GERİ ÇAĞIRMA MEKANİZMASI VE MAHALLİ İDARELER

Dr. İlker GÜNDÜZÖZ *

ÖZET

Mahalli idarelerin önemi tüm Dünyada ve Türkiye'de giderek artmaktadır. Mahalli idareler özelde de belediyeler üzerinde seçmen denetiminin daha etkin olması arayışları devam etmektedir. Seçmen denetiminin seçimler dışındaki çeşitli mekanizmalarla temini olanaklıdır. Bunlardan doğrudan demokrasi anlayışına en yakın olan şüphesiz "geri çağırma" yöntemidir. Geri çağırma yöntemi Köy Kanunu Tasarı Taslağı ile Türk Kamu Yönetiminde de tartışılmaya başlamıştır.

Anahtar Kelimeler: Mahalli İdare, Belediye, Köy, Geri Çağırma, Demokrasi, Ekonomi, Kamu Yönetimi.

ABSTRACT

The Recall System and Local Goverment

Local governments becomes more important in the World and Turkey. Search for control by electorates on all local government types and municipilaties goes on. It is possible to get control by electorates on local governments using the several methods except for polling. "Recall" is the closest direct democrasy model in the other methods. Recall has come into question for Turkish Public Administration with "the draft bill of perish".

Key Words: *Local Government, Municipality, Perish, Recall, Democracy, Economy, Public Administration.*

Giriş

Mahalli idarelerin sistem içindeki önemi tüm dünyada ve Türkiye'de giderek artmaktadır. Mahalli idareler ulusal düzeyde mali, ekonomik ve idari sistem içinde ağırlıkları ve etkileri arttığı ölçüde üzerinde daha dikkatle durulması gereken bir alan haline gelmiştir. Mahalli idarelerin mali boyutu büyüdükçe makro ekonomik dengeler ve kamu maliyesi açısından göz ardı edilemez etkileri olabilmektedir.

---

* Daire Başkanı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

Türkiye'de mahalli idarelerdeki istihdamın kamu istihdamına oranı % 12,2'dir. Bu oran ABD'de % 63,4, Almanya'da % 36,3, Yunanistan'da ise % 17,4'tür. Mahalli idarelerdeki istihdamın ülke nüfuslarına oranına bakıldığında bu oranın Türkiye'de % 0,4, ABD'de % 4,6, Almanya'da % 1,9, Yunanistan'da ise % 0,5 olduğu belirtilmelidir (MİGM, 2010: 52). Mahalli idare harcamalarının GSYİH'ya oranı ise Türkiye'de % 4,8 iken AB ortalaması % 12,2'dir. Türkiye'de mahalli idare harcamalarının GSYİH içindeki payı AB ortalamasının altındadır. Ancak, mahalli idare harcamalarının GSYİH'ya oranının AB ülkeleriyle kıyaslandığında Türkiye'de düşük olmasının altında mahalli idare tanımındaki farklılığın da yol açtığı düşünülmektedir. İstatistiksel olarak görülüyor ki, mahalli idarelerin kamu yönetimi ve ekonomideki payı küçümsenemeyecek boyuttadır. Türkiye'de mahalli idarelerin ağırlığı henüz AB ülkeleri ortalamasının altındadır. Ancak buna rağmen, sistem içinde mahalli idarelerin ağırlığının artması yönündeki siyasi tercihler de dikkate alındığında AB ülkeleri ile farkın yakın bir gelecekte kapanabileceği söylenebilir (MİGM, 2010: 52). Mahalli idarelerin siyasal ve idari sistemde ve bunlarla birlikte mali ve ekonomik düzlemde ağırlıkları arttıkça merkezi hükümet ve seçmenler tarafından denetlenmelerinin önemi de artmaktadır.

Geri çağırma (recall) seçmenler tarafından belli usul ve şartlara bağlı olarak halk oylamasıyla seçilmiş kişi ve organların görevlerine son verilebilmesini sağlayan mekanizmadır. Dolayısıyla, geri çağırma seçmenlerin mahalli idareler üstünde bir denetim yetkisidir. Geri çağırma demokrasi kuramının zaaflarına karşı savunulan bir mekanizmadır. Geri çağırma demokrasi kuramını güçlendiren, seçimler dışında halk iradesini ortaya koyan bir mekanizma olarak siyasal sistemlerin gündemine girmiştir. Ancak, federal sistemlerde tüm bu hususların yanında daha çok, federe devletin federal devlete karşı kendini korumasına yönelik tarihi dinamiklerle ilgilidir. Geri çağırma ile inisiyatif ve referandum mekanizmalarının da üzerinde durulması gerekir.

Katılım kavramının, iyi yönetim açısından bir değer ifade edebilmesi, vatandaş-devlet ilişkilerinde hayati öneme sahip olan iletişim kanallarının açık olmasını gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda vatandaşların, devlet yönetimine katılımını özendirecek tekniklerin (referandum, halk girişimi, halk vetosu, geri çağırma hakkı v.s.) uygulamasına önem verilmelidir. Yarı doğrudan demokrasi, belirtilen özendirici araçları içinde barındırması sebebiyle, iyi yönetimin ilkesi olarak katılımın sağlanması yönünde önemli katkılar sağlar (Aktan ve Çoban, 2009: 1).

