

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

**SİYASAL  
BİLİMLER  
DERGİSİ**

JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE  
REVUE DE SCIENCE POLITIQUE

VOLUME • CİLT: 5 / ISSUE • SAYI: 1 MARCH • MART 2017  
ONLINE ISSN: 2147-6926 • PRINT ISSN: 2147-6934



MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

**Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi • Marmara University Journal of Political Science •**  
Université de Marmara Revue de Science Politique  
6 Aylık Hakemli Akademik Dergi • Biannual Peer-Reviewed Academic Journal  
**Online ISSN: 2147-6926 • Print ISSN: 2147-6934**

**Marmara Üniversitesi Rektörlüğü Adına İmtiyaz Sahibi • Owner:** Prof. Dr. Mehmet Emin ARAT (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. Recep BOZLAĞAN (Dekan • Dean)  
**Editör • Editor-in-Chief:** Doç. Dr. Ahmet Kemal BAYRAM  
**Editör Yardımcıları • Assistant Editors:** Öğr. Gör. Murat DAOUDOV, Arş. Gör. Alihan GÖK, Arş. Gör. Koray KAPLICA, Arş. Gör. Muhammet Erdal OKUTAN

#### **Yayın Kurulu • Editorial Board**

Prof. Dr. Recep BOZLAĞAN, Prof. Dr. Alaeddin YALÇINKAYA, Prof. Dr. Aşegül SEVER, Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA, Doç. Dr. Nail YILMAZ, Doç. Dr. Ahmet Kemal BAYRAM, Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA

#### **Bilim Kurulu • Editorial Advisory Board**

Prof. Dr. Ahmet DEMİREL (Marmara Üniversitesi), Prof. Dr. Ahmet İNSEL (Galatasaray Üniversitesi), Prof. Dr. Ali Vahit TURHAN (Beykent Üniversitesi), Prof. Dr. Asım KARAÖMERLİOĞLU (Boğaziçi Üniversitesi), Prof. Dr. Aydın UĞUR (İstanbul Bilgi Üniversitesi), Prof. Dr. Aşegül YARAMAN (Marmara Üniversitesi), Prof. Dr. Bedri GENCER (Yıldız Teknik Üniversitesi), Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ (İstanbul Medeniyet Üniversitesi), Prof. Dr. Birsen ÖRS (İstanbul Üniversitesi), Prof. Dr. Büşra ERSANLI (Marmara Üniversitesi), Prof. Dr. Cemil OKTAY (Yeditepe Üniversitesi), Prof. Dr. Christoph KNILL (Ludwig-Maximilians Üniversitesi / Almanya), Prof. Dr. Coşkun ÇAKIR (İstanbul Şehir Üniversitesi), Prof. Dr. Deniz VARDAR (Marmara Üniversitesi), Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN (İstanbul Şehir Üniversitesi), Prof. Dr. Ernest Wolf-Gazo (Kahire Amerikan Üniversitesi, Mısır), Prof. Dr. Erhan BÜYÜKAKINCI (Galatasaray Üniversitesi), Prof. Dr. Faruk SÖNMEZOĞLU (İstanbul Üniversitesi), Prof. Dr. Füsün ÜSTEL (Galatasaray Üniversitesi), Prof. Dr. Haluk ALKAN (İstanbul Üniversitesi), Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR (Pamukkale Üniversitesi), Prof. Dr. İsmail CERİTLİ (Bartın Üniversitesi), Prof. Dr. James M. CONNELLY (Hull Üniversitesi / İngiltere), Prof. Dr. Jean MARCOU (Grenoble Üniversitesi), Prof. Dr. Mehmet Emin KÖKTAŞ (İstanbul Sebahattin Zaim Üniversitesi), Prof. Dr. Mehmet KARAKAŞ (Afyon Kocatepe Üniversitesi), Prof. Dr. Musa EKEN (Sakarya Üniversitesi), Prof. Dr. Nuray BOZBORA (Marmara Üniversitesi), Prof. Dr. Ömer DEMİR (Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi), Prof. Dr. Ruşen KELEŞ (Ankara Üniversitesi), Prof. Dr. Ted HOPF (Singapur Devlet Üniversitesi / Singapur), Prof. Dr. Veysel BOZKURT (İstanbul Üniversitesi), Prof. Dr. Yakup BULUT (Mustafa Kemal Üniversitesi), Doç. Dr. Dominique MALIESKY (Rennes Siyasal Çalışmalar Enstitüsü / Fransa), Doç. Dr. Yüksel DEMİRKAYA (Marmara Üniversitesi), Dr. Kamil ZAJACZKOWSKI (Varşova Üniversitesi, Polonya)

#### **Marmara Üniversitesi Yayınevi • Marmara University Press**

**Adres • Address:** Göztepe Kampüsü 34722 Kadıköy, İstanbul  
**Tel • Phone:** (0216) 348 43 79 **Faks • Fax:** (0216) 348 43 79  
**E-posta • E-mail:** yayinevi@marmara.edu.tr

#### **İletişim Bilgileri**

**Adres • Address:** Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,  
Anadolu Hisarı Kampüsü, 34810, Beykoz, İstanbul  
**Tel • Phone:** (0216) 308 99 19 **Faks • Fax:** (0216) 308 99 32  
**E-posta • E-mail:** siyasalbilimlerdergisi@marmara.edu.tr

#### **Baskı • Printing Press:** Şenyıldız Matbaacılık

**Sertifika No:** 11964

**SİYASAL BİLİMLER DERGİSİ**, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin hakemli akademik yayınıdır. Altı ayda bir yayınlanır. 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 ULRICH Global Serials Directory ve EBSCO uluslararası alan endeksi tarafından taranmaktadır.

**JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE** is a peer-reviewed academic journal of Marmara University Faculty of Political Science. The journal is a biannual publication. All the views and opinions expressed in the articles are those of the authors and they do not necessarily reflect the views or opinions of the editor, the editorial board, or the publisher. The editorial board reserves the right to make necessary changes in spelling and sentences without changing content. The journal is indexed by ULRICH Global Serials Directory and EBSCO International Index.

## Teşekkür

Dergimizin bu sayısına gönderilen makalelere hakemlik yaparak destek veren ve isimleri, unvan-alfabetik sıra gözetilerek aşağıda düzenlenmiş olan meslektaşlarımıza katkılarından ötürü teşekkür ederiz.

Yayın Kurulu

Prof. Dr. Ahmet Hamdi Aydın (Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi)

Prof. Dr. Alev Özkazanç (Ankara Üniversitesi)

Prof. Dr. Ayşegül Sever (Marmara Üniversitesi)

Prof. Dr. Emine Elif Yücetürk (Abant İzzet Baysal Üniversitesi)

Prof. Dr. Faruk Yalvaç (Orta Doğu Teknik Üniversitesi)

Prof. Dr. Gencer Özcan (İstanbul Bilgi Üniversitesi)

Prof. Dr. Gülriz Uygur (Ankara Üniversitesi)

Prof. Dr. Haluk Alkan (İstanbul Üniversitesi)

Prof. Dr. Mete Yıldız (Hacettepe Üniversitesi)

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya (Marmara Üniversitesi)

Prof. Dr. Soyalp Tamçelik (Gazi Üniversitesi)

Doç. Dr. Ayla Zehra Öncer (Marmara Üniversitesi)

Doç. Dr. Fatih Bilal Alodalı (Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi)

Doç. Dr. Galip Yalman (Orta Doğu Teknik Üniversitesi)

Doç. Dr. Nejat Özüpek (Selçuk Üniversitesi)

Doç. Dr. Pınar Bedirhanoglu (Orta Doğu Teknik Üniversitesi)

Doç. Dr. Serdar Kenan Gül (Kastamonu Üniversitesi)

Yrd. Doç. Dr. Aşkın İnci Sökmen (İstanbul Arel Üniversitesi)

Yrd. Doç. Dr. Cemal Öztürk (Bitlis Eren Üniversitesi)

Yrd. Doç. Dr. Sinem Güdüm (Beykent Üniversitesi)

Ufuk Tepebaş (Basel Üniversitesi)



## Takdim

Dergimizin bu sayısında karşınıza yine farklı çalışma alanlarındaki makalelerle çıkıyoruz. Siyaset bilimi, kamu yönetimi ve uluslararası ilişkiler alanlarından farklı kuramların ele alındığı bu sayımızda, okurlarımızı kuramsal değerlendirmelerin olduğu kadar karşılaştırmalı analizlerin de yer aldığı bir okuma bekliyor. Geniş bir yelpazede çok farklı sorunsallara sahip olsa da bu sayıda yer verdiğimiz yedi makalenin merkezinde demokrasi ve eşitlik sorunları yatıyor.

Mart sayımız gündemle yakından ilgili olan bir konuyla başlıyor. Ahmet Nohutçu ve Mücahit Bektaş, hukuksal ve siyasal yaklaşımları karşı karşıya getirdikleri makalelerinde yeni anayasa tartışmaları ekseninde kurucu iktidar, kurucu meclis ve referandum kavramlarını ele alıyorlar. Kurucu iktidar, kurucu meclis ve kurucu yasa kavramları etrafında örülen bir çerçeveye başlayan bu çalışmada Türkiye’de kurucu iktidar tartışmalarına ve kurucu iktidarın temsil sorununa değinilerek, buna bir alternatif olarak referandumun demokratik potansiyeli vurgulanıyor.

Bir sonraki çalışma yine bir demokrasi sorunu olan birey-devlet ilişkisine odaklanıyor. Naci Karkın ve Akın Zor bu çalışmalarında vatandaşla idarenin etkileşimi konusunu BİMER örneği üzerinden vatandaşın bilgi edinme hakkı bağlamında masaya yatırıyor. Klasik kamu yönetimi kuramından hareketle vatandaşların idareyle etkileşiminin idarede inovasyon üzerindeki olumlu etkilerinin tartışıldığı bu çalışma, BİMER gibi örneklerden yola çıkarak vatandaş-idare arasındaki tek yönlü ilişkiyi gerçek bir etkileşime çevirme ihtimalinin peşine düşen bir dizi tartışmayı besliyor.

Samiratou Dipama ve Emel Parlar Dal’ın kaleme aldığı sayımızın üçüncü makalesinde ise Türkiye’den Afrika’ya uzanıyoruz. Bu çalışmada yine demokrasi sorunları bağlamında Avrupa Birliği’nin Sahra-Altı Afrikası’na yönelik demokrasi teşvik politikaları ele alınıyor. Zimbabve ve Fildişi Sahili örneklerinden yola çıkarak “Normatif Güç Avrupa” perspektifinden Avrupa Birliği’nin iki ülkedeki demokrasiyi teşvik etmeye yönelik faaliyetlerinin eleştirel bir analizini sunan yazarlar, Avrupa Birliği’nin stratejik çıkar hesaplarının demokrasiyi merkezine alan normatif bir güç olma çabasına olumsuz etkilerini değerlendiriyor.

Ardından ülkemizde gündemdeki tartışmalardan bir diğerini kavramsal olarak ele alan bir çalışmayla devam ediyoruz. Dış politika kavramına odaklanan Mehmet Osman Çatı’nın çalışmasında okurlarımızı bu alandaki iç / dış ayrımı üzerine kavramsal bir analiz bekliyor. Dış politika analizinin ortaya çıkışına kaynaklık eden kuramsal tartışmalardan yola çıkan yazar, politikada hâkim hale gelen katı iç / dış ayrımını sorguluyor. İç politikanın bazen “dışarı”, dış politikanın da bazen “içerisi” için yapıldığı günümüzde bu iki kavram için iyi tanımlanmış sınırlar içinde değil, ortak bir mekânı paylaşan bağlantılı bir çift olarak değerlendirilme imkânı öneriyor.

Yazarları Mustafa Kemal Öktem, Uğur Sadioğlu ve Nafiz Turgut olan beşinci makalemiz siyaset bilimi ve kamu yönetimi çalışmalarında ihmal edilen bir konuya, kurumsal sosyal sorumluluk uygulamaları üzerine eğiliyor. Belirli bir kurumsal sosyal sorumluluk anlayışının küreselleşme ve

bölgeselleşme sürecinde genel kabul gördüğü iddiasından yola çıkılan çalışmada somut örnekler üzerinden Türkiye'nin bu sürece nasıl dâhil olduğu ve bunun kurumlar üzerindeki etkileri inceleniyor.

Son iki makalemizdeyse demokratikleşme süreçlerinin teğet geçtiği ancak sosyal bilimlerde kadın çalışmalarının giderek görünür kıldığı yakıcı sorunlardan biri ve belki de en önemlisi olan cinsiyet eşitliği ve kadına karşı şiddet sorunu ele alınıyor. Bu bağlamda altıncı makalemiz olarak Türkiye'de polis teşkilatında kadın polis istihdamı ve statüsüne ilişkin bir değerlendirme olan Seda Öz Yıldız'ın çalışmasına yer verdik. Demokratikleşme çerçevesinde bu alandaki istihdam politikalarında toplumsal cinsiyet hassasiyetli bir yaklaşımın gerekliliğinin altını çizen yazar bu çalışmasında ülkeler arasında kıyaslamalı bir analizden yola çıkıyor. Literatürde bu alandaki mevcut eksikliği giderme noktasında katkı sağlamasını umduğumuz bu çalışmanın ardından son makalemiz olarak Tutku Ayhan'ın Türkiye'de kadına karşı şiddet vakalarında kanun ve uygulamalar arasındaki çelişkiyi gözler önüne serdiği çalışma yer alıyor. Yazarın kadına karşı şiddet konusunda var olan hukuki düzenlemelerin hayata geçirilmesi önündeki engelleri tartıştığı makalesi çıkarılan yasalarla AK Parti hükümetlerinin kadına ve aileye muhafazakâr yaklaşımı arasındaki gerilimi serimlemeyi amaçlıyor.

Siyasi aktörlerin söylemlerinin sertleştiği, toplumun kutuplaştığı ve siyasetin dar bir alana sıkıştığı içinde bulunduğumuz referandum arifesi bu süreçte, farklı görüşleri ön plana çıkarsa bile bilimsellikten taviz vermeyen, dört tanesi birden çok yazarlı, demokratikleşmeyi farklı boyutlarıyla ele alan ve unutulmaması gereken toplumsal sorunları gündeme getiren makaleleriyle bu sayımızın okuyucularımız için ufuk açıcı olmasını umar ve iyi okumalar dileriz

Siyasal Bilimler Dergisi

# İçindekiler / Contents

Teşekkür.....	III
Takdim ve Teşekkür .....	V
Yeni Anayasa Tartışmaları Etrafında Kurucu İktidar, Kurucu Meclis ve Referandum Kavramlarının Analizi / An Analysis of Constituent Power, Constituent Assembly and Referendum Concepts around the New Constitution Discussions <b>Ahmet NOHUTÇU • Mücahit BEKTAŞ</b> .....	1-23
Vatandaş - İdare Etkileşimi Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı: BİMER Örneği ve İdarede İnovasyon / Right to Information in the context of Citizen-Administration Interaction: Case of BİMER and Innovation <b>Naci KARKIN • Akın ZOR</b> .....	25-44
Normative Power in EU's Democracy Promotion Policy towards Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment from Zimbabwean and Ivory Coast Cases / Avrupa Birliği'nin Sahra-Altı Afrikası'na Yönelik Demokrasi Teşvik Politikalarında Normatif Güç: Zimbabve ve Fildişi Sahili Vakalarının Eleştirel Değerlendirmesi <b>Samiratou DIPAMA • Emel PARLAR DAL</b> .....	45-64
Foreign Policy and the Internal/External Distinction: An Integrative Approach to Conceptualisation / Dış Politika ve İç / Dış Ayrımı: Kavramsallaştırmaya Bütüncül Bir Yaklaşım <b>Mehmet Osman ÇATI</b> .....	65-82
Yönetsel Sürecin Bir Fonksiyonu Olarak Kurumsal Sosyal Sorumluluk / Corporate Social Responsibility As a Function of Administrative Process <b>Mustafa Kemal ÖKTEM • Uğur SADIOĞLU • Nafiz TURGUT</b> .....	83-112
Türkiye'de Kadın Polis İstihdamının Analizi / Analysis of Policewomen Employment in Turkey <b>Seda ÖZ YILDIZ</b> .....	113-135
Protecting the Woman or the Family? Contradiction Between the Law and Its Practice in Violence Against Woman Cases in Turkey / Korunan Kadın mı Yoksa Aile mi? Türkiye'de Kadına Karşı Şiddet Vakalarında Kanun ve Uygulaması Arasındaki Çelişki <b>Tutku AYHAN</b> .....	137-162







## Yeni Anayasa Tartışmaları Etrafında Kurucu İktidar, Kurucu Meclis ve Referandum Kavramlarının Analizi

Ahmet NOHUTÇU\*  
Mücahit BEKTAŞ\*\*

### Öz

Kıta Avrupası ve Anglo-sakson ülkelerinde çıkıp olgunlaşan “kurucu iktidar”, “kurucu meclis” ve “referandum” tartışmaları, salt ve sınırlayıcı hukuk anlayışının ötesinde siyaset teorisi etrafında şekillenmiştir. Halkın kendi kendini yönetmesi olan demokrasi, kurucu iktidarı, yani egemenliği halka ait görmektedir. Fakat genel görüşün aksine Türkiye’deki tartışmalar, anayasa hukukunun siyasal yönünün göz ardı edildiği ve bu yüzden vesayetçi bir yaklaşımla anti-demokratik ve statükocu yönü ağır basan bir seyir içerisine girmiştir. Kendilerini kurucu değerlerin muhafızları olarak gören vesayetçi elitlerin başını çektiği bu görüş, kimi hukukçular tarafından da desteklenmiştir. Demokratik yollarla ve halkın talepleri doğrultusunda yeni bir anayasa oluşturmak da dâhil, tüm anayasal düzenlemeler bu elitler tarafından gayrimeşru gösterilmeye çalışılmaktadır. Ancak başta referandum ve diğer demokratik kanallarla soyut bir kavram olan kurucu iktidar olgusunun, halkın temsilcileriyle somutlaşmasının demokrasinin asli unsurlarından olduğu unutulmuştur.

Bu doğrultuda hem devletin hukuki statüsünü belirleyen hukuki bir belge, hem de devletin asli organlarını ve aralarındaki ilişkiyi belirleyen kurucu bir siyaset belgesi niteliğinde olan anayasanın, sadece olağanüstü ve hukuk-dışı ortamların bir ürünü olmadığı, demokratik ve barışçıl yollarla da yeni bir anayasa oluşturulabileceği, hatta bu yöntemin demokratik olması açısından diğerine göre daha meşru olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar kelimeler:** Kurucu iktidar, Kurucu meclis, Anayasa, Referandum, Demokrasi.

## An Analysis of Constituent Power, Constituent Assembly and Referendum Concepts around the New Constitution Discussions

### Abstract

Debates about “constituent power”, “constituent assembly” and “referendum”, which have emerged and developed in continental Europe and Anglo-Saxon countries, revolves around political theory beyond

\* Prof. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, anohutcu@yahoo.com

\*\* Araş. Gör., Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mucahitbektas1@gmail.com

pure and restrictive understanding of law. Meaning self-governance of people, democracy, regards constituent power, or sovereignty, as residing within people. Contrary to general understanding, however, discussions in Turkey ignore the political aspect of constitutional law, thus turn into a tutelage approach underlined by anti-democratic and *status quo* favoring features. Even some jurists supported this view which is held by self-appointed guardians of founding principles and tutelage favoring elites. These elites try to present all constitutional arrangements as illegitimate including creation of a new constitution via democratic means in accordance with demands of the people. Nevertheless, it is forgotten that through referendum, particularly, and other democratic channels, the solidification of phenomenon of power, which is an abstract term, with representatives of people is one of the fundamental components of democracy.

In this respect, it is concluded that as a legal document designating state's legal status and a founding political document designating essential organs of state and the relations between them, constitution is not only a product of extraordinary and extrajudicial settings, a new constitution can be created via democratic and peaceful means too and this way is more legitimate than the former in terms of being democratic.

**Keywords:** Constituent Power, Constituent Assembly, Constitution, Referendum, Democracy.

## Giriş

Günümüz dünyasında, ülkelerin yönetimlerinin demokratik olup olmadıkları, demokratikse ne denli halk egemenliğine dayandığı soruları bir karşılaştırma ve değerlendirme unsuru olarak kullanılmaktadır. Dünya siyasetinin bir amentüsü haline gelen demokrasi, ülkelerin birbirleriyle olan diplomatik ilişkilerinden ticari ilişkilerine kadar pek çok alanda gündeme gelmektedir. Yakın zamanda demokratik olmadıkları gerekçeleriyle birçok ülkeye ekonomik, siyasi, mali vb. ambargolar uygulanmış ve hatta askeri müdahaleler gerçekleşmiştir.

Demokrasinin olmadığı iddia edilen ülkelerin siyasal sistemlerine bakıldığında, temsili demokrasinin şekilsel tüm gereklerinin yerine getirildiği görülmektedir. Seçmenlerin eşit ve genel oy ilkesiyle seçimlere katıldığı ve adaylarını seçtikleri demokratik seçimler ve süreçlerin bu ülkelerde uygulanmadığını söylemek mümkün değildir. Hatta yüzde seksen yahut doksanlara varan oy oranlarıyla iktidar olan partilerin varlığı da inkâr edilemez. Ancak yukarıda belirtilen şartlara sahip ülkelerin demokratik olmadıklarını, demokrasinin tam anlamıyla işlemediği de reddedilmesi son derece güç bir gerçektir.

O halde demokrasi yalnızca genel oy ilkesine göre seçimlerin yapılıyor olması anlamına gelmemektedir. Seçimler, demokrasinin gerçekleştirilmesi adına birer araçtır. Demokrasi, halkın kendi kendini yönetmesi, kendi kaderini tayin etmesi ve kendisi hakkında karar alması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla demokrasinin gerçekleştirilmesi adına kullanılan araçların asli unsur olarak görülmesi, demokrasinin özü olan halkın egemenliği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Binaenaleyh, makalede, bu ana fikir etrafında demokrasinin, yani halk egemenliğinin tam manasıyla vücut bulması için yapılması gerekenleri ele alınacaktır.

Makale “Yeni bir anayasa yapmak da dâhil olmak üzere tüm anayasal düzenlemelerin demokratik meşruiyeti haiz anayasal kurumlarca yapılabilmesi ve bu tür girişimlerin demokrasinin özüne, şartlarına ve mekanizmalarına uygun olduğu” tezini savunmaktadır. Bu doğrultuda ilk başlıkta “kurucu iktidar”, “kurucu meclis” ve “kurucu yasa” olarak anayasa, kavramsal ve teorik çerçevede ele alınmıştır. Böylece tartışma zemininin doğru bir şekilde oluşturulması amaçlanmıştır. Literatürde kullanılan kavram setinin analiz edilmesinin ardından Türkiye’de yürütülen kurucu iktidar tartışmaları irdelenecektir. Böylece kavramların aslına ne kadar bağlı kalınıp kalınmadığı gösterilmeye çalışılacaktır. Anlaşılacağı üzere, ilk iki başlık birbirini tanımlayıcı bir özellik taşımaktadır. Özellikle, Türkiye’deki güncel anayasa tartışmalarına, “*Kurucu İktidar, Kurucu Meclis ve Kurucu Yasa*” ve “*Türkiye’de Kurucu İktidar Tartışmaları*” başlıklarının, kavram kargaşasına son vermeyi amaçlaması açısından farklı bir boyut kazandıracağı düşünülmektedir.

Son olarak, “*Kurucu İktidarın Temsili Sorunu ve Referandum*” başlığında ise dünyada ve Türkiye’de yürütülen “kurucu iktidarın temsili” tartışmalarına, alternatif bir cevap olarak görülen “referandumun” çeşitli boyutlarıyla analiz edilmesi amaçlanmıştır. Tartışmanın ve yöneltilen eleştirilerin ardından bir çözüm önerisi yahut alternatif sunulmasının akademik gerekliliğine olan inanç bu başlığın kaleme alınmasına neden olmuştur. Aksi halde kaleme alınan çalışmanın akademik ve toplumsal bir faydasının tam anlamıyla görmesinin zor olduğu düşünülmektedir.

### **Kavramsal Çerçeve: Kurucu İktidar, Kurucu Meclis ve Kurucu Yasa**

Son birkaç yüzyıl içerisinde bilim dünyasının, felsefecilerin ve uygulayıcıların üzerinde en çok fikir yürüttüğü konuların başında anayasa gelmektedir. Tartışmalar anayasanın ne olduğu, neleri kapsadığı veya kapsamadığı, kim tarafından oluşturulduğu veya oluşturulması gerektiği gibi temel sorular etrafında yürütülmektedir. Amaç, kökeni Türkçe olmayan bir kelimenin Türkçe çevirisi üzerinden semantik bir analiz yapmanın ötesidir.

Türkiye özelinde kimi elitist siyasetçiler, yazarlar veya hukukçular ‘anayasa’, ‘kurucu iktidar’ ve ‘kurucu meclis’ gibi kelimelere (Akkanat, 2015) *transandantal* (aşkın) bir anlam yükleyerek, yeni baştan bir anayasa oluşturulabilmesi için olağanüstü yetkilerin ve durumların yani darbe, devrim, savaş ve kaosun gerekliliğine vurgu yapmaktadırlar. Bu şartların dışında mevcut bir anayasal düzen içerisinde yeni baştan bir anayasa oluşturulamayacağı savunularak statükocu bir anlayış benimsenmektedir. Kısaca, demokratik ve barışçı yollar ile ‘kurucu/asli iktidar’ olunamayacağını söyleyerek âdeta anti-demokratik uygulamaları meşru görmektedirler. Böylece, demokrasi yanlısı grupların, anayasayı yeniden oluşturma başta olmak üzere, herhangi bir mevcut düzeni değiştirecek düzenlemeleri uygun görülmemektedir (Hekimoğlu, 2007, s. 8-9; Gözler, 1998; 2012, s. 45-48; 2004, s. 29-41; Özmen & Özdemir, 2011, s. 870-871).

Bu başlıkta, kurucu iktidarın halk, anayasanın kurucu belge ve yapıcısının ise kuruculuk yetkisini halktan alan meşru meclis olduğu tezi analiz edilip tartışılacaktır. Dolayısıyla bu başlık altında temel kavramların orijinal kökenleri hem semantik hem de teorik bir anlayışla analiz edilmiş, Türkçe literatürdeki kasıtlı yahut kasıtsız yanlış anlamlandırmaların önüne

geçilmesi amaçlanmıştır. Kavramların özünün doğru anlaşılması bunlar üzerinden yürütülen tartışmaların sağlıklı yürütülebilmesi için hayati önem taşımaktadır. Bu amaç doğrultusunda ise “*Toplum Sözleşmesi*” teorisinden günümüz anayasa (kurucu belge/yasa/ittifak) teorilerine kadar anlatımsal bir yaklaşım kullanılmıştır (Güler, 2007, s. 35). Böylece anayasa teorileri etrafında yapılan tartışmaların ekseriyetle “yanlış” ya da “temelsiz” bir zemine oturtulduğu gösterilmeye çalışılmıştır.

Toplum sözleşmesi, bazı siyaset felsefecilerinin (Hobbes, Locke, Rousseau gibi) toplumun, daha sonrasında da devletin varoluşuyla ilgili ürettikleri kurgusal bir başlangıç noktasını oluşturmaktadır (Dworkin, 1986, s. 164; 1973, s. 500; Loughlin, 2014, s. 221). Doğa durumundan çıkışın ve siyasi bir oluşumun miladı olarak kabul edilen toplum sözleşmesi, insanların huzur ve refah içerisinde yaşayabilmeleri için hem kendilerinden hem de dışarıdaki diğer insanlardan korunmak amacıyla uzlaştıkları, birlik oldukları ve kendilerini sınırladıkları varsayımına dayanmaktadır (Gauthier, 1977, s. 134-135). Bir toplum dahası sivil bir toplum meydana getiren sözleşme; egemenlik, adaletin sağlanması için kurallar veya ahlaki edimlerle dini görev, kişisel güvenlik ve refah gibi farklı amaçlara sahip olsa da temelde bir bütün olma tercihinin karşılığı gelmektedir (Çetin, 2002a, s. 1-9; 2002b, s. 57). Bu geniş perspektiften bakıldığında siyasal/sivil bir oluşum olarak toplum üzerinden yapılan tartışmaların veya yürütülen fikirlerin Rönesans’tan (Öztürk, 2013) Antik Yunan’a kadar geri gittiği görülmektedir (Loughlin, 2014, s. 219-221). Ancak nihayetinde dile getirilen fikirler birlik-bütün olma yönünde yapılan bir tercih olduğu etrafında dönmektedir (Boucher & Kelly, 1994, s. 2-3).

Kökenlerini, Antik Yunandan Aydınlanma Çağına kadar süren toplumsal sözleşme teorilerinden alan anayasa kavramı diğer dillerde orijinaline sadık kalınarak (Konstitution, Constitution, Costituzione, Constitutio, Constitución) kullanılmaktadır. Kelimenin kökeni incelendiğinde “yapı, karakter, oluşturma” gibi anlamlara geldiği görülmektedir (Küçükkaya, 2011, s. 2-3). Örneğin konuyla ilgili Schmitt’in tanımlamasında “*halkın siyasal birliği anayasayı, devlet ise bu birliğin/anayasanın somutlaşmış halini*” temsil etmektedir. Bu anlamda Schmitt (2008, s. 59) kelimeyi geniş anlamda herkesi ve her şeyi kapsayan “yapı” ve dar anlamda ise “*halkın politik birliği*” olarak tanımladığı ifade edilebilir. Schmitt’in tanımlaması elbette ki yalnızca bundan ibaret değildir. Kavramı çeşitli yönleriyle ele almakta ve açıklamaktadır (Schmitt, 2008, s. 59-66). Ancak pratik sebeplerden dolayı tüm boyutları veremeyeceğimizden, temel kavramsallaştırmaya burada yer verilmiştir. Türkiye’deki teorik tartışmaların ‘ana’ yasa, ‘temel’ yasa gibi vurgular üzerinden şekillendiğini hatırlanacak olursa (Turinay, 2011, s. 273-278), anayasa teorilerinin menşei olan demokratik ülkelerdeki tartışmalardan ne kadar uzakta olduğu da görülecektir. Kısaca, halk egemenliğinin en iyi şekilde nasıl temsil edilebileceği yönündeki demokratik tartışmaların ihmâl edilip, teorik tartışmaların dışında ağırlıklı semantik tartışmaların yapıldığı söylenebilir.

Yukarıdaki yaklaşımlardan da anlaşılacağı gibi, kurucu iktidar ile halk bir bütünü oluşturmaktadır. Bu açıdan Cristi (1997), Schmitt’in kurucu iktidar ve egemenlik üzerinden kurduğu anayasa teorisini oldukça iyi analiz etmiştir. Schmitt’e göre, kurucu iktidar, yani *halk egemenliği* sürekli bir şekilde ortaya çıkıp kurucu belge oluşturmamaktadır. Ancak halk egemenliğini temsil etmeyen,

parlamentar yahut monarşi yanlısı olsun veya olmasın herhangi bir siyasi oluşumun meşruiyetini halktan almayı, kurucu iktidar olarak halkın ortaya çıkmasına engel olmaktadır. Yani halka ve halkın egemenliğine dayanmayan, bu yönüyle meşru bir gücü temsil etmeyen hiçbir oluşumun anayasa oluşturamayacağını ifade etmektedir (Cristi, 1997, s. 195-196). Özetle, Schmitt, anayasa teorisini halk egemenliğine dayandırmakta (Böckenförde, 1997, s. 9) ve demokratik amaçlar doğrultusunda da olsa siyasal birlik olarak halkın gerçek temsilinin sağlanmamasını (yani kurucu iktidar olarak halkın kabul edilmemesi), diktatörlük olarak görmektedir (Cristi, 1997, s. 197-198).

Ancak ana hatlarıyla verilen Schmitt'in anayasa teorisinin yukarıda da ifade edildiği üzere 'bazı özel şartları' gerektiriyor ve belli oranda statükocu bir özellik taşıyor olması, tezimiz açısından sorunlu olmaktadır (Göztepe, 2015, s. 176). Buna göre kurucu iktidar halk egemenliğine dayanıyor olmakla beraber, kurulmuş bir iktidarın yıkılarak yeni bir iktidar kurulması 'özel şartlar' gerektirmektedir (Schmitt, 2008; Stacey, 2011, s. 587-588). Muhafazakâr veya tutucu bir izlenim veren bu düşüncenin (Preuss, 1993, s. 639) aksine Demirkent'in (2015) oldukça iyi bir şekilde mukayese ettiği gibi Arendt, Schmitt gibi halk egemenliğini kurucu iktidar olarak görmekte, ancak onun aksine, özel bir şart gerekmesizin halkın her daim kurucu olarak anayasayı düzenleyebileceğini savunmaktadır (Demirkent, 2015, s. 89,93). Yine Demirkent'in özetlediği gibi Arendt, Fransız Devrimini değil Amerikan Devrimini örnek kurucu eylem olarak sunmaktadır. Kurucu olmanın transandantal bir imge olmaktan çıkarılması ve halk ile uygulayıcıların sürekli etkileşim halinde, kurma eylemine devam etmesi gerektiğini ifade eder. Ayrıca devletin şiddet üzerine kurulu olduğu fikrine karşı gelerek, Amerika'da olduğu gibi müzakereyi esas almaktadır (Demirkent, 2015, s. 94-95; Kalyvas, 2005, s.231).

Hem Schmitt hem de Arendt'in halk egemenliğini kurucu iktidar olarak kabul ettiği yukarıda belirtilmişti. Bu kabulün yanında kurucu iktidarın ne katı bir durağanlık ne de sınırsız bir dönüşüm içerisinde olduğu, gerektiği durumlarda kurucu iktidarın kurma yetkisini kullanabileceği benimsenmektedir (Can 2007, s. 105-106). Daha net ve günümüz şartları ile ifade edersek, toplumun tamamını kapsaymasa da büyük bir çoğunluğunun 'istekleri' doğrultusunda ve geri kalanların lehine olmasa da aleyhine olmayan düzenlemelerin (bunlar yeni baştan kurmakla kısmen değiştirmeyi de kapsayabilir) yerine getirilebilmesi için halkın temsilcileri, kurucu iktidarın verdiği yetkiyi referandum ve diğer demokratik müzakere yollarıyla birlikte kullanabilmelidirler (Colón-Ríos, 2014; 2010, s. 235-236).

Elbette, bu noktada ortaya çıkan halk egemenliği ve anayasa/hukuk ile demokrasi, insan hakları, eşitlik, çoğulculuk ve özgürlük arasındaki tartışmalı durum göz ardı edilmemektedir (Habermas, 1995; Dworkin, 1995; Corrias, 2016, s. 9-12). Arendt ve Schmitt arasındaki ayrımın da bu noktada ortaya çıktığını görmekteyiz. Egemenlik kavramının demokratik olmayan yorumlarının da olduğu tarihsel deneyimlerden bilinmektedir. Arendt'e göre egemenliğin demokratik ve halka dayalı olmasının yanında durağan bir nitelik taşıması da gerekmektedir. Aksi halde eskinin demokrat kurucusu, geleceğin monarşisi haline gelecektir. Dolayısıyla halk egemenliğinin ve kurucu iktidarın tek bir zamansal boyuta sapanıp kalması,

kendinden sonraki kurucu iktidarın (halkın) egemenlik haklarını gasp edeceğinden anti-demokratik nitelik taşır (Spång, 2014, s.109; Dyzenhaus, 2007, s.120). Yani daha açık bir ifade ile Schmitt'in (2008) siyasal birliğin egemenliğinin somutlaşmış şekli olarak anayasa, bu birliği oluşturan parçaların veya birliğin tamamının durağan olmadığı, dönüşüm içerisinde olduğu gerçeği karşısında kendisinin de dönüşebilir olmasını mantıksal olarak zorunlu kılmaktadır (Loughlin & Walker, 2007, s. 2).

Kurucu iktidar ve halk egemenliği kavramlarının teorik tartışmalarının yanında ve bu teorik tartışmalara argüman olarak kullanılan pratik karşılıklarına bakmak yararlı olacaktır. Çünkü teorik zeminde 'kurucu iktidar' tartışılırken, pratik zeminde kurucu iktidarın yansıması olan 'kurulmuş iktidar veya kurucu meclis' tartışılmaktadır. Kısaca, soyut bir kavram olan kurucu iktidar böylece somutlaşmaktadır. İngiltere, halk egemenliğinin, anayasal sürecin ve demokratikleşmenin yerleşmesinde oldukça önemli bir yere sahiptir. Magna Carta'dan günümüz anayasal düzenine (yazılı bir anayasası olmasa da anayasal bir düzen olduğu inkâr edilemez) kadar olan sürecin *halkın temsilcisi ve halk adına* anlayışıyla şekillendiği görülmektedir (Loughlin, 2007, s. 34). Bu durum öyle kurumsallaşmıştır ki, Erhürman'ın (2013) makalesinde işlediği üzere, parlamentonun üstünde bir güç tanınmamakta, önceki parlamentonun dahi sonraki parlamentoyu kısıtlayıcı kararlar alması engellenmektedir. İlgili kısım aynen aktarılacak olursa:

*"Parlamento egemenliği (veya parlamento üstünlüğü) ilkesi Birleşik Krallık Anayasası'nın temel ilkesi olarak kabul edilmektedir. Bu ilkeye göre, Birleşik Krallık Parlamentosu her türlü yasayı yapmaya yetkilidir ve Birleşik Krallık'taki hiçbir organ veya kişi Parlamento tarafından yapılan bir yasayı yürürlükten kaldıramaz ve iptal edemez. Ayrıca, bu ilkenin doğal bir sonucu olarak, herhangi bir parlamento, kendisinden sonraki parlamentoları bağlayacak bir yasa yapma yetkisine sahip değildir"* (Erhürman, 2013, s. 257).

Amerika ise kurucu iktidar teorilerinde özel bir yer tutmaktadır. Bu özelliği hem yapılış yönteminden hem de demokratik niteliklerinden kaynaklanmaktadır. Amerikan Anayasası, anayasal sözleşmeyle halkın temsilcilerinin halkın egemenliğinden aldıkları güçle meydana gelmiştir. Yani demokratik yollarla halk egemenliğinin temsilcisi (o dönem için genel oy ilkesinin geçerli olmadığını, kölelerin, kadınların vb. grupların dâhil olmadığını unutmamak gerekir) konumunda olanlar anayasayı yazmışlardır. Herhangi bir savaş ve kaos durumunun oluşturduğu otorite boşluğundan yararlanıp, oluşturulmamıştır (Griffin, 2007; Klein, 1978, s. 203-205).

Anayasa ve siyaset teorisyenleri için kurucu iktidar kavramının teorik zemininin oturtulmasında önemli bir yer tutan Amerikan örneğinin yanında, salt prosedürü amaçlayan ve bu doğrultuda düşünen hukukçular içinse Fransa ve Almanya örnekleri oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle Türkiye'deki bazı anayasayla ilgilenen hukukçuların bunların başında geldiği söylenebilir.

Fransa'nın anayasa ve kurucu iktidar teorileriyle ilgili örneği 1789 devrimi ile başlamaktadır. Halkın kurucu iktidar olarak siyasal alana girmesiyle ortaya çıkan anayasa tartışmalarının 'kurucu iktidar kimdir?' sorusundan çok, kurumlar üzerinden bu ilişkinin nasıl sağlayacağına

yoğunlaşmaktadır. Kısaca, Fransa örneğinde kurucu iktidar, ‘halk’ kabul edilmiş ve halk egemenliği ile onu temsil eden kurumların ne olması, nasıl kurgulanması ve hangi yetkilerle donatılıp, denetlenmesi gerektiği tartışmaların merkezinde yer almıştır. Yoğun olarak ilk yüz içinde gerçekleşen bu tartışmalar daha sonra De Gaulle ile birlikte farklı bir boyut olarak, halk egemenliğinin somut, doğrudan ve güçlü temsil edilmesi gerektiği görüşü hâkim olmuştur (Jaume, 2007, s. 67-68). Anlaşılacağı üzere, Fransa, verilen örneklerin aksine kurucu iktidarı halk egemenliği olarak görür ve anayasayı, kurucu iktidarı temsil edecek şekilde tasarlamayı amaçlar.

Almanya örneğinde de Türkiye’de ifade edilen, anti-demokratik ve şiddet yanlısı olarak gördüğümüz görüşün aksine, kurucu iktidar yani halk egemenliği benimsenmekte ve ‘anayasal formun/anayasal prosedürün’ kurucu iktidarı kısıtlayıcı olmaması gerektiği fikri görülmektedir (Möllers, 2007, s. 87; Can, 2007, s. 103). Möllers (2007), yukarıda verilen görüşü ‘anayasal form’ ile ‘anayasal popülizm’ (popülizm kelimesi olumsuz anlamda değil, halka dayanan anlamında olumlu kullanılmıştır) arasındaki ilişki üzerinden formüleştirmekte ve İmparatorluktan günümüz federal Almanya’sına kadar yürütülen tartışmaların da bu yönde ilerlediğini ifade etmektedir (Möllers, 2007; Can, 2007, s. 108).

Yukarıda verilen ülke örneklerinin zıddına günümüzde Türkiye’deki “bazı hukukçuların”, yasayı/kanunu toplumsal yönden ve gerçekliğinden uzak, salt prosedürel bir perspektifte yorumladıkları görülmektedir. Prosedür ve hukuki ilkelerin önemi inkâr edilmemekle birlikte; toplumsal boyutunun da hesaba katılarak bütüncül bir bakış açısıyla anayasa gibi, kanunların temelini oluşturan kavramın yorumlanması esas amaçtan uzaklaşmamak adına hayati derecede önemlidir (Dworkin, 1986, s. 14). Toplumsal boyutun, anayasa anlayışına eklenmesi ise onun organik bir özellik taşıması anlamına gelmektedir (Can, 2007, s. 108). Yani tarihselciliğin/prosedürcülüğün kısıtlayıcı/durağanlaştırıcı anlayışının ötesinde ve önceki düzenlemenin aksine daha geniş tabanın ihtiyaçlarına, meşruiyetine (Çetin, 2003, s. 62) ve tercihlerine yönelik yapılacak anayasalar, demokrasiye ve anayasanın özüne daha uygun olduğu ifade edilebilir (Dworkin, 1986, s. 364). Kısaca, zamansal boyutun anayasanın meşruiyetini sağlamadığı, meşruiyetin toplumsal tabana ve gerçekliğe bağlı olduğu ve aradaki bağın kuvvetinin meşruiyeti doğurduğu söylenebilir.

Anayasanın belli özel şartlarda ve kişilerce oluşturulması gerektiği, bunların dışında kalanların kurucu iktidar olamayacağı fikrinin, demokrasinin oturmadığı ve aristokrasinin egemen olduğu kısmen yakınçağ, ortaçağ ve öncesine ait olduğu söylenebilir. Yani ‘özel’ şartların aranması anti demokratik bir muhteva taşımaktadır (McCormick, 2007). Günümüzde ise bu anlayışın karşısında kurucu iktidar ve halk egemenliği arasındaki ilişkinin sorgulanmasını bir kenara bırakın, küresel ve bölgesel boyutta halk egemenliğinin nasıl anayasal düzlemde kurucu iktidar olacağı tartışılmaktadır (Carrozza, 2007; Thornhill, 2012; Lindahl, 2007). Kısaca, Türkiye’de mevcut düzenin korunması (statu quo) görüşüne sahip akademisyen, siyasetçi, bürokrat ve benzeri çevrelerin, modern demokrasi anlayışıyla çeliştiği ifade edilebilir.

## Türkiye’de Kurucu İktidar Tartışmaları

Kurucu iktidar kavramının ve tartışmalarının çıkış yeri olan Batı demokrasileri üzerinden yapılan değerlendirmenin ağırlıklı olarak demokratik bir okuma olduğu görülmüştür. Yapılan tartışmaların, kurucu iktidarın halk egemenliğine dayalı olduğu konusunda değil, bu egemenliğin nasıl tespit edileceği ve çoğunluğun hegemonyası olmaktan nasıl uzak tutulacağı konusunda geliştiği yukarıdaki anlatılanlardan anlaşılmaktadır. Dahası ulusal düzlemde başlatılan düşünsel faaliyetlerin küreselleşmeyle ulus-üstü ve ötesi boyutlara da ulaştığı görülmüştür. Kısaca, ele alınan konu ulusal boyutun ve halk egemenliğinin ötesinde, gerçek bir meşruiyetin nasıl mümkün olacağı yönünde bir seyir izlemektedir.

Teorik incelemenin ardından belli başlı kişi ve yazılar üzerinden Türkiye’deki kurucu iktidar tartışmalarına geçilebilir. Zira Türkiye’deki tartışmalar Batı demokrasilerinde olduğundan farklı bir boyutta ele alınmaktadır. Hatta gerisinde denilebilecek bu tartışmaların kurucu iktidar ve halk egemenliği eşitliğinin sorgulandığı bir seviyede olduğu açıktır. Batı literatürü ile paralel ve tezimizi destekleyici çalışmaların varlığı inkâr edilmemekle birlikte, karşıt görüşlerin hala dillendiriliyor olması bu gerçekliği doğrulamaktadır.

Salt hukuk perspektifinden, hukuksal olmanın yanında siyasal bir belge de olan anayasa tartışmaları yürütülmekte, halk egemenliği prosedürel bir anlayışla göz ardı edilmektedir. Elbette biraz önce de ifade ettiğimiz gibi demokrasiyi ve halk egemenliğini merkeze alan Taha Parla ve Osman Can gibi yazarlar da mevcuttur. Ancak bunların birçoğunu siyaset bilimciler oluşturmakta, anayasa hukukçuları azınlıkta kalmaktadır (Can, 2007, s. 108). Gözler’in (2012) konuyla ilgili kaleme almış olduğu yazı tartışma için uygun bir başlangıç oluşturacaktır. Aynen aktarmak gerekirse, s.

*“Asli kurucu iktidarın, ‘hukuk-dışılık’ ve ‘sınırsızlık’ olmak üzere başlıca iki özelliği vardır. Asli kurucu iktidar, yeni bir anayasa yapmadan önce, varsa mevcut anayasayı ilga ederek hukuk boşluğu ortamı yaratır. Bu ortamda, asli kurucu iktidarı bağlayacak bir hukuk kuralı yoktur. Bundan sonra asli kurucu iktidar hiçbir hukuk kuralıyla bağlı olmaksızın, yeniden, sıfırdan (ab initio) bir anayasa yapar. Asli kurucu iktidar, ikinci olarak sınırsız bir iktidardır. Zira hukuk-dışı niteliğini açıkladığımız yukarıdaki paragrafta belirttiğimiz gibi, bu iktidar devrim, hükümet darbesi gibi olağanüstü durumlarda ortaya çıkmakta, mevcut rejimi devirmekte, anayasayı ilga etmektedir. Böyle bir iktidarı sınırlandırabilecek herhangi bir hukuki kural veya güç yoktur” (Gözler, 2012, s. 47).*

Gözler’in yukarıda aynen aktarılan yazısında ve diğer eserlerinde (1998; 2004) kurucu iktidarı *asli ve tali* olmak üzere ikiye ayırdığını görmekteyiz. Ancak anlaşılacağı üzere biz bu ayrıma katılmamaktayız. Asli kurucu iktidar olarak tanımlanan kavramın “halk, millet, vatandaş, toplum egemenliği” olduğu, tali iktidar olarak tanımlanan kavramın ise “kurucu meclis” olduğu kanaatindeyiz. Yazarın kurucu iktidarı kendi içinde bölerek yaptığı ayırım yerine biz, kurucu iktidarı yekpare “millet egemenliği” olarak, tali iktidarıysa meşruiyetini halktan alması gereken



iktidar olarak ayrı ayrı tanımlamaktayız. Görülmektedir ki, Gözler, millet iradesi yerine vesayetin asli kurucu olduğunu ve halkın tali pozisyonda kaldığını ifade etmektedir. Bu temel ayırmadan kaynaklı olarak kurucu iktidardan (millet egemenliği) gücünü alan, demokratik değerlere bağlı ve çoğulcu bir anlayışa sahip bir meclisin, 'kurucu meclis' sıfatı ile yeni baştan bir anayasa oluşturmak dâhil tüm yetkilerini kullanabileceklerini savunmaktayız (Can, 2007, s. 108). Anayasayı değiştirmeyi ve/veya yeni baştan yazmayı mevcut anayasal düzen içerisinde imkânsız görmek (Gözler, 2012, s. 48) kanaatimizce, hukukun özüne aykırı şekline bağlı, statükocu (Çetin, 2003), koyu vesayetçi ve demokratik olmayan bir anlayışı temsil etmektedir (Küçükçaya, 2011, s. 7). Bunun yanında, Gözler, *Kurucu İktidar* (1998, s. 81-104) adlı eserinde asli kurucu iktidarın demokratik yollarından uzun uzun bahsetmesine karşın, günümüzdeki yeni anayasa tartışmalarına istinaden yazdığı makalesinde buna karşıt bir tutum içerisine girmiştir (Gözler, 2012, s. 52):

*“Burada ‘halkın Anayasa tarafından kurulmadığı, halkın egemen olduğu, asli kurucu iktidara her zaman sahip olduğu yolunda düşünceler ileri sürülebilir; ancak bu düşüncelerin hukukî bir değeri yoktur. Kaldı ki, 1982 Anayasasının 175’nci maddesi çerçevesinde anayasa değişikliği usulünde, halkoylaması yoluyla iradesini açıklayan organ, ‘halk’ değil, referanduma gidip geçerli oy kullanan ‘seçmenler’dir. Seçmen kavramı ile halk kavramının aynı şey olmadığı ise aşikârdır. Dolayısıyla anayasa değişikliği sürecinde referandum yoluyla iradesini açıklayan seçmen topluluğu, bir asli kurucu iktidar değil, tali kurucu iktidar, yani bir kurulmuş iktidardır. Kurulmuş bir iktidar olarak da yeni bir anayasa yapma yetkisine sahip değildir”* (Gözler, 2012, s. 52).

Göztepe'nin (2015) Carl Schmitt'in anayasa öğretisi üzerine kaleme aldığı eserde özetlediği gibi Schmittyen anlayış, kurulan/yapılan anayasanın bir statüko oluşturduğu ve kendini korumak adına 'kurucu iktidarı' sınırlandırması gerektiği düşüncesi hukukçu akademisyenlerin yanında pratik hukukçularda da yaygın olarak görülmektedir. Anayasa yargısı yoluyla mevcut anayasanın muhtevasına, özüne aykırı değişikliklerin önlenmesi gerektiği düşüncesi, seçimle gelen ve anayasayı değiştirebilecek sayıda milletvekiline sahip partilerin bu yolla demokrasinin ve hukukun gereklerine aykırı düzenlemeler yapabilecekleri olasılığından kaynaklandığı ifade edilmektedir (Serim, 1977, s. 33-37). Hatta kaleme aldığımız yazının neredeyse tamamında savunduğumuz halk iktidarı fikri, yukarıda bahsedilen hukukçular tarafından da argüman olarak kullanılmaktadır (Serozan, 1971, s. 137). Bunun yanında, nispeten daha ılımlı fakat yine bazı noktalarda sınırlayıcı bir anlayışın da varlığı bilinmektedir (Turhan, 1976). Ancak bizim savunduğumuz düşünce gerçek anlamıyla meşruiyete sahip, *kurucu iktidar (asli)* olan halka ve demokratik değerlere dayalı bir anlayıştır. Temsili demokrasinin açıkları üzerinden egemenliği *gasp edici* ve sayısal üstünlüğü sayesinde halkın egemenliğine tezat teşkil eden uygulamaların onaylanmasını kabul etmek elbette mümkün değildir. Anlatmak istediğimiz önceki halk egemenliğinin, şimdiki halk egemenliğini kısıtlamaması gerektiridir.

Parla'nın (1984) yaklaşık otuz yıl önce kaleme aldığı makale, aktarmak istediğimiz ve savunduğumuz fikri net bir şekilde özetlemektedir. Gözler'in (1998; 2004; 2012) 'asli kurucu

iktidar' olarak tanımladığı şeyin, aslında 'kurucu meclis' olduğu, hatta Batılı örneklerinde dahi olağanüstü şartlarda da olsa genel seçime ve partilerin temsiline dayandığı açıkça görülmektedir (Parla, 1984, s. 208). Anlaşılabileceği üzere bizim iddiamız Gözler'in "eğer tali kurucu iktidar da yeni bir anayasa yapabilecekse, asli kurucu iktidar-tali kurucu iktidar şeklinde ayrımın bir anlamı kalmaz (2012, s. 49)" söylemine biçimsel olarak uygun, fakat özüne aykırı düşmektedir. Çünkü, Gözler, iki ayrımın gerekliliğini bir ön kabul olarak almakta ve bu ayrım onun tezinin olmazsa olmazını oluşturmaktadır. Parla'nın (1984) yazdıkları bu noktada aydınlatıcı olacaktır:

*"Demokrasilerde anayasaların yapılması ve değiştirilmesinde kurucu meclis yönteminin, çeşitli yöntemlerden sadece biri —ve seyrek başvurulan biri— olduğu yakın tarihin incelenmesinde ortaya çıkmaktadır. Batı anayasa hukukunda zaten çok yer tutmayan ve ad hoc (arızî) bir yöntem olarak nitelenen ve Latin Amerika ülkeleri ile totaliter Avrupa'ya özgü kabul edilen bu yöntemin İkinci Dünya Savaşı'nın ertesinde üç önemli Avrupa ülkesinde (Fransa, İtalya, Almanya) kullanılabilmiş olmasının tek açıklaması veya gerekçesi, bu kurucu meclislerin tam anlamıyla genel seçim ve partilerin temsili esaslarına dayanmış, kısaca geçici parlamentolar kimliğini taşımış olmalarıdır"* (Parla, 1984, s. 213).

Aktarılan alıntıda açıkça anlaşıldığı gibi kurucu iktidar tartışması yapılmamakta, kurucu iktidar asli ve tali olmak üzere ayrılmamaktadır. Bunun yanında anayasayı oluşturan iktidarın 'kurucu meclis' olduğu, ancak meşruiyetin (doğrudan veya dolaylı olarak, çeşitli demokratik yöntemlerin kullanılmasıyla) halktan alınması gerektiği kaleme alınan makalenin her sayfasında vurgulanmaktadır. Kısaca, Parla, anayasayı değiştirmek veya yeniden oluşturmak için halka dayalı bir meşruiyetin gerekliliğine vurgu yapmakta, herhangi bir olağanüstü durumu meşru görmemektedir. Alıntıda kısmen değinilen, olağanüstü şartları gerekli gören ve bu iradeyi de 'kurucu iktidar' olarak görenlerin aksine, Parla, bahsedilen iradeyi 'kurucu meclis' olarak tanımlamakta ve bunların dahi meşruiyetini 'kurucu iktidardan' yani halktan aldığını söylemektedir (Parla, 1984). Özellikle Fransa örneği üzerinden yürütülen tartışmalara ise şu cevabı vermektedir:

*"1958 Beşinci Cumhuriyet Fransa'sına ve Türkiye'de yanlış verilere dayandırılan ve yanlış değerlendirilen De Gaulle olayına gelince, hemen belirtmeliyiz ki, 1958 Fransız anayasası bazılarının sandığı gibi korporatif veya atanmış bir kurucu meclisin eseri değildir. 1956 genel seçiminden çıkmış bir partiler parlamentosunun ürünüdür. Bu kimliği ile kurucu meclis olarak çalışmış olan 554 üyelik Millet Meclisi'nin dökümü şöyledir: Komünistler 149, MRP 71, Sosyalistler 90, Radikal Sosyalistler 34, Demokratik ve Sosyalist Birlik 5, Radikaller 33, Sosyal Cumhuriyetçiler 18, Bağımsızlar 95, Öteki Sol 95, Öteki Sağ 55"* (Parla, 1984, s. 215).

Anayasalarımızda da yerini bulan halk/millet egemenliği, anayasa yapma veya değiştirme iddiasında olan meclisler/iktidarlar için demokratik açıdan bir zorunluluktur. Halkın, oluşturulan anayasa üzerindeki kabulü, onun geçerli ve meşru olmasının yanında uzun süre yürürlükte

kalmasının da anahtarını oluşturacaktır. Halk egemenliğine dayanmayan ve bu yönüyle meşru kabul edilemeyecek anayasaların her ne kadar özgürlükçü ve demokratik olma iddiasında da olsalar, kısa ömürlü oldukları, çözüm yerine sorun ürettikleri yakın geçmişteki tecrübelerden de görülecektir (Parla, 1984, s. 220). 17 Eylül 1787 tarihli Amerikan Anayasası'nın hâlihazırda yürürlükte oluşu da yukarıda verilen görüşü doğrular niteliktedir (The Library of Congress, 2017).

Parla'nın bir siyaset bilimci olması nedeniyle böyle bir görüş beyan ettiği söylenebilir. Her ne kadar biz bu görüşe, anayasanın **siyasal** nitelikte (Akkanat, 2015, s. 2) fakat hukuksal sonuçları olan bir belge olması sebebiyle katılmasak da Can (2007) gibi konuya hukuki yönden bakarak, yasal zeminin dışına çıkmadan yeni bir anayasa oluşturulabileceğini savunanlar da mevcuttur. Bu görüşe göre, kurucu iktidar bir *işlevdir* ve yasal sınırlar içerisinde de *“tüm parti ve toplumsal güçlerin çağrısıyla ortaya çıkan kurucu bir meclis kurucu iktidar yetkisini kullanabileceği gibi, hâlihazırdaki bir parlamento da bu yetkiyi kullanabilir”* (Can, 2007, s. 106). Bunun yanında, mevcut anayasanın da kurucu iktidardan güç alan kurucu meclisi sınırlayamayacağını, hatta aksine sınırlanabileceği yönünde örnek gösterilen Alman Anayasası'nın 146. maddesinde *“... bütün Alman halkı için geçerli olan bu Anayasa, Alman halkının serbest iradesiyle kabul edeceği bir Anayasanın yürürlüğe girdiği günde geçerliliğini kaybeder”* şeklinde bir ifade açıkça yer almaktadır (Can, 2007, s. 106-107). Kısacası, durağan bir anayasa yerine organik, şartlara ayak uyduran (Güler, 2007, s. 35) ve normatif temellere; yani evrensel demokratik hukuk kaidelerine uygun olarak, yeni baştan anayasa yapımının şiddete başvurmadan barışçıl yollarının da olduğu söylenebilir. Ayrıca *“değiştirme olanağının bulunmamasının, meşruiyet zeminini karşı devrime kaydırarak Anayasanın sonunu hazırlayabileceği”* ihtimali de unutulmamalıdır (Can, 2007, s. 108).

Anlatılanlardan da anlaşılacağı üzere, Türkiye'deki kurucu iktidar tartışmaları, yeni baştan anayasa yapmanın mümkün olduğunu ancak bunun demokratik ve evrensel hukuk normları içinde (hukuk ilkelerine bağlı fakat yasalardan özgür) mi yoksa bu değerlerin dışında mı gerçekleşebileceği yönünde gelişmiş ve devam etmektedir. Yeni bir anayasanın bir öncekine bağlı kalınmadan yapılabileceği ve bunun demokratik ilkelerin ve hukukun özüne daha uygun olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

### **Kurucu İktidarın Temsili Sorunu ve Referandum**

Kurucu iktidarın küresel alanda teorik ana tartışmalarının verilmesinin ardından, Türkiye'de bu kavram ve türevlerinin ne anlama geldiği ve hangi zemin üzerinde tartışıldığı, kavramın orijinalinde olduğu gibi demokratik kriterler etrafından ele alınmaya çalışılmıştır. Sonuç bölümünde daha detaylı ele alınacağından genel itibari ile tartışmaların, doğrudan demokrasinin aracı olan “referanduma” karşı “statüko” mücadelesi şeklinde cereyan ettiğini özetle ifade edebiliriz. Metnin başından itibaren savunduğumuz gibi kurucu iktidar halkın iktidarındır ve halkın ihtiyaçları doğrultusunda yeni bir anayasa pek tabii yapılabilir. Yapılacak anayasanın

demokratik ilkelere bağlı olup olmadığı, bu yetkinin kullanılıp kullanılmayacağıyla ilgili olmayıp farklı bir tartışmanın zeminini oluşturmaktadır. Bizim incelediğimiz konuya bu iktidarın en iyi şekilde nasıl temsil edileceği ve vücut bulacağıdır. Sorumuzun birden fazla cevabı olduğu kesin olmakla beraber, en somut ve ölçülebilir değer olarak, “doğrudan demokrasinin” bir aracı şeklinde kullanılan referandum kavramı, artısı ve eksisiyle bu başlıkta incelenmiştir.

Antik Yunan'dan bugüne kadar süre gelen demokrasi kavramı, halkın kendi kendini yönetmesi şeklinde tanımlanmıştır. İlk dönemlerde, katılımı bazı sınırlamalar olsa da kapsamın içerisine giren vatandaşların/halkın yönetime doğrudan katıldığı söylenebilir (Abad & Ursua, 1988, s. 375). Ancak şehir devletlerinin ve sınırlı sayıda halkın katıldığı demokratik düzen, günümüzde hem daha kapsamlı bir anlayışa dönüşmüş hem de artan nüfusla ve yönetim birimleriyle daha da karmaşıklaşmıştır. Bunun sonucunda toplumun tamamının yönetime katılımı neredeyse imkânsız hale gelmiştir (Bjorklund, 2009, s. 121). Doğal olarak pratik uygulama alanı daralan halkın kendi kendini yönetmesi olan demokrasi, çoğunluğun yönetimine dönüşmüştür. Yani alınacak kararlarda ve gerçekleştirilecek politikalarda toplumun çoğunluğuna söz hakkı tanınması gerektiği savunulmuştur (Setälä, 2009, s. 1&4).

Yakın döneme kadar bu anlayışın başta Batı demokrasileri olmak üzere dünyada yaygın olduğunu söyleyebiliriz. Daha sonra bu görüşe karşı eleştiriler yükselmeye başlamıştır. Eleştirilerin ana eksenini, örgütlü bir çoğunluğun diğerleri üzerinde tahakküm kurmasının demokrasinin özünü bağdaşmayacağı, geri kalanların demokratik haklarına hanel getireceği fikirleri oluşturmaktadır (Marxer & Pallinger, 2009; Setälä, 2009). Çoğulcu demokrasiye yöneltilen bu ithamları etraflica değerlendirdiğimizde haklı olduklarını görmekteyiz. Toplum genelinin çoğunluğunu oluşturmasa dahi siyasi arenada örgütlü çalışan bir grubun, ayrı ayrı azınlıkta fakat bir bütün olarak çoğunlukta olanlar aleyhinde karar alabilecekleri görülecektir. Bunun yanında, toplumun çoğunluğunu oluşturuyor olsalar da bir grubun diğer grupların aleyhine ve onları tehdit altında bırakabilecek kararları almaları pek tabii demokrasiyle bağdaşmamaktadır (Marxer & Pallinger, 2009, s. 35). Tüm bu gerekçelerden, yakın geçmişimizde ‘müzakereci demokrasi’ anlayışı doğmuştur. Çoğulcu demokrasinin aksine müzakereci demokrasi tek bir grubun veya grubu oluşturan diğer bileşenlerin doğrusunun hayata geçirilmesi yerine tüm paydaşların bir araya gelerek ‘ortak bir doğru’ üzerinde buluşmaları, bunun içinse diyalog ve müzakere araçlarının etkin kullanımı öngörmektedir. Böylece, çeşitli sebeplerden dolayı uygulama alanı azalan veya belli noktalarda yok olan halkın kendi kendini yönetmesi şeklinde tanımlanan doğrudan demokrasi anlayışına yaklaşılmış olacaktır (Setälä, 2009, s. 2-3).

Ulaşılmak istenen hedefe yani halkın kendi kendini yönetmesine, müzakereci demokrasinin de tam anlamıyla cevap verdiği söylenemez. Bundan dolayı, yeni çözüm yolları aranmış ve karma bir model üzerinden hem tüm kesimlerin hem de toplumun politika süreçlerine etkin katılımının sağlanması yönünde adımlar atılmıştır. Seçimlerin yalnızca siyasal lideri belirlediği, karar alma süreçlerinde halkın tercihlerinin yansımadağı görüşüne bir cevap olarak üretilen karma modelde, temsili demokrasinin kurumları korunmakla beraber başta referandum olmak üzere çeşitli yollarla sivil katılımın, siyasal katılım ile birlikte ‘yönetmesi’ amaçlanmıştır (Marxer & Pallinger,

2009, s. 35). Özellikle, Avrupa Birliği süreciyle gündeme gelen egemenliğin bir üst yönetime devri, referandumu zorunlu kılmıştır. Çünkü bu durum modern çağın gereklerinden dolayı zaten kısıtlanan halk katılımını daha da güç hale getirmektedir. Her ne kadar referandumlar, çoğunluğun azınlığın üzerinde bazı durumlarda dayatması (Şen, 2012, s. 77-78) gibi görünse de müzakere araçlarının etkin kullanılmasıyla temsili demokrasinin eksiklerini gideren bir özellik ihtiva etmektedir (Setälä, 2009, s. 3-4).

**Tablo 1: Doğrudan-Demokrasi Araçlarının Uyumlulukları**

	<b>Popülist İlke</b>	<b>Anayasal İlke</b>
<b>Çoğunluk İlkesi</b>	Popülist-çoğunlukçu: • zorunlu referandum (yeter sayısız) • geçici ya da isteğe bağlı referandum (yeter sayısız)	Anayasal-çoğunlukçu: • zorunlu referandum (yeter sayısız) • geçici ya da isteğe bağlı referandum (yeter sayısız)
<b>Konsensüs İlkesi</b>	Popülist-konsensüs: • popüler inisiyatif (yeter sayılı veya sayısız) • zorunlu referandum (yeter sayılı) • istişari referandum (yeter sayısız)	Anayasal-konsensüs: • istişari referandum (yeter sayısız) • popüler inisiyatif (yeter sayısız)

**Kaynak:** Marxer & Pallinger, 2009, s. 39'daki tablonun çevirisidir.

Başlığın girişinde de ifade ettiğimiz üzere modern dönemde temsili demokrasi, çeşitli yollarla meşruiyeti açısından orijinine yaklaşmayı hedeflemektedir. Halk oylaması veya referandum ise amaçlanan bu hedef doğrultusundaki en somut ve ölçülebilir araç olması dolayısıyla oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Yapılış amacına göre referandumu ana hatlarıyla (çeşitli gruplandırmalar yapılırsa da) ikiye ayırmak mümkündür (Marxer & Pallinger, 2009, s. 36). İlki alınan bir kararın onaylanıp-onaylanmadığını tespit etmek, “yerindeliliğini” kontrol etmek için yapılan referandum, diğeri ise alınmak istenen karara veya politikaya destek sağlamak yahut politikanın ne denli kabul görüp-görmeyeceğini tespit etmek amacıyla gerçekleştirilmektedir (Abad & Ursua, 1988, s. 382). Anlaşılacağı üzere, referandum alınan bir karar sonrası olabileceği gibi alınacak karar öncesi de olabilmektedir. Daha açık ifadesi ile birincisi onay-ret veya kontrol işlevi görürken, ikincisi politika yapımcılarına yetki devri veya destek işlevi görmektedir (Setälä, 2009, s. 4-5). Tablo 1’de, açık bir şekilde yapılan, referandum ilkelerinin ayrımları, ayrıntılı olarak görülebilir.

Yukarıdaki amaçsal ayrımın yanında şekilsel bir ayrım da yapılmaktadır. Yasa ve/veya anayasa gereği belli şartlarda yapılması zorunlu olan referandumlar ile beraber politikacıların isteği doğrultusunda özel amaçlı/geçici referandumlar da yapılabilmektedir (Marxer & Pallinger, 2009, s. 36-37; Şen, 2012, s. 75). Bahsedilen bu yeni gruplandırma bir öncekine zıtlık teşkil etmemekte ve hatta bunların

farklı birer adlandırması olarak görülebilir. Şöyle ki yukarıdaki kontrol amaçlı referandumlar zorunlu, destek amaçlı referansumlarsa özel amaçlı/geçici referansumlara karşılık gelmektedir. Temsili demokrasiyi güçlendirmesi açısındansa özel amaçlı-destek nitelikli referansumların önemine vurgu yapılmaktadır (Bjorklund, 2009, s. 119-120; Rahat, 2009, s. 100). Çünkü bu tür referansumlarda diğersinin aksine alınmış bir karara değil alınacak bir karara katılım söz konusudur. Böylece, oluşturulacak politikada halkın da görüşü alınmış olacaktır. İki ayırmadan hangisinin tercih edildiğinin bir önemi olmakla beraber, referandum konusu işlenirken mutlaka böyle bir ayırım olduğu unutulmamalıdır (Setälä, 2009, s. 5). Zira referansuma yöneltilen eleştirilerin başında, bireylerin karar almadıkları, alınan karar üzerinde kabul veya ret görüşlerini bildirdikleri dile getirilmektedir. Bu konuda yapılan eleştirilerin haklılık payı inkâr edilemez (Walker, 2003, s. 1). Ancak referansumlar için bu görüşü tümenden beyan etmek doğru olmayacaktır.

