

Avrupa Birliği'nin İstanbul Sözleşmesine Katılım Süreci: Yeni Bir Ulusüstücülük-Hükümetlerarasıcılık Rekabeti Mi?*

European Union's Accession to the Istanbul Convention: A New Clash of Supranationalism-Intergovernmentalism?

Seven ERDOĞAN** 

Öz

Bu çalışmanın odak noktasında Avrupa Birliği'nin İstanbul Sözleşmesine katılım süreci ve bu süreçte farklı tercihlere sahip aktörler arasındaki tartışma ve rekabet yer almaktadır. Avrupada 1950'li yılların sonunda varlık kazanan bölgesel bütünleşme deneyimi, zaman içinde farklı politika alanlarında üye devletlerden Birlik düzeyine aktarılan yetkilerle yeni politika alanlarına yayılmıştır. Birlik üyesi tüm devletler açısından ortak bir problem olan kadına yönelik şiddet, Birliğin tarihsel süreçte politika üretmeye ve faaliyet göstermeye yetkili hale geldiği konulardan biri olmuştur. Bu yetki paylaşımı sonucunda kadına yönelik şiddet alandaki adımlar, üye devletler ve Birlik tarafından üretilen politika ve uygulanan araçlar yoluyla atılmıştır. Avrupa Birliği'nin kadına yönelik şiddetle mücadele konusunda sıklıkla en ileri ve hukuki bağlayıcılığa sahip tek uluslararası belge olarak anılan Avrupa Konseyi İstanbul Sözleşmesine katılımı da Birliğin kadına yönelik şiddetle mücadele alanındaki faaliyetlerinin bir uzantısıdır. Avrupa bütünleşmesi en başından beri ulusüstücü ve hükümetlerarasıcı güçler arasındaki rekabetle şekillenmiş ve bu rekabetin tarafı olan aktörler arasındaki güç dengesinin sonuçlarını yansıtmıştır. Birliğin Sözleşmeye katılımı da ulusüstücü-hükümetlerarası ikilemi perspektifi temelinde analiz edilebilir. Bu bağlamda Sözleşmeye katılımı destekleyen aktörleri ulusüstücü, katılımı dair şüpheleri olan aktörleri de hükümetlerarasıcı olarak konumlandırmak ve Avrupa bütünleşmesini en başından beri şekillendiren bu iki eğilimin temsil eden bu aktörler arasındaki rekabetin İstanbul Sözleşmesine dair katılımı belirleyici olduğunu ileri sürmek mümkündür. Çalışmada ilk olarak Avrupa bütünleşmesinin hükümetlerarasıcılık-ulusüstücülük rekabeti boyutu ele alınmaktadır. Ardından İstanbul Sözleşmesi ve Avrupada kadına yönelik şiddetle mücadele açısından önemi, Avrupa Birliği'nin Sözleşmeye katılım saiklerinin anlaşılması açısından incelenmektedir. Son olarak, Avrupa Birliği'nin İstanbul Sözleşmesine katılım süreci ile ulusüstücü ve hükümetlerarasıcı aktörlerin konuya yaklaşımları üzerinde durulmaktadır. Çalışmanın sonucunda Avrupa Birliği'nin İstanbul Sözleşmesine katılımına dair gelecek süreçte yaşanabileceklere dair öngörülerde bulunulması hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, İstanbul Sözleşmesi, Kadına Yönelik Şiddet, Ulusüstücülük, Hükümetlerarasıcılık.

* Bu çalışmanın hükümetlerarasıcılık-ulusüstücülük perspektifi içermeyen bir versiyonu 6 Mayıs 2021 tarihinde Ankara Üniversitesi tarafından düzenlenen "II. Avrupa Birliği Hukuku ve Hukuki Boyutuyla Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri Konferansı"nda sözlü olarak sunulmuştur.

** Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, E-posta: seven.erdogan@erdogan.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9991-2074.

Abstract

European Union's accession to the Istanbul Convention together with the debates and competition among various actors with different choices on the subject constitute the primary focus of this study. The regional integration experience, which gained existence in Europe by the late 1950s, was extended into new policy areas with the transfer of power from member state to the Union level incrementally. Violence against women, as a shared problem of all the member states, became one of the areas in which the Union has acquired competences to develop policies and take actions throughout its lifespan. As a result of this shared responsibilities, the steps aiming to combat violence against women in Europe are taken with the policies and mechanisms developed and implemented both at the European Union and member state levels. The European Union's accession to the European Council's Istanbul Convention, which is frequently labelled as the most far-reaching and the only legally binding international law document about violence against women is an integral part of the Union's activities in the field of violence against women. European integration has been shaped conventionally by the rivalry between the supranational and intergovernmental actors and has reflected the consequences of the balance of power among these actors. Therefore, the Union's accession to the Convention can also be analyzed based on the supranationalism-intergovernmentalism duality perspective. In this vein, it is possible to define the actors supporting the European Union's accession to the Convention as supranationalist and the actors having doubts related to the Convention as the intergovernmentalist and to argue that the contestation between these two groups of actors would be influential in the accession of the European Union to the Convention. The intergovernmentalist-supranationalist rivalry dimension of European integration is dealt with at the beginning of the study. Then the study elaborates on the Istanbul Convention and its role in combatting violence against women in Europe to get a better view of the European Union's accession motivations. In the last section, the accession of the European Union to the Istanbul Convention, as well as the positioning of the supranational and intergovernmental actors are covered. The study aims to conclude by providing some insights about the European Union's potential of becoming a party to the Istanbul Convention.

Keywords: European Union, Istanbul Convention, Violence against Women, Supranationalism, Intergovernmentalism.

1. Giriş

İnsanlık tarihinin en eski olgularından biri olan şiddet, aynı zamanda halen dünya genelinde yaygın bir şekilde deneyimlenen ve çok sayıda insanın mağduriyet yaşamasına neden olan güncel bir olgudur. Ciddi bir insan hakkı ihlali olmasının yanı sıra, şiddet hem bireysel hem de toplumsal düzeyde maddi ve manevi kayıplara neden olmaktadır. Şiddet konusunda sıklıkla karşılaşılan durumlardan biri de kadınlar gibi bazı kırılgan grupların, toplumsal olarak karşı karşıya oldukları eşitsizliklerin sonucunda bu konuda daha fazla mağduriyet yaşamalarıdır. Dünya genelinde hayatlarında en az bir kere şiddete maruz kaldığını ifade eden kadınların yaklaşık oranı yüzde 35'tir (Avrupa Komisyonu, 2017).

İnsan haklarına duyulan saygı ve bu hakların garanti altına alınması açılarından dünyanın önde gelen coğrafyalardan biri olmasına karşın Avrupa, kadına yönelik şiddet konusunda istisnai bir örnek değildir. Nitekim Avrupa Birliği (AB) Temel Haklar Ajansı (European Union Fundamental Rights Agency) tarafından 2014 yılında, AB üyesi ülkelerde kadına yönelik şiddetin boyutlarını görünür kılmak üzere, 15 ve yukarı yaşlardaki kadınların katılımıyla gerçekleştirilen araştırma, Avrupa'da her 3 kadından birinin şiddete; her 20 kadından birinin tecavüze; her 2 kadından

birinin cinsel tacize; her 3 kadından birinin eşleri ya da partnerleri tarafından psikolojik şiddete; her 3 kadından birinin de çocukluk dönemlerinde yakınlarındaki birileri tarafından cinsel saldırıya; her 10 kadından birinin internet üzerinden tacize; her 5 kadından birinin de ısrarlı tacize (stalk) uğradığını ortaya koymuştur (Avrupa Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Enstitüsü, 2016). Dünya genelinde birçok şiddet vakasının kadınlar tarafından şikâyete konu edilmediği gerçeği dikkate alınırsa hem dünya genelinde hem de Avrupa'da da kadına yönelik şiddete dair gerçekte daha vahim bir tablonun var olduğu sonucuna varılabilir. Avrupa Parlamentosu, 2020 yılı itibariyle tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 pandemisi ve karantina süreçlerinin Avrupa'da ev içi şiddeti arttırdığını ve bu süreçte şiddet mağduru olan kişilerin şikâyette bulunmalarını ve bu şikâyet sayesinde sığınma gibi kurtarıcı imkânlarla erişmede sıkıntılar yaşamamasına neden olduğu vurgulayarak bugün gelinen noktada Avrupa'da kadına yönelik şiddetin giderek hız kazanarak devam ettiğine işaret etmiştir (Avrupa Parlamentosu, 2020). Avrupa Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Enstitüsü (European Institute for Gender Equality) kadına yönelik şiddetin AB açısından neden olduğu mali kaybın boyutunu hesaplamaya çalışmış ve bu kapsamda kadına yönelik şiddetin Avrupa açısından her yıl yaklaşık 226 milyar avroluk bir mali kayıp ortaya çıkardığına ortaya koymuştur (Avrupa Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Enstitüsü, 2014).

AB üyesi ülkelerden kadına yönelik şiddete dair elde edilen rakamlar ve şiddetin ulaşmış olduğu mali boyut, konunun AB tarafından görmezden gelinmesini imkânsız kılmıştır (Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı, 2014). Her ne kadar dünya ortalamalarına kıyasla, kadınlar Avrupa'da daha az şiddete maruz kalsa bile, günümüz Avrupa'sında halen erkeklere kıyaslandığında daha fazla şiddet mağduru konumuna düşmüştür (Birleşmiş Milletler, 2015). Bu konuda Avrupa'yı diğer coğrafyalardan ayıran önemli farklardan biri ise kadınların cinsiyetleri temelinde maruz kaldıkları şiddetin, görece daha görünür olması ve ortadan kaldırılması ya da önlenmesine yönelik uluslararası anlamda atılan adımların daha ötesine geçen bir çabayı barındırması olmuştur (Bermúdez ve Meléndez-Domínguez, 2020, s. 380, 385). Dolayısıyla kadına yönelik şiddetle mücadele konusunda en ileri ve tek bağlayıcı uluslararası hukuk metni olan Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi (Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence) ya da yaygın olarak kullanılan ve bu çalışmada tercih edilen adıyla İstanbul Sözleşmesinin, Avrupa temelli bir bölgesel örgütlenme olan Avrupa Konseyi bünyesinde benimsenmiş olması da şartırtıcı olmamıştır (Bakırcı, 2015, s. 134; Güneş, 2021).

Bu çalışmada insan haklarını ve kadın-erkek eşitliğini sağlamayı, temel değer ve hedefleri arasında zikreden AB'nin, Avrupa'da kadına yönelik şiddetle daha etkin bir şekilde mücadele edilmesine katkıda bulunmak üzere Avrupa Konseyi İstanbul Sözleşmesine katılım süreci, bütünleşme tarihinin en başından beri etkili olan ulusüstüçüclük-hükümetlerarasıcılık rekabeti temelinde ele alınmıştır. Bu kapsamda İstanbul Sözleşmesine katılımı destekleyen ve AB'nin kadına yönelik şiddetle mücadelede daha önemli bir rol üstlenmesini talep eden aktörler ulusüstücü, bu sürece engel olmak isteyenler ise hükümetlerarasıcı olarak tanımlanmıştır. Çalışmada, İstanbul Sözleşmesi ve kadına yönelik şiddetle mücadele açısından önemi, AB'nin İstanbul Sözleşmesine katılım süreci, Avrupa'da ulusüstücü ve hükümetlerarasıcı aktörlerin katılım sürecine ilişkin

farklılaşan yaklaşımları konularına odaklanılarak sunulmuştur. Çalışmada ilk olarak Avrupa bütünleşmesinin hükümetlerarasıcılık-ulusüstücülük rekabeti boyutu ele alınmıştır. Ardından İstanbul Sözleşmesi ve Avrupada kadına yönelik şiddetle mücadele açısından önemi, AB'nin Sözleşmeye katılım saiklerinin anlaşılması açısından incelenmiştir. Son olarak ise Birliğin İstanbul Sözleşmesine katılım süreci ile ulusüstücü ve hükümetlerarasıcı aktörlerin konuya yaklaşımları üzerinde durularak analiz edilmiştir.

