

## YEREL YÖNETİMLERDE BİR DOĞRUDAN DEMOKRASİ VE DENETİM ARACI: GERİ ÇAĞIRMA MEKANİZMASI<sup>1</sup>

Mehmet Ali ASLAN<sup>2</sup>

### Özet

Yerel Yönetimlerin demokrasi tartışması içerisindeki yeri ve önemi sürekli artmaktadır. Yerel Demokrasinin etkin işleyebilmesi, halkın yönetme katılması noktası ve yerel yöneticilerin belirlenmesi noktasında yerel seçimler çok önemlidir. Benzer şekilde de Türkiye’de yerel demokrasi ve yerel yönetim tartışması güçlenerek devam etmektedir. Yerel seçimler Türkiye’de 5 yılda bir yapılmakta ve bu süre boyunca Yerel Siyasetin yöneticilerini belirlemektedir. Yerel yönetici seçildikten sonra halkın memnun etmemeleri durumunda seçmenler mecburen bir sonraki seçim dönemini beklemektedir. Geri Çağırma Mekanizması seçimleri beklemeden Yerel Yöneticileri görevden düşürebilen bir doğrudan demokrasi, katılım ve denetim aracıdır. Bu sistemde seçmenler legal başvurularının oransal ve mevzuata uygun şekilde tespitinin ardından seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Bu çalışmada geri çağırma mekanizmasının anlaşılabilmesine dönük bir çerçeve çizilmektedir. Bu doğrultuda doğrudan ve radikal demokrasinin, yerel yönetimlerde katılım ve kamuoyu denetimi kavramlarının çok iyi anlaşılabilmesi gerekmektedir. Geri Çağırma Mekanizması ülkemiz için yeni bir kavram olup, Onuncu Kalkınma Planı ve Köy Kanunu Taslağıyla uygulamaya adım atmıştır. Çalışmada ayrıca Niğde İline yön veren yerel siyasetçilerin Geri Çağırma Mekanizmasına bakışı ile ilgili bir kamuoyu yoklaması yapılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Geri Çağırma Mekanizması, Yerel Yönetimler, Doğrudan Demokrasi, Radikal Demokrasi, Katılım, Denetim

## A DIRECT DEMOCRACY AND INSPECTION TOOL IN LOCAL GOVERNMENTS: RECALL MECHANISM

### Abstract

The place and importance of Local Governments in the democracy debate is constantly increasing. Local elections are very important in terms of effective functioning of Local Democracy, participation of the people in the administration and determination of local administrators. Similarly, in Turkey continues strengthening local democracy and local governance debate. Local elections in Turkey scheduled at 5 years and determines an administrator of the local politics during this period. If the local administrator does not satisfy the public after being elected, the voters are forced to wait for the next election period. The Recall Mechanism is a direct democracy, participation and control tool that can dismiss Local Administrators without waiting for elections. In this system, voters can decide to renew the elections after their legal applications are determined proportionally and in accordance with the legislation. In this study, a framework will be drawn to understand the recall mechanism. Accordingly, the concepts of direct and radical democracy, participation in local governments and public control should be understood very well. The Recall Mechanism is a new concept for our country, and it has been implemented with the Tenth Development Plan and the Draft Village Law. In the study, a public opinion poll was made about the view of the local politicians who direct Niğde Province to the Recall Mechanism.

**Keywords:** Recall Mechanism, Local Governments, Direct Democracy, Radical Democracy, Participation, Control

<sup>1</sup> Bu makale, Mehmet Ali ASLAN’ın ‘Geri Çağırma Mekanizması ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanabilirliği-Niğde Örneği’ isimli yüksek lisans tezinden hazırlanmıştır.

<sup>2</sup> Öğretim Görevlisi, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, Bor Meslek Yüksek Okulu, Tapu ve Kadastro Bölümü, [maslan@ohu.edu.tr](mailto:maslan@ohu.edu.tr)

## GİRİŞ

Yönetim yapımıza diğer kamu yönetim birimlerinden geç girmiş olsa da, yerel yönetimler Türk Kamu Yönetim sisteminde çok büyük ve önemli bir yere sahiptir. Yerel hizmetlerin verimli ve etkin ilerlemesi pek çok açıdan ele alınabilir. Örneğin, sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesi, halkın yerel yöneticilerinden memnun olması; gerek güçlü ve düzgün çalışan yönetim biçimleriyle gerekse halkın ihtiyacı olan projeleri zamanında uygulamaya konulabilmesi başarılı yerel yönetimlerle mümkündür.

Yerel yönetimler, demokratik usullerle 5 yılda kendini yenilemektedir. Seçimi kazanan yerel yönetici 5 yıl boyunca kendisine yasalarca tanınan hakları kullanmakta, üzerine vazife olan görevleri uygulamakta mükellef olmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin doğası gereği ve bir sonraki yerel seçimler göz önüne alındığında yerel yöneticilerin halkı memnun etmek gibi bir görevi de bulunmaktadır. Bu doğrultuda halkın seçtiği yerel yöneticileri her zaman denetleme hakkına sahip olması ideal olmalıdır.

Görev yaptıkları seçim süreleri boyunca yerel seçilmiş yöneticiler üzerinde yasalarla öngörülmuş ve merkezi idare tarafından uygulanan “görevden alma” gibi ve yerel halkın yararlandığı bazı standart ve geleneksel denetleme yöntemleri dışında yerel halkın bir denetim inisiyatifine sahip olmadığı söylenebilir. Bu durum bir demokrasi açığı olarak kabul edilebilir. Yerel yöneticilerin görev yaptığı 5 yıllık süre boyunca, yerel yöneticilerin görevden alınması ile standart ve geleneksel yöntemlerin dışında; halkın yerel yöneticileri belirlemesi noktasında bir inisiyatif bulunmamaktadır. Bu durum bir demokrasi açığını beraberinde getirmektedir. Oysa ki demokrasinin yerel düzeyden başlayan bir düşünce ve süreç olduğu literatürde sıkça vurgulanan bir husustur. Özellikle yakın dönemlerde seçimler dışında demokratik usullerin ve tartışmaların genişlemesi gerektiğine dair düşünceler güçlenmiştir.

Bu çalışmanın amacı, Onuncu Kalkınma Planı ve Köy Kanunu Taslağıyla Türk Kamu Yönetimi sistemine giren “Geri Çağırma Mekanizmasını”, başta demokrasi tartışmaları, katılım ve kamuoyu denetimi bağlamında incelemektir. Demokrasinin temsili düzeydeki uygulamalarının dışında alternatif bir demokratikleşme çabası olan bu yöntem, henüz uygulanmasa da önemli bir değişim yaratma potansiyeline sahiptir. Çalışmanın temel varsayımı, bu mekanizmanın demokrasiyi yerel düzeyden başlayarak yeniden şekillendireceği, demokrasiyi olumlu etkileyerek güçlendireceği, ayrıca yerel yönetimlerde etkin şekilde işlemesi hedeflenen katılım ve denetime büyük bir katkı sağlayacağı düşüncesidir. Bu akademik çalışmada, belirtilen şekilde yerel demokrasiye katkı sağlayacağı düşünülen “geri çağırma” mekanizması incelenmekte; yeni bir halk denetimi mekanizması olarak ülkemiz için önerilmekte ve ayrıca bu mekanizmanın, ülkemizde uygulanabilirliğine ışık tutmak üzere, Niğde İli çerçevesinde yerel siyasetçiler kapsamında yapılan bir kamuoyu yoklaması da değerlendirilmektedir.

## 1. DEMOKRASİ VE YEREL DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

Demokrasi, Antik Yunan'dan itibaren siyasal düşünceler tarihinin ve siyaset bilimi teorisinin en tartışmalı konularından biri olmuştur. Ancak bu tartışmalı hali nedeniyle tek ve evrensel bir tanımı bulunmamaktadır. Bunda demokrasinin farklı uygulamalarının olması en büyük etkenlerden biridir. Demokrasinin farklı ülkeler ve kavramlar ekseninde incelendiği çalışmalarda (Schmidt, 2001; Dahl, 2001; Lijphart, 2014: 24-25) demokrasinin teorisi ile pratiği arasındaki fark vurgulanmıştır. Etimolojik açıdan demokrasiyi “halkın yönetimi” (*demos-kratos*) olarak tanımlamak en kısa yoldur ve bu tanımdan halkın kim olduğu ve onun nasıl yöneteceği tartışmaları türer (Heywood, 2015:6). Diğer bir deyişle halkın yönetim üzerinde söz sahibi olması konusunda bir fikir birliği bulunsa da bunun nasıl ve hangi araçlarla yapılacağı konusunda çok farklı uygulamalar ve yorumlar vardır.

Demokrasilerde her vatandaşın yönetim konusunda temel haklara sahip olduğu varsayılır. Ayrıca demokrasi, bireyin ve halkın farklı şekillerde tanımlandığı ve hangi konuda nasıl yöneteceğinin farklılık gösterdiği uzun bir tarihe sahiptir (Dahl, 2001:28-31). Klasik ya da doğrudan demokrasiden modern ya da temsili demokrasiye kadar geçen süreçte kavram farklılık göstermiştir. Bu noktada 18. Yüzyıldan sonra, modern devlet ve egemenlik anlayışı şekillendikçe yeni bir demokrasi düşüncesi doğduğu söylenebilir. Farklı ideolojilerin farklı demokrasi yorumları bulunmaktadır. Demokrasilerin

siyasal düşünceler içinde hangi kavramlara yakın olduğu, hangi idealleri öne çıkardığı ve pratikte hangi prosedürlere dayandıklarına göre farklı modeller gelişmiştir (Ateş, 2015: 221-227). Bu nedenle kavram tek başına anılmaktan ziyade liberal demokrasi, radikal demokrasi, temsili demokrasi, sosyalist demokrasi vb. sıfatlara sahip olup “halk için neyin iyi olduğu” ve “halkın nasıl yönetileceği” gibi tartışmaların içinde kendini bulmuştur (Yıldırım, 2006:3). Modern dönemde demokrasi siyasal denetimin düzenli aralıklarla halkın özgürce seçtiği temsilcilerin elinde bulunduğu, toplumsal ve ekonomik durumu ne olursa olsun tüm yurttaşların siyasal olarak eşit sayıldığı yönetim biçimi olarak en meşru yönetim biçimi haline gelmiştir.

### 1.1.Doğrudan Demokrasi

Doğrudan demokrasi, herhangi bir aracıya ihtiyaç duymadan halkın direkt egemenlik hakkını kullanarak siyasal kararlar aldığı demokrasi tipidir. Doğrudan demokrasi, demokrasi idealine en yakın sistem olarak gösterilmektedir. Doğrudan demokrasiye ilk olarak başta Atina olmak üzere antik çağda Yunan kent-devletlerinde (polis) rastlanır. Doğrudan demokraside devlet için gerekli olan bütün kararlar, halk tarafından temsilcisz ve aracısız olarak doğrudan alınırlar. Sayıca az bir nüfusun bulunması, birbirine yakın yaşam biçimlerinin olması bu modelin ortaya çıkışında etkili olmuştur (Dahl, 2001: 107). Polis’te vatandaşlar “agora” veya “forum” denilen meydanlarda toplanarak yönetsel konularda çeşitli şekillerde karar verirlerdi. Kamusal görevler kura yoluyla her özgür Atinalı yurttaşın edinebileceği bir hak ve sorumluluk olarak görülmekteydi (Ateş, 2015: 253-258). Günümüzde doğrudan demokrasi, sadece İsviçre’nin bir küçük dağ kantonunda ve dört yarım kantonunda uygulanmaktadır. Bunlar Glaris Kantonu ile Aşağı ve Yukarı Unterwald ile İç ve Dış Appenzell’dir (Gözler, 2010: 103-104).

