yol açtığını, ancak İranlı entelektüellerin ABD'nin sert güç ve diğer sert seçenekler kullanacağı fikrinden uzaklaşarak daha çok yumuşak güç ve psikolojik savaşa yoğunlaştığını göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Kuzey Kore, Nükleer program, İranlı entelektüeller, JCPOA, Donald Trump

1. Introduction

Korean Peninsula as an ancient and strategic land, is the place of one of the most complex and difficult riddles of the international scene. North Korea's nuclear issue and the division of the peninsula not only have affected the people of this land, but also the whole region of Northeast Asia. Korean Peninsula have been the strategic battlefield of self-interested global and regional powers for centuries and due to its geopolitical position has become a buffer zone between powers who aimed to distance their competitors from their territory. Although after the end of World War II and then the Cold War, it was expected that Korea would regain its lost unity and become a united country, it still hosts the conflict of regional and global powers' interests and their competitions.

Also, the longstanding separation of northern and southern part of Korean peninsula has caused the creation of two countries and people on the sides of the 38th parallel who are quite different from each other now. On one side, South Korea has developed a progressive economy and a state based on Liberal Democracy which along with its alliance with the U.S. has adopted an active diplomacy in the international arena. On the other side, North Korea has not been successful in economic development and after the collapse of the Soviet Union and the removal of its huge assistances, has suffered from humanitarian crisis. Therefore, while developing a socialist government based on patrimonial pattern of power transition, North Korea has prioritized the development of its nuclear and missile programs as the main factors of its regime's survival. Accordingly, a series of political, economic, cultural and military challenges in line with the deterrent role of major powers, has prevented the occurrence of Korean reunification or actual development between the two countries.

United States as a major player in the affairs of Korean peninsula had been adopting the strategic patience policy toward North Korea and tried to accelerate the regime collapse in this country. The 1994 agreement between the United States and North Korea was expected to help the parties reduce tensions and normalize the mutual relations step by step. But the failure of this agreement not only raised the hostility between the two countries, the long-term impact of its failure was the deadlock in the so called six party talks and an unexpected speed in North Korean nuclear and missile program which has made the situation in the Korean peninsula even more critical and dangerous.

The new season of tensions in Korean peninsula was started from the beginning of Donald Trump's presidency when he declared the end of strategic patience toward North Korea and rejected the policy of former U.S. presidents regarding Korean peninsula and the nuclear issue in the region. But the outcome had been numerous military exercises by the regional and global powers around the peninsula in one side and new missile tests by North Korea –including a non-confirmed hydrogen bomb – in another side. Although increased tensions and military movements have led to a new round of talks between North Korea and the United States and the Trump – Kim summit has raise hopes for a constructive turning point regarding the crisis in the peninsula, the concurrence of Korean negotiations with the unilateral withdrawal of the United States from the nuclear deal with Iran and the non-compliance of the U.S. to many of its international obligations in various treaties has raised the uncertainties toward the outcome of these negotiations. Many political elites have serious doubts about the future of these talks, taking into account U.S. behavior, especially its new government and Donald Trump. Particularly Iranians who have closely observed the developments in recent years and the U.S. behavior to its commitments and finally its illegitimate withdrawal from JCPOA.

Although the Korean Crisis has been extensively studied by International Relations scholars and policy experts, the present article adopts an innovative stance on the study of the topic and takes it from the perspective of Iranian Elites whom their country is also engaged in a yet to-be-resolved diplomatic crisis with United States partly due to its nuclear program. Such a perspective would attract attention to how a similar crisis is experienced by two different countries and that focuses on how elites of a country are observing the response to the other for a greater insight into the future challenges of their own country.

The new developments have raised the question among the Iranian elites that if not strategic patience, what would be the U.S. policy toward North Korea and what could be the outcome of this new policy and negotiations? Does it stop the North Korean missile and nuclear program? What would be the outcome of possible failure of current negotiations? Would it pave the way to the collapse the North Korean regime or instead accelerates the development of its programs and would result in a more complicated situation in the peninsula and even a second Korean war which not only ruins the Korean peninsula, but gravely affects the whole regional – or possibly global – stability?

In this regard, the present article would review the continuity and changes of Iranian elites' attitude toward the Korean crisis before and after the Kim – Trump summits. For this aim, the article would review the developments in Korean peninsula from the viewpoint of Iranian scholars and university professors, politicians, former and current diplomats and journalists that have been selected due to their expertise in foreign policy and Korean affairs. In this way, after a brief survey on the research method and historical background of crisis in Korean peninsula (including the fundamental reasons of present situation), the U.S. options toward North Korea would be perused from the perspective of Iranian elites in two different but continuous periods, including pre Trump-Kim summits and post Trump-Kim summits.

2. Research Method

Comparative-historical analysis (CHA) is part of a longstanding intellectual tradition that seeks to explain substantively important outcomes through a distinctive set of methodological and theoretical tools. CHA is defined by a concern with causal analysis, an emphasis on temporally oriented analysis, and the use of systematic, case-based comparative research (Northwestern University, 2019). CHA is the means to find the causes of a relevant outcome or political phenomenon from the perspective of historical processes. This is one of the most important differences between CHA and quantitative methods based on multivariate regression analysis (MRA): while the first is concerned with the causes of consequences, the second seeks above all to understand the consequences of causes (Neto & Rodriguez, 2016, p. 1004).

While not unified by one theory or one method, all work in this tradition does share a concern with causal analysis, an emphasis on processes over time, and the use of systematic and contextualized comparison. Also, comparative historical inquiry is distinctive because its practitioners engage in systematic and contextualized comparisons of similar and contrasting cases. In viewing cases and processes at a less abstract level, comparative historical analysts are frequently able to derive lessons from past experiences that speak to the concerns of the present. Even though their insights remain grounded in the histories examined and cannot be transposed literally to other contexts, comparative historical studies can yield more meaningful advice concerning contemporary choices and possibilities than studies that aim for universal truths but cannot grasp critical historical details (Mahoney & Rueschemeyer, 2003, pp. 9-13).

As stated before, Comparative historical analysis encompasses a variety of methods and techniques, but first step of CHA is to identify the main (or sufficient) causes that interact with the necessary conditions. To find the necessary conditions concerning the presence or absence of the outcome that is to be explained, necessary question involves the proposition that the outcome would not have occurred in the absence of it (Neto & Rodriguez, 2016, p. 1008).

In this regard, considering the hostile behavior of the United States towards the Democratic People Republic of Korea and the Islamic Republic of Iran since the establishment of the two states especially in Donald Trump's Presidency (that is much more hostile than the era before him), using comparative-historical analysis would help to identify the similarities and differences between the two mentioned cases and also provides a comprehensive view about the future of U.S. behavior toward the two countries that roots in the history of engagement and conflict between the parties.

Additionally, the mentioned necessary condition in the present cases, could be considered to be the lack of political will in American administration to accept either Iran or North Korea as countries with different ideologies and political intuition, that has caused permanent confrontation in different forms via using direct and indirect military operations, political pressure, economic sanctions, non-compliance to commitments and so forth that would be further discussed.

The paper also uses Discourse Analysis Methodology in order to process the perception of Iranian Elites toward the Korean Crisis. By definition, Discourse analysis is used as method to examine or deconstruct the underlying meanings in speech or other form of communicative text (Harvey, 2019). In this regard, the viewpoint of Iranian elites including scholars and university professors, politicians, former and current diplomats and journalists have been selected due to their expertise in foreign policy and Korean affairs from a variety of forms that includes their scientific and research articles, analysis of developments, press interviews, tweets and content published online or in social networks as well as in-person interviews.

3. The Historical Background of Crisis in Korean Peninsula

The footprints of the roots of the Korean crisis should be sought in the first half of the twentieth century, when the United States and the Soviet Union divided the Korean peninsula into two independent countries, despite the opposition of most Koreans. Previously, at the end of the Russian-Japanese War in 1905, Japan became the protector of Korea and the whole Korean peninsula was annexed to this country in 1910. In November 1943, in the midst of the World War II, U.S. president Franklin D. Roosevelt, British Prime Minister Winston Churchill and Chinese President Chiang Kai-Shek met in Cairo to decide on the fate of the occupied colonies of Japan. They decided that all the countries that Japan had forcibly built up, would have to withdraw from Japan. In a statement released after the conference, the future of Korea became a discussion subject. They concluded that Japan should be expelled from all the territories which she has taken by violence and greed. They agreed that Korea shall become free and independent in an arranged timeline but this has never happened so far (Aminabadi¹, 2013). The division of a nation and a land into two totally separate sections had such deep effects and consequences that soon and with the stimulation of the superpowers led to a bloody and destructive war between them.

Although the Korean War had its background based on the respective Imperial Japanese Rule, It was the first major conflict that resulted from the cold war. North Korea and South Korea were both used in a proxy war for the bipolar system rivals, where the Soviet Union supported North Korea and the United States was backing South Korea (Baqi, 2018, pp. 2-11).

The North Korean Army launched the “Fatherland Liberation War” with a comprehensive air-land invasion using 231,000 soldiers, who captured scheduled objectives and territory, among them Kaesong, Chuncheon, Uijeongbu, and Ongjin. Their forces included 274 T-34-85 tanks, some 150 Yak fighters, 110 attack bombers, 200 artillery pieces, 78 Yak trainers, and 35 reconnaissance aircraft. In addition to the invasion force, the North Korean KPA had 114 fighters, 78 bombers, 105 T-34-85 tanks, and some 30,000 soldiers stationed in reserve in North Korea. In contrast, the ROK Army defenders were vastly unprepared, and the political establishment in the south, while well aware of the threat to the north, were unable to convince American administrators of the reality of the threat. ROK forces were in a low combat readiness situation. The ROK Army

1 Seyed Mohammad Amin Abadi is International Relations researcher and Journalist.

had 98,000 soldiers (65,000 combat, 33,000 support), no tanks (they had been requested from the US military, but requests were denied), and a 22-piece air force comprising 12 liaison-type and 10 AT6 advanced-trainer airplanes. There were no large foreign military garrisons in Korea at invasion time, but there were large US garrisons and air forces in Japan (Appleman, 1998, pp. 3-15).

The war in the Korean peninsula was also the first major test for the five-year-old United Nations. On June 25, 1950, the United Nations Security Council met to address the crisis. The Soviet Union did not attend the session, boycotting the UN because the international body did not recognize communist rule in China. In this situation, the U.S. proposed the UN intervene in Korea with armed force on June 27th. Considering the absence of Soviet representative to veto the measures, the resolution was passed and in addition to South Korea and the U.S., 15 other member nations sent military forces to stop the attack (Cumings, 2010, pp. 153-159).

By the entrance of international forces to defend South Korea, the situation was considerably reversed, but their advance toward the Yalu River and the respective Chinese entrance to the war (in support of North Korea) made the war field situation more complicated. While no party could permanently preserve its advances, there was no prospect of victory for either sides. As a result, the conflict that was started based on a difference in ideologies, was escalated without a winner until the North and South Korea were separated for all these years and without a solution for that matter (Baqi, 2018, pp. 2-11).

The Korean War lasted until July 27, 1953, at a cost of two million human beings (Campbel, 2014). While the death toll is already huge and unbelievable, the fact is that, viewing the war within its international context, the total isolation of Korea and the severe censorship that US and English authorities put on reporters blocked the dissemination of what really happened in Korea from reaching the public. Therefore, unlike in the Vietnamese War, the Korean War was not fought on TV. Consequently, the Korean War could be one of the bloodiest wars of modern history which resulted in several million deaths and several times that number of wounded and maimed. Despite such violent fighting and enormous casualties, the Korean War, and especially the aspect of mass killings, has remained a “forgotten war” (Kim, 2004, pp. 524-540).

In such a situation, the end of the war was accomplished by a ceasefire agreement between the two Koreas, whereas no agreement on a lasting peace has been formally concluded until now. Under the ceasefire treaty, the two parties (including the United States who entered the war in order to protect South Korea) were allowed to patrol in the buffer zone. The United Nations ceasefire watchdogs were also stationed in the buffer zone between the two countries and were charged with monitoring the implementation of the provisions of the agreement.

Ever since North Korea has been established, the United States has always had a hostile attitude towards this country and has played a major role in its international isolation. In September 1956, the United States decided to deploy nuclear weapons on South Korean territory, in breach of clause 13 (d) of the cease-fire agreement. The decision was made at various stages in 1957 and

1958 and efforts of the Soviet Union and its allies in the United Nations to prevent the decision of the United States did not get anywhere (Danesh Yazdi², 2013). Although based on the clause stipulated in the ceasefire agreement, none of the parties had the right to transfer new weapons to neither North or South Korea and were only able to replace the pieces of their equipment, but at the time of President Eisenhower, the American chairman of the Joint Chiefs of Staff, Admiral Radford, it was revealed that the U.S. military policy and intentions were based on opposition to North Korea and the deployment of nuclear weapons on the peninsula. In this regard, and in spite of the concern of the United States allies and the United Nations, the U.S. informed North Korean delegates that it was no longer bound by paragraph (d) of the cease-fire agreement on June 21, 1975. As a result, in January 1985, The U.S. set up Honest John³ nuclear missiles and a 280-mm atomic cannon in South Korea. One year later, a long-range nuclear cruise missile capable of targeting China and the Soviet Union was set up in the southern parts of Korean Peninsula. (Rezaei⁴ & Farahzdeh⁵, 2018, p. 110). On the other hand, North Korea began to build ground-based underground conventional weapons near the buffer zone whereby South Korean and American forces could be easily targeted. In 1963, North Korea sought help from the Soviet Union to acquire nuclear technology and weapons, but this request was not accepted. Nonetheless, the Soviets agreed to help North Korea's peaceful nuclear program, including training its experts (Danesh Yazdi, 2013). It is worth to say that, despite American introduction of nuclear weapons into Korean peninsula in 1958 in violation of the 1953 Armistice Agreement, North Korea could begin developing its own nuclear weapons only in the 1990s when it could no longer rely on the Soviet nuclear umbrella. Therefore, it was the U.S. who caused the basis of a nuclear armed peninsula. Regarding the longstanding nuclear threat, it seems impossible to expect a country like North Korea to do nothing in response of numerous nuclear weapons targeting its territory, especially when Pyongyang lost its most valuable ally at the end of cold war.

Today, the United States is committed to defending South Korea under the terms of the Mutual Defense Treaty between the United States and the Republic of Korea. The United States has nearly 30,000 troops deployed in the Korean peninsula for that purpose. In addition to U.S. troops, many of South Korea's 630,000 troops and North Korea's 1.2 million troops are stationed near the Demilitarized Zone (DMZ), making it one of the most heavily armed borders in the world. It seems that, the current conflict is one of the many unintended consequences of the continuing Cold War and the arbitrary division of the Korean peninsula that has lasted to this day. As a result, since the Korean War, the so-called "crisis of the Korean Peninsula," with the intervention of international powers, has always been a flame of fire that has erupted with severity and weakness (Aminabadi, 2013).

2 Mehdi Danesh Yazdi has served as Former Deputy Foreign Minister, Director-General of Legal Affairs and Deputy Chief of Mission of the Islamic Republic of Iran to the United Nations.

3 The MGR-1 Honest John rocket was the first nuclear-capable surface-to-surface rocket in the United States arsenal.

4 Masoud Rezaei is a professor of international relations in Islamic Azad University, Isfahan Branch

5 Maria Farahzadeh is a PhD student in international relations in Kharazmi University

In such a situation, while the aforementioned set of factors have made the Korean Peninsula a critical place and the crisis becomes more complex every day, unstable decisions of Trump administration have raised the level of uncertainties and contributed to the pessimisms about the United States. Unilateral withdrawal from numerous international treaties such as Paris Pact (Convention on Climate Change), Trans-Pacific Partnership (TPP) and even UN Human Rights Council despite the opposition of its allies have demonstrated the self-centered approach of Donald Trump and inadvertency of its foreign policy team toward the interest of other countries including U.S. longtime allies.

In case of countries with different and conflicting views with the United States like North Korea and Iran, this issue becomes even more complicated. The so called JCPOA was the outcome of long, challenging negotiations between the permanent members of the UN Security Council and Germany with Iran. Although the agreement was referred to be a great diplomatic achievement and Iran's adherence has been always confirmed by the International Atomic Energy Agency, it has been violated unilaterally by the United States. Whatever be the perceptions about this kind of American behavior, whether Trump's intention to destroy Obama's legacy or return to the former unilateralist approach. It has undermined the credibility of United States in international assemblies especially about the U.S. compliance with its obligations in any future agreement. In such a situation, despite growing hopes for peaceful resolution of crisis in Korean Peninsula, pessimistic perception of international analysts and elites especially Iranians who directly confront with this inconsistent and arbitrary approach of the United States and Trump's administration, is noteworthy. In this regard, this is well argued that, the unpredictability of Trump's behavior makes it possible to trigger every scenario.

In the case of Iranian experts and elites, two cases could be identified: the first is the continuation of pessimism to the United States and its intentions beyond current negotiations, and the other is some kind of change in relation to the U.S. use of power toward North Korea. It seems that after changes in U.S. national security team and Trump – Kim summits, more attentions have been focused to the use of soft power, pressure and psychological warfare by the U.S. more than harsh scenarios, which will be further discussed.

In the following section, firstly Iranian elites' attitude toward the Korean crisis would be discussed that mainly included harsh scenarios due to the increasing tensions which contributed the danger of a new war in Korean peninsula. In the second part, we will deal with the Iranian approach to the ongoing negotiations and continued distrust toward the United States, especially after its illegal and unilateral withdrawal from JCPOA.

4. Iranian elites' attitude toward the Korean crisis

4.1. Pre Trump-Kim Summits:

Since the tensions between the U.S. and North Korea had been increasing dramatically prior to the Trump – Kim summit and inter-Korean negotiation on nuclear disarmament in peninsula, many Iranian elites focused on the possible harsh and violent scenarios regarding the crisis. Although commencement of talks and the relative reduction of tensions have shifted the attentions on peaceful resolution of crisis in Korean peninsula, due to the pessimisms about the United States' approach, outcome of the negotiations and the U.S. adherence to its commitments, controversial scenarios are still considered. In the following, we will look at these scenarios from the perspective of Iranian elites.

4.1.1. War

More than sixty years ago a war broke out in the Korean peninsula which cannot be considered as the war of two Koreas, but the continuation of the East Asian wars in the mid-20th century which was imposed to the people of Korean peninsula by some influential powers. The result of that three years bloody war was hundreds of thousands of deaths, injuries, displacements and the destruction of billions of dollars of people's income and savings. According to the statistics, estimated casualties, including deaths, injuries or missing persons in the war, amounted to three million and five hundred thousand who were mostly Korean and Chinese. In this war, one million and two hundred thousand troops and also two million and 500 thousand civilians were injured. In this terrible clash, 35000 American soldiers were killed and more than 100,000 more were wounded, missing or captured. Also, more than 137000 Chinese soldiers were killed and more than 350000 other Chinese were injured. In other words, half a million Chinese troops have been killed or injured in support of the North Korean regime in the war as well as 300000 from the U.S and other countries who supported South Korea. Also, over 150000 South Korean soldiers were killed and more than 710000 injured, missing or captured. On the other hand, 294000 people were killed and 640000 injured from North Korean military personnel (Shahmoradi, 2017, pp. 32-34). What was said is just the indication of the casualties of the military of the countries involved in this heavy conflict, with civilian casualties estimated to be 2.5 million. Now, after 65 years of ceasefire between the two Koreas, the non-belligerence situation in peninsula seems critical once again, and the leaders of the influential countries on the peninsula are threatening each other. Now the question raises that, if such a war occurs again, what would be the destructive consequences of such a conflict?

A look at the capabilities of North Korea's missile and nuclear capabilities, as well as the efforts to continue developing its plans for this matter, suggests that this country has a different definition for the two basic concepts of international politics, including "survival" and "balance." They don't want to repeat the path which resulted in the collapse of Soviet Union. Although, North Korean current policies has resulted in strong international isolation as well as economic and

security crisis (Rezaei, 2018). Like the other issues, there is always a minority who prefers the war scenario more than any other solution. But in case of North Korea, the danger is that, war scenario becomes the dominant discourse inside the United States. War supporters say it's time to "blow up" North Korea. They believe the time is coming to an end and Pyongyang will soon complete its ability to attack the whole United States' soil. The argumentation of the militants is that they should throw North Korea's nuclear program with a "shocking attack" – a kind of unexpected strike which destroys all nuclear facilities inside North Korea. Such a way of thinking is reminiscent of the Iraqi war. Although taking Iraq was easy for American army but the result was not as it was as expected for U.S. leaders. The situation in North Korea is more complicated and the war would be more catastrophic. Although the United States has the most powerful army in the world, such a force cannot guarantee that Washington will eliminate all threats, including the ones from North Korea. The war with North Korea won't be like the first and second Persian Gulf War, Kosovo, Yugoslavia or Afghanistan, because the outbreak of such a war could destroy South Korea, Japan and even the United States (Baghi, 2017).

Morteza Soltanpour⁶ states: "it is estimated that the result of a limited and short-term conflict would be the killing of three million people in the area. The main reason of such a disaster is the massive changes as well as the accumulation of highly advanced and modern weapons in the peninsula and the pacific, which are by no means comparable to the weapons that the parties used in the 1950s". He believes that: "in the first 24 hours of the war, 200,000 troops will face each other, which will amount to 1 million and 300,000 people in the first week, including U.S. troops and two Koreas, possibly China and Japan, and several other countries. It will also call for 3 million reserve forces in the north and south of the peninsula. It seems that, the conflict which would be the world largest military arrangement in a region, could result in the killing of a million people including U.S. military and other nationalities, especially Koreans and Chinese during the first 10 days of the war. In addition to that, if both sides use destructive weapons of mass destruction, the depth of disaster would be unpredictable (Soltanpour, 2017).

Another aspect of such a war would be the unpredictable actions of North Korean leaders. For instance, Kim can resort to a number of ways to evaluate U.S threats such as selecting an attack using conventional means to create fear, an asymmetric attack to South Korea or attack the South Korean civilian nuclear infrastructure. Seoul has 24 nuclear power plants that can be attacked by Pyongyang. Given their close proximity, North Korea could destroy them by its Surface-to-air missile and create a massive humanitarian crisis. They can also use Special Forces. They can use their existing tunnels to enter Seoul and bring terrorist attacks to such centers. Such an action could have consequences beyond Chernobyl, destroying millions, and turning South Korea into an untenable land for generations (Baghi⁷, 2017). Even the verbal exchange of threats is very dangerous for peace keeping in Korean Peninsula because the history has proven us that a false perception of enemy can result in a catastrophe. In case of North Korea such a perception can

6 Morteza Soltanpour is an expert in Korean affairs, He is graduated from Kim Il Sung University in Pyongyang and serves as career diplomat in Korean division of Iranian Ministry of Foreign Affairs.

7 Mohammad Hossein Baghi is a researcher in International Relations and expert in Korea affairs.

cause numerous actions by its leadership, for example: It would be probable that North Korea attacks American bases in the region, if the country were to make sure the United States is seeking to attack and change the regime. Secondly, North Korea may attack Seoul and launch short and medium-range missiles to all other parts of Northeast Asia simultaneously. In these two scenarios, the United States and its allies will launch a counter-attack – mainly Pyongyang mass destruction weapons. However, Kim may hide a few bombs deep into the ground and, by making the final decision, will launch a nuclear attack on Seoul and Tokyo. When the U.S. allies are moving forward, throwing these nuclear bombs can push them back and create a nuclear Pearl Harbor. Kim knows that in such scenarios, American forces will target weapons of mass destruction from the earth, the sky and the sea, and will pass through the 38 degrees. In such a situation, he may throw a bomb to every city, Seoul, Pusan, Incheon, Tokyo, Sandia and Nagoya. Several million people will be killed before his defeat. Another possibility is that North Korea, according to its leaders, targets the United States which is a “center of corruption” directly with nuclear weapons. In this scenario, the cities of Los Angeles, San Francisco, Seattle and Portland will be on the fly. Even biological and chemical attacks will not be out of reach. All of these scenarios are dangerous and there will be terrible consequences (Poursina⁸, 2017). Soltanpour estimates, the damage to the second possible war on the Korean Peninsula would be 18 times bigger than the first one. It is firstly because the number of troops in the two Koreas is now 10 times bigger than 65 years ago. Regarding the financial damages of such a war, he compares the first and the possible second war and claims that: “If we look at economic damage during the first-year of first Korean War, it is seen that 69 percent of the population and 65 percent of Korea’s economic capital were seriously damaged. But if the incident happens again on the peninsula, the human and financial losses in this area will be 18 times higher”. He concludes: “if such an incident occurs on the peninsula, the world should be felicitous with the Korean race. So the occurrence of such a terrible war is a far from global rationality” (Soltanpour, 2017).

It should be noticed that, the particular geographic location of North Korea is a winning advantage in the hands of its leaders because none of its neighbors seek a U.S. military strike on North Korea. On one hand, South Korea and Japan are worried about the security of their large and populated cities as well as their economic zones. On the other hand, Russia and China are in a serious rivalry with United States and do not prefer a military confrontation near their borders. Washington itself has no faith in military option since it is well aware of the fact that U.S. and its allies cannot manage the possible consequences of such a war in the region. They have seen the outcome of their threats against Pyongyang when in return it has also increased the level of threats against United States and its regional allies (Shafiei, 2018). Even the public opinion in the U.S. is not in favor of such a war. The Washington Post poll on the extent of American public support for a pre-emptive war with North Korea showed that 67 percent of Americans believe Washington should only attack North Korea when it launches an attack on the United States or its allies. (Washington Post, 2017).

8 Behrouz Poursina is a senior researcher at the Institute for International Energy and Security Studies

The most important point is that; The East Asian region is a region dominated by the “soft power” equations. In other words, the power of the countries of this region, specifically Japan and South Korea, originate from their soft economic power, not the “hard power” of their military. But the soft power of these countries will collapse in the event of such a war in the region (Shafiei, 2018)

Therefore, the military option to deal with the present situation is very dangerous and can kill millions of innocent people and bring many unfortunate consequences for the whole region. In fact, any kind of conflict in Korean peninsula, including low or high intensive war would be the most dangerous scenario for all the actors involved and the worst option for the United States. As a result, it seems that the North Korean crisis has no longer a military solution because any military operations is doomed to become a real catastrophe for the region and even the whole world.

4.1.2. Exacerbating Pressures for Regime Change in North Korea

Many of the United States and Western officials believe that the international community should stop North Korea’s destabilizing efforts through increasing pressure. Since 2008, the United Nations Security Council has approved nine resolutions against North Korea, but it has not only failed to significantly change its behavior, resulted in the intensification of North Korean missile tests proving the ineffectiveness of sanctions. In the latest resolution, approved by all the Security Council members, oil sanctions against North Korea went up and the country was deprived of the sale of textiles and the labor income abroad (Karimi⁹, 2018).

From a comprehensive point of view, North Korea does not matter to the United States in terms of domestic capacities; that is, it alone cannot be a major threat to the U.S. existence. Earlier, it was said that the United States considered North Korea to be the last frontier of the Cold War and therefore it sought to overthrow the ruling system. This idea is also in the minds of the North Korean politicians. They believe that the United States and its allies are seeking to destroy the North Korean political system. That’s why North Korea is equipping itself with a nuclear bomb and long-range missiles. The pretext for the Koreans is that the United States has deployed its invading weapons in the southern part of Korean Peninsula and also holds several exercises with South Korea and Japan. Pyongyang considers these as threats to their existence. Hence, it considers its missile weapons as a defensive and reactive weapon against the present threats.

Nozar Shafiei¹⁰, believes that the Americans are not seeking to overthrow the North Korean political system because North Korea is an opportunity for the United States rather than a threat. The United States is justifying its presence in the East Asian region in the light of North Korea’s existence. The United States is now a hegemonic power only in the western hemisphere, but it

9 Gholamreza Karimi is Associate Professor of International Relations at Kharazmi University and is currently Deputy Minister of Education in International Affairs and Secretary-General of ISESCO

10 Nozar Shafiei is an Iranian university professor and political analyst. He is also a former member of the Islamic Consultative Assembly.

seeks to become a hegemony in the international arena. In order to be an international hegemony, U.S. must be present in different geographic regions, and this presence can only be justified in the light of the crisis, as their presence in the Middle East or the Eastern Mediterranean is only possible in the light of the crisis existing in those regions. From this perspective, North Korea's presence in the East Asian region is an important source for the military presence of the United States. The existence of a "threat", called North Korea, has become an excellent excuse for the transfer of U.S. forces from the Atlantic to the Pacific. In fact, the United States of America, uses North Korea for limiting China. As an example, Washington has recently deployed THAAD missile defense system in South Korea. The radar of this system has a thousand kilometers of range, and the United States not only take into account North Korean activities, but also all military movements in China (Shafiei, 2018). In the same vein, Ismail Bashari¹¹ states: "Imagine the North Korean regime being overthrown and a Western-backed liberal system has formed in the country. Under these circumstances, how can the United States justify its presence in the region? Therefore, the current confrontation in the East Asian region cannot be seen as the confrontation between the United States and North Korea, but between the United States and China. On the other hand, the United States is seeking to strengthen its presence in East Asia, to complete its hegemonic control circle around the world and somehow strengthen its containment policy toward China (Bashari, 2017).

On the contrary, the Chinese do not accept the intensified U.S. presence in the region. In this regard, Javad Mansouri¹², believes that, the current trade war between the United States and China is rooted in the North Korean crisis. He assumes, the issue of North Korea is of great importance in China-U.S. relations. So, the North Korean crisis and the non-alignment of Beijing with Washington have led the United States to use economic war against China (Mansouri, 2018). Considering the complexity of China-U.S. relations and Chinese capabilities in the region, any major pressure on North Korea needs the Chinese to cooperate. Therefore, in case of regime change United cannot consider Chinese interest in Korean Peninsula, so Chinese would never commit to regime change in Pyongyang. It's necessary to remember that China is against any policy leading to the installation of a regime hostile to China on the other side of the Yalu River or pushing the U.S. military to the River boundaries. North Korea serves as a valuable buffer between China and the U.S. military. Consequently, China does not want to lose such an important military barrier against United States. In a same pattern, Russia does not accept an increased U.S. military presence in the region near its borders (Shahmoradi, 2017, pp. 90-93). Alongside the uncertainties about North Korea's internal situation, considering these facts, it would be very difficult for United States to overthrow the North Korean regime

It's worth to say that, beyond the regime change scenario, for any U.S. effort perusing major changes in the North Korean regime behavior, a comprehensive plan is needed and should take into account the interests of the two great powers – China and Russia. The two countries have the

11 Dr. Ismail Bashari is a researcher in international relations and expert in disarmament issues.

12 Javad Mansouri is an Iranian politician and the former deputy foreign minister for Asia and Oceania. He also served as Iranian ambassador to Beijing and Islamabad.

power to veto or block American efforts and as a result, United States must make it clear to the two countries that their interest are considered and its efforts will not affect their vital national interests.

4.1.3. Decapitation of North Koran leaders

In the past, the assassination of foreign leaders who were either not sufficiently defending the United States or in the Soviet camp was a principle in American politics. However, in case of North Korea, there is a possibility that the assassination of Kim or high-ranking generals responsible for the nuclear weapons and missiles becomes a source of fear among other officials in the country. Although this policy may be favorable by some extremists, it can be very dangerous and if it fails, it can be costlier than ever thought. As a comparison, such an action could work for Saddam's regime, because the country was actually disarmed and had nothing to lose, but North Korea has a nuclear arsenal and considerable ballistic missile capability. Additionally, the country is like a black hole that does not leak any information (Karimi, 2018). Therefore, it would be difficult for Washington to find the right option among its leaders. Moreover, nobody knows that the person who succeeds Kim will be a woman or a man? Is he/she as unpredictable as he is? It should be mentioned that, assassination of such a leader clearly means to declare war and would have numerous consequences for the U.S. officials and government. However, the only outcome of this policy could be forcing China and Russia to become more involved. Therefore, it does not seem that, decapitation of North Korean leaders can be considered as a serious option for United States.

5. Post Trump – Kim Summits

5.1. Focusing on Negotiation and Peaceful Resolution along with More Pessimism toward the United States

As mentioned before, the options of the United States to overcome the Korean crisis have been subjected to various restrictions. In one side, the most important thing that lies in the negotiating option for United States is the perception of a defacto recognition of North Korea as a nuclear power in the world which seems to be very difficult and unacceptable for the American leaders. But on the other side, North Korea has proved its resistance in response to the international pressures. Years of recession and various kinds of sanctions have failed to stop North Korea from developing its nuclear missile program. Therefore, the cost and consequences of any military confrontation between the two countries have intensely increased and this has pushed the parties to consider peaceful measures more seriously.

From a more comprehensive perspective, the security environment of East and North-East Asia is evolving and certainly the developments in this region will not be just enclosed to this region, but it can also affect the whole system and international politics. The importance of this is such that it can be said within a decade or two, the Middle East will not be the strategic focus of the

great powers any more. Americans have been well aware of this issue since 2011 and formulated a strategy of turning eastwards into Asia. Although Obama introduced the future plan to focus on the East, from the beginning of Donald Trump's presidency there have been clear signs of increased U.S. strategic focus on the East Asian region and it seems the U.S. has new plans for the region. In this regard, current issues such as the escalation of tensions between U.S. and North Korea, simultaneous with the new economic tensions between United States and China could be seen in accordance with the mentioned policy (Zare¹³, 2017).

In this regard, the news about the first Trump-Kim summit raised the question that, how can a country like North Korea, who has printed stamps and built a memorial in honor of its missile tests, also called its nuclear scientist their national heroes, speaks of denuclearization? Has something new happened in the developments of the Korean Peninsula? And is it the first time North Korea is committed to nuclear disarmament?

Sahand Iranmehr¹⁴ states that it's not the first time that such an ambiguous agreement is signed between the two countries. He expresses: "in October 1994, a consent was reached on the "agreed framework" between the two countries, in which North Korea undertook to suspend its nuclear activities under the supervision of the IAEA, and in return receive technical services for the construction of two peaceful nuclear reactors and heavy fuel oil supplies from the United States. The United States and North Korea did not comply with their obligations and the agreement was abandoned. Again on February 29, 2012, both countries signed a "Leap Day" agreement. North Korea pledged to suspend its uranium enrichment and nuclear tests and in return United States promised food aid to the regime. North Korean satellite launch was considered a missile test, the United States stopped the food aid and the deal was abandoned. So from this point of view, nothing new has happened, but in terms of the level of the meeting, there are major developments" (Iranmehr, 2018).

Regarding the main reasons of starting such negotiations, it seems necessary to consider internal crisis inside both U.S. and North Korea. The point is that, North Korea has not suddenly decided to negotiate. For nearly two decades, North Korean leaders have called for negotiations at the level of the leaders of the two countries, but the presidents of the United States never accepted this request. Bill Clinton sent Madeleine Albright to Korea after repeated North Korean appeals. George W. Bush clearly denied this request and Obama also considered Hillary Clinton (also for the release of two Americans not talking about what the North Korean leader wanted). A phrase used by Obama at that time was: "This is the same pattern of behavior that the United States has seen from the father and grandfather of the current Korean leader." The meaning of that phrase was that the background to this request for a visit and negotiation even reached decades ago. Therefore, the current negotiations are a new tradition from American leaders, not North Koreans.

13 Mohammad Zare is a foreign policy researcher at Center for Strategic Research of Expediency Discernment Council.

14 Sahand Iranmehr is journalist and researcher in international relations.

Iranmehr declares: “It’s a mistake to imagine Kim`s speeches about peace and developing inter-Korean relations has a patriotic origin and not to provoke the United States to enter direct negotiations. His demand for talks is not similar to that of Deng Xiaoping of China because Deng was a developmentalist individual who ultimately favored his country’s interests over ideology and in this way incurred high costs (including long imprisonment and paralysis of his son during the Chinese cultural revolution), while there is no sign of Kim`s desire for such an approach. From this perspective, he did not even resemble Gorbachev, who had the background of the reformist programs of Glasnost and Perestroika” (Iranmehr, 2018).

Considering the issue of internal legitimacy of Kim Jung Un, Ruhollah Souri¹⁵ believes, Kim does not need to directly tell his people about North’s probable obligations in the negotiations, because denuclearization is a long complicated process which practically needs at least 10 years to complete. Therefore, Pyongyang is more likely to go in to step-by-step agreement rather than basic bargaining. For the sake of his internal legitimacy, Kim will pretend to have forced the international community to surrender facing the nuclear capabilities of North Korea. Then, if there was noticeable progress in negotiations and the sanctions will be lifted, Korean people would understand his decision for talking about denuclearization and will support it. In such a way, he could save his regime, promote North Korean international visage and also his internal legitimacy (Souri, 2018).

Regarding the North Korean logic for starting negotiation, Akbar Ghasemi¹⁶ believes that Kim Jong-un has adjusted his actions and behavior toward the United States for five major reasons below:

1. Kim was clever enough to realize that now is the best time to make a major breakthrough in relationships. Because his intercontinental missiles are developed enough to threat U.S. soil and it would be a major advantage in any negotiations.
2. Kim realized the fact that the international pressure on the two countries close to North Korea, including China and Russia, has forced them to accept resolutions against Pyongyang. In particular, the sanctions on fuel supplies and the expulsion of North Korean workers from the two mentioned countries, which impose a lot of economic pressure on the regime. That’s why he realized that now is the time for flexibility.
3. North Korean leader was well informed that the real pressure on Pyongyang will start soon and they should start negotiation before it is too late. Therefore, using the coverage of the Friendship Revival with South Korean brothers in the Winter Olympics, he paved the way for his strategy.
4. Kim cleverly understood that the best possible mediator between North Korea and United States would be the South Korean president who will eagerly support the resolution of the crisis on the peninsula. Therefore, he chose Moon Jae-in to facilitate negotiations with

15 Ruhollah Souri is an international relations researcher and analyst.

16 Akbar Ghasemi is an Iranian politician and former ambassador to Ukraine and Moldova.

Trump rather than giving multiple ransoms to the Chinese and the Russians, and give them all the final revenues. In fact, Kim showed Moscow and Beijing a negative response for their adoption of international sanctions.

5. The simultaneity of negotiation between United States and North Korea with the final decision of Trump about JCPOA would be an advantage for North Korea. They can analyze the American behavior toward their previous agreements and also keeping their own case more ambiguous (Ghasemi, 2018).

On the American side, Nozar Shafiei believes, Donald Trump has faced a number of problems within the United States during his time of presidency. His plan to cancel Obama's health insurance has caused serious problems, his plan to deal with the presence of immigrants in the United States has so far failed and his promise to build the wall on the Mexican border remains unfulfilled. Meanwhile, he has been under the most serious criticism because of his government's relationship with Russians and even for this last reason, he has been forced to make changes in his political team (Nozar Shafiei, 2018). It seems, Trump's foreign policy toward North Korea uses escalate to de-escalate approach, in which he greatly exacerbates tensions and disagreements and makes the situation more critical to reach the political path to his goals. The North Korean leader's offer of talks shows that Kim Jong-Un has used the same policy to provide an acceptable negotiation condition via the threats against the United States. In such a policy, tensions are not meant to create conflict, but actors are looking to get more success in the negotiations. The visit between Trump and UN could be announced as a success in both countries. North Korea, based on the assumption that the United States has accepted North Korean power and entered the negotiations as an equal power, will seek a successful read out of the visit, while Donald Trump will benefit from this success in foreign policy to attract U.S. public opinion when he is internally facing challenges in the White House as well as the controversial issue of possible connection between his election campaign and Russia (Hamed Musavi¹⁷, 2018). Washington is well aware of the complexity of the North Korean military capabilities and the fact that U.S. political goals toward it cannot be urgently obtained. Therefore, accepting negotiations without a precondition means entering a political gambling for United States. Meanwhile, the North Korean target is understandable: the suspension of sanctions, the time buying and preventing a predatory attack by the United States and its allies. On the other hand, North Korea is also aware of its negotiating conditions and benefits. The country won't have bare hands in talks with the United States. Although oil sanctions, shipping, and pressures on China to abandon trade operations, have worsen the condition for Pyongyang. North Korea could easily threaten, the free trade route and U.S. bases in various parts of the world, including Guam, South Korea and Okinawa. Clearly, the current developments shows the severity and objectivity of these threats to the United States, which makes it easier for an opportunist actor like Pyongyang to make efforts from negotiation (Kebriaei Zadeh¹⁸, 2018).

17 Hamed Mousavi is an Assistant Professor of Law and Political Science at the University of Tehran

18 Hossein Kebriaei Zadeh is an International Relations Researcher at Islamic Communications Organization

The United States and Trump in person are in a situation that are in dire need of moving their internal crises out of the United States. The issue of North Korea, the U.S withdrawal from the Paris Pact, JCPOA and new sanctions against Iran, the gap in relations with Europe and economic war against China are examples of this American policy. Therefore, the Korean crisis would be great opportunity for Trump to attract attentions (Sivani¹⁹, 2018). In the same vein, Seyed Rasoul Musavi²⁰, concludes: “Trump who has been bitterly defeated in all domestic and international politics, thought that as U.S. president Nixon went to Beijing’s airport to open the Chinese gate to the United States and bring American investors to the eastern paradise, He will also be able to cover his defeats by heavy media propaganda through a meeting with the North Korean leader! This perception seems logical, but it does not mean that within North Korea, a 30 million people in an area of 120,000 square miles, despite having followed the “Juche” ideology, could be like the Chinese case. Therefore, it seems to be a symbolic movement and some kind of psychological warfare against North Korea rather than a serious decision to resolve the crisis (Seyed Ali Musavi, 2018).

Keyhan Barzegar²¹ declares: “After the end of media excitement about the likely outcome of the summit between U.S. and North Korean leaders, on June 12, 2018, it is now clear that the agreement focuses on the mutual need of their leaders to achieve a “minimum deal” for managing bilateral relations between the two countries in the global policy equations rather than making a comprehensive plan for future negotiations (Barzegar, 2018). In the same way, Hamid Baeidinejad²² believes: “The most important elements of the one-page and multi-line statement from the two sides, is the commitment of North Korea to the denuclearization of the Korean Peninsula on one side and the U.S. commitment to providing security guarantees to North Korea from another, which has been repeated over the last 25 years at several stages and the agreements between the two sides” (Baeidinejad, 2018). Ebrahim Mottaghi²³ also believes: “Although North Korea and the United States have now entered the “cold peace” phase from the former phase of Cold War, Cold peace requires tangible diplomatic achievements and if not obtained, there is the possibility of return to the former condition and even worst” (Mottaghi, 2018).

In such a condition, there are two possible negotiation policy for United States. The first route could be financial and economic assistance and the lifting of sanctions, not only to eliminate nuclear weapons, but also to eliminate long-range ballistic missiles. These issues have never been at the top of the negotiations list, and now Donald Trump can make his election promise, on not

19 Hamid Sivani is international relation researcher and analyst.

20 Seyed Rasoul Musavi is international relation researcher.

21 Kayhan Barzegar is the director of the Institute for Middle East Strategic Studies in Tehran and a former research fellow at Harvard University. He also chairs the Department of Political Science and International Relations at the Islamic Azad University in Tehran.

22 Hamid Baeidinejad is an Iranian diplomat who serves as the Iranian Ambassador to the United Kingdom. He was formerly the Director-General for Political Affairs and International Security Affairs in the Ministry of Foreign Affairs.

23 Ebrahim Motaghi is a professor of political science at the University of Tehran. He is the Director of the Department of Strategic Studies at the Middle East Institute for Strategic Studies.

allowing North Korea to be able to target the mainland of the United States. But the second route is more daring, and for this reason it can be very attractive for Trump. This makes it a bigger carrot for North Korea, which is the normalization of diplomatic relations with North Korea and the conclusion of a peace treaty between the parties which means an end to the Korean War and the isolation that has been imposed on North Korea due to its nuclear program (Soleimani²⁴, 2018).

Regarding the fast developments in the Korean peninsula affairs and the recent meeting between the North Korean leader and the South Korean president which has created great hopes for peace on the peninsula, Mohsen Shariatinia²⁵ has compared the hopes for peace and Inter-Korean developments with the beginning of the Arab Spring developments. He assumes: "North Korea has once experienced the brutality of the United States and probably does not want to do it again. That's why Kim speaks of denuclearization on the whole Korean peninsula. Denuclearization of Korean peninsula means an end to the U.S. nuclear and military umbrella for South Korea, an indication of South Korean national security which won't be easy for South Korea nor the United States". He believes that South Korea, despite its tremendous advances and developments is still a consumer of security. Therefore, while North Korea has gained nuclear weapon, United States is the sole source of security for Seoul. Therefore, changing the hub and spoke pattern of security would be very dangerous for South Korea. As a result, he concludes that the long path for peace in Korean peninsula has just begun and it would be such a hard road for all parties. So there is the possibility that like the Arab Spring events, it is only the beginning to be exciting (Shariatinia, 2018).

From another point of view, a very common issue in the current situation is the comparative analysis of Iranian nuclear negotiations and the case of North Korea. But the differences of these two should be mentioned. In fact, the nuclear issue of Iran and North Korea are completely different. Despite all the pressures and sanctions it has suffered due to its nuclear program from decades ago, Iran has maintained its commitment to the Nuclear Non-Proliferation Treaty, never made a nuclear weapon, and has never had a military nuclear program. Iran has accepted the most accurate inspections in the history of the International Atomic Energy Agency. Iran accepted all major international treaties that prohibit the production and use of weapons of mass destruction. The highest religious authority of the country, prohibits the production of weapons of mass destruction. It is worth to mention that; Iran did not respond to the chemical attacks of Saddam Hussein's regime by retaliation due to the religious beliefs of its leaders. Instead, North Korea has withdrawn from the Nuclear Non-Proliferation Treaty and has developed nuclear weapons and missiles capable of carrying nuclear warheads. It also has no religious or secular concern for the use of these weapons against the enemy.

24 Mehdi Soleimani is international relation researcher.

25 Mohsen Shariatinia is a professor at Shahid Beheshti University and senior researcher at the Strategic Research Center of Iran's Expediency Council

Prior to the U.S withdrawal from the JCPOA, Seyed Hossein Mousavian²⁶, in an article published in *Le Monde* newspaper, insisted that Washington should take a model for Iran's nuclear deal to reach agreement with Pyongyang rather than cancel it. He assumed: "Iran has always negotiated with the European countries, China and Russia on regional and other issues, but it is not the case with the United States. The Supreme Leader of Iran has said that accomplishment of JCPOA will be the criterion. If the United States honestly fulfills its obligations, then Iran may negotiate other issues with them. Therefore, the United States must prove its honesty first. But the world has seen Trump's behavior toward the deal recently. If Trump cannot be a member of a global deal like JCPOA, how can North Korea trust the United States? The United States behavior has made it clear for the two major political parties in Iran, that negotiations with the U.S. are useless (Mousavian, 2017). North Korea too has experienced the same with United States. The 1994 agreement between the two countries was ruined by the United States. The purpose of that deal was to normalize bilateral relations and also help North Korea gradually return to the global community but the result wasn't as expected. Therefore, it seems that the trust building process between the two major parties of the Korean crisis is now even harder than before, because the U.S. is getting more and more unreliable (Sajedi²⁷, 2017).

The U.S. radical expectations from Iran have been inefficient since decades ago and delayed the peaceful solution to the Iranian nuclear issue. The same mistake is now being repeated against North Korea. In response to U.S. threats and severe sanctions against itself, North Korea increased its ballistic missiles capabilities and the strength of its nuclear weapons. Allowing such a triumph can only increase the likelihood of a catastrophic war. Therefore, it is imperative that the United States, change its policy and replace the policy of sanctions and pressures with a practical diplomatic view. Another fact is that Washington should accept the principle of multilateral diplomacy against Pyongyang because the role of other powers especially China and Russia is crucial in Korean crisis. If the United States played a decisive role in the negotiations leading to the Comprehensive Plan of Action, it was in collaboration with the other four permanent members of the United Nations Security Council and Germany which resulted in a comprehensive deal. The third major lesson from the negotiation on Iran's nuclear deal, which is applicable to the North Korean issue, is the fact that the two parties' objectives should be clearly expressed in the talks. (Mousavian, 2017). Undoubtedly, when the United States government condemns the JCPOA and ruins the agreement, it weakens the hopes for possibility of a diplomatic solution for the North Korean crisis, and confidence in the United States and the UN Security Council among North Korean leaders.

The JCPOA model of solving international disputes could have been one of the best solutions to the North Korean case. In the same vein, German Chancellor Angela Merkel told a newspaper she would be prepared to become involved in a diplomatic initiative to end the North Korean nuclear and missiles program, and suggested the Iran nuclear talks could be a model. Merkel stated: "We

26 Seyed Hossein Mousavian is a diplomat, a former senior Iranian nuclear negotiator and a founding member of the Moderation and Development Party. He is currently a research fellow at Princeton University.

27 Mohammad Sajedi is an Iranian International Relations Scholar.

have witnessed that after years of negotiations, we eventually managed to reach an agreement on Iran. This is important in the light of a common diplomacy and it seems to me that the same can be done for North Korea.” (Reuters 10/9/2017). But Trump’s policies have shown that the United States does not value its signing. The JCPOA has been negotiated and signed but now it does not accept it. The U.S. does not respect the International Atomic Energy Agency’ because the Agency has confirmed Iran’s compliance with its obligations. It does not respect the Security Council’s resolutions because the resolution is approved by the council, and Trump violates it.

Considering the U.S. unilateral withdrawal from JCPOA, the debate among Iranian analysts and even the Westerners has arisen that while Iran was not interested in going through the North Korean route, the Trump’s approach showed that North Korea’s road to nuclear weapons and bringing U.S. to the table from the position of power is maybe better than Iran’s method, which has tried to ensure international society, that it does not want to become North Korea (Tajik, 2018). In this regard, many scholars and elites in Iran believe that while JCPOA with the backing of the Security Council resolution and the sign of five other world powers has such a fate, any agreement with North Korea would probably have the same destiny and U.S. won’t be loyal to its commitments (Gol Anbari²⁸, 2018).

6. Conclusion

From the International order perspective, North Korea has challenged the international order. Perhaps this sentence is different from the conventional definition of different levels of order, but in itself, it is a fact that the United States desired regional and international order has been challenged in a major region by North Korea; the order that the United States considers itself to be the main guardian, a nuclear-military discipline which has been created by regimes and regulations that the United States has played a key role in their foundation.

The current developments in Korean Peninsula has made it a focus for international peace studies again. After the successful test of hydrogen bomb by North Korea, U.S. defense secretary warned North Korea that any threat to the U.S. and its entire territory, including Guam Island or against United States’ allies would be answered with a huge military response. Prior to this, the U.S. president also threatened the North Korean regime to face a military strike, but the passage of time and repeated North Korean nuclear and hydrogen tests showed that this country is more powerful than previously thought and any provocative behavior can exacerbate tension, make the situation uncontrollable, and result in a catastrophe. Given North Korea’s nuclear capabilities, it should be acknowledged that the country has 60 nuclear weapons and the ability to install them on ballistic missiles, which enters the country to the nuclear league, meaning that North Korea is not going to accept disarmament through coercion.

28 Saber Gol Anbari is a Middle East researcher and expert on Islamic world issues

Given the fact that North Korea's immediate disarmament seems to be fantastic, the realistic solution to the North Korean crisis can be set by the following objectives: discontinuing nuclear weapons testing, signing of a comprehensive nuclear test ban and the opening of talks with South Korea and Japan to establish a regional security cooperation system.

The military option to deal with the present situation is very dangerous and can kill hundreds of thousands of people. In fact, the North Korean crisis has no longer a military solution, and there is no way but serious negotiations. Therefore, If North Korea is not able to return to the Nuclear Non-Proliferation Treaty because of its nuclear-weaponry status, it can reduce international concern, by accepting the terms of the Nuclear Non-Proliferation Treaty on inspections and transparency. In return, global powers must abolish nuclear-related sanctions and provide all the security guarantees necessary to preserve its sovereignty and territorial integrity.

As told before, while the United States government condemns the JCPOA, following the declared objectives of Donald Trump, it lessens confidence in United States and reduces the possibility of reaching an efficient agreement. It also ruins confidence toward the efficiency of UN Security Council inside North Korea.

The summits between Kim Jong Un and Donald Trump, could temporarily reduce pressures on both sides and also make China, the main mediator of these negotiations which is an upgrade to an acceptable level in international bargaining for Chinese leaders. However, China has shown that, along with the Security Council's resolutions against North Korea, tries to use the crisis as a tool to manage Trump's behavior and Russia seeks to keep its footstep in Korean peninsula affairs. It could also wipe out the shadow of a new war from the peninsula in the short term and perhaps in the mid-term, but the full and permanent resolution of the conflict on the Korean Peninsula requires the participation and readiness of all parties.

Although developments in Inter-Korean relationships and the direct negotiations between U.S. and North Korea is a considerable condition for ending the old crisis in the peninsula, the U.S. behavior toward JCPOA and other international treaties has raised further negative views about the future of any constructive negotiation on North Korean nuclear program among the Iranian intellectuals like many other international relations researchers and analysts from all around the world. Also the failure of Hanoi summit and the fruitless meeting of Trump and Kim in the DMZ has contributed to these pessimisms. After the abandoned talks in Vietnam and the summit in the DMZ, Washington and Pyongyang have started to consider the other party's behavior as the main reason of failure in negotiations and further developments. In addition, satellite monitoring of North Korean activities suggest that the country prepares for a new satellite or rocket launch as a sign of its abilities. It seems, the U.S. has called for measures beyond the destruction of North Korea's scientific and research centers, which were faced with a North Korean delegation's disagreement. The American side, without giving any privilege, has been seeking to put an end to all North Korean scientific and research activities in the field of nuclear weapons which reminds of its behavior toward other countries such as Iran.

Considering the U.S. behavior and recalling its commitments to the results of 1994 and 2002 talks, it could be concluded that Washington does not have the amount of readiness to accept North Korea and on the other side Pyongyang is not willing to deposit its whole assets by signing two sheets of paper. The nuclear talks, which took 12 years and resulted in a 109-page, 5-attached document called JCPOA, proved the fact that signing some sheets of paper and a few memorable images do not cure these old pains. Eventually the only option would be negotiation but regarding the U.S. behavior toward the JCPOA, most of Iranian elites believe the negotiations are not expected to result in positive peace. Therefore, from their perspective, the most probable future for the Korean peninsula seems to be the continuation of *status quo*, at least in the near future.

