



Araştırma Makalesi • Research Article

Examination Of The Recall Mechanism Which Is A Democratic Tool In Local Administrations In The Context Of Some International Examples

Yerel Yönetimlerde Demokratik Bir Araç Olan Geri Çağırma Mekanizmasının Uluslararası Bazı Örnekler Bağlamında İncelenmesi¹

Mehmet Ali ASLAN²

ARTICLE INFO

Article history:

Received: 29 May 2023

Received in revised: 23 June 2023

Accepted: 30 June 2023

Keywords:

Recall Mechanism

Participation

Local Governments

Public Audit

Public Initiative

Transparency

ABSTRACT

Local Administrations have a very important place in Turkish Public Administration and the importance of local administrations in every aspect is constantly increasing. Local administrations that come to power through local elections have serious democratic indicators by nature and these indicators need to be constantly strengthened. Local elections are held every 5 years in Turkey, and during this period the administrators of local politics are determined. The voters are obliged to wait for the next election period if they do not satisfy the people in the period after the local administrators are elected. The recall mechanism is a participatory and popular control tool that can dismiss local administrators without waiting for elections. Within the framework of this tool, voters can decide to renew the elections after their legal applications are determined proportionally and in accordance with the legislation. Again, it is necessary to seriously examine the democratic indicators of local governments, such as the implementation of this tool. There are examples of this practice in the international arena. In the study, the parameters that are thought to be related to this application are explained and the countries that implement the recall mechanism with different sub-disciplines are examined.

MAKALE BİLGİSİ

Makale geçmişi:

Başvuru tarihi: 29 Mayıs 2023

Düzeltilme tarihi: 23 Haziran 2023

Kabul tarihi: 30 Haziran 2023

Anahtar Kelimeler:

Geri Çağırma Mekanizması

Katılım

Yerel Yönetimler

Halk Denetimi

Halk Girişimi

Şeffaflık

ÖZ

Yerel Yönetimler, Türk Kamu Yönetiminde çok önemli bir yere sahip olup, yerel yönetimlerin her açıdan önemi sürekli artmaktadır. Yerel seçimlerle işbaşına gelen yerel yönetimler doğası gereği ciddi demokratik göstergelere sahiptir ve bu göstergelerin sürekli güçlendirilmesi gerekmektedir. Yerel seçimler Türkiye’de 5 yılda bir yapılmakta ve bu süre boyunca yerel siyasetin yöneticileri belirlenmektedir. Seçmenler, yerel yöneticilerin seçildikten sonraki döneminde, halkı memnun etmemeleri durumunda mecburen bir sonraki seçim dönemini beklemektedir. Geri çağırma mekanizması, seçimler beklenmeden yerel yöneticileri görevden düşürebilen bir katılım ve halk denetimi aracıdır. Bu araç çerçevesinde seçmenler legal başvurularının oransal ve mevzuata uygun şekilde tespitinin ardından seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Yine bu aracın devreye koyulabilmesi gibi yerel yönetimlerin demokratik göstergelerini ciddi şekilde incelemek gerekmektedir. Bu uygulamanın uluslararası alanda karşımıza çıkan örnekleri mevcuttur. Çalışmada bu uygulamayla ilişkili olduğu düşünülen parametreler açıklanmış ayrıca geri çağırma mekanizmasını uygulamasını farklı alt disiplinlerle uygulayan ülkeler incelenmiştir.

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

² Öğretim Görevlisi, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, Bor Meslek Yüksek Okulu, Tapu ve Kadastro Bölümü, maslan@ohu.edu.tr

GİRİŞ

Yerel yönetimler, kamu yönetimimizin temel kurumları olup mevzuatla kendilerine çok ciddi görev ve yetkiler verilmiştir. Yerel yönetimler, doğası gereği demokratik usullerle göreve gelip seçimle 5 yılda bir kendini yenilemektedir. Seçimi kazanan yerel yönetici 5 yıl boyunca kendine sağlanan hakları kullanmakta, üzerine vazife olan görevler uygulamakta mükellef olmaktadır. Ayrıca yine yerel yönetimlerin doğası gereği ve bir sonraki yerel seçimler göz önüne alındığında yerel yöneticilerin halkı memnun etmek gibi bir görevi de bulunmaktadır.

Demokrasinin temel gereği olarak seçimlerde başarısız olan siyasi parti ve adayının yerine halkın tercih ettiği yöneticiler göreve gelmelidir. Seçilen bu temsilcilerin halkın ihtiyacı olan hizmet ve projeleri gerçekleştirebileceği varsayılır. Ancak seçimler arasında bu beklentiyi karşılayamama durumunda başvurulacak bir yol bulunmamaktadır. İşte bu eksiklik noktasında, bu çalışmanın konusunu oluşturan uygulama olan geri çağırma mekanizması devreye girebilir. Yerel yönetimlerin görev süresi bitmeden halkın talebiyle seçimlerin yenilenmesi “Geri Çağırma Mekanizması (Recall)” olarak isimlendirilmektedir, yerel yönetimlerin demokratik çağdaş demokratik göstergeleriyle yakından ilgilidir ve dünyada 34 ülkede uygulamaları mevcuttur.

Çalışmanın birinci bölümünde yerel yönetimin demokratik göstergeleri olan katılım, halk denetimi ve şeffaflık kavramları belirli bir çerçeveden anlatılmaktadır. İkinci bölümde ise geri çağırma mekanizmasının teorik altyapısı kısaca ve özellikle avantaj-dezavantaj perspektifinden verildikten sonra Türkiye’deki durumdan kısaca bahsedilmiştir. Üçüncü bölümde uluslararası ülke örneklerine geçilmiş olup İsviçre’de Halk Girişimi kavramı üzerinden geri çağırma mekanizması açıklanmıştır. Geri çağırma mekanizması uygulamasını en yoğun ve sık kullanan ülke olan Amerika Birleşik Devletleri’nde Geri çağırma mekanizması yöntem ve usul olarak araştırılmıştır. Çalışmada incelenen diğer örnekler Japonya ve Almanya’dır. Japonya’da belediye başkanlarının durumu geri çağırmaya uzanan çeşitli yönleriyle, Almanya’da ise değişik bir kamu yönetim model çerçevesinde geri çağırma mekanizması tartışılmıştır. Yani uygulama, her yönüyle karşılaştırılmaya tabi tutulmuş olup elde edilen bilgiler çerçevesinde sonuçlar çıkarılmış ve önerilerde bulunulmuştur.

1. Demokratik Yerel Yönetim Göstergeleri

1.1. Yerel Yönetim Organlarının Bağımsızlığı ve Karar Süreçlerine Katılım

Yerel demokrasinin olmazsa olmaz şartlarından biri karar organlarının seçimle iş başına gelmesi ve görevlerinden yine bu yolla 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, temsil niteliinden 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 sebep olmaktadır. Birçok çalışmada gösterildiği gibi (Yıldız 1996:19; Zeren ve Özmen, 2013:36) yerel anlamda uygulanacak bir toplumsal katılım ve demokratik bilincinin geliştirilmesi, devletin bütün katmanlarında bireyin yer almasını sağlayacağından bu olgu aynı zamanda demokratik bir sisteminde oluşmasını tetikleyecektir. Bireyin demokratik sisteme ve ulus-devlete bağlılığını artırmak için katılım araçlarının güçlendirilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlere halkın katılımı iki kısımda incelenebilir: Bunlardan ilki, hukuki ya da resmi yollarla katılımıdır; bu katılım, hukuki biçimde düzenlenmiş çeşitli halk meclisleri, sürekli veya geçici oluşturulan kurullar ve halkoyuna başvurma araçlarıyla gerçekleşir. Bu katılım şekillerinde halk kendisini idare edecek yerel yönetim organlarının seçilmesinde direk rol oynayabileceği gibi hukuk olarak belirlenmiş metotlarla, bu kurullarda belirli oy hakkı ile temsil yetkisi de kazanabilir. Halk

katılımının diğer şekli ise halkın çeşitli etkinliklerle 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 de katılımın sağlanabilmesi ve bir sonuca ulaştırılabilmesi adına oldukça önemlidir. Demokratikleşme, tabandan başlayarak her alanda demokrasi değerlerinin yaygınlaştırmak anlamına gelmektedir. Küreselleşme ona sebep olan bilgi iletişim alanlarında yaşanan devrim niteliğindeki ilerlemeler göz önünde bulundurulunca tabandan işleyen bu sürecin önemi artmaktadır (Yıldırım, 1993:87).

Yerel yönetimlere katılımın kurumsallaşmış en önemli örnekler, “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 uygulamalara ve ortaya konulacak kaidelere katkı sağlar hale getirilebilirler. Hem halkın yönetme isteklerin bildirmelerini sağlayan hem de yönetim açısından halkın tepkilerini ölçme olanağı sağlayan halk toplantıları, uygulanabilir nitelikte karar alma yetkisine de sahip olursa gerçek bir katılım olanağına dönüşürler. Bu araçlar ile liberal demokrasinin daha da demokratik hale getirilip radikal demokrasi modeline yakın bir demokratik sistemin oluşabileceğini öneren çalışmalar bulunmaktadır (Yıldırım, 2006).