Demokrasi ve katılımcılık açısından temel bir husus mahalli idare kavramıdır. Ancak demokrasi kuramı çerçevesinde mahalli idarelerin rolü üzerinde farklı ve birbiriyle çelişen anlayışlar söz konusudur. Demokrasi ile mahalli idareler arasındaki ilişkileri değerlendiren görüşleri üç ana başlık

altında toplayabiliriz. İlk gruba giren görüş, mahalli idareler ile demokrasinin ters düştüğü, kavram arasında sanıldığı gibi bir ilişkinin olmadığı ve mahalli idarelerin gücünü geleneklerden alan bir kurum olduğu şeklindedir. İkinci görüş, Langrod ve Maulin'in görüşüdür. Buna göre, demokrasi ilkesi, (çoğulculuk, eşitlik ve herkes için standart uygulamalar) mahalli idare prensibi ile ters düşer. Langrod'a göre mahalli idareleri demokrasi için siyasal eğitimin bir ortamı olarak görmek yanlıştır. Çünkü siyasal önderlerden pek azı mahalli idarelerden gelmektedir. Bu son saptamanın en azından Türk siyaseti ile uyumlu olmadığı değerlendirilmektedir. Yerel düzeydeki politikanın demokrasiyi güçlendirmekten çok, dar çıkar çatışmalarını artırması olasıdır. Birey ulusal düzeydeki politika ve sorunlar içinde demokrasiyi, yerel düzeyde olduğundan daha iyi öğrenebilir. Üçüncü görüş, John Stuart Mill'in görüşüdür. Buna göre, mahalli idarelerle demokrasi arasında zorunlu bir ilişki vardır. Mill'e göre vergi mükelleflerinin, yönetimde mutlaka söz hakları bulunmalı, yönetimde onlara her zaman danışılmalı ve yapılanlar konusunda aydınlatılmalıdırlar. Mahalli idareler demokrasinin temel öğesidir (Bayrakçı, 2002: 91).

GERİ ÇAĞIRMA (RECALL) VE DİĞER DOĞRUDAN DEMOKRASİ MEKANİZMALARI: İNİSİYATİF, REFERANDUM, HALKIN KANUN TEKLİFİ VE HALK VETOSU

İsviçre'de seçmenlerin belli bir sayısının müracaatına bağlı olarak yapılan referandum sonucunda parlamentonun gündemine kanun teklifi getirilebilir. Bu kanun teklifinin parlamento tarafından zorunlu olarak kabul şartı yoktur. Ancak, teklif dikkate değer bir teklif olarak algılanır. Bir başka deyişle, inisiyatif sonucu getirilen teklif parlamentonun takdir ve ihtiyarına göre kanunlaşır. İsviçre'de inisiyatif daha çok mahalli idareler (belediye) ve Federal Devlet düzeyinde uygulanır. Kanton düzeyinde uygulaması daha sınırlıdır (Australian League of Rights, 2010: 1).

Referandum ise belli bir kanun için halkoyuna başvurulmasıdır. İsviçre'de seçmenlerin belli bir sayısının müracaatıyla parlamentoda kabul edilen kanunlar da referanduma tabidir. Bu itibarla, İsviçre'de üç ayda bir referandum söz konusu olabilmektedir. İsviçre'de referandum için müracaat koşulu; seçmenlerin % 4'üdür. İsviçre'de Almanca, Fransızca ve İtalyanca anadil olarak kabul edildiğinden referandum maliyetleri daha yüksektir. Çünkü oy pusulaları üç ayrı dilde basılmaktadır (Australian League of Rights, 2010: 1).

Halkın kanun teklifi mekanizmasında, belirli sayıda seçmen, parlamentoya kanun teklifi verebilme hakkına sahip bulunmaktadır. Halk vetosu mekanizmasında ise halk, kendi seçtiği temsilcilerinden oluşan parlamentonun çıkardığı bir kanunu veto edebilme hakkına sahip bulunmaktadır. Yarı doğrudan demokrasini ya da katılımcı demokrasinin uygulanabilmesi için kullanılan bu araçları pratikte uygulayan ülke sayısı son derece sınırlıdır. Bu araçların

uygulanması kimi zaman çok yüksek maliyetlere neden olmakta, yönetimde karar alma sürecinde gecikmelere neden olabilmektedir. Bu nedenlerle referandum, halkın kanun teklifi, halk vetosu gibi araçlar çok sınırlı uygulama alanı bulabilmektedir (Aktan, 2008: 5).

