

## Demokrasinin Demokratikleştirilmesi: Yerel Doğrudan Demokrasi Uygulamaları

Oğuzhan GÖKTOLGA<sup>1</sup>

*Özet:*1970'lerden itibaren demokrasi, kriz tartışmalarıyla kamuoyu gündemini meşgul etmiştir. Bu tartışmalarda demokrasinin yaşamakta olduğu krizin sebepleri analiz edildiği gibi, bu krizi aşmak için bir takım önerilerde de bulunulmuştur. Bu çalışmada, demokrasi krizine yönelik olarak önerilen çözüm yollarından biri olan, doğrudan demokrasinin yerel düzeyde uygulanışı yani, yerel doğrudan demokrasi uygulamaları ele alınmıştır. Bu bağlamda yerel demokrasi ve doğrudan demokrasi kavramları ile yerel doğrudan demokrasi uygulamaları, yerel doğrudan demokrasi uygulamalarının türleri ve bu uygulamalarda oylama konusu edilen konular ele alınmıştır. Daha sonra, yerel doğrudan demokrasinin fayda ve sakıncalarına değinilmiştir. Sonuç bölümünde ise, demokrasinin demokratikleştirilmesine katkı sağlayacağı düşüncesiyle, Türkiye'de henüz yeterince tartışıl(a)mayan yerel doğrudan demokrasinin tarihi, kültürel ve siyasal gerçeklikler de dikkate alınarak daha kapsamlı ve derinlikli bir tartışmaya neden gerek olduğu belirtilmeye çalışılmıştır.

*Anahtar kelimeler:* Yerel demokrasi, doğrudan demokrasi, yerel doğrudan demokrasi

1 Yrd. Doç. Dr. İnönü Üniversitesi İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü Kampüs/ MALATYA, oguzhan.goktolga@inonu.edu.tr

## Giriş

Demokrasinin bir kriz içerisinde olduğu tartışmaları özellikle 1970'lerden itibaren yoğunluk kazanmıştır. Ancak, krizde olanın aslında demok-rasi değil, "temsili demokrasi" olduğu iddia edilmiş, bu krizin de yine demokrasinin güçlendirilerek atlatılacağı belirtilmiştir. Demokrasinin krizde olmasının birbiriyle bağlantılı birçok nedeni vardır. Demokrasi krizinin nedenleri üzerinde duran Micheal Crozier, Samuel Hunting-ton ve Joji Watanuki, "The Crisis of Democracy" adlı eserlerinde (1975), toplumsal ilişkilerdeki artış, ekonomik büyüme, geleneksel kurumların çöküşü, entelektüellerin hayal kırıklıkları, medya ve enflasyon gibi ne-denler, demokrasinin içsel çelişkileriyle birleşerek demokrasinin işle-yişinde çeşitli sorunların ortaya çıkmasına neden olduğunu belirtmişlerdir. Demokrasideki bu krize, yine demokrasinin içerisinde çözüm önerileri geliştirilmiştir. Müzakereci demokrasi, katılımcı demokrasi, yerel demokrasi vb. gibi yaklaşımlar bu krizin iyileştirilmesine yönelik yaklaşımlar arasında sayılabilir.

Bu çalışmada, demokrasi krizine çözüm olarak sunulan yaklaşımlardan biri olan yerel demokrasi veya başka bir ifadeyle demokratik ye-rel yönetimler, yerel doğrudan demokrasi özelinde ele alınmaktadır. Bu doğrultuda, öncelikli olarak yerel demokrasi, doğrudan demokrasi ve yerel doğrudan demokrasi kavramı ana hatlarıyla ele alındıktan sonra, dünya genelinde yürürlükte olan yerel doğrudan demokrasi uygulamaları, örnekleriyle birlikte anlatılmaktadır. Daha sonra ise, yerel doğrudan demokrasi uygulamalarında ele alınan, diğer bir ifadeyle oylamaya tabi tutulan konuların neler olduğu belirlenerek, yerel doğrudan demokra-sinin fayda ve sakıncaları da irdelenmeye çalışılmaktadır. Sonuç bölü-münde ise, yerel doğrudan demokrasi uygulamasının Türkiye'ye uygu-lanabilirliği hususunu tartışmanın gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

## 1. Yerel Demokrasi

Yerel siyaset ve yerel politikalar, vatandaşların günlük yaşantılarını doğrudan etkilediği için, demokrasinin önemli kurumları arasında yer almaktadır (Schiller, 2011a: 9). Dolayısıyla, yerel demokrasinin kendisi