İmza kampanyaları da benzer şekilde katılımı sağlayan bir başka yöntemdir. Bu yolla demokratik kanaatin ifade edilmesi mümkündür. 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 olan geri çağırma mekanizması için de kullanılabilir. Halkı yerel karar alma süreçlerine dahil etmenin bir başka şekli de referandumdur. Referandum yönetimin karar organlarının aldığı kararları halkoyuna sunması ve buradan çıkacak sonuca göre hareket etmesidir. Sürekli seçim havası vermesi, manipülasyona müsait olması ve büyük maliyetleri getirmesi gibi sebeplerle eleştirilse de referandum, demokratikleşme yolundaki ülkelerde bile seçim mekanizmasına ek olarak halkı sürece katkıyı zorlayan bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Bir diğer katılım kanalı olan “proje demokrasisi” de çeşitli aşamaları ile kamunun ya da genel topluluk üyelerinin sürece katılabilmelerini sağlayan düzendir.

1.2. Yönetmel Açıklık ve Halk Denetimi

Denetim kavramı demokratik yönetimin en temel göstergelerinden biri olarak kabul görmektedir. Yerel halk ve vatandaşlar için hizmet amaçlı kurulan yerel yönetimlerin planları, programları ve kararları üzerinde halkın etkin bir bilgi edinme hakkının olması ve bu hakkın gündelik yaşamda kullanılabilmesi için yerel kamu ile halk arasında iletişim yollarının açık olması gerekir. (Pustu, 2005:59). Otoritenin çeşitli iletişim yöntemleriyle halkın denetimi ve gözetimi altında olması ve bu kapsamda yönetime ortak duruma gelmeleri demokratik toplumun bir gerekliliğidir. Seçim vasıtasıyla görev başına 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 yükümlüdür. Bir başka ifadeyle yetkiyi veren halk ile yetkili kılınan yöneticiler arasında, gerekli görüldüğü zamanlarda göstermek zorunda oldukları davranış şekillerini göstermeler için çeşitli düzenlemeler yapılmış olmalıdır (Yaylı ve Pustu, 2008:91).

Denetim mekanizmalarının en önemlilerinden birisi farklı şekillerde uygulanan referandumdur. Bu mekanizma sayesinde yerel halkın, yetkili kişi ve kurumları, yerel meclisler ve benzer yerel karar alma birimlerinin almış oldukları kararları, koymuş oldukları kuralları ve getirmiş oldukları düzenlemeler ya da bazı koşullarda uygulanması amacıyla geliştirmiş oldukları projeler, programları ve politikaları kabul veya reddetme olanağı sağlanır. Referandumlar, birçok kez temsili organlar tarafından çözümü güç meseleler için düşünülmesi gereken bir denetim aracı olarak önemini korumaktadır. Bu denetim mekanizması zaman zaman da yerel yönetimlerin faydalı olan fakat sonraki bazı hesap

verememe risklerinden ötürü çekinerek yapamadıkları girişimler için meşruluk zemini içermektedir(Yıldırım, 1993:64).

Bugün hangi aşamada olursa olsun demokratik, sivil ve etkili bir yönetimin temel nitelikleri arasında siyasal temsilin önemli bir yer olduğu konusunda genel bir uzlaşma vardır. Yerel yönetimlerinde yerel yönetimin demokratik felsefesi gereği temsil kurumuna dayanması zorunludur. Yerel halkın ihtiyaç ve taleplerini pratiğe dönüştürecek demokratik bir temsili sistem olmaksızın etkili bir yönetim sisteminden bahsedilemez. Yerel anlamda temsili demokrasi, biçimsel anlamda batılı demokratik ülkelerdeki gibi seçilmiş organlara sahip yerel idareler şeklinde ifade etmektedir. Bu ülkelerin bilhassa 19. yüzyılda geliştirmiş oldukları yerel yönetimlerin temelinde de yine demokrasi diğer bir ifadeyle ülke halkının kendini en iyi şekilde kendini idare etmesi ilkesi benimsenmektedir. (Keleş, 1994:36-38).

Yerel yönetimler bağlamında temsil konusuna bir görüş ise, bu düzeylerde temsil edilenlerle temsil edenler arasındaki “toplumsal yakınlık”tır. Yereldeki yaşam birimleri, gündelik sorunlar ve kaygıların birbirine daha yakın ve özellikle bölgesel sorunların daha kolay izlenebilir olması, komşuluk ilişkiler gibi sebeplerle demokrasi kuramının ön gördüğü gibi “gerçek bir seçme süreci”nin oluşması ve halkın karar mekanizmalarına katılımı ve onları denetleyebilmesinde önemli bir etken olabileceği varsayılmaktadır. Mekansal ve toplumsal gibi çeşitli ölçütlerdeki yakınlıklar, vatandaş-yerel siyasal elit ile seçmen-yerel yönetim ilişkisini kolaylaştırarak demokratik bir katılıma altyapı oluşturmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin merkez yönetimlere görece ölçüklerinin küçük olmasının, etkili bir denetim ve temsili sürecine yol açacağı konusu, yerel yönetim uygulamasının esas gerekçelerinden birini teşkil etmektedir. Ancak yerel yönetimlerin ve yerel meclisin belirli bir çıkar grubunun, belirli bir sınıfın, yerel oligarşilerin veya siyasal ikiliklerin sözcülüğünü üstlenebileceği noktası da göz önünde bulundurulmalıdır. (Varol, 1989:47).

1.3. Yerel Yönetimlerde Şeffaflık

Şeffaflık kavramının, konumuzun temel parametreleri olan katılım ve halk denetim kavramlarıyla iç içe olduğu söylenebilir. Yönetimin karar alma ve pratiğe geçirme süreçlerinde ne kadar şeffaflık sağlanırsa halkın genel anlamda denetim hususu da etkinlik kazanacaktır. Halkın seçimle işbaşına getirdiği yerel yönetimleri denetleme istemleri etkileyici bir unsur olarak yerel yönetimleri şeffaf ve hesap verme mecburiyetinde bırakmaktadır. Şeffaflık, katılım ve denetim araçlarından daha etkin faydalanmak için, yerel yönetimlerde ne tür gelişmelerin ve uygulamaların hayata geçirildiğine dair halkın düzenli bir şekilde bilgilendirilmesi zorunludur. Bilhassa mali konularda şeffaflık çok önemlidir. Halkın parasının nasıl kullanıldığı, yerel yönetimlerin bütçe performanslarının açık olması şeffaflık göstergesinin temelinde yer alır. Toplumun yerel yönetimlerin çalışmaları hakkında bilgilendirilmesinin bir yolu yerel yönetimlerin halkla ilişkiler tekniklerinden yararlanılarak bilgi akışını gerçekleştirebilmeleridir. Bu tür bilgilerin halka ulaştırılması ve bilgi akışının sağlanması birçok ülkede kanunlarla zorunlu hale getirilmiştir. Bu durum da şeffaflığın zorunluluğunu göstermektedir. Yerel yönetimler özellikle örgütsel anlamda halkın yakın ilgi ve gözetim altında bulunan birimler olarak anlaşılmaktadır. Bununla beraber, yerel yönetimlerin yapmış oldukları hizmetler soyut, sınırları belirsiz ve genel anlamda halkı ilgilendirmeyen çalışmalar değildir. Bu faaliyetleri her yönüyle doğrudan o yöre insanlarını ilgilendiren faaliyetler olarak dikkatler çekmektedir. Bu özelliklerinden dolayı yerel yönetimlerin yapmış oldukları faaliyetler vazgeçilmez ve direk olarak halkı etkiledikleri için yerel yönetimler ile yerel halkın üyelerinin bir ailenin bireyleri gibi her alanda birbirleriyle içli dışlı olmalarını gerektirmektedir. Yerel yönetimlerin her alanda yapacakları planlama, karar alma, yönlendirme ve denetleme işlevleri merkezlerde toplanmış olan birimlerin hizmet alanına göre daha dar kapsamlı ve daha az sayıdaki vatandaşa hitap etmektedir. Doğal olarak yerel yönetimler ile yerel halk arasında ilgi ve yakınlık, sürekli devam eden organik bir ilişkiyi, bilhassa idareden halka doğru olan bir bilgi alışverişini ve çift yönlü sağlıklı olması gereken bir iletişim halini de beraberinde getirmektedir (Saran, 1996:105-107).

2. Geri Çağırma Mekanizması

2.1. Kavramsal Çerçeve ve Mekanizmanın Temel Parametreleri

Görev başındaki 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 mekanizma tanımlanırken söz konusu farklılıkları göz önünde bulundurmamak hayati önemdedir. Bu açıdan, birbirinden farklı geri çağırma mekanizması türlerini ve farklı uygulanma yöntemlerini kapsayacak geniş bir tanım ihtiyacı kendini göstermiştir; bunun en kolay yolu ise, bütün tür 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 farklılaştırılmasına 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).

Yine başvuru olan 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).

Birincisi “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 etmektedir. 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).

Diğeri 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).