References

- Aminabadi, S.M. (2013, April 18). *United states – North Korea: Roots of the Crisis*. Keyhan newspaper, P. 5.
- Appleman, Roy E (1998). *South to the Naktong, North to the Yalu*. New York: United States Army Center of Military History Publication.
- Baeidinejad, H. (2018). *The Trump-Kim Summit*. Retrieved on 10/10/2018 from : https://www.instagram.com/hamid_baeidinejad.
- Baghi, M. (2017). *Three scenarios for dealing with North Korea*. World economy Research Institute Forum, Retrieved on 30/1/2018 from: <https://www.donya-e-eqtasad.com/fa/tiny/news-3320590>.
- Baqi, Malak Salim (2018). *The Korean Conflict*, International Security Seminars. Retrieved on 3/11/2019 from: https://www.researchgate.net/profile/Malak_Baqi/publication/329630196_The_Korean_Conflict/links/5c12f6bd299bf139c756c4d9/The-Korean-Conflict.pdf.
- Barzegar, K. (2018, June 13). *The Minimum Agreement*, Shargh Newspaper, P. 12.
- Bashari, I. (2017). *The Dimensions and Reasons for the Verbal Tension between Washington and Pyongyang: The Different Levels of the North Korean Oil Sanctions*. Iranian Labours News Agency (ILNA). Retrieved on 2/3/2018 from: <https://www.ilnanews.com/fa/tiny/news-539010>.
- Campbel, J (2014). The Wrong War: The Soviets and the Korean War. *International Social Science Review*, 88 (1): 1-28.
- Cumings, B. (2010). *The Korean War: A History*, New York: Modern Library
- Danesh Yazdi, M. (2013). *How North Korea Became a Nuclear State?* Iranian Diplomacy blog Retrieved on 2/4/2018 from: <http://www.irdiplomacy.ir/fa/page/1915935/مرك+امش+يل+وگچ+يل+امتس+ه+من+وگچ+يل+امش+مرك>.html.
- Gol Anbari, S. (2018). *Why Trump says Iran is not the former country?* Iranian diplomacy blog. Retrieved on 24/9/2018 from: <http://www.irdiplomacy.ir/fa/news/1978100/رنگی-دنار-ی-ادی-وگ-م-پ-م-ارت-ار-چ>تس-ین-قباس-روش-کن-آ
- Harvey, L. (2019), *Discourse analysis*, Social Research Glossary. Retrieved on 3/11/2019 from: <http://www.qualityresearchinternational.com/socialresearch/>
- Iranmhr, S. (2018). *What is important about Kim-Trump summit?* Retrieved on 11/9/2018 from: <https://medium.com/@maslub.maslub/چه-مهم-پ-م-ارت-ون-وا-م-ر-ک-ا-ن-م-زی-چ-ه>161800.
- Karimi, Gh. (2018). *The United States and the Limitation of Options toward North Korea*. IRNA news agency. Retrieved on 12/3/2018 from: <http://www.irna.ir/fa/News/82669461>.
- Kebriaei Zadeh, H. (2018). *JCPOA Lessons for North Korea's talks with the United States*. Abrare Moasere International Research Institute. Retrieved on 12/12/2018 from: www.tisri.org/default-2746.aspx.

- Mahoney, J and Rueschemeyer, D. (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press
- Mansouri, J. (2018). *The trade war between the United States and China is rooted in the North Korean crisis*. Young Journalists Club News Agency. Retrieved on 17/5/2018 from: <https://www.yjc.ir/fa/print/6492822>.
- Mottaghi, E. (2018). *North Korea is far different from Iran*, Young Journalists Club News Agency. Retrieved on 16/10/2018 from: <https://www.yjc.ir/00ICnN>.
- Mousavian, S.H. (2017, October 10). *Préservons l'accord sur le nucléaire iranien, c'est le modèle à suivre avec la Corée du Nord*. Le Monde, P. 8.
- Musavi, H. (2018). *Iran and the Negotiations between Un and Trump*. Aftab Yazd News Agency Blog. Retrieved on 20/3/2018 from: <http://aftabeyazd.ir/?newsid=101098>.
- Musavi, S.R (2018). *Trump wants to be the main part of JCPOA*, ISNA news agency. Retrieved on 30/8/2018 from: <https://www.isna.ir/news/970.402.00666/>.
- Neto, O & Rodriguez, J (2016). The new comparative-historical method and its contributions to political science and public administration, *Rev. Adm. Pública*, 50(6):1003-1026.
- Northwestern University (2019), *Comparative-Historical Analysis*, Northwestern University Website. Retrieved on 28/9/2019 from: <https://www.polisci.northwestern.edu/research/subfieldspecialties/comparative-historical-studies.html>.
- Poursina, B. (2017). *The Relationship between North Korea's Crisis and U.S. Policies toward JCPOA*. IRNA news agency blog. Retrieved on 12/7/2018 from: <http://www.irna.ir/fa/News/82671347>.
- Reuters, (2017). *Merkel suggests Iran-style nuclear talks to end North Korea crisis*” Reuters News. Retrieved on 29/2/2018 from: <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-germany/merkel-suggests-iran-style-nuclear-talks-to-end-north-korea-crisis idUSKCN1BK0WU>.
- Rezaei, M. (2018). *Trump and Military Option toward North Korea*. Abrare Moasere International Research Institute. Retrieved on 10/09/2018 from: <http://www.tisri.org/default-2727.aspx>.
- Rezaei, M. and Farahzadeh, M. (2018) The issue of uncertainty in the analysis of the crisis between North Korea and the United States. *Quarterly Journal of Foreign Policy*, 31 (4): 101-150
- Sajedi, M. (2017), *The North Korean Crisis: U.S. excuse for its presence in East Asia*. Young Journalists Club News Agency. Retrieved on 30/10/ 2018 from: <https://www.yjc.ir/fa/news/6319349/مركب-نارح-دي-ش-من-اب-يل-امش>.
- Shafiei, N. (2018). *The North Korean Crisis: U.S. excuse for presence in Eastern Hemisphere*, Hamshahri News. Retrieved on 12/2/ 2018 from: <http://hamshahrionline.ir/details/366950/world/views>. Accessed
- Shahmoradi, H. (2017). *The Analysis of Korean Reunification Possibility and Its Probable Effects on the National Interests of Islamic Republic of Iran*. (Unpublished master's thesis), School of International Relations affiliated with Ministry of Foreign Affairs, Tehran, Iran
- Shariatinia, M. (2018, April 28.). *Like the Arab Spring?* Etemad News Paper, P. 3.
- Shokuhi Nasab, H. (2017). *North Korean crisis and the dangers of continuing tensions*. IRNA news agency blog. Retrieved on 12/8/2018 from: <http://www.irna.ir/fa/News/82673203>.
- Soltanpour, M. (2017). *The Probable Consequences of Second Korean War*. Iranian Diplomacy blog Retrieved on 30/5/2018 from: <http://irdiplomacy.ir/fa/page/1971822.html>.
- Souri, R. (2018). *Does North Korea really stop its nuclear program?* Jamaran News Blog. Retrieved on 18/9/2018 from: <https://www.jamaran.ir/fa/tiny/news-890675>.

Washington Post (2017). *Americans Trust U.S. Military Generals More than Trump*. Retrieved on 8/2/2018 from: https://www.washingtonpost.com/politics/poll-far-more-trust-generals-than-trump-on-n-korea-while-two-thirds-oppose-preemptive-strike/2017/09/23/5cc4377c-9fbb-11e7-8ea1-ed975285475e_story.html.

Zare, M (2017). *East Asia and the Future of the International System*. The Institute for Iran-Eurasia Studies Blog. Retrieved on 10/10/2018 from: <http://www.iras.ir/fa/russia/www.iras.ir/fa/doc/note/3344/>
لللمل انىب-م اظن-مدن ىأ-اىس أقرش

Zare, M. (2018). *The outlook for the crisis on the Korean Peninsula*, Abrare Moaser International Research Institute. Retrieved on 14/10/2018 from: <http://www.tisri.org/default-2530.aspx>.

Interviews:

- Ghasemi, A. (2018) Interviewed by authors in Tehran, March 29.
- Sivani, H. (2018), Interviewed by authors in Tehran, March 30.
- Soleiman, M. (2018) Interviewed by authors in Tehran, March 22.

“Realist” İdealizm? 1977-1978 Senelerinde ABD-Suudi Arabistan İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme

The “Realist” Idealism? An Evaluation on the USA-Saudi Arabia Relations in 1977-1978

Nur ÇETİNOĞLU HARUNOĞLU * 

Öz

Realizm-İdealizm gelgiti, ABD'nin kuruluşundan bu yana dış politikası hakkında yapılan tartışmaların başında gelmektedir. Başta Thomas Jefferson olmak üzere, ABD'nin kurucu babalarının savunduğu insan hakları ve demokrasi gibi ideal değerlerin, dış politikada rehberlik etmekten çok, ABD karar alıcıları tarafından ABD'nin çıkarları uğruna feda edildiği ve/veya araç olarak kullanıldığı ve bu sebeple de ABD'nin kendi kimliğinden/özünden uzaklaştığı fikri, söz konusu tartışmaların çoğunda bulunmaktadır. Tüm bu tartışmalar içerisinde, Soğuk Savaş'ın en harareti dönemlerinden birinde başkanlık yapmış olan Jimmy Carter'ın, idealist duruşu nedeniyle, istisnai bir konuma sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Böyle olmakla birlikte, 1979 senesinin meydan okumaları nedeniyle, Carter'ın bu idealizminin zayıfladığını ve hatta yok olduğunu söylemek mümkündür. Bu çalışma, Carter döneminin idealist seneleri olarak bilinen 1977-1978 döneminde ABD – Suudi Arabistan ilişkilerini inceleyecektir. Çalışmanın amacı, söz konusu idealizmin sınırlarını görebilmek ve bu sınırların arkasındaki nedenleri ABD yönetiminin iç yazışmalarında aramak ve ortaya koymaktır. Çalışmanın temel argümanı, ABD dış politikasında salt idealizm veya realizmin tek hâkim yaklaşım olmadığı, bu iki akımın çoğu zaman birbirinin içine geçtiği ve hatta birinin diğerinin aracı olarak kullanıldığı fikridir. Carter döneminin “en idealist” olarak bilinen 1977-1978 senelerinde dahi ABD'nin Suudi Arabistan ile olan ilişkilerinde var olan realist motifler, ABD'nin idealizminin sınırlarını gözler önüne sermektedir. Buna karşılık, Başkan Carter'ın Ortadoğu'da adil bir düzen ve Arap-İsrail barışı gibi idealist amaçları için realist adımlar attığı da ayrı bir gerçeklik olarak ortaya çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Realizm, İdealizm, ABD Dış Politikası, Soğuk Savaş, Jimmy Carter, Suudi Arabistan

Abstract

The idealism/realism dilemma has been one of the leading issues of discussion on the US foreign policy since its foundation. It is generally argued in these discussions that ideal values such as democracy and human rights, launched by the founding fathers of the US – particularly by Thomas Jefferson – have been used as means to achieve American interests, rather than being guiding principles of foreign policy; and that the US has been therefore alienated from its identity. Amid all these discussions, it would not be wrong to mention that Jimmy Carter, who became the US President in one of the harshest periods of Cold War, constitutes an exceptional case due to his idealist stance vis-à-vis world politics.

* Marmara Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, ancetinoglu@yahoo.com

Notwithstanding this, one should notice that his idealism had to wane and even totally disappear because of the challenges of 1979. This study is going to analyze the US-Saudi Arabia relations in 1977-1978, notably known as the idealist years of Carter. The goal of the study is to reveal the limits of the afore-mentioned idealism and explore the reasons behind through the declassified documents within the Carter Administration. The main arguments of the study are that neither realism nor idealism is the only approach dominating the US foreign policy; and that each one is usually embedded in the other and even each one is used as a mean to other. It seems right to mention that the realist motives being present in the American-Saudi relations in the most “idealist” years of Carter that are 1977-1978, reveals the limits of the US’ idealism. In return, the fact of Carter having taken realist steps to reach his idealist goals such as a just order and Arab-Israeli peace in the Middle East, comes to surface as another reality.

Keywords: Realism, Idealism, US Foreign Policy, Cold War, Jimmy Carter, Saudi Arabia

1. Giriş

Realizm-idealizm gelgiti, ABD’nin kuruluşundan bu yana dış politikası hakkında yapılan tartışmaların başında gelmektedir. Başta Thomas Jefferson olmak üzere, ABD’nin kurucu babalarının savunduğu insan hakları ve demokrasi gibi ideal değerlerin, dış politikada rehberlik etmekten çok, ABD karar alıcıları tarafından ABD’nin çıkarları uğuruna feda edildiği ve/veya araç olarak kullanıldığı ve bu sebeple de ABD’nin kendi kimliğinden/özünden uzaklaştığı fikri, söz konusu tartışmaların çoğunda bulunmaktadır. Özellikle Soğuk Savaş ve sonrasında uluslararası sistemde hâkim olan iki kutupluluk ve bunun uzantısı olan güç politikaları nedeniyle, ABD’nin kendi bekası uğuruna değerlerinden vazgeçtiği ya da vazgeçmek zorunda kaldığını vurgulayan yorumlarla sıklıkla karşılaşılmaktadır.¹ Ki bazısına göre bu, zaten gereklidir. Uluslararası ilişkiler disiplininin önde gelen realistlerinden Mearsheimer’in ifade ettiği gibi, 1939 senesinde basılan ve realist duruşun ana kitaplarından kabul edilen E.H. Carr’ın “*The Twenty Years’ Crisis*” eserindeki argümanlar, 2000’lerde dahi geçerliliğini korumakta, dünyada hâkim olan sistem, devletler arasındaki güç politikalarından oluşmaktadır (Mearsheimer, 2005). Kaldı ki, bir diğer realist Walt’un da (2016c) vurguladığı üzere, ABD ne zamanki dış politikasının merkezine demokrasiyi koysa, başarısız olmaktadır. Çünkü ABD, bir örneği teşkil etmekle yetinmek yerine, demokrasiyi yaymaya çalışmakta ve bu çabalar ise bir yandan dünyanın çeşitli bölgelerinde savaşa/çatışmaya neden olmakta, bir diğer yandan da ABD’nin inandırıcılığını ve ona duyulan güveni zedelemektedir. Yine Walt’a göre (2016b), ABD dış politikasındaki başarısızlıklar, ABD başkanlarının yeterince “realist” olmamalarından kaynaklanır.

Tüm bu tartışmalar içerisinde, Soğuk Savaş’ın en hararetli dönemlerinden birinde başkanlık yapmış olan Jimmy Carter’in istisnai bir konuma sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Carter dönemi, her ne kadar başkanın, Dışişleri Bakanı Cyrus Vance ile Ulusal Güvenlik Danışmanı Zbigniew Brzezinski arasındaki gelgitleri ve bu nedenle de tutarsız dış politika kararları ile anılsa da (Gaddis, 1982, s.349-350), genel olarak idealist duruşuyla bilinir. En azından Jimmy Carter’in

1 ABD’nin Soğuk Savaş boyunca çeşitli ülkelere yüksek miktarda askeri yardım yaparken, bu yardımların dağılımında ülkelerin insan hakları karnesine ya da demokrasi seviyelerine dikkat edilmemesi buna örnek gösterilebilir. Konuyla ilgili detaylı bir analiz için bkz. (Gelb, 1975).

başkanlık koltuğunu Gerald Ford'dan 1977 senesinin başında devralırken son derece idealist amaçlara sahip olduğu herkesin kabulüdür. Ancak Carter'ın dış politikasının 1979 senesinde İran İslam Devrimi ve SSCB'nin Afganistan işgali akabinde geçirdiği dönüşüm de bir o kadar bilinenler arasındadır. 1980 tarihli Carter Doktrini, insan hakları, demokrasi ve adil bir düzen söylemiyle gelen ve Amerikan idealizmini yansıtan bir başkanın, Soğuk Savaş koşullarında nasıl da idealizminden sıyrılmak zorunda kaldığını gösteren en güçlü örneklerdendir (Bloomfield, 1982). Zira bu doktrin ile Carter, Körfez bölgesinin, ABD'nin hayati çıkarlarının olduğu bir bölge olduğunu ilan etmiş ve buraya yönelik herhangi bir saldırının ABD tarafından gerekirse askeri güç kullanılarak karşılık bulacağını altını çizmiştir. Bu şekilde ABD dış politikasında Carter tarafından sıklıkla vurgulanan insan hakları gibi değerler rafa kaldırılmak durumunda kalmıştır. Buna ek olarak, Başkan Richard Nixon döneminde ABD'nin bölgedeki iki temel müttefikinden biri olarak kabul edilen İran'ın, Carter döneminde İslam devrimi sonrasında ABD ile olan ittifakından kopması, ABD'nin gözünde Suudi Arabistan'ı daha da değerli ve araçsal kılmış, ABD-Suudi Arabistan ittifakı 1979 senesi itibarıyla eskisinden de önemli hale gelmiştir.

Esasında ABD-Suudi Arabistan ittifakı 1970'lere özgü değildir ve çok daha gerilere, 1930'lara dayanmaktadır. O dönemde birçok Amerika kökenli petrol şirketi Arap yarımadasına ayak basmış ve Arap-Amerikan Petrol Şirketi'nin (Aramco) kurulmasını sağlamışlardır.² Ancak ilişkiler Soğuk Savaş'ın başlamasıyla beraber yoğunlaşmış ve Suudi Arabistan, ABD açısından özellikle de 1950'lerde, SSCB'yi ve SSCB'nin Ortadoğu'da yakınlık kurduğu milliyetçi rejimleri çevrelemenin önemli bir aracı olarak algılanmıştır (Brew, 2015, s. 89-92). Britanya'nın Körfez'den çekilme kararı akabinde ise ABD-Suudi Arabistan ilişkileri yepyeni bir boyut kazanmış, 1970'lerin başında Suudi Arabistan, Nixon başkanlığındaki ABD'nin Ortadoğu'ya yönelik olarak geliştirdiği *Twin Pillar Policy* yani "iki ayaklı politika"nın iki ayağından birini oluşturmuştur. Böylece Suudi Arabistan, İran ile beraber ABD'nin Ortadoğu politikalarının en temel iki vekilinden biri haline gelmiştir (Cates, 1988). ABD'nin bu politikayla beraber Suudi Arabistan'a yaptığı silah, askeri eğitim ve teknoloji yardımları ABD'nin dış politikasının ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir.

Bu bilgiler ışığında söz konusu çalışmanın temel araştırma soruları şu şekilde sıralanabilir: 1977-1978 senelerinde ABD-Suudi Arabistan ilişkilerini şekillendiren temel konular nelerdir? Başkanlık kampanyasını yürüttüğü ilk andan itibaren ABD dış politikasına yepyeni bir soluk getireceğine inanılan Jimmy Carter'ın idealizmi, bu dönemde ABD-Suudi Arabistan ilişkilerine ne derece yansımıştır? Bu idealizmi sınırlayan faktörler var mıdır ve varsa bunlar neler olmuştur? Son olarak bu dönem, ABD dış politikası hakkında yapılan idealizm-realizm tartışmalarına nasıl katkıda bulunabilir(di)?

Çalışmanın temel argümanı, ABD dış politikasında salt idealizm veya realizmin tek hâkim yaklaşım olmadığı, bu iki akımın çoğu zaman birbirinin içine geçtiği ve hatta birinin diğerinin aracı olarak kullanıldığı fikridir. Carter döneminin "en idealist" olarak bilinen 1977-1978 senelerinde dahi ABD'nin Suudi Arabistan ile olan ilişkilerinde var olan realist motifler, ABD'nin idealizminin sınırlarını gözler önüne sermektedir. Buna karşılık Başkan Carter'ın Ortadoğu'da

2 Bu konuyla ilgili detaylı bir çalışma için bkz. (Anderson,1981).

adil bir düzen ve Arap-İsrail barışı gibi idealist amaçları için realist adımlar attığı da ayrı bir gerçeklik olarak ortaya çıkmaktadır. ABD dış politikasına realizmin mi idealist amaçlar için taktik olarak kullanıldığı, yoksa idealizmin mi realizm uğuruna araçsallaştırıldığı cevap bulması güç bir sorunsal olarak varlığına devam etmektedir.

Yukarda anlatılanlara yönelik olarak bu çalışmada öncelikle ABD dış politikasında realizm-idealizm ikileminin tarihsel kökenleri kısaca ortaya çıkarılacak, daha sonra Başkan Carter’ın bu konu içerisindeki duruşu ele alınacaktır. Çalışmanın esas bölümü, ABD yönetiminin 1977-1978 senelerinde Suudi Arabistan hakkında yaptığı iç yazışmalarının incelendiği bölüm olacak, ikili ilişkilerde hâkim olan konular ve bu konulara yönelik ABD’nin geliştirdiği politikalar analiz edilecektir. Çalışmanın son bölümü ise genel bir değerlendirmenin yapıldığı, teori – pratik bağlantısının kurulduğu sonuç bölümü olacaktır.

2. ABD Dış Politikasında Değerler / Çıkarlar İkilemi

ABD’nin kuruluş hikayesi, 18. yüzyılın sonunda 13 koloninin hayati sebeplerle biraraya gelmesiyle başlamıştır. Farklı etnik nüfuslara ve ekonomik sistemlere sahip olmalarına rağmen bu 13 koloniyi biraraya getiren en önemli faktör, Britanya İmparatorluğu tarafından söz konusu koloniler üzerinde uygulanan ekonomik baskı (zorunlu vergiler) olmuş ve vakti zamanında Avrupa’nın siyasi, dini ve ekonomik baskılarından kurtulmak için Amerika kıtasına göç eden halklar, bu defa da Britanya’nın baskılarından kurtulmak amacıyla harekete geçmiş, bağımsızlık hareketini başlatmıştır. Bu şekilde, söz konusu koloni halklarında, Amerika’nın özgür halkları temsil edeceği, özellikle de “özgürlüklerin emanetçisi” olacağı yönünde kuvvetli bir inanç oluşmuştur (Hudson, 1970, s.xxx-xxxiii). Daha sonra Thomas Jefferson tarafından kaleme alınan Bağımsızlık Bildirgesi’nde bütün insanların “hayat, özgürlük ve mutluluğu arama hakkı”ndan bahsedilmiş, bu hakların devredilmez olduğunun altı çizilmiştir. Buna ek olarak bu hakları sağlamayan yönetimlerin, halklar tarafından devrilmesinin gerekliliği üzerinde duran Bağımsızlık Bildirgesi’nin (Morris, 1956, s.27-28), bu anlamda kendi dönemi içerisinde oldukça yenilikçi olduğu, daha da net olarak “demokratik” bir yapıya sahip olduğu vurgulanmalıdır. Bireye ve bireyin sahip olduğu devredilmez haklara, Amerikan tarihinin bir diğer önemli belgesi olan 1781 tarihli Anayasa’da da karşılaşılmaktadır. Bu anlamda, 1791 senesinde Birleşik Halklar Anayasası’na yapılan ilk eklemelerin “Haklar Beyannamesi” olarak tanımlanması ve tamamının insan haklarını vurgulaması tesadüf olarak görülmemelidir (Morris, 1956, s.61-62).

ABD’nin kuruluş hikayesinde sıklıkla vurgulanan bu değerlerin esasında tüm dünya için bir örnek teşkil ettiği fikri kurucu babalar tarafından özellikle inanılan bir nokta olmuş ve Thomas Jefferson’un unutulmayan cümlesinde dışa vurulmuştur: Birleşik Devletler “dünyanın tüm ulusları için dikilmiş bir anıt ve örnektir” (Koch ve Peden, 1944, s.561). Bu inanca ek olarak, dünyadaki barışın ancak ve ancak söz konusu liberal değerlerin yayılması ile mümkün olabileceği inancı da ABD tarihinde somutlaşmış ve “*American exceptionalism*” olarak bilinen ve ABD’nin dünyadaki

tüm uluslar içerisinde istisnai bir örnek olduğu fikrini içeren kavram ortaya çıkmıştır (Deudney ve Meiser, 2008, s.29).

Yaşam özgürlüğü, dini özgürlükler, serbest ticaret yapabilme gibi ekonomik özgürlükler ABD'nin liberal kimliğinin yapı taşları olarak ortaya çıkarken, bu değerlerin dış politikaya nasıl yansıdığı ise zamanla netleşmiştir. 1812 tarihli Monroe Doktrini ile kendine dış politikada Avrupa ve dünya siyasi işlerine/güç politikalarına karışmama prensibi getiren ABD'nin, 19. yüzyılın büyük bölümünde dış gelişmelerden uzak durduğu ve 1861-65 arasında yaşanan iç savaşta da görüldüğü gibi, kendi iç sorunlarını gidermeye odaklanmış olduğu ifade edilebilir. Ancak en önemli dış politika değişimi, kuşkusuz 19. yüzyılın sonunda Amerikan-İspanyol savaşı ile yaşanmıştır. Zira bu savaşla beraber, ABD dış politikasında jeopolitik endişelerin hâkim olmaya başladığı gözlemlenmiş, ve ABD dünya güç politikalarının elzem bir aktörü haline gelmeye başlamıştır. Böyle olmakla beraber, ABD'nin "insanlık ve onun özgürlükleri" adına hareket ettiği inancının, yöneticiler nezdinde hiçbir zamana eksik olmadığı da belirtilmelidir. Gerçekten de ABD'nin İspanya'yı Amerika kıtasından neredeyse sildiği, Karayipler'de, Küba'da, Porto Riko, Hawaii, Guam ve Filipinler'de hakimiyet kurduğu bu savaş sonrasında dönemin ABD Başkanı William McKinley "Amerikan bayrağı yabancı topraklara daha fazla toprak edinmek için değil, insanlık adına dikilmiştir" diyecek ve ABD'nin bu savaş ile değerlerinden kopmadığını, tam tersi bu değerleri vurgulamak için söz konusu savaşı yürüttüğünü/yürütmek zorunda kaldığını anlatmaya çalışacaktı (Kissinger, 2016, s.271). ABD'nin jeopolitik çıkarları nedeniyle mi, yoksa kimliğine ait liberal değerleri savunmak ve böylece dünya barışını sağlamak amacıyla mı hareket ettiği, ABD tarihinin bu noktasından itibaren karmaşıklaşmış ve bu çalışmada realizm-idealizm ve/veya değerler/çıklarlar gelgiti olarak nitelendirilen durum ABD dış politikasında adeta bir devamlılık unsuru haline gelmiştir. Her ne kadar McKinley'dan sonra Başkanlık kolтуğuna oturan Theodore Roosevelt ile ABD'ye "uluslararası kolluk gücü olma" misyonu yüklenmiş, ABD dış politikası'nın Monroe Doktrini'nden bir daha geri dönmek üzere ayrıldığı tescillenmiş ve bu şekilde dış politika tam anlamıyla "realist" bir perspektif üzerine oturtulmuşsa da (Kaufman, 2017, s.45), daha sonra Woodrow Wilson gibi birinin ABD Başkanı olması, ABD dış politikasında insan hakları gibi değerlerin yeniden vurgulanması ihtimalini ortaya çıkarmıştır. Başkan Wilson 1. Dünya Savaşı'nın kaçınılmazlığı karşısında savaşa girme kararı alırken bunu "ABD'nin dünyayı demokrasi için güvenli hale getirme" çabası olarak açıklamış ve ABD'nin demokrasi idealinden vazgeçmediğini vurgulamıştır (Kissinger, 2016, s.281). Wilson'un savaşın bitiminden kısa süre önce ABD Kongresi'nde yaptığı konuşmada vurguladığı 14 nokta, her ne kadar dünyadaki tüm uluslar için "adalet ve barış" vaat etse de, savaş sonrası koşullarda gerek ABD iç siyaseti, gerekse de Avrupadaki jeopolitik dengeler nedeniyle amacına ulaşamamıştır. Gerçekten de Wilson bir yandan, müttefikleri olan Britanya ve Fransa'nın özellikle de Afrika ve Ortadoğu dahil Asya'daki topraklarında kendi kaderini tayin hakkının verilmesini "erken" bulmaları nedeniyle müttefikleriyle uzlaşma yoluna gidecek, bir diğer yandan da ABD Kongresi'nin Milletler Cemiyeti'ne üye olmayı reddetmesiyle dünya siyaseti için tassavur ettiği idealizminden vazgeçmiş olacaktı (LaFeber, 2008, s.53-54).

ABD dış politikasındaki değerler-çıkarlar ikileminin özellikle Soğuk Savaş'ın başlamasıyla beraber jeopolitik çıkarlar lehine sonuçlandığını vurgulamak yerinde olacaktır. Özellikle Truman Doktrini ile ABD, “totaliter rejimler”e karşı mücadele eden “özgür halklara” yardım edeceği sözünü vermiş (The Office of the Historian, 1947), ve o andan itibaren ABD dış politikası oldukça realist bir perspektife oturtulmuştur. Dış politikasının ana hedefi SSCB'yi “çevrelemek” olan ABD'de başkanlık koltuğuna oturan her kişi, çevreleme stratejileri üreterek aynı hedefe, yani SSCB ve onun temsil ettiği komünizmi çevrelemeye hizmet etmiştir. Çoğunlukla paylaşılan bir görüşe göre, bu dönemde ABD dış politikasında hakim olan en büyük yanılsamalardan biri, ABD karar alıcılarının komünizmi yekpare ve/veya tek başlı bir ideoloji olarak algılamaları ve farklı ülkelerdeki yansımaları arasındaki farklılıkları görmeyip, hepsinin SSCB'ye gönülden bağlı olduklarını düşünmeleridir (Kaufman, 2017, s.80) Dolayısıyla bu dönemde ABD dış politikasında süregelen realizm-idealizm ikileminde realizmin ağır basmasının en büyük nedeni, ABD'nin sürekli yayılmakta olduğunu düşündüğü bir “hastalığa” karşı güçlü durabilmek için, gerekirse kendi değerlerinden çok uzak müttefiklerle anlaşması, ya da o değerlerden uzak hareketlerde bulunmasıdır. Demokratik olmayan ülkelerle kurulan ittifaklar, bu müttefiklere yapılan silah ve teknoloji yardımı, ABD'nin küresel bir güç olarak, SSCB'yle mücadele etmeyi temel hedefi haline getirmesinden kaynaklanmıştır. Bu şekilde insan hakları, demokrasi ve dünya barışı gibi ideal hedeflerden hızla uzaklaşan bir ABD profili ortaya çıkmıştır. Bu açıdan bakıldığında, Soğuk Savaş'ın sonlandığı 1990'ların başında hem dünyada hem ABD'de bu profilin değişeceği yönündeki inancın neden tepe noktasına vardığını anlamak güç değildir. Ancak dünya siyaseti, kısa bir yanılsama döneminden sonra 2001 senesinde 11 Eylül saldırıları ile karşılaşacak ve akabinde Yeni Muhafazakarlık etkisinde oluşturulan ABD dış politikasının “demokrasi” ve “dünya barışı” gibi idealist gerekçelerle ne büyük yanlışlara sapacağına şahit olacaktı. Başta alanının en önemli realistlerinin dahi açıkça muhalefet ettiği ve hiçbir şekilde ABD'ye hizmet etmeyeceğini savunduğu ABD'nin Irak işgali sonrasında yaşananlar, ABD'nin özünden, kimliğinden, kurucu babalarının fikirlerinden hatırı sayılır derecede uzaklaştığını gözler önüne serecekti (New York Times, 2002). ABD'nin ne realist ne de idealist olabildiği 11 Eylül dönemi, ABD açısından büyük bir prestij kaybına neden olacaktı. Soğuk Savaş sonrasındaki realizm-idealizm gelgiti bu çalışmanın kapması dışında kalması nedeniyle bu bölüm burada sonlandırılacak ve çalışmanın hedef dönemi olan 1970'lerin ikinci yarısına geri dönüş yapılacaktır.

3. Soğuk Savaş'ta Yeni Bir Nefes: Jimmy Carter ve Dış Politika Vizyonu

ABD'nin SSCB'ye yönelik olarak geliştirdiği çevreleme stratejilerinin egemen olduğu Soğuk Savaş döneminde Jimmy Carter gibi bir kişiliğin ABD Başkanı olması gerçekten de istisnai bir duruma işaret etmektedir. Carter, başkanlık adaylığıyla beraber sarfettiği konuşmalarda yaptığı eleştiriler ve verdiği vaatler bakımından kendisinden önceki başkanlardan son derece farklı bir profil sergileyeceğini belli etmiştir.

Carter'a göre, 1970'lerin ikinci yarısından itibaren dünya politikaları artık 1950'ler ve 60'lardan farklı bir hale gelmiş, eski Soğuk Savaş stratejileri geçerliliğini yitirmişti. Ona göre Soğuk Savaş'ın

ilk dönemlerinde ABD, dünyanın birçok bölgesine, özellikle de Güneydoğu Asya'ya fazlasıyla müdahil olmuştu. Ancak ABD, kendisine doğrudan bir tehdit olmadığı müddetçe başka ulusların içişlerine karışmamalı, Merkezi Haberalma Teşkilatı (*Central Intelligence Agency - CIA*)'nı hükümetleri düşürmek için kullanmamalı, dolayısıyla gizli ajandalara sahip olmamalı ve tek taraflı hareket etmekten kendini alıkoymalıydı (FRUS, 1975, s.3-4). Buna ek olarak Carter, Soğuk Savaş boyunca ABD tarafından yürütülmeye çalışılan “güçler dengesi” yaklaşımının da anlamını yitirdiğini vurguluyordu. Ona göre bu yaklaşım, 1815'te ve hatta 1945'te işe yaraymış olabilirdi ancak yeni dönem bundan çok daha farklı bir yaklaşımı gerekli kılıyordu (FRUS, 1976a, s.19). Bu noktada Carter'ın hedefinde, kendinden önceki dönemlerde Ulusal Güvenlik Danışmalığı ve Dışişleri Bakanlığı yapmış olan Henry Kissinger bulunuyordu. Carter, Kissinger'ı, kişisel ve gizli diplomasi yürütmek ve bu şekilde de Başkan ile Kongre arasındaki bağları tahrip etmekle suçluyor, ayrıca Kissinger döneminde geliştirilen detant politikalarının işlevsizliğini vurguluyordu (FRUS, 1976a, s.16).

Carter, ABD başkanı olması durumunda, ABD'nin, artık anlamını yitiren çevreleme stratejilerinden çok, çevre, nüfus, gıda sorunları gibi dünyanın “gerçek” sorunlarıyla ilgileneceğinin sözünü veriyordu. Carter'a göre kalkınmış ülkelerin, kalkınmakta olan ülkelerle olan ilişkilerini geliştirmesi, yani Kuzey-Güney ilişkileri, kendi döneminin odak noktası olacaktı (FRUS, 1976b, s.29). Kendisinin de birçok defa ifade ettiği gibi, ABD ve diğer kalkınmış güçler ancak kalkınmakta olan uluslara yönelik sorumluluklarını yerine getirirlerse, askeri gücün ulusların odak noktası olmadığı, adil bir dünya düzenine kavuşulabilirdi (FRUS, 1976a, s.19). Elbette ki bahsi geçen bu adil dünya düzeninin en önemli bileşenleri uluslararası örgütlerin rolünün artırılması, silahlanma yarışının durdurulup silahsızlanmanın başlatılması ve başta Ortadoğu olmak üzere barış süreçlerinin vücut bulmasıydı (FRUS, 1975, s.6-7). Carter'a göre, ABD bir yandan “barış”tan bahsedip bir diğer yandan da dünyaya silah satmaya ve bu şekilde de şiddeti, çatışmayı, savaşı körüklemeye devam edemezdi. Bu çelişkinin ortadan kalkması ABD açısından elzemdi (FRUS, 1976b, s.36). Öyle ki Carter, Başkanlık koltuğuna oturduğu 20 Ocak 1977 tarihinde yaptığı konuşmada dahi silahsızlanmanın dünya barışı için öneminden bahsedecek, kendisiyle beraber ABD'nin bu yönde süregelen politikalarının değişeceği vaadini verecekti (FRUS, 1977 *Editorial Note*, s.66).

Tüm bunlara ek olarak, Carter'a göre arayışında olduğu adil dünya düzeninin bir diğer önemi unsuru, ABD'nin liderliği olacaktı. Ancak bu liderlik, Soğuk Savaş döneminin diğer başkanlarının sergilediği uluslararası liderlikten son derece farklılaşıp, “doğru, adil, nazik ve dürüst ve insan haklarına dayalı” olacak idi (FRUS, 1975, s.8). Carter için, ABD'nin kurucu değerlerine geri dönmesi elzemdi. Öyle ki kendisi, Thomas Paine'e atıfta bulunacak ve onun “ABD'nin davası tüm insanlığın davası olmalı” cümlesini vurgulayacaktı (FRUS, 1976a, s.17). Carter, ABD Başkanı'nın da ahlaki bir otoriteyi temsil etmesi gerektiğini söyleyecek ve kendi başkanlığının özellikle de Nixon-Ford dönemlerinden son derece farklı şekilde ahlaki boyutunun olacağını ifade edecekti (FRUS, 1976a, s.18; FRUS, 1976b, s.28). Bu haliyle Carter'ın, Soğuk Savaş koşullarında son derece istinai şekilde büyük bir idealizmle başkanlık koltuğuna oturduğunu yinelemek yanlış olmayacaktır.

Carter’ın idealist bir söylemle başkanlık koltuğuna oturabilmesinin arkasındaki en büyük neden, yaygın bir görüşe göre, onun bu yaklaşımının, Amerikalıların tam da kendi hükümetlerine yönelik büyük bir güven krizi içinde oldukları dönemle rastlaşmasıdır (Hook ve Spanier, 2007, s.159). Watergate skandalı sonrasında iç politikada yaşanan çalkantılar, ABD’lileri, Soğuk Savaş koşullarından ve siyasi gerginliklerden uzak duran, insan hakları gibi bambaşka bir gündemi olan idealist bir başkana yöneltmiştir. Söz konusu idealizmi başkan olduktan sonra da yürütmeye çalışan Carter’ın attığı bazı adımlar yine idealizminin göstergesi olmuştur. Carter’ın uluslararası platformlarda insan hakları konusunu vurgulaması Dışişleri Bakanlığı içindeki İnsan Hakları Ofisi’ni, İnsan Hakları Bürosu’na çevirip bu büroyu ülkelerin insan hakları durumları hakkında yıllık rapor hazırlamakla görevlendirmesi (Amstutz, 2012, s.58); ABD Silah Kontrolü ve Silahsızlanma Ajansı’na ABD iç siyasetinde yumuşak kanattan olması nedeniyle “güvercin”lerden kabul edilen Paul Warnke’nin atanması; BM’ye Atlanta valisi Afrika kökenli Andrew Young’ın Büyükelçi olarak atanması; Ulusal Güvenlik Danışmanı olan ve koyu anti-komünistliği ile bilinen Zbigniew Brezinski’ye rağmen Cyrus Vance gibi müzakereci bir avukatın Dışişleri Bakanı olarak atanması bu idealizmin göstergelerinden kabul edilebilir (Stone ve Kuznick, 2012, s.404). Carter’ın başkanlık kampanyasını yürütürken verdiği vaatlerden, başkan olduktan sonra ulaştıklarından en önemlileri kuşkusuz Mısır ile İsrail arasında tarihi Camp David anlaşmalarının imzalanması ve Stratejik Silahların Sınırlanması Görüşmelerinin ikinci turunun sonlandırılması ile antlaşmanın 1979’da SSCB lideri Brejnev ve Carter tarafından imzalanması olmuştur (Kaufman, 2017, s.112). Arap-İsrail barışı ve silahsızlanma konularındaki bu iki adımı dışında Carter’ın idealizminin özellikle de 1979 senesinden itibaren yaşanan meydan okumalarla büyük ölçüde sınırlı kaldığını ifade etmek yanlış olmayacaktır. Zira o sene Tahran’daki ABD Büyükelçiliği’nde 444 gün süren rehine krizi ABD dış politikası açısından büyük bir hezimet olacak, yapılan başarısız kurtarma operasyonları sonrasında kitaplarda “milli felaket” olarak yerini alacaktı (Ambrose, 1992, s.266-268). Diğer taraftan SSCB’nin Afganistan işgali akabinde Carter, Carter Doktrini olarak bilinen ve ABD’nin Körfezdeki petrol çıkarlarını ve askeri varlığını hatırlatan dış politika stratejisini ortaya koyacaktı. Bu doktrin ile Carter, ABD’nin Körfez bölgesine tarihinde görülmemiş derecede bağlı olduğunu vurgulayacak ve bulunduğu vaatlerden son derece farklı bir noktaya sürülenecekti (Bronson, 2006, s.150). Bu tarihten sonra Suudi Arabistan ile ilişkileri daha da kuvvetlenen ABD’nin, Carter’ın ilk iki senesinde bu ülkeyle nasıl bir bağ içinde olduğu, Carter’ın idealizmi hakkında önemli ipuçları verecektir.

4. 1977-1978 Senelerinde ABD’nin Suudi Arabistan ile İlişkileri: Niyetler, Engeller

Jimmy Carter’ın başkanlık koltuğuna oturduğu ilk andan itibaren, ABD yönetiminin iç yazışmalarında Suudi Arabistan’ın ABD açısından öneminin vurgulandığı raporlara rastlanmaktadır. Bu raporlar, ABD – Suudi Arabistan ittifakının tarihçesini ve önemini vurgulamakla beraber, Suudi Arabistan’ın dış ve iç politikası hakkında da genel bir çerçeve çizmekte, Başkan Carter’a bu konularda gerekli bilgileri sağlamaktadır. Söz konusu raporlar aynı zamanda, bu başlık altında daha sonra ele alınacak olan ikili ilişkilerin temel konuları hakkında da nasıl bir yaklaşım benimsenmesi gerektiği hususunda zemin hazırlamaktadır. Başkan Carter’ı

bilgilendirmek amaçlı farklı tarihlerde hazırlanan bu raporlarda, Suudi Arabistan hakkında iki temel tespitin yapıldığı dikkat çekmektedir.

Bu tespitlerden ilki, Suudi Arabistan'ın sahip olduğu petrol nedeniyle özellikle 1970'lerin başından itibaren bölge ve dünya siyasetinde artan ağırlığıdır. ABD Dışişleri Bakanlığı tarafından Başkan Carter'ı bilgilendirmek amacıyla 1977 senesinin başında yazıldığı tahmin edilen rapor, ABD açısından Suudi Arabistan'ın önemini 3 temel faktöre bağlamıştır: sahip olduğu petrol kaynakları, Arap dünyası üzerindeki etkisi ve yine sahip olduğu stratejik konum (FRUS, *Undated-a*, s.451-452). Söz konusu faktörlerin uzun zamandır var olduğunu vurgulayan rapor, önemli bir değişime de işaret etmektedir. Bu değişim, Suudi Arabistan'ın özellikle son senelerde Mısır, Suriye, Ürdün ve Lübnan gibi ülkelere arttırarak yaptığı finansal yardımdır, ki rapora göre bu yardımlar, Suudi Arabistan'ı bölgenin siyasetinde etkin bir aktör hale getirmektedir (FRUS, *Undated-a*, s.451-452). Kaldı ki Suudi Arabistan'ın 1970'lerin başından itibaren özellikle bölge siyasetinde daha etkin bir aktör haline gelmesi CIA tarafından hazırlanan raporlarda da dile getirilmiştir. Örneğin 1977 tarihli bir CIA raporuna göre, 1973'deki petrol ambargosu sonrasında dünya siyasetinde ağırlığının arttığını gören Suudi Arabistan, bu tarihten sonra, ABD ile ilişkisinde kendini "müşteri" olarak değil ancak "partner" olarak, başka bir ifade ile, eş statüdeki bir ortak olarak görmeye başlamıştır (FRUS, 1977a, s.465-466). Diğer taraftan bu dönemde ABD yönetimi tarafından Suudi Arabistan'ın dış politikasının amaçları da tespit edilmiştir. Bu amaçlar, Ortadoğu'da radikal olduğu düşünülen hareketlerin engellenmesi, radikal hükümetlerin çevrenmesi; Ortadoğu'da Arap-İsrail sorununa yönelik bir müzakere sürecinin başlatılması ve bu şekilde bölgedeki önemli bir istikrarsızlık unsurunun bertaraf edilmesi; ABD ile var olan özel ittifakının devam etmesi ve ülke içinde bütünsel kalkınmayı kolaylaştıracak sağlıklı bir uluslararası ekonomik çevre oluşumuna katkıda bulunulması olarak sıralanmıştır. Tüm bu amaçlara ulaşmada petrolün Suudi Arabistan tarafından önemli bir araç olarak kullanıldığı ve bu şekilde de bölgesel etkisinin her geçen gün daha arttığı iç yazışmalarda önemle vurgulanan bir tespit olarak ortaya çıkmaktadır (FRUS, 1978a, s.537).

Söz konusu raporlarda yapılan genel değerlendirmeler arasında Suudi Arabistan hakkında yapılan ikinci önemli tespit ise, içerdeki siyasi durum hakkında yapılan yorumlar olmuştur. Ülkedeki rejim, ABD Dışişleri Bakanlığı tarafından kaleme alınan raporda "babadan oğula geçen mutlak hakimiyet" olarak nitelendirilmiştir (FRUS, *Undated-a*, s.452). Aynı raporda siyasi partilerin olmadığı ve dolayısıyla da muhalif siyasi hareketlerin bulunmadığı bu sistemde kadınlara yönelik eğitimin olduğu ancak sosyal hakların olmadığı, mesleki dernek/işçi birlikleri gibi kurumların yer almadığı, adalet sisteminin tamir edici değil de cezalandırıcı olduğu gibi olumsuz noktalar da vurgulanmıştır (FRUS, *Undated-a*, s.460). Bu şekilde ABD'den son derece farklı bir siyasi yapıya sahip olan Suudi Arabistan'da, yönetici ailenin, ABD'deki kamuoyunun önemini anlamadığının altı çizilmiş ve bu durum ABD'nin Suudi Arabistan Büyükelçiliğini 8 Haziran 1977 tarihi itibarıyla üstlenen John West tarafından iki taraf arasında önemli bir sosyo-kültürel fark olarak nitelendirilmiştir (FRUS, 1977h, s.511). Ancak tüm bunlara rağmen, Suudi Arabistan yönetimi tarafından petrolden kaynaklanan refahın halka dağıtılması, olası muhalif hareketlerin doğuşunu engelleyen ve bu sebeple de ülke içerisinde "istikrar" sağlayan bir unsur olarak tespit edilmiştir

(FRUS, *Undated-a*, s.453). Buna ek olarak, Büyükelçi West'in 1978'in sonlarında kalem aldığı bir başka raporunda, ülke içerisinde modernleşme taraftarları ile karşıtları arasında bir çekişmenin olmasına rağmen, bu çekişmenin toplumda Suud ailesine yönelik bir nefreti tetiklemediği belirtilmiş, ve Suudi Arabistan içerisindeki durumun, İranda Şah'a duyulan tepkiden çok farklı olduğunun altı çizilmiştir. West'e göre, kraliyet ailesine yönelik ciddi bir tepkinin olmayışı ise ABD-Suudi Arabistan işbirliğinin devam edebilir olduğunu göstermektedir (FRUS, 1978i, s.571-572). Suud ailesinin başındaki prenslerin detaylıca analiz edildiği, siyasi görüşlerinin ele alındığı, karar alma mekanizması içerisindeki rollerinin incelendiği bir başka CIA raporunda da, yine toplum bazında söz konusu prenslere yönelik sert bir muhalefetin olmadığından bahsedilmiştir (FRUS, 1978a, s.538). Başka bir ifadeyle Suudi Arabistan'daki rejimin kapalı ve mutlak olmasının yanı sıra ülke içerisinde insan hakları konusunda ciddi kısıtlamaların olması ABD yönetimi tarafından kaçınılmaz olarak fark edilen bir durumdur. Ancak buna rağmen, yönetici aileye yönelik nefretin, dolayısıyla da ciddi/sert bir muhalefetin henüz doğmamış olması, ABD iç yazışmalarında dikkat çeken ikinci bir tespit olarak ortaya çıkmaktadır.

ABD kurumları tarafından Başkan Carter'ı bilgilendirmek amacıyla yapılan bu genel değerlendirmeler ışığında, 1977-78 senelerinde ABD-Suudi Arabistan ilişkilerinde üç temel konunun hâkim olduğu söylenebilir. Söz konusu üç konu bu çalışmada ayrı alt başlıklarla ele alınacaktır.

4.1. Arap-İsrail Barış Süreci

Ortadoğu barışı Carter daha başkanlık koltuğuna oturmadan önce dahi kendisi tarafından vaat edilen bir unsurdu. Daha önce de belirtildiği gibi, Carter, Ortadoğu'da “adil bir barış”ın gerekliliği konusunda ne derece istekli olduğunu birçok konuşmasında ifade etmişti. Başkanlığa gelir gelmez Dışişleri Bakanı Vance'i olası bir barış konusunda Ortadoğu'ya çeşitli temaslar kurması için göndermesi bu anlamda şaşırtıcı değildi. Bu temaslar sırasında Vance'in Suudi Arabistan Velihaht Prensi Fahd ile özel bir görüşme yapması ABD yönetimi açısından Ortadoğu'da olası bir barış için her kesim ile iletişim kurmanın ne denli önemli olduğunu gösteren yaklaşımını gözler önüne sermektedir (FRUS, 1977e, s.474).

Gerçekten de 1977-78 senelerindeki ABD-Suudi Arabistan temaslarında Ortadoğu barış süreci son derece yer tutan ve ikili ilişkileri etkileyen diğer unsurları dahi etkileyen bir konu olmuştur. Tarafların bir araya geldiği birçok toplantıda ABD'li yetkililerin bu konu hakkında Suudi mevkidaşlarının düşüncelerini ve duruşlarını öğrenmeye çalışması dikkat çekicidir. Velihaht Prens Fahd'ın bu dönemde yapılan bir görüşmede, aynen Carter'ın ifade ettiği şekilde “Ortadoğu'da adil bir barış” arayışı içerisinde olduklarını söylemesi, bu süreçte Suudi Arabistan'ın ABD yönetimi açısından önemli bir ortak olarak algılanmasına olanak tanımıştır.³ Suudi Arabistan yönetiminin “adil barış”tan ne anladığı ise CIA tarafından belirtilmiştir: İsrail'in Doğu Kudüs dahil işgal ettiği

3 Bu konu hakkında ABD Savunma Bakanı Harold Brown'un Velihaht Prens Fahd ile yaptığı 24 Mayıs 1977 tarihli görüşmenin tutanağına bkz. (FRUS, 1977g: 493).

topraklardan geri çekilmesi ve Filistinlilerin de kendi ülkelerine dönerek, yaşadıkları birçok Arap ülkelerinde istikrarsızlık nedeni olmaktan çıkmaları bu barışın temel motifleridir (FRUS, 1977a, s.462).

Esasında Suudi Arabistan açısından Ortadoğu'daki Arap-İsrail sorunu varoluşsal bir sorun olarak görülmekteydi. Bunun temel nedeni barış olmaması durumunda İsrail'e yönelik düşmanlıkları her geçen gün artan Araplar arasında zamanla ılımlı hareketlerin son bulup yerine radikal hareketlerin hükümetleri ele geçirmesi ihtimaliydi. Radikal/köktenci hareketlerin Ortadoğu'da hâkim olması ise ABD ile sıkı bir ittifakı bulunan Suud ailesine yönelik tepkinin doğması ve zamanla Ortadoğu'da yalnızlaştırılması anlamına gelecekti. İçinde buldukları bölgede yalnız bırakılmanın da ötesinde ülkelerinde bir rejim değişiminden çekinen Suud ailesinin, neden Ortadoğu barış sürecine önem verdiğini anlamak zor değildir (FRUS, *Undated-a*, s.457; FRUS, 1977j, s.521). Birçok ikili görüşmede belirtildiği gibi, Suudi Arabistan yönetimi, Ortadoğu'da barış olmaması durumunda buradaki istikrarsızlıktan en büyük faydayı sağlayacak gücün SSCB olduğuna inanmaktaydı. Veliâht Prens Fahd'ın Dışişleri Bakanı Vance'e ifade ettiği gibi, Ortadoğu barışı burada yaşanan "tüm Arap halklarının ve Yahudilerin lehine olacak" iken, bundan memnun olmayacak tek aktör "SSCB" ve onun beslediği "radikal milliyetçi hareketler" olacak idi (FRUS, 1977e, s.474).

1977-78 senelerinde gerçekleşen ABD-Suudi Arabistan temaslarında Suudi Arabistan yetkililerinin Amerikalı mevkidaşlarını Arap-İsrail barış sürecinde Suudi Arabistan'ın önemli rol oynayacağına ikna etmeye çalışmaları dikkat çekicidir. Örneğin 1977 tarihli CIA raporuna göre, Suudi Arabistan yönetimi, kendisini Ortadoğu'daki "ılımlılığın" öncüsü olarak görmekte ve bu nedenle de Ortadoğu barış sürecinde Arapları ikna etme hususunda anahtar rol oynayacağına inanmaktaydı (FRUS, 1977a, s.461). Aynı şekilde Veliâht Prens Fahd'ın Dışişleri Bakanı Vance ile Ciddede yaptığı görüşmede, ülkesinin diplomatlarının, Arapları bölgedeki SSCB tehlikesi hakkında uyardırmada öncü rol oynadıklarını söylemesi önemlidir. Prens Fahd'a göre, Suudi Arabistan, bölge ülkeleri üzerinde sahip olduğu etkiyle, Ortadoğu barışını hızlandıracak güce sahipti. Bu anlamda ABD açısından elzem bir müttefik olarak görülmeliydi (FRUS, 1977e, s.475). Suudi yetkililer tarafından yapılan bu vurgu, esasen ABD yönetimi tarafından da hissedilmiş ve haklı bir vurgu olarak görülmüştür. Örneğin ABD'nin Suudi Arabistan Büyükelçisi West, Prens Fahd ile yaptığı görüşmeyi raporlarken, Prens kendisine "siz İsrail'i ikna edin, biz Arapları" dediğini yazacak, Suudi Arabistan yönetiminin bu süreçte kendisini ABD ile beraber eş statüde bir "ara bulucu" olarak gördüğünü belirtecekti. Suudi Arabistan'ın barış sürecindeki çabalarının fark edilmesi ve bu konuda her zaman cesaretlendirilmesi gerektiği de Büyükelçinin Washington'a yaptığı tavsiyeler arasında bulunacaktı (FRUS, 1977h, s.513). Buna ek olarak Dışişleri Bakanlığı tarafından Carter'ı bilgilendirmek için kaleme alınan bir raporda, Suudi Arabistan'ın özellikle 1973 senesinden sonra Arap-İsrail sorunu konusunda barışa yönelik "reaktif" olmaktan çok, "öncü" bir rol üstlendiğini belirtmiş, ve ABD'nin Suudi Arabistan'dan elde ettiği çıkarların artık Arap-İsrail barış sürecinden ayrılamayacağını altını çizmiştir (FRUS, *Undated-a*, s.456).

Ortadoğu'daki “adil barış süreci” konusunda ABD ve Suudi Arabistan aynı tarafta görünseler de aralarında önemli bir ayrışma da bulunmaktaydı. Bu da Suudi Arabistan'ın 1948'deki Arap-İsrail savaşından sonra Arap Ligi tarafından bölgede İsrail'i yalnızlaştırmak ve zayıflatmak adına alınan boykot kararına uymasıydı (FRUS, *Undated-a*, s.459). Her ne kadar Suudi yetkililer bu uygulamanın siyasi olduğunu, dini motifler taşımadığını, dolayısıyla bölgedeki Yahudilere yönelik bir karar olmadığını ancak İsrail devletinin yayılmacı politikalarına yönelik alınan bir önlem olduğunu vurgulasalar da, 1977-78 senelerinde ABD-Suudi Arabistan arasında yapılan birçok ikili görüşmede ele alınan boykot konusu, taraflar arasında önemli bir ayrışma noktası olarak kalmaya devam etmiştir. Özellikle Velihaht Prens Fahd'ın bu konuda ABD'yi uyarması dikkat çekicidir. Suudi Arabistan'ın İsrail'in boykotuna katılması nedeniyle bazı Kongre üyelerinin Suudi Arabistan'daki ABD'li şirketlerin bu ülkeden çekilmeye çağırması karşısında, Prens Fahd'ın cevabı nettir: Fahd'a göre, ABD menşeli yatırımın Suudi Arabistan'dan çekilmesi, bu boşluğun Avrupalılar tarafından doldurulmasına neden olacak idi, ki bu da ABD'yi ekonomik zarara uğrattırırken Suudi Arabistan'ı etkilemezdi (FRUS, 1977e, s.478).