demokrasi kurumu açısından önemlidir. Ancak, yerel demokrasinin ne olduğu noktasında üzerinde anlaşılmış net bir tanım bulunmamaktadır. Kaldı ki, “yerel demokrasi” ifadesinin kendisi tartışmalıdır. Bir kısım araştırmacılar, yerel demokrasinin olabilmesi için yerel bir iktidarın var olması gerektiğinden hareketle, merkezi iktidardan bağımsız bir yerel iktidar olamayacağına göre, yerel demokrasinin de mümkün olmadığını ifade ettikten sonra, yerel demokrasiden kasıt yerel yönetimlerin demokratik bir biçimde yönetilmesi ise, uygun kavramın “demokratik yerel yönetim” olduğunu belirtirler. Ancak, ister yerel demokrasi, ister demokratik yerel yönetim ifadesi kullanılsın, bu iki kavramdan da maksat, demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınmasından öte bir şey değildir (Görmez, 1997: 68-71). Demokratik ilkelere yerel yönetimler için geçerli kılınmasından kasıt da belirli bir bölgede yaşayan insanların kendilerini doğrudan etkileyen konularla ilgili karar alma hakkına ve sorumluluğuna sahip olmasıdır (Sisk vd., 2001: 11). Ancak, her ne kadar milli savunma, dış politika ve güvenlik gibi konular gündelik hayatı doğrudan etkileme potansiyeline sahip konular olsa da, bu konular yerel düzeye ele alınamayacak kadar büyük oldukları için ulusal düzeyde ele alınma durumundadır.

Yerel demokrasiyi iki açıdan ele almak mümkündür: Yerel yönetim kurumları (belediye başkanları, yerel meclisler, yerel yönetimlerin idari teşkilatlanmaları vs.) ve sivil toplumun örgütlenmesi ve faaliyetleri. Yerel demokrasiyi yerel yönetim kurumları açısından ele alındığında, gerek akademik düzeyde gerekse yerel yönetim örgütlerinin işleyişi düzeyinde önemli gelişmeler yaşandığı görülmektedir. Halk katılımı, sorumluluk, verimlilik ve etkinlik, açıklık ve şeffaflık, hukuk devleti ilkesi, inovasyona ve değişime açıklık, yeterlilik ve kapasite, sürdürülebilirlik ve uzun vadeli uyum, sağlam finansal yönetim, hakkaniyet, meşruiyet, ekolojik duyarlılık gibi kavramlar, yerel demokrasinin gelişmesi için önerilen ve uygulanan ilkeler arasındadır (Saito, 2008; Shah ve Shah 2006). Yerel yönetim uygulamalarında yukarıda değinilen kavramlar çerçevesinde yeniden yapılanmaların yaşandığı gözlemlenmektedir. Avrupa Birliği, Dünya Bankası, OECD gibi ulusüstü ve uluslararası kurumlarda bu tür yeniden yapılanmalara maddi ve teknik destek sağlamaktadır.

Yerel demokrasinin ikinci boyutu olan sivil toplumun örgütlenmesi ve faaliyetleri, daha çok temsili demokrasi kural ve kurumları çerçevesinde ele alınmış, yerel doğrudan demokrasi uygulamaları görece daha az rağbet görmüştür.

## 2. Yerel Doğrudan Demokrasi

Yerel doğrudan demokrasinin anlaşılabilmesi için, daha üst bir kavram olan doğrudan demokrasinin anlaşılması gerekmektedir. Doğrudan demokrasi, temsili demokrasiye farklı olarak, vatandaşların yasa üyelerini ve yöneticileri seçmek üzere karar vermelerini değil, kendilerini ilgilendiren konularda doğrudan kendilerinin karar verebilmelerini veya düşüncelerini ifade etmelerini mümkün kılan bir süreçtir (Altman, 2011: 7). Yani doğrudan demokrasi kavramı, vatandaşların, kendilerini yönetmek veya temsil etmeye aday olan insanları değil, doğrudan kanunları ve kararları oyladığı bir siyasal sürece tekabül eder (Matsusaka, 2005: 187). 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, 2002: 126).

Doğrudan demokrasi özellikle 2000’li yıllardan itibaren hem akademik alanda hem de uygulamada daha fazla rağbet görmeye başlamıştır. Doğrudan demokrasiye yönelik son dönemdeki bu gelişmeler, yeni bir eğilimi ortaya koymaktan 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 demokratikleştirilmesi”dir (Kaufmann, Büchi, Braun, 2010: 7).

Doğrudan demokrasinin uygulanış biçimleri literatürde “doğrudan demokrasi mekanizmaları” olarak adlandırılmaktadır (Altman, 2011; GEF, 2010; Somer, 2012; Kaufmann, Büchi and Braun 2010; Sisk vd., 2001). Bu çalışmada “Doğrudan Demokrasi Uygulamaları (DDU)” ve bu uygulamaların yerel boyutta uygulanış biçimlerini ifade etmek için de “Yerel Doğrudan Demokrasi Uygulamaları (YDDU)” ifadeleri kullanılmıştır. Doğrudan demokrasi uygulamaları kabaca referandumlar, halk inisiyatifleri ve geri çağırma (recall) olarak üç temel grupta toplanmaktadır. Geri çağırma uygulaması, seçilmiş bir görevlinin veya temsil yetkisiyle görevlendirilmiş bir kişinin görevden uzaklaştırılması işlemidir. Ancak, bu görevden el çektilirme her ne kadar seçimle olsa da, görevden el çektilirilen 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 (Schiller, 2011a: 15). Ancak, yine de doğrudan demokrasi çalışmalarının bir kısmında geri çağırma işleminin de doğrudan demokrasi uygulamalarına dâhil edildiği görülmektedir. Örneğin, 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. David Altman (2011: 4) ise, sürecin kimin tarafından başlatıldığı dikkate alındığında doğrudan demokrasi uygulamalarının otomatik, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya uygulamalar olmak üzere üç gruba ayrıldığını ifade etmektedir. Altman, doğrudan demokrasi uygulamalarının ikinci 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 sınıflandırılabilceğini 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. Karşı