Antik Yunan döneminden sonra uygulanması güç hale gelen doğrudan demokrasi ile beraber temsili demokrasiye geçmeden önce yarı-doğrudan demokrasi kavramından da bahsedilmesi gereklidir. Temsilcilik fikri ve temsilcilerin seçilmesi, bugünkü modern anlamına hemen ulaşmamıştır. Yarı-doğrudan demokrasi, egemenliğin kullanılmasının halk ile temsilcileri arasında paylaştırıldığı demokrasi tipidir. Yarı-doğrudan demokrasi sisteminde egemenliğin kullanımı esasen halkın seçtiği temsilcilere verilmiştir. Bu model, temsili demokrasi ile doğrudan demokrasinin bir bileşimidir ve halkın egemenliğin kullanılmasına zaman zaman doğrudan doğruya katılabildiği bir temsili demokrasidir. Bu sebepten dolayı “yarı-doğrudan demokrasi” terimi yerine “yarı-temsili demokrasi” terimi de kullanılmaktadır. Yarı-doğrudan demokraside halk, “referandum”, “halk vetosu”, “halk teşebbüsü” ve “temsilcilerin azlığı” araçlarıyla egemenliğin kullanılmasına doğrudan doğruya katılır. Yarı-doğrudan demokrasi özellikle yerel düzeyde İsviçre ve İtalya’da görülmektedir (Gözler, 2010: 104). Doğrudan demokrasinin kalabalık nüfus, farklı çıkar ve etnik köken ve en nihayetinde heterojen yapılardan müteşekkil günümüz toplumlarında uygulanamayacağı düşüncesi, merkezi yönetim aygıtının şekillenmesinde özellikle liberal dünyada temsili demokrasilerin şekillenmesini sağlamıştır.

### 1.2.Radikal Demokrasi

Demokrasi tarihi boyunca, ideal demokrasiye bir adım daha yaklaşabilme hedefiyle birçok model geliştirilmiştir. Bu modellerin her birisi, gelişen siyasal ve toplumsal taleplere yanıt verebilme adına farklı bir paradigmaya dayandırılmıştır. Demokrasi kuramının, farklılaşan beklenti ve talepler karşısında yaşadığı krizi çözme adına, sahip olduğu güçlü potansiyel ve tarihsel deneyimle adeta kendisinden bekleneni yerine getirmeye ve yeni modeller ortaya koymaya çalışmaktadır. Liberal ve temsili demokrasilere yönelik eleştiriler 20.Yüzyıl boyunca gelişim göstermiş ve 21. yüzyıla gelindiğinde ise, özellikle de farklı kimliklerin yoğun olarak var olduğu coğrafyalarda, siyasal ve toplumsal beklentiler farklılaşmaya başlamıştır.

Günümüzde popüler olan katılımcı model, bu bağlamda ele alınması gereken modellerin en başında gelmektedir. Katılımcı model, demokrasiyi katılımcılık, çoğulculuk, sivil toplum gibi değerlerle yeniden kurgulamaktadır. Yurttaşların sisteme sadece seçimlerde katılan pasif birer özne olmaları değil, örgütlü sivil yapılar içerisinde faaliyet yürüten ve bunun için kapasitelerini sürekli geliştiren aktif ve rasyonel özne olmalarını istemektedir (Sartori, 1996: 124-125).

Katılımcı modelin sahip anlayışla demokrasiye ciddi açılımlar getirdiği ve standardını yükselttiği bilinen bir gerçektir. Ancak 21.yüzyılda hızla değişen toplumsal dinamiklerin ortaya

çıkardığı kimlik siyasetine ve farklılıklara dayalı çoğulcu toplumsal yapı çerçevesinde oluşan yeni taleplere yanıt verecek bir paradigmaya sahip gözükmemektedir. Zira katılımcı model de modern dönemin demokrasi projesi olan temsili liberal modelin sahip olduğu aynılaştırıcı ve tek tipleştirici modern paradigmayı ve türdeş birey-yurttaş düşüncesini sürdürmektedir. Başka bir deyişle, çoğulculuğu yalnızca türdeş yapılar için öngören, katılımı türdeş yurttaşlar için kabul eden ve farklı olanların farklılıklarıyla birlikte siyasal yaşama katılmalarına imkân tanımayan bir yaklaşımı içinde barındırmaktadır (Keyman, 2000: 123).

Demokrasi modelleri içerisinde, halkın gerçek güç olduğu ve ülkeyi yönetmesini sağlayan araç ve yöntemlerin geliştirildiği demokrasi türü olarak da tanımlanabilen radikal demokrasinin bir kimlik altında eritilerek değil, ancak farklılıkların ve özgünlüklerin korunduğu bir yaşam alanında gelişebileceği ve demokratik siyasetin ise, farklılıkların ve farklı toplumsal kimliklerin ortaya koyacağı mücadele ortamında belirlenebileceği sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla bireylerin ampirik ve coğrafi olarak tanımlanmış sadece tek bir topluluğa ait olduğu ve bu topluluğunu da tek bir ortak doğru etrafında birleşeceği yönündeki modern paradigmanın ötesine geçilmiştir (Mouffe, 2000: 313).

Şu halde, kimlik farklılıkları, çok kültürlülük ve kültürel çoğulculuk düşüncelerine çıkan yaklaşımlar, tüm toplumsal farklılıkların taleplerini özgürce seslendirmelerine imkan sağlayan radikal demokrasi için bir çıkış noktası olmuştur. Radikal model, bu perspektif çerçevesinde, uzun süredir modernizm, postmodernizm, yeni toplumsal hareketler vs. bağlamında gerçekleşen tartışmaların ürünü olan ve demokrasinin derinleştirilmesi esasına dayanan önemli bir projedir. Model, kimlik kavramının yeniden tanımlanmasında, postmodern yaklaşımı zorunlu görmekte ve modern aydınlanmacı düşüncenin soyut evrenselciliğinin, özcü bir toplumsal totalite anlayışının ve üniter bir özne görüşünün artık bırakılmasını savunmaktadır. Bu şekilde demokrasinin tümelden tikele yani toplumun alt kesimlerine ve farklı kimliklerine kadar yayılacağını öngörmektedir (Yıldırım, 2006).

Radikal Modelin temel felsefesi; fark/kimlik ilişkisi içerisinde, tüm farklılıkların kendilerini etkileyen kurum ve süreçlerle ilgili olarak rahatlıkla bilgi sahibi olmaları, karşılıklı bilgi alışverişinde bulunabilecekleri ve birbirlerini etkileyebilecekleri müzakere ortamının sağlanması ve sonuç itibarıyla kamusal/siyasal yaşam alanına farklılıklarıyla katılabilmeleri anlayışına dayanmaktadır (Keyman,2000: 9).

Radikal demokrasi modeli, günümüzün farklılaşan demokratik taleplerine yanıt verme ve bu amaçla demokrasinin temel ilke ve değerlerini yeniden kurgulama iddiasındadır. Demokrasinin ancak bu biçimde gerçek anlamda demokratikleşebileceği ileri sürülmektedir (Keyman, 2000: 9, 129). Modele göre yapılması gereken tek şey, hiçbir eksik bırakmadan tüm demokratik değerlerin egemen kılınmasıdır. Yerel demokrasiyi ve yerel siyaseti güçlendirmeyi bu yönde atılmış bir adım olarak görmek mümkündür.

### 1.3. Yerel Doğrudan Demokrasi

Yukarıda değinildiği gibi doğrudan demokrasi, temsili demokrasiye farklı olarak, vatandaşların yasama üyelerini ve yöneticileri seçmenin ötesine geçerek kendilerini ilgilendiren konularda doğrudan kendilerinin karar verebilmelerini veya düşüncelerini ifade etmelerini mümkün kılan bir süreçtir (Altman, 2011: 7). Bu yönüyle doğrudan demokrasi, vatandaşların egemenlik haklarını siyasal karar alma süreçlerine doğrudan dâhil edebildikleri bir yönetim biçimidir (Somer, 2012: 6). Bu yolla egemenliğin gerçek sahibi olan halk, önemli kararlarda doğrudan karar verme şansı bulur (Çukurçayır, 2006: 126). Diğer bir deyişle yerel doğrudan demokrasi, demokrasinin idealleri ile pratiklerini birleştirmek açısından önem taşır.

Antik Yunan modeli olarak da bilinen doğrudan demokrasinin binlerce yıl sonra yeniden revaçta olması, özellikle liberal ve temsili demokrasiye çeşitli eleştirilerin getirilmesiyle artmıştır. Soğuk savaşın ardından demokrasiye yüklenen anlam güçlendikçe hem akademik alanda hem de uygulamada doğrudan demokrasiye uygulamaya yönelik alanlar araştırılmaktadır. Doğrudan demokrasiye yönelik son dönemdeki bu gelişmeler, yeni bir eğilimi ifade etmekten daha çok, zaten mevcut olan bir eğilimin giderek güçlenmesinden ibarettir. 1980'lerde dünya nüfusunun % 46'sı (54 ülkedeki) demokrasinin minimum standartları olan hukuk devleti, temel insan hakları, çok partili sistem ve serbest seçimler gibi standartların sağlandığı toplumlarda yaşamaktaydı. Ancak 1980'lerden sadece 20-25 yıl sonra 130 ülkede bu standartların sağlandığı görülmektedir. Bu da, dünya nüfusunun yaklaşık %70'inin

demokratik standartların sağlandığı toplumlarda yaşadığı anlamına gelmektedir. Doğrudan demokrasinin gelişmesi ise, bu sürecin giderek güçlendirilmesi, bir nevi “demokrasinin demokratikleştirilmesidir” (Kaufmann, Buchi, ve Braun, 2010: 7).

Doğrudan demokrasi uygulamaları kabaca “Referandumlar”, “Halk İnisiyatifleri” ve bu çalışmanın konusu olan “**Geri Çağırma**” olarak üç ana grupta toplanmaktadır. Geri çağırma uygulaması yerel doğrudan demokrasi perspektifinde, seçilmiş bir görevlinin veya temsil yetkisiyle görevlendirilmiş bir kişinin görevden uzaklaştırılması işlemidir. Ancak, bu görevden el çektirilme her ne kadar seçimle olsa da, görevden el çektirilen kişiler temsili demokrasi mekanizmaları kullanılarak göreve getirilmiş kişiler oldukları için, geri çağırma işleminin doğrudan demokrasiden çok temsili demokrasinin işleyiş sürecine dâhil edilmesinin daha uygun olacağı kabul edilmektedir (Kaufmann, Buchi, ve Braun, 2010: 55).

Ancak, yine de doğrudan demokrasi çalışmalarının bir kısmında geri çağırma işleminin de doğrudan demokrasi uygulamalarına dâhil edildiği görülmektedir. Mesela, Polonya’daki yerel doğrudan demokrasi uygulamalarına ilişkin bir çalışmada, geri çağırma uygulamasının Polonya’daki yerel doğrudan demokrasi uygulamalarının %85’lik bir kısmına tekabül ettiği ifade edilmektedir (Piasecki, 2011: 139). Doğrudan demokrasi ve yerel doğrudan demokrasi uygulamaları farklı kriterler esas alındığında farklı sınıflandırmalara tabi tutulabilmektedir. Örneğin Somer (2012: 10) zorunlu referandumlar, otoritelerin referandumları, vatandaşların isteğe bağlı (facultative) referandumları ve halk inisiyatifleri olmak üzere dört temel doğrudan demokrasi kurumu olduğunu belirtmektedir. Altman, doğrudan demokrasi uygulamalarının sınıflandırma biçiminin bu uygulamaların karakterleri dikkate alınarak yapılabileceğini söylemektedir. Karakterlerine göre doğrudan demokrasi uygulamaları bağlayıcı olanlar ve bağlayıcı olmayanlar olarak ikiye ayrılır. Bağlayıcı doğrudan demokrasi uygulamaları, ilgili yasal otoritelerin seçimin sonucuna uymakla yükümlü olduğu uygulamalardır. Referandumlar, plebisitler bu tür uygulamaların başında gelmektedir. Bağlayıcı olmayan doğrudan demokrasi uygulamaları ise, birçok ABD eyaletinde ve Avrupa ülkesinde kullanılan, halka rutin seçimler dışında kendisini ilgilendiren konularda görüş bildirme yetkisi veren, ancak seçilmiş temsilcilerin karar verme yetkilerini sınırlandırmayan uygulamalardır (Goeschl, 2005: 249).