2. GERİ ÇAĞIRMA MEKANİZMASININ KÖKENİ VE FİKRİ TEMELLERİ

Geri çağırma sıklıkla uygulanmasa bile, değişik görünümlerle birlikte uzun bir geçmişe sahiptir. Geri çağırmada daima temel sorun, "seçilmişlerin kendi fikirlerini, kendi bilinçli iradeleriyle savunup savunamayacakları" olmuştur. Geri çağırmanın Yunan ve Latin kaynaklarından geldiği Dr. John Randolph Haynes tarafından iddia edilmektedir. Hâlbuki çoğu yazarlar geri çağırmanın İsveç kaynaklı olduğunu düşünmektedirler. 1631 Massachusetts Bay Koloni Genel Mahkemesinin geri çağırmanın ilk örneğini ortaya koyduğu söylenebilir. Yine 1691 tarihli Massachusetts Charter (Şart) düzenlemesi Amerikan Politik Sisteminde önemli bir demokratik adım olarak belirtilmelidir. Bu düzenlemeden sonra 13 Koloninin 11'inin kabul ettiği Anayasalar yeni demokrasi ruhunun yansıdığı belgeler olarak gösterilebilir. Bu Anayasalar, yazılı olmayan British (İngiliz) Anayasasından keskin bir şekilde ayrılmaktadır. Bu Anayasaların çoğu güçlü iktidar ve kuvvetli yasama organı öngörmüştür. Bazısı ise daha çok nüfusa oy hakkı tanımıştır. Birkaç eyalet ise milletvekillerini kontrole yönelik olarak geri çağırma (recall) sistemini kabul etmiştir. Eyaletler, temel olarak Kongrede temsil eden temsilciler (senatörler) için bu sistemi öngörmüşlerdir. Modern uygulamaların aksine 17. ve 18. Yüzyıllarda geri çağırma diğer seçilmiş organları kapsamamaktadır. Bu usul seçilmişlerle seçenler arasındaki ilişkileri belirlemektedir. Devrimden sonra, 1781 yılında Amerikan Konfederasyonu kurulmuştur. Konfederasyon sisteminde ulusal hükümet zayıftır ve gücü eyalet hükümetlerinin insafına terk edilmiştir. Konfederasyon tarihi boyunca, geri çağırma Konfederasyon Kanununda yer almasına rağmen asla uygulanamamıştır. Edmund Randolph, 29 Mayıs Virginia Planını teklif etmiştir. Plan, Temsilciler Meclisinde yer alan üyelerin de geri çağırma kapsamında yer almasını öngörmektedir. 12 Haziran'da Charles Pickney Hareketi, geri çağırmayı tamamen ortadan kaldırmıştır. Anti-federalist harekette geri çağırma önemli bir rekabet unsuru olmuştur. Amerikan devrimi mevcut güç yapısıyla pek çok saldırıya maruz kalmıştır. Anti-federalistlere göre, Yeni Amerikan Anayasası Amerikan devrimine muhafazakâr bir tepkidir. Anayasanın önemli fikir babalarından Luther Martin geri çağırmanın önemini vurgulamıştır. Geri çağırmayı temsilcilerin seçmenlerce kontrolünün (popular control) bir aracı olarak görmüştür. Eğer geri çağırma olmazsa senatörler eyaletlerden tamamen bağımsız hareket edeceklerdir. Bu fikre göre, onları "bağlamanın yolu" geri çağırmadır. Alexander Hamilton'ın başını çektiği federalist akım

ise senatörleri "sıkıca bağlamak fikrine"; dolayısıyla geri çağırmaya karşı çıkmışlardır. Sonunda, Anayasanın eyalet meclislerince onanması fikri galebe çalmıştır. Her bir eyalet Anayasanın geri çağırma bölümlerini kabul etmiş ya da çıkarmıştır. 13 eyaletin 9'u geri çağırmayı kabul etmiştir. Geri çağırma karşıtlarının bugün de muhalefetlerinin arkasında Hamilton'ın endişesi vardır: "geri çağırma, senatörleri halkın kaprisli duygularının kölesi yapacaktır." Geri çağırma ilk yıllarda geniş bir desteğe sahipti. Bu sistem federal hükümete karşı bir güç silahı olarak teklif edilmiştir. Federalistlerin zaferiyle geri çağırma kış uykusuna yatırılmıştır. Fakat son on yıldır, halk eyalet seviyesinde geri çağırmayı sahiplenmeye başlamıştır (Spivak, 2009: 1).

Amerikan sisteminde geri çağırma özellikle eyalet ve mahalli idareler düzeyinde uygulanmaktadır. Ulusal düzeyde uygulaması yoktur. Yalnızca, 18 eyalette, eyalet düzeyinde seçimle gelinen kamu görevlerinde geçerlidir. Sekiz eyalette fiilen uygulaması vardır. 11 eyalette eyalet düzeyinde yargı organları için geçerlidir. 29 eyalette ise mahalli yargı organları için geçerlidir. Kongre, Başkan ve Üst Mahkeme (Supreme Court) hâkimleri için geçerli değildir (Hirschhorn, 2010: 1).

3. ÖRNEK UYGULAMALAR

Bu bölümde geri çağırma mekanizmasını uygulayan ülkeler incelenecektir. Ayrıca geri çağırmanın çerçevesi somut örneklerle ortaya konacaktır.