öneri de geliştirilmesi durumunda iki öneri birden (hem inisiyatif çerçevesinde oluşturulan, hem de Meclis tarafından hazırlanan öneri) birlikte oylanır (GEF, 2010: 34).

Yukarıda değindiğimiz farklı kriterlere bağlı olarak bir doğrudan demokrasi uygulaması, süreci kimin başlattığı dikkate alınacak olursa aşağıdan yukarıya veya yukarıdan aşağıya; karakterine göre bağlayıcı veya tavsiye niteliğinde; ve amacı göz önünde bulundurulduğunda proaktif veya reaktif olabilmektedir. Örnek verecek olursak İsviçre’de halk inisiyatifleri çoğu zaman aşağıdan yukarıya, bağlayıcı ve proaktif olmaktadır.

### 3. Yerel Doğrudan Demokrasi Uygulamaları

Daha önce de ifade edildiği gibi yerel demokrasi, vatandaşların kendilerini ilgilendiren yerel düzeydeki konularda, karar alma süreçlerine doğrudan katılımını ifade etmektedir. Vatandaşların karar alma süreçlerine doğrudan katılımı, temel özelliklerini yukarıda zikrettiğimiz mekanizmalar çerçevesinde gerçekleşir. Bu çalışmada yerel doğrudan demokrasi uygulamaları David Altman’ın (2010: 4), süreci kimin başlattığı dikkate alınarak yapmış olduğu sınıflandırma çerçevesinde ele alınmıştır. Hatırlanacağı üzere David Altman, süreci kimin başlattığı dikkate alındığında, doğrudan demokrasi uygulamalarının otomatik, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya olarak üç temel gruba ayrıldığını belirtmiştir.

#### 3.1. Otomatik Yerel Doğrudan Demokrasi Uygulamaları

“Zorunlu referandum” olarak da adlandırılan otomatik doğrudan demokrasi uygulamaları, bir yasanın veya Anayasa değişikliğinin bu tür uygulamalar yapılmadığı takdirde yürürlüğe giremeyeceği durumlarda yapılan referandumlardır (Sommer, 2012: 10). Zorunlu referandumlar, bireylerin istekleri doğrultusunda gerçekleşmeyip, bir kanun tarafından, çoğu zaman da Anayasa tarafından, belirlenmiş bir zorunluluktur (Altman, 2011: 13). Zorunlu referandumlar daha çok Anayasa değişikliklerine

ilişkin bir süreç olup, yerel düzeyde kullanımı çok yaygın değildir. Ancak, Çek Cumhuriyeti'nde belediyelerin bölünmesi, İtalya'da da belediyelerin birleşmesi zorunlu bir referanduma tabidir (Schiller, 2011a: 16). İsviçre'de de birçok kantonda belediyelerin belirli bir parasal miktarın üzerinde yapılacak kamu harcamaları ve/veya yatırımları ve yerel vergi düzeyinde yapılması öngörülen değişiklikler zorunlu referanduma tabidirler (Ladner, Fiechter, 2012: 441).

### **3.2. Yukarıdan Aşağıya Yerel Doğrudan Demokrasi Uygulamaları**

Bu tür doğrudan demokrasi uygulamaları, “plebisit” veya “otoritelerin referandumu” olarak da adlandırılmaktadır. Zorunlu referandumlardan farklı olarak plebisitler zorunlu olmayıp, yürütme veya yasama yetkisini haiz otoritelerin isteklerine bağlıdır (Altman, 2011: 7). Plebisitler, bir doğrudan demokrasi mekanizması olmaktan çok, iktidardaki siyasilerin vatandaşlar üzerinde ilave bir iktidar kaynağı olarak kullanılmaktadır. İktidardaki siyasilerin plebisitleri, tartışmalı konularda alınacak kararlarda sorumluluktan kurtulmak; hâlihazırda iktidar tarafından alınmış bir karara meşruiyet kazandırmak; vatandaşları, parti veya liderin peşinde sürüklemek veya karar alma sürecine katılması muhtemel diğer otorite kaynaklarını by-pass etmek gibi amaçlarla da kullanıldığı görülmektedir (GEF, 2010: 94).