Bu dönemde boykot konusu her ne kadar taraflar arasında önemli bir ayrışma noktası olarak kalsa da, ABD yönetiminin özellikle Arap-İsrail sorununda Suudi Arabistan yönetimine diğer Arapları ikna etme konusunda güvendiği birçok görüşmede ortaya çıkmaktadır. Örneğin Mısır lideri Enver Sedat'ın bir ilk gerçekleştirip Kudüs'ü ziyareti sonrasında 2 Aralık 1977'de Trablus'da biraraya gelen Arap liderlerin Mısır'a yönelik tepki koyması, Arap-İsrail barış sürecini ciddi derecede sekteye uğratan bir gelişme olmuştur. Bu durum karşısında, ABD'nin, Suudi Arabistan'ı söz konusu tepkiyi hafifletebilecek etkin bir aktör olarak algıladığı fark edilmektedir. Gerçekten de Sedat'ın Kudüs ziyaretini olumlu bir gelişme olarak nitelendiren Suudi yetkililer, ABD'li mevkidaşlarıyla yaptıkları toplantıda, içinde buldukları dönemi “altın bir fırsat” olarak nitelendirmiş ve Suudi Arabistan'ın bu sürece desteğinin tam olduğunun altını çizmişlerdir (FRUS, 1977m, s.579).

Buna karşılık, ABD yönetiminin Suudi Arabistan'a yönelik beklentilerinin Camp David sonrasında önemli ölçüde karşılığını bulamadığını söylemek yanlış olmayacaktır. 17 Eylül 1978'de Mısır ve İsrail arasında Camp David anlaşmasının imzalanması akabinde oluşan Arap tepkisi ve bu tepki karşısında Suudi Arabistan'ın Arapları sakinleştirme konusunda etkin bir rol oynayamaması önemli bir hayal kırıklığı olarak kayıtlara geçecekti. Öyle ki Ulusal Güvenlik Konseyi'nden Gary Sick'in hazırladığı raporda 2-5 Kasım 1978 tarihleri arasında Bağdat'ta toplanan Arap Ligi zirvesinde Suudi Arabistan'ın performansı “kararsız” ve “pasif” olarak nitelendirilmiştir. Zira Suudi Arabistan bu zirvede, Mısır'a karşı kaleme alınan eleştirel deklarasyona ve yine Mısır'ın Arap Ligi'nden atılması kararına engel olamamıştı (FRUS, 1978h, s.560). Her ne kadar Sick, Suudi Arabistan'ın bu performansını, Velihaht Prens Fahd'ın hasta oluşu ile Suud ailesi içerisindeki veraset mücadelesine bağlasa da, bu durumun ABD'nin beklentilerini karşılamadığı gerçeğini değiştirmedini not düşmüştür (FRUS, 1978h, s.560-561). Söz konusu hayalkırıklığına rağmen, ABD'nin Suudi Arabistan Büyükelçisi West, Washington için hazırladığı 1978 senesinin son raporunda ABD yönetiminin amacının Suudi Arabistan'ın “Camp David hususunda desteğini sağlamak” olması gerektiğinin altını çizmiştir. West, bu şekilde Suudi Arabistan'ın değişmesi olası

olan bölgesel dengeler içerisinde ABD açısından hala önemli bir müttefik olduğunu vurgulama gereği duymuştur (FRUS, 1978i, s.564-565). 1979 senesi içerisinde İran'da gerçekleşecek olanlar düşünüldüğünde, West'in bu noktada haksız olmadığını belirtmek gerekmektedir.

4.2. F-15 Savaş Uçakları

ABD iç yazışmalarının kapsamlı bir analizi, 1977-1978 senelerinde ABD-Suudi Arabistan ilişkilerinde hâkim olan bir diğer önemli konunun F-15 tipi savaş uçakları olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Suudi Arabistan'ın ABD'den satın almak istediği bu uçaklar, Carter döneminin ilk iki senesinde taraflar arasındaki hemen hemen tüm temaslarda gündemi meşgul etmiş ve bu süreç zarfında ittifak ilişkilerine zarar verecek derecede mühim hale gelmiştir.

Esasında Suudi Arabistan'ın savunma alanında ABD'den teknoloji, teçhizat ve uzmanlık ithal etmesi bu döneme özgü bir durum değildir. 1930'larda petrole odaklı olarak başlayan ABD – Suudi Arabistan ilişkilerinin o dönemden itibaren bir tamamlayıcı unsuru, Suudi Arabistan'ın içinde bulunduğu bölgede kendini savunması amacıyla ABD'den ithal ettiği silahlardı. “Petrol” ve “güvenlik” ikiliğine dayanan bu ittifak, özellikle Britanya'nın Körfez bölgesinden çekilme kararı aldığı 1968 senesinden sonra daha da kuvvetlenmiş ve ABD, Suudi Arabistan'ın askeri modernizasyonunda dayandığı temel güç haline gelmiştir. Öyle ki ABD'den savunma alanında Suudi Arabistan'a yapılan toplam satış 1966 senesinde 2.1 milyar dolarken, bu rakam 1976'da 12 milyar doları bulacaktı (FRUS, *Undated-a*, s.455-458).

Silahsızlanmayı dış politika hedeflerinden biri haline getirmiş olan Başkan Carter döneminde Suudi Arabistan'a F-15 tipi savaş uçağı satılmasının gündeme gelmesi nedensiz değildi. İç yazışmaların ortaya çıkardığı gibi, Suudi Arabistan'a söz konusu savaş uçaklarından 50 adet satılması Carter'dan önceki yönetim zamanında Dışişleri Bakanlığı yapan Henry Kissinger tarafından bizzat söz verilmişti. 21 Şubat 1976'dan 21 Mayıs 1977'ye kadar ABD'nin Suudi Arabistan Büyükelçiliğini yürüten William James Porter, Carter henüz başkanlık koltuğuna yeni oturduğunda Dışişleri Bakanlığı'na yönelik gönderdiği telgrafta Washington'a ahde vefa ilkesini hatırlatacak ve verilmiş olan bu sözün Carter yönetimi tarafından tutulması gerektiğinin altını çizicekti (FRUS, 1977b). Porter daha sonraki bir başka telgrafında da, Veliht Prens'in bu konuda çok istekli olduğunu ve Porter'a konuyla alakalı talebini belirten mektup gönderdiğini söyleyecekti (FRUS, 1977d, s.472). Böyle olmakla beraber, Carter yönetiminin Suudi Arabistan'a F-15 satılması konusunda ihtiyatlı yaklaştığı kayıtlara geçmiştir. Hatta Dışişleri Bakanı Vance, Suudi Arabistan'ın bu konudaki resmi talebini ertelemesini rica ettiği ve bu konuda Carter yönetiminin zaman kazanmaya çalıştığı da fark edilmektedir (FRUS, 1977c, s.471). Ancak bu geciktirme çabasının altında Carter'ın silahsızlanma amacından çok, Kongre'nin bu satışa büyük oranda karşı olması bulunmaktaydı. Zira Dışişleri Bakanlığı'nın Carter'ı bilgilendirmek amacıyla hazırladığı raporda belirtildiği gibi, F-15 savaş uçaklarının İsrail'e karşı kullanılabileceği ihtimali Kongre'nin söz konusu satışa eleştirel yaklaşmasına neden olmaktaydı (FRUS, *Undated-a*, s.458). Kaldı ki daimî amacı ABD-İsrail ilişkilerini muhafaza etmek ve geliştirmek olan ve aynı zamanda

ABD Kongresi üzerinde önemli bir etkiye sahip olan AIPAC (*American Israel Public Affairs Committee*) isimli kuruluşun da bu dönemde F-15’lerin Suudi Arabistan’a satılması aleyhine büyük bir kampanya yürüttüğü kayıtlara geçmiştir (FRUS, 1978b, s.539).

Başkanlık koltuğuna yeni oturmuş ve silah satışlarındaki indirimi dış politikasının ana hedeflerinden biri haline getirmiş olan Jimmy Carter açısından F-15 konusunun ne büyük bir huzursuzluğa neden olduğunu tahmin etmek zor değildir. Özellikle 1977-1978 senelerinde Suudi Arabistan yetkilileri ile kurulan temaslarda, Suudi Arabistan tarafından açık bir baskının gelmesi Carter yönetimini daha da zora sokan bir durum olmuştur. Örneğin Veliht Prens Fahd, ABD Savunma Bakanı Harold Brown ile Washington’da yaptığı toplantıda, Suudi Arabistan’ın ABD’nin Ortadoğu’daki en temel müttefiklerinden biri olduğunun altını çizdikten sonra F-15 savaş uçaklarını ABD’den satın alamadıkları takdirde, birçok Arap liderin yaptığı gibi SSCB’den alabileceklerini vurgulayacak ancak bu durumu asla istemediklerini belirtecekti (FRUS, 1977g, s.495). Suudi Arabistan Dışişleri Bakanı da sık sık aynı konuyu gündeme getirecek, ABD’nin İsrail’e ve İran’a “tonlarca” silah sattığını buna karşılık Suudi Arabistan’ın Ortadoğu’daki istikrara bu iki ülkeden çok daha fazla katkıda bulunmasına ve parasını da eksiksiz hazır etmesine rağmen ABD’den silah/savaş uçağı satın alamadığını vurgulayacaktı (FRUS, 1977l, s.524). Bu durumda ittifak ilişkilerinin yeniden düşünülmesinin gerekli olduğunu ifade eden Suudi yetkililer, Suudi Arabistan’ın ABD açısından önemli bir müttefik olduğunu ve sırf bu sebepten ötürü ABD’nin böyle bir müttefiki kaybetmesinin “yazık olacağını” her fırsatta belirtmişlerdir.⁴

Belirtmek gerekir ki Suudi yönetiminin ABD yönetimi üzerinde kurduğu bu açık baskı altında Carter döneminde kilit pozisyonlarda olan bazı ABD’li yetkililer tarafından da desteklenmiştir. Örnek vermek gerekirse, Carter’ın Ulusal Güvenlik Danışmanı Brzezinski’ye göre söz konusu satışın yapılması hem ABD’nin ittifak ilişkileri açısından hem de Carter yönetiminin Ortadoğu vizyonu açısından elzemdi. ABD, F-15’leri Suudi Arabistan’a satarak bir yandan verdiği sözün arkasında olduğunu gösterecek, bir diğer yandan da Ortadoğu’da sadece İsrail ile müttefik olmadığını, Araplara da en az İsrail kadar yakın olduğu göstermiş olacaktı, ki bu da Carter’ın Arap-İsrail barışı sağlama gayesi için tarafsızlığını gösteren son derece önemli bir katkı olacaktı (FRUS, 1977f, s.482). ABD Savunma Bakanı Brown’a göre de Suudi Arabistan’a savaş uçağı satılması Ortadoğu barış sürecinde Suudi Arabistan’ın desteğini sağlamak açısından önemliydi. Carter yönetimi silah satışlarını indirme kararı alsa da, Ortadoğu’da barışın sağlanması için bu uçakların satılması gerekliydi (FRUS, 1977g, s. 494-495). Aynı şekilde ABD Genelkurmay Başkanı David C. Jones ve Savunma Bakanı Yardımcısı Charles W. Duncan da farklı zamanlarda hazırladıkları raporlarda bu satışı yerinde ve gerekli bulduklarını vurgulamışlardır (FRUS, 1978f, s.27-28). Buna ek olarak Brzezinski, F-15’lerin Suudi Arabistan’a satılması konusundaki görüşlerini belirtmekle kalmamış, aynı zamanda Başkan’a yönelik kaleme aldığı bir raporda Kongre’den nasıl

4 Veliht Prens Fahd’ın ABD Hazine Bakanı Michael W. Blumenthal ile toplantısındaki ifadeleri için bkz. (FRUS, 1977i, s.518). Aynı şekilde Veliht Prens Fahd’ın Büyükelçi West ile yaptığı bir görüşmede de benzer ifadeler kullandığı göze çarpmaktadır. Prens bu görüşmede de, Soğuk Savaş koşullarında Suudi Arabistan’ın üstlendiği önemli görevi vurgulamış ve ABD’nin F-15’leri satmaması durumunda dost bir hükümeti kaybedeceğinin altını çizmiştir. Bkz. (FRUS, 1978d, s.550).

onay alınabileceğinin de formülünü yazmıştır: Brezinski'ye göre, Suudi Arabistan'a söz konusu uçakların satışı ancak ve ancak bu uçak satış planının bir paket halinde Kongre'ye sunulmasından geçiyordu. Ortadoğu'ya yapılması planlanan toplam silah satışlarını içeren bu pakette, İsrail'e 50-150 adet arası F-16; Suudi Arabistan'a 20-60 adet arası F-15; Mısır'a 40-120 adet arası F-5E satışı yer almalıydı (FRUS, 1977n, s. 533-534). Brzezinski'ye göre bu şekilde Kongre Suudi Arabistan'a yapılması planlanan satışı ayrıca tartışmak ve oylamak yerine, Ortadoğu'ya yapılacak toplam silah satışı içerisinde tartışacaktı. Bu taktiksel hareket ile, Kongre'deki Suudi Arabistan'a yönelik muhalefete bu satışa karşı çıkması için fırsat tanınmamış olacaktı.

Yapılan bu telkinler ışığında Carter yönetiminin nasıl hareket ettiği yine ABD yönetiminin iç yazışmalarında ortaya çıkmaktadır: Yönetimin F-15'lerin satışını olabildiğince geciktirmeye, konuyu ertelemeye çalıştığı, bu süreçte bir yandan Suudi Arabistan'ı gücendirmemek için çaba sarfettiği, bir diğer yandan da Kongre üyelerini ikna turlarına çıktığı gözlemlenmektedir. Gerçekten de yapılan ikili temaslarda her defasında ABD'li yetkililerin başta Velihaht Prens Fahd olmak üzere diğer Suudi yetkilileri Suudi Arabistan'ın ABD açısından vazgeçilmez bir müttefik olduğu konusunda ikna etmeleri dikkat çekicidir. Carter yönetiminin önemli isimleri Suudi mevkidaşlarına, F-15 konusunda aslında Başkan Carter'ın tutumunun son derece net olduğunu, ancak bu konunun Kongre'ye takıldığını, Kongre üyelerinin en tez zamanda ikna edileceği, ancak ikna edilmeleri için de Carter yönetiminin zamana ihtiyacı olduğunu vurgulamışlardır.⁵ Hatta öyle ki Başkan Carter'ın dahi Suudi Arabistan Kralı Khalid'e yazdığı özel mektupta, Kongre üyelerini ikna etmek için yönetimin elinden geleni yaptığını vurguladığı, kendisinin bizzat bu satışı desteklediği kayıtlarda bulunmaktadır (FRUS, 1978 *Editorial Note*, s.540-541). Buna ek olarak, Dışişleri Bakanı Vance, Prens Fahd'a, Kongre üyelerini Suudi Arabistan'a ziyarete göndermek istediklerini ve Kongre üyelerinin bu uçakların İsrail'i vurmak amacıyla değil de tamamiyle savunma tedbiri nedeniyle satın alınacağını bizzat Suudi yöneticilerden duymalarının daha etkili bir yöntem olacağını söylemiş ve bu şekilde Suudi Arabistan'ı gücendirmeden zaman kazanmaya çalışmıştır (FRUS, 1977m, s. 531).

İdealist emellerle gelmiş ve silah satışındaki indirim amaç olarak belirlemiş bir başkan açısından Suudi Arabistan ile ilişkileri bozmamak adına gösterilen bu çaba esasında çok da anlaşılabilir değildir. Başlarda Carter ile aynı idealizme sahip olan Dışişleri Bakanı Vance'in dahi geçen süre zarfında söz konusu savaş uçaklarının Suudi Arabistan'a satılmasının Ortadoğu'daki "adil barış" için elzem olduğuna ikna olduğu fark edilmektedir. Birçok iç yazışmanın ortaya çıkardığı gibi, bu dönemde Suudi Arabistan'a F-15'lerin satılması, olası bir Arap-İsrail barışıyla ilişkilendirilecek ve Başkan Carter'ın bu idealine ulaşmada Suudi Arabistan'ın önemli ve hatta vazgeçilmez bir ortak olduğunun altı çizilecekti (FRUS, 1978 *Editorial Note*, s.540-541). Kaldı ki Dışişleri Bakanı Vance, ABD Silah Kontrolü ve Silahsızlanma Ajansı'nın dahi Suudi Arabistan'a yapılması planlanan bu satışı "barış amaçlı olması" nedeniyle "anladığını" kayıtlara geçmiştir.⁶ Hatta öyle ki Vance daha

5 ABD Savunma Bakanı Blumenthal'in Prens Fahd ile görüşmesinde bu konuda sarf ettiği sözler için bkz. (FRUS, 1977i, s.518). Aynı konuda Büyükelçi West'in Suudi Arabistan Dışişleri Bakanı ile yaptığı görüşmedeki sözleri için bkz. (FRUS, 1977k, s.522-523).

6 ABD Silah Kontrolü ve Silahsızlanma Ajansı 1961'den kurulmuş ve 1999'a kadar varlığını sürdürmüş bir bağımsız

da ileriye gidecek ve Başkan Carter’a yönelik yazdığı tarihi belli olmayan raporda, bu silahlarının satışının Başkan Carter’ın “barış” vizyonu ile uyumsuz olmadığını, tam tersi bu vizyonun bir parçası olduğunu vurguluyacaktı. Ona göre barış masasına oturmak için hem İsrail hem de Araplar güvenlik garantisi isterken, Suudi Arabistan’ın bu talebine cevap vermek son derece yerinde bir adımdı (FRUS, *Undated-b*, s.546).

Bu çerçeveden bakıldığında önce Senato’dan daha sonra da Temsilciler Meclisi’nden söz konusu satışın “paket” taktiği ile onaylanması sürpriz olmamıştır (FRUS, 1978e, s.553). Bu satışı ABD’nin o dönemki Suudi Arabistan Büyükelçisi West, 1978’in raporunda o senenin ikili ilişkilerinde “en önemli ve en yardımcı olayı” olarak nitelendirecekti (FRUS, 1978i, s.565). Elbette “yardımcı”dan kasıt, söz konusu satışın Camp David barış görüşmelerine yardımcı olmasıydı. Zira aynı raporda West, “F-15 satışı olmasaydı, Camp David de olamazdı” ifadesini kullanacak ve iki konunun birbirine doğrudan bağlı olduğunu vurguluyacaktı (FRUS, 1978i, s.566). Gerçekten de West’e göre bu satışın ABD’ye yönelik en büyük kazancı Ortadoğu’da ABD hakkındaki algıyı kırmış olmasıydı: Birçok Arap, ABD’nin İsrail’in istemediği bir şeyi yapamayacağını düşünürken, Carter yönetiminin İsrail lobisini karşısına alıp bu satışı yapması, onun kendi dış politika kararlarını alabildiğini ve Ortadoğu barış sürecinin taraflarına eş mesafede olduğunu göstermişti (FRUS, 1978i, s.566). Bu şekilde ABD-Suudi Arabistan ilişkilerinde Carter’ın başkanlık koltuğuna oturduğu ilk andan itibaren var olan bu gerginlik son bulmuş ve ittifak ilişkileri zarar görmeden devam etmiştir.

4.3. Petrol Fiyatları

ABD-Suudi Arabistan ilişkilerinin her zaman önemli bir konusu olan petrol, bu dönemde de kaçınılmaz olarak ilişkileri etkileyen bir nokta olarak ortaya çıkmaktadır. Yapılan iç yazışmalarda birçok defa, ABD’nin Körfez bölgesindeki doğrudan çıkarının petrol olduğu, dolaylı çıkarının ise NATO müttefiklerinin petrole ulaşımının sağlanması olduğu belirtilmiş, bu çerçevede ABD’nin Suudi Arabistan’a bağımlı hale geldiği kayıtlara geçmiştir.⁷ Büyükelçi West’in geleceğe yönelik tahminlerinin yer aldığı raporunda da ABD’nin yakın gelecekte söz konusu bağımlılıktan kurtulamayacağını altı çizilmiş (FRUS, 1977h, s.503), dolayısıyla da ABD’nin bu ülkeyle ittifak ilişkilerinin bu gerçeklik çerçevesinde düşünülmesi gerektiği vurgulanmıştır.

ABD’nin petrole olan ihtiyacı karşısında Suudi Arabistan’ın kayıtsız kalmadığı ve ABD’nin isteği doğrultusunda dünya piyasalarında petrolün fiyatının indirilmesi yönünde ciddi çaba sarf ettiği de Carter yönetiminin iç yazışmalarında ortaya çıkan önemli bir bilgidir. Bu anlamda Suud ailesinin ABD yönetimini “anladığı ve destek verdiği” belirtilmiştir (FRUS, *Undated-a*, s.457). Gerçekten de 1977-1978 senelerinde yapılan ikili temaslarda, Suudi yetkililer petrolün fiyatının indirilmesi konusunda diğer OPEC (*Organization of Petroleum Exporter Countries*)

ajanstir. Dışişleri Bakanı Vance, Carter’a yönelik ifadelerinde bu ajansın, Ortadoğu’ya yapılan silah satışlarını aslında onaylamadığını belirtmiş ancak Suudi Arabistan özelindeki satışı ise arkasındaki dış politika nedenlerini anladığı için onayladığını belirtmiştir. Bkz. (FRUS, *Undated - b*: s.545).

7 Bir örnek için bkz. (FRUS, *Undated-a*: s.454-455).

üyelerini ikna etmeye çalışacaklarını her defasında ABD'li mevkidaşlarına belirtecek, ancak diğer üyelerin baskılarına dayanamayabileceklerinin de altını çiziceklerdi (FRUS, 1977j, s.520). Böyle olmakla birlikte, ABD yönetiminin Suud ailesindeki liderliğe bu baskılara dayanması konusunda güvendiği iç yazışmalarda kendini göstermektedir. Hatta öyle ki Başkan Carter'ın, petrol fiyatı konusundaki çabaları nedeniyle Velihaht Prens Fahd'a bizzat teşekkür ettiği kayıtlara geçmiştir (FRUS, 1977m, s.532). Buna ek olarak, bu dönemde Suud ailesi içindeki bir liderlik değişimi olasılığının ABD tarafından endişeyle karşılandığı fark edilmektedir. Söz konusu endişe Büyükelçi West'in Washington'a yönelik yazdığı raporda kendini gösterecek, ve Suudi Arabistan Kraliyet ailesi içindeki liderlik değişimi, ABD'nin petrole ulaşımını engelleyebilecek durumlar arasında sayılacaktı (FRUS, 1977h, s.504-505).

Özellikle altını çizmek gerekir ki Carter döneminde Suudi Arabistan hakkında yapılan yazışmaların çok önemli bölümünde, petrol konusu ile Arap-İsrail barışı konusu arasında bağlantı kurulmuştur. ABD'nin Ortadoğu'da barışı sağlama konusundaki başarısızlığının, ya da barış sürecinde taraflara eşit mesafede duramamasının ABD'nin Suudi Arabistan'dan satın aldığı petrolü tehlikeye atabileceği birçok kere vurgulanmıştır. Örneğin Büyükelçi West'e göre ABD'nin Arap ve İsrail taraflarına eş mesafede duramaması, ABD'nin enerji konusundaki bağımlılığını daha da zora sokabilecek bir unsurdur (FRUS, 1977h, s.506-507). West'e göre, ABD'nin İsrail'e olduğu gibi, Araplara da yakın durduğunu göstermesi elzemdi. Bu anlamda ABD'nin Suudi Arabistan ile olan ittifakı, ABD'nin Araplara yönelik tutumunu simgelemesi nedeniyle sembolik bir anlam içeriyordu. Buna ek olarak CIA tarafından hazırlanan bir raporda da (FRUS, 1978a, s.536), ABD'nin hem petrol hem de Arap-İsrail barışı konusunda Suudi Arabistan'a ihtiyacının olduğu belirtiliyor, bu çerçevede de Suudi Arabistan ABD'nin Ortadoğu'daki kaçınılmaz müttefiki olarak ifade ediliyordu. Hatta öyle ki aynı CIA raporunda, ABD'deki Carter yönetiminin F-15'ler konusunda neden Suudi Arabistan'ın isteği doğrultusunda hareket etmesi gerektiği de açıklanmış oluyordu (FRUS, 1978a, s.538).

1977-1978 senelerinde ABD'nin Suudi Arabistan'dan petrol fiyatlarını indirmesi konusundaki isteğinin, dönemin sonundaki OPEC toplantısında karşılığını bulamadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ulusal Güvenlik Konseyi'nden Gary Sick'in hazırladığı raporda belirtildiği gibi, Camp David barış anlaşması sonrasında toplanan Arap Ligi zirvesinden nerdeyse bir buçuk ay sonra, 17 Aralık 1978'de gerçekleşen OPEC toplantısında, Suudi Arabistan'ın duruşu, aynen Arap Ligi zirvesinde olduğu gibi, "pasif" olarak nitelendirilmiştir (FRUS, 1978h, s.560). Suudi Arabistan'ın bu toplantıda petrol fiyatının arttırılması karşısında sert bir muhalefet yapamadığı belirtilmiş, bu anlamda da ABD'nin beklentilerini karşılayamadığı kayıtlara geçmiştir. Böyle olmakla beraber, ABD Genelkurmay Başkanlığı tarafından Savunma Bakanlığı'na yönelik olarak Ocak 1979'da hazırlanan bir başka raporda, Körfez bölgesindeki petrol kaynaklarının dünyaya akışının ABD'nin hayati çıkarlarına olduğu belirtilecek, ve İran siyasetindeki "olumsuz" son gelişmelerden sonra Suudi Arabistan ile olan ittifakın daha da önem kazandığı vurgulanacaktı (FRUS, 1979, s.34). ABD'nin Suudi Arabistan'ın güvenlik birimlerinin geliştirilmesi için çaba sarf etmesi gerektiğini tavsiye eden bu raporu, Savunma Bakanı Brown'un Başkan Carter'a yönelik raporu takip edecek ve aynı tavsiye yinlenecekti (FRUS, *Undated-c*, s.36). Söz konusu raporların

yazılmasından neredeyse bir ay içerisinde İran Şahı'nın devrildiği göz önünde tutulursa, Başkan Carter'a yönelik yapılan bu tavsiyelerin yerindeki anlaşılabilir. ABD yönetiminin iç yazışmalarında görüldüğü gibi, bu dönemde petrol fiyatları konusunda ABD ve Suudi Arabistan arasında geçici bir tatsızlık olsa da, bu tatsızlığın bölgesel dinamiklerdeki değişim nedeniyle uzun sürmediği ve Suudi Arabistan'ın 1979 senesi itibarıyla ABD'nin Körfez'deki başlıca müttefiki olarak varlığına devam ettiği fark edilmektedir.

Bu çalışmada ele alınan ABD iç yazışmaları, Carter dönemi ABD dış politikası hakkında aşağıda belirtilen noktaların ortaya çıkarılmasına olanak tanımaktadır:

Vurgulanması gereken noktalardan ilki, bu dönemde ABD tarafından Suudi Arabistan hakkında yapılan “kapalı rejim” ve “insan hakları usulsüzlükleri bulunmaktadır” tespitlerine rağmen, Başkan Carter'a yapılan bilgilendirme raporlarında, bu durumun, ABD ile ilişkilerine engel teşkil etmeyen bir konu olarak ele alınmasıdır. İlgili bölümde belirtildiği gibi, söz konusu raporlara göre Suudi Arabistan toplumunda, “rejimi değiştirebilecek/rejime meydan okuyan bir nefret”in henüz doğmamış olması, ABD'nin Suudi Arabistan ile ittifak ilişkilerini mümkün kılmaktadır. Tüm bunlar, ABD'nin kapalı bir rejimle olan ilişkilerini ancak ve ancak bu rejime tabi olan toplum içerisinde sert bir muhalefet doğmasıyla keseceğini göstermektedir. Başkan Carter'a yönelik hazırlanan bu bilgilendirme raporlarının, bu anlamda ABD'nin demokrasi anlayışınının da sınırlarını gösterdiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Önemli olan bir diğer nokta, Carter'ın başkanlık kampanyası esnasında önceki yönetimlere yönelik olarak yaptığı eleştirilerinin benzerlerini, kendi döneminde Suudi Arabistan ile olan ilişkiler esnasında yaşanmış olmasıdır. Hatırlanacağı üzere Carter, bir yandan daha önceki yönetimleri gizli ajandalara sahip olmak ve silahlanmayı tetiklemele, bir diğer yandan Kissenger'ı da karar alma sürecine fazla müdahil olup, Başkan ve Kongre arasındaki iletişimi zayıflatmakla eleştirmişti. Kendi döneminde Suudi Arabistan'a F-15 tipi savaş uçağı satılması hususunda yaşananlar esnasında Carter'ın eleştirdiği noktalarla birebir yüzleştiğini gözler önüne sermiştir. Bu uçakların Suudi Arabistan'a satılması için Carter yönetiminin Velihaht Prens Fahd'a Kongre onayı olmadan Suudi Arabistan'ın yanında olduklarını iletmeleri, farklı Amerikalı yetkililer ve hatta Başkan Carter'ın ta kendisi tarafından bu satışın gerçekleşmesi için Kongre üyelerinin ikna edileceği yönünde söz verilmesi dikkat çekicidir. Hatta öyle ki söz konusu satışın pürüzsüz gerçekleşmesi için Ulusal Güvenlik Danışmanı Brzezinski tarafından “paket” taktiğinin teklif edilmesi ve Başkan Carter'ın da bunu kabul edip Kongre'deki oylamanın bu şekilde yapılması, Carter'ın daha önceleri “gizli ajanda” olarak ifade ettiği bir duruma işaret ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Buna ek olarak, satış sürecinde Brzezinski'nin, Carter'ın eleştirilerine maruz kalan Kissinger gibi, güçlü bir kişilik olarak önemli rol oynaması ayrıca anlamlıdır. Kaldı ki Stone ve Kuznick'in aktardığı gibi, Başkan'a her sabah CIA tarafından yapılması gereken bilgilendirmelerin Ulusal Güvenlik Danışmanı Brzezinski tarafından bizzat yapılmış olması ve kendisinin zamanla diğer kişi ve kurumlardan Başkan'a daha yakın bir hale gelerek kararlarını etkileyen baş aktöre dönüşmesi (Stone ve Kuznick, 2012, s.405), Başkan Carter'ın geçmişte eleştirdiği duruma kendisinin de sürüklendiğini gözler önüne sermektedir.

Tüm bunlar arasında özellikle silahsızlanma konusunun ayrıca önemli bir yere sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Zira Carter'ın başkanlık öncesinde birçok fırsatta dile getirdiği şekilde ABD'nin silah satışlarının indirilmesi amacına rağmen, Suudi Arabistan'a F-15 satmak için büyük çaba sarf etmesi, idealizminin sınırlarını göstermektedir. Langvandslien'in belirttiği gibi, Carter'ın silah satışlarının azaltılması hedefi, ABD açısından stratejik anlamda çok da önemli olmayan bölge/ülkeleri kapsarken; Körfez bölgesi gibi hayati çıkarlarının olduğu bölgeyi kapsamamış ve bu dönemde Suudi Arabistan'a yapılan toplam satış senelik 927 milyon dolardan 2.7 milyar dolara çıktığı gözlemlenmiştir (Langvandslien, 2004, s.131-134). Tam da bu noktada belirtmek gerekir ki Suudi Arabistan ile ilişkilerde Carter'ın idealizmini sınırlayan, Carter'ı özellikle de silah satışının indirilmesi konusunda verdiği vaatlerin tam tersi bir yol izlemeye iten konuların başında Ortadoğu barış süreci ve petrol olduğu görülmektedir. Elbetteki bu iki konuya, 1979 senesi itibarıyla İran İslam devrimi ve SSCB'nin Afganistan işgalinin gerçekleşmesiyle birlikte Suudi Arabistan'a müttefik olarak duyulan ihtiyacın artması da eklenmiştir. ABD yönetiminin iç yazışmalarının ortaya koyduğu gibi, özellikle Arap-İsrail barış sürecinde taraflara eş mesafede durmak amacıyla Suudi Arabistan'ı kaybetmemek adına atılan adımlar, Carter yönetimi tarafından idealist bir hedef için realist adımlar atıldığını göstermektedir. Hatta öyle ki Dışişleri Bakanı Vance'in 1978'in başlarında F-15 satışına mesafeli olmasına rağmen, iç yazışmalarda görüldüğü gibi, zamanla bu mesafesinden vazgeçtiği ve hatta bu satışı "barış için gerekli" gördüğü ve Carter'a da o yönde telkinde bulunduğu fark edilmektedir. Dolayısıyla idealizmleriyle bilinen Başkan Carter ve Dışişleri Bakanı Vance'in dahi, "Ortadoğu barışı" için bu satışın elzem olduğuna zamanla ikna olduklarını ifade etmek yanlış olmayacaktır.

5. Sonuç

Analiz edilen tüm iç yazışmalar ışığında, Carter yönetiminin en idealist olarak bilinen 1977-1978 senelerinde dahi ABD'nin Suudi Arabistan ile olan ilişkilerinin, zaman zaman yaşanan gerginliklere rağmen, olumlu şekilde devam ettiği fark edilmektedir. Jimmy Carter gibi, insan hakları, demokrasi, barış gibi ideal unsurları hedefi haline getirmiş, Woodrow Wilson çizgisinden ilerleyen bir başkanın, kapalı ve demokratik olmayan bir rejimle ilişkilerinin olumlu seyretmesinin arkasında, iç yazışmalardan da tespit edildiği gibi, büyük oranda Ulusal Güvenlik Konseyi, Genelkurmay Başkanlığı ve CIA başta olmak üzere, Dışişleri Bakanlığı'ndan gelen bilgilendirme raporları ve telkinler bulunmaktadır. Carter'ın idealizminin sınırlarını gösteren bu durum ayrıca, ABD dış politikası karar alma sürecinde Başkan'ın diğer aktörlerce önemli derecede dengelenebileceğini/ sınırlandırılabilceğini gözler önüne sermektedir.

Buna ek olarak ifade etmek gerekir ki, Carter'ın idealizminin sınırlara sahip olması, Soğuk Savaş koşullarının da kaçınılmaz bir sonucudur. Carter her ne kadar idealist amaçlara sahip olsa da, Soğuk Savaş koşullarından bağımsız olarak hareket etmesi elbette ki beklenemezdi. Kaldı ki Carter'ın daha önce de üzerinde durulduğu gibi, Vance ve Brzezinski arasındaki gelgitleri, Başkan'ın Soğuk Savaş koşullarında farklı düşünceleri temsil eden kişiler arasındaki sıkışmışlığını ve belki de çaresizliğini ortaya koyan önemli bir örnektir.

ABD tarihi incelendiğinde, alanda çalışan uzmanların üzerinde hemfikir oldukları gibi, değerler-çıklar ikileminde çoğu zaman değerlerin ABD'nin küresel gücünü korumak amacıyla feda edildiği görülmektedir. Yukarıda belirtilenlere rağmen, Carter döneminin bu anlamda istisnai bir döneme işaret ettiğini söylemek mümkün görünmektedir. Her ne kadar bu dönemde ABD-Suudi Arabistan ilişkileri, ABD'nin Suudi Arabistan'a petrol konusunda ihtiyaç duymasından etkilense de, ikili ilişkileri, Carter'ın Ortadoğu barışı gibi idealist bir hedefe verdiği önem de dikkate değer derecede etkilemiştir. Dolayısıyla bu defa, idealizmin, realizmin bir aracı olmasından çok; realizmin, idealizmin bir aracı olarak ortaya çıktığı, başka bir ifade ile realist politikaların, idealist bir hedefe ulaşmada, araç olarak kullanıldığı fark edilmektedir.

Bu açıdan bakıldığında Carter dönemi her ne kadar istisnai bir döneme işaret etse de, değerler-çıklar ikileminin günümüzde ABD dış politikası açısından sınırları net olan bir ikilem olmaktan çıktığını ayrıca vurgulamak gerekir. Değerlerinden tamamen kopmuş bir ABD'nin aldığı kararların, çıkarlarına hizmet edip etmediği tartışmalı bir konudur ve esasında artık buna hizmet etmediğini belirtmek yanlış olmayacaktır. Bunun altındaki en büyük neden ise, “çıkarcı” denilen kavramın artık salt jeopolitik endişelerden oluşmaması, içinde “yumuşak güç” barındıran bir kavram haline gelmesidir. Başka bir ifade ile belirtmek gerekirse, sadece Körfez bölgesindeki petrole ulaşmak, ABD'nin salt çıkarı değildir. ABD'nin küresel bir güç olarak bu bölgede inandırıcılığının olması, bölge halkları tarafından cazip bir kültür ve siyasi/ekonomik güç olarak algılanması, müttefiklerinin güvenini kazanması/sürdürmesi, prestijli bir küresel güç olarak askeri varlığına devam etmesi de ABD'nin çıkarları arasında sayılabilir. Soğuk Savaş döneminde her ne kadar değerler ve çıkarlar birbirinin zıttı olarak algılsa da, bu tartışma aslında Soğuk Savaş sonrasında geçerliliğini kaybetmiş durumdadır. Realist duruşuyla bilinen Stephen Walt'un da ifade ettiği gibi, 21. yüzyılda ABD'nin dünya barışı gibi idealist bir hedefe ilgi duymaması sadece ahlaki açıdan şüpheli bir tutum değildir; bu, aynı zamanda ABD açısından stratejik bir miyopluktur (Walt, 2019). Çünkü ABD'nin çıkarları artık barış, demokrasi ve insan hakları gibi kavramlara da ihtiyaç duymaktadır. ABD'nin bu konuda başarılı olup olamayacağını ise ancak zaman gösterecektir.

Kaynakça

- Ambrose, S. E. (1992). *Dünyaya Açılım: 1938'den Günümüze Amerikan Dış Politikası*. Ankara: Dış Politika Enstitüsü.
- Amstutz, M. R. (2012). *International Ethics: Concepts, Theories, and Cases in Global Politics*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
- Anderson, I. H. (1981). *Aramco, the United-States, and Saudi Arabia: A Study in the Dynamics of Foreign Oil Policy, 1933-1950*. New Jersey: Princeton University Pres.
- Bloomfield, L. (1982). From Ideology to Program Policy: Tracking the Carter Human Rights Policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2(1),1-12. doi: 10.2307/3323646
- Brew, G. (2015). Our Most Dependable Allies: Iraq, Saudi Arabia, and the Eisenhower Doctrine, 1956-1958. *Mediterranean Quarterly*, 26 (4), 89-109. doi: 10.1215/10474.552.3425200

- Bronson, R. (2006). *Thicker than Oil: America's Uneasy Partnership with Saudi Arabia*. Oxford: Oxford University Press.
- Cates, T. G. (1988). United States Persian Gulf Policy since 1968. *Air Command and Staff College Report*. 8 Haziran. Erişim adresi: https://archive.org/details/DTIC_ADA194926
- Deudney, D. and J. Meiser (2008). American Exceptionalism. M. Cox, ve D. Stokes (der.), *US Foreign Policy* içinde (24-41). New York: Oxford University Press. doi: 10.1093/hepl/978.019.9585816.003.0002
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1975, 28 May). *Address by Jimmy Carter*. Tokyo, Vol: 1, 3-8.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1976a, 15 March). *Remarks by Jimmy Carter*. Chicago, Vol: 1, 15-26.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1976b, 23 June). *Address by Jimmy Carter*. New York, Vol: 1, 28-38.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1977). *Editorial Note*. Vol: 1, 65-67.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1977a, 14 January). *Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency*. Vol: XVIII, 461-469.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1977b, 23 January). *Telegram From the Embassy in Saudi Arabia to the Department of State and the Department of Defense*. Vol: XVIII, 469-470.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1977c, 8 February). *Telegram From the Department of State to the Embassy in Saudi Arabia*. Vol: XVIII, 471.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1977d, 9 February). *Telegram From the Embassy in Saudi Arabia to the Department of State*. Vol: XVIII, 472.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1977e, 22 February). *Telegram From the Embassy in Saudi Arabia to the Department of State*. Vol: XVIII, 473-482.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1977f, 21 May). *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*. Vol: XVIII, 482-491.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1977g, 24 May). *Memorandum of Conversation: Secretary of Defense meeting with Crown Prince Fahd of Saudi Arabia*. Vol: XVIII, 492-498.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1977h, August). *Report Prepared by the Ambassador John C. West to Saudi Arabia*. Vol: XVIII, 502-515.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1977i, 28 October). *Telegram From Secretary of the Treasury Blumenthal to the Department of State*. Vol: XVIII, 518-520.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1977j, 10 November). *Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency*. Vol: XVIII, 520-522.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1977k, 1 December). *Telegram From the Embassy in Saudi Arabia to the Department of State*. Vol: XVIII, 522-523.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1977l, 7 December). *Telegram From the Embassy in Saudi Arabia to the Department of State*. Vol: XVIII, 524-525.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1977m, 14 December). *Memorandum of Conversation*. Vol: XVIII, 526-533.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1977n, 15 December). *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*. Vol: XVIII, 533-534.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1978a, 5 January). *Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency*. Vol: XVIII, 536-538.

- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1978b, 27 January). *Memorandum From Jessica Tuchman of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*. Vol: XVIII, 539-540.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1978) *Editorial Note*. Vol: XVIII, 540-542.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1978c, 31 January). *Telegram From the Department of State to the Embassy in Saudi Arabia*. Vol: XVIII, 542-544.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1978d, 26 April). *Telegram From the United States Liaison Office in Riyadh to the Department of State*. Vol: XVIII, 548-552.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1978e, 18 May). *Memorandum of Conversation*. Vol: XVIII, 552-558.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1978f, 7 September). *Memorandum From the Chairman of the Joint Chiefs of Staff (Jones) to Secretary of Defense Brown*. Vol: XVIII, 24-27.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1978g, 9 November). *Memorandum From the Deputy Secretary of Defense (Duncan) to President Carter*. Vol: XVIII, 27-28.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1978h, 22 December). *Memorandum From Gary Sick of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)*. Vol: XVIII, 560 – 562.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1978i, 31 December). *Report Prepared by the Ambassador to Saudi Arabia (West)*. Vol: XVIII, 562 – 573.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (1979, 18 January). *Paper Prepared in the Office of the Joint Chiefs of Staff and the Office of the Under Secretary of Defense for Policy*. Vol: XVIII, 34-35.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (Undated-a). *Briefing Paper Prepared in the Department of State*. Vol: XVIII, 451-461
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (Undated-b). *Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter*. Vol: XVIII, 544-546.
- Foreign Relations of the United-States (FRUS) (Undated-c). *Memorandum From Secretary of Defense Harold Brown to President Carter*. Vol: XVIII, 36-37.
- Gaddis, J.L. (1982). *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York: Oxford University Press.
- Gelb, L. H. (1975). Realism Vs. Idealism in American Foreign Policy. *New York Times*. 30 Kasım. Erişim adresi: <https://www.nytimes.com/1975/11/30/archives/realism-vs-idealism-in-american-foreign-policy.html>.
- Hook, S.W. and J. Spanier (2007). *American Foreign Policy since World War II*. Washington D.C: CQ Press.
- Hudson, W. S. (1970). *Nationalism and Religion in America: Concepts of American Identity and Mission*. New York: Harper & Row Publishers.
- Kaufman, J. (2017). *A Concise History of US Foreign Policy*. Maryland: Rowman Littlefield.
- Kissinger, H. (2016). *Dünya Düzeni*. İstanbul: Boyner Yayınları.
- Koch, A. and W. Peden (1944). *The Life and Selected Writings of Thomas Jefferson*. New York: The Modern Library.
- LaFeber, W. (2008). The US Rise to World Power. M. Cox, D. Stokes (der.) *US Foreign Policy* içinde (45-62). New York: Oxford University Press. doi: 10.1093/hepl/978.019.8707578.003.0004
- Langvandslie, M. (2004). *Promising Restraint: The Carter's Administration's Arms Transfer Policy*. Doktora tezi. University of Oslo.

- Mearsheimer, J. (2005). E. H. Carr vs. Idealism: The Battle Rages On. *International Relations*, 19 (2), 139-152. doi: 10.1177/004.711.7805052810
- Morris, R. B. (1956). *Basic Documents in American History*. New Jersey: Van Nostrand Company.
- New York Times (2002). *War with Iraq is not America's national interest*. 26 Eylül. Erişim adresi: https://sadat.umd.edu/sites/sadat.umd.edu/files/iraq_war_ad_2002_2.pdf
- Stone, O., and P. Kuznick (2012). *The Untold History of the United-States*. St Ives: Ebury Press.
- The Office of the Historian (1947). *The Truman Doctrine*. Erişim adresi: <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/truman-doctrine>.
- Walt, S. (2016a). Donald Trump is not a realist. *Foreign Policy*. 1 Nisan. Erişim adresi: <https://foreignpolicy.com/2016/04/01/no-real-donald-trump-is-not-a-realist/>
- Walt, S. (2016b). Obama was not a realist president. *Foreign Policy*. 7 Nisan. Erişim adresi: <https://foreignpolicy.com/2016/04/07/obama-was-not-a-realist-president-jeffrey-goldberg-atlantic-obama-doctrine/>
- Walt, S. (2016c). Why is America is so bad at promoting democracy in other countries? *Foreign Policy*, 25 Nisan. Erişim adresi: <https://foreignpolicy.com/2016/04/25/why-is-america-so-bad-at-promoting-democracy-in-other-countries/>
- Walt, S. (2019). There once was a President who hated war. *Foreign Policy*. 18 Ağustos. Erişim adresi: <https://foreignpolicy.com/2019/08/18/there-once-was-a-president-who-hated-war/>

The “Realist” Idealism? An Evaluation on the USA-Saudi Arabia Relations in 1977-1978

Nur ÇETİNOĞLU HARUNOĞLU*

The idealism/realism dilemma has been one of the leading issues of discussion on the US foreign policy since its foundation. The foundation story of the US takes its point of departure from the idea that all humans were born equal and inherently entitled to unalienable rights – namely life, liberty and the pursuit of happiness – endowed by the Creator. This idealist stance focusing on liberal values and mentioned in the US Declaration of Independence of 1776 was re-emphasized by the first amendment made to the US Constitution in 1881. In addition, the idea of the US being an exceptional nation, as well as “a standing monument for all nations in the world” was deeply ingrained in the hearts and minds of the founding fathers. “American exceptionalism” stemming from the above-mentioned “uniqueness” of the US brought also the idea that the world peace was possible only with the expansion of American ideal values. American idealism, which constituted the core of American identity, impacted into the US foreign policy as “Monroe Doctrine” that meant isolationism of the US from the world affairs almost entirely in the 19th century. Yet, with the adoption of a more active foreign policy concretized with the American-Spanish War by the end of the very same century, discussions on whether American idealism was still the dominant component of the US foreign policy or not were launched.

It is generally argued in these discussions that ideal values such as democracy and human rights, stressed by the founding fathers of the US – particularly by Thomas Jefferson – have been used as means to achieve American interests, rather than being guiding principles of foreign policy; and that the US has been therefore alienated from its identity. Amid all these discussions, it would not be wrong to mention that Jimmy Carter, who became the US President in one of the harshest periods of Cold War, constitutes an exceptional case due to his idealist stance vis-à-vis world politics. While Carter’s presidency is mostly remembered with his erratic position between Secretary of State Cyrus Vance and National Security Adviser Zbigniew Brzezinski, many accept

* Marmara University, Department of Political Science and International Relations, anacetinoglu@yahoo.com

that he had quite idealist goals about world politics and the US position within in the early years of his presidency. Notwithstanding this, one should notice that his idealism had to wane and even totally disappear in the wake of the challenges of 1979, which were the Soviet invasion of Afghanistan and Iranian Islamic Revolution.

This study is going to analyze the US-Saudi Arabia relations in 1977-1978, notably known as the idealist years of Carter. The goal of the study is to reveal the limits of the afore-mentioned idealism and explore the reasons behind through the declassified documents within the Carter Administration. By doing so, this study is also aiming to fulfill an important gap in the literature: Works analyzing the US foreign policy in the Middle East during 1977 – 1978 focus mostly and rightfully on Arab-Israel peace process, therefore on Camp David peace accords. Besides, studies holding US-Saudi Arabia relations during Carter presidency take the year of 1979 as the point of departure, since it is starting from 1979 that the Saudi Arabia became the only US ally in the Gulf region. While there are substantial sources on American-Saudi relations comprising the above-mentioned two years in the US declassified documents, the fact that these sources have not been yet incorporated into an academic writing, reveals the necessity of such a research. Therefore, an important contribution of this study will be the evaluation and the incorporation of these sources into Turkish literature.

The main research questions of the study could be enumerated as follows: What were the basic issues held in the US-Saudi Arabia relations during 1977-1978? To what extent the idealism of Jimmy Carter, who was believed-since his presidential campaign – to bring a new breath to the US foreign policy, was reflected into these bilateral relations? What were the factors that limited Carter's idealism? Finally, how his term could contribute to the idealism/realism discussions held on the US foreign policy? The main arguments of the study are that neither realism nor idealism is the only approach dominating the US foreign policy; and that each one is usually embedded in the other and even each one is used as a mean to other. It seems right to mention that the realist motives being present in the American-Saudi relations in the most "idealist" years of Carter that are 1977-1978, reveals the limits of the US' idealism. Those years constitute a perfect example shedding light to what degree an idealist President like Carter could be restrained by the impediments of Cold War dynamics. In effect, the US official documents within the Carter administration reveal that there were three issues dominating the American-Saudi agenda in 1977-1978. Those issues were the Saudi support to the Arab-Israeli peace process led by the US, the American F-15 sale to Saudi Arabia and finally oil. An in-depth analysis reveals that these three issues were deeply interlinked. While one of the idealist goals of Carter before taking the presidency was disarmament, the American administration could not refrain from selling F-15 to the Saudi Arabia during 1977-1978. This decision to sell arms was partly the result of the US' need of the Saudi Arabia in a possible Arab-Israeli peace, and partly the result of the American dependence on Saudi oil. In short, the fact of President Carter having taken realist steps to ensure the US' access to oil on the one hand, and to reach his idealist goals such as Arab-Israeli peace in the Middle East on the other, come to surface as important realities.

Avrupa Birliği Doğu Ortaklığı Projesinin Gürcistan'a Etkisi

The Impact of the European Union East Partnership on Georgia

Ali Onur ÖZÇELİK* 
Sopiko ZANDARADZE** 

Öz

Bu makale, AB'nin doğuya yönelik genişlemesinin ardından Birliğe komşu olan yeni ülkelere demokrasiyi teşvik etmek için uyguladığı “Yeni Komşuluk Politikası ve Doğu Ortaklığı” politikalarını analiz etmek üzerine yazılmıştır. Yakın gelecekte Birliğe üye olması neredeyse imkânsız olarak değerlendirilen bu ülkeler (Ukrayna, Gürcistan, Belarus, Moldova, Azerbaycan ve Ermenistan), bütünleşme olmadan genişleme stratejisi bağlamında AB'nin Doğu komşularına yönelik uyguladığı normatif politikaların etkisi altında kalmıştır. AB'ne uyum konusunda göstermiş olduğu çaba, AB'nin Gürcistan'ı komşuluk politikasında örnek olarak seçmesi ve tek bir ülke üzerinden derinlemesine analiz yapmanın sağladığı avantaj, Gürcistan'ın seçilmesindeki temel motivasyonlardır. AB'nin normatif gücünün Gürcistan özelinde nasıl bir değişim sağladığını analiz etmek için, makalenin kavramsal çerçevesinde Avrupalılaştırma literatürüne başvurulmuştur. Ayrıca “Dışsal Yönetişim Modeli”nden yola çıkarak “AB Komşuluk Politikası” ve onun halefi olan “Doğu Ortaklığı”nın Gürcistan'da insan hakları ve temel özgürlükler ile suç ve yolsuzlukla mücadele konusunda ne tür bir değişim sağladığı araştırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avrupalılaştırma, Dışsal Yönetişim, Avrupa Komşuluk Politikası, Doğu Ortaklığı, Gürcistan

Abstract

This article is about analyzing the New Neighborhood Policy and the Eastern Partnership policies that the EU is applying to promote democracy towards new countries adjacent to the Union following the eastern enlargement. Countries (Ukraine, Georgia, Belarus, Moldova, Azerbaijan, and Armenia), which are considered almost impossible to join the Union in the near future, have been under the influence of the normative policies of the EU towards their Eastern neighbors in the context of the enlargement without integration strategy. The effort to adapt to the EU, being selected as an example country in the EU's neighborhood policy and conducting in-depth analysis through one single country are the important motivations for Georgia to be selected as a case country. In order to analyze how the EU's normative power brings about changes in Georgia, Europeanization literature has been consulted as the conceptual framework of the article. In addition, based on the External Governance Model, the

* Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, alionur.ozcelik@gmail.com

** Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, zandaradze91@gmail.com

EU Neighborhood Policy and its successor Eastern Partnership have been investigated in Georgia in terms of human rights, fundamental freedoms and the fight against crime and corruption.

Keywords: Europeanization, External Governance, European Neighborhood Policy, Eastern Partnership, Georgia

1. Giriş

Avrupa Birliği'nin (AB) 2004 yılı mayıs ayında gerçekleştirdiği büyük çaplı genişleme dalgası, Birliğin istikrarsız olarak değerlendirilen doğu sınırlarındaki komşularına yönelik bir politika oluşturmasını gerektirmiştir. Genişleme olmaksızın bütünleşmeyi ifade eden "Avrupa Komşuluk Politikası" (*European Neighbourhood Policy/ENP*), AB'nin genişleyen sınırları boyunca güney ve doğu eksenlerinde yaşanabilecek tehdit ve fırsatlara yönelik geliştirdiği önemli bir dış politika tercihidir. ENP, her ne kadar AB'nin doğu ve güney komşularına yönelik olarak başlatılmış olsa da 2007 yılında Polonya ve İsveç Dışişleri Bakanlarının önerdiği "Doğu Ortaklığı" (*Eastern Partnership/EaP*) projesi, Birliğin doğu komşularına yönelik daha farklı bir politika oluşturmasına zemin hazırlamıştır. Sovyetler Birliği'nden ayrılan altı ülkeyi (Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan, Beyaz Rusya, Moldova ve Ukrayna) kapsayan "Doğu Ortaklığı", Birliğin doğusunda yer alan komşuları ile çok taraflı iş birliğinin gerçekleştirilebilmesinin yolunu açan bir dönüm noktasıdır.

Doğu Ortaklığı'nın oluşturulması ile AB'nin demokrasinin yaygınlaştırılması, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve insan haklarının korunması gibi normatif değerlerinin bahsi geçen komşu ülkelere doğru aktarılması hedeflenmiştir. Normatif hedeflerin yanı sıra, AB'nin bu ülkelere yönelik oluşturduğu reel politik çıkarlar da son derece önemlidir. Reel politik açıdan değerlendirildiğinde, AB ve ilgili ortak ülkeler arasında ekonomik bütünleşmenin hızlandırılması için gerekli koşulların yaratılması, bahsi geçen komşu ülkelerde meydana gelecek çatışmaların önlenmesi, Avrupa'ya yönelik düzensiz göçün önüne geçilmesi ve enerji güvenliğinin sağlanması gibi bazı stratejik hedeflerin olduğu belirtilmelidir.