Bir yetki ve sorumluluk kendisine verilen, sadece bir kişi olabileceği gibi birden çok kişiyi içeren bir heyet, kurul ya da kurum olabilir. Bu açıdan hem kamu görevlilerinin hem de kamu organlarının geri çağırılacağı 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)

Dolayısıyla geri çağırma mekanizması kapsamında "kamu görevlisi" kavramına geniş bir perspektif ile bakmak 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).

Mekanizma kapsamında kamu görevlilerinden hangisi ya da hangilerinin geri çağırılacağına yönelik ülke tercihlerinin açıklanmasına yönelik teorik bir açıklama yapmak oldukça 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. Öncelikle geri çağırma mekanizması belli aşamalardan oluşur. Öncelikle 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).

Sürecin hem başlatılmasında hem de sonlandırılmasında seçmenlerin yetkili olduğu durumlarda mekanizma, "doğrudan geri çağırma" ya da "tam geri çağırma" olarak tanımlanmaktadır (Qvortrup, 2005: 77). Yine 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). Ayrıca eklemek 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. Ancak bu yöntemleri geri çağırma mekanizması olarak tanımlamak ilk kısımda anlattığımız katılım ve denetimle ilgili temel açıklamaya farklılık teşkil edecektir (IDEA, 2008: 109).

2.2. Geri çağırma mekanizması aleyhine ve lehine ileri sürülen savlar

Geri çağırma mekanizması lehine ve aleyhine ileri sürülen savlar bir çok ülkede ve en yoğun olarak ABD'de, birçok açıdan tartışılmış ve eleştirilmiştir. Mekanizmanın lehine ve aleyhine birçok argüman ileri sürülmüştür. Bunlardan kısaca bahsedilecek olup özellikle halk oylamasıyla görevden alma üzerine yapılmış çalışmalarda çeşitli gruplamalar yapılmıştır (Çelik, 2005: 450-452).

2.2.1. Geri Çağırma Mekanizması Aleyhine İleri Sürülen Savlar

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: "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?" şeklindeki ikonik bir soru ile seçmenlerin bu durumda göreve talip olmak istemeyeceğini vurgulamıştır (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. (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 (Jones, 1912: 21).

Geri çağırma mekanizması temsili demokrasinin doğasına aykırıdır, temsili sistemi tahrip eder. 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. (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 mekanizması istismara ve art niyetlere açık bir araçtır. Geri çağırma mekanizması aleyhine sürülen en güçlü savlardan biri de bu mekanizmanın art niyetli kişiler ve çıkar gruplarının kolaylıkla istismar edilebileceği düşüncesidir. Yine bu görüşe göre geri çağırma mekanizması olağan seçimleri kaybeden siyasi parti ve gruplarca sürekli olarak partizanca kullanılacaktır (Altman, 2011: 44-48).

Geri çağırma mekanizmasının mevcudiyeti, işinin uzmanı kişilerin kamu görevlisi olmak istememelerine 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. (Zimmerman, 1962: 121).

Geri çağırma masraflı bir usuldür, zaten mevcut başka metotlar vardır. Burada öne sürülen sav, geri çağırma yönteminin tercih edilmesinin vergi mükelleflerine özel seçim masrafı yükleyici 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. (Cronin, 1989: 127).

2.2.2. Geri Çağırma Mekanizması Lehine İleri Sürülen Savlar

Geri çağırma mekanizması uzun görev sürelerinden kaynaklanan sorunların giderilmesine yardımcı olur. Geri çağırma mekanizması savunucularından George N.Foster, 1912'de geri çağırma karşıtlarına: "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?" gibi ikonik bir soru ile uzun görev süresinin ayrıca sakıncasını vurgulamıştır. (akt Bowler, 2004: 203).

Geri çağırma mekanizması, toplumda biriken öfke ve kırgınlıkların demokratik bir biçimde ifade 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 (Kaufmann, Bruno, Buchi, ve Braun, 2010: 88).

Geri çağırma mekanizması, kamu görevlilerinin halk tarafından sürekli ve doğrudan denetimine imkan 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 (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 ettiğidir. 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 (Bowler, 2004: 201).

Geri çağırma mekanizması, vatandaşlık bilincini geliştirir, seçmenlerin siyasal olarak eğitimine katkı sunar. Günümüzde demokrasilerin en ciddi problemlerinden birisi politik alana ilgisizliğidir. Yapılan araştırmalar göstermiştir ki bunun sebebi seçmenlerin verdiği oyun bir öneminin 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 siyasal meseleleri yakından takip ederler (Cronin, 1989: 134)

Geri çağırma mekanizması, halkın talep ve ihtiyaçlarına, 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. (Davis, 1920: 313-314).

2.3. Türkiye’ de Yerel Yönetimlerde Geri Çağırma Mekanizması Mevcut Durum

Yerel yönetimler ülkemizde, esas itibariyle belediye, köylerden oluşmaktadır. Genel meclisler ve onun sevk organı özel idareler de her ne kadar yerel yönetim birimi 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 görevler olmasa da köy muhtarı da halen mevzuattaki çok çeşitli görevleriyle bir yerel yöneticidir. Bu kişi ve organlar, 5 yılda bir yapılan yerel seçimlerle yenilenmektedir. Halihazırda yerel yönetimler mevzuatına göre göreve gelen yerel yönetici veya organ seçim süresi boyunca mevzuattaki yasal düzenlemeler dahilindeki klasik görevden azledilme koşulları dışında hiçbir şekilde görevden alınmamaktadır. Geri çağırma mekanizmasının fikri de bu sınırlılık üzerinden ortaya çıkmaktadır.

Yine teoride mevcut yerel yönetimlerin örgüt yapısı, planlama ve karar alma süreçlerinde; hizmet sunumunda; iş ve işlemlerin yürütümünde şeffaflık sağlanmalı, halka hesap verme teknik ve yöntemler geliştirilmeli, halkın bilgi edinme hakkı kapsamında bilgi edinme yöntemler tespit edilmeli ve sürekliliği sağlanmalıdır. Ayrıca halk yerel yöneticiler kanunlarda belirlenmiş görev ve hizmetleri yürütmesi amacıyla seçmektedir. Yerel yönetime aday olan, seçim beyannamesinde tespit ettiği hedefler belli bir sürede gerçekleştirmek amacıyla yönetme yetkisi istenmektedir. Yerel halk bu yetkiyi vermektedir. Lakin, beklentiler gerçekleşmediği takdirde bu yöneticiyi geri çağırılmamaktadır. Seçilen yönetici kötü yönetim sergilese dahi seçildiği dönem boyunca yöneticilik yapmaya devam etmektedir. Halkın seçtiği yöneticinin, halkın beklentilerine cevap verememesi durumunda bu yöneticiye verilen yönetme yetkisinin geri alınmasına ilişkin geri çağırma mekanizması oluşturulmalıdır. Onuncu kalkınma planı yerel yönetimler ihtisas raporunda bu noktada tavsiye edilen çözüm, 5393 ve 5216 sayılı yerel yönetim kanunlarında ilgili değişiklikler yaparak raporun tarihi olan 2013 yılından itibaren 3 ila 5 yıl içerisinde geri çağırma mekanizmasının getirilmesidir. Bu durumla ilgili İçişleri Bakanlığı sorumlu; o dönemki adıyla Başbakanlık ilgili kurum olarak gösterilmiştir. Daha da ayrıntıya girecek olursak kalkınma planında geri çağırma mekanizması yerel yönetimler üzerinde doğrudan bir denetim aracı olarak ifade edilmekte, mevzuatta yeri olmayan bu uygulamanın gerekli düzenlemeler yapılarak

uygulamaya geçilmesi talep edilmektedir.(Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler İhtisas Raporu, 2013: 122).

3. Çeşitli Uluslararası Örnekler

3.1. İsviçre’de Uygulanan Halk Girişimi

İsviçre’de geri çağırma mekanizması “Halk Girişimi” adıyla uygulanmaktadır(Goebel, 2002:30). Doğrudan demokrasinin en iyi örneklerinden biri olarak İsviçre’de halk, karar-alma mekanizmasını ileri seviyede kontrol altında tuttuğundan geri çağırma mekanizması, fazlaca öne çıkan bir yöntem olarak kendini gösterememekte ve uygulama sayısı bu nedenle çok olmamaktadır. Halk girişimi, halkın hazırladığı yasa veya anayasa tasarısının belirli sayıda seçmenin imzasıyla halkoyuna sunulmasıdır. Halk girişiminde yasa veya anayasa tasarısını hazırlayan yasama organı değildir, halkın doğrudan kendisidir. Teklif yasama organı tarafından ortaya konulmamaktadır, halkın içinden çıkmaktadır. Bu anlamda, halk girişimine halkın kanun teklifi de denilmektedir (Teziç, 2004:247).