Referansumun temsili demokrasi açısından önemli bir özelliğinden söz etmemiz de gerekir. Genel ve mahalli seçimlere göre referansumlar, partiye yani genel dünya görüşüne veya adaya değil, politikalara yöneliktir (Bjorklund, 2009, s. 122-123). Seçmenlerin veya reşit halkın görüşlerinin dile getirilmesinde, tartışılmasında ve olgunlaşmasında siyasi parti seçimlerine göre daha sağlıklı bir ortam (politika odaklı) oluşturan referansumlar, bu yönüyle halkın kararlara daha etkin katılmasına olanak tanımaktadır. Ancak referansumların her şart ve durumda olumlu sonuçlar doğuracağını söylemek de gerçekçi bir söylem değildir (Setälä, 2009, s. 7). Tablo 2'de referansumların hangi şartlar altında ne gibi sonuçlara neden olabileceğiyle ilgili olumlu ve olumsuz görüşler özetlenmiştir.

Avrupa özelinde savaş ve komünizmin çöküşünden sonra birçok ülkenin kurucu iktidar söylemiyle yeni anayasal düzenler inşa ettikleri görülmüştür. Olağandışı durumun sonucu olarak olağanüstü yetkilerle gerçekleşen anayasallaşma süreci, geçmişte yaşanan olumsuz tecrübelerden dolayı çoğunluğun anti-demokratik uygulamalarını kontrol etmek amacıyla *anayasa korumacılığını* da gündeme getirmiştir (Marxer & Pallinger, 2009, s. 35). Yukarıda ifade edilen zorunlu/anayasa gereği referansumların da bahsedilen amaç doğrultusunda işlev gördüğünü görmekteyiz. Yani kanunların üzerinde konumlanan anayasanın, değiştirilmesi ve yenisinin oluşturulması güçleştirilmiştir. Diğer bir ifade ile referandum, bu amaç doğrultusunda halkın veto yetkisi olarak tanımlanmıştır (Kissane, 2009, s. 22-23). Anayasanın bu yöntem ile kalıcı hale gelip “statükoyu” koruma şekline gelmesi, halkın değişim ihtiyacına olan yoğun talebi sonucunda amaçlananın tersi bir durumla sonuçlanmıştır. Ayrıca, bu durum eski anayasanın dışsal, halk tarafından arzulanan anayasanınsa içsel karakter kazanmasına da neden olmuştur (Kissane, 2009, s. 27; Rahat, 2009, s. 98; Şen, 2012, s. 76).

Daha açık ifadesiyle, elitlerin sistemi durağanlaştırmak maksadıyla kullandığı referansumun, özellikle, 1970'lerden sonra elit bloğa ve onun politikalarına karşı bir veto yetkisine dönüştüğü görülmektedir. Referansumun hem siyasi hem de ekonomik maliyetlerinin, yapılması istenilen değişiklikler için caydırıcı bir faktör olması, ilk zamanlar bu yöntemden uzak durulmasına neden olmuştur (Bjorklund, 2009, s. 119). Ancak daha sonraları ve özellikle Avrupa Birliği sürecinde ülke vatandaşları bu maliyeti satan alarak, elitlerin dayatmasına karşı halk egemenliği lehinde

kullanmışlardır. Bu durumun ortaya çıkışında hem mevcut sistem ve temsilcilerinin halkın ihtiyaçlarına cevap verememesi hem de gelişen sivil toplum ve demokrasi anlayışı etkili olmuştur (Bjorklund, 2009, s. 121).

**Tablo 2:** Temsili Demokrasinin Ana Unsurları Üzerindeki Referandumların Olumlu ve Olumsuz Senaryoları

Demokratik Özellik	Ne Anlama Geliyor?	Pozitif Senaryo	Negatif Senaryo	Ana Sorular
Etkin katılım/ Cevap verebilirlik	Demokratik kararlar, vatandaşlar veya temsilcileri tarafından ifade edilen kamuoyunu yansıtmalıdır. Vatandaşların siyasi gündemle ilgili konuları gündeme getirme fırsatları olmalıdır.	Referandumlar, sorunlar üzerinde kamuoyunu kayıt altına alır ve böylece popüler tercihlerin yanlış beyanatlarını düzeltir. Popüler inisiyatifler sorunların siyasi gündemde yükselmesine yardımcı olur.	Referandumlar keyfi ve tutarsız kararlara yol açmaktadır. Referandumlar halk arasında belirgin olan konularda yapılmamaktadır.	Referandumlar, kamuoyu ve karar alma arasındaki uçurumu azaltmaktadır mı? Referandumlar karar alma tutarsızlığını artırıyor mu?
Müzakere	Siyasi tercihler, vatandaşlar veya temsilcileri arasındaki özerk düşünceye ve düşünmeye dayanmalıdır.	Referandumlar, halkın bireysel meselelerinin görüşülmesi için fırsatlar sunar.	Referandumlar, kamuoyunda tartışmaların önyargılı olduğu, müzakereyi güçlendirmeyen plebisiter katılım biçimidir. Referandumlar, temsilciler arasında müzakereyi zayıflatıyor.	Referandum, müzakere süreçlerini ne derece ölçüyor? Referandumlar meclis görüşmelerini nasıl etkiler?
Temsilcilerin hesap verebilirliği	Temsilciler seçimlerdeki kararlarından sorumlu tutulmalıdır.	Referandumlar, seçilmişlerin (temsilcilerin) konu bazında hesap verebilir olmalarına yardımcı olur.	Referandumlar, hesap verme sorumluluğunu parlamento ve seçim usullerini bozduğu için zayıflatmaktadır.	Referandumlar seçimlerle ve parlamento usulleriyle nasıl etkileşime giriyor?
Sivil Erdemler	Demokratik katılım, yurttaşların yetkinliğini ve siyasi sorumluluk duygusunu arttırmaktadır.	Referandumlar vatandaşları sorunlarda pozisyon almaya ve dolayısıyla onların yetkinliklerini ve siyasi sorumluluklarını arttırmaya teşvik eder.	Referandum oylamasında bilgisizlik, önyargılar vb. yer almaktadır. Referandumlar, toplumsal ve siyasi çatışmaların kutuplaşmasına neden olur.	Vatandaşlar konuyla ilgili özerk görüşlerini ne derece oluşturuyor? Görüşler, düşünceye ve kamusal görüşmelere ne derece dayanmaktadır?

**Kaynak:** Setälä, M., 2009, s. 8'deki tablonun çevirisidir.

Ele alınan konu açısından, elitler ve referandum arasındaki ilişkinin üzerinde biraz daha durulması faydalı olacaktır. Önceki paragrafta anlatıldığı gibi *veto* yönü ağır basan ve önleyici bir konumda duran referandum, statükoyu korumayı amaçlayan elitler tarafından, doğrudan demokrasi argümanı olarak uzun yıllar savunulmuştur. Ancak müzakere kültürünün ve demokratik kültürün oluşması ile toplumdaki demokratik oluşum ve unsurların ülke yönetimi ve diğer politikalara yönelik düşüncelerini sistemli ve ısrarlı ifade etmeleri, referanduma karşı vesayetçi ve statükocu elitist muhalefetin de yükselmesine neden olmuştur. Devletin ideolojik aygıtlarını kontrolü altında tutan elitler, toplumu kolayca yönlendirebilmekte ve/veya toplumu hizipleştirerek muhalif seslerin güçlenmesini önleyebilmekteydi (Althusser, 2000; Walker, 2003, s. 1-2).

Bu gücün zayıflaması ve sivil inisiyatiflerin yükselmesiyle elitler, bu sefer de referandumun toplumu temsil etmeyen çoğunluğun görüşlerinin tahakkümü olduğu eleştirilerine dayanarak karşı bir duruş almışlardır. Ancak statükonun korunması adına, çoğunluğun oyunu ve toplumsal meşruiyeti arkasına alan seçilmiş siyasilerin yapmak istedikleri reformlara karşı da -seçimin hem oy hem de ekonomik maliyetinden dolayı seçilmiş iradenin bu maliyeti göze alamayacaklarını düşündükleri durumlarda- referandum yanlısı pozisyon alabildiklerini unutmamak gerekir (Rahat, 2009, s. 98). Elitler, seçimler ve siyasiler üzerinden yapılan referandum değerlendirmesini özetlemek gerekirse, toplumun sahip olduğu demokratik kültürün ve diğer demokratik argümanların işlerliği, referandumun ne ölçüde halka dayandığını ve politikaları meşru kıldığını belirlemektedir. Diğer tüm demokratik araçların sağlanmadığı ve sivil toplumun zayıf olduğu durumlarda referandum, yalnızca, halkın edilgen kaldığı ve elitler ile siyasi aktörlerin yaptığı pazarlıktan öte bir anlama gelmeyecektir (Walker, 2003).

Referandum konusunu ele aldığımız bölümün başından itibaren bir ideal olarak doğrudan demokrasinin gerçekleştirilmesi yönünde temsiliyete dayanan çoğunlukçu sistemden müzakereci demokrasiye kadar çeşitli çabaların olduğunu söylemiştik. Konumuz olan referandumun da ideal demokrasi için bir araç ve halkın yönetime doğrudan katılımının mümkün olduğunca sağlanması yönünde bir adımdır. Elitist ve patrimonyal anlayışın halkı küçümseyici eleştirilerini bir kenara bırakırsak (Rahat, 2009; Walker, 2003; Bjorklund, 2009), halk iradesinin ülke yönetimine ne derece katıldığı, ülkenin demokratikleşme seviyesini göstermektedir. Tam bu noktada halkın politikaların onaylanıp onaylanmaması yahut bir konu hakkında eyleme geçilip geçilmemesi konusunda, doğrudan karar vermesini mümkün kılan, referandum oldukça önemli bir yer tutmaktadır (Yeşilorman, 2011, s. 192-193; Setälä, 2009).

Türkiye siyasetinin özellikle 2007'den sonraki gündeminde de referandumun oldukça önemli konular arasında yer aldığını görmekteyiz. Pratik anlamda 27 Mayıs askeri darbesinden sonra 1961 Anayasası'nın referanduma sunulmasıyla Türk toplumunun tanıştığı referandum, 12 Eylül askeri darbesinin ardından yine bir anayasa oylaması şeklinde yeniden uygulanmış ve 1982 Anayasası'nda anayasa değişiklikleri ile ilgili belirli şartlarda uygulanması öngörülerek anayasal bir zemine kavuşmuştur (Yeşilorman, 2011, s. 205). Türkiye örneği bu yönüyle yukarıda gruplandırılan referandum türlerinden zorunlu, onay-ret ve önceden alınmış bir karara karşı



verilen cevap şeklinde olan referandumlara uygun düşmektedir. Politika yapıcılarının, karar öncesinde alınması düşünülen karara yönelik bir yetki talebi veya halkın talebi doğrultusunda uygulanan bir referandum olmadığı çok açıktır (Setälä, 2009). Bu açıdan değerlendirildiğinde Türkiye'deki uygulamanın, darbeler sonrası ve darbelerin de '*rot balans*' işlevi (Akbeý, 2005, s. 29) görmesi dolayısıyla 'elitlerin' mevcut durumu muhafaza etme yolunda zorlaştırıcı bir aracı olarak görülebilir (Kissane, 2009).

İlki 1961 yılında, sonuncusu (ve 2016 yılı itibariyle) 2010 yılında olmak üzere toplamda altı defa referanduma gidilmiş ve bunlardan biri hariç (1988 yılında yapılan ve yerel seçimlerin erkene alınmasıyla ilgili) tümü kabul edilmiştir. Kabul edilmeyenin belli ve geçici bir durum için olduğu, diğerlerinin ise kalıcı ve siyasal anlamda önemli kararlar olduğu rahatlıkla söylenebilir. Hatta böyle bir tabloyu, '*Türkiye'deki referandumları statükocu ve iktidar yanlısı*' şeklinde yorumlayanlar da vardır (Yeşilorman, 2011, s. 206-207). Türkiye'de yapılan referandumlar için böyle bir yorum yapılmasını yukarıda da bahsettiğimiz 'elit blok' argümanı ile açıklamak doğru olacaktır. Böylesi bir durumda kararların blok içerisinde alındığı, halkın edilgen pozisyona itildiği ileri sürülmektedir (Althusser, 2000; Walker, 2003, s. 1-2; Bowler & Donovan, 2001, s. 128-129). Elbette ki demokrasi adı altında aristokratik ve 'arızalı' bir yapı inşa eden bu anlayış ve uygulama kabul edilemez. Bu noktada, Budge'nin (2001) siyasal partilerin doğrudan demokrasi, yani referandumlar üzerinde yönlendirici olduğu yönündeki bulgusu akla gelmektedir. Budge'ya göre demokrasinin gelişmediği, sivil inisiyatiflerin ve *ad hoc/isteğe bağlı* referandumların az olduğu veya hiç olmadığı, *zorunlu* referandumların ağırlıklı uygulandığı ülkelerde, siyasi partilerin sonuçları etkileyebildiği, daha doğrusu alınan kararın yalnızca onaylanması şeklinde geliştiği tespit edilmiştir (Budge, 2001, s. 78-83). Hatta Bowler & Donovan'ın (2001) tanımlamasında yahut gruplandırmasında Türkiye'deki halk oylamalarının hepsine referandum demek doğru olmayacaktır. Özellikle, 27 Mayıs ve 12 Eylül cuntalarının ürünü olan anayasalar için gerçekleşen halk oylaması, *anti-demokratik uygulamaların, yasaların, anayasaların yine anti-demokratik bir ortamda halka kabul ettirildiği birer plebisit oylamalarıdır* (Bowler & Donovan, 2001, s. 128).

Tüm anlatılanları daha yalın ifade edilecek olursa, referandumların özü itibariyle halkın yönetime katılımını sağlaması gerekmektedir. Ancak Türkiye ve benzeri ülkeler, referandumu devlet/parti merkezli olarak görmekte, uygulamaktadır. Bu durum referandumun, sınırlı anlamı ile anayasada yer almasından kaynaklanmaktadır. Zorunlu durumların dışında, partilerin, alınacak kararlarda halkın görüşünün ne olduğunu tespit etmek amacıyla isteğe bağlı referandumlarla, halkın kendi inisiyatifleriyle gündeme getirdikleri referandumlar, vesayetçi anlayışın ortadan kaldırılmasında ve gerçek anlamıyla kurucu iktidarın yani halk egemenliğinin sağlanmasında oldukça önemli bir yere sahiptir (Şen, 2012, s. 77; Bowler & Donovan, 2001, s. 128; Budge, 2001, s. 78-83). Türkiye'deki referandumun yalnızca zorunlu olmasının yanında bir diğer *zorunlu* yönü ise her anayasa değişikliğinin referandumu gerektirmemesi (330-367 kabul oyu arasında zorunlu, 367 ve yukarısı ise değil) ve bu yetkinin sadece Cumhurbaşkanında olmasıdır. Özellikle, son on yılda -2007 yılındaki anayasa değişikliği sonrasında 2014'te doğrudan seçimle işbaşına gelmesine kadar halka karşı hiçbir siyasi sorumluluğu olmayan **rejimin** muhafızı şeklinde görev yapan-Cumhurbaşkanının, seçimler yoluyla halka hesap veren iktidarı işlevsiz hale getirdiğine şahit

olunmuştur (Milliyet, 2016). Bunun yanında kendisini ‘kurucu aklın’ temsilcisi gören siyasi, adli, askeri ve bürokratik kanadın *çizginin dışına* çıkan kararlara karşı bir ittifak halinde oldukları da görülmüştür (Akbeý, 2005, s. 29; Milliyet, 2016; Anayasa Mahkemesi, 2007).

Bu çalışmanın kaleme alındığı tarihlerde, henüz Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde görüşülüyor olmasından dolayı 21 maddelik <sup>1</sup> anayasa değişikliği teklifinin (NTV, 2016) incelenmesinden akademik hassasiyetlerden dolayı kaçınılmıştır. Ancak ‘değişiklik yapabilme hakkı’ üzerinden yöneltilen eleştirileri, halk iktidarı açısından ele almakta fayda olacağı kanaatindeyiz. Geçmiş dönemde Necmettin Erbakan’ın da dile getirdiği ‘*Kanlı mı? Kansız mı?*’ sorusunun işaret ettiği gibi, güncel anayasa değişikliği ve başkanlık sistemi tartışmalarında demokratik meşru yollarla muhalefet edilmek yerine *sistemin ve anayasa değişikliğinin kan dökülmeksizin* yapılamayacağı yönünde bazı siyasilere açıklamalar yaptığı görülmektedir (Süzer, 2016). Bunun yerine getirilen teklifin, içeriği üzerinden yani kuvvetler ayrılığı, temel hak ve hürriyetler başta olmak üzere demokratik kriterler etrafında eleştirilmesi daha doğru olacaktır (Gözler, 2016).

## Sonuç

Halk egemenliğinin, demokrasinin omurgasını ve hatta varlık sebebini oluşturduğunu söylemek çok da iddialı bir cümle olmayacaktır. Hukukun da demokratik değerlere saygılı ve onun teminatı olması gerektiği bu düşünceyle paralellik arz etmektedir. Dolayısıyla, kurucu iktidar olarak halk, nasıl yönetilmesi gerektiği konusunda kendisi karar vermelidir. Batı literatüründe kurucu iktidar kavramının bu düşünceyle benzerlik gösterdiği görülmüştür. Egemenliğin halka ait olduğuna ilişkin her hangi bir şüphenin olmadığı batı literatüründe, anayasanın meşruiyetini halk egemenliğinin oluşturduğu ortak bir görüştür. Ancak oluşturulan anayasa üzerinde bazı düşünürlerce yine demokratik hassasiyetler ve geçmişteki acı tecrübelerden dolayı her çoğunluğu elinde bulunduranın demokrasinin özüne aykırı düzenlemeler yapması engellenmeye çalışılmış, bu yönde denge-fren mekanizmaları öngörülmüştür. Bu durumda dahi korunmak istenenin statüko değil, halkın kendisi olduğu unutulmamalıdır.

Türkiye’deki kurucu iktidar söylemlerinde ise savaş, istila ve benzeri olağanüstü durumların kurucu iktidarı sağlayacağı görüşü hâkimdir. Siyaset kökenli akademisyenlerin ve bazı hukukçuların dışında, bu görüşün yaygın olduğu görülmüştür. Bunun yanında batı literatürünün kurucu meclis olarak gördüğü olağanüstü durumlarda ortaya çıkan anayasa yapıcılarını, Türkçe literatür kurucu iktidarmış gibi sunmaktadır. Makalede sık sık vurgulandığı üzere, kurucu iktidar halkın kendisi olup, bu gücünü devrettiği temsilcileri aracılığıyla yerine getirmektedir. Halkın etkin katıldığı ve tüm fikirlerin özgürce ifade edildiği barış ortamında oluşturulması gereken ve toplumsal mutabakat sözleşmesi olarak görülen anayasanın, Türkiye’de bir takım yazarlar ve siyasetçilerce, kısacası elitlerce, anti-demokratik şartlarda oluşturulması gerektiği savunulmaktadır. Hatta

<sup>1</sup> Anayasa Komisyonu’na 21 madde olarak gelen anayasa değişikliği, komisyon görüşmelerinin ardından 18 maddeye düşmüştür (BBC 2016). Burada süreç bir bütün olarak düşünüldüğünden ve henüz devam ettiğinden teklifin ilk halinden bahsedilmmiştir.

güncel tartışmalardan da görüleceği üzere, “kan dökülmeden” anayasanın değiştirilemeyeceği tehditleri meşru iktidarlara yöneltilmektedir.

Ülkemizde hali hazırda süreci devam eden anayasa tartışmalarına farklı bir boyut kazandırmayı amaçlayan bu çalışma; yeni bir anayasa yapma hakkının seçilmiş bir iradenin elinde olduğu, eleştirilerin bu yetki üzerinden değil anayasa teklifinin içeriği üzerinden demokratik bir okuma şeklinde olması gerektiğini savunmaktadır. ‘Yapamazlar’ ikazının değil, bu anayasa teklifinin toplumsal meşruiyetinin ne olduğu, hangi tarafların görüşlerinin alındığı, insan hak ve hürriyetlerine ne denli bağlı kaldığı gibi temel soruların muhalefet söyleminde yer alması gerekmektedir. Ancak son yıllarda bu sürece ilişkin muhalefet, ‘yapamazsınız, yetkili değilsiniz, kurucu iktidar olamazsınız’ şeklinde cereyan etmiştir. Anayasa değişikliği teklifinin Anayasa Komisyonuna geldiği zaman, yukarıda belirtilen eleştirilerin yapıldığı görülmektedir. Başından itibaren bu işi meşru görmediklerini söyleyerek, halk iradesine ipotek koymaya çalışan vesayetçi elitlerin son girişimlerinin, demokratik kaygılardan öte “statükocu” bir kaygının eseri olduğu açıktır.

Yapılacak anayasa değişikliğinin -elitlerin süreci bloke etmek amacıyla fikir alışverişine yanaşmaması dolayısıyla- meşruiyeti ancak meclisteki çoğunluğun mutabakatıyla ve referandumla sağlanacak gibi görünmektedir. Türkiye’ye batılı ülkelerin aksine, yalnızca zorunlu referandumların olması dolayısıyla, diğer sivil katılım yollarının resmi olarak kullanılıp tam anlamıyla meşruiyet zemininin sağlanamadığı eleştirisi yöneltilebilir. Ancak iktidar partisi, özellikle 2007 yılından bu yana yeni bir anayasa oluşturacağını genel ve yerel seçimlerde ifade etmiş, seçimlerde de bu politikasıyla oylanmıştır. Bunun yanında, diğer kesimlerin katılımına açık pek çok girişimde de bulunulmuş, ancak bu girişimlere elitlerin blokaj uyguladıkları da görülmüştür. Kısaca, iktidar partisi, anayasa değişikliğini toplumsal tabana yayma konusunda elinden geldiği kadarıyla gayret göstermiştir. Bu çalışmada sonuç olarak, batıda referandumlara yöneltilen eleştirilerin Türkiye’de geçerli olmadığını, halkın referandum sonucunda nihai kararı vereceğini ve kararın bu şartlar altında meşru olacağı kanaatine ulaşılmaktadır.

## Kaynakça

- Abad, A.M.D. & Ursua, E.G. (1988). "Initiative and Referendum an Experimentation at People Empowerment", *Philippine Law Journal*, 63, 375-402.
- Akbey, F. (2005). "Küreselleşme ve Türkiye'de Kamu Ekonomisi, Devlet-Piyasa-Toplum İlişkilerinde Dönüşüm", içinde L. Özmen, M. A. Sözer, & İ. Şahin (der.), *21. yy. da Türkiye' de Sosyal Bilimler ve Toplum Sorunlar Sempozyumu*, Ankara: Akademisyenler Birliği, 21-43.
- Akkanat, S. (2015). "Kurucu İktidara Dayalı Bir Demokrasinin İmkânı: Siyasal Bir Yaklaşım", *Amme İdaresi Dergisi*, 48 (2), 1-21.
- Althusser, L. (2000). *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları*, Türkçe. Y. Alp & M. Özişik (eds.), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Anayasa Mahkemesi (2007). "Anayasa Mahkemesi Kararı", *Resmi Gazete*, Erişim: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/08/20070807-13.htm> [E.T. 29.12.2016].
- BBC, 2016. *Anayasa değişikliği teklifi Komisyon'dan geçti*, [www.bbc.com](http://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-38465427). Erişim: <http://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-38465427> [E.T. 30.12.2016].
- Bjorklund, T. (2009). "The Surge of Referendums and the New Politics Approach", in M. Setälä & T. Schiller (eds.), *Referendums and Representative Democracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation*, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 117-136.
- Boucher, D. & Kelly, P. (1994). "The Social Contract and its Critics: An Overview", in D. Boucher & P. Kelly (eds.), *The Social Contract from Hobbes to Rawls*, London: Routledge Taylor & Francis Group, 1-34. Erişim: <http://www.jstor.org/stable/1060972?origin=crossref>.
- Bowler, S. & Donovan, T. (2001). "Popular Control of Referendum Agendas: Implications for Democratic Outcomes and Minority Rights", in M. Mendelsohn & A. Parkin (eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*, London: Palgrave Macmillan, 125-146.
- Böckenförde, E.-W. (1997). "The Concept of the Political: A Key to Understanding Carl Schmitt's Constitutional Theory", *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 10 (1), 5-19.
- Budge, I. (2001). "Political Parties in Direct Democracy", in M. Mendelsohn & A. Parkin (eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*, London: Palgrave Macmillan, 67-87.
- Can, O. (2007). "Anayasayı Değiştirme İktidarı ve Denetim Sorunu", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62 (3), 101-139.
- Carrozza, P. (2007). "Constitutionalism's Post-Modern Opening", in M. Loughlin & N. Walker (eds.), *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, New York: Oxford University Press, 169-188.
- Colón-Ríos, J. (2014). "Constituent Power, The Rights of Nature, and Universal Jurisdiction", *McGill Law Journal*, 60 (1), 127-172.
- Colón-Ríos, J. (2010). "Legitimacy of the Juridical: Constituent Power, Democracy, and the Limits of Constitutional Reform", *Osgoode Hall Law Journal*, 48 (2), 199-245.
- Corrias, L. (2016). "Populism in a Constitutional Key: Constituent Power, Popular Sovereignty and Constitutional Identity", *European Constitutional Law Review*, 12 (1), 6-26. Erişim: [http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S1574019616000031](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1574019616000031).
- Cristi, R. (1997). "Carl Schmitt on Sovereignty and Constituent Power", *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 10 (1), 189-201.
- Çetin, H. (2002a.) "Egemenlik ve Hukuk İlişkisi Üzerine", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3 (2), 1-16.

- Çetin, H. (2002b). "Modern Devletin Egemenlik (Kurucu İktidar) Döngüsü", *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5 (5), 56-75.
- Çetin, H. (2003). "Siyasetin Evrensel Sorunu: İktidarın Meşruiyeti-Meşruiyetin İktidarı", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58 (3), 61-88.
- Demirkent, D. (2015). "Anayasal Kuruluş Konusunda Kapanmayacak Tartışma: Hannah Arendt ve Carl Schmitt'te Kurucu İktidar Sorunu", *Mülkiye Dergisi*, 39 (3), 89-122.
- Dworkin, R. (1995). "Constitutionalism and Democracy", *European Journal of Philosophy*, 3 (1), 2-11.
- Dworkin, R. (1986). *Law's Empire*, Massachusetts: Harvard University Press.
- Dworkin, R. (1973). "The Original Position", *The University of Chicago Law Review*, 40 (3), 500-533.
- Dyzenhaus, D. (2007). "The Politics of the Question of Constituent Power", in M. Loughlin & N. Walker (eds.), *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, New York: Oxford University Press, 129-146.
- Erhürman, T. (2013). "Birleşik Krallık'ta Parlamento Egemenliği İlkesinin Dönüşümü", içinde M. Öden et al. (der.), *Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan Cilt- I*, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, 257-282.
- Gauthier, D. (1977). "The Social Contract as Ideology", *Philosophy & Public Affairs*, 6 (2), 130-164. Erişim: <http://www.jstor.org/stable/2264939>.
- Gözler, K. (2004). *Anayasa Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları. Erişim: [www.anayasa.gen.tr/kiktidar.htm](http://www.anayasa.gen.tr/kiktidar.htm).
- Gözler, K. (2012). "Aslı Kurucu İktidar - Tali Kurucu İktidar Ayrımı: TBMM Yeni Bir Anayasa Yapabilir mi?" içinde E. Göztepe & A. Çelebi (der.), *Demokratik Anayasa: Görüşler ve Öneriler*, İstanbul: Metis Yayınları, 45-61.
- Gözler, K. (2016). "Elveda kuvvetler ayrılığı, Elveda anayasa: 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri", [www.anayasa.gen.tr](http://www.anayasa.gen.tr). Erişim: <http://www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v2.htm> [E.T. 29.12.2016].
- Gözler, K. (1998). *Kurucu İktidar*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Göztepe, E. (2015). "Bir Klasik Eser Olarak Carl Schmitt'in 'Anayasa Öğretisi'", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 73(1), 129-180. Erişim: <http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/view/5000175197>.
- Griffin, S. M., (2007). "Constituent Power and Constitutional Change in American Constitutionalism", in *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, 49-66.
- Güler, G.Y. (2007). "Anayasa Değişiklikleri, Kurucu İktidarlar ve Meşruiyet", *Sayıştay Dergisi*, (66-67), 35-46.
- Habermas, J. (1995). "On the Internal Relation Between the Rule of Law and Democracy", *European Journal of Philosophy*, 3 (1), 12-20.
- Hekimoğlu, M.M. (2007). "Bu Meclis Anayasa Yapabilir mi?", *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 44 (511), 8-11.
- Jaume, L. (2007). "Constituent Power in France: The Revolution and its Consequences", in M. Loughlin & N. Walker (eds.), *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, New York: Oxford University Press, 67-86.
- Kalyvas, A. (2005). "Popular Sovereignty, Democracy, and the Constituent Power", *Constellations*, 12 (2), 223-244.
- Kissane, B. (2009). "From People's Veto to Instrument of Elite Consensus: The Referendum Experience in Ireland", in M. Setälä & T. Schiller (eds.), *Referendums and Representative Democracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation*, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 17-33.

- Klein, C. (1978). "Is There a Need For an Amending Power Theory?", *Israel Law Review*, 13 (2), 203–214.
- Küçükkaya, H. (2011). "Şiddeti Doğuran Bir Faktör Olarak Kurucu İktidar Sorunsalı", *II. Hukukun Gençleri Sempozyumu: Şiddet Döngüsünü Kırmada Hukukun Rolü*, Ankara: Umud Vakfı Araştırma Merkezi. Erişim: [www.umut.org.tr](http://www.umut.org.tr).
- Lindahl, H. (2007). "The Paradox of Constituent Power. The Ambiguous Self-Constitution of the European Union", *Ratio Juris*, 20 (4), 485–505.
- Loughlin, M. (2007). "Constituent Power Subverted: From English Constitutional Argument to British Constitutional Practice", in M. Loughlin & N. Walker (eds.), *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, New York: Oxford University Press, 27–48.
- Loughlin, M. (2014). "The Concept Of Constituent Power", *European Journal of Political Theory*, 13 (2), 218–237. Erişim: <http://ept.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1474885113488766>.
- Loughlin, M. & Walker, N. (2007). "Introduction", in M. Loughlin & N. Walker (eds.), *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, New York: Oxford University Press, 1–8.
- Marxer, W. & Pallinger, Z.T. (2009). "Stabilizing or destabilizing? Direct-democratic instruments in different political systems", in M. Setälä & T. Schiller (eds.), *Referendums and Representative Democracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation*, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 34–55.
- McCormick, J.P. (2007). "People and Elites in Republican Constitutions, Traditional and Modern", in M. Loughlin & N. Walker (eds.), *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, New York: Oxford University Press, 107–128.
- Milliyet (2016). Ahmet Necdet Sezer. [www.milliyet.com.tr](http://www.milliyet.com.tr), Erişim: <http://www.milliyet.com.tr/ahmet-necdet-sezer/> [E.T. 29.12.2016].
- Möllers, C. (2007). "We are (Afraid of) the People: Constituent Power in German Constitutionalism", in M. Loughlin & N. Walker (eds.), *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, New York: Oxford University Press, 87–106.
- NTV (2016). *Anayasa Değişikliği Teklifi* (21 Maddenin Tamamı). [www.ntv.com.tr](http://www.ntv.com.tr). Erişim: [http://www.ntv.com.tr/galeri/turkiye/anayasa-degisikligi-teklifi-21-maddenin-tamami,oc7bS2xYZ0KeBEN94ml-NA/z3aTW7sU7Uqms\\_CM-NvVFQ](http://www.ntv.com.tr/galeri/turkiye/anayasa-degisikligi-teklifi-21-maddenin-tamami,oc7bS2xYZ0KeBEN94ml-NA/z3aTW7sU7Uqms_CM-NvVFQ) [E.T. 29.12.2016].
- Özmen, B. & Özdemir, H. (2011). "Türk Anayasacılık Tarihinde Anayasal Kurucu İktidar (Bulgaristan Büyük Ulusal Meclisi Örneği ve Türkiye Cumhuriyet Meclisi Önerisi)", *e-Journal of New World Sciences Academy*, 6 (4), 869–888.
- Öztürk, A. (2013). "Machiavelli Düşüncesinde Cumhuriyetçi Özgürlük ve Kurucu Lider İmgesi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68 (2), 181–204.
- Parla, T. (1984). "Anayasalar ve Kurucu Meclisler Üzerine Bazı Karşılaştırmalı Notlar", *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 38 (3–5), 207–221.
- Preuss, U.K. (1993). "Constitutional Powermaking for the New Polity: Some Deliberations on the Relations between Constituent Power and the Power and the Constitution", *Cardozo Law Review*, 14 (639), 639–660.
- Rahat, G. (2009). "Elite Motives For Initiating Referendums: Avoidance, Addition And Contradiction", in M. Setälä & T. Schiller (eds.), *Referendums and Representative Democracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation*, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 98–116.
- Schmitt, C. (2008). *Constitutional Theory*, Translated. J. Seitzer, (ed.), Durham: Duke University Press.
- Serim, E. (1977). "Anayasa'yı Değiştirme Sorunu", *Ankara Barosu Dergisi*, 1977 (1), 33–37.

- Serozan, R. (1971). "Anayasayı Değişirme Yetkisinin Sınırları", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 37 (1-4), 135-141.
- Setälä, M. (2009). "Introduction", in M. Setälä & T. Schiller (eds.), *Referendums and Representative Democracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation*, New Jersey: Routledge Taylor & Francis Group, 1-14.
- Spång, M. (2014). *Constituent Power and Constitutional Order: Above, Within and Beside the Constitution*, London: Palgrave Macmillan.
- Stacey, R. (2011). "Constituent power And Carl Schmitt's Theory Of Constitution in Kenya's Constitution-Making Process", *International Journal of Constitutional Law*, 9 (3-4), 587-614.
- Süzer, E. (2016). "Kılıçdaroğlu: Başkanlığı Kan Dökmeden Getiremezsin", *Sözcü*, Erişim: <http://www.sozcuc.com.tr/2016/gundem/kilicdaroglu-tobbda-1224998/> [E.T. 29.12.2016].
- Şen, İ.G. (2012). "Doğrudan Demokrasi Aracılığıyla Siyasal Katılımı Artırmak: Referanduma Dair Sorunlar ve Çözüm Önerileri", içinde İ. G. Şen (der.), *Demokrasi ve Siyasal Katılım*, İstanbul: Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği, 75-85.
- The Library of Congress (2017). *United States Constitution*. Erişim: <http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/Constitution.html> [E.T. 23.02.2017].
- Thornhill, C. (2012). "Contemporary Constitutionalism and the Dialectic of Constituent Power", *Global Constitutionalism*, 1 (3), 369-404.
- Turhan, M. (1976). "Anayasaya Aykırı Anayasa Değişiklikleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 33 (1), 63-104.
- Turinay, F.Y. (2011). "Bir Kelime Olarak 'Anayasa'nın Tarihsel Yolculuğu Üzerine Düşünceler", *TBB Dergisi*, 95, 269-312.
- Walker, M.C. (2003). *The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy, and Democracy*, New York: Palgrave Macmillan.
- Yeşilorman, M. (2011). "Halkın İradesi Bağlamında Halkoylamaları: Bir Hukuk Sosyolojisi Denemesi", *Sosyoloji Konferansları*, (43), 191-220.







## Vatandaş - İdare Etkileşimi Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı: BİMER Örneği ve İdarede İnovasyon

Naci KARKIN\*

Akın ZOR\*\*

### Öz

Bu çalışma, klasik kamu yönetimi kuramında halkla ilişkiler kavramı çerçevesinde şekillenen ve gelişen vatandaş-idare etkileşimi ve bunun olumlu yönlerini konu almaktadır. Gelişen teknolojik olanaklar çerçevesinde, vatandaşların idareye müracaatları ve idarenin bu müracaatlara cevapları, idarede inovasyonu geliştirecek potansiyel barındırmaktadır. Çalışma, kronolojik bağlamda, 1982 Anayasası ile başlayan dönemi temel almaktadır. İlgili anayasada “*dilekçe hakkı*” ile başlayan idareye müracaat kavramı, gelişen yeni imkânlar, kuramsal değişimler, uluslararası gelişmeler vb. faktörlerin de yardımıyla son derece değişik araç ve olanaklarla desteklenmiş, artık klasik halkla ilişkiler kavramıyla tanımlanamayacak bir dönüşüm göstermiştir. Bilgi edinme hakkı, Kamu Denetçiliği Kurumu’na (Ombudsman) müracaat hakkı, Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) ve Cumhurbaşkanlığı Yazın (CİMER) uygulamaları gibi olanaklar, vatandaş ile idare arasındaki geleneksel tek yönlü ilişkinin, çift yönlü ilişkiye dönüşmesine yardımcı olmaktadır. Bu olanaklar, içerisinde, idarenin karşılaştığı yönetsel sorunlara dönük inovatif çözümler sağlama potansiyeli de barındırmaktadır. Bu çalışmada, başta BİMER olmak üzere vatandaş ile idare arasındaki etkileşimlerin, geleneksel tek yönlü idare-vatandaş ilişkisini etkileşime dönüştüreceği, hem de söz konusu etkileşimin idarenin muhtaç olduğu inovatif dönüşümü sağlayacağı iddia edilmektedir.

**Anahtar kelimeler:** Halkla İlişkiler, İdare-Vatandaş İlişkisi, Bilgi edinme hakkı, BİMER, İnovasyon

## Right to Information in the context of Citizen-Administration Interaction: Case of BİMER and Innovation

### Abstract

This study deals with the interaction between citizen-administration, which is shaped and developed in the concept of public relations within classical public administration theory and its positive aspects. Within the scope of developing technological opportunities, citizens' applications to the administration and the answers to these applications have the potential to improve innovation for the administration. In the chronological context, the study is based on the period beginning with the Constitution of 1982. The

\* Doç. Dr., Pamukkale Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, nkirgin@pau.edu.tr

\*\* Kaymakam, Yüksek Lisans Öğrencisi, Pamukkale Üniversitesi, SBE, Yönetim Bilimleri ABD, akin\_zor@hotmail.com

concept of the application to the authority starting with the “right to petition” in the relevant constitution, is supported with the help of various tools and facilities such as developing new possibilities, theoretical changes, international developments and so on, has shown a transformation that it cannot be defined by the concept of classical public relations anymore. Facilities such as the right to information, the right to appeal to the Turkish Ombudsman Office, Prime Ministry Communications Centre (BİMER) and write to President (CİMER) help to the transition from traditional one-way relationship between the citizen and the administration to a two-way relationship. These possibilities also include the potential to provide innovative solutions to the managerial problems that the administration is facing. In this study, it is claimed that the interactions between the citizen and the administration, notably BİMER, will transform the traditional one-way administrative-citizen relationship to interaction, and this interaction will provide an innovative transformation that the administration needs.

**Keywords:** Public Relations, Citizen-Administration Relations, Right to Information, BİMER, Innovation

## Giriş

Vatandaşın idareye müracaatı, geleneksel kamu yönetimi anlayışında “halkla ilişkiler” fonksiyonu çerçevesinde kurgulanmıştır. Yöneten-yönetilen arasındaki ilişkinin oldukça ayrılmış olduğu dönemler ve yapılar itibarıyla, idare edilenin (vatandaş-yurttaş) idareye (devlet kurumları – kamu yönetimi) müracaatının aracılı, dolaylı bir süreç olması söz konusudur. Bu süreçte, ayrıca, ilk aşamada doğrudan idareciye değil, idareye ulaşılma biçiminde bir kurgu bulunmaktadır. İdarenin ise, “müracaatın kendilerine ulaştığını ve ilgili müracaatın işlemde/incelendiğini” bildirmesi yeterli olduğu gibi, sonuç itibarıyla, ilgi müracaata bunun dışında cevap vermek zorunda olmaması bile olanaklıdır. Bu açıdan değerlendirilirse, idare-vatandaş<sup>1</sup> ilişkisinde gizlilik/kapalılık oldukça uzun bir dönem esas olurken, açıklık/şeffaflık/hesap verebilirlik gibi kavramlar, son dönem itibarıyla kabul görmeye başlamıştır. Bu yöndeki çabalar, gelişen ve dönüşen teknolojik uygulamalar yardımıyla (örn. açık veri, açık hükümet vd.) giderek güçlenme eğilimi göstermektedir. Yine de, an itibarıyla, dünyanın hiçbir ülkesinde devlet-vatandaş arasındaki etkileşimler, devlet sırrı gerekçesiyle, tüm boyutlarıyla açık, şeffaf ve hesap verebilir değildir.

Bu çalışma, idare-idare edilen arasındaki ilişkinin boyut değiştirerek, idare edilenlerin de idareye katkı verebileceği savı üzerine şekillenmektedir. Özellikle gündelik yaşamlarında vatandaşlar, kamu yönetimi ile çok boyutlu bir etkileşime girmek durumundadır. Söz konusu etkileşimde karşılaşılabilecek sorunları, engelleri, iyi uygulamaları, bozulmuşlukları veya en son keredde yozlaşmaları, idareye veya seçilmişlere (örneğin, Başbakanlık İletişim Merkezi – BİMER veya Cumhurbaşkanlığı Yazın – CİMER marifetiyle devletin en üst makamlarında yer alan seçilmişlere) adalet, doğruluk ve hakkaniyet çerçevesinde iletmeleri mümkündür<sup>2</sup>. Bu açıdan bakılırsa, idare,

<sup>1</sup> İdare – vatandaş ilişkisi ile kastedilen, aslında kamu otoritesi ile bu otoriteye muhatap olan herhangi bir bireydir.

<sup>2</sup> Aksi durumlar da söz konusu olabilir. Örneğin, Amasya Belediyesi’ni BİMER’e şikayet eden bireyin amacı kamu yararına dönük bir faaliyeti engellemeye dönük olabilir. O zaman ciddi bir filtreleme gerekir. Sistemi amacı dışında veya yanlış bilgi ve beyanlarla idareyi yanıltma amacı güdenlere de mer’i mevzuat bağlamında işlem yapılabilir (<http://www.hurriyet.com.tr/bimere-sikayet-dagin-altinda-hazine-var-40128272>).

sadece kamu görevlileri değil, idare ile etkileşime giren birey sayısı kadar muhataba sahip olması imkân dâhilindedir. İdarenin, çalışanlarının yanında, her bir vatandaşın da girdi (ihbar, şikâyet, öneri, eleştiri, teşekkür) alabilmesinin önü açıktır. Kuramsal olarak; idare, vatandaşlardan girdi almak marifetiyle, sorunlu yönere çok ivedi olarak müdahale edebilir, eylem ve işlemlerini daha iyi hale (*betterment of public services*) getirebilir. Dolayısıyla, idare sürekli inovatif bir yapıya sahip olabilir. Şüphesiz, söz konusu inovatif sürecin bazı şartları da bulunmaktadır. Bu şartların en tepesinde, siyasal liderlik olarak tanımlanan kavram yer almaktadır. İdarenin işlem ve eylem kabiliyetinin harekete geçirilmesi ve yönlendirilmesinde olduğu gibi, korunmasında ve kollanmasında en yaşamsal destek, siyasal liderlikten gelmektedir. Başta Cumhurbaşkanı olmak üzere, Başbakan ve hükümet üyelerinin emir ve talimatları çerçevesinde hareket eden kamu yönetimi aygıtının, söz konusu inovasyonu sağlayabilecek bir yapıya dönüşmesinde siyasal liderliğin desteği, sürekli ve eksiksiz olmak durumundadır. Ayrıca, idare mensuplarının, vatandaşlardan gelecek girdiyi kabul etmeye hazır olmaları; vatandaşı, paydaş olarak kabul etmeleri son derece önemlidir.

Bu çerçeveden hareket edilirse, bilişim ve iletişim teknolojileri – BİTler başta olmak üzere gelişen teknolojik olanaklar, idare-vatandaş ilişkisinin dönüşmesi; yönetilenlerin, yönetim veya kamu hizmeti üretim sürecinin aktif bir parçası olmasının önünün açılması noktasında son derece yararlı işlevsellikler barındırmaktadır. Söz konusu olanaklar içerisinde, çalışmanın konusunu oluşturan BİMER uygulaması, vatandaşın idareye müracaatında (ihbar, şikâyet, öneri, bilgi edinme vd.) son derece önemli işlevsellik sağlayabilir. Bu işlevsellik, idarenin kendisine ulaşan girdiyi veri kabul edip, çözüm sağlamanın ötesinde, aynı türden sorunların bir örneği olarak işlemesi durumunda söz konusudur. Bu noktada BİMER, içerisinde idarenin ihtiyacı olan inovasyonu sağlayabilecek potansiyel barındırmaktadır.

Bu çalışmada, ilk olarak kavramsal bir çerçeve verilecektir. İlk bölümde, idare-vatandaş ilişkisinin geleneksel çerçevesi olan halkla ilişkiler kavramı anlatılacak, daha sonra vatandaşların idareye müracaatlarını düzenleyen yasal düzenlemeler hiyerarşik bir sıralama içerisinde tartışılacaktır. İkinci bölümde, vatandaşın idareye müracaatını düzenleyen metinler içerisinde, BİMER genelgesi ve BİMER uygulaması analiz edilecektir. Üçüncü bölümde, tartışma ve sonuç yer almaktadır.

### **Kavramsal Çerçeve: Halkla İlişkiler Kavramı**

Halkla ilişkiler kavramının üzerinde oydaşım sağlanmış, kabul gören ve genel geçer bir tanımının olmadığı (Akyürek & Solmaz, 2003) görülmekle birlikte, buna dönük çabaların varlığı da kuşkusuzdur (Örn. Harlow, 1975; 1976; 1977; 1980). Hutton (1999) bir çalışmada, Harlow'un, 472 farklı tanım ve alanda çalışan 65 profesyonelden elde ettiği katkılar sayesinde, halkla ilişkilerin tanımını geliştirebildiğini ifade etmektedir. İlgili tanıma göre halkla ilişkiler <sup>3</sup>

<sup>3</sup> “Public relations is a distinctive management function which helps establish and maintain mutual lines of communication, understanding, acceptance and cooperation between an organization and its publics; involves the management of problems or issues; helps management to keep informed on and responsive to public opinion; defines and emphasizes the responsibility of management to serve the public interest; helps management keep abreast of and effectively utilize change, serving as an early warning system to help anticipate trends; and uses research and sound and ethical communication techniques as its principal tools” (Harlow 1976, p. 36).

şöyle ifade edilebilir: “Halkla ilişkiler, herhangi bir kurum ile onun muhatapları arasında iletişim, anlama, kabul ve işbirliği olanakları geliştirilmesine ve sürdürülmesine yardımcı olan özgün bir idari fonksiyondur. Halkla ilişkiler, sorun veya meselelerin yönetimini içerir; idarenin haberdar olmasına ve muhataplarına yanıt verebilmesine yardım eder; idarenin kamu çıkarına hizmet etme sorumluluklarını belirler ve vurgular; idarenin değişime uyum sağlamasını ve değişimi etkin kullanmasına yardım eder, böylece muhtemel eğilimlerin önceden tahmin edilmesine hizmet eder ve başat araçlar olarak araştırma ve ahlaki iletişim tekniklerini kullanır” (Harlow, 1976, s.36). Kavramın bu kadar farklı tanımının üretilebilmesi, üzerinde oydaşım sağlanan bir tanımın kolaylıkla bulunamaması, salt halkla ilişkiler alanında söz konusu değildir. Benzer bir zorluğun diğer disiplinlerdeki bazı kavramlarda da görmek olanaklıdır. Bu zorluğun kaynaklarından bir tanesi, ilgili alanın farklı birçok disiplinlerin kesişim alanında olmasıdır. Dolayısıyla, kesişim alanında olmak, hem etkilenme hem de etkilemeyi beraberinde getirmektedir (örn. yansıma (*reflexivity*) özelliği, Şaylan, 2000). Bunun yanında, halkla ilişkiler alanında, iletişim, kültür ve teknolojik gelişim ile beraber yaşanan geniş anlam değişimi de söz konusu tanımların farklılaşmasına bir gerekçe oluşturabilir.

Kelime anlamları bağlamında değerlendirildiği zaman, Türk Dil Kurumu sözlüğünde ‘halk’ kavramı beş farklı biçimde tanımlansa da, çalışmanın özüne en uygun tanım “*Bir ülkedeki yurttaşların bütünü, kamu*” tanımıdır (TDK, t.y. a). Yine TDK’ya göre ‘ilişki’ ise “*iki şey arasında karşılıklı ilgi, bağ, münasebet, temas*” olarak tanımlanmaktadır (TDK, t.y. b). Bu iki sözcük birlikte anlamlandırıldığında, halkla ilişkiler kavramının, kamu, özel ve sivil sektörde yer alan örgütlerin, bireysel ve örgütsel muhatapları ile sağlıklı bir etkileşim kurmasını sağlayan bir süreci anlatmakta olduğunu ifade edebiliriz. Giderek bilinçli hale gelen bireylerin, herhangi bir örgüte dönük tepkilerini belirleyen önemli etmenler arasında, ilgili örgütün muhataplarına dönük yaklaşımı son derece önemli hale gelmektedir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde, bireyler artık satın almış oldukları malların veya hizmetlerin kaliteli olmasının yanında, onu üreten kurumların kurumsal iletişim tarzlarına, misyonlarına, vizyonlarına ve donanımlarına da dikkat etmektedir (Başok & Coşkun, 2012).

### **Kamu Yönetimine Bireysel Başvuru**

İdare, örgütlenmiş, değişime uğrasa da belirli bir geleneğe sahip, son derece yıkıcı ve yapıcı güçleri olan bir aygıt olarak tanımlanırsa, bu aygıtın karşısında birey(ler)in gücü, olanakları ve karşı durabilme yeteneği son derece sınırlıdır (ayrıca, Kırışık, 2013). Bu bağlamda değerlendirilirse, idarenin egemenlikten kaynaklanan güç ve otoritesinin bireylerin hakları karşısında sınırlandırılmasına dönük çabalar, başta hukuki yollar (idarenin yargısal denetimi) olmak üzere, yargı dışı başvuru yollarının da (örn. bilgi edinme hakkı, dilekçe hakkı, ombudsmana müracaat vd.) gelişmesine zemin hazırlamıştır (Fendoğlu, 2013).

Hak aramak amacıyla, bireyin idareye başvurabilmesi ile hukuk yolları kullanarak hak aramasının tamamen farklı olduğunu belirtmek gerekir. Siyasal sistemler ve ülkeler arasında farklılık olsa da,

bireyler idareye dönük haklarını hukuk usulüne uyarak, mahkemeler nezdinde arayabilir. Elbette, bunun usulü ve esası ülkeler arasında, yapı, sistem ve kültürden kaynaklı değişim gösterebilir. Dolayısıyla hukuki yol ve yöntemler ile hak arama, bu çalışmanın dışında kalmaktadır. Bu çalışmada sözü edilen bireysel başvurular, öncelikle doğrudan idareye<sup>4</sup> yapılan müracaatları içermektedir. Bu müracaatların amaçları arasında, duruma göre, idarenin söz konusu işlem ve eylemlerini ortadan kaldırmasını veya uğranılan zararı telafi etmesini sağlamak yer alabilir. Daha da önemlisi, söz konusu olumsuz değerlendirilen eylem ve işlemlerin, sonraki benzer durum ve olaylarda aynı şekilde tekrarının önlenmesi çabası, idareye müracaatın amaçları arasında önemsenmelidir.

Günümüzde ortaya çıkan değişim ve dönüşümlere, ayrıca söz konusu değişim ve dönüşümleri hızlandırıcı teknolojik olanakların varlığına rağmen, halkla ilişkiler süreci ve idarenin yargısal/yargı dışı denetim olanaklarının kategorik olarak hala “idarenin denetimi” işlevi bağlamında değerlendirilmesi dikkat çekicidir. Burada dikkat çekici olan, idarenin kendi örgütsel yapısının dışında değerlendirdiği tüm eylem, işlem ve süreçleri “denetim” başlığı altında “dışsal” bir sürecin ürünleri olarak görme eğiliminin hala devam ediyor oluşudur<sup>5</sup>. Eğer, idare, vatandaş paydaş olarak kabul edebilirse; o zaman bireysel müracaatlar ve bu müracaatların sonuçları, içsel bir sürecin parçası olarak değerlendirilebilir. Aksi halde, bireysel müracaatlarda arzu edilen neticenin dahi ortaya çıkmış olması, esasa ilişkin bu “içsellik-dışsallık” sorunsalının önemini azaltmayacaktır. Bu bağlamda, iç süreçler ile dış süreçlerin etkileri karşılaştırmalı olarak değerlendirilse, içerden gelen veya içten geldiği kabul edilen gücün üreteceği değişim ve dönüşümün, dıştan gelen veya dışsal kabul edilen gücün üreteceği değişim ve dönüşüme göre etkisi son derece baskın olacaktır. O zaman, denilebilir ki, vatandaştan gelebilecek doğru, adil ve hakkaniyetli veriler, idarenin süzgecinden geçirildikten sonra sürekli iyileşme için kullanılabilir, yönetim sürecine sürekli bir girdi sağlayabilir.

<sup>4</sup> Çalışmanın konusunu oluşturmamakla birlikte, bireylerin, idarenin eylem ve işlemlerini etkileyebilecek olan kurumlara (örn. ombudsmanlık, Fendoğlu, 2013) veya parlamentoya müracaatlarını da (örn. dilekçe hakkı, Aydın 2004), hukuksal müracaatlardan ayrı tutmak gerekir. Hukuksal yolların uzun olması, masraflı olması, hukuki makamların iş yoğunluklarının azaltılmasına yardımcı olma isteği (Demirkol, 2012) ve yasal yolların çok fazla biçimsel olmasına (Hatipoğlu, 2014) koşut biçimde, idare ile bireyler arasında aracılık yapabilecek kurumlara duyulan ihtiyaç ortadadır. Sonuçta, ombudsmanlık kurumuna yapılan müracaatlar da, doğrudan idareye yapılan müracaatlar gibi bireyseldir. Sonuçları bireysel olmakla birlikte, verilen tavsiye kararlarının “emsal oluşturma” yönünün bulunması, kamu yönetiminin inovatif olma iradesine ciddi katkı sağlayabilecek yönünü ortaya çıkarmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun ana hareket kabiliyetinin, bireylerden gelen müracaat olduğu not edilmeli, kurumun re’sen harekete geçme kabiliyetinin (Efe & Demirci, 2013) ülkeler arasında farklılık gösterebileceği dikkate alınmalıdır.

<sup>5</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Başkanlığı, bilgi edinme hakkının T.C. Anayasası’na dâhil edilmesine ilişkin yaptığı basın açıklamasında da bilgi edinme sürecinin içsel bir süreç olmadığı, dışsal ve denetsel bir sürece ait olduğunu tespit ve teyit etmektedir: “Ülkemizde de 12 Eylül 2010 Anayasa Referandumu ile bilgi edinme hakkı, Anayasanın 74 üncü maddesine eklenmiştir. Demokratik yönetim anlayışının ve hukukun üstünlüğünün unsurlarından biri olan bilgi edinme hakkı, açıklık ve şeffaflığın sağlanmasında önemli bir haktır. Yönetimin haklar üzerinde değişiklikler yapabilme gücü karşısında, kamunun ya da bireylerin çatışan çıkarların dengelenmesi idari uygulamalardan haberdar olunmasıyla mümkündür. Diğer yandan kamu kaynaklarıyla üretilen bilgilere erişim hakkının, yönetimin karar alma süreçlerinin hukuka uygunluğu ile iş ve eylemlerinin denetlenmesi açısından gerekliliği açıktır. Yönetimle ilgili bilgi sahibi olma ve yönetimin denetlenebilmesi aynı zamanda bireye yakın yönetimin oluşmasına ve kamuya duyulan güvenin artmasına da yardımcı olmaktadır.”(TBMM, t.y. a)

## Türk Kamu Yönetiminde Bireysel Başvurular ve Bilgi Edinme Hakkı

Sosyal bir varlık olarak insanların bir araya gelerek oluşturdukları toplumlar, sahip oldukları farklı kültürleri ile birbirinden ayrılmaktadır. Alaeddin Asna, kültürü, belirli bir bölgede bulunan insanların ortak biçimde paylaştığı inançlar, değerler, hareket ve davranış kalıplarının bir bütünü olarak değerlendirmektedir (Asna, 2012). Bireylerin bilgiye ulaşma ve bunu kullanma isteğinin, kişilerin eğitimleri ve (siyasal) kültür düzeyleri ile etkileşim içerisinde olduğu savlanabilir. İstisnalar bir tarafa konulsa, eğitim ve (siyasal) kültür düzeyinin artması ile bireyler, siyasal, sosyal olay ve olgulara dönük daha bilinçli ve daha duyarlı bir tavır geliştirebilir. Genel olarak, bilgi ve bilgiye erişim yolları, söz konusu bireyler için oldukça önem arz eder bir hale gelir. Bu noktada, bireylerin bilgi edinme ihtiyaçları, salt kamusal değil, özel sektör firmaları ve sivil toplum örgütlerine dönük de olabilir. Yalnız bu çalışma, söz konusu bilgi ve bilgi edinme yolları ve kamu yönetimine başvuru temel aldığı için vatandaşların kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi edinme yollarına ve kamu yönetimi ile olan etkileşime odaklanacak, bunun dışındaki ihtiyaçlara değinilmeyecektir.

Türkiye’de başta siyasal kültürün ve eğitim düzeylerinin artmasına koşut biçimde, vatandaşların başta günlük hayatlarında karşılaştıkları sorunları çözmeye, şikâyetlerini veya memnuniyetlerini ilgili kurumlara iletme temelinde, bilgi edinme ve yönetime katılım talebi, giderek gözlenebilir bir hal almaktadır. Başta siyasal kurumlar olmak üzere, yönetimin bireylerin bu yöndeki beklentilerini gidermeye yönelik çaba, adım ve ilgili düzenlemelerini de izlemek olanaklıdır. Bu çerçevede, öncelikli olarak vatandaşların başvuru ve bilgi edinme hakları, anayasal düzeyde güvence altına alınmıştır. 12 Eylül 2010 Anayasa Referandumu ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın bazı maddelerinde değişiklikler yapılarak <sup>6</sup>, bilgi edinme hakkı bir bütün olarak başta 74. madde olmak üzere, anayasanın değişik maddelerine işlenmiştir. Bu açıdan, yasal mevzuat içerisinde ise, 1984 tarihli ve 3071 sayılı “*Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun*” ve 2003 tarih ve 4982 sayılı “*Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*” öne çıkmaktadır.

Bu çalışma, Türkiye’de bilgi edinme hakkına ilişkin yasal ve idari düzenlemelerden hareket edeceği için buna ilişkin temel belgeler üzerinde durmak yararlıdır. Bu bağlamda söz konusu belgelerin ilki, 3071 sayılı “*Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun*”dur. İkincisi, 4982 sayılı “*Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*”dur. Ayrıca, bu kanuna dayanılarak 27.4.2004 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan “*Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik*” de önemlidir. Üçüncüsü de, 24.01.2004 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2004/12 sayılı ve “*Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması*” konulu Başbakanlık Genelgesi ile 20.01.2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/3 sayılı ve “*Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) - Doğrudan Başbakanlık*” hakkında Başbakanlık Genelgesi de üzerinde durulacak mevzuat arasındadır.

<sup>6</sup> Bilgi edinme hakkının anayasaya dâhil edilmesi 12 Eylül 2010 referandumu ile olanaklı hale gelmişse de, aslında mevzuatımızda bilgi edinme hakkı, yasal düzeyde 2003 yılında gerçekleşmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 74. maddesinin kenar başlığı “*Dilekçe Hakkı*” iken, 12 Eylül referandumu ile birlikte bu maddenin kenar başlığı hem bilgi edinme hakkına atfı vermesi hem de kamu denetçisine (*ombudsman*) başvurabilmeyi içermesi bağlamında değiştirilmiştir.

### 3071 sayılı Dilekçe Hakkı'nın Kullanılmasına Dair Kanun

Bilindiği üzere, anayasada yer alan her hangi bir hakkın – dilekçe hakkı dâhil – kullanılabilmesi için gerekli yasal ve idari düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede, 1.11.1984 tarihinde anayasal dilekçe hakkının yasal altyapısı oluşturulmuştur. İlgili “*Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun*”un birçok hükmünün, başta 2003 yılı olmak üzere, 2011 yılında değiştiği izlenmektedir. Dilekçe hakkını düzenleyen mevzuatta, bu hakkın daha çok parlamento nezdinde kullanımının düzenlendiği izlenmektedir (T.B.M.M. t.y. b). Her ne kadar, 3071 sayılı kanun sarıh biçimde “...kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma haklarının...” (3071 sayılı Kanun, Madde 1) ifadesine yer verse de, 1982 Anayasası'ndan ve 3071 sayılı yasal düzenlemeden önceki dönemde çıkarılan (12.26.1962) ve 2007 yılında ilga edilen 14 sayılı “*Türk Vatandaşlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine Dilekçe İle Başvuruları ve Dilekçelerinin İncelenmesi ile Karara Bağlanması Düzenlenmesine Dair Kanun*” ve TBMM İçtüzüğü'nün dilekçe ile ilgili maddeleri, dilekçe hakkının daha çok seçilmişler marifetiyle kullanılmasını öne çıkarmaktadır. Bu anlamda değerlendirilirse, bilgi edinme hakkının ve idareye doğrudan ve aracısız müracaatı düzenleyen diğer yol ve yöntemlerin ihdas edilmesi, son derece yerinde bir düzenleme olarak gözükmektedir. Elbette 4982 sayılı “*Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*”nun kendisinden önceki 3071 sayılı kanunla getirilen hakların kullanımına engel oluşturmayacağı hükmü de (4982 sayılı Kanun, Madde 2) son derece yerinde bir hüküm olarak değerlendirilmektedir.

### 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK)

Bilgi edinme hakkı ve bu hakkın uygulanması, genellikle, yasal düzeyde tanınmış bir hak olup; Türkiye, Macaristan, Polonya, Avusturya gibi bazı ülkelerde, bu hakkın anayasal düzlemde de kabul edildiği görülmektedir. 18.yüzyılın ilk yarısından itibaren, ombudsmanlık kurumunun da örnek model olarak kurgulandığı İsveç'te, bilgi edinme kanunu ile ilgili ilk düzenlemeler yapılmış; ilerleyen dönemlerde ise, başta ABD'deki 1950'lerdeki “günüşiği” yasalarıyla, bilgi edinme hakkı ve bu haktan doğan uygulamalar, tüm küreye genişlemiştir (Şengül, 2008).

Ülkemizde, bilgi edinme hakkı ile ilk adımın 2002 yılında işbaşına gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AK Parti) 58. Hükümet programı çerçevesinde atıldığı görülmektedir<sup>7</sup> (T.B.M.M. t.y. c) Bu bağlamda, başta 59. Hükümetin TBMM Başkanlığına sevk ettiği Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısı'nın “*Genel Gereğesi*” olmak üzere (T.B.M.M. t.y. d), 58. ve 59. Hükümetlerin programlarında başta e-devlet, BİT kullanımının yaygınlaşması olmak üzere bilgi edinme hakkı

<sup>7</sup> İlgili hükümeti takip eden ve dönemin Başbakanı Sayın Erdoğan tarafından kurulan 59. Hükümetin TBMM Başkanlığı'na sevk ettiği bilgi kanun tasarısının “*Genel Gereğesi*”nde, bilgi edinme hakkının işlev ve amaçları şöyle tanımlanmaktadır: “*Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın Devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın Devleti denetimi kolaylaşmakta hem de Devletin demokratik karakteri güçlenmektedir.*” (T.B.M.M. t.y. e)

ve bu hakkın kullanımını destekleyecek, genişletecek ve sürdürecektir yapısal önlem ve işlemlerden sıklıkla söz edilmektedir<sup>8</sup>.

Ülkemizde bilgi edinme hakkına dönük yasal ve idari düzenlemelerin gerçekleştirilmesinin dışsal gerekçelerle<sup>9</sup> başladığını ve sürdürüldüğünü, fakat henüz bu sürecin içselleştirilmediğini iddia etmek olanaklıdır. 2002 yılında süreci başlatılan ve 2003 yılında kabul edilen bilgi edinme hakkının uygulanması sürecinde bazı sorunlarla karşılaşmıştır (Aras & Altınok, 2009). Öncelikle, “devlet sırrı”<sup>10</sup> (Polater, 2016) kavramının ne olduğuna ve bu kavramın neleri kapsadığına ilişkin yasal altyapı henüz tamamlanmamıştır. Bu nedenle idarenin, bilgi edinme taleplerinin bazılarına ilişkin olumsuz cevap vermemesi çerçevesinde, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu’na (BEDK)<sup>11</sup> müracaat olanağı sağlanmıştır. Bunun yanında, keyfi olarak bu hakkın kullanımını engelleyen kamu görevlisine dönük ne gibi yaptırımların (Küçük, 2011) olacağına ilişkin uygulamada bazı yol ve yöntemler belirtilmişse de (örn. disiplin cezası için üst idari makamlara şikâyet veya Cumhuriyet Başsavcılığı’na suç duyurusu), bu yolların, sonraki uygulamalar bağlamında caydırıcılığının ortaya konulması gerekmektedir.

<sup>8</sup> “Bilgi edinme hakkı, toplumun bütün kesimlerine yaygınlaştırılacak ve bunu sağlamak için “Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” çıkarılacaktır. Bu kanunun taslağı hazırdır ve Ak Partinin katılımcı siyaset anlayışı çerçevesinde, vatandaşlarımızın bilgisine, eleştirilerine ve katkılarına açılmıştır.

*Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılarak, kamu kuruluşlarının hizmet ve işlemleri halka duyurulacak, yönetimde şeffaflık sağlanacaktır.*

*Kamuda verimliliğin artırılması ve şeffaflığın sağlanması için hizmet birimlerinin, Parlamenta ve kamuoyuna performans raporu sunmaları yönünde çalışmalar başlatılacaktır.*

*Kırtasiyecilik, şekilcilik ve verimsizliğin azaltılması bakımından; vatandaşa doğrudan hizmet sağlayan alanlarda mevzuat ve idari usuller sadeleştirilecektir*

*Kamu kuruluşlarında bilgi ve iletişim teknolojileri azami ölçüde kullanılarak, e-devlet uygulaması yaygınlaştırılacaktır.”(T.B.M.M. t.y. d)*

<sup>9</sup> Başta Anayasa olmak üzere mevzuatımızda – devlet sırrı gibi istisnalar hariç – bilgi edinme hakkını destekleyen veya engelleyen hiçbir hükmün bulunmaması (T.C. Başbakanlık, 2003); bunun yanında, gerek teamüllerde, gerek yönetim yapı ve sistemimizde açıklığın istisna, kapalılığın ise; genel kural olması (Güran, 1982; Eken, 1994; Şengül, 2005; Çevikbaş, 2006; Çımat, 1997’e atfen İnaç & Ünal, 2007; Akyıldız & Demir, 2011; Yılmaz, 2015) bilgi edinme hakkına ilişkin düzenlemelerin temel motifinin, dış kaynaklı olduğunu göstermektedir. Yine de, Akyıldız ve Demir (2011), bilgi edinme hakkını düzenleyen yasal düzenlemelerle sağlanacak açıklık ilkesinin, kapalılığı verimlilik ilkesi olarak gören geleneksel kamu yönetiminin aksine, çağdaş kamu yönetiminin – şeffaflık ve hesap verebilirliğin tam sağlanması koşulu altında – verimli çalışmasının önkoşulu olarak kabul edildiğini, bu çerçevede, kamu yönetiminde verimsizliğin azaltılacağına düşünmektedir.