Hem normatif hem de reel politik hedeflerin başarılması halinde AB, uzun vadede doğu sınırlarında güvenli bir hat oluşturma şansını elde etmeyi planlamaktadır. AB'nin doğu komşularına yönelik politikasının yapısı ve ilkeleri incelendiğinde, normatif politikaların komşu ülkelere doğru aktarılmasına eşlik eden reel politik hedeflerin sadece Doğu Ortaklığı çatısı altında gerçekleştirilmesi, pratik açıdan bazı sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda, politika kapsamında yer alan ve AB'nin normatif politika transferinde hedef konumunda olan her bir ülkenin farklı tarihsel arka plana ve kurumsal kültüre sahip olması, bu politikaların hem siyasal hem de sosyo-kültürel açılardan ele alınmasını gerekli kılmaktadır. Bu makale, AB'nin Doğu Ortaklığı Projesinin bir üyesi olan Gürcistan'ı örnek ülke seçerek, Doğu Ortaklığı'nın bu ülke üzerindeki etkisini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Gürcistan'ın komşuluk politikası ve AB'ne uyum konusunda göstermiş olduğu son derece olumlu performans bu ülkenin seçilmesi için en temel motivasyondur. Bu bağlamda, AB'ne uyum konusunda Gürcistan'da yaşanan bazı siyasal değişimlerin (insan hakları ve temel özgürlükler, suç ve yolsuzlukla mücadele) ne ölçüde AB tarafından şekillendirildiği ve değişimin önünde duran engellerin neler olduğu makale

boyunca tartışılacaktır. İnsan hakları ve temel özgürlükler, suç ve yolsuzlukla mücadele gibi politika alanlarının makale için tercih edilmesi, bu politika alanlarının fonksiyonel politikalar olmaktan ziyade AB'nin üzerinde durduğu normatif değerlere yakın olması sebebiyledir.

Doğu Ortaklığı Projesinin Gürcistan üzerindeki etkisini analiz etmeden önce, AB'nin üye ve aday ülkeler dışında komşusu olan üçüncü ülkelere yönelik politika yayma mekanizmalarının incelenmesi de önemlidir. Bu bağlam uyarınca, Lavenex ve Schimelfenning tarafından ortaya konulan dışsal yönetim modeli, Komşuluk Politikası ve Doğu Ortaklığı Projesi üzerinden ele alınacaktır. Lavenex ve Schimelfenning'e (2009) göre, AB'nin dışsal yönetim modeli, kendi iç kurallarını ve yönetim biçimlerini üye olmayan devletlere ihraç etmekten ibarettir ve böylelikle yönetimin Avrupa sınırlarının ötesinde Avrupalılaşmasına katkıda bulunmaktadır.

Avrupalılaşma literatürü, dışsal yönetim gibi farklı modeller için güçlü bir kavramsal zemin oluşturmuş ve bu makalede de temel analitik çerçeve olarak ele alınmuştır. Küreselleşme ve modernleşme gibi popüler kavramlara benzer şekilde, Avrupalılaşma kavramsal çerçevesi ile Avrupa coğrafyasında, tarihten, kültürel değişimlere, politik süreçlerden, toplumsal ve ekonomik değişimlere farklı alanlardaki konular üzerinde akademik çalışmalar yapılagelmuştur (Özçelik, 2015: 35). 2000'li yıllar Avrupalılaşma kavramsal çerçevesinin aday ülkeler üzerindeki etkisini anlamaya çalışan akademik çalışmalara şahitlik etmiştir (Grabbe, 2001; Brusis, 2002; Hughes v.d., 2004). Son dönemlerde ise AB'nin komşu ülkeler üzerinde yaptığı etkiyi anlamaya yönelik bazı çalışmaların yapıldığı gözlemlenmiştir (Delcour, 2011; Chitaladze ve Grigoryan, 2015; Davitashvili, 2015; Özçelik, 2018). Komşu ülkeler üzerinde yapılan çalışmaların daha çok kavramsal ve kuramsal bir çerçevede olması, AB'nin bu ülkeler üzerindeki etkisinin anlaşılabilmesi için daha fazla görgül çalışmaların yapılmasına yönelik bir istek doğurmuştur.

Özetle bu makale, Gürcistan örnek olayı üzerinden Avrupa Komşuluk Politikası ve Doğu Ortaklığı gibi bir takım ortaklık anlaşmalarını inceleyecektir. AB'nin komşu ülkelerle olan ilişkisi ele alınacak ve Gürcistan özelinde yaşanan politika değişimleri (insan hakları ve temel özgürlükler, suç ve yolsuzlukla mücadele) değerlendirilecektir. Zira ortaklık anlaşmaları, komşuluk politikaları gibi yasal düzenlemeler ya da prensiplerin ana hedefi AB'nin sınırları ötesindeki politikaların uygulanmasında merkezi konumda bulunan normatif gücünün arttırılması için bir araç olarak değerlendirilmektedir. Makale ilk olarak Avrupalılaşma ve dışsal yönetim modelini tanıttacak, ardından AB-Gürcistan ilişkilerini Doğu Ortaklığı çerçevesinde inceleyecektir. Son olarak seçilen politika alanlarındaki gelişmeler değerlendirilecektir.

2. Avrupalılaşma ve Dışsal Yönetişim Modeli

En genel anlamda Avrupalılaşma, AB'nin üye, aday ve komşu ülkelerin politikalarına (*policy*), siyasalarına (*polity*) ve siyasal süreçlerine (*politics*) etkiyi ve bu etki neticesinde meydana gelen değişimi ifade etmektedir¹. Siyaset bilimi perspektifinden bakıldığında, Robert Landrech'in

1 Burada kullanılan, *policy*, *politics* ve *polity* kavramlarının birbiri ile karıştırılmaması önemlidir. *Policy* (politika),

(2010) çalışmasının, Avrupalılaşıma alanındaki birçok çalışma için referans kaynağı olduğu söylenebilir. Landrech sonrasında alan, gerek kapsam, gerekse kullanım olarak genişleme göstererek, “hızla gelişen bir akademik endüstri haline gelmiştir” (Olsen, 2007: 68). Bu hızlı gelişimin doğal bir sonucu olarak, görgül çalışma alanlarına ve bu çalışmalarda kullanılan farklı kuramsal yaklaşımlara göre Avrupalılaşıma birbirinden farklı anlamlarda kullanılmıştır (Quaglia v.d, 2007: 406).

Avrupalılaşıma farklı anlamlarda kullanılmakla birlikte, Radaelli'nin yapmış olduğu tanım bu makale için esas alınmıştır. Radaelli'ye (2003: 30) göre Avrupalılaşıma, “resmi ya da resmi olmayan kuralların, prosedürlerin, politika paradigmalarının, tarzların, yapılageliş biçimlerinin, paylaşılan norm ve inançların ilk olarak AB politika yapımlarında tanımlanıp pekiştirildiği, daha sonra ulusal söylemlerin, kimliklerin, politika kurumlarının ve kamu politikalarının bu mantığa dâhil edildiği bir süreçtir”. Radaelli (2000) ayrıca Avrupalılaşıma ve AB politika oluşumunun kavramsal düzeyde farklı tutulması gerektiğinin de altını çizmiştir. Ancak pratik anlamda bu iki etkinin birbiri ile bağlantılı olduğu vurgulanmalıdır.

Avrupalılaşımaya yönelik farklı kavramsallaştırmalar olsa da literatürde bazı ortak noktalarda uzlaşa olduğu söylenebilir. Üzerinde uzlaşılan konulardan bir tanesi, ulusal düzeyde yaşanan değişimlerin, daha çok AB'ye üyelik ya da üye olma umuduyla gerçekleştiğine yöneliktir (Bache, 2008: 15). AB'nin genişleme perspektifinden bakıldığında, koşulluluk ilkesi, (*conditionality principle*), aday ülkelerdeki ulusal politikaların Avrupalılaşımasında da temel mekanizma olarak kabul görmektedir (Hughes v.d., 2004: 164). Komşu devletlerle olan ilişkiler açısından da koşulluluk ilkesinin, Avrupalılaşımanın bu ülkelerdeki politikalara getirdiği değişim için en temel mekanizma olduğu söylenebilir. Koşulluluk bir bakıma, “AB ve komşu ülkeler arasında asimetrik bir ilişkinin oluşmasına neden olmaktadır” (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2005). Bu nedenle Gürcistan gibi AB'ne komşu ülkeler, kendi tercihlerini ve çıkarlarını AB'nin politika-yapımı sürecinde öne çıkarmakta güçlük çekerler. Daha da önemlisi bu ülkeler, AB'ne uyum sürecinde fazladan bir baskı ile karşılaşabilirler.

Diğer bir husus, Avrupalılaşımanın her ülkede aynı derecede etkiye sahip olmadığını kabulüdür. Görgül çalışmalar, AB taleplerinin ulusal politikalarda (Heritier ve Knill, 2001), kurumsal yapılar (Bache, v.d., 2011) ve siyasi süreçlerde (Landrech, 2010) farklılık gösteren etkiler doğurduğunu kanıtlamıştır. Bir başka anlatımla, ülkelerin kurumsal yapıları, anayasaları, yönetim biçimleri, direnç noktaları ve hatta gelenekleri, ülkelerin Avrupalılaşıma etkisi ile karşılaştıklarında farklı tepkiler vermelerine yol açabilmektedir. Bu anlamda, bağımlı değişken olarak seçilen politika alanlarının Avrupalılaşımasında, ulusal arenadaki bir takım bağımsız ve ara değişkenlerin süreci etkilediğini belirtmek önemlidir. Bu değişkenler, seçilen politika alanlarında Avrupa'ya uyum

siyasetin farklı alanlardaki bağlamsal boyutunu dikkate alarak siyasetin içeriğine dair analizleri kapsar (örneğin, ekonomi politikası, enerji politikası, çevre politikası, vb.). *Politics*, daha çok siyasetin yapılış tarzına gönderme yapıp, politika yapma süreçlerine odaklanır. Bu bağlamda, ortak bir rıza oluşumu ile bir karar alma sürecidir. *Polity* (kurumlar) siyasetin yapıldığı kurumsal ve hukuki çerçeveye odaklanır.

sağlanmasında kimi zaman süreci yavaşlatan veya durduran, kimi zaman ise hızlandıran etkisi olduğu vurgulanmalıdır.

Ulusal arenada yaşanan farklı etkilerin doğrudan bir sonucu olarak Radaelli (2004), Avrupalılaşma sürecine yönelik verilen tepkilerin ve ulusal arenada ortaya çıkan sonuçların uyumlaştırmadan ziyade kümelenmiş bir yakınsamaya (*clustered convergence*) neden olduğunu iddia etmektedir. Dolayısıyla gerek üye veya aday olsun gerekse komşu ülkelerle kurulan ilişkiler olsun, Avrupalılaşmanın türdeş bir etki oluşturmasından ziyade her ülke için farklı etkiler meydana getirdiği iddiasında bulunmak mümkündür. Bu anlamda, Börzel ve Risse'nin (2003: 10) Avrupalılaşmanın olası sonuçları konusunda yaptıkları dörtlü sınıflandırma (atalet, azaltma, soğurma ve dönüşüm) genel olarak kabul görmüştür. Birinci durum, dönüşümün gerçektelemediğini ifade eden atalettir (*inertia*). İkinci durum, azaltma (*retrenchment*), yani uyumsuzluk sayısının azalması yerine artmasıyla ortaya çıkan paradoksal etkidir. Üçüncü durum, soğurma (*absorption*), AB standartları bir ulusal siyasal sisteme hiçbir şekilde köklü bir değişiklik yapılmayacak şekilde bütünleşmiş olsa da, belirli uyumların gerçekteleğiği anlamına gelir. Son olarak dönüşüm (*transformation*), iç siyasal sistemin AB gerekliliklerine yanıt olarak kayda değer ilerleyici değişiklikler geçirdiği anlamına gelir (Börzel ve Risse, 2003).

Bu makale için önem arz eden diğer bir unsur, AB'nin sadece üye ya da aday ülkeler üzerinde değil aynı zamanda sınırları dışında kalan komşu ülkelerde de politika değişim süreçlerine dışsal bir aktör olarak etki edebilme kapasitesidir. AB'nin iç politikadaki değişimlerini anlamak için faydalanılan Avrupalılaşma kavramsal çerçevesi, bu yönüyle üyesi olmayan komşu ülkeler için de tercih edilmektedir. AB'ye üye ülkeler arasında tartışılmasının ardından Avrupalılaşma, Orta ve Doğu Avrupadaki komünizm sonrası ülkelerin AB ile bütünleşme sürecinin başladığı 1990'ların ortalarında akademik literatürün odak noktası olmuştur (Schimmelfennig ve Zurih, 2010). Lavenex ve Schimmelfennig'e (2009) göre AB, dışsal yönetişim modeli ile kendi iç kurallarını ve yönetişim biçimlerini üye olmayan devletlere ve diğer dünya çapındaki organizasyonlara yaygınlaştırmayı kapsar ve böylece yönetişimin AB sınırları ötesinde Avrupalılaşmasına katkıda bulunur. Bu kapsamda koşulluluk ilkesi gereği AB, üye olmayan ülkelere yönelik fayda-maliyet hesaplamaları ile baskı oluşturmaya yarayan doğrudan bir Avrupalılaşma mekanizması kurabilmektedir.

Dışsal yönetişimin modelinin tamamlayıcısı olarak siyasal koşulluluk (*political conditionality*), AB'nin üçüncü ülkelere yönelik olarak temel özgürlükçü değerleri ve normları geliştirme taahhüdünde önemli bir araç olarak kullanılmaktadır. Koşulluluk ilkesi, açıkça tanımlanabilen bir denetim mekanizması olarak görölmektedir. Genellikle, yeni ülkelerin girişini düzenlemek için devamlı olarak uygulanan normlar, kurallar ve kurumsal yapılandırılmalar olarak anlaşılmaktadır (Hughes, v.d., 2005). AB, iç politikada yapılacak reform ve değişiklikleri bir koşula bağlamazsa AB kurallarının, normlarının ya da pratiklerinin uygulanması güçleşecek ya da uygulanmayacaktır (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004).

Koşulluluk ilkesinin hedef ülkelerde etki doğurabilmesi için, AB genel olarak bir teşvik mekanizması kullanmaktadır. Buradaki en önemli amaç, AB ile uyum sağlamaya çalışan ülkelerin karışılacakları ekstra maliyetlerin üstlenilmesi ve ülke içerisinde reformlara yönelik muhalefete karşı bir önlem mekanizması kurmaktır. Koşulluluk ilkesi ile beraber işletilen bu teşvik mekanizması, hedef ülkelerde bulunan aktörlerin buldukları şartlarda kendilerinin belirlediği tercihler ve önceliklere en uygun eylemi seçmektedir. Rasyonel aktörlerin bu şekilde davranması onların “sonuççuluk mantığını” (*logic of consequentialism*) izlediğini göstermektedir. Ancak burada belirtilmesi gereken bir unsur, hedef ülkelerin potansiyellerine bağlı olarak teşvik mekanizmasının değiştiği ve her zaman olumlu anlam taşımadığıdır. Dolayısıyla koşulluluk, olumlu değişmelerin olması durumunda AB tarafından ödüllendirilebilirken (pozitif koşulluluk), olumsuz bir durumda ülkelere yönelik teşvik mekanizmaları bazı zamanlarda durdurulabilmektedir (negatif koşulluluk). Gürcistan açısından değerlendirildiğinde, üyelik beklentisinin hali hazırda olmamasına rağmen, AB teknik ve finansal yardımlar ile beraber vize serbestliğinin sağlanması gibi teşvik mekanizmalarını kullanma konusunda cömert davranmıştır.

AB'nin her koşulda doğrudan mekanizmalarla üçüncü ülkelere yönelik politika ihracı yapmadığını da belirtmekte fayda vardır. Diğer bir anlatımla sadece sonuççuluk mantığı izleyerek aktörler, kendi menfaatleri için tercihlerini çıkarlarına en uygun olacak şekilde belirlemezler. Nitekim Schimmelfening'in (2010) dışsallaştırma (*externalization*) olarak adlandırdığı dolaylı mekanizmaların burada altı çizilmelidir. Dışsallaştırma, AB'nin hedef ülkede bulunan aktörlerin fayda-maliyet tahminleri üzerindeki dolaylı etkisi ile çalışır. Koşulluluk ilkesinin aksine dışsallaştırma yaklaşımında, AB politikalarını, pratiklerini veya yönetim kurallarını sınırları ötesinde proaktif olarak desteklememektedir. Hedef ülkelerdeki aktörler için bu sefer devreye sosyolojik kurumsalcılığın ifade ettiği uygunluk mantığı (*logic of appropriateness*) girer. Uygunluk mantığına göre, aktörler içerisinde buldukları yapıda toplumsal olarak kabul edilen davranış kalıplarına göre hareket etmektedir. Bu nedenle aktörler çıkarlarını maksimize edecek şekilde davranmak yerine doğru olanı yapmayı tercih etmektedir. Uygunluk mantığından hareketle kurumlar, aktörlerin davranışlarını fırsatlar sağlayarak ya da sınırlandırarak düzenlemektedir (Börzel, 2003: 2). Gerek koşulluluk ilkesi gerekse dışsallaştırma Avrupalılaştırmanın sınırları dışında kullandığı önemli mekanizmalar olduğu için dışsal yönetim modeli ile bu etkiyi açıklamak önemlidir.

Daha önce ifade edildiği gibi AB'nin dışsal yönetimi ülkeler, bölgeler ve politika alanlarına göre farklılık göstermektedir. Lavenex ve Schimmelfennig (2009), AB'nin dış ilişkilerinde ve farklı politika alanlarında, dışsal yönetimin modellerini ve sonuçlarını analiz etmeyi amaçlamışlardır. Ayrıca yönetim modellerinin ve politikalarının üçüncü ülkelerde neden farklılık gösterdiğini ve hangi koşullar altında dışsal yönetimin daha etkili olduğunu anlamaya yönelik bir takım sorulara yanıt aramışlardır. Bu sorulara cevap verebilmek için üç grup faktörü analiz etmişlerdir: kurumlar, güç ve ulusal yapı. Ortaya koydukları dışsal yönetim yaklaşımıyla yakından ilgili olan kurumsalcı açıklamaya göre, dışsal yönetimin yöntem ve etkileri, AB'nin kendi içerisinde oluşturduğu yönetim modeli ile şekillenir. Buna karşın, güç temelli yaklaşımda, dışsal yönetim modelinin üçüncü ülkelerde yaratacağı etkinin sadece AB kaynakları ile açıklanamayacağı ve

hedef ülkelerin Amerika Birleşik Devletleri ve Rusya gibi başat aktörler ile yaşadıkları karşılıklı bağımlılığın da değerlendirilmesi ile anlaşılabileceği savunulur. Son olarak, ye olmayan ülkelerin ulusal yapılarının, dışsal yönetişim biçimlerini ve bunların etkililiğini şekillendirmede aracılık ettiğini belirtilir (Lavenex ve Schimmelfennig, 2009).

AB'nin politikalarını ve normlarını sınırlarının ötesine doğru yayma çabasına yönelik olarak, Freyburg vd. (2015), kaldıraç (*leverage*), bağlantı kurma (*linkage*) ve yönetişim (*governance*) gibi üç farklı yöntemden bahsetmişlerdir. Açıķça belirtmek gerekirse farklı yönetişim yaklaşımları, demokrasi teşvik modelinin yayılması, artan uluslararasılaşma ve devletler arasında artan işbirliği ile beraber demokrasinin dışarıya doğru teşvikinin yönetişimi (*governance model of external democracy promotion*) gibi üçüncü bir yaklaşımın da önünü açmıştır (Freyburg vd., 2009; 2011; Lavenex ve Schimmelfennig, 2011). Ancak burada dikkat edilmesi gereken konu, AB çalışmasına yönelik yönetişim yaklaşımı genellikle AB içindeki belirli politika oluşturma biçimlerini tanımlamak ve analiz etmek için kurgulanmıştır.

Yönetişim modeli, AB'nin komşu lkelerle olan ilişkilerini sürdürmek için uygun bir model gibi görülse de yönetişimin hem AB'ye dönük olan kısmını hem de dışarıya dönük kısmını ayırmak önemlidir. Yönetişimin AB'nin kendine içine dönük olan kısmında, öncelikli olarak kuralların oluşturulması ve yesi olan ülkelerin siyasi sistemlerinde uygulanması yer alırken, dışsal boyutu yalnızca AB kurallarının devri ve ye olmayan devletler tarafından benimsenmesi ile ilgilidir (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004). Bu bağlamda, dışsal yönetişim modeli AB'nin komşu ülkelere yönelik olarak demokrasiyi teşvik etmesini analiz etmek için daha uygun bir model olarak değerlendirilebilir. Nitekim dışsal yönetişim modeli, komşu ülkelerin kendi iç politikalarını ve mevzuatlarını AB'nin topluluk müktesebatına yaklaştırmayı taahhüt ettiği kurumsallaşmış ilişkileri ifade eder (Lavenex, 2008). Bu kurumsallaşmış ilişkiler, AB'deki idari yapılar ve belirli kamu politikası alanlarında üçüncü ülkeler ile hükümetlerarası yatay ağlar kurulması ile sağlamaktadır (Lavenex 2008).

Buraya kadar tartıştığımız Avrupalılaşmanın, dışsal yönetişim ve koşulluluk kavramlarının AB sınırlarının ötesine uzandığını ve aynı zamanda "dönüştürücü gücü" (*transformative power*) olduğunu söylemek de mümkündür (Börzel ve Risse, 2009). Fakat şunu da belirtmek gereklidir, AB'nin dönüştürücü gücü, alıcı lke Avrupalılık değerlerini, normlarını ve kurallarını kendi ulusal bağlamına kabul etmeye hazır olduğunu gösterdiğinde devreye girer. Gürcistan rneğinde, ülkenin 2003 yılında, Gl Devrimi'ni takiben Avrupa'ya yönelik olumlu bir tutum gösterdiğini söyleyebiliriz. Bu durum, Gürcistan halkı ve hükümetinin Avrupa yolu ve yeni Avrupa değerleri için hazır olduğunu ifade etmesi olarak da değerlendirilir. 2003'ten günümüze, Gürcistan'ın değerime yönelik politikalar geliştirdiği ve bunu halen devam ettirdiğini iddia etmek mümkündür. Bu bağlamda 2003 sonrasında Gürcistan'da yaşanan kurumlar, yasalar ve kuralların değermesini AB'nin taleplerine göre olduğu değerlendirilmektedir. Makalenin ilerleyen bölümleri bu değerimleri ve değerimin kaynağı olarak AB-Gürcistan ilişkilerini dışsal yönetişim modeli bağlamında irdeleyecektir. Ancak değerim ve değerimin kaynağının daha iyi anlaşılması açısından ikili ilişkileri tarihsel bir süreçte ele almak yerinde olacaktır.

3. AB ve Gürcistan Arasında İlişkilerinin Kurulmasına Yönelik Adımlar

Gürcistan'ın AB'ye yakınlaşmak için attığı adımlar, ülkenin alternatif politika bulma çabasını göstermekte olup ülkenin dış siyasetini şekillendiren stratejik bir tercihtir. Sadece dış politika alanında alınmış stratejik bir hedef olmayıp, aynı zamanda AB ile geliştirilecek ilişkiler, Gürcistan'ın siyasal kültüründe yer alan güvenlik, kimlik, çevre, eğitim, sağlık, vb. konulara da önemli katkılar sağlayabilecektir (Chitaladze ve Grigoryan, 2015). Avrupalılaşıma, Rusya yanlısı bir politikanın alternatifi olarak, genellikle de Rus etki alanından bağımsız olmanın en iyi yolu olarak değerlendirilebilir (Chitaladze ve Grigoryan, 2015).

AB açısından değerlendirildiğinde Lynch (2006), AB'nin Gürcistan konusunda doğrudan hedeflediği üç çıkarı olduğunu belirtmiştir. İlk olarak Birlik, Gül Devrimi ile başlayan demokratikleşme hareketinin, Gürcistan'da yerleşik bir yönetim anlayışı için önemli bir kırılma noktası olduğunu değerlendirmektedir. 2003 yılında Gül Devrimi ile hükümeti devralan Saakashvili, Gürcistan'ın modernleştirilmesine yardımcı olmuş, ulusun kapsamlı olarak modernizasyonunu teşvik etmiş ve Gürcistan'ı AB ilkeleriyle uyumlu olan Avrupa-Atlantik kurumlarına doğru yönlendirmiştir (Cornell, 2013). İkinci olarak, AB'nin Gürcistan'ın istikrarı ve refahı üzerinde doğrudan çıkarları söz konusudur. AB, ABD'de meydana gelen 9/11 olayları sonrasında başarısız ve zayıf bir ülke konumunda olan Gürcistan'ın, Avrupa sınır güvenliği için tehdit oluşturabilecek olan uluslararası birtakım sorunların (uyuşturucu kaçakçılığı, organize suç ve yasadışı göç gibi) Avrupa'ya geçişini sağlayabilecek transit bir ülke olmasından çekinmektedir. Daha da önemlisi, Gürcistan'ın Kuzey Kafkasya ya da Karadeniz çevresinde oluşan uluslararası terörist gruplar için elverişli bir konumda olması, AB için önemli bir endişe kaynağıdır. Bu kapsamda, Gürcistan içinde yaşanan bazı ihtilafların ve donmuş çatışmaların (örneğin Abhazya ve Güney Osetya'da süren savaş tehdidi gibi) barışçıl yollarla çözülmesi de AB açısından son derece önemlidir. Son olarak, Hazar Denizi'nden gelen petrol türevlerinin geçiş güzergâhında (örneğin Bakü-Tiflis-Ceyhan/BTC ve Bakü-Tiflis-Erzurum/BTE) bulunan Gürcistan'da istikrarın sağlanması, AB'nin enerji güvenliği açısından hayati bir önem arz etmektedir.

Yukarıda belirtilen hususların büyük bir kısmı, sadece Gürcistan özelinde değil genel olarak AB'nin doğu sınırlarına yönelik oluşturduğu politikaların bir özeti olarak da değerlendirilebilir. Bu bağlamda AB, Kafkasya ve Orta Asya devletleri ile koordineli işbirliğinin ilk teşebbüsünü 1991 yılında Bağımsız Devletler Topluluğu Teknik Yardım Programı (TACIS) ile başlatmıştır. TACIS'in ana hedefi, pazar ekonomisine ve demokrasiye geçişlerinde on iki eski Sovyet ülkesi (Ermenistan, Azerbaycan, Belarus, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Rusya Federasyonu, Tacikistan, Türkmenistan ve Ukrayna) ile beraber Moğolistan'a finansal ve teknik açıdan destek sağlamıştır. 1990-1999 yılları arasında AB, Gürcistan'a verilen 110 milyon Dolar dâhil olmak üzere TACIS ve alt programlarına 4.2 milyar Avro harcamıştır (Avrupa Komisyonu, 2005). Burada dikkat edilmesi gereken önemli bir konu, AB'nin bahsi geçen bölge üzerinde başlatmış olduğu ilk projenin, proje kapsamı içinde bulunan ülkelerde demokrasinin güçlendirilmesi ve piyasa ekonomisine geçiş gibi konularda kayda değer bir etki yaratamamış olmasıdır (Papava 2006; Papava 2011; Davitashvili 2015).

İlk deneyimlerden yeterince olumlu sonuç elde edemeyen AB, 1996 yılına gelindiğinde daha verimli bir dışsal yönetişim sağlayabilmek adına hedef ölkelerin sayısında daraltmaya giderek ve kapsamı farklılaştırarak, Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan ile ilişkileri geliştirmek için Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları (*Partnership and Coordination Agreements/PCAs*) müzakerelerine başlamıştır. Temmuz 1999'da yürürlüğe giren Gürcistan-AB Ortaklık ve İş Birliği Anlaşması, günümüze kadar Gürcistan ve AB arasındaki ikili ilişkilerin yasal temelini oluşturmuştur. Bununla birlikte, Ortaklık ve İşbirliği Anlaşması yürürlüğe girdikten sonra Gürcistan-AB ilişkileri, her iki tarafın taahhüdünün eksikliği nedeniyle giderek bozulmuş ve çoğu kez sekteye uğramıştır.

Ortaklık ve İşbirliği Anlaşması konusundaki taahhütlerin eksikliğine rağmen 2003 yılı ile beraber AB, Gürcistan ile olan ilişkileri tekrar canlandırmayı başarmıştır. AB, bu dönemde güvenli ve istikrarlı bir komşu ihtiyacını ilk defa kabul etmiştir. Aynı yıl AB, Avrupa Güvenlik Stratejisini onaylamıştır. Strateji, AB'nin "Güney Kafkasya sorunlarına daha güçlü ve daha aktif bir ilgi göstermesi" gerektiğini vurgulaması açısından önemlidir (AB Komisyonu, 2003). Avrupa Komisyonu, Güvenlik Stratejinin önerilerini değerlendirmiş ve Temmuz 2003'de Güney Kafkasya'ya ilk AB özel temsilcisi (EUSR) olarak Heikki Talvitie'yi atamıştır (AB Komisyonu Basın Bülteni, 2003). Aynı zamanda, Gül Devrimi ve ardından gelen politik değişiklikler, Gürcistan'ın dış politikasını Avrupa yönüne doğru kaymasına yönelik önemli bir itici güç oluşturmuştur. Gül Devrimi sonrasında yaşanan bu gelişmeler, Gürcistan'ın ENP ve sonrasında EaP'ye katılması için kapının iyice aralanmasına vesile olmuştur.

3.1. Genişleme Olmadan Bütünleşme Stratejisi

Avrupa Komşuluk Politikası (ENP), AB'nin komşu ölkelerle olan ilişkisine yeni bir vizyon getirdiği için politika oluşturma sürecinde önemli bir duraktır. Ancak 2004 yılındaki Doğu genişlemesinden sonra üye ölkeler, AB'nin sürekli genişlemesi ile beraber Birliğin etkin bir şekilde hareket etme kapasitesini kaybedebileceğinden tedirgin olmuşlardır (Rinnert, 2011). Örneğin 2002 yılında Avrupa Komisyonu Başkanı Romano Prodi, "AB'nin sonsuza kadar genişlemeye devam edemeyeceğini, üye ölkelerin, Avrupa siyasi projesini sulandıramayacaklarını ve AB'yi salt kıtasal ölçekte serbest ticaret alanına çeviremeyeceklerini" ifade etmiřtir². Bu noktada AB'nin, komşu ölkeler ile arasındaki ilişkileri bir şekilde daraltabilecek yeni bir politikaya ihtiyacı olduğu genel kabul gören bir anlayış haline dönuşmüştür. Oluşturulacak yeni politikayla beraber, genişlemenin olmadığı yeni bir bütünleşme modeli olarak Avrupa Komşuluk Politikası ortaya çıkmıştır (Rinnert, 2011).

AB'nin komşu ölkelerle ilişkileri geliştirmesindeki temel amacın güvenlik olduğu unutulmamalıdır. Dolayısıyla ENP'nin sınır kontrollerinin sağlandığı, enerji ve göç gibi alanlarda işbirliğinin arttırıldığı ve Avrupa sınırları etrafında bir dost çemberi yaratma fikri olarak da görölmeli

2 Romano Prodi'nin konuşmasının tamamı için, "Daha Geniş Bir Avrupa – İstikrarın Anahtarı Olarak Yakınlık Politikası", Brüksel 2002. Bkz: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm. (Erişim Tarihi: 13.05.2017).

mümkündür (Walski, 2010). Ancak AB'nin üye ya da aday ülkelerdeki ulusal reformları sağlamada kullandığı en önemli teşvik mekanizması üyelik ya da üye olma perspektifidir. Bu durum, komşu ülkeler için geçerli olmadığından AB'nin dönüştürücü etkisi ya da uyum baskısı oluşturması oldukça zordur. Üyelik perspektifi olmadığı için AB, programa dâhil edilen komşu ülkelerle işbirliğini geliştirmek, katılımı desteklemek, teşvik ve fırsatlar sunmak için alternatif mekanizmalar oluşturmuştur. Bu mekanizmaların toplandığı alan ise ENP içinde kendisine yer bulmuştur.

Bu makalenin de iddia ettiği gibi ENP, AB'nin sınırları ötesinde ulusal politikalarda reformları gerçekleştirmesine yarayan bir dışsal yönetim yapısı olarak ele alınabilir. ENP kapsamı içinde alınan üçüncü ülkeler, yasalarını ve çeşitli politika alanlarını AB standartlarına uyumlaştırma taahhüdü vermiştir (Freyburg, vd., 2015). AB kural ve politikalarının ulusal politikaları içerisinde geliştirilmesi, Teknik Yardım ve Bilgi Değişimi (*TAIEX*) ve Eşleştirme (*Twinning*) gibi reform programları vasıtasıyla AB üyesi ülkeler ile oluşturulan hükümetlerarası diyalog ile gerçekleştirir. Bu programlar, başlangıçta, üyelik sürecinin bir parçası olarak aday ülkelerin mevzuatlarını AB müktesebatıyla uyumlulaştırmalarına yardımcı olmak üzere tasarlanmış ancak daha sonra ENP ülkelerine doğru yaygınlaştırılmıştır (Tulmets, 2006).

AB'nin doğu sınırında bulunan ülkeler ile Akdeniz sınırında bulunan Kuzey Afrika ülkelerine benzer bir komşuluk politikası uygulaması, ENP'nin beklenen bir şekilde sürdürülmesinde pratik anlamda birtakım problemlerin çıkmasına neden olmuştur. Nitekim komşuluk politikasına dâhil olan ülkelerin farklı tarihsel, kültürel, politik ve sosyo-ekonomik tecrübelerine sahip olması, ENP'nin coğrafi kapsamının genişliği konusunda önemli bir tartışma başlatmıştır (Rinnert, 2011). ENP üyeliğinin geniş tutulması ve farklı coğrafi alanlarda bulunan ülkeleri bir bütün olarak ele alması, ENP'nin beklentileri karşılamaktan uzak kaldığının anlaşılmasına neden olmuş ve izleyen yıllarda yeni öneriler ortaya çıkmıştır.

ENP'nin beklentilerini karşılayamaması üzerine ortaya atılan önerilerden bir tanesi olan “Karadeniz Sinerjisi” (*Black Sea Synergy/BSS*) 2007 yılında başlatılmıştır. BSS girişimi, tüm Karadeniz kıyı devletlerini ve kıyıdaş olmayan devletleri kapsayacak biçimde çok taraflı ve bölgesel bir program şeklinde özel olarak tasarlanmıştır. BSS, bölgesel düzeyde siyaset üzerine odaklanacak ve sürmekte olan işbirliği süreçlerini güçlendirecek ve böylece “mevcut politikaları tamamlayıcı” bir strateji olarak işleyecekti (AB Komisyonu, 2007). BSS, AB'nin “Doğu Komşuları için bölgesel bir politika oluşturma yolundaki ilk girişimi” olduğu için, ortak ülkeler arasında umutlar ve beklentiler ilk başlarda oldukça yüksekti (Delcour, 2010). Ancak kısa süre içinde, ENP gibi BSS'nin de Doğu ortaklarının beklentilerini karşılayamadığı anlaşıldı. ENP ve BSS'nin yetersizliği üzerine AB'nin Doğu ortaklarına yönelik yeni bir politika oluşturmasına devam edilmiş, 2009 yılında Polonya ve İsveç tarafından önerilen AB Doğu Ortaklığı Projesinin (EaP) başlatılmasına yol açmıştır.

3.2. Doğu Ortaklığı Projesi (EaP)

Doğu Ortaklığı (EaP), temelde bir politika girişimi olarak tanımlanabilir (Rinnert, 2011). EaP, ekonomik kalkınmayı hızlandırma, demokrasi ve özgürlüğü güçlendirme, yasal ve idari kapasitelerin geliştirilmesi ve altı ülkede (Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna) sivil toplum yapıları inşa etmeyi amaçlamıştır (Walski, 2010). 7 Mayıs 2009'da Prag'daki ilk EaP zirvesinde imzalanan ortak bildirmede, AB ve altı ortak ülke “uluslararası hukukun ilkeleri, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklere saygıyı içeren temel değerlerin yanı sıra piyasa ekonomisine, sürdürülebilir kalkınmaya ve iyi yönetişime olan bağlılıklarını” kabul etmişlerdir (Avrupa Birliği Konseyi, 2008). AB ve ortak ülkeler, EaP'nin her bir ortak ülke için uzun vadeli bir amaç olarak vize serbestisi konusunda gerekli adımlar atacağını belirtmiştir. Ayrıca, “Doğu Ortaklığının, daha iyi düzenleme, enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji kaynaklarının daha fazla kullanımı da dâhil olmak üzere, uzun vadeli istikrarlı ve güvenli enerji arzı ve aktarımı ile ilgili işbirliği yoluyla enerji güvenliğini güçlendirmeyi amaçladığını” vurgulamışlardır (AB Konseyi, 2008).

İçerdiği tüm olumlu ilkelere rağmen EaP, Doğu Avrupa ülkelerindeki tüm sorunların çözüm yolu olarak düşünülmemelidir. Nitekim EaP sunulmadan önce bireysel olarak masaya oturan ortak ülkeler için hazırlanan teklifler, gerçekleştirildiği takdirde AB ve ortak ülkeler arasındaki ilişkileri önemli ölçüde değiştirecek olan en az üç unsuru içermektedir:

1. AB ile imzalanacak olan Ortaklık Anlaşması (*Association Agreement/AA*), Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Anlaşması (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement/DCFTA*)
2. Tam vize serbestisi,
3. Enerji Topluluğu üyeliđi³ (Gromadzki, 2015).

EaP projesi dâhilinde, AB-Doğu Ortak Parlamenterler Meclisi (*Euronest*), Sivil Toplum Forumu (*Civil Society Forum/CSF*) ve Bölgeler Komitesi (*Committee of Regions/CoR*) çok taraflı yolların hükümetler arası işbirliği çerçevelerini desteklemek amacıyla ilave ve hükümet dışı girişimler olarak hayata geçirilmiştir. Euronest ve Avrupa Parlamentosu, Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna'nın ulusal parlamentolarının temsilcilerinden ve Belarus'tan gelen gözlemcilerden oluşur. Euronest, Doğu ortaklarıyla çok taraflı bir düzlemde parlamenter işbirliğini geliştirmeye yönelik benzeri görülmemiş bir girişimdir. Ortak ülkelerin her birinden olmak üzere Birliğin on üyesinden ve AB'nin 60 temsilcisinden oluşmaktadır. Euronest'te dört komite kurulmuştur: (1) Siyasi İşler, İnsan Hakları ve Demokrasi (2) Ekonomik İşler, Yasal Yakınlaşma ve AB Politikalarına Yakınlaşma (3) Enerji Güvenliği (4) Kültür, Eğitim ve Sivil Toplum. Euronest siyasi bir doğaya ve Avrupa Parlamentosu tarafından AB dış politika sürecinde üstlenilen sınırlı bir role sahiptir ve bu da çok taraflı yolda bir birliğin etkili olmasına engel teşkil etmektedir (Delcour, 2011).

3 Enerji Topluluğu, 2006 yılında, Batı Balkan Ülkelerini AB gaz ve elektrik pazarlarına dâhil etmek amacıyla kuruldu.

Öte yandan Sivil Toplum Forumu (CSF), AB'den ve ortak ülkelerden sivil toplum temsilcilerini birleştiren oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir. CSF platformu, Gürcistan'ın 75 sivil toplum kuruluşunu birleştirmektedir. Platformun görevi, EaP araçlarının etkili bir şekilde uygulanmasını engelleyebilecek zorlukları ve sorunları çözmeye katkıda bulunmaktır. CSF, AB ve ortak ülkeler tarafından koordine edilen dört tematik platformda düzenlenmektedir: (1) Demokrasi, iyi yönetim ve istikrar (2) AB politikaları ile ekonomik bütünleşme ve yakınlaşma (3) enerji, iklim değişikliği ve çevre (4) insanlar arasındaki temaslar.

3.2.1. Doğu Ortaklığı Projesi ve Rusya Faktörü

Doğu Ortaklığı'ndan bahsederken Rus faktörünün dikkate alınması oldukça önemlidir. Nitekim dışsal yönetim modelinin unsurlarından birisi olan güç temelli yaklaşımda, yönetim modelinin üçüncü ülkelerde yaratacağı etkinin sadece AB kaynakları ile açıklanamayacağını ve hedef ülkelerin bölgede stratejik çıkarları olan diğer başat aktörler ile yaşadıkları karşılıklı bağımlılığın da değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmişti. Bu anlamda, EaP'nin engellerinden biri olarak Gürcistan'da Rus etkisinin varlığı görmezden gelinemez. Her ne kadar AB başlangıçta Rusya'nın da EaP'ye katılımını sağlamak istese de Rusya'nın bunu reddetmesinden dolayı EaP'nin nihai dokümanına dâhil edilmemiştir. Hiç kuşkusuz EaP, eski Sovyet ülkelerine yöneltildiğinde bu durum Rus dış politika çıkarlarıyla çatışmıştır. Moskova, EaP ülkelerinin AB ile bütünleşme fikrinin gerçekçi olmayan bir senaryo olduğuna ve EaP'nin boş bir proje olduğuna inanmıştır (Gromadzki, 2015). Rusya Dış İşleri Bakanı Sergei Lavrov daha da ileri giderek, AB'yi EaP yoluyla nüfuz alanını genişletmeye çalışmakla suçlamıştır (Schaffer ve Tolsdorf, 2009).

Rusya, 2010 yılında EaP'nin kurulmasına cevap olarak, Doğu Avrupa'da AB'nin EaP yoluyla giderek artan varlığını azaltmaya ve hatta durdurmaya yönelik bir girişim olarak kabul edilen Avrasya Ekonomik Birliği'ni (*Eurasian Economic Union/EEU*) başlatmıştır. EEU projesi, "EaP ülkeleri için AB'ye bir alternatif" bir proje olarak sunulmuştur (Schaffer ve Tolsdorf, 2009). Örneğin 2013 yılında Yerevan'ın artık AB ile Ortaklık Anlaşması imzalamak istemediğini ve EEU'ya katılmayı tercih ettiğini belirtmesi ile beraber Rusya'nın bu ülkede nüfuzunun arttığı belirtilmiştir (AB Parlamentosu, 2014). Öte yandan Azerbaycan, EaP'nin uygulanması konusunda pasif kalırken, Belarus EEU'nun çekirdek ülkelerinden birisi olmuştur. Ancak EaP'in diğer üç ülkesi olan Gürcistan, Moldova ve Ukrayna yetkilileri defalarca EEU'ya katılmakla ilgilenmediklerini, Rusya'nın kendi ulusal politikalarında etkisini azaltmak istediklerini ve onlar için yalnızca AB ile bütünleşmenin uygun bir seçenek olduğunu ifade etmişlerdir (Chikvadze, 2015).

Kısaca değerlendirildiğinde, EaP'e yanıt olarak yaratılan EEU, özellikle Ukrayna, Moldova ve Gürcistan örneğinden hareketle başarısız bir proje olarak kalmıştır. Moskova'nın büyük çaba göstermesine rağmen bu üç ülke dış politikalarındaki stratejik seçimlerini korumayı tercih etmişlerdir. Son tahlilde, Azerbaycan, Ermenistan ve Beyaz Rusya EaP süreçlerinin dışında kalırken, Ukrayna, Moldova ve Gürcistan aktif olarak süreç içerisinde yerini almıştır. Ancak Rusya faktöründen bağımsız olarak değerlendirilebilecek diğer bir husus ise, yardımın kapsamı

her bir ortak ülkenin reform performansına bağlı olmasıdır. Bu anlamda EaP'den doğru bir şekilde yararlanabilmek ve AB'nin yanında yer alabilmenin bir koşulu olarak ülkelerin göstermiş olduğu çabalar ve faaliyetlere göre süreç içerisinde pozitif ve negatif koşulluluk ilkelerine bağlı olarak ilerleme kaydedebildikleri unutulmamalıdır.

4. Gürcistan'da Doğu Ortaklığı Programının Uygulanması

EaP kapsamındaki altı ülkesinin ortak Sovyet geçmişi olmasına rağmen, bu ülkelerin ulusal yapıları ayrı ayrı incelendiğinde yolsuzluk, anti-demokratik yapılar ve serbest ticarete ilişkin uygulamalarda farklı özelliklere sahip oldukları görölmektedir. 2009'da EaP ortaya çıktığında altı ülke arasında derin farklılıkların olduğu ve bu farklılıkların halen devam ettiği belirtilmelidir. EaP ülkeleri arasındaki bu farklılıkların en temel kaynağı, bu ülkelerin sahip olduğu çeşitli ulusal dinamiklerden (tarihsel arka plan, kurumsal yapılar ve siyasal költür gibi) kaynaklanmaktadır. Gromadzki (2015), EaP'ye üye olan altı ülkenin parlamenter demokrasilerinin işleyişine bakarak, otokratik hükümete sahip olanlar ve nispeten daha demokratik olan ülkeler şeklinde ikili bir ayırım yapmıştır. Bu ayırım dikkate alındığında, son altı yıldır parlamenter demokrasinin uygulandığı Gürcistan, ikinci grup içinde kendisine yer bulmuştur. Gürcistan'ın diğer EaP ülkelerinden farklılaşmasına neden olan iki olay, ülkenin siyasi değişim yönünde arzusunu ortaya koymuştur. Bu olaylardan ilki 2003 yılında gerçekteşen Gül Devrimi, ikincisi ise 2012'deki parlamento seçimlerinin sonucu olarak iktidarın değişmesidir. Her iki durumda da toplum, hükümetin demokratik olmayan davranışını protesto etmiş ve bu konuda bir değişim talep etmiştir. Bu iki olayın Gürcistan açısından önemli tarihsel kırılma noktaları oluşturduğunu ve ülkenin AB ile olan ilişkilerine daha fazla motive olmasına neden olduğunu belirtmekte fayda vardır.

AB'nin Doğu Ortaklığı bağlamında Gürcistan'a yapmış olduğu temel teşvikler, Ortaklık Anlaşması (AA), Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Anlaşması (DCFTA) ve Vize Serbestleştirme anlaşmaları olarak değerlendirilebilir. AB, maddi yardımlardan, teknik yardımlara ve çok taraflı kurumsal ilişkilere kadar her üç alanda, temelde ortak ülkelerin yasal olarak uyumlaştırılmasına odaklanan bir takım uyumlaştırma araçları sağlamıştır. Bu araçları, komşu ülkelerin Avrupalılaşması noktasında kullanılan teşvik mekanizmaları olarak görmek de mümkündür. Nitekim oluşturulan işbirliğinin yol gösterici ilkeleri değerlendirildiğinde, her iki tarafın da önceliklerini birlikte belirlemeleri gerektiği anlamına gelen müşterek mülkiyet anlayışının ve koşulluluk ilkesinin temel alınması gereken unsurlar olduğu belirtilmelidir. AB'nin finansal anlamda yapacağı yardımların kapsamı her bir ortak ülkenin reformlardaki performansına bağlıdır. Diğer bir anlatımla AB komşu ülkelerle geliştirdiği ilişkilerde pozitif koşulluluk ilkesini esas olarak aldığını göstermektedir. Gürcistan özelinde değerlendirildiğinde ise, Tiflis'in uluslararası alanda AB'nin dışsal yönetişim modelinin iyi bir uygulayıcısı olduğunu belirtmekte yarar vardır. Nitekim, 2016 AB Küresel Stratejisinde Gürcistan, toplumsal değişime ayak uydurma konusunda doğu komşuları içinde model ülke olarak kabul edilmiştir (AB Küresel Stratejisi, 2016). Bu noktada ilişkilerin detaylarına bakmak ve AB ile uyumlu bir şekilde Gürcistan'daki temel değişimleri EaP'nin üç unsurunu inceleyerek ele almak faydalı olacaktır.

4.1. Ortaklık Anlaşması (Association Agreement/AA)

Ortaklık Anlaşması, bir ülkenin yasalarını ve politikalarını AB müktesebatıyla uyumlu hale getirmeye yönelik ayrıntılı hükümler sunması ve EaP'nin en uzun ve en ayrıntılı unsuru olması dolayısıyla önemlidir. Bu anlaşmanın kapsamı dikkate alındığında, Petrov (2010) bunu AB dışsal yönetim mekanizmasının en belirgin unsuru olarak nitelendirmiştir. Ortaklık Anlaşması ile birlikte Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Alanı, Gürcistan yetkililerinin yaklaşık 320 adet AB yönetmelik ve direktifini benimsemesini ve bunları uygulamasını gerektiren yasal nitelikteki belgelerdir. Özellikle Ortaklık Anlaşması'nın AB ile ilişkilerin ilerletilebilmesi açısından önemi büyüktür. Bu önem Prag'da düzenlenen EaP Zirvesi Ortak Bildirgesi'ne şu şekilde yansımıştır: “Doğu Ortaklığı şemsiyesi altındaki ikili işbirliği, AB ile sonuçta ortaya çıkan taahhütlere katılmaya istekli ve kabiliyetli olan ortak ülkeler arasındaki Ortaklık Anlaşmalarının temelini sağlamalıdır” (Avrupa Birliği Konseyi, 2009).

Haziran 2014'te AB ve Gürcistan, ENP bağlamında Ortaklık Anlaşmasını imzalamışlardır. Ortaklık Anlaşması, AB'nin o güne kadar Gürcistan'a sunduğu en gelişmiş işbirliği mekanizması olan Ortaklık ve İşbirliği Anlaşması'nın (*Partnership and Cooperation/PCA*) yerini almıştır. Gürcistan tarafında, Saakashvili yönetimi altında müzakereler başlamış olsa da AB ile yakınlaşma süreci Başbakan Bidzina Ivanishvili'nin Ekim 2012 yılında iktidara gelen “Gürcü Rüyası” koalisyonu tarafından başarıyla sürdürülmüştür. Üç yıllık müzakere sürecinin ardından 27 Haziran 2014'te, Moldova ve Ukrayna devlet başkanlarıyla birlikte Ivanishvili, Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret anlaşması da dâhil olmak üzere AB-Gürcistan Ortaklık Anlaşması'nı imzalamıştır. Gürcistan parlamentosunun kabulü ile beraber anlaşma, 1 Eylül 2014'te geçici olarak ve Temmuz 2016'da tamamen yürürlüğe girmiştir (Sendhardt, 2015; Chkhikvadze, 2015).

AB, Ortaklık Anlaşması yoluyla reformları teşvik ederek, Gürcistan'ın daha istikrarlı ve müreffeh hale gelmesini sağlamayı taahhüt etmiş ve bunu gerçekleştirmek için Gürcistan'da yapılacak reformları mali yardım ve teknik işbirliği sağlayarak desteklemiştir. Hâlihazırda, sadece Gürcistan'da 100'den fazla proje yürütülmektedir. 2014-2017 bütçe dönemi süresince, AB işbirliğinin öncelikleri konusunda 335-410 milyon Avroluk finansal yardım için Tiflis ile bir mutabakat anlaşması imzalamıştır. Ortaklık Anlaşmasının yürütülmesi ile AB sadece finansal ve teknik araçlarla bir teşvik mekanizması oluşturmamış, bağlantı noktalarının da kurumsallaştırması ile Brüksel ve Tiflis arasında kurumsal bağlantılar kurmaya özen göstermiştir.

Ortaklık Anlaşması, tamamen teknik olmasına rağmen, aslında Gürcistan'ın Avrupa kimliğini ve AB ile daha yakın ilişkilerin geliştirilmesi konusundaki stratejik dış politika önceliğini destekleyen jeopolitik bir öneme de sahiptir. Anlaşmanın politik ve ekonomik hedefleri, Gürcistan'ın bağımsız ve güvenli bir Avrupa devleti olarak geleceği için oldukça önemlidir (Akhalaia vd., 2016). Siyasi amaç, Gürcistan'ın AB ile olan ilişkilerinin derinleştirilmesidir. Bu sayede, AB'nin demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları bağlamındaki normatif değerlerinin Gürcistan'a yayılmasının önü açılmıştır. Daha önce belirtildiği gibi dışsal yönetim modeli sayesinde AB'nin hedef ülkelerde normatif bir gündem yaratabilmesi bahsi geçen hedef ülkenin isteğiyle orantılı

bir Şekilde ilerlemektedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken detay, AB yeliğinin sözleŐmede belirtilmemiŐ olması ve uzun vadede üyelik konusunun dıŐarıda bırakılacak olmasıdır.

4.2. Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi (DCFTA)

Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi, EaP ortak ülkeleri arasında bir serbest ticaret bölgesi yaratmayı ve bu ülkelerin AB'nin oluŐturmuŐ olduğu ortak pazar ile bütünleŐmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi için müzakerelerin baŐlatılabilmesi, EaP lkeleri öncelikle Dünya Ticaret rgt'ndeki (DT) serbest ticaret ilkelerine uymayı prensip olarak benimsemesi ile baŐlar. Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi, AB'nin komşu ülkelere sunabileceği en büyük ekonomik teşvik politikasıdır. Birliğin, EaP lkeleri ile ekonomik ilişkilerini geliŐtirmedeki güvenilirliği anlamada kullanılacak bir deneme olarak da görülebilir (Kratochvil ve Lippert, 2007).

Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi, Gürcistan'ın ekonomi politikalarının zor, karmaşık ve son derece teknik olduğu düşünülen AB politikalarıyla zorunlu yakınlaŐmasını dayatan "ister al, ister alma" (*take it or leave it*), dışsal yönetişim politika stratejisinin bir parçası olarak oluşturulmuştur (Delcour ve Wolczuk, 2013; Delcour, 2015). Gürcistan pazarını AB pazarıyla uyumlu hale getirmek ve ekonomik bütünleşmenin uygulanabilir olmasını sağlamak için maliyetli reform süreçleri uygulanmıştır. Bu kadar maliyetli reformlara rağmen Gürcistan, ekonomi alanında yer alan iŐletmelerin zaman ve para maliyetleri açısından hızlı bir Şekilde kurulabilmesini sağlamak için önemli reformlar, uyumlar ve baŐarılar elde etmiştir. Bununla birlikte, Gürcistan vergi sistemi, yıllık beş kez planlanabilen ve yapılandırılabilir ödemelerle doğrudan yabancı yatırımları çekme konusunda daha esnek hale gelmiştir (Avrupa Entegrasyon Endeksi, 2015). AB ile Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi anlaşmasının imzalanması, AB pazarına erişimin teşvik edilmesi bağlamında, tüm EaP lkelerinde demokratik olmayan uygulamalardan kaçınarak yapısal reformların yapılmasının da önünü açmıştır (Petrov, 2010).

4.3. Vize Serbestleştirme

Vize Serbestleştirme süreci, EaP'nin diğer temel unsurları (Ortaklık Anlaşması ve Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi) gibi, üçüncü lkelerinin AB tarafından belirlenen standartlara uymasını gerektiren koşulluluk ilkesini takip etmektedir. Vize Serbestleştirme süreci, Komisyonun hedef ülkelere çoğunluğu güvenlikle ilgili olan reformları kendi ulusal politikaları ile uyumlaŐtırıp uyumlaŐtırmadıkları ile ilgilidir. Vize serbestleştirme sürecinde uygulanacak olan reformların önemli bir kısmı, büyük ölçüde BM ve Avrupa Konseyi'ne ait uluslararası normlardır. Bu ülkelerdeki vizesiz rejimin yokluğunda AB, vize kolaylaştırma anlaşmaları ile beraber karmaşık vize başvuru prosedürlerini kaldırma ve uzun vadede vizesiz rejimin bir parçası olma fırsatı sağlamaktadır.