Aynı şekilde halk girişimi, anayasa ve yasaların değiştirilmesi veya yenden yapılmasında halkın söz söyleme yetkisi olarak da tanımlanabilir. Halk girişiminde mekanizma doğrudan halk tarafından başlatılmakta ve halk oylaması ile karar alma süreci sona erdirilmektedir. Halk girişimin diğer doğrudan demokrasi araçlarından ayırt eden temel unsur, yasama organından tamamen veya kısmen bağımsız olarak yasa yapma sürecine doğrudan katılma olanağı vermesidir. Dolayısıyla halk girişimi, yasama organının ve idarenin direndiği değişiklikler gerçekleştirme amacına hizmet etmektedir (Ljphart, 1996:171).

Halk girişimi, seçmenlerin bir kısmına yasama organının faaliyetlerinin kabul edilmesi, değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması olanağı tanıması bakımından esas bir doğrudan demokrasi aracıdır. Referandum tek başına doğrudan demokrasi uygulamasında küçük bir adım olarak nitelendirilecekken halk girişimi ile birleşmiş bir referandum uygulaması çok daha verimli bir doğrudan demokrasi uygulamasını olmaktadır (Ljphart, 1996:172). Bu bağlamda halk girişiminin referandumu tamamlayan bir doğrudan demokrasi kurumu olduğu söylenebilir. Ancak kimi yazarlar, referandumun anayasal bir organ ve özellikle yürütme organı tarafından başlatılmasının kurumun temel amacıyla bağdaşmadığını belirterek, halk girişimi ve halkın vetosu kurumlarıyla birlikte uygulanmasının gerekliliğine ve referandum sürecinin halk iradesiyle başlatılması gerektiğine atıf yapmaktadır (Ljphart, 1996:174).

Yasama organının görüşüne ve tespitine bakılmaksızın, halk girişimi, halkın girişme konu olacak konuyu belirlemesi ve sürecin tamamına etkin katılımı sebebiyle doğrudan yasa yapma aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Halk girişiminde konuyu ve gündem doğrudan halk belirlemektedir. Bu noktada konunun ne şekilde biçimlendiği önem taşımaktadır. Gerçekten gerekli ve önemli meselelerin halk girişimine konu olup olmadığı veya antidemokratik içerikli yasaların çoğunluk tarafından kabul görmesi risk halk girişiminin kuşkuyla yaklaşılabilir taraflarını oluşturmaktadır (Barber, 1995:341-342).

Vatandaşların yetersizliği, bilgi eksikliği veya az gelişmiş eğitim düzey de halk girişimine karşı düşünceler olarak ileri sürülmektedir. Bununla beraber katılımcı demokrasi savunucularından Barber’a göre, bugüne kadar yurttaşların yetersizliğinin halk girişimi ve referandum sonuçlarına ilişkin belirleyici bir etkisi ortaya çıkamamıştır. Bilgisiz yurttaşların kolay bir şekilde etki altında kalabileceği düşüncesine ise yurttaşların serbest iradelerinin ortaya çıkmasında daha fazla yönetim deneyiminin rol oynadığı teziyle karşımıza çıkmaktadır (Barber, 1995:341-342).

Halk girişiminin konusunu teşkil eden anayasal değişiklikler için anayasal halk girişiminden söz edilmektedir. Anayasanın tümüyle değiştirilmesi ya da bazı maddelerinin değiştirilmesini ifade eden kısmi anayasa değişiklikleri de anayasal halk girişimine konu olabilir (Karagöz, 2010:87). Halk girişiminin kapsamını anayasanın tümüyle veya kısmen değiştirilmesi değil de yasal bir düzenleme

oluşturuyorsa buna yasal halk girişimi denir. Bir kanunun kabul edilmesi, değiştirilmesi ya da yürürlükten kaldırılması için yasal halk girişim usulüne başvurulabilir (Karagöz, 2010:93).

3.2. Amerika Birleşik Devleti'nde Geri Çağırma Mekanizması

Bir farklılık vurgusu yapılacak olursa Anglo-Sakson ekolün demokrasi anlayışı, Kıta Avrupası'ndan oldukça farklıdır. 19.yy'ın sonlarına kadar aslında demokrasi arayışı içinde olan diğer ülkelerin bilhassa ABD'nin İsviçre'deki doğrudan demokrasi hakkındaki bilgileri sınırlıydı. Avrupa'nın diğer ülkelerinde vuku bulan gelişmelere kıyasla İsviçre çok sakin ve önemsiz görünüyordu. Ayrıca böyle küçük bir ülkenin başta ABD olmak üzere kıtasal boyutta bu gibi diğer ülkeleri etkilemesi düşünülemezdi. Fakat ABD'deki geri çağırma mekanizması hem doğrudan demokrasi uygulaması hem de temsili demokrasiyi düzelden bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak federal bir devlet olan ABD'de eyaletlere göre pek çok meselede ciddi farklılıklar bulunmamaktadır.

ABD'deki geri çağırma uygulamasında üç temel sınırlamadan söz edilebilir. Bu sınırlar ABD'nin bütün eyaletlerinde benimsenmektedir. Bir kamu görevlisi ancak belli bir zaman görev yaptıktan sonra geri çağırma mekanizmasına konu edilebilir: Bazı istisnalar dışında tüm eyaletlerde geri çağırma mekanizmasına konu olacak kamu görevlisinin belirli bir süre görev yapmış olması şartı aranır. Bu da yeni göreve gelmiş görevlinin partizanca görevden alınmasını engeller. Görevlinin bu görevinde ne kadar bulunması gerektiği ile ilgili eyaletlerdeki uygulamalar farklılık gösterir (Cronin, 1989: 153).

Kamu görevlisinin olağan süresinin dolmasına belirli bir süre kala, temel kural olarak geri çağırma mekanizmasına başvurulamaz: İkincisi ise zaten bir müddet sonra seçme gidecek olan kamu görevlisinin gereksiz bir biçimde geri çağırma mekanizmasına konu olamamasıdır. Örneğin; Alaska, Georgia, California Colorado, Minnesota eyaletlerinde seçme 6 ay kala geri çağırma dilekçesi verilememektedir. Aynı kamu görevlisi hakkında bir kerede fazla geri çağırma mekanizmasına gidilemez: Üçüncüsü ise bir kamu görevlisi hakkında bir kere geri çağırma dilekçesi verilebilir zira farklı uygulama çok tehlikeli sonuçlara yol açacaktır. ABD'de geri çağırma mekanizması üzerine çalışma yapan Erol (2017) işleyişe dair detayları araştırmıştır. Bu noktayı incelediğimiz zaman ABD'de sistem üç farklı şekilde işlemekte olduğunu görmekteyiz. Bu üç usule göre sırasıyla yapılacak işlemlerde farklılık göstermektedir. Birincisi geri çağırma mekanizmasını saf bir şekilde politik bir usul olarak gören yaklaşımdır. İnisiyatifin seçimde olduğu, sürecin tamamen siyasal olarak işlediği süreçtir. Halkın kendi temsilcilerini seçerken nasıl bir neden bağlı olamadığı düşünülüyorsa geri çağırırken de bir nedene bağlı olması gerekmediği düşünülür. Bu durumunun bir kişi ya da organlarca denetlenmesi mümkün değildir.

Yine de ABD'de geri çağırma başvuru dilekçelerinde geri çağırma nedenlerini belirtmeler istenir. Bazı eyaletlerde geri çağırmanın saf siyasal bir sistem olduğu mevzuatta açıkça ifade edilmiştir (California Eyalet Yasası gb). İkinci yaklaşım, geri çağırma mekanizmasını yarı-politik bir yaklaşım olarak görme şeklindedir. Seçmenin yetkisi burada belli ölçüde kısıtlanmıştır. Buradaki amacın da keyfiliğin ve art niyetliğin engellenmesi amaçlandığı ifade edilmektedir. Bu yaklaşımda seçmenden somut bir neden beklenir. Kişi ve organlarca denetimde bu yaklaşımın bir parçasıdır. Üçüncü yaklaşım ise geri çağırma mekanizmasını yarı-yargısal bir yaklaşım olarak görme şeklindedir. Burada seçmenin takdir alanı çok daha fazla kısıtlanmıştır. Hatta görevden azledilecek kamu görevlilerinde somut suç ve hüküm giyme haller aranır. İkinci yaklaşıma göre seçmenin takdir alanı çok fazla kısıtlanmıştır(Erol, 2017:203).