<sup>10</sup> Devlet sırrı kavramı, Anayasada yer bulan bir kavram (düşünce ve ifade hürriyetinin tahdidi bağlamında, Akkaya Kia 2013) olmakla birlikte, kavramın neleri kapsadığına ilişkin yasal ve ikincil mevzuat oluşmamıştır. Dolayısıyla, devlet sırrının neyi kapsadığının netleştirilmemesi bilgi edinme hakkının önünde ciddi bir engel ve gerekçe kümesi oluşturmaktadır. Devlet Sırrı Kanun Tasarısı, 2008 yılında TBMM Başkanlığı’na sevk edilmesine rağmen, kadük kalmış, 2011 yılında ilgi tasarısı TBMM Başkanlığı’na tekrar sevk edilmesine ve 2012 yılında ilgili komisyonlarda gündeme alınmasına rağmen, henüz kanunlaşmamıştır.

<sup>11</sup> İdareye dönük bilgi edinme taleplerinin yerine getirilmemesi üzerine, ilgi kuruma yapılan itiraz da sonuç vermezse, konuyla ilgili olarak, 2004 yılında ihdas edilen “Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu’na başvurmak olanaklıdır. (T.C. Başbakanlık BEDK 2015). Başka bir yayınında, BEDK, misyonunu ise, şöyle açıklamaktadır: “4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve ilgili mevzuat uyarınca yapılan bilgi edinme başvurularıyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine verilen kararları incelemek, bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin görüş ve değerlendirme istemini içeren başvuruları karara bağlamak ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin hususları düzenlemek” (T.C. Başbakanlık BEDK 2014).



Başta devlet sırrı olmak üzere ilgili kanunun 14. maddesinde karşılığını bulan sınırlamalar, açıklık, hesap verebilirlik ve saydamlığa gölge düşürmesinin yanında, ihtiyaç duyulan bilgi ve belgelere ulaşımı olumsuz etkilemektedir. Devlet-vatandaş ilişkisinde kritik bir öneme sahip “devlet sırrı” unsurunun çerçevesinin çizilmemesi, bilgi edinme hakkının vatandaşlarca etkin bir şekilde kullanılmasını etkilemektedir (Hasdemir, 2014). İlgili mevzuatın, vatandaş açısından çok önemli olan bazı konuları kapsam dışında tutmasına rağmen, bireyler, idarenin yasayı uygulamasından ve uygulamanın genel sonuçlarından memnundur (Kazancı, 2013).

Külcü ve Turan, (2013)<sup>12</sup>’a göre, talep edilen bilgi ve belgelerin ilgili özel ve tüzel bireylere sağlanması<sup>12</sup> ve bilgi hukukuna ilişkin bazı unsurlar, BEHK ile yasal çerçeveye kavuşturulmuştur. Ayrıca, bilgi edinme hakkının uygulanmasını düzenlemek amacıyla, başta “*Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik*”<sup>13</sup> olmak üzere diğer ikincil mevzuat zamanla hukuk âleminde yerini almaya başlamıştır. Bu bağlamda, “*Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*”<sup>14</sup> ve “*Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması*” konulu 2004/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi<sup>15</sup>, “*Bilgi ve Belgelere Erişim Ücreti Genel Tebliği*”<sup>16</sup> (Sıra No: 1) ve “*4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Buna Bağlı Yönetmelik Uyarınca Karşılıklılık İlkesi Kapsamında Bulunan Ülkeler Hakkında Tebliğ*”<sup>17</sup> gibi ikincil mevzuattan söz edilebilir.

4982 sayılı BEHK, otuz üç madde ve beş bölümden oluşmaktadır. Kanun’un genel gerekçesinde ve ilgili Meclis süresince gerçekleşen görüşmelerde saydam, hesap verebilir ve güven duyulan bir yönetim anlayışı vurgusu yapılmıştır. Kanun’un kapsamını belirten 2. maddesinde bilgi edinme hakkı başvurusunda bulunulacak merciler arasında, sadece, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları sayılmıştır. Başta özel ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere, mahkemeler de ilgi kanun kapsamında, bilgi ve belge istemlerinden muaf tutulmuştur. Konuya ilişkin olarak, BEDK, “*BEDK Kararları Işığında Açıklamalı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*” isimli yayında “kapsam” sorunu taşıyan bazı müracaatları kamuoyuyla paylaşmaktadır (T.C. Başbakanlık BEDK, 2015). İlgili yayında, örneğin, 2010 yılındaki müracaatlardan birisi, bir bankadan bilgi ve belge isteminin banka şubesi tarafından karşılanması gereğini içermektedir. Kurul, Kanun’un 2. maddesini gerekçe göstererek, kendisine yapılan itirazı, kanunun kapsamı gerekçesiyle reddetmiştir. Yine kapsama ilişkin olarak, 2011 yılında kendisine ulaşan bir başka dilekçede, Yargıtay Başkanlığı 7. Ceza Dairesi Başkanlığı’na başvurulması sonrasında bilgi/belge

<sup>12</sup> Her bireyin kendisiyle ilgili bilgi ve belge talep etmesi, yönetimin de ancak talep üzerine bilgi ve belge sağlaması, proaktif (müracaat olmadan, önceden) bir tavır olmayıp, reaktif (müracaat sonrası, sonradan) bir tavidir. Yani, bu düzenlemeler çerçevesinde, idare kendisinden talep edilmedikçe hiçbir bilgi ve belge paylaşmak durumunda olmadığı gibi, talep edenle ilişkisi olmayan bilgi ve belgeyi paylaşması da olanaklı değildir, bunun yanında, usule uygun bilgi ve belge paylaşımı istenilmesi halinde de, idare esaslı gerekçe göstererek (devlet sırrı gibi) paylaşım yapmak durumunda değildir (gerekçe göstererek bilgi/belge paylaşımı reddetmek, idare açısından olanaklıdır).

<sup>13</sup> 24.04.2004 tarihli ve 25445 sayılı Resmi Gazete

<sup>14</sup> 07.06.2006 tarihli ve 26191 sayılı Resmi Gazete

<sup>15</sup> 24.01.2004 tarihli ve 25356 sayılı Resmi Gazete

<sup>16</sup> 14.02.2006 tarihli ve 26080 sayılı Resmi Gazete

<sup>17</sup> 17.10.2008 tarihli ve 27027 sayılı Resmi Gazete

paylaşılması gerekçe gösterilerek, Kurul nezdinde buna itiraz edildiği belirtilmektedir. Kurul, Kanun'un yine kapsam maddesini göstererek, mahkemelerin ilgi kanunun kapsamına girmediği gerekçesiyle, söz konusu müracaatı oybirliğiyle reddetmiştir. Bu çerçevede, salt ilgi kanun değil, 2004/7189 sayılı “*Bilgi Edinme Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik*” in 2. maddesi de, ilgi kanunun kapsadığı kurum ve kuruluşları açık biçimde ve liste yöntemi ile sıralamaktadır.

Kanun'a göre, idare kendilerine ulaşan bilgi veya belgeye erişim taleplerine on beş (15) iş günü içerisinde cevap vermek durumundadır. Nitekim Kanun'un 11. maddesinde, “*Kurum ve kuruluşlar, başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi on beş iş günü içinde sağlarlar*” denilmektedir. Süre uzamasını gerektiren durumlar, ilgili yasa ve yönetmelik ile düzenlenmiştir. Kanun'un 5. maddesinde “*Kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler*” denilerek, idarenin – istisnalar dışında<sup>18</sup> – bilgi verme yükümlülüğüne vurgu yapılmıştır. İlgili yönetmeliğin 6. maddesinde idarenin alacağı bahse konu tedbirler ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Ayrıca, bilişim ve iletişimin hayatın olağan akışında ulaştığı düzeye bakılınca, Kanun'un başvuru usulünü düzenleyen 6. maddesi ile elektronik ortamda bilgi edinme hakkının kullanılmasının da güvence altına alındığı görülmektedir. Dolayısıyla, ilgili müracaatın illa basılı veya yazılı olarak yapılmasının zorunluluğu ortadan kalkmış olmaktadır. İlgi yönetmeliğin 20. maddesinde bilgi veya belgeye erişim süreleri belirtilmekte; ayrıca, 12. maddede başvurunun reddi halinde gerekçe ve karşı başvuru yollarının gösterileceği hüküm altına alınmaktadır.

## **2004/12 Sayılı Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması Konulu Genelge**

2004/12 sayılı “*Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması*” konulu Başbakanlık Genelgesi<sup>19</sup> ile bilgi edinme hakkı ile dilekçe hakkının, mevzuatta belirlenmiş esas ve usullere uygun olması koşulu bağlamında etkin kullanılmasının sağlanması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, başta bakanlıkların tüm teşkilatları, valilik, kaymakamlık ve yerel yönetimler ile diğer kamu kurum ve kuruluşların hizmet alanlarında uymakla mükellef oldukları kurallar ilgi genelgede açık biçimde belirtilmiştir.

Genelgede söz konusu Dilekçe Hakkı Kanunu ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve bu kanunların uygulanmasına ilişkin olarak “...*Anayasa ve ilgili Kanun hükümlerinin uygulanmasında gerekli hassasiyetin gösterilmediği, dilekçeyle yapılan başvurulara idarî makamlar tarafından bazen cevap verilmediği veya yasal süresinden sonra cevap verildiği, dolayısıyla dilekçe hakkının etkin şekilde kullanımının gerçekleşmediği yolunda şikâyetler...*” bulunduğuna vurgu yapılarak, siyasal irade, idarenin bu konudaki tavır ve tutumu eleştirmekte; ayrıca, siyasal liderlik olgusunun gereği

<sup>18</sup> Bilgi edinme hakkının kullanımına engel olan bazı istisnai durumlar, kanunun 4. bölümünde “*Bilgi Edinme Hakkının Sınırları*” başlığı altında belirtilmektedir.

<sup>19</sup> 24.01.2004 tarihli ve 25356 sayılı Resmi Gazete

olarak siyaseten sorumlu Başbakan; idareye, ilgi mevzuatın tereddütsüz, derhal uygulanması talimatı vermektedir.

Genelgeye göre bütün kamu kurum ve kuruluşları aşağıda yazılı olan genelge hükümlerine uymakla yükümlüdür. Bu kapsamda, birinci maddede dilekçe hakkının demokratik bir hak olduğu vurgulanarak, ilgili **a** fıkrasında dilekçenin şekil şartlarına; **b** fıkrasında dilekçe için yapılacak işlemlerin neler olduğuna değinilmiştir. Yine, genelgenin ikinci maddesinde ise bu sefer, bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin olarak, **a** fıkrasında başvuruların süratle sonuçlandırılıp, istisnalar dışındaki bilgi ve belgelerin, başvuru sahibine verilmesinin önem ve gereğine vurgu yapılmıştır. Genelgenin ikinci maddesi **b** fıkrasında, istenilen belgelerin on beş iş günü içinde karşılanması hükme bağlanmış olup, şayet müracaat birkaç kurumu ilgilendiriyorsa, o zaman, ek on beş günlük süre daha verilmesi gereği belirtilmiştir. Genelgenin ikinci maddesi **c** fıkrasında ise bilgi edinme hakkının istisnalarına yer verilmiştir. Genelgenin ikinci maddesi **d** fıkrasında, bilgi edinme hakkı kanununun uygulamasında gerekli olan özen ve hassasiyetin gösterilmesine yer verilmiştir.

Bu itibarla; “*Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun*” ile “*Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*” hükümlerinin gereklerinin genelgede ayrıntılı olarak ifade edilmesi, ilgili kanunların pratik hayatta uygulama sonuçlarını artırıp kurum ve kuruluşları, vatandaşa karşı daha sorumlu davranmaya yöneltmiştir.

### **2006/3 Sayılı Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) – Doğrudan Başbakanlık Konulu Genelge**

20 Ocak 2006 tarihli ve 26055 sayılı Resmi Gazete’de “*Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) – Doğrudan Başbakanlık*” konulu Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır. Bilgi edinme hakkının bir türevi olarak, Başbakanlık, ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşları üzerinden doğrudan kendisine müracaat edebilme yolunu vatandaşlara açmıştır. Bu genelge, vatandaşların BİMER’e yapacakları başvuruların tüm yurt çapında kabulünü ve izlenebilmesini (ayrıca, Demirci 2015), kurumlar arasında yönlendirilmesini ve vatandaşa geri dönülmesini sağlayan bir düzenleme hayata geçirilmiştir.

Genelgenin gerekçeleri arasında, literatürde öne çıkan ‘yönetişim’ ve ‘yönetime katılma’ kavramları/değerleri bulunmaktadır. Söz konusu genelge, yönetimde bir yöntem olduğu kadar birer (kamu) değerini de ifade eden bu kavramlar üzerinden, vatandaşların idareye ilişkin şikâyet, talep, görüş ve önerilerini kolayca iletebilmelerini, demokrasinin gerekliliği ve idarenin başarısı olarak değerlendirmektedir. Genelge ile BİMER, vatandaşlardan idareye ulaşacak şikâyet, talep, görüş, öneri ve memnuniyetlerin derhal işleme alınıp değerlendirilmesi, ilgili kuruma intikal ettirilmesi, sonuçlandırılmasının takibi bağlamında oldukça önemli bir uygulamadır. Herhangi bir müracaatın ilgisine süratle cevap verilmesi kavramsal anlamda önemli olup, kamu kurum ve kuruluşlarının geleneksel halkla ilişkiler kavramında ciddi bir dönüşümü içeren yeni bazı düzenlemelerin yapılmasını da gerektirmiştir.

Genelgeye göre, sistemin kuruluş ve işleyişi ile ilgili olarak 1. maddede, halkla ilişkiler büroları ve personelinin görevlendirilmesine değinilmiştir. 2. maddede, 150 numaralı kısa telefon hattı tahsisine gönderme yapılmakta; ayrıca, web üzerinden ilgili ara yüz programı kullanılarak sisteme nasıl giriş yapılacağı açıklanmaktadır. Üçüncü maddede, ilgili tüm birimlerce gerekli alt yapı sisteminin kurulması gereğine vurgu yapılmaktadır. 4. maddede, 4982 ve 3071 sayılı kanunlar ile insan hakları ihlallerine ilişkin müracaatların da BİMER üzerinden yapılabileceğine değinilmiştir. 5. Maddede, yapılacak müracaatların tek bir hat üzerinden yapılması ve müracaat sürecinin hem merkezileşmesi hem de basitleştirilmesi vurgulanmıştır. 6. maddede ise BİMER fiziki alt yapısının hazır olması gereken nihai tarih belirtilmiştir.

### **Kamuda İnovasyon ve BİMER Uygulaması**

Bu kısımda, çalışmanın saç ayaklarından birini oluşturan inovasyon kavramına ve BİMER uygulamasının idarede nasıl bir inovasyonu sağlayabileceğine ilişkin seçilmiş bazı örnekler üzerinden bir çerçeve çizilecektir. Bu çerçevede, BİMER'e ulaşan girdiler, ilgili kamu kurumuna yönlendirilmesinin dışında, eğer kamu politikası geliştirmede kullanılabilecek birer içsel girdi olarak görülebilirse, idarenin zaman içerisinde, vatandaşın gelen şikâyetleri ciddi oranda azaltabilecek, gelen öneri ve memnuniyetleri gittikçe artırabilecek inovatif bir yapıya sahip olabilme potansiyeli öne çıkarılacaktır. Bu kısımda, önce inovasyon kavramı, kamuda inovasyon ve BİMER uygulaması kısaca anlatılacaktır.

Kavramın Latince “yenilenmek” demek olan köküne (*innovare*) gönderme yapan Arpacı, (2011), kavram ile kastedilenin salt iyi bir fikir veya ürün/hizmet geliştirmeden çok daha ötesi olduğunu tespit etmektedir. Dolayısıyla, örgütlerde inovasyon kavramının dönemsel değil, sürekli iyileşmeyi içerisinde barındırdığı görüşüne katkı vermektedir. Bu bağlamda değerlendirilirse, inovasyon kavramı, değişen oran ve ölçülerde özel, sivil veya kamu örgütlerinin hepsinde söz konusu olabilen bir süreçtir<sup>20</sup>. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), özellikle kamu örgütlerinde inovasyon olgusunu oldukça önemsemektedir (Arpacı, 2011; OECD 2009; OECD 2011).

“Örgütlerde niteliksel değişimler meydana getirebilecek etkiye sahip yöntem ve süreçler bütünü olarak inovasyon” kurumlarda teknolojik, sosyal ve örgütsel olmak üzere üç şekilde görülmektedir (Şengül, 2015, s. 142). İnovasyon, özellikle, teknolojik yeni bir ürün veya yöntem şeklinde, eskiye oranlı daha yüksek performanslı ürünün geliştirilmesi bağlamında söz konusudur (Şengül, 2015). Şengül'e göre (2015), Türkiye'de kamu sektöründe inovasyon çalışmaları hız kazanarak,

<sup>20</sup> Aslında, inovasyon ve rekabet baskısı ilişkisi dikkate alınsa, inovasyonun daha çok özel sektör firmaları bağlamında söz konusu olan bir süreç olduğu dikkati çekmektedir. Yalnız, son dönemler itibarıyla de, rekabet unsurunun yok denecek kadar az olduğu düşünülen kamu sektöründe de, inovasyona dönük baskılar söz konusudur. Rekabet olmasa da, başta maliyetlerin azaltılması, daha iyi kamu hizmeti sunulması, vatandaşın azalan/yok olan güveninin tekrar tesis edilmesi ve BİTlerin gelişmesi vd. unsurlar bağlamında, kamu sektörü de inovatif süreçlerle tanışmak, kamuda inovasyonu geliştirmek durumundadır (Borins, 2002).

2006 yılından itibaren “Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı” çerçevesinde, özellikle, e-devlet alanında birçok proje çerçevesinde, kamuda inovasyon kavramı giderek daha gözle görülür bir nitelik kazanmıştır. Bu bağlamda, Şengül (2015) OECD üye ülkelerin katkılarıyla yürütülen “Kamuda İnovasyon Projesi” kapsamında pilot sürümü yayınlanan platformda kamu sektöründe öne çıkarılan 102 adet inovatif örnek arasında, Türkiye’den e-Devlet Kapısı, BİMER, UYAP olmak üzere 3 adet inovatif örnek yer aldığını öne çıkarmaktadır.

BİTlerin, diğer unsurların yanında, kamuda inovasyon sürecinde son derece önemli bir işlevselliği bulunmaktadır. Bu konuya ilişkin olarak, başta internet olmak üzere diğer BİTlerin kamu sektöründe, devlet-vatandaş ilişkisini daha önce örneği görülmemiş bir düzeyde dönüştürdüğü gözlenmektedir. Ayrıca, özellikle internetin kamuda inovasyon ve yeniliklerin hayata geçirilmesi bağlamında sunduğu olanaklar gözle görülür niteliktedir (Contini & Lanzara, 2009). Özellikle vatandaşın kamu hizmetleri bağlamında karşılaştıkları olumlu – olumsuz yönleri idareye “veri” veya “girdi” olarak sağlayabilmesi sonucunda, idarenin salt bu müracaatı çözümlenmekle kalmayıp, sonuçta “kamu yönetiminin iş görme biçimini” veya “kamu hizmetlerinin örgütlenme ve sunulma biçimini” değiştirebilmesi, kamuda inovasyon açısından yaşamsal bir destek sağlayabilir. Çünkü Misuraca ve Viscusi (2015) kamunun son dönem itibarıyla karşılaştıkları sorunları çözmeye ilişkin bir sürü yeni yatırım yapmasına karşın, yeni yol ve yöntem geliştirmede ciddi bir sıkıntı yaşadığını belirtmektedir. Yaşanan bu zorluğun, teknik sorunlardan ziyade, kamu hizmeti üreten kamu kurumlarının örgütlenme biçimleriyle ilgili olduğu saptaması yapılmaktadır (Misuraca & Viscusi 2015).

Bu bağlamda değerlendirilirse, BİMER uygulaması, özünde vatandaşın, Başbakan’a<sup>21</sup> ulaşarak, karşılaştığı bir sorunu, sıkıntıyı, uygulamayı seçilmiş en üst siyasi kimlik olarak Başbakanın manevi şahsında idarenin işlevsel olan en üst makamına iletmesi amacı taşımaktadır. Salt böyle bir amaç bile oldukça değerlidir. Bunun yanında, BİMER uygulamasının, idare-vatandaş arasında güven sağlama potansiyeli bağlamında da önemsenmelidir. Güven tesisi için, vatandaşların BİMER bağlamında yönetime katılmaları da sistem içerisinde kurgulanabilmelidir. Vatandaşların öneri veya şikâyetlerini BİMER marifetiyle dile getirmeleri, bireylerin yönetime katılmaları ve yönetişimin gerçekleşmesi bakımından önemlidir (Demirci, 2015).

<sup>21</sup> Dönemin Başbakanı Sayın Erdoğan, vatandaşın bizzat kendisine ulaştığı hissini verilmesine oldukça özen göstermiştir. Bu hissi verilebilmesi, hem vatandaş hem de idare nezdinde önemlidir. Şimdi vatandaş tarafından doğrudan seçilmiş en üst siyasi kimlik olan “Cumhurbaşkanı” sıfatını taşıyan Sayın Erdoğan’ın, benzer bir uygulamayı (halk arasında CİMER olarak bilinen bir uygulamayı), Cumhurbaşkanlığı makamında gerçekleştirmek istemesi söz konusudur (T.C. Cumhurbaşkanlığı, t.y.). Elbette bu uygulamanın, Sayın Erdoğan’ın bizzat şahsıyla ilişkili olmasının yanında, artık idari şemamızda yer alan en üst seçilmiş makamın Cumhurbaşkanlığı olmasının etkisi de vardır. Elbette, Cumhurbaşkanlığı’nın idari şemamızdaki işlevselliği, an itibarıyla eskisi gibi olsa da (siyaseten sorumluluğu olmayan, temsil makamında doğrudan halk tarafından seçilmiş bir Cumhurbaşkanı), anayasa değişikliği çerçevesinde T.B.M.M Genel Kurul’unda görüşülen ve ilk tur oylamaları tamamlanan Cumhurbaşkanlığı (başkanlık) sisteminin hayat bulması öngörülmektedir. Söz konusu anayasa değişikliğinde, sisteme yönelik getirilmesi planlanan başka değişikliklerin yanında, idari şemamızda Başbakanlığın kaldırılması; yerine Cumhurbaşkanlığı’nın gelmesi tasarlanmıştır. Bu özellikle, söz konusu CİMER uygulamasının işlevselliği bağlamında yaşamsaldır. Aksi halde, şahsa veya duruma bağlı bir işlevsellik söz konusu olabilecektir; ayrıca, bu işlevselliğin kurumsallaşamaması oldukça önemli bir eksiklik olarak kalacaktır.

Devlet ile vatandaşları arasındaki etkileşimin düzenlenmesinde, diğer unsurların yanında, toplumsal yapıda öne çıkan özelliklerin bilinmesi de katkı sağlayacaktır. Bu noktada, vatandaşın idareden ne gibi beklentileri olduğunun yanında, söz konusu beklentileri hangi sıklıkla ve hangi yöntemler kullanarak dile getirdiği önemlidir. Diğer taraftan, idarenin örgütsel olarak, bunu karşılayabilme yeteneğinin yanında, örgütlenme biçimi de öne çıkmaktadır (Kazancı, 2013). Bu nedenle, kamu yönetiminde halkla ilişkiler sürecinin değişen paradigmalara yeniden kurgulanabilmesi (vatandaşın “diğerleri” değil, sürecin bir paydaşı veya tarafı olması<sup>22</sup>), vatandaşın devlete duyduğu güvenin artmasında ve demokratikleşme sürecinin sağlıklı gelişmesinde önemlidir. Bu çerçevede, bilgi edinmenin bireyler için bir hak olarak kabul edilmesi; aynı zamanda, bilgi ve belge sağlamanın ise kamu kurumları açısından bir yükümlülük olması (İbiş & Akdağ, 2015) süreç için önemli aşamalardır. BİMER gibi uygulamalar idareye önemli sorumluluklar yüklemektedir. Bu sorumluluğun başarıyla gerçekleştirilebilmesi için tek elden ve tek merkezden koordineli bir biçimde, müracaatların ilgili kuruma intikali, tüm sürecin takibi, müracaatçıların bilgilendirilmesi, gecikme olması durumunda ilgili kurumun uyarılması, denetlenebilmesi ve istatistiksel raporlamanın yapılması önemlidir (Sayan, 2014; Bozkurt, 2010).

### **BİMER’in Kamuda İnovasyon Sürecine Katkı Verebilmesi**

Vatandaş tarafından önemli bir başvuru merkezi olarak görülen BİMER’e yapılan başvuru sayısı ve BİMER’de gerçekleştirilen işlem sayıları Tablo 1’de görüldüğü gibi, her geçen yıl artan bir seyir izlemektedir.

**Tablo 1: BİMER Müracaat ve İşlem Sayıları**

Yıllara Göre BİMER’e Gelen Başvuru Sayıları		Yıllara Göre BİMER’de Gerçekleştirilen İşlem Sayıları
Yıllar	Başvuru Sayısı	İşlem Sayısı
2006	129.297	172.470
2007	137.716	208.899
2008	217.859	343.627
2009	384.852	583.697
2010	649.115	926.955
2011	822.287	1.415.336
2012	866.885	1.743.293
2013	1.168.853	2.592.057
2014	1.124.005	2.766.360
2015	1.267.665	3.859.240

Kaynak: <http://www.bimer.gov.tr/Forms/pgReports.aspx>

<sup>22</sup> Şu nokta oldukça önemlidir: İdare tek başına, gelişen olanak ve kendi örgütsel kabiliyeti çerçevesinde kamu değeri de üretebilir, inovatif yöntemler de geliştirebilir, fakat başta bireyler olmak üzere, başkalarından yardım alması veya onlarla işbirliğine gitmesi, tek başına üreteceği her şeyden daha fazla olacaktır (Millard, 2013).

Başvuru ve işlem sayılarındaki artan oranlı yükseliş, devlet – vatandaş etkileşiminin değişim yapısına ilişkin eğilim hakkında da fikir vermektedir. Bilginin devlet ve vatandaş arasında artan oranlı paylaşımı, karşılıklı iki yönlü bir güven ortamının oluşumuna yardımcı olmaktadır (Bulduklu & Türkmenoğlu, 2015). Elbette BİMER özelinde veya bilgi edinme hakkı genelinde, giderek artan oranlı bir bilgi edinme talebi olumlu olarak algılanabilir. Aynı zamanda, artan oranlı talep, muhatap bulma, sorunlarını iletme, çözüm bulma gibi konularda olumsuz bir durum olarak da algılanabilir. Özellikle inovasyon bağlamında değerlendirilirse, bu durumun önce artan oranlı ama zaman içerisinde azalan oranlı olması gerekirdi. Yani, idare, kendisine gelen müracaatları, salt bir bilgi edinme müracaatı olarak görmeyip, aynı zamanda birçok vatandaşın muhtemel benzer sorunları yaşamaya bağlamında değerlendirmelidir. Elbette her müracaatın içeriği genellenebilir olmayabilir. Ama toplumun bir kesimine, zümresine veya belli bir guruba yönelik genellenebilir müracaatların kamu kurumlarının yapılanmasında yenilik veya kamu hizmetlerinin görülmesinde bir yenilik sağlayabilecek boyutuyla da değerlendirilebilir. Böyle bir durumun BİMER'e intikali ile hem durumun ilgili idareye intikali sağlanabilir, hem de bu durumu idarenin tamamına yayılabilir. O zaman başta benzer müracaatlar olmak üzere, idareye başvuruların zaten azalması gerekirdi. Bu noktada bir uygulama örneği olarak T.C. Salihli Belediyesi 1.2.2016 tarihli, 2016/29 sayılı meclis toplantı kararından bir kesit verilecektir.

İlgili belediye meclis kararında, BİMER'e giden bir müracaata gönderme yapılmakta, söz konusu vatandaşın esnafın yaya kaldırımını işgal etmesi kaynaklı bir şikâyeti paylaşılmaktadır (T.C. Salihli Belediyesi, t.y.). Bu durumun ilçe belediyesinin üç adet caddesinde de söz konusu olduğuna dikkat çekilmektedir. Belediye başkanı da konuşmasında konu ile ilgi olarak BİMER'de şikâyetlerin bulunduğunu, bu aşamaya gelmeden bir an evvel komisyon ve encümen kararları ile gereğinin yapılmasına değinmiştir. Bir bütün olarak bakıldığında, belirtilen soruna çözüm ciddiyetinin oluşmasında, vatandaşın BİMER'e şikâyet ve çözüm bulunması için başvurması önemlidir. Belediye açısından sorunun hızlı ve etkin çözümü yoluna gidilerek, belediye ve vatandaşlar arasında bir güven ortamı oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu güven ortamı, sorunların üst merciye müracaat gerekmeden ilgili sorunun belediyeye intikali ile çözülebilmemesinin gösterilmesi açısından çok önemlidir. BİMER açısından ise, bu müracaatın örnek bir şikâyet olması bağlamında, böyle bir durumun tüm il, ilçe ve belde belediyelerinde yaşanabileceği öngörülebilmelidir. Bundan hareketle, BİMER başbakanlık adına ilgili tüm yerel yönetimlere böyle bir sorunun varlığından bahisle – kamu yararı gerekçesiyle – konu ile ilgili düzenlemelerin yapılmasını talep edebilir<sup>23</sup>.

Böylece, benzer başka sorunların BİMER'e gelmesinin önü alınacağı gibi, daha sorunlar ortaya çıkmadan çözülmesi sağlanabilir<sup>24</sup>. Her şeyden önemlisi, BİMER yardımıyla, müracaatçının

<sup>23</sup> Başbakanlığın, yerel yönetimler üzerinde hukuken böyle bir yetkisi yoktur. İdari vesayet, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin hukuksal uygunluğunu denetleme kabiliyeti vermektedir. Bu noktada BİMER, kamu yararı gerekçesiyle böyle bir düzenlemenin yapılmasını tavsiye edebilir, yapılmasında ısrar edebilir. Bunun yanında, vesayet yetkisinin hiyerarşik yetki olmaması gerekçesiyle, BİMER çerçevesinde Başbakanlığın yerel yönetimler üzerinde böyle bir yetki sağlama sürecinin başlatılması dahi kanaatimizce bir inovasyon örneğidir.

<sup>24</sup> Benzer kaldırım işgali sorunları ve olayların BİMER'e intikali için bkz. <http://www.kayseriolay.com/develi-de-esnaf-arasinda-kaldirim-davasi-h12014.htm> ve <http://www.aydindenge.com.tr/guncel/19/04/2013/esnaf-belediyeyi-belediye-bimeri-dinlemiyor>.

kendisini dinleyecek, bilecek ve cevap verecek bir mercinin varlığını hissetmesi, müracaatı olumsuz sonuçlansa bile, son derece önemlidir. Çünkü sahihsizlik duygusu, idare-vatandaş arasındaki güven olgusuna ciddi zarar verir. Sahiplik duygusu birey açısından psikolojik, toplum açısından ise sosyolojik bir fayda temin etmektedir (ayrıca, Ağır & Turhan, 2014). Diğer yandan yurttaşlar ile devlet arasında geleneksel ilişkideki orantısız gücün varlığı ve bunun kullanılma potansiyeli, idareden “korkmaya” sebep olmaktadır<sup>25</sup>. Bu noktada, BİMER’in aracısız bir biçimde, vatandaşların devlet ile olan ilişkilerinde ve onun karşısındaki konumunu güçlendirmesinde katkı sağlaması olanaklıdır.

Son dönem devletin ve milletin bekasına ilişkin ihbar etme teşviki de dikkate alınırsa, genel olarak bilgi edinme süreci, özel olarak da BİMER süreci, “ihbar etmeyi” idare tarafından teşvik edilen ve vatandaşlar tarafından da tercih edilen yaygın bir uygulama haline getirmiştir. Bu nedenle her iki taraf için son derece hassas olunması gereken bir süreç oluşmuştur. İhbarcıların, sorunları idareye haber verme, bildirme uygulamaları intikam niyeti taşıyabilir ve her zaman gerçeği yansıtmayabilir. Diğer yandan bu süreçte ihbarcılarının korunmadığı ve korunmayacağı endişesi, kimlik bilgilerinin açıklanmak istenmemesine yol açmaktadır. Örneğin, BİMER sistemine, Eylül 2011 – Temmuz 2015 tarihleri arasında gerçekleştirilen toplam 203.912 (adet) başvuru içerisinde, 110.835 (adet) başvuru, kimlik bilgileri gizli tutulmak (% 54) suretiyle yapılmıştır (Candan & Kaya, 2015). Buradan hareketle, her süreçte olduğu gibi, bilgi edinme ve BİMER süreçlerinde de idarenin dikkat etmesi, art niyetli kullanıcıların varlığını tespit ederek, sürecin bu amaçla tekraren kullanımının önüne geçmesi, ayrıca, başka bireylerin de söz konusu süreçleri art niyetli kullanımlarının önlenmesi yaşamsaldır.

## Sonuç

Şurası açıktır ki, günümüzde bireyler giderek karmaşıklaşan bir toplumsal yapı içerisinde yaşamaktadır. Söz konusu karmaşıklık, salt bireysel veya toplumsal yaşamlarda değil, aynı zamanda karşılaşılan sorunlar bakımından da geçerlidir. Bu çerçeveden değerlendirilirse, yönetimlerin birey ve gruplarla olan etkileşimini, bilişim ve iletişim kanalları ile desteklemek durumundadır. Söz konusu, iletişim ve bilişim kanallarının, içinde bulunulan değişimler ve dönüşümler paralelinde güncellenmesi, yönetimlere salt vatandaşları ile kaliteli bir etkileşim sağlamakla kalmayacak, aynı zamanda, ortaya çıkması olası birçok soruna proaktif bir biçimde çözüm üretmesini de sağlayacaktır.

Halkla ilişkiler anlayışı, geleneksel olarak, idarenin kendisini vatandaşlarından ayrı tutması bağlamında şekillenmiş olup, vatandaşların idareyi dışsal bir unsur olarak uzaktan denetlemesi bağlamında kurgulanmıştır. Hâlbuki söz konusu halkla ilişkiler anlayışı, etrafta gerçekleşen değişimi algılama ve ona yön verip yöneltmede idareye yol gösterici olabilse, idare vatandaşların başvuruları sayesinde oldukça fazla girdi alabilir. Bu girdi idarenin sürekli iyileştirilmesi

<sup>25</sup> Yozgat-Yerköy’de belediyeyi BİMER’e şikayet eden bir vatandaşa dönük belediyenin eylem ve işlemleri aktarılmaktadır.Bkz. <http://www.haber3.com/belediyeyi-bimere-sikayet-etti-tandiriligindan-oldu-1626914h.htm>.



amacıyla kullanılabilir. Bu noktadan hareketle, idarenin topluma olan katkısı, diğer yandan vatandaşın idareye olan katkısı, karşılıklı olması ve vatandaşın artık bir paydaş olarak görülebilmesi çerçevesinde, halkla ilişkiler sürecinin başarılı dönüşümünün bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Vatandaşa hizmet etmenin varlık sebebi olduğu kamu kurumlarında, bu kurumlar vatandaşların istek, şikâyet, beklenti ve memnuniyetleri sürekli ölçülmelidir. Daha önce ifade edildiği gibi idarenin kamu hizmeti ve kamu yararı üretmesi, vatandaşın dâhil olmadığı bir süreç çerçevesinde de olanaklıdır. Bu şimdiye kadar, çoğunlukla da böyle olmuştur. Bununla birlikte, idarenin vatandaştan veri alarak bu süreci çok daha iyileştirmesi olanaklıdır. Dolayısıyla bu çalışma, idarenin gelişen teknolojiler paralelinde ortaya çıkan olanakları olumlu biçimde kullanması bağlamında, sürekli iyileşme olarak da tarif edebileceğimiz inovasyonun gerçekleşebileceği ön kabulü üzerinden ilerlemektedir. Başta bilgi edinme hakkı olmak üzere, BİMER uygulaması, idarenin vatandaşlarından – karşılıklılık esası temel alınarak – son derece önemli girdi ve veri alabilmesinin önünü açmaktadır.

Sonuç olarak, BİMER'in yayınlanan verileri incelendiğinde vatandaşların giderek artan bir oranda bu sistemi kullandığı görülmektedir. Sebebi her ne olursa olsun, giderek artan bir kullanım ile oldukça değerli veriler ve girdiler elde edilebilir. Bu çerçevede idare vatandaşları ile olan etkileşiminde geleneksel olarak geliştirdiği reaktif tavır yerine, proaktif bir tavır geliştirebilir.

## Kaynakça

- Ağır, O., & Turhan, A. (2014). Demokratik Toplumda Bilginin Önemi ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(2), 283-312.
- Akkaya Kia, R. (2013). Devlet Sırrı, Kimin Sırrı?. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi (MÜHF-HAD) Armağan Özel Sayısı*, 19(2), 749-755.
- Akyıldız, F., & Demir, F. (2011). Beşinci Yılında Bilgi Edinme Hakkı: Uşak İli Örneği. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(2), 588-612.
- Akyürek, R., & Solmaz, B. (2003). "Evaluation of "Public Relation" Descriptions According to the Communication Dimension in the Books Written in Turkey". *1<sup>st</sup> International Symposium on Communication in the Millennium: A Dialogue between Turkish and American Scholars Vol. 1* içinde (pp. 387-402), 19-21 February, U.S.A.
- Aras, Z., & Altınok, E.B. (2009). Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları, *Ankara Barosu Dergisi*, 67(1), 107-112.
- Arapcı, İ. (2011). Kamu kurumlarında teknolojik inovasyon ve inovasyon politikası. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 38(2), 111-123.
- Asna, A. (2012). *Kuramda ve Uygulamada Halkla İlişkiler*, İstanbul: Pozitif Yayınları.
- Aydın, M. (2004). 1982 Anayasası'nda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Bireysel Başvuru Hakkı ve Uygulaması. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8(1-2), 293-328.
- Başok, N., & Coşkun, G. (2012). *Teoriden Pratiğe Halkla İlişkiler Projeleri: Ödüllü Örnek Uygulamalar*, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8), 467 – 476.
- Bozkurt, A. (2010). BİM'leri tanıyoruz - Başbakanlık BİB. *Bilişim* (Aylık Bilişim Kültürü Dergisi - Türkiye Bilişim Derneği), 125, 108-115.
- Bulduklı, Y., & Türkmenoğlu, A. T. (2015). Bilgi Toplumunda Kamu Kurumlarının Bilgi Edinme Birimleri ve Halkla İlişkiler. *Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, 22, 47-64.
- Candan, H., & Kaya, T. P. (2015). İhbarcılık (Whistleblowing) ve Algılanan Örgütsel Destek Arasındaki İlişkinin İncelenmesine Yönelik Bir Kamu Kurumunda Araştırma. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 305-330.
- Contini, F., & Lanzara, G. F. (2009). "Introduction". In *ICT and Innovation in the Public Sector: European Studies in the Making of E-Government*. Francesco Contini and Giovan Francesco Lanzara (eds.), Palgrave Macmillan, UK.
- Çevikbaş, R. (2006). Yönetimde Etik ve Yozlaşma. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 20(1), 265-289.
- Çımat, A. (1997). Türkiye'de Gizliliğin Yasal Temelleri ve Açıklık. *Vergi Raporu*, 30, 19-26.
- Demirci, K. (2015). Türkiye'de Yurtaş- Devlet İletişimi Açısından E-Devlet Uygulamaları: BİMER Örnek Olayı. *Akdeniz İletişim (Akdeniz Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi)*, 23, 98-114.
- Demirkol, S. (2012). Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), 45-72.
- Efe, H., & Demirci, M. (2013). Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. *Sayıştay Dergisi*, 90, 49-72.
- Eken, M. (1994). Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(2), 25-54.

- Fendoğlu, H. T. (2013). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı. *Ankara Barosu Dergisi*, 2013/4, 21-49.
- Güran, S. (1982). Yönetimde Açıklık. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 3(1-3), 101-112.
- Hatipoğlu, C. (2014). Vergisel Uyuşmazlıklar Bakımından Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru Koşulları. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 20(2), 309-330.
- Harlow, R. F. (1975). Management, public relations, and the social sciences. *Public Relations Review*, 1(1), 5-13.
- Harlow, R. F. (1976). Building a Public Relations Definition. *Public Relations Review*, 2(4), 34-42.
- Harlow, R. F. (1977). Public relations definitions through the years. *Public Relations Review*, 3(1), 49-63.
- Harlow, R. (1980). A timeline of public relations development. *Public Relations Review*, 6(3), 3-13.
- Hasdemir, T. A. (2014). Türkiye’de Kamusal İletişim ve Bilgi Edinme: 10 Yılın Ardından Panoramik Bir İnceleme. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(3), 111-144.
- <http://www.aydindenge.com.tr/guncel/19/04/2013/esnaf-belediyeyi-belediye-bimeri-dinlemiyor>.
- <http://www.haber3.com/belediyeyi-bimere-sikayet-etti-tandiriligindan-oldu-1626914h.htm>.
- <http://www.hurriyet.com.tr/bimere-sikayet-dagin-altinda-hazine-var-40128272>.
- <http://www.kayseriolay.com/develi-de-esnaf-arasinda-kaldirim-davasi-h12014.htm>.
- İbiş, H., & Akdağ, M. (2015). Bilgi Edinme Kanunu’ndan Yararlanma Sıklığı: Erciyes Üniversitesi Örneği (2011-2014). *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 38, 157-174.
- İnaç, H., & Ünal, F. (2007). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi. *Dumlupınar Üniversitesi SBE Dergisi*, 18, 41-62.
- Kazancı, M. (2013). *Kamuda ve Özel Kuruluşlarda Halkla İlişkiler*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Kırışık, F. (2013). İdare ile Bireyler Arasındaki İlişkilerde Güç Dengesizliğinin Giderilmesinde Etkili Bir Yöntem: İdari Usul. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 37, 245-252.
- Küçük, A. (2011). Bilgi Edinme Hakkının Sınırları ve Bu Hakkın İhlalinde İdare ve Kamu Görevlilerinin Sorumluluğu. *Sayıştay Dergisi*, 81, 111-139.
- Külcü, Ö., & Turan, M. (2013). Kamu Hukukunda Geleneksel ve Elektronik İletişim, Bilgi ve Belge Yönetimi Uygulamaları. *Türk Kütüphaneciliği Dergisi*, 27(2), 266-300.
- Millard, J. (2013). “ICT-enabled public sector innovation: trends and prospects”. In *Proceedings of the 7<sup>th</sup> International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV ‘13)*, Tomasz Janowski, Jeanne Holm, & Elsa Estevez (Eds.) ACM, New York, NY, USA, 77-86. DOI=<http://dx.doi.org/10.1145/2591888.2591901>.
- Misuraca, G. & Viscusi, G. (2015). Shaping public sector innovation theory: an interpretative framework for ICT-enabled governance innovation. *Electronic Commerce Research*, 15(3), 303-322.
- OECD. (2011). *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118843-en>.
- OECD. (2009). *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD Publishing, Paris, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.
- Polater, Y. Z. (2016). Bilgi Edinme Hakkının Sınırları ve Devlet Sırrı. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 122, 99-140.
- Sayan, İ. Ö. (2014). Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 69(2), 333-349.
- Şaylan, G. (2000). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 1-22.

- Şengül, R. (2005). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini “Camdan Eve” Dönüştürür mü?, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 60(3), 215-234.
- Şengül, R. (2008). *Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Şengül, R. (2015). Örgütsel Değişim Faktörü Olarak İnovasyon ve Kamu Yönetimi. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(2), 141- 151.
- T.B.M.M. (t.y. a). *Bilgi Edinme Hakkı 12 Eylül 2010 Tarihli Anayasa Değişikliği ile Anayasaya Girdi*. [https://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/2010\\_raporu\\_baskanlik\\_aciklamasi.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/2010_raporu_baskanlik_aciklamasi.pdf) (Erişim Tarihi: 13.01.2017).
- T.B.M.M. (t.y. b). *Dilekçe*. <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/mevzuat.htm> (Erişim Tarihi: 13.01.2017).
- T.B.M.M. (t.y. c). *Gül Hükümeti Programı*. <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP58.htm> (Erişim Tarihi: 13.0.2017).
- T.B.M.M. (t.y. d). *I. Erdoğan Hükümeti Programı*. <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP59.htm> (Erişim Tarihi: 13.01.2017).
- T.B.M.M. (t.y. e). *Bilgi Edinme Hakkı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı*. <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0955.pdf> (Erişim Tarihi: 13.01.2017).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı (t.y.). *Cumhurbaşkanına Yazın*. <https://basvuru.tccb.gov.tr/Forms/pgDefault.aspx> (Erişim Tarihi: 13.01.2017).
- T.C. Başbakanlık (t.y.). *Başbakanlık İletişim Merkezi*. <http://www.bimer.gov.tr/Forms/pgMain.aspx> (Erişim Tarihi: 13.01.2017).
- T.C. Başbakanlık (2003). *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısı Genel Gereğesi*. <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0632.pdf> (Erişim Tarihi: 13.09.2016).
- T.C. Başbakanlık Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (2014). *Bilgi Edinme Hakkı Mevzuatı. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Yayınları 1*, Ankara, [http://www.bedk.gov.tr/Yayinlar/BEHMevzuati/BILGI\\_EDINME\\_HAKKI\\_MEVZUATI\\_TR.html](http://www.bedk.gov.tr/Yayinlar/BEHMevzuati/BILGI_EDINME_HAKKI_MEVZUATI_TR.html) (Erişim Tarihi: 15.09.2016).
- T.C. Başbakanlık BEDK (2015). *BEDK Kararları Işığında Açıklamalı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*, BEDK Yayınları 4, Ankara, <http://www.bedk.gov.tr/Yayinlar/AciklamaliBilgiEdinmeHakkiKanunu/index.html> (Erişim Tarihi: 16.09.2016).
- T.C. Salihli Belediyesi (t.y.). *Salihli Belediyesi Meclis Kararı*. [http://www.salihli.bel.tr/external/dokuman/2016\\_291455809257.pdf](http://www.salihli.bel.tr/external/dokuman/2016_291455809257.pdf) (Erişim Tarihi: 15.01.2017).
- Türk Dil Kurumu. (t.y. a). *Genel Türkçe Sözlük*, [http://tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&sarama=gts&guid=TDK.GTS.5878bb2e140669.85140865](http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&sarama=gts&guid=TDK.GTS.5878bb2e140669.85140865) (Erişim Tarihi: 13.01.2017).
- Türk Dil Kurumu. (t.y. b). *Genel Türkçe Sözlük*, [http://tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&sarama=gts&guid=TDK.GTS.5878bb325f4550.27263089](http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&sarama=gts&guid=TDK.GTS.5878bb325f4550.27263089) (Erişim Tarihi: 13.01.2017).
- Yılmaz, H. (2015). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Kapsamında İtiraz Usulü. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Özel Sayı II*, 965-986.



## Normative Power in EU's Democracy Promotion Policy towards Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment from Zimbabwean and Ivory Coast Cases

Samiratou DIPAMA\*  
Emel PARLAR DAL\*\*

### Abstract

This paper seeks to explore the limits of the Normative Power Europe (NPE)'s concept from theoretical and empirical perspectives by using Zimbabwe and Ivory Coast as test case studies. In doing so, it will first theorize the concept of NPE by analyzing the liberal understandings and neorealist critiques of the concept, then it will briefly give an overview of the Cotonou Partnership Agreement (CPA) framework and finally it will critically examine the EU's democracy promotion activities in both countries from the NPE perspective. Our main argument is that though normative emphasis finds its place in the CPA Framework, the EU's inconsistent and controversial attitude towards the political situation in Zimbabwe and Ivory Coast, have significantly limited conceptions of the EU as a normative power because strategic interests calculations have constantly trumped EU's normative aspirations.

**Keywords:** Sub-Saharan Africa, European Union, Normative Power Europe, Political conditionality, Democracy Promotion

## Avrupa Birliği'nin Sahra-Altı Afrikası'na Yönelik Demokrasi Teşvik Politikalarında Normatif Güç: Zimbabwe ve Fildişi Sahili Vakalarının Eleştirel Değerlendirmesi

### Öz

Bu makale, Zimbabwe ve Fildişi Sahili vakalarını kullanarak Normatif Güç Avrupa kavramının kuramsal ve ampirik açıdan sınırlarını incelemeyi amaçlamaktadır. Bunu yaparken ilk olarak Normatif Güç Avrupa kavramını, bu kavrama yönelik liberal yaklaşımları ve neo-realist eleştirileri inceleyerek kuramsallaştıracak; daha sonrasında Cotonou Ortaklık Anlaşması çerçevesine kısaca göz atacak ve

\* PhD Student, Marmara University, EU Politics and International Relations, European Union Institute, dipamamis@yahoo.fr, samiratoudipama@marun.edu.tr

\*\* Associate Professor, Marmara University, Faculty of Political Science, Department of International Relations, emelparlar@yahoo.com, emel.parlar@marmara.edu.tr

son olarak, Avrupa Birliği'nin iki ülkedeki demokrasiyi teşvik etmeye yönelik faaliyetlerini Normatif Güç Avrupa perspektifinden eleştirel olarak inceleyecektir. Makalenin temel savı, normatif vurgunun Cotonou Ortaklık Anlaşması Çerçevesi'nde yerini bulmasına rağmen, stratejik çıkar hesaplarının devamlı olarak Avrupa Birliği'nin normatif amaçlarına baskın çıkması nedeniyle, Avrupa Birliği'nin Zimbabve ve Fildişi Sahili'ndeki siyasi durumlara yönelik tutarsız ve tartışmalı tutumu Avrupa Birliği'nin normatif güç olarak kavramsallaştırılmasını büyük ölçüde sınırlandırmıştır.

**Anahtar kelimeler:** Sahra-Altı Afrika, Avrupa Birliği, Normatif Güç Avrupa, Siyasi Şartlılık, Demokrasiyi Teşvik

## Introduction

Self-describing itself as a normative power, the European Union (EU) has bore the moral responsibility to spread its normative values to the rest of the world in order to achieve its normative ends of a peaceful global world. In this context, the former 4<sup>th</sup> Lome -bis agreement and the recent Cotonou Partnership Agreement (CPA) concluded between the EU and the African, Caribbean and Pacific (ACP) group of states by including a conditionality clause, has initially provided the legal framework for the EU to make its economic and diplomatic relationship with the ACP countries dependent upon progress towards respect of democratic principles and human rights in these partner countries. The EU has then apparently been playing a highly 'normative' role using its economic and diplomatic instruments to foster the spread of norms on democracy and human rights in these regions. However, the EU's democracy promotion policy, especially towards Africa, has generally been subject of heated debates among scholars, policy-makers and academics and has raised questions about the Union's role as an external normative power. Critics generally perceive the EU's democracy promotion policy as being characterized by "double standards", meaning that similar violations of democratic principles have led to a different response from the EU (Del Biondo, 2011). This paper seeks to explore the limits of the Normative Power Europe's concept in Sub-Saharan Africa (SSA) from theoretical and empirical perspectives by using Zimbabwe and Ivory Coast as country-case studies. In doing so, it will first theorize the concept of NPE by analyzing its core tenets and critiques, then it will briefly give an overview of the CPA framework and finally it will critically examine the EU's democracy promotion activities in both countries from the NPE perspective for the period between 2000-2014.

## Theory of Normative Power Europe and Historical Evolution of EU's Policy of Political Conditionality towards SSA

This section seeks to theoretically grasp the concept of NPE and its critiques and to briefly explore the successive frameworks that have regulated the EU's relations with Sub-Saharan African countries.

### ***EU Normative Power in Theory: Main Tenets and Critiques***

The concept of ‘normative power Europe’ was first introduced by Manners in 2002 to suggest that the particularity of the EU stems from its ability to shape conceptions of ‘normal’ in international politics (Manners, 2002:240). The term ‘power’ in normative power concept is specifically defined “in Weberian terms as a form of relationship between the two actors where one of them impacts the other to adopt the norms/values which in different circumstances the latter would not accept” (Metreveli, 2011: 2). This conceptualization of power brings it closer to Nye’s concept of soft power introduced in 1990 and defined as “the ability to get what you want through attraction rather than through coercion”(Nye, 2005). Therefore, a normative power is expected to predominantly make use of soft power in the pursuit of its normative ends rather than hardcore measures, which are mainly about the use of military and economic force to influence others’ decisions and actions (Hill and Smith, 2011: 475).

This normative difference of the EU stems from its historical context, hybrid polity and political-legal constitution (Manners, 2002: 240). The EU has been constructed on the basis of core norms and values, universally recognized and shared and these norms dictate and should dictate its foreign policy. Manners argues that EU’s normative power has been built on the basis of five “core norms” (peace, democracy, liberty, rule of law, and human rights) and four ‘minor norms’ (social solidarity, fight against discriminations, sustainable development and good governance” (Manners, 2002:242-243). This conceptualization of the EU as a normative power is also observed in some European political leaders’ discourses, which have become an increasingly important practice of European identity construction (Diez, 2005: 635). To illustrate this point, the then European Commission President, Romano Prodi, in a speech to the European Parliament, once stated that, “Europe needs to project its model of society into the wider world. We are not simply here to defend our own interests...We have forged a model of development and continental integration based on the principles of democracy, freedom and solidarity – and it is a model that works” (Prodi, 2000).

Yet, Manners also suggest that having a normative basis does not suffice to make a political institution an effective normative power. There should also be a diffusion of these norms to other entities in order to make it a normative power (Manners, 2002:244-245). In this vein, Manners underlines six different mechanisms of norm diffusion, which include contagion, informational diffusion, procedural diffusion, transference, overt diffusion and the cultural filter (Manners, 2002: 244–245). The inclusion of political conditionality clause in EU’s cooperation framework with third countries constitutes one of the ways of promoting and diffusing EU norms and values. The NPE further suggests that “not only is the EU constructed on a normative basis, but importantly that this predisposes it to act in a normative way” (Manners, 2002:252) in world politics. This basically means that the EU is normally expected to value norms more than strategic interests in the shaping and conduct of its foreign policy towards third countries. By anticipation to the criticisms of the eventual inconsistencies in the conduct of EU foreign policy, Manners

concludes that “the most important factor shaping the international role of the EU is not what it does or what it says, but what it is”(Manners, 2002: 252).

At the turn of the century, there has been growing neorealist criticisms against the idea of the EU as a distinctive normative power. Neorealist critique does not reject the NPE's assumption that states pursue a range of ethical concerns reflecting their distinct political values, such as the promotion of democracy and human rights. Yet, their main argument is that these ethical concerns are always of second order concern, which means that these are always traded off with vital national security fundamental national interests in case of conflict. In this stance, Hyde-Price recognizes that the rationale behind the states' engagement in normative issues is always being “aware of the structural distribution of power in the international system, and [they] do not pursue their normative agendas at the expense of their vital national interests” (Hyde-Price, 2008: 31). For instance, with respect to the EU's policy of democratization of central and eastern European countries in the post-cold war era , Hyde-Price argues that “the EU was used by its most influential member states as an instrument for collectively exercising hegemonic power, shaping its ‘near abroad’ in ways amenable to the long-term strategic and economic interests of its member states” (Hyde-Price,2006: 226-227).Therefore, great powers like the EU, are interested in sustaining a peaceful environment around them because it correlates with their own security and they have the capabilities to do so (Waltz, 1979:198). Thus, they would pursue “milieu goals” by using their material capabilities both as a means for influencing others and shaping a stable external environment (Hyde-Price, 2008: 31). Therefore, from a neorealist perspective, the “EU external policy co-operation constitutes a collective attempt at milieu shaping, driven primarily by the Union's largest powers “(Hyde-Price, 2006:222). In other words, “normativity is just an instrument in the EU's tool box in pursuing its aims” (Cebeci, 2012:576).

Moreover, the fact that strategic interests rather than norms are of outmost importance in shaping EU's foreign policy implies that “(...) if there is a conflict between democracy promotion and security, the EU will always give higher priority to security. Only in those cases where other, more important issues are not at stake will the EU seek to promote democracy with considerable consistency and vigor” (Olsen, 2002: 133). Thus, “EU member states will only allow the EU to act as the repository for shared ethical concerns as long as this does not conflict with their core national interests”(Hyde-Price, 2006:223). This primacy of national interests over normative issues explains why the EU and its member states would engage in economic relations with Putin's Russia would sale arms to authoritarian China (Hyde-Price, 2006:223) or would cooperate with authoritarian regimes in Africa and the Middle East.

Other critics pertains to the lack of sanctions in the EU itself against member states that would eventually contravene to the EU's settled norms and values as another signal that EU cannot be an effective normative power (Sjursen, 2006: 246). Cases of Britain's military intervention in Iraq in 2003 despite opposition from France and Germany (Blair, 2004: 207), as well as France and Britain's military intervention in Libya in 2011 despite opposition from many EU member states, clearly illustrates EU's member states' incapacity “to form a coherent normative policy towards an



issue” (Hardwick , 2011) due to the prevalence of national interests considerations and highlights the inner limits of EU’s normative power identity.

### ***Political Conditionality in EU-SSA Relations: from Lome to Cotonou***

Before the 4<sup>th</sup> Lomé Convention, the agreements were kept neutral with regard to human rights and democracy. The development and events of the 1980s, with the ACP states facing a severe debt crisis and being therefore in a weak bargaining position, has led to the gradual inclusion of political conditionality whereby access to aid is being tied to the adherence of international human rights standards for the first time (Crawford, 1996:505). For the first time “a political element” making “respect for human rights” a fundamental clause of the agreement was introduced in Article 5 of 4<sup>th</sup> Lome Convention There was however still no clause making human rights an essential element of the Convention, nor one providing for its suspension in the event of human rights violations.

The gradual evolution towards conditionality was deepened when the 4<sup>th</sup> Lomé Convention, amended in 1995 following a mid-term review, adds to the human rights clause, respect for democratic principles, the rule of law and good governance as “essential elements” of the convention and includes a suspension clause (article 366a). This finally gave the commission the legal basis to totally or partially suspend the application of the Convention after prior consultation of other ACP nations and the abusing party (Ozveri, 2011:3). Yet, article 366a did not address which measures should be taken to resume cooperation. The framework established by the 4<sup>th</sup> Lomé Convention provided therefore the European Community with complete discretion over when measures were lifted (Arts, 2000:193). The mid-term review further introduced a performance-based aid allocation. The 4<sup>th</sup> Lomé convention was succeeded by the Cotonou Partnership Agreement (CPA) in 2000, which is valid until 2020. The CPA entered into force almost 3 years later in April 2003 and provides for a revision every five years. The new CPA reflected the transition from purely economic cooperation to more inclusive political agreements in development policy. It built upon three pillars; an economic trade and cooperation pillar, a development cooperation pillar, and a pillar dealing with the political dimension. The big area of change concerns the political dimension in that Art 9 not only reiterates the notion of human rights, democratic principles and rule of law introduced in 4<sup>th</sup> Lomé-bis convention, but also makes reference to good governance, which is said to be a “fundamental element of this agreement”. As under the revised 4<sup>th</sup> Lomé Convention, in case of violation of the essential elements of human rights, democratic principles and rule of law a consultation procedure will be started to see what measures can be taken to remedy the situation (article 96). Article 96 also foresees deadlines. Consultations shall begin no later than 30 days after invitation and shall not last longer than 120 days. Once a serious breach of human rights or democratic principles is observed, the council of the EU invites the ACP country in question to participate in consultations under article 96. The decision to start consultations under the Cotonou Agreement is taken by the Foreign Affairs Council on the basis of a proposal

tabled by a EU member state or by the European External Action Service (EEAS) in collaboration with the European commission.

Consultations start with a meeting in Brussels between the EU, the ACP country accompanied by number of ACP countries of its choice, and representatives from regional organizations such as the AU and ACP-secretariat. The EU and the responsible government adopt a list of commitments to be fulfilled within a timetable. When consultations are closed, the EU evaluates the progress made by the government in fulfilling the commitments undertaken to rectify the breach and may decide to take “appropriate measures”. It is often argued that most common strategy followed by the EU in the context of consultations consists of:

1. the redirection of aid to measures designed to fulfill the authorities’ commitments to redress breaches, most notably actions supporting the preparation of elections; and
2. the incremental resumption of development cooperation on a conditional basis.

Beyond the use of “appropriate measures” under the article 96 of the CPA, the Treaty on European Union (TEU) includes “restrictive measures” as one of the possible tools that can be employed under the Common Foreign and Security Policy (CFSP) to enhance the compliance of governments under sanctions of the article 96(European Commission, 2008). As for the CPA, restrictive measures imposed by the EU under CSFP may target governments of third countries, or non-state entities and individuals (such as terrorist groups and terrorists) (European Commission, 2008). The conditions and circumstances under which CSFP sanctions can be used are strictly regulated through elaborated principles by many European governments and EU institutions and these principles include the following: “Sanctions should target as closely as possible the individuals and entities responsible for the undesirable policies and actions, thus minimizing adverse effects on others (...) They must respect human rights and fundamentals freedoms, in particular due process and the right to an effective remedy. The measures imposed must always be proportionate to their objective” (European Commission, 2008). The EU can use the following sanctions against the ACP states under the CSFP framework: diplomatic sanctions; Boycotts of sport or cultural events; Trade sanctions (general or specific trade sanctions, arms embargoes); financial sanctions (freezing of funds of economic resources, prohibition on financial transactions, restrictions on export credits or investment); flight bans; and restrictions on admission. Regarding the implementation, arms embargoes or restrictions on admission are implemented directly by the Member States.

## **EU Normative Power on the Ground: Zimbabwean and Ivorian Cases in Perspective**

This part will give a brief overview of the EU’s democracy promotion activities in Zimbabwe and Ivory Coast and then critically examine the limits of the EU’s normative power on the basis on the empirical analysis of the role it played in this context.

### **Brief Overview of the Case Studies**

#### **In Zimbabwe**

Robert Mugabe and the Zimbabwe African National Union–Patriotic Front (ZANU-PF), first brought to power in relatively democratic elections, have since ruled the country. Zimbabwe's development achievements and racial reconciliation during the first decade of independence were internationally celebrated (Freedom House Zimbabwe, 2012).

The main western-oriented opposition party, Movement for Democratic Change (MDC) managed to gain 57 out of 120 seats in the 2000 parliamentary elections. Conscious of this growing position of the opposition party, Mugabe's government turned increasingly towards violence and intimidation of the opposition, civil society and journalists. MDC members were harassed, arrested and even killed (International Crisis Group , 2002).

A few days after the 2002 elections, more than 1,400 people were arrested nationwide; most of them poll agents or observers from civil society (Amnesty International, 2002). In 2004, a bill was adopted that banned international human rights groups and prevented civil society organizations that received foreign funding from working on human rights (Amnesty International, 2004).

The 2005 parliamentary elections were largely marked with intimidation, violence and the use of food as a political weapon as well as the abduction of opposition party members by the ZANU-PF resulting in an even greater extent the split between the ZANU-PF and the MDC.

The situation worsened during the March 2008 presidential elections held in “an atmosphere characterized by severe economic meltdown, hyperinflation and mass political violence, as well as by a massive emigration of Zimbabweans” (Grebe, 2010). Election results were very close between the ZANU-PF and MDC and led to runoff elections at the end of June. Before this could take place, the opposition leader Morgan Tsvangirai, closely supported by the EU and the international community withdrew his candidature in protest of the unfair elections and political violence (Grebe, 2010).

The following months were followed by a negotiation between Mugabe and Tsvangirai, which finally reached a power sharing agreement, and formed a unity government under the Global Political Agreement (GPA) in September 2008(Grebe ,2010).

In the run-up of the 2013 elections, report from the Reporter Without Borders “expresses its grave concern for freedom of information in Zimbabwe and the safety of local journalists after threats and attacks by members of the Movement for Democratic Change” (Reporter without Border,2013). Therefore, “The ruling ZANU-PF party is not alone in showing hostility to the media and in opposing press freedom and there is the risk that the EU is “supporting” a party which itself is not democratic, the MDC. Mugabe overwhelmingly won the July 31 vote but his main rival, Morgan Tsvangirai, denounced it as a “huge fraud”. The African Union declared that the elections were “free, honest and credible” (BBC News, 2013). The South African Development

Community (SADC) called the election “free and peaceful” but reserved judgment on its fairness (LegalBrief Today, 2013).

## **In Ivory Coast**

On 24 December 1999, Ivory Coast entered a period of conflict after a coup by soldiers led by General Robert Guei, putting down the president Henri Konan Bedie. In a July 2000 referendum, the Ivorian people approved a new constitution and electoral code, by an 86 percent majority. The revised constitution tightened presidential eligibility requirements, including a stipulation that a candidate’s parents both have to be Ivorian and that the candidate must never have held another nationality. The Supreme Court ruled in October 2000 that Alassane Dramane Ouattara, the leader of the mainly Muslim party Rally of Republicans (RDR), did not meet the nationality rules and could not run for the elections.

The October 2000 elections were supposed to bring a relatively smooth restoration of democracy, but things went terribly wrong. The openness of the elections was questioned and the results that proclaimed Laurent Gbagbo winner were contested by the party of Alassane Ouattara (who were not allowed to participate) and the party of the putchiste Robert Guei. Laurent Gbagbo called his supporters to descend on the streets and to require the respect of the results by the other candidate. Finally, Laurent Gbagbo gained power through street. Similarly, the legislative elections on 10 December 2000 excluded Alassane Ouattara from the competition on citizenship grounds and to replicate all the RDR boycotted the elections by removing all its candidates. The protest organized by the RDR in Abidjan escalated into violent clashes with the loyal forces to president Gbagbo (Bouquet, 2011:67). In August 2002, Gbagbo formed a government of national unity with members of the RDR (US State Department, 2011).

These positive steps were halted in September 2002, when the *Mouvement Patriotique de Côte d’Ivoire* (MPCI), rebellious military personnel exiled in Burkina Faso, attacked government ministries in Abidjan, Bouake and Korhogo. After it was suppressed in Abidjan, the rebellion withdrew to the north and the center of the country. In the west, two other rebel movements, the *Mouvement Populaire Ivoirien du Grand Ouest* (MPIGO) and the *Mouvement pour la Justice et la Paix* (MPJ) fought for western cities. The war led to a complete division of the country, with the MPCI in the north, MPIGO and MPJ in the west and the government in the south (Blé Kessé, 2005: 116-118). In December 2002, the three rebel groups formed the *Forces Nouvelles*.

The January 2003 *Linas-Marcoussis* Agreement included the revision of the conditions for the eligibility of the presidency and aimed to improve conditions for Ivoirians with foreign origin. A prime minister with executive powers would be appointed, and a government of national unity would rule until general elections in 2005 (International Crisis Group, 2003:31-32). The partiality of the France’s role was put in doubt by the partisans of the Laurent GBAGBO’s party, the FPI arguing that France was supporting the rebellion to the detriment of the legitimate government, making difficult the implementation of the *Linas- Marcoussis* agreement.

In March 2004, a demonstration was violently repressed, with over one hundred people wounded or killed, the assassination of a Canadian-French journalist, disappearances and other atrocities. Furthermore, the freedom of press came under attack as the Young Patriots, youth militia loyal to President Gbagbo, started attacking opposition newspapers (Amnesty International, 2006).

A direct dialogue between President Gbagbo and the *Forces Nouvelles*, mediated by former President of Burkina Faso Blaise Compaore, led to the Ouagadougou Peace Agreement in March 2007. The 2007 Ouagadougou Agreement allowed the formation of an interim government of unity that would implement a program of identification of the population and organize open and transparent elections (International Crisis Group, 2007:2-3; US State Department, 2011). This interim government was in charge of implementing a program of identification of the population and organizing open and transparent elections (International Crisis Group, 2007: 2-3; US State Department, 2011).

Having been rescheduled several times presidential elections finally took place in late 2010. In the second round, a coalition between the party of Henri Konan Bédié and that of Alassane Ouattara allowed the latter to win election, leaving behind his main contender Gbagbo. Ouattara had the support of the EU, which recognized his victory in the elections. The Constitutional Council declared Gbagbo the winner Friday, invalidating earlier results from the Independent Electoral Commission, which handed Ouattara the victory with 54.1% of the vote. It was the job of Y.J. Choi, the special envoy in the Ivory Coast of U.N. Secretary-General Ban Ki-moon, to review and sign off on the results. Choi said that, even if Gbagbo's complaints were taken into consideration, Ouattara was the winner. Yet, Gbagbo refused to accept his defeat.