2. Hükümetlerarasıcılık ve Ulusüstücülük: Avrupa Bütünleşmesinin İki Karşıt Gücü

İkinci Dünya Savaşının ardından sayıları hızla artan ve devletlerarası işbirliğini kurumsal hale getiren uluslararası örgütlerin, devletlerin kendileri için belirledikleri yetki sınırları çerçevesinde faaliyet gösteren ve devletlerin rızalarına uygun sonuçlar ortaya çıkarmak üzere işleyen yapılar oldukları varsayılmaktadır (Armstrong, Lloyd ve Redmond, 2004). Bununla birlikte, AB özelinde bariz bir şekilde görünür olduğu üzere, uluslararası örgütlerin kimi zaman üyesi olan devletlerin belirlediği sınırları aşmaları ve üye devletlerin rızalarının dışında davranmaları da söz konusu olabilmektedir. Bu durum, uluslararası örgütlerin hükümetlerarası boyutlarının yanı sıra ulusüstü özelliklere sahip olabileceğinin kabul edilmesini sağlamıştır (Hurd, 2014, s. 317).

Hükümetlerarasıcılığın temel savlarından biri, uluslararası örgütlerin, uluslararası siyasette ayrıcalıklı bir konumda olan devletlerin ulusal çıkar hesaplamalarının bir aracı olarak, üyesi olan devletlerin ulusal hedeflerine ulaşmalarını kolaylaştırıyor olmasıdır. Başka bir deyişle, devletlerin ulusal çıkarlarına bir uluslararası örgüt aracılığıyla ulaşabileceklerine dair inançları, onları uluslararası örgütler kurmaya ya da uluslararası örgütlere üye olmaya sevk etmektedir (Garrett ve Tsebelis, 1996). Ulusüstücülük bağlamında ise uluslararası örgütlerden üyesi olan devletlerin ulusal çıkarlarına hizmet etmenin ötesine geçerek, ortak faydayı arttıran sonuçlar üretmesi beklenmektedir. Bu durumda hangi üye devletin kurulan düzenden ne derecede kar elde ettiğinden yani göreceli kazancından ziyade, ortak fayda ve refahın sağlanmasına ya da ortak bir sorunun çözülmesine uluslararası örgütün katkısı önemsenmektedir (De Brabandere, 2013, s. 453).

AB'nin kuruluşundan itibaren bütünleşmenin hükümetlerarasıcı ya da ulusüstücü boyutlarına ilişkin farklı görüşe sahip aktörler arasındaki mücadele her zaman var olmuş ve bütünleşmenin şekillenmesinde kilit bir rol oynamıştır. Birliğin kurumsal yapısı ve üzerine inşa edildiği temel ilke ve kurallar ile ortaya çıkardığı politika ve araçlarda en başından itibaren bu iki zıt kutup arasındaki güç mücadelesinin etkileri gözlenmiştir. Hatta Avrupa bütünleşmesini açıklamaya yönelik akla gelen ilk teorilerden biri olan yeni işlevselcilik, bütünleşmenin ulusüstü boyutunun giderek daha güçlü hale geleceği varsayımında bulunmuştur (Sweet ve Sandholtz, 1997, s. 298). Bu varsayımına karşın AB, dönemsel olarak bu iki zıt eğilimin göreceli gücünde meydana gelen değişimle birlikte yeniden tanımlanmış ve hükümetlerarasıcı ve ulusüstücü güçler arasındaki rekabetin belirli bir şekilde uzlaşısının ürünü olmuştur.

1992 tarihinde imzalanan Maastricht Antlaşması ile birlikte Birlik düzeyinde bütünleşmenin gerçekleştiği politika alanlarında geçerli olacak karar alma şekilleri üzerinden üç sütunlu bir ayrıma gidilmiş ve bu sayede ilgili politika alanlarında hükümetlerarasıcılık ya da ulusüstüçüclüğün geçerli olacağı bir nebze de olsa açıklık ve yasallık kazanmıştır (Fabbrini, 2013). Bu noktadan hareketle AB'de bugün hala bir politika alanında hangi usulle karar alındığının bilinmesi, söz konusu politika alanında hükümetlerarasıcılık mı, yoksa ulusüstüçüclük mü baskın anlamak için iyi bir gösterge niteliğindedir. Bununla birlikte Maastricht Antlaşması ile atılan bu adım, aynı zamanda bütünleşmenin giderek artan ulusüstü boyutunu kontrol altına alarak bütünleşmenin hükümetlerarasıcı boyutunu güçlendirme çabası olarak da yorumlanmıştır (Bickerton, Hodson ve Puetter, 2015, s. 732).

Birlik kurumlarından Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Adalet Divanı bütünleşme kapsamında ifa ettikleri rollerden hareketle bütünleşmenin ulusüstüçü boyutunun güçlenmesinden yana olan aktörler olarak sıklıkla ifade edilirken, Avrupa Birliği Konseyi ve Zirvesi ise Birlik içinde hükümetlerarasıcı eğilimlerin baskın olmasına hizmet eden aktörler olarak anılmaktadır (Tsebelis ve Garrett, 2001, s. 363). Üye devletlerden AB düzeyine egemenlik devrinin fazla olduğu ticaret, iç pazar ve Avro kullanan ülkeler açısından para politikası ulusüstü politika alanları olarak ön plana çıkarken, güvenlik ve dış politika gibi alanlar hükümetlerarasıcılığın etkisinde olan politika alanları olarak sınıflandırılmaktadır. Bununla birlikte esasında hiçbir Birlik politikasının tamamıyla hükümetlerarasıcı ya da ulusüstüçü karakterde olduğu iddiasında bulunmak bir hayli zordur. AB'de bütünleşmenin gerçekleştiği tüm politika alanlarında bu iki eğilimin farklı oranlarda varlığı söz konusudur. Dolayısıyla Birlik politikaları, hükümetlerarasıcılık-ulusüstüçüclük boyutu dikkate alındığında karma bir görünümde-dir (Barbou des Courières, 2017, s. 15).

Birliğin kurulduğu ve İkinci Dünya Savaşının ardından Avrupa'nın özellikle iktisadi olarak ayağa kalkmasına büyük ölçüde katkıda bulunduğu dönemlerde günümüzdekine kıyasla daha baskın olan ulusüstüçü eğilim, özellikle AB'nin birbiri ardına deneyimlediği krizlerle meşruiyet krizleri yaşamakta olduğu 2000 sonrası dönemde, hükümetlerarasıcılık karşısında bütünleşme gündemini şekillendirmekte oldukça zorlanır hale geldiği iddia edilmiştir (Erdoğan, 2010). Buna karşın Avrupa bütünleşmesinin geldiği noktada hem hükümetlerarasıcılık hem de ulusüstüçüclüğün yeniden tanımlanan türevleriyle karşıt iki güç olarak mücadeleye devam ettiğini savunanlar da vardır (Verdun, 2020). Hükümetlerarasıcılığın gücünü vurgulayanlar hükümetlerarasıcı AB kurumlarının AB gündemini belirleme ve karar alma süreçlerini etkileme kapasitesini ön plana çıkarırken, ulusüstüçüclüğün etkinliğini arttırdığı iddiasında olanlar bütünleşme gündemindeki konuların giderek daha fazla teknik bilgi ve donanım gerektiğine işaret etmektedir (Schmidt, 2016). Hatta bu koşullar altında her ikisinin belirli dozda karışımında meydana gelen ulusüstüçü hükümetlerarasıcılık ve hükümetlerarasıcı ulusüstüçüclük gibi karma türlerin artık dikkate alınması gerektiğini ileri sürenler de bulunmaktadır (Howorth, 2012; Mayrgünter, 2015).

3. İstanbul Sözleşmesi: Kapsamı ve Bir Uluslararası Hukuk Metni Olarak Önemi

Tüm dünya devletlerini ve toplumlarını ilgilendiren kadına yönelik şiddet konusuna dair giderek artan ilgi, hem Birleşmiş Milletler (BM) gibi evrensel, hem de AB ya da Avrupa Konseyi gibi bölgesel uluslararası örgütleri bu konuya gündemlerinde yer vermeye sevk etmiştir. Hâlihazırda kabul edilmiş olan insan hakları sözleşmelerinin kadına yönelik şiddetle mücadelede yetersiz kalmaları ve daha güçlü bir koruma mekanizmasının gerekliliğine dair oluşan talep neticesinde, konunun uluslararası hukuk bağlamında özel olarak ele alınması söz konusu olmuştur (Jurasz, 2015, s. 620). İstanbul Sözleşmesinin ortaya çıkışını bu bağlamda anlamlandırmak mümkündür.

İstanbul Sözleşmesi Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nde 7 Nisan 2011'de kabul edilmiştir. Ardından 11 Mayıs 2011 tarihinde Türkiye'nin Avrupa Konseyi dönem başkanlığı sırasında İstanbul'da imzaya açılmıştır. On adet imzacı devletin onay sürecini tamamlamasının ardından 1 Ağustos 2014 tarihinde Sözleşme yürürlük kazanmıştır. İstanbul Sözleşmesi, 1993 yılında BM çatısı altında benimsenen Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesine Dair Deklarasyonun (Declaration on the Elimination of Violence against Women) ardından uluslararası düzeyde kadına yönelik şiddeti konusuna odaklanan Amerika ve Afrika kıtaları özelinde atılan adımları izleyen bölgesel nitelikteki üçüncü hukuki metindir (Avrupa Konseyi, 2014). Bunun yanı sıra Avrupa kökenli ve bağlayıcı olan ilk uluslararası belgedir. Ayrıca İstanbul Sözleşmesi toplumsal cinsiyet kavramının tanımını içeren ve toplumsal cinsiyet perspektifinden yola çıkılarak hazırlanan ilk uluslararası sözleşmedir (Squire, 2018, s. 7).

İstanbul Sözleşmesinin temel amacı sözleşmeye katılan Avrupa Konseyi üyesi ülkelerde kadınların her türlü şiddetten korunmasını garanti altına almak üzere en azından asgari düzeyde ulusal standartların ve etkili yasal araçların oluşmasını sağlamaktır (İstanbul Sözleşmesi, madde 4). Sözleşmenin imzalanmasının ardından Avrupa'da ilk kez kadına yönelik ve aile içindeki şiddet vakalarını önlemek, mağdurları korumak ve bu tür suçları işleyenleri etkin bir şekilde cezalandırmak üzere bağlayıcı standartlar geliştirilmiştir (Avrupa Konseyi, 2011). Sözleşme, ağırlıklı olarak mağdur odaklı bir yaklaşımla kaleme alınmıştır. Bu noktada mağdurun hakları (Madde 4, Madde 12), mağdurun iyiliği (Madde 16, Madde 30), mağdura destek olunması (Madde 7, Madde 15, Madde 20), mağdurun güvenliğinin sağlanması (Madde 16, Madde 18, Madde 50) Sözleşmenin temel odak noktası olmuştur.