Bahsedilen üç yaklaşım kapsamında, ABD'de saf politik yaklaşımda geri çağırma mekanizmasının aşamaları şöyle sıralanmaktadır:

Başvuru Aşaması: Geri çağırma girişimi, geri çağırma hakkı kapsamında seçmenlerin yetkili makamlara bu yöndeki niyetlerini bildirmekle başlar. Bu başlangıç, yetkili makamca düzenlenmiş matbu bir formun doldurulması şeklinde olabildiği gibi herhangi bir başvuru dilekçesi verilmesi ile de yapılabilmektedir. Bazı yerlerde bir seçmen bile geri çağırma sürecini başlatmada yeterli olsa da birçok

eyalette belli sayıda seçmenin başvurusu şartı aranır. Geri çağırma mekanizması sürecini işleten kamu görevliler başvuru adını temsilci olarak adlandırılan ve seçmenlerde tarafından başvurularında gösterilen kişilerle irtibata geçerler. Başvuruların, mevzuatta gösterilen makama yapılması gerekir. Bu başvuru yapılırken içeriğinde hangi kamu görevlisinin neden görevinden azledilmek istendiğinin belirtilir. Bundan ötürü genel bir geri çağırma dilekçesinde yer alan maddeler şu bilgileri kapsamaktadır. Geri çağırma talebinde bulunan kişi/kişiler ve organizasyonun adı, adres, ikamet bilgileri ve imzaları, geri çağırılması istenen kişinin adı ve bulunduğu makam, başvuru temsil edecek olan kişi/kişilerin yani temsilcilerin kimler olduğu ve bunların irtibat bilgileri, başvuru dilekçesini belli sayıda seçmenin imzalaması şartı varsa bu imzalar ve geri çağırma talebinin dayanağını oluşturan bir metin. Eyaletlerin çoğunda geri çağırma başvurusu bir ücrete tabi değilken bazı eyaletlerde başvuru ücret alınır. Sonraki aşamada dilekçenin verildiği makamlar tarafından başvuru dilekçesi şeklen; geri çağırılması istenen görevlinin bu kapsamda olup olmadığı ve süre şartları, seçmenlere ait bilgiler, temsilcilere ait bilgiler, gibi standart şartları içermektedir. Geri çağırma mekanizmasını saf politik bir usul olarak gören bu aşamalarda, seçmenin seçilmiş geri çağırma talebi sadece bilgi anlamında istenir. Eğer bu incelemede usulüne uygun başvuru varsa geri çağırma dilekçesi uygun bulunarak sonraki aşamaya geçilir (Erol, 2017:210).

İmzaların Toplanması ve Denetim Aşaması: Bu süreç ise ilgililere geri çağırma dilekçelerinin uygun bulunduğunun tebliğ edilmesi ile başlar. Sonrasında imza toplama ve geri çağırma kampanyası başlamış olur. Sade vatandaşların belirli bir sürede devasa kitlelere ulaşım gereken imzayı toplayamayacakları bir gerçek olarak karşımıza çıkarken, bu işlev sendika, dernek vb. profesyonel örgütler yapmaktadır. Geri çağırma kampanyası süreci çok yönlü olarak belirli bir imza toplama aşamasında kendini göstermektedir. Toplanan imzaların doğruluğu hususunda sorumluluk, imza toplayıcının üzerindedir. Farklı eyaletlerde değişik uygulamalar olsa da imza toplayıcıya ait bir yemin metni düzenlenir. Bu metinde genellikle; imza toplayıcının mevzuatta öngörülen imza toplayıcısı olabilme şartlarını taşıyıp taşımadığı, imzaların bizzat kendi huzurunda atıldığı, o imza kağıdının tek imza toplayıcısı olduğu, imzaların, imza atanların belirttiği isimdeki kişilere ait olduğu gibi bilgiler yer alır. Sonraki aşamada yapılan denetimde yeterli imza bulunmuyorsa eyaletten eyalete üç farklı işlem yapılır. Bunlar; dilekçe yeterliliği sağlamadığı gerekçesiyle reddedilmesi, eksik kalan imzaların toplanması için belirli bir ek süre verilmesi ve eksik kalan imzaların toplanması için sınırsız süre verilmesidir.

Eğer yapılan denetim yeterli imza bulunuyor ise öncelikle karar başvuru yanında geri çağırılması istenen görevliye tebliğ edilir, seçim kararı alınır ve seçim tarih belirlenir (Erol, 2017: 214-215).

Seçim Aşaması: Eğer geri çağırma mekanizması girişimi seçim aşamasına kadar ulaşmış ise; bu aşamadan sonra sanki olağan bir seçim gibi kampanya süreci başlamaktadır. Seçim kararından itibaren sürecin nasıl işleyeceği ise dört şekilde belirlenmektedir. Bunlar; seçmene sadece geri çağırma sorusunun sorulması ki -bu usul sadece geri çağırılan kamu görevlisinin görevinde kalıp kalmamasıyla ilgili bir referandum şeklinde olup bunun üzerine başka seçim yapılmaz-, doğrudan adaylar üzerinde geri çağırma seçiminin yapılması, bu iki sorunun aynı anda seçmene sorulması ve son olarak bu iki sorunun sırasıyla seçmene sorulmasıdır. (Erol, 2017: 222-223).

Geri çağırma mekanizması ABD’de en yaygın biçimde yerel yönetimlerde uygulanmaktadır. Geri çağırma mekanizması girişimler büyük oranda yerel düzeydeki görevlileri hedef almaktadır. Geri çağırma mekanizması ile yerel yönetimlerde görevde alma oldukça eski bir tarihte, ilk olarak 1903 yılında Los Angeles ana belgesinde yer almıştır. Eyalet olarak da 1908’de Oregon’da kabul etmiştir. Dolayısıyla 20. Yüzyılın başından beri bu sistemin ABD demokrasisinin bir parçası olduğu görülmektedir. Daha sonra diğer eyaletler bunu takip etmiş ve 1989 yılı itibari ile 15 eyalette halk oylaması le belediye başkanının görevine son verilmesi benimsenmiştir (Cronin, 1989:127).

3.3. Japonya'da Yerel Yönetimlerde Geri Çağırma Mekanizması

Farklı bir örnek olarak Asya'da Japonya'da geri çağırma uygulaması, yerel yönetimlerin gelişim süreciyle yakından ilgilidir. Modern anlamda baktığımızda Japonya'da yerel yönetim biriminin kurulmasının 1888-1890 yıllarında olduğunu görmekteyiz. Bu birimler kurulurken merkeziyetçi olarak nitelendirilen Prusya sistemi örnek alınmıştır. Bu sistem, İkinci Dünya Savaşı'na kadar uygulanmıştır. Bu savaştan sonra eski sistem yürürlükten kaldırılmış onun yerine yerel özerklik öngörülmüştür. Daha sonra yerel yönetimlerin özerkliği Anayasa ve Yerel Özerklik Yasası ile güvence altına alınmıştır (Martin ve Humes, 1969:450).

Hukuk üst norm olarak baktığımızda Japon Anayasası'nda yerel yönetimle ilgili doğrudan dört madde öngörülmüştür. 92. maddede, yerel yönetim birimlerinin örgütlenmesini ve çalışmasını ilgilendiren yasal düzenlemelerin, yerel özerklik ilkesine uygun olarak yasa tarafından tespit edileceği; 93. maddede, yerel yönetimlerin karar ve yürütme organları doğrudan halk tarafından seçileceği belirtilmektedir. Devamında 94. madde, yerel yönetimlerin taşınmaz mallarını yönetme, işlerini yürütme ve yasa çerçevesinde kendi ilkelerini düzenleme ve bunları uygulama hakkına sahip olacağını; 95. madde ise, bir yerel yönetimi ilgilendiren özel yasanın, seçmenin çoğunluğunca onaylanmadıkça parlamento (Det) tarafından çıkarılamayacağını belirtmektedir. Bu nedenle parlamento bu maddelerde öngörülen hükümlere koşut olarak Yerel Özerklik Yasası, Yerel Vergi Yasası, Yerel Kamu Hizmetler Yasası ve Yerel Seçimler Yasası gibi bazı yasalar çıkarmıştır.

Yine Japonya'da yerel yönetim birimleri genel ve özel nitelikte olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin yapıları ve işlevleri bütün yurttan aynıdır. Bundan ötürü tek düzelik hakimdir. Genel nitelikteki yerel yönetimler, tüzel kişiliğe sahip olan ve ülkenin tamamında örgütlenen iller ve belediyelerden oluşmaktadırlar. Toplam il sayısı 47'dir. İller, belediyeler de kapsamakta ve onlardan daha geniş alanlara hizmet vermektedirler. Ayrıca, alana göre değişiklik göstermekle birlikte işlev açısından aralarında bir fark bulunmamaktadır. Yerel yönetimler merkezi yönetimce kurulmasına rağmen hiçbir zaman onun alt birimi olmamıştır. Bunlar arasındaki ilişki, yakın işbirliği, eş güdüm ve yerel yönetim işlerine devletin çok az ölçüde karışması ve denetimde bulunma ilkeleri üzerinde kurulmuştur. Belediyeler ise, kendi aralarında üçe ayrılırlar. Bunlar, kentler, kasabalar ve köylerdir. Kentler kasabalardan ve kasabalar da köylerden daha büyüktür. Bunların organları karar, yürütme ve yönetsel komitelerden meydana gelir. Karar ve yürütme organları doğrudan ve dört yıllığına halk tarafından seçilir.(Erol, 2017: 155)