### ***A Critical Assessment of EU's Responses and Critiques of Norms' Promotion*** **The Zimbabwean case**

After the 2000 elections, the EU made several public declarations condemning the lack of press freedom and the violence against the opposition (Council of the EU, 2000; 2001a). In February 2001, an attempt was made to start political dialogue under Article 8 of the Cotonou Agreement, but this did not get any further than some quarrels about the agenda (Del Biondo, 2012). In June 2001, the EU stated that urgent progress was needed on the end of political violence, international observation to the 2002 presidential elections, press freedom and the independence of the judiciary and (Council of the EU, 2001b). In October 2001, the EU opened consultations under Article 96 of the CPA. During the consultations, the EU asked the government of Zimbabwe to normalize the situation in the country, mainly with respect to the monitoring of the March 2002 elections by international observers, the end on the violations of political and civil rights, of the repression of opposition and the holding of free and fair elections. The consultations ended in a stalemate since there was serious disagreement between the EU and the Zimbabwean delegation on whether foreign journalists and EU observers should be allowed to monitor the 2002 presidential elections (Council of the EU, 2002c). The government of Zimbabwe finally promised that foreign observers

would be allowed except some EU nationalities mainly British observers. When the Zimbabwean authorities revoked the visa of the head of the EU-EOM Pierre Schori only one week after his arrival, this prompted the EU to adopt “appropriate measures” against Zimbabwe (Laakso *et al.*, 2007: 74). The EU decided to close consultations and to take the appropriate measures, within the meaning of the article 96(2) d of the Cotonou agreement <sup>1</sup>. Moreover, targeted sanctions were taken against those responsible for political violence, including the freezing of their assets and a visa ban. Furthermore, an arms embargo was imposed (Council of the EU, 2002d). A few months later, the Council suspended all bilateral Ministerial contact with Zimbabwe (Council of the EU, 2002e). The period of application of the sanctions was periodically extended after twelve months, namely in February 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, and 2009 considering the unchanging democratic and human rights situation in the country.

The signing of the Global Political Agreement (GPA) opened a new chapter for Zimbabwe: the restrictive measures changed their purpose with the first delisting in early 2010 (see Council Decision 92 of 15 February 2010). The EU further approved positive measures to encourage the implementation of the agreement. From constraining the activity of the government, the EU began to adjust sanctions to consolidate the transitional process, to favor cooperation among the parties, and to encourage the approval of a new constitution. The EU also decided in February 2012 to remove 51 individuals and 20 entities from the visa ban and the asset freeze list in recognition of the implementation of the GPA, which allowed the creation of the Government of National Unity (GNU) and progress made towards the creation of a conducive environment for the holding of free, fair, peaceful and transparent elections.

On 23 July 2012 the EU, further encouraged by the progress made in implementing the GPA by the GNU, suspended the measures applied under Article 96 of the Cotonou Agreement to allow the EU to work directly with the GNU to develop new assistance programs for the benefit of the people of Zimbabwe that would come on stream under the next EDF (See Delegation of the EU to the Republic of Zimbabwe Website). On February 18, 2013, the EU suspended travel bans imposed on 6 members of the Government of Zimbabwe and delisted 21 people and one entity subject to restrictive measures. This was in response to the political parties’ agreement on the draft constitution and the announcement of a referendum.

On 25 March 2013 and in view of the outcome of the Zimbabwean constitutional referendum of 16 March 2013 <sup>2</sup>, the Council has decided to suspend the travel ban and asset freeze applying to the majority of the individuals and entities set out in Annex I to Decision 2011/101/CFSP

---

<sup>1</sup> These measures included the suspension of the budgetary support under Zimbabwe’s 7<sup>th</sup> and 8<sup>th</sup> EDF National indicative program; the suspension of financial supports for all projects, except those in direct support to the population; re-orientation of financial support to assist the population; suspension of the signature of the 9<sup>th</sup> EDF NIP; suspension of annex 2 of article 12 of the CPA, and evaluation of regional projects on a case-by case basis.

<sup>2</sup> The new constitution, which limits future presidents to five-year terms, was backed by more than three million votes - nearly 95% of those who voted. The clause limiting presidential terms will not apply retrospectively, so Zanu-PF’s 89-year-old leader, President Robert Mugabe, will be able to stand again in elections expected in July (<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-21845444>)

(except Mugabe). The removal of the remaining restrictive measures depended on the fairness and openness of the upcoming presidential elections held on 31 July 2013 that should have been certified by the SADC and the African Union within two months after the elections were held. The EU further expressed serious concerns over alleged irregularities in the 2013 presidential elections won by Robert Mugabe. Therefore “the EU underlines the importance and need to continue strengthening reforms to ensure that future elections are fully transparent and credible as well as peaceful”<sup>3</sup>.

Although keeping targeted sanctions against Mugabe and his closest circle, the EU lifts on 23 September 2013 the sanctions against the Zimbabwe Mining Development Corporation<sup>4</sup>. As a reminder, the ZMDC was targeted by an EU- ban of diamonds trading with EU because of the allegation that it was “associated with the ZANU-PF faction of government after the 2008 presidential election. At the same time, since the late 2008, the *Marange* diamonds (owned by the state-run company ZMDC) was targeted by the Kimberley Process (KP) standards<sup>5</sup> due to ongoing legal wrangles and government crackdowns on illegal miners and allegations of forced labor and in November 2009 the *Marange* diamonds were barred from trading. However, in November 2011 an agreement were reached in Kinshasa, which totally lifted the bans on the *Marange* diamonds, and the European Commission that represents the EU in the Kimberley process has played an active role in the reaching of this agreement<sup>6</sup>. Although backing the reaching of the agreement in Kinshasa, the *Marange* diamonds remained under the EU-sanctions list until 2013.

A major step towards the normalization of the EU-Zimbabwe relations came out with the lifting of the appropriate measures following the absence of serious deterioration of the governance and human rights situation since the Declaration of 19 February 2014 by the High Representative on behalf of the European Union, following the review of EU- Zimbabwe relations. This expiration of the appropriate measures took effect from November 1, 2014 and will enable the European Union, for the first time since 2002, to make multi-year aid commitments to Zimbabwe and to work with the Government of Zimbabwe under the CPA framework.

<sup>3</sup> See Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the European Union following the presidential elections in Zimbabwe, Brussels, 22 August 2013 13092/13, PRESSE 357

<sup>4</sup> See Council Decision 2013/160/CFSP of 27 March 2013 amending Decision 2011/101/CFSP concerning restrictive measures against Zimbabwe.

<sup>5</sup> The Kimberley Process grew out of discussions in May 2000 in Kimberley, South Africa among interested governments, the international diamond industry and civil society, as a unique initiative to combat ‘conflict diamonds’ – rough diamonds used to finance devastating conflicts in some of Africa’s diamond-producing countries. In November 2002, an agreement was reached on the Kimberley Process Certification Scheme (KPCS): an innovative system imposing extensive requirements on all Participants to control all imports and exports of rough diamonds and to put in place rigorous internal controls over production and trade to ensure that conflict diamonds could not enter the legal diamond trade([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-856\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-856_en.htm?locale=en)).

<sup>6</sup> Answer given by high representative/vice-president Ashton on behalf of the commission on 7 February 2012 to a parliamentary written question; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E>

Analyzing the EU's reactions towards the political situation in Zimbabwe since 2000, we can argue that until the year 2008 the EU has followed a normative stance by constantly renewing sanctions due to the perceived lack of improvement of the political and democratic situation in Zimbabwe. In accordance with the NPE theory, the EU's normative characteristics had pushed it to act in a normative way by putting norms and values above any political and economic considerations in its interactions with the Zimbabwean authorities. There has then been a perfect causal relationship between the worsening political situation of Zimbabwe and the establishment and renewal of sanctions. However, from 2008 onwards, the EU's attitude has largely been inconsistent with its claimed normative power status. Indeed, although the signature of the Global Political Agreement has brought about a relative end of political violence in Zimbabwe, it did not improve a lot the democratic landscape of this country. This has been further proven by the fact that the 2013 presidential elections were considered by the EU to be marred with irregularities but this did not impede the EU to resume development cooperation with Zimbabwe in 2014. As such, we can argue that the easing of sanctions against the Mugabe regime constitutes a signal of the perceived ineffectiveness from EU leaders of its sanctions to boost democratic changes in Zimbabwe rather than an indication of democratic improvements.

In the same stance, the NPE seems to be compromised by the controversial attitude of the EU towards ZMDC. Indeed, the position taken by the EU seemed to us controversial: why did the EU back the Kimberley process agreement allowing the exports of diamonds from the *Marange* mines owned by ZMDC while maintaining the trade embargo against ZMDC? It is generally claimed that unlike the USA, EU is a normative power using normative means, of which the reliance on multilateralism over unilateralism, in the conduct of its external policies. As such for the sake of its long-term commitment to multilateralism, EU was expected to follow the Kimberley Process agreement by lifting the sanctions on ZMDC. But the EU did not act in this way. Does this mean that some of the EU norms weigh much more than others in its foreign policies? Most of EU leaders have backed their support for Zimbabwe in the Kimberley process on humanitarian grounds, arguing that this agreement is a positive outcome not only for the Kimberley Process but also for the people of Zimbabwe, enhancing transparency so that they can benefit from the revenues that will derive from the export of their natural resources. However, and contrary to the hope for more transparency expressed by the EU, many civil society organizations found out that "the Zimbabwean military remaining deeply involved in diamond mining in Marange, persistent and widespread smuggling and no progress in enabling small scale miners to work legally. Regular reports of human rights abuses against miners by security forces continue" (Global Witness, 2011).

The EU decision to lift sanctions on ZMDC in September 2013 allowing for the exports of diamonds to the EU states, further leaves us perplex with many questions in mind: Is it in order to comply with the decisions of multilateral institutions constituted here by the Kimberley process? Is it in the pursuit of pure economic interests? Is it a response to an eventual improvement of the human rights and democratic situation in Zimbabwe?



One evidence is that Belgium was one of the EU countries that put pressure on the EU to lift the sanctions against ZMDC. Immediately after the de-listing of ZMDC off EU sanctions, the Belgium's Federal Public Service Economy released a statement expressing its satisfaction with the decision by underlying that "Thanks to the support of the Belgian authorities, the decision to lift the restrictive measures will result in diamonds commercialized by the Mines and Minerals Corporation of Zimbabwe to be sold at their optimal market value instead of the current lower prices in other markets" (Mukwakwami, 2013). The Belgium-based Antwerp World Diamond Centre also welcomed this EU removal of sanctions against ZMDC by stating that "this decision will also improve the position of the EU within the [Kimberley Process]. The EU decision to maintain restrictive measures was incompatible with the decision taken at the KP Plenary meeting...to lift all measures on the trade of Marange diamonds" (Bates, 2013).

Critics said that this Belgium's attitude was due to its concerns over protecting its own economic interests, especially to allow the Belgium-based Antwerp World Diamond Centre to continue importing diamonds from Zimbabwe. In fact, "with almost 25% of rough diamonds now coming from Zimbabwe, Belgium wanted to ensure that Zimbabwe's diamonds passed through Antwerp, a situation not possible if ZMDC remained under sanctions" (Mukwakwami, 2013). In this lens, many NGOs active on the issue strongly disagree with the EU decision, stressing out that "The EU should have given more time to investigating these claims before lifting sanctions. Now it will be left to European consumers and jewelry companies to ensure that Zimbabwe's tainted diamonds are not sold in our shops" (Bates, 2013).

In sum, the EU's role in the Kimberley process on the Marange diamonds show how difficult and hard it could be for the EU to find a right balance between its normative commitments to democracy and human rights and its concern over the effectiveness of multilateral institutions (here the Kimberley Process) and geostrategic economic interests of some EU member states.

### **The Ivory Coast Case**

After the December 1999 coup d'état, EU for the first time applied restrictive measures prior to the opening of consultations, which measures consisted of refraining from any new financial commitments in Ivory Coast, apart from possible humanitarian projects or projects of direct benefit to the poorest sections of the population (Portela, 2010). Thereafter, the EU opened consultations on 7 February 2000 on the basis of articles 5 and 366a of Lomé 4<sup>th</sup> convention. On the timetable, the acting Ivorian authorities pledged to restore democracy and agree for the holding of elections, the adoption of the constitution, the separation of powers and a free press and transparency. Consultations were concluded in May 2000. Satisfied with these commitments, the EU decided not to suspend co-operation but to adopt appropriate steps including "the pursuit of co-operation on a gradual and conditional basis, focusing during the transition period on measures in support of the rapid and full restoration of constitutional democracy, the rule of

law, good governance and civil society, and, should the need arise, humanitarian aid“ (Santiso, 2002:124).

The EU judged that the October and December 2000 presidential and legislative elections lacked openness due to restrictions for the opposition candidates and acts of violence. Consequently, EU again called for consultations following the flawed presidential and legislative elections of 2000, pointing to unfulfilled commitments that had been agreed in the previous rounds of consultations under article 366a of the Lomé convention. A second round of consultation was therefore opened on 15 February, this time under article 96 of the Cotonou Agreement. During the consultations, the Ivorian party promised “to conduct a transparent investigation into the atrocities perpetrated during the military regime, and to open the political system” (Portela, 2010).

Encouraged by the inclusive and transparent local elections held in March 2001, the EU decided to conclude the consultations in July 2001 and appropriate measures taken were “a gradual and conditional approach toward new projects in support of the restoration of constitutional democracy, the rule of law, good governance and civil society” (Council of the EU, 2001b).

The relations were normalized in January 2002 after the government of Côte d’Ivoire had made progress in national dialogue, electoral arrangements and press freedom although GBAGBO still needed to deliver on some of the promises made, including the investigation of violence (Council of the EU, 2002a). The EU condemned the attacks against a legitimate government (Council of the EU, 2002b). The EU also supported the signature 2003 *Linas-Marcoussis* Agreement led by France, which resulted in the formation of a government of national reconciliation involving all political parties and the rebellion group, the MPCI. Following a violent repression of the march of the opposition in March 2004, the European Commission proposed the opening of consultations (Council of the EU 2004). Yet, the council (France and Germany particularly) rejected the proposal, arguing that the threat of civil war would render article 96 consultations ineffective (Laakso et al.2007: 85).

Following the 2007 Ouagadougou Agreement, a new country strategy paper and National Indicative Program was signed in 2007, and the EU agreed to support the implementation of the agreement with a view of the 2010 presidential elections. The EU financed the identification process and provided electoral assistance (see website of the EU Delegation in Cote d’Ivoire). An EU Election Observation Mission was sent to monitor the 2010 elections. After the turmoil of the 2010 presidential elections, the United Nations General Assembly, European Union, U.S. government and neighboring African leaders all defended the electoral commission’s findings and officially recognized Alassane Ouattara and his ministers and ambassadors as official representatives of Ivory Coast. In accordance with UN Security Council Resolution 1975, the EU has also passed “selective sanctions” on Laurent Gbagbo’s circle of supporters, implementing travel bans and freezing assets in overseas bank accounts. Targeted sanctions were gradually imposed on President Laurent Gbagbo and 124 of his staff, as well as on 13 economic entities that

remained in the hands of Laurent Gbagbo, such as the Port of Abidjan and San Pedro<sup>7</sup>. Faced with the persisting refusal of Laurent Gbagbo to accept his defeat following the contested presidential elections of 2010-2011, France again took on a more active role in April 2011 and together with the UN Operation in Cote d'Ivoire (UNOCI) troops it launched an offensive on the presidential palace with the aim of helping forces loyal to Alassane Ouattara to topple Laurent Gbagbo. This 2011 intervention officially conducted under UNSC resolution 1975 of 30 March 2010 allowed Alassane Ouattara's forces to enter the palace and arrest Laurent Gbagbo, his wife and some of his supporters. On grounds however, it is argued that French soldiers directly participated in the arrest of Laurent Gbagbo helped Alassane Ouattara forces to enter into the presidential palace.

The EU has also taken post-crisis measures in order to support stabilization and the economic recovery of the country. It has therefore lifted assets freeze on the ports of Abidjan and S. Pedro, SRI, and the cocoa/coffee management committee; the five national banks and PETROCI on 8 April 2011. Moreover, through its Foreign Affairs Council conclusions of 12 April 2011, the EU commits to cooperate fully with the elected government and support the restoration of law and order as well as social and political reconciliation. In addition to swiftly resuming EDF cooperation projects, the EU prepares an early recovery package to bridge the early recovery gap; and humanitarian assistance continues. The remaining sanctions will be progressively lifted in close consultation with the government to support the country's economic recovery and national reconciliation process (Council of the EU, 2011).

Regarding the EU's attitude towards the evolution of the situation in Ivory Coast, one could argue that overall the EU has not been consistent with its normative power feature. To begin with, the EU did not suspend its cooperation with Ivory Coast following the 1999 *coup d'état* but instead decided to take a conditional approach to development cooperation on the simple basis of a pledge by the Ivorian leaders to restore democracy. This is in contradiction with the EU's general reflex of suspending ipso fact cooperation with a third country whenever a *coup d'état* intervene because this is a clear demonstration of the breaking of the democratic rules in a country. In the same manner, the EU did not systematically suspend cooperation with Ivory Coast following the 2000 contested presidential election, it once again took a conditional basis approach after the relatively peaceful local elections were held in 2001. The EU even went further by normalizing its relations with Ivory Coast in 2002 after improvements made by the Ivorian authorities in national dialogue, electoral arrangements and press freedom although no progress was made on the issue of violence investigation. The European Commission's proposal to open consultations under article 96 of the CPA following the 2004 violence was mainly rejected by France in the Council. The underlying reasons behind France attitude might be that France needed to maintain good relationships with the then Ivorian authorities to protect its commercial interests in this country.

<sup>7</sup> See Council Decision 2011/221/CFSP amending Decision 2010/656/CFSP renewing the restrictive measures against Côte d'Ivoire; Council Regulation (EU) No 330/2011 amending Regulation (EC) No 560/2005 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities in view of the situation in Côte d'Ivoire; Council Decision 2011/71/CFSP of 31 January 2011 amending Decision 2010/656/CFSP renewing the restrictive measures against Côte d'Ivoire.

In addition, the EU's attitude during the 2010-2011 contested presidential elections in Ivory Coast was not less controversial. Whereas the EU was somewhat reluctant to adopt sanctions against Laurent Gbagbo between 2000-2005, its position has suddenly become harder from 2005 to 2010 against Laurent Gbagbo, despite the fact that the human rights and democratic situations in-between these two periods are quasi-similar. By officially taking side with the camp of the current president, Alassane Ouattara through official recognition and by putting sanctions against Laurent Gbagbo and its family, the EU's action has greatly undermined its legitimacy and credibility from the majority of the population supporting the incumbent president Laurent Gbagbo. As such, the country is experiencing now a serious problem of national reconciliation, profound ethnical division and harassment against ex-political leaders of the FPI by the current government. This is exacerbated by the fact that the military forces of one EU member state, namely France, are accused of having played a leading role in the capture of Laurent Gbagbo and its surrounding to the International Criminal Court. As such, the normativity of the EU as a whole can hardly be effective unless individual member states' foreign policies are consistent with the desire of the EU to conduct normative foreign policy. In the specific case of Ivory Coast, the unilateral foreign policy pursued by France to protect its commercial interests in this country has significantly undermined the normative power of the EU because it has limited its capability to act in a normative way via the use of veto power in the council.

## **Conclusion**

This article has critically analyzed the limits of the EU's normative power in the context of the political situation in Zimbabwe and Ivory Coast between 2000-2014. The EU's external policies with the ACP group of states has evolved from a purely economic relationship to an increasing political partnership since the amended 4<sup>th</sup> Lome Convention reinforced later by the Cotonou Agreement. Basically, the introduction of political conditionality into these framework means that ACP group of countries have to deserve the EU's development aid by fulfilling political conditions. The analysis has shown that the EU's reactions against the political situation in Zimbabwe from 2002 to 2008 have been somewhat consistent with its normative power feature. In fact, the EU has constantly reacted harshly towards the worsening of the democratic situation in Zimbabwe between 2000-2008 by renewing sanctions on the basis of the annual review by the European Commission. However, from 2008 onwards, the EU's ease of sanctions against the Mugabe regime despite the non-improvement of the democratic situation in this country, clearly demonstrate that norms are not always at the cornerstone of EU's foreign policy towards third countries. In this particular case of Zimbabwe, the gradual lifting of sanctions reflected more an admission by the EU of the ineffectiveness of its sanctions to induce democratic changes in this country than a reward for perceived democratic advancements. In the same vein, the EU's contradictory policy of lifting economic sanctions against ZMDC, despite the fact that the Marange diamonds are still used by the Zimbabwean government as an asset to continue with human rights abuses have shown that there is a gap between rhetoric and practice, as the EU sometimes trade off norms with material considerations. Likewise, the EU's reluctance to adopt harsh measures

against the Ivorian authorities following the 1999 *coup d'état* and the 2000 controversial elections makes it clear that the EU does not always act in a normative way as NPE theory argues. It has become even more clearer that economic interests trump EU's normative considerations when the Commission's proposal to open consultations with the Ivorian authorities following the 2004 violent march repression was blocked by France in the Council and when the EU did not hesitate to adopt hardcore sanctions against Laurent Gbagbo following the 2010-2011 elections while it was reluctant to adopt the same sanctions in face of quasi-similar democratic and human rights violations committed in the country.

A lack of consistency in addressing concerns about human rights and democratic principles is very likely to damage the EU's credibility, self-image and to challenge the definition of the EU as a normative power. Thus, aid conditionality needs to be implemented with integrity by the EU at any time and at any place, involving the fair and equal treatment of all nations.

## References

- Blair, A. (2004). Diplomacy: The Impact of the EU on its Member States. In W. Carlsnaes, H. Sjørnsen and B. White eds., *Contemporary European Foreign Policy*, 1<sup>st</sup> ed. London: Sage, pp.198-210.
- Amnesty International (2002). *Zimbabwe: Hundreds Detained in Politically Motivated Crackdown*. 12 March 2002, London: Amnesty International.
- Amnesty International (2004). *Zimbabwe: Human Rights Groups Must Not Be Banned*, 23 July 2004, London: Amnesty International.
- Amnesty International (2006). *Côte d'Ivoire: Journalists Threatened With Death and Rape in Full View of the Ivorian Security Forces*, 19 January 2006, London: Amnesty International.
- Arts, K. (2000). *Integrating Human Rights into Development Cooperation. The Case of the Lomé Convention*. The Hague: Kluwer Law International.
- Bates, R. (2013). *EU Lifts Sanctions on Zimbabwe Diamonds*, September 24, 2013. Accessed at <http://www.jckonline.com/2013/09/24/eu-lifts-sanctions-on-zimbabwe-diamonds>
- BBC News (2013). Zimbabwe Poll Was 'Free, Honest and Credible' – African Union. *BBC News*. 2 August 2013.
- Ble Kesse, A. (2005). *Côte d'Ivoire En Guerre, Le Sens De L'imposture Française*. L' Harmattan
- Bouquet, C. (2011). *Cote d'Ivoire: Le Désespoir De Kourouma*. Armand Colin.
- Cebeci, M. (2012). European Foreign Policy Research Reconsidered: Constructing an 'Ideal Power Europe' through Theory?. *Millennium: Journal of International Studies* 40(3), pp.563–583.
- Council of the EU (2000). *Declaration by the Presidency on Behalf of the European Union on Zimbabwe*, Brussels, 19 September 2000.
- Council of the EU (2001a). *Draft Council Conclusions on Zimbabwe*, Brussels, 19 June 2001.
- Council of the EU (2001b). *Council Decision of 25 June 2001 Concluding Consultations with Côte d'Ivoire Under Article 96 of The ACP-EC Partnership Agreement*, Council Decision 2001/510/EC, OJ L183, 6 July 2001: 83-41.
- Council of the EU (2002a). *Côte d'Ivoire – Final Stage of the Resumption of Cooperation*, Brussels, 11 February 2002.
- Council of the EU (2002b). *Declaration by the Presidency On Behalf Of the European Union on the Events in Côte d'Ivoire*, Brussels, 25 September 2002.
- Council of the EU (2002c). *Zimbabwe – Consultations Pursuant to Article 96 of the Cotonou Agreement*, Information Note, Brussels, 15 January 2002.
- Council of the EU (2002d). *Council Common Position Concerning Restrictive Measures against Zimbabwe*. Council Common Position 2002/145/CFSP, OJ L50, 21 February 2002.
- Council of the EU (2002e). *Zimbabwe – Draft Council Conclusions*. Brussels, 11 April 2002.
- Council of the EU (2004). *Declaration by the Presidency on Behalf of the European Union on the Situation in Côte d'Ivoire*. Brussels, 7 April 2004.
- Council of the EU (2011). *Factsheet: Cote d'Ivoire: EU Response to Date*. 04/05/2011.
- Crawford, G (1996). Whither Lomé? The Mid-Term Review and Decline of Partnership. *The Journal of Modern African Studies* 34 (3), pp. 503-518.
- Del Biondo, K. (2011). EU Aid Conditionality in ACP Countries: Explaining Inconsistency in EU Sanctions Practice, *Journal of Contemporary European Research*. Volume7, Issue3, Pp.380-395, Accessed at <Http://Www.Jcer.Net/Ojs/Index.Php/Jcer/Article/View/294/290>

- Diez, T. (2005). Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'. *Millennium: Journal of International Studies*, 33 (3), pp. 613-36.
- European Commission (2008). *Restrictive Measures*. Spring 2008.
- Freedom House (2012). *Overview Zimbabwe*. Accessed at <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/zimbabwe>
- Global Witness. 2011. *Kimberley Process lets Zimbabwe off the hook (again)*, 2nd November 2011. Available at <http://www.globalwitness.org/library/kimberley-process-lets-zimbabwe-hook-aga>
- Grebe, J. (2010). And they are still targeting: Assessing the effectiveness of targeted sanctions against Zimbabwe. *Africa Spectrum* 1/2010, pp. 3-29.
- Hardwick, D. (2011). *Is the EU a Normative Power?*. E-International Relations Students. Available at, <http://www.e-ir.info/2011/09/03/is-the-eu-a-normative-power/> [Accessed 4 Apr. 2016].
- Hill, C & Smith, M. (2011). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Hyde-Price, A. (2006). Normative Power Europe: A Realist Critique. *Journal of European Public Policy* 13(2), pp. 217-234.
- Hyde-Price, A. (2008). A 'Tragic Actor'? A Realist Perspective On 'Ethical Power Europe. *International Affairs*, Vol.84, No. 1 (January), pp.29-44.
- International Crisis Group (2002). *Zimbabwe's Election: the Stakes for Southern Africa*, Africa Briefing, 11 January 2002, Harare/Brussels: International Crisis Group.
- International Crisis Group (2003). *Côte d'Ivoire: 'The War Is Not Yet Over'*, Africa Report N°72, 28 November 2003, Freetown/Brussels: International Crisis Group.
- International Crisis Group (2007). *Côte d'Ivoire: Faut-Il Croire A L'accord De Ouagadougou?* Africa Report N°127, 27 June 2007, Dakar/Brussels: International Crisis Group.
- Laakso, L., Kivimäki, T. and Seppänen, M. (2007). *Evaluation of Coordination and Coherence in the Application of Article 96 of the Cotonou Partnership Agreement. Appendix with Case Studies, Triple C Evaluations N°4*. Amsterdam: Aksant.
- LegalBrief Today (2013). *Group urges Zimbabwe election audit*, Issue No: 3338, 15 August 2013.
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms. *Journal of Common Market Studies* 40/2, pp. 235-258.
- Metreveli, T. (2011). *The EU's Normative Power - Strength or Weakness?*. [online] Atlantic-Community, (April), pp.1-16. Available at, <http://www.atlanticcommunity.org/app/webroot/files/articlepdf/EUNormativePower.pdf/> [Accessed 25 Feb. 2017]
- Mukwakwami, N. (2013). *A critique of the de-listing of ZMDC off the European Union Sanctions list*. Project263, October 21, 2013, <https://projekt263.wordpress.com/2013/10/21/a-critique-of-the-de-listing-of-zmdc-off-the-european-union-sanctions-list/> [Accessed 25 Feb. 2017]
- Nye, J.S. (2005). *Soft Power - The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Olsen, G. (2002). The European Union: An Ad Hoc Policy with a Low Priority. In P. J. Schraeder (Ed.), *Exporting Democracy: Rhetoric Vs Reality* (pp. 131-146). Boulder, Colorado, USA: Lynne Rienner Publishers.

- Ozveri, D. (2011). Promoting Human Rights by Conditionality? Quest for A Better EU Development Assistance in ACP Countries. In *Third Global Studies Conference*, 17-20 August 2011, University Of Porto, Portugal (Panel: FB07).
- Portela, C. (2010). *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work?* Routledge: London and New York.
- Prodi, R. (2000). *2000-2005: Shaping the New Europe*. Speech to the European Parliament, 15th February 2000.
- Accessed from: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/00/41&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
- Reporters without Borders (2013). *Opposition also Threatens Media*. Published On Tuesday 11 June 2013.
- Santiso, C. (2002). *Promoting Democracy by Conditioning Aid? Towards A More Effective EU Development Assistance*. The American Consortium on EU Studies (ACES) Working Paper (2002.4) Washington.
- Sjursen, H. (2006). The EU as a 'normative power': how can this be?. *Journal of European Public Policy*, 13:2, pp.235-251.
- US State Department (2011). *Background Note: Côte D'Ivoire*. Available at <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2846.htm>, October 2011.





## Foreign Policy and the Internal/External Distinction: An Integrative Approach to Conceptualisation

Mehmet Osman ÇATI\*

### Abstract

Although it is widely accepted that one of the first steps in an investigation of an actor's foreign policy requires the precise definition of the phenomena to be explained, assessments of the state of Foreign Policy Analysis reveal that the concept 'foreign policy' is either left undefined or point out to the need to its enhancement. Therefore, this study probes into the traditional distinction between internal and external environments through the lenses of main approaches and relevant studies in the field and offers a comprehensive and integrative conceptualisation that draws attention to two interrelated aspects: (1) the overlapping nature of foreign and domestic policy that places them both in a relationship and sharing of joint place rather than absolute opposition across well-defined boundaries; and (2) the boundary drawing practices and performances that characterise the everyday life of foreign policy of states. Such a conceptualisation makes it possible to incorporate not only 'why' and 'how' questions that form the basis of the mainstream rationalistic accounts in Foreign Policy Analysis but also 'how possible' questions that are vital to reflectivist investigations.

**Keywords:** Foreign Policy, Foreign Policy Analysis, International Relations, Internal/External Distinction, Conceptualisation

## Dış Politika ve İç / Dış Ayrımı: Kavramsallaştırmaya Bütüncül Bir Yaklaşım

### Öz

Bir aktörün dış politikasının araştırılması sürecinde atılması gereken ilk adımlardan bir tanesinin soruşturulacak olan olguların itinalı bir tanımının yapılması olduğu genel bir kabul görmektedir. Buna rağmen Dış Politika Analizi alanının durumuna ilişkin değerlendirmeler "dış politika" kavramının ya tanımlanmadığına ya da kavramın tanımlanmasında iyileştirmeler yapılması gerektiğine işaret etmektedir. Bu nedenle bu çalışma geleneksel iç ve dış çevre ayırımını alandaki temel yaklaşımlar ve ilgili çalışmalar açısından irdelemekte ve birbiri ile ilişkili iki yöne dikkat çeken kapsamlı ve bütüncü bir kavramsallaştırma sunmaktadır: (1) dış ve iç politikanın birbirleri ile örtüşen yapıları gereğince, keskin çizgilerle belirlenmiş mutlak karşıtlık yerine her ikisinin ilişkisel ve ortak bir alanı

\* Asst. Prof. Dr. Muğla Sıtkı Koçman University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Political Science and International Relations, osmancati@mu.edu.tr

paylaşan konuları ve (2) devletlerin süregelen dış politikalarının ayrılmaz bir parçası olan sınır üreten pratik ve performansları. Böylesine bir kavramsallaştırma, Dış Politika Analizinin ana akım rasyonel yaklaşımlarının temelini oluşturan “neden” ve “nasıl” sorularının yanında, refleksif soruşturmalar için çok önemli olan “nasıl mümkün” sorusunun da içerilmesini olanaklı kılmaktadır.

**Anahtar kelimeler:** Dış Politika, Dış Politika Analizleri, Uluslararası İlişkiler, İç/Dış Politika Ayırımı, Kavramsallaştırma

## Introduction

Since the emergence of ground-breaking works in the 1950s and 1960s, Foreign Policy Analysis has been established as an evolving and vibrant subfield of International Relations. However, although it is widely accepted that one of the first steps in an investigation of an actor's foreign policy requires the precise definition of the phenomena to be explained, assessments of the state of Foreign Policy Analysis reveal that the concept 'foreign policy' is either left undefined or point out to the need to its enhancement. Thus, what is 'foreign policy'? How can it be conceptualised? What are the problems associated with its constituent terms 'foreign' and 'policy'? How can we distinguish 'foreign policy' from 'domestic politics'?

In such an endeavour one available option is to have recourse to the traditional dichotomy between the internal and external environments. In this way state frontiers are treated as territorial as well as conceptual boundaries and 'foreign' and 'domestic' policy are separated accordingly. But the very distinction between internal and external environments has been approached in disparate ways by the existing perspectives and studies in the field. Thus, this study probes into the traditional distinction between internal and external environments through the lenses of main approaches and relevant studies in the field and offers a comprehensive and integrative conceptualisation that draws attention to two interrelated aspects: (1) the overlapping nature of foreign and domestic policy that places them both in a relationship and sharing of joint place rather than absolute opposition across well-defined boundaries; and (2) the boundary drawing practices and performances that characterise the everyday life of foreign policy of states. Such a conceptualisation makes it possible to incorporate not only 'why' and 'how' questions that form the basis of the mainstream rationalistic accounts in Foreign Policy Analysis but also 'how possible' questions that are vital to reflectivist investigations.

The following section of this paper offers a concise overview of the emergence of Foreign Policy Analysis as an evolving and vibrant subfield under the more comprehensive field of International Relations. Afterwards, a brief literature survey is undertaken to present a sample of conventional definitions of foreign policy. The next section looks into the traditional distinction between internal and external environments through the lenses of salient approaches and relevant studies in the field in order to make the case for a far-reaching conceptualisation. The conclusion

summarises the main arguments of this paper and provides a comprehensive reconceptualisation of the term foreign policy.

### **The Emergence of Foreign Policy Analysis**

A theory provides a systematic view of a phenomenon by presenting a series of propositions or hypotheses in order to understand or explain (Knutsen, 1992: 1). It helps determine what phenomena are important and assists in sorting out the appealing and answerable questions from the rest. One of the aims of Foreign Policy Analysis is to conceptualise and theorise the 'foreign policy' phenomena and to develop methods that will contribute to better understanding of the subject matter.

Acknowledging the importance of theory, leading scholars have made serious attempts since the early 1950s to form a theory or framework for foreign policy analysis. For example, in their pioneering work Snyder, Bruck and Sapin (1954) applied decision-making theory to foreign policy analysis and thereby initiated what became called the 'scientific' or 'comparative foreign policy' movement. Following this tradition Brecher, Steinberg and Stein (1969) provided a more complex model to 'explore state behaviour in depth and breadth'. Rosenau (1966) advanced a pre-theory that 'provides a basis for comparison in the examination of the external behaviour of various countries in various situations', while Allison (1969) enriched the field by offering *Organisational Process* and *Bureaucratic Politics* models as alternatives to the *Rational Actor* model and demonstrated that through their application one can arrive at three different interpretations of the same event. Subsequently, highlighting the registered progress and utilising Kuhn's concept of 'normal science',<sup>1</sup> Rosenau (1976) announced the emergence of the study of foreign policy as a *normal* science by the mid-1970. Without delving into the 'Great Debate' of the 1960s between the 'traditionalists' and the 'behaviouralists' who largely differed on the methodological question of whether human behaviour is amenable to scientific enquiry as applied in the natural sciences,<sup>2</sup> it can safely be argued that the diversity of the research on personal characteristics and cognition, perception-misperception, analogy, ideas and ideology, decision-making processes, international bargaining and conflict, nationalism, religion, gender, revolution, peace research, participation, legitimacy, human rights, ethics, health, nature of the regime and of the state, foreign economic policies and other related topics which contribute to the study of foreign policy indicates the existence and vitality of an integrative subfield under the more comprehensive field of International Relations (Cati, 2013: 23). As underscored by Kaarbo (2003: 156), current research in FPA is 'vibrant and multidimensional; it bridges gaps with adjacent disciplines, the policy-making community, and the larger field of international relations'. Yet it should be underlined

<sup>1</sup> Rosenau states that Kuhn's formulation of a normal science allows for a field to be said to have emerged when the degree of methodological and philosophical consensus among researchers is such that their contributions are merely elaborations and refinements of each other's work. For Kuhn's original formulation of 'normal science', see Kuhn (1970).

<sup>2</sup> For what has been called the second or the new 'great debate' following the first 'great debate' between Idealism and Realism that took place in the interwar period, see e.g., Hollis & Smith (1991: 28-32); Little (1991: 463-478).

that the coming of age of FPA was not due to the development of a grand unified theory capable of explaining all foreign policy behavior for all states for all the time. Such a grand theory of FPA does not exist. As articulated by Waltz (1996, 57) 'no one has even suggested how such a grand theory can be constructed, let alone developed one'. Progress was therefore registered by a commitment to reconcile theoretical imperatives with the complexity of the real world.

### **The Explanandum of Foreign Policy Analysis**

Foreign policy as a concept refers to the explanandum — the phenomenon that is to be explained — of Foreign Policy Analysis. It is also referred to as the dependent variable (Carlsnaes, 2008: 99). As alluded to by Korany and Dessouki (2008: 27) an important prior task in any explanation of an actor's foreign policy requires a precise definition of the dependent variable. Although the main focus of the present study is limited to the conceptualisation of foreign policy, it needs to be emphasised that the issue at hand is also 'crucial to the choice of theoretically feasible instruments of analysis, since the nature of a given explanandum has obvious and fundamental implications for the types of explanants, that is, explanatory factors, which in principle are appropriate and fruitful' (Carlsnaes, 2002: 334). In the words of Jørgensen (2004: 50), 'conceptualisation is a precondition for theory building, in return a precondition for theory guided empirical research'.

A brief survey of the available definitions gives credence to the contention that the concept 'foreign policy' is either left undefined or fails to encompass the richness and diversity of the field due to the apparent neglect of the contributions of reflectivist approaches to the study of foreign policy. Thus, Rosenau (1966: 125, note 39), who characterises the foreign policy phenomena as 'the unwanted stepchildren' of international politics and comparative politics in one of his earlier works, does not provide a strict definition but explains that such phenomena 'involve governmental undertakings directed toward the external environment' or 'stated most succinctly ... are those that reflect an association between variations in the behaviour of national actors and variations in their external environments'. Korany (1986: 39), while criticising those scholars who equated a country's foreign policy solely with its foreign policy decisions, maintains that a country's foreign policy is 'a continuous, wider phenomenon, embracing general objectives, stated strategy, and a series of routine actions: trade exchanges, cultural encounters, exchanges of diplomatic notes'. Another far-reaching definition is provided by Kegley and Raymond (2010: 59) who state that foreign policy and the decision-making processes that produce it refer to 'the goals that the officials heading nation-states (and other non-state actors) seek to obtain abroad, the values that underlie those goals, and the means or instruments used to pursue them'. Moreover, White (1989: 1) draws attention to the problems surrounding the constituting terms 'foreign' and 'policy' themselves after offering a definition of foreign policy as 'that area of governmental activity which is concerned with relationships between the state and other actors, particularly other states, in the international system'. According to Braveboy-Wagner (2008: 1) foreign policy denotes 'the purposive — that is, official and intentional — actions and behaviour of states targeted toward external state as well as non-state actors'. Warner and Walker (2011:114) define foreign

policy as the 'formal policies of a state which affect various military, economic, humanitarian, social, and cultural dimensions of its relations with other states and non-state actors'. Finally, for Petrić (2013:1) foreign policy is an 'activity of the state with which it fulfils its aims and interests within the international arena'.

### **The Internal/External Distinction: An Explorative Review**

On the basis of our sample of definitions or elaborations it appears that recognising the problems associated with the constituent terms 'foreign' and 'policy' can be a step forward towards enhancing our understanding of the explanandum of foreign policy analysis. Thus, can we clearly distinguish 'foreign' from 'domestic' policy? In this respect, what are the insights that can be drawn from existing approaches and studies? In such an endeavour, one available option is to rely on the conventional dichotomy between 'internal' and 'external' environments. In this way state frontiers are taken not only as territorial but also as conceptual variables and 'foreign' and 'domestic' policy is separated accordingly, while the state is viewed as 'the gatekeeper between intra-societal and extra-societal flows of action' (Nettle, 1968: 564).

Although classical Realism rests on a neat distinction between domestic and foreign affairs or internal and external environments (see e.g., Vasquez, 1997: 899; Brown, 2012: 859), one of its principal formulators Morgenthau has recognised the possibility of such a breakdown. The following is his portrayal of such an instance:

An underdeveloped nation that could increase in a spectacular fashion the health, literacy, and the standard of living of its people would thereby have achieved a considerable increase in its power in other underdeveloped regions of the world.

At this point... the traditional distinction between foreign and domestic policies tends to breakdown. One might almost be tempted to say that there are no longer any purely domestic affairs, for whatever a nation does or does not do is held for or against it as a reflection of its political philosophy, system of government, and way of life (Morgenthau, 1993: 165).

Moreover, with its emphasis on anarchy as the principal organising principle of the international system and hierarchy as that of domestic political systems, neo-Realism rests on a sharp distinction between internal and external affairs.<sup>3</sup> Accordingly, while the international realm is distinguished by the lack of an overarching central authority, political actors stand in relationships of authority and subordination in domestic politics (Waltz, 1979: 88-97). In this view which 'privileges the autonomous nature of the anarchic international system and focuses on the pressures that it places on every nation-state', the foreign policies of states are best explained 'as a rational response to these external pressures' (Kapstein, 1995: 754).

<sup>3</sup> The seminal example of neo-Realism is Waltz, 1979. For select post-Cold War restatements see e.g., Jervis (1998); Waltz (2000); Mearshemier (2001).

However, Buzan, who has profoundly contributed to neo-realist scholarship, acknowledges that the distinction between internal and external affairs may not hold in some cases. In his discussion of the relationship between individual and national security, for example, Buzan (1991: 53) points out that citizens of a state could act or be accused of acting as a fifth column in support of some other state. He adds that ‘where this happens, neat distinctions between citizens and foreigners, state and government, and domestic and international policy, begin to breakdown’.

Although neo-Realism as espoused by Waltz privileges systemic imperatives and plays down the significance of unit-level variables, the proponents of neoclassical Realism endeavour to integrate domestic politics, norms and ideas into their analyses to explain foreign policy behaviour of states. More precisely, drawing upon neo-Realism they emphasise the importance of the anarchic international environment and suggest that ‘international systemic pressures are the most important cause behind the foreign policy behaviour of particular states, but only through the mediating effect of unit-level variables’ (Dueck, 2009: 141). Hence they retain the traditional distinction between internal and external environments but they strive to bridge the gap between the two in their analyses. Their sub-systemic variables include domestic coalition making and ideological myth-making, state power, political influence of interest groups, domestic politics of national identity, elite perceptions, and internal extraction capacity (e.g., Snyder, 1991; Zakaria, 1998; Mearsheimer & Walt, 2007; Sterling-Folker, 2009).

Snyder, in a representative example, links the pattern of late development to overexpansion which he defines as self-encirclement by belligerent behaviour and/or persistent expansion into the periphery beyond the point where costs begin to exceed benefits (Snyder, 1991: 6 and 305). In his attempt to explain the frequent occurrence of great power overexpansion, Snyder considers variation in the type of domestic political structure —unitary, cartelised and democratic — and the timing of industrialisation — early, late, ‘late late’ industrialisation — as crucial. The empirical validity of his theory is tested by the examination of five cases of great power politics: Great Britain in the Victorian period, Germany and Japan in the pre-World War II era, and the United States and the Soviet Union during the Cold War. The whole argument is succinctly summarised as follows:

The experience of the industrialised great powers suggests that coalition politics and ideology offer the single best explanation for the strategic ideas that contribute to overexpansion. Though the international factors stressed by Realism also play an important role, their effects are skewed by domestic coalition making and ideological myth-making (Snyder, 1991: 32).

Neoclassical Realists have also criticised ‘the narrowing of intellectual focus in the field of grand strategy’ that results from the earlier Realists’ emphasis on the external environment and have sought to broaden their purview by the inclusion of domestic politics, economics and ideas as intervening variables (Rosecrance and Stein, 1993: 4). Hence, Rosecrance and Stein (1993: 5) contend that ‘grand strategic assessments focusing only on narrow constituents of realism

– material power, changes in its distribution and external threat – are radically incomplete and do not account for what nations actually do. Instead, they assign, together with other contributors to their volume, a vital role in the choice of a grand strategy to ‘domestic groups, social ideas, the character of constitutions, economic constraints (sometimes expressed through international interdependence), historical social tendencies and domestic political pressures’.

In another neoclassical Realist work, Lobell (2003: 3) takes a view similar to Rosecrance and Stein as he asserts that ‘grand strategy is not only military, but also fiscal and political in nature’. As a result, in his endeavour to integrate the Realist current that ‘accentuates systemic pressures as determining but ignores the influence of domestic politics on a state’s grand strategy’ with domestic political approaches that ‘grant domestic coalitions primacy but neglect the influence of international politics’, Lobell arrives at the conclusion that a declining hegemon’s grand strategy is guided by its international commercial environment and the domestic coalitional outcome bell, (2003: 8 and 19). strategic ideas as an intervening variable to describe ‘how the structural pressures of power in the international system are translated into foreign policy outcomes’, Kitchen (2010: 119 and 136) asserts that ‘the insights of neoclassical realism fit well with a process of grand strategy formation that is plural, constrained by systemic imperatives and yet determined by ideational factors at unit level’.

In short, while almost all upholders of different types of Realism tend to base their works on a neat dichotomy between internal and external affairs or environments, some depart from the rest by conceding the possibility of a breakdown of the assumed distinction at least in some cases and others endeavour to integrate the two environments in their explanations.

Conversely, either the erosion of the distinction, or the notion of non-distinction, is at the centre of neo-Liberalism and (neo-Marxist) Structuralism, the other two Cold War era mainstream approaches to the study of international relations. Thus, while neo-Liberalism makes its case for the erosion of the distinction from the point of view of the advanced capitalist states by pointing towards their increasing ‘interdependence’, Structuralism rejects the distinction from the perspective of the less-developed countries by pointing to the mechanisms that perpetuate their ‘underdevelopment’ or ‘dependent development’.

For example, in the ‘complex interdependence’ model developed by Keohane and Nye (1989), the existence of multiple channels of formal and informal contacts among societies, the absence of hierarchy among issues of a military and non-military nature, and the diminishing salience of force as an instrument of policy among industrialised pluralist countries lead to the breakdown of the distinction between domestic and international politics. As the authors who are considered the founding fathers of neo-Liberalism succinctly put it: ‘as the complexity of actors and issues in world politics increases, the utility of force declines and the line between domestic policy and foreign policy become blurred’ (Keohane and Nye, 1989: 32).

Neo-Marxist Structural arguments, however, flow from key assumptions concerning the unequal nature of exchange in the global economy and consequent division of the world into

centre (core) and periphery. Since the world capitalist system embodies structural domination of the core and the dependence of the periphery, it is contended that the balance of benefits from international processes of exchange is biased towards the centre. It is also argued that the structures of domination and dependence produce political and economic elites whose interests are in harmony with those of multinational corporations and core country ruling classes. The latter, however, are not seen as external to the periphery but intrinsic to the world capitalist system. As elaborated by Sunkel (1972: 519):

Foreign factors are seen not as external but as intrinsic to the system, with manifold and sometimes hidden or subtle political, financial, economic, technical and cultural effects inside the underdeveloped country. These contribute significantly to shaping the nature and operation of the economy, society and polity, a kind of 'fifth column' as it were.

Moreover, one key feature of the contemporary literature on 'Empire', which has been animated by Structural thinking, is its inclination to analyse the social world as a totality and its reliance on unbounded frontiers. For instance, in one of the landmarks of this literature, Hardt and Negri (2000) present the notion of 'Empire' as a new form of sovereignty and argue that this 'new logic and structure of rule' has emerged along with the globalisation of economic and cultural exchanges. Accordingly, in contrast to 'imperialism' which they see as an extension of the sovereignty of European powers beyond their own borders, 'Empire' refers to 'a *decentralised* and *detritorializing* apparatus of rule that progressively incorporates the entire global realm within its open, expanding frontiers' (pp. xi-xii, emphasis in original). As Barkawi and Laffey (2002, 116) observe in their critical review, *Empire* offers 'a "total" analysis of world politics past and present. Core and periphery, North and South, East and West, inside and outside are treated as part of a single, increasingly global formation, structured and produced by imperial relations of diverse kinds'.

On the other hand the epistemological, methodological, ontological and normative assumptions of the mainstream theories have been challenged in varying degrees by different approaches that have risen to prominence since the 1980s.<sup>4</sup>

Of these, Constructivism has become one of the major schools of thought within IR. While Nicholas Onuf has coined the term 'constructivism' to describe theories that emphasise the socially constructed nature of international relations (Kubálková, Onuf and Kowert, 1998: 4), Alexander Wendt's writings are generally accepted as the most influential formative contribution. In Wendt's (1995:81) view, the social construction of international politics is an analysis of 'how processes of interaction produce and reproduce the social structures—cooperative or conflictual—that shape actors' identities and interests and the significance of their material contexts'. As Wendt

---

<sup>4</sup> While the three mainstream schools of thought are placed in the categories of rationalistic accounts or explanatory or materialist theories, the challenges are categorised as constitutive theories or reflective accounts. In this view, the main difference is between those approaches that offer explanations of 'reality' and those that see theory as constitutive of that 'reality'. (Smith, 1995: 24-30).



maintains in his central work *Social Theory of International Politics* (1999: 1), the two basic tenets of Constructivism are '(1) that the structures of human association are determined primarily by shared ideas rather than material forces, and (2) that the identities and interests of purposive actors are constructed by these shared ideas rather than given by nature'. The Constructivists emphasise the importance of normative and ideational structures because these are thought to shape the social identities of social and political actors and influence their actions. Whereas neo-Realists define the structure of the international system as the distribution of material capabilities of states under anarchy, and the Marxists stress the material structure of the capitalist world economy, Constructivists attribute structural characteristics to shared ideas, beliefs and values. In the words of Wendt (1999: 5), they envisage the structure of the international system 'as a distribution of ideas because they have an idealist ontology'.

Despite having ontological differences, Wendt shares some key premises of Waltzian neo-Realism such as the existence of anarchy and the centrality of states in the international system. However, Wendt (1992) portrays anarchy in cultural rather than materialist terms as he upholds that anarchy is socially constructed among states: 'anarchy is what states make of it'. Moreover, in his attempt to develop a systemic theory, Wendt focuses on the interactions between states in the international system. In this endeavour, he adopts the state as the primary unit of analysis and brackets the unit level processes. Wendt (1999: 9) justifies his 'states systemic project' on the grounds that 'since states are the dominant form of subjectivity in contemporary world politics this means that they should be the primary unit of analysis for thinking about the global regulation of violence'. Therefore, according to Wendt (1999: 13), 'the possibility of systems theory of whatever kind, assumes that the domestic or unit level and the systemic levels of analysis can be separated'.

It must be added that whilst Wendt can be taken as a leading representative of Constructivism's systemic variant since he adopts the traditional distinction between internal and external environments and lays emphasis on the latter, a holistic strand approaches these realms as two faces of a single global order and investigates the mutually constitutive relationship between this order and the state. As Price and Reus-Smit (1998: 269) explain, while the existence of domestic and international realms is not denied, the division is rather seen 'as a unique historical construct, the chief consequence and characteristic of a distinctly modern political order built around territorial sovereign states'.

Whereas adherents of Constructivism tend to uphold the assumed distinction between internal and external environments, other reflective accounts generally argue against maintaining such a distinction. In a nutshell, these include critical theory whose commitment to emancipation transcends territorial boundaries (e.g., Cox, 1981; Linklater, 1992); postmodernism which rejects the traditional distinction 'from the vantage point of the marginalised, the silenced, the omitted, those whose lives, cultures, and histories have for so long been read out of the power politics narrative' (George, 1994: 212); and feminist approaches that expose the gender blindness of IR and attempt to reveal its biases irrespective of any 'established' boundaries. Feminism's objection to the traditional domestic-international distinction as a basis to establish disciplinary boundaries

is unambiguously expressed by True (2005: 223): 'For feminist analysts, the independence of domestic politics from international politics and the separation of public from private spheres cannot be the basis for a disciplinary boundary, since anarchy outside typically supports gender hierarchy at home and vice versa.'

One of the most sustained and intense critique of the conventional understanding of foreign policy as governmental undertakings oriented towards the external world has been undertaken by the adherents of poststructuralism whose main concerns include, as Walker (1993: 25) puts it, to 'destabilise seemingly opposed categories by showing how they are at once mutually constitutive and yet always in the process of dissolving into each other'. For example, problematising the inside and outside dichotomy and emphasising the significance of its construction, Doty presents the immigration debates of Great Britain in the period from 1948 to 1981 as constitutive of an internal/external boundary that might contain a political community with some sense of a shared national identity. As she maintains:

the inside/outside boundary is a function of a state's discursive authority, that is, its ability, in the face of ambiguity and uncertainty, to impose fixed and stable meanings about who belongs and who does not belong to the nation, and thereby to distinguish a specific political community — the inside — from all others — the outside (Doty, 1996: 122).

Hence, Doty suggests that rather than being chiefly about relations between different state units, statecraft is also about the construction and the reconstruction of the units themselves.

In another stimulating example of a poststructuralist account, Campbell (1992: 42 and 76) both challenges the conventional understanding of foreign policy 'as a state-centric phenomenon in which there is an internally mediated response to an externally induced situation of ideological, military, and economic threats', and complements it with 'the forms of "foreign policy" which have operated in terms of the paradigm of sovereignty and constituted identity through time and across space'. Drawing on Ashley's (1989: 270) problematization of the principle of state sovereignty that makes 'it possible to say with any clarity what states, domestic societies, their boundaries, and their historical problems and dangers are', Campbell (1992: 72) presents sovereignty and anarchy as 'replicable concepts that are pivotal for the construction in various realms of mutually reinforcing dichotomies such as subject/object, inside/outside, self/other, rational/irrational, true/false, order/disorder, and so on'.

This poststructuralist reading of the principle of sovereignty shifts the focus towards the constitution of identities. More particularly for our purposes, it directs attention to the role of foreign policy in the reproduction of identity at the level of the state, the inscription of boundaries and the attendant political practices through which certain actors and events are made 'foreign'. As explained by Campbell (1992: 75):

State identity can be understood as the outcome of exclusionary practices in which resistant elements to a secure identity on the “inside” are linked through a discourse of “danger” with threats identified and located on the “outside”. The outcome of this is that boundaries are constructed, spaces demarcated, standards of legitimacy incorporated, interpretations of history privileged, and alternatives marginalised. Foreign policy (conventionally understood as the external orientation of pre-established states with secure identities) is thus to be re-theorised as one of the boundary-producing practices central to the production and reproduction of the identity in whose name it operates.

The consequence of this poststructuralist argument is that it underlines a dimension of foreign policy that is generally ignored by its conventional understandings that tend to focus on relations between states which take place across ahistorical and pre-given boundaries. Therefore, rather than starting from a given subject of the state, foreign policy ‘(re)constructs the identity of the state through representing something or someone else as “foreign” and thereby also setting out what counts as “not foreign”, or in other words setting out the attributes of the “self” (Diez, 2014: 33). Thus foreign policy may not only be taken as a medium for the expression of state identity but may also become a medium for the construction and reconstruction of state identities (Kirdiş, 2015). This neglected dimension relates to the discourses or representations of dangers, threats and fears that are used to construct and secure the boundaries of a state’s identity. It also involves the exclusionary practices that assume a disciplining function inside the state, by representing dissident elements as ‘alien’, ‘foreign’ or ‘subversive’ and linking them to external threats. In this broader perspective, foreign policy may include questions of a domestic government agency that reviews immigration applications for their eligibility for naturalisation (Campbell, 1992), a movie-scene and report in a newspaper (Balcı, 2007), or European Union discourses on enlargement (Aydın-Düzgit, 2012).

Additionally, the traditional distinction between international and domestic politics has been challenged from the comparativist’s perspective by Gourevitch in a stimulating article which paved the way for the emergence of a ‘second-image-reversed’<sup>5</sup> approach. Although in the essay he focuses on the international causes of domestic structures and regimes, Gourevitch’s broader argument rests on the ‘hopelessly interpenetration’ of foreign and domestic politics. As he succinctly put it:

The international system is not only a consequence of domestic politics and structures but a cause of them. Economic relations and military pressures constrain an entire range of domestic behaviours, from policy decisions to political forms. International relations and domestic politics are therefore so interrelated that they should be analysed simultaneously, as wholes (Gourevitch, 1978: 911).

<sup>5</sup> The original distinction between the ‘first image’ (i.e. the nature and behaviour of man), the ‘second image’ (i.e. the nature of the state and domestic society), and the ‘third image’ (i.e. the nature of the international system of states) is made in Waltz (1959).

Subsequently, Putnam (1993) pointed out the limitations of the existing literature in accounting for what he described as the puzzling entanglements of domestic and international politics. So he proposed a conceptual framework that provides for the simultaneous treatment of international and domestic factors at least in international bargaining situations which require the conclusion of an agreement and its subsequent ratification. In Putnam's 'two-level games' model, central decision makers appear in two tables, one representing domestic politics and the other international negotiations. The novelty, despite the metaphoric separation, is that statesmen endeavour to reconcile domestic and international imperatives simultaneously. This view stands in sharp contrast to the neo-Realist orthodox perspective which takes the state 'as a billiard ball whose internal components are impervious to foreign pressures' (Krasner, 1978: 55) and contends that domestic politics should not be allowed to interfere in foreign policy decision making because of the stakes (Rathbun, 2008: 304).

Besides, the 'ambiguity' or 'obfuscation' or 'worldwide blurring' or the 'erosion' of the foreign-domestic distinction is a recurrent theme in the writings of Rosenau, one of the most ingenious and prolific contributors to the study of foreign policy and international relations. His attempts to give conceptual and theoretical expression to the theme is all apparent in, for example, his work on 'linkage politics' (Rosenau, 1969). In a further elaboration in a more recent study, Rosenau (1997: 4-5) asserts that the rapidity and complexity of enormous transformative changes that are unfolding on a global scale have created 'a new and wide political space', which he designates as the 'Frontier'. Thus the *Frontier* is offered 'as a widening field of action, as the space in which world affairs unfold, as the arena in which domestic and foreign issues converge, intermesh, or otherwise become indistinguishable within a seamless web'. The endeavour to meet the challenge of achieving governance along the turbulent *Frontier*, in turn, leads Rosenau (1997: 29-32) to develop a new worldview whose key constituents include the remoulding of the relevance of territoriality and underlining the porosity of boundaries separating domestic and foreign affairs.

It needs to be added that a majority of students of the global South have found the traditional distinction between internal and external environments problematic. For instance, for Clapham two intertwined legacies of the colonial period, the dependence of Third World states on, and their penetration by, external interests are at the root of this problematic:

Any chart of the flow of economic transactions, or still more sensitively of armaments, demonstrates the umbilical cord through which the third world is bound to the industrial states. Less easily measured but equally significant, is the way in which these transactions create and sustain domestic political groups whose interests tie them to the outside. In this sense, the traditional dichotomy which separates domestic from external politics and policy simply does not exist (Clapham, 1985: 113).

Both Dunn (2001) and Maclean (2001), on the other hand, emphasise the importance of international financial institutions, namely the International Monetary Fund (IMF) and the

World Bank, in African international relations as a major factor that either increasingly blur or obscure the assumed distinction between domestic and international spheres.

Finally, for President of International Crisis Group Guéhenno (2015: 4) the distinction between internal and external affairs is blurred because 'domestic fragility whether in industrialised Ukraine or the developing Democratic Republic of Congo or South Sudan creates opportunities for foreign meddling'.

Thus the traditional distinction between internal and external environments is helpful as a starting point but arguably more to demonstrate the problematic nature of the separation of domestic from foreign policy. Therefore, to adopt Owen's (2001: 242) observation on the formal-informal sector dichotomy in an economy, foreign and domestic policy are better understood as a pair in 'both a relationship and a sharing of joint space rather than an absolute opposition across well-defined boundaries'. In other words, this study proposes that domestic and foreign policy are better seen 'as distinctions along a continuum' (Wurfel and Burton, 1990: 5) more disposed to overlap than to diverge.

As in the case of 'foreign', the meaning of the term 'policy' is not without its ambiguities. In its two main usages it can either connote a plan of action, statement of aims and ideals, or pragmatic responses to situations as and when they arise. The answer given by Neville Chamberlain to a Labour critic in the (British) House of Commons in the interwar period is illustrative of different attitudes towards the term:

What does the hon. Member mean by foreign policy? You can lay down sound and general propositions. You can say that your foreign policy is to maintain peace; you can say that it is to protect British interests, you can say that it is to use your influence, such as it is, on behalf of the right against wrong, as far as you can tell the right from wrong. You can lay down all these general principles but that is not a policy. Surely, if you are to have policy you must take the particular situations and consider what action or inaction is suitable for those particular situations. That is what I myself mean by policy, and it is quite clear that as the situations and conditions in foreign affairs continually change from day to day, your policy can not be stated once and for all, if it is to be applicable to every situation that arises (Chamberlain, *The Struggle for Peace*: 33 as quoted in Carr, 1991: 19-20).

Mirroring its use in practice some scholars use foreign policy to refer to the principles, values or initiatives which guide a political unit's general orientation towards its international environment. Others use the term to refer to the totality of day-to-day responses to events that concern relations between states and various actors and objects in their international environments (e.g., White, 1989: 6; Jørgensen, 2004: 46-48). As we have already seen, poststructuralists assert that the term should include the boundary drawing performances practices and performances characterise the

everyday life states. What needs to be added is that an actor's foreign policy, viewed as a dynamic process, involves all three elements.

Thus this study views foreign policy, as a continuous, broad phenomenon embracing not only general statements, long-term objectives and decision-making processes, but also the totality of everyday actions and responses, such as trade exchanges, various types of agreements, the exchange of diplomatic notes as well as the discourses, representations and exclusionary practices used to construct and secure the boundaries of the identity of a political unit.

## **Conclusion**

This study views Foreign Policy Analysis as an evolving and vibrant subfield of International Relations and argues that one of the first steps in an investigation of an actor's foreign policy requires the conceptualisation of the phenomena to be explained. It is also contended that an attempt at conceptualisation requires the recognition of the ambiguities associated with 'foreign' and 'policy', the constituent terms of the explanandum.

An extensive but admittedly non-exhaustive review of the existing perspectives and relevant studies undertaken in this work suggests that the traditional distinction between internal and external environments is helpful as a starting point but arguably more to demonstrate the problematic nature of the separation of domestic from foreign policy. Hence, it is argued that domestic and foreign policy are better understood as a pair in both a relationship and a sharing of joint space rather than an absolute opposition across well-defined boundaries. In this sense, state frontiers are not simply taken as conceptual variables but their designation as boundaries between secure insides and an anarchic outside are regarded as objects of investigation. Foreign Policy Analysis is not only about the external orientation of pre-established state or non-state actors but also about the very construction of boundaries of self and other, inside and outside, domestic and foreign. The present study also maintains that the explanandum's constituent term policy involves both a political unit's general orientation and, the totality of its everyday practices, performances and responses.

Therefore, this study offers a conceptualisation of foreign policy as a continuous, broad phenomenon embracing general statements, long-term objectives, decision-making processes, routine actions and responses of a political unit towards other actors in its external environment as well as its discourses and representations that construct the boundaries of its identity and serve to discipline its dissident elements. This comprehensive and integrative conceptualisation makes it possible to incorporate not only 'why' and 'how' questions that form the basis of the mainstream rationalistic accounts in Foreign Policy Analysis but also 'how possible' questions that are vital to reflectivist investigations.

## References

- Allison, G. (1969) "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *American Political Science Review*, 63/3: 689-718.
- Ashley, R. K. (1989) "Living on Borderlines: Man, Structuralism, and War", in Der Derian J. and M. J. Shapiro (eds.), *International/intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*, New York: Lexington Books.
- Aydın-Düzgıt, S. (2012) *Constructions of European Identity: Debates and Discourses on Turkey and the EU*, New York: Palgrave.
- Balcı, A. (2007) "Diskors ve Pratik Olarak Dış Politika", *Uluslararası İlişkiler*, Vol. 4/15: 67-87.
- Barkawi, T., M. Laffey (2002) "Retrieving the Imperial: Empire and International Relations", *Millennium: Journal of International Studies*, 31/1: 109-127.
- Braveboy-Wagner, J. A. (2008) *Small States in Global Affairs. The Foreign Policies of the Caribbean Community (CARICOM)*, New York: Palgrave Macmillan.
- Brecher, M., Steinberg, B. & Stein, J. (1969) "A Framework for Research on Foreign Policy Behavior", *Journal of Conflict Resolution*, 13/1: 75-101.
- Brown, C. (2012) "Realism: Rational or Reasonable?", *International Affairs*, 88/4: 867-877.
- Buzan, B. (1991) *People, States and Fear*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Campbell, D. (1992) *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Carlsnaes, W. (2002) "Foreign Policy" in Carlsnaes W., T. Risse and B. A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, London: Sage Publications.
- Carlsnaes, W. (2008) "Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis" in Smith S., A. Hadfield and T. Dunne (eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford: Oxford University Press.
- Cati, M. O. (2013) *The Political Economy of Syrian Foreign Policy: 1949-1963*, Unpublished Ph.D. Dissertation, SOAS, University of London.
- Chamberlain, N. (1937) *The Struggle for Peace*, as quoted in Carr E. H. (1991) *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*, London: Papermac.
- Clapham, C. (1985) *Third World Politics*, London: Routledge.
- Cox, R. W. (1981) "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium: Journal of International Studies*, 10/2: 126-55. Reprinted with a postscript in Keohane, R. O. (ed.), (1986) *Neorealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press.
- Diez, T. (2014) "Speaking Europe, Drawing Boundaries: Reflections on the Role of Discourse in EU Foreign Policy and Identity", in Morin J.-F. and Carta C. (eds.), *EU Foreign Policy through the Lens of Discourse Analysis: Making Sense of Diversity*, (Surrey: Ashgate).
- Doty, R. L. (1996) "Sovereignty and the Nation: Constructing the Boundaries of National Identity", in Biersteker, T. J. and C. Weber, *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dueck, C. (2009) "Neoclassical Realism and the National Interest: Presidents, Domestic Politics and Major Military Interventions", in Lobell S. E., N. M. Ripsman and J. W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dunn, K. C. (2001) "MadLib #32: The (blank) African state: Rethinking the Sovereign State in International Relations theory", in Dunn K. C. and T. M. Shaw (eds.), *Africa's Challenge to International Relations Theory*, New York: Palgrave Macmillan.

- George, J. (1994) *Discourses of Global Politics: A Critical (Re)introduction to International Relations*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Gourevitch, P. (1978) "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", *International Organisation*, 32/4: 881-912.
- Guéhenno, J. M. (6 Feb 2015) "The Long Road to Peace", available at <https://www.crisisgroup.org/global/long-road-peace> [Accessed on 5 May 2016].
- Hardt, M. and A. Negri (2000) *Empire*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hollis, M. and Smith S., (1991) *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford: Clarendon Press.
- Jørgensen, K. E. (2004) "European Foreign Policy: Conceptualising the Domain" in Carlsnaes W., H. Sjursen and B. White (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, London: Sage Publishers.
- Kaarbo, J. (2003) "Foreign Policy Analysis in the Twenty-first Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas", *International Studies Review*, 5/2: 156-163.
- Kapstein, E. (1995) "Is Realism Dead? Domestic Sources of International Politics", *International Organization*, 49/4: 751-774.
- Kegley, C. W. Jr. and G. A. Raymond (2010) *The Global Future: A Brief Introduction to World Politics*, (Third edition), Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Keohane, R. O. and J. S. Nye (1989) *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, (Second Edition), Boston, MA: Scott, Foresman and Company.
- Kirdiş, Esen (2015) "The Role of Foreign Policy in Constructing the Party Identity of the Turkish Justice and Development Party (AKP)", *Turkish Studies*, 16/2: 178-194.
- Korany, B. (1986) "Foreign Policy Decision-making Theory and the Third World: Payoffs and Pitfalls", in Korany B. (ed.), *How Foreign Policy Decisions are made in the Third World*, London, Westview Press.
- Korany, B. and A. E. H. Dessouki (eds.), (2008) *Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Globalization*, Cairo EGY: American University in Cairo Press.
- Knutsen, T. L. (1992) *A History of International Relations Theory*, Manchester: Manchester University Press.
- Krasner, S. D. (1978) *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and US Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press.
- Kubálková, V., N. Onuf and P. Kowert (1998) "Constructing Constructivism" in Kubálková, V., N. Onuf and P. Kowert (eds.), *International Relations in a Constructed World*, Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Kuhn, T. S. (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago Press.
- Linklater, A. (1992) "The Question of the Next Stage in International Relations Theory: A Critical-theoretical Point of View", *Millennium: Journal of International Studies*, 21/1: 77-98.
- Little, R. (1991) "International Relations and the Methodological Turn", *Political Studies*, 39: 463-478.
- Lobell, S. E. (2003) *The Challenge of Hegemony: Grand Strategy, Trade, and Domestic Politic.*, Ann Arbor, MI, USA: Michigan University Press.
- MacLean, S. J. (2001) "Challenging Westphalia: Issues of Sovereignty and Identity in Southern Africa" in Dunn, K. C. and T. M. Shaw (eds.), *Africa's Challenge to International Relations Theory*, New York: Palgrave Macmillan.
- Mearsheimer, J. J. and S. M. Walt (2007) *The Israel Lobby and the U.S. Foreign Policy*, New York: Farrar, Straus and Giroud.
- Morgenthau, H. J. (1962) "A Political Theory of Foreign Aid", *American Political Science Review*, 56/2: 301-309.