Vize Serbestleşmesi, Gürcistan'daki EaP uygulamasının başarı öykülerinden bir tanesidir. Şubat 2017'de, program tamamen faaliyete geçmiş olup, Gürcistan vatandaşlarına Schengen alanında vizesiz seyahat hakkı tanınmıştır. Avrupa Komisyonunun Vize Serbestleştirme Planının (VLAP) uygulanmasına ilişkin üçüncü ilerleme raporunda “Gürcistan'ın kısa sürede önemli ilerlemeler kaydettiği”⁴ belirtilmiştir. Mart 2016'da Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu'na Gürcü vatandaşlarına yönelik vize gerekliliğini kaldırma yönündeki önergeyi sunması ile vize serbestleştirme süreci başlamıştır (AB Komisyonu, 2017). Göç, iç ilişkiler ve vatandaşlıktan sorumlu Komisyoner Dimitris Avramopoulos: “Gürcistan'ın, zorlu bir yol haritasının tüm kriterlerini yerine getirmekte örnek teşkil ettiğini”⁵ ifade etmiştir. Bu gelişmeler Gürcistan'ı sadece AB standartlarına değil, aynı zamanda AB üyesi ülkelere de yakınlaştırmıştır.

AB ve Gürcistan'daki EaP arasındaki işlevsel işbirliğini doğru bir şekilde analiz etmek, EaP'nin Gürcistan örneğinde başarılı bir girişim olup olmadığını tartışmak ve belirlemek için, Ortaklık Anlaşması ve Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi kapsamında gerçekleştirilen reformları ele almayı seçtik. Sadece bir makalede, sözü edilen temel unsurlar altındaki tüm reformları incelemek oldukça zordur. Dolayısıyla, Gürcistan hükümeti tarafından yürütülen ve ülkeyi hukuk alanında AB çizgisine yakınlaştırma yolunda muazzam bir şekilde etkileyen en önemli reformlardan bazıları ele alınmıştır. Bu önemli reformlar arasında insan hakları konusundaki kanun değişiklikleri ile suç ve yolsuzlukla mücadele konuları yer almaktadır.

4.4. İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler

Ulusal İnsan Hakları Stratejisinin 2014-2020 yılları için kabulü ve bunun sonucunda Gürcistan hükümetinin eylem planı, kapsamlı bir şekilde ele alındığı için AB tarafından olumlu adımlar olarak karşılanmıştır. Strateji ve eylem planında, Ombudsman Dairesi, BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Bürosu, ulusal ve uluslararası insan hakları STK'ları ve Gürcistan'daki yasal reformlar ve insan hakları konusunda AB özel danışmanı olarak görev yapan Thomas Hammarberg tarafından hazırlanan öneriler yer almaktadır. Ancak, ilerlemelerin çoğunun yasama düzeyinde yapıldığı, uygulamanın bunun gerisinde kaldığı için kaygılar devam etmektedir (Hammarberg, 2013). Kapsamın büyüklüğünü göstermek için, 2013'te Gürcistan hükümeti, etnik, dini veya cinsel hoşgörüsüzlük temelindeki ayrımcılık eylemlerine karşı aktif bir tavır takınmıştır. Gürcistan parlamentosu, AB-Gürcistan vize serbestleştirme eylem planının bir parçası olan ayrımcılıkla mücadele tasarısını 2013 yılında ezici bir çoğunlukla kabul etmiştir. AB'nin dışsal yönetişimin bir parçası olarak öne sürdüğü pozitif koşulluluğa bağlı olarak hazırlanan bu tasarının, ülkenin ilk ayrımcılıkla mücadele yasası olduğunun altını çizmek oldukça önemlidir. Bununla birlikte, parlamento içindeki yoğun tartışmalar ve Ortodoks Kilisesinin radikal duruşunun bir sonucu

4 Komisyon'dan Avrupa Parlamentosu ve Konsey'e Rapor, Gürcistan'ın vize serbestisi eylem planının uygulanmasıyla ilgili üçüncü ilerleme raporu, Brüksel 2015. Şu adresten temin edilebilir: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/visa/20150508vlap_en.pdf (Erişim Tarihi: 19.06.2017).

5 Konseyin Gürcistan için vize serbestleştirme kararını onaylaması üzerine Komisyon Üyesi Avramopoulos tarafından yapılan Avrupa Komisyonu açıklaması. Brüksel, 27 Şubat 2017. Şu adresten ulaşılabilir: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-363_en.htm (Erişim Tarihi: 19.06.2017).

olarak, yasanın mevcut haliyle ayrımcılığın ortadan kaldırılmasını izlemek ve denetlemek için etkili bir bağlayıcı yasa mekanizması olması planlanamamıştır. Reforma karşı gerçekleşen tartişmalar ve Ortodoks Kilisenin önemli bir direnç unsuru olarak radikal bakış açısı, halkın bu tarz değişimlerin inançlarına, değerlerine ve ortak yaşam biçimine uymayan bir durum olarak algılamasına ve böyle bir değişiklik için henüz hazır olmadıklarını düşünmeye sevk etmiştir (Peradze,2017; Apriashvily, 2015; Emerson ve Kovziridze, 2016).

Yasa tasarısı, Avrupa Güvenlik ve işbirliği Teşkilatı (AGİT) ve Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu (*Office of Democratic Institutions and Human Rights*) tarafından her türlü ayrımcılığı ele alan gerçek bir girişim olarak değerlendirilen eşitlik koruma denetmenini bağımsız bir kurum olarak tarif ediyordu. Bununla birlikte kamu savunma ofisi, ayrımcılık karşıtı önlemleri almakla yükümlüydü. Gürcistan'ın farklı etnik yapıları barındırmasından dolayı ayrımcılığa karşı yasanın uygulanmasını izlemek için kamu savunma ofisi tarafından bir eşitlik kurumu oluşturulmuştur. Bu bağlamda, halklar, dinler ve cinsiyet farklılıkları arasında diyalogun oluşturulmasını amalayan⁶ eşitlik kurumunun açılması, halklar arasında barışı sağlamak için önemli bir adım attığı değerlendirilebilir.

İnsan hakları konusunda önemli diğer gelişme, ülkede yerinden edilmiş kişilerin korunması konusunda sağlanmıştır. 2014 ve 2015 yıllarında sırasıyla bu kapsamdaki yerinden edilmiş kişilere yönelik olarak ekonomik ve siyasi haklar konusunda kapsamlı bir eylem planı hazırlanmıştır. Aynı zamanda ülkedeki işgal edilmiş topraklardan gelen bu kişilere yönelik olarak yasaların kabul edilmesi önemli birer adım olarak değerlendirilebilir. Etnik azınlıkların kamusal yaşamın her alanına tam katılımını sağlamak için 2015-2020 yılları için yeni bir sivil eşitlik ve bütünleşme stratejisi ve eylem planı da onaylanmıştır (Gürcistan Hükümet Raporu, 2015).

Rapor ayrıca kadınların siyasi ve sosyal faaliyetlere eşit bir Şekilde katılmasına özel bir önem vermiş ve bu bağlamda kadınların ulusal ve yerel yönetim birimleri de dâhil olmak üzere siyasi ve kamusal hayata erkeklerle eşit katılımını sağlaması gerektiği ortaklık gündeminde yer almıştır. Cinsiyet eşitliği konusunda Ocak 2014'te Gürcistan, Avrupa'nın Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Stratejisi 2014-2016 ile uyumlu olan Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı 2014-2016'yı da kabul etmiştir. Bu eylem planı, adalete eşit erişimin sağlanması, kadına yönelik Őiddetle mücadele yoluyla karar alma pozisyonlarına katılımın cinsiyet temelli olarak dengelenmesi, toplumsal cinsiyete dayalı tüm program ve politikalara yönelik bütünleşmenin tesis edilmesi ve geleneksel cinsiyet kalıplarının ortadan kaldırılmasını amaçlamaktadır. Eylül 2015'te Gürcistan Hkmeti, BM Kadın (UN WOMEN) tavsiyeleri doğrultusunda kadın hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği için yeni ulusal taahhütler de bařlatmıřtır⁷. Tüm bunlar, özelde Avrupa standartlarına ulaşma ve genelde ise insan hakları ve demokrasi konusundaki evrensel hukuk normlarına uyum sağlama açısından dikkat çekicidir.

6 Ajanslar Arası Koordinasyon Konseyi, şu adresten ulaşılabilir: http://pog.gov.ge/eng/trafficking?info_id=44 (Erişim Tarihi: 13.08.2017).

7 Başbakanın Cinsiyet Eşitliği ve Kadının Güçlendirilmesi Konulu Küresel Liderler Buluşmasındaki Konuşması, 27.09.2015. şu adresten ulaşılabilir: http://gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=412&info_id=51614 (Erişim Tarihi 16.06.2017).

Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Konseyi'nin kurulması (parlamentoda başkan yardımcısının başkanlığında) ve İnsan Hakları ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği meselelerinde başbakana yardımcılık gibi diğer görevlerin oluşturulması ile Gürcistan'da toplumsal cinsiyete dayalı bilgi akışı artmıştır. AB ile yasal uyumun sağlanması bağlamında Temmuz 2013'te hükümet, kadınların parti listesine dâhil edilmesini teşvik ederek, siyasi partilere mali desteği artıran Vatandaşların Siyasi Birlikleri Üzerine Gürcistan Esas Teşkilat Kanunu'nu değiştirmiştir. Yeni kabul edilen bu stratejiler, politikalar ve kanunların bir sonucu olarak, parlamentodaki kadın sayısı 2013'te 13'ten, 2016'da 23'e çıkarak belirgin bir artış göstermiştir. Ayrıca kadınlar, hükümette bakanlık, dış ilişkiler, adalet ve savunma dâhil olmak üzere bazı kilit liderlik görevlerini de üstlenmiştir. Gürcistan merkez seçim komisyonu sekreteri ve yüksek mahkeme başkanı kilit görevlere getirilen kadınlara örnek olarak gösterilebilir.

AB ilerleme raporlarına bakıldığında, Gürcistan'ın politik reformlar konusunda önemli ilerlemeler kaydettiğini görmek de mümkündür. 2016 İlerleme Raporu'na göre, AB-Gürcistan Ortaklık Anlaşması'nda belirlenen demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü güçlendiren bir takım olumlu reformların ulusal programlarda uyguladığı, insan hakları ve ayrımcılıkla mücadele konularında kapsamlı bir yasal çerçeve benimsendiği vurgulanmıştır (AB Komisyonu, 2016). 2017 yılı İlerleme Raporu'nda da Gürcistan'ın reform gündeminde belirgin ilerleme kaydedildiği ifade edilmiştir. Aynı raporda AB, işkence ve kötü muamelenin önlenmesinde Gürcistan tarafından önemli ilerlemelerin kaydedildiği ve ilerlemelerle beraber bu kapsamdaki ihtiyacın pekiştirildiği vurgulanmaktadır (AB Komisyonu, 2017).

AB, Gürcistan gibi ülkelerin bağımsız olarak reformlarını sürdürebilmesi için gerekli olan kaynağa sahip olmadıkları için reform uygulama sürecinin desteklenmesi ve kalkınma sürecini kolaylaştırmak adına finansal yardımlarda bulunmuştur. Örneğin, İnsan Hakları İzleme Dünya Raporu 2016'ya göre AB, özellikle insan hakları ve hukukun üstünlüğü alanlarında, Gürcistan'ın reform gündemini desteklemek için yıl boyunca 100 milyon avroluk bir vaatte bulunmuştur (İnsan Hakları Dünya Raporu, 2016).

4.5. Suç ve Yolsuzlukla Mücadele

Her ne kadar yolsuzlukla mücadele, Gürcistan'ın Ortaklık Anlaşmasına taahhütlerinden biri olsa da Gürcistan'ın yolsuzlukla mücadelesi, 2003 Gül Devrimi'nden itibaren olumlu bir şekilde ilerleme kaydetmiştir. Ancak AB, yolsuzlukla mücadele konusundaki taahhüdünü yineleyen bir dizi hükmü Ortaklık Anlaşması içerisinde belirtmiştir. AB ve Gürcistan arasındaki 2014-2016 Ortaklık Gündemi bu konuya örnek olarak gösterilebilir. Ortaklık Gündemi, ana politika doğrultusu olarak yolsuzlukla mücadeleyi belirlemiş ve Gürcistan'ın yolsuzluğun önlenmesi, tespit edilmesi ve üzerine gidilmesi için toplumun her katmanında yeterli önlem almaya ilişkin kararlılığını işaret etmiştir.

Gürcistan Hükümeti, yolsuzlukla mücadelede kurumsal çerçevesini güçlendirmiştir. E-hazine ve e-bütçe programlarının geliştirilmesine dayanan çevrimiçi (*online*) devlet satın alma sisteminin

ve kamu görevlilerine yönelik çevrimiçi finansal bildirim sisteminin kurulması bu güçlendirme sürecinin bir parçası olarak hayata geçirilmiştir. Genel olarak hükümet, yolsuzlukla mücadele konusunda önemli yasama reformları yapmış ve böylece yolsuzlukla ilgili suçların kovuşturulması için yasal bir zemin oluşturmuştur. Gürcistan, on yılı aşkın bir süredir yolsuzlukla mücadelede istikrarlı bir ilerleme göstermiş olup, hükümet bu alanda çabalarını yoğunlaştırmaya devam etmektedir. Kamu alımları ve kamu hizmeti sunumu için yenilikçi çözümlerin geliştirilmesi ile birlikte, Gürcistan'ın 2012 BM ödülü kazanmasının yolunu açan önemli reformlar uygulanmıştır (Emerson ve Kovziridze, 2016).

Trace International tarafından hazırlanan ve ülkeler arasında hükümetleri yolsuzluğun seviyesine göre sıralayan 2014 İş Rüşvet Riski Endeksi, Gürcistan'ı, 197 ülke arasında 11. olarak belirlemiştir. 2010 yılında %10'luk bir rüşvet oranına sahip olan Gürcistan, 2013 yılındaki Küresel Yolsuzluk Barometresi Anketine göre %4'lük bir orana gerileyerek önemli bir ilerleme kaydetmiştir (Transperency, 2013). Diğer yandan ülkelerin, devlet kurumlarındaki şeffaflığa göre derecelendirildiği 2015 Şeffaflık Uluslararası Endeksi, 168 ülkeden Gürcistan'ı 69. Sıradan, 48'inci sıraya yükseltmiştir. 2015 Dünya Adalet Projesi Hukukun Üstünlüğü Endeksi, Gürcistan'ı, yolsuzluk yokluđu⁸ derecelendirmesinde birinci sırada tutarak, Doğu Avrupa ve Orta Asya'da hukukun üstünlüğü'nün güçlü uygulayıcısı olarak tanımlamıştır.

Özetle Gürcistan, AB'den teşvik alma gerekliliklerinin uygulanması konusunda örnek bir performans sergilemek için gerekli düzenlemeleri hem yasal hem de uygulama açısından hayata geçirmiştir. 2015 yılında Avrupa Konseyi Başkanı Donald Tusk, Gürcistan'ı "Doğu ortaklığında bir öncü" olarak değerlendirmiştir.⁹ Bu, Gürcistan'ın AB ile uyum sürecini göstermesi yanı sıra, AB'nin Gürcistan'daki normatif dönüşümünü sağlamasına yardımcı olması açısından da son derece önemlidir.

5. Sonuç

Bu makale, AB'nin Doğu Ortaklığı projesine dâhil olan Gürcistan'da, dışsal yönetim modeline bağlı kalarak, normatif açıdan bir değişim olup olmadığını incelemiştir. İnceleme kapsamında insan hakları ve demokrasi ile suç ve yolsuzlukla mücadele konusu seçilmiştir. Bahsedilen politika alanlarında, Avrupalılaşıma sürecinin komşu ülkelerdeki etkisini anlamak ve AB'nin dışsal yönetim modelinin normatif bir değişim sağlayıp sağlamadığını göstermesi açısından son derece kıymetlidir. Ülkede hayata geçirilen reformlar ve ülkenin iştirak etmiş olduğu AB programları, Gürcistan'ın Avrupalılaşıma konusunda kararlı bir şekilde ilerleyen ülke olduğunu işaret etmektedir. Ortaklık Anlaşması, Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi ve EaP'nin Vize Serbestleştirmesi, AB tarafından belirlenen koşulların ve dışsal yönetişimin, Sovyet mirasına

8 Detaylı bilgi için bkz. <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index> (Erişim Tarihi: 04.04.2018).

9 Avrupa Birliği Konseyi, Gürcistan cumhurbaşkanı Giorgi Margvelashvili ile yaptığı toplantı sonrasında başkan Donald Tusk tarafından yapılan açıklamalar. Açıklamaların tamamı için bkz. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/20-tusk-meeting-georgia-margvelashvili/Gıda> (Erişim Tarihi: 04.04.2018).

sahip bir ülkenin kimliğini Avrupa değerlerine nasıl taşıyabildiğine ilişkin önemli birtakım bulgular sunmuştur.

Gürcistan'daki değişimlere bakıldığında, yasal ve politik açıdan Avrupa standartlarına uyum sağlanması için ülke maliyetli ve zor bir uyum baskısı ile karşılaşmış ancak uyum sürecini devam ettirmek için gerekli çabalardan vazgeçilmemiştir. AB'nin hedef ülkede normatif bir değişim sağlayabilmesi için gerekli teşvik mekanizmalarını sağlamış olsa da önemli olan ülkenin bu uyum süreci içerisinde kalıp, gerekli değişiklikleri yapma kararlılığını göstermesidir. AB'nin sağlamış olduğu teşvikler, teknik destekler ve kurumsal bağlantılar sayesinde, Gürcistan hem siyasi hem de ekonomik açıdan önemli fırsatlar elde etmiştir.

Avrupalılışmanın Gürcistan üzerindeki etkisini doğru bir şekilde analiz etmek ve EaP'nin Gürcistan özelinde başarılı bir girişim olup olmadığını tartışmak ve belirlemek için, insan hakları ve yolsuzlukla mücadele gibi politika alanları seçilmiştir. Seçilen politika alanlarında gerçekleşen reformların arkasında yer alan motivasyonları belirlemek için de Ortaklık Anlaşması, Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Bölgesi ve vize serbestleştirme gibi bir takım teşvik mekanizmaları ele alınmıştır. Yapılan analizler neticesinde insan hakları ve yolsuzlukla mücadele alanlarında genel koşullarda iyileşme olduğu ve birtakım istatistiklere göre Gürcistan'ın uluslararası konumunun geliştiğini görmek dikkat çekicidir. Dahası, Gürcistan'daki bu gelişmeler sadece Gürcistan tarafındaki başarıyı değil, AB'nin sınır ötesi dışsal yönetişiminin ve şartlılığının, Gürcistan'ın Avrupalılışma sürecinde gerçek bir motivasyon kaynağı olduğunu da göstermektedir.

Kısaca belirtmek gerekirse, AB'nin sınırları dışına yönelik olarak politika yayma mekanizmalarının temel metodu olarak dışsal yönetim, yararlanıcı ülkeleri net bir şekilde etkileyebildiğini Gürcistan örneğinde görmek mümkündür. Ancak AB'nin süreci hızlandırma ve yönlendirme konusunda etkisi mevcut olsa bile asıl değişimin, hedef ülkedeki uygun politik koşullara bağlı olduğunu da belirtmek gerekir. Gürcistan'daki siyasi, ekonomik ve sosyal gelişmelerin başarısının EaP'de ortaya konan AB'nin dışsal yönetişiminin sağlam bir dayanağı olduğu ve reformların ülke içinde uygulanması adına kaldıraç görevi üstlendiği söylenebilir. Bu bağlamda, Gürcistan'da 2003 sonrası başlayan ve Avrupalılışma ile devam eden reform süreçlerinde, AB'nin zamanla ve hız konusunda önemli bir değişken olduğu değerlendirilebilir. Ancak tek bir makale ile ülkenin bütününde yaşanan reformları incelemek oldukça zordur. Dolayısıyla, Gürcistan hükümeti tarafından yürütülen ve ülkeyi hukuk alanında AB çizgisine yakınlaştırma yolunda muazzam bir şekilde etkileyen en önemli reformlardan bazıları ele alınmıştır. Bundan sonra yapılacak çalışmalar diğer politika alanlarında (örneğin sağlık, gıda güvenliği, çevre, eğitim, vb.) dışsal yönetim modelini uygulayarak analiz etmesi durumunda, Gürcistan üzerinde Avrupalılışmanın bütünsel etkisini görmemiz mümkün olabilir.

Kaynakça

Avrupa Komisyonu (2005). ENP'nin Gürcistan Hakkında Raporu, Brüksel. Erişim adresi: http://aei.pitt.edu/view/ear/EXTERNAL=3AEuropean_Neighbourhood_Policy_Progress_Reports.html (Erişim Tarihi: 17.06.2017).

- AB Komisyonu (2007). *Komisyon'dan Konseye ve Avrupa Parlamentosu'na İletişim. Karadeniz Sinerjisi – Yeni Bir Bölgesel İşbirliği Girişimi*’, Erişim adresi: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com07_160_en.pdf , Erişim Tarihi 17.05.2018.
- AB Komisyonu. (2016). *Gürcistan İlerleme Raporu*, Erişim adresi: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4092_en.htm Erişim Tarihi: 13.09.2017.
- AB Komisyonu (2017). *Gürcistan İlerleme Raporu*, Erişim Linki: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4462_en.htm Erişim Tarihi: 07.05.2018.
- AB Konseyi (2008). *Brüksel Avrupa Konseyi 19/20 Haziran 2008 Başkanlık Kararları*, Erişim adresi: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf (Erişim Tarihi 17.05.2018).
- AB Konseyi (2009). *Prag Doğu Ortaklığı Zirvesi Ortak Deklarasyonu*, Erişim adresi: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf Erişim Tarihi: 05.08.2017.
- AB Komisyonu Basın Bülteni (2008) *Doğu Ortaklığı – AB'nin Doğu Komşuları İle Olan İlişkilerinde İddialı Yeni Bir Bölüm*, Şu adresten ulaşılabilir: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1858_en.htm Erişim Tarihi: 05.07.2017.
- Avrupa Birliği Dış Faaliyet Raporu (2017). AB-Gürcistan İlişkileri, Bilgi Notu, Erişim adresi: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/23634/EU – Erişim Tarihi: 06.08.2017.
- Bache, I. ve Jordan, A. (eds.) (2006). *The Europeanization of British Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/978.023.0627321.
- Bache, I. (2008). *Europeanization and Multi-Level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Lanham: Rowman and Littlefield Publisher.
- Bache, I., Andreou, G., Atanasova, G., and Tomsic, D. (2011). ‘Europeanization and Multi Level Governance in South East Europe: the Domestic Impact of EU Cohesion Policy and Pre-Accession Aid’, *Journal of European Public Policy*, 18 (1): 122-141. DOI:10.1080/13501.763.2011.520884.
- Balik, P. (2008). Role of Small States in International Organizations: The Case of Slovakia in the United Nations Security Organizations, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Central European University, Budapeste, Macaristan.
- Börzel, T. A. (2003). “How the European Union Interacts with its Member States”, *Institute for Advanced Studies Political Science Series 93*, s. 1-31, (çevrimiçi) http://irihs.ihs.ac.at/1526/1/pw_93.pdf, Erişim tarihi: 3 Ekim 2018.
- Börzel, T. and Risse, T. (2009). *The Transformative Power of Europe The European Union and the Diffusion of Ideas*, Freie Universität, Berlin.
- Börzel, T.A. and Risse, T. (2003). ‘Conceptualizing the domestic impact of Europe, (İçinde), K. Featherstone and C.M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.4324/978.131.5623665.
- Brusis, M. (2002). ‘Between EU Requirements, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe’, *Governance*, 15 (4):531-59. DOI: 10.1111/1468-0491.00200.
- Cirtautas, A.M. ve Schimmelfennig, F. (2010). Europeanisation Before And After Accession: Conditionality, Legacies And Compliance, *Europe-Asia Studies*, 62(3): 421-441. DOI: 10.1080/096.681.31003647812.
- Chitaladze, A. And Grigoryan, T. (2015). Understanding Europeanization in Georgia and Armenia – Discourses, Perceptions and the Impact on Bilateral Relations, *Analytical Bulletin* (8).

- Cherkezishvili, L. (2015). "Gürcistan'da Yükseköğrenim Sistemi: Reformlar ve Modern Zorluklar", Öğretim ve Eğitim Konferansı, Amsterdam. Erişim adresi: file:///C:/Users/SOFO/Downloads/proceeding-24-004-3787.pdf Erişim tarihi: 07.04.2017.
- Cornell, S. (2013). *Getting Georgia Right*, Centre for European Studies, Brüksel, Belçika.
- Davitashvili, G. (2015). *Europeanisation Beyond The EU: The Case Of Georgia*, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Universidad del Pais Vasco, Bilbao, İspanya.
- Delcour, L and Tulmets, E. (2010). Pioneer Europe? Testing EU foreign policy in the neighborhood, (İçinde De Waal, T., (ed.), *Georgia's Choices. Charting a Future in Uncertain Times*, Washington: Carnegie Endowment.
- Delcour, L. (2011). Eastern Partnership Review: The Institutional Functioning of the Eastern Partnership: An Early Assessment', Estonian Center of Eastern Partnership, şu adresten erişilebilir http://ecep.eu/ul/The_Institutional_Functioning_of_the_Eastern_P.pdf Erişim tarihi: 08.05.2017.
- Freyburg, T. Lavenex, S. Schimmelfenning, F. Skripka, T. Wetzel, A. (2015). Democracy Promotion by Functional Cooperation, *The European Union and its Neighborhood*, New York: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/978.113.7489357.
- Goetschel, L. (1998). *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Politics*, Londra: Kluwer Academic Publishers.
- Grabbe, H. (2001). How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity, *Journal of European Public Policy*, 8 (4): 1013-31. DOI: 10.1080/135.017.60110098323.
- Grabbe, H. (2006). *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, New York: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/978.023.0510302.
- Grazziano, P. ve Vink, M.P. (eds.) (2007) *Europeanization New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave MacMillan. DOI: 10.1057/978.023.0510302.
- Gromadzki, G. (2015). *The Eastern Partnership After Five Years: Time for Deep Rethinking*, European Parliament, Directorate General for External Policies, Belçika.
- Gromadzki, G. And Sendhart, B. (2015). *Eastern Partnership Revisited: Associated Countries in Focus*, Varşova: Stefan Batory Foundation.
- Gürcistan Hükümet Raporu (2015). *Gürcistan'da Reform*, Şu adresten ulaşılabilir: http://gov.ge/files/288_52140_166496_20151026ReformsinGeorgia.pdf Erişim Tarihi: 18.06.2017.
- Heritier, A. and Knill, C. (2001). *Differential Europe: the European Union's Impact on National Policy Making*, Boulder, CO: Rowman and Littlefield.
- Hughes, J., Sasse, G., ve Gordon, C. (2004). *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: the Myth of Conditionality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/978.023.0503182.
- İnsan Hakları İzleme Dünya Raporu (2016). Gürcistan, Şu adresten ulaşılabilir: <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/georgia> Erişim Tarihi: 05.06.2017.
- Landrech, R. (2010) *Europeanization and National Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lavenex, S. and F. Schimmelfennig (2011). EU Democracy Promotion in the Neighbourhood: From Leverage to Governance?, *Democratization*, 18 (4): 885-909. DOI: 10.1080/13510.347.2011.584730
- Lavenex, S. and Schimmelfenning, F. (2009). EU Rules Beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics, *Journal of European Public Policy*, 16 (6): 791-812. DOI: 10.1080/135.017.60903087696.
- Lavenex, S. (2014). The Power of Functionalist Extension: How EU Rules Travel, *Journal of European Public Policy*, 21 (6): 885-903. DOI: 10.1080/13501.763.2014.910818.

- Lavenex, S. (2008). A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration Beyond Conditionality', *Journal of European Public Policy*, 15 (6):938-955. DOI:10.1080/135.017.60802196879.
- Lynch, D. (2006). Why Georgia Matters, EU Institute for Security Studies, Erişim adresi: <https://www.iss.europa.eu/content/why-georgia-matters> Erişim Tarihi: 15.04.2017.
- Myroshnychenko, L. (2012). European Eastern Partnership Implementation, *Case study of Ukraine and Georgia*, Lipkoping University.
- Olsen, J.P. (2007). *Europe in Search of Political Order*, Oxford: Oxford University Press.
- Quaglia, L. Neuvonen, M., Miyakoshi, M. ve Cini, M. (2007) 'Europeanization' (içinde) M. Cini, *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, sayfalar 405-420.
- zçelik, A.O. (2015). Avrupalılaşma (içinde), C. Dinç, *Avrupa ve Avrupa Birliği: Teori, İç Gelişmeler ve Dış İlişkiler*, Ankara: Savaş Yayınları.
- zçelik, A.O. (2018). A Litmus Test for Europe: EU Mediterranean Politics after the Arab Spring, içinde C. akmak and A.O. zçelik (eds.), *The World Community and Arab Spring*, New York: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-319-60985-0.
- Papava, V. (2006). East European Democratization; The Political Economy of Georgia's Rose Revolution, şu Adresten Erişilebilir, <https://global.wisc.edu/peace/readings/supplemental-johnson-rose.pdf> Erişim Tarihi, 20.05.2017.
- Papava, V. (2011). On the First Generation Post Communist Reforms Georgia's Economy: A Retrospective Analysis, Erişim Linki: http://www.papava.info/publications/Papava_On_First-Generation.pdf Erişim Tarihi: 20.05.2017.
- Radaelli, C. (2003). 'the Europeanization of Public Policy', (içinde) K. Featherstone ve C. Radaelli (eds.) *the Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University, sayfalar. 27-56.
- Radaelli, C. (2004). 'Europeanization: Solution or Problem?', *European Integration Online Papers*, 8 (16).
- Rinnert, D. (2011). The Eastern Partnership in Georgia, Increasing Efficiency of EU Neighborhood Policies in the South Caucasus?, *Working Paper*, Stiftung Wissenschaft und Politik , Germane Institute for International and Security Affairs.
- Schimmelfenning, F. ve Sedelmeier, U. (2004). Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to The Candidate Countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy*, 11 (4): 661-679. DOI: 10.1080/135.017.6042000248089.
- Schimmelfenning, F. ve Zurih, E. (2010). Europeanization Beyond the Member States, *Center for Comparative and International Studies*, 8 (3): 319-339.
- Sedelmeier, U. (2011) 'Europeanization in New Member and Candidate States', *Living Reviews in European governance*, 6 (1).
- Transparency (2016), *Georgia*, Erişim Linki: www.transparency.org/gcb2013/country/?country=georgia Erişim Tarihi: 04.04.2017.
- Tulmets, E. (2006). The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?, Konferans Bildirisi, European University Institute, Erişim adresi: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?DOI=10.1.1.584.2683&rep=rep1&type=pdf> Erişim Tarihi 16.06.2017.
- Uluslararası Şeffaflık (2005). *Gürcistan Raporu: 'Gürcistan'ın gç sektörü: Belirsiz geişte enerji kavşakları*, Erişim Linki: <http://www.transparency.ge/sites/default/files/GEORGIA%27S%20POWER%20SECTOR%20-%20ENG.pdf> Erişim tarihi: 06.04.2017.
- Walski, K. (2010). The European Union's Eastern Neighborhood: The Eastern Partnership as a Strategy of EU Engagement and Security, *Penn McNair Research Journal*, 2 (1): 1-15.

Wivel, A. (2005). The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor, *Journal of Common Market Studies*, 43(2): 393-412. DOI: 10.1111/j.0021-9886.2005.00561.

The Impact of the European Union East Partnership on Georgia

Ali Onur ÖZÇELİK*
Sopiko ZANDARADZE**

After the large-scale enlargement in May 2004, the European Union (EU) launched the European Neighborhood Policy (ENP) towards its neighbors in the southern and eastern borders, which are by and large considered unstable. ENP representing the idea of integration without enlargement is an important foreign policy preference developed by the EU for threats and opportunities that may occur in the south and east axes along its expanding borders. Although ENP was launched for the eastern and southern neighbors of the EU, the Eastern Partnership (EaP) project proposed by the Polish and Swedish Foreign Ministers in 2007 paved the way for the Union to create a different policy towards its eastern neighbors. Covering the six countries (Armenia, Azerbaijan, Georgia, Belarus, Moldova, and Ukraine), the Eastern Partnership is a milestone that enables multilateral cooperation with its neighbors to the east of the Union.

By taking Georgia as an empirical focus, this article utilizes the concept of external governance in order to understand the extent to which the European Neighborhood Policy (ENP) and its successor Eastern Partnership (EA) have contributed the consolidation of democracy in Georgia. The main objective here is to analyze the key components of the EU's policy diffusion in non-member states. The article, therefore, provides a brief discussion regarding Europeanization and then presents the external governance approach in relation to the ENP and the EaP.

The ENP and the EaP were based on the same general principles (positive conditionality, joint ownership, and differentiation) enabling the EU to govern beyond its borders. In this respect, the article found the concept of Europeanization is a valuable analytical tool while considering the EU's efforts for promoting its norms, rules, and policies beyond its borders. The concept of Europeanization has its own history in Georgia, and it is not a recent phenomenon for the country. Adaptation with the West, in particular, European institutions, had its roots even before

* Eskişehir Osmangazi University, Department of International Relations, alionur.ozcelik@gmail.com

** Eskişehir Osmangazi University, Department of International Relations, zandaradze91@gmail.com

the nineteenth century and strengthened after gaining independence in 1991. From then onwards, Georgia declared its commitment to Western values as a priority and aspired membership in Western institutions. From the Georgian perspective, Europeanization is a foreign political choice, which is closely related to very existential aspects of Georgian statehood – security, identity, foreign policy.

The article explores the Europeanization process in Georgia by giving emphasis on the external governance model. Shared values and norms set by the EU are the leading factors and the basis of the Union's external governance. According to Lavenex and Schimelfenning (2009), the EU's external governance model consists of exporting its own internal rules and forms of administration to non-member states, thereby contributing to the Europeanization of governance across European borders. In this context, due to the conditionality principle, the EU can establish a direct Europeanization mechanism for creating pressure through non-member countries based upon cost-benefit calculations. As a complement to the external governance model, political conditionality is used as an important tool in the EU's commitment to develop basic democratic values and norms for third countries.

In order to analyze whether the changes in certain policy areas (fundamental rights and freedoms; the fight against crime and corruption) in Georgia was derived from its relationship with the EU or not, the article divided the bilateral relations into two broad periods. The first phase of relations is attributed to the transitional period (1991-2003) which is characterized by the presence of challenges and legacies from the Soviet Union; the transformation of Georgia in line with democratic values; the establishment of international relations; the modification of Georgia's economic market to an independent one. Amidst all these transitory events that have occurred in Georgia, the EU concluded bilateral agreements with all post-Soviet countries, including Georgia, in response to the ongoing economic and political transformations in its close neighborhood. The second phase of relations, on the other hand, was characterized by the presence of reforms and the accession to ENP, shaping the Europeanization process in Georgia. With all the political changes that have shifted the country's foreign directives, the Rose Revolution of 2003 has eradicated the old corrupt political institutions and substituted it with pro-Western political outlook.

The implementation of three core elements of EaP (AA, DCFTA, and Visa Liberalization) has increasingly impacted the Europeanization process of Georgia. The successful implementation of these core elements has altered Georgia's domestic situation in terms of political and economic spheres and most importantly the international status of the country. Despite the post-Soviet nature of Georgia, the country has opted to adopt a pro-European perspective. In such, the implementation of EaP has borne out a tangible result in the form of visa-liberalization. Georgia is not only a country benefitting from EU incentives but also demonstrating a responsible country that had embodied European values and norms which make it distinct from other EaP countries.

The strength and effectiveness of the EU's external governance, according to Schimmelfennig and Lavenex (2009), is a direct consequence of the inclination of EU institutions which emphasize

the establishment of the rule of law in the countries beyond its borders. By promoting reforms through the Association Agreement, the EU has encouraged Georgia to become more stable and prosperous by offering different sets of financial and technical cooperation. Although the EU has given an opportunity to all six EaP countries, some of them have chosen a different path of development. For instance, Armenia and Belarus have opted for a more pro-Russian policy and stopped utilizing the benefits of the EaP. They have preferred to join the Eurasian Economic Union established by Russia which is a counter-response to the EU's EaP initiative.

All the developments discussed above are the precise results of the EU's Eastern Partnership initiative which demonstrates that conditionality as a primary motivator of Europeanization in Georgia, is an effective tool of EU's external governance policy. It is undeniable that EaP has indeed brought positive reforms and changes in Georgia. If one needs to assess whether or not the EaP is a successful initiative, the result of this study shows that it is indeed a program that has shaped and influenced the political culture and economic situations in Georgia. Even if the EU has provided the necessary incentive mechanisms for a normative change in the target country, it is important that the country itself is determined to stay within this harmonization process and make the necessary changes. Thanks to the incentives, technical supports and institutional links provided by the EU, Georgia has made significant progress in certain fundamental rights and freedoms and in the fight against crime and corruption.

Fransa'da Yerel Yönetimlerce Kullanılan Anayasal Bir Araç: Deney

A Constitutional Tool Used by Local Governments in France: Experiment

Rukiye Mehtap ÖZLÜ* 

Öz

Fen bilimlerinin daha çok kullandığı deney tekniği, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hukukçuların ve sosyal bilimcilerin de uğraş alanına girmeye başlamıştır. Bu alanlarda deney; bir kural, bir yetki ya da mekanizmayı test ya da tecrübe etmek olarak tanımlanabilir. Kural, yetki ya da mekanizma belli bir alanda test edilerek izlenmesinin ardından elde edilen sonuçlara göre ya ülke genelinde genelleştirilecek ya (değiştirilerek) tekrar denenecek ya da top yekûn terk edilecektir. Fransa'da 1960'lardan itibaren kullanılan bu araç, nihayetinde 2003 Anayasa reformuyla anayasal bir nitelik kazanmıştır. Hem devlet hem de yerel yönetimler ve birlikleri bu uygulamayı yönetebilmektedirler. Yerel deney, hükümet tarafından çizilen hukuki sınırlar çerçevesinde deney uygulamasının yerel yönetimler ve birliklerince yönetilmesi olarak değerlendirilmektedir. Yerelin ve ihtiyaçlarının çeşitliliği göz önünde bulundurularak bu birimlerin idari, mali kapasitelerine bağlı olarak farklılaştırılmış politikaların geliştirilmesine izin verdiğinden yerel deney, Türk hukukuna yabancı incelenmesi gereken bir kavramdır. Ayrıca deneye konu olan uygulama, ülke geneline yaygınlaştırılmadan önce belirlenen alanda test edilme imkânı bulacağından, somut bulgular ışığında yetki paylaşımında rasyonelleşme sağlanacaktır. Bu sebeple çalışmanın konusunu, Fransa'da uygulanan yerel deney aracı oluşturmaktadır. Öncelikli olarak yerel deney aracının yasal kaynağı, prosedürü ve denetim yöntemleri incelenmektedir. Ardından merkez-yerel ve yerel yönetsel birimler arasında gerçekleşen yetki paylaşımını rasyonelleştirmek için kullanılan deney aracının subsidiarite ilkesiyle ilişkisi açıklanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Fransa, yerel yönetimler, deney, yetki paylaşımı, subsidiarite.

Abstract

The experimental technique, which is used more frequently by the sciences, began to be involved in the field of lawyers and social scientists since the second half of the 20th century. The experiment in these areas can be defined as testing or experiencing a rule, a competence or a mechanism. According to the results obtained after testing or proving a rule, an authority or a mechanism in a certain area, it will be generalized throughout the country or will be retried or completely abandoned. This instrument, which has been used in France since the 1960s, eventually gained a constitutional character with the constitutional reform in 2003. Both central and local governments and their unions can manage this

* Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, mehtap.dolek@gop.edu.tr

practice. Local experiment is defined as the experimental practice by the local authorities and their unions within the framework of the legal limits drawn by the government. The local experiment is an unfamiliar concept for the Turkish law that needs to be examined, as it allows the development of differentiated policies depending on the administrative and financial capacities of these units considering the diversity of the local and its needs. In addition, the application subject to the experiment will have the opportunity to be tested in the defined area before it becomes widespread throughout the country, rationalization of the sharing competences will be ensured in the light of concrete evidences. Therefore, the subject of this study is the local experiment applied in France. Firstly, the legal source, procedure and control mechanisms of the local experiment are explained. Then, the relevance of this practice to the principle of subsidiarity is examined in order to rationalize the competence sharing between central-local and local administrative units.

Keywords: France, local governments, experiment, authority sharing, subsidiarity.

1. Giriş

Fransa'da yerel yönetimler; belediyeler, il özel idareleri (départments), bölgeler, özel statülü idareler¹ ve denizaşırı idarelerden² oluşur. Fransa'da, 18 bölge, 101 il özel idaresi ve 34.970 belediye bulunur (Les collectivités locales en chiffres, 2019). Bu yönetsel birimler, sadece yasayla kurulabilir, birleştirilir ya da düzenlenir. Düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olan bu yönetsel birimler, yasada öngörülen şartlar çerçevesinde, seçilmiş meclislerince serbest biçimde yönetilirler. Merkezi idare tarafından uygulanan vesayet denetimi, 1982 yılında kaldırıldığı gibi yerel yönetimlerin birbirlerine vesayet denetimi uygulayamayacağı 1958 Anayasası'nın 72/5. maddesiyle düzenlenmiştir. Bu yönetsel birimlerin idari ve mali özerklikleri vardır. Yerel yönetim birlikleri ise, bir yerel yönetim kategorisi oluşturmaz. Bunlar, belediyelerin farklı statülerde ve şekillerde birlik kurmaları suretiyle kendilerine devredilen yetkileri kullanırlar (Ferstenbert, Priet, Quilichini, 2016, s.175-224). Yerel yönetim birlikleri bir yerel yönetim türü olmadığından yerel yönetimler ile birliklerini birlikte ifade edebilmek için çalışmada, *yerel birim* kavramı kullanılacaktır.

Fransa'da yerel birimler, hukuki olarak deney olarak tanımlanmasa da kamu işlerinin yapılmasında birtakım denemeler yapmışlardır ve yapmaktadırlar. Bu tarz denemeler, hukuka aykırı olmayan yenilikleri, test etme özgürlüğüne dayanmaktadır. Her yerel yönetim, bir kamu hizmetinin sunumunda hizmetten yararlananların özelliklerine ya da hizmetin özelliğine göre fiyatlandırmalarda ve yönetimde farklı uygulamalara başvurabilmektedir. Bu sebepten deneyi, yerel yönetimlerin farklı alanlarda sahip olduğu *deneyimlerden* ayrı konumlandırmak gerekir. Nitekim yerel yönetimler tarafından uygulanan bütün yenilikçi düzenlemeler, hukuksal anlamda deney sayılmaz. Bununla beraber deneyi, Türk hukukunda uygulanan pilot uygulamalara, benzese dahi, eş tutmamak gerekir. Nitekim Türk hukukunda pilot uygulama, stratejik plan hazırlama, aile hekimliği, vb. uygulama örneklerinde olduğu gibi ülke genelinde yürütülmesi gereken bir uygulamanın, mali, teknik, personel ve çeşitli yetersizlikler sebebiyle küçük ölçekte denenerek bir yol haritası bulunmasına hizmet eden bir araçtır. Türk hukuk sisteminde deney

1 La Corse, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte.

2 Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française.

uygulanması düzenlenmemekle birlikte *deneye benzetilebilecek bir örnek olarak*, kanımızca, 5216 sayılı Kanun kapsamında³ İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırlarının İstanbul ve Kocaeli mülki sınırı olarak yürütülmesinin ardından 2013 tarih ve 6360 sayılı Kanun gereğince otuz büyükşehir belediye sınırının, il mülki sınırına genişletilmesi örneği verilebilir.

Fen bilimlerinin daha çok ilgi alanına giren deney yapma tekniği, 20 yüzyılın ikinci yarısından itibaren hukukçuların ve sosyal bilimcilerin de uğraş alanına girmeğe başlamıştır. Kamu hukukunda deney, bir kural, bir yetki ya da mekanizmayı test ya da tecrübe etme olarak tanımlanır (Pontier, 2003, s.1715). “Geleceğe yönelik bir iddia” olarak tanımlanan kanunlar da bu anlamıyla deneysel bir karaktere sahiptir (Chevallier, 1993, s.119). Başka bir deyişle deney, “belli bir alanda örnek geliştirme prosedürüne” benzetilmektedir (Boulouis, 1970, s.34). Nitekim deney, devletin modernleşmesinde çok önemli reformları sadece belirli bir bölgede test etmeyi sağlayan ve her aşamasında bilanço oluşturulmasına imkân veren; sonucun pozitif çıkması halinde genele yayılmasını, negatif çıkması halinde topyekûn kaldırılmasını sağlayan önemli bir metottur (Crouzatier-Durand, 2004, s.21).

Fransa’da deney aracı, devlet tarafından 1960’lardan itibaren kullanılmıştır (Pontier, 2001, s.169). Nihayet gelişip yaygınlaşan bu yasal teknik, 1958 Anayasası’na iki maddenin eklenmesiyle 2003 yılında anayasal bir karakter kazanmıştır. 1958 Anayasası’nın 37/1. maddesine göre “*yasa ve tüzükler, belli bir amaç ve süre ile sınırlı olarak, deney amaçlı uygulamalara imkân tanıyan düzenlemeleri de içerebilir*”. Böylece hükümetçe öngörülen birçok reform, bu teknikten faydalanılarak geliştirilmiştir. Hatta Anayasa’nın 37/1. maddesi sayesinde yerel birimler, böyle bir aracı zaman zaman kullanmaktadırlar. Bu madde kapsamında ya devlet bizzat deneyi düzenler ve yürütür ya da bu uygulamayı yönetmeyi, devlet-altı birimlere delege eder. Deneyin delege edebildiği en önemli idari birimler, kuşkusuz yerel birimlerdir. Bu yüzden yerel birimlerce yürütüldüğünde bu tür deneylere *expérimentations-transferts* yani *transfer edilen deney* denmektedir.

Anayasası’nın 37/1. maddesi ile devletin yanında yerel yönetimlerin de faydalanabildiği genel deney aracını düzenlenmektedir. Kanun koyucu 2003 yılında yapılan Anayasal Reform kapsamında Fransız Anayasası’nın 72/4. maddesi ile sadece yerel birimlere kullanım hakkı verilen ikinci bir düzenleme yapmıştır. Anılan maddeye göre “*mahalli idareler veya mahalli idare birlikleri, anayasal olarak korunan bir hak veya kamu özgürlüğünün kullanımının temel koşullarının söz konusu olması dışında, bir organik yasayla belirlenecek şartlar dâhilinde, yasa ya da tüzüğün öngördüğü durumlarda belli bir konu ve süre ile sınırlı olarak bir deneme uygulaması için, yetkilerinin icrasını düzenleyen yasa yahut tüzük hükümleri dışına çıkabilirler*”. Maddenin

3 Geçici Madde 2 – Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınırıdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur.

son kısmının ifade şekliinden dolayı yerel yönetimler ve birlikleri tarafından yürütülen bu deneye, “*expérimentation dérogation* yani *istisna yapan deney, ihlal eden deney*” denmektedir.

Devlet yönetim geleneğine, bazı istisnalar dışında, çok yabancı olan bu aygıtın hukuki bir kimlik kazanması birçok tartışmayı da beraberinde getirmiştir. İlk olarak eşitlik ilkesine zarar verebileceği endişesi tartışılmıştır (Faure, 2003, s.1150). Yerel deney uygulamasının, bir yandan vatandaşlar diğer yandan da yerel yönetimler arasında mevcut olması gereken eşitliği ihlal ettiği endişesi hala giderilememiştir (Dauphin, 2008, s.67). Nitekim kanun önünde eşitlik ilkesinin en önemli ayağını, ülke genelinde uygulanan kanunların birliği ve teklifi oluşturmaktadır. Böylece her türlü ayrımın ortadan kalkacağı düşünülmektedir. Bununla birlikte teklif anlayışının üzerinde inşa edilen bu yaklaşımın, toplumda farklı adaletsizliklere yol açacağı ve uygulanamayacağı anlaşıldığından bu yaklaşımdan zamanla uzaklaşmıştır (Leben, 1982, s.299). Böylelikle eşitlik ilkesi tekdüzelik, teklif olarak algılanmayarak haklı hukuksal sebebin varlığı halinde farklı uygulamalar yapılabilmesinin önü açılmıştır (Anayasa Konseyi, 1988; Anayasa Konseyi, 2003; Danıştay, 1974; Danıştay, 1996; Danıştay, 1995). Deney uygulamasıyla da ülke genelinde farklı coğrafyalarda aynı anda farklı uygulamalar yapılmasına izin verdiğinden Anayasa Konseyi 2003 tarihli kararında Anayasa'nın 37/1. maddesi gereğince Parlamento'nun olası genellemeler yapmak amacıyla sınırlı bir amaç ve süre için yasalar önünde eşitlik ilkesini bozan deneylere izin verebileceğine dikkat çekerek; yasa koyucunun amaç ve şartları yeterli şekilde belirleyerek diğer anayasal ilkeleri göz ardı etmemesi gerektiğine karar vermiştir (Anayasa Konseyi, 2003).

Ayrıca, yerel deney uygulamasını ülkenin bölünmezliği ilkesine aykırı bir uygulama olarak değerlendirenler olmuştur. 1958 Anayasası'nın 1. maddesine göre, Fransa bölünmez, laik, demokratik sosyal bir Cumhuriyet'tir. Fransa Cumhuriyeti'nin bölünmezliği ilkesinin üç boyutu vardır; Fransız halkı, ülkesi ve egemenliği (Roux, 1995, s.62). Bu yüzden esas olarak bölünmezlik ilkesi; egemenliğin teklifi ve Fransız milletine ait olması temelinde yasallık ilkesi, yasama organının yetkilerine saygı ilkesi, Fransız halkı kavramlarıyla birlikte ele alınmaktadır (Favoreu, 1999, s.471). Bu sebepten ülkenin bölünmezliği, ülke genelinde uygulanan kuralların teklifinden ziyade kuralları koyan kaynağın yani yasama organının teklifine dayanmaktadır (Faure, 2004, s.1160). Yerel deney uygulamasıyla yeni ve özerk bir yasama organı yaratılmadığına göre ülkenin bölünmezliği ilkesi zedelenmemektedir. Nitekim deney aracıyla, yasama organı tarafından çerçevesi çizilmiş bir alanda, çerçevesi çizilmiş bir yetkiyle, çok sıkı denetlenerek birtakım uygulamalar, politikalar, kurallar test edilmektedir. Bu nedenle bu uygulama esasında, klasik hukuk kurallarının uygulanmasından başka bir şey değildir.

İster Anayasa'nın 37/1. maddesine ister 72/4. maddesine dayansın yerel yönetimler ve birliklerince yürütülen deneye, bu çalışma kapsamında, yerel deney denmektedir. Yerelin ve ihtiyaçlarının çeşitliliği göz önünde bulundurularak bu birimlerin idari, mali kapasitelerine bağlı olarak farklılaştırılmış politikaların geliştirilmesine izin verdiğinden yerel deney, incelenmesi gereken Türk hukukuna yabancı bir kavramdır. Bu sebeple çalışmanın konusunu Fransada hukuken düzenlenmiş ve uygulanan yerel deney oluşturmaktadır. Çalışmada öncelikle, yerel

deney uygulamalarının yasal çerçevesi açıklanmaktadır. Ardından bu aracın yetki paylaşımını rasyonelleştirmek için subsidiarite ilkesiyle birlikte ele alınması tartışılmaktadır.

2. Yerel Birimlerce Kısıtlı Şekilde Kullanılan Deney Uygulaması

Fransa'da ülke genelinde deney tekniği kullanılmaktaysa da belli bir coğrafi alanda yapılan uygulamalar, ülke genelinde yapılan deneylere göre deney tekniğinin mantığına daha yakındır (Chevallier, 1993, s.127; Dauphin, 2008, s.56). Yerel deneyle, coğrafi bir alanda, ülke genelinde uygulanan hukuki düzenlemenin haricinde bir uygulama, politika, yasa test edilmekte olduğundan hukuki çerçevesi net şekilde çizilerek uygulama ve bu uygulamayı yöneten idari birim sıkı kontrol altında tutulmalıdır. Bu sebeple yerel deney, Anayasal bir nitelik kazanmasının ardından geçen sürede, kısıtlı şekilde başvuru ve faydalanılan bir araç olarak tanımlanabilmektedir.

2.1. Hukuken Çerçvelenen Deney Tekniği

Yerel birimler, yerel deney uygulamasını yönetirken hukuki kaynaklarda çizilen sınırlar dahilinde faaliyet göstermek zorundadırlar.

2.1.1. Anayasal Çerçeve

Yasa ya da düzenleyici bir idari işlemde kaynaklanan yerel deney; bir kuralın, bir yetki ya da uygulamanın ülke geneline yaygınlaştırılmadan önce belli bir alanda belli bir süre denenmesinden ibarettir. 28 Mart 2003 tarihli Anayasa Reformu diye adlandırılabilir Cumhuriyetin Âdem-i Merkeziyetçi Örgütlenme Hakkında Anayasada Değişiklik Yapan Yasa yapım aşamasında ortaya çıkan çalışmalara göre bu araca başvurmanın birçok avantajı vardır (Piron, 2003). Bunlar:

- Bir kuralın etkilerini ve çeşitli durumları dikkate alma kapasitesini somut olarak ölçmeyi mümkün kılar,
- Vatandaşların belirli reformlara desteğini teşvik edebilir,
- Hızlı teknolojik gelişmelerin yaşandığı alanlarda, yasal çerçevenin yeterliliğini sağlamaya yardımcı olabilir.

Bu avantajlardan devlet yönetiminde faydalanmak için 2003 Anayasa Reformuyla deneyin uygulanması için iki ayrı prosedür öngörülmüştür. Bunlardan biri, Anayasa'nın 37/1. maddesinde düzenlenen deney tekniğidir. Bu maddeye göre yasa ve tüzükler, belli bir amaç ve süre ile sınırlı olarak, deney amaçlı uygulamalara imkân tanıyan düzenlemeleri de içerebilmektedir. Bu çeşit deney tekniğine esasen 2003 Anayasa revizyonundan önce, anayasal ve idari içtihat tarafından çoktan izin verilmiştir. Örneğin, 1997 yılında bölgesel yönetimlerce demiryolu hizmetinin sunulmasına yönelik olarak ortaya konan deney uygulaması, bir süre denendikten sonra 13 Aralık 2000 tarihli ve n° 2000-1208 sayılı Kentsel Dayanışma ve Yenilenme Yasası'yla tüm ülkeye

genelleştirilmiştir. Dolayısıyla Anayasa'da 37/1. maddesinin düzenlenmesinin asıl amacı, bu tür uygulamaların anayasal temelini oluşturulmasıdır. Bu madde kapsamında ya devlet bizzat deneyi düzenler ve yürütür ya da bu uygulamayı yönetmeyi, devlet-altı birimlere delege eder. Deneyin delege edebildiği en önemli idari birim, kuşkusuz, yerel yönetimler ve birlikleridir. Bu yüzden yerel birimlerce yürütüldüğünde bu tür deneylere, *expérimentations-transferts* yani *transfer edilen deney* denmektedir. Anayasa'nın 37/1. maddesine dayanarak yapılan en önemli düzenlemelerden biri, 13 Ağustos 2004 tarihli ve 2004-809 sayılı Yerel Özgürlükler ve Sorumluluklar Yasası'dır. Bu yasa kapsamında birkaç devlet yetkisi, deneysel olarak talepte bulunan yerel yönetimlere devredilmiş olup ardından gelen başarılı sonuçlar sonucunda genelleştirilmiştir.