Diğer bir ifadeyle bağlayıcı olmayan doğrudan demokrasi uygulamalarında oy verme sonrasında çıkan karar, karar vericiler için bağlayıcı değil, tavsiye niteliğindedir. Nitekim bu tür uygulamalar zaman zaman “tavsiye niteliğinde doğrudan demokrasi uygulamaları” olarak da adlandırılırlar. “Gündem inisiyatifleri” (agenda initiatives) olarak bilinen ve vatandaşların kanun koyucuları ve karar vericileri belirli bir konuda halkın istediği biçimde karar almak için zorlamak üzere uyguladıkları uygulamalar, bağlayıcı olmayan doğrudan demokrasi uygulamalarına bir örnektir. Gündem uygulamaları ile vatandaşlar, bir konuda doğrudan karar verme yetkisine sahip olmayıp, konunun karar alıcıların gündemine alınmasını sağlama şansına sahiptir. Altman, doğrudan demokrasi uygulamalarının üçüncü bir kriter olarak “amaç”larına göre sınıflandırılabilirliğini söylemektedir. Amaçlarına göre doğrudan demokrasi uygulamaları proaktif ve reaktif uygulamalar olarak ikiye ayrılırlar. Bir doğrudan demokrasi uygulamasının proaktif veya reaktif tarzda olması, yasal statünün değişmesini veya devamını talep ediyor olmasına bağlıdır (Altman, 2011: 8). Proaktif uygulamalar, belirli bir konuda yeni bir yasal düzenlemenin getirilmesi veya kararın çıkarılması için işletilen uygulamalardır. Bir halk inisiyatifi neticesinde belirli bir konuda yeni bir kanun çıkarılması, proaktif doğrudan demokrasi uygulamasının en belirgin örneğini oluşturmaktadır. Reaktif doğrudan demokrasi uygulamaları ise belirli bir konuda mevcut düzenlemelerin devam etmesine yönelik uygulamalardır. Bunun en güzel örneği İsviçre’de yoğun bir biçimde kullanılan “karşı-öneri” (counter proposal) uygulamasıdır. Karşı öneri, bir halk inisiyatifi sürecinde, inisiyatif çerçevesinde formüle edilen öneriye karşılık olarak, temsile yetkili organın (genelde meclisin) bir karşı öneri formüle etmesidir.

## **2.YEREL YÖNETİMLERDE KATILIM VE KAMUOYU DENETİMİ**

### **2.1.Yerel Yönetimlerde Katılım**

Yerel demokrasinin olmazsa olmaz şartlarından biri karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, seçimle oluşması ve seçimle görevlerinden ayrılmalarıdır. Karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, yerel demokrasinin oluşması için gerekli ancak yeterli şartlardan olmayıp, seçimle iş başına

gelen organların sadece kendini seçenlere karşı sorumlu olarak bağımsız karar alabilmeleri de önemlidir. Çünkü yaşadığımız çağda demokrasi, temsili niteliğinden ziyade, katılımcı bir toplum şeklinde idare edilmektedir. Dolayısıyla demokrasinin işlerlik kazanması ve sürdürülmesi daha çok halk katılımının artırılması ile mümkün görülmektedir (Görmez, 1997:96).

Vatandaşın kamu kurumları karşısındaki zayıflığı demokratik anlamda zayıf kalmış ülkelerde bireyin devletten soyutlanmasına ve siyasetten uzaklaşmasına sebep olmaktadır. Yerel anlamda uygulanacak bir toplumsal katılım ve demokratik bilincin geliştirilmesi, devletin bütün katmanlarında bireyin yer almasını sağlayacağından beraberinde demokratik bir sistemde oluşmasını tetikleyecektir. Katılımın güçlendirilebilmesi için yapılan önerilerde bireyin demokratik sisteme ve ulus-devlete bağlılığını artıracığı var sayımı ön çıkmaktadır (Yıldız 1996:19; Zeren ve Özmen, 2013:36).

Yerel yönetimlere halkın katılımı iki şekilde anlatılabilir: Birincisi, hukuki yollarla sağlanabilecek katılımdır; bu katılım, çeşitli halk meclisleri, sürekli veya geçici olarak oluşturulan kurullar ve halkoyuna başvurma şeklinde düzenlenmiş katılım şekilleridir. Bu katılım şekillerinde halk kendisini idare edecek yerel yönetim organlarının seçilmesinde direk rol oynayabileceği gibi hukuki olarak belirlenmiş metotlarla, bu kurullarda belirli oy hakkı ile temsil yetkisi de kazanabilir.

Halk katılımının diğer yolu ise halkın çeşitli etkinlikler ile yerel yönetimleri etkileyebilmesidir. Baskı grupları ve bazı konularda kısa süreli oluşturulan vatandaş inisiyatifleri halk katılımını sağlamanın bir diğer yoludur. Yerel düzeyde halk memnuniyeti veya memnuniyetsizliği ulusal düzeyde de katılımın sağlanabilmesi ve bir sonuca ulaştırılabilmesi adına önemlidir. Demokratikleşme, tabandan başlayarak her alanda demokrasi değerlerini yaygınlaştırmak anlamına gelir. Küreselleşme ve bilgi iletişimi alanında yaşanan devrim niteliğindeki ilerlemeler göz önünde bulundurulunca tabandan işleyen bu sürecin önemi artmaktadır (Yıldırım, 1993:87).

Yerel yönetimlere katılımın kurumsallaşmış en önemli örnekleri, “halk toplantıları” ve “kent meclisleri” yoluyla yönetime katılmaktır. Halk toplantıları, yerel halkı bilgilendirmek ve yerel yetkililerin yerel halkın düşünce ve isteklerine karşı daha duyarlı olmalarını sağlayabilmek amacıyla kullanılan bir yöntemdir. Bu toplantılar, yerel yönetim yetkilileri tarafından geliştirilerek, idare tarafından yapılacak uygulamalar ve ortaya konulacak kaidelerin oluşturulmasına katkı sağlar hale getirilebilirler. Hem halkın yönetime isteklerini bildirmelerini sağlayan hem de yönetim açısından halkın tepkilerini ölçme olanağı sağlayan halk toplantıları, uygulanabilir nitelikte karar alma yetkisine de sahip olursa gerçek bir katılım olanağı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu araçlar, liberal demokrasinin demokratikleştirilmesi ve radikal demokratik modelin uygulanmasında bir yöntem olarak öne çıkarılmaktadır (Yıldırım, 2006). Bunlar kadar kurumsal olmasa da katılımı sağlayan bir başka yöntem, “imza kampanyaları”dır. Bu şekilde yerel topluluk içinde çıkan bir grubun belirli sayıda imza toplaması ve bu imzalar yönünde yönetimin eylem ve işlemlerinin etkilenmeye çalışılması gelmektedir. İmza kampanyaları bu çalışmanın konusu olarak detaylı şekilde aşağıda incelenecek olan geri çağırma mekanizması için de kullanılabilir.

Halkı yerel karar alma süreçlerine dahil etmenin bir başka şekli de referandumdur. Yukarıda yerel doğrudan demokrasi başlığında değinildiği gibi, referandum yönetimin karar organlarının aldığı kararları halkoyuna sunması ve buradan çıkacak sonuca göre hareket etmesidir. Sık sık seçim havası vermesi, manipülasyona müsait olması ve büyük maliyetler getirmesi gibi nedenlerle eleştirilse de referandum demokratikleşme yolundaki ülkelerde bile seçim mekanizmasına ek olarak halkı sürece katkıya zorlayan bir yöntem olarak kabul edilmektedir.

## 2.2.Yerel Yönetimlerde Kamuoyu Denetimi

Denetim kavramı demokratik yönetimin temel göstergelerinden biri olarak ele alınmaktadır. Yerel halk için hizmet maksatlı kurulan yerel yönetimlerin planları, programları ve kararları üzerinde halkın etkin bir bilgi edinme hakkının olması ve bu hakkın pratikte kullanılabilmesi için yerel kamu ile halk arasında iletişim yollarının açık olması gerekir. Katılım göstergesiyle uyumlu olarak açıklık ve denetim kavramları, iyi bir yerel demokrasinin gereklerindedir. Nitekim yerel halkın bilgilendirilip katılımı ve düşünceleri alınmadan demokratik bir yerel yönetimden söz edemeyiz (Pustu, 2005:59).

Otoritenin çeşitli iletişim kaynaklarıyla halkın denetimi altında olması ve bu tarzda yönetime ortak duruma gelmeleri demokratik toplumun bir temeli olarak görülmektedir. Yerel yönetimlerin denetimi, barındığı kapsam tartışmaları ile birlikte yerel demokrasi alanında halkın toplum faydası için

kaynakların toplanmasında, idaresinde, dağıtılmasında karar verenlerin ve bu kararları tatbik edenlerin kontrol edilmesini, zaman zaman yönlendirilebilmelerini kapsamaktadır. Bu durum hesap verilmesini amaçlamaktadır. Seçimle işbaşına gelen yerel yöneticiler, bir tür ‘emanetçi’ olup bu nedenle yetkilerini yerinde kullanıp kullanmadıkları ve görevlerini uygun bir biçimde yerine getirip getirmediği sorulduğu zaman halka ispatlamakla mükelleftir. Diğer bir ifadeyle yetkiyi veren halk ile yetkili kılınan yöneticiler arasında, gerekli görüldüğü zamanlarda göstermek zorunda oldukları davranış şekillerini göstermeleri için çeşitli düzenlemeler yapılmış olmalıdır (Yaylı ve Pustu, 2008:91).

Denetleme mekanizmalarının en önemlilerinden birisi farklı şekillerde ve teorik açıklamalarla yinelediğimiz referandumdur. Bu mekanizma sayesinde yerel halkın, yetkili kişi ve kurumları, yerel meclisleri ve benzeri yerel karar alma birimlerinin almış oldukları kararları, koymuş oldukları kuralları ve getirmiş oldukları düzenlemeleri ya da bazı koşullarda uygulanması amacıyla geliştirmiş oldukları projeleri, programları ve politikaları kabul veya reddetme olanağı sağlanır. Referandumlar, birçok kez temsili organlar tarafından çözümü güç konular için mutlaka bir kenarda tutulması gereken bir denetim aracı olarak önemini muhafaza etmektedir. Bu denetim mekanizması zaman zaman da yerel yönetimlerin faydalı olan fakat sonraki bazı hesap verememe risklerinden ötürü çekinerek yapamadıkları girişimler için meşruluk zemini taşımaktadır (Yıldırım, 1993:64).

Yerel yönetimler üzerinde denetim, devlet eliyle ve devlet eli dışında denetim mekanizmalarıyla gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimlerin kendi içyapısı yoluyla yaptığı denetim “iç denetim” olarak isimlendirilmektedir. Merkezi yönetimin idari vesayet yoluyla yerel yönetimleri denetlemesi “dış denetim”dir. Yerel demokrasi açısından halk denetimini ise yukardaki saydığımız yöntemler dışında yukarıda açıkladığımız “kamu denetçisi” (halk denetçisi) denilen bir yöntemle de yapılabilmektedir. Bu denetim adli ve idari ceza vermeye yetkili kurumlara rapor sunmak suretiyle çalışsa da gücü yaptırım niteliğinde olduğundan günümüzde önemli yerel yönetim denetim mekanizmalarından biri olarak kabul edilir. Etkili ve etkin bir denetim, denetlenecek olanla denetim yapan arasında, denetlenecek mevzulara ilişkin olarak düzenli bir bilgi akışına bağlıdır. Bunun sonucunda halkın bilgilendirilmesiyle, yerel bölgede yaşayan vatandaşların kamuoyu araçlarıyla ilk elden yerel idarelerin her türlü faaliyetlerini ve idarelerin yapabilecekleri bazı yanlış girişimleri baştan engelleyebilme fırsatına sahip olurlar. Engelleyememe durumunda ise kamu denetçisi gibi etkin denetim ve yaptırım yapabilecek yapılara bildirmek suretiyle bütün diğer denetim mekanizmaları harekete geçebilecektir. Bu süreci güçlü tutmak yerel demokrasiyi sağlamak adına oldukça önemlidir (Saran, 1996:11-12).