Genel nitelikte olmayan yerel yönetimler ise ulusal alanda yaygın olmayıp kısıtlı işlevlere sahiptirler. 1992 yılı itibariyle toplam 6953 özel nitelikteki yerel yönetim birimi vardır (JICA,1992:3). Bunlar da, özel mahalle yönetimleri, belediye birlikleri, taşınmaz mal birlikleri ve yerel imar ortaklıkları olmak üzere dörde ayrılır. Japonya üniter devlettir ancak temsili demokrasinin eksikliklerini gidermek için İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra merkez yönetimin yerel yönetim birimleri üzerindeki denetimi en aza indirilmiş, onun yerine hem halk denetimi hem de halk katılımı artırılmıştır. Bu kapsamda yurttaşlar belediye meclisinin belli kararları almasını, alınmış kararların değiştirilmesini ya da kaldırılmasını; soruşturma açılmasını; belediye başkanının, belediye meclis üyelerinin ve yasa da belirtilen diğer görevlilerin halk oylaması ile görevden alınması konusunda doğrudan isteme hakkına sahiptirler. Halk belediye başkanında dürüstlük, yetenek, bilgi, önderlik ve temsili gibi nitelikleri aramaktadır. Belediye başkanının yeteneksiz olduğu, dürüst olmadığı, kamu yararı ve sağlığını gözetmediği durumlarda yurttaşlarca eksik bulunursa, geri çağırma mekanizması ile görevden alınabilmektedir. Japonya'da halk oylaması ile görevden alınma, belediye meclis üyeleri, vali, belediye başkanı, başkan yardımcısı ve diğer görevliler hakkında uygulanmaktadır. Belediye başkanının böyle bir istemle görevden alınabilmesi için seçildiğinden itibaren daha önce ABD'de bahsettiğimiz temel kurala benzer şekilde en az bir yıl geçmesi gerekir. Bu ilkenin daha önce de belirtilen geri çağırma ile ilgili temel sınırlamalardan olduğunu söyleyebiliriz. Bu süre geçmeden onun hakkında halk oylaması ile görevden alınma yöntemine başvurulamaz. Yurttaşlar tarafından belediye başkanının halk oylaması ile görevden alınabilmesi için soruşturmadaki yöntem aynen takip edilir. Ancak, burada başvuruyu seçmenlerin % 33'ü imzalaması

gerekir. Daha sonra halk oylaması ile görevden alınmak istenilen belediye başkanı için seçmenin oyuna başvurulur. Seçmenlerin çoğunluğu bu isteme uygun oy kullanırlarsa başkanın görev sona erer (Koch, 1988: 149).

Başlangıçta Japonya’ da halk oylaması ile görevden alınma yasalara konulduğunda kötüye kullanılabilceği ve sık sık uygulanacağı düşüncesi hakimdi. 1947-1960 yılları arasındaki toplam 404 belediye başkanı hakkında halk oylaması ile görevden alınması isteminde bulunulmuştur. Bunlardan 127 istem için seçim yapılmış ve 70 belediye başkanın görevine son verilmiştir. Geri kalan başkanlar görevinin başında kalmışlardır. Öte yandan 277 belediye başkanı ile ilgili halkoyuna başvurulmamıştır. Bunlardan 82 belediye başkanı istifa etmiş, 40 halk oylaması ile görevden alınma 61 istem seçim kurulunca red edilmiş, 36 girişim için temsilci istemi geri çekmiş ve 119 istem ise, diğer şekilde (örneğin soruşturma) sonuçlanmıştır. Bu veriler göz önüne alındığında 404 istemden 152’si ya seçmenler tarafından ya da belediye başkanının istifası ile görev sona ermiştir. Bu da toplam istemlerin %37.6’sını oluşturmaktadır. Yine seçim yapılmadan istifa eden belediye başkanlarının sayısı, seçim yapılarak görevine son verilen başkanlardan daha fazladır. Bu olgu muhtemelen istifanın Japon siyasal stiline bir yönü olan genel önem ile bağlantılıdır. Bundan ötürü mücadele ederek düşen siyasetçi sempati yitirirken istifa ederek topluluğun uyumu için kendini feda etmede ve sorumluluğunu kabul etmede büyük bir erdem olduğu görülmektedir (Erol, 2017: 163)

Yakın döneme baktığımızda ise bu uygulamanın daha az işlediği görülmektedir. Tekrar söylemek gerekirse Japonya gerçekten bu modelin Asya’da uygulanması açısından önemli bir örnektir. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra liberal dünyaya entegre olan ancak kendi geleneksel değerlerin de koruma çabası içindeki bir Asya ülkesi olarak temsili demokrasinin ideale uygun işlemesi için, Batılı bir kavram olan geri çağırma mekanizmasını bir hak olarak yasalarına koymuştur. Ancak burada da ABD’de olduğu gibi usulüne uygun bir prosedürün işletilmesi oldukça önemlidir. Ayrıca, geri çekilme talebinde bulunan bir yöneticinin istifa yolunu daha kolay tercih ettiği görülmektedir. Her şeyden önce her nasıl olursa olsun salt politik sebeplerle olmadıktan sonra geri çağırılan bir yerel yönetici için bu durum her şeyden önce bir prestij kaybını göstermektedir. Üstelik her çağırma talebi yüksek bir oran ile geliyorsa burada Japonya’daki yöneticilerden edindiğimiz genel izlenimle geri çağırılan yerel yöneticiler de istifa yolunu tercih etmektedirler (Erol, 2017: 168).

3.4. Almanya’da Geri Çağırma Mekanizması: Neuen Steuerungs Modell

Mevcut sisteme çeşitli eklentiler yapmaktan ya da doğrudan demokrasi uygulamasından ziyade yeni bir yönetim anlayışının (Neuen Steuerungsmodell) geri çağırma mekanizmasının uygulamasına esas teşkil etmesi noktasında Almanya diğer ülkelerden ciddi farklılık göstermektedir. Kıta Avrupası’nda federal bir ülke olarak İsviçre’den farklı bir biçimde bu yöntem uygulayan Almanya, farklı bir kamu yönetim uygulaması içermesiyle incelenmeyi hak etmektedir. Bir çok eyaletin yerel yönetimlerinde (belediyeler ve ilçe yönetimleri) doğrudan seçilmiş güçlü başkan modeline geçmesi, bu yeni yönetim kontrol ihtiyacını doğurmuştur. Bu ihtiyaca dayalı ilçe yöneticisinin ve belediye başkanının görevden azledilmesini mümkün kılan ”görevden düşürme” yani geri çağırma mekanizması devreye girmiştir. Yani seçimle gelen yerel yönetimler yine geri çağırma seçimiyle görevden azledilebilecektir (Sadioğlu, 2012; Wollmann, 2000: 929).

Bir çok eyalette geri çağırma süreci yerel meclislerin vereceği nitelikli çoğunluğa (2/3 veya 1/4) dayalı kararların başlatıldığı görülmektedir. Belediye başkanının yerel mecliste alınan karar uyarınca (veya ilçe yöneticisi) görevden düşürülmesi yönündeki halk oylamasında kullanılan oyların salt çoğunluğu olumlu ise belediye başkanı görev bırakır ve yeni bir belediye başkanı seçim için yerel seçme gidilir. Sadece üç eyalet tamamen doğrudan demokratik süreci benimseyerek, yerel halka görevden düşürme sürecini başlatma hakkı tanımıştır. Bilhassa Brandenburg Eyaletinde Geri Çağırma sıkça başvurulmaktadır; yaklaşık olarak seçilenlerin %10’u başarılı yerel görevden düşürme halk oylaması ile görevden ayrılmıştır (Sadioğlu, 2012; Wollmann, 2002: 16).

NRW Eyalet Belediye Kanununun (GO NRW) 66. Maddesine göre, belediye Başkanı, görev süresi içerisinde hemşehrilerin oylamasıyla görevden düşürülebilir. Başkanın görevden düşürülmesi sürecinin başlatılabilmesi için, öncelikle meclis üye tamsayısının yarısı tarafından bu konunun teklif edilmesi ve bu önerinin meclis üye tamsayısının üçte kişi tarafından kabul görmesi gerekmektedir. Görevden düşürülme önerisi ve meclis kararı arasında minimum iki haftalık bir süre olmalıdır. Meclis kararı üzerine yapılan halk oylamasında katılanların çoğunluğunun kabulü üzerine başkan görevden düşürülür. Ancak oylamaya katılanların sayısı toplam yerel seçmenlerin %25'nden daha az olamaz. Bu çerçevede yerel siyasal-yönetimsel yapının temel bileşenler (halk, meclis, yerel yönetim) arasındaki güç ilişkileri köklü şekilde değişmiştir. Yerel seçmenler, yerel meclis ve belediye başkanı arasındaki ilişkiler önemli bir şekilde değişikliğe uğramıştır. Öncelikle, yerel referandum yerel meclisler yerel kamusal tartışmalara veya küçük grupların sorunlarına karşı daha duyarlı ve hassas hale getirmiştir. Önemli olan yerel toplulukların talepler doğrultusunda yerel meclis karar aldirmaya veya yerel meclisin aldığı ve beğenilmeyen kararların referandum yoluyla iptal ettirme fırsatının olmasıdır. İkinci olarak, yerel seçmen ile belediye başkanı arasında seçimler ile doğrudan ilişki kurulmuştur. Bu yeni ilişki şekline dayalı olarak yerel yöneticinin siyasal hesap verebilirliği etkili bir şekilde sağlanabilecektir. Yeniden seçilmek isteyen yerel yöneticinin daha şeffaf ve ekonomik bir yönetim sürdürme amacında olması sistemin temel gerekliliği haline gelmiştir ve yine, halk oylaması ile yerel yöneticinin görevden düşürülmesi mümkün olduğu için doğrudan siyasal hesap verebilirlik güçlendirilmiştir (Sadioğlu, 2012; Wollmann, 1997: 60).