İsviçre'de geri çağırma yanında inisiyatif ve referandum sistemleri de doğrudan demokrasi örnekleri olarak yer almaktadır. İsviçre tarihinde, siyasal sistem üzerinde doğrudan hukuksal kontrol fikri ilk olarak 1830'larda mahalli idareler ve kantonlar düzeyinde kök salmıştır. 1848 İsviçre Anayasası "Anayasada kapsamlı değişikliği zorunlu referandum koşuluna" bağlamıştır. 1874'te 8 kantonda seçmenlere tüm seçmenlerin belli bir sayısının müracaatıyla parlamentonun kabul ettiği kanunlara karşı referandum talep hakkı tanınmıştır (Australian League of Rights, 2010: 1).

İsviçre meri mevzuatına göre geri çağırma sınırlı bir uygulamadır. İsviçre'de 26 kantondan 6 kantonun parlamentoları için geri çağırma geçerlidir. İsviçre'de diğer ülke sistemlerinden farklı olarak geri çağırma için müracaatçı sayısı seçmenlerin belli bir yüzdesi değildir. Belirli bir sayıda seçmen müracaatı yeterli görülmüştür. Schaffhauses'de 1.000 imza yeterli iken, Ticino'da 15.000 imza yeterli görülmektedir (Coleman, 2010: 1-11).

Avrupa Kıtasında İtalya, Almanya, İsveç, Belçika, Bulgaristan, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, ispanya, İsveç, Lüksemburg ve Portekiz'de inisiyatif ve/veya mahalli idareler düzeyinde referandum uygulaması söz konusudur. Bunların hiçbirinde geri çağırma mekanizması uygulanmamaktadır. Ancak,

Aralık 1994'ten itibaren Polonya'da belediye meclisleri (local councils) "kendilerini fesih yetkisi" ile donatılmışlardır; yine Amerikan geri çağırma sistemi temelinde bir mekanizma ile "seçmenler halkoyu ile meclisi düşürebilmektedir" (De Sabbata, 1996: 1).

Filipinler'de geri çağırma sistemi söz konusudur. Geri çağırmada mali nedenlere bağlı olarak 13 Kasım 2008'de muvakkaten askıya alınmıştır. 29 Ocak 2009 tarihinden itibaren tekrar yürürlüğe girmiştir. Geri çağırma kayıtlı seçmenlerin % 25'inin müracaatı ön koşuldur. Bu ara seçim gibi telakki edilir. Oy pusulasına yeni adayların da ismi yazılmak suretiyle seçim yapılır. Eski üye en fazla oyu alırsa görevde kalır, diğer adaylardan biri en fazla oyu alırsa eski üyenin üyeliği düşer, yeni üye seçilir (Coleman, 2010: 1-11).

Venezuela ise geri çağırma mekanizmasıyla 1999 yılında Milli Anayasa Meclisince hazırlanan yeni Anayasa'nın referandum sonucu halk tarafından kabul edilmesiyle tanışmıştır. Diğer ülkelerden farklı olarak, Venezuela'da Devlet Başkanı da geri çağırma uygulamasına tabi tutulabilmektedir. Başkan Chavez 15 Ağustos 2004'te geri çağırma oylamasıyla karşı karşıya gelmiş; oyların % 60'ını alarak görevde kalmayı başarmıştır (Coleman, 2010: 1-11).

Kanada'da Federal Parlamento üyeleri geri çağırmaya tabi tutulabilir. Kanada sistemi oldukça ilginçtir. Buna göre, geri çağrılan milletvekili parti yönetim kurullarında yer alamaz, seçim işleri için parti tarafından fonlama imkânı ortadan kalkar, diğer fonlama imkânlarını da kaybeder. Bu üye bir nevi siyasal izolasyon ve sosyal baskıya tabi tutulur.

Kanada'da British Columbia ili 1995 yılında Geri Çağırma ve İnisiyatif Kanununu (the Recall and Initiative Act, 1995) kabul etmiş; böylece bu il geri çağırma uygulamasını yürürlüğe koymuştur. Bu kanun, seçmene seçimlerden sonra yerel parlamento üyelerini (Member of the Legislative Assembly) geri çağırma hakkını tanımıştır. Geri çağırma için kanunda öngörülen seçmen sayısını Baş Seçim Görevlisi (Chief Head Officer) tespit ederse, 90 gün içinde ara seçime gidilir. Şimdiye kadar 20 geri çağırma müracaatının 2'si yeterli imza koşulunu karşılamış; diğer müracaatlar ise reddedilmiştir (Coleman, 2010: 1-11).

Geri çağırma mekanizmasında öncü ülkelerde olan ABD'de geri çağırmanın söz konusu olduğu başlıca eyaletler şunlardır; Alaska, Arizona, California, Colorado, Georgia, Idaho, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, New Jersey, North Dakota, Oregon, Rhode Island, Washington ve Wisconsin.

Geri çağırma ABD'de sınırlı sayıda eyalette ve yerel düzeyde uygulanmaktadır. Son zamanlarda ilk akla gelen geri çağırma ise California

Valisi Gray Davis'in 2003 yılında geri çağrılmasıdır. 26 eyalette geri çağırma usulü bazı şekillerde yürürlükte olmasına rağmen Gray Davis Amerikan tarihinde ikinci geri çağrılan validir.