Kadına yönelik şiddet olarak kabul edilen suçlar açısından kapsamlı bir belge görünümündeki İstanbul Sözleşmesinde suç olarak tanımlanan şiddet türleri şu şekildedir: 1. Ev içi şiddet (Madde 2), 2. Psikolojik şiddet (Madde 3), 3. Taciz (Madde 34), 4. Fiziksel şiddet (Madde 35), 5. Cinsel şiddet (Madde 36), 6. Cinsel taciz (Madde 40), 7. Zorla evlilik (Madde 37), 8. Kadın sünneti (Madde 38), 9. Zorla kürtaj ve kısırlaştırma (Madde 39), 10. Kültür, din ve gelenekten kaynaklı şiddet, namus cinayeti de dahil, (Madde 42). Sözleşme, daha önce kadına yönelik şiddete dair uluslararası hukuk belgelerinde yer almayan zorla kürtaj, zorla evlendirme ya da zorla kısırlaştırma gibi kadına yönelik yeni şiddet türlerini kapsamış ve daha önce bu tür suçlara verilen cezalar bağlamında hafifletici bir sebep olarak kabul edilen kültür, din ve geleneği kadına

yönelik şiddet olarak suçu olarak ele alınmıştır. Ayrıca katılımcı devletlerin kültür, din ve geleneği temelinde Sözleşme hükümlerine çekince koyması da yasaklanmıştır.

Sözleşmenin resmi adından da rahatlıkla anlaşılabilen iki boyutu vardır. Bunlardan ilki kadına yönelik şiddetken, ikincisi aile içi şiddettir (Madde 2). Sözleşme kadınların yanı sıra şiddetin sıklıkla yaşandığı bir bağlam olarak aile ortamına odaklanan ve bu ortamda sıklıkla yaşanan şiddetle de mücadele eden bir uluslararası hukuk metnidir. Dolayısıyla Sözleşme kadınlara tanınan bir ayrıcalık olarak görülmemelidir (Avrupa Konseyi, 2011). Bununla birlikte Sözleşmede kapsanan kadın sünneti, zorla evlendirme ya da kısırlaştırma gibi şiddet türlerinden kadınların daha fazla etkilendikleri de aşikârdır.

İstanbul Sözleşmesi uluslararası hukukta insan hakları bağlamında sıklıkla zikredilen iki ilke üzerine inşa edilmiştir. Bunlar eşitlik ve ayrımcılıkla mücadeledir (Madde 4). Sözleşme kadına yönelik şiddeti kadın ve erkek arasındaki eşitsizliğin ya da toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin bir sonucu olarak ele alınmıştır. Başka bir deyişle, iki cins arasında tarihsel süreçte daima var olan güç dengesizliği, kadına yönelik şiddet olgusunu ortaya çıkaran önemli bir faktör olarak tanımlanmıştır (Avrupa Konseyi, 2011). Bu noktadan hareketle Sözleşmede, şiddet söz konusu iki cins arasındaki eşitsizliğin neden olduğu ve mutlaka önlenmesi gereken bir ayrımcılık türü olarak görülmüştür (Jankovic ve Mrsevic, 2018, s. 254). Sözleşmenin 3. ve 4. maddesinde bu zamana kadar uluslararası hukuktaki en kapsamlı ayrımcılık tanımlarından biri yer almıştır. Özetle, Sözleşmenin temel mantığı, kadınlara erkek arasındaki eşitliğin sağlanmasını, kadına yönelik bir ayrımcılık teşkil eden şiddetin ortadan kalkması için elzem görülmesi fikri üzerine inşa edilmiştir.

İstanbul Sözleşmesinde şiddet, bütüncül bir yaklaşımla ve çok boyutlu bir olgu olarak ele alınmıştır. Bu nedenle şiddeti ortaya çıkaran sosyolojik sebeplerin anlaşılması; eşitlik, çatışma çözümü ya da toplumsal cinsiyet temelli şiddetin eğitim süreçlerine dahil edilmesi; göç, silahlı çatışma gibi kadın açısından şiddeti daha büyük olasılık haline getiren olağanüstü koşulların dikkate alınması; önleme, koruma ve infaz mekanizmalarının devlet dışındaki aktörleri, özellikle medya ve bilgi ve iletişim teknolojileri alanındaki aktörleri, de içeren bir yaklaşımla işleminin sağlanması gibi daha önceki uluslararası sözleşmelerde aşına olmayan bir tutum benimsenmiştir (Jurasz, 2015, s. 624). Ayrıca Sözleşmenin uygulanması sırasında taraf ülkelerden etkin bir bilgi toplama faaliyeti içinde olmaları ve farklı sektörleri kapsayan ve farklı araçları bütünleştiren bir yaklaşım içinde hareket etmeleri beklenmiştir. Bu bakış açısı doğrultusunda örneğin, taraf devletlerin kadına yönelik şiddetle doğrudan ilgili gibi görünmeyen göç ve sığınma politikalarında da Sözleşme hükümlerini dikkate alması öngörülmüştür (Madde 59, 60 ve 61). İstanbul Sözleşmesi kapsamında katılımcı devletlerin Sözleşme hükümlerine uyumu ve bu hükümleri uygulamalarını garanti altına almak üzere etkin bir takip mekanizması oluşturulmuştur. GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence – Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddete Karşı Eylem Uzman Grubu) olarak bilinen izleme mekanizması, sözleşmeye ülkelerin uyumunu arttırmaya ilişkin önerileri de içeren raporlar hazırlamıştır.

Yukarıda da denildiği üzere İstanbul Sözleşmesi, Sözleşmede kapsanan şiddet türleri, şiddetle mücadele aşamaları (önleme, soruşturma, cezalandırma, mağdurlar üzerindeki etkilerini ortadan kaldırma, koruma), şiddeti önlemek için benimsenmesi önerilen mekanizmalar (veri toplama, suç olarak kabul etme, farkındalık yaratma, izleme), şiddet mağduru kadınların özel durumlarının dikkate alma (göç eden, sığınma talebinde bulunan ya da engelli olan), kadına karşı şiddetle mücadeleye devlet dışı aktörleri dâhil etme gibi açılardan oldukça kapsamlı ve yenilikçi bir yaklaşımı yansıtmaktadır. Sözleşme bu açılardan kadına karşı şiddetle mücadele noktasında uluslararası düzlemde verilen çabanın ileri bir noktaya taşınmasına vesile olarak, Avrupa'ya bu zamana kadar yukarıda anılan Deklarasyon ile Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Yok Edilmesi Sözleşmesi (CEDAW – Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) kapsamında benimsenen 19 ve 35 numaralı tavsiye kararları gibi adımlarla BM liderliğinde işleyen küresel sürecin ötesine taşımıştır. İzleyen başlıkta AB'nin, Avrupa Konseyi bünyesinde benimsenerek Avrupa'da kadına yönelik şiddete dair yeni bir hukuki gerçeklik ortaya çıkaran ve bu başlık altında kapsamı ve önemi kısaca açıklanan İstanbul Sözleşmesine katılım süreci ele alınacaktır.

4. Avrupa Birliği'nin İstanbul Sözleşmesi'ne Katılım Süreci

AB'nin öncülü olan Avrupa Ekonomik Topluluğu 1950'li yılların sonlarında, Topluluğa katılımları öncesinde Avrupa Konseyi üyesi haline gelmiş olan altı devlet tarafından kurulmuştur. Bu duruma istinaden Roma Antlaşması'nın 230. maddesinde Topluluğun, Avrupa Konseyi ile mümkün olan her türlü işbirliğini kurma niyetinde olduğu belirtilmiştir. Ardından iki kurum arasında imzalanan ilave ikili anlaşmalarla işbirliği daha kurumsal bir görünüm kazanmıştır (Cornu, 2013, s. 117). Birliğin, 2009 yılında yürürlük kazanan en son kurucu antlaşması Lizbon Antlaşması ise Birlik ile Avrupa Konseyi arasında AB'nin kuruluş dönemlerinden itibaren var olan işbirliğinin, daha ileri noktalara taşınması açısından yasal bir dayanak oluşturmuştur. Bir yandan Birliğin elde ettiği yeni yetkilerle Avrupa Konseyi'nin faaliyet gösterdiği alanlara etki etmesi mümkün hale gelmiş; diğer yandan Lizbon Antlaşması sayesinde başta Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi olmak üzere AB'nin Avrupa Konseyi bünyesindeki sözleşmelere taraf olmasının önü açılmıştır. AB, bu zamana kadar 17 Avrupa Konseyi Sözleşmesini imzalamıştır. Bunlardan 13 tanesinin onay süreci tamamlanarak Birliğin resmi katılımı gerçekleşmiş ve 12 tanesi ise yürürlük kazanmıştır (Avrupa Konseyi İstatistikleri). Dolayısıyla AB, bütünleşmenin ilk dönemlerinden itibaren insan hakları konusunda mevzuat geliştirirken ya da uygulamalarda bulunurken sıklıkla Avrupa Konseyi tarafından geliştirilen standartları dikkate almıştır (Nalutsyshyn ve diğerleri, 2020, s. 182). Ayrıca Avrupa Konseyi bünyesinde güncel standart geliştirme çabalarına da aktif bir katılım göstermiştir. Bu doğrultuda, AB 2009-2010 yıllarında Avrupa Konseyi bünyesinde İstanbul Sözleşmesini ortaya çıkarmak üzere gerçekleştirilen müzakerelerde gözlemci statüsü ile bulunmuştur (Avrupa Komisyonu, 2016). Bu müzakereler sonucunda nihai halini alan Sözleşme'nin 75. maddesinde AB'nin katılımına ilişkin bir hüküm yer almıştır.

AB Antlaşmasının 2. maddesinde toplumsal cinsiyet eşitliği ve ayrımcılık yapmama ilkeleri yer almaktadır. AB Temel Haklar Şartında (2000) insan onuru ve eşitlik garanti altına alınmakta ve cinsiyet temelli ayrımcılık yasaklanmaktadır. AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmada yer alan bağlayıcı olmayan 19 No'lu Deklarasyon (2016) kapsamında üye devletler aile içi şiddetin her türüyle mücadeleye yönelik bir siyasi irade beyanında bulunmaktadır. Aynı zamanda Eşitlik ve Ayrımcılık Yasağına Dair Yönerge (2006), İnsan Kaçakçılığına Dair Yönerge (2011) ve Mağdur Haklarına Dair Yönerge (2012) gibi hukuksal araçlar da dolaylı olarak kadına yönelik şiddetle mücadelede kullanılan Birlik hukuki araçlarıdır. Bu da gösteriyor ki AB hâlihazırda özel olarak kadına yönelik şiddete odaklanan ve kadına yönelik şiddetle doğrudan mücadele etmesine imkân veren bağlayıcı bir mekanizmadan yoksundur ve bu durum AB'nin bu zamana kadar kadına yönelik şiddet söz konusu olduğunda sergilemiş olduğu yaklaşımla büyük bir uyum içinde olan İstanbul Sözleşmesi katılımını elzem hale getirmektedir (Avrupa Komisyonu, 2016b).