Anayasa'da düzenlenen ikinci deney tekniği, 72/4. maddede düzenlenmekte olup sadece yerel yönetimler ve onların birliklerinin yürüttükleri yerel deney uygulamalarıdır. Maddeye göre, *mahalli idareler veya mahalli idare birlikleri, anayasal olarak korunan bir hak veya kamu özgürlüğünün kullanımının temel koşullarının söz konusu olması dışında, bir organik yasayla belirlenecek şartlar dâhilinde, yasa ya da tüzüğün öngördüğü durumlarda belli bir konu ve süre ile sınırlı olarak bir deneme uygulaması için, yetkilerinin icrasını düzenleyen yasa yahut tüzük hükümleri dışına çıkabilirler*. Anayasa'daki diğer maddenin aksine bu düzenleme, sadece yerel birimlerin faaliyetleriyle alakalı olmak zorunda olup bu birimlere, mevcut kurallara aykırı davranma imkânı tanımaktadır. Bu sebeple bu deney türüne, *l'expérimentation-dérogation* yani *istisna yapan deney, ihlal eden deney*" denmektedir.

Anayasa'da temel çerçevesi çizilen yerel deney uygulaması, ayrıca detaylı şekilde Yerel Yönetimler Genel Kanunu'nda düzenlenerek nasıl yürütüleceği izah edilmektedir.

2.1.2. Yerel Deney Prosedürü

Anayasa'nın 72/4. maddesinden kaynaklanan yerel deney prosedürü, Yerel Yönetimler Genel Kanunu'nda LO1113-1 ile LO1113-7. maddelerinde düzenlenmiştir. Ayrıca Anayasa'nın 34. maddesine göre bir yasa ya da bir tüzük de yerel deney yapılmasına imkân verilmektedir.

Yerel Yönetimler Genel Kanunu LO1113-1 ile LO1113-7 maddelerine göre deney, yerel yönetimlerin isteğe bağlı kullanımına sunulmuş bir araç olmakla beraber yasa koyucu tarafından deneyin çerçevesi, deney yapılmasına yetki veren ve *deney yasası* olarak adlandıracağımız yasayla çok net şekilde çizilmelidir. Deney yasasında mutlaka, deneyin amacı, beş yılı geçmeyecek şekilde süresi, bu deneye dahil olabilecek yerel birimlerin hukuki nitelikleri ile karakteristik özellikleri ve ihlal edilmesi muhtemel hukuki düzenlemeler açıklanmalıdır. Ayrıca ilgilenen yerel idarelerin deney yasasında belirlenen şartları yerine getirmesi için öngörülen süreler, net şekilde deney yasasıyla belirlenmelidir.

Yerel Yönetim Genel Kanunu'nda deney süresinin beş yılı geçmeyeceği belirtilmiş olup bu sürenin çok uzun olması sebebiyle eleştirildiği görülmektedir. Fakat Pontier'ye göre daha önce tecrübe edilen deney uygulamaları baz alındığında deney süresinin asgari üç yıl olması gerekmektedir

çünkü; ilk yıl hemen hemen her deney uygulamasında olduğu gibi yerel yönetimler arası iş birliğine dayandığından, verimli ve etkin geçmemektedir (2003. s.1722). Deney, bu beş yıllık sürenin sonunda net bir şekilde yorumlanmayan sonuçlar verdiği takdirde deneyin süresi, yasa koyucu tarafından üç yıl daha uzatılabilmektedir.

Yerel Yönetimler Genel Kanuna göre deney kanunuyla deneyin amacı net şekilde belirtilmelidir. Bu amaç, devlet idaresinin temel amacı olan kamu yararı, temellinde olmalıdır. Buna rağmen yerel yönetimlerin kamu yararı dışında bir amaçla hareket etmesine yasa tarafından olanak veriliyor gerekçesiyle eleştirilmektedir (Pontier, 2003, s.1722). Bununla beraber anayasal olarak korunan bir hak veya kamu özgürlüğünün kullanımının temel koşullarının söz konusu olması durumunda yerel deney yapılamayacağı Anayasa'nın 72/4. maddesinde düzenlenmektedir.

Deney yasasıyla belirlenen süreler içinde yasada belirlenen şartları taşıyan yerel birimler, karar organları vasıtasıyla bu deneye katılma niyetlerini ve gerekçelerini de açıklayan bir meclis kararı çıkarırlar. Bu karar, en büyük mülki idare amirine incelenmesi ve gerekli işlemlerin yapılması için gönderilir. Meclis kararını inceleyen mülki idare amiri, kendi görüşünü de ekleyerek yerel birimin talebini, ilgili deneyden sorumlu Bakanlığa gönderir. Burada mülki idare amirlerinin yaptığı işlem, vesayet denetimi değildir. Merkezi idare tarafından yerel yönetimlerin kararları üzerinde uygulanan vesayet denetimi, Deffere olarak bilinen ve 2 Mart 1982 ve 82-213 sayılı Kanun ile kaldırılmıştır. Burada mülki idare amiri bilgilendirilmekte olup amirce ilgili yerel birimin deneyi yürütebilme kabiliyeti değerlendirilmektedir. Mülkü idare amirinin görüşü, ilgili Bakanlığa bağlayıcı nitelikte değildir.

İlgili Bakanlık, kendine mülki idare amirlerince gönderilen dosyaları inceler, yasal koşulları yerine getiren yerel makamları belirleyerek bunu bir kararname ile ilan eder.

Deney uygulaması, yerel birim organlarınca (meclis ve başkan ile yardımcıları) yürütülür. Karar organı (meclis) tarafından genel ve kişisel olmayan ancak deney yasası *ile ihlal edilmesi öngörülen hükümleri* ihlal eden idari kararlar alınması durumunda, bu kararlarda geçerlilik süresi muhakkak belirtilmelidir. Belediye meclisi, il genel meclisi ya da bölge meclisi tarafından deney uygulaması çerçevesinde alınan kararlar, mülki idare amirine gönderildikten sonra Fransız Cumhuriyeti Resmî Gazetesi'nde yayınlanır. Böylelikle karar, yürürlüğe girer. Aksi takdirde yürürlüğe girmez.

Deney süresinin sora ermesiyle; hükümet, deneye devam edilmesi, değiştirilerek devam edilmesi, deneyin tüm ülke genelinde yaygınlaştırılması ya da bu uygulamanın tamamen durdurulması yönündeki fikrini de içeren raporu, karar vermek üzere Parlamento'ya gönderir. Karar verme yetkisi Parlamento'ya aittir.

2.2. Sıkı Kontrol Altındaki Yerel Deney

Yerel makamların deney yürütme yetkisinin yasa koyucu tarafından tanınması, çok katı bir kontrol mekanizmasının kurulmasını beraberinde getirmiştir. Bu kontrol, öncelikle ve esas

olarak, hukuka uygunluk denetimi yapılarak gerçekleştirilir. Ayrıca merkezi idare, deneyin her aşamasında yerel birimin deneye ilişkin faaliyetlerini izler ve değerlendirir.

2.2.1. Hukuka Uygunluk Denetimi

Yerel deney uygulamaları çerçevesinde yapılan idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu, hem merkezi idarece deneye başvuru aşamasında hem de idari yargı mercilerince deneyin yürütülmesi aşamasında yapılmaktadır.

Yerel deney uygulamasına başlanmadan önce merkezi yönetim, kendine başvuran yerel yönetimler ve birliklerinin başvuru şartlarını taşıma durumunu değerlendirir. Bu *a priori* bir denetim olmakta olup mülki idare amiri tarafından yapılmamakta, hükümetçe yapılmaktadır. Şöyle ki deney yasasıyla belirlenen süreler içinde yasada belirlenen şartları taşıyan yerel birimler, karar organları vasıtasıyla bu deneye katılma niyetlerini, gerekçelerini de açıklayacak şekilde meclis kararıyla oluştururlar ve mülki idare amirine gönderirler. Meclis kararını inceleyen mülki idare amiri, kendi görüşünü de ekleyerek yerel makamın talebini, ilgili deneyden sorumlu Bakanlığa gönderir. Bu aşamada denetim, ilgili Bakanlık tarafından yapılmaktadır, mülki idare amirinin görüşü bağlayıcı değildir. Bakanlık, deneye ilgilenen yerel birimin yasada ya da düzenleyici idari işlemlerde açıklanan şartları taşıyıp taşımadığını inceleyerek taşıyanları bir kararname ile açıklar. Bu aşamada; Bakanlığın takdir yetkisi yoktur, belirlenen kriterleri baz alarak bir inceleme ve kontrol gerçekleştirmek zorundadır.

Bakanlık tarafından oluşturulan ve seçilmiş yerel birimleri sıralayan kararname ise, idari yargılama usulüne uygun olarak idari mahkemelerin önüne getirilebilir. Nitekim Fransa'da idarenin her türlü işlemine karşı yargı yolu açıktır.

Deney yapma konusunda yetkilendirilmiş bir yerel birim, Yerel Yönetimler Genel Kanunu'nun LO1113-3 maddesi uyarınca kişisel olmayan genel nitelikli kararlarını, karar organı tarafından ya da başkan tarafından alabilir. Bu kararlar, deney yasasıyla belirlenen ve öngörülen normları ihlal edebildiği gibi yerel yönetim kararlarını da ihlal edebilmektedirler. Bununla beraber bu kararlarda, deney süresini geçmeyecek şekilde yürürlükte kalma süresi açıkça belirtilmelidir. Ayrıca yürürlüğe girmeleri için mülki idare amirine gönderilmeleri yetmez, Resmî Gazete'de yayımlanmaları gerekir⁴.

4 Bu madde düzenlenirken yerel deney uygulamasının normlar hiyerarşisini bozacağı kuşkusu olmuştur. Nitekim bir yandan Bouillant ve Duru'ya göre yerel birimlere, deney sırasında yasa yahut tüzük hükümleri dışına çıkabilme imkânı verildiğinden normlar hiyerarşisi bozulmaktadır (2018). Diğer yandan olağan yerel yönetim kararları, yürürlüğe girmek için sadece ilan edildiği halde bu kararlar, kanunlar gibi Resmî Gazete'de yayımlanmaktadır. Belirtilen sebeplerden deney uygulamasının normlar hiyerarşisini bozacağı kuşkusu olmaktadır. Fakat bu uygulamaya bizzat Anayasa'yla izin verilmekte olup yerel birimler sadece idari nitelikli, yürütmeye yönelik kararlar alabilmektedirler. Yasama yetkisi ve sorumluluğu, sadece yasama organı olan Parlamento'ya aittir. Ayrıca uygulamada, yerel birimlerin bu araca çok sık başvurmadığı gözlenmektedir. Bu yüzden deney uygulamalarının normlar hiyerarşisini bozacağı yönündeki kuşkuvarın oldukça azaldığı söylenebilir.

Yerel Yönetimler Genel Kanunu LO1113-4. maddesinde, deney uygulaması kapsamında oluşan yerel birim kararlarının hukuka uygunluk denetimi düzenlenmektedir. Hukuka uygunluk denetimi kapsamında mülki idare amiri, kendisine gönderilen meclis kararının aleyhine idari yargıya başvurabilmektedir. Yerel deney uygulaması kapsamında oluşturulan kararların hukuka uygunluk denetiminin çok da spesifik olmadığı kimilerince kabul edilmekteyse de (Brosset, 2004, s.731) bu başvurunun olağan başvurulardan farklı olacağına kuşku yoktur⁵. Bu tarz idari kararlar ile deney yasasıyla belirlenen mevzuata aykırı düzenlemeler geliştirilebilmektedir. Bu yüzden hukuka uygunluk denetimi, bu duruma uyumlu şekilde organize edilmektedir. Bir diğer ifadeyle yerel deney kararları, doğası gereği nevi şahsına münhasır bir hukuka uygunluk denetimine tabi olmaktadır. Nitekim üniter bir devlette, yönetsel bir idari birim tarafından deney yasanın verdiği sınırlar içinde yürürlükte olan bazı hukuki normlara aykırı kararlar alabilmesi hybrid yapıda kararların oluşmasına yol açarak şizofrenik bir durum ortaya çıkarmaktadır (Brosset, 2004, s.730).

Yerel deney kapsamında oluşturulan yerel yönetim kararları ile yerel yönetimlerin olağan kararlarının hukuka uygunluk denetimi iki bakımdan farklılık göstermektedir (Pontier, 2003, s.1725). İlk olarak yerel deney kapsamında oluşturulan yerel yönetim kararları aleyhinde açılacak iptal davası neticesinde idari hâkim, hukuka uygunluk denetimini deney yasası sınırları çerçevesinde gerçekleştirmektedir. Buna ilaveten hâkim, uluslararası antlaşmalar, anayasal kurallar, hukukun temel ilkelerine uygun şekilde ölçülülük ilkesi çerçevesinde hukuka uygunluk denetimi yapmaktadır. Deney yasası ile yerel karar arasındaki ilişki, ölçülülük ilkesi bağlamında değerlendirilmektedir. Nitekim deney yasası ile yapılan deneyin çerçevesi, süresi, amacı, gerçekleştirme şekli çizilmektedir. Dolayısıyla bu yasa, yerel karar merciiini maddi olarak sınırlandırmalıdır.

İkinci olarak mülki idare amiri, yürütmeyi durdurma talebiyle idari mahkemeye başvurabilmektedir. Bu durumda meclis kararının yürütülmesi otomatik olarak durmaktadır. Bu uygulama, esasen yeni ve deney uygulamasına özgü değildir, Yerel Yönetimler Genel Kanunu L. 2131-6. maddesinde kentleşmeyle alakalı konularda çıkartılan kararlarda da söz konusu olmaktadır. Ancak burada farklı olan yürütmeyi durdurma talebinin hiçbir şarta bağlanmamış olmasıdır. Oysa olağan işlemlerde yürütülmenin durdurulması için çok ciddi bir hukuka aykırılık şüphesi olması gerekir (Verpeaux, 2004, s.662). Bu durumda valinin hiçbir şarta bağlı olmaksızın idari mahkemeye başvurusu üzerine o işlemin yürütülmesinin direk durdurulması; valinin konumunu ve denetim gücünü, yerel makamlara göre arttırmaktadır. Hatta bu durum Deffere olarak bilinen ve 2 Mart 1982 ve 82-213 sayılı Kanun ile kaldırılan valinin vesayet denetiminin yeniden ortaya çıktığının düşünülmesine yol açmaktadır. Ancak başvurudan itibaren bir ay

5 Kanun'un ilgili maddesi kaleme alınırken kanun teklifi, Komisyondan Genel Kurul'a havale edildiğinde, yerel yönetimlerin yerel deneyle alakalı idari kararlarının da aynen olağan yerel meclis kararları gibi hukuka uygunluk denetimine tabi olacağına yönelik bir düzenleme geliştirilmişti. Duruma ilişkin çok önemli bir açıklama getirmesine rağmen bu düzenleme, kanunun yazım sistemini ağırlaştırdığı gerekçesiyle Parlamento'da kabul edilmemiştir (Piron, 2003, s.32).

içerisinde Mahkeme, mülki idare amirinin talebi yönünde olumlu bir karara varmamışsa meclis kararı, tekrar yürürlüğü girmektedir.

2.2.2. Yerel Deneyin İzlenme ve Değerlendirilmesi

Deney tekniği, özelliği itibariyle fen bilimlerinde kullanılan bir araç olarak kontrollü şekilde sürecin takip edildiği bir uygulamadır. Sosyal bilimler ve hukuk alanında uygulandığında da deney sürecinin izlenmesi gerektiği açıktır. Esasen sosyal bilimler ve hukukta elde edilen sonuçlar, fen bilimlerindeki uygulamadan elde edilenler kadar açık değildir. Buna rağmen uygulama sırasında çeşitli durumlar karşısında denenen kuralın nasıl algılandığına, teknolojik gelişmeler karşısında hantal olmayan bir kamu yönetimi anlayışı geliştirilmesine yönelik bulgular elde edilmektedir. Ayrıca vatandaş görüşünü yansıtan bulgular sayesinde denenen yasanın, uygulamanın, politikanın gelişimi izlenebilmektedir. Deneyin takip edilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi fen bilimcilerinin kullandığı şekilde sistematik olarak yapılmalıdır. Böylelikle belli bir alanda uygulanan ve test edilen yeniliğin eksiklikleri, faydaları zamanında gözlemlenebilecektir. Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen bir deneyse böylece bu yönetimin hantallığı aşılabilecektir. Yerel deney uygulamaları sırasında yapılan denetim, bu sebeple izlenme ve değerlendirme olarak adlandırılabilir.

İzleme ve değerlendirme süreçleri, yerelleşme protokolünün vazgeçilmez bir parçasıdır. Anayasa Konseyi, deneme yönteminin anayasal bir nitelik kazanmasından önce dahi yasa koyucunun böyle bir uygulama yaptığını açıkladığı kararında, denemenin sonuçlarına bağlı olarak proje ya devam ettirilmekte ya değiştirilmekte ya da tamamen vazgeçilmekte olduğundan yasama organı tarafından çerçevesi ve kriterleri net şekilde çizilen uygulamanın, sürekli takip edilmesi gerektiğini belirtmiştir (Anayasa Konseyi, 1994).

Anayasa'nın 72/4. maddesi, yerel deneyin izlenme ve değerlendirilme sürecinden bahsetmese de Yerel Yönetimler Genel Kanunu LO 1113-5. maddesinde bu süreç açıklanmaktadır. Maddeye göre hükümet sürekli olarak yerel yönetimler tarafından yürütülen deneyi takip eder. Uygulanan deneyle ilgili yer yıl hazırlanan rapor, Parlamento'ya gönderilir. Ayrıca deney için belirlenen sürenin bitiminden önce hükümet, yapılan deneyle alakalı etkili bir değerlendirme yapmak amacıyla deneye katılan yerel makamların gözlemlerinin de olduğu bir raporu, Parlamento'ya gönderir. Bu rapor özellikle, yerel birimce halka sunulan yerel kamu hizmetinin maliyetiyle kalitesi, yerel otoritelerin ve devlet hizmetlerinin organizasyonu yanında bunların mali ve vergisel etkileriyle ilgili olarak bu makamlarca alınan önlemlere yönelik bilgileri içermelidir.

Hükümet tarafından Parlamento'ya böyle bir rapor gönderilmediği takdirde yasama organı, deneyin ne uzamasına ne değiştirilmesine ne de genelleştirilmesine karar verir, deney uygulamasını ortadan kaldırır. Bir diğer ifadeyle hazırlanan rapor bir yandan deneyin izlenip değerlendirilmesine imkân tanımaktayken diğer yandan devam etmesini sağlamaktadır.

2.3. Fransa'da Uygulanan Yerel Deneyin Bilançosu

Hukuken düzenlendikten sonra yerel birimlerce yönetilen yerel deney uygulamaları hakkında Fransız Millet Meclisi tarafından 2018 yılında yayımlanan rapora kadar kapsamlı bir çalışma yapılmamıştır. Rapor (2018), bu konuda oldukça kapsamlı olduğundan çalışmanın bu kısmında özetlenerek açıklanacaktır. Raporda elde edilen veriler, konuyla ilgili bilgilerine başvuru 13 Bakanlık'tan sadece 8 tanesi dönüş yapabildiği için değişkenlik gösterebilmektedir. Rapora göre 2018 yılına kadar yerel birimlerce yönetilen 36 deney mevcuttur. Bu deneylerden 17 tanesi halen devam etmektedir.

Tablo 1. Yerel birimlerce yönetilen deney uygulamalarının yıllara göre dağılımı (Rapor, 2018)

	2004-2006	2007-2014	2015-2018
Deney sayısı	9	10	17

Bu deneylerden 28 tanesi Anayasa'nın 37/1. maddesinden kaynaklanmakta olup yerel yönetimlere, yetki aktarılmasına yönelik çalışmalardan oluşmaktadır.

Yerel birimlerce gerçekleştirilen deney uygulamasının sadece dört tanesi, Anayasa'nın 72/4. maddesinden kaynaklanmaktadır. Bunlar:

2008-2009 yılları arasında 30 il özel idaresi tarafından denenen *aktif dayanışma geliri* uygulaması, 2007-1223 sayılı 21.08.2007 tarihli İş, İstihdam ve Satın Alma Gücü Hakkında Kanun hükümlerince gerçekleştirilmiştir. Bu deney uygulamasıyla il özel idarelerine, üç yıllık sürede hem çalışanlar hem de işverenler nezdinde sözleşmelerin daha cazip hale getirilmesi amacıyla Çalışma Kanunu'na aykırı düzenleme yapabilme izni verilmiştir (de Montecler, 2007, s.11). Çalışmanın sonuçlarından memnun kalındığından 2009 yılında bu uygulama, genelleştirilmiştir.

Suyun sosyal fiyatlandırılması maksadıyla 50 belediye ve birkaç belediye birliğinin yönettiği deneyin çerçevesi, 2013-312 sayı ve 15.04.2013 tarihli yasa ile çizilmiş olup ölçülü bir enerji sistemine geçişi hazırlamak için su tarifesi ve rüzgâr türbinleri hakkında çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. İlk olarak 50 yerel birim tarafından yürütülen bu deney, su faturasının ödenmesinde farklı yardım sistemlerinin test edilmesini sağlamıştır. Bu deney uygulaması, 15.04.2022 tarihine kadar uzatılmıştır (Lagazette, 2019).

Diğer deney uygulamaları, 2016-1088 sayılı ve 8.09.2016 tarihli Çalışma, Sosyal Diyalogun Modernleşmesi ve Kariyer Yollarının Güvence Altına Alınması ile ilgili Kanun çerçevesinde düzenlenmiştir. Bunlardan biri ile iki il özel idaresi tarafından çıraklık vergisinden tahsil edilmeyen fonların dağıtılması ile ilgili düzenlemelere aykırı karar verilmesi sağlanmaktadır. Diğerleri ile de dokuz bölge yönetimince idare edilen deneyde, normalde 25 yaşına kadar sağlanan öğrenmeye erişim hakkının 30 yaşına çıkarılmasına karar verilmiştir.

Yerel makamlarca yürütülen diğer dört deney uygulamasının, Anayasa'nın hangi maddesine dayanılarak yapıldığı net değildir. Anayasa'nın 37/1. maddesinden kaynaklanan deneylerin

19 tanesi yasayla, diğerleri düzenleyici idari işlemlerle düzenlenmiştir. Ayrıca bitmiş deney uygulamalarına bakıldığında, 14 tanesi ülke geneline yaygınlaştırılmış, 4 tanesi ya hiç uygulanmamış ya da uygulanmasından tamamen vazgeçilmiştir.

Tablo 2. Yerel birimlerce yürütülen deney uygulamaları (Rapor, 2018)

Hukuki Kaynak	Deney sayısı	Gelişim, Sonuç			
		Genelleştirilen	Terkedilen	Devam eden	Bilinmeyen
Anayasa'nın 72/4. maddesine dayanan	4	1	0	3	0
Anayasa'nın 37-1. maddesine dayanan	28	12	3	13	0
Belli olmayan	4	1	1	1	1
Toplam	36	14	4	17	1

Yerel deney uygulamasını nicel unsurların ötesinde niteliksel bir değerlendirmeye tabi tutmak güçtür. Bununla beraber Bakanlıklardan gelen cevaplardan bu uygulamanın, ihtiyaç sahiplerine mümkün olduğunca yakın şekilde yerel nitelikteki ihtiyaçları karşılamada bir takım hukuki düzenlemeleri basitleştirdiği sonucuna varılmaktadır (Rapor, 2018).

Her ne kadar yerel yönetimlerce yürütülen deney uygulamasının çok yetersiz olduğu Raporda vurgulansa da yerel yönetimlerin özerkliğini geliştirecek şekilde merkez ile yerel arasında yetki paylaşımını rasyonelleştirdiğine kuşku yoktur.

3. Yetki Paylaşımında Kullanılan Bir Araç Olarak Yerel Deney

Yerel deney uygulamasının hukuksal çerçevesi incelendikten sonra üzerinde durulması gereken bir diğer önemli konu, yerel deneyin devlet-yerel ve yerel yönetsel birimler arasında meydana gelen yetki paylaşımında aldığı görevdir.

Esasen her devlette; devlet ve yerel yönetimler arasında yetki paylaşımı önemli bir konu hatta problemidir. Fransa'da bu paylaşımın gerçekleşmesi için iki yöntem kullanılır. İlkine liste yöntemi de denilebilir ve yasalarda her yerel birimin yetki alanına giren konular, tek tek sıralanır. İkincisi, belediyelerin kendi coğrafi yetki alanının yönetiminden sorumlu tutularak bu alanda, yerel nitelikli olmak kaydıyla, genel yetkili olmasıdır. Genel yetki kuralı, Anayasa'nın özgür yönetilen yerel yönetimler ilkesine bağlı olarak ilk olarak 1884 Belediye Kanunu'nun 61. maddesinde düzenlenmiş olup daha sonra il özel idareleri ve bölgeler içinde aynı düzenleme yapılmıştı. Düzenleme; belediye işleri, belediye meclisince; il özel idaresi işleri, il genel meclisince ve bölge işleri, bölge meclisince verilen kararlar idare edilir, şeklindeydi. Yetki alanlarının net şekilde belirlenmemesi sebebiyle bu düzenleme, çok yoğun yetki çatışmalarına sebebiyet verdiğinden eleştirilmekteydi. Bu sebeple 16 Aralık 2010 tarihli Yerel Yönetim Reformu Kanunu ile il özel idareleri ve bölge yönetimleri için genel yetki kuralının 1 Ocak 2015 tarihinden itibaren kaldırılacağı düzenlenmişti. Anayasa Konseyi de 9 Aralık 2010 tarihli kararında, genel yetki

kuralının Cumhuriyetin temel bir ilkesi olmadığı gerekçesine dayanarak yeni hükümleri geçerli saymıştır (Anayasa Konseyi, 2010). Ancak 27 Ocak 2014 tarihli MAPTAM Kanunu ile 1 Ocak 2015'te yapılması planlanan bölgeler ve il özel idareleri için genel yetki kuralının kaldırılmasına yönelik düzenleme, iptal edilmişti. Geçiş döneminde, yetki paylaşımı konusundaki karışıklığı ortadan kaldırmak için girişimde bulunulsa da bölge ve il özel idareleri sahip oldukları genel yetkiden vazgeçmek istemediklerinden karışıklık daha da artmıştı. Başbakan Jean-Marc Ayrault, genel yetki kuralının kaldırılmasını, gerçekleşmesi beklenen basitleştirmede *gerekli bir şok* olarak görmüş olup bir sonraki âdem-i merkeziyet yasasında, bölgelerden ve il özel idarelerinden bu yetkinin çekileceğini açıklamıştır (Liberation, 2013). Ayrıca durum öğreti tarafından da eleştirilmiş ve yetki dağılımının basitleştirilmesi tavsiyelerinde bulunulmuştur (Bottini, 2015, s.717; Pontier, 2010, s.103). Nihayetinde 7 Ağustos 2015 tarihli NOTRe Kanunuyla, bölgesel yerleşmeden kaynaklanan kamu politikalarının rasyonelleştirilmesi ve basitleştirilmesi amacıyla önemli düzenlemeler yapılmıştır. Kanunla yeniden, bölge ve il özel idareleri için genel yetki kuralı ortadan kaldırılarak yetki çatışmasına son verilmesi amaçlanmıştır. Böylelikle 16 Aralık 2010 tarihli Kanun'da öngörülen düzenleme yeniden getirilmiş olup bölge ve il özel idareleri için genel yetki ilkesi kaldırılmış ve Genel Yerel Yönetimler Kanunu L3211-1 maddesinde il özel idareleri, L4221-1 maddesinde bölge yönetimleri için hükümler değiştirilmiştir. İlgili maddelere göre *yasaların kendilerini yetkilendirdiği alanlarda* il özel idareleri, il genel meclislerince; bölge idareleri, bölge meclislerince verilen kararlarla idare edilirler. Belediyeler, ise halen genel yetkiye sahiptir. Bu düzenleme nihayetinde yürürlüğe girmiştir. Lakin yetki çatışmasının bittiğini söylemek neredeyse imkânsızdır.

Devletlerde hükümet politikalarının kayganlığı ve değişime karşı direnen muhafazakâr yapı bitmeyeceğinden yönetim birimleri arasındaki yetki paylaşımının tamamlanması zor gözükmektedir (Brisson, 2003, s.529). Bir de Fransa gibi Avrupa Birliği'ne üye bir devlette Avrupa Birliği Hukukundan kaynaklanan yeni sorumlulukların açtığı yetki karmaşası eklendiğinde durum daha da vahimleşmektedir. Kaldı ki bu yetki çatışmasının Avrupa müktesebatının etkin uygulanmasına engel olduğu yorumları da yapılmaktadır (Boulet, 2010, s.310). Fransa'da yetki çatışmasını sakinleştirmekte kullanılabilir en önemli anayasal araç, hiç kuşkusuz, deney yöntemidir. İster bir yasa, politika ya da uygulama denensin yerel deneyin en önemli işlevi, subsidiarite ilkesini somutlaştıracak şekilde yeniden yetki paylaşımının sağlanmasına zemin hazırlamasıdır.

3.1. Yeniden Yetki Paylaşımı ve Yerel Deney

1958 Anayasası'nda öngörülen ve yapılış şekli birtakım farklılıklar arz eden iki deney tekniği ile temelde merkezle yerel ve yerelin kendi arasında yeniden yetki paylaşımı yapılmaktadır.

2002 yılında Chirac'ın Başkanlık seçimleri kampanyasında, âdem-i merkeziyetçi bir zihniyeti inşa etmek için yerel deney uygulamasının anayasal bir nitelik kazandırılması gerektiği vurgulanmıştır. Devlet ile yerel yönetimler arasında yeni bir yetki ve sorumluluk paylaşımının böylelikle anayasal

bir revizyonla mümkün olacağı açıklanmıştır (Elysee, 2002). Aynı kampanyada Chirac, yerel deney uygulamasının, demokrasinin etkinliğinin artırılmasında vatandaşa en yakın ve en yeterli idari kademeyi belirleme amacıyla kullanılacağına altını çizerek uygulamanın, 2003 Anayasa revizyonu ile düzenlenmesinde önemli rol oynamıştır.

Anayasa'ya 72/4. maddesi olarak eklenen düzenlemeye göre *mahalli idareler veya mahalli idare birlikleri, anayasal olarak korunan bir hak veya kamu özgürlüğünün kullanımının temel koşullarının söz konusu olması dışında, bir organik yasayla belirlenecek şartlar dâhilinde, yasa ya da tüzüğün öngördüğü durumlarda belli bir konu ve süre ile sınırlı olarak bir deneme uygulaması için, yetkilerinin icrasını düzenleyen yasa yahut tüzük hükümleri dışına çıkabilirler*. Maddenin son kısmının ifade şekli, Fransız doktrininde, bu uygulamanın esasen yetki paylaşımında kullanıldığı yorumunun yapılmasına sebep olmuştur. Bir diğer ifadeyle yetkilerinin icrasını düzenleyen yasa ya da tüzüğe aykırı faaliyette bulunuluyorsa hem yetki bölüşümü konusundaki kurallara aykırılıklar hem de delege edilen yetkilerin kullanılmasında aykırılıklar ve istisnalar olabilmesi söz konusu olmaktadır (Clément, 2002, s.91). Bu durumda hem biçimsel yetki paylaşımı yani yerel yönetimlerin kendi aralarında ve merkezi idareyle olan yetki paylaşımı söz konusu olur, hem de içeriksel yani sektörel yetki paylaşımı gerçekleşir. Ayrıca merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yetki paylaşımı, maliyet paylaşımıyla beraber düşünülmelidir. Bu konu, Genel Yerel Yönetimler Kanunu L1614-1. maddesinde düzenlenmiş olup merkezi idareden yerel idareye yetki aktarımının yapılmasıyla beraber bunu karşılayacak kaynak aktarımının yapılmasının gerekliliği düzenlenmiştir.

İkinci olarak Anayasa'da 34/1. maddesinde öngörülen transfer edilen deney uygulanmasında ise deney yasasına hatta tüzüğe bile gerek yoktur. Yerel yönetimler ile Fransız Devleti arasında imzalanan kültürel hizmetler konusundaki protokoller, bu hükme binaen yapılan deneye verilebilecek en temel örnektir. Böyle bir düzenlemenin yapılması için yerel yönetimler ile Devlet arasında yetki paylaşımının hukuki çerçevesinin net şekilde çizilmemiş olması yeterlidir (Pontier, 2003, s.1717). Bununla beraber bir yasa ile de vücut bulan bu tarz deneyler mevcuttur. Örneğin bazı Avrupa Birliği fonlarının yönetilmesi konusundaki yetki, deney yöntemi kullanılarak Devlettten alınarak yerel yönetimlere verilmiştir (13 Ağustos 2004 tarih ve n° 2004-809 sayılı Kanununun 44. maddesi).

Deney tekniği, bu yüzden kamu politikalarının uygulanmasında en uygun ve en doğru kurumun yetkilendirilmesini sağlanmaya imkân tanıyan bir araç olarak tanımlanabilmektedir. Bununla beraber yasa koyucu tarafından bir yetkinin birden fazla yerel yönetim kategorisine yani belediye ve il özel idaresine ya da il özel idaresi ile bölge yönetimlerine aynı anda aktarılmayacağına garanti yoktur. Her ne kadar bu durumun yetki bloğu yüzünden imkânsız olduğu Piron'un hazırladığı raporda (2003) dile getirilse de Pontier bu durumun imkânsız olmadığına dikkat çekmektedir (2003, s.1719). Bu sebeple yerel deney, hukuksal bir aygıt olduğu kadar politik bir araçtır. Deney uygulamasının başlamasına, amacına ya da hangi kategorideki yerel birimin yetkilendirilebileceğine hükümet kendi politik görüşü çerçevesinde karar vermektedir.

Deney uygulamaları ile belli bir coğrafya da test edilen yasa, kural ya da politika sayesinde yetki paylaşımını rasyonelleştirmek için kamu hizmetinin sunumunda en uygun idari birimi tespit etme amacına yönelik düzenlenen subsidiarite ilkesini hayata geçiren bir uygulamaya dönüştüğü açıktır.

3.2. Deney ve Subsidiarite İlkesi İlişkisi

Yetki paylaşımını rasyonelleştirerek kaynakların etkin ve verimli dağıtılmasına katkı sağlayabilmesi için yerel deney uygulaması ile subsidiarite ilkesi 23 Mart 2003 Anayasa değişikliğiyle birlikte düzenlenmiştir.

Latince *subsidiuim* kelimesinden türeyen subsidiarite; rezerv, yardım, destek, ikincillik anlamlarına gelir yani aksesuar ve tamamlayıcılık anlamlarını içinde barındırır. Subsidiarite terimi, ilk olarak Kilise Hukukunda ortaya çıkmıştır. 1930 yılından sonra Papa Pie XI'in çıkardığı *Quadragesimo anno*'te subsidiarite kavramını kullanıp kavramın tanımını, ilk defa açıklamaya çalışmıştır (Delcamp, 1995, s.614). Bu ansiklopediye göre, kavram öncelikli olarak devlet ve bireyler arasındaki ilişkilerin tanziminde kullanılmıştır (Delcamp, 1995, s.614). Ayrıca kavramdan toplumun örgütlenmesinde farklı gruplar arasında, işlerin bölüşümünü belirlemede de faydalanılmaktadır (Delcamp, 1995, s.614). Bireyler, güç odağı kişiler ve gruplar arasındaki ilişkilerin belirli bir hukuksal çerçevede yapılması gereğinden hareketle subsidiarite felsefesi, kişileri ve grupları devletin faaliyetlerine karşı korumayı amaçlamakta, devletin gerekli olmadığı takdirde müdahale etmemesini önermektedir (Delcamp, 1995, s.614).

Kilise Hukukuyla ortaya çıkan bu ilke sonrasında, Avrupa Tek Şartı'nda 1987 yılında ismi zikredilmeden, çevre konusunda uygulanmak üzere Avrupa müktesebatına girmiştir. Maastricht Anlaşması'yla bu ilkeye daha geniş çerçevede yer verilmiştir. Bu anlaşmalara ilaveten Subsidiarite ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması hakkındaki Protokol, 1997 yılında Avrupa Birliği Antlaşması'na eklenmiştir ve 2004 yılında güncellenmiştir. 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Anlaşması, subsidiarite ilkesinin kapsamını bölgesel ve yerel düzeyde genişletmektedir. Avrupa Birliği Antlaşması 5. maddesinde “*Yetkilendirilme ilkesi gereğince Birlik, Antlaşmalar'da belirlenen hedeflere ulaşmak için, ancak üye devletler tarafından Antlaşmalar'da kendisine verilen yetkilerin sınırları dahilinde hareket eder. Antlaşmalar'da Birliğe verilmemiş yetkiler üye devletlere aittir. Subsidiarite ilkesi gereğince, Birlik, münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, sadece, öngörülen eylemin amaçlarının üye devletler tarafından merkezi düzeyde veya bölgesel ve yerel düzeyde yeterli biçimde gerçekleştirilemeyeceği ve fakat söz konusu eylemin boyutu ya da etkileri itibarıyla Birlik düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda harekete geçer*” denilmek suretiyle düzenlenmiştir.

Avrupa Birliği Hukuku'nda olduğu gibi federal devletlerde de subsidiarite ilkesi düzenlenmektedir. Bu ilkenin bir devlet içinde farklı özerkliklere sahip birimler (federal ve federe devletler) arasında yetki paylaşımında kullanılacağına inanıldığından subsidiarite ilkesine, Fransa'da uzun zaman yabancı bir kavram olarak bakılmıştır (Delcamp, 1995, s.611). Bununla birlikte öğretilde, üniter bir

devlet olan Fransa'da devlet ile yerel yönetimler arasında yetki paylaşımını düzenlemede bu ilkenin kullanılabilirliği, 20. Yüzyılın sonlarında tartışılmaya başlanmıştır (Pontier, 1978). Brisson'a göre 1983 tarihli reformda yasama organı, subsidiarite ilkesinden; kentleşme konusunda, belediyeleri ve sosyal yardımlaşma konusunda, bölgeleri yetkilendirerek faydalanmıştır (2003, s.531).

Subsidiarite ilkesinin üniter bir devlette kullanılabilirliği uzun tartışmalara sahne olmasının ardından anayasal bir nitelik kazanmıştır. Dönemin Başbakanı Jean-Pierre Raffarin; 2003 Anayasa değişikliği çerçevesinde düzenlenen reformun en önemli ayağının, subsidiarite ilkesinin düzenlenmesi olduğunu açıklayıp ikinci önemli ayağının deney uygulamasının düzenlenmesi olduğunu eklemiştir. Böylelikle Fransa gibi üniter bir devlette subsidiarite ilkesi, Anayasa'nın 72/2. maddesinde "*mahalli idareler, kendi düzeylerinde en iyi şekilde yerine getirilebilecek yetkilerinin tamamı için gereken kararları alabilirler*" denilmek suretiyle zımni olarak düzenlenmiştir. Maddede subsidiarite ilkesi zikredilmemiş ancak tanımı yapılmıştır. Böylelikle merkez-yerel ile yerel yönetimlerin kendi arasındaki yetki paylaşımında kullanılması beklenen ilkeye, düzeltici ve düzenleyici görevler yüklenmiştir.

Buna ilaveten merkez yönetimin yetki genişliğine dayanarak paylaştığı yetkilerin düzenlenmesinde de subsidiarite ilkesinin zımni olarak kullanıldığı, 6 Şubat 1992 tarih ve n°92-125 sayılı Kanun'un 2. maddesinde görülmektedir. Maddeye göre merkezi idareye sadece ulusal nitelikli olan ya da yasalarda yerel düzeyde delege edilemeyecek görevler verilebilmektedir. Burada subsidiarite ilkesi, merkezi idare ile yetki genişliğine göre örgütlenen il yönetimleri (aynen Türk idari teşkilat yapısında örgütlenen il idareleri gibi) arasındaki yetki paylaşımını düzenlemektedir.

Bu sebeplerle Türk doktrininde tartışıldığı şekliyle subsidiarite ilkesi, bir hizmette yerellik ilkesi kesinlikle değildir, yetki paylaşımı yapılırken en uygun kamu idaresini bulmayı hedefleyen bir ilkedir. Bir başka deyişle subsidiarite ilkesi; hangi kurum, öngörülen eylemin amaçlarını en yeterli biçimde gerçekleştirecekse, eylemin o kurum tarafından sunulmasını, devlet aygıtının ise sadece söz konusu eylemin boyutu ya da etkileri itibarıyla daha iyi gerçekleştirebileceği durumlarda, harekete geçmesini ifade etmektedir.

Kamu hizmetlerinin sunumunda en uygun idari birimi bulmak için yetki paylaşımının rasyonelleşmesini amaç edinen bir ilke olarak subsidiarite ilkesinin, ütöpik karakteri yüksek ancak operasyonel yönü zayıftır. Fransız hukukunda subsidiarite ilkesine operasyonel karakter, deney uygulamasıyla kazandırılmaya çalışılmaktadır. Nitekim deney uygulamasıyla, ülke geneline yaygınlaştırılmadan önce bir yetki devri ya da paylaşımı belirli bir alanda denenerik devre ya da paylaşımına konu kamu işinin yürütülmesinde en uygun idari kurumun tespit edilebilmesi sağlanabilecektir (Brisson, 2003, s.531). Deney uygulaması sırasında, izleme, değerlendirme ve etki çalışmaları yapılmaktadır. Böylelikle yetkili idare, yetki paylaşımında en uygun idari kademeyi, daha somut verilere dayanarak belirleyebilecek ve subsidiarite ilkesi vücut bulabilecektir.

Subsidiarite ilkesinin operasyonel yönünün zayıf olması, eleştirildiği gibi yapılan düzenlemelerin bu ilkeye uygunluğunu denetleyecek aktif bir denetim mekanizmasının yetersizliği de

eleştirilmektedir. Yerel yönetimler, subsidiarite ilkesine aykırılık iddiasıyla Anayasa Konseyi önünde doğrudan itiraz etme imkânına sahip değildir. Bu ilkenin uygulanması, tamamen yasama organının değerlendirmesine dayanmaktadır. Bu bağlamda, subsidiarite ilkesinin öznel ve değişken olduğu belirtilebilir (Denaja, 2008, s.443). Hatta aynen deney uygulaması gibi subsidiarite ilkesinin de siyasiyi karakteri, hukuki karakterinden daha ağır basmaktadır. Nitekim Anayasa Konseyi de 7 Temmuz 2005 tarihli kararında, Anayasa'nın 72/2. maddesinin *peu contraignant* yani *az bağlayıcı* olduğunu vurgulamaktadır. Ayrıca yasama organı tarafından bir yetkinin merkezi idare yerine neden bir yerel yönetime verilmesi gerektiği sorusuna Konsey, söz konusu kamu işinin ancak yerel yönetimlerce daha iyi yürütüleceği *kesinse* cevabını vermiştir (Anayasa Konseyi, 2005). Bir diğer ifadeyle Anayasa Konseyi, yasama organının subsidiarite ilkesini uygulanmakta geniş bir manevra alanına sahip olduğunu kabul etmiştir. Bu yüzden doğası gereği bu ilkeye uygunluk denetimi ancak sınırlı şekilde yapılabilmektedir. Nitekim kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyen Anayasa Konseyi'nde, hangi yetkinin hangi kurum tarafından daha iyi yerine getirileceğini ölçebilecek teknik araçlar yoktur. Bu sebeple subsidiarite ilkesinin hayata geçmesi için deney yöntemiyle desteklenmesi gerekmektedir. Böylece elde somut çıktılar olacağından en uygun kamu idaresinin tespit edilmesi sağlanabilecek ve dolayısıyla yetki paylaşımı konusundaki yasa ya da düzenlemelerin subsidiarite ilkesine uygunluğunun denetlenmesi, daha mümkün olabilecektir.

4. Sonuç

Fen bilimlerinin daha çok kullandığı deney tekniği, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hukukçuların ve sosyal bilimcilerin de uğraş alanına girmeye başlamıştır. Bu alanlarda deney; bir kural, bir yetki ya da mekanizmayı test ya da tecrübe etmek olarak tanımlanabilir (Pontier, 2003, s.1715). Kural, yetki ya da mekanizma belli bir alanda test edilerek izlenmesinin ardından elde edilen sonuçlara göre ya ülke genelinde genelleştirilecek ya (değiştirilerek) tekrar denenecek ya da top yekûn terk edilecektir. Bu sebeple deney, pragmatik bir araç olarak nitelendirilmektedir. Öncelikle devlet tarafından kullanılan bu araç, çizilen hukuki sınırlar çerçevesinde yerel yönetimler ve birliklerince de yürütülmekte ve kullanılmaktadır. Hükümet tarafından çizilen hukuki sınırlar çerçevesinde deney uygulamasının yerel yönetimler ve birliklerince yönetilmesi yerel deney olarak adlandırılabilir. Yerelin ve ihtiyaçlarının çeşitliliği göz önünde bulundurularak bu birimlerin idari, mali kapasitelerine bağlı olarak farklılaştırılmış politikaların geliştirilmesine izin verdiğinden yerel deney, incelenmesi gereken Türk hukukuna yabancı bir kavramdır. Ayrıca deneye konu olan uygulama, ülke geneline yaygınlaştırılmadan önce belirlenen alanda test edilme imkânı bulacağından, somut bulgular ışığında yetki paylaşımında rasyonelleşme sağlanacaktır (Brisson, 2003, s.531).

Fransa'da devlet yönetiminde deney, 20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren uygulanmaya başlanmıştır (Pontier, 2001, s.169). Hukuksal çerçevesi, içtihat hukukuyla ortaya konan deney, nihayetinde Fransız Anayasası'na 2003 yılında yapılan değişikliklerle girmiş ve uygulama, anayasal bir nitelik kazanmıştır.

Deney, Anayasa'da iki ayrı maddede düzenlenmiştir. Anayasa'nın 37-1 maddesiyle genel olarak deney uygulaması düzenlenmiştir. Bu maddeyle hukuken belirlenen çerçevede deneyin yürütülmesinden yerel yönetimlerin sorumlu tutulmasının önü açılmıştır. Bir başka deyişle deney yapma yetkisi çizilen hukuku sınırlar çerçevesinde yerel yönetimlerin de kullanımına sunulmuştur. Anayasa'nın 37/1 maddesi yanında bir de 72-4 maddesi düzenlenerek sadece yerel yönetimler ile birliklerinin kullanımına sunulmuş ayrı bir deney aracı oluşturulmuştur. Bu sebeple kamu politikalarının rasyonelleşmesinde faydalanılan bu araç, ayrıca yerel özerkliğin gelişmesine de önemli katkılar sunmaktadır.

Deney, yerel yönetimlerce denetimsiz ve keyfi şekilde yürütülmemektedir. Deney uygulamasının yapılmasına karar verme yetkisi hükümete aittir. Bu uygulamanın yapılması için öncelikle birtakım amaçlar, bunun akabinde belirlenen amaca ulaşılabilmesi için yetkili organca birtakım kriterler belirlenmektedir. Belirlenen kriterleri taşıyan ve hukuka uygun şekilde deneye katılma taleplerini aktaran yerel birimlerin talepleri, hükümetçe değerlendirilmektedir. Şartları taşıyan ve kararnameyle isimleri duyurulan yönetsel birimler; amacı, süresi, çerçevesi hukuken çizilen deneyi yürütürler. Uygulama, sürekli izlenmekte olup deney süresinin bitiminde elde edilen veriler, yürütücülerin de değerlendirmesi göz önüne alınarak hükümetçe raporlanarak meclise gönderilmektedir. Bu durumda meclis, uygulamayı ya ülke genelinde yaygınlaştırır ya (değiştirerek) deneye devam eder, ya da deneyden top yekûn vazgeçer.

Bununla beraber deney yapılırken yerel yönetim faaliyetleri, hukuka uyguluk denetimine tabidir. İdari mahkemelerce yapılan bu denetim, yerel birimlerin olağan faaliyet ve kararlarının denetlenmesinden birtakım farklılıklar arz etmektedir (Pontier, 2003, s.1725). Yerel yönetimler yürüttükleri yerel deney sırasında deney yasasında düzenlenmek şartıyla uygulamadaki hukuki normlara aykırı kararlar alabilmektedirler. Bu durumun normlar hiyerarşisini dahi bozacağı endişesi olduysa da esasında deney uygulaması sırasında, deney yasası uygulanmaktadır. Bu sebeple hukuka uygunluk denetiminde başvurulacak en önemli hukuki kaynak, Anayasanın ardından deney yasasıdır. Hukuka uygunluk denetiminin bir diğer özelliği, mülki idare amirinin mahkemeye başvurması halinde, aleyhine dava açılan kararın otomatik yürütülmesinin durdurulmasıdır. Bu uygulama Fransız İdare Hukuku için yeni değilse de hiçbir şarta bağlanmaksızın yürütmeyi durdurma kararının alınabilmesi sebebiyle farklılıklar arz eder (Verpeaux, 2004, s.662). Bu sebeple 1982 yılında kaldırılan valinin vesayet denetiminin yeniden inşa edilmeye çalışıldığı endişesini oluşturmaktadır. Deney uygulaması sırasında yerel yönetim faaliyet ve kararları idari yargı mercilerince denetlendiği gibi yürütülen deney, hükümetçe de izlenerek değerlendirilmektedir. Böylelikle deney uygulamasından elde edilmek istenen fayda maksimum düzeyde sağlanmış olmaktadır.

Deney, her şeyden önce yetki paylaşımını rasyonelleştirmekte kullanılabilir bir araçtır. Bu yönüyle subsidiarite ilkesiyle birlikte ele alınmaktadır. Kamu işlerinin sunumunda en uygun kamu kurumunun bulunması hususunda subsidiarite ilkesine, operasyonel karakter kazandırmaktadır. Çünkü tek başına değerlendirildiğinde subsidiarite ilkesinin operasyonel yönü zayıftır. Ayrıca yasaların subsidiarite ilkesine uygunluğunu denetleyecek aktif bir hukuki

denetim mekanizmasının yetersizliği, ilkenin uygulanmasındaki en önemli güçlüktür. Bu ilkenin uygulanması, tamamen yasama organının değerlendirmesine dayanmaktadır. Bu durumu, Anayasa Konseyi de kabul etmektedir (Anayasa Konseyi, 2005). Doğası gereği bu ilkeye uygunluk denetimi ancak sınırlı şekilde yapılabilir. Nitekim Anayasa Konseyi'nin emrimde hangi yetkinin hangi kurum tarafından daha iyi yerine getirileceğini ölçebilecek teknik araçlar yoktur. Bu sebeple subsidiarite ilkesinin hayata geçmesi için deney yöntemiyle desteklenmesi gerekmektedir. Böylece yetki paylaşımı konusundaki hukuki düzenlemelerin subsidiarite ilkesine uygunluğunun denetlenmesi somut kanıtlar çerçevesinde yapılabilecektir. Her iki teknikte de amaç söz konusu yetkiyi, en uygun birimce kullanmak olduğundan deneme tekniğiyle belli bir coğrafik alanda test edilen herhangi bir yetki devri; deneme sürecinin sonunda elde edilen sonuçlara uygun olarak subsidiarite ilkesine göre tasarlanabilecektir. Böylece yetki paylaşımı yapılırken söz konusu hizmetle alakalı en uygun ve vatandaşın en memnun edeceği birim, yetkilendirilecektir.

Deney uygulaması, 1958 Anayasası ile düzenlenmesinin ardından yerel yönetimlerce çok sınırlı şekilde tecrübe edilmiştir. Bu konuda birtakım değişikliklerin yapılması gerektiği çeşitli çevrelerce açıklanmaktadır (Rapor, 2018). Millet Meclisi tarafından hazırlanan Raporda (2018) kalkınma süreçlerinde yeterince dikkate alınmayan yerel ve bölgesel otoriteler üzerinde normların etkisinin daha iyi değerlendirilmesi yanında yerel deneyin uygulanma koşullarının kolaylaştırılması, gerektiği belirtilmektedir. Raporda (2018) ayrıca coğrafik özelliklerin dikkate alınmasının anayasal bir zorunluluk haline getirilerek yerel yönetimlere belirli normları, kendi özelliklerine uyarlama kapasitesi kazandırmak gerektiği vurgulanmaktadır.

Fransa'da devlet yönetiminde, yetki paylaşımının rasyonelleşmesine katkı sağlayan bu aygıt, ayrıca kaynak dağılımında da etkinlik ve verimlilik sağlamaktadır. Bu yüzden Türkiye gibi hızlı gelişen, yeni sorumluluk alanlarının oluştuğu, Avrupa Birliği'ne üye olmayı amaçlayan bir devlette, kamu yönetiminde bu aracın kullanılabilirliğinin tartışılması gerektiği düşünülmektedir.

Kaynakça

- Anayasa Konseyi, 07.01.1988, n° 87-232 DC.
Anayasa Konseyi, 07.07.2005., n° 2005-516 DC.
Anayasa Konseyi, 12.08.2004, n°2004-503 DC.
Anayasa Konseyi, 13.01.1994, n° 93-329 DC.
Anayasa Konseyi, 27.12.1973, n° 73-51 DC.
Anayasa Konseyi, 29.12.2003, n° 2003-488 DC.
Bottini, F. (2015). L'impact du New public management sur la réforme territoriale. *RFDA*, 717.
Bouillant, N., Duru, E. (2018). Réformer le droit à l'expérimentation locale, un enjeu public majeur. Erişim adresi: <https://jean-jaures.org/nos-productions/reformer-le-droit-a-l-experimentation-locale-un-enjeu-public-majeur>.
Boulet, M. (2012). *Les collectivités territoriales françaises dans le processus d'intégration européenne*. Paris : L'Harmattan.
Boulouis, J. (1970). Note sur l'utilisation de la « méthode expérimentale » en matière de réformes. *in Mélanges Louis Trotabas*, Paris : LGDJ.