Dolaylı olmayan yöntemlerle seçilmiş belediye başkanı modelinin ve görevden düşürme mekanizmasının da kendisine göre olumlu ve olumsuz yönleri vardır. Wollmann'a (2002: 17) göre, doğrudan seçilmiş güçlü belediye başkanı daha iyi kurumsal konumdadır. Güçlü başkan bütçe açısından ve sosyo-ekonomik açıdan sıkıntılı dönemlerde yerel idareyi daha etkin ve etkili yönetebilir. Bununla beraber doğrudan seçilmiş belediye başkanı (veya ilçe yöneticisi) eyalet yönetim ve feodal yönetim yetkililer ile iletişimlerinde daha güçlü ve kendine daha fazla güvenen duruma gelmişlerdir. Kaldı ki mevcut federal siyasal-yönetimsel mekanizmada doğrudan halk tarafında seçilen tek yönetici belediye başkanı ve ilçe yöneticisidir. Parametrelere göre, görevden düşürme mekanizması belediye başkanını kararlardan uzak tutmaktadır. Bu durumda aynı şekilde geri çağırma mekanizmasının aleyhine olan daha önce anlattığımız savlardan birisidir. Bu mekanizmada yerel güçlü siyasi partilere ve siyasetçilere, belediye başkanının gücünü dengeleme konusunda, ihtiyaç vardır. Wollmann' a (2000:929) göre, yeni yerel yönetim model ile İsviçre'den sonra Almanya, Kıta Avrupası'nda yerel doğrudan demokrasinin bir diğer başarılı modellemesi olmuştur.

Neuen Steuerungs Modell: Geri çağırma mekanizmasının uygulamaya geçmesi şimdiye kadar hep demokratik parametreler ve türevleri açısından incelemişken burada geri çağırma mekanizmasının yerel hizmetlerin yüksek performans ihtiyacına dayalı bir sistemle birlikte işlemlerinden bahsedilecektir. O yüzden Almanya'da yerel yönetimlerin performansı temelinde yeni kamu yönetim arayışları içerisinde yine yerel yönetimler kapsamında "NeuenSteuerungsmodell"a ilişkin bilgiler oldukça önemlidir. İncelediğinde yerel yönetim sisteminde küreselleşme sürecinin etkileşme seslerinin, Almanya'da sosyal ve iktisadi anlamda karışık bir dönem olan 1970'li yıllarda duyulmaya başladığı görülmektedir. Küreselleşmenin geri çağırma mekanizması gibi uygulamaları da yansıtacağı bir gerçektir. Bununla beraber 1980'li ve 1990'lı yıllarda, kriz dönemine önemli uluslararası (Soğuk Savaş'ın bitmesi gibi) ve teknolojik (bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması) gelişmeler ve farklılaşmalar eşlik etmiştir. Bir taraftan sosyal ve ekonomik krizler ertelenirken; öteki taraftan siyasi felsefesini Yeni Sağ (New Right) hareketinden ve Neo-Liberal politikalarından, ekonomik teorisini Neo-Klasik iktisat okulundan alan ve temel alt yapısını "işletmecilik" üzerine oturtan Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı başta Anglo-Sakson devlet geleneğinin hakim olduğu ülkeler olmak üzere küresel anlamda kamu yönetimlerin etkileyen ve yeniden biçimlendiren hakim sistem olmuştur. Bu sistemin zamanla kendi kontrol mekanizmalarını da getireceği bir gerçektir (Sadioğlu, 2012; Wollmann, 2002: 63).

Bilhassa 1990'lı yıllarda bu hâkim paradigma, küreselleşme sayesinde Kıta Avrupası sisteminin yerleşik olduğu ülkelerde etkisini göstermeye başlamıştır. Bu ülkelerde siyasal belirleyicilerinin kamu yönetim sistemlerin yeni kamu yönetim sistemi doğrultusunda yeniden biçimlendirdiği görülmüştür. Almanya sadece AngloSaxon ülkelerine göre değil, diğer Kıta Avrupası geleneğine sahip olan ülkelere göre de yönetim biçimini, süreçlerin ve vasıtalarını yeni kamu yönetim sistem etkisi altında dönüştürme sürecine görece geç başlamıştır (Baldershem, 2002:207; Kuhlmann vd., 2008:851; Lüttmann, 2007:1).

Özellikle küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirme ayakları üzerine oturan ve genel olarak kamu yönetimin işletmecilik yöntemler ile “hantal” yapısından kurtararak etkin kılacağı öngörülen YKİ yaklaşımı, Almanya’da var olan gelişmiş kamu yönetim ve yerel yönetim geleneğinin ile birleşerek yerelden küresele yeni bir yönetim modeli ortaya çıkardığı söylenebilir. Bu model tamamen fayda ve performans eksenli bir model olup Alman yazınında “NeuenSteuerungsmodell-NSM” olarak adlandırılmaktadır. Temelinde son yıllarda gündemde olan YKİ(Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği) yaklaşımının araçlarını, ilkelerini ve değerlerini barındırmaktadır.(Aydın, 2004: 211; Akın, 2004: 248-249; 2009: 449-450).

Konu ile ilgili Literatüre baktığımız zaman Vetter (2006: 264), 1990'lı yıllarda yaşanan reform sürecine “girdi meşruiyet” açısından yaklaşarak, siyasal katılım, şeffaflık ve siyasal aktörlerin sorumluluğu konularını değerlendirmiştir. Ona göre, tanımlanan yeni yerel katılım araçları ciddi bir hayal kırıklığıdır. Bu hayal kırıklığı yeni yerel katılım araçlarını getirecektir. Vetter (2006: 262), NSM'nin bir çok aracının ve esas yönetim anlayışının müşteri odaklı, ekonomik içerikli ve işletmecilik yönelimli olduğunu; fakat reform sürecinin vatandaşları yönetme yaklaşıran “girdi” odaklı-meşruiyet sağlayıcı araçlarının da olduğunu tespit etmiştir. (Sadioğlu, 2012)

Yine Wollmann(2002: 68)' a göre ise, aynı zaman diliminde yerel yönetimlerin var olan siyasal kimliklerin canlandırıcı doğrudan demokrasi süreçler, yerel referandumlar, belediye başkanlarının doğrudan seçilmesi ve belediye başkanlarını geri çağırma gibi reformların gerçekleştirilmesinin NSM ile beraber değerlendirilmesine olanak sağlamaktadır. Yerel yönetimlerde çağın gerektirdiği hizmetler ve beklenen projeler yapma zorunluluğu ve etiği, yeni yönetim anlayışlarını yukarıda kendisi ile temel özelliklerini anlattığımız “NeuenSteuerungsmodell” gibi yapmak zorunda olduğu işlevler nedeniyle bir noktadan sonra geri çağırma gibi katılım ve denetim yöntemlerin zorunlu hale getirmektedir. Bundan ötürü performans ve yine yukarıda açıkladığımız özelliklerin kendi yerel ihtiyaçlarımız gözetilerek yerel birimlerin yapılandırılmasının bir noktada sonra geri çağırma mekanizması kendiliğinden uygulamaya geçirebileceğini düşünmekteyiz. Dünyadaki bu örnekler, geri çağırma mekanizması öncesinde siyasi parti yönetimlerinin memnun olmadıkları yerel seçilmişin istifasını talep etmelerinin mevcut olduğu göstermektedir. Bu durumda o partiden aday olan kişi ya istifa etmektedir ya da bağlı olduğu siyasi partisinden kopmaktadır. Dolayısıyla ikinci seçenekte yerel seçilmiş, kendi siyasi partisinden seçilen kendi kurumundaki diğer organlar üzerinde de etkisini kaybedecek ve yerel hizmetler bu çatışmalar yüzünden ciddi şekilde aksayacaktır. Dolayısıyla geri çağırılan yerel yöneticinin istifasını sunması gibi bir siyasi kültür oluşması, bir nevi diğer duruma bir alternatif sunabilecektir.