Demokrasinin yerel düzeyde genişletilmesi ve geri çağırma mekanizması gibi demokratik uygulamaların hayat bulması fikri ile kamuoyunun şekillenmesi arasında bir bağlantı olduğu söylenebilir. Çünkü yerel düzeyde katılımcıların ne düşündükleri ve ne istedikleri kamuoyu düşüncesinin temelini oluşturur. Bu doğrultuda siyasal karar alma sürecinde kamuoyu kavramının etkisi, gün geçtikçe önem kazanmaktadır. Kamuoyu, “çeşitli fikirlerin, karşıt görüşlerin, değişik yorumların, çatışan tezlerin açıkça ortaya döküldüğü ve tartışıldığı hür bir ortamda oluşabilir ve olgunlaşabilir ki bu nitelikler demokratik rejimlerde söz konusudur” (Kapani, 1988:80). Kamuoyu kamu yaşantısı ile ilgili olan tartışma içerisindeki bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler topluluğunun ve grupların taşıdıkları kanaatlerin anlatımı olup, bu anlatımlar hem çoğunluk hem de azınlık kanaatlerini içinde bulundurmaktadır (Sezer, 1972:5).

Kapani, kamuoyunu belli bir vakitte, belli bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına hakim olan kanaat şeklinde tanımlamakla birlikte bu tanımın kavramı tam olarak açıklayamadığını, hakim kanaatin nasıl ortaya çıkacağı sorunu ile kamuoyunun sadece çoğunluğun kanaati olmayabileceği, kamuoyu olayında nitelik unsurunun nicelik unsuruna göre daha fazla ağırlık taşıdığını söyleyerek son aşamada kamuoyu kendini etkin olarak duyuran kanaattir demenin yanlış olmayacağını tespit etmiştir (Kapani, 1988:147-148).

Buradan hareketle, kamuoyu toplumun tümünün ya da bir kesiminin davranış ve düşüncelerinden oluşmaktadır. Kamuoyunu oluşturan bireyler farklı düşünce ve davranışlara sahiptir. Kamuoyu bu görüş ve davranışları tasnif edip, ortaya çıkarır. Bilhassa temsili demokrasilerde mevcut görüşlerden hangisinin daha güçlü olduğunu bilmek faydalıdır. Kamuoyunun içeriği, sertliği, yoğunluğu ve yönü kamunun siyasal iktidardan ve liderden beklentilerini göstermesi açısından önemlidir. Kamuoyu, demokrasilerde kamusal politikaların meydana gelmesinde önemli bir rol oynamaktadır (Dinçkol, 2006:49). Demokratik ülkelerde siyasal iktidarlar, yaptıkları uygulamaların öncesinde ve

sonrasında kamuoyunun neler düşündüğünü öğrenmek isterler (Buran, 1995:212; Kapani, 1988:146).Çünkü kamuoyu ifadesi yurttaşların oluşturduğu kamusal gövdenin devlet biçiminde örgütlenmiş egemen yapıya karşı, formel ve enformel olarak yürüttüğü eleştiri yapma ve onu kontrol edebilme görevlerine işaret eder (Habermas, 2004: 96). Dolayısıyla olası bir muhalefet durumunda ya da alınacak kararlara yeterli desteği oluşturmak için kamuoyunu dinleme, yönlendirme ve belirleme işi, siyasetin önemli bir unsuru haline gelir. Böylece bu kavram siyaset ve yönetim biliminin yanı sıra, iletişim kanallarının artan etkisiyle iletişim bilimlerinin de konusuna giren popüler bir alan haline gelmiştir.

### 2.3. Kamuoyu Denetimi ve Geri Çağırma Mekanizması

2008 yılında İçişleri Bakanlığı himayesinde yapılan çalışmalar sonucu oluşturulan köy kanunu taslağının Geri Çağırma başlıklı 28. maddesiyle mahalli idare sistemine yeni bir kurum önerilmektedir. Bu çerçevede önerildiği şekliyle geri çağırma mekanizması, köy idarelerinde, seçmen memnuniyetini karşılayacak şekilde görevini yerine getirmeyen köy organlarının, seçmenler tarafından belirlenen usul ve esaslara göre geri çağırma müessesesinin işlerlik kazanması demokrasimize olumlu katkılar sağlayacağı düşünülmektedir. Bu usulün hem köy idarelerinde, hem de zamanla diğer mahalli idarelerde uygulamaya konulmasının, mahalli idare organlarının, daha fazla kamuoyunu dikkate almasını gerektireceği ve etkin bir kamuoyu denetimine yol açacağını söyleyebiliriz.

Yerel yönetimler üzerindeki kamuoyu denetimin etkinliğinin artırılmasına yönelik, faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması, meclis kararlarının halka duyurulması, kent konseyleri oluşturulması ile yerel yönetimlere kamuoyu yoklaması ve araştırması yapma olanağının getirilmesi, idarenin hesap vermesinin ve halkın hesap sormasının önünü açan olumlu gelişmelerdir. Ancak kent konseylerinin yerel yönetimler üzerindeki etkisinin artırılmasına ve bağlayıcılığı da olan referandum müessesesiyle, yerel yönetim organlarının görev süresi dolmadan, seçmenler tarafından geri çağrılabilmesine olanak sağlayan yasal düzenlemeler yapılması, kamuoyu denetimin etkinliğinin artırması için çok önemli olabileceği ileri sürülebilir.

## 3.GERİ ÇAĞIRMA MEKANİZMASI

### 3.1.Kavramsal Çerçeve, Tanım ve Amaç

İşbaşındaki kamu görevlilerinin seçmenlerce doğrudan görevden uzaklaştırılmasına imkan sağlayan bir yöntem olan Geri Çağırma Mekanizması, günümüzde 34 farklı ülkenin yönetim sisteminin bir parçasıdır. Uygulandığı ülkelerde farklılık gösteren ve farklı işleyiş tarzlarına sahip olan bu mekanizmanın tanımını yaparken söz konusu farklılıkları göz önünde bulundurmamak gerekir. Bu açıdan, birbirinden farklı Geri Çağırma Mekanizması türlerini ve farklı uygulanma yöntemlerini kapsayacak geniş bir tanıma ihtiyaç vardır; bunun en kolay yolu ise, bütün türler ve yöntemlerde aynı olan unsurları, dolayısıyla mekanizmanın ortak yönlerini belirlemektir. Bu şekilde yapılan bir tanım, ortak olması dışında aynı amaca yani kamu görevlilerinin doğrudan halk tarafından görevden uzaklaştırılmasını olanak sağlayan diğer mekanizmalardan ayrıştırılmasına da yardımcı olacaktır.

Geniş bir tanımla geri çağırma mekanizması, bir kamu görevlisinin yahut kamu organının, olağan görev süresi dolmadan seçmenler tarafından görevine son verilmesi işlemidir (Zimmerman, 1962: 1). Bir başka görüşe göre geri çağırma mekanizması, “seçmenlere bir kamu görevlisini görevden alma ve yerine yenisini getirme imkanı tanıyan usuli demokrasi aracı”dır (Cronin, 1989: 31). Fazlaca başvurulan bir başka tanım ise mekanizmanın, bilhassa ABD’de ve ABD’den esinlenmiş başka ülkelerde uygulamada olan yöntemin esas olarak tanımlanmasıdır. Bu noktada uygulamanın daha net bir çerçevesi çizilir ve şu şekilde tanımlanır: “Seçmenlere, içerisinde bir kamu görevlisinin görevden alınması talebi ve bu talebi destekleyen belli sayıda seçmenin imzası bulunan bir dilekçenin yetkili makama verilmesinin ardından yapılan bir seçimle, bir kamu görevlisini görevden alma ve yerine bir başkasını getirme imkanı sağlayan mekanizmadır”(Gündüzöz, 2010: 50). Burada görüldüğü üzere mekanizmanın temelinde temsilciye verilen yetkinin geri alınması vardır. Dolayısıyla geri çağırma mekanizması, temsili demokrasiye yönelik bir doğrudan demokrasi müdahalesidir denebilir.

Geri çağırma mekanizması halkı temsil eden kamu görevlilerinin halka karşı periyodik olarak değil daimi bir şekilde hesap vermesini ve sorumlu kalmalarını sağlamayı hedefler. Bu hedefi ise iki



şekilde gerçekleştirir (Bird, 1930: 93). Bunlardan ilki “önleme” hedefidir. Geri çağırma mekanizması, doğrudan uygulanmasından başka varlığı ile birçok etki ve sonuç doğuran bir mekanizmadır.

Mekanizmanın en ateşli destekçilerinden eski ABD Başkanı Woodrow Wilson mekanizmayı “kapı arkasındaki silah” olarak tarif etmiştir. Diğer bir deyişle sadece varlığı ile bir tehdit unsuru olarak seçilmişleri seçmenlere karşı sorumlu davranmaya; onların talep beklentilerine duyarlı olmaya; her türlü yolsuzluk ve usulsüzlükten uzak durmaya sevk etmektedir (Feiock ve Yang, 1912: 13). İkincisi unsur ise “düzeltme” amacıdır. Görevinde başarısız, yeteneksiz, yozlaşmış vb. kamu görevlilerinden kurtulmayı sağlayarak politik sistemin işleyişindeki bozuklukları düzeltmeye katkı sunmaktadır (Bird, 1930: 93). Önleme ve düzeltme boyutlarıyla geri çağırma mekanizması, liberal demokrasi içi diğer kurumsal denetleme türlerine benzer ancak bu daha istisnai olarak devreye girer ancak etkisi daha fazladır.

Geri Çağırma Mekanizmasıyla bir kişiye ya da kişilere verilmiş olan yetki ve sorumluluklar, bu yetkiyi verenlerce geri alınmaktadır. Nitekim Latin Amerika ülkelerinde bu anlamı karşılayan bir terim olan, “vekaletin geri alınması” ya da “yetkilerin geri alınması” anlamında “la revocacion del mandato” ifadesi kullanılmaktadır (Teziç, 2004: 294).

Kendisine bir yetki ve sorumluluk verilen, sadece bir kişi olabileceği gibi birden çok kişiyi içeren bir heyet ya da kurul da olabilir. Bu açıdan hem kamu görevlilerinin hem de kamu organlarının geri çağırılabilirliği ifade edilebilir. Tabii ki yetkileri alınan kamu organları değil bu yetkileri o kamu organları adına kullanan kişilerdir. Devletin sürekliliği ilkesinin bir temel taşı olarak kamu makamı ortadan kaldırılamaz. Kamu makamları/organları anayasalar ve/veya yasalar eliyle kurulur ve yine bu yolla kaldırılır.