Plebisitler yerel düzeyde Almanya'da özellikle de eski Doğu Alman Eyaletlerinde 1990'larda sıkça kullanılmıştır. Daha çok belediyelerin birleşmesi için kullanılan plebisitler, belediye birleşmelerinin azalması sonucu daha az kullanılmıştır. 2009 yılı itibarıyla Almanya'da yerel meclisler tarafından başlatılan plebisitlerin sayısı 546'dır (Schiller, 2011b: 61). Bunun yanı sıra İsviçre'de birçok kantonda belirli bir parasal miktarın üzerindeki proje harcamalarında yerel yönetimlerin plebisit yöntemine başvurdukları görülmektedir (Feld, Kirchgassner, Schaltegger, 2011: 54).

### 3.3. Aşağıdan Yukarıya Yerel Doğrudan Demokrasi Uygulamaları

Doğrudan demokrasi uygulamalarında mekanizmanın başlatılma türüne bağlı olarak ortaya çıkan üçüncü tür uygulama aşağıdan yukarıya doğrudan demokrasi uygulamalarıdır. Doğrudan demokrasinin esas tecelli ettiği uygulamalar da işte bu aşağıdan yukarıya doğrudan demokrasi uygulamalarıdır. Bu tür doğrudan demokrasi uygulamaları iki temel gruba ayrılmaktadır: İsteğe bağlı (facultative, optional) doğrudan demokrasi uygulamaları ve halk inisiyatifleri.

İsteğe bağlı referandum, belirli sayıda vatandaşın, kanun koyucu tarafından benimsenen veya değiştirilen bir yasal düzenlemenin veya Anayasal düzenlemenin yürürlüğe girip girmeyeceğini belirlemek için referanduma gidilme isteğini mümkün kılan bir doğrudan demokrasi uygulamasıdır (Somer, 2012: 24). Diğer bir ifadeyle halka, yasa koyucu tarafından yapılan bir düzenlemenin yürürlüğe girip girmemesi hususunda son sözü söyleme şansının verilmiş olmasıdır. Bu uygulamada dikkat edilmesi gereken husus, yasa hazırlama yetki ve sorumluluğunun yine temsili demokrasi mekanizmalarının işleyişi çerçevesinde seçilen yasa koyucularda olmasıdır. Ancak, isteğe bağlı referandumlar, nihai kararı (yani düzenlemenin yasalaşması) verme yetkisini kanun koyucudan alıp, doğrudan halka sunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, isteğe bağlı referandumlar, halka kanun koyma yetkisi vermeyip, sadece yapılan düzenlemeleri kabul edip etmeme yetkisi vermektedir.

Avrupa'da birçok ülkede ve Amerika Birleşik Devletleri'nin birçok eyaletinde uygulanan isteğe bağlı referandumların yapılabilmesi birkaç şarta bağlıdır. Bu şartlardan bir tanesi, referandum talep edenlerin sayısı ile ilgilidir. Başlatılmak istenen referandumun yasal veya Anayasal düzenlemeye ilişkin olması, yerel veya ulusal bir düzenleme olması, referandum yapılacak yerin nüfusuna ve referandumun yapıldığı ülkeye bağlı olarak, referandum yapılması talep edilen dilekçede belirli sayıda kişinin imzasının bulunması şartı getirilmiştir. Örneğin, Polonya'da Anayasal bir düzenlemeye yönelik bir isteğe bağlı referandum sürecinin başlatılabilmesi için en az 100.000 vatandaşın imzasını taşıyan

bir dilekçeyle ilgili makama başvurulmuş olması gerekmektedir (Bednarz, 2013: 14). Heimenkirch'te ise beldede kayıtlı vatandaşların en az %10'unun imzası gerekmektedir (Marxer, Pallinger, 2011: 165).

İsteğe bağlı referandumların gerçekleştirilmesi için öngörülen ikinci şart süreye ilişkindir. Yine başlatılmak istenen referandumun yasal veya Anayasal düzenlemeye ilişkin olması, yerel veya ulusal bir düzenleme olması, referandum yapılacak yerin nüfusuna ve referandumun yapıldığı ülkeye bağlı olarak, yasal düzenlemenin resmi olarak yayınlanmasından sonra belirli bir süre içerisinde referandum talebi başvurusunun yapılması gerekmektedir. Yasal düzenlemelerle belirtilen bu sürenin geçmesi halinde, dilekçede yeterli imza şartı sağlanmış olsa bile, referandum yapılması talebi kabul edilmemektedir. Örneğin, İsviçre'de ulusal düzeyde isteğe bağlı bir referandum başlatılması için, oy verme yeterliğine sahip 50.000 İsviçre vatandaşının imzasının olduğu bir dilekçeyle yasa metninin yayınından itibaren 100 gün içerisinde referandum talebinde bulunulması gerekmektedir (GEF, 2010: 27). Almanya'nın Bavaria Eyaleti'ne bağlı Eriskirck Beldesi'nde ise, meclis tarafından verilen kararın yayımlanmasından itibaren 6 hafta içerisinde oy verenlerin en az %10'unun imzalı dilekçesi şartı aranmaktadır (Marxer, Pallinger, 2012: 165). Çek Cumhuriyeti'nde ise, imza yeter sayısı beldenin nüfusuna bağlı olarak değişmektedir. Örneğin, nüfusu 3.000'in altındaki bölgelerde o bölgede mukim seçmenlerin en az %30'un imzası gerekirken, nüfusu 200.000'in üzerinde olan beldelerde ise mukim seçmenlerin %6'sının oyu istenmektedir (Smith, 2011: 37).