- Morgenthau, H. J. (1993) *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Revised by K. W. Thomson, New York: McGraw-Hill.
- Nettle, J. P. (1968) "The State as a Conceptual Variable", *World Politics*, 20/4: 559-592.
- Owen, R. (2001), "The Middle Eastern State: Repositioning not Retreat?", in Hakimian, H. and Z. Moshaver (eds.), *The State and Global Change: The Political Economy of Transition in the Middle East and North Africa*, Surrey: Curzon.
- Petrić, E. (2013) *Foreign Policy: From Conception to Diplomatic Practice*, Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Putnam, R. D. (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games", *International Organisation*, 42: 427-460 as reprinted in Evans, P. B., H. K. Jacobson and R. D. Putnam (eds.), (1993) *Double Edged Diplomacy*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Price, R. and C. Reus-Smit (1998) "Dangerous Liaisons: Critical International Theory and Constructivism", *European Journal of International Relations*, 4/3: 259-294.
- Rathbun, B. (2008) "A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logical and Necessary Extension of Structural Realism", *Security Studies*, 17/2: 294-321.
- Rose, G. (1998) "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, 51/1: 144-172.
- Rosecrance, R. and A. A. Stein (1993) "Beyond Realism: The Study of Grand Strategy", in Rosecrance, R. and A. A. Stein (eds.), *The Domestic Bases of Grand Strategy*, Ithaca, N.Y.:
- Rosenau, J. N. (ed.) (1969) *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, (New York: The Free Press). As reprinted in Rosenau, J. N. (1980) *The Scientific Study of Foreign Policy*, Revised and Enlarged Edition, London: Francis Pinter.
- Rosenau, J. N. (ed.) (1976) *In search of global patterns*, New York: Free Press.
- Rosenau, J. N. (1997) *Along the Domestic-foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, S. (1995) "The Self-images of a Discipline: A Genealogy of International Relations Theory", in Booth, K. and S. Smith (eds.), *International Relations Theory Today*, Cambridge: Polity Press.
- Snyder, J. (1991) *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Snyder, R. C., H. W. Bruck, and B. Sapin (1954) *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*, N.J.: Princeton University.
- Sterling-Folker, J. (2009) "Neoclassical Realism and Identity: Peril despite Profits across the Taiwan Strait", in Lobell, S. E., N. M. Ripsman and J. W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sunkel, O. (1972) "Big Business and 'Dependencia'", *Foreign Affairs*, 50: 517-531.
- True, J. (2005) "Feminism", in Burchill, S., A. Linklater, R. Devetak, J. Donnelly, M. Paterson, C. Reus-Smit and J. True (eds.), *Theories of International Relations*, New York: Palgrave Macmillan.
- Vasquez, J. (1997) "The Realist Paradigm and Degenerative versus Progressive Research Programs: An Appraisal of Neotraditional Research on Waltz's Balancing Proposition", *American Political Science Review*, 9/4: 899-912.
- Walker, R. B. J. (1993) *Inside/outside: International Relations as a Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Waltz, K. N. (1959) *Man, the State, and War*, New York: Columbia University Press.
- Waltz, K. N. (1979) *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.

- Waltz, K. N. (1996) "International Politics is not Foreign Policy", *Security Studies*, 6/1: 54-57.
- Warner, C. M. and S. G. Walker (2011) "Thinking about the Role of Religion in Foreign Policy Analysis: A Framework for Analysis", *Foreign Policy Analysis*, 7/1: 113-135.
- Wendt, A. (1992) "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics" *International Organization*, 46/2:391-425.
- Wendt, A. (1995) "Constructing International Politics", *International Security*, 20/1:71-81.
- Wendt, A. (1999) *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- White, B. (1989) "Analysing Foreign Policy: Problems and Approaches", in Clarke, M. and B. White (eds.), *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy System Approach*, Hants: Edward Elgar.
- Wurfel, D. and B. Burton (1990) "Introduction: A Foreign Policy Framework for South-east Asian States", in Wurfel, D. and B. Burton (eds.), *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*, New York: St. Martin's Press.
- Zakaria, F. (1998) *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton: Princeton University Press.



## Yönetel Sürecin Bir Fonksiyonu Olarak Kurumsal Sosyal Sorumluluk

Mustafa Kemal ÖKTEM\*  
Uğur SADİOĞLU\*\*  
Nafiz TURGUT\*\*\*

### Öz

Kurumsal sosyal sorumluluk (KSS) uygulamaları özellikle iş dünyasındaki örgütlerin belirli bir yasal-kurumsal çevrenin kodlarına uygun olarak, daha çok gönüllülük esasına dayalı olarak gerçekleşmektedir. Gelişmişinden gelişmekte olan ülkeler grubuna farklı düzeylerde KSS anlayışı, algısı ve amacı görmek mümkündür. Ancak, küreselleşme ve bölgeselleşme sürecinde piyasa ekonomisinin temel belirleyici alan olduğu mal ve hizmet üretim süreçlerinde KSS konusunda genel kabul gören ilkeler, yaklaşımlar, projeler ve örgütlenmeler ortaya çıkmıştır. Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, Dünya Bankası gibi uluslararası ya da ulusüstü kuruluşların KSS konusunda politika içerikleri ve standartları geliştirdikleri görülmektedir. Bununla birlikte Türkiye de bu kuruluşların önemli bir bölümünün üyesi ya da AB örneğinde olduğu gibi aday olduğu için benzer KSS politikaları karşısında kendi iç çevresinde önemli kurumsal, yasal, kültürel ve yönetel dönüşümler geçirmektedir. Türkiye'nin önde gelen mal ve hizmet üreticilerinin kapsamlı ve güncel KSS politikaları bulunmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları da artan oranda ilgili politika alanında ortaya çıkan sözleşmeleri kabul etmekte ve kurumsal yapı, iş süreçleri ve personel yönetimlerini dönüştürmektedirler. BM Küresel İlkeler Sözleşmesi bu bağlamda öne çıkmakta ve Türkiye'deki kurumlar bu sözleşmeye üye olmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye'den Sözleşmeye üye olan bir kamu kurumu (belediye) ve bir özel sektör kuruluşu ile üye olmayan bir kamu kurumu (belediye) ve bir özel sektör kuruluşu incelenerek sonuçlar çıkarılmaya çalışılmıştır. Türkiye'de KSS politikası ve ilkelerinin kurumlarda ne tür etkiler ortaya koyduğu ve nasıl bir dönüşümü hareketlendirdiği analiz edilmiştir.

**Anahtar kelimeler:** Kamu Yönetimi, Kurumsal Sosyal Sorumluluk, Türkiye, Uluslararası İlkeler, Yönetişim.

## Corporate Social Responsibility As a Function of Administrative Process

### Abstract

Activities under Corporate Social Responsibility (CSR) are mostly carried out on voluntary basis in accordance with legal-institutional framework of the organizations in particularly in business

\* Prof.Dr., Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, kemalok@hacettepe.edu.tr

\*\* Yrd.Doç.Dr., Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ugursadi@hacettepe.edu.tr

\*\*\* Dr., Akfen Holding, nafizim@yahoo.co.uk

world. It is possible to observe understandings, perceptions and purposes of CSR at different levels from developed countries to the developing ones. On the other hand, generally accepted principles, approaches, projects and organizations on CSR have emerged for production process of the goods and services in which market economy is the basic determinant area for globalization and regionalization. It is also seen that international or supranational organizations such as United Nations, European Union, Council of Europe developed policy contents and standards concerning CSR. Nevertheless, Turkey has witnessed major institutional, legal, cultural and administrative transformations within her own structure against similar CSR policies since she is already a member to most of these organizations or a candidate for them (such as EU). Leading goods and service producers of Turkey have comprehensive and updated CSR policies. Public institutions and organizations increasingly adopt the contracts developed in the related areas and transform their institutional structures, business processes and staff management. In this regard, Global Compact of UN come to the fore and institutions in Turkey started to participate it. In this study, a public institution (municipality) and a private sector organization which are participants to Global Compact with a public institution (municipality) and a private sector organization which are not participants have been examined with a purpose to reach conclusions. What kind of impacts CSR policies and principles have on the institutions and what kind of transformations they triggered have also been analysed.

**Keywords:** Public Administration, Corporate Social Responsibility, Turkey, International Principles, Governance.

## Giriş

İnsani bir değer olan sorumluluk gerek bireysel ve gerekse toplumsal yaşamın en önemli unsurlarından birisidir. İnsanın doğumuyla başlayan sorumluluklar silsilesi, yaşamının her döneminde çeşitlenerek etkili olmakta; hatta insanın ölümünden sonra arkasında bıraktıkları da bireysel sorumluluğunun yanı sıra toplumsal sorumluluğunu devam yansıtmaktadır.

Sorumlulukla birlikte yapılan işlerin sonuçlarının üstlenilmesi ve hesap verme yükümlülüğü söz konusu olduğuna göre, yaşamın bu ayrılmaz parçasının sosyal bir içerik taşıdığını söylemek mümkündür. Özellikle toplumsal yaşamdaki gelişmeler, önce sanayi ve sonrasında yaşanan bilgi devrimi, insanların toplum halinde yaşamalarından kaynaklanan çeşitli sorunlar, küreselleşme ve gittikçe azalan kaynakların verimli kullanılmasıyla ilgili arayışlar sonucunda sorumluluk kavramında yeni bir boyut ortaya çıkmıştır: “Sosyal Sorumluluk”.

Küreselleşme süreci birçok konuyu öne çıkarmış ve toplumun çeşitli kesimlerinin bu konular etrafında etkili olmasını, bilgi paylaşımını, alış-verişi, iletişimi ve etkileşimi geometrik bir hıza kavuşturmuştur. Bu süreçte tüm sektörlerde örgütler ve yönetimler iç ve dış çevrelerine karşı daha açık ve duyarlı hale gelmişlerdir ya da dinamikler örgütleri bu yöne sevk etmiştir. Bu minvalde öne çıkan en önemli kavramlardan birisi Kurumsal Sosyal Sorumluluk (KSS) olmuştur. Kurumsal sosyal sorumluluk, geniş anlamıyla mal veya hizmet üreten örgütlerin muhattapları olan toplumsal kesimlere karşı sadece bu maddi çıkar ilişkisiyle yaklaşmamasını; bunun

ötesinde birlikte yaşama, paylaşma, koruma, değer katma, karar alma, destekleme gibi temeller üzerinden ilişkilerini yeniden yorumlamaları anlamına gelmektedir. Elbette yakın dönemdeki bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişmeler, ülkeler arasındaki sınırların gevşemesi, büyük uluslararası kuruluşların rekabeti, ortaya çıkan toplumsal hassasiyetler, toplumsal düşünce çerçevesindeki ideolojik değişiklikler, hukuk nosyonunun toplum çıkarı ya da kamu yararı üzerinden güç kazanması ve bireylerin tercihlerinde sosyal, çevresel ve kültürel sonuçların belirleyici olması KSS'ye olan ilgiyi artırmıştır. Bir anlamda kurumların sürdürülebilirliği bu yaklaşımın sahiplenilmesine ve ilkelerine bağlılığa dayanmıştır. İşte bu çalışmada sırasıyla KSS kavramı analiz edilecek, KSS'nin tarihsel gelişimi özetlenecek, KSS yaklaşımları ve bu yaklaşımların unsurları ayrıntılı bir şekilde sunulmuştur. Böylece kurumsal yönetim, halkla ilişkiler, yönetime katılım, kalite yönetimi, sosyal sorumluluk ve çevre duyarlılığı gibi yeni referansların örgütleri ve yönetimleri nasıl yeniden yorumlamaya katkı sunduğu anlaşılacaktır. Anlatılan kavramsal ve kuramsal çerçeveye ek olarak uluslararası kuruluşların geliştirdikleri kurumsal sosyal sorumluluk ilkeleri incelenmiş ve Türkiye'de faaliyet gösteren kamu sektörü ve özel sektör kuruluşları üzerinde gerçekleştirilen alan araştırmasıyla Türkiye'deki KSS gelişmeleri analiz edilmiştir. Böylece Türkiye'de KSS politikası ve ilkelerinin kurumlarda ne tür etkiler ortaya koyduğu ve nasıl bir dönüşümü hareketlendirdiğine ilişkin sonuçlara ulaşılmıştır.

## **Kavramsal Çerçeve**

### **Sorumluluğun Sosyal Evrimi**

Sorumluluk kavramı, görev ve yetki kavramları birlikte işleyen kavramlar olarak düşünülmekte ve bunların ilişki derecelerine bağlı olarak sorumluluk artıp azalmaktadır. Ayrıca içinde bulunulan zaman, toplum ve coğrafi yapıya bağlı olarak da sorumluluk anlayışı değişik şekillerde tanımlanabilmektedir. Bu şekilde çok sayıda etkene bağlı olarak kavramın tanımı değiştiği için her durum için geçerli olacak şekilde tam bir tanım yapmak da güçleşmektedir (Özüpek, 2005, s.8).

Davis ve Blomstrom'a (1971, s.85) göre sosyal sorumluluk; karar verme sürecinde kişisel-kurumsal karar ve faaliyetlerin tüm sosyal sistem üzerinde yaratacağı etkileri değerlendirme zorunluluğudur.

Bir başka tanıma göre sosyal sorumluluk; bir işletmenin ekonomik ve yasal koşullara, iş ahlâkına, işletme içi ve çevresindeki kişi ve kurumların beklentilerine uygun bir çalışma stratejisi ve politikası gütmesine, insanları mutlu ve memnun etmesine yöneliktir (Eren, 1990 s.110).

Grigsby ve Stahl (1997, s.4) ise sosyal sorumluluğu; "Bir işletmenin kaynaklarını toplum yararına kullanmasıdır" şeklinde tanımlayarak kamu yararı ile ilişkisini vurgulamışlardır.

Bowen'in tanımı (aktaran Özgener, 2004, s.157) "Sosyal sorumluluk; işletmelerin gerek kendi amaçlarına, gerekse toplumsal beklentilere uygun politikalar belirleme ve uygulama, karar

verme ve faaliyetleri yerine getirme ile toplumsal yaşamı iyileştirmeye ilişkin yükümlülüklerin bütünüdür” şeklindedir.

Daha çok işletmelere yönelik olarak geliştirilen sorumluluk kavramı, geçirdiği sosyal evrim sonucunda, toplumsal yaşamın diğer aktörleri olan ve doğaları gereği kamu yararına faaliyet gösteren kamusal kurumlar ve sivil toplum kuruluşları için de benzer anlamı taşımaktadır. Bu gelişme kamu kurum ve kuruluşlarının da sosyal sorumluluk tanımlarını politika belgelerine dahil etmesini beraberinde getirmiştir. Hem özel sektör hem de kamu sektörü kuruluşları için sosyal sorumluluk ilkeleri geliştirilmiştir.

### **Sosyal Sorumluluğun Kurumsallaşması**

Tarihsel süreç içerisinde kurumsallaşan ve isminin başına aldığı sıfatla “Kurumsal Sosyal Sorumluluk (KSS)” olarak adlandırılan kavrama oldukça eski dönemlerde rastlamak mümkündür. Bu konudaki somut örnekler yazılı tarihle birlikte ortaya çıkmaktadır. Örneğin ünlü Babil Hükümdarı Hammurabı'nın Kanunları, döneminin yönetsel süreci içerisinde kurumsal sosyal sorumluluğun yerini açıkça ortaya koymaktadır. Bu kanunlar; inşaattan hekimliğe, tarımdan ticarete kadar birçok alanda toplumsal yararları bireysel çıkarlar ve hatalar karşısında koruma altına almışlardır. Bu yönüyle Hammurabi Kanunları, sosyal sorumluluğun kurumsallaşmasında önemli bir yer tutmaktadır. Modern dönemde ise KSS kavramı ilk kez 1953 yılında akademik yazında yer almıştır. Kavramı ilk kez dile getiren *Bowen* kitabında iş adamlarının toplumun değerleri ve toplumun ortak amaçları ile örtüşen sorumluluklarına dikkat çekmiştir (Carroll, 1999).

Araştırmalarda sosyal sorumluluğun çıkış noktası konusunda farklı yaklaşımlar mevcuttur. Bunlardan birisi, topluma fayda sağlamak üzere sosyal sorumluluğu yerine getirmenin gerekliliğinin din yoluyla da öğretildiğini savunmaktadır (Aydede, 2007, s.16). Diğer bir yaklaşım ise sorumluluk ile yasa arasında ilişki kurmaktadır. Buna göre kurumsal sosyal sorumluluk kavramı, temel olarak yasalara uyma beklentisiyle başlamakta ve bunun ötesine geçmektedir (Hirschland, 2006, s.6).

Literatürde kurumsal sosyal sorumluluk ile ilgili karşılaşılabilecek belki de en kısa tanımlardan birisi Karin Buhmann, diğeri ise Yılmaz Argüden tarafından geliştirilmiştir: Buhmann'a (2006, s.188) göre kurumsal sosyal sorumluluk, kanunlar tarafından istenilenlerden daha fazlasını yapmaktır. Argüden'e (2002, s.5) göre ise; kurumsal sosyal sorumluluk, şirketlerin daha iyi bir toplum ve daha iyi bir çevre için gönüllü olarak katkıda bulunmalarınıdır.

Kurumsal sosyal sorumluluk ile ilgili ilginç tanımlardan birisi Farmer ve Hogue tarafından yapılandır. Bahse konu tanım, bugünden geleceğe uzanan bir süreci dikkate almaktadır. Buna göre şirketlerin KSS faaliyetleri; gelecekte toplum tarafından, arzu edilen gerekli miktarda mal ve hizmetin asgari maliyet ile sağlanması için azami gayret gösterilmiş olarak algılanan faaliyetlerdir (Farmer ve Hogue, 1985, s.4). Bir başka tanım ise; isteğe bağlı iş uygulamaları ve kurumsal

kaynakların katkıları aracılığıyla toplumun refahını iyileştirmek için üstlenilen yükümlülüktür (Kotler ve Lee, 2008, s.2-3).

BM Kalkınma Programı (UNDP) Türkiye Temsilciliği tarafından 2008 yılında yayınlanan Türkiye’de Kurumsal Sosyal Sorumluluk Değerlendirme Raporu’nda kurumsal sosyal sorumluluk; “sosyal, çevresel, ekonomik ve etik kavramlarının yönetimi ve şirketlerin bu alanlarda sosyal paydaş beklentilerine olan duyarlılığı” tanımına dayandırılmaktadır (UNDP, 2008, s.4).

Kurumsal sosyal sorumluluk, kurumların mevcut ve gelecekteki sosyal paydaşlarının beklentilerini karşılamak amacıyla süreklilik kazanan sadece zorunlu girişimler değil; gönüllü olarak topluma, çevreye sosyal ve ekonomik destek vererek yaşam kalitesini artırmaya yönelik faaliyette bulunmalarıdır (KALDER, 2006, s.3).

AB Komisyonu’na göre, daha iyi bir sosyal yaşam ve daha temiz bir çevreye katkıda bulunan bir konsept olan kurumsal sosyal sorumluluk; şirketlerin faaliyetlerinde sosyal ve çevresel anlamda ilgi ve dikkatlerini paydaşlarıyla birlikte gönüllülük temelinde bütünleştirmeleridir (Commission of The European Communities, 2001, s.4-6).

Yukarıdaki tanımlarda farklılıklar bulunmakla birlikte, dikkat çeken benzer öğeler yer almaktadır. Birincisi, kurumların ve işletmelerin faaliyet gösterdikleri alanların yanı sıra sosyal ve çevresel konularda da ilgi ve dikkatlerini yoğunlaştırmalarıdır. İkincisi, kanuni zorunluluklarının dışında toplumsal fayda sağlayacak faaliyetlerde bulunmalarıdır. Üçüncüsü, söz konusu faaliyetlerin gönüllülük esasına göre yürütülmesidir. Dördüncüsü ise, kurumsal sosyal sorumluluk olarak kabul edilecek faaliyetlerin bir defalık veya dönemsel olarak değil, sürdürülebilir olmaları zorunluluğudur.

Kurumsal sosyal sorumluluk kavramını tamamlayıcı nitelikte “Kurumsal Yönetim İlkeleri” ya da “Kurumsal Yönetişim” gibi başka kavramlar da bulunmaktadır. Ülkemizde çeşitli kuruluşlar tarafından yönetim ilkeleri ortaya konulmaktadır. Örneğin Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) iyi kurumsal yönetim uygulamalarının temel unsurlarını eşitlik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sorumluluk şeklinde belirlemiştir. Eşitlik; şirket yönetiminin tüm faaliyetlerinde, pay ve menfaat sahiplerine eşit davranmasını ve olası çıkar çatışmalarının önüne geçilmesini ifade etmektedir. Şeffaflık; ticari sır niteliğindeki ve henüz kamuya açıklanmamış bilgiler hariç olmak üzere, şirket ile ilgili finansal ve finansal olmayan bilgilerin, zamanında, doğru, eksiksiz, anlaşılabilir, yorumlanabilir, düşük maliyetle kolay erişilebilir bir şekilde kamuya duyurulması yaklaşımıdır. Hesap verebilirlik, yönetim kurulu üyelerinin esas itibarıyla anonim şirket tüzel kişiliğine ve dolayısıyla pay sahiplerine karşı olan hesap verme zorunluluğunu; sorumluluk ise, şirket yönetiminin anonim şirket adına yaptığı tüm faaliyetlerinin mevzuata, esas sözleşmeye ve şirket içi düzenlemelere uygunluğunu ve bunun denetlenmesini ifade etmektedir (spk.gov.tr, E.T., 2012).

Ortaya konulan bu tanımlamalar, kurumsal sosyal sorumluluk ile çok yakından ilgilidir ve tamamlar niteliktedir.

## **Kuramsal Çerçeve: Kurumsal Sosyal Sorumluluğun Boyutları**

Klasik ekonomi düşüncesine göre kuralları bozmadan kârları artırmak sorumluluk göstergesidir. Bu nedenle ilk başlarda bir şirketin kanunları ihlal etmeden ekonomik başarı göstermesi ve yardımseverlik davranışlarıyla toplumu desteklemesi yeterli görülür. 20 yy. başlarında toplumun gelişmesi ile pazardaki başarının bağlantısı ilk kez Oliver Sheldon tarafından ileri sürülmüştür. Sheldon'a göre şirketler kaynakları daha verimli kullanarak refahı arttırır. Toplumsal refah arttıkça toplumun yaşam standartlarını oluşturan etik kurallar ve adalet seviyesi artar (Ismail, 2009).

Kurumsal sosyal sorumluluk kavramının anlamı kadar içeriği de zaman içerisinde değişmiştir. İlk yıllarında yardımseverlik ile sınırlı kalan KSS anlayışı zaman içinde toplum ile iş dünyası ilişkilerine odaklanmaya başlar. Şirketin ya da kurumun belirli bir toplumsal sorunun çözümüne katkıları olarak anlaşılmaya başlar (Lee, 2008). Benzer şekilde ilk ortaya konduğunda KSS ile çevre sorunları arasında herhangi bir ilişki kurulmamıştır (Carroll, 1999, s.278-79). Zamanla bu ilişki kurulmuş ve yeni boyutlar KSS alanına girmiştir.

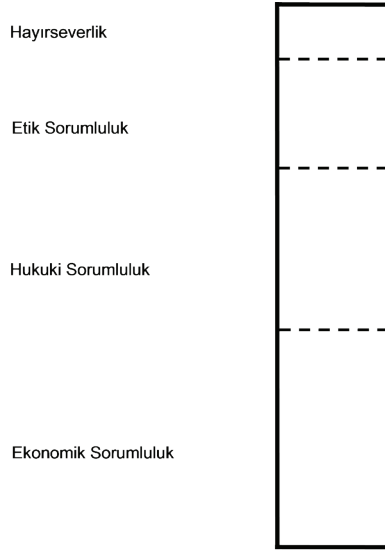
Bir kurum ya da işletme tarafından yürütülen çalışmaların kurumsal sosyal faaliyet olarak kabul edilebilmesi içinde bulunulan toplumun kültürel yapısına uyumuna, kurumun ya da işletmenin kimliğini yansıtmasına, itibar ve imaj yönetimine katkı sağlamasına, etik değerlerle bağdaşmasına, faaliyet alanı ile çelişki oluşturmamasına, araç değil amaç olarak kabul edilmesine bağlıdır. Dolayısıyla bir çalışmanın kurumsal sosyal sorumluluk faaliyeti olabilmesi için; bireysel ya da kurumsal anlamda toplumsal bir soruna odaklanması, belirli ve yönetilebilir bir süreci kapsaması, sürdürülebilir olması, tüm çalışanlar ve yönetim tarafından benimsenmesi, katılıma açık olması, ölçülebilmesi ve en önemlisi kalıcı değer ve fayda üretmesi gerekmektedir (www.sucsr.com, E.T., 2009).

Kurumsal sosyal sorumluluk faaliyetleri açısından yerine getirilmesi gereken dört temel sorumluluk bulunmaktadır: ekonomik, hukuki, etik ve hayırseverlik (toplumsal sorumluluk). Şekil-1'deki <sup>1</sup> "Sosyal Sorumluluk Kategorileri", her bir sorumluluğun göreceli büyüklüğünü de göstermektedir (Carroll, 1979, s.499). Carroll 1991 yılında yayınladığı makalesinde bu modeli "Kurumsal Sosyal Sorumluluk Piramidi" olarak göstermiştir (Idowu, 2013, s.318).

---

<sup>1</sup> Carroll'un (1991) çalışmasında tanımlanan Sosyal Sorumluluk Boyutları bölümünden yararlanılarak geliştirilmiştir.





**Şekil-I:** Sosyal Sorumluluk Kategorileri

### ***Ekonomik Sorumluluk***

İşletmeleri, toplumda yer alan üyelerine mal ve hizmet sağlamak maksadıyla meydana getirilmiş ekonomik varlıklar olarak tanımlayan Carroll'a (1991, s.41) göre işletmelerin temel rolleri; müşterilerine ihtiyaçları ve istekleri doğrultusunda mal ve hizmet üreterek kâr sağlamaktır. Bütün kurumların ve işletmelerin ilk düzeydeki sorumluluğu, toplumun gereksinim duyduğu ve istediği mal ve hizmetleri üretmek ve temin etmek için kaynakları uzun vadede verimli bir biçimde kullanması ve ürettiklerini karlı bir biçimde satmasıdır (Boone ve Kurtz, 1999, s.13). Bu doğrultudaki faaliyetlerin yerine getirilmesinde kurumlar ve işletmeler, tüm paydaşlarına karşı ekonomik anlamda sorumludurlar.

### ***Hukuki Sorumluluk***

İşletmelerin dar anlamda paydaşlarına, geniş anlamda ise topluma karşı yükümlülükleri kârlılık beklentisinden ibaret değildir; ticari anlamda faaliyetlerini sürdürürlerken, aynı zamanda kanunlara ve yasal mevzuata uygun davranmaları gerekmektedir. Kurumsal Sosyal Sorumluluk Piramidinde yer alan boyutların oranları incelendiğinde, ekonomik sorumluluğun göreceli olarak en fazla büyüklüğe sahip olduğu görülmektedir. İşletmelerin varoluş nedenlerinin başında kâr amacının bulunması, bu büyüklüğün nedenidir. İkinci oransal büyüklük, ekonomik boyuttan sonra gelen hukuki boyuta aittir. Bunun nedeni ise, verimliliğin ve kârlılığın yanı sıra sosyal anlamda hedefleri olan kurumların ve işletmelerin faaliyetlerini kanunlar ve yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütmeleri yönündeki beklentinin toplumda hâkim olmasıdır. Piramidin ana

çatısını ekonomik ve kanuni sorumluluk boyutların oluşturmasının, etik ve sosyal sorumluluk boyutlarıyla karşılaştırıldıklarında boyutsal büyüklüğün yaklaşık %70'ini oluşturmalarının temelinde bu yaklaşım bulunmaktadır.

### **Etik Sorumluluk**

Kurumsal sosyal sorumluluk piramidinde, yazılı olarak yasal bir düzenlemede yer almayan, ancak toplumsal anlamda kabul gören etik davranışlar ise diğer bir boyut olan etik sorumluluk olarak ifade edilmiştir (Carroll, 1991, s.42). Bir davranışın etik-hukuk eksenli düzlemdeki yerinin tespit edilmesinde 4 olasılık vardır: (1) Hem etik, hem de kanuni olabilir. (2) Etik olmayabilir, ancak kanuni olabilir. (3) Hem etik olmayabilir, hem de kanuni olmayabilir. (4) Etik olabilir, ancak kanuni olmayabilir.

### **Hayırseverlik (Toplumsal Sorumluluk)**

Hayırseverlik olarak yer alan dördüncü boyut; toplumsal sorumluluk veya sosyal sorumluluk, yardımseverlik, hizmetkârlık, insanseverlik, sağduyu sorumlulukları, ihtiyari sorumluluklar vb. gibi farklı kelimelerle de isimlendirilmektedir. Carroll (1991), hayırseverlik (*Filantropi*) şeklinde tanımladığı ve piramidinin tepesine yerleştirdiği bu boyutu; iyi bir kurumsal vatandaş olma, tüm kaynakları toplum yararına kullanma ve böylece yaşam kalitesini yükseltme olarak yorumlamıştır.

Şirketlerin varlıklarını idame ettirebilmeleri ve sürdürülebilir başarıyı yakalayabilmeleri için, faaliyetlerini kanunlara uygun gerçekleştirmeleri, bunu yaparken etik değerlere ve toplumsal taleplere duyarlı davranmaları; karar alma, uygulama, denetleme ve raporlama çalışmalarını kurumsal sosyal sorumluluk temeline oturtmaları; ekonomik kaygıların yanı sıra kamu yararını da temel bir kriter olarak ele almaları, kısacası iyi birer kurumsal vatandaş olmaları gerekmektedir.

### **Kurumsal Sosyal Sorumluluk Faaliyetlerine Yönelik Tartışmalar**

İşletmeler ve kurumlar açısından bakıldığında, kurumsal sosyal sorumluluk faaliyetlerinin gerek kurum ve işletme bazında, gerekse toplumsal anlamda sağladığı faydaların yanı sıra bir de maliyetleri vardır. Özellikle işletmeler açısından, Milton Friedman'ın iktisadi politika uygulamalarında para arzını önemli bir araç olarak gören monetarizmin temel ilkelerini ortaya koyduğu 1976 tarihli "*Study In The Quantity Theory Of Money*" (Paranın Miktar Teorisi Üzerine Çalışmalar) başlıklı kitabında yer alan ve "*There is no such thing as a Free Lunch*" (Bedava öğle yemeği diye bir şey yoktur) sözü ile anlamını bulan kâr maksimizasyonu yaklaşımıyla KSS'nin çeliştiği tartışmaları, kurumsal sosyal sorumluluk faaliyetlerine yönelik temel eleştiri noktasını oluşturmaktadır. Kurumsal sosyal sorumluluğun lehinde ve karşısında olan tartışmalar, Frederick, Davis ve Post'un "*Business and Society: Corporate Strategy, Public Policy, Ethics*" isimli kitaplarında özetle şu şekilde yer almaktadır (Frederick vd., 1988, s.35-43):

1. Kurumsal Sosyal Sorumluluğu Destekleyen Tartışmalar:
  - a. Kurumların gücünü sorumluluk ile dengeler.
  - b. Devlet müdahalesini azaltır.
  - c. Uzun vadede kâr elde edilmesini destekler.
  - ç. İşletmenin toplum karşısında imajını geliştirir.
  - d. Değişen toplum ihtiyaçlarına ve beklentilerine cevap verir.
  - e. İş tarafından yaratılmış olan sosyal problemleri düzeltir.
  - f. Faydalı iş kaynaklarının, zorlu problem sahalarında kullanılabilmelerini sağlar.
  - g. İşin ahlâki yükümlülüklerini tanımlar.
2. Kurumsal Sosyal Sorumluluğun Karşısındaki Tartışmalar:
  - a. Ekonomik verimliliği ve kârları düşürür.
  - b. Rekabet içerisindeki işletmeler arasında eşit olmayan maliyetler ortaya çıkarır.
  - c. Topluma gizli maliyetler çıkarır.
  - ç. Kurum içi kafa karışıklığı ve haksız toplumsal beklentiler yaratır.
  - d. İş dünyasının eline çok büyük güç verir.
  - e. İş dünyasının sahip olmadığı sosyal yetenekler gerektirir.
  - f. Sosyal anlamda hesapverebilirlikten yoksundur.
  - g. Bireyler yerine işletmelerin üzerine sorumluluk yükler.

Küresel rekabetin ve toplumsal bilincin gelişmesi kurumsal kararların salt ekonomik hesaplamalarla yetinerek alınmasını zorlaştırmıştır. Stratejik bakış yönetimin çok boyutlu değerlendirme yapmasını gerektirir. KSS alanında şirketin paydaşlarına odaklanan ve stratejik yönetimin paydaşlarla ilişkileri düzenlemesine yol açan teorik yaklaşım Paydaş Teorisi olarak adlandırılır. Freeman 1984 tarihli '*Strategic Management: A Stakeholder Approach*' adlı eserinde paydaşları kurumun hedeflerini gerçekleştirmesinden etkilenen ya da kuruma etki edebilen kişi ya da topluluklar olarak tanımlar. Şirket ve kurumlarda paydaşlarla ilişki kurma görevini yönetici ya da yönetim kurulunun yerine getirmesi gerektiği düşünülür. Bu görevin yerine getirilmesi karar alırken paydaşların gözetilmesi ve paydaşların karar alma sürecine katkılarının sağlanması ile mümkün olur (Freeman, 2010).

Kurumsal sosyal sorumluluğun fayda-zarar analizi, klasik veya sosyo-ekonomik yaklaşımlara bağlı olarak farklı şekillerde ve farklı ağırlıklarda yorumlanabilir. Ancak toplumun bilinçlenmesi, kaynakların sınırsız olmadığına farkına varılması ve teknolojinin günlük hayatın bir parçası olmasıyla birlikte; kurumsal sosyal sorumluluğun önemi artmıştır. Kurumsal sosyal sorumluluğun ilave bir maliyet getirdiği doğrudur. Ancak yaşam kalitesinin artması, sınırlı kaynakların rasyonel kullanılması, toplumsal yaşamın kolaylaşması, kurumların ve işletmelerin çevreye ve insana verdikleri zararların önlenmesi, en azından olumsuz etkilerinin azaltılması; söz konusu ilave maliyeti kabul edilebilir kılmaktadır.

## Kurumsal Sosyal Sorumluluk Çalışmalarına Yön Veren Aktörler

İşletmeler ekonomik, çevresel ve sosyal performanslarını ölçmek amacıyla çeşitli göstergeler geliştirmektedirler. İlgili göstergelerin geliştirilmesi, izlenmesi ve raporlanması, şirketlerin müşteriler, hükümet, toplum, sivil toplum kuruluşları ve yatırımcılar nezdinde performanslarından sorumlu oldukları anlamına gelmektedir. İşletme performansını ekonomik açıdan değerlendirmeye yarayan pek çok gösterge olmakla birlikte, çevresel ve sosyal performansını değerlendirmeye yönelik modeller çok az sayıdadır. Bu alandaki çalışmaların başında *Global Reporting Initiative* (GRI) tarafından hazırlanmış olan Küresel Raporlama Girişimi gelmektedir (Nemli, 2004, s.35-37). 1997 yılında Boston'da kâr amacı gütmeyen bir kuruluş olan CERES (*Coalition For Environmentally Responsible Economies*) bünyesinde ortaya çıkan girişim 2002 yılında bağımsız bir oluşum halini almıştır (Yamak, 2007, s.145-146).

Küresel Raporlama Girişimi aracılığıyla bir tarafta yatırımcılara ekonomik performansa ilişkin bilgi verilirken, diğer tarafta ekolojik çevrenin korunmasına yönelik faaliyetler işletmeler tarafından paydaşlarına iletilmektedir (Aktan ve Vural, 2009).

Kapsamlılık, şeffaflık, doğallık ve sürekli gelişim esasına dayanan Küresel Raporlama Girişimi sürecinde yer alan ilkeleri dört ana grupta toplamak mümkündür (Argüden, 2002, s.33):

- Raporun temel özellikleri: Şeffaflık, geniş kapsam, denetlenebilirlik,
- Rapor içeriğinin kararlaştırılmasına ilişkin bilgiler: Bütünlük, uygunluk ve sürdürülebilir içerik,
- Raporun kalite ve güvenilirlik sağlayacak tutarlılığa sahip olmasını sağlayacak özellikler: Doğruluk, doğallık, karşılaştırılabilirlik,
- Rapora erişim hakkında bilgiler: Netlik, güncellik.

Özetle Küresel Raporlama Girişimi; şirketlerin sundukları mal ve hizmetlerin ve çalışma koşullarının ekonomik, çevresel ve sosyal boyutlarda rapor edilmesine imkan sağlayan bir gönüllü kurumsal sosyal sorumluluk girişimidir.

Sosyal sorumluluk alanında küresel aktörlere hitap eden bir diğer çalışma Uluslararası Standardizasyon Örgütü'nün (ISO), Sosyal Sorumluluk Rehber Dokümanını ISO 26000:2010'dur. KSS uygulamalarının doğası gereği ISO'nun standart gereklilikleri ve sertifikasyon belgelerinden farklı olarak rehberlik içerikli yön verici şekilde hazırlanmıştır. Bu açıdan bakıldığında bunun sosyal sorumluluk politikalarına katkı sağlayan bir uygulama olduğu düşünülebilir. ISO 26000 ile sosyal sorumluluk kavramlarının tanımları ve önemli konu başlıkları belirlenmiştir. Belge genel olarak karşılıklı ilişkilere odaklanır; sorumluluk uygulamalarının iş süreçleri ile bütünleştirilmesi, paydaşların belirlenmesi ve sosyal sorumluluk konularının iletişimi ile ilgili esaslar içerir (ISO, 2014).

Dünya Bankası Enstitüsü (*World Bank Institute*) adlı bankaya bağlı eğitim kuruluşunda sosyal sorumluluk odaklı çeşitli bilinçlendirme ve eğitim çalışmaları yürütülür. Buna ek olarak bankanın

“Kurumsal Sosyal Sorumluluk Uygulamaları” adlı faaliyetinde küresel çapta sosyal sorumluluk ve sürdürülebilirliğe verilen önemin artırılması ve uygulamaların yaygınlaştırılması hedeflenir (World Bank, 2014).

Yukarıdaki küresel ölçekli belirleyici çalışmalar ile eş güdümlü olarak Avrupa Birliği'nin kurumsal sosyal sorumluluk çalışmaları mevcuttur. Avrupa Birliği 2011-2014 Kurumsal Sosyal Sorumluluk Stratejisine göre, KSS uygulamalarının toplumun yararına hizmet etmenin yanında ticari girişimlerin çıkarlarına hizmet ettiği de vurgulanmalıdır. KSS, Avrupa 2020 Stratejisinin %75 istihdam ile akılcı, sürdürülebilir ve kapsayıcı gelişme hedeflerini destekler. KSS değerler seti sayesinde ekonomik yapının krizlerin ve işten çıkarmaların etkilerini azaltarak çok daha dayanışmacı bir topluma ulaşmayı sağlayacağı düşünülür (European Commission, 2011, s.3).

Başta Birleşmiş Milletler<sup>2</sup> olmak üzere uluslararası kuruluşların sosyal sorumluluğa her geçen yıl daha fazla önem verdikleri görülmektedir. Uluslararası organların çalışmaları genel olarak incelendiğinde KSS kavramına iki temel yaklaşım öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, şirketlerin ve kurumların sosyal sorumluluk uygulamalarını yaygınlaştırma yönündeki çabalarıdır. Küresel çapta faaliyet gösteren ve böylece muazzam kaynaklara hükmeden büyük ölçekli şirketler kapsamlı ve küresel sorunlara odaklanmaya teşvik edilmektedir. Bunun yanında bazı teşvik edici faktörler ile bu uygulamaların her boyuttaki şirkete yaygınlaşması hedeflenmektedir. İlk yaklaşımla ilişkili olarak KSS uygulamalarının standartlarına ağırlık veren ikinci yaklaşım sorumluluk faaliyetlerinin görünürlüğünü arttırmayı amaçlar. Böylece KSS alanındaki karşılaştırma ve araştırmaların kolaylaşması yoluyla bu uygulamaların iyileştirilmesi ve gelişmekte olan ülkelere yaygınlaştırılması hedeflenir.

## **Kamu Yönetiminde Kurumsal Sosyal Sorumluluk**

Kârlılık, bir işletmenin doğası gereği varoluş gerekçesidir. Bu nedenle özel sektör açısından kâr etmek, süreklilik ile birlikte birinci önceliklidir. Toplumsal fayda sağlamak dolaylı bir amaç olarak kabul edilebilir. Oysa sivil toplum kuruluşlarının<sup>3</sup> kârlılık gibi doğrudan bir amaçları bulunmamaktadır. Kâr sağlamak, ancak kendilerini sorumlu hissettikleri alandaki faaliyetlerini sürdürüebilmeleri için gereksinim duyacakları bir aracın elde edilmesi anlamını taşımaktadır. Faaliyetlerinin devamlılığının sağlanması açısından süreklilik de önem arz etmektedir. Kamu sektörü açısından ise özel sektörden oldukça farklı, fakat sivil toplum kuruluşları ile benzer bir yapı söz konusudur. Asıl misyon ancak toplumsal gereksinimleri karşılamak, toplumsal

<sup>2</sup> Birleşmiş Milletler'in öncülük ettiği Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne ileriki bölümlerde yer verilmiştir. Çünkü bu sözleşme ilkelerinden hareketle alan araştırması yürütülmüştür.

<sup>3</sup> Yakın zamanda yapılan çalışmalar, kurumsal sosyal sorumluluk çalışmalarının kar amacı olmayan organizasyonlar için de olumlu sonuçları olduğunu göstermektedir. Sivil toplum kuruluşları bu tip faaliyetleriyle bağışlarını artırmakta, üyelerinin bağlılığını güçlendirmekte, kamuoyunda olumlu algılar oluşturmakta, toplumdaki desteğini artırmakta ve siyasal gündemi etkileyebilmektedir. Diğer taraftan, kurumsal sosyal sorumluluk daha çok kar amacı güden örgütlerle ilgili olduğu için, bunun sivil toplum kuruluşları açısından ortaya çıkaracağı etkilerin tespiti açısından daha çok araştırmaya ihtiyaç vardır (Waters ve Ott, 2014, s.3-4).

fayda sağlamak ve hizmet üretmek olabilir. Buradaki temel kaygı, kamu yararadır. Zira kârlılık, kaynakların toplumun ve insanlığın bugünleri ile yarınları için kullanımını anlayışıyla sınırlıdır.

Kamu örgütleri, özel örgütlerin kazanç amacına karşılık hizmet amacı taşırlar. Kamu girişimleri hizmet yaparken kazansalar bile buradaki kazanç anlayışı, özel yönetimdeki kazanç amacından daha az etkilidir. Bu yüzden denebilir ki kamu yönetiminde, özel yönetimdekenden değişik olarak nicilikle değil, daha çok nitelikle ilgili bir verimlilik anlayışı egemendir (Ergun, 2004, s.16-17).

Bir taraftan kurumsal sosyal sorumluluk yaklaşımıyla topluma karşı ekonomik beklentilerin yanı sıra hukuki, etik ve sosyal değerler çerçevesinde sorumluluk duyulması anlayışı yaygınlaşırken; diğer taraftan özellikle 1980’li yıllardan itibaren ortaya çıkan devletin sosyal niteliğini zayıflatmaya ve ortadan kaldırmaya yönelik yaklaşımlar, amaçları benzer olsa da, sonuçları bakımından toplumsal sorumluluk anlamında farklılık göstermektedir.

Kurumsal sosyal sorumluluğun sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması yolundaki önemine dikkat çekilen Türkiye’de Kurumsal Sosyal Sorumluluk Değerlendirme Raporu’nda, kurumsal sosyal sorumluluğun kamu sektöründen özel sektöre kadar pek çok alanda kullanılabilir bir rehber niteliği taşıdığı ifade edilmektedir (UNDP, 2008, s.2). Yine bu Rapora göre, Türkiye’de KSS üzerine yeterli yasal düzenleme yapılmamış ve KSS ile ilgili ulusal bir strateji ya da kurum oluşturulmamıştır.

Kurumsal sosyal sorumluluğu, Anayasanın 2’nci ve 5’inci maddelerinde ifadesini bulan sosyal devlet ilkesi kapsamında değerlendirmek mümkündür. Sosyal devlet; yurttaşların sosyal ve ekonomik durumları ile ilgilenen, onlara insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamayı ödev bilen devlettir (Bozkurt vd., 1998, s.224). Kurumsal sosyal sorumluluk kavramının ve bu kapsamda yürütülen faaliyetlerin, kamu yönetiminin ruhunda var olan kamu yararı ve kamu hizmeti çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin yaklaşımlar mevcuttur. Özündeki “kaynakların tüm paydaşların ve toplumun genelinin beklentilerine uygun olarak toplum yararına da kullanması, kurumsal amaçlar ile toplumsal beklentilerin örtüştürülmesi, insanların yaşamının kolaylaştırılması ve yaşam kalitesi ile standartlarının artırılması” şeklinde ifade edilebilecek amaçları dikkate alındığında kurumsal sosyal sorumluluğun çıkış noktasını kamu yönetimi teşkil etmektedir. Zira Friedman’ın, iş adamlarının öncelikli sorumluluğunun kâr etmek olduğunu savunduğu özel sektör anlayışında, kâr maksimizasyonundan feragatle sosyal sorumluluk faaliyetlerine yönelme, topluma karşı hissedilen sorumluluktan kaynaklanmaktadır.

Toplumsal anlamda sorumluluğun yalnızca işletme örgütlerine özgü olmadığını belirten Can (1999, s.58); vatandaşlara en üst düzeyde özgürlük sağlama, herkese eşit fırsat verme, bireylere yaşam standartlarını yükseltmede yardımcı olma gibi devlet ve hükümet örgütünün toplumsal sorumluluklarından bahsetmektedir. Bu çerçevede bazı hükümetler doğrudan sosyal faaliyetleriyle ilgili amaçlar geliştirmektedirler. Örneğin, Alman Hükümeti’nin “Sürdürülebilir Kalkınma İçin Ulusal Strateji” programı kurumsal sosyal sorumluluk kavramını kamu kurumlarında uygulamak için eylemler içermektedir. Hollanda’da Hükümetin görevlerinden birisi “rol model olmak için” sorumlu uygulamalar örneği ortaya koymaktadır. Yine Fransa, Birleşik Krallık ve

Belçika gibi ülkelerde hükümetler “sürdürülebilir yeşil ihale” için hedefler belirlemektedir. Kamu sektörü örgütlerinin sosyal sorumlulukla ilişkilerine yönelik rolleri ikili bir görünüme sahiptir. Bu ikili yön içsel ve dışsal olarak kategorize edilebilir. Kamu yönetiminin “dışsal yönü”, kurumsal sosyal sorumluluğun iş dünyasında geliştirilmesini kapsamaktadır. Kamu yönetiminin “içsel yönü” ise, kamu sektörü örgütlerine sosyal olarak sorumlu örgütler gibi uygulanmaktadır. Bu sosyal sorumluluk, kamu sektörü örgütlerinin uygulamak zorunda oldukları görevlerden ve amaçlardan dolayı değil, kamu yönetiminin iç ve dış çevresiyle ilişkilerinde karşılıklı güven ve şeffaflık sağlamaya dönük çalışmalarının sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu faaliyetler bir anlamda kamu yönetimine aktarılan kaynakların etkin kullanılması ve topluma en üst düzeyde fayda sağlaması için iyi bir yapı oluşturmaktadır. Ayrıca kamu yönetiminin içsel ve dışsal sosyal sorumluluğunun denge içerisinde olması önemlidir. Çünkü bunlardan birisinin aksaması kamu yönetiminin güvenilirliğini zedeleyecektir (Hawrysz ve Foltys, 2016).

Kurumların ve işletmelerin sosyal sorumluluğu üç temel ilkeye göre belirlenebilmektedir: Meşruiyet ilkesi, kamu sorumluluğu ilkesi, yönetsel takdir edebilme ilkesi. Bunlardan kamu sorumluluğu ilkesine göre; bir kurum ya da işletme, örgütsel düzeydeki fonksiyonları itibarıyla toplumdaki birincil ve ikincil ilgi alanlarıyla ilişkili olarak sorumludur. Bu yüzden, bir kurumun ya da işletmenin sorumlulukları, faaliyetleriyle ve çıkarlarıyla ilişkili doğrudan sorunlarla sınırlı olmaktadır (Özüpek, 2005, s.15). Söz konusu tespit doğrultusunda; kamu sorumluluğunun, beraberinde kamu yararı anlayışını getirdiğini ve dolayısıyla kurumsal sosyal sorumluluğun kamu kesiminde de rahatlıkla uygulanabileceğini söylemek mümkündür.

Kamu sektörü açısından; kurumsal sosyal sorumluluğa çeşitli yasalarda yer verilmesine karşılık, kamu yönetimi tarafından kurumsal sosyal sorumluluk anlayışının çerçevesinin saptanmamış olduğu görülmektedir (Ersöz, 2007, s.136).

Aslında genel yönetim anlayışına göre, kamu sektörü ya da özel sektör örgütleri için özellikle geliştirilmiş birbirinden farklı yönetsel teknik ya da yöntemler yoktur. Yönetim evrensel bir olgudur ve fonksiyonları aynıdır. Ancak kamu yönetimindeki yönetim anlayışı, uygulama bazında özel sektör yönetiminden farklılıklar göstermektedir: (1) Siyasi organların kararlaştırdığı ve yasalarla desteklenen kamu politikaları, kamu yönetiminin içinde etkinliklerde bulunacağı çerçeveyi belirler. (2) Kamu yönetimi, kamuoyunun eleştirisine karşı hassastır, bu da kamu yönetimini daha karmaşık hale getirir. (3) Kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki önemli bir farklılık kâr üzerinde odaklaşır. (4) Kamu sektörü ve özel sektörün çalışma koşulları arasında farklılık vardır (Polatoğlu, 2003, s.55-56).

Bilimsel anlamda modern kamu yönetiminin tarihi, kökeni çok daha eskilere uzanmakla birlikte, Woodrow Wilson'ın 1887 yılında “*Political Science Quarterly*”de yayınlanan “İdarenin İncelenmesi (*The Study of Administration*)” isimli çalışmasına dayandırılmaktadır. 1960'lara kadar kimlik arayışını geleneksel yaklaşım çerçevesinde sürdüren kamu yönetimi, bu tarihten itibaren kurumsal açıdan eleştirilere uğramıştır. 1970'li yılların ortasından 1980'lere uzanan dönemde devletlerin karşı karşıya buldukları mali ve idari sorunlar, kamu yönetiminde verimlilik anlayışının

gelişmesine neden olmuş, kamu yönetiminde verimliliği artırmak için özel sektörün işletmecilik tekniklerinin kullanılacağı tezi ileri sürülmeye başlanmıştır (Lelebici vd., 2004, s.8-11). Yeni Kamu İşletmeciliği (*New Public Management*) paradigması olarak adlandırılan bu anlayışın yakın zamanda kamu yönetimini yeniden biçimlendirdiği ve özel sektör yönetim tekniklerini kamu yönetimine soktuğu görülmektedir. İşletmecilik reformlarıyla birlikte özelleştirme politikaları da kamu sektörünü piyasa mekanizmasıyla tanıştırmış, daha önce kamu sektörü çatısı altında mal ve hizmeti üreten birçok kurum/kuruluş artık özel sektöre geçmiştir. Bu durum kamu yönetiminin sosyal sorumluluğunun bu sektörlerde devam ettiği gerçeğini değiştirmemiştir.

Bu noktadan hareketle başlangıçta üçüncü sektör olarak adlandırılan ve gönüllülük esasına göre çalışan sivil toplum kuruluşları tarafından gündeme getirilen kurumsal sosyal sorumluluk; daha sonra özel sektör organizasyonları tarafından benimsenerek örgüt stratejisinin bir bileşeni olarak ifadesini bulmuştur. Kurumsal sosyal sorumluluk yaklaşımının ilgi ve etki alanlarının kamu yararı kavramı ile yakın ilişkisi, zaman içerisinde kamu kesiminin de konuya ilgi duymasına yol açmıştır. Hele ki özel sektör yönetimi ile kamu yönetimi arasındaki sınırların belirsizleşmesi KSS'nin kamu yönetimi örgütlerinde de görülmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Ayrıca, kamu sektörü örgütlerinin de KSS ilkelerini içselleştirmeleri ve bu alandaki gelişmeleri takip etmeleri önemlidir. Başta özel sektör ve en az onun kadar önemli kamu sektörü örgütleri için öne çıkan gelişme BM'nin öncülük ettiği Küresel İlkeler Sözleşmesi'dir.

## **BM Küresel İlkeler Sözleşmesi ve Kurumsal Sosyal Sorumluluk**

BM Küresel İlkeler Sözleşmesi, 31 Ocak 1999 tarihinde Davos'ta yapılan Dünya Ekonomik Forumu'nda, BM Genel Sekreteri Kofi Atta Annan'ın dünya genelinde önde gelen iş adamlarını, küresel bir sorumluluk anlaşmasını hem kişisel hem de uygun kamu politikalarında benimsemeye, desteklemeye ve yaymaya davet etmesiyle ortaya çıkmıştır (Argüden, 2002, s.25).

BM Küresel İlkeler Sözleşmesi (*UN Global Compact*); sosyal sorumlulukların en iyi ve akılcı şekilde yerine getirilmesine, şirketlerin daha güçlü bir örgütsel yapıya kavuşmalarına, uluslararası iş piyasalarında yeni bir kültürün geliştirilmesine, şirketlerin çok uluslu şirketler tarafından tercih edilen bir iş ortağı haline getirilmesine, risklere karşı proaktif davranarak risk yönetiminin gerçekleştirilmesine, kalkınma konusunda Birleşmiş Milletler'in geniş kaynaklarına ulaşılabilmesine ve çalışanların motivasyonlarının ve üretkenliklerinin, operasyonel anlamda da şirketlerin verimliliklerinin artırılmasına yardımcı olmak amacıyla oluşturulmuş bir anlaşmadır (BM Küresel İlkeler Sözleşmesi, 1999, s.2). Sözleşme bağlayıcı değildir. Belirgin bir performans ölçütü tanımlamamakta ve bir denetleme sistemi önermemektedir. Katılımcı şirketlerin anlaşmayı ve ilkelerini duyurmaları, yılda bir kere konuyla ilgili faaliyetlerinden yola çıkarak ilerleme raporu düzenlemeleri beklenmektedir. Şirketlerin raporlarını denetleyen bir mekanizma da öngörülmemiştir. İlerleme raporlarını zamanında ya da talep edildiğinden itibaren üç ay içinde iletmeyen üyeler "Raporlarını İletmeyen Katılımcılar", iki sene rapor bildirmeyen üyeler ise "Aktif Olmayan Katılımcılar" grubuna alınmakta, Web sitesinde



yayınlanmakta ve bu süre içinde oluşumun faaliyetlerine katılma hakkını kaybetmektedirler (Yamak, 2007, s.140-141).

Küresel İlkeler Sözleşmesi, 12 Kasım 2016 tarihi itibarıyla dünya genelinde 168 ülkeden 12.119 kurum ve şirket tarafından imzalanmış olan dünyanın en geniş kolektif vatandaşlık girişimidir. Dünya genelinde **146 kamu sektörü örgütü ve 92 kent yönetimi** sözleşmeye imza koymuşlardır. Sözleşmede yer alan dört ana başlık altındaki 10 temel evrensel ilke şunlardır:

#### İnsan Hakları

1. İşletmeler ilan edilmiş insan haklarını desteklemeli ve bu haklara saygı duymalı.
2. Bu hakları herhangi bir biçimde suiistimal etmemeli.

#### Çalışma Standartları

3. İşletmeler, çalışanların toplu sözleşme ve derneklerden yararlanma haklarına izin vermeli ve bu kararı desteklemeli.
4. Zorla çalıştırma uygulamasına son verilmeli.
5. Tüm çocuk çalışanların çalıştırılmasına son verilmeli.
6. Çalışan ve iş gücündeki ayrımcılığa son verilmeli.

#### Çevre

7. İşletmeler çevre için önceden önlem almalı ve gerekli duyarlılığı gösterip mücadele etmeli.
8. Çevresel sorumluluğu artıracak her türlü faaliyete ve oluşuma destek vermeli.
9. Çevre dostu teknolojilerin yayılmasına ve gelişmesine yardımcı olacak her uygulamayı desteklemeli.

#### Yolsuzlukla Mücadele

10. İşletmeler rüşvet ve haraç dahil her türlü yolsuzlukla savaşmalı.

Birleşmiş Milletlerin 2013 yılı raporuna göre küresel ölçekte sorumlu ve sürdürülebilir ekonomik yapının oluşturulması için ilerleme kaydedilmiştir. Şirketler iyi niyetli yaklaşımlarını uygulamaya dökmeye başlamıştır. Personelin sorumluluk konusunda eğitilmesi ve KSS'un şirket politikalarına girmesi gibi uygulamalar daha hızlı gelişmektedir. Rapora göre kaynak aktarılmasını gerektiren somut uygulamalar daha yavaş gelişmektedir. Büyük ölçekli şirketler sorumluluk uygulamalarında başı çekmekte diğer firmalar ise bu uygulamaları izleyen sorumluluk faaliyetlerine girişmektedir. Şirketlerin sorumluluk algılarının geniş bir perspektifle topluma ve küresel sorunlara odaklanması umut veren bir gelişme olarak görülebilir. Özellikle büyük şirketler BM küresel gelişme hedeflerine uygun hareket etmekte ve bu hedeflere yönelik faaliyetlere ivme kazandırabilir (Hall, 2013, s.7).

BM Küresel İlkeler Sözleşmesi, özel şirketleri esas olarak oluşturulmuş olmasına rağmen halihazırda kamu sektörü örgütlerinin ve sivil toplum kuruluşlarının da Sözleşmeyi imzalamış olmaları nedeniyle kurumsal sosyal sorumluluk faaliyetleri üzerinde oldukça etkilidir. 2016 yılı

itibarıyla Türkiye'den 251 kurum ve şirket söz konusu sözleşmeye imza koymuşlardır. Bunların önemli bölümü özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından oluşmaktadır. Üniversitelerden ve akademik kurumlardan Sözleşmeye imza koyanların hepsi vakıf statüsündedir. Sadece bir (1) kamu sektörü örgütü ve dört (4) kent yönetimi (yerel yönetim) Sözleşmeye imza koymuştur. Kamu kesiminden katılımın henüz yüksek düzeyde olmaması, söz konusu Sözleşmenin etki derecesinin incelenmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Türkiye'deki kurumlar üzerinden yapılan alan araştırmasıyla bu etkinin sonuçları analiz edilmiştir.

## **Türk Kamu Yönetiminde Kurumsal Sosyal Sorumluluğun Uygulamadaki Durumu**

Bu çalışmada, kurumsal sosyal sorumluluğun özel sektörün yanı sıra kamu kesiminde de uygulanabilirliği ve BM Küresel İlkeler Sözleşmesi ile kurumların kurumsal sosyal sorumluluğa verdikleri önem arasındaki ilişki incelenmiştir. Bunun için Türkiye'de faaliyet gösteren ve Küresel İlkeler Sözleşmesini imzalamış olan kamu sektörü örgütleri ve özel sektör kurumları çalışma kapsamına alınmıştır.

## **Araştırmanın Yöntemi**

Araştırmanın kapsamı ve amaçlarına uygun olarak, BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye olan bir kamu kurumu (Belediye) ve bir özel sektör kuruluşu ile üye olmayan bir kamu kurumu (Belediye) ve bir özel sektör kuruluşu örnekleme dahil edilmiştir. Bu durum kaçınılmaz olarak Araştırmanın sınırlılığını oluşturmaktadır. Zira, Türkiye'den toplamda beş kamu yönetimi kuruluşu (ki bunların dört tanesi belediyedir) Küresel İlkeler Sözleşmesini imzalamıştır. Araştırmada KSS'nin kamu yönetimi açısından uygulamadaki durumu ve etkileri analiz edilmek istendiği için karşılaştırmalı analiz tekniği tercih edilmiştir.

İlgili belediyelerin ve özel sektör kuruluşlarının tanıtımını yapmamak, kurumlararası rekabeti olumsuz etkilememek, kurumu/kuruluşu sorgulatmamak, diğer kuruluşlara karşı üstünlük veya dezavantajıyla belediyeler açısından ise siyasal anlamda bir propaganda konusu oluşturmamak üzere; BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye olan kamu kurumu (Belediye) Kurum-A, özel sektör kuruluşu olarak Kurum-B; söz konusu sözleşmeye üye olmayan kamu kurumu (Belediye) Kurum-C, özel sektör kuruluşu Kurum-D şeklinde tanımlanmıştır.

Örneklem katılımcıları içerisine anılan kurum ve kuruluşların toplam çalışanları yerine, kurumsal sosyal sorumluluk kapsamında kabul edilen "Eğitim, Sağlık, Sanat, Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması, Spor, Gıda Bankacılığı, Bilinçlendirme Faaliyetleri, Çalışma Standartları, Gönüllü Faaliyetleri, Kurumsal Sosyal Sorumluluğun Topluma ve Kuruma Faydaları" konularında çalışanlar dahil edilmiştir. Her bir kurum veya kuruluş için ortalama 100 kişilik, toplamda 400 kişilik bir örneklem grubunun evreni yansıtacağı ve ortalama % 30'luk bir kapsama oranına sahip olunacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Araştırmada kurumların özellikleri (kamu-özel ve BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye olmayan) önemli olduğundan dolayı anket uygulanan bireylerin kendilerine ait demografik bilgiler örneklem seçiminde dikkate alınmamıştır. Araştırma kapsamında araştırma tekniği olarak anket uygulanmıştır. Ankete katılanlar kurumlar içerisinde, kurumsal sosyal sorumluluk faaliyetlerine katılan çalışanlar arasından basit rastgele örnekleme yolu ile seçilmişlerdir.

Kurumsal sosyal sorumluluğun ve BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'nin kamu yönetimi ile ilişkilendirilmesi çerçevesinde; doğası gereği kamu yararına yönelik faaliyet gösteren belediyeler açısından kurumsal sosyal sorumluluk olarak tanımlanabilecek etkinliklerin sınırlarının çizilmesine ihtiyaç duyulmuştur. Bu kapsamda 2005 tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu incelenmiştir. Söz konusu Kanunun genel gerekçesinde; “(...) *Belediyeler bir kamu kuruluşu olarak mevzuat uyarınca birçok iş ve hizmeti serbest piyasada gördürme imkânlarına zaten sahiptir. İmtiyaz verme veya yap-işlet-devret modeliyle bazı iş ve hizmetleri yaptırma yanında Tasarıyla yapılan düzenlemelere göre belediyeler birçok iş ve hizmetler bakımından yaptırma veya işlettirme yöntemlerini kullanmaya da yetkili olacaktırlar. Belediyeler ayrıca diğer kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapabilecekler; bazı hizmetlerin gördürülmesinde gönüllülük yöntemlerini uygulayacaklardır. Bu alternatif hizmet sunma yolları sayesinde belediyelerin iş görme yöntemleri çeşitlendirilerek etkinliğin sağlanmasına katkıda bulunulacaktır.*...” ifadesi yer almaktadır.

Belediyelerin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 14'üncü Maddenin gerekçesinde ise; “(...) *Maddede, belediyelerin zorunlu görev ve yetkilerinden birkaçı sayıldıktan sonra belediyenin ekonomik durumuna ve beldenin ihtiyaçlarına göre takdire dayalı olarak yapabileceği bazı hizmetlere değinilmiştir.* (...) *Belediyelerin, asli görevlerinin yanında, okul öncesi eğitim kurumları açabileceği; Devlete ait her derecedeki okul binalarını yapabileceği veya bunların bakım ve onarımları ile her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyacını karşılayabileceği; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabileceği ve işletebileceği; özürsüz, yaşlı ve düşkünlerin kolayca hizmet almasını kolaylaştıran tedbirler alacağı öngörülmektedir.*...” denilmektedir.

Bu noktadan hareketle söz konusu maddenin “a” fıkrasında belirtilen belediyenin görev ve sorumluluklarından yapılması zorunlu olacak şekilde ifade edilenler dışında kalan ve aynı maddenin “b” fıkrasında yer alanların kurumsal sosyal sorumluluk kavramı kapsamında olduğu varsayımında bulunulmuştur. Zorunlu görevleri dışındaki faaliyetlerinde sorumluluk sergileyen belediyeler de, kurumsal anlamda sosyal sorumluluk sergileyen belediyeler olarak kabul edilmiştir.

Kurumsal sosyal sorumluluk kapsamında varsayılanlar belediye görevleri (Madde 14/b):

“Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını

sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekliğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.”

Çalışmanın belirli sınırlar dahilinde yapılabilmesi maksadıyla, çok geniş kapsamlı olan BM Küresel İlkeler Sözleşmesi’nde yer alan ilkelerden insan haklarına ve yolsuzlukla mücadeleyle yönelik olanlar çalışma kapsamı dışında bırakılmıştır. Yine çevre ve çevre sağlığının korunması, belediyelerin asli görevlerinden olduğu için çevreye yönelik ilkeler de çalışmaya dahil edilmemiş; sadece çalışma standartlarına yönelik ilkeler çalışma kapsamına alınmıştır.

Anket soruları; konu kapsamı bakımından eğitim, sağlık, sanat, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, spor, gıda bankacılığı, bilinçlendirme, çalışma standartları, gönüllü faaliyetleri ve kamuda sosyal sorumluluğun topluma ve kuruma faydaları olmak üzere 10 ayrı grup altında değerlendirilmiştir. Beşli Likert Ölçeği ile değerlendirilen anket örneği EK-1’de yer almaktadır. Tablo-1, ölçülmek istenen boyutları temsil eden soru gruplarını ve anket güvenilirlik analizini göstermektedir. Bu boyutların tümünün kurumsal sosyal sorumluluk kapsamında katkısı olduğu düşünülmektedir. İlk 9 boyut kurumsal sosyal sorumluluk alanında yapılabilecek faaliyetler ve bu konuda kurumların yaklaşımlarını ele alırken; 10’ncu boyut olan “Kurumsal Sosyal Sorumluluğun Topluma ve Kuruma Faydaları” boyutu diğerlerinden farklılık arz ederek kurumsal sosyal sorumluluğa yönelik bir faaliyeti ele almamakta, ancak kurumda bu konuda çalışan personelin konuya bakış açısını değerlendirmektedir. Boyutların katkısını doğrusal bir modelde değerlendirmek yerine her birinin kendi özelliğine göre bir önemi olduğu düşünülerek hepsinin birlikte kurumsal sosyal sorumluluğa katkısının var olduğu kıymetlendirilmiştir. Ayrıca, her bir boyutu birden fazla soru ile ölçerek anketin deneysel hatasının azaltılması hedeflenmiştir. Ölçülmek istenen boyutlar, ilgili soru grubundaki cevapların ortalamalarının alınması suretiyle analiz edilmiştir.