Öyleyse hangi kamu görevlileri ve kamu organlarının geri çağırma mekanizması kapsamında olduğu ile ilgili bütün ülkelerde ortak bir uygulama bulunmamaktadır. Her ülkede bu kapsam farklı şekilde belirlenmektedir. Hatta federal devletlerde eyaletten eyalete bu durum farklılık gösterebilmektedir. Mesela ABD’nin Illinois eyaletinde sadece eyalet valisi geri çağırılabilirken California’da seçimle gelen tüm görevliler geri çağırılabilir. Montana’da ise atanmış kamu görevlileri bile geri çağırılabilir. (Budge, 2006: 3)

Bu açıdan, geri çağırma mekanizması kapsamında “kamu görevlisi” kavramını geniş anlamı ile yorumlamak gerekir. Gözübüyük’ün tanımına göre geniş anlamda kamu görevlisi, bir kamu kurumuna bağlı olarak çalışan yani kamu kesiminde çalışan tüm görevlileri içine alır. Dolayısıyla kamuda yasama, yürütme ve yargı organlarının mensuplarından herhangi bir kamu kurumunda çalışan herkes “kamu görevlisi” kapsamındadır (Gözübüyük, 2006: 197-198).

Geri Çağırma Mekanizması bünyesinde kamu görevlilerinden hangilerinin geri çağırılacağına yönelik ülke tercihlerinin açıklanmasına yönelik teorik bir açıklama yapmak zordur. Her bir ülke hatta eyalet kendi politik sisteminin ihtiyaçları ile vatandaşlarının beklenti ve taleplerini göz önünde bulundurarak hangi kamu görevlilerinin geri çağırılabilirliğini belirlemektedir. Lakin konu, kamu görevlisinin göreve gelişleri biçimlerinde değişiklik olduğunda yani “atama” ile mi yoksa “seçim” ile mi olduğunda geri çağırma mekanizması bağlamında teorik bir ayrışma olduğu söylenebilir.

Her şeyden önce geri çağırma mekanizması belli aşamalardan oluşur. İlk olarak kamu görevlisinin görevden alınmasına yönelik bir talebin yapılması gerekir. Sonrasında ise bu görevlinin görevden alınıp alınmayacağına ilişkin karar verilecektir. Burada süreci başlatma yetkisi ile son kararı verme yetkisinin kimde olduğu büyük önem arz eder. Bazı ülkelerde iki aşamada da seçmenler yetkili kılınmışken bazılarında seçmene süreci başlatma yetkisi tanınmamış sadece süreci sonlandırma yetkisi verilmiştir (Qvortrup, 2005: 85).

Geri çağırma mekanizmasında sürecin hem başlatılmasında hem de sonlandırılmasında seçmenlerin yetkili olduğu durumlarda mekanizma, “doğrudan geri çağırma” ya da “tam geri çağırma” olarak adlandırılmaktadır (Qvortrup, 2005: 77). Bununla birlikte sürecin sadece kamu organları ya da kamu görevlileri tarafından başlatılıp, nihai kararın seçmenlerce verildiği tür ise “dolaylı geri çağırma” ya da “karma geri çağırma” olarak adlandırılmaktadır (Qvortrup, 2005: 78). Şunu belirtmek gerekir ki kimi kaynaklarda, geri çağırma sürecinin seçmenlerce başlatıldığı fakat nihai kararın seçmenler değil kamu görevlilerince ya da organlarınca verildiği usuller de geri çağırma olarak adlandırılmaktadır. Fakat bu usulleri geri çağırma mekanizması olarak tanımlamak birinci özellikle anlattığımız katılım ve denetimle ilgili temel paradigmaya aykırı olacaktır (IDEA, 2008: 109).

### 3.2. Geri Çağırma Mekanizması Lehine ve Aleyhine İleri Sürülen Savlar

Geri çağırma mekanizması en başında farklı şekillerde 34 ülkede ve en yoğun olarak uygulanan ABD’de olmak üzere birçok açıdan tartışılmış ve eleştirilmiştir. Mekanizmanın lehine ve aleyhine birçok argüman ileri sürülmüştür. Özellikle halk oylamasıyla görevden alma üzerine yapılmış çalışmalarda bu tarz gruplamalar yapılmıştır (Çelik, 2005: 450-452). Bu yöndeki düşünceleri aşağıdaki gibi şekilde özetlemek mümkündür:

#### 3.2.1. Geri çağırma mekanizması aleyhine ileri sürülen savlar

*Geri Çağırma Mekanizması Temsili Demokrasinin Doğasına Aykırıdır, Temsili Sistemi Tahrip Eder.* Modern anlamda temsil kavramı dünyevi egemenliğin tanrısal egemenliğin yerini almaya başladığı 17.yy’da ortaya çıkmış; Amerikan ve Fransız devrimlerinde çok daha güçlenmiştir. Temsili yönetim ilkesinin “ulus egemenliği” kuramından hareketle “Ulus” olarak adlandırılan üstün ve soyut varlık egemenlik sahibidir; devletteki bütün görevliler ve devletin organları ulusu temsilen görevlerini yaparlar. Soyut bir varlık bu egemenliği kendisi kullanamayacağı için somut bireyler aracılığıyla sahip olduğu yetkileri kullanır. Modern demokrasilerde egemenin temsili belirli periyotlarla gerçekleştirilen seçimlerle belirlenen kişi ve organlar tarafından gerçekleştirilir (Ağaoğulları, 1991:25-26). Burada temsile dair kritik nokta, seçilen kişilerin seçmenleri yani halkı değil de soyut bir varlık olan ulusu ve onun çıkarlarını temsil ediyor olmalarıdır. Bu mantıkla seçmenlerin temsilcilerine emir ve talimat vermesi ya da onları geri çağırması mümkün değildir. Bu anlayışta istikrar temsili demokrasinin öne çıkan bir tarafıdır. Temsili idarede sistemin sürekliliği ve randımanlı işleyişi güvenceli görev süreleriyle sağlanır. Olağan seçimlerin dışında yapılacak bir geri çağırma seçimi bütün bu durumu zedeler (Teziç, 2004: 101-102). Geri çağırma mekanizması, ulusa ait soyut bir kavram olarak halk egemenliğini daralttığı ve müdahaleye açık hale getirdiği için eleştirilir. Bu şekilde seçimlerde tecelli eden ulusal irade zarar görmektedir.

*Geri Çağırma Mekanizmasının Mevcudiyeti, İşinin Uzmanı Kişilerin Kamu Görevlisi Olmak İstememelerine Sebep Olur.* Geri çağırma mekanizması karşıtlarına göre geri çağırma yıldırmanın legal yoludur. Çünkü bu mekanizma bir görevlinin düşmanları yahut rakipleri tarafından, onu yıpratmak, zayıf düşürmek, itibarını zedelemek vb. amaçlar için kullanılmaya oldukça müsaittir. Bu durumda işinin uzmanı ve yetenekli insanların saygınlık ve prestijlerinin daima tehdit altında olacağı görevleri üstlenmekten kaçınmalarına yol aşmasına neden olur. Geri çağırma mekanizması yine bu görüşe göre; girişim başarısız olduğunda bile kamu görevlisini yıpratır (Zimmerman, 1962: 121). Geri çağırma mekanizmasının yetenekli ve işinin ehli kişilerin kamu görevlerine talip olmaktan uzak durmasına yol açmasının ilk nedeni vazife sürelerini belirsiz kılmasıdır. Frank D.Jones bu durumu şöyle belirtmiştir: “İşleriniz ona göre ayarladıktan ve seçildikten sonra, göreve geldiğinizin altıncı ayından itibaren seçmenlerin yüzde 25’i belki de hiçbir neden olmaksızın görevinizden alınmanıza ve küçük düşmenize sebep olacak olsa, bir makam için aday olmayı düşünür müydünüz?”(Jones, 1912: 20).

*Geri Çağırma Mekanizması Bir Tehdit Olarak Seçilenlerin Özgürlüğünü Yok Eder; Onları Seçmenleri Ne Diyorsa Onu Yapan Kuklalara Dönüştürür.* Temsili idare anlayışında seçimle göreve gelen bir görevli karar alırken bulunduğu makamın imkanlarıyla sıradan vatandaşların elde edemeyeceği bilgi ve belgelerle çok yönlü karar verebilir; oysa geri çağırma mekanizması tehdidi altındaki kamu görevlisi sürekli makamını koruma korkusuyla her zaman seçmenlere bağımlı olacaktır. Vereceği karar doğru olsa bile sadece kamuoyunun tepkisiyle karşılaşacağını düşündüğü için yanlış karar veren temsilciler olacaktır. Bunların nihai neticeleri ise toplumdaki gerginlikler, zaafılar, yanlış kararlara bağlı sonuçlar ile gelip geçici anlık duygularla idare edilen siyasal yaşam olacaktır. Çözüm bulması gereken önemli ve çetrefilli politik konular sürekli ertelenecek ve üstü örtülecektir (Cronin, 1989: 136).

*Geri Çağırma Mekanizması Toplumu Kutuplaştırır, Gerginlikleri Artırır.* Yine geri çağırma mekanizması karşıtlarına göre geri çağırma, problemleri çözmekten ziyade tansiyonu artırarak toplumun kutuplaşmasına yol açar; bu da siyasi istikrarsızlığı getirir. Bu usul uzlaştırmadan ziyade karşı karşıya gelmekle alakalı bir usuldür. Dahası bu düşünceden hareketle geri çağırılan görevlilerin zamanla yeniden örgütlenip, misilleme yapmak isteyecekleri düşünülmüştür (Jones, 1912: 21).

*Geri Çağırma Masraflı Bir Usuldür, Zaten Mevcut Başka Metodlar Vardır.* Burada öne sürülen sav, geri çağırma yönteminin tercih edilmesinin vergi mükelleflerine özel seçim masrafı yükleyor

olmasıdır. Sonrasında bu masrafların siyasal çatışma ve ayrışmaya yol açacağı düşünülür. Ayrıca görevlerini yerine getirmeyen görevlileri azledecek başka metotlar da vardır.

*Geri Çağırma Mekanizması Seçmenlere Kaldırabileceklerinden Daha Ağır Bir Yük Bindirir.* Geri çağırma mekanizmasının seçmenlerce kullanılabilmesi için seçmenin politik alanlarda olanlar hakkında bilgili olması gerekir. Geri çağırma mekanizması karşıtlarına göre bu, seçmenlerin yapabileceği bir şey değildir. Dolayısıyla bir seçmen, kamu görevlisi ya da organlarının görevden alınmasının gerekip gerekmeyeceği kararı verecek donanıma sahip değildir. Ayrıca bu seçmenler geri çağırma mekanizmasını kötü niyetli kullananlar tarafından kolayca aldatılabilirler (Cronin, 1989: 127).

*Geri Çağırma Mekanizması İstismara ve Art Niyetlere Açık Bir Araçtır.* Geri çağırma mekanizması aleyhine sürülen en güçlü savlardan biri de bu mekanizmanın art niyetli kişiler ve çıkar gruplarınca kolaylıkla istismar edilebileceği düşüncesidir. Toplum birbirinden farklı çıkarlara sahip çok sayıda yapıdan oluşur. Seçilenlerce alınan bir karar ya da bir düzenleme mutlaka bazı kesimler için olumsuz sonuçlar doğurur. Seçilenlerin görev süresinin belirli olması bu durumu düşünmeden cesaretle doğru karar almalarını sağlar. Eğer hakkında olumsuz sonuçlar doğuran kararlarla karşılaşanlar zengin ve nüfuzlu kişilerse geri çağırma mekanizmasını art niyetli şekilde kullanmak isteyebilirler. Ayrıca seçmenler de kısa süreli öfke ve heyecanlara kapılıp çeşitli sebeplerle bu aracı kullanmak isteyebilirler. Yine bu görüşe göre geri çağırma mekanizması olağan seçimleri kaybeden siyasi parti ve gruplarca sürekli olarak partizanca kullanılacaktır (Altman, 2011: 44-48).

### 3.2.1. Geri Çağırma Mekanizması Lehine İleri Sürülen Savlar

Geri çağırma mekanizması destekçileri bu ilkeyi “halkın yönetimi” kapsamında savunarak savlarını öne sürerler. Geri çağırma mekanizması savunucularına göre saf temsili sistemler “ideal demokrasi” kavramından oldukça uzaktır. Gerçek bir demokrasiyi, “halkın, halk tarafından, halk için yönetimi” ne yaklaştırmak gerekir. Bu gerekliliğin fark edilmesiyle geri çağırma mekanizması doğrudan katılım ve denetim araçlarının önemli bir parçası haline gelmektedir (Budge ve Altman, 2013: 5).