Aşağıda son dönemlerde, başarıya ulaşmış geri çağırma uygulamaları sayılmıştır. Geri çağırmanın etkilediği yer ve görevler şunlardır;

1983 Michigan iki eyalet senatörü,

1988 Oregon eyalet savcısı,

1995 California iki temsilciler meclisi üyesi,

2002 Flint belediye başkanı (Michigan),

2002 Milwaukee County ve Wisconsin, seçilmiş county yöneticileri,

2003 Wisconsin eyalet senatörü,

2005 Spokane belediye başkanı (Washington),

2006 Roosevelt belediye başkanı (New Jersey).

ABD'de somut geri çağırma uygulamalarının ortaya konulması konunun daha iyi kavranmasına yardımcı olabilir. Örneğin Vancouver City'de (ABD), "Her seçilmiş şehir görevlisi geri çağrılabilir. Hukukta öngörüldüğü şekilde usulüne göre, herhangi bir şekilde ortaya çıkan boşluk kanunda yer alan usule göre doldurulur." Şeklinde düzenleme söz konusudur (http://www.cityofvancouver.us, 2010).

Aşağıda geri çağırma usulüne örnek teşkil etmesi için ABD'de Upper Darby Kasabasının geri çağırma düzenlemesinin ana unsurlarına yer verilmiştir (http://www.upperdarby.org, 2010).

1. Kasaba yönetimine seçilmiş her üye/organ geri çağrılabilir.

2. Kayıtlı seçmenlerin en az % 30'u geri çağırma başvurusu için yazılı müracaatta bulunmalıdır. Geri çağırma kime yöneltilmişse isim açıkça belirtilmelidir.

3. Her seçmenin imzası, mesleği, ikameti, seçim bölgesi, ayrı ayrı sayfalarda bulunmalıdır. Ayrıca, bu sayfaya yeminli seçmen beyanı eklenmelidir. Yeminli seçmen beyanında seçmenin imzası gerekli olmayıp, kendi inancına göre, en iyi bildiği yemin yeterlidir. Ancak müracaat dilekçesinde mahalli seçimlerde kayıtlı imza bulunmalıdır. İstenilen tüm bilgilerle birlikte ikamet adresi de doğru verilmelidir.

4. Geri çağırma başvuruları Seçim Kurullarına (Board of Elections) yapılabilir. Müracaat tarihinden 60 gün önceki tarihli dilekçeler dikkate alınmaz.

Seçim kurulu müracaattan itibaren 15 gün içinde imza sayısını esas alarak müracaatın geçerliliğini karara bağlar. Seçim Kurulu Kararı kesin karar için mahkemeye (Court of Common Pleas) iletilir.

5. Kararın kesinleşmesini müteakip, karar geri çağrılan başkan (chair person) veya üyelere tebliğ edilir. Böylece seçim takvimi işlemeye başlar. Geri çağırma talebini başkan tebliğ edecektir. Tebellüğ eden seçilmiş kişi istifa etmezse geri çağırma takvimi devam eder.

6. Seçilmişlerin kararı tebellüğ ettikten sonra, on gün içinde istifa hakları vardır. İstifa etmezlerse geri çağırma seçimi yapılır. Bu 10 günlük sürenin bitimini müteakip, 30 ila 90 gün içinde geri çağırma seçimi yapılmalıdır. Seçilmiş kişi seçim sürecinin her hangi bir noktasında istifa edebilir. Ancak seçim tamamlandıktan sonra istifa hakları bulunmaz.

7. Seçmenlere sorulacak soru şudur; "Adı geçen seçilmiş görevli geri çağrılsın mı veya yerinde kalsın mı?" bu soru her bir geri çağırmaya tabi seçilmiş görevli için "evet" ya da "hayır" şeklinde oylanır.

8. Kayıtlı seçmenlerin yarıdan fazlası geri çağırmaya evet oyu kullanırsa geri çağırma gerçekleşir. Seçimlere ilişkin mahkemece aksine karar verilmedikçe, seçim kurulu kararının açıklanmasını müteakip 7 gün içinde geri çağırma kararı onaylanmış sayılır.

9. Üzerinden iki yıl geçmedikçe aynı kişi için geri çağırma söz konusu edilemez.

4. TÜRKİYE'DE GERİ ÇAĞIRMA

Türk kamu yönetiminde mahalli idareler güçlü devlet anlayışının kökleşmesinden asırlar sonra ortaya çıkmıştır. Gerek Selçuklu gerekse Osmanlı İmparatorluğunda, başta vakıflar ve esnaf teşkilatı gibi sivil oluşumların birçok belediye hizmetini yerine getirdiği bilinmektedir. Bununla birlikte, Türkiye'de mahalli idare düzeyinde demokratik mekanizmalar artık iki asırlık bir tecrübeye dayanmaktadır.