**Tablo-1: Soru Grupları ve Anket Güvenilirlik Analizi**

	Soru Grubu	Sorular	Cronbach’s Alpha	Ortalama
1	Eğitim	1,2,3	<b>0.845</b>	3.708
2	Sağlık	4,5,6	<b>0.832</b>	3.175
3	Sanat	7,8,9,10	<b>0.954</b>	3.951
4	Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması	11,12,13,14	<b>0.871</b>	3.406
5	Spor	15,16,17	<b>0.789</b>	3.283
6	Gıda Bankacılığı	18,19,20	<b>0.744</b>	3.051
7	Bilinçlendirme	21,22,23	<b>0.895</b>	3.017
8	Çalışma Standartları	24,25,26,27	<b>0.831</b>	3.244
9	Gönüllü Faaliyetleri	28,29,30,31	<b>0.825</b>	3.594
10	Kamuda Sosyal Sorumluluğun Topluma ve Kuruma Faydaları	32,33,34,35,36,37	<b>0.883</b>	3.646

Hazırlanan anketin ön testi yapılarak, soru gruplarının (anket sonucuna etki eden faktörlerin) içerdikleri çeşitli sorular ile birlikte ölçülmek istenilen hususları tutarlı bir şekilde ölçtüğü, anketin güvenilir ve geçerli olduğu görülmüştür.

### **Araştırmanın Bulguları ve Sonuçların Analizi**

Bu Araştırmada, kurumsal sosyal sorumluluğun özel sektörün yanı sıra kamu yönetiminde de uygulanabilirliğinin ve BM Küresel İlkeler Sözleşmesi ile kurumların kurumsal sosyal sorumluluğa verdikleri önem arasında anlamlı bir ilişki bulunup bulunmadığının saptanması maksadıyla iki farklı hipotezin testi yapılmıştır.

Birinci olarak; kurumsal sosyal sorumluluğun özel sektörün yanı sıra kamu kesiminde de uygulanabilirliğini test etmek için aşağıdaki hipotez oluşturulmuştur.

$H_0$ : Kamu kurumlarının ortalamaları, özel şirket ortalamalarına eşittir.

$H_1$ : Kamu kurumları ortalamaları, özel şirket ortalamalarından farklıdır.

İkinci olarak; “BM Küresel İlkeler Sözleşmesi ile kurumların kurumsal sosyal sorumluluğa verdikleri önem arasında anlamlı bir ilişki vardır.” savını test etmek için aşağıdaki hipotez oluşturulmuştur.

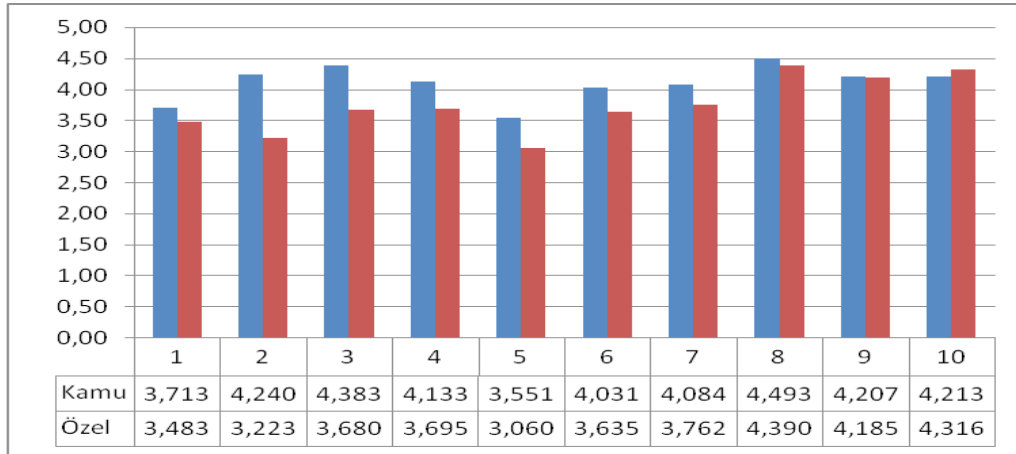
$H_0$ : BM Küresel İlkeler Sözleşmesi’ne üye kurumların ortalamaları, üye olmayan kurumların ortalamalarına eşittir.

$H_1$ : BM Küresel İlkeler Sözleşmesi’ne üye kurumların ortalamaları, üye olmayan kurumların ortalamalarından farklıdır.

Kamu ve özel kurumlar arasındaki farklar ile BM Küresel İlkeler Sözleşmesi’ne üye olan ve olmayan kurumlar arasındaki farklar incelendiğinden, iki faktör (kurumun kamu kurumu olma veya olmama faktörü, kurumun BM Küresel İlkeler Sözleşmesi’ne üye olma veya olmama faktörü) ayrı ayrı ANOVA testinde kullanılmıştır.

### **Kamu ve Özel Sektör Karşılaştırması**

Soru gruplarının kamu ve özel sektör karşılaştırmasına yönelik ortalamaları Grafik-1’de yer almaktadır.

**Grafik-1:** Soru Gruplarının Kamu ve Özel Sektör Ortalamaları

Buna göre özellikle devlet tarafından yürütülmesi beklenen eğitim, sağlık, sanat, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, spor, gıda bankacılığı, bilinçlendirme gruplarında kamu kesimi ortalaması; çalışma standartları, gönüllü faaliyetleri ve kurumsal sosyal sorumluluğun topluma ve kuruma faydalarının yer aldığı gruplarda özel sektör ortalaması daha yüksektir.

Soru gruplarının Kamu ve Özel Sektör Karşılaştırmasına Yönelik Anova Testi Sonuçları Tablo-2'de yer almaktadır. Buna göre eğitim, sağlık, sanat, kültür, spor, gıda bankacılığı, bilinçlendirme faaliyetleri gruplarında kamu kurum ortalamalarının özel kurum ortalamalarından anlamlı bir şekilde farklı (yüksek) olduğu; kurumsal sosyal sorumluluğun topluma ve kuruma faydaları grubunda yine anlamlı bir şekilde farklı (düşük) olduğu; çalışma standartları ve gönüllü faaliyetleri gruplarında ise anlamlı bir farklılık bulunmadığı (eşit olduğu) görülmüştür.

Kamu kurumlarında soru grubu ortalamalarının birbirleri ile uyumlu oldukları, özel kurumlarda ise kişilerin soru gruplarına yaklaşımlarının birbirlerinden nispeten bağımsız oldukları gözlenmiştir.

**Tablo-2:** Kamu ve Özel Sektör Karşılaştırması Anova Testi Sonuçları

Dependent Variable		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Eğitim	Contrast	3.5267	1	3.5267	2.9532	<b>0.0292</b>
	Error	355.8700	298	1.1942		
Sağlık	Contrast	69.3600	1	69.3600	80.4764	<b>0.0000</b>
	Error	256.8367	298	0.8619		
Sanat	Contrast	33.1350	1	33.1350	46.8828	<b>0.0000</b>
	Error	210.6150	298	0.7068		
Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması	Contrast	12.9801	1	12.9801	18.5255	<b>0.0000</b>
	Error	208.7972	298	0.7007		
Spor	Contrast	16.4452	1	16.4452	13.9444	<b>0.0002</b>
	Error	351.4422	298	1.1793		
Gıda Bankacılığı	Contrast	25.0785	1	25.0785	27.9172	<b>0.0000</b>
	Error	267.6989	298	0.8983		
Bilinçlendirme	Contrast	7.7067	1	7.7067	7.4923	<b>0.0066</b>
	Error	306.5244	298	1.0286		
Çalışma Standartları	Contrast	1.0209	1	1.0209	1.7400	<b>0.1882</b>
	Error	174.8491	298	0.5867		
Gönüllü Faaliyetleri	Contrast	0.8067	1	0.8067	1.5980	<b>0.2072</b>
	Error	150.4275	298	0.5048		
KSS'nin Topluma ve Kuruma Faydaları	Contrast	2.1400	1	2.1400	1.8543	<b>0.1224</b>
	Error	136.8918	298	0.4594		

Kamu kurumlarında genel olarak kurumsal sosyal sorumluluk ile ilgili soru gruplarının bir bütünlük içerisinde yüksek oldukları, soru gruplarının temsil ettikleri faaliyetlerin bütün olarak algılandıkları; ancak özel şirketlerde bu faaliyetlerin birbirlerinden bağımsız olarak değerlendirildiği, kurumsal sosyal sorumlulukla ilgili faaliyetlerde belirli konulara odaklandıkları, bu faaliyetlerin tümüne birden aynı şekilde önem vermeyebildikleri değerlendirilmiştir. Bu durum, özel şirketlerde kurumsal sosyal sorumluluk için ayrılan bütçenin, söz konusu faaliyetlerin daha etkili olması için belirli konulara odaklanabileceği; ama kamu kurumlarında bütçe ve gayretlerin eşit dağılımının ön plana çıkmış olabileceği olarak kıymetlendirilmektedir. Ayrıca hem kamu kurumlarında, hem de özel şirketlerde eğitim ve sağlık ile ilgili cevapların korelasyonlarının

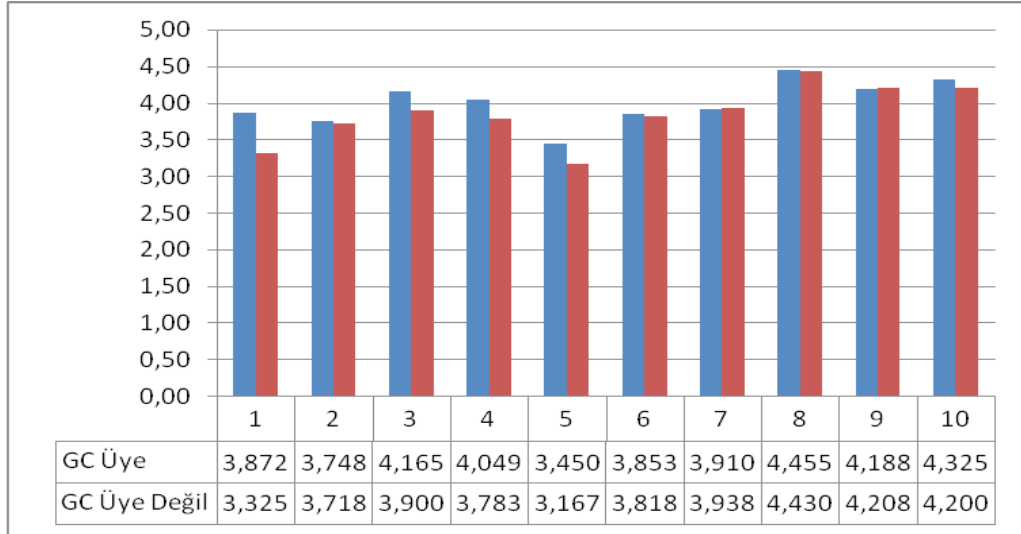
yüksek olduğu, dolayısıyla bu iki konudaki faaliyetlerin her iki gruptaki kurum ve şirketlerde de birbirleri ile örtüşen, tamamlayıcı faaliyetler olarak görülebildiği değerlendirilmektedir. Bunun dışında, kamu kurumlarında da gıda bankacılığı, bilinçlendirme ve çalışma standartları soru gruplarında korelasyonların nispeten daha düşük olduğu görülmüştür. Bunun nedeninin de, bu soru grupları ile ilgili faaliyetlerin daha az somut ve nispeten daha az gözlemlenen faaliyetler olmasından kaynaklandığı kıymetlendirilmektedir.

Genel olarak; kamu kurumlarının soru grubu ortalamalarının en az özel kurum ortalamaları kadar ve çoğu boyutlarda daha yüksek olduğu, soru gruplarının temsil ettikleri faaliyet alanlarının daha fazla bütünsellik göstermesi gibi hususlar bakımından kurumsal sosyal sorumluluk ile ilgili olarak bu çalışma kapsamında tespit edilen başlıklarda daha olumlu sonuçlar verdiği sonucuna ulaşılmaktadır.

### **BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne Üye Olan ve Olmayan Kurumlar ve Şirketlerin Karşılaştırması**

Soru gruplarının BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye olan ve olmayan kurumlar ve şirketlerin karşılaştırmasına yönelik ortalamaları Grafik-2'de yer almaktadır.

**Grafik-2:** Soru Gruplarının BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne Üye Olma ve Olmama Ortalamaları



Kamu ve özel sektör karşılaştırmasındaki gibi eğitim, sağlık, sanat, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, spor, gıda bankacılığı, bilinçlendirme gruplarında BM Kurumsal İlkeler Sözleşmesi'ne üye kuruluşların; çalışma standartları, gönüllü faaliyetleri ve kurumsal sosyal sorumluluğun kuruma ve topluma faydaları gruplarında ise üye olmayan kuruluşların ortalaması daha yüksektir.



BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne Üye Olma ve Olmama Karşılaştırmasına Yönelik Anova Testi Sonuçları Tablo-3'te yer almaktadır. Buna göre eğitim, sanat, kültür, spor gruplarında BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye kuruluşların ortalamalarının, üye olmayanların ortalamalarından anlamlı bir şekilde farklı (yüksek) olduğu; sağlık, gıda bankacılığı, bilinçlendirme faaliyetleri, çalışma standartları, gönüllü faaliyetleri ve kurumsal sosyal sorumluluğun topluma ve kuruma faydaları gruplarında ise anlamlı bir farklılık bulunmadığı (eşit olduğu) görülmüştür. Soru grupları BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye olan ve olmayan kuruluşlar bakımından analiz edildiğinde; genel olarak Sözleşmeye üye olan ve olmayan kuruluşlar arasındaki farkların, kamu kurumları-özel şirketler arasındaki farklardan daha düşük olduğu gözlenmiştir.

**Tablo-3:** BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne Üye Olma ve Olmama Karşılaştırmasına Yönelik Anova Testi Sonuçları

Dependent Variable		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Eğitim	Contrast	58.2817	1	58.2817	57.6787	<b>0.0000</b>
	Error	301.1150	298	1.0105		
Sağlık	Contrast	20.5350	1	20.5350	20.0203	<b>0.747</b>
	Error	305.6617	298	1.0257		
Sanat	Contrast	37.5000	1	37.5000	54.1818	<b>0.0000</b>
	Error	206.2500	298	0.6921		
Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması	Contrast	25.6267	1	25.6267	38.9331	<b>0.0000</b>
	Error	196.1506	298	0.6582		
Spor	Contrast	30.2252	1	30.2252	26.6749	<b>0.0000</b>
	Error	337.6622	298	1.1331		
Gıda Bankacılığı	Contrast	0.1157	1	0.1157	0.1179	<b>0.7316</b>
	Error	292.6617	298	0.9821		
Bilinçlendirme	Contrast	0.7350	1	0.7350	0.6987	<b>0.4039</b>
	Error	313.4961	298	1.0520		
Çalışma Standartları	Contrast	0.9600	1	0.9600	1.6356	<b>0.2019</b>
	Error	174.9100	298	0.5869		
Gönüllü Faaliyetleri	Contrast	0.0651	1	0.0651	0.1283	<b>0.7204</b>
	Error	151.1691	298	0.5073		
KSS'nin Topluma ve Kuruma Faydaları	Contrast	2.8474	1	2.8474	6.2307	<b>0.0505</b>
	Error	136.1844	298	0.4570		

Ankette incelenen boyutlara verilen cevapların ortalamaları bakımından genel olarak; bir kurumun kamu kurumu olmasının, BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye olmasından daha fazla fark yaratan bir unsur olduğu tespit edilmiştir. BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye olan ve olmayan kuruluşlar incelendiğinde sadece 4 boyutta (eğitim, sanat, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, spor) anlamlı bir fark olduğu, diğer boyutlarda anlamlı bir fark olduğunun söylenemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır.

BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye olan ve olmayan kuruluşların cevaplarının kendi içlerinde soru grubu aralarındaki korelasyonları incelendiğinde ise; hem BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye olan hem de olmayan kuruluşlarda verilen cevaplarda eğitim ve sağlık ile ilgili cevapların korelasyonlarının yüksek olduğu, yani bu iki konudaki faaliyetlerin her iki gruptaki kuruluşlarda da birbiri ile örtüşen, tamamlayıcı faaliyetler olarak görülebildiği değerlendirilmektedir. Bunun yanında, sanat boyutunun diğer boyutlar ile korelasyonlarının nispeten daha düşük olduğu görülmüştür. Bunun nedeninin de, sanatsal faaliyetlere ağırlık verdiğini belirten kuruluşun diğer faaliyetlere aynı doğrultuda eğilmemiş olabileceği olarak kıymetlendirilmektedir.

Anketteki boyutların karşılaştırılmalarında özellikle dikkat çekici olarak;

- ❖ Tüm kurumlarda (kamu kurumları, özel şirketler, BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye olan ve olmayan kuruluşlar);
  - Çalışma standartları boyutu ortalamalarının en yüksek ortalamalar olduğu,
  - Spor boyutu ortalamalarının ise en düşük ortalamalar olduğu,
- ❖ Eğitim boyutu ortalamalarının genelde düşük olduğu (kamu kurumları ve BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye olmayan kuruluşlarda en düşük 2'nci, özel şirketlerde en düşük 3'üncü, BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye kuruluşlarda ise en düşük 4'üncü boyut olduğu),
- ❖ Sağlık boyutu ortalamalarının ise, özel şirketlerde ve BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye kuruluşlarda en düşük 2'nci, BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye olmayan kuruluşlarda da en düşük 3'üncü boyut olmasına rağmen, kamu kurumlarında en yüksek 3'üncü boyut olduğu,
- ❖ Kurumsal sosyal sorumluluğun dört temel boyutundan birisini teşkil eden gönüllü faaliyetlerinin genelde ortalama değerler açısından 10 boyut arasında ilk 5 grup içerisinde yer aldığı (kamu kurumlarında en yüksek 5'inci boyut iken, özel şirketlerde ve BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye kuruluşlarda en yüksek 3'üncü, BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye olmayan kuruluşlarda ise en yüksek 2'nci boyut olduğu) görülmektedir.

Analizler sonucunda; “Kurumsal sosyal sorumluluk, özel sektörün yanı sıra kamu kesiminde de uygulanabilir.” şeklindeki ana hipotezde  $H_0$ 'ın eğitim, sağlık, sanat, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, spor, gıda bankacılığı ve bilinçlendirme faaliyetleri boyutları için reddedilebileceği; yani kamu kurumları ve özel şirketlerin eşit olduğunun söylenemeyeceği görülmektedir. Diğer boyutlar (çalışma standartları, gönüllü faaliyetleri ve kurumsal sosyal sorumluluğun topluma ve

kuruma faydaları) için  $H_0$ 'ın reddedilemeyeceği, yani kamu kurumlarının ve özel şirketlerin eşit olduğunun söylenebileceği tespit edilmiştir.

Kamu kurumları ve özel şirketler boyut ortalamaları tek tek karşılaştırıldığında; kamu kurum ortalamalarının yalnızca kurumsal sosyal sorumluluğun topluma ve kuruma faydaları boyutunda düşük olduğu, ancak ANOVA Testi sonuçlarına göre anlamlı olmadığı görülmüştür. “BM Küresel İlkeler Sözleşmesi ile kurumların kurumsal sosyal sorumluluğa verdikleri önem arasında anlamlı bir ilişki vardır.” şeklindeki diğer hipotezde  $H_0$ 'ın eğitim, sanat, kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve spor boyutları için reddedilebileceği; yani Sözleşmeye üye olan ve üye olmayan kuruluşların eşit olduğunun söylenemeyeceği tespit edilmiştir. Diğer boyutlar (sağlık, gıda bankacılığı, bilinçlendirme, çalışma standartları, gönüllü faaliyetleri ve kurumsal sosyal sorumluluğun topluma ve kuruma faydaları) için  $H_0$ 'ın reddedilemeyeceği; yani Sözleşmeye üye olan ve üye olmayan kuruluşların eşit olduğunun söylenebileceği tespit edilmiştir. BM Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne üye olan ve olmayan kuruluş boyut ortalamaları karşılaştırıldığında, Sözleşmeye üye olan kuruluş ortalamalarının hiç bir boyutta anlamlı şekilde düşük olmadığı görülmüştür.

## Sonuç ve Değerlendirme

Şirketlerin topluma ve insanlığa karşı sorumlulukları vardır ve bu sorumluluklar uzun vadelidir. İşletmeler açısından başarı, içinde buldukları topluma karşı ödev, görev ve sorumluluklarını yerine getirmek, çalışanların çıkarlarını, toplumun çıkarlarını ve elbette işletmelerinin çıkarlarını korumak ve bunlar arasında denge kurmak ile mümkündür. Bu da kurumsal sosyal sorumluluk ruhunu taşımakla olabilmektedir (Özgen, 2006, s.51). Toplumsal sorumluluk yalnızca işletmelere özgü değildir; devlet ve hükümet örgütünün, anayasada belirlenmiş şekilde, vatandaşlara en üst düzeyde özgürlük sağlama, herkese eşit fırsat verme, bireylerin yaşam standartlarını yükseltme sorumlulukları bulunmaktadır (Can, 1999, s.58). BM Türkiye Koordinatörlüğü ve BM Kalkınma Programı (UNDP) Temsilciliği tarafından 2008 yılında yayınlanan “Türkiye’de Kurumsal Sosyal Sorumluluk Değerlendirme Raporu”nda, bütünlüklü bir strateji belirlenerek kurumsal sosyal sorumluluğun sürdürülebilirliğini mümkün kılmak için devletin kurumsal sosyal sorumluluk politikaları oluşturmasına ve sürece dahil olmasına ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir. Kurumsal sosyal sorumluluğun başrolündeki aktörlerden birisi olan devlet; hukuki ve ekonomik esasların saptanmasında belirleyici olduğuna ve kamu yararı ilkesinden hareketle etik ile sosyal sorumluluk boyutlarındaki uygulamaların da içerisinde bulunduğu göre kurumsal sosyal sorumluluk, kamu kesiminde de uygulanabilir.

Diğer taraftan belediyeler; özel kesimin kâr maksimizasyonu olan amaç ve beklentisiyle, toplumsal beklentilerin karşılanmasında sorumluluk almasının beklenmesinin doğru olmadığını, bu nedenle özellikle yerel yönetimlerden başlanarak kamu ve özel kesimin insan odaklı çözüm üretim sürecine uyum göstermelerinin, paylaşılan ortak sorunlar ve toplumsal beklentiler için çözümler üretilmesinin ve faaliyete geçilmesinin gerektiğini ifade etmektedirler. Kamu yönetiminin bir parçası olan belediyeler, sosyal sorumluluk projelerinin sadece özel

kesim tarafından yerine getirilmesinin doğru olmadığını, bu konuda kamu yönetiminin de inisiyatif alarak kurumsal sosyal sorumluluk faaliyetlerini planlaması ve uygulaması gerektiğini vurgulamaktadırlar. Söz konusu yaklaşım ve bu yaklaşım doğrultusunda yürütülen çalışmalar, kurumsal sosyal sorumluluğun, özel sektörün yanı sıra kamu yönetiminde de uygulanabileceğini göstermektedir.

Bu çalışma; kurumsal sosyal sorumluluğun özel sektörün yanı sıra kamu sektöründe de uygulanabileceğini ve dünya genelindeki en yaygın kolektif vatandaşlık girişimi olması nedeniyle BM Küresel İlkeler Sözleşmesi ile kurumların kurumsal sosyal sorumluluğa verdikleri önem arasında anlamlı bir ilişkinin bulunduğunu incelemektedir. İlgili alanların çok geniş olması nedeniyle “eğitim, sağlık, sanat, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, spor, gıda bankacılığı, bilinçlendirme faaliyetleri, çalışma standartları, gönüllü faaliyetleri, kurumsal sosyal sorumluluğun topluma ve kuruma faydaları” çalışma sahası olarak kabul edilmiştir. Kamu kurumlarının soru grubu ortalamalarının en az özel kurum ortalamaları kadar ve çoğu boyutlarda daha yüksek olduğu, soru gruplarının temsil ettikleri faaliyet alanlarının daha fazla bütünsellik göstermesi bakımından bu çalışma kapsamındaki başlıklarda daha olumlu sonuçlar verdiği saptanmıştır. BM Küresel İlkeler Sözleşmesi’ne üye olan ve olmayan kuruluş boyut ortalamaları karşılaştırıldığında ise, üye olan kuruluş ortalamalarının hiç bir boyutta anlamlı şekilde düşük olmadığı görülmüştür. Bu nedenlerle; yapılan anket verileri ile yapılan analiz doğrultusunda kurumsal sosyal sorumluluğun, özel şirketlerde olduğu kadar kamu kurumlarında da uygulanabileceği; BM Küresel İlkeler Sözleşmesi’ne üye olma ile kurumsal sosyal sorumluluğa önem verme arasında pozitif bir etki olabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Sonuç olarak kurumsal sosyal sorumluluk çalışmalarının yalnız özel sektöre bırakılması doğru değildir; kamu kurumlarının aktif rol oynaması gerekmektedir. İngiltere’de olduğu gibi, Türkiye’de de kurumsal sosyal sorumluluk ilkelerini, usul ve yöntemlerini belirleyecek, bu alandaki çalışmaları yönlendirecek ve koordine edecek bir Kurumsal Sosyal Sorumluluk Bakanlığı’nın kurulması hususunun ve getireceği yararlar ile mahzurlarının tartışılmasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Ayrıca kurumsal sosyal sorumluluğun kurumların ve işletmelerin misyonu, vizyonu ve değerlerinde yer alması, örgüt kültürü ve örgüt ikliminde kurumsal sosyal sorumluluğa yer verilmesi, tepe yönetime bağlı bir kurumsal sosyal sorumluluk bölümünün oluşturulması, kurumsal sosyal sorumluluk çalışmalarına ayrı bütçe ve kaynak ayrılması, ekonomik ve sosyal amaç ve hedeflerin örtüştürülmesi, tüm paydaşların desteğiyle sağlam altyapılar oluşturulması, kurumsal sosyal sorumluluğun yaygınlaştırılması için teşvikler öngörülmesi, kurumsal sosyal sorumluluğun araç değil, amaç haline getirilmesi, tüm çalışanlar tarafından görevlerinin bir parçası olarak kabul edilmesinin sağlanması, bireysel bilinçten başlayarak örgütsel, toplumsal, ulusal, uluslararası ve nihayet küresel bilinç düzeylerinde yerleştirilmesi, sosyal denetim ve sosyal maliyet çalışmalarının takibi ve periyodik olarak raporlanması, tüm paydaşların erişimine olanak sağlanacak şekilde yayınlanması uygun olacaktır. Burada önemli olan husus, çalışmaların sürdürülebilir kılınmasıdır.

## Kaynakça

- Aktan, C. C., İ. Y. Vural (2007) "Kurumsal Sosyal Sorumluluk (Uluslararası Kuruluşlar ve Hükümet-Dışı Organizasyonlar Tarafından Sürdürülen Başlıca Girişimler)", *Çimento İşveren Dergisi*, 3 (21): 4-21. (<http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale125.pdf>), (E.T.: 02.03.2009).
- Argüden, Y. (2002) *Kurumsal Sosyal Sorumluluk*, İstanbul: Rota Yayıncılık.
- Aydede, C. (2007) *Yükselen Trend Kurumsal Sosyal Sorumluluk*, İstanbul: MediaCat Yayınları.
- Birleşmiş Milletler (1999) *Küresel İlkeler Sözleşmesi Tanıtım Broşürü*, New York: Birleşmiş Milletler.
- Boone, L. E., D. L. Kurtz (1999) *Management* (Fourth Edition), New York: McGraw Hill.
- Bozkurt, Ö, T. Ergun, Sezen, S. (Ed.) (1998) *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE.
- Buhmann, K. (2006) "Corporate Social Responsibility: What Role For Law?", *Corporate Governance*, 6 (2): 188-202.
- Can, H. (1999) *Yönetim ve Organizasyon*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Carroll, A. B. (1979) "A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance", *Management Review*, 4: 497-505.
- Carroll, A. B. (1991) "The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward The Moral Management of Organizational Stakeholders", *Business Horizons*, July/August: 39-48.
- Carroll, A. B. (1999) "Corporate Social Responsibility: Evolution of A Definitional Construction", *Business and Society*, 38 (8): 268-295.
- Commission of The European Communities (2001) *Green Paper - Promoting A European Framework For Corporate Social Responsibility*, Brussels: Commission of The European Communities.
- Davis, K., R. L. Blomstrom (1971) *Business Society and Environment, Social Power and Social Response* (Second Edition), New York: McGraw-Hill Book Company.
- Eren, E. (1990) *İşletmelerde Stratejik Planlama ve Yönetim Cilt 1* (3. bs.), İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları.
- Ergun, T. (2004) *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, Ankara: TODAİE.
- Ersöz, H. Y. (2007) *Türkiye'de Kurumsal Sosyal Sorumluluk Anlayışının Gelişiminde Meslek ve Sivil Toplum Kuruluşları*, İstanbul: İTO Yayınları, No: 2007-36.
- European Commission (2011) *A Renewed EU Strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*, Brussels: Commission of The European Communities.
- Farmer, R. N., W. D. Hogue (1985), *Corporate Social Responsibility*, New York: Lexington Books.
- Frederick, C. W., K. Davis, J. E. Post (1988) *Business and Society: Corporate Strategy, Public Policy, Ethics* (Sixth Edition), New York: McGraw-Hill Inc.
- Freeman, R.E. (2010) *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, New York: Cambridge University Press.
- Grigsby, D. W., M. Stahl (1997) *Strategic Management: Total Quality and Global Competition*, New York: Blackwell Pub..
- Hall, C. (ed.) (2013) *United Nations Global Compact 2013 Annual Review*, New York: United Nations.
- Hawrysz, L., J. Foltys (2016) "Environmental Aspects of Social Responsibility of Public Sector Organizations", *Sustainability*, 8 (1): 19.
- Hirschland, M. J. (2006) *Corporate Social Responsibility and The Shaping Global Public Policy*, New York: MacMillan Company.
- Idowu, S. O., N. Capaldi, L. Zu, A. Das Gupta (2013) *Encyclopedia of Corporate Social Responsibility*, Berlin: Springer.

- Ismail, M. (2009) "Corporate Social Responsibility and Its Role In Community Development: An International Perspective", *The Journal of International Social Research*, 2 (9): 199-209.
- KALDER (Türkiye Kalite Derneği) (2006) *Kurumsal Sosyal Sorumluluk Kıyaslama Projesi Sonuç Raporu*, İstanbul: KALDER.
- Kotler, P., N. Lee (2008) *Kurumsal Sosyal Sorumluluk (2.bs.)*, (Çev.Sibel Kaçamak), İstanbul: MediaCat Yayınları.
- Lee, M., P. Dong (2008) "Review of the theories of corporate social responsibility: Its evolutionary path and the road ahead", *International Journal of Management Reviews*, 10 (1): 53-73.
- Nemli, E. (2004) "Global Reporting Initiative ve Sürdürülebilir Raporlama Rehberi", *Önce Kalite Dergisi*, Eylül, 12 (83): 35-37.
- Leblebici, D. N. (2004) "Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi" içinde M. K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (ed.), *Kamu Yönetimi – Gelişimi ve Güncel Sorunlar*, Ankara: İmaj Kitabevi.
- Özgen, E. (2006) *Kurumsal Sosyal Sorumluluk Projeleri*, İstanbul: Maviyağaç Kültür Sanat Yayıncılık.
- Özgener, Ş. (2004) *İş Ahlakının Temelleri: Yönetimsel Bir Yaklaşım*, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Özüpek, M. N. (2005) *Kurum İmajı ve Sosyal Sorumluluk*, Konya: Tablet Kitabevi.
- Polatoğlu, A. (1993) *Kamu Yönetimi, Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: ODTÜ. UNDP (BM Türkiye Koordinatörlüğü ve BM Kalkınma Programı Temsilciliği) (2008) *Türkiye'de Kurumsal Sosyal Sorumluluk Değerlendirme Raporu*, Ankara: UNDP Türkiye Temsilciliği.
- Waters, R. D., H. K. Ott (2014) "Corporate Social Responsibility and the Nonprofit Sector: Assessing the Thoughts and Practices Across Three Nonprofit Subsectors", *Public Relations Journal*, 8 (3): 1-18.
- Yamak, S. (2007) *Kurumsal Sosyal Sorumluluk Kavramının Gelişimi*, İstanbul: Beta Kitap.
- Elektronik Ortamdan Alıntılar**
- SPK (2011) Kurumsal Yönetim İlkelerinin Belirlenmesine ve Uygulanmasına İlişkin Tebliğ, Seri IV, No: 56, (<http://www.spk.gov.tr/displayfile.aspx?action=displayfile&pageid=66&fn=66.pdf>, E.T.: 16.01.2012)
- <http://www.sucsr.com/kurumsal-sosyal-sorumluluk/makaleler/kssnedir.php>, E.T.: 01.07.2009.
- [www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm](http://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm), çevrimiçi kaynak, E.T.: 10 Nisan 2014.
- [www.crinfor.worldbank.org/wbcrinfo/](http://www.crinfor.worldbank.org/wbcrinfo/), çevrimiçi kaynak, E.T.: 12 Nisan 2014.

## Ekler

### Ek.1. Yönetmel Süreçte Kurumsal Sosyal Sorumluluk Anketi

1. .... ; okul öncesi eğitim kurumları (kreş ve ana sınıfı) açar.
2. .... ; okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımlarını yapar.
3. .... ; okulların her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarının karşılanmasına katkıda bulunur.
4. .... ; sağlık hizmetlerinin desteklenmesi/ geliştirilmesi için çaba gösterir.
5. .... ; sağlık hizmeti vermek üzere çeşitli tesisler açar.
6. .... ; sosyal güvencesi olmayanlara veya ekonomik gücü yetersiz olanlara sağlık hizmeti sunar.
7. .... ; sanatsal faaliyetleri destekler.
8. .... ; sanatsal faaliyetler düzenler.
9. .... ; sanatsal faaliyetler için zaman, mekân ve bütçe ayırır.
10. .... ; sanatsal faaliyetlere yönelik sponsorluk faaliyetlerinde bulunur.
11. .... ; çevrenin korunmasına özen gösterir.
12. .... ; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun korunmasına çalışır.
13. .... ; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların korunmasına özen gösterir, bakım ve onarımlarını yaptırır.
14. .... ; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların aslına uygun olarak yeniden inşa edilmesine çalışır.
15. .... ; öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme ve destek sağlar.
16. .... ; amatör spor karşılaşmaları düzenler.
17. .... ; yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara ödül verir.
18. .... ; son kullanım tarihinin yaklaşması, paketleme hatası, ihtiyaç fazlası gibi nedenlerle ziyan olma ihtimali bulunan malları ilgili firmalardan alarak ihtiyaç sahiplerine ulaştırır.
19. .... ; sosyal adaletin sağlanması için çaba gösterir.
20. .... ; iyi beslenemeyen vatandaşlara acil gıda yardımı sağlar.
21. .... ; vatandaşlık haklarına yönelik bilinçlendirme faaliyetlerinde bulunur.
22. .... ; tüketici haklarına yönelik bilinçlendirme faaliyetlerinde bulunur.
23. .... ; çalışma standartlarına yönelik bilinçlendirme faaliyetlerinde bulunur
24. .... ; çalışanlarının sendikalaşma ve toplu müzakere özgürlüklerini destekler.
25. .... ; zorla işçi çalıştırılmasına müsaade etmez.
26. .... ; çocuk işçi çalıştırılmasına müsaade etmez.
27. .... ; işe alım ve işe yerleştirmede ayrımcılık yapmaz.
28. .... ; toplum gelişimine katkıda bulunmak üzere çeşitli sivil toplum kuruluşları / dernekleri ile işbirliği yapar.
29. .... ; çalışanlarının gönüllü olarak katıldıkları faaliyetleri destekler.
30. .... ; çalışanları kârlılık ve verimlilik amacı güdülmeyen, hizmet alanı dışındaki faaliyetlere katkı sağlarlar.
31. .... ; devletin ulaşamadığı ve hizmetlerin yetersiz alanlarda topluma yardımcı olmaya özen gösterir.
32. ....'in yürüttüğü bu tür faaliyetler, beklentilerimi ve ihtiyaçlarımı karşılıyor.

33. ....'in ; kendi hizmet alanı dışındaki bir alanda kârlılık ve verimlilik amacı güdülmeyen bir etkinliği gerçekleştirmesini, kendisine tahsis edilen kaynakların kamu yararı gözetilerek, ancak farklı bir alanda kullanılmasını olumlu buluyorum.
34. Kârlılık ve verimlilik amacı güdülmeyen, ....'in hizmet alanını dışındaki alanlarda icra ettiği gönüllülük faaliyetleri, özel sektörün yanı sıra kamu kesiminde de uygulanabilir.
35. Şirketlerin, kendilerinden beklenen hizmetlerin ötesinde sosyal sorumlulukları vardır.
36. ....'in ; kendi hizmet alanı dışındaki bir alanda kârlılık ve verimlilik amacı gütmeyen icra ettiği faaliyetlerin kuruluşun imajına olumlu katkı sağladığını düşünüyorum.
37. ....'in ; kendi hizmet alanı dışındaki bir alanda kârlılık ve verimlilik amacı gütmeyen icra ettiği faaliyetler, kuruluş ile vatandaş arasında bir güven ve huzur ortamı oluşturulmasına katkıda bulunmuştur.





## Türkiye’de Kadın Polis İstihdamının Analizi

Seda ÖZ YILDIZ\*

### Öz

Güvenlik hizmetlerinde kadın istihdam oranının artırılmasına yönelik çalışmalar, 1990’lardan bu yana çeşitli uluslararası örgütler ve demokratik ülkelerin gündemindedir. Diğer taraftan cinsel suçlar, ev içi şiddet, insan kaçakçılığı gibi suçların doğrudan mağduru olan kadınların özellikle kadın polislerle iletişime geçmesinin polisin meşruiyeti ve güvenilirliği açısından önemli olduğu birçok araştırmada ileri sürülmektedir. Bu bakış açısı doğrultusunda, kadın polis istihdam oranının artırılmasının bir ülkedeki demokratik değerlerle yakından ilintili olduğu değerlendirilmektedir, çünkü polis kurumları, etkili, eşitlikçi, meşru ve insan haklarına saygılı olmakla yükümlüdür.

Bu makalenin amacı, dünyadaki genel durumla kıyaslamalı olarak Türkiye’de kadın polis istihdamı ve statüsüne ilişkin temel tespitleri ortaya koymaktır. Bu amacın gerçekleştirilmesi için farklı uluslararası kuruluşlar ve Emniyet Genel Müdürlüğü’nden elde edilen veriler değerlendirilmiştir. Kadın istihdamı üzerine literatürde pek çok araştırma bulunmasına rağmen kadın polis istihdamı üzerine ayrıntılı çalışmaların azlığı dikkat çekicidir. Geleneksel toplumsal cinsiyet rolleri açısından polislik erkek mesleği olarak kabul edilmektedir. Diğer taraftan Türkiye’de kadın istihdamının oranı %5,5, dünya genelinde ise ortalama oran %10’dur. Türkiye açısından ele alındığında, olası iç güvenlik yönetim reformu çalışmalarında toplumsal cinsiyet hassasiyetli yaklaşıma sahip olunarak kadınların polislik hizmetlerine başvuru oranının artırılmasına yönelik tedbirlerin alınması ve kadın polislere yönelik eğitim, istihdam ve rütbe terfide iyileştirme politikalarına ağırlık verilmesi, demokratikleşme çerçevesinde önem arz etmektedir.

**Anahtar kelimeler:** İstihdam, Polislik, Güvenlik Yönetimi, Kadın Polis, Türkiye.

## Analysis of Policewomen Employment in Turkey

### Abstract

Studies regarding the increase in employment rate of women in security services have been on agenda of various international organizations and democratic states since 1990’s. On the other hand it is suggested in many researches that communication of policewomen with the women who are victims of crimes such as sexual crimes, domestic violence and human trafficking is important for accountability and reliability of police organizations. In this perspective it is stated that the increase in policewoman employment rate is closely related to democratic values of the states, since police organizations are responsible for being effective, egalitarian, legitimate and respectful for human rights.

\* Yrd.Doç.Dr., Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Öğretim Üyesi, ozseda@gmail.com

The aim of this article is to prove the basic determinations regarding policewomen employment and status of them in Turkey as comparing with general situation in worldwide. To achieve this aim, data which is obtained from various international organizations and Turkish National Police is evaluated. It is remarkable that although there is too much research on women employment in the literature, there is only little detailed studies on policewomen employment. According to traditional gender roles, policing is accepted as a profession of men. Policewomen rate among all police personnel is 5,5% in Turkey while the rate is 10% in worldwide. When considered on Turkey, with having gender sensitive approach to possible domestic security reforms, taking precautions on providing increase in rate of women applicants to the profession generally and the emphasis on policies regarding to improve training, employment and promotion conditions for policewomen are important in terms of democratization.

**Keywords:** Employment, Policing, Security Management, Policewomen, Turkey.

## Giriş

Polis kurumları, toplumda güvenlik ve düzenin sağlanması, kanun uygulayıcı olarak toplumun hassasiyetlerine saygıyı da göz önüne alarak, iç güvenlik görevlerinin yerine getirilmesi ve bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması açısından önemli bir role sahiptir. Polis kurumları, aynı zamanda etkili, eşitlikçi, meşru ve insan haklarına saygılı olmakla da yükümlüdür. Bu çerçeveden hareketle, polislik kurumunun toplumun zaman içerisinde gelişen ve dönüşen farklı güvenlik ihtiyaçlarına da yanıt verebilmesi önemlidir.

Toplum nüfusunun yaklaşık yarısını oluşturan kadınların güvenlik hizmetlerinin sağlanmasında öncelikli olarak görevlendirilmesine yönelik tavsiyeler, 2000'li yılların başından bu yana Birleşmiş Milletler'in çeşitli organları tarafından sık sık gündeme getirilmektedir. Diğer taraftan cinsel suçlar, şiddet, insan kaçakçılığı gibi suçlarda mağdur olan kadınların özellikle kadın polislerle iletişime geçmesinin önemli olduğu birçok araştırmada da öne sürülen bir değerlendirmedir (Garcia, 2003; Silvestri vd, 2013; Prenzler ve Sinclair, 2013). Zira polise güven duyulmasının polis-halk ilişkilerinin başarısı açısından polislik hizmetlerinin meşruiyetini ve profesyonelliğini sağlayarak demokratikleşmeye katkı sağlayacağı açıktır. Bu açıdan bakıldığında kadın polis istihdamının artırılmasının bir ülkedeki demokratik değerlerle yakından ilişkili olduğu değerlendirilmektedir.

Bu çalışmada çeşitli uluslararası polis kurumlarıyla karşılaştırmalı olarak Türkiye'de kadın polis istihdamı ve kadın polislerin statüsüne ilişkin bir değerlendirme yapılacaktır. Uzun bir dönemdir Türkiye'de gündemde yerini koruyan demokratikleşme çabaları, iç güvenlik meseleleri ve kadınlara yönelik şiddet ve ayrımcılığın ortadan kaldırılması açısından özellikli bir önem taşıyan kadın polis istihdamı hakkında bu çalışma ile ortaya konulan durum analizinin bundan sonraki çalışmalar için de bir destek niteliğinde olacağı değerlendirilmektedir.

## Kadın Polisler Üzerine Yapılan Çalışmaların Literatürdeki Yeri

Kadın polislik üzerine dünyada yapılan çalışmaların üç temel ekseninde sürdürüldüğü gözlenmektedir: Polislikte kadınların rolünün tarihsel süreç içerisinde değişimi, erkek egemenliğine sahip polis alt kültüründe kadın polislerin karşılaştığı sorunlar ve kadın polislerin statüsünün incelenmesi ve iyileştirilmesine yönelik araştırmalar. Her ne kadar az da olsa literatürde Filipinler, Pakistan, Hindistan ve Afganistan gibi ülkelere yönelik kadın polislik çalışmaları bulunsun da, dünyada kadın polisliğe yönelik teorik ve ampirik çalışmaların ağırlıklı olarak ABD ve kuzey Avrupa kaynaklı olduğu gözlenmektedir.

Dünyanın pek çok ülkesinde kadınlar polis teşkilatlarında ilk kez İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde istihdam edilirken, Finlandiya'da 1907'de, İngiltere'de 1918'de ve akabinde kuzey ve orta Avrupa ülkelerinde 1. Dünya Savaşı sonrası dönemde istihdam edilmiştir. Bu çerçevede, kadın polis çalışmalarının kuzey Avrupa ülkelerinde başlaması ad tesadüf değildir. Ancak diğer taraftan Türkiye'de kadın polis istihdamı tarihsel süreçte ilk kez İngiltere ile aynı yılda, 1918'de, gerçekleşmesine rağmen kadın polislik meselesinin akademik yönden yeteri düzeyde ele alınmamış bir alan olması düşündürücüdür.

Dünyadaki kadın polis istihdamının tarihsel süreçte izlediği aşamalar dikkate alındığında 1970 yılı öncesi ve sonrası olarak belirgin bir dönemsel ayrıma gidilebileceği düşünülmektedir. Heidensohn (2002), kıta Avrupası ve ABD'de polislik kurumlarında ilk kez kadın istihdamına geçişin sebebini kadın nüfusu üzerindeki devletin kontrol mekanizmasının güçlendirilmesi işlevi üzerinden kurgulamaktadır. Woodeson (1993) ise İngiltere örneğini temel alarak yaptığı analizde, 1970 yılı öncesi istihdam edilen kadın polislerin temel rolünün toplumun orta sınıf değerleri ile kadın işçi sınıfının haklarının devlette temsil edilmesi işlevini yürüttüğünü öne sürmektedir. Schulz (1993), ABD'deki ilk kadın polislerin ise İngiltere'nin aksine dini değerleri yüksek, üst sınıf ailelerin eğitim almış kesimi olduğunu belirterek, ABD'de 1970'lere kadarki dönemde kadın polislerin kendi ahlaki değerlerini sosyo ekonomik yönden alt seviyede olan kadınlara polislik mesleği üzerinden taşıdıklarını varsaymaktadır.

Dünyada kadın polislerin görev ve çalışma şartlarının erkeklerle eşit düzeyde gerçekleştirilmesine yönelik gelişmelerin başlangıç aşaması, 1970'li yıllara tekabül etmektedir (Garcia, 2003, s.23). Öncesinde sokakta görünmeyen, genellikle de sadece kadınlara yönelik olarak onları suç işlemekten vazgeçirici bir işleve sahip kadın polislerin bu misyonu 1970'ler ile değişime uğramıştır. Schulz (1993, s. 95-96)'un iddiasına göre 1970'li yıllardan itibaren Batı ülkelerindeki kadın polisler önceki dönemlerden farklı olarak "Anaç ve kadınsı polis" rolü ve toplumsal bir sorumluluğu yerine getirme işlevini terk ederek "Profesyonel ve eşitlikçi" bir polislik biçimine dönüşmüştür. 1970'lere kadar üniforma giydirilmeyen, genellikle kadınlarla iletişime geçerek caydırıcı tedbirler almakla görevlendirilen kadın polisler, 1970'lerden itibaren silah taşımaya, üniforma giymeye, tutuklama yetkisiyle görevlendirilmiş ve böylece suçu önleyici polislikten suça müdahale eden görevlerde de yer almaya başlamıştır (Schulz, 1993, s. 95-96.).

Kadın polislerle ilgili literatürdeki çalışmaların ikinci temel odağı, erkek egemen değerlerin şekillendirdiği polislik alt kültüründe kadın polislerin durumlarının analizi üzerine olmuştur. Salt kadın olmaktan kaynaklı olduğu nitelendirilen kadın polis sorunlarının ele alındığı bu çalışmalarda kadınların polislik mesleğine girişlerinde hukuki yönden bir engel bulunmamasına rağmen kadın polislerin erkek meslektaşları tarafından dışlandığına ilişkin bulgular göze çarpmaktadır (Garcia, 2003; Morash, 1995). Morash (1995), Kıta Avrupası polislik kurumlarında yaptığı bir çalışmada, kadın polislerin erkek meslektaşları tarafından ortaya konulan terfi ile ilgili çeşitli engellerle karşılaştığını, stratejik görevlerin verilmediği, sözlü ve fiziksel tacizde bulunulduğu gibi tespitleri ortaya koymuştur. Kadın polislerin sorunlarının tespitine yönelik araştırmalara bakıldığında dünyada ABD'den Pakistan'a kadar hemen hemen her ülkede benzer sorunlarla karşılaşılması düşündürücüdür. Diğer taraftan “geleneksel polislik bakış açısıyla polislik görevinin salt fizik gücüne dayalı olarak kurgulanması da kadın polislerin yaşadığı sorunların önemli bir sebebini teşkil etmektedir” (Garcia, 2003, s. 54). Martin ve Jurick (2007)'in de ifade ettiği üzere polis eğitiminin ABD'de özellikle kas ve fizik gücüne dayalı, saldırganlık eğilimini tetikleyen, cesaret ve duygusal körlüğün değer kazandığı bir toplumsal erkeklik rolü anlayışıyla şekillenmesi, aynı zamanda kadınların daha eğitim aşamasında polislik yönünden başarısız görünmesine ve polislikte erkek egemen anlayışın kadınlara aktarılmasına neden olmaktadır. Polis akademilerinin eğitimlerindeki amaç, “tektip bir polisliğin oluşturulmasına yönelik şekillendiğinde” ise bu durum “daha baştan kadınları polislik kurumunun dışına itmekte ve ötekileştirmektedir” (Martin ve Jurick, 2007, s. 80).

Reiner (2000) tarafından tanımlandığı haliyle polisliğin doğasını oluşturan kurum içi dayanışma ve misyon birlikteliği göz önüne alındığında, kendini toplumdaki soyutlayarak toplumu “Biz ve öteki” şeklinde kategorik biçimde değerlendiren bir polislik kurumunda kadın polislerin de kurum içinde “Yeni bir öteki” oluşu, bir anlamda kadın polisleri hem mesleki hem de toplumsal açıdan ötekileşmenin içine sürüklemektedir. Aynı zamanda polis alt kültürü olarak tanımlanabilecek mesleki kültürün sembolik değerler dünyasında erkeklik övgüsü öne çıkarak “Kadın polislerin duygusal, irrasyonel, fiziksel yönden zayıf ancak ahlaki değerlerinin daha yüksek olduğu”na (Garcia, 2003, s. 337) yönelik ön kabullerin tespit edilmesi, kadın polislerin kendisine meslek içinde öteki olarak hissetmesine neden olmaktadır. Mesleki anlamda kendisini çalıştığı kuruma ve mesleğe ait hissedemeyen kadın polislerin bir kısmının “Toplumdaki erkek rolünü oynadığı, bu rolü gerçekleştirilmeyen kadın polislerin ise görevde yükselme ve çalışma motivasyonlarını kaybettikleri” değerlendirilmektedir (Garcia, 2003, s.342). Bu çerçevede Yağanoğlu'nun (2006) ifade ettiği üzere cinsiyetçi bakış açısına sahip bir güvenlik dilinin oluşturulması ve kurum içinde iletilmesi ile birlikte kadınların içinde yer aldığı birey güvenliği ile ilgili sorunların göz ardı edilmesine neden olmakta ve bu durum, kadın polislerin sorunları üzerine odaklanan çalışmaları etkilemektedir.

Batı Avrupa ülkelerinde 1970'li yıllara kadar kadın polislerin gerek polislik mesleğine giriş aşamasında, gerek üst rütbelerde görevlendirilmelerinde erkek meslektaşları ile aralarında eşitsizlik bulunmasına rağmen 1970'li yıllardan sonra polis kurumları içinde hukuki ve toplumsal statülerinin iyileştirilmesine önem atfedilmiştir (Garcia, 2003). Özellikle polislik

mesleğine olumlu etkilerinin olacağı değerlendirilen kadın polis istihdamı ile demokratik polislik sistemlerinin uygulanması arasında yakın bir bağ bulunmaktadır (Darien, 2008).

Kadın polislerin mevcut yetenekleri çerçevesindeki nitelik katkılarının ötesinde yalnızca sayı olarak bile niceliksel varlıklarının artışının polis kurumlarında bir fark oluşturacağına dair çalışmalar özellikle ABD menşeli toplumsal cinsiyet çalışmaları literatüründe önem taşıyan bir çalışma alanı olarak karşımıza çıkmaktadır (Connell, 1995; Silvestri, 2007; Schuck, 2014). Connell (1995), modern devletlerin ilk zamanlarında ortaya çıkan ve günümüze değin süren polislik mesleğinin kolektif ve kültürel seviyelerinde hegemonik erkeklığın ön planda olduğunu, istihdam edilen kadın sayısının artmasıyla birlikte bu durumun polislik kültüründe değişimi başlatacağını ileri sürmektedir. Kadın polislerin hegemonik erkeklığe dayalı değerlere sahip kurumsal yapıların değişmesinde olumlu bir rol oynayacağı ve aynı zamanda polislik mesleğindeki sosyalleşme süreçleri ve pekişmiş cinsiyet ayrımcılığına yönelik ezber bozan bir etken olarak işlev kazanacağı da değerlendirilmektedir.

Kadın polislerin sayısının artmasının kurum içi polis kültürüne etkisi kadar aynı zamanda polis-vatandaş ilişkilerine de etkisinin bulunacağına dair çalışmalar kadın polislerle ilgili literatürde yer alan başka bir çalışma alanıdır. Örneğin Schuck ve Rabe-Hemp (2014) tarafından gerçekleştirilen bir araştırmada ABD’de polis birimlerindeki kadın polis temsil oranı ile vatandaşın polisin orantısız güç kullanımıyla ilgili şikâyet oranı arasında anlamlı bir ilişki bulunup bulunmadığı incelenmiştir. 2003-2007 yılları arasında ABD’deki 464 farklı polis biriminden toplanan veriler analiz edilen çalışmada ABD’de 2003 yılında ortalama %5 oranında kadın polis istihdam edilen polis merkezlerinde 2007 yılında kadın polis istihdamının %17’ye çıktığı tespit edilmiştir (Schuck ve Rabe-Hemp, 2014). Belirtilen polis merkezlerinde çalışan polisler hakkında şikâyette bulunan vatandaş sayısı karşılaştırıldığında ise “2003 yılında alınan şikâyet sayısı ile kıyaslandığında 2007 yılında yapılan şikâyetlerde %16’lık bir düşüş sağlandığı ve kadın polisler hakkında alınan şikâyet sayısının erkek polislerden %23 daha az olduğu” tespit edilmiştir (Schuck ve Rabe-Hemp, 2014, s. 66-68). Bu durum toplum-polis ilişkilerinin kadın polis sayısının arttığı noktalarda daha sorunsuz işlediğine işaret etmektedir. Benzer bir çalışma Türkiye’de de gerçekleştirilmiş, 2009 yılında Ankara’da 313 kişiye uygulanan anket ve 16 kişiye uygulanan mülakata dayanan bir araştırma sonucuna göre toplumsal cinsiyetin polis-vatandaş ilişkisini belirleyen önemli bir kriter olduğu vurgulanmıştır (Demir, 2010). Özellikle “çapraz denklem” adı verilen erkek polis-kadın vatandaş, kadın polis-erkek vatandaş karşılaşmalarında iletişim düzeyinin kadın polis lehine olumlu bir değişim gösterdiği gözlenmiştir (Demir, 2010).

1844’te kurulan ancak ilk kadın polis istihdamı 1949’da gerçekleştirilen Hong Kong polis kurumunda kadın polis istihdamı ile ilgili araştırmalar yapan Chan ve Ho (2013), Hong Kong polis birimlerinde cinsiyet ayrımcılığının ortadan kaldırılmasına yönelik adımların ancak 1990’ların sonunda atılabildiğini belirtmektedir. Yaptıkları araştırmada farklı rütbelere sahip erkek ve kadın polislerle gerçekleştirdikleri mülakatlar neticesinde Chan ve Ho (2013) kadın polislerin çocuk ve kadın suçlularla karşılaşılacak birimlerde, toplumsal olay yönetimi, intihar girişimlerinin önlenmesi, ev içi şiddet olaylarına müdahale gibi olaylarda daha fazla istihdam

edilmesi gerekliliğine yönelik bir sonuca ulaşmışlardır. Aslında toplumsal cinsiyet eşitliği yaklaşımı, içinde geliştiği toplumun değer yargılarının dışına oldukça zor çıkan bir bakış açısıdır. Hong Kong polis kurumundaki bu çalışmada da görüleceği üzere bir kadın polisin özellikle kadın ve çocuklarla ilgili birimlerde istihdamının artırılmasına yönelik çalışma Hong Kong toplumu açısından cinsiyet ayrımcılığı ile mücadeleye ilişkin önemli bir adım olarak görülse de neticede kadının geleneksel toplumsal cinsiyet rolünün pekiştirilmesinin ötesine gidemediği de ileri sürülebilir.

Polislik mesleğinde cinsiyet temelli ayrımcılığa ilişkin başka bir çalışma ise Corsianos (2011) tarafından gerçekleştirilmiştir. Kadın polis istihdam oranının %13 olduğu ABD ile bu oranın %17 olduğu Kanada polis kurumunda yapılan kapsamlı çalışmalar neticesinde kadın polislerin çeşitli cinsiyetçi ve ayrımcılığa dayalı söylemlere ve davranışlara maruz kaldığı, erkek meslektaşları tarafından cinsel tacize varan psikolojik baskıya maruz kaldıkları, fiziksel güç ve görünümleri yüzünden aşağılandıkları, tehdit ve hakarete uğrayarak meslekte kendilerini kanıtlamak için çok daha fazla efor göstermek zorunda oldukları gibi pek çok veriye ulaşılmıştır (Corsianos, 2011). Ayrıca uzun süreli gözleme dayanan bu çalışmalar neticesinde kadınların polislik mesleğinde erkekler tarafından sıklıkla “Öteki”, “Olağandışı” “Gemiye kayaya vuran” gibi tabirlerle hitap edildikleri belirlenmiştir (Corsianos, 2011, s.14). ABD’de özellikle son on yılda ön plana çıkan ve demokratik polislik yaklaşımına dayalı toplum polisliği yaklaşımı çerçevesinde daha fazla kadın polisin yer alması, bu polislik biçiminin de “Gerçek polislik” olmadığına dair bir algıya neden olduğu yönünde tespitler yapılmıştır (Belknap, 2007, s. 134).

Smith (2003) tarafından gerçekleştirilen başka bir çalışmada polis birimlerinde istihdam edilen kadın polis oranı ile polis tarafından öldürülen vatandaş sayısı arasındaki ilişki araştırılmıştır. 1994-1998 yılları arasındaki FBI raporlarının analizine dayanan bu araştırma sonucunda “Kurum içinde kadın polis sayısının çok az olduğu ve cinsiyet ayrımcılığının ön planda olduğu polis birimlerinde polis tarafından öldürülen ya da orantısız güç uygulanan vatandaş sayısında önemli oranda bir artış olduğu” tespit edilmiştir (Smith, 2003, s. 161-162).

Toplumun kadın polislere yönelik ön kabullerinin aynı zamanda aynı toplumdaki kadına yönelik kalıp tutumlardan çok da farklı olması beklenemez. Örneğin uluslararası faaliyet gösteren Polis Yöneticileri Birliği (Association of Chief Police Officers) tarafından 2010 yılında yayınlanan “Eşitlik, Ayrımcılık ve İnsan Hakları Stratejisi” başlıklı raporda “ABD’de kadın polis istihdam oranının artırılmasının toplumdaki cinsiyet ayrımcılığıyla mücadelede önemli bir katkı sağlayacağı” değerlendirilmiştir (akt. Schuck ve Rabe- Hemp, 2014, s. 37). Yine benzer biçimde ABD’de Ulusal Kadın ve Polislik Araştırma Merkezi tarafından gerçekleştirilen bir çalışmada belirli polislik kurumlarında kadın polis sayısı çeşitli sebeplerle gitgide azalırken aynı polis birimlerinde orantısız güç kullanımı şikâyetlerinin aynı oranda arttığı tespit edilmiştir (akt. Silvestri, 2007). Smith (2003) tarafından aktarılan bir sosyal deneyde ise farklı kadın sayısına sahip gruplar (örneğin 6 kadın, 4 erkek grubu, 9 erkek ve 1 kadın grubu gibi) birbiriyle karşılaştırıldığında içinde kadın sayısının erkekten daha fazla olduğu grupların daha ılımlı, hoşgörülü ve iletişime yatkın olduğu geri bildirimleri alınmıştır. Bu çalışmaların ortak bir çıktısı olarak polis örgütleri

içindeki kadın oranı ile vatandaşın polis performansını olumlu değerlendirmesi arasında doğrudan bir ilişki olduğu ileri sürülmektedir.

Örgüt kuramları açısından ele alındığında, kurum içinde bir anlaşmazlık ya da çatışma vuku bulduğunda yöneticilerin kurumsal kuralları ve örgütsel değerleri öne çıkararak grup dayanışmasını güçlendiren bir strateji uygulamaları beklenmektedir. Bu kurallar ve değerler ise elbette bir izolasyonla değil aksine örgüt içindeki çalışanların toplumsallaşma biçimlerine göre örtülü bir uzlaşma içinde gerçekleşmektedir. Benzer biçimde erkek egemen değerlerle biçimlenmiş polis kurumları içinde bu tür cinsiyet ayrımcılığının olması durumunda ise kadın polislerle erkek polisler arasında değer çatışmasının olması gayet olasıdır. Kadın polislerin erkek egemen polis kültürü statüleriyle her karşılaşmalarında polislik kültürü egemen değerlerinin yeniden sorgulanması ve neticede devam ettirilmesi ya da değişikliğe uğraması beklenmektedir (Roberge ve Van Dick, 2010). Silvestri, “Polislik mesleğinde kadın istihdamının artışının uzun vadede polislik kurumlarında liderlik biçimleri başta olmak üzere yönetim erklerinde de dönüştürücü bir etkiye” sahip olacağını öne sürmektedir (2007, ss. 57-58). Erkek egemen polis yöneticiliği biçimlerinin aksine işe alma kriterleri, eğitim ve emeklilik politikalarının kadınlar lehine yeniden düzenlenmesi ile kreş, çocuk bakım ve sağlık düzenlemeleri gibi aile hayatına ilişkin iyileştirici düzenlemelerin kadın polis istihdamı artışında olumlu bir değişim oluşturacağı ve bu değişimin toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik katkılar sağlayacağı söylenebilir (Silvestri, 2007; Campbell ve Kruger, 2010).

## **Dünya Geneline Kadın Polis İstihdamı**

2012 UN Women Raporu doğrultusunda dünya ortalamasında 10 polisten 1’inin kadın oluşu vurgusu, neredeyse tüm toplumlarda polislik mesleğinin “erkek işi” olarak algılanışını güçlendiren bir bulgudur. Polislik kurumu içinde görevli kadın oranının en az olduğu ülkelerin, en fazla %2 gibi bir orana sahip Ortadoğu ve kuzey Afrika ülkeleri olduğu, en yüksek kadın polis istihdamının ise %30’un üzerinde bir oranla Avustralya ve Estonya olduğu görülmektedir (Denham, 2008, s. 5). Ancak kadın polis istihdamı açısından dünya ortalamasının çok üzerinde bir orana sahip Avustralya ve Estonya polis kurumlarında bile kadın polislerin önemli bir oranının emeklilik süresi dolmadan işten istifa ettiği, yüksek rütbelere çıktıkça kadın sayısının azaldığı dikkate değer bir diğer husustur (Corsianos, 2011, s. 6). Bu veriler, kadın polislerle ilgili olarak yaygın biçimde yaşanan sorunun kadınların nicelik sayısı itibarıyla polislik mesleğinde artışında bile mesleki nitelik yönünden kadın polislerin desteklenmediğine işaret etmektedir.

Polislik hiyerarşisi içerisinde kadın polislerin sayısının artması, alt rütbedeki kadın polisler açısından rol model olması ve meslekte motivasyon sağlama açısından önem taşımaktadır. Diğer taraftan kadın suç mağdurlarının polisle iletişimi, kadın suçluların ise ifadelerinin alınması, üst aramalarının yapılması gibi görevler göz önüne alındığında kadınların polislik hizmetlerinde sayılarının artırılmasının bir ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Toplumun güvenlik ihtiyaçlarına daha etkin yanıt verebilmek, polislik hizmetlerinin meşruiyetinin sağlanması ve polislik

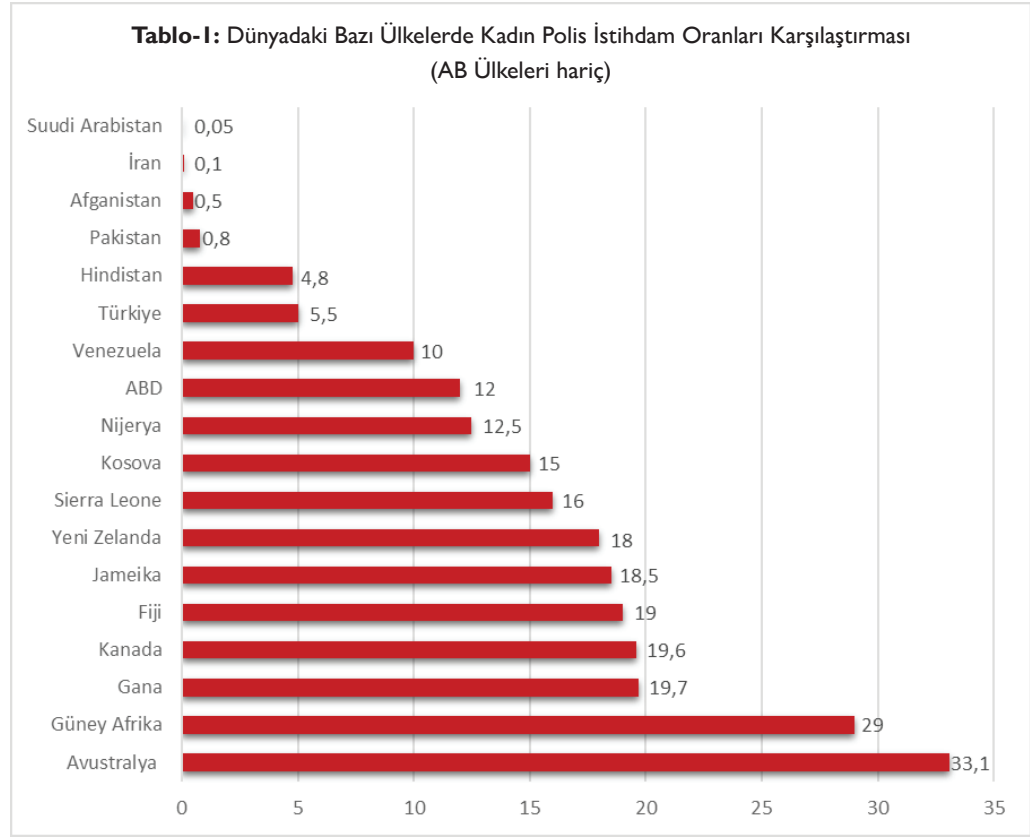
mesleğinin profesyonelliğinin artırılması adına bir ülkede gerçekleştirilecek polis reformu projelerinin önemli bileşenlerinden birinin de kadın polislerin sayısının artırılmasına yönelik çalışmalar olduğu değerlendirilmektedir.

Uluslararası hukuk açısından bakıldığında kadın polis istihdamının artırılması konusunda 1979 tarihli Kadınlara Yönelik Tüm Ayrımcılığın Kaldırılması Antlaşması, 1995 tarihli Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu ile 2000 tarih ve 1325 sayılı Kadın, Barış ve Güvenlik alanında BM Güvenlik Konseyi Kararı önemli hukuki temelleri oluşturmaktadır.

Dünya Sağlık Örgütü tarafından yapılan çalışmada “Aile içi şiddet, cinsel suçlar, tecavüz, hakaret, insan kaçakçılığı gibi suçların mağdurlarının %69 oranında kadın olduğu” tespit edilmiştir (UN Women, 2012, s.16). Fiziksel, psikolojik ve cinsel şiddetle karşılaşan kadın mağdurların polislik hizmetlerine başvurabilmesi için, hassasiyet içeren bu konuda polise duyduğu güvenin, kurduğu iletişimin öneminden yola çıkarak özellikle toplumsal cinsiyet farkındalığına sahip polislerle yüze yüze gelmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bir kurumda toplumsal cinsiyet farkındalığının oluşabilme şartlarından birinin de o meslek mensupları arasındaki cinsiyet ayrımının ortadan kaldırılmasıyla mümkün olacağı düşünülmektedir. Bu sebeple polis kurumlarında cinsiyet ayrımcılığıyla mücadele ve insan hakları anlayışının geliştirilmesinde yapılması gerekenlerin biri de polis kurumlarındaki kadın sayısının artırılması ve polislikte kadın algısının olumlu yönde içselleştirilmesidir.