SONUÇ

Türkiye’de kamu yönetimine henüz teorik aşamada yeni giren bir kavram olup şimdilik sadece yerel demokrasi ve yerel yönetimler bağlamında bilinen geri çağırma mekanizması kavramının ve içeriğinin anlaşılabilmesinin zaman alacağı kesindir. Yine de Onuncu Kalkınma Planı İhtisas Komisyonu Raporu’nda çok kısa süre içerisinde bu uygulamanın getirilmesi düşünülmüştür. Ancak bu uygulama noktasında çalışmanın birinci bölümünde bahsedilen demokratik parametrelerin her yönüyle en üst düzeye çıkarılması gerektiğinin altı çizilmelidir. Halk katılımı ve denetimi ile şeffaflık parametrelerinin her şekliyle sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi, zamanla seçim zamanlarının birbirinden kopukluğunu engelleyeceği gibi geri çağırma mekanizmasının kendiliğinden uygulanmasını sağlayabilecektir

Her yeni sistem gibi geri çağırma mekanizmasının da uygulamasına geçildiğinde olumlu ve olumsuz yönleri kendisini göstermektedir. Mekanizmanın her ne kadar olumsuz yanları da olsa çalışmada değinilen örneklerde başarılı sonuçlar alınmış; seçmenlerin arzu etmediği yerel yönetici görev bırakıp seçmenlerin bir sonraki seçim zamanını beklemeden istediği hizmetleri alabilmesinin önü açılmıştır. ABD’de geri çağırma usulüne ilişkin yaptığımız incelemelerde belirli prosedürlerin örnek alınarak Türkiye’de pilot bölgeler oluşturulmak suretiyle çeşitli değişikliklerle uygulamaya konulabilir, ayrıca Japonya’da belediye başkanlarının göreve gelmesinden; halkı memnun etmemesi neticesinde geri çağırma mekanizmasının uygulamaya girmesine kadarki anlatılan süreçte, başkanın konumu ve yetkilerle bu sistemini uygulama parametreleri arasında çok ciddi bir bağ olduğu görülmüştür. Almanya’da bahsettiğimiz sistemde de bu duruma rastlanılmıştır. Yani örneğin; başkanın yetki ve imkanları güçlendirilirse geri çağırmanın uygulanabilirliği ve sertliği artmakta öteki türlü diğer mekanizmalar daha sık kullanılmaktadır. Yerel yönetimlerde yerel yönetimlerin performansına dayalı çalışma sistemlerinin geliştirilmesi, geri çağırma mekanizması vb. gibi demokratik sistemleri kendiliğinden getirecektir.

Ülkemiz için geri çağırma mekanizmasının en verimli şekilde nasıl uygulanabileceğine ilişkin tavsiyeler ise şöyle sıralanabilir

- **Yeni Yönetim Anlayışlarının Geliştirilmesi:** Almanya’daki örneğinden bahsedildiği şekliyle yeni yönetim ve çağdaş modeller; yerel yönetimlerin demokratik ve sorunsuz şekilde çalışmasını, gerektiğinde özelleştiri yaparak ‘Geri Çağırma’ çarklarını kendisinin çalışmasını sağlar. Halkın taleplerinin çokluğu ve bu taleplerin yerine getirilmesinin ehemmiyet ile yerel yönetimlerin çalışma yöntemlerinin modernizasyonu gerekliliği yine Almanya üzerinden anlattığımız “Yeni kamu yönetimi” tarzındaki modellerin demokratik katılım ve denetim araçları ile bilhassa geri çağırma mekanizmasının koşulsuz uygulamaya koyulabildiğini göstermektedir.
- **Halk Girişimi Kurumunun Kurulması:** Doğrudan demokrasi uygulamalarının yaygınlaştırılması ve uygulanması geri çağırma mekanizması gibi uygulamaların kendiliğinden kolaylıkla uygulanabilmesini sağlar. Dolayısıyla İsviçre’deki örneğinden anlatılan “Halk Girişimi Kurumu” hayata geçirilebilmelidir.
- **Yerel Yönetimlerde Halk Katılımını ve Denetiminin Sürekli Güçlendirilmesi:** Öncelikle yerel yönetimlerde halk katılımı ve denetimini maksimuma çıkararak halkın yerel yönetime çeşitli şekillerde katılmasını sağlamak, bu mekanizmaya geçişin en temel şartıdır. Aksi taktirde sadece kısa zaman aralıklı seçimlere karar verilmesi seçmenlere uzun vadede hiçbir fayda sağlamayacaktır.

Bu üç maddeye ilave önerimiz ise bu hassas konuyla ilgili dönemsel faaliyet gösterecek bir üst kurul oluşturulmasıdır. Bu üst kurul, kamu yönetimi sistemimizde faaliyet gösteren ve özerkliği bulunan düzenleyici ve denetleyici kurumların yetkilerine kesinlikle sahip olmalıdır. Oluşturulacak bu üst kurulun yönetim ve karar alma organları ise bağımsız yargı mercilerinin üst düzey üyelerinden oluşmalıdır.

Son olarak geri çağırma mekanizması gibi 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. Bilhassa katılım ve denetim başta olmak üzere mekanizma için gerekli olan demokratik parametrelerin takibi ile geri çağırma mekanizmasının yurt dışı örneklerinin analizi çok iyi yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akın, Özden. (2004) "Federal Almanya", Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, AÜ SBF KAYAUM, Ankara.
- Altman, David. (2011). "Direct Democracy Worldwide", New York: Cambridge University Press,.
- Baldershem, H. (2002) "Subsartary at Work: Modes of Mult-Level Governance in European Countries", Jance Caulfeld ve Helge O. Larsen (Ed.), Local Government at the Millennium, Leske+Budrch, Opladen, s. 203-212.
- Bird, Frederick L. ve Francs M.Ryan. (1930). "The Recall of Public Officers: A Study of the Operation of the Recall in California", New York: The Macmillan Company.
- Budge, Ian. (2006). "Direct and Representative Democracy: Are They Necessary Opposed?" , Representation, Vol.42, No.1
- Cronin, Thomas E. (1989). "Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall", Massachusetts, Harvard University Press.
- Erol, Gonca. (2017). "Amerika Birleşik Devletlerinde Geri Çağırma Hakkı", Oniki Levha Yayınları, İstanbul.
- Feiock, Richard C. ve Seung-Bum Yang. (2005). "Factors Affecting Constitutional Choice: The Case of the Recall in Municipal Charters", State and Local Government Review, Vol.37,No.1.
- Görmez, Kemal. (1997). "Yerel Demokrasi ve Türkiye", Vadi Yayınları, Ankara.
- Gündüzöz, İlker.(2010), "Geri Çağırma Mekanizması ve Mahalli İdareler", Türk İdare Dergisi, Eylül 2010, S. 468, s. 49-61.
- "Japan International Cooperation Agency (JICA)", Local Government in Japan, Tokyo, JICA Local Autonomy College, 1995.
- Jones, Frank D.(1912). "The Recall(Excluding Judges):A Debate", Chicago.
- Kaufmann, Bruno ve Rolf Buch, Nadja Braun. (2010). "The Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond", Switzewrland
- Keleş, Ruşen. (1994) "Yerinden Yönetim ve Siyaset", 2. basım, Ankara, Cem Yayınevi
- Kuhlmann, S. (2008). "Poltk-und Verwaltungsreform n Kontnental europa". Subnatonale Insttutonenpoltk n deutsch-französschen Verlech, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Lüttmann, J. (2007). "Local Government Reforms in Germany", GRIN Verlag, Münch.
- Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler İhtisas Komisyon Raporu, Kalkınma Başkanlığı,.http://www.kalknma.gov.tr/Lsts/zel%20htsas%20Komsyonu %20Raporlar/, 2013.
- Pustu, Yusuf. (2005). "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", Sayıştay Dergisi, Sayı 57, Nisan-Haziran 2005.
- Qvortrup, Matt. (2005). "Direct Democracy: A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People, 2.bası", Manchester ve New York: Manchester University Press.
- Sadioğlu, Uğur. (2012) "2000li yıllarda Türkiye ve Almanya'da yaşanan yerel yönetimler reformunun karşılaştırılması: İl belediyeleri için bir model önerisi." Yayınlanmamış Doktora Tezi-Hacettepe Üniversite Sosyal Bilimler Enstitüsü,

Saran, Mehmet Ulvi. (1996). “Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Temmuz 1996.

Teziç, Erdoğan. (2004). “Anayasa Hukuku”, 13. Basım, İstanbul, Beta Yayıncılık,

Varol, Muharrem.(1989) “Yerel Siyasetin Demokratikleştirilmesi”, Gündoğan Yayınları, Ankara.

Vetter, A. (2006), “Modernizing German Local Government: Bringing the People Back n?”, Vincent Hoffmann-Martnot ve Hellmut Wollmann (Ed.), State and Local Government Reforms n France and Germany, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wesbaden, s. 253-268.

Wollmann, H.(2002) “Recent Democratic and Administrative Reforms n Germany’s Local Government: Persistence and Change”, Jance Caulfeld ve Helge O. Larsen (Ed.), Local Government at the Millennium, Leske+Budrch, Opladen.

Yaylı Hasan., Pustu Yusuf. (2008). “Yerel Demokrasinin İlkeleri”, Karadeniz Araştırmaları, Sayı: 16, Kış 2008, s.133-153.

Yıldırım, Selahattin.(1993). “Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar”, Smurg Kitabevi, İstanbul.

Yıldırım, Yavuz. (2006). “Radikal Demokrasi Teorisi ve Uygulanabilirliği: Farklı Yerel Yönetim Deneyimleri”, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi-Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,

Yıldız, Mete.(1996) “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C: 5, S: 4, Temmuz 1996, s.3-15.

Zeren, Halim Emre. , Özmen, Alper.(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.,