- Brisson, J.-F. (2003). Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. *AJDA*, n°11/2003, 24/03/2003, 529-539.
- Brosset, E. (2004). L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République, *Revue française de droit constitutionnel*, n°60, 695-739. DOI : 10.3917/rfdc.060.0695
- Chevallier, J. (1993). Les lois expérimentales, le cas français. C.-A. Morand (Ed.). *Evaluation législative et lois expérimentales* içinde (s.119-152). Aix-Marseille : Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- Clément, P. (2002). Rapport sur le projet de réforme constitutionnelle. Doc. AN n° 376. Erişim adresi: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0376.asp>
- Crouzatier-Durand, F. (2004). L'expérimentation locale (loi organique du 1 er août 2003). *RFDA*, n°1, 21-30.
- Dauphin, L. (2008). *Collectivités Territoriales et Expérimentation*, Thèse dactylographiée, Limoges.
- De Montecler, M.-C. (2007). Première expérimentation sur le fondement des articles 37-1 et 72 de la Constitution. *AJDA*, 11.
- Delcamp, A. (1995). Principe de subsidiarité et décentralisation. *Revue française de droit constitutionnel*, n°23, 609-624
- Denaja, S. (2008). *Expérimentation et administration territoriale*, Thèse dactylographiée, Montpellier.
- Elysee (2002). Discours de M. Jacques Chirac à Rouen, campagne pour l'élection présidentielle. Le discours est disponible dans son intégralité sur le site de l'Elysée, dans la section Archives – discours et déclarations. Erişim adresi: www.elysee.fr Erişim Tarihi : 10 Nisan 2019.
- Faure, B. (2004). Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité, A propos de la décision n°2004-503 DC du 12 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités locales, *RFDA*, 1150.
- Favoreu, L. et al., (1999). *Droit constitutionnel*, Paris : Dalloz.
- Ferstenbert, J., Priet, François, Quilichini P., (2016). *Droit des collectivités territoriales*, Paris : Dalloz.
- Fransız Danıştayı, 12.07.1995, no 157.191, Cne de Bougnon, Gaz. Pal. 29 et 30 déc. 1995, s. 20.
- Fransız Danıştayı, 26.07.1996, Association Narbonne Libertés, n° 130363.
- Fransız Danıştayı, 9.05.1913, Roubeau, Rec. s. 521.
- Fransız Danıştayı, Sect., 10.05.1974, *Denoyez et Chorques*, Rec. s. 274.
- Guillaume, A. (2012). L'expérimentation du RSA et ses ambiguïtés. *Revue Informations sociales*, 2012/6, n°174, 51-60. DOI : 10.3917/inso.174.0051
- Lagazette, (2019). Erişim adresi: <https://www.lagazettedescommunes.com/424826/le-droit-a-lexperimentation-nest-pas-tres-experimente-par-les-collectivites/>
- Leben, C. (1982). Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant la loi. *RDJ*, 1982, 295-353.
- Les collectivités locales en chiffres (2019). Erişim adresi: https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_collectivites_locales_en_chiffres_2019.pdf
- Liberation (2013). Erişim adresi: https://www.liberation.fr/societe/2013/07/17/le-gouvernement-devoile-sion-choc-de-simplification_918872 Erişim Tarihi: 17 Temmuz 2019.
- Piron, M. (2003). Rapport sur le projet de LO relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales, Doc. AN n° 955. Erişim adresi: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0955.asp> Erişim Tarihi: 18 Haziran 2019.
- Pontier, J.-M. (1978). L'Etat et les collectivités territoriales. La répartition des compétences, Paris : LGDJ.
- Pontier, J.-M. (2001). L'expérimentation et les collectivités locales. *RA.*, n° 320, 169-177. Erişim adresi: www.jstor.org/stable/40774991

- Pontier, J.-M. (2003). La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales Loi organique du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales. *AJDA*, 1715.
- Pontier, J.-M. (2010). Performance et simplification. N. Albert (Ed.), *Performance et droit administratif, Actes du colloque organisé par le Laboratoire d'étude des réformes administratives et de la décentralisation* (29-30 janvier 2009) içinde (s.89 – 118). Paris : Litec.
- Rapor, (2018). Expérimentation et différenciation territoriale et autonomie financière des collectivités territoriales. Erişim adresi: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rapports/r0912.asp>
- Roux, A. (1995). *Droit constitutionnel local*, Paris : Economica
- Verpeaux, M. (2004). La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales. *JCP-A*, n°20, 655-663.

A Constitutional Tool Used by Local Governments in France: Experiment

Rukiye Mehtap ÖZLÜ*

The subject of this study is the local experiment applied in France. Firstly, the legal source, procedure and control mechanisms of the local experiment are explained. Then the relevance of this practice to the principle of subsidiarity is examined in order to rationalize the competence sharing between central-local and local units.

The experimental technique, which is used more frequently by the sciences, began to be involved in the field of lawyers and social scientists since the second half of the 20th century. The experiment in these areas can be defined as testing or experiencing a rule, an authority or a mechanism (Pontier, 2003, p.1715). The experiment is a pragmatic tool has been used in the reconstruction of the state administrative structure. This tool which is primarily used by the government is also operated and used by local governments and their unions within the established legal limits.

Local experiment is defined as the experimental practice by the local authorities and their unions within the framework of the legal limits decided by the government. The local experiment is an unfamiliar concept for the Turkish law that needs to be examined, as it allows the development of differentiated policies depending on the administrative and financial capacities of these units considering their diversities. In addition, the application subject to the experiment will have the opportunity to be tested in the designated area before it becomes widespread throughout the country, the sharing of competences is ensured in the light of concrete evidences (Brisson, 2003, p.531).

The experiment has been using in France since the second half of the 20th century (Pontier, 2001, p.169). Therefore, the legal framework of this instrument was put forward by jurisprudence. This form of assessment eventually acquired a constitutional basis with the Act of 28 March 2003 authorizing normative experimentation, both nationally and locally.

* Tokat Gaziosmanpaşa University, Department of Public Administration, mehtap.dolek@gop.edu.tr

Two articles relative to the experiment have come into force since the revision of the Constitution. The article 37 provides that: “*Statutes and regulations may contain provisions enacted on an experimental basis for limited purposes and duration.*”. This article permits also the local governments and their unions to be held responsible for execution the experiment within the legally determined framework. In addition, the article 72/4 mentions the experimental method reserved only for local authorities. This article states that “*In the manner provided for by an Institutional Act, except where the essential conditions for the exercise of public freedoms or of a right guaranteed by the Constitution are affected, territorial communities or associations thereof may, where provision is made by statute or regulation, as the case may be, derogate on an experimental basis for limited purposes and duration from provisions laid down by statute or regulation governing the exercise of their powers.*” For this reason, it has not only been used for rationalizing public policies, but also this tool is contributed to the development of local autonomy in France. The authority to decide on the application of the experiment belongs to the government. In order to carry out this application, some goals and criteria must be determined by the authorized body. The government evaluates the participation demand of the local authorities according to these criteria. The local authorities meet the conditions are announced by decree. Concerning article 72/4 of the Constitution, they carry out the experiment. According to the results obtained from testing a rule, a competence or a mechanism in a certain area, it is the Parliament that decides either to generalize, to retry or to completely abandon this application subjected of the experiment throughout the country. This tool of experiment is carried out through very strict controls. This control is first and foremost the judicial review, which is strengthened here, and then the evaluation of the experimentation.

During the experimentation, local government activities and acts are subject to judicial review that have some particularities. On the one hand, the control made by Administrative court is different from the ordinary control (Pontier, 2003, p.1725). Because, in the manner provided for by an Institutional Act, the local authorities thereof may, where provision is made by statute or regulation, as the case may be *derogate on an experimental basis* for limited purposes and duration from provisions laid down by statute or regulation governing the exercise of their powers. Therefore, most important legal source to be used in the judicial review is the Institutional Act after the Constitution.

On the other hand, the prefect may attach a request for suspension to his appeal and, in this case, pursuant to article LO 1113-4 of the General Local Authorities Code, this act ceases to have effect until the administrative tribunal decides on the request. This procedure of automatic suspension is not common and not new (Verpeaux, 2004, p.662).

The experiment first, can be used to rationalize the sharing of competences between central and local administrations. In fact, it can be considered as a tool to ensure that the principle of subsidiarity is embodied in finding the most appropriate public institution in the presentation of public affairs.

As a matter of fact, the principle of subsidiarity in a unitary state can be defined as the determining the most adequate institution according to the purpose of the envisaged action, and the state acts only when it can be performed better in terms of the size or effects of that action.

According to this definition, the aim of this principle is to rationalize the authority sharing in order to perform public services by the most appropriate administrative unit. Therefore, it has a high utopian character and a weak operational one. The operational character of subsidiarity can be acquired by experiment (Brisson, 2003, p. 531).

The experiment, which is used to rationalize the sharing of competences during the reform of the public administration provides also optimum resource allocation.

Due to its growth, development and ambitions to join EU, Turkey will have new responsibility areas in public administration, so it is thought that availability of the experiment should be discussed also in Turkey.

Yerel Yönetimlerde Çocuk Katılımı: Kâğıthane Çocuk Meclisi Örneği

Children's Participation in the Local Governments: Children's Assembly in Kağıthane

Mustafa Kemal ÖKTEM * 
İrem Ece AKPINAR ** 
Hülya KÜÇÜK *** 

Öz

Bu çalışmada yerel yönetimler ve katılım ilişkisi ele alınarak kavramsal çerçeve oluşturulmakta ve bir örnek-olay incelemesi olarak İstanbul Kâğıthane İlçe Belediyesi sınırlarında, “Kent Konseyi Çocuk Meclisi Başkanı-Çocuk Meclisi üyeleri-üye olmayan çocuklardan oluşan örneklemedeki” üç alt-grupla mülakatları içeren alan araştırmasıyla, konunun bütünlüğü ve tutarlılığı geliştirilmeye çalışılmaktadır. Çalışma çocukların hayatını etkileyen yerel toplumsal politikada dinlenilme ihtiyacı ve çocuk haklarını gözetme ilkesiyle, çocukların bilgiye dayalı gelişmesini öngörmektedir. Bu çalışmada yerel yönetimler ve katılım ilişkisi ele alınarak kavramsal çerçeve oluşturulmaktadır. Mülakata katılan çocuklara yetki ve söz hakkının verilmesi ile birlikte, kendi öznel dünyalarına iç-görü sağlanmış olmakta ve araştırma sürecinin yalnızca nesnesi olmaktan öte, bir özne ve işbirliği aktörü olmalarına imkân verilmektedir. Nitel alan araştırmasında, yarı-yapılandırılmış mülakat çalışması, Kâğıthane çocuk meclisi örneklemini üzerinden ele alınmış ve çocuk meclisinin yerel yönetimdeki rolü incelenmiştir. Bu bağlamda yerel yönetim düzeyindeki katılım olgusu ve uygulamada durum, gözlem ve mülakat çalışmasıyla analiz edilmeye çalışılmıştır. Alan araştırması sonucundaki bulgulardan yararlanılarak bazı çözüm önerileri sunulmaktadır.

Araştırmada çocukların çocuk meclisini tam olarak tanımlayamadıkları ve yerel yönetimlerde çocuk hakları bilincinin tam olarak gerçekleşmediği sonucuna varılmıştır. Öğrencilerin çocuk meclisini oyun oynanacak alanlar olarak tanımlamaları, kendi haklarının farkında olmadıklarını ve toplumda yaşayan birey olarak haklarını tanımlamada eksikler olduğunu göstermiştir. Bu nedenle çocuk meclislerinin önemine ve çocuk hakları eğitimine yönelik olarak okullarda eğitim programları düzenlenmelidir. Bu bağlamda çocuk meclisi uygulamaları çocukların istekleri de göz önüne alınarak desteklenmelidir. Çocuklara eğitimler verilerek, kent kültürünün oluşturulması ve benimsenmesi konusunda çalışmalar yapılmalı, çocukların yaşadıkları kentte söz sahibi olmalarına destek olunmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Katılım, Belediye, Kâğıthane Belediyesi, Çocuk Meclisi, Yerel Demokrasi.

* Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, kemalok@hacettepe.edu.tr

** KA.DER (Kadın Adayları Destekleme Derneği), i.ece.akpinar@gmail.com

*** Kafkas Üniversitesi, Sosyal Bilimler MYO, hulyakucuk2015@gmail.com

Abstract

Within the scope of this study, the conceptual framework is formed by taking the relationship between local governments and child participation into consideration. The integrity and consistency of the issue is aimed to be improved by a field research including interviews with three sub-groups in the sample composed of the members of the Municipal Assembly, Child Council, and non-member children within the borders of the municipality of Istanbul Kağıthane.

Children, who participated in the interviews, were provided with an internal perspective on their own subjective world with the help of empowerment initiatives provided by local authority and right to speak. Interviews has been conducted with the Children's Assembly of Kağıthane and the role of the child assembly in local government has been examined.

In the research, it has been concluded that children could not fully define the children's assembly and that children's rights awareness in local governments was not fully realized. In order to protect and promote children's rights and to learn their rights, children's parliament should be introduced and children should play a more active role. At this point, education programs should be organized in schools. In this context, child council practices should be supported by taking into consideration the wishes of children. Children should be educated in the creation and adoption of urban culture by providing trainings, and children should be encouraged to have a say in the city they live in.

Keywords: Participation, Municipality, Kağıthane Municipality, Child Assembly, Local Democracy.

1. Giriş

Çocuklar, bir kentte yaşayan nüfus içerisinde önemli bir grubu temsil etmektedir. Çocukların yaşadıkları kentsel mekânda kendilerini ifade etmeleri, çocukların davranışlarının gelişmesini sağlamaktadır. Bu nedenle, kentte yaşayan çocukların yaşadıkları mekâna ait hissedebilmelerinin sağlanması kent kültürün benimsenmesi açısından önemlidir. Günümüzde kentte yaşayan çocukların yaşadıkları mekânları tanımadıkları ve kentte söz sahibi olmadıkları gözlenebilen bir durumdur. Bu durum, nüfusu giderek artan kentlerde bir sorunsal olmakta; çocuklar sokakların kendisine tanıdığı olanaklardan uzak kalmaktadır (Öktem ve Akpınar, 2018: 4). Sonja Grover'in (2004) toplumsal araştırmadaki çocukların katılımında imkan ve söz hakkı verilmesi yaklaşımı dikkate alınarak, çocuklara "duygudaşlık" (empati) anlayışıyla, araştırma gündemi oluşturulmaktadır. Çocukların yaşadıkları mekânlarda sosyal, kültürel, zihinsel gelişimini tamamlayabilmesi için yaşadıkları mekânları tanımaları gerekmektedir. Bu nedenle çocukların yaşadıkları mekânda bağ kurmaları ve söz sahibi olmaları gelişimleri açısından önemlidir (Öktem ve Akpınar, 2018: 6).

Çocukların yerel yönetimlere katılımı son zamanlarda giderek artan oranda ilgi görmekte olan bir konudur. Bu çalışmada yapılan araştırmanın temel dayanağını çocukların yerel yönetimlere katılım deneyimleri oluşturmaktadır. Bununla birlikte çocuklara yorum yapma fırsatı vererek örgütsel yaşam alanının inşasına destek olunmaktadır. Çocukların dünyayı, iktidarın işleyişini kendi yaşam algıları üzerinden algılayabilmeleri için yaşadıkları yere katılımında bulunmaları önemli ve gereklidir. Özellikle çocukların sosyal aktörler olarak kendilerini anlamaları, sorumluluklarının farkında olmaları ve bu sorumlulukları yerine getirebilmelerinde de katılım oldukça önemli bir yere sahiptir.

Özellikle 21. yüzyılda çocukların fikir üretmelerini sağlamak, öğrenen ve sürece katılan öğrenciler yetiştirmek vatandaşlığın önemli özellikleri olarak görülmüştür. Bu bağlamda da çocukların birer özne olarak yerel yönetimlere katılımının önemi anlaşılmaktadır. Çocukların duygularının gelişim sürecinde yapılan deneysel araştırmalar onların kendileri ve yaşadıkları mekânlar arasındaki ilişkilerin karmaşık olduğunu göstermektedir. Bu karmaşık ilişkinin çözüme kavuşabilmesinde yerel yönetimler geniş bir analiz yapılmasına imkân sağlamaktadır.

Çocukların yerel yönetimler aracılığıyla sürece dâhil edilmelerinin üzerinde önemle durulmuştur. 1995 yılında Çocuk Haklarına dair sözleşme Türkiye tarafından uygun bulunmuş ve kanunla yürürlüğe girmiştir. (UNICEF, 2006). Çocukların yerel yönetimlerde katılım sürecine dâhil edilmesiyle birlikte çocukların eğitilmesi ve politik farkındalık duygusunun geliştirilmesi sağlanmaktadır. İnsanlar günlük olarak bir politik farkındalık duygusuyla hareket edebilmektedirler.

Okullarda çocukların, daha bilinçli bir yaklaşımla eğitilmesi ve yönlendirilmesi yerel yönetimlere katılımı güçlendirebilir. Bu nedenle yerel yönetimlerde çocuk politikalarının geliştirilmesi ve mevcut politikaların uygulanması genel olarak katılımın yerel düzeyden başlayarak ülke geneline yayılabilmesi açısından önem taşımaktadır. Çocukların yerel yönetimlere katılmaları ve yerel yönetim süreçlerinde yer almaları (Ferman ve Aitkin-Rose 2005; Henderson 2000; Hetzel, Watson, Sampson 1992; Meucci ve Schwab 1997) yerel demokrasinin güçlendirilmesi açısından önemlidir. Böylece yerelde çocukların kendileri ile ilgili yönetim süreçlerine katılması ve yerel ölçekte deneyimlerinin artırılması daha özgür ve kendini ifade edebilen bireylerin yetişebilmesine katkı sağlamaktadır (Freeman ve Aitken-Rose 2005; ayrıca bkz. Campbell 2000; Doesberg 2000; Freeman ve Nairn 2000; Moore 2000; Simms 2000; Willoughby 2000).

Yerel yönetimlerdeki katılım süreçlerine, çocukların da dâhil edilmesi kentin gelişimi açısından da önem taşımaktadır. Çocukların, belediyelerin karar alma sürecinden ve uygulamalarından haberdar olması, yerel demokrasiyi güçlendirmektedir. Bu nedenle yerel demokrasinin gelişmesi ve sağlıklı, özgür ve özgüvenli çocukların var olabilmesi (özgüvenin artması), için yerel yönetimler çocuk odaklı olmalıdır.

1.1. Çalışmanın Konusu ve Problematığı

Kâğıthane yerleşim yerinin tarihi, Roma dönemiyle başlayıp Osmanlı Lale Devrine kadar uzanarak bugüne kadar gelmiştir. Bu tarihsel süreç içerisinde Kâğıthane sosyo-kültürel ve ekonomik alanda değişim ve gelişim göstermiştir. Kâğıthane nüfusu 2017 yılı verilerine göre 442.694 tür. Bu nüfus, 223.598 erkek ve 219.096 kadından oluşmaktadır. İlçedeki oran yüzde olarak ifade edilirse: %50,51 erkek, %49,49 kadın ve ilçede yaşayanların %20'sinin “genç” olduğu bilinmektedir.

Bu çalışmanın odak noktası yerel yönetimlerde çocuk katılımını incelemektir. Buradan hareketle katılım kavramı üzerinden belediye çocuk meclisinde çocuk katılımının sağlanabilmesi için

gereken ölçüt ve niteliklerin araştırılması amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda Kâğıthane Belediyesi Çocuk Meclisinin yapmış olduğu projeler, uygulamada durum, meclis üyesi olan ve diğer çocukların görüşleri de değerlendirilerek, “*çocuk meclislerine katılım yeterli midir, sorusuna cevap aranacaktır.*”

Bu ihtiyacı fark eden Kâğıthane Çocuk Meclisi de benzer şekilde, 2015 yılı çalışmaları süresince 8-15 yaş arası tüm çocukların gönüllü olarak etkinliklerde yer almasını sağlamak amacıyla çeşitli faaliyetler gerçekleştirmiştir. Dolayısıyla, bu alan-araştırması örnekleme uygun bir toplumsal zemin olduğu da varsayılmaktadır. Çocukların çeşitli problem ve talepleri ifade etmeleri ve çözüm üretiminde yardımcı olmaları noktasında çocuk meclislerinin görevleri bulunmaktadır. Çocukların gelişimi, yaşadıkları mekânları tanımaları açısından çocuk meclislerinin büyümesi ve gelişmesi önemlidir.

Çocuk meclisleri katılım bağlamında incelendiğinde; 8-15 yaş aralığındaki her çocuğun yaşadığı kentteki karar alma süreçlerinde aktif olmaları ve rol almaları hedeflenmektedir. Çocuk meclisleri çocukların bilgi paylaşımını sağlamak, çocukların ortak bir değerler kümesini paylaşmaları, bir şehirde yaşama deneyimlerini yansıtmaları ve yaşadıkları mekânlardaki sorunları tartışmaları açısından önemli bir platformdur. Yaşadıkları kentlerin şekillenmesinde rol almalarına yardımcı olurken, aynı zamanda çocukların seslerinin duyulmasını da sağlamaktadır. Bu bağlamda çocuk meclisleri sayesinde çocuklar yaşadıkları kentteki sorunları gözlemleyerek, şikâyetlerini dile getirebilmektedir.

“*Çocuklar şehrin geleceğidir*” düşüncesiyle, Çocuk Hakları Sözleşmesine göre, çocuklar düşüncelerini, fikirlerini özgürce ifade etme hakkına sahiptirler. Çocuk meclisleri de çocukların kendi fikirlerini en iyi ifade ettikleri ve kamuoyuna duyurdukları platformdur. Bu bağlamda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi açısından, kalkınma aktörlerinin ve politika yapıcılarının, çocukların yaşamlarını etkileyen tüm konularda fikir alışverişi içermesi önemlidir. Çocuklar cesaretlendirilmeli ve katılım süreçlerine dâhil edilmelidir. Böylece çocukların gelişimine yönelik özgün bakış açıları sağlanabilir.

1.2. Çalışmanın Yöntemi ve Örnekleme

Bu çalışmanın kapsamını, Kâğıthane Belediyesi Çocuk Meclisinin yapmış olduğu çalışmalar ve bu çalışmalara ilişkin mülakatlar, çocuk meclisinde çocuklarla yapılan görüşmeler ve ilçede yaşayanlardan seçilen 11-15 yaş grubuyla yapılan mülakatlar sonucunda elde edilen veriler oluşturmaktadır. Bu bağlamda çalışmada üç farklı alan araştırmasına yer verilmiştir.

İlk olarak, Belediyenin Kent Konseyi Çocuk Meclisi Başkanı ile 11.12.2018 tarihinde saat 10.00’da Kent Konseyi binasında mülakat çalışması gerçekleştirilmiştir. “*Belediyenin Çocuk Meclisinin yapmış olduğu çalışmalar yeterli midir, çocuklarla ilgili hangi çalışmalar yapılmaktadır*” sorusu üzerinden değerlendirme yapılmıştır. İkinci olarak, Çocuk Meclisine aktif olarak katılan toplamdaki 30 çocuğun hepsiyle mülakat çalışması yapılarak, belediyenin yapmış olduğu

faaliyetler çocukların gözünden değerlendirilmeye çalışılmıştır. Üçüncü olarak, “katılım neden az” sorusu üzerinden yola çıkılarak ilçeden 100 çocukla 15.09.2018 tarihinde mülakat çalışması gerçekleştirilmiştir.

Çalışmanın örneklem kümesi 11-15 yaş arasındaki çocuklardır. Saha araştırması kapsamında yarı-yapılandırılmış mülakat çalışması yapılmıştır. Karasar’a göre (2004) görüşmenin genel olarak üç temel amacı vardır. İşbirliği sağlamak ya da sürdürmek, sağaltım (kendine güveni arttırmak) ve araştırma verisi toplamaktır. Yarı yapılandırılmış görüşmede önceden sormayı planladığı soruları içeren görüşme protokolü hazırlanarak, araştırmacı görüşmenin akışına bağlı olarak değişik yan ya da alt sorularla görüşmenin akışını etkileyebilmektedir (Ekiz, 2003). Bu bağlamda görüşme sonrasında sistematik ve karşılaştırılabilir bilgi ortaya çıkmaktadır (Yıldırım ve Şimşek, 1999).

Araştırma, nitel araştırma yaklaşımına uygun olarak tasarlanmıştır. Belediyelerdeki Çocuk Meclisleri 8-15 yaş arası yaş aralığını kapsamaktadır. Bu yaş aralığında bulunan her çocuğun yaşadığı kentte kendini ifade edebilmesi, duygu ve düşüncesini dışı vurabilmesi ve toplumsal anlamda sorumluluğunun farkında olması gerekmektedir. Nitel alan araştırması için, yarı-yapılandırılmış mülakat çalışması yapılmıştır. Araştırmada görüşülecek olan katılımcılar belirlenirken; araştırmanın odak konusu olan Çocuk Meclisi hakkında doğrudan ya da dolaylı olarak bilgisinin olması gözetilmiştir. Araştırmada, belediyelerin ilgili birimleriyle görüşerek, konuyla ilgili olarak bilgi alınmıştır.

Araştırmanın en önemli kısıtlılıklarından birisi, saha araştırmasında görüşülecek olan kişilerin çocuk yaşta olmasıdır. İkinci kısıtlılık ise çalışmada kullanılan mülakat yönteminin çocukların duygu ve düşüncelerinin daha özgürce ve rahat bir şekilde değerlendirilememesidir. Çocuklarla yapılan çalışmalarda çizim, resim gibi bir takım yöntemlerin birlikte kullanılması çocukların kendilerini daha iyi ifade edebilmelerini sağlayabilmektedir. Bu nedenle bundan sonra çocuklarla yapılacak çalışmalarda mülakat yöntemi ile birlikte çocukların kendilerini çizimle ifade etme tekniklerinin kullanılması planlanmaktadır. Çalışmada çocukların kendilerini nasıl ifade ettiği, yerel yönetim kavramının onlar için ne anlama geldiği ve yerel yönetimlere katılım beklentileri araştırılmıştır.

Araştırmada, belediyelerin ilgili birimleriyle ayrıca görüşülerek, Kâğıthane Çocuk meclisi faaliyetleri hakkında bilgi alınmıştır. Araştırmanın diğer önemli kısıtlarından birisi de, saha araştırmasında görüşülecek olan kişilerin sayısının sınırlı olmasıdır. Ancak, derinlemesine mülakat tekniği sayesinde verilere erişimin, soru-kâğıdı yöntemine göre nispeten daha nitelikli bir ölçüde sağlanabildiği ifade edilebilir.

Bu çalışmada çocukların yerel yönetimlere katılımı, kentsel merkez ve çeper (kentin çevresinden) alandan örnekleme yapılan örnek alan araştırması üzerinden ele alınmıştır. Çalışmada alan araştırması için sosyo-ekonomik farklılığı göz önünde bulundurarak biri merkezden diğeri ise çeperden iki örnek alan seçilmiştir. Seçilen bu alanlarda kent konseyi çocuk meclisi çalışmalarına odaklanılmış ve çalışmada yarı yapılandırılmış mülakat çalışmasıyla, çocuk meclisi üyesi 30 ve çeperden 100 çocukla iki ayrı mülakat çalışması yapılmıştır. Kağıthane ilçesinde yaşayan çocuklar

içinden okula gidenler arasından, “rasgele (random) örneklem yoluyla” seçilmiş ve 100 çocuğa mülakat soruları (Bkz.: Ek-1) sorulmuştur.

1.3. Çalışmanın Amacı

Çocuk haklarının korunması, yaygınlaştırılması açısından çocukların çocuk meclislerine katılımı önem taşımaktadır. Çocukların buldukları illerde belediyelere bağlı olarak kurulan çocuk meclisleri çocukların katılımı, çocuk meclisinde söz sahibi olmaları ve kendilerini ifade edebilmeleri açısından önemli platformlardır. Bu bağlamda çocukların gelişimlerinin tamamlamaları ve çocuklara yönelik politikalar geliştirilmesi açısından çocuk meclislerine belli görevler düşmektedir. Bu farkındalığın yaratılabilmesi, çocuğun toplumsal olarak yaşadığı kente kendini ait hissetmesi için yerel yönetimde söz sahibi olabilmesi ve etkin olarak katılımında bulunması gerekmektedir. Gabrielson’un (2017), “Kurcalamak (Çocuklar Bir Şey Üreterek Öğrenir)” ve Doorley ve Withoft (2018)’un “Mekân Yaratmak” kitaplarında çocukların mekâna ve kente katılımları ve mekân ve kentle olan ilişkilerinin sonucunda ne kadar yaratıcı oldukları ve kendilerini nasıl iyi bir şekilde ifade edebildikleri anlatılmaktadır (Öktem ve Akpınar, 2018).

Bu araştırmanın amacı, çocuk meclislerine katılımı ölçmek ve yerel yönetimlerin bu katılıma etkisi ile çocukların haklarını ne derece bildiklerini belirlemektir. Araştırma bulguları incelendiğinde, çocukların çocuk meclisi denilince akıllarına ilk gelen cevabın oyun oynamak ve farklı arkadaş gruplarıyla kaynaşmak olduğu görülmüştür. Araştırmanın deney grubunda 11-15 yaş grubu çocukların yaşadıkları mekânlarda oyunlarla çocuk hakları öğretiminin gerçekleşebileceği ve kendilerini daha iyi ifade edebilecekleri görülmüştür. Ayrıca araştırma bulguları, çocukların çocuk meclisinde geleceklere yönelik çalışmalarda destek olabileceklerini ve olumlu yönlendirilme isteklerinin olduğunu desteklemiştir. Bu bağlamda çocuklar yaşadıkları illerde daha fazla oyun alanları istemektedirler. Çocuklar oyun alanlarından mahrum kalmakta bu durum da çocukların sosyal, kültürel, zihinsel gelişimlerini olumsuz yönde etkilemektedir.

1.4. Çalışmanın Sorusu

Bu çalışmanın amacı çocukların çocuk meclisine katılımının değerlendirilmesidir. Çocukların yaşadığı mekânda nasıl bir çocuk meclisi görmek istedikleri ve çocuk meclisi nedir sorusu ile çalışma ilerlemiştir. Bu bağlamda yerel yönetimlere katılım ve katılım platformu olarak kurulan kent konseyleri tanımlamıştır. Bu doğrultuda kentsel mekânda “Çocuk Meclisi” kavramı bağlamında Kâğıthane belediyesinin yapmış olduğu çocuk meclisi faaliyetleri incelenmiştir. Çocuklardan çocuk meclisi kavramını tanımlamaları istenmiştir. Bu çalışmada, çocukların; çocuk haklarına ilişkin algıları ele alınarak, çocuk meclisinde gerçekleştirilen uygulamalar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Yerel yönetimler çocukların bakış açısıyla incelenmiş ve toplumun tüm kesimlerinde farkındalık yaratılması bağınınsının ortaya konulması hedeflenmiştir.

Çalışma kapsamında çocukların belediyelerin çocuk meclisine katılım süreçleri incelenmektedir. Katılım kavramı kadın, çocuk, göçmen gibi birçok aktörü içine almaktadır. Bu aktörlerin yerelde

katılım düzeyleri son zamanlarda sıkça tartışılmaktadır. Bu nedenle çalışma kapsamında yerel yönetimler özelinde belediyelerde çocuk katılımı önem taşımaktadır. Çocuk katılımı ülkemizde yeni tartışılma konusu olsa da yabancı literatürde geniş bir şekilde ele alınan bir konudur.

2. Kavramsal Çerçeve: Katılım ve Kent Konseyleri

Demokrasinin yerel düzeyde hayata geçirilmesinde yerel yönetimler oldukça önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetimler, yerelde halkın karar alma süreçlerine katılımını sağlayabilmek açısından demokrasi ile yakın ilişki içindedir. Bununla birlikte yerel yönetimler insanın kendisi ile ilgili alınan kararlarda özgürce katılımda bulunabilmesinde, insanların demokratik eğitim, bilinç kazanmasında ve kurumların demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin hayata geçirilmesinde önemli yere sahip olan kuruluşlardır (Görmez, 1997: 62). Yerel yönetimlerin demokratik olabilmesi, yerel katılım yollarının yerel halkın hepsine açık olmasına bağlıdır (Yaman ve Küçükşen, 2018: 247). Bu bağlamda yerel alanda demokratik mekanizmaların işletilmesi, ulusal düzeyde demokrasinin işlevselliğini sağlamak açısından önemli bir koşuldur.

Yerel yönetim anlayışı ve uygulaması, sadece yerel topluluğun ortak gereksinimlerinin karşılanması değil; aynı zamanda, merkezi devlet anlayışının kısıtlılıklarına karşı demokratik sivil toplum yönetim ve uygulamasının geliştirilmesine dayanır. Bu nedenle yerel yönetimlerin işleyişi sırasında denetlenmesi, belli bir grubun tekelden çıkarak, kentte yaşayan her kesimden gelen kişilerin katılımı aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır (Küçük, 2017: 113). Yerel yönetimler bu anlamda halkın yerel düzeyde kendini ilgilendiren konulara katılımını sağlamak açısından oldukça önemli bir yere sahiptir.

Bu bağlamda ele alınan katılım meselesi, son zamanlarda oldukça tartışılan bir konudur. Katılma, basit bir meraktan, yoğun bir eyleme kadar uzanan geniş bir etkinlik alanını kapsar (Önder, 2013: 314). Katılım, sadece seçimlerde oy kullanmak değildir. Aynı zamanda toplumdaki kişilerin siyasal sistem karşısında, durumlarını, tutumlarını, davranışlarını belirleyen bir kavramdır (Kapani, 2012).

Katılım, bireylerde demokrasi duygusunu geliştirmekle birlikte bireylerin, seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerini daha etkili biçimde denetleyebilmelerini de sağlamaktadır. Halkın sadece seçimlerle sınırlı kalmayıp “*seçimler dışında da karar ve uygulamalara katılımını esas alan katılımcı demokrasi, demokratikleşmeyi içermesi ve toplumun ya da insanın kendi geleceğini kendisinin belirlemesine olanak sağlaması bağlamında demokratik sistemin en belirgin özelliği olduğu düşünülmektedir*” (Kaypak, 2011: 136).

Katılım aynı zamanda vatandaşın kendi kentiyle ilgili karar verilmesi gereken durumlarda kent hakkının en güzel şekilde kullanabilmesini sağlar. Katılım mekanizmaları, yaşanan kent ile ilgili sorunların çözümüne katılarak kenti istediği gibi ve en iyi şekilde şekillendirebilmesini sağlamaktadır. Bunun nedeni yaşanan yerdeki sorunları oradaki kişilerin bilmesi ve sorunlara yönelik en iyi çözümü yine orada yaşayanların bulmasıdır (Harvey, 2013: 44). Bu bağlamda

tüm halkı içine alan, yereldeki sorunların çözüme kavuşturulması için belediye kanununda düzenlemeler yapılmıştır.

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. Maddesinde: “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşerisidir. Hemşerilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır” Belediye Kanunu'nun 13. maddesinde ifade edildiği gibi hemşeri kavramıyla birlikte yerelde yaşayan herkes o yerle ilgili her türlü konuda katılımda bulunmada, düşüncelerini ve fikirlerini ifade etme de söz hakkına sahiptir. “Herkes” kelimesi ile ifade edilmek istenen yaş, cinsiyeti, ırkı, milleti ne olursa olsun hiçbir ayırım gözetmeksizin o yerde ikamet eden tüm kişilerdir. Örneğin, 2011 yılından bu yana Suriye'deki iç savaş nedeniyle ülkemize gelen geçici koruma altındaki Suriyelilerin hukuki konumları ve hakları olmadığından, bu kişilerin de kente katılımı için hemşeri hukuku önem taşımaktadır. Kanunun bu maddesinden de anlaşılacağı gibi bu maddeye ilişkin hükümleri ile belediyelere geçici koruma altındakilere de hizmet etme imkânı ve yükümlülüğü yarattığı söylenebilir. Fakat burada dikkat çekilmesi gereken nokta, “ikamet etme”nin temel alınmasıdır.

Belediye Kanunu ile kurulan Kent Konseyi platformları da yereldeki herkesin katılımıyla kentle ilgili sorunlarda ortak bir şekilde çözüm üretmeyi amaçlamaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. Maddesinde Kent Konseylerinin amaçları ifade edilmektedir. Kent konseyleri, sendikaların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, noterlerin, kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, mahalle muhtarlarının temsilcileri ve diğer ilgililerin katılımıyla oluşmakta ve Kent konseyi çalışmalarının daha etkili yürütebilmesine yardım etmektedir.

08.10.2006 tarihli 26313 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kent Konseyi Yönetmeliği'nde yer alan hemşerilik kavramı vatandaş olmayanları da kapsamı nedeniyle önem teşkil etmektedir. Yabancılar için önemli olan hemşerilik hukukunda ise yorum farklılıklarının olabildiği görülmektedir. Bu bağlamda 5393 sayılı Belediye Kanunu, “mültecilere verilecek hizmetler için açık kapı bırakmış ancak zorunlu bir görev vermemiştir” (Erdoğan, 2017: 37).

Bu bağlamda hemşeri hukuku tüm halkı içine alması, yerel demokrasinin güçlenmesi ve yerelde katılım mekanizmalarının aktif bir şekilde çalışabilmesi için oldukça önemli bir yere sahiptir. Türkiye'de yerelde katılımın artması için kurulan kent konseylerine *kadınların* (Küçük ve Akpınar, 2018: 136), *çocukların ve engellilerin katılımının aktif olmadığı* yapılan çalışmalarda görülmektedir.

Çocuk katılımı ile ilgili Ewen (1994), Hart (1997), Freeman ve meslektaşları (1996) tarafından detaylı çalışmalar yapılmıştır. Lansdown (1994) ve Malone (1999), çocukların katılım haklarını korumayı ve onların yasal sorumlulukların yerine getirilmesini sağlamak için çalışmalar yapmıştır. Örneğin, Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi ile ilgili ilkeler olan; hizmetlerin iyileştirilmesi ve karar verme; demokratik süreçlerin güçlendirilmesi; korumayı teşvik etmek; yetenekleri ve öz saygıyı arttırmak ve çocukları güçlendirmek önemli konular arasındadır. Çocukların katılımı siyasi süreç hakkında bilgi sahibi olması ve süreci anlaması, düşünme teknikleri geliştirme ve kendilerini yerelde ifade edebilmeleri açısından önemlidir (Özer, 2011:

45). Katılımın çeşitlilik göstermesi çocukların yerel yönetimlerden beklentileri ile ilgidir. Ayrıca çocukların kendi kararlarını kendileri almaları ve buna yönelik fikir beyanında bulunmaları katılım deneyimlerini arttırmalarında ve demokratikleşmelerinde yardımcı olacaktır (Özer, 2011: 48). Çocuk katılımı ile ilgili literatür incelendiğinde birçok çalışmanın yapıldığı görülmektedir.

Bu çalışmalar, çocukların katılımı üzerine yapılan girişimlerin incelenmesini (örneğin, Bessant 2004; Elsley 2004; Horelli 1998; Pinkerton 2004; Stafford ve diğ. 2003); analizlerin yapılmasını (Hall ve ark. 1999, Hill ve ark. 2004; Jamison ve Gilbert 2000) ve tüm bunlarla ilgili iyileştirmeye yönelik önerilerin sunulmasını içermektedir.

Uygulama; çocukların kamusal hayata katılımını içeren pratiklerin incelenmesini (Adams ve Ingham 1998 gibi; Davies ve Kirkpatrick 2000; Lewing 1998; Söğüt 1997) hedeflemektedir. Alanla ilgili literatür, çeşitli katılımcıların kalitesinin bazı değerlendirmelerini içermektedir. Bazı yazarlar (örneğin Hart 1997: 20; Sanson 2002: 65) katılım projelerini çocukların derecesini gösteren bir ölçekte yerleştirip;

- *“daha yüksek seviyelere” teşvik etmek amacıyla başlangıç,*
- *özerklik ve eylem,*
- *çocuklar için daha olumlu sonuçların beklendiği katılım*

düzeylerini hedeflemiştir. Bu anlamda yapılan katılımcı girişimler yetişkinler tarafından başlatılmış ve yönetilmiştir (Mckay ve Fanning, 1998: 35). Bunun nedeni yetişkinlere göre çocuklarla yapılan istişarenin belirleyici olmaması ve yapılan çalışmaların somut sonuçlarını görebilmenin zor olmasıdır (Olweus, 1995: 300; Brooks ve Brooks,1993: 370).

Yerel yönetimler de katılımın güçlendirilmesine odaklanmışlardır. Çocukların yerel yönetimlerdeki katılımı genelde kanundaki maddeye karşın gönüllülük temel haktır. Katılım, düşünce ve fikirlerini ifade edebilme, söz hakkını kullanma imkânı sağladığı için kişilerin özgüvenini geliştirmektedir. Çocuk katılımı ile ilgili yapılan çalışmalarda “Kimilerinin dışlanması pahasına, hangi çocukların katılacağı” sorgulanmakta, diğer çocukları temsil etmekle ilgili sorumlulukların neler olduğu tartışılmakta, “katılım girişimlerinin mevcut-sosyal örüntüleri güçlendirebileceğine” dikkat çekilmekte, “dışlanmış ve dezavantajlı” (Lowndes ve diğerleri, 2001: 453; Checkoway ve diğerleri, 2005: 245) grupları kapsamı öngörülmektedir.

3. Çocuk Meclisleri

Çocukların yerele katılımları ile ilgili önemli bir literatür olsa da – okul, yerel yönetim ve toplum – bu literatürün çoğu teorik olmaktan ziyade tanımlayıcıdır. Ancak bu eğilimin dikkate değer istisnaları vardır. Çeşitli yazarlar (Morrow 1999; Roche 1999; Sinclair 2004; Smith 2002; Kjørholt 2002) “çocukluğun” toplumsal olarak yapılandırılmış bir olguyu nasıl kabul ettiğini ve yetişkinlerin hâkim olduğu bir toplumda çocukluğun ve çocukların yerinin bir sonuç olduğunu belirtmektedir. Tarihsel, sosyal ve kültürel örüntüler çocukların yerele katılımını sağlamaktadır

(Bessant 2004; Hall ve diğ. 1998; Matthews 2003; Roche 1999). Çocukların yerele aktif katılımı mekân etrafındaki kuramsallığı belirlemektedir.

Karsten (2002), çocukların kamusal (yetişkin) alanlardan dışlanmasını önlemek ve çocukların katılımının “anlamli” olmasını sağlamak üzere çocuklara yönelik katılım etkinliklerin düzenlenmesinin faydalı olacağını savunmaktadır. Malone (1999), aynı zamanda katılımın kamusal alanlarda nasıl haritalandığını ve bulduklarını da yansıtmaktadır. Yerel yönetime katılımı mekânsal özgürlükler cinsiyete, etnik kökene ve sosyal sınıflara göre şekillendirilebilmektedir. Prout (2000), uzamsal bir analize dayanarak, katılımı kimlikle ilişkilendirmiştir. Bu bağlamda da kamu-özel alan ayrımı ile devlet-aile ayrımı arasındaki katılım farklarına da dikkat çekmektedir. Kamu alanında çocukları kontrol etmek özel olarak beklenirken, ev ve aile alanı genellikle uygun alan olarak kabul edilmektedir (Abbott, 5; Ryan, 1999: 65). Rose (1993), “karşıtlığı” göz önünde bulundurarak özel/kamusal ve içirme/dışlama karşıtlıklarının ayrılmaz bir şekilde bağlı olduğunu savunmaktadır. Rose’un (1993) Foucault’a benzer (1995) inancına göre, iktidarın çalışması, sadece alt grupların baskın gruplar tarafından dışlanmasına bağlı olarak yerel yönetimlere katılımı değiştirmektedir. Gerçekten de yerel yönetimlere kadınlar ve çocuklar gibi alt grupların dâhil edilmesi, katılımın artması ve demokrasinin tabana yayılması anlamına gelmektedir. Bununla birlikte bu grupların karar verme süreçlerine katılımı yerel katılımı da güçlendirmektedir. Rose’a göre, eşzamanlı olarak sosyal alanların merkezlerini ve çevrelerini yaşamak mümkündür. Rose buna “paradoksal alan” ismini vermiştir ve bu kavramı geliştirmiştir. Bu bağlamda özellikle sosyal alan, hem kapsayıcı hem de paradoksal olarak anlaşılabilir. Örneğin, sadece erkekler ve yetişkinler gibi güçlü sosyal grupların egemen olduğu alanlar yerel yönetimlere katılımı yetersiz kalmakta, kapsayıcı olmamaktadır. Kadın ve çocukların dışlanması yerele katılımı güçsüzleştirmektedir. Bu nedenle yerelde katılımın artması ve yerel demokrasinin güçlenebilmesi için tüm grupların katılım sürecine dâhil edilmesi oldukça önemlidir.

Kamusal ve sosyal alanlarda yaşayan farklı gençlik grupları yaşadığı yerel yönetim katılımını güçlendirmektedir. Örneğin, genç insanlar “başarılı” ve “başarısız” olarak gruplandırılırsa her iki grubun da yerel yönetimler tarafından yapılan faaliyetlerin hayata geçirilmesinde farklılık gösterdiği görülmektedir. Bu bağlamda çocuk meclislerini çocukların gözünden değerlendirmek önemlidir.

3.1. Çocuk Meclislerine Katılım

Türkiye’de 2018 TÜİK verilerine göre 22920422 çocuk yaşamaktadır. Yıllık çocuk nüfus artış hızı binde 1,6’dır. Çocuk nüfus oranı ise (0-17 Yaş) %28’dir.⁴ Bu nedenle çocuklara yönelik politikalar ve uygulamalar geliştirilmesi ve çocuğun her alanda söz sahibi olması önemlidir. Bu bağlamda da çocuğun kendini tanıması ve geliştirmesi için katılım önemli bir kavramdır.

4 (<https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=206&locale=tr>)

Çocuk katılımı, “*çocukların görüşlerini serbestçe ifade etmeleri, bu görüşlerin ciddiye alınması ve tüm çocukların kendilerini ilgilendiren karar alma süreçlerinde etkin rol almaları olarak*” tanımlanabilir. Türkiye’nin de taraf olduğu Çocuk Haklarına dair Sözleşme (ÇHS), her çocuğun kendini ilgilendiren kararlara katılımını güvence altına almaktadır. Çocuğun katılım hakkı aynı zamanda, ÇHS’nin temel ilkesini oluşturmaktadır. Bu bağlamda katılım hakkı, ilk kez Çocuk Hakları Sözleşmesi’nde gündeme gelmiştir¹. Aynı zamanda çocuğun katılım hakkı, Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi’nin 12. Maddesinde detaylandırılmıştır.

Madde şu şekildedir:

“Her çocuk, kendisini ilgilendiren herhangi bir konu ya da işlem sırasında görüşlerini serbestçe ifade etme, görüşlerinin dikkate alınmasını isteme ve katılma hakkına sahiptir.”

Madde incelendiğinde; çocukları ilgilendiren her konuda çocuğun söz sahibi olması, kendi fikirlerini dile getirmesi ve alınan kararlarda çocukların görüşlerini dikkate alınması önemlidir. Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi Madde 12’yi incelediğimizde çocuklara yönelik genel politikaların belirlenmesinde, aile ortamında, çevresinde ve okul hayatlarında söz sahibi olmaları gerektiğini vurgulamaktadır².

12. Maddenin yanı sıra, Çocuk Haklarına dair Sözleşme’deki bir dizi hak katılım hakkı ile yakından ilişkilidir. Bu haklar şöyle öne çıkarılabilir;

Madde 5: Çocuğun gelişen kapasitesiyle kendi hakkını kullanması ve kendisinden sorumlu yetişkinlerin çocuk üzerindeki yönlendiriciliğini yavaş ve kademeli olarak çocuğa devretmesi,

Madde 13: İfade özgürlüğü,

Madde 14: Düşünce, vicdan ve din özgürlüğü,

Madde 15: Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü, Madde 16: Özel yaşama saygı, Madde 17: Çocuğun gelişimini olumlu etkileyecek doğru, zamanında ve anlayabileceği biçimde hazırlanmış bilgi ve belgeye erişim hakkı benimsenmesi gerekmektedir.

Çocuk katılımının benimsenmesi ve önemini anlamak için belli ilkeler düzenlenmelidir. Bu ilkeler, Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Komitesi’nin (ÇHK) 2009’da yayımladığı Genel Yorum 12’de ayrıntılı olarak ele almaktadır. Bununla birlikte, *Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliğinin* 107(1) Maddesinde de:

“Okullarda, eğitim, öğretim ve yönetim etkinliklerinin verimliliğinin sağlanması, okul ve çevre işbirliğinin gerçekleştirilmesi, yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin desteğinin alınması, her tür ve seviyedeki eğitim kurumlarıyla işbirliğinin geliştirilmesi, çocuk haklarının korunması ve hayata geçirilmesi amacıyla kurul, komisyon ve ekipler oluşturulur”

1 Detaylı bilgi için bakınız: The state of the world’s children (Special Edition. New York: UNICEF Publication, 2009).

2 http://cocukhaklari.barobirlik.org.tr/dokuman/mevzuat_uamevzuat/birlesmismilletler.pdf.

şeklinde çocukların eğitim almasının, geliştirilmesinin önemi ifade edilmekte ve katılımının üzerinde durulmaktadır.

Uluslararası ve ulusal metinlerde de görüldüğü gibi çocuk katılımı, eğitim ve öğretim süreçlerinin her alanıyla yakından ilişkilidir. Gerek ülke düzeyinde veya yerel düzeyde eğitim politikalarının tasarlanmasında, gerekse okul düzeyinde okul kurallarının belirlenmesi, öğrenme-öğretme süreçleri, sosyal etkinliklerin planlanması gibi konularda öğrencilerin söz sahibi olması gerekmektedir. ÇHK da, eğitime ilişkin tüm süreçlerde öğrencilerin ve ailelerinin katılımının sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu nedenle, çocukların kendilerini ilgilendiren tüm karar alma süreçlerine katılabilmeleri önemlidir ve bunun en iyi şekilde sağlanabilmesi için, saydam bir biçimde ve çocukların anlayabilecekleri bir dille bilgilendirilmeleri gerekmektedir. Çocuklar, görüşlerinin nasıl yorumlandığına ve kullanıldığına ilişkin de bilgilendirilmeli; katılımlarının sonuçları nasıl etkilediği konusunda zamanında ve anlaşılır geribildirim alabilmelidirler.

Bu bağlamda özellikle yerel yönetimler, çocuğun etkileşim içinde olduğu kendilerini özgürce dile getirdikleri, yetişkinlerin sahip olduğu temel hak ve hizmetlerden yararlanabildiği güvenli bir kentsel çevrede yaşayabilmesi açısından önemlidir (Gökmen, 200). Günümüzde çocuklarda okul yaşantısında stres, ihmal edilen ulaşım ihtiyaçları çocuklara yönelik istismar tartışmaları günümüzde sıkça gündeme gelmektedir. Bu nedenle yerel yönetimler çocuk bilinci oluşturmak ve çocukların fikir üretmelerini sağlamak açısından önemlidir. Yerel yönetimler çocuk katılımını ve politik farkındalık duygusunu güçlendirmek adına topluma en yakın kurumlardır. Çocukların okullaşma ve sosyal hayatta kendilerini özgürce ifade etmesinin sağlanmasında daha bilinçli bir yaklaşıma yönetilmesi açısından yerele katılım önemlidir. Bu bağlamda bu zorunlulukların gereklilik veya onay olarak görülüp görülmediği, mevcut politika ve uygulama, genel etki dikkat çekmektedir. Çocukların karar verme konusunda tavsiyelerde bulunma ya da katılmaya nasıl katılabileceği usullerinin olması, yerel yönetim süreçlerine (Ferman ve Aitkin-Rose 2005; Henderson 2000; Hetzel, Watson ve Sampson 1992; Meucci ve Schwab 1997) çocukların katılımı öne çıkmaktadır.

Çocukların yerel düzeyde katılımının sağlanabilmesinde çocuk meclislerinin oluşturulması yerel yönetimlerin önemli çalışmalarından biridir. Çocukların demokrasiye alışması, yeni dostluklar kurup duygudaşlık geliştirebilme becerisi kazanabilmesi ve sosyal gelişimlerine olumlu etkilerin oluşması için çocuk meclislerine katılım önemlidir. 1996 yılında İstanbul'da düzenlenen (Habitat II) de; *her çocuğun arkadaşları ile oynaması, duygusal büyümelerini, fiziksel gelişimlerini, sosyal etkileşimlerini ve çevrelerindeki dünyayı güvenli, sağlıklı ve besleyici bir ortamda keşfetmek için bilişsel becerilerin teşvik edilmesi* hedeflenmiştir. Çocukların dünyayı ve çevrelerindeki doğayı keşfetmeleri, öğretmenleri ve diğer çocuklarla etkileşim yoluyla çocukların toplum içerisindeki konum ve durumlarına karşı kararlar alınmıştır. 1996'dan beri birçok yerel yönetim, Gündem 21'deki hedefler dikkate alınarak çocukların yerel yönetimlere katılımının önemi vurgulanmıştır.

Çocuk meclisleri, çocukların yerel yönetimlerde karar alma süreçlerine katılımlarını oluşturmaktadır. Çocukların yerel yönetimlerdeki deneyimleri, çocukların kararlara katılımlarını sağlama açısından ve alınan kararların uygulanması açısından önem kazanmaktadır. Meclislerin

daha etkili olabilmesi için, çocuklara katılım konusunun anlatılması ve tüm süreçlerin bilgilendirici, saydam, gönüllülük temelli olması önemli bir noktadır. Çocukların katılımını teşvik eden politika girişimleri, daha ilk etapta vurgulanmıştır. Yetişkinler çocukların meclise katılımında destek olmalıdır. Dolayısıyla, yetişkinler çocuk katılımı ile ilgili çocuklarını desteklemelidirler. Çocuklara erişmek için yerel yönetimlerde çocuk organizasyonları sıkça yer almalıdır. Çocuk meclisi yerel yapılara meydan okumak için çalışmalar yapmış ve yerel yönetim deneyimlerini kavramsallaştırmıştır. Bu noktada çocuk meclisleri ile ilgili yapılan değişiklikleri görmek mümkündür. Bir dizi fikir, inanç bir araya getirilmiştir. Güç, bilgi, mekan ve kimliğin yeniden düşünülmesinin yeni yolları anlatılmaktadır (Cunningham ve diğ., 1994: 280). Bu bağlamda çocuk meclisi etkinliklerini gerçekleştirirken; çocuklara, gençlere yönelik eğitim organizasyonlarına destek vererek birçok etkinlik gerçekleştirmektedir. Bu çalışmaların amacına ulaşabilmesi için özellikle çocuklara yönelik eğitimler, projeler yapılırken çocukların düşünceleri dikkate alınmalıdır. Çocuklara yönelik alanların çocuklarla birlikte planlanması çocukların geleceği açısından önemlidir. Özellikle plan ve projelerin, etkinliklerin farklı ve yaratıcı etkinliklerin desteklenmesi gerekmektedir. Çocukların kendilerinin yapıp değiştirebileceği etkinlik alanlarının olması ve çocukların istedikleri şekilde kent konseylerinde yaratıcılıklarını geliştirmesi hedeflenmelidir (Deretarla, 2012: 261).

Kent Konseyleri'nde oluşturulan çocuk meclislerinin aktif çalışması ve yereldeki bütün çocuklara ulaşması demokrasinin gelişmesi ve çocuk katılımının artması açısından önemlidir. 2005 yılında kurulmuş olan Kent Konseyi platformları sayesinde halkın seçimler dışında da yönetime katılımı sağlanarak demokrasi bilinci geliştirilebilir ve tüm ülkeye yayılabilir (Küçük, 2017: 125). Kent Konseylerinin genelde dezavantajlı gruplar özelde ise çocuklar için çalışmalar yapması ve çocukların kendilerini ifade edebilecekleri ortamı oluşturması katılım mekanizmalarının uygulamadaki başarısını etkilemektedir.