*Geri Çağırma Mekanizması, Kamu Görevlilerinin Halk tarafından Sürekli ve Doğrudan Denetimine İmkan Sağlar.* Seçilenlere verilen yetkilerin asıl sahibi ve kaynağı halktır. Dolayısıyla bu yetkilere halkın sürekli müdahale edebilmesi gerekir. Olağan seçimler süresince seçmenin güvenine ihanet eden bir seçilmiş hakkında halkın seçmenlerin yapabileceği hiçbir şey yoktur. Bu da halkın sürekli egemenliği ilkesine açıkça terstir. Örneğin, seçmenlere “taşeron çalışmayı kaldıracağı” sözünü vermiş bir temsilcinin göreve başlar başlamaz taşeron çalışmayı legal hale getiren bir düzenlemeyi onaylaması durumunda seçmenlerin elinde yapabileceği hiçbir şey yoktur. Ayrıca artık modern demokrasilerde seçilmişlerin “halkı memnun etme” gibi bir görevinin olduğu da kabul görmektedir (Pack, 2008: 687). Geri çağırma mekanizması sadece doğrudan değil sürekli bir denetim sağlar. Böylece seçmenler sadakatsiz, yetersiz, duyarsız ve sorumsuz kamu görevlilerine katlanmak zorunda kalmaz (Bowler, 2004: 200).

*Geri Çağırma Güçlü Kesimlerin Kamu Görevlileri Üzerindeki Etkisini Azaltır.* Uygulanmakta olan temsili demokrasilerden çok şikayet edilen konulardan birisi zengin ve nüfuzlu kimselerin kamu görevlilerini kontrol ettiği. Bu kimselerin desteği sayesinde göreve gelmiş görevlilerin gözü kulağı halkta değil; seçilmesini sağlayan çıkar çevrelerinde olacaktır. Oysa geri çağırma mekanizması bu yozlaşmış düzene karşı çalışmaktadır. Halkın salt varlığı, kamu görevlisi üzerinde en büyük kontrol mekanizması olacaktır. Geri çağırma mekanizmasının seçilmişler üzerinde sıkı bir denetim oluşturması, seçilmişleri daha etik ve sorumlu ve adil davranmaya zorlayacaktır (Bowler, 2004: 201).

*Geri Çağırma Mekanizması Uzun Görev Sürelerinden Kaynaklanan Sorunların Giderilmesine Yardımcı Olur.* Temsili demokrasilerin en önemli araçlarından birisinin istikrar olduğu bilinmektedir. Ancak istikrar yönündeki arayışların birçok durumda demokrasiden uzaklaşılmasına, keyfi ve baskıcı yönetimlerin ortaya çıkmasına yol açtığı insanlık tarihi boyunca birçok kez kanıtlanmıştır. Bu sebepten demokrasiler görev sürelerini hem hak ve özgürlüklerin hem de istikrarın güvence altına alınmasını sağlamaya yönelik dengelemeye çalışırlar. Geri çağırma mekanizması savunucularından George N.Foster, 1912’de geri çağırma karşıtlarına şunları söylemiştir: “Bir görevlinin bir, iki, üç ve hatta dört yıl boyunca kendi efendilerinden daha güçlü olmasına, kamu kaynaklarının dağıtımını yapmasına, halkın parasını yönetmesine, özel çıkar çevrelerinin daha stratejik kontroller sağlamasına yardım

etmesine ve yönetimi on yıl ya da bir nesil boyunca ancak düzeltilebilecek bağlarla bağlanmasına izin mi vereceğiz?”(akt Bowler, 2004: 203).

*Geri Çağırma Mekanizması, Toplumda Biriken Öfke ve Kırgınlıkların Demokratik Bir Biçimde İfade Edilmesini Sağlar.* Politik bir sistem, ekseriyetle, politik çatışmaları yönetmek ve kontrol altında tutmak için tasarlanır ve örgütlenir. Sınıf ayrımı bulunan toplumlarda hiçbir siyasi sistem herkesin aynı anda çıkarını gözetecek bir sistem tesis edemez. Dolayısıyla belli kesimler daha avantajlı iken belli kesimler her zaman avantajsız durumda olur. Bu durumun yaratacağı tepkileri ve memnuniyetsizlikleri geri çağırma mekanizması tam olarak kaldıramasa bile hafifletebilir. Seçilmişlerin icraatları karşısında hayal kırıklığına uğramış kitleler, düzenin işleyişini bozacak ifade biçimlerine başvurmadan geri çağırma ile bu öfke hafifletilebilir (Kaufmann, Bruno, Buchi, ve Braun, 2010: 88).

*Geri Çağırma Mekanizması, Vatandaşlık Bilincini Geliştirir, Seçmenlerin Siyasal Olarak Eğitime Katkı Sunar.* Günümüzde demokrasilerin en ciddi problemlerinden birisi politik alana ilgisizliğidir. Yapılan araştırmalar göstermiştir ki bunun sebebi seçmenlerin verdiği oyun bir önemini olmadığını düşünmeleridir. Ancak geri çağırma mekanizmasının varlığında vatandaşlar, “elimden bir şey gelmez ki” tarzı aciz duygudan kurtulabilirler. Böylece oylarının bir anlam ifade ettiğini düşünen seçmenler seçtikleri temsilcilerin icraatlarını ve siyasi meseleleri yakından takip ederler (Cronin, 1989: 134) Ayrıca geri çağırma mekanizmasının kullanımı seçmenlerin kendilerinin öteki seçmenlere anlatabilmesini gerektirir. Böylece seçmenler görüşlerini paylaşırlar ve müzakere ederler. Bu da toplumda tartışma kültürünün gelişmesine ciddi bir katkıda bulunulmasına yol açarak siyasi kültürün ve vatandaşlık bilincinin gelişmesine yol açar (Kaufmann, Buchi, ve Braun, 2010: 88).

*Geri Çağırma Mekanizması, Halkın Talep ve İhtiyaçlarına, Kamu Görevlilerinin Daha Fazla Yanıt Verir Olmalarının Sağlar.* Geri çağırma mekanizması, temsilcinin seçildikten sonra da, aday dönem gibi halkın sesine kulak vermesini; halkın görüş ve taleplerine, beklentilerine duyarlı olmasını sağlar. Temsili sistemlerde seçilmişler sadece aday olduğu dönemde seçmenleri ile yüzyüze gelip onlarla ilgilenmektedir. Seçildikten sonra ise bir uzaklaşma olmaktadır. Bu uzaklaşmanın nedeni, temsilcinin “nasıl olsa 5 yıllığına göreve geldim” şeklinde düşünmesinin rahatlığıdır. Seçildikten sonra görev süresi güvencesi bulunan temsilci, Thomas A.Davis’in deyişiyle “halkın hizmetkarı değil efendisi” haline gelir. İşte geri çağırma mekanizmasının varlığı bunları ortadan kaldıran çok güçlü bir araçtır (Davis, 1920: 313-314).

### 3.3.Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Geri Çağırma Mekanizması

Ülkemizde yerel yönetimler, esas itibariyle belediye ve köylerden oluşmaktadır. Her ne kadar il genel meclisleri ve onun sevk organı il özel idareleri de yerel yönetim birim olarak karşımıza çıksa da Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla bu yapılar büyük ölçüde kaldırılmıştır. Kaldırılan yerlerde köyler, mahallere çevrilmiştir. Burada yerel yönetimlerden kastımız esas itibariyle belediye ve onun idarecilerinin mensup olduğu siyasi partiye mensup; belediyeyi temsil eden, onu sevk ve idare eden belediye başkanları ve karar alma organları olan belediye meclisleridir. He ne kadar idarecilik yetkisi vb. gibi ağır görevleri olmasa da köy muhtarı da halen mevzuattaki çok çeşitli görevleriyle bir yerel yöneticidir. Bu kişi ve organlar, 5 yılda bir yapılan yerel seçimlerle yenilenmektedir.

Yerel yönetimlerin yapısına ve nitelikleri ile yerel seçimlerin teknik alt yapısına bu çalışmanın ana konusu olamadığı için girilmeyecektir. Ancak şurası bilinmektedir ki; göreve gelen yerel yönetici veya organ seçim süresi boyunca mevzuattaki yasal düzenlemeler dahilindeki klasik görevden azledilme koşulları dışında hiçbir şekilde görevden alınmamaktadır. Geri çağırma mekanizması, öncelikle yerel yöneticiler üzerinde hayat alanı bulmaktadır. Hatta yerel yönetimler üzerinde uygulanabilecek bir geri çağırma mekanizması her ne kadar bu mekanizmanın Dünya’ da ulusal düzeyde uygulaması olmasa da, teorik açıdan ulusal düzeydeki seçilmişlere uygulayabilmek için bir basamak olarak da görülebilir. Ülkemizde de yerel yönetimlerin olağan görevde kalma süreleri dolmadan, halk tarafından geri çağırma mekanizmasıyla görevden alınmasına ilişkin söylem ve talepler mevcuttur. Geri çağırma mekanizması ile ilgili resmi anlamda iki kaynak vardır. Bunlardan birincisi onuncu kalkınma planı, ikincisi ise köy kanunu taslağıdır.

Onuncu Kalkınma Planında “Denetim ve Hesap Verebilirliğin Geliştirilmesi” raporundaki çıkış noktasını oluşturan unsurları şu şekilde açıklamak mümkündür: Her ne kadar yeni yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin denetiminde etkinliğin sağlanması hedeflenmişse de, uygulamada mevzuata işlerlik

kazandırılmamıştır. Bazı yerel yönetimlerde iç denetim birimi hiç kurulamamış, bazılarında ise sembolik olarak kurulmuş, bazılarında ise kurulan iç denetim birimleri kendilerinden beklenen performansı gösterme noktasında yetersiz kalmışlardır. Birçok belediyede ise hem iç denetim hem de teftiş kurulu birimi bulunduğu halde her iki birimde mevzuatla kendilerine verilen görevleri yapmaktan uzaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin mali dış denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Yerel yönetimlerde dış denetim, mali ve idari denetim arasında tam bir ayırım ve sınır çizilemediğinden etkinlikten uzak bir şekilde yürütülmektedir. Sayıştay yerel yönetimlerin tamamını denetleyememekte, sadece bazılarını harcamaların üzerinden yıllar geçtikten sonra ancak denetleyebilmektedir. İçişleri Bakanlığı tarafından her üç yılda bir köyler hariç yerel yönetimlerin tamamının hesap işleri dışındaki idari iş ve işlemleri denetlenmektedir. Bu hususların gösterdiği gibi, mevzuattan kaynaklanan sıkıntılar nedeniyle yerel yönetimlerin dış denetiminde halen belirsizlikler kendisini göstermektedir.

Yerel yönetimlerde halkın yönetime katılması, şeffaflığın gerçekleşmesi, iyi yönetim modeli oluşturulması ve halkın seçtiği yerel yöneticiyi denetlemesi çağdaş yönetim parametreleridir. Yerel yönetimlerin örgüt yapısı, planlama ve karar alma süreçlerinde; hizmet sunumunda; iş ve işlemlerin yürütümünde şeffaflık sağlanmalı, halka hesap verme teknik ve yöntemleri geliştirilmeli, halkın bilgi edinme hakkı kapsamında bilgi edinme yöntemleri tespit edilmeli ve sürekliliği sağlanmalıdır. Ayrıca halk yerel yöneticileri kanunlarda belirlenmiş görev ve hizmetleri yürütmesi amacıyla seçmektedir.