AB'nin herhangi bir uluslararası antlaşmaya katılımı AB'nin İşleyişine Dair Antlaşma'nın 218. maddesi hükümlerine uygun olarak gerçekleşmektedir. İlgili maddeye göre söz konusu katılım bir antlaşma yoluyla olmaktadır. Süreç bu antlaşmanın, Konsey tarafından yetkilendirilen Komisyonun kendisine verilen talimatları dikkate alarak Birlik adına katılıma dair antlaşmayı müzakere etmesi ile başlamaktadır. Müzakerelerin tamamlanmasının ardından Konsey, Komisyon tarafından önerilen antlaşma metninin akdedilmesine dair kararı, Avrupa Parlamentosu onayının ardından almaktadır. Bu sürecin her aşamasında aksi belirlenmeyen hallerde Konsey tüm kararlarını oy çokluğu ile vermektedir. Ardından antlaşma, tüm üye devletlerde öngörülen anayasal kurallara göre onaylandıktan sonra yürürlük kazanmaktadır. Bir antlaşmaya katılıma ilişkin herhangi bir üye devlet, Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ya da AB Konseyi; Avrupa Birliği Adalet Divanının görüşünü talep edebilmektedir. Bu görüşün olumsuz olması halinde katılım antlaşması değiştirilmeden yürürlük kazanmamaktadır. AB'nin herhangi bir sözleşmeye katılımı AB hukukunda değişiklik meydana getireceği için bu usul takip edilmektedir (Douglas-Scott, 2011, s. 666).

AB Konseyi, yukarıda tanımlanan süreçteki kararını, İstanbul Sözleşmesine katılım sürecinde imza ve katılım onayına dair iki karar vermek suretiyle işletme tercihinde bulunmuştur. AB Konseyinin İstanbul Sözleşmesinin imzalanmasının kapsamına dair iki kısıt barındıran kararının ardından, Sözleşme 13 Haziran 2017 tarihinde AB yetkilileri tarafından imzalanmıştır. AB Konseyi tarafından alınan kararda belirlenen kısıtlara göre Sözleşmenin imzalanmasının kapsamı, Birliğin adli işbirliği alanında münhasır yetkili olduğ u cezai meseleler ile sığınma ve sınır dışı etmeme olarak belirlenmiştir (Avrupa Konseyi, 2017). AB Konseyi, İstanbul Sözleşmesine AB'nin katılımına ilişkin onay kararını henüz vermemiştir. Söz konusu kararın oy birliği ile alınması noktasında direten ve üye devletlerin tamamının henüz resmi olarak taraf olmadığı bir Sözleşmeye, Birliğin katılımının Sözleşmenin kendileri açısından bağlayıcılığına ilişkin üreteceği sonuçları noktasında endişeler taşıyan, Sözleşmeyi imzalayan ama artan din ve toplumsal temelli kaygı ve baskıların etkisiyle onaylamayan Bulgaristan, Macaristan, Slovakya gibi üye devletler söz konusudur.

AB'nin İstanbul Sözleşmesine katılımı kendi yetkilerinin kapsamına ilişkin konularda sonuçlar ortaya çıkaracaktır (Avrupa Komisyonu, 2015a). Sözleşmeye taraf olunması halinde Sözleşme, Birliğe dair tüm süreçlerde ve Birlik kurumlarının tüm faaliyetlerinde geçerli hale gelecektir. Birlik taraf olmadan kadına yönelik şiddet noktasında üye devletlerce gerçekleştirilen faaliyetleri destekleme fonksiyonunu yerine getirememektedir. AB, mevcut durumda kadına yönelik şiddeti engellemeye yönelik araçlara sahip olsa bile söz konusu araçları güçlendirmek ve daha etkin kılmak üzere İstanbul Sözleşmesine katılım elzem görülmektedir. Birlik, Sözleşmeye taraf olması durumunda ulusal düzeyde var olan mekanizmaları tamamlayacak önlemler alabilecek ve aynı zamanda AB kurumlarının sözleşmeye uygun davranmalarını sağlayabilecektir (De Vido, 2017, s. 91). Başka bir deyişle ulusal düzeyde üye devletler tarafından şiddetle mücadeleyle yönelik atılan adımların Birlik düzeyindeki faaliyetlerle desteklenmesi sağlanacaktır (Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı, 2014). Ayrıca resmen taraf olmasalar dahi üye devletlerin AB tarafından taraf olunan bir sözleşmeyi görmezden gelmeleri mümkün olmayacaktır. Çünkü AB hukuku kapsamında Birliğin taraf olduğu antlaşmalar üye devletler üzerinde bağlayıcı hale gelebilmektedir. Örneğin, İstanbul Sözleşmesinin tarafı haline gelen AB, şiddet mağdurlarının durumlarının tazmin edilmesi noktasında üye devletleri devlet sorumluluğu ilkesine uygun hareket etmeye davet edebilir ya da ulus devletlerdeki yargıçlar AB hukukunu Sözleşmeyi referans olarak yorumlama tercihinde bulunabilirler (De Vido, 2017, s. 95-96).

Avrupa'da farklı uluslararası örgütlerin bu konudaki çabaları arasında uyum ve sinerjinin sağlanması ile kadına yönelik şiddete karşı daha etkili bir şekilde mücadele edilmesi ve Avrupa'nın en yaygın kadın hakkı ihlali olan kadına yönelik şiddet açısından daha güvenli bir coğrafya haline gelmesi sağlanacaktır (Avrupa Konseyi, 2017). Sözleşmeye katılımın AB'nin kadına yönelik şiddetle mücadeleye olan bağlılığını güçlü bir şekilde vurgulayan siyasi bir mesaj olması beklenmektedir (Avrupa Komisyonu, 2016b). Ayrıca bu katılım, AB'nin uluslararası siyasi arenada insan hakları ve demokratik değerlerin savunucusu imajını da güçlendirecektir. Mevcut durumda üye devletler kadına karşı şiddetle farklı araçlarla mücadele etmektedir. Bunun sonucunda her üye devletin bu alandaki performansı eşit değildir. AB üyesi ülkeler arasında kadına yönelik şiddetle mücadele konusunda sahip olunan yasal, tarihi, coğrafi ya da siyasi kültürü yansıtan ciddi bir farklılaşma bulunmaktadır. AB'nin bu alana aktif bir şekilde müdahil olması üye devletlerin yeknesak minimum standartlarda uzlaşmalarına katkıda bulunacaktır. AB'nin mevcut durumda elinde bulunan araçlar, onu üye devlet uygulamalarında minimum bir yeknesaklık sağlamak üzere harekete geçirmeye yetkili kılmamaktadır (Freixes ve Román, 2014, s. 8).

İstanbul Sözleşmesi imzalanırsa bile bu konuya odaklanan ayrı bir AB mevzuata ihtiyaç duyulmaya devam edileceğini ileri sürenler vardır (Avrupa Parlamentosu, 2013). Söz konusu mevzuatın, kadına yönelik şiddet konusunda AB'nin kendine özgü kimliğini ortaya koymasına ve üye devletlerde uygulanan ulusal mevzuatlar ve uluslararası yükümlülüklerle tamamlanmasına hizmet edeceği öngörülmektedir (Benlolo-Carabot ve diğerleri, 2013). Bunun yanı sıra AB'nin kadına yönelik şiddetle ilgili faaliyetlerinin artması sayesinde bu alana daha fazla finansal kaynak ayrılması, bu konuda hesap verebilirliğinin artması, bu hususta Birlik ve üye devlet düzeyinde

daha fazla veri toplanması ve daha güvenilir istatistiklerin elde edilmesi, AB eşitlik tüzüğündeki şiddete dair hükümlerin daha kapsamlı bir şekilde uygulanması hedeflenmektedir. Ek olarak, mevcut AB mevzuatının İstanbul Sözleşmesi hükümleri dikkate alınarak yorumlanması, ceza hukukuna dair üye devletler arasında daha fazla bütünleşmenin yolunun açılması, CEDAW gibi bu alandaki uluslararası sözleşmelerin daha etkin bir şekilde uygulanmasının sağlanması, anaakımlaştırma (mainstreaming) yapılarak kadına yönelik şiddet farkındalığının tüm politika üretim süreçlerinde dikkate alınması, onay sürecini tamamlamayan üye devletler açısından ilave bir motivasyonun sağlanması gibi faydaların da ortaya çıkarılması beklenmektedir (Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele İçin Avrupa Koalisyonu, 2018). AB'nin İstanbul Sözleşmesine katılımını genel olarak ele alan bu başlığın ardından, katılım süreci devam eden başlıkta çalışmanın başında sunulan kavramsal çerçeveden hareketle ulusüstücü ve hükümetlerarasıcı ayrımı temelinde sınıflandırılan Birlik kurumları açısından ele alınacaktır.

5. Ulusüstücü Avrupa Birliği Kurumları ve Birliğin İstanbul Sözleşmesine Katılımı

Birlik kurumları arasında kadına yönelik şiddet konusunu gündemine alan, insan haklarına dair mevzulara ilişkin en fazla hassasiyeti gösteren ve faaliyetlerinde sıklıkla bu konulara atıfta bulunan Avrupa Parlamentosu olmuştur. Parlatentonun kadına yönelik şiddet konusuna müdahil olması 1980'lere, yani sınırlı sayıda üye devletin artan feminist taleplere cevaben bu konuda düzenlemeler yapmaya başladığı döneme denk gelmiştir (Montaya ve Agustin, 2013, s. 544). Bütünleşme sürecinde kadına yönelik şiddetin kendisine daha fazla yer bulmasında kendiliğinden ya da Avrupa Parlamentosundan gelen baskılar neticesinde hareket eden bir diğer AB kurumu Avrupa Komisyonunun faaliyetleri de oldukça etkili olmuştur. Dolayısıyla bu başlık altında Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu, AB'nin üye devletlerin yanı sıra kadına yönelik şiddetle etkin bir şekilde mücadele eden bir aktör haline gelmesi, yani bu konuya dair daha fazla yetkiye sahip olması, adına çaba sarf eden ve dolayısıyla da kadına yönelik şiddetin ulusüstücü boyutunu güçlendirmeye odaklı bir yaklaşım içinde hareket eden aktörler olarak kapsanmıştır.

Avrupa Parlamentosunun kadına yönelik şiddetle mücadeleye eklenmesi, 1986 yılında alınan "Kadına Yönelik Şiddet Kararı" ile olmuştur. Söz konusu kararda insan haklarının garanti altına alınmasının, kadına yönelik şiddete bir engel teşkil etmediği vurgulanmıştır. Birliğin ilgili dönem itibariyle ekonomi odaklı bir gündeme sahip olmasından hareketle kadına yönelik şiddet, kadının ekonomik hayattaki yerinin erkeklere kıyasla geri planda olmasının ortaya çıkardığı bağımlılıkla ilişkilendirilmiştir. Bu nedenle üye devletler kadınların erkeklerle eşit koşullarda istihdamını kolaylaştıracak adımlar atmaya davet edilmiştir. Kararda aynı zamanda cinsel şiddet, kamusal olmayan alanlardaki şiddet, azınlık gruplarına mensup olan ya da mülteci olan kadınların maruz kaldığı şiddet ve kötü muamele, kadınların insan kaçakçılığının mağduru olmaları ya da bedenlerinden para kazanmaya zorlanmaları gibi konular da ayrı başlıklar altında kapsanmıştır (Avrupa Parlamentosu, 1986).