Mahalli idare hizmetleri 1826 yılına kadar kadıların; maiyetindeki subaşı, ihtisap ağası ve mimarbaşı gibi görevlilerle de ifa edilmiştir. Belediye hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla 1826 yılında, İhtisap Nazırlığının kurulmuştur. İstanbul'da modern anlamda ilk belediye idaresi ise, "İstanbul Şehremaneti" adıyla 1854 yılında çıkarılan bir Nizamname ile kurulmuştur. 1855 yılında 14 maddelik bir nizamname çıkartılmıştır. Daha sonra, 1877 tarihli "Dersaadet Belediye Kanunu", İstanbul dışındaki vilayetlerde uygulanmak için ise "Vilayet Belediye Kanunu" çıkarılmıştır. 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Son olarak, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Tüm bunlar Türkiye'de mahalli idare düzeyinde demokrasi kültürü açısından artık önemli bir tecrübe birikiminin oluştuğunu ortaya koymaktadır.

Türk mahalli idare sisteminde geri çağırma mekanizması yoktur. Ancak 12.11.2009 tarihinde kamuoyuna deklare edilen yeni Köy Kanunu Tasarı Taslağında geri çağırma mekanizması önerilmektedir (http://www.mahalli-idareler.gov.tr, 2010). Buna göre;

"**Geri çağırma**

MADDE 27- (1) Köy muhtarı ve meclisin kanunlarla kendilerine verilen görevleri yapmamaları ve bu durumun kamu hizmetlerinde aksamaya yol açması halinde, köyde kayıtlı seçmenlerin üçte biri, mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurarak muhtarın, meclisin veya muhtarla birlikte meclisin geri çağrılmasını isteyebilir.

(2) Yetkili seçim kurulu, mahallin en büyük mülki idare amirinin bildirimi üzerine otuz gün içinde muhtar veya meclisin geri çağrılıp çağrılmaması yönündeki seçmen iradesini tespit etmek üzere köyde halk oylaması yaptırır. Kayıtlı seçmenlerin en az üçte ikisinin geri çağırma yönünde karar vermesi durumunda, valinin bildirimi üzerine Bölge İdare Mahkemesinin kararı ile ilgili organın görevi sona erer.

(3) Geri çağırma talebi, mahalli idareler genel seçimlerinin üzerinden bir yıl geçmedikçe ve genel seçimlere bir yıldan daha az bir zaman kaldığı takdirde istenemez.

(4) Üzerinden bir yıl geçmedikçe yeniden geri çağırma başvurusu yapılamaz."

Türk mahalli idare sistemine yeni bir kurum olarak "geri çağırma" gündeme gelmiştir. Köy idarelerinde görevini seçmen memnuniyetini karşılayacak şekilde yerine getirmeyen köy organlarının seçmenler tarafından seçim beklemeden görevlerine son verilmesi öngörülmektedir. Madde gerekçesinde "Bu usulün zamanla diğer mahalli idareler için de uygulanmasının yararlı olacağı, demokrasimiz açısından katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Bu açıdan köy idarelerindeki geri çağırma uygulamaları pilot uygulama hüviyetinde olacaktır." ifadesi yer almıştır. Anlaşılıyor ki geri çağırma köy idaresi ölçeğinde test edilecek, şartlar olgunlaştığında diğer mahalli idarelerin organları için de gündeme getirilecektir.

Mahalli idareler açısından geri çağırma mekanizması seçmen iradesinin, mahalli halkın tercihlerinin "her an" seçilmiş temsilciler tarafından dikkate alınmasını sağlayacaktır. Çünkü seçimler belli periyotlarda yapılmaktadır. Türkiye'de mahalli idareler için bu süre beş yıldır. Seçmen iradesi beş yıl

boyunca sorgulanmayabilecektir. Önemli bazı mahalli müşterek kararlar büyük çoğunluğun tercihleri dışında tezahür edebilecektir. Seçim ekonomisi kavramı burada hatırlanması gereken bir husustur. Seçmenler seçimde tercihlerini kısa vadeli durumlara göre değiştirebilmektedir. Seçimlerden önce bir takım önemli mahalli hizmet ve yatırımların hayata geçirilmesi seçimlerin sonuçlarını etkileyebilmektedir. Bunu bilen mahalli idare yönetimleri beş yıllık bir periyotta seçmen tercihlerini çok da önemsememektedir. Seçime yaklaşılan son dönemde ise seçim ekonomisi denen yöntem uygulanmaktadır. Geri çağırma mekanizması seçmenlerin her an mahalli idare yönetimini etkileme imkânını getirmektedir. Luther Martinci bir ifadeyle seçilmişler seçmenlerce sıkıca bağlanmaktadır.

1924 tarihli mevcut Köy Kanunu köyün bir organı durumundaki köy derneği düzenlemesiyle doğrudan demokrasi örneğini benimseyen bir anlayışa sahiptir. Buna göre, her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunur. Köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği denilir. Köy derneğinin sınırlı, ancak önemli görevleri vardır.