İsteğe bağlı referandumların yerel düzeyde en çok kullanıldığı ülke İsviçre'dir. İsviçreli, belediye bütçesinden, yerel kalkınmaya ilişkin konulara, eğitimden belediye hizmetlerine birçok alanda isteğe bağlı referanduma gitme yetkisine sahiptirler (Ladner, Fiechter, 2012: 441).

Aşağıdan yukarıya doğrudan demokrasi uygulamalarının bir diğer çeşidi "halk inisiyatifi" ya da sadece "inisiyatif" olarak adlandırılan uygulamalardır. Halk inisiyatifi, zaman zaman isteğe bağlı referandumları da kapsayacak şekilde, aşağıdan yukarıya doğrudan demokrasi uygulamalarının tümünü birden adlandırmak üzere de kullanılmaktadır. Ancak,

bu çalışmada halk inisiyatifi belirli sayıda vatandaşın kendi önerilerini doğrudan siyasal gündeme dâhil etmelerine imkân veren bir doğrudan demokrasi uygulamasıdır (Setala, Schiller, 2012: 1). Başka bir ifadeyle inisiyatif, öngörülen sayıda vatandaşın imzasını taşıyan bir dilekçeyle, seçmenlere yasal veya Anayasal düzenleme yetkisi veren bir doğrudan demokrasi uygulamasıdır (Altman, 2011: 12). Halkın siyasal gündeme doğrudan müdâhil olma önerisi, Anayasa değişikliği, yeni bir kanun, hâlihazırda yürürlükteki bir kanunun değiştirilmesi veya kaldırılması ile ilgili olabilir (GEF, 2010: 33). Halk inisiyatifinde doğrudan bir yasa metni teklifinin onaylanması söz konusu olabileceği gibi, halk, kanun koyucuya belirli bir konuda yasa çıkarması için teklifte de bulunabilir. Örneğin, dışarıdan gelecek göçün sınırlandırılmasını düzenleyen bir yasa teklifi halk inisiyatifinde oylanabileceği gibi, vatandaşlar kanun koyucudan dışarıdan gelecek göçün sınırlandırılması için bir yasal düzenlemeye gitmesini de isteyebilmektedir.

#### **4. Yerel Doğrudan Demokrasi Uygulamalarında Ele Alınan Konular**

Belediye birleşmelerinden çevreye ilişkin uygulamalara, nadir de olsa belediye bütçesinden yerel vergilere, belediye yatırımlarından yerel kalkınmaya kadar birçok konu yerel demokrasi uygulamalarına konu olabilmektedir. Örneğin Çek Cumhuriyeti'nde 2000- 2008 yılları arasında maden işleme (10 kez), nükleer atık depolama (24 kez), endüstri bölgelerinin geliştirilmesi (10 kez), ulaşım (11 kez) rüzgâr enerjisi tesisleri (21 kez) ve kalkınmaya ilişkin diğer konuları başta olmak üzere çeşitli konularda 151 kez yerel doğrudan demokrasi uygulamalarına gidilmiştir. Çek Cumhuriyeti'nde yerel doğrudan demokrasi uygulamalarına ilişkin bir ilginç istatistik de, bu uygulamaların %78'inin nüfusu 2000'in altında olan beldelerde gerçekleştirilmiş olmasıdır (Smith, 2011: 401).

Zorunlu doğrudan demokrasi uygulamalarının olmadığı ve yaklaşık 12.000 kadar belediyenin bulunduğu Almanya'da 1956-2009 yılları arasında toplam 5534 yerel doğrudan demokrasi uygulaması gerçekleştirilmiştir. Söz konusu uygulamaların %14'ü belediyelerin birleşmesine

ilişkin olup, %17'si eğitim altyapısı ve sosyal refah; %17'si caddeler ve yaya yolları gibi trafiğe ilişkin konular, %14'ü altyapı, %14'ü süpermarketler ve sanayi tesisleri gibi konular ve %5'i de çöp ve kanalizasyon konularına ilişkindir (Schiller, 2011b: 61-2).

Yaklaşık 8000 (2008 yılı itibarıyla 8.101) belediyenin bulunduğu İtalya'da tramvay hatlarının tespiti, sanayi tesislerinin inşası veya nakli, cami inşası, belediye sınırlarının değiştirilmesi gibi konular yerel doğrudan demokrasi uygulamalarına konu olmuştur (Uleri, 2011: 98-101).