Yukarıda değinilen kararı izleyen yıllarda Avrupa Parlamentosu düzenli olarak kadına yönelik şiddete dair kadın sünneti, iş yerinde yıldırma (mobbing) ya da cinsel taciz gibi kadına yönelik şiddetin farklı türlerine odaklanan yasama tekliflerinde bulunmuştur. Konu zaman zaman Avrupa Parlamentosu dışındaki AB kurumlarının da gündemine gelmiştir. Parlamentoda üye devlet ve AB kurumlarını kadına yönelik şiddet konusunda daha fazla çaba içinde davranmaya davet eden kararlar alınmış ve 2009 yılında Avrupa Parlamentosu tarafından Avrupa Komisyonuna kadına yönelik şiddeti kapsamlı bir yaklaşımla ele alan bir yönerge hazırlama çağrısından bulunulmuştur (Avrupa Parlamentosu, 2009). Buna rağmen AB'nin, İstanbul Sözleşmesi öncesi dönemde kadına yönelik şiddetle mücadeleyle yönelik ciddi bir girişimi söz konusu olmamıştır (Elman, 2020, s. 9). İstanbul Sözleşmesine AB üyesi ülkelerin katılımı ve AB'nin de katılımının gündeme gelmesinin ardından, Avrupa'da kadına yönelik şiddete artan ilgi neticesinde ulusüstü AB kurumlarının da bu konudaki faaliyet ve çabalarında bir artış meydana gelmiştir.

Avrupa Komisyonunun 24 Kasım 2015'te Kadına Yönelik Şiddetin Ortadan Kaldırılması gününde yayınladığı yol haritası, Birliğin İstanbul Sözleşmesine katılımına dair ilk adım olmuştur (Avrupa Komisyonu, 2015b). Mart 2016'da Komisyon, AB Konseyi'ne İstanbul Sözleşmesinin imzalanmasına ilişkin alınacak karara ilişkin teklifini iletmiştir. İlgili teklifte, AB Antlaşmasının eşitlik ve ayrımcılık yapmamaya dair hükümleri ile Birliğin daha önce konuyla ilgili alanlarda benimsemiş olduğu mevzuat temelinde böyle bir imzaya yetkili olduğu vurgulanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2016b).

AB Konseyinin Sözleşmenin imzalanmasını kısıtlar belirleyerek onaylayan kararının ardından, Eylül 2017'de Avrupa Parlamentosunda Birliğin Sözleşmeye katılımına dair ezici bir çoğunluğun desteği ile alınan kararda, Sözleşmenin Birlik tarafından imzalanmasına dair memnuniyet belirtilerek üye devletler, AB'nin sözleşmeye katılımını ivedilikle tamamlamaya davet edilmiştir. Bununla birlikte, AB'nin sözleşmeye katılımına ve Sözleşmenin uygulanması hususunda herhangi bir yasal belirsizlik ortaya çıkarmamak adına, sözleşmenin uygulanmasına dair herhangi bir kısıt belirlenmemesi tavsiye edilmiştir (Avrupa Parlamentosu, 2020b). Bu karar gösteriyor ki, Avrupa Parlamentosu, AB Konseyinin hem Sözleşmenin Birlik sistemindeki etkisini sınırlandırma çabasından hem de katılım sürecini yavaşlatmasından rahatsızlık duymuştur.

İstanbul Sözleşmesinin imzalanmasının ardından Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu, onay sürecinin tamamlanmasını garanti altına almaya odaklanan faaliyetler gerçekleştirmiştir. Bu bağlamda, AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu tarafından defalarca onay sürecini hızlandırmaya davet edilmiştir (Avrupa Parlamentosu, 2019a ve 2020b). Aynı zamanda Parlamento, konuya gündeminde yer vererek, AB Konseyi ve Sözleşmeyi henüz onaylamayan üye devletler üzerinde baskı kurmaya çalışmıştır. Bu kapsamda, Parlamento Birlik içinde cinsel taciz ve istismar ile mücadele edilmesine yönelik bir karar almıştır (Avrupa Parlamentosu, 2017). Konuya ilişkin diğer bir kararda üye devletlerde İstanbul Sözleşmesini hedef alan kampanyalar kınanmıştır (Avrupa Parlamentosu, 2019b). Bu aşamada, AB Konseyi bünyesinde faaliyet göstermekte olan Temel Haklar, Vatandaşlık Hakları ve Kişilerin Serbest Dolaşım Çalışma Grubu (Working Group on Human Rights, Fundamental Rights, Citizens' Rights and Free Movement of Persons) Sözleşmenin

onaylanmasına için gereken karara ilişkin hazırlıkları yapmıştır. Çalışma grubunun faaliyetleri neticesinde Sözleşmenin Birlik ve üye devletlerce işbirliği içinde uygulanmasına dair bir uzlaşma metni ortaya çıkmıştır. Ancak henüz AB Konseyi üzerinde uzlaşılacak metni uygulamak ve bu suretle de İstanbul Sözleşmesinin onay sürecinde önemli bir aşamayı geride bırakmak üzere gerekli siyasi iradeyi ortaya koymamıştır (Avrupa Parlamentosu, 2020a).

Avrupa Parlamentosuna göre geçmiş dönemde kat edilen mesafeye karşın hem üye devletler hem de AB düzeyinde var olan hukuksal altyapı kadına yönelik şiddetin önlenmesi noktasında yeterli değildir (Avrupa Parlamentosu, 2020b). Aynı zamanda İstanbul Sözleşmesine Birliğin katılımının sağlanması da Avrupa Parlamentosu tarafından kadına yönelik şiddetle mücadelede nihai hedef olarak kabul edilmemektedir. Bunun yerine İstanbul Sözleşmesi Birlik düzeyinde atılması gereken adımları tamamlayan bir mekanizma olarak görülmektedir (Avrupa Parlamentosu, 2009). Kadına yönelik şiddetle etkin mücadele etme konusunda, Avrupa Parlamentosu tarafından ısrarla üzerinde durulan iki talep söz konusudur. Bunlardan ilki paserelle hükümlerinin¹ işletilmesi ile AB Antlaşmasınının 83(1) maddesine kadına yönelik şiddetin suç olarak eklenmesine ilişkindir (Brussels Time, 2020). Avrupa Komisyonu tarafından Mart 2020'de yayınlanan AB Toplumsal Cinsiyet Eşitliği 2020-2025 Stratejisinde kadına yönelik şiddet kapsamındaki bazı suçların AB'nin suç kataloğuna eklenmesi teklifi yer almıştır. Stratejide aynı zamanda toplumsal cinsiyet temelli şiddetin alarm seviyesinde devam ettiği vurgulanarak kadına yönelik şiddetin geçmişte kalmasını sağlamak üzere AB'nin elinden gelen tüm çabayı ortaya koyacağı ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2020a). Avrupa Parlamentosunun ikinci talebi ise AB'nin kadına yönelik şiddet konusunda bir tüzük benimsemesine ilişkindir. Hatta Avrupa Parlamentosu, söz konusu tüzüğün benimsenmesi ile ortaya çıkacak faydaları vurgulayan, özellikle mali kazanımlara odaklanan, açıklamalarda da bulunarak bu konuyu üye devletler açısından cazip kılmaya çalışmaktadır. Böyle bir tüzüğün benimsenmesi ile kadına yönelik şiddet vakalarının yüzde 10 azalması ile şiddetle bağlantılı maliyetlerin de 7 milyar avro (kamu tarafından bu konuya dair yapılan yasal süreçlere ya da sağlığa dair harcamalar, kadınların istihdamda yer alamamasının ortaya çıkardığı eksik üretim maliyetleri ile mağdurlar üzerindeki uzun dönemli etkilerin maliyetleri dikkate alınmıştır) düşmesinin sağlanacağına işaret edilmektedir (Avrupa Parlamentosu, 2014). 2021 Çalışma Programında Avrupa Komisyonu, İstanbul Sözleşmesinin AB tarafından onaylanması sürecine bağlılığını ifade ederek toplumsal cinsiyet temelli şiddetle mücadeleye yönelik yeni bir yasama teklifinde bulunma niyetinde olduğunu beyan etmiştir (Avrupa Komisyonu, 2021). Komisyon sunacağı teklifin mevcut AB belgelerindeki eksikliği tamamlayarak Birliğin bu konuda elindeki araçları güçlendireceğini ileri sürmüştür (Avrupa Komisyonu, 2020b).

Avrupa Parlamentosu, AB'nin İstanbul Sözleşmesine katılımı noktasında tartışmalara sebep olan konularda kafa karşılıklarını ortadan kaldırmak ve Birliğin Sözleşmeye katılımının mümkün olan en kapsamlı şekilde gerçekleşmesini sağlamak üzere 2020 yılından Avrupa Birliği Adalet Divanından (ABAD) görüş talebinde bulunmuştur. Söz konusu taleple Avrupa Parlamentosu,

1 Üye devletlerin oy birliği ile alınan karar neticesinde Birlik Kurucu Antlaşmalarınının tadil edilmesine dair yasal süreç takip edilmeden, özellikle de tadil antlaşmalarda olduğu gibi üye devletlerin anayasal onay süreçlerini işletmeleri söz konusu olmadan, AB yasal sisteminde değişiklik yapılmasıdır.

ABİHA'nın 218. maddesi kapsamında imza ve katılım onayı şeklinde ikili bir onay mekanizmasının işletilmesinin mümkün olup olmadığını, İstanbul Sözleşmesinin kapsamına giren konularda üye devletlerle Birlik arasındaki yetki dağılımının nasıl olduğu ve Sözleşmenin yasal etkisinin kapsamının ne olduğunu ve Sözleşmenin onay sürecinde AB Konseyinde oybirliğinin gerekli olup olmadığını ABAD'a danışmıştır (Utrilla, 2020). Mart 2021'de ABAD, Avrupa Parlamentosu tarafından kendisine danışılan konular hakkındaki görüşünü açıklamıştır. ABAD görüşünde, onay aşamasının ikiye bölünmesinin ABİHA'nın 218. maddesinin işleyişi açısından herhangi bir hukuki sorun oluşturmadığını, Sözleşmenin konusuna giren konularda AB Konseyinde kararların oybirliği ile alınması zaruri olmasa bile mümkün olan en geniş uzlaşının aranması gerektiğini ve üye devletlerin kendileri bireysel olan herhangi bir Sözleşmenin tarafı olmasalar bile Birliğin taraf olması halinde ilgili Sözleşmenin kapsamına giren konularda AB'nin genel tutumu ile uyumlu hareket etmek durumunda olduğunu ortaya koymuştur (Avrupa Birliği Adalet Divanı, 2021). Birliğin kurumsal yapılanması düşünüldüğünde ulusüstücü kurumlarından biri olan ABAD'ın görüşü aracılığıyla, Avrupa Parlamentosuna kendisinden umduğu ulusüstücü desteği güçlü bir şekilde vermediği ve görüşünde İstanbul Sözleşmesine ilişkin Avrupa'da devam eden tartışmanın bir tarafı olmaktan özenle kaçındığı tespitinde bulunulabilir. Bu durum 1960'lı yıllarda aldığı kararlarla doğrudan etki ve AB Hukukunun üstünlüğü ilkelerinin ortaya çıkması ve yerleşmesini sağlayan ve hukuki yoldan bütünleşmenin gelişmesine katkıda bulunan ABAD'ın, özellikle 1992 Maastricht Antlaşması sonrası dönemde üye devlet tercihlerine daha uyumlu davranma eğiliminde olması ve bu suretle hukuki bir aktivizmden uzak durmayı tercih etmesi iddialarını doğrular niteliktedir (Blauberger ve Schmidt, 2017, s. 909).