- Köylünün isteğine bağlı işlerin köylü için mecburi olması yönünde karar vermek,
- Köy muhtarının aylık veya seneliğini belirlemek,
- Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azalarını seçmek,
- Köy tüzel kişiliği ile davacı ve davalı olan muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri olduğu hallerde köy tüzel kişiliğini temsil edecek yetkili temsilciyi seçmek,
- Köy imamlarının atanmasında müftülüğe teklifte bulunmak.

Köy derneğinin 1924 tarihinde anlamı olan bu görevleri büyük ölçüde fonksiyonunu yitirmiştir. Köy muhtar ödeneği artık merkezi bütçeden karşılanmaktadır. Köy imamlarının atanması ise merkezi hükümet tarafından yapılmaktadır. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azalarını seçme görevi de esas itibariyle seçim kanunlarına göre yürütülmektedir. Köylünün isteğine bağlı işlerin köylü için mecburi olması yönünde karar vermek, köy tüzel kişiliği ile davacı ve davalı olan muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri olduğu hallerde köy tüzel kişiliğini temsil edecek yetkili temsilciyi seçme görevleri ise fiilen uygulanmayan hususlardır. Tüm bu nedenlerle köy derneği ve bu eksende ifade edilen doğrudan demokrasi uygulaması aslında fiilen uygulaması olmayan bir durumdur. Bu itibarla "geri çağırma mekanizması" köy derneği uygulamasından vazgeçen yeni Köy Kanunu Tasarısında metodolojik olarak kendi içinde tutarlı bir yaklaşım olmuştur.

2005 yılında yürürlüğe giren yeni Belediye Kanununda yer alan "Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir." Düzenlemesi de

demokratik bir anlayışın ürünüdür. Ancak kamuoyu yoklaması ve araştırması yönteminin geri çağırma gibi etkili bir mekanizma olmadığı da açıktır. Bu itibarla, geri çağırma mekanizması Türk mahalli idare sisteminde yeni ve eşsiz bir demokratik kontrol mekanizması örneği olabilir.

5. KARŞILAŞTIRMALI OLARAK ABD-TÜRKİYE GERİ ÇAĞIRMA MEKANİZMASI

Upper Darby Kasabası örneğinden yola çıkarak ABD geri çağırma modeli ile Köy Kanunu Tasarı Taslağında öngörülen geri çağırma modeli karşılaştırıldığında aşağıdaki saptamalar yapılabilir.

1. Geri çağırma için kayıtlı seçmenlerin belli bir oranının müracaatı gerekmektedir. ABD örneğinde bu % 30, Türkiye örneğinde üçte bir (% 33,33) dir.

2. Her ikisinde de yargısal mekanizmalar devreye girmektedir. Geri çağırma için sınırlı süre öngörülmüştür. ABD örneğinde bu süre 115 güne kadar uzayabilmekte iken, Türkiye örneğinde 30 gündür.

3. ABD örneğinde kayıtlı seçmenlerin yarıdan bir fazlası kabul oyu; Türkiye örneğinde kayıtlı seçmenlerin üçte ikisi geri çağırma yönünde karar verdiğinde geri çağırma gerçekleşmektedir.

4. Geri çağırma için kanuni sınırlamalar söz konusudur. ABD örneğinde; aynı kişi için, geri çağırma üzerinden iki yıl geçmedikçe geri çağırmanın söz konusu edilemeyeceği öngörülmüştür. Türkiye örneğinde ise bu husus daha detaylı düzenlenmiştir. Buna göre, geri çağırma talebi, mahalli idareler genel seçimlerinin üzerinden bir yıl geçmedikçe ve genel seçimlere bir yıldan daha az bir zaman kaldığı takdirde istenemez, üzerinden bir yıl geçmedikçe yeniden geri çağırma başvurusu yapılamaz.

Dikkat edilirse geri çağırma mekanizması iki ülke örneği arasında benzerlikler göstermektedir. Geri çağırmada belli sınırlamalar öngörülmekte ve belli nitelikteki seçmen sayısı aranmaktadır. Geri çağırma süreci yargısal mekanizmaların kontrolünden geçmektedir.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Geri çağırma doğrudan demokrasi uygulamalarının içinde yer alan seçilmiş organ ve kişilerin denetimine yönelik etkin bir mekanizmadır. Farklı saik ve tarihsel gelişimlere dayanmasına rağmen, temel olarak seçilmişlerin seçimler dışında da görevlerinden ayrılmalarını temine yönelik bir mekanizmadır. Seçmenleri güçlendiren, seçilmiş kontrolünü artıran ve parti disiplinini zayıflatan bir mekanizmadır. Federal sistemlerde federe devleti federal hükümete karşı güçlü kılmak için senatörler üzerinde kullanılan bir yöntem olarak ortaya çıkmaktadır.

Geri çağırma devlet düzeyinde uygulaması az olan bir mekanizmadır. Daha çok mahalli idare (belediye) ve federe birim olan eyalet düzeyinde uygulanmaktadır. Geri çağırma mekanizmasının halk nazarında itibarı artarken, uygulaması da genişlemektedir.