AB ülkeleri dışındaki bazı ülkelerin kadın polis istihdam oranları incelendiğinde, bir ülkedeki gelişmişlik düzeyiyle kadın polis istihdamı arasında doğrudan bir ilişkinin bulunmadığı öne sürülebilir (Tablo-1). Örneğin dünya gelişmişlik sıralamasında ABD'nin çok daha altında bulunan Gana, Fiji gibi ülkelerdeki kadın polis istihdamının ABD'deki oranının neredeyse iki katı olduğu gözlenmektedir. Bu açıdan bakıldığında, her ülkenin polislik sistemi, topluma hâkim olan kültürel değerlerle yakında ilişkili olmakta ve her ülkenin iç güvenlik yaklaşımının birbirinden farklı olması kadın polis istihdamında da belirli bir uluslararası örneğin temel alınmasını geçersiz kılabilmektedir. Ancak diğer taraftan bakıldığında demokratik ve toplum destekli polislik yaklaşımları açısından Tablo-1'deki sıralama anlam kazanmaktadır. Zira Avustralya, Güney Afrika, Kanada gibi çoğulculuk ve demokrasi temelli polis reformları neticesinde kadın polis istihdamının artış kaydettiği gözlenmektedir. Dünyadaki veri toplanabilen tüm polis kurumlarına genel olarak bakıldığında ise dünyadaki kadın polis istihdam ortalamasının % 8 civarında olduğu görülmektedir (Prenzler ve Sinclair, 2013, 116). Türkiye, %5,5 oranındaki kadın polis istihdamıyla gerek demokratik ülkeler, gerekse dünya ortalamasının oldukça altında bir yüzdeye sahiptir. Türkiye'deki kadın polis istihdamı, ancak Suudi Arabistan, Pakistan, Afganistan gibi Müslüman çoğunluğu barındıran ülkelerle kıyaslandığında yüksek görünmektedir.





Kaynak: Denham, 2008.

Dünyadaki kadın polis amirleri yüzdelerine bakıldığında ise genel ortalamasının %0,1'in altında bulunduğu tespit edilmiştir (Prenzler ve Sinclair, 2013). Bu durum kadın polis istihdamı yüksek olan ülkeler için de geçerli bir durumdur. Örneğin ABD'de 2013 itibarıyla kadın polis istihdam oranı %12 iken rütbeli kadın polis oranı %7'nin altında tespit edilmiştir (Prenzler ve Sinclair, 2013). İngiltere'de polislerin yaklaşık %25'i kadın olmasına rağmen üst rütbeli ve yönetici kademe görev yapan kadın polis oranı %10'u geçmemekte ancak diğer taraftan %29 kadın polis istihdamı ile dünya ortalamasının çok üzerinde bulunan Avustralya Polis Kurumundaki üst rütbeli polis oranına bakıldığında da kadın polis amiri oranının %14 olduğu görülmektedir (Prenzler ve Sinclair, 2013, s. 126). Kanada'daki kadın polis istihdam oranı da %19,6 olmakla birlikte bu ülkedeki üst rütbeli kadın polis oranının yalnızca %5,5 olduğu gözlenmektedir (Prenzler ve Sinclair, 2013, s.130).

Diğer taraftan dünyadaki çeşitli ülkelere bakıldığında birçok ülkenin kadın polis istihdamı hakkında veri sunmadığı tespit edilmektedir. Örneğin Hong Kong, yapılan araştırmalara yönelik verdiği bilgilerde sayı belirtmemekle birlikte tüm polis kurumu çalışanlarının yarısının kadın

olduğunu belirtmektedir (Silvestri vd., 2013, s. 63). Japonya, Çin ve Malezya gibi Uzakdoğu ülkelerinde ise polislik tamamıyla erkek mesleği olarak kabul edilmektedir (Silvestri vd., 2013, s. 64). Japonya'da günümüz itibariyle üst düzey kadın polisi yok denecek kadar az olmakla birlikte bu ülkede kabul edilen stratejik istihdam planlarında "2025 itibariyle kadın polis oranının %10'a ulaşması" hedeflenmektedir (Prenzler ve Sinclair, 2013, s.126). Çin'de ancak birkaç yıl öncesine kadar ülkenin güneydoğu bölgesindeki trafik birimlerinde ilk kez kadın polis istihdam edilmeye başlanmakla birlikte polisliğe kabul aşamasında kadın polislerin en az 163 cm boyunda olmaları gibi aranan bazı fiziksel ön şartlar, bu ülkede kadın polis istihdamının önündeki en büyük engellerden birini teşkil etmektedir (Prenzler ve Sinclair, 2013, s.126). Malezya'da da kadın polis istihdamının % 2'nin altında olduğu tahmin edilmektedir (Silvestri vd., 2013, 63). Kadın polis istihdamının dünya ortalamasının altında olduğu Hindistan, İran, Pakistan, Suudi Arabistan gibi ülkelerde ise kadın polislerin her görevde ve ülkenin her yerinde istihdam edilmemesine yönelik çeşitli engeller bulunmaktadır. Örneğin Hindistan'da ancak Kalküta başta olmak üzere belirli kentlerde görevlendirilen kadın polislerin 2014 yılı itibariyle Kalküta'da görev yapan yaklaşık 35.000 erkek polise karşılık yalnızca 185 kişi olduğu ve bu kadın polislerin de memur konumunda görevli olduğu tespit edilmiştir (Prenzler ve Sinclair, 2013, s. 126) . Diğer taraftan ilk kez kadın polis istihdamına 2013 yılı içinde başlayan Suudi Arabistan polisinde kadın polislerin sokakta görev yapması yasaktır (Prenzler ve Sinclair, 2013, s.127). Pakistan'da ilk kez Benazir Butto döneminde istihdamı başlayan kadın polisler ise erkeklerin bulunmadığı "Kadın karakolları" içinde çalışmakta, İranda ise şeriat polisi olarak az sayıda istihdam edilen kadın polisin üniforma giymesi yasak olup aynı zamanda sokakta devriye görevlerinde bulundurulmamaktadır (Prenzler ve Sinclair, 2013, s.128).

Birleşmiş Milletler Cinsiyet Eşitliği ve Kadının Güçlendirilmesi Birliği (UN Women) tarafından 2012 yılında yayınlanan Raporda son on yıl içinde kadınların özellikle çatışma sonrası ülkelerde görevli Barış Gücü içinde sayısının artırılmasının 1325 sayılı BM Güvenlik Konseyi kararı doğrultusunda önemi vurgulanmaktadır. 2006 yılından itibaren BM Kadınlar İçin Gelişim Fonu (UNIFEM) ve Kriz Önleme Bürosu için BM Gelişim Fonu (UNDP/BCPR) tarafından özellikle Kosova, Liberya ve Sierra Leone gibi ülkelerde görevli kadın polis sayısının artırılmasına yönelik pilot projeler uygulanmaya başlanmıştır. Böylelikle bu ülkelerdeki barış gücünün üstlendiği polislik hizmetlerinin standartlarının iyileştireceği değerlendirilmektedir.

Birleşmiş Milletler Barış Gücü dahilindeki cinsiyet temelli istihdam oranlarına bakıldığında ise 1993 yılında tüm üniformalı personelin %1'inin kadın olduğu görülürken 2012 yılına gelindiğinde kadın polis istihdam oranının %10'un üzerine çıktığı tespit edilmiştir (UN Women, 2012, s. 25). BM Barış Gücü görevlerinde 2015 yılı için hedeflenen kadın polis istihdam oranı ise %20 olarak belirlenmiştir (UN Women, 2012). Zira BM Genel Merkezi çalışanlarının %48'inin kadın %52'sinin erkek olduğu göz önüne alındığında BM Polis Birimi tarafından uygulamaya konulan Küresel İstihdam Stratejisi uyarınca Barış Gücü görevlerinde de kadın polis istihdamına yönelik hedef, önümüzdeki 10 yıl içinde % 40 olarak planlanmıştır (UN Women, 2012, s. 28).

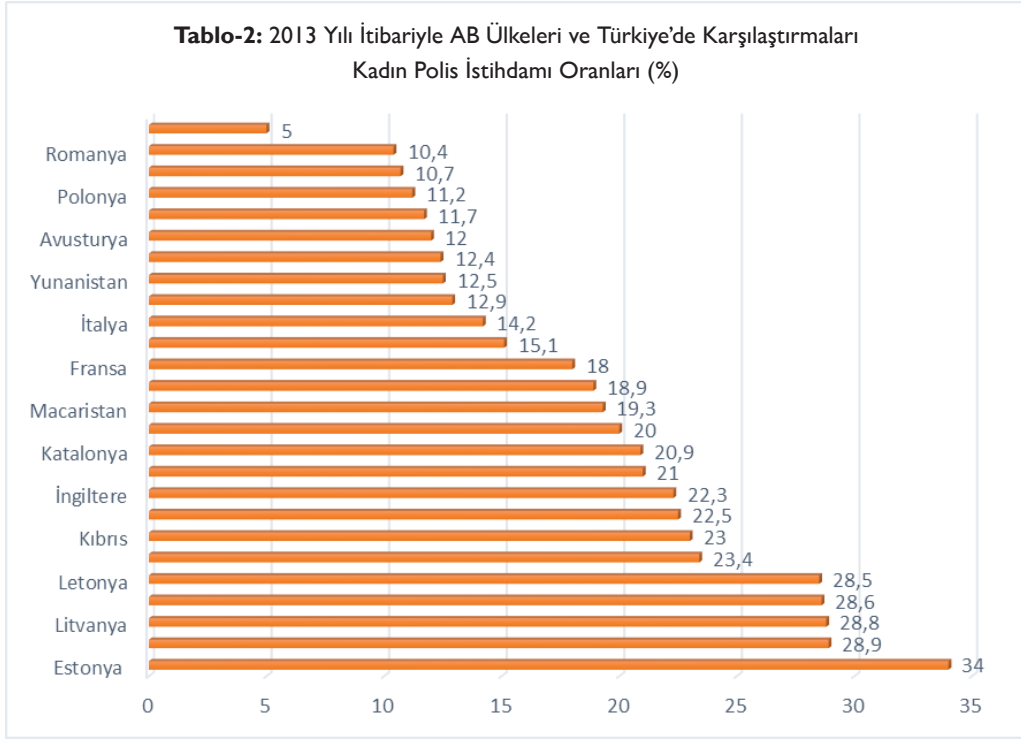
## **Avrupa Birliği Ülkelerinde Kadın Polis İstihdamı**

Toplumsal cinsiyet eşitliği temelli politikalar, Avrupa Birliği'nin temel değerlerinden biri olmakla birlikte 1957 yılında ilk kez eşit işe eşit ücret uygulaması Roma Antlaşması ile Avrupa Birliği'nin mevzuat prensiplerinden biri haline gelmiştir. Bu tarihten itibaren Avrupa Birliği vatandaşları arasında cinsiyet temelli eşitliğin geliştirilmesi yönünde önemli çabalar sarf edilmiştir. Bu çabaların başında kadınların iş hayatında daha fazla yer alması, eğitim, sosyal güvenlik ve yaşam koşullarının iyileştirilmesine yönelik çalışmalar gelmektedir. Buna rağmen günümüzde AB ülkelerinde cinsiyet temelli eşitsizliğin varlığını sürdürdüğü değerlendirilmektedir. Örneğin halen AB işgücü göz önüne alındığında “yönetici kadrolarda istihdam edilen kadın sayısı, toplam nüfusun %20'sinin altında” seyretmektedir (IPSC, 2013, s. 3). 2010 yılında Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilen Kadına Yönelik Pozitif Ayrımcılık belgesi ile tüm kamu politikalarında toplumsal cinsiyet temelli bir bakış açısının uygulanması şartı getirilmiştir. Bunun yanı sıra 2012 yılında AB Polis Kurumu (EUROPOL) tarafından kadın polis istihdamında cinsiyet eşitliği temelli politikaları içeren bir reform uygulaması başlatılmıştır. 2013 tarihi itibarıyla EUROPOL'da görevli polislerin yaklaşık %35'i kadinken, halen üst düzey kadın polis yöneticisi sayısı, % 0,5 gibi oldukça düşük bir oranda bulunmaktadır (EUROPOL, 2013, s. 3).

EUROPOL'da istihdam edilen kadın polis sayısının artırılmasına yönelik geliştirilen 2013 tarihli bir proje kapsamında kadın polisler arasında yapılan mülakatlar neticesinde kadın polis istihdam oranının az olmasının başlıca sebepleri arasında;

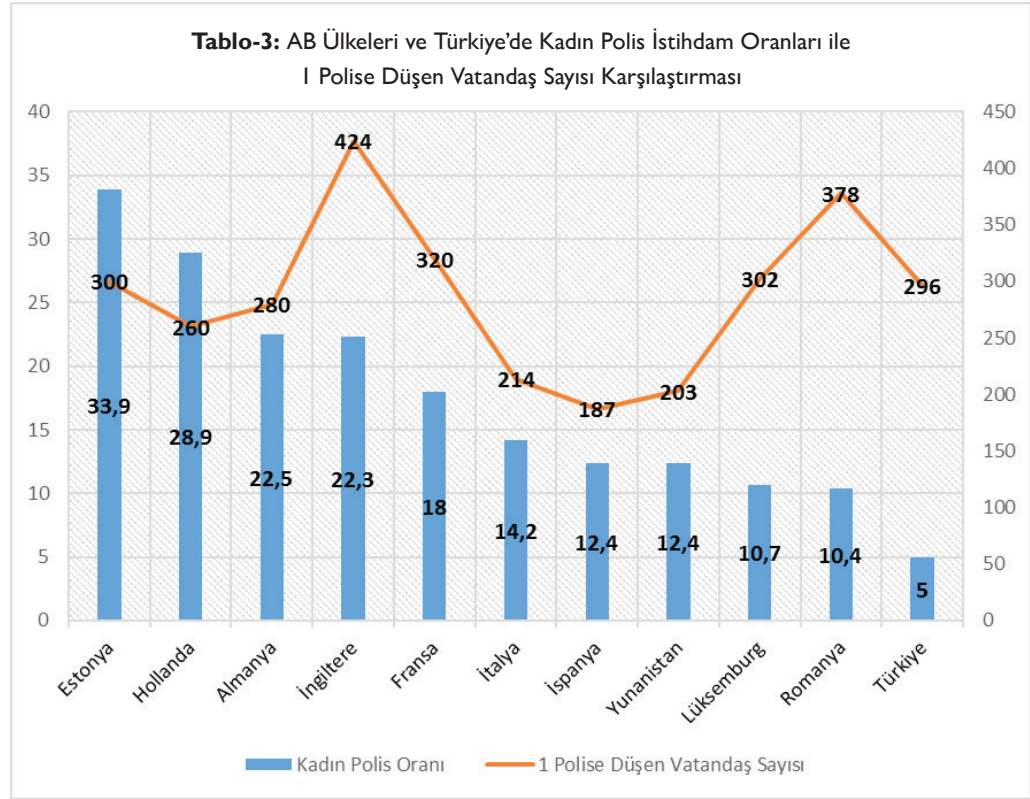
- Polislik mesleğinin fiziksel güce dayanması gibi yanlış kanıların halen devam ettiği, toplum hafızasında bu mesleğin erkek işi olduğu,
- Kadına yönelik olumsuz ayrımcılığın öne çıktığı,
- Avrupa'nın bazı toplumlarında ev işleri ve çocuk bakımından yalnızca kadının sorumlu olmasından dolayı kadınların yoğun çalışma gerektiren polislik mesleğini seçmemeleri gibi faktörler ortaya çıkmıştır (EUROPOL, 2013, s. 3).

Yine Türkiye açısından bir kriter olarak değerlendirilen Avrupa Birliği ülkelerindeki kadın polis istihdamı oranlarına bakıldığında (Tablo-2) bu ülkeler arasında da önemli bir fark bulunduğu görülmektedir.



Kaynak: IPSC, 2013.

Kadın polislerin statüsüne ilişkin uluslararası durumla Türkiye'nin karşılaştırılması konusunda sadece sayılardan ziyade nitelik açısından da bir kıyaslama gerekliliği önemli bir unsurdur. Zira istihdam edilen kadın polis sayısı kadar kadın polislerin hangi birimlerde hangi rütbelerde ve hangi toplumsal görünürlük alanlarında istihdam edilmesine ilişkin veriler çok daha önem arz etmektedir. Ancak uluslararası literatürde kadın polislere özgü akademik çalışmaların ancak 1980 sonrasında ortaya çıkması, dolayısıyla bu alanda nitelik yönünden bir kıyaslamaya elverişli bilginin bulunmaması da konuyla ilgili önemli bir veri boşluğu ve analiz zafiyetini de beraberinde getirmektedir.



Kaynak: Denham, 2008

Mevcut kadın polisi sayısı kadar vatandaş nezdinde kadın polisin görünürlüğünün önemine istinaden ülkelerin kadın polis istihdam oranları ile bir polise düşen ortalama vatandaş sayısının bir arada değerlendirildiği Tablo-3'e bakıldığında ise ülkeler arasındaki farklılıklar daha çok göze çarpmaktadır. Bu yaklaşımdan hareketle örneğin Tablo-2'deki sadece istihdam oranı göz önüne alındığında Lüksemburg ve Yunanistan'ın birbirine yakın olduğu değerlendirilebilmekte ancak polis-nüfus karşılaştırmaları göz önüne alındığında Yunanistan'da kadın polisin görünürlüğünün çok daha fazla olduğu gözlenmektedir.

Türkiye açısından değerlendirildiğinde ise Türkiye'deki kadın polis istihdamının ve kadın polisin toplumda görünürlüğünün Avrupa Birliği ülkelerinin oldukça gerisinde olduğu göze çarpmaktadır. Özellikle 2004 sonrası Avrupa Birliği'ne üye olmuş Estonya, Letonya, Litvanya, Malta, Çek Cumhuriyeti, Kıbrıs, Macaristan gibi ülkeler göz önüne alındığında bu ülkelerde özellikle kadın polis istihdamının Avrupa Birliği Adalet ve İçişleri alanındaki kriterlere uyum sağlamak amacıyla yapılan polislik reformları ile bu tarihten itibaren artış kaydettiği değerlendirilmektedir.

Hukuksal düzenlemeler kadar kültürel faktörlerin de etkin olduğu düşünülen kadın polis istihdamı açısından Bulgaristan, Romanya, Yunanistan gibi Balkan ülkelerinde kadınların polislikte istihdamının %10 seviyesinde bulunmasının nedenlerinden birinin de bölge ülkelerinin kültürel değerleri olduğu düşünülmektedir.

## **Türkiye’de Kadın Polis İstihdamı**

### ***Tarihçe***

Tarihsel sürece bakıldığında gerek Osmanlı İmparatorluğu döneminde gerekse çok daha önceki dönemde kadınların devlet içindeki görevlerde istihdam edildiği bilinmektedir. Türk Polis Teşkilatı açısından bakıldığında ise zabıta hizmetlerinde ilk kadın istihdamının “Nisa kolculuğu” (kadın cezaevi gardiyanı), “Güvenlik hemşiresi” (polis kurumlarının sağlık ocağı hemşiresi) ve “Zabıta çalışanı” görevleriyle gerçekleştirildiği görülmektedir (Şahin vd, 2010, s.4). İkinci Meşrutiyetin ilanının ardından kadınların zabıta hizmetlerinde daha fazla istihdam edildiği sınır kapılarındaki ve bazı karakollarda kadınların üst aramasının kadın zabıta tarafından arandığı çeşitli kayıtlarda yer almaktadır (Şahin vd, 2010, s. 336).

Dünyada ilk kadın polis memuru ataması, 1907 yılında Finlandiya’da gerçekleşmiştir (IPSC, 2013). Özellikle 1. Dünya Savaşı yıllarında erkeklerin çoğunun savaşa gitmesi sebebiyle iç güvenlik alanındaki istihdam açığını doldurmak amacıyla kadın polis istihdamının Avrupa’da artış gösterdiğine önceki bölümlerde değinilmişti. Buradan hareketle Osmanlı İmparatorluğu döneminde ilk kez “Nisa kolcusu” olarak 1870’lerde göreve başlayan Ayşe Hatun, tarihsel süreçte Türkiye’de kadın zabıta istihdamının Avrupa ve diğer ülkelerden çok daha eski yıllarda başladığını göstermektedir (Şahin vd, 2010, s.39). Ancak ilk kadın polis memuru atamasına bakıldığında ise bu sürecin 1918 yılında Bursa İli Polis Müdürlüğü’nde çalışmaya başlayan Saniye Hanım ile başladığı görülmektedir (Şahin vd, 2010, s.49). Dolayısıyla Türkiye’de ilk polis memuru kadın ataması, İngiltere ile aynı tarihte ve neredeyse tüm AB ülkelerinden önce gerçekleşmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında Türk Polis Teşkilatı’nın 1932’ye kadar Osmanlı’dan kalan nizamnamelerle yönetilmesi ve polislik alanında köklü reform çalışmalarının yapılmaması sebebiyle bu dönemde kadın polis istihdamının öncelikli bir ihtiyaç olarak görülmeyip, bu yöndeki politikaların oluşturulmadığı görülmektedir. Nitekim 1930’ların ikinci yarısında kadınların toplumda daha görünür olmasına yönelik oluşturulan devlet politikaları ekseninde Türk Polis Teşkilatı’nda kadın personel alımı hızlandırılmıştır. Ancak bu dönemde de kadınlar Türk Polis Teşkilatı içinde daha çok daktilo görevlerinde katibe ve polis sağlık birimlerinde hemşire olarak görev yapmışlardır (Şahin vd, 2010).

1932 yılında yürürlüğe giren Polis Teşkilatı Kanunu ile birlikte kadınlara polis olabilmelerine yönelik kolaylaştırıcı düzenlemeler getirilmiş, kadınlarda boy ve eğitim sınırlamasının bulunmadığı bu dönemde bir anlamda pozitif ayrımcılık yapılmıştır. Ancak bu dönemde kadın polisler üniforma da giydirilmemiş ve üniforma giymeyen kadın polisler uzun yıllar Emniyet

Genel Müdürlüğü içinde sivil çalışmayı gerektiren ve genellikle masa başı görevlerde istihdam edilmiştir (Şahin vd, 2010, s. 336). 1935 yılında İstanbul İl Emniyet kadrosunda 15 kadın istihdam edilirken bu sayı 1970'lerde 326'ya çıkmıştır (Demircan'dan akt. Şahin vd, 2010, s.336). 1960'lı yıllara kadar Türkiye'de az da olsa giderek artan kadın polis istihdamıyla birlikte aldıkları takdirname ve gösterdikleri başarılarla rağmen emniyet müdürlüğüne terfi konusunda sorunlar yaşanmıştır. Örneğin emniyet müdürlüğü rütbesine terfi eden ilk kadın polis Feriha Sanerk, 1953 yılında emniyet müdürü görevine yükselmesine rağmen ataması gerçekleştirilmeden bu hakkı açtığı dava sonrasında 1954 yılında kazanabilmiştir (Şahin vd, 2010)

Türkiyede iç güvenlik alanında kadın istihdamının önemsenerek artış kaydedilmesine 1980'li yılların başında rastlanılmaktadır. Türkiye'de kadın polislerin masabaşı ve sekreteryar görevlerinden "Çevik Kuvvet" "Özel Harekat" "Terörle Mücadele" ve "Bomba İmha" gibi operasyonel faaliyetlerde yaygın bir biçimde istihdamının ise 1990'lı yıllarda başlayarak arttığı görülmektedir.

2000'li yıllarla birlikte toplumsal cinsiyet eşitliğine dayalı sosyal ve ekonomik reformlar hızlandırılmış, kadınların istihdamının artışına yönelik faaliyetler desteklenmiştir. Birçok sektörde kadın istihdamının artış kaydettiği günümüzde Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde kadın polis istihdamının diğer sektörler göz önüne alındığında hala istenen seviyede olmadığı göze çarpmaktadır.

### ***Türkiye'de Kadın Polis İstihdamında Genel Durum***

Türkiye'de son on yılda 15 ve daha yukarı yaştaki kadın ve erkek nüfusu ile işgücüne katılma durumları göz önüne alındığında, nüfus olarak kadın sayısı daha fazla olmasına rağmen, işgücüne katılma durumu erkeklerden çok geride olduğu gözlenmektedir (TÜİK, 2013). Kadınların işgücüne katılma oranı 2003'te %23,3 iken yıllar itibari ile sürekli bir artış göstermiş ve 2014'te %30,8'e yükselmiştir (TÜİK, 2013).

Türkiye'de kadın polis istihdamına yönelik kapsamlı bir çalışmanın şimdiye kadar gerçekleşmemesi ve kadın polis istihdamının genel kadın istihdamı çerçeveli çalışmaların içerisinde ayrı bir başlık olarak ele alınmaması sebebiyle rütbelere ve yıllara göre net bir kadın polis sayısına ulaşmak mümkün olmamakla birlikte, 2015 yılında toplam kadın polis istihdamının 13.859 kişi ile %5,5 oranında seyrettiği tespit edilmiştir (EGM Personel Daire Başkanlığı verileri, 2015). Bu açıdan değerlendirildiğinde, Emniyet Genel Müdürlüğü'ndeki kadın istihdam oranının Türkiye'deki genel kadın istihdam ortalamasının oldukça gerisinde olduğu göstermektedir.

Diğer taraftan cinsiyete dayalı genel ortalamanın yanı sıra Türkiye'de az sayıda istihdam oranına sahip kadın polislerin rütbe artışı ve yönetici kademe söz konusu olduğunda daha da düşük bir orana sahip olduğu söylenebilir. 2010 yılı Temmuz ayı itibariyle Emniyet Genel Müdürlüğü'nde görev yapan tüm kadın polislerin rütbelerine göre oranı göz önüne alındığında 91 kadın emniyet

müdürünün bulunduğu ve bu sayının tüm kadın polisler içinde %1 ve tüm kurum personeli içinde %0,05 oranını oluşturduğu görülmektedir (EGM Personel Daire Başkanlığı verileri, 2015).

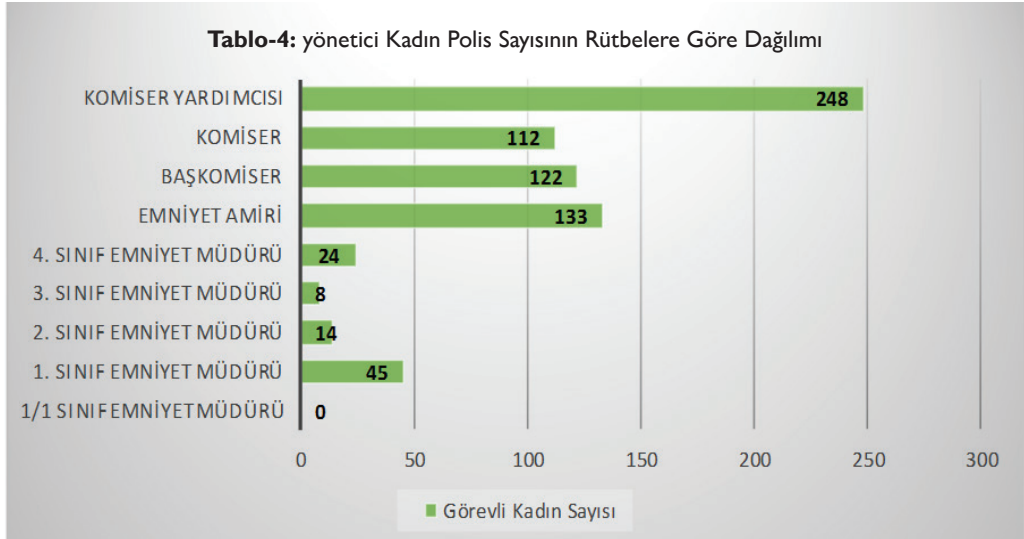
Devlet Personel Başkanlığı'nın üst düzey memur sınıflandırmasına uygun memurlar arasında 2008 yılında kadın oranı % 8.7 iken, 2014 yılında ancak % 9.2' ye yükseldiği tespit edilmiştir (TÜİK, 2013). Devlet memurları üzerinden yapılan bu araştırmada yaklaşık %9'luk yönetici konumundaki kadın memurlar ile %0,03 oranındaki yönetici kadın polis oranı kıyaslandığında aradaki büyük fark göze çarpmaktadır. Oysa ki Türkiye'de son yıllarda kadınların istihdamına yönelik hukuki değişiklikler, destekleyici politikalar, eğitim imkanlarının artırılması gibi uygulamalar öne çıkmaktadır.

Türkiye'de 2013 yılında yayınlanan "Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023" belgesinde en çok vurgu yapılan başlıklardan biri, kadınların çalışma hayatında istihdamının artırılmasıdır. Kadınlara eğitimden başlayarak sağlanacak destekler ve ayrımcılığı önleyici uygulamalarda fırsat eşitliği ilkesiyle birlikte kadın istihdamını artırma konusunda tüm kamu kurumlarına görevler yüklenmiştir (Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023, 17). Bu hedefler doğrultusunda toplam devlet memurları arasında ortalama % 40 olan kadın çalışan oranının tüm kamu sektörlerine de eşit biçimde dağıtılması öngörülmektedir. Zira öğretmenlik, hemşirelik gibi mesleklerde kadın istihdamı oranı çok yüksekken, polislik başta olmak üzere Türkiye'de bazı meslek dallarında kadın istihdamının oldukça düşük olduğu göze çarpmaktadır (TÜİK, 2013).

Kamu görevlerinde üst düzey yönetime doğru kadın istihdam oranı giderek düşmektedir. Örneğin tüm öğretim elemanları arasında % 41 oranında kadın çalışırken, profesörlük unvanına sahip kadın oranının %28 oluşu, diğer taraftan hukuk alanında kadın istihdamının % 45 olmasına karşılık kadın hakim oranının %36,3 oluşuyla yönetim kademelerinde kadınların çok düşük oranda temsil edilmesi olduğu sonucuna ulaşmak olanaklıdır (TÜİK, 2013).

Kadın polis istihdamıyla ilgili olarak temel sorunlardan biri de rütbeli personel arasında kadın oranının çok az olmasıdır. 2007 yılı Temmuz ayı itibariyle Emniyet Genel Müdürlüğü'nde görev yapan toplam 11.840 kadın polis sayısının rütbelere göre dağılımı göz önüne alındığında üst kademe rütbeli kadın polis sayısının Türkiye'de oldukça az olduğu gözlenmektedir (Tablo-4). Genellikle alt kademe rütbelere sahip olduğu görülen kadın polislerin erken emeklilik, istifa, rütbe terfide yaşanan çeşitli sorunlar sebebiyle en üst düzey görevlere terfi edemeden kurumdan ayrıldıkları bilinmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün tarihinde ise günümüze kadar hiç kadın Genel Müdür görev yapmamış olup, ilk kadın İl Emniyet Müdürü ataması ise 2003 yılında Antalya İl Emniyet Müdürlüğü'ne atanan Naciye Ekmekçi başı ile gerçekleşmiştir.





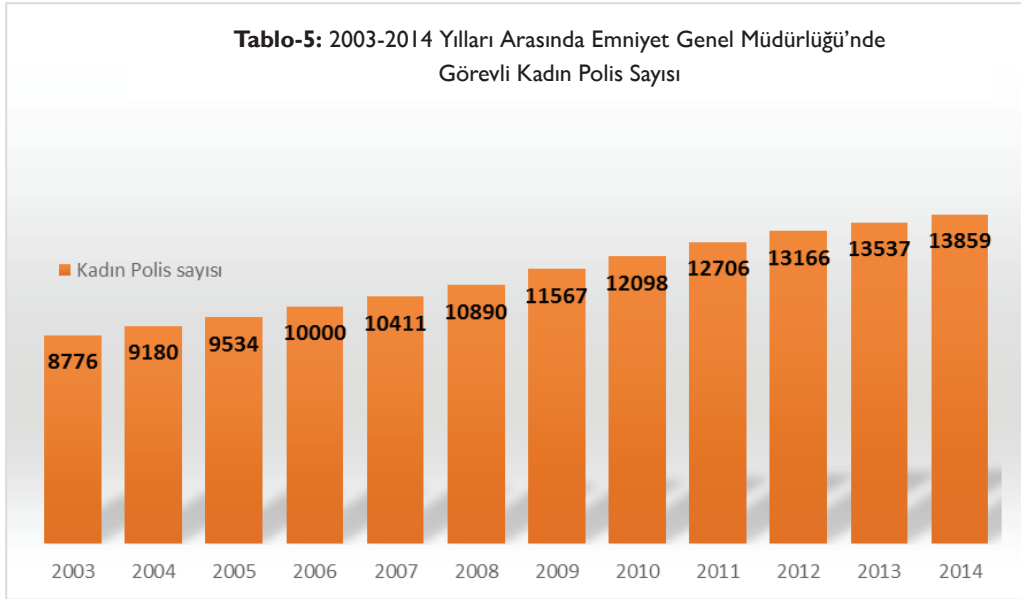
Kaynak: EGM Personel Daire Başkanlığı, 2007.

Türkiye’de kadın polislik üzerine yapılan değerlendirmede Polis Akademisi tarafından alımı planlanan polis amir ve memur aday kadınlar için belirlenen sayılar, önemli bir veri kaynağı teşkil etmektedir. 2001 yılından günümüze polis amirliği için yıllık alımı planlanan kadın öğrenci sayısının tüm adaylar arasında genel olarak %2,5- %5 oranları arasında değiştiği ve 2013 ile 2014 yıllarında herhangi bir planlama yapılmadığı görülmektedir (Polis Akademisi Başkanlığı verileri, 2015). 2015 yılı itibariyle ise Polis Akademisi tarafından hedeflenen kadın aday kontenjanı ise %10’a çıkarılarak önemli bir adım atılmıştır. Diğer taraftan memur kadrosunda polis yetiştirme alanında Polis Meslek Yüksek Okulları için kadınlara ayrılan kontenjan oranı ise amir aday kontenjanından çok daha fazla olup tüm adaylara içinde ortalama %20-%25’e varan oranlara sahiptir (EGM Personel Daire Başkanlığı, 2007). Bu durum aynı zamanda başvuru sayısındaki oranla da kıyaslandığında istihdama yönelik açılan kanallar bulunduğu ve şartlar uygun kılındığında kadınlar tarafından polisliğe duyulan ilginin arttığına da işaret etmektedir. Tüm bu veriler göz önüne alındığında, Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde mesleğe alınmada kadınlara memur seviyesinde öncelik tanındığı, bu durumun da başvuru oranlarına yansıdığı söylenebilir.

Emniyet Genel Müdürlüğü’nün ihtiyacı olan polis memurlarını yetiştirmek üzere üniversitelerin dört yıllık fakülte mezunlarından aranılan niteliklere sahip olanlardan seçilen adaylara belirli bir süre eğitim vermek üzere kurulan Polis Meslek Eğitim Merkezi (POMEM) için son beş yılda alımı planlanan kadınlara yönelik kontenjan oranlarının artışıyla birlikte başvuran kadın aday sayısının da arttığı gözlenmektedir. Bu durum gerekli kadın kontenjan artırımına yönelik bir planlama yapıldığında Türkiye’de polislik mesleğinin kadınlar arasında tercih edilen mesleklerden biri olduğuna işaret etmektedir. Diğer taraftan polis amiri yetiştirmek amacıyla kurulan Fakülte

Yüksek Okulları (FYO) Müdürlüğü bünyesinde 2014 yılı itibariyle kadın aday kontenjanının artırılarak mevcut FYO öğrencileri arasında %28,3'lük kadın öğrencinin bulunması, kadınların polislik mesleğine olan ilgisini göstermesi kadar aynı zamandan kadın polis istihdamına yönelik önemli bir adım olarak da değerlendirilmektedir (EGM Personel Daire Başkanlığı, 2007).

Kadın polis istihdamı açısından bakıldığında Tablo-5 doğrultusunda Emniyet Genel Müdürlüğü'nde 2003'ten 2014 yılına kadar yıllara göre görevli kadın polis sayısında giderek bir yükselmenin bulunduğu görülmektedir. Ayrıca düzenli bir seyir izlememekle birlikte kadınların emniyet sınıfı harici görevlerde de giderek artan bir oranda istihdam edildiğini söylemek olanaklıdır.



Kaynak: EGM Personel Daire Başkanlığı, 2015.

Sonuç olarak, 2014 yılı itibariyle Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde istihdam edilen 13.859 kadın polisin oran olarak gerek dünya, gerekse AB ortalamalarının çok altında bulunduğu, üst düzey rütbeli kadın polis sayısının ise yok denecek kadar az olduğu, memur kadrosu/amir kadrosu oranına bakıldığında kadın polislerin erkek polisler göre üst rütbelere varma oranında çok önemli farklılıklar bulunduğu söylenebilir. Gerek amir gerekse memur düzeyinde polislik mesleğine alım sürecinde de kadınlara yönelik kısıtlı kontenjan uygulaması göz önüne alındığında sistemin bu hali ile birlikte haliyle kadın istihdam oranının artırılması mümkün görülmemektedir.

### ***Kadın Polis İstihdamında Karşılaşılan Sorunlar***

Türkiye'de kadın polislerin karşılaştığı sorunların dünya genelindeki polis kurumlarında görevli diğer kadın meslektaşlarından çok farklı olmadığı, dolayısıyla kadın polis istihdamının genel

olarak var olan toplumsal cinsiyet ayrımcılığı sorunlarıyla paralel seyrettiğini öne sürmek mümkündür. Ancak kadın polisliğe özgü sorunlar özellikle erkek egemen bir meslek içinde kadının var olmasına dayalı sorunları daha görünür kılabilir. Kadın polislerin yaşadığı sorunların ele alınması bu sebeple, kadınların polis olma isteğini de etkileyen bir yönü bulunması açısından önem arz eden bir unsurdur.

2010 yılında Gültekin ve arkadaşları tarafından yapılan bir araştırmada Türkiye’de kadın polislerin karşılaştıkları sorunların temelinde erkek egemen kültür değerlerinin yer aldığı ve polisliğin Türkiye’de geleneksel yönden erkek mesleği olarak kabul edildiği, her ne kadar devlet politikaları açısından net bir ayrımcılık gözlenirse de karşılaşılan sorunların kültürel kaynaklı olduğu ileri sürülmüştür. Bahse geçen araştırmada Türkiye’de kadın polislerin temel sorununun polislik mesleğindeki rolleri ile geleneksel kadınlık rolleri arasındaki ikilemden kaynaklandığı, uzun ve stresli çalışma saatlerine karşılık ev içinde de annelik ve ev işlerinden sorumlu geleneksel kadınlık rollerinin devamının beklenmesi olarak belirlenmiştir (Gültekin vd, 2010).

19 Kasım 2014 tarihinde Polis Akademisi Başkanlığı’nda düzenlenen “Hiyerarşik ve Bürokratik Kurumlarda Kadın” başlıklı Çalıştay’da sunulan ve Güvenlik Bilimleri Enstitüsü akademisyenleri tarafından hazırlanan çalışma kapsamında Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde çeşitli rütbelerde çalışan 35 kadın ve 35 erkek polisle yapılan mülakatlar neticesinde kadın polislerin meslekte karşılaştıkları sorunlar ortaya konulmuştur (Öz Yıldız, 2015). Bu çalışmada kurum içerisinde eğitim seviyeleri açısından erkek meslektaşlarıyla kıyaslandığında üniversite ve yükseköğretim daha yüksek bulunduğu, kadın polislerin üst rütbeli görevlerde yer almaları yönünde motivasyonlarının düşük olduğu tespit edilmiştir (Öz Yıldız, 2015). Erkek meslektaşları arasında haklarında “bankamatik polisi” “masabaşı memuru” “işe geç gelen erken çıkan memur” gibi çeşitli tipolojik betimlemelerle “ikinci en iyi” algısının hakim olduğu kadın polislerin bu olumsuz algılara ek olarak yaşadığı önemli sorunlar bulunmaktadır. Emniyet Genel Müdürlüğü içerisinde sayıca az olan kadın polislerin ek görev oranının erkeklerden fazla oluşu, ek görev ve nöbet hizmetleri esnasında çocukların bakımıyla ilgili yaşadıkları sorunlar, eğitim ve mesleki uygulamaların erkek bakış açısıyla kurgulanması, fiziki güç yönünden farklılıklar doğrultusunda pozitif ayrımcılık uygulanan kadın polislerin ise erkek meslektaşları arasında “kayırlan” ve “ötekileştirilen” bir durumla karşılaşabilmeleri, tespit edilen sorunların başında gelmektedir (Öz Yıldız, 2015).

Genel olarak değerlendirildiğinde, kadın polisler, gerek mesleğe başvuru aşaması, gerek eğitim ve gerekse görev yapma süreci yönünden erkeklerle eşitlikçi bir uygulamayla karşılaşmadıkları değerlendirilmektedir. Bunun altında yatan pek çok sebebin yanı sıra kurumsal açıdan değerlendirildiğinde kadın polislerin daha çok yardımcı hizmetler ve büro hizmetlerine yönlendirilmesi ve kadın amir sayısının çok daha az oluşuyla birlikte meslekte rol model kadın polislerin azlığı bir süre sonra kadın polislerde çalışma motivasyonunu azaltmakta ve kendilerini kurum içinde atıl işgücü olarak görmelerine neden olmaktadır. Bir süre sonra meslekte rekabet duygusunun körelmesi ile birlikte zaten az sayıda olan kadın polislerin de meslekte etkin bir rol oynama istençleri ortadan kalkabilmektedir. Meslekte erken emeklilik, işten ayrılma gibi

unsurların kadın polisler arasında yüksek oluşunun önemli nedenlerini de bu sorunlar teşkil etmektedir. Böylelikle az sayıda istihdam edilen kadın polis, meslekte az sayıda kadın polis amirine neden olmakta, üst rütbelere sahip kadın polis sayısının çok az oluşu rol model açısından kadın polisler arasında yükselme konusunda motivasyonu azaltmakta, bu düşük motivasyonla mesleki etkinlik ve kendini geliştirme istenci azalan kadın polisler üst rütbelere çıkan kadın polis sayısını da giderek azaltması neticesiyle döngüsel bir sorun zinciri oluşturmaktadır.

## **Sonuç**

Dünyadaki ulusal polis kurumlarında görev yapan kadın polis sayısının toplumdaki cinsiyet oranlarıyla uyumlu olmadığı, Avustralya ve Güney Afrika gibi bazı ülkelerde bu oranların yüksek seviyede olsa da genel olarak dünyada kadın polis istihdam oranının %10 seviyesinde bulunduğu ortaya çıkmaktadır. Ülkeler arasında kendi arasında önemli farklar bulunmasına karşılık genel olarak bakıldığında AB ülkeleri açısından kadın polis istihdam oranının ise % 19,5 olarak tespit edilmektedir. Bu durum Türkiye açısından değerlendirildiğinde Türkiye'nin %5,5'lik kadın polis istihdam oranının gerek dünya, gerekse AB ortalamalarının altında olduğu görülmektedir.

Bu çalışmada polis kurumlarında kadın istihdam oranlarının artışının genel kabulün aksine ülkelerin gelişmişlik düzeyleriyle bire bir ilintili olmadığı, aynı zamanda ülkede yönetim sistemlerinin çoğulcu yaklaşımlarının, iç güvenlikten sorumlu polislik yapılarının ve farklı kimliklere yönetim mekanizmalarında yer verilmesi gibi demokratik anlayış göstergelerinin bir yansıması olarak ortaya çıktığı değerlendirilmektedir. Diğer taraftan özellikle iç çatışma yaşayan ülkelerin çatışma sonrası çözüm sürecindeki iç güvenlik reform çalışmalarında kadın polis istihdamının artışına yönelik uygulamaların hız kazandığı ve bu hıza sahip uygulamaların toplumsal barışın tesisinde önemli rol oynadığı gözlemlenmektedir. Bu yüzden bir ülkedeki ekonomik ve sosyal yönden kadın istihdamını artırmaya yönelik politikalarla yakından ilişkili olduğu gözlenen polislik hizmetlerinde kadın polis oranının artışına yönelik çalışmalara hız kazandırılmasının demokrasi bağlamında da önem taşıdığı görülmektedir.

Kadın polis istihdamında yalnızca nicelik yönünden kadın sayısının artırılmasının tek başına bir değer taşımadığı, hem üst düzey görevlere getirilme açısından hem de aynı zamanda toplumsal cinsiyet farkındalığının tüm polis kurumu mensupları tarafından içselleştirilmesi açısından yapılacak çalışmaların önemli olduğu ileri sürülmektedir.

Türkiye açısından ele alındığında bundan sonra yapılabilecek iç güvenlik reformu çalışmalarında genel olarak polislik kurumunda toplumsal cinsiyet farkındalığının artırılması, kadınların polislik hizmetlerine başvurusu, eğitim, istihdam ve rütbe terfide iyileştirme politikalarının uygulanmasına yönelik çalışmaların ağırlık kazandırılmasının önemli olacağı değerlendirilmektedir. Kadın istihdamının iyileştirilmesi ve geliştirilmesine yönelik olarak Türkiye'de yürütülen Çalışma Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı çalışmalarının aynı zamanda iç güvenlik meselesinde kadın polisler açısından ayrı bir başlık altında İçişleri

Bakanlığı tarafından geliştirilecek politikalar kapsamında da ele alınmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Kadın polislerin sayısının artırılması ve polislik kurumunun tüm birimlerinde etkin bir şekilde görev ve inisiyatif almalarının sağlanması, bu çalışmada da ortaya konulduğu üzere demokrasinin temel unsurları olan polis-halk ilişkilerinin iyileştirilmesi, halkın polise güveninin ve vatandaş gözünde polislik kurumunun meşruiyetinin artırılması, güvenlik alanındaki diğer çoğulcu politikaların sisteme entegre edilebilmesi adına önemli bir gelişme sağlayacaktır. Türkiye’de kadın polislerin istihdam oranının artırılması çerçevesinde polislik eğitiminde kadınlar için ayrılan kontenjanların artırılmasına yönelik mevzuat ve politika geliştirme çalışmaları önemli bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Bu konuyla ilgili olarak Emniyet Genel Müdürlüğü Personel Daire Başkanlığı ile Polis Akademisi tarafından ortaklaşa yeni araştırma projeleri ve eylem planlarının geliştirilmesi, ayrıca Polis Akademisi tarafından polislik eğitimi ve istihdama hazırlama aşamasında toplumsal cinsiyet eşitliği hassasiyetle yaklaşımın sürdürülmesi önem taşımaktadır.

## Kaynakça

- Bell, D.J. (1982) "Policewomen, Myths and Realities" *Journal of Police Science and Administration*. 10 (1), ss. 112–120.
- Belknap, J. (2007) *The Invisible Woman, Gender, Crime and Justice* (3rd ed.). Belmont, CA, Thomson Wadsworth.
- Belknap, J. ve Shelley, J.K. (1993) "The New Lone Ranger, Policewomen on Patrol" *American Journal of Police*. 12, ss. 47–75.
- Campbell, D.J. and Kruger, K.J. (2010) "Chief's Counsel, IACP Policy Assists Agencies to Define Pregnancy Policies" *The Police Chief*. 77, ss.12–14.
- Chan, A.H. ve Ho, L.K. (2013) "Women Police Officers in Hong Kong, Femininity and Policing in a Gendered Organization" *Journal of Comparative Asian Development*. 12,3, ss.489-515.
- Connell, R.W. (1987) *Gender and Power, Society, The Person and Sexual Politics*. Cambridge, MA, Polity Press.
- Connell, R.W. (2005) *Masculinities*. Berkeley, University of California Press
- Corsianos, M. (2011) "Responding to Officers' Gendered Experiences Through Community Policing and Improving Police Accountability to Citizens" *Contemporary Justice Review, Issues in Criminal, Social, and Restorative Justice*. 14,1, ss. 7-20.
- Darien, A. (2002) "The Alter Ego of the Patrolman? Policewomen and the Discourse of Difference in the NYPD" *Women's Studies*. Vol.31, ss. 561–608.
- Demir, M.C. (2010) A Study of Public Imagery of Police Work from the Perspective of Gender: The Case of Ankara, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ortadoğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Denham, T. (2008) "Police Reform and Gender" in Bastick M. and Valasek K. (Eds) *Gender and Security Sector Reform Toolkit*. Geneva, DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW.
- Eterno, J.A. (2007) "Gender and Policing", *Women & Criminal Justice*. 18,1-2, ss. 49-78.
- Garcia, V. (2003) "Difference in the Police Department, Women, Policing, and Doing Gender" *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol.19, ss. 330-44.
- EUROPOL (2013) *Report on Female Factor, Gender Balance in Law Enforcement*, file:///C:/Users/351850/Downloads/thefemalefactor\_0.pdf (Erişim Tarihi:16 Şubat 2017).
- Fielding, N. (1994) "Cop Canteen Culture" in Newburn, T. and Stanko, E. (Eds.), *Just Boys Doing the Business; Men, Masculinity and Crime*. London, Routledge.
- Gültekin, K., Leichtman, E.C., Garrison, C.G., (2010) "Gender Issues and the Women of the Turkish National Police", *Police Practice and Research*. 11:5, ss: 423-436.
- Heidensohn, F. (1996) "Making it even, equal opportunities and public order" in (Eds.) C. Critcher and D. Waddington, *Policing Public Order, Theoretical and Practical Issues* (173-185). UK, Aldershot.
- IPSC- Institute for Public Security of Catalonia (2013). *Women in Police Services in the EU, Facts and Figures, 2012*.
- Martin, S. E. Ve Jurik, N.C., (2007) *Doing Justice, Doing Gender, Women in Legal and Criminal Justice Occupations*. Thousand Oaks, California, Sage Publications.
- Morash, M. ve Haar, R. N., (1995) "Gender, Workplace Problems, and Stress in Policing" *Justice Quarterly*, Vol.12, ss. 113-140.
- NOTUS (2016) *WAVE, Kadına Yönelik Şiddet Karşılaştırmalı Raporu, İtalya, İspanya ve Türkiye*. [http://notus-asr.org/wp-content/uploads/2016/05/WAVE\\_CR\\_TR\\_FINAL\\_7March2016-2-2.pdf](http://notus-asr.org/wp-content/uploads/2016/05/WAVE_CR_TR_FINAL_7March2016-2-2.pdf) (Erişim, 15 Ekim 2016).

- Öz Yıldız, S. (2015) “Kadın Polis Olmak, Dünyada ve Türkiye’de Kadınların Polislik Mesleğinde Karşılaştığı Sorunlar” *Uluslararası Katılımlı Sosyal Yaşam ve Kadın Sempozyumu Bildiri Özet Kitabı*. Konya, Necmettin Erbakan Üniversitesi, s. 35.
- Prenzler, T. ve Sinclair, G. (2013) “The Status of Women Police Officers, An International Review” *International Journal of Law, Crime and Justice*. Vol. 41(2), ss. 115–131.
- Reiner, R. (2000). *The Politics of the Police*. New York, Oxford University Press.
- Roberge, M.E. ve Van Dick, R. (2010) “Recognizing the benefits of diversity, When and how does diversity increase group performance” *Human Resource Management Review*. 20 (4), ss. 295–308.
- Schuck, A.M. ve Rabe-Hemp, C. (2014) “Citizen complaints and gender diversity in police organizations” *Policing and Society, An International Journal of Research and Policy*. 3(2), 32-63.
- Schulz, D. M., (1993) “From Policewoman to Police Officer, An Unfinished Revolution” *Police Studies International Review*. Vol.16, ss. 90-98.
- Silvestri, M. (2007) “Doing Police Leadership, Enter the New Smart Macho” *Policing & Society*. Vol.17 (1), ss. 38–58.
- Silvestri, M., Tong, S., Brown J. (2013) “Gender and Police Leadership, Time for a Paradigm Shift?” *International Journal of Police Science and Management*. Vol. 15 (1), ss. 61-73.
- Smith, B.W. (2003) “The Impact of Police Officer Diversity on Police-caused Homicides” *Policy Studies Journal*. 31 (2), 147–162.
- Smith, D. ve Gray, J. (1985) *Police and People in London, The PSI Report*, Vol.1. Aldershot, Gower.
- Şahin, E., Tunç, Z., Töre, R. (2010) Osmanlı’dan Cumhuriyete Türk Polis Kurumunda İlk Kadın Görevliler, Ankara, Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları.
- T.C.Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (2008),*Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı 2008-2013*, Ferda Ofset, Ankara,2008.
- TÜİK, (2013) *Toplumsal Cinsiyet Göstergeleri Veri Seti*. <http://kasaum.ankara.edu.tr/files/2013/02/Toplumsal-Cinsiyet-%C4%B0statistikleri-2013-TU%C4%B0K.pdf> (Erişim, 15 Ekim 2016)
- TÜİK, (2015) *İstatistiklerle Kadın, 2014*.  
<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18619> (Erişim Tarihi: 15 Ekim 2016).
- Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023 ve Eylem Planları 2014-2015, (2013). T.C. Resmi Gazete, 29025, 30 Mayıs 2014. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/05/20140530-7-1.pdf> (Erişim tarihi: 24 Şubat 2017)
- UN WOMEN, (2012) *Annual Report 2011-2012*, <http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/un-women-ar-2012%20pdf.pdf> (Erişim tarihi: 15 Ekim 2016).
- UN WOMEN, (2014) *Annual Report 2013-2014*,  
<http://www.unwomen.org/~media/58ED9AE6A3B544149C9DEFA302CC9884.ashx> (Erişim Tarihi: 15 Ekim 2016).
- Yağanoğlu, S., (2006) *Securitization, Militarization and Gender in Turkey*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Woodeson, A., (1993) “The First Women Police, A Force for Equality or Infringement?” *Women’s History Review*. Vol. 2, ss. 217-232.







## Protecting the Woman or the Family? Contradiction Between the Law and Its Practice in Violence Against Woman Cases in Turkey

Tutku AYHAN\*

### Abstract

Recently there have been significant developments in Turkey concerning the issue of violence against women such as the signing of the Istanbul Convention and the enactment of the law number 6284 on violence. The main argument of this paper is that the legislation is not properly implemented and this situation is due to the contradiction between the regulation stipulating gender equality and the patriarchal-conservative approach of the Ak Parti. According to the paper, as a conservative party, Ak Parti perceives the empowerment of women as individuals rather as a threat to the unity of the family. That is why it does not comply with the obligations of the Convention and dedicates its discursive and political priorities to the maintenance of the family at the expense of the welfare of women. To prove its hypotheses, the paper firstly depicts a short overview of the Convention and the law on violence followed by an analysis of the problems encountered in the implementation of the law. For this analysis, it makes use of the reports and declarations of women's organizations which are members of Stop Violence Platform that has worked with the Ministry of Family and Social Policies during the law-making process. The paper secondly analyzes the public discourses of the Ak Parti governments between 2011 and 2016 concerning women as well as the activities of two parliamentary research commissions on violence against women and divorces. It aims to reveal that the reluctance of the Ak Parti in implementing the law is rooted in its conservatism.

**Keywords:** Violence against women, Istanbul Convention, law number 6284, Ak Parti, woman, family, conservative discourses and policies, parliamentary research commission.

## Korunan Kadın mı Yoksa Aile mi? Türkiye'de Kadına Karşı Şiddet Vakalarında Kanun ve Uygulaması Arasındaki Çelişki

### Öz

Türkiye'de son dönemde kadına karşı şiddet konusunda İstanbul Sözleşmesi'nin imzalanması ve 6284 sayılı şiddet yasasının çıkarılması gibi önemli gelişmeler oldu. Bu makalenin temel argümanı kadına

\* PhD Student, Boğaziçi University, Political Science and International Relations, tutkuayhan@gmail.com

karşı şiddet konusunda var olan hukuki düzenlemelerin tam olarak hayata geçirilmediği, bunun da sebebinin toplumsal cinsiyet eşitliği öngören yasalar ile Ak Parti hükümetlerinin kadına ve aileye muhafazakar-ataerkil yaklaşımının arasındaki çelişkidir. Makaleye göre Ak Parti muhafazakar bir parti olarak kadının birey olarak güçlenmesini aile birliğine tehdit olarak algılıyor; bu yüzden kadını şiddetten korumak için İstanbul Sözleşmesi'ne ve sözleşmenin getirdiği yükümlülüklere uymuyor, kadının refahı pahasına söylem ve siyasi önceliğini aile kurumunu korumaya adıyor. Makale savını kanıtlamak için önce İstanbul Sözleşmesi ve şiddet yasasının kısa bir değerlendirmesini, ardından düzenlemelerin hayata geçirilmesinde karşılaşılan problemlerin analizini yapıyor. Analizi yaparken, yasa yapım sürecinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile birlikte çalışmış Şiddete Son Platformu'na üye kadın örgütlerinin rapor ve bildirimlerinden yararlanıyor. İkinci kısımda ise 2011-2016 yılları arasında hükümet yetkililerinin kadınları ilgilendiren söylemlerinin ve kadına karşı şiddet ile boşanmalar hakkında oluşturulmuş iki meclis araştırma komisyonunun icraatlarının analizini yaparak, Ak Parti'nin çıkarılan yasaları uygulamadaki isteksizliğinin partinin muhafazakar yapısından kaynaklandığını kanıtlamayı amaçlıyor.

**Anahtar kelimeler:** Kadına karşı şiddet, İstanbul Sözleşmesi, 6284 sayılı yasa, Ak Parti, kadın, aile, muhafazakar söylem ve politikalar, meclis araştırma komisyonu.

## Introduction

Violence against women (VAW) is a hot topic in Turkey. The results of nation-wide surveys, media reports, declarations of women's rights organizations all point to the prevalence of male violence. Just to give an example, according to the study conducted in 2014 on VAW by the order of Directorate General on the Status of Women (which is attached to Ministry of Family and Social Policies), 33% of married women were victims of physical violence, 12% were victims of sexual violence and 44% were victims of psychological violence by their partners at some point in their lives (KSGM 2015). According to bianet, in 2015, at least 284 women were murdered by men <sup>1</sup>.

In face of extensiveness of the issue, one might think that the problem is related to the non-existence of laws and legal mechanisms that cover regulations and precautions which would protect women from violence. But that would be a wrong idea. Yet there have been two important legal developments under *Adalet ve Kalkınma Partisi* (AKP) governments rule: the first one is the signing of 'The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence', known as Istanbul Convention as it was opened to signature there. The second is the passing of law number 6284 on 'Protection of family and prevention of violence against women' that I will shortly call as 'the law on violence'.

This paper aims to draw attention to the contradiction between the gender equality approach observed in those legal mechanisms and the patriarchal-conservative values emphasized by the AKP. It argues that the unwillingness of the government in implementing the law lies in that

---

<sup>1</sup> Bianet, (2016). *Erkekler 2015'te en az 284 kadın öldürdü*. [online].

contradiction. After analyzing the amendments and the insufficiencies noticed in their exercise, the paper will cover a content analysis of government discourses concerning women and activities of two parliamentary research commissions to prove its point on the conservatism of the AKP.

The Istanbul Convention brings several obligations to signatory states from prevention of all kinds of discriminations related to gender, sexual orientation and gender identity and prevention of male violence to taking necessary measures against violence, compensations for women who were victim of violence and penalties for perpetrators commensurate with the severity of the violent act. The treaty, which Turkey is one of the first to sign in 2011, is the first international Convention for European Council which is binding and which has a monitoring mechanism. The law on violence on the other hand is passed on 8 March 2012 after long meetings and debates between Ministry of Family and Social Policies and the Stop Violence Platform which is consisted of more than 250 women's organizations. The law aims to protect married, divorced, engaged, in a relationship or out of a relationship women, children and family members who have already been victims of violence or who live under the threat of violence as well as all individuals who are victims of 'persistent pursuit'. According to the Stop Violence Platform, the law was prepared on the basis of Istanbul Convention and despite the shortcomings when compared with the Convention itself, it has been a significant achievement in terms of advocacy<sup>2</sup>. It provides two main measure injunctions as protective measures and preventive measures: Protective measures cover injunctions for the woman who is the victim of violence such as access to shelter, legal and psychological support. Preventive measures cover injunctions for the author of the violent act such as suspension. Those injunctions can be taken by Family Court judges and in urgent cases by the police.

However, we cannot really speak of a decrease in male violence since the passing of the law in 2012 or the emergence of firm and stable mechanisms to protect women. Although Istanbul Convention requires the states to collect detailed data on domestic violence, the data we have in Turkey on male violence is always problematic. This fact can be observed in Mor Çatı (Purple Roof) Independent Women's Shelter Foundation's report on parliamentary queries on VAW asked by members of opposition parties between 2011 and 2013 to the Ministries of Justice, of Interior, and of Family and Social Policies as well as the answers given by these Ministries (Mor Çatı Yayınları, 2014). The queries on domestic violence, femicide, sexual harassment cases and women's shelters are answered either late or not at all by those Ministers; and in case of a response, it is unclear or contradictory<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Kadının İnsan Hakları. *Şiddet Yasası*. [online].

<sup>3</sup> Despite the lack of detailed, well-organized official statistics, we have 4 important nation-wide surveys that aim to reveal the scope of VAW in Turkey. The first one is the 1995 report of Nielsen research ordered by Family Research Institution attached to Prime Ministry. The second one is 2007 report on "Violence against Women" of the research directed by Arat and Altınay and has a feminist social science framework. The other two are 2008 and 2015 reports of research on 'Domestic Violence against Women' carried by Hacettepe Population Studies Institute by the order of Directorate General on the Status of Women. What we observe in those 4 studies in short is that the percentage of women (married, single or divorced) exposed to physical violence in their relationships was 30% in 1995, 35% in 2007, 39% in 2008 and 38% in 2015.

Placing the declaration of the Minister of Justice on one side which states that there has been a 1400% increase in femicides between 2002 and 2009– because the reliability of those numbers are rather controversial since we do not know much about their categorization – according to statistics compiled by bianet by keeping records of all news reflected in media, men have killed 165 women in 2012, 214 in 2013, 281 in 2014 and 284 in 2015<sup>4</sup>. According to the We Will Stop Femicides Platform, those numbers are 237 women in 2013, 294 women in 2014 and 303 women in 2015<sup>5</sup>. Again according to bianet, men have raped 167 women and girls in 2013, 109 in 2014 and 133 in 2015.

After observing this prevalence of male violence in Turkey, one might think that it is related to the fact that the laws are not being properly implemented. This time, I argue that one would be right.

According to two reports of Mor Çatı prepared after the running of a project about the implementation of the law on violence by making field observations and interviews with 2072 women and children who acquired Shelter's support between 2013-2015 (Mor Çatı Yayınları 2014, 2016); one of the major problems observed in the implementation is that some women cannot have access to protection despite their claims before the police or governors. There have been cases of refusal of the request of the woman because she was not married or because she could not show evidence of violence. Yet, police are obliged by law to take necessary measures without asking for evidence after the woman's statement. One of the measures specified in law concerns assigning of a police officer to those in need. Still, it is noted in the report that many women have no or very little benefit from this protection. According to the report, the major problem is related to the insufficient number of state shelters and thus the density to the point that women cannot even apply for this service. The women with whom Mor Çatı conducted interviews expressed that shelters had problems to meet women's basic needs. A lack of psychological support was also pointed. Also, as Arat mentions, even though the government had passed a law in 2005 which required all municipalities with a population over 50.000 to open shelters for women, it was not implemented. In 2014, the law was amended and the municipalities with a population of 100,000 were required to open shelters. Mor Çatı emphasizes that in 8 provinces which have over 100.000 habitants, there is not a single shelter at all.

Thus, the paper asks the following question: Why does the AKP government not implement and fulfill the requirements of the Convention that it has signed and the law that it has passed? Why are special requirements not taken as obliged by law, the policies not developed and monitoring mechanisms not established?

As answer, my hypothesis is that there is a contradiction between the laws and the discourse and imagination of the government. I argue that it is not in intentions of AKP to eliminate gender-based inequalities and to protect and empower women as individuals but to preserve the unity of family and to prevent its breakdown at all costs, in all circumstances. While the

---

<sup>4</sup> Bianet. *Bianet şiddet, taciz, tecavüz çetelesi tutuyor*. [online].

<sup>5</sup> Kadın Cinayetlerini Durduracağız Platformu. *Veriler*. [online].

Istanbul Convention and the law on violence carry a pro-feminist view and are based on the understanding that VAW is a form of gender-based violence that is committed against women because they are women; government's conservative discourses which emphasize the sacredness of the family, the difference of men's and women's creations (*fitrat*) and its other policies trying to restrict the autonomy of women and women's bodies (like the discourses on abortion and having at least three children) make them show no real commitment or political will to mobilize the implementers of the law.

Coşar says that while AKP works with women's rights organizations in a rather «rhetorical dialogue» for struggling male violence, it excludes and marginalizes feminist politics on moralistic grounds (Coşar 2014). On the other hand, according to feminist lawyer and women's right activist Hülya Gülbahar<sup>6</sup> who attended the negotiations of the Convention in Istanbul, the effort of the government in making the Treaty to be opened for signature in Istanbul was motivated by the desire to improve the deteriorated image of Turkey after the affair of Nahide Opuz before the European Court of Human Rights; but also because of the official declaration of the Minister of Justice revealing an increase of 1,400% of femicides in Turkey<sup>7</sup>.

The paper has a feminist framework and takes the issue of VAW as a part of gender based violence. I believe that Liz Kelly's concept of "continuum of violence against women" (Kelly 1988), which provides the link between different forms of male violence, can help us in approaching this issue in a broader perspective. While VAW may vary in severity and magnitude what they have in common is that they are derived from a gender-based discrimination. Feminist scholars' work on male violence put it into context with power relations between the sexes in a patriarchal society (Kelly 1988; Dobash & Dobash 1992). Societies that are characterized by male domination and oppression of women are qualified as patriarchal and gender relations are seen as power relations. These roles and relationships are generally defined by social and political construction of an "active and aggressive" masculinity and a "receptive and passive" femininity. Male violence is then identified as an inherent characteristic of patriarchal societies in which men hold power over women and children.

It can be said that the phenomenon of VAW is the result of a deep and complex issue that is rooted in gender relations in society. However, this does not mean that this issue is independent of governments. As Arat and Altınay put it, organized women in Turkey, who refused in the 1980s any cooperation with the State, began as early as the next decade to become institutionalized by creating their own organizations to transform the State and to seek developing state mechanisms which could combat male violence (Altınay & Arat 2008). In this sense, the fact that transformation of state policies embodied and still embodies an important pillar of the feminist movement (like women's organizations' efforts in changing the articles which were against gender

<sup>6</sup> T24, (2016). *Kadın hakları aktivisti Hülya Gülbahar: Kadınlar ne ailede ne de devlette reisli bir yaşam istemiyor*. [online].

<sup>7</sup> In the case of Opuz, where for the first time in Europe, a state was convicted by the ECHR for discrimination against women; Turkey was ordered to pay compensation. The Court said Turkey had been unable to protect this woman Turkish citizen from the violence of her husband, although she had addressed to the prosecutor.

equality in Penal Code, Civil Code and in preparation of the Istanbul Convention and the law on violence) illustrates the importance of the role of government in the fight against male violence. Certainly, it is not only the transformation of laws that will lead to big changes in the daily lives of women, but rather an effective cooperation of the State with women's organizations in the preparation and application of these laws; a holistic approach including prosecutors, judges, police and social service specialists in the struggle; and sustainable strategies. Similarly, we read on Istanbul convention's web site that: "It is the obligation of the state to fully address it in all its forms and to take measures to prevent violence against women, protect its victims and prosecute the perpetrators. Failure to do so would make it the responsibility of the state. The convention leaves no doubt: there can be no real equality between women and men if women experience gender-based violence on a large-scale and state agencies and institutions turn a blind eye". Therefore, asking the question whether laws aiming to prevent violence against women are properly implemented and if not, searching for possible reasons for their non-application seems to be of big importance to me. Inasmuch as the implementation of preventive and protective measures against male violence are of vital necessity for all those women who live under the threat of violence.

So the paper will firstly touch upon the critical evaluation of the Convention and the law on violence in terms of their approach to the issue of gender-based violence, the obligations they bring to the State and the concrete measures and mechanisms they offer to eliminate VAW. While doing this evaluation, I will be always comparing the demands and critics of the Stop Violence Platform as representative of women's organizations that was in dialogue with the Ministry of Family and Social Policies during the preparation of these legal regulations and its perception on the negative and positive outcomes with the way AKP presents and puts into force those amendments.