Bu başlık kapsamında ortaya konulanlardan hareketle, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu açık bir şekilde AB'nin kadına yönelik şiddetin önlenmesi noktasında daha etkin olmasını arzu etmekte ve bu konuda bütünleşmenin ulusüstücü boyutunu daha güçlü kılmak için çabalamaktadır. AB'nin İstanbul Sözleşmesine katılımının tamamlanması da bu genel hedefe ulaşmada, her iki kurum tarafında da önemli bir adım olarak görülmektedir. Bununla birlikte Avrupa Parlamentosu, kadına yönelik şiddete odaklanan bir Birlik yönergelerinin yürürlük kazanması ve Birliğin suç listesine kadına yönelik şiddetin eklenmesi gibi talepleriyle AB'nin İstanbul Sözleşmesine katılımı yetinmemesi bunun ötesine geçen uygulamaları hayata geçirmesine dair bir tutum içindedir. Bu hedeflere ulaşma sürecindeki en büyük destekçisi hiç şüphesiz ki kendisi gibi kadına yönelik şiddet konusunda ulusüstü bir çizgide olan Avrupa Komisyonudur. Kadına yönelik şiddet konusunda Birliğin daha fazla yetki ve daha etkin araçlarla donanmasını sağlama noktasındaki çabaları ve işbirlikleri neticesinde, iki ulusüstü AB kurumu kimi zaman kendilerinden farklı konumlanmış olan aktörlerle de çatışma içine girmektedir. Birliğin İstanbul Sözleşmesine katılımı noktasında ulusüstü bir çizgide hareket eden Birlik kurumlarına odaklandıktan sonra, takip eden başlıkta İstanbul Sözleşmesine katılıma dair hükümetlerarası tartışmalar ele alınacaktır.

6. Hükümetlerarası Üye Devletler ve Birliğin İstanbul Sözleşmesine Katılımı

AB üyesi ülkelerin tamamı resmi olarak kadının toplum içinde güçlenmesini hedeflemektedir (Sumbas ve Koyuncu, 2019, s. 252). Bu genel hedefle ilintili olarak kadına yönelik şiddetle mücadele etmek de üye devletler tarafından üzerinde durulan konulardan biridir. 2016 yılı itibarıyla İstanbul Sözleşmesi AB üyesi ülkelerin tamamı tarafından imzalanmıştır. Bu da demek oluyor ki Sözleşmeye dair neredeyse tüm üye ülkelerde var olan şüphe ve toplumsal direnç, üye ülkeleri imzalamaktan alıkoymamıştır. Bununla birlikte imza aşamasının üzerinden geçen yıllara karşın, halen önemli sayıda AB üyesi ülke tarafından Sözleşme onaylanarak yürürlüğe konmamıştır. Üye devletlerin onaylarında gecikmeler yaşanmasında, Sözleşmenin kapsamına dair konularda yaşanan ancak toplumsal kutupsallaşmalar oldukça etkili olmuştur (Jankovic ve Mrsevic, 2018). Sözleşmeyi hedef alan güçlerin baskıları, sözleşmenin onaylanması ve yürürlük kazanması aşamalarında daha belirgin bir hal almıştır. Karşı karşıya kalınan direnç birçok üye ülkede onaylama sürecini ya durdurmuş ya da oldukça sancılı ve gecikmeli gerçekleşmesine sebep olmuştur. Hatta sözleşmenin yürürlük kazandığı bazı üye ülkelerde Sözleşmeden çekilme tartışılır hale gelmiştir.

Avrupa'da sözleşmeye yönelik tepkilerin olmadığı bir ülke neredeyse yok gibidir. Almanya, Fransa, İtalya ve İspanya gibi bazı AB üyesi ülkeler, toplumsal tepkilere rağmen Sözleşmeyi onaylayarak yürürlüğe koymuştur. Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Letonya, Litvanya, Macaristan, Slovakya Sözleşmeyi imzalamış olmalarına karşın, onay sürecini tamamlayarak yürürlüğe koymaktan imtina etmiştir. Hırvatistan ve Polonya ise onaylayarak yürürlüğe koymanın pişmanlığı ile ön plana çıkmış ve düzenli olarak sözleşmeden geri çekilmeyi tartışır hale gelmiştir (Kucher ve Zobec, 2017; Nygren, Martinsson ve Mulinari, 2018).

2000 sonrası dönemde toplumsal cinsiyet eşitliği kavramı ve hedefini sorunsallaştıran ve giderek güçlenen bir sınır aşan etkileşimi de içeren, küresel bir farkındalık ya da örgütlenme eğilimi mevcuttur (Balogh, 2020, s. 3). Toplumsal cinsiyet karşıtlığı (anti-gender movement) İstanbul Sözleşmesinin de varlık kazandığı son on yıl içinde Avrupa da dahil olmak üzere tüm dünya genelinde giderek daha güçlü hale gelmiştir (Şahin, 2020). Bu kapsamda, toplumsal cinsiyet karşıtları küresel ölçekte dini kurallar, ailenin korunması, nüfusun devamlılığının sağlanması ve bağlantılı olarak kürtaj karşıtlığı, farklı cinsel yönelimlere sahip olan bireylerin evlenmesi ya da evlat edinmelerinin yasaklanması, kadının temel misyonunun eş ve anne olarak vurgulanması gibi ortak gündemler temelinde bir mücadele yürütür hale gelmiştir (Stubbs ve Lendvai-Bainton, 2019, s. 3). Sorunsallaştırılan konular dikkate alındığında, bu çıkışın radikal bir yeniden ataerkilleşmeyi çağırıştırdığı ve kadının güçlenmesine ilişkin 1980 sonrasında hız kazanan mücadele ile tezat bir söylem barındırdığı tespitlerinde bulunulabilir.

Çoğunlukla sivil bir güç odağı olarak karşımıza çıkan bu hareket, geçerli olan yerel koşullardan çok fazla etkilenerek kendisini ifade etme şansı elde etmektedir. Dolayısıyla söylemsel olarak bu gruplar arasındaki benzerliklere karşın, söz konusu gruplar yerel dinamik ve koşullara yaptıkları vurgular temelinde birbirinden ayrılmaktadır. AB üyesi ülkelerde İstanbul Sözleşmesine dair

tartışma, şüphe ve direnç de küresel düzeyde gözlemlenen toplumsal cinsiyet karşıtlığının, Avrupa'ya özgü bir ifade şekli olarak görülebilir. Çünkü Sözleşmeden duyulan rahatsızlık ve sözleşmeye yöneltilen eleştirilerin odak noktasında toplumsal cinsiyet meselesi önemli bir yer tutmaktadır. Toplumsal cinsiyet kavramı kullanılarak aslında dolaylı bir şekilde, din ve toplumsal değerlere ve en başta da bu değerlerin koruyucusu olarak görülen aileye gizli bir saldırının olduğu ileri sürülmektedir (Avrupa Konseyi, 2017). Bu kapsamda, cinsiyet rolleri, cinsel yönelim, eşcinsel evlilikler, eşcinsellerin üreme ve evlat edinme hakları, aile içi şiddet yaklaşımı, kürtaj, çocukların okulda cinsiyet eğitimleri yoluyla erken cinselleştirilmesi, eğitim sisteminde cinselliğin ele alınışı, ailenin korunması gibi birbiriyle doğrudan ilgisi olmayan fakat "cinsellik" teması altında bir araya getirilebilecek pek çok farklı konu bir arada tartışılmaktadır.

AB üyesi ülkelerde sözleşmeye dair şüpheleri ifade eden güçler çoğunlukla sosyal hareketler, sivil toplum örgütleri, politikacılar ya da kilise başta olmak üzere dinle ilişkili aktörler olmuştur. Bazı üye ülkelerde yoğun bir şekilde gözlemlenen İstanbul Sözleşmesi karşıtlığı, aynı zamanda iç siyasette kendisine daha fazla ifade ve temsil etme fırsatı elde eden bazı siyasi güçlerle de ilişkilendirilmiştir. Bu tür eğilimlerin muhafazakarlık (dinin öğretilerini vurgulama ve kiliseyi ön plana çıkarma), otoriterlik (medya üzerinde artan kontrol, sivil toplum kuruluşlarına faaliyetleri için daha az alan bırakmak, toplumsal cinsiyete dair akademik çalışmaları sınırlandırma), milliyetçilik (milli değer ve özelliklerin kutsanması) ve neoliberalizmin (kadınların part-time işler yoluyla işgücü piyasasına dahil edilmesi) etkileşimi temelinde hareket eden siyasi güçler tarafından sıklıkla savunulduğu iddia edilmiştir (Stubbs ve Lendvai-Bainton, 2019, s. 1).

Avrupa'da sözleşmeye dair muhafazakâr ya da toplumsal cinsiyet karşıtlığı temelinde dile getirilen şüphelere ek olarak feminist ve liberal kayguların da mevcut olduğu gözlenmiştir. Feministler, Sözleşmeyi toplumsal cinsiyet perspektifinin güçlenmesi noktasında bir kazanım olarak görmelerine karşın, Sözleşmenin ideal olandan eksikliklerine odaklanan eleştiriler yaparken; liberaller, Sözleşme ile ortaya çıkan yeni koşulların çok fazla devlet müdahalesi anlamına geldiğini işaret etmiştir (Balogh, 2020, s. 2). Feministler, Sözleşmenin hazırlık sürecine katılan farklı çıkarılara sahip olan aktörlerin desteğini kazanılması adına verilen tavizlerin (aile içi şiddet noktasında Sözleşmenin toplumsal cinsiyet perspektifinden uzak olması, şiddete uygulayanın aile evinde yaşamaya devam etmesi ve mağdurun sığınma evine alınması, sözleşmenin baskın ceza hukuku perspektifi gibi) Sözleşmenin ideal olandan uzaklaşmasına sebep olduğu inancındadır (Westendorp, 2018). Liberallere göre ise Sözleşmeye hâkim olan kadına yönelik şiddetle mücadele yaklaşımı kişiler arası şiddeti, devlet şiddeti yoluyla önleme çabasıdır (Dodov, 2018).

Bu başlık altındaki tartışmalardan hareketle Avrupa'da İstanbul Sözleşmesine dair sözleşmeyi onaylayarak yürürlüğe koyan AB üyesi ülkeleri de kapsayan ciddi bir tartışma ortamı vardır. Bu tartışma ortamı, toplumsal cinsiyet karşıtlığının daha yüksek olarak yaşandığı ve bu nedenle de henüz onay aşamasını tamamlamamış AB üyesi ülkelerde daha fazla hissedilmektedir. Sözleşmeye yönelik toplumsal direnç, bu ülkelerde siyasetçilerin görmezden gelebileceğinin çok daha ötesindedir. Kaldı ki Polonya gibi bazı üye ülkelerde olduğu üzere siyasi iktidar da bu eleştirilere göre davranma noktasında istekli olabilmektedir. En nihayetinde ise üye devletler özelinde

ortaya çıkan bu manzara, AB'nin İstanbul Sözleşmesine katılım sürecinin onay aşamasının, AB Konseyi'nde uzlaşa eksikliğinden dolayı tamamlanamamasında büyük bir paya sahiptir. Yani AB'nin İstanbul Sözleşmesine katılım süreci açısından oldukça belirleyicidir. Kaldı ki AB Konseyinde sözleşmeye katılımı onaylayan bir karar çıksa bile bu koşullar altında, Sözleşmenin an itibariyle kendi katılımına dair onay sürecini tamamlamaktan uzak duran AB üyesi ülkelerde onaylanması bir hayli zor bir ihtimal olarak belirlemektedir.