Bahsi geçen rapor bu noktada 5393 ve 5216 sayılı kanunlarda ilgili değişiklik yapılması ve 3 ila 5 yıl içerisinde Geri Çağırma Mekanizmasının getirilmesini önererek bir yenilik sağlamaktadır. Bu durumla ilgili İçişleri Bakanlığı sorumlu; Başbakanlık ilgili kurum olarak gösterilmiştir. Kısacası kalkınma planında geri çağırma mekanizması yerel yönetimler üzerinde doğrudan bir denetim aracı olarak ifade edilmektedir (Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler İhtisas Raporu, 2013: 122).

Demokrasi ve katılımın sağlanması hususu yine Köy Kanunu Tasarı Taslağı’nda karşılaşılan önemli bir konudur. Köyün görev ve yetkileri başlığı altında 13. maddede yer alan hüküm şu şekildedir: “Köyü ilgilendiren önemli işler hakkında karar verilmesi için tüm seçmenlerin görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapmak.” “Geri Çağırma” başlığı altında 26. maddede bu yöntem, tasarı düzeyinde de olsa ilk kez yasal mevzuatımızda yer bulmaktadır. 27. Maddede köy muhtarının görevden uzaklaştırılmasında geri çağırma haricinde (442 sayılı Köy Kanunu’nda il idare kurulu yetkili) İçişleri Bakanlığı yetkili kılınmıştır. 26. maddeye göre “köy muhtarı ve meclisin kanunlarla kendilerine verilen görevleri yapmamaları ve bu durumun kamu hizmetlerinde aksamaya yol açması halinde, köyde kayıtlı seçmenlerin en az yarısı, mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurarak muhtarın, meclisin veya muhtarla birlikte meclisin geri çağırılmasını talep edebilir” (Eldem, 2015: 49).

Burada kamu hizmetleri şartı ve çoğunluk ilkesi dikkat çekmektedir. İkinci fıkrada “yetkili seçim kurulu, mahallin en büyük mülki idare amirinin bildirim üzerine otuz gün içinde muhtar veya meclisin geri çağırılıp çağırılmaması yönündeki seçmen iradesini tespit etmek üzere köyde halk oylaması yaptırır ve sonucu mahallin en büyük mülki idare amirine bildirir. Kayıtlı seçmenlerin en az üçte ikisinin geri çağırma yönünde karar vermesi durumunda, valinin bildirim üzerine bölge idare mahkemesinin kararı ile ilgili organın görevi sonlanır” ifadesi yer almaktadır. Bu noktada da merkezi idare düzeyinde ve hukuki boyutlarıyla birlikte geri çağırma mekanizmasının işletileceği vurgulanmaktadır. Devamında “geri çağırma, mahalli idareler genel seçimlerinin üzerinden bir yıl geçmedikçe ve genel seçimlere bir yıldan daha az bir zaman kaldığı takdirde istenemez” ve “geri çağırma başvurusunun reddedilmesinin üzerinden bir yıl geçmedikçe yeniden geri çağırma başvurusu yapılamaz” fıkraları yer almaktadır. Burada mekanizmayı işletebilmek için zaman konusu öne çıkmaktadır.

Köy meclisinin toplantısı başlığı altında yer alan hükümlerde de (10, 11 ve 14. Maddeler) demokratik usullerin işletilmesi öngörülmüştür. Görüldüğü gibi hatta geri çağırma ile ilgili ayrıntılı teknik düzenlemelere dahi yer verilmiştir. Bu noktada yukarıda belirtilen Geri çağırma metodunun denetim, katılım ve demokrasi boyutlarındaki uluslararası eğilimin bu taslağa yansıdığı söylenebilir. Seçimlerle işbaşına gelen köy muhtarı ve meclisinin, “kanunlarla kendilerine verilen görevleri yapmamaları ve bu durumun kamu hizmetlerinde aksamaya yol açması durumunda” yapılacak oylama sonucunda görevlerine son verilmesine yönelik olan bu düzenleme, yerel demokrasinin işlerliği ve gelişimi açısından olumlu bir adım olarak gözükmektedir. Ancak bu uygulamanın zaman zaman bazı küçük köy yerleşimlerinde, anlaşmazlık ve çatışmalara neden olabileceği açıktır. Yerel seçimler

zamanlarında, gerek coğrafi gerekse sosyo-kültürel düzeyi nedeniyle daha şiddetli bir seçim süreci yaşandığı düşünüldüğünde bu çatışma ortamları ve siyasallaşma bir anlamda kaçınılmazdır (Eldem, 2015:50). Şu andaki sistemde yerel yönetimlerin hiçbir kademesinde uygulanmayan bu sistemin doğrudan ve ilk olarak köy yönetimlerinde uygulanmasının beraberinde toplumsal sorunları da getirebileceği düşünülmektedir. Bahse konu mevzuda daha kapsamlı bir analiz yapılması, köylerin siyasal, sosyal, kültürel yapıları göz önünde tutularak bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

#### 4.Geri Çağırma Mekanizmasının Yerel Yönetimlerde Uygulanabilirliğine İlişkin Niğde İlinde Yerel Yöneticiler ve Siyasetçiler Üzerinde bir Uygulama

Türkiye’de geri çağırma mekanizmasının yerel yöneticiler üzerinde ve özellikle belediye başkanları nezdinde nasıl karşılık bulduğuna dair çalışmalar yapılmıştır (Çelik, 2005). Çelik çalışmasında 250 belediye başkanı ile anket yapmıştır. Geri çağırma mekanizmasının yakın dönemde yeniden gündeme gelmesi ve yukarıda bahsedilen kalkınma planı ve Köy Kanunu gibi taslaklara girmesi nedeniyle, bu kavramın yerel yöneticiler tarafından bugün nasıl anlaşıldığı mevzu önem kazanmaktadır.

Bu doğrultuda, araştırmada Niğde ilinde çalışan mülki idare amirleri, belediye Başkanları, belediye meclis üyeleri ve il genel meclis üyeleri ile geri çağırma mekanizmasının uygulanabilirliği yönündeki sorulardan oluşan bir uygulama çalışması yapılmıştır. Bu çalışmada bir sayı hedeflemesi yapılmamakla birlikte hedef kitle olarak Mülki İdare Amiri, Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi Üyesi ve İl Genel Meclisi Üyesi olmak üzere toplam 48 kişinin katılımı ile yerel yönetici ve siyasetçilerin bu konuda ne düzeyde bilgili olduğu ve bu çalışmanın da konusu olan “Geri Çağırma Mekanizmasının” uygulanabilirliği araştırılmıştır. Bu çalışma, sonuçlarına göre istatistiki güçlü veriler içermeyen, konu hakkında genel izlenim ortaya koyan bir kamuoyu araştırması olarak da nitelendirilmesi mümkündür. Çalışma yapılırken belediye meclisi ve il genel meclisinin ayda bir gerçekleştirilen düzenli toplantılarına iştirak edilmiş ve anket formları dağıtılmak suretiyle çalışma yapılmıştır. Sonrasında bu anketlerin il genel meclisi ve belediye meclisi üyelerince doldurulmaları istenmiş, belediye başkanı ile yüz yüze görüşülmüştür. Mülki amirler kapsamında il valiliğine ve kaymakamlıklara gidilmiş yine mülakat şeklinde bu çalışma gerçekleştirilmiştir.

48 katılımcıyla gerçekleşen bu çalışmada Sorulan sorular ve cevaplarla ilgili bilgiler verilecek olursa;

1-“Geri çağırma mekanizması kavramını daha önce duydunuz mu?” Bu soruda ilk olarak geri çağırma mekanizmasının duyulup duyulmadığı tespit edilmeye çalışılmış olup katılımcılardan 14 kişi ‘Evet’; 34 kişi ‘Hayır’ cevabını vermiştir.

2- “Yerel seçilmişleri seçim süresi bitmeden seçmenlerin yazılı talebiyle görevden uzaklaştırma ve yeniden seçimlere gitme biçimi olan geri çağırma mekanizması sizce uygulanmalı mı?” Bu soruda özellikle duymayanlar için geri çağırma mekanizmasının tanımını yapılarak mekanizmanın uygulanıp uygulanmaması isteği anlaşılmaya çalışılmış olup katılımcılardan 14 kişi ‘Evet’; 34 kişi ‘Hayır’ cevabını vermiştir.

3- “Geri çağırma mekanizması Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde uygulanabilir mi?” Bu soruda geri çağırma mekanizmasının teknik olarak uygulanabilirliği araştırılmış olup katılımcılardan 13 kişi ‘Evet’; 34 kişi ‘Hayır’ cevabını vermiştir.

4- “Geri çağırma mekanizması ile görevden alınan yerel seçilmişler ( Belediye başkanı, Muhtar vs.) sizce yeniden aday olabilmeli mi?” Bu soruda görevden alınan yerel seçilmişlerin yeniden aday olup olamaması sorulmuş olup katılımcılardan 30 kişi ‘Evet’; 18 kişi ‘Hayır’ cevabını vermiştir.

5- “Dünyada geri çağırma mekanizmasını yerel yönetimlerinde başarıyla uygulayan ABD, Japonya gibi ülkeler olduğunu biliyor musunuz?” Bu soruda geri çağırma mekanizmasını Dünya’da başarıyla uygulayan başka ülkeler olduğu katılımcılara anlatılmaya çalışılmış olup katılımcılardan 12 kişi ‘Evet’; 36 kişi ‘Hayır’ cevabını vermiştir.

6- “Yerel yönetimlerde seçmenlerin yönetime katılımını yeterli buluyor musunuz?” Bu soruda geri çağırma mekanizmasını da kapsayan katılım çeşitlerinin yeterli olup olmadığı sorulmuş olup katılımcılardan 10 kişi ‘Evet’; 38 kişi ‘Hayır’ cevabını vermiştir.

7- “Yerel yönetimler üzerindeki denetim mekanizmalarını yeterli buluyor musunuz?” Bu soruda geri çağırma mekanizmasını da kapsayan yerel yönetimlerde denetim çeşitlerinin yeterli olup olmadığı sorulmuş olup katılımcılardan 11 kişi ‘Evet’; 37 kişi ‘Hayır’ cevabını vermiştir.

Bu çerçevede tamamlanan çalışmanın tamamına dair çıkarım yapmak gerekirse, Belediye meclisi, belediye başkanları, il genel meclisi ve mülki idare amirleri ile yapılan bu çalışmada geri çağırma mekanizmasına uygulanabilirliğine verilen cevaplar ne olursa olsun, heyecan uyandırdığı ancak erken seçim gibi algılanarak işin teorik ve bilimsel kısmının tam anlaşılmadığı tespit edilmiştir. Merkez-yerel ilişkilerinde merkezin güçlü olduğu Türkiye demokrasisinde yerel yöneticilerin tabandan başlayacak bir demokratikleşme konusunda net bir tavra sahip oldukları söylenemediği gibi geri çağırma mekanizmasının kendisi tek başına sistemi aşağıdan yukarı doğru şekillendirmesi güçtür. Niğde örneğinde yapılan anketlerde bu durumun bir yansıması olarak, yerel yöneticilerin demokratikleşme konusunda bir eğilimi olsa da bunun bu araçla nasıl gerçekleştirileceği konusunda kararsız ya da bilgisiz oldukları söylenebilir. Özellikle vurgulanmak istenen bir husus da ildeki merkezi idare temsilcileri ile ildeki yerel siyasetçilerin geri çağırma mekanizmasına bakışındaki farklılıktır. İldeki idare temsilcileri geri çağırma mekanizmasına güçlü bir denetim aracı olarak sıcak bakarken; yerel siyasetçiler geri çağırma mekanizmasını erken seçim olarak algılamakta ve soğuk bakmaktadırlar. Geri çağırma mekanizmasının genel ülke gündeminde tartışılmasının yerel yöneticilerin fikir ve bilgilerini de ciddi şekilde etkileyeceği düşünülmektedir.