430 civarı belediyenin bulunduğu Norveç'te doğrudan demokrasi uygulamaları yerel siyasette sık kullanılan uygulamalar değillerdir. Norveç'te 1970-2007 arası yaklaşık 514 yerel referandum gerçekleştirilmiştir. Ancak, bunların %75'lik büyük bir kısmı, dil seçimi ve alkol yasağına ilişkindir. Norveç'te Eğitim Yasası gereği, bir okulda hangi dilin temel dil olacağına karar verilmesi veya mevcut temel dilin değiştirilmesi ancak yapılacak bir yerel doğrudan demokrasi uygulaması ile mümkündür. Bu iki konunun yanı sıra okul bölgelerinin tespiti, belediye sınırlarının düzenlenmesi, çevreye ilişkin düzenlemeler de doğrudan demokrasi uygulamaları esnasında oylanan konular arasındadır (Adamiak, 2011: 121-124). Polonya'da vergilere ilişkin düzenlemeler zorunlu referanduma tabi olup, geri çağırma ve çevre, özellikle de çöp tesisleri konuları yerel referandumlarda sıkça ele alınan konular arasındadır (Piasecki, 2012: 134).

Yerel doğrudan demokrasinin yaygın olarak kullanıldığı ülkelerden biri olan ABD'de, eyaletlerin ve şehirlerin yarısından fazlasında yerel doğrudan demokrasi uygulamaları mevcuttur ve nüfusun %70'inden fazlası, yerel doğrudan demokrasinin uygulandığı bölgelerde yaşamaktadır (Matusaka, 2005. 185). Yerel doğrudan demokrasinin en sık uygulandığı eyalet ise California'dır. California'da cezaların tespitinden okul fiyatlarına, çevre korumadan asgari ücrete, kaçak göçmenlerden pozitif ayrımcılığa birçok konuda karar yerel doğrudan demokrasi uygulamaları sonucunda verilmektedir ve bu gücünden dolayı yerel doğrudan demokrasi uygulamaları California'da "dördüncü erk" olarak anılmaktadır (Gordon, 2004: 3).

## 5. Yerel Doğrudan Demokrasinin Fayda ve Sakıncaları

Doğrudan demokrasinin temsili demokrasiye oranla bir takım avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Bu avantajları ve dezavantajları belirlerken yerel doğrudan demokrasi uygulamalarında sürecin nasıl işlediği, uygulamaların siyasal sisteme olan katkı ve tehditleri, yerel halkın kazanım ve kayıpları,

Bir doğrudan demokrasi uygulamasında sürecin sağlıklı işleyebilmesi için referandum sürecinin nasıl başlatıldığı ve oylamanın nasıl yapılacağı; oylamada sorulacak olan sorunun uygun bir biçimde kurgulanıp kurgulanmadığı; oylama konusundaki düşüncelerin ne yoğunlukta olduğu gibi konuların özenle ele alınması gerekmektedir (Sisk, vd. 2001: 128). Aksi takdirde, doğrudan demokrasi uygulaması faydalı olmaktan çok sakıncalı bir hal alacaktır.

Siyasetin işleyişi açısından ele alındığında ise yerel doğrudan demokrasinin bir takım avantajları olduğu görülmektedir. Örneğin, genel ve yerel seçimlerde partiler ve adaylar üzerinden değerlendirmeler yapılırken, doğrudan demokrasi uygulamalarında vatandaşlar kendilerini ilgilendiren spesifik konuları tartışma ve karara bağlama şansı tanınır. Böyle bir imkana sahip olma, vatandaşların kendilerini ilgilendiren konularda daha fazla bilgilenme isteğini artırır. Ayrıca, doğrudan demokrasi uygulamaları vatandaşlara siyasal gündemi belirleme ve siyasal alternatifler sunma suretiyle siyasal sürecin açıklığını arttırmış olur ve şeffaflık ilkesini güçlendirerek hesap verebilirlik ilkesinin işletebilmesi ve siyasal elitlerin denetlenebilmesi için daha fazla imkânlar sunar (Schiller, 2011a: 10).

Doğrudan demokrasinin avantajlarının yanı sıra bir takım dezavantajlarının da olduğu iddia edilmektedir. Öncelikle, doğrudan demokrasi uygulamalarının özellikle nüfusun kalabalık olduğu beldelerde sağlıklı olarak işletilemeyeceği iddia edilmektedir. Ancak, yerel doğrudan demokrasi uygulamaları, ulusal düzeydeki uygulamalara oranla, yerelde daha az nüfus ölçeğinde gerçekleştiği için, bu eleştiri yerel doğrudan demokrasi için, en azından ulusal düzeye oranla, daha az geçerlidir. İkinci eleştiri, vatandaşların kampanyalar vasıtasıyla duygu yoğunluğu

oluşturularak yönlendirilebilme ihtimali de eleştiri konusu edilmektedir. Oysa bu eleştiri, sadece doğrudan demokrasiye yönelik bir eleştiri olmayıp, temsili demokrasinin asli unsurları ve işleyiş süreçleri için de geçerli bir eleştiridir.