7. Sonuç

Küresel ölçekte tüm dünya toplumlarında gözlemlenen kadına yönelik şiddet, dünyada insan hakları ve demokrasi alanında en ileri coğrafyalardan biri olarak anılan Avrupa açısından da halen çaba sarf edilmesi gereken ortak bir sorunsaldır. Hem mağdurlar hem de toplumlar açısından büyük maliyetler ortaya çıkaran kadına yönelik şiddet ile mücadele etmek üzere Avrupada son yıllarda hem devletleri hem de kıtadaki bölgesel örgütlenmeleri kapsayan yoğun bir çaba söz konusudur. Bu çalışma kapsamında ele alınan AB'nin İstanbul Sözleşmesine katılım süreci, Avrupa'nın kadına yönelik şiddet meydan okuması ile mücadele etmesinin önemli boyutlarından biridir. Sürecin tamamlanması ile AB'nin kadına yönelik şiddetle mücadelede Avrupada daha önemli bir aktör haline geleceği ve üyesi olan devletleri bu alanda attıkları adımlarda daha etkin bir şekilde destekleyebileceği öngörülmektedir.

Çalışmada İstanbul Sözleşmesine katılım sürecine dair dinamiklerin, Birliğin kuruluşundan beri bütünleşmeye dair farklı görüşleri temsil eden ulusüstüçü ve hükümetlerarasıcı eğilimler temelinde anlaşılmasının mümkün olduğu görülmüştür. Birliğin Sözleşmeye katılım sürecinde yaşanan tıkanıklığın, AB üyesi ülkelerin kamuoylarında meydana gelen tartışmalar neticesinde şekillenen İstanbul Sözleşmesine dair bireysel tutumlarından kaynaklandığı ileri sürülerek Sözleşmeye katılımında yaşanan gecikmenin, hükümetlerarasıcı etkinin mevcut durumda baskın olmasından kaynaklandığı sonucuna varılmıştır. Bu da demek oluyor ki, katılım sürecinin nihayetlendirilmesine ilişkin ulusüstüçü AB kurumlarından gelen talep ve baskılara mevcut durumda konuya ilişkin AB Konseyinde üye devletler arasında bir uzlaşının oluşması için yeterli değildir.

Kadına yönelik şiddetle mücadele noktasında uzlaşa içinde olan AB üyesi devletler, Birlik düzeyinde yeknesaklığı sağlayacak herhangi bir düzenleme ya da mekanizma olmadığından, kadına yönelik şiddetle farklı araçlarla mücadele etmektedir. İstanbul Sözleşmesine AB'nin katılımını şiddetle arzu eden ve bu çalışmada Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu şeklinde tanımlanan ulusüstüçü AB kurumlarınca, İstanbul Sözleşmesi en azından tüm üye devletlerde kadına yönelik şiddetle mücadelede minimum standartların oluşması açısından önemli bir adım olarak görülmektedir. Bahse konu kurumlara göre Birliğin İstanbul Sözleşmesine katılımı kadına yönelik şiddetin Birlik boyutu açısından yeterli görülmemekte, söz konusu sürecin ilave tedbirlerle desteklenmesi ve Birliğin İstanbul Sözleşmesinin kapsamının ötesinde yetkilendirilmesi önerilmektedir. Ancak AB'nin en azından kısa vadede kadına yönelik şiddetle

mücadelede ne İstanbul Sözleşmesine taraf olması ne de İstanbul Sözleşmesinin ötesine geçen ilerici uygulamaları hayata geçirmesi üye devlet kamuoylarına egemen olan tartışma ortamı dikkate alındığında bir hayli zor görünmektedir. Bununla birlikte İstanbul Sözleşmesine karşı bir direncin söz konusu olduğu AB üyesi ülkelerde bile, Sözleşme hükümlerinden bağımsız olarak genel olarak kadın ve çocuklar gibi daha korunmasız bireyleri şiddetten korumak adına adımlar atılmaktadır. Bu da üye devletlerdeki İstanbul Sözleşmesine dair tartışmaların, esasında kadına yönelik şiddeti görmezden gelmek isteyen ya da bu büyük toplumsal sorunla mücadele etmek istemeyen bir zihniyetin ürünü olmadığını göstermektedir. Dolayısıyla ulusüstücü ve hükümetlerarası aktörler arasındaki güç dengesinin değişmesi halinde, uzun vadede Birliğin İstanbul Sözleşmesine katılımı mümkün hale gelebilir.

Kaynakça

- Armstrong, D., L. Lloyd ve J. Redmond. (2004). *International Organisation in World Politics*. Palgrave Macmillan, 3. Baskı.
- Avrupa Birliği Adalet Divanı. (2021, 11 Mart) Advocate General's Opinion in Avis 1/19 Istanbul Convention. CURIA – List of results (europa.eu), Erişim tarihi: 2 Nisan 2021.
- Avrupa Birliği Antlaşması. (2009). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>, Erişim tarihi: 14 Mart 2021.
- Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma. (2009). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>, Erişim tarihi: 14 Mart 2021.
- Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı. (2014, 5 Mart) Violence Against Women: An EU-wide Survey Main Results. <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>, Erişim tarihi: 5 Mart 2021.
- Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı. (2000). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>, Erişim tarihi: 5 Mart 2021.
- Avrupa Birliği Yönergesi. (2006, 26 Temmuz). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0054&from=EN>, Erişim tarihi: 22 Mart 2021.
- . (2011, 15 Nisan). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&from=en>, Erişim tarihi: 22 Mart 2021.
- Avrupa Komisyonu. (2015a, 3 Aralık). Strategic Engagement for Gender Equality 2016-2019. https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/default/files/strategic_engagement_for_gender_equality_en.pdf, Erişim tarihi: 12 Nisan 2021.
- . (2015b, 24 Kasım). Q&A: International Day for the Elimination of Violence Against Women. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_15_6150, Erişim tarihi: 29 Mart 2021.
- . (2016a, Mart). Istanbul Convention: Combatting Violence Against Women. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheet_istanbul_convention_web_en.pdf, Erişim tarihi: 26 Şubat 2021.
- . (2016b, 4 Mart). Proposal for a Council Decision on the Conclusion, by the European Union, of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0109>, Erişim tarihi: 11 Mart 2021.
- . (2017, 20 Eylül). EU and UN Team Up to Eliminate Violence Against Women and Girls. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_3306, Erişim tarihi: 26 Şubat 2021.

- (2020a, 5 Mart). Strategic Engagement for Gender Equality 2020-2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>, Erişim tarihi: 1 Mayıs 2021.
- (2020b, 16 Aralık). Gender-based and Domestic Violence Initiative. Combating gender-based violence – protecting victims and punishing offenders (europa.eu), Erişim tarihi: 1 Mayıs 2021.
- (2021, 19 Ekim). Commission Work Programme – From Strategy to Delivery. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1940, Erişim tarihi: 1 Mayıs 2021.
- Avrupa Konseyi. (2011, 21 Mayıs). Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence. <https://rm.coe.int/16800d383a>, Erişim tarihi: 11 Mart 2021.
- (2014). The Istanbul Convention – A global tool to prevent and combat violence against women and girls. <https://edoc.coe.int/en/violence-against-women/6082-the-istanbul-convention-a-global-tool-to-prevent-and-combat-violence-against-women-and-girls.html>, Erişim tarihi: 5 Ağustos 2021.
- (2017, 13 Haziran). EU Signs Council of Europe Convention to Stop Violence Against Women. https://www.coe.int/en/web/portal/home/-/asset_publisher/ke6Wfgn94238/content/eu-signs-council-of-europe-convention-to-stop-violence-against-women, Erişim tarihi: 13 Nisan 2021.
- (2021, 11 Eylül). İstatistikler. <https://www.coe.int/en/web/conventions/statistics?module=treaties-stats-by-country&CodePays=1>, Erişim tarihi: 5 Ağustos 2021.
- Avrupa Parlamentosu. (1986, 11 Haziran). Resolution on Violence on Women. ARCD0C (europa.eu), Erişim tarihi: 26 Mart 2021.
- (2009, 29 Kasım). Resolution on the Elimination of Violence Against Women. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-7-2009-0139_EN.html, ARCD0C (europa.eu), Erişim tarihi: 26 Mart 2021.
- (2013, Kasım). European Added Value Assessment: Combatting Violence Against Women. No. 3. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/504467/IPOL-JOIN_ET\(2013\)504467_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/504467/IPOL-JOIN_ET(2013)504467_EN.pdf), ARCD0C (europa.eu), Erişim tarihi: 26 Mart 2021.
- (2014, Mart). Mapping the Cost of Non-Europe 2014-2019. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/510983/IPOL-EAVA_ET\(2014\)510983_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/510983/IPOL-EAVA_ET(2014)510983_EN.pdf), Erişim tarihi: 4 Mart 2021.
- (2017, 12 Eylül). EU Accession to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence. TA (europa.eu), Erişim tarihi: 10 Mart 2021.
- (2018, 27 Eylül). Resolution on combating sexual harassment and abuse in the EU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0417&from=EN>, Erişim tarihi: 6 Ağustos 2021.
- (2019a, 6 Şubat). Resolution on experiencing a backlash in women's rights and gender equality in the EU. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2019-0096_EN.html, Erişim tarihi: 6 Ağustos 2021.
- (2019b, 28 Kasım). Resolution on the EU's accession to the Istanbul Convention and other measures to combat gender-based violence https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0080_EN.html, Erişim tarihi: 6 Ağustos 2021.
- (2020a, Eylül). The Gendered Impact of the COVID-19 Crisis and Post-Crisis Period. The gendered impact of the Covid-19 crisis and post-crisis period – Think Tank (europa.eu), Erişim tarihi: 22 Nisan 2021.
- (2020b, Aralık). EU Accession to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women ('Istanbul Convention'). <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/>

- theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-eu-accession-to-the-istanbul-convention, Erişim tarihi: 28 Nisan 2021.
- Avrupa Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Enstitüsü. (2014, 5 Aralık). Estimating the Costs of Gender-Based Violence in the European Union: Report. <https://eige.europa.eu/node/393>, Erişim tarihi: 27 Şubat 2021.
- . (2017, 23 Haziran). Cyber Violence Against Women and Girls. <https://eige.europa.eu/publications/cyber-violence-against-women-and-girls>, Erişim tarihi: 22 Nisan 2021.
- Bakırcı, K. (2015). “İstanbul Sözleşmesi”. *Ankara Barosu Dergisi*, 4, 133-204.
- Balogh, L. (2020). The Ratification Status of the Council of Europe’s Istanbul Convention Among EU Member States. *MTA Law Working Papers*, No. 7.
- Barbou des Courières, C. (2017). Between Supranationalism and Intergovernmentalism in the European Union’s Foreign Policy: A Principal-Agent Approach of the Sanction Policy in the CFSP Framework. *UNISCI Journal*, 43, 9-34. doi: 10.5209/RUNI.54778.
- Benlolo-Carabot, M, ve diğerleri. (2013). Assessing the Necessity and Effects of Intervention at EU Level. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e51181b-3608-4ea0-a7ae-d6dd7c8b0d68>, Erişim tarihi: 27 Şubat 2021.
- Bermúdez, M. P. ve M. Meléndez-Domínguez. (2020). Epidemiological Analysis of Gender Violence in the European Union. *Annals of Psychology*, 36(3), 380-385. doi: 10.6018/analesps.36.3.428611.
- Bickerton, C., D. Hodson ve U. Puetter. (2015). Something New: A Rejoinder to Frank Schimmelfennig on the New Intergovernmentalism. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 731-736. doi: 10.1111/jcms.12244.
- Birleşmiş Milletler. (2015). The world’s women 2015: Trends and statistics. https://unstats.un.org/unsd/gender/downloads/worldswomen2015_report.pdf, Erişim tarihi: 5 Ağustos 2021.
- Blauberger, M ve S. K. Schmidt. (2017). The European Court of Justice and its political impact. *West European Politics*, 40(4), 907-918. doi: 10.1080/01402.382.2017.1281652.
- Brussels Time. (2020, 16 Ekim). Politicians Pressures the EU to Make Violence Against Women A Crime. <https://www.brusselstimes.com/news/eu-affairs/136121/istanbul-convention-violence-against-women-domestic-gender-based-istanbul-convention-european-parliament-european-union-poland-hungary-turkey-milan-brglez-predrag-matic/>, Erişim tarihi: 2 Mayıs 2021.
- Cornu, E. (2013). The Impact of Council of Europe Standards on the European Union. R. A. Wessel and S. Blockmans (der.), *Between Autonomy and Dependence* içinde (s. 113-129), Springer.
- De Brabandere, E. (2013). The Impact of Supra-nationalism on State Sovereignty from the Perspective of the Legitimacy of International Organisations. D. French (der.), *Statehood and Self-Determination Reconciling Tradition and Modernity in International Law* içinde (s. 450-470), Cambridge University Press.
- De Vido, S. (2017). The Ratification of the Council of Europe Istanbul Convention by the EU: A Step Forward in the Protection of Women from Violence in the European Legal System. *European Journal of Legal Studies*, 9(2), 69-102.
- Dodov, S. (2018). It was never about the Istanbul Convention. <https://lefteast.org/it-was-never-about-the-istanbul-convention/>, Erişim tarihi: 6 Ağustos 2021.
- Douglas-Scott, S. (2011). The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon. *Human Rights Law Review*, 11(4), 645-682. doi: 10.1093/hrlr/ng038.
- Elman, R. A. (2020). The European Union and Violence Against Women: Fundamental Rights and Con Games. *Dignity*, 5(3), 1-12. doi: 10.23860/dignity.2020.05.03.02.

- Erdoğan, S. (2020). Avrupa Birliği ve Krizler: Tarihi Ve Güncel Krizler Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 75(2), 589-606. doi: 10.33630/ausbf.571625.
- Fabbrini, S. (2013). Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, 46(9), 1003-1029. doi: 10.1177/001.041.4013489502.
- Freixes, T. ve Laura R. (2014). Presentation. Teresa Freixes ve Laura Román (Der.), *Protection of the gender-based violence victims in the European Union* içinde (s. 7-8), Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.
- Garrett, G. ve G. Tsebelis. (1996). An Institutional Critique of Intergovernmentalism. *International Organization*, 50(2), 269-299.
- Güneş, A. (2019). Legal Implications of Turkey's Accessions to the Istanbul Convention by Enacting and Refining Its Laws on Violence Against Women. *Women & Criminal Justice*, 31(3), 210-224. doi: 10.1080/08974.454.2019.1697792.
- Howorth J. (2012). Decision-making in security and defense policy: Towards supranational intergovernmentalism?. *Cooperation and Conflict*, 47(4), 433-453. doi: 10.1177/001.083.6712462770.
- Hungary Today. (2020, 5 Mayıs). Parliament Adopts Declaration Rejecting Istanbul Convention. <https://hungarytoday.hu/hungary-istanbul-convention-parliament-declaration/>, Erişim tarihi: 2 Mayıs 2021.
- Hurd, I. (2014). *International Organisations: Politics, Law, Practice*. Cambridge University Press, 2. Baskı.
- İstanbul Sözleşmesi (Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi). (2011, 7 Nisan). <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention>, Erişim tarihi: 23 Mart 2021.
- Jankovic, S. ve Z. Mrsevic. (2018). Istanbul Convention – Obligation or Needs. *9th DQM Conference*, 253-259.
- Jurasz, O. (2015). The Istanbul Convention: A New Chapter in Preventing and Combating Violence Against Women. *Australian Law Journal*, 89(9), 619–627.
- Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele İçin Avrupa Koalisyonu. (2018, Şubat). The Istanbul Convention: A Vital Opportunity to End Violence Against Women!. european_coalition_factsheet_istanbul_convention_febuary_2018.pdf (womenlobby.org), Erişim tarihi: 12 Nisan 2021.
- Kuhar, R. ve Zobec, A. (2017). The anti-gender movement in Europe and the educational process in public schools. *CEPS Journal*, 7(2), 29-46.
- Mayrgünter, M. (2015). The 'Enlargement Paradox': Intergovernmental Supranationalism Survives despite the Winds of Change. *Les Études Du CERİ Paper*, 211.
- Montoya, C. ve L. R. Agustin. (2013). The Othering of Domestic Violence: The EU and Cultural Framings of Violence against Women. *Social Politics*, 20(4), 534-557. doi: 10.1093/sp/jxt020.
- Nalutsyshyn, V. ve diğerleri. (2020). Features of the Impact of Cooperation Between the Council of Europe and the European Union on the Development of Modern International Law. *International Journal of Management*, 11(6), 180-190. doi: 10.34218/IJM.11.6.2020.017.
- Nygren, K., Martinsson, L. ve Mulinari, D. (2018). Gender equality and beyond: At the crossroads of neoliberalism, anti-gender movements, "European" values, and normative reiterations in the Nordic model. *Social Inclusion*, 6(4), 1–7. doi: 10.17645/si.v6i4.1799.
- Schmidt, V. A. (2016). The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism. *IAI Working Paper*.
- Squire, I. (2018). Gender ideology and the Istanbul Convention in Bulgaria. *Aalborg Universitet Ms Thesis*, 2018.

- Stubbs, P. ve N. Lendvai-Bainton. (2019). Authoritarian Neoliberalism, Radical Conservatism and Social Policy within the European Union: Croatia, Hungary and Poland. *Development and Change*, 1-21. doi: 10.1111/dech.12565.
- Sumbas, A. ve B. Koyuncu. (2019). Women's Empowerment on A Local Level in Turkey: The Case of Violence Against Women. *Turkish Studies*, 20(2), 249-272. doi: 10.1080/14683.849.2018.1531711.
- Sweet, A. S. ve W. Sandholtz. (1997). European integration and supranational governance. *Journal of European Public Policy*, 4(3), 297-317. doi: 10.1080/135.017.69780000011.
- Şahin, M. (2020). Dünyada Toplumsal Cinsiyet Karşıtı (Anti-Gender) Hareketler. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(3), 654-670. doi: 10.32709/akusosbil.736397.
- Tsebelis, G. ve G. Garrett. (2001). The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organisation*, 55(2), 357-390.
- Utrilla, D. (2020, 13 Ekim). On the powers of the EU and its Member States for the ratification of mixed human rights agreements: the Court of Justice's pending Opinion in Convention d'Istanbul. <https://eulawlive.com/insight-on-the-powers-of-the-eu-and-its-member-states-for-the-ratification-of-mixed-human-rights-agreements-the-court-of-justices-pending-opinion-in-convention-distanbul/>, Erişim tarihi: 28 Nisan 2021.
- Westendorp, I. (2018). The Istanbul Convention; new perspectives for victims of domestic violence?. *Maastricht University Blog*. <https://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2018/06/istanbul-convention-new-perspectives-victims-domestic-violence>, Erişim tarihi: 6 Ağustos 2021.
- Verdun A. (2020). Intergovernmentalism: Old, Liberal, and New. *Oxford Research Encyclopedias Politics*, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/978.019.0228637.001.0001/acrefore-978.019.0228637-e-1489>, Erişim tarihi: 4 Ağustos 2021.

European Union's Accession to the Istanbul Convention: A New Clash of Supranationalism-Intergovernmentalism?

Seven ERDOĞAN*

Violence is both a historical and a contemporary phenomenon. Apart from being a serious human rights violation, it also produces extensive personal and societal harms and losses. Some disadvantaged groups, primarily women, are exposed to violence more frequently in comparison to others. 35 percent of women across the globe become a victim of violence at least once in their lives.

Despite its world-wide reputation in respecting and guaranteeing human rights, Europe is not an exception in terms of violence against women. That is, Europe is less safe for women in comparison to men. Therefore, combatting violence against women is an urgent and challenging issue in Europe and various actors across the continent have been paying effort to make Europe safer for women.

This study analyzed the European Union's (EU) accession to the Istanbul Convention by presenting it as a story of rivalry turning around the intergovernmentalist and supranationalist power blocs, which are clashing with each other since the inception of European integration in the late 1950s to have a greater voice in shaping the European Union. In this vein, the actors who are supporting the accession of the Union to the Convention without a delay are grouped as the supranationalist and the ones resisting to the finalization of the accession process are listed as the intergovernmentalist. In the specific rivalry on the EU's accession to the Istanbul Convention, European Parliament and European Commission are defined as the supranationalist allies and pushers of the process in the study, member states and European Union Council basing upon the representation of the member states acting upon their interests are depicted as the intergovernmentalist side of this rivalry.

Istanbul Convention is a European Council Convention opened to the signature of the member states in 2011 and came into force in 2014. As an international law document specifically touching upon the violence against women and having a strong gender perspective, it is frequently labelled as a binding regional initiative getting beyond of the efforts paid at the United Nations level

* Recep Tayyip Erdogan University, E-mail:seven.erdogan@erdogan.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9991-2074.

and bringing Europe to a upper level in the global fight of the violence against women. The Convention is built upon the equality and non-discrimination principles, and it includes an extensive list of offences constituting violence against women and invites the signatory states to criminalize these offences in combatting violence against women. As a novelty, the Convention bans the use of religion, customs, and culture as an excuse in the cases of violence against women.

The EU has had an institutionalized relations with the European Council and took it as a primary reference point in human rights matters. Until now, the Union became a party to the 12 conventions signed under the European Council regime. In addition, the EU actively participated to the negotiations conducted for the preparations of the Istanbul Convention. In return, there is an article in the Convention referring to the accession of the Union to the Convention. Accordingly, the Convention was signed by the EU in 2017. However, the final consent decision of the EU Council is still missing, and member states have failed to reach a compromise on this issue until now.

The EU has made emphasis over the equality between women and men since its initiation, but this involvement has stayed confined to the zone of economy for a long time. There are open references to the issues of equality, non-discrimination, and violence in the EU treaties. However, the Union has been suffering from the lacking mechanism preventing it from playing an active role in combatting violence against women. By acquiring such tools, the EU is aiming to complement member states' actions in this field and putting pressure over the member states to do more on the subject. In addition, after becoming a party to the Convention, the Union is also expected to conduct all its activities in accordance with the Istanbul Convention regime. That is, especially by the supranationalist forces, the EU's accession to the Istanbul Convention is seen as a significant but a less than ideal step in reaching a better and stronger system in Europe in combatting violence against women by ensuring the integration of the Union to the matter as an ardent supporter.

Despite the discursive plurality in the intergovernmentalist bloc resisting the EU's participation in the Istanbul Convention, they basically problematize the gender perspective of the Convention which is seen as a dangerous threat towards the dominant societal, religious, and familial values. In the great majority of the EU member states, anti-Convention forces emerged as a civil society movement, and it became harder for the governments to ignore such forces having a large societal support and having the capacity of affecting electoral choices.

Currently, in the rivalry between the supranationalist and intergovernmental forces on the Istanbul Convention, it is the intergovernmentalist camp having the upper hand. Therefore, the EU's accession to the Istanbul Convention has not finalized yet and it seems as if such a participation will be delayed until a shift in the power balance in this rivalry.