## SONUÇ

Geri Çağırma Mekanizması kavramı yerel demokrasi ve yerel yönetimler bağlamında bilinen ve uygulanan bir mekanizma olsa da Türkiye’de kamu yönetimimize yeni giren bir kavramdır. Niğde ilinde yaptığımız “Kamuoyu Yoklamasında” da bu durum açıkça görülmektedir. Dolayısıyla bu kavramın ve içeriğinin anlaşılabilmesinin zaman alacağı kesindir. Buna rağmen Köy Kanunu Taslağı ve Onuncu Kalkınma Planı İhtisas Komisyonu Raporu’nda çok kısa süre içerisinde bu uygulamanın getirilmesi gerektiği düşünülmüştür. Ancak bu hızlı dönüşümün pratikte uygulanamayacağı her ne kadar kesin de olsa demokratik gelişimin sağlanması için çeşitli adımların atılması gerekliliğine inanılmaktadır.

Bu yüzden her ne olursa olsun, yerel yönetimlerde halk katılımının her yönüyle en üst düzeye çıkarılması gerektiğinin altı çizilmelidir. Bu durum, Yerel Doğrudan Demokrasi uygulamalarını etkinleştireceği gibi yönetimde demokratikliğin sağlanması için de gereklidir. Bu tür yöntemlerin hayata geçirilmesi ile seçmenlerin, seçimlerden sonra kendi seçtiği kişi ve kurumlarla kopukluğu engellenmiş olur ayrıca yerel seçilmişlerin kaynakların kullanılması ve doğru hizmetlerin doğru zamanda verilmesi gibi hayati önemdeki hususlarda yeterince özen göstermesi sağlanmış olur. Halk katılımının her şekliyle sağlanması, zamanla seçim zamanlarının birbirinden kopukluğunu engelleyeceği gibi ‘Geri Çağırma Mekanizması’nın kendiliğinden uygulanmasının da önünü açacaktır.

Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler İhtisas Komisyonu Raporunda Yerel Yönetimlerin denetimi ilgili yetersizlikler aşıkarak belirtilmiştir. Burada ihtiyaç olan denetim, gene bu makale çalışmasının üst kısımlarında dile getirilen ‘Kamuoyu Denetimi’ kavramıdır. Bu kavramın etkili bir şekilde çalışması; en temel haliyle Geri Çağırma Mekanizmasının doğru uygulamasıyla sağlanabilir.

Toparlayacak olursak, Geri Çağırma Mekanizmasının, seçmenlerin lehine ve yerel siyasetçileri çalışmaya zorlayan bir sistem olduğu çok açıktır. Zaten ilgili bütün çalışmalarda bu mekanizmasının uygulamaya konulması tavsiye edilmiştir. Öyleyse ülkemizde bu mekanizmanın en verimli ve uygulanabilir şekilde nasıl hayata geçirilebileceğine dair üç temel sonuç çıkarılabilir:

Yerel Yönetimlerde Halk Katılımını Güçlendirmek, Doğrudan Demokrasi Uygulamalarını güçlendirmek ve Geri Çağırma Mekanizmasının doğrudan uygulamaya konulması...

Bu üç maddenin gelişip ‘Geri Çağırma Mekanizması’ nı kendi kendine çalıştırana kadar yapılması gereken en temel şey de bu işle görevlendirilen belli kurumların bu mekanizmayı gerçek amacı dışına çıkarılmadan olası zararları gözetilerek en hassas biçimde korunmasıdır. Bunun için direkt uygulamaya konulan bir geri çağırma mekanizması geri çağırma şartları zorlaştırılarak ilk aşamada hayata geçirilebilir. Sonrasında yukarıda bahsettiğimiz iki maddenin gelişiminin önü açılarak bu şartlar hafifletilebilir. Böylece halka seçme hakkının tamamlayıcısı bir anayasal hak verilmiş olur. Buradaki ilave önerimiz de bu hassas konuyla ilgili dönemsel faaliyet gösterecek bir üst kurul oluşturulmasıdır.

Geri çağırma mekanizmasının yerel yönetimlerde uygulanabilirliğini araştırırken ilk olarak demokrasi ve demokrasinin türevlerinin yönetim biçimleri ile tam olarak idrak edilmesi gerektiğine inanıyoruz. Çünkü uygulamaya konulacak bir demokratik araç, sistemi çalıştıracak küçük bir çark gibi düşünüldüğünde ancak sağlıklı çalışan bir bütünün içinde kendine yaşam alanı bulabilir.

Geri çağırma mekanizmasının yerel yönetimlerde katılım ve kamuoyu denetimi araçlarının önemli bir parçası olarak kabul edildiğinde tek başına bir yöntem oluşturmak ve güçlendirmek değil bu araçların hepsini geliştirmek gerektiği kanaatindeyiz ki bu mekanizmalar doğru çalışsın. Sonuçta hepsinin işlevi birbirini tamamlar niteliktedir.

Doğru uygulandığı, kısa vadeli çıkarların bir kenara bırakılarak katılım ve denetim ekseninde bakıldığı, asıl konunun halkın alması gereken hizmetlerin sağlıklı ve sorunsuz alması olarak görüldüğünde, çalışmada anlatılan bütün savlarla geri çağırma mekanizması faydalı olacaktır. Ayrıca genelde de böyle bir uygulama yapılmak istendiğinde önce uzun süreli yerel yönetimler tecrübesinin bunu mümkün kılacağı söylenebilir. Ancak politik tartışma ve ülke geneline yayılan spekülasyonların böyle bir uygulamanın gerçek amacını gölgeleyip, demokratik seçimleri asıl amacından uzaklaştırıp farklı amaçlara hizmet edebileceğinden endişe edilebilir.

Burada Türkiye’ de geri çağırma mekanizmasının uygulanmasının gerekliliği konusundaki kişisel kanaatimiz geri çağırma mekanizmasının katılım ve kamuoyu denetimi araçları gözetilerek, yine bu çalışmada açıkladığımız dezavantajlı durumları da dikkate alınarak onuncu kalkınma planında ve köy kanunu taslağında belirtildiği gibi uygulamaya konulması şeklindedir. Böyle bir uygulamanın halk nezdinde ne kadar itibar göreceği ve yerel yöneticileri ne kadar, ne şekilde etkileyeceğini zaman gösterecektir. Ayrıca sadece uygulamaya konulmasından ziyade zamanla ortaya çıkabilecek sıkıntıların yine teorik çerçeve ve mevcut görünüm içerisinde tartışılarak eksikliklerin düzeltilmesi zaruridir. Yani geri çağırma mekanizmasının uygulamaya konulmasıyla birlikte çıkabilecek problemlerin çok sıkı bir şekilde takip edilmesi gerekmektedir. Özellikle katılım ve denetim başta olmak üzere ideal yerel demokrasiye ulaşma araçlarının gelişiminin takibi ile yurt dışı örneklerinin analizi çok iyi yapılmalıdır.

Sonuç olarak geri çağırma mekanizması, genel demokratik çerçevenin nasıl işleyeceğine göre şekillenip kurumsallaşabilir; öncelikle tüm boyutlarıyla yerel demokrasi tartışmasının sağlam şekilde yapılması gereklidir.

#### KAYNAKÇA

Ağaoğulları, Mehmet Ali. (1991). Demokratik Mitoslar: Halk-Ulus Egemenliği ve Siyasal Temsil, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 19-38.

Altman, David. (2011). Direct Democracy Worldwide, New York: Cambridge University Press,.

Ateş, Davut. (2015). Demokratik Siyaset, Dora Yayıncılık.

Bird, Frederick L. ve Francis M.Ryan. (1930). The Recall of Public Officers: A Study of the Operation of the Recall in California, New York: The MacMillan Company.

Bowler, Shaun. (2004). Recall and Representation Arnold Schwarzenegger Meets Edmund Burke, Journal of Representative Democracy, Volume 40

Bruno Kaufmann, Rolf Buchi ve Nadja Braun. (2010). The Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond, Switzerland.

Budge, Ian. (2006). Direct and Representative Democracy: Are They Necessarily Opposed , Representation, Vol.42, No.1.

Cronin, Thomas E. (1989). Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall, Massachusetts, Harvard University Press.

Çukurçayır, M.Akif. (2006). Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Çizgi Yayınevi, Konya.

Çelik, A. (2005). Halk Oylamasıyla Belediye Başkanları Görevden Alınabilmeli Mi?, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt XX, Sayı 1, 447-461.

Dahl, Robert. (2001). Demokrasi Üzerine, Phoenix Yayınevi.

Davis, Thomas A. (1920). The Initiative, Referandum and Recall, Universe Yayınevi.



- Dinçkol, Bihterin. (2006). Yönetilenlerin “Öz” Yönetimi- Kamuoyu, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl. 5, Sayı. 10, 307-341.
- Eldem, H. (2015). Yerel Yönetimler Reformunun Bir Parçası Olarak Köy Kanunu Tasarı Taslağı, Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, 2015, 2(1), 39-61.
- Erder, Sema ve İncioğlu, Nihal. (2008). Yerel Politikanın Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, 1984–2004, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Görmez, K. (1997). Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara.
- Gözler, Kemal. (2010). Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözübüyük, A.Şeref. (2006). Yönetim Hukuk, 24.Bası, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, B. A. (1998). Yerel Yönetimler, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Gündüzöz, İlker, Geri Çağırma Mekanizması ve Mahalli İdareler, Türk İdare Dergisi, Eylül 2010, S. 468, s. 49-61.
- Habermas, Jürgen. (2004). Kamusal Alan(Der. ve Çev. Meral Özbek.) İstanbul: Hil , 2004.
- Heywood, Andrew. (2015). Siyaset , Adres Yayınevi.
- International Institute for Democracy and Electoral Aistance(IDEA), Direct Democracy: The International IDEA Handbook, Stockholm: International IDEA,2008.
- Jones, Frank D.(1912). The Recall(Excluding Judges):A Debate, Chicago.
- Keleş, Ruşen. (1994) Yerinden Yönetim ve Siyaset, 2. basım, Ankara, Cem Yayınevi.
- Keyman E. F. (2000), Globalleşme Söylemleri ve Kimlik Talepleri: Türban Sorunu’nu Anlamak, Alfa Yayınları.
- Kapani, Münci. (1988). Politika Bilimine Giriş, 4. Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Köy Kanunu Taslağı. (2009). Ankara,  
<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/koytasari2009.pdf>, Erişim:14.12.2017
- Lijphart, Arend. (1996). Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Mouffe, Chantal. (2000). “Demokratik Paradoks”, Epos Yayınları
- Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler İhtisas Komisyon Raporu, Kalkınma Bakanlığı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zet%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/>, Erişim:10.10.2017
- Qvortrup, Matt. (2005). Direct Democracy: A Comprative Study of the Theory and Practice of Government by the People, 2.bası, Manchester ve New York: Manchester University Press.
- Saran, M. U. (1996). Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetimin Sağlanması, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Temmuz 1996.
- Sartori, Giovanni. (1996). Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, Sentez Yayıncılık.
- Schmidt, Manfred G. (2001) Demokrasi Kuramlarına Giriş, Vadi Yayınları.
- Teziç, Erdoğan. (2004). Anayasa Hukuku, 13. Bası, İstanbul, Beta Yayıncılık,
- Yaylı H., Pustu Y. (2008). Yerel Demokrasinin İlkeleri”, Karadeniz Araştırmaları, Sayı: 16, Kış 2008, s.133-153.
- Yıldırım, S.(1993). Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar, Simurg Kitabevi, İstanbul.
- Yıldırım, Yavuz. (2006). Radikal Demokrasi Teorisi ve Uygulanabilirliği: Farklı Yerel Yönetim Deneyimleri, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi-Hacettepe Üniversite Sosyal Bilimler Enstitüsü,
- Zeren,H. E., Özmen, A.(2013) Halkın Belediye Faaliyetlerine Katılım Duyarlılığı ve Hizmet Memnuniyeti: Karaman Belediyesi Örneği, KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi 12 (19): 165-173.
- Zimmerman, Joseph F. (1962) State and Local Government, New York, Barnes- Noble, Inc.,