In order to do that evaluation, I look at the public declarations of both the Platform and government authorities concerning two laws. I scanned the online media to see how these regulations are mediatized and to analyze the declarations of feminist organizations like Mor Çatı, KADER, EŞİTİZ and Women for Women's Human Rights Foundation which make also the constituents of Stop Violence Platform. In order to reveal the problems encountered with their implementations and the lack of political authorities' will to meet the requirements enforced by the law, I make use of Purple Roof's reports on the application of law on violence as well as the declarations of Istanbul Convention Monitoring Platform Turkey to better illustrate the situation.

Afterwards, as the paper argues that these problems with implementation is due to the contradiction between the laws and the conservative, patriarchal approach of the government which contest women's rights both through its discourse and its policies (Arat 2015); I will be making a content analysis of its public discourses (by the President, Prime Minister or other Ministers) focusing mainly on the period between 2011 and 2016<sup>8</sup> that not only touch the issue

---

<sup>8</sup> 2011 is the beginning of their third rule in the parliament which marks according to many, their devolving into majoritarian authoritarianism.

of VAW but have women as subject of the statement. Lastly, I scanned records and reports of two parliamentary research commissions, the one that worked between January and May 2015 on 'the examination of reasons of VAW and determination of measures to be taken' and the other one that worked between January 2016 and May 2016 on 'the examination of divorces and negative factors on family integrity and determination of measures to be taken to strengthen the family institution' that I will call shortly as 'the Commission on divorce'. I examine the Commissions in terms of the discourses used by their members during the meetings, the official and civil actors they invited to pursue their investigations and the conclusions they offer as solutions in their reports. I believe this content analysis of AKP discourses and Commissions (especially the Commission on divorces and the reaction to its final report by women's organizations) will reveal the contradiction that I claim to be of existence.

### **Istanbul Convention in Theory and in Practice**

'The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence' is the first regional Council of Europe agreement on VAW, especially on domestic violence. It is the first document that is binding upon and envisages sanctions for its signatories about domestic violence against women and it is mentioned briefly as 'Istanbul Convention' as it was opened to signature there for the first time. Turkey, the first country to sign the treaty without any reservations, adopted it in its parliament on November 25, 2011 and it became effective on August 1, 2014 with the signing of a sufficient number of members of the Council.

The Convention is built on the 4P approach comprised of the titles of 'prevention' for preventing VAW, 'protection' for protecting the victims, 'prosecution' for punishing the offenders and 'policy' for developing integrated government policies to this end. One of the most important points of the Convention clearly draws attention to the recognition that "VAW is a manifestation of historically unequal power relations between women and men" but also that "violence against women is one of the crucial mechanisms by which women are placed by force in a subordinate position against men". This means that the Convention, and through it all the signatory states, recognize the vicious cycle of violence against women, which is both the result and the source of gender inequality, and the need to eliminate it in order to accomplish substantive equality between women and men. From these definitions of VAW and domestic violence, one can observe that a feminist approach to the question is privileged in the Convention. Feminist approach considers VAW as a violence that occurs as the product of patriarchal societal structures. It argues that patriarchal structure is maintained by placing women in a secondary position in the society and by using gender based violence against them as a tool.

The Convention, which requires States to take measures for prevention also offers a comprehensive plan including issues such as research and data collection, the training of specialists, public awareness, prevention and rehabilitation programs, the role of media, shelters, and the power

of judges. In line with the ‘need to harmonize legal standards’ mentioned in the Explanatory Report of the Convention, it provides a detailed analysis of how the legal norms of laws against VAW should be put in place. The Convention requires signatory states to provide civil help to victims, both against the perpetrator and against state authorities that have failed to meet their responsibilities in preventing violence. The immediate response to the protection needs of the victim, a realistic assessment of her health, the application of prohibition or protection orders and the free offer of legal assistance are also among suggestions for the national laws and judicial systems of signatory states.

Another important highlighted aspect in the Istanbul Convention is the emphasis on data collection and its sharing among signatory states. Data collection is an important part of the struggle for the elimination of VAW since the progress and effectiveness of the measures taken cannot be assessed without intelligible data. The collection and sharing of data between states can also encourage them to adopt more effective measures. This could be very important for Turkey as for the moment the government still fails to provide reliable data.

The Convention also envisages mechanisms of monitoring for fulfilling the Convention objectives namely The Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), which is made up of 10-15 members specialized in human rights and VAW and which is empowered to request reports from the state parties and pay visits to the countries if necessary. It is stated in the Convention that the GREVIO conveys its findings along with comments and recommendations to the relevant Party and, if necessary, to the Committee of the Parties and Council of Europe Committee of Ministers. It can also make use of information provided by the NGOs of signatory states about the implementation of the Convention. According to their website<sup>9</sup>, the first ten members of GREVIO were elected by the Committee of the Parties at its first meeting on May 4, 2015 with Feride Acar as President and GREVIO held its first meeting on 21 - 23 September 2015 in Strasbourg. The Questionnaire that will be sent by GREVIO to states to fill in, is also ready. According to the schedule, it will be sent first to Monaco and Austria and will be delivered to Turkey in February 2017. In June of the same year, Turkey is expected to send back a report which will be prepared from the replies to GREVIO’s questionnaire<sup>10</sup>.

In sum, although it does not have a real enforcement mechanism, the Istanbul Convention may however claim a significant place in the fight against VAW as it offers a gateway to the feminist movement to make itself be heard and also because it sets goals and provides support to the demands of the movement, just as was the case with the CEDAW Convention. However, when the Convention had been translated into Turkish, the concept of ‘domestic violence’ has become ‘family violence’, both in the title and throughout the Convention. This translation brings the result of taking the concept of domestic violence only in terms of family as outlined in the Turkish Civil Code. It also limits the number of persons protected by the Convention.

---

<sup>9</sup> Council of Europe, (2016). *GREVIO*. [online].

<sup>10</sup> Mor Çatı, (2016). *Grevio İstanbul Sözleşmesi’ne ilişkin soru formunu yayımlandı*. [online].



The Convention has already been used by the representatives of women's NGOs in Turkey. The Stop Violence Platform benefited from the Convention during its lobbying with the Ministry about the new law on violence, an important step which will be detailed in the next section.

Hülya Gülbahar who participated in the work of Platform and attended the negotiations of the Convention in Istanbul, argue that the opening for signature of this Convention in Istanbul was largely due to the efforts of the then Secretary of State Ahmet Davutoğlu<sup>11</sup>. According to her, this effort was motivated by the desire to improve the deteriorated image of Turkey after the affair of Nahide Opuz before the European Court of Human Rights; but also because of the official declaration of the Minister of Justice revealing an increase of 1,400% of women crimes in Turkey. It was in a sense of a confession of the systematic nature of these crimes.

The Platform acts strategically: It asks first the signing of the Convention prior to the preparation of a new law on VAW so that the first one would be a model for the next. However, during the preparation of the law on violence, the then Prime Minister Erdoğan makes a reservation on the article: "There is an obligation to comply with international agreements in the fight against VAW."<sup>12</sup> Turkey, first signatory of the Convention of the Council of Europe in Istanbul, agrees to implement the article on 'the obligation to comply with the Convention' to its law on violence only because of the pressure of feminist platforms. Thus, feminists who see this agreement as an important tool considers that the AKP governments are more sensitive about the image of Turkey in the world than a real struggle against VAW.

As a matter of fact, when the process started for determining the candidate of Turkey for GREVIO delegation in December 2014, NGOs wishing to participate in the process conveyed their opinions and proposals the Ministry of Family and Social Policies. However, the demand of Istanbul Convention Monitoring Platform Turkey consisting of 77 independent women and LGBT organizations was not accepted to the committee which was formed by the Ministry. Platform had announced its own candidates for nomination<sup>13</sup>. Instead, three members of the committee that would determine Turkey's GREVIO candidate were chosen from KADEM, KASAD-D and AKDER<sup>14</sup>. Other six members were chosen from Parliamentary Investigation Committee on Human Rights, the Council of Europe Parliamentary Assembly, Ministry of Family and Social Policies, Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Justice. The Platform who disclaimed publicly the legitimacy of the committee, argued that with 6 members who are public servants and 3 members who belong to pro-government associations; the committee

<sup>11</sup> T24, (2016). *Kadın hakları aktivisti Hülya Gülbahar: Kadınlar ne ailede ne de devlette reisli bir yaşam istemiyor.* [online].

<sup>12</sup> Bianet, (2012). *Şiddete Son Platformu Basın Açıklaması.* [online].

<sup>13</sup> Mor Çatı, (2015). *İstanbul Sözleşmesi Türkiye İzleme Platformu olarak Feride Acar'ın GREVIO adaylığını destekliyoruz.* [online].

<sup>14</sup> All these three associations have close ties with AKP (Erdoğan's daughter is in board of management of KADER, Davutoğlu's wife is one of the founders of KASAD-D). KADEM opposes gender equality and supports "justice" as an alternative. AKDER focuses its work on women's right to wear headscarf and KASAD-D emphasizes the importance of religious practices for health.

was set up with the aim of disabling GREVIO's control mechanism on Ministry of Family and Social Policies<sup>15</sup>. After these debates about the transparency of the Istanbul Convention process, Ministry declared Feride Acar – who was among Platform's candidates – as Turkey's candidate. Acar is currently the president of the international GREVIO committee.

## **The Law on Violence**

When Fatma Şahin became the Minister of Family and Social Policies in 2011, she felt the need to adopt a new law on VAW because as the existing law appeared insufficient<sup>16</sup>. In 2011, after the signing of the Istanbul Convention by Turkey, a new initiative of amending Law No. 4320 to adapt legislation to the requirements of the Convention was taken. The new 'Stop Violence Platform' was set up by feminist NGOs to lobby for the necessary amendments in law No. 4320 so that it complies with the Istanbul Convention. Thus, all the work already undertaken for law No. 4320 would not be lost.

## **From difficulties during preparation...**

After long negotiations and discussions between the Ministry and the Platform, the draft law was sent to the Prime Minister in November 2011. Erdoğan sent back the draft for the reason that it included unmarried women as well and asked for the change of that article. The women were mobilized and their protests appeared in the media<sup>17</sup>. They stressed the vital importance of this legislation for single, divorced and widow women. Afterwards a new draft was prepared and the Prime Minister, changing again some articles, sent it to the Justice Commission and Commission on Equal Opportunities for Men and Women to be examined. Commissions finally handed the draft to the Parliament and the law came into force by March 20, 2012.

The law focuses on the protection of women, children and family members who are victims of violence or who face the risk of violence as well as individuals who are victims of persistent pursuit. It also covers the elimination of violence and describes the measures that the administrative authorities, judges, prosecutors, police and the Ministry are supposed to take as well as the means of implementing these measures such as: precaution (excluding the perpetrator of violence from household, seizing of his weapon, etc.), monitoring of precautionary decisions, supporting services for the victim and providing the service of 'Violence Prevention and Monitoring Centers' (Şiddet Önleme ve İzleme Merkezi - ŞÖNİM) that the law regulates their foundation.

Contrary to Law No. 4320, the new law on violence, by protecting 'women' and 'victims of a persistent pursuit' covers a very broad population from single women to lesbians living together. The definition of violence takes into account the physical, economic, sexual and emotional

---

<sup>15</sup> Bianet, (2014). *Kadın Koalisyonu'ndan Aile Bakanlığı'na açık mektup*. [online].

<sup>16</sup> Bianet, (2011). *Şahin: Sadece yasalar değil zihniyetler de değişmeli*. [online].

<sup>17</sup> Bianet, (2011). *Fatma Şahin ne dediyeş unuttu*. [online].

violence. VAW is defined as violence that women suffer just because they are women. The requirements in Law No. 4320 to be married and to share the same household in order to benefit from the law, have been eliminated. Victims of abuse are no longer required to have proof. With preventive and protective measures, the law provides the victims with housing, economic support and nursery service for their children.

As mentioned above, there are differences between the current law and the draft prepared by the Ministry and the Platform. Although more detailed and explanatory than the previous Law No. 4320, Law No. 6284 is quite different from the state proposed by feminist organizations. The change starts in the name: during discussions in Parliament about the law, an AKP parliamentarian said: “If we protect women, we protect humans; however, the priority for protecting humans is protecting the family as a healthy unit. Positive discrimination should not facilitate the divorces and the disintegration of the family unity.” In light of this outlook, and apparently through the direct intervention of Erdoğan, the name of the law was registered as “Law on the Protection of the Family and the Prevention of Violence against Women”. The law thus firstly breaks connection with the Convention by favoring the family against women, granting women an importance simply as a member of the family unit.

The right of feminist organizations to participate in femicide and VAW cases present in the draft is removed from the law. The article “any reconciliation or mediation is not allowed for the cases of VAW”, which was included in the draft upon the request of feminists is also removed from the text. Platform also points attention to the missing aspect in the law in terms of providing protection only for the violence that has already taken place, not for the one that can happen; thus, losing the preventive aspect of the 4p principle of the Convention. Furthermore, the new law does not refer to gender terminology or to women as individuals, gender was also removed from the draft by the government. Hence, the law lost the ‘soul’ of the Convention and its connection with the concept of gender.

Given the fact that the subordination of women to violence is in most cases due to the absence of economic freedom, the article in the law about economic support is very important. However, the law specifies that this support will be provided by the perpetrator. This article provoked the reaction of feminists who argue that there is always a risk of giving rise to more violence in the sense that this direct compensation from the perpetrator may potentially participate in the establishment and maintenance of a relationship or even a dependency between the victim and the aggressor. According to them, the concern should focus on keeping the victim away from the author of violence. Women must reapply every six months to get a restraining order against the abuser even when exposed to an evident risk whereas in the draft they could apply for indefinite orders. Moreover, the total number of official staff working at ŞÖNİMs – centers which constitute the most important mechanism for the proper implementation of the law - is reduced from 5557 to 362 and the rule of choosing those officials preferably among women is removed when passing from draft to the law. There are no regulations concerning shelters or sexual violence crisis centers that Platform demanded their opening as a requirement of the Convention.

On the whole, the fact that feminist women and women's rights organizations working on VAW issues had to carry much effort to get their demands accepted and failed to do so in many cases show that the government, instead of drafting a law that meets the needs efficiently, is primarily concerned with the protection of the family and the improvement of its own image.

### **... to difficulties in implementation**

The law, despite its inadequate aspects, embodies nonetheless an important development by providing concrete measures for the protection of women from violence. But even more important is, beyond doubt, its implementation. However, the great number of protection order demands at Family Courts result in judges giving those orders almost automatically, without even finding time to read the complaints whereas each woman may need different measures according to her own situation. The judge of the First Family Court of Istanbul, Fatma Akyüz says that in Istanbul there are 17 Family Courts and that they receive daily between 90 and 100 precautionary requests. She argues the biggest problem in the implementation of the law lies within the judicial workload<sup>18</sup>.

As the Impact Analysis Report of the law is still not declared to public by the Ministry, we can only consult the two reports prepared by Mor Çatı about the implementation (Mor Çatı Yayınları 2014, 2016). One of the most apparent issues in these reports concern the police who do not either know the law or their incumbencies driving from it. They are either not informed about their authorization to give protection orders or they do not give it on purpose. Administrative authorities direct women to social solidarity institutions for pensions and aids whereas this support must be ensured by the Ministry which has no budget for that at the time being.

When obstacles against the use of the law are examined, we see that not every woman have equal benefit from it. There are not enough public campaigns, banners or posters prepared by the Ministry to explain the law and women's rights under it. Kurdish women who cannot read may have difficulties to lodge a complaint. They also face language barriers to access government services related to domestic violence. According to the Human Rights Watch report, there are no qualified interpreters in the Family Courts or police stations even in regions with high Kurdish population (Human Rights Watch, 2011). In addition, new large and massive courthouses can be a maze for women, especially because of the heavy bureaucracy and all those documents to be signed. These lead women to give up on their complaint, especially those who have never carried out a formal procedure before.

According to Mor Çatı's reports, another major problem for women is not having access to protection despite their claims before the police or governors. There have been cases of refusal of the request because the woman was not married or because she could not show evidence of violence. Report says that in the absence of physical evidence, women have to struggle to

---

<sup>18</sup> Bianet, (2012). *Şiddet Çok, Nöbetçisi Yok*. [online].

convince the police that they are indeed victims of violence. Yet, just like prosecutors, the police are also obliged by law to take necessary measures without asking for evidence after the woman's statement.

One might think that the problems observed in the implementation concern only the police and the Courts and not the government. But this would mean forgetting the fact that the police carry out its duty under the command and supervision of the Ministry of Interior and the Minister of Justice is responsible of examining whether prosecutors conduct their work in accordance with the law or not. We can thus conclude that the reluctance of some police officers, prosecutors or judges to perform their duties according to law and to protect victims of violence can be explained by the apparent unwillingness of public authorities in applying it. As the law is based upon the Istanbul Convention, any reluctance in its implementation also means the failure of meeting the requirements of the Convention itself.

### **On shelters**

Shelters are essential tools in preventing VAW and helping women break the violence cycle and take refuge in a safe environment while gaining control of their lives. As of June 2015, there are 97 shelters belonging to the Ministry of Family and Social Policies, 32 shelters belonging to municipalities and 3 shelters belonging to NGOs; in total 132 shelters with a capacity of 3402 beds (Mor Çatı Yayınları 2016). The fact that there are only 32 shelters opened by municipalities in a country with a population of about 76 million people shows first of all that the municipalities do not fulfill their responsibilities under the law. The other fact that Ministry has only 97 shelters shows that it does not respect its responsibility defined in the Istanbul Convention. Women's organizations consider it as a must to increase the number of shelters and to improve their quality so that women can benefit from the law<sup>19</sup>.

The reports of Mor Çatı also claim that besides the insufficient number of shelters, there are many problems with existing ones. In some cases, there are not enough beds and women sleep on the floor. They are treated as if they were in prison; their mobiles are seized, their personal matters are controlled, they are searched in the entrance. There are no activities to help their empowerment. In addition to all these, boys over 12 years old are not welcome in shelters which is a deterrent factor for many women with male children. Sex workers or undocumented immigrants are not allowed either.

A journalist who reported to the police being subjected to violence by her boyfriend and demanded shelter support from the Ministry writes her experience as following:

*“After three sleepless nights, I leave the shelter with my swollen tonsils, my tired knees. I witness at the end of these three days at the shelter, women who told me if they had not*

<sup>19</sup> Sığınaksız bir dünya, (2015). 18. Kadın Sığınakları ve Da(ya)nışma Merkezleri Kurultayı Sonuç Bildirgesi. [online].

*come here, their husbands would kill them, going back home. I am even ashamed to ask them what they will do especially to those with children who are trapped between home where they are victims of violence and the shelter where their children fall sick. I have witnessed that a shelter can save a woman's life, but she has to share a bed with four other people for that protection.”<sup>20</sup>*

## On ŞÖNİMs

While working on the draft, the Platform asks the Ministry about the creation of ‘one-step centers against violence’ which would work according to the principle of a single step for support and protection for victims of violence, open 24/7. These centers are considered as places where women can have access to physical, legal and psychological aid in ‘one step’. The platform demands these centers be opened in all provinces, with a staff of 5,566 employees, preferably women. Once the legislation is passed, the name of those centers is changed to ‘Violence Prevention and Monitoring Centers’, the number of staff was reduced to 362 and the number of provinces was reduced to 14.

As I also mentioned earlier, despite Platform’s insistence, the article ‘any reconciliation or mediation is not allowed for the cases of VAW’ is erased from the draft. However, according to Article 48/1 of the Istanbul Convention, States are responsible for taking all necessary measures including legislative measures, to ensure the prohibition of all kinds of conciliation and mediation in cases of VAW. There is of course a reason why feminist approach insists on the prevention of any kinds of mediation between women and aggressors. Gülbahar explains this issue by giving the example of Şefika Etik who was convinced by her husband at the shelter to come back home and was stabbed to death in the bathroom the same day<sup>21</sup>. The fact that despite her requests for protection and divorce she has not been adequately protected, that her husband was able to find the address of the refuge which should be confidential in principle and could convince her to return; all show us the potential risks if the state plays a referee role.

Seven months after the enactment of the law, ŞÖNİMs are established in 14 pilot provinces by November 2012. Currently serving in only 36 provinces, they are still not widespread social service agencies serving the whole country. Their regulation is declared by March 2016 so there should be by now a standard in the services they provide. Given the needs of the population of Istanbul, only one center is far from being sufficient. Furthermore, according to Mor Çatı’s reports, there is little recognition of the centers among women. The women Mor Çatı has interviewed often answered negatively to the question whether they felt satisfied when they contacted these centers and majority of them gave official’s unwillingness to help as reason for their negative answer. At the end of the report, the difficulty in accessing those centers, their limited capacity

---

<sup>20</sup> Taraf, (2013). *Kadın Süründürme Evi*. [archive].

<sup>21</sup> Cumhuriyet, (2015). *Parası neyse ödeyelim*. [online].

and incapability of responding the needs of victims of violence is stressed. Women still have to struggle to have access to shelters and to services such as economic support, vocational training or nursery service for their children. ŞÖNİMs are also deemed to be unable to perform their task of coordination defined in the law.

To conclude, we can say that the feminist movement in Turkey, with its engagement in judicial proceedings, has made important work especially with amendments in the Civil Code and the Penal Code and with the preparation of the law on violence. Meanwhile AKP governments have also taken important steps against VAW by signing the Istanbul Convention and passing of a new law which are important tools in struggling against male violence. However, by changing their names and their content against the demands of women's organizations and by displaying a clear lack of will in their proper implementation, AKP shows that it does not share the same belief with feminists on women's empowerment and their way out from family or marital relationships where they experience violence on a regular basis.

### **AKP Discourses on Gender and Family**

When we start to analyze the discourse of the AKP on women issues, what we firstly observe is that there is not a single article in the party program which states clearly the equality of women and men<sup>22</sup>. Under the 'woman' title in the 'Social Policy' section, it is written that "the party gives importance to women's issues primarily because it is them who raise healthy generations." The gender equality is mentioned implicitly about equal opportunities of free enterprise which refers rather to the business world. The prevention of VAW is presented as one of the party's policy priorities. In the next chapter of the program, under 'The Family and Social Services' section, it is recalled that the family is the building block of society and that the party intends to give priority to policies focusing on the family.

Erdoğan and other AKP members and deputies often present their party as 'conservative democrat'<sup>23</sup>. The conservative character of the party is exposed as an ideology that gives importance to the family and the protection of family values. At the Congress of the British Liberal Democratic Party in 2011, the then Minister of Economy Şimşek said that "AKP is conservative in the family, liberal in the economy and socialist in income distribution."<sup>24</sup> In the party code, it is stated: "AKP considers the family as the foundation of the Turkish society. We believe that the family, which is a bridge between the past and the future, is a fundamental social institution for the transfer of national values, feelings, customs and traditions of our country to new generations."<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Ak Parti. *Parti Programı*. [online].

<sup>23</sup> Habertürk, (2012). *Muhafazakar demokrat bir partiyiz!* [online].

<sup>24</sup> Sol, (2011). *Mehmet Şimşek ortaya karışık attı!* [online].

<sup>25</sup> Ak Parti. *Parti Tüzüğü*. [online].

In 2004, while defending the law project which would criminalize adultery, Erdoğan said that the family is a sacred institution for them, the nation is strong only if the family is strong and that we must keep our family institution strengthened<sup>26</sup>.

Hence, after 2011 elections which gave AKP its third rule in the parliament, Erdoğan decided to abolish the Ministry of Women and established in its place the Ministry of Family and Social Policies because “as a conservative democrat party, they needed to strengthen the family structure.”<sup>27</sup> Women, who wanted to be treated as citizens and not as a mere element of the family, launched a signature campaign against the abolition of the Ministry of Women<sup>28</sup>. They argued that Turkey was obliged to strengthen gender equality policies according to international conventions that it has signed. They also stated that by placing the Directorate General on the Status of Women under Ministry of Family and Social Policies’ hierarchy, the monitoring mechanism for gender equality would lose its effectiveness and that women would be considered from then on as part of the family and not as individuals in themselves.

Since the family is seen as the basis of society and plays a major concern for the AKP governments, on 8 March 2008 Erdoğan advised mothers to have at least three children. He regularly insists this advice since then<sup>29</sup>. Later in 2010, at a meeting with representatives of women’s organizations, he said: “Men and women cannot be equal, they are different. They complement each other. I am not in favor of equality, but equality of opportunity. We are conservative democrats. Our people have elected us for this reason. If people support us with their vote, we must respond to their need.”<sup>30</sup> In 2014, at the First International Woman and Justice Conference organized by KADEM, he stated that women and men cannot be equal as this would be against their Godly created natures (*fitrat*)<sup>31</sup>.

In his speech during the Conference on Population and Development in Istanbul in 2012, Erdoğan said that he was against the practice of cesarean and that abortion was murder, which caused a major public debate<sup>32</sup>. The next day he repeated his statement at the congress of the women’s branch of the party. He talked about a law project that would bring more restrictions to abortion. Afterwards the Director of Religious Affairs also said that abortion was a crime. Following these statements, women were mobilized. Through the parallel struggle of the ‘Our bodies, our decision’, ‘Abortion is a right and the choice belongs to women Platform’, and the ‘Abortion cannot be prohibited’ signature campaign, the possibility a new law on abortion was finally prevented<sup>33</sup>. However, according to women’s organizations and Turkish Gynecology

<sup>26</sup> Sabah, (2004). *Kadının hakkını koruyoruz*. [online].

<sup>27</sup> Ntv, (2011). *8 bakanlık gitti, 6 bakanlık geldi*. [online].

<sup>28</sup> İmza.la, (2011). *Kadın Bakanlığı kaldırılmamış*. [online].

<sup>29</sup> Bianet, (2014). *Erdoğan: 1-2-3-4 çocuk, gerisi Allah kerim*. [online]. Ntv, (2009). Erdoğan: İş işten geçmeden en az üç çocuk. [online]. Sabah, (2013). *Başbakan 3 çocuk isteğini revize etti*. [online].

<sup>30</sup> Milliyet, (2010). “Başbakan bizi şoke etti.” [online].

<sup>31</sup> Cumhuriyet, (2014). *‘Kadın ile erkeği eşit konuma getiremezsiniz, fitratına aykırı.’* [online].

<sup>32</sup> Ntv, (2012). *Erdoğan: Kürtaj cinayettir*. [online].

<sup>33</sup> Bianet, (2012). *‘Kürtaj hakkı’ kampanyası başladı*. [online]. Bianet, (2012). *Paris de “Benim bedenim, benim kararım” dedi*. [online]. Bianet, (2012). *Yasal kürtaj değil, yasadışı kürtaj öldürür*. [online].



Association, even if there is no law explicitly banning abortion and it is still legal until the tenth week of pregnancy; in practice, it has become very difficult to have an abortion in public hospitals because doctors refuse more and more to perform this operation.

With his discourse on abortion and his advice to women on the number of children to have, Erdoğan shows that his party is the bearer of the conservative ideology in favor of a control of female body as a means of population policy. Women must exist only as mothers in the family. In 2012, another member of AKP had announced: “We must not hand out an invitation to feminists because they focus their efforts on clearing the authority of men. Each woman is a family member. The rights of women as individuals are, of course, important, but the unity of the family is even more important. The principle of positive discrimination should not lead us to the ease of divorces, to breakdown of family institution.”<sup>34</sup> In the International Women’s Labor Meeting in 2013, Erdoğan said: “Motherhood is a higher status, a more special status in femininity.”<sup>35</sup> In June 2013, he explained that a Muslim Turkey of 100 million people represents a major objective and that the family planning policies are betrayal to national interest<sup>36</sup>. In October 2013, the then Minister Şahin stated that a credit of 10,000 tl without interest will be given to newly married couples and in the case of a pregnancy during the first year of marriage<sup>37</sup>.

During a wedding ceremony, Minister Bülent Arınç said the following to journalists: “Marriage is very important according to our customs and traditions. We believe concubinages without marriage are frowned. Marriage protects people from a lot of trouble. Today these concubinages bring a lot of misfortune and illness to the society.”<sup>38</sup> The same year, during a group meeting of his party, Erdoğan evoked his concerns about student-shared flats where ‘girls and boys live together’ and said they were ready to take the necessary measures against it<sup>39</sup>. In November 2013, the Ministry of Youth and Sports announced that if university students decide to get married during their studies, the state would remove their debts on their school loans<sup>40</sup>.

During the ‘Family in a Changing World’ conference which was held in Malatya in 2013, Fatma Şahin, the then Minister of Family and Social Policies has reported her anxiety facing the increase in divorces. She said that the Ministry was struggling with this problem: “We are reformed during the mastering phase of our government [the second electoral triumph of the AKP]. Prime Minister Erdoğan reiterated our Department. We work to strengthen the institution of marriage.”<sup>41</sup> At the same meeting, the AKP Malatya MP said they were fighting for the preservation of the traditional family structure. Like so, in November 2013, Şahin declared that her department was working in coordination with the Ministry of Justice in order to send specialists from social services to

<sup>34</sup> Bianet, (2012). *Yine erkekler konuştu: 2012'nin akla ziyan açıklamaları*. [online].

<sup>35</sup> Hürriyet, (2013). *Başbakan Erdoğan'dan önemli açıklamalar*. [online].

<sup>36</sup> TRTHaber, (2013). *“Doğum kontrol oyununu artık bozuyoruz.”* [online].

<sup>37</sup> Bianet, (2013). *Evlen, çocuk yap, krediyi ötele devri*. [online].

<sup>38</sup> F5haber, (2013). *Arınç nikah töreninde sevgi seliyle karşılaştı*. [online].

<sup>39</sup> Habertürk, (2013). *Başbakan Erdoğan'dan flaş öğrenci evi açıklaması!* [online]. Available

<sup>40</sup> Mynet, (2013). *Evlü öğrencinin kredi borcu silinecek*. [online].

<sup>41</sup> Timeturk, (2013). *Bakan Fatma Şahin: Yılda 650 bin evlilik, 110 bin boşanma oluyor*. [online].

the Family Courts in order to prevent divorces<sup>42</sup>. She said: “On one hand, we try to increase the employment of women; on the other hand we need to develop good population policies for the future of this country. With flexible jobs for women and increased number of nurseries, women can both participate in the economy and fulfill the duty that God has given them, the motherhood.”

Erdoğan directly addressed feminists during his meeting with *mukhtars* in February 2015. He said that women are God’s entrust to men and for this reason they should be protected. He claimed ‘those’ feminists who oppose this declaration have no appreciation or knowledge of Islam<sup>43</sup>. While talking about the maternity leave rights of the working women, then Prime Minister Ahmet Davutoğlu stated: “For us, a woman who gives birth accomplishes both her holy duty of motherhood and her national duty. Giving birth is in a way like military service so their time on maternity leave will be counted as civil service.”<sup>44</sup>

On the other hand, when we look at the AKP governments’ rhetoric on VAW, we do not see any link to gender inequality in the society or the need to empower women. What we see are moral and religious references which state that VAW is a ‘shame’, a ‘sin’. For example, on 25 November 2012, during the International Day for the Elimination of VAW, Erdoğan said: “I condemn all violence against women, regardless of the pretext. A Muslim, a believer cannot do such a thing.”<sup>45</sup> During his speech at the party meeting in March 2013, he added: “It is not possible for someone who has conscience to appeal to violence against a woman. This is unfairness, remorselessness.”

Ayşe Gürcan, Minister of Family and Social Policies at the time, revealed in a statement in 2015 her ignorance of women by saying that their department was a Ministry of ‘charity and prayer’ and that their responsibility was to serve to ‘those in need’<sup>46</sup>.

This discourse of AKP repositions women as a sex which requires the protection of men and which can only receive this protection in exchange for her loyalty and submission as a mother and wife. Likewise, in the draft Constitution prepared by the AKP during the debate on the constitutional reform in 2007, they wanted to replace Article 10 of the current Constitution, “Women and men have equal rights. The state must ensure that this equality exists in practice” with the article “Women, children, the disabled and the elderly are particularly protected.”<sup>47</sup> This initiative clearly shows that AKP considers women as a social group who are in need of protection and not as individuals in themselves.

<sup>42</sup> Merhabahaber, (2013). *Bakan Şahin: Boşanmaların önüne geçmek için hukuki altyapı oluşturduk*. [online].

<sup>43</sup> Cumhuriyet, (2015). *Erdoğan: Bu feministler falan var ya...* [online].

<sup>44</sup> Gazeteport, (2016). *“Doğurmak vatani görev”*. [online].

<sup>45</sup> Canhaber, (2012). *Erdoğan: Kadına şiddet uygulayanlar Nazi ruhu, faşist ruh taşıyor*. [online].

<sup>46</sup> Cumhuriyet, (2015). *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı değil hayır ve dua bakanlığı*. [online].

<sup>47</sup> Bianet, (2007). *AKP’nin anayasa taslağının tam metni*. [online].

As I mentioned, for AKP, VAW is a 'sin.' But that is the case only when it is acknowledged. In other cases, it is not even seen: Davutoğlu's wife Sare Davutoğlu once declared that violence should be considered as a whole and that each time speak of VAW, we are in fact exaggerating the issue; more we speak of femicides, more we increase those killings violence<sup>48</sup>. In a TV show, former Family and Social Policy Minister Semra Ramazanoğlu complained about the emphasis on the women victims of violence while talking about the work of Ministry and said: "When we speak about woman, we have to take into account her role as employee, as mother, as wife. Pushing aside all the roles of a woman and talking only about violence while referring to woman is not right." About domestic violence, she added: "Our family values are being emptied. We need to look into the family to find the values we have lost. We need to find the origins of the problems occurring in the family. We have Ministry officials working in the field to find the risks concerning the breakdown of families."<sup>49</sup>

However it is unfortunately not possible to protect woman and the family at the same time: violence takes place predominantly in the family; it begins with a slap and goes to murder. Media analysis and women's organizations' reports and statistics all indicate that majority of femicide cases are committed by husbands or ex-husbands and the most common reason observed in femicide cases is women wanting to make their own decision in life, such as divorce<sup>50</sup>. When the main goal of the political will focuses on the protection of the family, the message given to women becomes 'stay at home at any price.'

Under these circumstances, it is not surprising for one to observe the unwillingness of the AKP to implement the Istanbul Convention and the law on violence, regulations which would empower women as individuals and help them break the violence cycle if implemented properly. Indeed, government takes one step further and tries to restrict the rights of women gained by the struggle of women's organizations through the work of the Commission on divorce. In the last section, I will cover this Commission.

### **The Commission on Divorce**

With ongoing male violence and the persistence of HDP, a commission on 'the examination of reasons of VAW and determination of measures to be taken' is founded in the parliament in December 2014 and worked between January to May 2015. Though women's organization who have been working in the field for long time and who have worked with the Ministry during the preparation of the law on violence were not invited – but KADEM was. These organizations criticized both the working methods of the Commission and the people it invited to demand opinion as well as the final report it published<sup>51</sup>. They stated that a Commission made up of

<sup>48</sup> Diken, (2015). *Sare Davutoğlu'na öyle geliyor mu: Kadına şiddet demek konuyu büyütüyor*. [online].

<sup>49</sup> Habertürk, (2016). *Ramazanoğlu: Toplumsal şiddete sıfır tolerans*. [online].

<sup>50</sup> Bianet, (2016). *Erkekler 2015'te en az 284 kadın öldürdü*. [online]. Filmmor. *Kadın Cinayetleri Önlenebilir!* [online]. Kadın Cinayetlerini Durduracağız Platformu. *Veriler*. [online].

<sup>51</sup> Mor Çatı, (2015). *TBMM Kadına Yönelik Şiddetin Sebeplerinin Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Dikkatine*. [online].

deputies who have no knowledge or experience on VAW would not produce any efficient result. Thus, the result was indeed a failure in terms of providing concrete solutions to the problem. The report included minutes of the proceedings, the powers and responsibilities of the authorities, the literature in the field of VAW, a screening on national and international regulations as well as detections and recommendations for preventing VAW<sup>52</sup>. It did not include anything new in terms of new assessment or analysis; it was more like a compilation of what we already had in hand.

Although this Commission of VAW did not bring anything, we cannot say the same thing for the Commission on divorce (in its full name ‘the Commission on the examination of divorces and negative factors on family integrity and determination of measures to be taken to strengthen the family institution’) which has worked from January to May 2016. The AKP deputy and President of the Commission Ayşe Keşir asserts regularly during the meetings that the aim of the Commission on divorce is to take a clear step towards the determination of the issue and proposing solutions by preparing a report that would recommend concrete policies to the government<sup>53</sup>.

As a matter of fact, there is a certain history behind that Commission. During her Ministry of Family and Social Policies, Şahin had declared already in 2013 that she did not fancy the law on violence: “It does not protect the family. In content, its main focus is on struggle against violence. Let’s make a new law together which would protect the family”<sup>54</sup>.

Even more, during the ‘Family, Child and Woman in Turkish Legal System’ Workshop Program where Minister of Family and Social Policies and the President of Supreme Court were also present, Minister of Justice Bekir Bozdağ has criticized state intervention in cases of VAW and argued that those interventions with judges, police, social workers, and so on as well as the abolishment of the mediation power of the police were actually harmful to family integrity<sup>55</sup>.

Regarding the motivation of the Commission and these declarations of officials, one might get into the feeling that in Turkey people no longer want to get married and those who are, are getting divorced in large numbers. However, the real picture is quite different. Turkey is a country with a very low divorce rate, especially when compared with its population growth<sup>56</sup>. There are Family Counseling Centers in 43 provinces and Family ‘Spiritual and Ethic’ Guidance Offices in 81 provinces whereas there are only 14 ŞÖNİMs in the whole country. Ministry has been carrying out family training programs and counseling services on divorce process for several years.

<sup>52</sup> Both the minutes and the final report are accesible on Parliament’s website via the link: [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.donem\\_listele?pKomKod=1014](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.donem_listele?pKomKod=1014)

<sup>53</sup> The minutes are accesible on Parliament’s website via the link: [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.donem\\_listele?pKomKod=1018](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.donem_listele?pKomKod=1018). The report which has not yet been put on Parliament’s website can be found in draft version on the link: <http://www.kadinininsanhaklari.org/bosanmakomisyonu/>

<sup>54</sup> F5Haber, (2013). *Bakan Şahin: 6284 sayılı kanun aileyi korumuyor*. [online].

<sup>55</sup> T24, (2016). *Adalet Bakanı Bozdağ: Aile içi şiddette kadımla erkeğin arasına devletin bu kadar girmesi ne kadar doğru?* [online].

<sup>56</sup> According to statistics on Eurostat, on divorce rates, Turkey is 21th on the list among 29 EU members with an avarege of 0.17%. The average divorce rate among EU members is 0.2%.

Hence the Commission, whose need is questionable in many ways, worked in a very anti-democratic way according to dissenting opinion reports of opposition deputies. Apparently, The President and AKP deputies decided among themselves which provinces to visit, which people, institutions or NGOs to listen. The dominance of religious discourses is also observed in Commission minutes.

The final report is declared to public on May 16, 2016 and presented to Speakership's office. If the advices in the report are made into regulations without any change, in main titles, the following will happen: Children will be forced to marry their abusers – there will be no penalty for child abusers if they stay married with the child for at least five years; legal marriage age will fall below 15; eunuch penalty will be implemented; mediation and conciliation services will start for both divorce and violence cases; women victims of violence will not be able to go to police station during office hours; women will be asked for evidence of violence to get protection orders; the period of these measures will be shortened; women's alimony right will no longer be lifetime; the period for suing in division of property cases will be shortened; after the death of her husband, the woman will no longer receive her 50% share in division of property; and finally family counseling services will be based on a religious context. In short, despite the presentations of some experts during the meetings which related the problems observed in the family with the unbalanced position of women and children; the report in its whole brings proposals which would confiscate women's rights acquired in the Civil Code, the Penal Code and in the law on violence.

Women were not late in reacting against the report and disclaiming it. They have issued press releases, staged street manifestations and social media protests<sup>57</sup>, organized petition campaigns<sup>58</sup> and distributed 'certificates of shame' to Commission members from AKP<sup>59</sup>. In response to these reactions, the President of the Commission Keşir has written on her Twitter page that "Defending women's and children's rights should not be seen as the alternative of defending the integrity of the family". The question remains on how these two could be achieved at the same time when women and children are mostly exposed to violence in the family.

## As Conclusion

Despite the positive developments in the legal system in terms of protection of women from gender-based violence and prevention of VAW mainly due to women's movement's efforts, there are still many problems in Turkey in the implementation of these laws. Main reasons of these problems lie in the conservative discourses and actions of government authorities which legitimize gender inequality, the non-existence of an administrative organization which would

<sup>57</sup> Kadının İnsan Hakları, (2016). *Kadın ve Çocuk Hakları*, TBMM Boşanma Komisyonu aracılığıyla gasp edilmeye çalışılıyor. [online]. Bianet, (2016). *EŞİTİZ'den Boşanma Komisyonunun önerilerine tepki*. [online]. Bianet, (2016). *Boşanma Komisyonuna karşı kadınlar eyleme çağırıyor*. [online].

<sup>58</sup> Erktolia, (2016). *Boşanma Komisyon Raporu Meclis Genel Kurulu'ndan Geçmesin*. [online].

<sup>59</sup> Mor Çatı, (2016). *Mor Çatı'dan Boşanma Komisyon Raporu için utanç sertifikası*. [online].

enable the implementation and lastly the fact that arbitrary behaviors of law enforcement agencies do not face any sanctions.

This is because as a conservative party, AKP considers woman more as a mother and a family member than an individual in herself. The party gives much more importance to the unity of the family than the well-being and safety of women. What it says about VAW, are moral and religious references referring to VAW as 'shame' and 'sin'. Erdoğan himself says that he does not believe in equality between men and women and that both sexes are marked by essential differences.

In conclusion, we have today two important legal arrangements which have the potential to be important tools in the struggle against VAW but we observe that the will to implement them properly is missing on government's side. This is related to the fact that women mostly suffer from violence within those families that government wants to protect so eagerly. What follows on from this is that political power thinks any effort to fight VAW damages family unity, creates a sense of gender equality and thus encourages women to demand their rights. However, woman is considered as a threat to family and society when she demands her rights. Such that, a political will which tries to get back the rights conferred to women a will which insists on solving the VAW issue within the boundaries of family has already revealed itself in the Commission on divorce.

## References

- Ak Parti. *Parti Programı*. [online]. Available at: <http://www.akparti.org.tr/site/akparti/parti-programi> [Accessed 7 March 2017].
- Ak Parti. *Parti Tüzüğü*. [online]. Available at: <http://www.akparti.org.tr/site/akparti/parti-tuzuğu> [Accessed 7 March 2017].
- Altınay, A., Arat, Y. (2008). *Türkiye’de Kadına Yönelik Şiddet*. İstanbul:Punto Yayınevi.
- Arat, Y. (2016). Islamist Women and Feminist Concerns in Contemporary Turkey: Prospects for Women’s Rights and Solidarity. *Frontiers: A Journal of Women Studies*, 37(3), pp. 125-150.
- Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, (1995). *Aile İçi Şiddetin Sebep ve Sonuçları*. Ankara. Available at: [https://istifhane.files.wordpress.com/2013/03/aile\\_ici\\_siddetin\\_sebep\\_ve\\_sonuc\\_lari\\_1995.pdf](https://istifhane.files.wordpress.com/2013/03/aile_ici_siddetin_sebep_ve_sonuc_lari_1995.pdf) [Accessed 7 March 2017].
- Bianet. *Bianet şiddet, taciz, tecavüz çetelesi tutuyor*. [online]. Available at: <http://bianet.org/kadin/bianet/133354-bianet-siddet-taciz-tecavuz-cetelesi-tutuyor> [Accessed 7 March 2017].
- Bianet, (2007). *AKP’nin anayasa taslağının tam metni*. [online]. Available at: <http://www.bianet.org/bianet/siyaset/101746-akpnin-anayasa-taslaginin-tam-metni> [Accessed 7 March 2017].
- Bianet, (2011). *Fatma Şahin ne dediyse unuttu*. [online]. Available at: <http://bianet.org/bianet/diger/135085-fatma-sahin-ne-dediyse-unuttu> [Accessed 7 March 2017].
- Bianet, (2011). *Şahin: Sadece yasalar değil zihniyetler de değişmeli*. [online]. Available at: <http://bianet.org/biamag/toplumsal-cinsiyet/134120-sahin-sadece-yasalar-degil-zihniyet-de-degismeli> [Accessed 7 March 2017].
- Bianet, (2012). *“Kürtaj hakkı” kampanyası başladı*. [online]. Available at: <http://bianet.org/bianet/insan-haklari/138763-kurtaj-hakki-kampanyasi-basladi> [Accessed 7 March 2017].
- Bianet, (2012). *Şiddete Son Platformu Basın Açıklaması*. [online]. Available at: <http://bianet.org/bianet/toplumsal-cinsiyet/136657-siddete-son-platformu-basin-aciklamasi> [Accessed 7 March 2017].
- Bianet, (2012). *Şiddet Çok, Nöbetçisi Yok*. [online]. Available at: <http://bianet.org/bianet/hukuk/142833-siddet-cok-nobetçisi-yok> [Accessed 7 March 2017].
- Bianet, (2012). *Paris de “Benim bedenim, benim kararım” dedi*. [online]. Available at: <http://bianet.org/bianet/dunya/139180-paris-de-benim-bedenim-benim-kararim-dedi> [Accessed 7 March 2017].
- Bianet, (2012). *Yasal kürtaj değil, yasak kürtaj öldürür*. [online]. Available at: <http://bianet.org/bianet/insan-haklari/139128-yasal-kurtaj-degil-yasak-kurtaj-oldurur> [Accessed 7 March 2017].
- Bianet, (2012). *Yine erkekler konuştu: 2012’nin akla ziyan açıklamaları*. [online]. Available at: <http://bianet.org/bianet/yasam/143198-2012nin-akla-ziyan-aciklamalari> [Accessed 7 March 2017].
- Bianet, (2013). *Evlen, çocuk yap, krediyi ötele devri*. [online]. Available at: <http://www.bianet.org/bianet/toplumsal-cinsiyet/150879-evlen-cocuk-yap-krediyi-otele-devri> [Accessed 7 March 2017].
- Bianet, (2014). *Erdoğan: 1-2-3-4 çocuk, gerisi Allah kerim*. [online]. Available at: <http://bianet.org/bianet/siyaset/160991-erdogan-1-2-3-4-cocuk-gerisi-allah-kerim> [Accessed 7 March 2017].
- Bianet, (2014). *Kadın Koalisyonu’ndan Aile Bakanlığı’na açık mektup*. [online]. Available at: <http://bianet.org/bianet/toplumsal-cinsiyet/161096-kadin-koalisyonu-ndan-aile-bakanligi-na-acik-mektup> [Accessed 7 March 2017].
- Bianet, (2016). *Boşanma Komisyonuna karşı kadınlar eyleme çağırıyor*. [online]. Available at: <http://bianet.org/bianet/kadin/175015-bosanma-komisyonuna-karsi-kadinlar-eyleme-cagiriyor> [Accessed 7 March 2017].
- Bianet, (2016). *Erkekler 2015’te en az 284 kadın öldürdü*. [online]. Available at: <http://bianet.org/bianet/kadin/171693-erkekler-2015-te-en-az-284-kadin-oldurdu> [Accessed 7 March 2017].

- Bianet, (2016). *EŞİTİZ'den Boşanma Komisyonunun önerilerine tepki*. [online]. Available at: <http://bianet.org/bianet/insan-haklari/174845-esitiz-den-bosanma-komisyonunun-onerilerine-tepki> [Accessed 7 March 2017].
- Canhaber, (2012). *Erdoğan: Kadına şiddet uygulayanlar Nazi ruhu, faşist ruh taşıyor*. [online]. Available at: <http://www.canhaber.com/guncel/erdogan-kadina-siddet-uygulayanlar-nazi-ruhu-fasist-ruh-tasiyor-h6968.html> [Accessed 7 March 2017].
- Coşar, S. (2014). "Turkey After Gezi", Red Quill Books Interview Series #1, Interviewed by Red Quill Books, Posted on Sept. 24.
- Council of Europe, (2016). *GREVIO*. [online]. Available at: <http://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio> [Accessed 7 March 2017].
- Cumhuriyet, (2014). '*Kadın ile erkeği eşit konuma getiremezsiniz, fitratına aykırı*'. [online]. Available at: [http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/148663/\\_Kadin\\_ile\\_erkegi\\_esit\\_konuma\\_getiremezsiniz\\_fitratina\\_aykiri\\_.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/148663/_Kadin_ile_erkegi_esit_konuma_getiremezsiniz_fitratina_aykiri_.html) [Accessed 7 March 2017].
- Cumhuriyet, (2015). *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı değil hayır ve dua bakanlığı*. [online]. Available at: [http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/371555/Aile\\_ve\\_Sosyal\\_Politikalar\\_Bakanligi\\_degil\\_hayir\\_ve\\_dua\\_bakanligi.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/371555/Aile_ve_Sosyal_Politikalar_Bakanligi_degil_hayir_ve_dua_bakanligi.html) [Accessed 7 March 2017].
- Cumhuriyet, (2015). *Erdoğan: Bu feministler falan var ya...* [online]. Available at: [http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/216282/Erdogan\\_\\_Bu\\_feministler\\_falan\\_var\\_ya....html](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/216282/Erdogan__Bu_feministler_falan_var_ya....html) [Accessed 7 March 2017].
- Cumhuriyet, (2015). *Parası neyse ödeyelim*. [online]. Available at: [http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/sokak/341169/Parasi\\_neyse\\_odeyelim\\_.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/sokak/341169/Parasi_neyse_odeyelim_.html) [Accessed 7 March 2017].
- Diken , (2015). *Sare Davutoğlu'na öyle geliyormuş: Kadına şiddet demek konuyu büyütüyor*. [online]. Available at: <http://www.diken.com.tr/sare-davutogluna-oyle-geliyormus-kadina-siddet-demek-konuyu-buyutuyor/> [Accessed 7 March 2017].
- Dobash, P. R., Dobash, R. E. (1992). *Women, Violence and Social Change*, London and New York:Routledge.
- Erktolia, (2016). *Boşanma Komisyon Raporu Meclis Genel Kurulu'ndan Geçmesin*. [online]. Available at: <http://erktolia.org/bosanmakomisyonu/> [Accessed 7 March 2017].
- F5haber, (2013). *Arınç nikah töreninde sevgi seliyle karşılaştı*. [online]. Available at: <http://www.f5haber.com/siyaset/arinc-nikah-torende-sevgi-seliyle-karsilasti-haberi-4896/> [Accessed 7 March 2017].
- F5Haber, (2013). *Bakan Şahin: 6284 sayılı kanun aileyi korumuyor*. [online]. Available at: <http://www.f5haber.com/istanbul/bakan-sahin-6284-sayili-kanun-aileyi-korumuyor-haberi-271929/> [Accessed 7 March 2017].
- Filmmor. *Kadın Cinayetleri Önlenebilir!* [online]. Available at: <http://www.filmmor.org/tr/kadin-cinayetleri-onlenebilir-basin-bulteni> [Accessed 7 March 2017].
- Gazeteport, (2016). "*Doğurmak vatani görev*". [online]. Available at: <http://gazeteport.com/2016/dogurmak-vatani-gorev-18865/> [Accessed 7 March 2017].
- Habertürk, (2012). *Muhafazakar demokrat bir partiyiz !* [online]. Available at: <http://www.haberturk.com/gundem/haber/749469-muhafazakar-demokrat-bir-partiyiz-> [Accessed 7 March 2017].
- Habertürk, (2013). *Başbakan Erdoğan'dan flaş öğrenci evi açıklaması!* [online]. Available at: <http://www.haberturk.com/gundem/haber/891425-basbakan-erdogandan-flas-ogrenci-evi-aciklamasi> [Accessed 7 March 2017].
- Habertürk, (2016). *Ramazanoğlu:Toplumsal şiddete sıfır tolerans*. [online]. Available at: <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1188284-ramazanoglu-sadece-kadina-degil-topluma-siddeti-konusmalyiz> [Accessed 7 March 2017].



- Human Rights Watch, (2011). *He Loves You, He Beats You: Family Violence in Turkey and Acces to Protection*. [online]. Available at: <https://www.hrw.org/report/2011/05/04/he-loves-you-he-beats-you/family-violence-turkey-and-access-protection> [Accessed 7 March 2017].
- Hürriyet, (2013). *Başbakan Erdoğan'dan önemli açıklamalar*. [online]. Available at: <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/22758322.asp> [Accessed 7 March 2017].
- İmza.la, (2011). *Kadın Bakanlığı kaldırılmasın*. [online]. Available at: <http://imza.la/kadin-bakanligi-kaldirilmasin> [Accessed 7 March 2017].
- Kadın Cinayetlerini Durduracağız Platformu. *Veriler*. [online]. Available at: <https://kadinincinayetleriniurduracagiz.net/kategori/veriler> [Accessed 7 March 2017].
- Kadının İnsan Hakları. *Şiddet Yasası*. [online]. Available at: <http://www.kadinininsanhaklari.org/programlar/savunuculuk/ulusal-duzeyde-savunuculuk/siddet-yasasi/> [Accessed 7 March 2017].
- Kadının İnsan Hakları, (2016). *Kadın ve Çocuk Hakları, TBMM Boşanma Komisyonu aracılığıyla gasp edilmeye çalışılıyor*. [online]. Available at: <http://www.kadinininsanhaklari.org/bosanmakomisyonu/> [Accessed 7 March 2017].
- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, (2015). *Türkiye'de Kadına Yönelik Aile İçi Şiddet Araştırması*. Ankara. Available at: <http://www.hips.hacettepe.edu.tr/KKSA-TRAnaRaporKitap26Mart.pdf> [Accessed 7 March 2017].
- Kelly, L. (1988). *Surviving Sexual Violence*. Cambridge: Polity Press.
- Merhabahaber, (2013). *Bakan Şahin: Boşanmaların önüne geçmek için hukuki altyapı oluşturduk*. [online]. Available at: <http://www.merhabahaber.com/bakan-sahin-bosanmalarin-onune-gecmek-icin-hukuki-alt-yapi-olusturduk-168933h.htm> [Accessed 7 March 2017].
- Milliyet, (2010). "Başbakan bizi şoke etti." [online]. Available at: <http://www.milliyet.com.tr/-basbakan-bizi-soke-etti-siyaset/haberdetay/21.07.2010/1266280/default.htm> [Accessed 7 March 2017].
- Mor Çatı Yayınları, (2014). *6284 Sayılı Kanun Uygulamaları İzleme Raporu*, Hollanda İstanbul Başkonsolosluğu Matra Fonu. İstanbul, Available at: [https://www.morcati.org.tr/attachments/article/255/6284\\_Kanun\\_Uygulamalari\\_Raporu.pdf](https://www.morcati.org.tr/attachments/article/255/6284_Kanun_Uygulamalari_Raporu.pdf) [Accessed 7 March 2017].
- Mor Çatı Yayınları, (2014). *Erkek Şiddeti ile İlgili Bilgilere Ulaşmak Neden Güçtür?* İstanbul.
- Mor Çatı, (2015). *İstanbul Sözleşmesi Türkiye İzleme Platformu olarak Feride Acar'ın GREVIO adaylığını destekliyoruz*. [online]. Available at: <https://www.morcati.org.tr/tr/289-aile-ve-sosyal-politikalar-bakanligi-na-ve-ilgili-kamuoyuna> [Accessed 7 March 2017].
- Mor Çatı, (2015). *TBMM Kadına Yönelik Şiddetin Sebeplerinin Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Dikkatine*. [online]. Available at: <https://www.morcati.org.tr/tr/299-tbmm-kadina-yonelik-siddetin-sebeplerinin-arastirilarak-alinmasi-gereken-onlemlerin-belirlenmesi-amaciyla-kurulan-meclis-arastirma-komisyonu-dikkatine> [Accessed 7 March 2017].
- Mor Çatı, (2016). *Grevio İstanbul Sözleşmesi'ne ilişkin soru formunu yayınladı*. [online]. Available at: <https://www.morcati.org.tr/tr/358-grevio-istanbul-sozlesmesine-iliskin-soru-formunu-yayinladi> [Accessed 7 March 2017].
- Mor Çatı, (2016). *Mor Çatı'dan Boşanma Komisyon Raporu için utanç sertifikası*. [online]. Available at: <https://www.morcati.org.tr/tr/367-mor-cati-dan-bosanma-komisyonu-raporu-icin-utanc-sertifikasi#prettyPhoto> [Accessed 7 March 2017].
- Mor Çatı Yayınları, (2016). *Türkiye'de Erkek Şiddetiyle Mücadele Mekanizmaları İzleme Raporu*. İstanbul. Available at: <https://www.morcati.org.tr/attachments/article/363/erkek-siddetiyle-mucadele%20mekanizmalarini-izleme-raporu.pdf> [Accessed 7 March 2017].

- Mynet, (2013). *Evlü öğrencinin kredi borcu silinecek*. [online]. Available at: <http://www.mynet.com/haber/guncel/evli-ogrencinin-kredi-borcu-silinecek-846712-1> [Accessed 7 March 2017].
- Ntv, (2009). *Erdoğan: İş işten geçmeden en az üç çocuk*. [online]. Available at: <http://www.ntv.com.tr/turkiye/erdogan-is-isten-gecmeden-en-az-3-cocuk,ZEQhCeWHVks06IEDhd72Ng> [Accessed 7 March 2017].
- Ntv, (2011). *8 bakanlık gitti, 6 bakanlık geldi*. [online]. Available at: <http://www.ntv.com.tr/turkiye/8-bakanlik-gitti-6-bakanlik-geldi,xULlc-n42EKyZqndg5iFeA> [Accessed 7 March 2017].
- Ntv, (2012). *Erdoğan: Kürtaj cinayettir*. [online]. Available at: <http://www.ntv.com.tr/turkiye/erdogan-kurtaj-cinayettir,VgwTjJiEyEuq-9Qcqqy6Ag> [Accessed 7 March 2017].
- Sabah, (2004). *Kadının hakkını koruyoruz*. [online]. Available at: <http://arsiv.sabah.com.tr/2004/09/08/siy110.html> [Accessed 7 March 2017].
- Sabah, (2013). *Başbakan 3 çocuk isteğini revize etti*. [online]. Available at: <http://www.sabah.com.tr/gundem/2013/01/21/basbakan-3-cocuk-istegini-revize-etti> [Accessed 7 March 2017].
- Sığınaksız bir dünya, (2015). *18. Kadın Sığınakları ve Da(ya)nışma Merkezleri Kurultayı Sonuç Bildirgesi*. [online]. Available at: <http://www.siginaksizbirdunya.org/kurultaylar/siginaksiz-bir-dunya-sonuc-bildirgeleri/67-18-kurultay-sonuc-bildirgesi> [Accessed 7 March 2017].
- Sol, (2011). *Mehmet Şimşek ortaya karışık attı !* [online]. Available at: <http://haber.sol.org.tr/devlet-ve-siyaset/mehmet-simsek-ortaya-karisik-atti-haberi-46526> [Accessed 7 March 2017].
- T24, (2016). *Adalet Bakanı Bozdağ: Aile içi şiddette kadınla erkeğin arasına devletin bu kadar girmesi ne kadar doğru?* [online]. Available at: <http://t24.com.tr/haber/adalet-bakani-devletin-kadınla-erkegin-arasina-girmesi-ne-kadar-dogru,336232> [Accessed 7 March 2017].
- T24, (2016). *Kadın hakları aktivisti Hülya Gülbahar: Kadınlar ne ailede ne de devlette reisli bir yaşam istemiyor*. [online]. Available at: <http://t24.com.tr/haber/kadin-hareketi-aktivitesi-avukat-hulya-gulbahar-kadinlar-ne-ailede-ne-de-devlette-reisli-bir-yasam-istemiyor,331245> [Accessed 7 March 2017].
- Taraf, (2013). *Kadın Süründürme Evi*. [archive]. Available at: <http://arsiv.chp.org.tr/?p=106050> [Accessed 7 March 2017].
- TBMM. *Komisyon Tutanakları (24. Dönem 5. Yasama yılı)*. [online]. Available at: [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.donem\\_listele?pKomKod=1014](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.donem_listele?pKomKod=1014) [Accessed 7 March 2017].
- TBMM. *Komisyon Tutanakları (26. Dönem 1. Yasama yılı)*. [online]. Available at: [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.donem\\_listele?pKomKod=1018](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.donem_listele?pKomKod=1018) [Accessed 7 March 2017].
- Timeturk, (2013). *Bakan Fatma Şahin: Yılda 650 bin evlilik, 110 bin boşanma oluyor*. [online]. Available at: <http://www.timeturk.com/tr/2013/04/19/bakan-fatma-sahin-yilda-650-bin-evlilik-110-bin-bosanma-oluyor.html> [Accessed 7 March 2017].
- TRTHaber, (2013). *“Doğum kontrol oyununu artık bozuyoruz.”* [online]. Available at: <http://www.trthaber.com/haber/gundem/dogum-kontrolu-oyununu-artik-bozuyoruz-89956.html> [Accessed 7 March 2017].



# Makale Yazım Kuralları

## Makale biçimi

Makale uzunluğu asgari 7 500 kelime, tercihen 70 000 vuruş (boşluklar dâhil) - sayfa başına yaklaşık 3 450 karakter, 20 sayfa - civarında olmalıdır.

## Yazı karakteri

Makaleler Microsoft Word programı kullanılarak Times New Roman karakterinde, 1 satır aralıklı olarak ve kenara dayalı şekilde yazılmalıdır. Metin için 12 punto, dipnotlar için 10 punto kullanılmalıdır.

## Başlık

Başlık 12 punto kullanılarak, bold karakterlerle ve sayfa ortalanarak yazılmalıdır.

## Yazar Bilgileri

İlk sayfanın sonuna, eğer dipnot bulunuyorsa birinci dipnotun öncesine, yazarın ünvanı, kurumu (\*) işaretinin ardına dipnot şeklinde yazılmalıdır.

## Referanslar ve Kaynakça

### Dipnotlar

Dipnotlar, ilgili sayfanın sonuna sıralı numaralar hâlinde eklenmelidir. Dipnotlar 10 punto kullanılarak, 1 satır aralıklı olarak ve kenara yaslanmış şekilde yazılmalıdır.

### Referanslar

Referanslar Harvard Sistemi çerçevesinde parantez içerisinde metnin içinde ilgili bölümün olabilecek en yakın yerinde yazar soyadı ve makale/kitap yılı olarak aşağıdaki örneklere uygun olarak yazılır:

Konu..... çerçevesinde değerlendirilebilir (Keyder, 1989).....

Öniş'in (2005) iddiasına göre.....

alıntılar ise yazar soyadı, makale/kitap yılı ve sayfa numarası olarak yazılır – e.g. (Keyman, 2005:111) ya da (della Porta, 2010:195-205).

Bir yazarın birden fazla eseri kullanıldığında (Göle, 2002; 2010);

Bir yazarın aynı yılda yayınlanmış birden fazla eseri kullanıldığında (Tarrow, 1997a; 1997b);

Bir yazarın aynı yılda yayınlanmış birden fazla eseri sayfa numarası verilerek kullanıldığında: (Smith, 2002a:195; Smith, 2002b:80)

Birden fazla yazarın çalışması referans olarak verildiğinde yıla göre sıralanılır: (Tarrow, 1998; della Porta; 2002; Smith, 2010) (not: aynı yılda yayınlanmış, ikiden fazla çalışma kullanıldığında alfabetik sıralanır).

### Kaynakça

Kullanılan kaynakların bilgileri, metnin sonunda yazarların soyadı sırasına göre alfabetik olarak düzenlenen kaynakça bölümünde sıralanmalıdır. Aynı yazarın birden fazla eseri kullanıldığında, yazarın (yazarların) çalışmaları kronolojik olarak eskiden yeniye doğru sıralanmalıdır. Kitap ve dergi isimleri italik harfler kullanılarak yazılmalıdır. Kaynakçada yer verilen çalışmaların birden fazla yazarı var ise, her birinin soyadı ve ad bilgisine yer verilmelidir. Kaynak gösterirken sırasıyla aşağıdaki referans modelleri kullanılmalıdır.

### Dergi Makaleleri İçin:

Karpat, K. H. (1972) "The Transformation of the Ottoman State, 1789-1908", *International Journal of Middle East Studies*, 3 (July): 243-281.

### Derleme Kitaplarda Bulunan Makaleler İçin:

Tilly, C. (1986) "Action collective et mobilisation individuelle", dans P. Birnbaum et J. Leca (sous la dir. de), *Sur l'individualisme*, Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 213-237.

Mardin Ş. (2002) "Adlarla Oyunlar", içinde D. Kandiyoti ve A. Saktanber (der.), *Kültür Fragmanları. Türkiye'de Gündelik Hayat*, İstanbul: Metis, 127-140.

Kentel F. (2011) "Nationalist Reconstructions in the light of Disappearing Borders", in M. Casier and J. Jongerden (eds.), *Nationalisms and Politics in Turkey. Political Islam, Kemalism and the Kurdish Issue*, New York: Routledge, 48-64.

### Kitap İçin:

Pettit, P. (1997) *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford: Oxford University Press.

### Birden Fazla Yazarlı Çalışmalar İçin:

Kirişçi, K. (2012) "Turkey's New Draft Law on Asylum: What to Make of It?" in Pacaci Elitok H. S. and T. Straubhaar, *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities*, Hamburg: Hamburg University Press, 63-85.

Güney, A., A. Tekin (2016) *The Europeanization of Turkish Public Policy: A Scorecard*, New York: Routledge.

## **Teknik Özellikler**

<b>Kenar Boşlukları</b>	: Alt, Üst, Sağ, Sol: <b>2 cm</b>
<b>Cilt payı</b>	: Cilt payı: <b>0,5 cm</b> Cilt payı yeri: <b>Sol</b>
<b>Kağıt Boyutu</b>	: Özel boyut; Genişlik: <b>18 cm</b> Yükseklik: <b>23,5 cm</b>
<b>Düzen</b>	: Tek ve çift sayfalarda farklı Üstbilgi: <b>1,2 cm</b> Altbilgi: <b>1,2 cm</b>

## **Makale Gönderi Adresi**

**Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyasal Bilimler Dergisi**  
**Anadolu Hisarı Kampüsü, 34810-Beykoz/İstanbul**  
**E-posta: siyasalbilimlerdergisi@marmara.edu.tr**

Siyasal Bilimler Dergisi, Ulakbim Dergi Sistemlerini (UDS) kullanmakta olup, makale göndermek isteyen yazarlar makale önerilerini aşağıda internet adresi bulunan Ulakbim Dergi Sisteminde bir hesap açarak bu sistem üzerinden göndermelidirler. Açık Dergi Sistemi sayesinde yazarlar, makale önerilerinin değerlendirme süreçlerini aşama aşama takip edebileceklerdir.

<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/marusbd/>

## 9. Sayı için Makale Çağrısı

Siyasal Bilimler Dergisi'nin Eylül 2017'de yayınlanacak gelecek sayısında, herhangi bir konu sınırlaması olmadan Siyaset Bilimi, Uluslararası İlişkiler, Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler, Sosyoloji ve Tarih gibi sosyal bilimlerin farklı disiplinleri çerçevesinde yapılan çalışmalara yer verilecektir. Bu çerçevede, araştırmacıları özgün çalışmalarıyla dergimizin önümüzdeki sayısına katkıda bulunmaya davet ediyoruz. Siyasal Bilimler Dergisi, Marmara Üniversitesi tarafından senede iki kere yayınlanan disiplinlerarası, hakemli bir dergidir. Dergide Türkçe, İngilizce ve Fransızca yazılmış çalışmalar yayınlanmaktadır.

## Call for Papers for the 9<sup>th</sup> Issue

Journal of Political Science invites academic papers in the field of Political Science, International Relations, Public Administration, Local Governments, Sociology and History for the next issue which will be published in September, 2017. Journal of Political Science is an international, research-driven, and peer-reviewed journal published by Marmara University semi-annually, which aimed at providing an academic platform for theoretical, analytical, quantitative, qualitative, empirical, and practitioner-based, as well as individual country-based, region-based, and comparative works. The journal accepts submissions in Turkish, English, and French.

## Appel à publications pour le 9<sup>ème</sup> numéro

Dans le prochain numéro de la Revue de Science Politique qui paraîtra au mois de septembre 2017, des travaux inédits réalisés dans le cadre des diverses disciplines de sciences sociales telles que la science politique, les relations internationales, l'administration publique, la gouvernance locale, la sociologie et l'histoire seront acceptés, sans qu'il n'y ait une délimitation quelconque du sujet. Dans ce cadre, nous invitons les chercheurs à contribuer avec leurs travaux originaux au prochain numéro de notre revue. La Revue de Science Politique est une revue à comité de lecture, pluridisciplinaire, qui est publié deux fois par an par l'Université de Marmara. Des articles scientifiques rédigés en langues turque, anglaise et française sont publiés dans la revue.