Doğrudan demokrasi uygulamalarına ilişkin diğer bir eleştiri, doğrudan demokrasinin temsili demokrasi kurumlarını ve aktörlerini zayıflatmak suretiyle temsili demokrasiye olumsuz bir etkisinin olacağı şeklindedir. Bu eleştiriye ek olarak, özellikle de doğrudan demokrasi uygulamalarının yaygın olduğu bölgelerde seçmenlerde bir bıkkınlık oluşacağı ve bu bıkkınlığın da temsili demokrasinin temel mekanizmalarından olan yerel ve genel seçimlere katılımı azaltacağı da iddia edilmektedir. Mesela, sadece Zürih şehrinde 1934-2008 yılları arasında yaklaşık 850 yerel doğrudan demokrasi uygulaması gerçekleştirilmiştir. Ve son 60 yıldır Zürih kentinde yaşayan bir seçmen, ulusal, kantonal ve yerel düzeyde olmak üzere bu altmış yıllık sürede yaklaşık 1800 kez doğrudan demokrasi uygulamasına şahitlik etmiştir (Ladner, 2010: 206). Vatandaşların bu kadar yoğun bir biçimde karar vermelerinin istenmesi, yerel ve genel seçimlere ilgisini azaltabilir. Ancak, doğrudan demokrasinin ulusal ve/veya yerel düzeyde uygulandığı ülkelerde insanların yerel ve genel seçimlere ilgisinin az olmasının esas sebebi, siyasal gündeme sadece yerel ve genel seçimlerde müdahil olmayıp, gerekli ve önemli gördükleri konularda istedikleri zaman gerekli şartları sağlamak koşuluyla müdahale edebileceklerini biliyor olmalarıdır. Yani, kendilerinin fikirlerinin sadece seçimden seçime sorulmuyor olması, yerel ve genel seçimleri, sadece temsili demokrasinin uygulandığı ülkelerdeki vatandaşlara oranla daha az önemsemeleri sonucunu doğurabilmektedir.

Doğrudan demokrasi uygulamalarına ilişkin bir diğer eleştiri, tamamen teknik bir meselenin siyasal karar alma sürecine konu olması durumunun ortaya çıkmasıdır. Bu tür bir konuda doğrudan doğruya halk tarafından verilecek kararların isabetli olmama ihtimali yüksek olabilir. Ancak, bu eleştiri de ulusal düzeyde yerel doğrudan demokrasi için daha geçerli olmakla birlikte, yerel düzeyde bu eleştiri geçerliliğini daha çok yitirmektedir. Çünkü yerel doğrudan demokrasi uygulamalarında

ülkenin hem coğrafi, hem de nüfus olarak tamamını ilgilendiren ve ulusal dinamiklerin yanı sıra uluslararası dinamiklerin de dikkate alınması gerektiren ekonomik ve siyasal konular değil, doğrudan halkın gündelik yaşamını ilgilendiren, daha az karmaşık konular oylanmaktadır. Kaldı ki, yerindenlik (subsidiarite) ilkesi gereği, hizmetlerin halka en yakın ve en uygun birimler tarafından verilmesi, sadece demokrasi açısından değil verimlilik ve etkinlik açılarından da gerekli görülmektedir.

Doğrudan demokrasi uygulamalarına ilişkin geliştirilen bir diğer eleştiri, örgütlü bir azınlığın örgütsüz çoğunluk üzerinde bir “azınlık despotizmi” kurmasına imkân verdiği yönündedir. Ancak, doğrudan demokrasi uygulamalarının böyle bir despotizme sebep olmasını engellemek için bir takım kurallar ve ilkeler geliştirilmiştir. Yerel doğrudan demokrasi uygulamalarında sürecin başlatılabilmesi için gerekli olan “belirli sayıda imza” taşıyan dilekçe bu amaçla geliştirilmiş olan bir kuraldır. Bunun yanı sıra, imza sayısı uygulamasıyla kalınmayıp, doğrudan demokrasi uygulamalarında oylamanın geçerli olabilmesi için seçmenlerin belirlenen düzeyde sandığa gitmesi şartı da getirilmiştir. Örneğin, birçok yerel doğrudan demokrasi uygulamasında oylamanın geçerli olabilmesi için seçmenleri en az %30 ila %50si arasındaki kısmının oylamaya katılmış olması şartı aranmaktadır.

### **Sonuç**

Yerel doğrudan demokrasi, gerek demokrasinin demokratikleştirilmesi potansiyeline sahip olması, gerekse yerindenlik ilkesinin öngördüğü hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine katkı sağlaması nedeniyle, uygulandığı ülkelerde bir yandan insanların içerisinde buldukları sistemi benimsemelerine, meşru görmelerine katkı sağlamakta, bir yandan da vatandaşların hizmet memnuniyetlerini arttırmaktadır. Yerel doğrudan demokrasi, pratikteki bu başarılarının yanı sıra, özellikle son yüzyılda tüm insanlığın ideali olarak öngörülen demokrasinin gerçek anlamda icra edilebilmesinin yolunu açmaktadır. Demokrasi kültürünü özellikle çok partili hayata geçişle birlikte özümsemeye çalışan Türkiye’de yerel demokrasi, demokrasi tartışmaları

içerisinde görece daha az yer almıştır. Yerel doğrudan demokrasiye yönelik tartışmalar ise, yok denecek kadar azdır. Ancak, “demokrasinin yerelden başladığı” düşünüldüğünde, yerel demokrasinin ve yerel doğrudan demokrasinin ülkemizin tarihi, kültürel, idari, siyasal gerçeklikleri çerçevesinde daha fazla tartışılması gerekmektedir.