Ancak 13 yıllık süreçte Kent Konseylerinin yerel demokrasinin gelişmesine önemli bir katkı sağlayamadığı tartışılabilir. Kent Konseyleri platformlarının başarılı olamamasında önemli olan noktalardan birisi de bu mekanizmanın halk tarafından bilinmemesi ve belediyenin bir organı gibi algılanmasıdır (Küçük, 2016: 1797). Konsey'in kendini tanıtmaması ve tüm yerel halkı içine alarak aktif çalışmalar yapmasıyla yerel kamuoyunda ilgi oluşturması gerekir.

Bu bağlamda çalışmada yerel demokrasi ve katılım üzerinden Kâğıthane çocuk meclisi katılımı sorgulanarak, çocuk hakları ve çocuk katılımı konusuna dikkat çekmek amaçlanmaktadır. Bu bağlamda yapılan alan araştırması ile çalışma desteklenmiştir.

4. Kâğıthane Kent Konseyi Çocuk Meclisi Başkanı ile Çocuk Meclisi Üzerine Yapılan Mülakat Çalışması

İlk olarak Belediyenin Kent Konseyi Çocuk Meclisi Kent Konseyi Başkanı ile 11.12.2018 tarihinde saat 10.00'da Kâğıthane Belediyesi Kent Konseyi binasında mülakat çalışması gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda çocuk haklarının yaşama geçirilmesi ve çocuk katılımı konusunda faaliyetlerle ilgili

sorular sorulmuştur. Kâğıthane Belediyesi Çocuk Meclisi Başkanı, çocuk haklarının yaşama geçirilmesi ve çocuk katılımı konusunda faaliyetler planlandığını bildirmektedir.

Çocuk Meclisi çalışmalarında, çocukların kendilerine olan özgüvenlerini geliştirebilmeleri, fikir ve düşüncelerini dışa vurabilmeleri hedeflenmektedir. Çocuk Meclisi, 8-15 yaş aralığını kapsamakta ve meclisin bu yaş grubu içerisinde olan Kâğıthane’de ikamet eden çocuklara yönelik faaliyetler yaptığı saptanmaktadır. Bu faaliyetlerin içinde farklı sosyal aktiviteler, eğitimler ve kendilerini kültürel anlamda geliştirebilecekleri geziler bulunmaktadır. Bu faaliyetlerin; çocukların tüm hassasiyetleri göz önüne alınarak ebeveynlerinin onayı ve izni ile gerçekleştirildiği belirtilmektedir. Yapılan görüşmelerde verilen cevaplar aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:

1. Çocuk Katılımına ilişkin durumu hakkında bilgi verebilir misiniz?

Tablo 1: Kâğıthane Belediyesi’nde Çocuk Katılımı

Belediye ile ilgili bilgiler	Yapılan somut örnekler
<p>Çocuk haklarının yaşama geçirilmesi ve çocuk katılımı konusunda faaliyetler planlanmıştır.</p> <p>Çocuk haklarının yaşama geçirilmesi ile ilgili çalışmalar yapılmaktadır.</p> <p>Bir çocuk meclisi vardır.</p> <p>Çocuk haklarının yaşama geçirilmesi ve çocuk katılımı konusunda düzenli olarak faaliyetler ile çocuklarla ilgili çalışmalar yapılmaktadır.</p> <p>Çocukların aktif katılımıyla yeni faaliyetler planlanmaktadır</p> <p>Çocuklarda “Teknoloji Bağımlılığı”na dikkat çekilerek bu konuyla ilgili çalışmalar ve seminerler düzenlenmektedir.</p> <p>Temiz bir çevre ve çevreye daha duyarlı nesiller yetiştirmek amacıyla ilçede öğrenim gören yaklaşık 70 bin ilkökul ve ortaokul öğrencisine seminer verilmekte ve seminerler düzenlenirken çocukların fikirleri alınmaktadır.</p> <p>Aynı zamanda her dönem seçim yapılmaktadır. Yapılan seçimle isteklerini ifade eden çocuklar reşit bireyler gibi hiçbir baskıya maruz kalmadan oy kullanmayı öğrenmektedir. Böylece adım adım “Demokrasi”yi de öğrenmektedirler.</p>	<p>Belediyenin geçmiş deneyimlerini gözden geçirerek,</p> <ul style="list-style-type: none"> •Çocuk haklarının yaşama geçirilmesi ve çocuk katılımı konusunda neler yapıldığı, •Kaç çocuğa nasıl ulaşıldığı ve •Bunun katılım boyutunun nasıl değerlendirilebileceği: <p>Şirintepe Gençlik Merkezi, Hürriyet Mahallesi, Çeliktepe, Gültepe ve Mehmet Akif Ersoy mahallelerinde oluşturulan bilgi evleri çocukların kendilerini geliştirmeleri adına kurulmuştur. Bu altı birimin dışında Yahya Kemal, Merkez, Gürsel ve Yeşilce mahallerinde ise çocukların ücretsiz internet hizmeti alabildiği toplam dört adet merkez oluşturulmuştur. Kâğıthane Belediyesi Kent Konseyi Çocuk Meclisi, ikinci dönem başkanını seçmiştir. 70 üyeye sahip meclisin faaliyetleri arasında okuma etkinliği, ağaç dikimi, şehir dışı kültürel geziler gibi pek çok etkinlik yer almaktadır.</p> <p>Seyrantepe İÖO, Osman Faruk Verimer İÖO., Ferit Aysan Çağdaş Yaşam İÖO., Gültepe İÖO., Hasbahçe İÖO., Ekrem Cevahir Lisesi Spor Salonu olmak üzere toplam 6 adet kapalı spor salonu hizmete sunuldu.</p> <p>Çocukları kaliteli zaman geçirmeleri için “Beceri Merkezleri”nde hazırlanacak projeler ile çocukların ve gençlerin sosyal ve duygusal gelişimine destek sağlamak hedeflenmektedir.</p> <p>“Beceri Atölyeleri Akıl Oyunları” ve “Düşünme Stratejileri Atölyeleri” ile çocukların, tahmin edebilme yönünün güçlendirilmesi ve zihinden işlem yapabilme becerilerini etkin kullanabilmesi hedeflenmektedir.</p>

Kaynak: Yazarlar tarafından Kent Konseyi Çocuk Meclisi Başkanı ile mülakat temelinde oluşturulmuştur.

2. Çocuk Meclisinde Yapılan Etkinlikler Hakkında Verilen Bilgi

Kâğıthane Kent Konseyi Çocuk Meclisi üyesi çocuklarla pazartesi ve çarşamba günleri programlı etkinlikler yapıldığı bildirilmiştir:

- Temmuz ve Ağustos aylarında her pazartesi ve çarşamba günü bir psikolog eşliğinde “Anne-baba tutumlarının çocuk gelişimine etkisi” konulu atölye gerçekleştirilmiştir.
- Çevre eğitimi seminerine katılan öğrenciler; hangi malzemelerin geri dönüştürülebilir olduğunu, plastik-metal-cam-pil-kâğıt-kompozit ambalaj-ahşap-evsel yağ atıklarının geri dönüştürülmediği takdirde doğaya verdiği zararı, geri dönüşümün doğaya ve ülke ekonomisine faydasını öğrenmeleri amaçlanmaktadır.
- Çocukların boş zamanlarında vakit geçirmeleri için okul bahçelerinin tasarımı, ihtiyacı olanlara oyun parkı, basketbol-voleybol sahası kurulması amaçlanmıştır. Bu bağlamda, okullardaki kapalı spor salonları yapılarak, ilçe içinde çocukların boş zamanlarını değerlendirmeleri hedeflenmiştir.
- “Eleştirel analitik yaratıcı düşünme” becerilerinin hayata geçirilmesine ve çok yönlü düşünebilmelerine, zamanı verimli kullanabilmelerine katkı sağlamak adına çeşitli atölyeler kurulmuştur.

Çocukların bu atölyelerle, karşılaştığı problemlerde farklı düşünme stratejilerini geliştirebilmesi, farklı çözüm yollarını değerlendirebilmesi, problemleri çözme süreci içinde kendine ait düşünce ve akıl yürütmelerini ifade edebilmesi, problem çözme becerilerini geliştirebilmesi amaçlanmaktadır. Çocuklarına yeşil alanların koruması gerektiğini aşlamak, kent içinde boş kalan yeşil alanların farkına varmalarını sağlanmaya çalışılmaktadır.

Görsel Sanatlar Atölyeleri ile çocuğa, doğayı gözleme duyarlılığı kazandırmak, görsel biçimlendirme yolları ile kendini ifade edebilmelerini sağlamak amaçlanmaktadır. Bu atölye öğrencinin görsel algı ve birikimleri ile öznel algılarını sanatsal anlatımlara dönüştürebilmesine imkân tanımakta, biçim, renk ve kompozisyon bilinci kazanmalarını sağlamakta öğrencinin, analiz ve sentez yeteneği (seçme, ayıklama, birleştirme, yeniden organize etme) ile eleştirel bakış açısını geliştirmektedir. Çocukların yeteneklerini keşfetmelerini, kendine güven duygusu kazanmalarını ve geliştirmelerini sağlamak, öğrencilerin yaratıcı ve üretici yönlerini geliştirmek, dikkatli, disiplinli bir gözlem ile nesnelere ve nesnelere arasındaki ilişkileri yorumlayabilme yetisini kazanmalarını hedeflenmektedir.

Eğitici Drama Atölyeleri, çocukların şöylesi yetilerini geliştirmeyi amaçlamaktadır;

- özgüven kazanarak kendini doğru ifade
- drama yoluyla yaratıcılık
- algı alanların genişletip ilgi ve yetenek yelpazesi
- kendi ve çevreleri ile iletişim ve etkileşim kurmak
- drama yoluyla anlama-anlatma-dinleme ve gözünde canlandırabilme gücü
- gözlem-izlenim-duygu ve imgeleme drama tekniklerini kullanarak ifade
- kendi bedeni-duygu-düşünce ve çevresinde olup bitene karşı duyarlı ve bilinçli olmak
- drama etkinliği ile grup heyecanı-iş birliği ve dinamizmi kazanmak

- *duygudaşlık kurma, doğaçlama ve rol oynama becerilerini geliştirmek*
- *araştırma istek ve duygusu.*

Aynı zamanda TÜBİTAK'ın *İstanbulu Çocukların Doğaya ve Kente Uyumu Projesi*'ne destek verilmektedir. Bu bağlamda projeye destek olunarak, çocukların yaşadıkları kenti tanımalarına yardımcı olunmuştur. İlçede yapılan atölye çalışmaları ile çocuklara kentlilik ve aidiyet bilinci kazandırma noktasında projeye destek olunarak, çocukların kentte, doğal ortamlarda, hem birbirleri ile hem farklı kentsel mekân türleri ile tanışmaları ve geleneksel sanatları tanımaları hedeflenmektedir. Bu bağlamda katılım mekanizmaları içinde çocuk meclislerinin de yaptığı çalışmalar çocuk katılımının artması adına önem teşkil etmektedir. Yerel yönetimlerde çoğu kez temsil edilmeyen çocuklarla ilgili kategorilerin geliştirilmesi Kâğıthane Çocuk Meclisi'nde önemli bir yere sahiptir.

5. Kâğıthane Çocuk Meclisi Üzerine Çocuklarla Yapılan Mülakat Çalışması

Yerel yönetişimin daha iyi değerlendirilebilmesi ve karşılaştırılabilir veri-seti elde edebilmek amacıyla, “çocuk meclisi üyesi olan” ve “üye olmayan” çocuklarla, iki ayrı grupta mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

5.1. Kâğıthane Çocuk Meclisi Üyesi Çocuklarla Yapılan Mülakat Çalışması

Yapılan görüşmelerde verilen cevaplar aşağıdaki tabloda özetlenmiştir. Bu bağlamda Kâğıthane Çocuk Meclisine Katılan 30 çocuk ile tam sayım yöntemiyle 13.12.2018 tarihinde mülakat çalışması gerçekleştirilmiştir. Çalışma kapsamında yöneltilen sorulara 11-15 yaşındaki çocuklar cevap vermiştir. Sorular kapsamında çocukların ve katılımcıların yerel yönetim inisiyatiflerini ne düzeyde algıladıkları üzerine veriler oluşturulmuştur.

Çalışma kapsamında Kâğıthane Çocuk Meclisine düzenli katılan “30 öğrenci” ile görüşülmüştür. Katılımcılara yerel yönetimlere “nasıl katılmak istedikleri” sorulmuştur. İlgili bölümde araştırmada nasıl bir yöntem uygulandığı detaylı olarak ele alınmaktadır. Toplanan veriler “evet” ve “hayır” oranına göre analiz edilerek sonuca varılmaya çalışılmıştır. Yerel yönetime katılmak için yapılan faaliyetler incelenerek çalışma yöntemlerinin geliştirilmesine yönelik sorular sorulmuştur.

Bu bağlamda kent merkezinde, çocukların katılımından sorumlu alan araştırmasında “herkes için beklenen yerel yönetim katılımı” temel soru olarak ele alınmıştır.

Tablo 2: Mülakat Verileri

Katıldığınız etkinliklerle kendinizi ifade ettiğinizi düşünüyor musunuz?	– Evet, düşünüyorum – Düzenli olarak katılamıyorum
--	---

Sizlere yönelik yapılan bilgi şöleni (sempozyum) ve etkinlikleri yeterli buluyor musunuz?	- Evet, yeterli %83 - Kısmen % 17
Bu meclisin hayalinizde ki çocuk meclisi ile aynı meclis olduğunu düşünüyor musunuz?	- Evet, % 50 - Hayır %33 - Daha iyisini bulana kadar evet %17
Yaşadığımız kentte kendinizi özgür hissediyor musunuz? Sizce sizin için sokaklarda sağlanan güvenlik önlemleri var mı?	- Bazı yerlerde mevcut%17 - Evet, yeterli buluyorum fakat çok önlem alınmalı %66 - Özgür hissetmiyorum oyun alanları az %17
Yaşadığımız kentte yerel yönetimlerde şikâyetle bulunulabilecek alanlar mevcut mu?	- Çocukların kendilerini ifade edebilecekleri alanlar mevcut değil %27 - Evet, çocukların istekleri dinleniyor %73
Dezavantajlı çocuklarla ilgili çalışmalar yapıyor mu? Aktif katılımın olduğunu düşünüyor musunuz?	- Evet, hatta bununla ilgili birçok projeyi beraber hazırlıyoruz %57 - Kısmen düşünüyorum%43
Belediye toplantılarına katılıyor musunuz?	- Hayır %100

Kaynak: Yazarlar tarafından 1. Grup mülakat verilerine göre oluşturulmuştur.

Aşağıda çocukların vermiş oldukları cevaplara örnekler bulunmaktadır:

Meclis Üyesi 1; “Annem çocuk meclisine katıldığımdan sonra daha düzenli olduğumu çevreme karşı daha duyarlı olduğumu söyledi. Örneğin artık atık pilleri çöpe atmıyorum, gazete kâğıtlarını birikiyorum daha sonra bura da onları çantaya, pantolona dönüşüyoruz ve arkadaşlarıma anlatıyorum.”

Meclis Üyesi 2; “Çocuk meclisinde zamanın nasıl geçtiğini anlamıyorum. Birçok faaliyet içinde yer alıyoruz. Özellikle hayvanlarla ilgili çalışmalar yapmak hoşuma gidiyor, veteriner olmayı düşünüyorum”.

Meclis Üyesi 3; “Arkadaşlarımla iyi anladığımı düşünüyorum.”,

Meclis üyesi 4; “Çocuk meclisine katıldıktan sonra, özgüvenim arttı. farklı düşüncelere saygı duymayı öğrendim. Mahallem tanıyorum, çöplerini ayıklamayı öğrendim ve sosyal alanda kendimi daha özgür hissediyorum”.

Meclis üyesi 5; “Kendi haklarımı biliyorum, birçok arkadaşım oldu onlarla çalışmalar yapıyoruz, paylaşmayı öğrendim”.

Meclis üyesi 6; “Kendi haklarımı savunabiliyorum.”,

Meclis üyesi 7; “Çocuk meclisinden sonra yeni arkadaşlar edindim”.

Meclis üyesi 8; “Çocuk meclisinde sonra etkinlik yapmayı resim yapmayı sevdim. Kendi haklarım olduğunu biliyorum. Kendi kararlarımı kendim alıyorum ve herkese karşı saygılıyım”.

Yapılan görüşmeler sonucunda çocukların çocuk oyun alanlarının yetersiz olarak değerlendirdiklerini ancak yapılan etkinliklerden de memnun olduklarını söyleyebiliriz. Aynı zamanda mülakat sonucunda, etkinliklerin sayısının artırılması gerektiği beyan oranı yüksektir. Çocuk meclisleri, çocukların kendilerini ifade ettikleri yerlerdir. Bu bağlamda çocukların meclis toplantılarına haftada bir de olsa katılmaları ve kendileri ilgili karar alınırken bulunmaları gerekmektedir. Yerel yönetimlerde özellikle çocuk meclisleri kurulmaktadır. Çocukların aldığı kararlar, yerel yönetimlerde çocukları ilgilendiren durumlar ya da çocukların yaşadıkları çağa tanıklık etmeleri için vardır. Bu bağlamda mülakat sonucunda çocukların katıldıkları seminerleri yeterli buldukları ve kendilerini dile getirdiklerini söyleyebiliriz. Katılım oranını incelediğimiz de nüfusu kalabalık olan Kâğıthane ilçesinde çocuk katılım oranının az olduğu söylenebilir. Çocukların yerel yönetimlerde karşılaştıkları sorunlar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Çocukların yerel yönetime katılması ya da yerel yönetimle etkileşimde bulunması için farklı yolların geliştirilmesi önemlidir. Şehrin farklı bölgelerindeki çocuk forumları, çocuk konferansı, çocuk dâhil konseyleri, grafiti sergileri, çocuk müzik festivalleri düzenlenmeli ve tüm bunlara çocukların katılımı sağlanmalıdır.

5.2. Kâğıthane Kent Konseyi Çocuk Meclisi Üyesi Olmayan Çocuklarla Mülakat Çalışması

Kâğıthane’de yapılan çalışma çocuklarla gerçekleştirilen kişisel-yarı yapılandırılmış bir mülakat çalışmasına dayanmaktadır. 100 çocukla 15.09.2018 tarihinde mülakat çalışması gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda özellikle çocuk meclisine neden katılmadıkları ve hayallerindeki çocuk meclisi nedir ve nasıl olmalıdır sorusu sorulmuştur. Mülakat çalışması velilerinden izin alınarak okul çıkışında yapılmıştır. Bu aşamada, 20 çocuktan sonra verilen cevapların birbirine benzerliğinin arttığı tespit edilmiştir. Bu çalışmada yerel yönetime katılım üzerine 100 kişilik örneklem hedeflenmiştir. Çocuklara kentte kendileriyle ilgili olmasını istediği şeyler ve belediyeden beklentilerine ilişkin sorular sorulmuştur. Çalışmanın sonunda mülakat çalışmasına katılan çocukların görüşleri doğrultusunda çocuk meclisinde olması gereken unsurlar belirlenmiştir.

Aşağıdaki tablo da istatistiksel olarak oranlar mevcuttur:

Tablo 3. Mülakat Çalışması

Çocuk Meclisi Nedir?	-Bir bilgim yok % 35 - Çocukların oyun oynadıkları mekânlardır. %65
Belediyenin yapmış olduğu faaliyetleri sizler için yeterli midir?	-Hayır, yeterli bulmuyorum. %40 -Evet, yeterli %50 -Kısmen %10
Kendinizi geliştirebileceğiniz kurslar var mı?	-Evet %52 -Kısmen%48

Belediyenin çocuk meclisi toplantılarına katılıyor musunuz?	- Hayır %65 - Evet %35
Toplantılara neden katılmıyorsunuz?	-Ailem yoğun %50 -Ödevlerim çok %20 -Evde zaman geçiriyorum%30

Kaynak: Yazarlar tarafından 2. Grup mülakat verilerine göre oluşturulmuştur.

Aşağıda çocukların vermiş oldukları cevaplara örnekler bulunmaktadır:

Mülakat 1

“Yerel yönetimler de seçimle başa gelmek istiyorum. Her hafta sonu farklı arkadaş gruplarıyla buluşmak ve çeşitli kitaplar okuyup bunları tartışmak istiyorum”.

Mülakat 2

“Çocuk meclisi denilince aklıma oyun oynayabileceğim alanların olduğu bir meclis geliyor. Daha çok çeşitli oyuncakların olduğu hem ders çalışıp hem oyun oynayabileceğim bir meclis. Yüzme havuzu da içinde olabilir. Belediyenin spor salonu var. Bolca oyun oynayıp, spor yaptığımız bir meclis”.

Mülakat 3

“Çocuk meclisi daha kalabalık olsun. Farklı ilçelerden de arkadaşlarımızla buluşalım. Birlikte resimler yapalım”.

Mülakat 4

“Kendi fikirlerimizin ortaya koyduğumuz, çocuklara yönelik uygulanacak programlar ve eğitim süreci derslerin olduğu bir meclis olsun”.

Mülakat 5

“Oyun oynayabileceğimiz bir meclis olsun. Hafta sonu derslerden sonra arkadaşlarımla oyun oynamak istiyorum. Çocuk meclisin de oyun oynayabilir, tartışabiliriz de birçok matematik problemini. Çocukların çocuk meclisinde olmasını istedikleri en önemli unsurlardan bir diğeri oyun oynayıp, farklı arkadaşlık kurabilecekleri ortamın sağlanmasıdır”. (Mülakat 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 11) :

Mülakat 6

“Bence ben başkan olmalıyım. Gönüllü olarak bir sürü arkadaşımın faaliyet çalışması yapabiliriz, yaşlılara yardım edebiliriz. Okulda da başkan olmak istiyorum. Çocuk meclisinde de olabilirim. Çeşitli oyunlar oynarız, hastaları ziyaret ederiz”.

Mülakat 7.

“Ben sadece kendimi ifade edebileceğim bir meclis istiyorum. Liseyi nerde okumam gerektiği konusunda kafam karışık, belli meclis bana yardımcı olur. Birde yeni arkadaşlarla tanışmak bilgi paylaşmak istiyorum. Çocuk meclisi denilince aklıma bunlar geliyor. Başka bir şey olmasını istemiyorum”.

Mülakat 8

“Hafta sonları arkadaşlarımla okuma yaptığım, zaman geçirdiğim bir meclis hayal ediyorum. Okul ödevlerime yardım edebilecek ablalar yâda abiler olabilir, ödevlerimi yaparken zorlanıyorum. Hem ödev yaparım, hem de oyun oynarım”.

Mülakat 9

“Mutlu olabileceğimiz bir oda ve odanın içinde çocuğun mutlu olabileceği her şey olmalı bir mecliste, boya kalemleri, resim defterleri...”

Mülakat 10

“Lise girerken tercihlerim hakkında kararsızım bu konu hakkında bilgi alabileceğim bir meclis hayal ediyorum. Farklı şehirlerden de arkadaşlarımla bulduğum bir meclis olabilir”.

Mülakat 11

“Ben özgür, doğrudan yana ve içi merhamet dolu bir meclis istiyorum. Baskısız insanı doğrudan yönelten, yalandan uzak bir çocuk meclisi istiyorum”.

Mülakat 12

“Çocukların özgürce zaman geçirdikleri bol bol basket oynadıkları bir meclis hayal ediyorum. Tanım olarak çocuk meclisi nedir tanımlayamıyorum”.

Mülakat 13

“Ödevlerimi yaptığım, boş zamanlarımda oyun oynadığım bir meclis hayal ediyorum”.

Mülakat 14

“Hayalimde ki çocuk meclisi, arkadaşlarımla zaman geçirip, ödev yaptığım, verimli zaman geçirdiğim bir yer, derslerime yardımcı olabilirler”.

Mülakat 15

“Bu konu tam olarak bilmiyorum, ödevlerimizi yaptığımız etüt merkezi gibi bir yer sanırım”

Mülakat 16

“Mac yaptığımız bir meclis olabilirim, bir fikrim yok” .

Mülakat 17

“Bence tam olarak haklarımızın anlatıldığı, kendimizi ifade ettiğimiz, gelecekte bazı konuları tartışabileceğimiz, arkadaşlarımızla fikir alışverişinde bulunduğumuz bir meclis olmalı. Bizim düşüncelerimiz, fikirlerimiz ön planda olmalı”.

Mülakat 18 ve 19 ikiz kardeşler:

“Arkadaşlarımla zaman geçirdiğim bir meclis, aydan farklı arkadaşlarımızın olduğu bir meclis, belki grupta sınıf başkanı olabilirim, böyle olmalı”.

“Aycan çocuk meclisi ne bilmiyor, ben katıldım, etkinlikler yapılıyor, hayvan hakları ile ilgili ünlü bile geldi belediye salonuna, aydan dedim ama gelmedi, çocuk meclisi demek, bizim haklarımız demek, farklı arkadaş gruplarıyla etkinlikler yapmamız demek, değerli zaman geçirmek, hayalimde de çocuk meclisi var. Bir sürü arkadaş grubuyla bir sürü etkinlik yaptığım, oyun oynadığım bir meclis.

Mülakat 20

“Bence çocuk meclisi iyi bir yer, Fikirlerimizi sunuyoruz, ben katıldım. Yeni arkadaşlarım oldu, bilgi edindim. Hayalimde ama daha fazla oyun oynadığım bir yer olsun isterdim. Arkadaşlarla oyunlar oynayabildiğimiz, rahatça tartışabildiğimiz bir yer.”

Mülakat 21

“İstanbul’u bir sürü arkadaşlarla gezdiğim bir yer benim hayalim. Hem gezelim, hem oyun oynayalım, derste yaparız”.

Mülakat 22

“Çocuk meclisi çocuklara kendilerine olan öz güvenlerini geliştiren bir yer. Çocuk meclisinde çocuklar karar almalı, bizim kararlarımız uygulanmalı, hiç görmediğimiz yerleri görmeliyiz, eğlenceli zaman geçirmeliyiz, yardımlaşmayı öğrenmeliyiz, hayalim böyle”...

Mülakat 23

“Çocuk meclisi bizlere bir şeyler katmalı, yeni şeyler öğrenmeliyiz. Kararları bizler almalıyız. Arkadaşlarla oyunlar oynamalıyız”.

Mülakat 24

“Ödevlerimiz yardımcı oldukları meclis bence harika olur, matematikte yardımcı olabilirler”.

Mülakat 25

“Ben çocuk meclisi denilince, başkalarının fikrine saygı duymayı, birlik ve beraberliğin hayal ediyorum.”

Mülakat 26

“Farklı arkadaşlar edinebileceğim. Arkadaşlarımın sunduğu önergeler farklı düşünceler geliştirebileceğim, oyun oynayabileceğim bir meclis hayal ediyorum”.

Mülakat 27

“Hayatımda, çocuk meclisi diye bir şey ilk defa duydum. Bilemiyorum ama kendi haklarımızın bilince vardığımız, kendi kararlarımızı verdiğimiz bir meclis hayal ediyorum”.

Mülakat 28

“Bizlerin farklı arkadaş gruplarıyla yeni fikirler paylaştığımız bir meclis hayal ediyorum”.

Mülakat 29

“Gezerek öğrenmeyi, araştırma yaptığımız, kendi kararlarımızı aldığımız bir meclis”.

Mülakat 30

“Çocuk meclisinde çocuklara yönelik kararların alındığı, hem eğlendim, hem öğrendim bir meclis, hayalimde aynısı, kendi haklarımızı bildiğimiz, eğlendiğimiz bir meclis olmalı, öğrenirken, eğlenmeliyiz”.

Çocuk meclisinde; çocukların yerele aktif katılımını sağlamak için eğitim seviyesini daha da arttırmaya çalışmak temel hedef olmalıdır. Yerel yönetimlere çocukların katılımı için konferanslar düzenlenmeli ve çocukların istekleri göz önünde bulundurulmalıdır. Bu noktada belediye çocuk meclisi çocukların isteklerini dikkate almalıdır.

Aynı zamanda meclis üyeleriyle yapılan mülakatlar çalışmasından çocukların neden çocuk meclislerine aktif katılmadığı soruna yanıt aranmaya çalışılmıştır. Çocuk meclisleri çocukların kendilerini güvende hissedebilecekleri ve kendilerini yazılı ve sözlü bir şekilde ifade edebilecekleri bir ortam sunmaktadır. “Çeşitlilik” hedefleyen yetişkinler (araştırmacılar dâhil) için kategoriler geliştirilmektedir. Düşük gelirli topluluktaki çocuk forumunun organizatörü için, çocukları bu topluluktan foruma çekmek zordur. Bu nedenle, forumun nihai olarak temsil edilip edilmediği tartışabilir. Çocukların toplumdaki ihtiyaçları, girişimleri yerel yönetim “odaklı olmak” yerine, “çevreye” bağlı olarak değişmektedir. Çocuk meclisinin, şehrin karar verme süreçlerinde daha “merkezi rol üstlenmekte” olduğunu söylemek mümkündür.

6. Bulguların Değerlendirilmesi

Bu çalışmada çocukların yerel yönetimlere katılımı, kentsel ve kırsal alanda yapılan örnek alan araştırması üzerinden ele alınmıştır. Çalışmada alan araştırması için üç farklı aşamalı metot izlenmiştir. Kâğıthane Belediyesi’nde Çocuk Meclisi Başkanı ile mülakat çalışması yapılmıştır. Bu bağlamda Çocuk Meclisinin yapmış olduğu çalışmalar hakkında bilgi alınmıştır. Çocuk

Meclisi çalışmaları, çocuklara yönelik eğitim çalışmaları ile başlamış olup, sosyal alanda da kendilerini daha iyi ifade edebilmeleri adına kültürel çalışmalara ağırlık verilmiştir. Bu anlamda çocukların kendilerini sosyal alanda geliştirmeleri ve sosyal faaliyetler içinde yer almaları amaçlanmaktadır. Kâğıthane’de bulunan sevgi evindeki çocuklara gönüllü olarak çocukların eğitim hayatında desteklenmesi amaçlanmış ve gönüllü olarak belediye bütçesinden ayrı olarak desteklenme gerçekleşmiştir. Engelli çocukların annelerini bilinçlendirmeye yönelik çalışmalar düzenlenmiştir. Bu bağlamda çocukların yerel yönetimlere katılımı ve çocukları her türlü zararlı ortamdaki uzak tutmak amaçlanmaktadır. Çocukların belirli siyasi haklara sahip olması gerektiği vurgulanarak kendilerini keşfetmelerine yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Konsey’in sadece çocukların görüşlerine dikkat çektiği görülmüştür. Bununla birlikte çocuklara yönelik ilkeler doğrultusunda, kültürel ve sportif faaliyetler yapıldığı da belirtilmiştir. En önemli olanı ise, çocukların çocuk meclisinin varlığından haberdar olmasıdır.

Kâğıthane Çocuk Meclisine aktif katılan çocukların yapılan mülakat çalışmasında faaliyetlere katıldıkları ve kentte bakış açılarının değiştiğini, çevre edindiklerini, özgüvenlerinin arttığını söyleyebiliriz. Okul öğrencilerinin de ihtiyaçlarının algılanması ve önemsenmesi, çocukların katılımını olumlu yönde etkilemektedir. Bu şekilde belediye meclislerinin çocukları, stratejik ortağı olarak kabul etmesi kolaylaşabilmektedir. Bu noktada çocuk meclisi uygulamalarının, çocukların haklarının farkındalığına ulaşmaları, demokratik yollarla sorun çözme becerisi gelişimi, öz güven sahibi bireylerin yetişmesi noktasında önemlidir. Bu noktadan hareketle çocuk meclisi uygulamalarının; çocukların gelişim hakkı çerçevesinde kendi görüşlerini özgürce dile getirebilme becerisinin geliştirdiğini ve meclise katılan çocukların sorulan sorulara olumlu cevapların verildiği görülmektedir. Bu noktadan hareketle çocuk meclisinin, yerel demokrasiyi güçlendirmek adına önemli olduğunu da söyleyebiliriz.

Örnek alan üzerinden yapılan araştırma değerlendirildiğinde; Kâğıthane ilçesinde rastgele yapılan mülakat çalışmasında çocukların çocuk meclislerinin varlığı ile ilgili bilgi sahibi olmadıklarını söyleyebiliriz. Çocuk meclisi ile ilgili sorulan sorulardan çocuk meclisinin içeriği ile ilgili de bilgi sahibi olmadıkları görülmüştür. Bu anlamda belediyeye düşen görevlerden biri, çocuk meclislerinin tanıtımının iyi yapılması ve ilgili yaş grubuna ulaşılmasıdır.

Çocukların meclise katılımının ailelerin ve çocukların yoğun olmaları nedeniyle kısıtlandığı ve çocukların çoğunlukla evde zaman geçirdikleri görülmektedir. Bu nedenlerin çocukları yerel yönetimlere katılım noktasında uzaklaştırdığı siyasal katılım açısından henüz çocuk meclislerinin içeriğinin anlaşılmadığı söylenebilir. Buradan hareketle yerel demokrasinin güçlendirilmesi için çocuk meclisi kavramının önemi sıkça vurgulanmalı ve çocukların kendilerini ifade edebilecekleri bir mekanizmanın varlığından haberdar olmaları sağlanmalıdır. Bu bağlamda çocuk meclisi uygulamalarının; çocukların yaşadıkları mekânla ilgili sorunlara ya da o yerin gelişimine katılımda bulunabilecekleri, fikirlerini, kentle ilgili isteklerini ve taleplerini ifade edebilecekleri en temel yapı merkezi olduğu vurgulanmalıdır. Çocukların sahip oldukları haklarının bilincinde olmaları için belediyelere, ailelere ve okullara önemli görevler düşmektedir.

Çocuk meclisi uygulamalarıyla çocuklar; sosyalleşmekte arkadaşları ile istedikleri kadar ve özgürce oyun oynayabilmektedir. Bu bağlamda çocukların vermiş oldukları ortak cevaplardan birisi de oyun oynama istekleri olduğu görülmüştür. Bu konu üzerine çalışmalar yapılmalı ve çocuklar için oyun oynayabilecekleri alanlar (paten, park alanı gibi mekânlar) geliştirilmelidir. Aynı zamanda çocukların ana caddeden uzaklaşacak yerlerde oyun oynayıp, kitap okuyabileceği alanların olması onların kendilerini geliştirebilmeleri açısından önemlidir. Bu durumda okul öğrencilerinin de ihtiyaçlarının algılanması ve önemsenmesi, çocukların katılımını olumlu yönde etkilemektedir. Bu şekilde belediye meclislerinin çocukları, stratejik ortağı olarak kabul etmesi kolaylaşabilmektedir. Çocukların istekleri ve hayal ettikleri meclis doğrultusunda kendileri için oluşturulan çocuk meclisinin öneminin farkında olması gerekmektedir. Bunun gerçekleşebilmesinde ve çocukların sürece katılmasında belediye meclisine önemli görevler düşmektedir. Belediyeler bu görevlerini doğru ve etkin bir şekilde yerine getirirse; çocuklar sosyal birçok faaliyete daha rahat katılabilir, kendileri ile ilgili konularda rahat ve özgürce kararlar alabilir ve sonuç olarak da özgüvenli bireyler olarak topluma katılmaları sağlanabilir.

Kâğıthane Belediyesi Çocuk Meclisi çocuk haklarının yaşama geçirilmesi ve çocuk katılımı konusunda faaliyetler planlanmış ve çalışmalar yapmıştır. Bu bağlamda Çocuk Meclislerinde, çocukların kendilerine olan özgüvenlerini geliştirebilmeleri, duygu ve düşüncelerini dışa vurabilmeleri hedeflenmektedir. Bu hedeflere yönelik olarak belediye “Stratejik Plan”ında çocukların hem eğitimlerine destek olabilmek hem de yaşamlarına ek sosyal faaliyetler ekleyecek gençlik merkezleri kurmuştur. Kâğıthane Çocuk Meclisinin yaptığı çalışmalar, çocuk katılımının artması adına önem ve örnek teşkil edebilir. Çocuk meclisinde yürütülen faaliyetlerle; çocukların haklarını kullanabilecekleri ortamların oluşturulması çocuklarının haklarına duyarlı ve saygılı olmalarının gerektiği hususlarına ilişkin çocukların algı gelişimlerinin desteklendiği sonucuna varılmıştır.

7. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Çalışma kapsamında karşılaştırmalı iki grupla yapılan alan araştırmasında da yerel meclislerin çocuk çalışmalarına özel ilgi gösterdikleri görülmüştür. Çocuklarla ilgili kavramları yeniden gözden geçirmek için çocuklarla birlikte çalışmalar yapmak belediyelerin katılımcı girişimlerini arttırmasına katkı sağlayacağı söylenebilir.

Yapılan mülakat çalışması değerlendirildiğinde; çocukların çocuk meclislerini oyun alanı olarak gördüğü ve arkadaşlarıyla birlikte bu mecliste oyun oynamak istediği görülmüştür. Çocuğun en önemli işi oyundur. Bu olgu, mülakata katılan çocukların isteklerine de yansımıştır. Bu nedenle çocukları oyun içerikli faaliyetlerle çocuk meclisine çekmek ve katılımını sağlamak onların gelişimleri açısından önemlidir.

Literatür taramasında ortaya konulan isteklerden farklı olarak bu çalışma kapsamında mülakat yapılan çocuklar, “çocuk meclisi nedir?” soruna verdikleri cevaplarda meclisin tam olarak neyi ifade ettiğini bilmedikleri görülmüştür. Çocuklara göre çocuk meclisi, *farklı arkadaş grupları ile zaman*

geçirdikleri, oyun oynayabilecekleri, ödevlerini tamamlayabilecekleri, kendilerini geliştirebilecekleri ve boş zamanlarında vakit geçirebilecekleri bir mekândır. Bu durumun nedenlerinden birinin araştırma kapsamında seçilmiş olan yöntemden kaynaklanabileceği düşünülmektedir. Çocuklarla yapılan çalışmalarda mülakat yöntemi ile birlikte çocukların duygu ve düşüncelerini daha özgürce ve rahatlıkla ifade edebildikleri çizim, resim gibi bir takım yöntemlerin birlikte kullanılmaması sebebiyle çalışma bu anlamda kısıtlı kalmıştır. Bu nedenle bundan sonra çocuklarla yapılacak çalışmalarda mülakat yöntemi ile birlikte çocukların kendilerini çizimle ifade etme tekniklerinin kullanılması planlanmaktadır.

Çalışmada çocuk meclislerinin deneyimlerine odaklanılarak çocuk meclislerinin yapısı alan çalışması ile birlikte ele alınmıştır. Katılımcıların yerel yönetimlere olan bakış açısı ve bilgileri de bu çalışmada değerlendirilmiştir. Bu anlamda çocuk meclisine katılımı dışlayıcı süreçler bulunmasına rağmen çocukların katılımı devam ettikleri görülmüştür. Çocuk meclisinin, çocukları yerel yönetimlerde katılım süreçlerine dâhil etmesiyle birlikte yerel yönetişimin de uygulamaya geçirildiği söylenebilir.

Bu meclisler çocuklar ile ilgili yapılan organizasyonlarda katılımı artırmaktadır. Yerel yönetimler çocukların kendilerini ifade edebilecekleri, kendi haklarını öğrenebilecekleri önemli yapılmalarıdır. Araştırmada, çocukların kendi haklarının farkında olmadıkları ve toplumda yaşayan birey olarak haklarını tanımlamada eksiklerin olduğu da görülmüştür. Bu nedenle çocuk haklarının korunması, yaygınlaştırılması ve çocukların kendi haklarını öğrenebilmeleri için, çocuk meclisinin tanıtılması ve çocukların bu meclislerde daha aktif rol oynaması gerekmektedir. Bu bağlamda, çocuk meclislerinin önemine ve çocuk hakları eğitimine yönelik olarak okullarda eğitim programları düzenlenebilir. Tüm bunlar yapılırken çocukların istekleri de göz önüne alınmalı, çocuklar desteklenmeli ve çocuklara kendi duygu ve düşüncelerinin değerli olduğu hissettirilmelidir. Çocuklarla çalışmanın güçlükleri olduğu kabul edilmeli ve belediyelerde buna yönelik faaliyetler yapılmalıdır. Ancak bu noktada belediye meclisleri kadar çocuk meclislerine de roller düşmektedir.

Çocukların bir araya gelerek toplanmaları ve karar almaları desteklenmelidir. Çocuk meclislerinde demokrasinin yaşatılması sağlanmalıdır. Bu bağlamda çocuklara sahip oldukları haklar tanıtılmalı ve kendilerini ilgilendiren konulara ve kararlara katılımları sağlanmalıdır. Yapılan etkinliklerin çocuğun faydası açısından katkısının da kontrol edilmesi de önemlidir. Çocuk meclisleri çocukların sosyal becerilerini geliştirmeleri açısından da önemli olduğundan çocuk meclisinde, eğitimler verilerek, kent kültürünün oluşturulması ve içselleştirilmesi/benimsenmesi konusunda çalışmalar yapılmalı, çocukların yaşadıkları kentte söz sahibi olmalarına destek olunmalıdır.

Elde edilen bu sonuçlar doğrultusunda çocuklar için farkındalık yaratabilecek çalışmaların yanında daha yaşanılabilir bir çevre, yeşil alan, kent ve doğa kavramları çerçevesinde sürdürülebilir projeler de gerçekleştirilmelidir. Ayrıca çocuk meclisinde yürütülen faaliyetlerin hedeflenen amaçlara ulaşip ulaşmadığı konusunda çalışmalar yapılmalı ve bu çalışmaların sonuçları denetlenmelidir.

Toplumsal olarak da çocukların katılım mekanizmalarının içerisinde yer alması için belediyelerde de farkındalık oluşturmalarıdır. Basın-yayın kuruluşları ile iletişim halinde olunarak tanıtım ve duyuru çalışmaları yapmalı ve çocuk meclislerinin önemi vurgulanmalıdır. Çocukların yerel yönetim çalışmalarına aktif katılımları sağlamalı ve çocuklara hakları öğretilmelidir. Sosyal aktiviteler, eğitici ve bilgilendirici gezi programları düzenlenerek çocukların farklı arkadaş gruplarıyla kaynaşmaları sağlanmalıdır. Özellikle engelli çocukların talepleri de dikkate alınarak, engelli çocukların sosyal yaşama katılmaları da desteklenmelidir. Unutulmamalıdır ki Mustafa Kemal Atatürk'ün belirttiği gibi: “Bir milletin ilerlemesindeki temel taş çocuklardır! Çocuklara gereken değeri verirseniz, ilgiyi, şefkati gösterirseniz, onlar da bir gökkuşağı edasıyla geleceği renklendireceklerdir”.

Kaynaklar

- Abbott, S. and T. Ryan (1999). “Constructing Knowledge, Reconstructing Schooling” *Educational Leadership*, November, 66-69, <http://www.ascd.org/publications/educational-leadership/nov99/vol57/num03/Constructing-Knowledge,-Reconstructing-Schooling.aspx>, (Erişim Tarihi: 12.10.2018).
- Adams, E. and Sue I. (1998) *Changing Places: Children's Participation in Environmental Planning*. London: Children's Society, <https://www.worldcat.org/title/changing-places-childrens-participation-in-environmental-planning/oclc/807443942>, (Erişim Tarihi: 05.05.2018).
- Bessant, J. (2004). Mixed messages: youth participation and democratic practice. *Australian Journal Of Political Science*, 39(2), 387-404. doi: 10.1080/1036114042000238573
- Bourdieu, P. (2004) “The Forms of Capital.” In S. J. Ball, Ed. *The Routledge Falmer Reader in Sociology of Education*. London: Routledge Falmer, 15-29.
- Brooks, J., & Brooks, M. (2004). In *Search of Understanding: The Case for Creative Classrooms* (2nd ed.). Alexandria: Association for Supervision & Curriculum Development.
- Checkoway, B., Tanene A. and Colleen M. (2005). “Youth Participation in Public Policy at the Municipal Level.” *Children and Youth Services Review*, 1149-1162.
- Cunningham, C., Jones, M. and Taylor, N. (1994) The Child-Friendly Neighbourhood: Some Questions and Tentative Answers from Australian Research, *International Play Journal*, 279-295.
- Doesberg, A. (2000) “Hello! It's Me, Your Future Speaking.” *Children Issues* 4(2): 6.
- Elsley, S. (2004) “Children's Experience of Public Space.” *Children and Society*, 18: 155-164, <https://doi.org/10.1002/chi.822>.
- Erdoğan, M. (2017) “Kopuştan Uyuma Kent Mültecileri (Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği), Marmara Belediyeler Birliği Yayınları (<http://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2017/05/09/2a50f712-6413-489f-9deb-56dc52de7264.pdf>), (Erişim Tarihi: 10.07.2017).
- Esen, A. (2016) “Uluslararası Düzensiz Göçler ve Yerel Yönetimler” In A. Esen ve M. Duman, Eds. *Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespit ve Öneriler*, WALD Yayınları.
- Freeman, C. and E. Aitkin – Rose (2005) “Future Shapers: Children, Young People and Planning in New Zealand Local Government.” *Environment and Planning C: Government and Policy* 23: 227-246, <https://doi.org/10.1068/c0433>.
- Freeman, C. and Karen N. (2000) “Children, Young People and their Environments: Changing Themes.” *Children's Issues*, 4(2): 7-12.

- Fuss, D. (1989) *Essentially Speaking: Feminism, Nature and Difference*, London: Routledge.
- Hart, R. A. (1997) *Children's Participation: The Theory and Practice of Involving Young Citizens in Community Development and Environmental Care*, UNICEF, London: Earthscan, <https://www.ircwash.org/resources/childrens-participation-theory-and-practice-involving-young-citizens-community-development>, (Erişim Tarihi: 25.07.2018).
- Harvey, D. (2013), *Asi Şehirler*, (Çev. Ayşe Deniz Temiz), Metis Yayınları, İstanbul.
- Henderson, P. (2000) "Children's Participation. Time for a Change." *Children's Issues*, 4(2): 29-31.
- Hetzel, S., Sally W., and Lesley S. (1992) "Participation and Partnership." *Youth Studies Australia*, 33-36.
- Horelli, L. (1998), "Creating Child-friendly Environments: Case Studies on Children's Participation in Three European Countries." *Childhood*, 5(2): 225-239, <https://doi.org/10.1177/090.756.8298005002008>.
- Jamison, A and Linda G. (2000) "Facilitating Children's Voices in the Community and Government." In A. B. Smith, N. Taylor and M. Gollop, Eds. *Children's Voices: Research, Policy and Practice*. Auckland: Longman.
- Jones, A. (1991) "Is Madonna a Feminist Folk Hero, Is Ruth Richardson a Woman? *Postmodern Feminism and Dilemmas of Difference*, 23: 84-100.
- Küçük, H. (2016) "Yerel Demokrasi Bağlamında Kent Konseylerinin İşlevi: Bayrampaşa ve Kadıköy Kent Konseyi Örneği" *Kamu Yönetimde Değişimin Yönü ve Etkileri (Kayfor13 Bildiri Kitabı)*, 1779-1800.
- Küçük, H. (2017) "Kent Konseyleri ve Yerel Yönetişim Üzerine Bir Değerlendirme: Esenler Kent Konseyi Örneği", *Sürdürülebilir Kent ve Çevre Yönetimi Üzerine Yazılar I*, (Edit. Uğur Ömürgönülşen, M. Kemal Öktem, Uğur Sadioğlu), Hacettepe Yayınları, 111-126.
- Küçük, H. ve Akpınar, İ. E. (2018) "Feminist Kuram Çerçevesinde Kent Konseylerinde Kadının Yeri: Esenler Kent Konseyi - Kâğıthane Kent Konseyi Örneği", *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(3) :120-140.
- Mckay, M. ve Fanning, P (1998). *Özgüven Yaratılması ve Korunması*, (Çeviren: Anita Tatlier), Epsilon Yayınevi, İstanbul.
- Olweus, D. (1993) *Victimization by Peers: Antecedent and Long Term Outcomes. Social Withdrawal, Inhibition and Shyness in Childhood. Social Development*, 6(1), 315-341.
- Öktem, M. K, Akpınar, İ.E (2018) "Çocuk Dostu Şehirler: Lüleburgaz Örneği" *International Conference on Good Local Governance*, 13-14 April 2018.
- Özer, Y. E. (2013) "Çocuk Hakları, Katılım ve Yerel Düzeyde Uygulaması: Türkiye Örneği", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 14,(1): 245-258.
- Sanson H. Carlsen J. & Newitt M. *Shaping (2012), Neighbourhoods: Play and Informal Recreation-Supplementary Planning Guidance. Greater London Authority*, https://www.london.gov.uk/sites/default/files/osd31_shaping_neighbourhoods_play_and_informal_recreation_spg_high_res_7_0.pdf, (Erişim Tarihi: 20.03.2018).
- UNICEF (2006) *The Child-Friendly School (CFS)*, Retrieved February 07, 2006, <http://www.ungei.org/whatisungei/files/unicefungeiCFS1Web.pd>.
- Yaşlara göre Çocuk Nüfusu. (2020). Retrieved 11 November 2019, from <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=206&locale=tr>

Ek 1. Mülakat Protokolü

1) Çocuk Meclisi Nedir? Çocuklara için neler yapmaktadır?

Evet Hayır

2) Belediyenin yapmış olduğu faaliyetleri sizler için yeterli midir ?

Evet Hayır

3)Kendinizi geliştirebileceğiniz kurslar var mı? Konsey tarafından sunulan etkinlikler ve olanaklar çoğu zaman çocuklarla ilgili midir?

Evet Hayır

Eğer evetse, Belediye Meclisi'nin fikirlerinizi nasıl tanınmasını istersiniz?

Eğer hayırsa, neden Kent Konseyi'nin fikirlerinizi bilmesini istemezsiniz?

4) Belediyenin çocuk meclisi toplantılarına katılıyor musunuz?

5) Belediye Konseyine ilişkin sizin görüşleriniz?

BAZI BİLGİLERİ:

Cinsiyet: Kadın Erkek Yaş

Yapmak istediğiniz herhangi bir başka yorum veya eklemek istediğinizi bilgi var mı?

Children's Participation in the Local Governments: Children's Assembly in Kağıthane

Mustafa Kemal ÖKTEM*
İrem Ece AKPINAR**
Hülya KÜÇÜK***

Within the scope of this study, the conceptual framework is formed by taking the relationship between local governments and participation into consideration. As a case study, the integrity and consistency of the issue is aimed to be improved by a field research including interviews with three sub-groups in the sample composed of the members of the Municipal Assembly, Child Council, and non-member children within the borders of the municipality of Istanbul Kağıthane.

The Children's Assemblies in the municipalities consists of children at the age ranging from 8 to 15 years. Every child in this age group is expected to be able to express himself in the city where he lives, express his ideas and thoughts, and be aware of his social responsibilities. To be able to raise this awareness and enable the child to feel like a social part of the city where he lives, the child must have a say in the local government and actively contribute there.

The study predicts children's knowledge-based development with the principle of their need and right to be heard in the local social policy that affects their lives. Within the context of this study, a conceptual framework has been formed based on the relationship between local governments and participation. In this research, which aims to develop the vital need of children to be heard in local social politics and to be rightfully protected, the development is based on knowledge. Children, who participated in the interview, were provided with an internal perspective on their own subjective world with the help of empowerment initiatives provided by local authority and right to speak. In the research process, the children were also given a chance to be the agent and

* Hacettepe University, Department of Political Science and Public Administration, kemalok@hacettepe.edu.tr

** KA.DER, i.ece.akpinar@gmail.com

*** Kafkas University, Social Sciences Vocational School for Higher Education, hulyakucuk2015@gmail.com

collaborator, rather than just being the object. In the qualitative field study, a semi-structured interview was conducted with the Children's Assembly of Kağıthane and the role of the child assembly in local government was examined. In this context, the concept of participation in local government level and the situation in real-life practices were analyzed by means of observation and data gathered during interviews.

The findings suggest various options. It is among the findings of studies that children's assemblies increase participation in organizations related to children. Local governments are important structures where children can express themselves and learn their rights. However, child participation in child councils is not fully realized. For this reason, it is important that children learn their rights and participate in children's assemblies with different groups of friends.

In the research, we conclude that children could not fully define the children's assembly and children's rights awareness in local governments is not fully realized. When the students are asked to define children's assembly, they define it as a playground, they are not aware of their rights and they have deficiencies in defining their rights as individuals living in society. In order to protect and promote children's rights and to learn their rights, children's parliament should be introduced and children should play a more active role. At this point, education programs should be organized in schools for the importance of child councils and for the education of children's rights. In this context, child council practices should be supported by taking into consideration the wishes of children. Children should be educated in the creation and adoption of urban culture by providing trainings, and children should be encouraged to have a say in the city they live in.

Children represent an important group in the population living in a city. The fact that children express themselves in the urban space where they live ensures the development of children's behavior. For this reason, ensuring that children living in the city can feel about the place they live in is important for the adoption of the city culture. It is a situation that can be observed that children living in the city do not know the places they live in and do not have a say in the city. This situation is a problem in increasingly populated cities; children stay away from the opportunities that the streets give them (Öktem ve Akpınar, 2018: 4).

Sonja Grover (2004)'s research agenda is created with the understanding of "empathy" to the children, taking into consideration the approach of giving possibility and voice in the participation of children in social research. In order for children to complete their social, cultural and mental development in their living spaces, they need to know their living spaces. For this reason, it is important for children to establish a connection and have a say in the place they live in (Öktem ve Akpınar, 2018: 6), and participate to local administrative affairs on the issues regarding their own living conditions to understand themselves as social actors, be aware of their responsibilities and fulfill these responsibilities.

The participation of children in local governments and their involvement in local government processes (Ferman and Aitkin-Rose 2005; Henderson 2000; Hetzel, Watson, Sampson 1992; Meucci and Schwab 1997) are important for strengthening local democracy. Thus, involvement

of children in local management processes and increasing their experiences on a local scale contribute to the development of more free and self-expressing individuals (Freeman and Aitken-Rose 2005; Campbell 2000; Doesberg 2000; Freeman and Nairn 2000; Moore 2000; Simms 2000; Willoughby 2000). Including children in the participation processes in local administrations is also important for the development of the city. The fact that children are aware of the decision making process and practices of municipalities strengthens local democracy. For this reason, local governments should be child-oriented for the development of local democracy and the existence of healthy, free and self-confident children (increased self-confidence).

The focus of this study is to examine child participation in local governments. From this point of view, it is aimed to investigate the criteria and qualifications required to ensure child participation in the *municipal child council* through the concept of participation. In this regard, the projects carried out by the Children's Council of the Kagithane Municipality, the situation in practice, the opinions of the members of the council and non-member children are also evaluated, and the answer to the question will be sought.

The evaluation was made on the question "Is the work done by the Child Assembly of the Municipality sufficient, what studies are done about children?". Secondly, the activities of the municipality were tried to be evaluated from the eyes of the children by interviewing all of the 30 children who were actively participating in the Children's Council – determined by the full-sampling method. Thirdly, the question of "why is the participation low?" is asked to the second-group of sample (100 children) which is randomly selected.

This study observed that children are not aware of their own rights and there are deficiencies in defining their rights as individuals living in the society. For this reason, in order to protect and expand children's rights and learn about their rights, the child council should be introduced and children should play a more active role in these councils. In this context, education programs can be organized in schools regarding the importance of child councils and child rights education. While all this is done, children's wishes should also be taken into consideration, children should be supported and children should be supported to a level so that their feelings and thoughts are valuable. It should be accepted that there are difficulties in working with children and activities should be carried out in municipalities. At this point, however, there are roles for the city councils as well as the children's councils.