### Kaynakça

- Adamiak, A.M. (2011). Direct Democracy in local politics in Norway. In T. Schiller (ed.) *Local Direct Democracy in Europe*, (pp. 113-125). Heidelberg: Verlag.
- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bednarz, H. (2013). *The Development of Direct Democracy Mechanisms in Poland*. Aarau: Center for Research on Direct Democracy.
- Çukurçayır, M.A. (2002). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*. Konya, Çizgi Kitabevi.
- Feld, L.P., Kirchgassner, G., Schaltagger C. (2011). Municipal Debt in Switzerland. New Empirical Results. *Public Choice*, 149: 49-64.
- GEF (2010). *The European Citizens' Initiative Handbook*. Belgium: Green European Foundation.
- Goeschl, T. (2005). Non-binding linked-issues referenda: Analysis and an application. *Public Choice*. 124: 249-266.
- Gordon, T.M. (2004). *The Local Initiative in California*. California: Public Policy Institute of California.
- Görmez, K.(1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Kaufmann, B., Büchi, R., Braun, N. (2010). *Guidebook to Direct Democracy*. Switzerland: The Referandum and Initiative Institute.
- Ladner, A. (2010). Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing and Direct Democracy. In Loughlin, vd. (Ed.) *The Oxford Handbook of Local and regional Democracy in Europe*. (pp. 196-218). Oxford.
- Ladner, A., Fiechter, J. (2012). The Influence of Direct Democracy on Political Interest, Electoral Turnout and Other Forms of Citizens'

- Participation in Swiss Municipalities. *Local Government Studies*. 38/4: 437-459.
- Marxer, W., Pallinger, T. (2011). Direct Democracy at the local level: A comparison of eight municipalities from four countries around Lake Constanz. In T. Schiller (ed.) *Local Direct Democracy in Europe*, (pp. 157-172).Heidelberg: Verlag.
- Matusaka, G.J. (2005). Direct Democracy Works. *The Journal of Economic Perspectives*. 19/2: 185-206.
- Piasecki, A.K. (2011). Twenty Years of Polish Direct Democracy at the Local Level. In T. Schiller (ed.) *Local Direct Democracy in Europe*, (pp. 126-137).Heidelberg: Verlag.
- Saito, F. (2008). *Foundations for Local Governance*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Schiller, T. (2011a), Local Direct Democracy in Europe – a comparative overview. In T. Schiller (ed.) *Local Direct Democracy in Europe*, (pp. 9-32).Heidelberg: Verlag.
- Schiller, T. (2011b). Local Direct Democracy in Germany – Varieties in a Federal State. In T. Schiller (ed.) *Local Direct Democracy in Europe*, (pp. 54-74).Heidelberg: Verlag.
- Setala, M., Schiller, T. (2012). *Citizens' Initiatives in Europe Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Hampshire: Macmillan.
- Shah A. and Shah S. (2006) The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments. In Anwar Shah (Ed.). *Local Governance in Developing Countries*, (pp.1-46). Washington D,C,: The World Bank Publication.
- Sisk vd. (2001). *Democracy at the Local Level*. Halmstadt: IDEA HAndbook Series, 4.
- Smith, M.L. (2011). The Uneasy balance Between Participation and Representation: Local Direct Democracy in Czech Republic. In T. Schiller (ed.) *Local Direct Democracy in Europe*, (pp. 33-53).Heidelberg: Verlag.

Somer, E. (2012). *Direct Democracy in Baltic States: Institutions, Procedures and Practice in Estonia, Latvia and Lithuania*. Aarau: Center for Research on Direct Democracy.

Uleri, P.V. (2011). The Institutionalization of the Referandum in the Italian Political System: from the national to regional and local levels. In T. Schiller (ed.) *Local Direct Democracy in Europe*, (pp. 75-112). Heidelberg: Verlag.

\*\*\*\*\*

*Abstract: -Democratization of Democracy: Local Direct Democracy Mechanisms-* Especially with 1970s, it is widely argued that democracy faces with a crisis. There have been a huge amount of academic researches on both analysis of this crisis and suggestions in order to overcome this crisis. At this study local direct democracy which has been suggested as one of the ways in order to overcome democracy crisis, is dealt. In this context, firstly, local democracy and direct democracy is tried to be analysed. Then, local direct democracy mechanisms and the issues which have been subject within these mechanisms have been dealt. Later, advantages and disadvantages old local direct democracy have been dealt. And lastly, under the title of Conclusion it is claimed that as a mechanism which has the capacity to democratise the democracy, local direct democracy should be widely argued in Turkey, in accordance with historical, cultural and political realities of the country.

*Keywords:* Local democracy, direct democracy, local direct democracy.