Türkiye'de mevcut Köy Kanununda yer alan "köy derneği" her ne kadar doğrudan demokrasi uygulaması için örnek olarak gösterilen bir durum ise de bugün için anlamını yitirmiştir. Belediye Kanununda yer alan "kamuoyu yoklaması ve araştırması yöntemi" de ihtiyari bir mekanizmadır. Sonuçları itibariyle bağlayıcı da değildir. Bu açıdan geri çağırma mekanizması kadar etkili bir demokratik kontrol mekanizması sayılamaz.

Geri çağırma Türk kamu yönetimi için yeni bir kavramdır. Türkiye için geri çağırma tarihi köken ve dinamiklerden de yoksundur. ABD'de olduğu gibi eyaletlerin federal yapıya karşı kendilerini güçlü kılıp, senatörleri federal devletin baskı ve kontrolü yerine federe devletin ve seçmenlerinin kontrolünde tutmaya yönelik ve benzeri nitelikte tarihi bir dinamiğe sahip değildir. Geri çağırma mekanizması uygulamaya sokulabilirse demokratikleşme dinamiklerinin önemli bir tezahürü olacaktır. Geri çağırma hiç kuşkusuz seçilenler için sevimsiz ve dirençle karşılanan bir mekanizmadır. Köy idarelerindeki pilot bir uygulamanın daha sonra diğer mahalli idarelere yaygınlaşma ihtimali karşısında geri çağırmanın parlamentoda kabul edilmeme riski de söz konusudur.

Türkiye'de bugüne kadar geri çağırma merkezi ve mahalli idare sisteminde yer almayan bir mekanizmadır. Ancak Köy Kanunu Tasarısı Taslağı ile 2009 yılı sonunda Türkiye gündemine girmiştir. Sonuç olarak, doğrudan demokrasi uygulaması olarak özgün ve seçmenleri güçlü kılan bir mekanizmadır. Kanaatimizce, geri çağırma yasalaşırsa Türk mahalli idare sisteminde köy idareleri iyi seçilmiş bir pilot uygulama alanı olacaktır.

Üzerinde düşünülmesi gereken önemli bir başka husus ise geri çağırma mekanizmasının merkezi hükümet düzeyinde uygulanıp uygulanamayacağıdır. Kanaatimizce, geri çağırma Türkiye'de mahalli idareler düzeyinde etkili ve gerekli bir mekanizmadır. Ancak siyasal ve ekonomik sistemimizin istikrarı açısından merkezi hükümet düzeyinde uygulanabilirliği şüphelidir. Geri çağırma mekanizmasının doğrudan ve dışsal maliyetleri söz konusu olabilir. Doğrudan maliyetin tipik örneği seçim maliyetidir ve göz ardı edilebilir. Dışsal maliyetler bakımından finansal ve reel piyasalar açısından ağır sonuçlarının olabileceği değerlendirilmektedir. Türkiye'de yaşanan ekonomik krizlerin önce finans piyasasında çıktığı, buradan da reel piyasalara sıçradığı bilinmektedir. Son ekonomik krizlerin arkasındaki tetikleyici mekanizma ise siyasal belirsizlik, erken seçim ihtimali gibi hususlar olmuştur. Bu itibarla geri çağırma mekanizması Türkiye'de merkezi hükümet düzeyinde düşünülmemesi gereken bir yöntemdir.

KAYNAKÇA

Aktan Coşkun Can (2008), *"Siyasal Yönetim Biçimleri ve Demokrasi",* Köprü Dergisi, Meşrutiyet'in 100. Yılında Türkiye Demokrasisi Yaz 2008, S.103, http://www.koprudergisi.com/index.asp

Aktan Coşkun Can - Çoban Hilmi (2009), *"Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri",* http://www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf

Australian League of Rights (2010), *"Introducing the system of Initiative, Referendum and Recall",* Melbourne, http://www.alor.org/Library/InitiativeReferendumandRecall.htm (erişim tarihi: 9 Mayıs 2010).

Bayrakçı Erdal (2002), *"Demokratik Yerel Yönetimin Temel İlkeleri",* SBED, S.7, Konya 2002, s.89-110.

Coleman Charley (2010), *"Recall Elections",* Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library, 09 February 2010, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-05089.pdf (erişim tarihi: 6 Mayıs 2010).

De Sabbata Giorgio (Italy-Rapporteur) (1996), *"Report on monitoring the implementation of the European Charter of local self-government - CPL (3) 7 Part II",* Explanatory Memorandum, http://www.coe.int (erişim tarihi: 9 Mayıs 2010).

Hirschhorn Joel (2010), *"Time for Americans to Get Recall Power to Fire Federal Officials",* http://searchwarp.com/swa578773-Time-For-Americans-To-Get-Recall-Power-To-Fire-Federal-Officials.htm (erişim tarihi: 7 Mayıs 2010).

Spivak Joshua (2009), *"What Is the History of Recall Elections?",* 9/1/2009, http://hnn.us/articles/1660.html (erişim tarihi: 9 Mayıs 2010).

MİGM (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) (2009), *2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu,* Ankara.

http://www.cityofvancouver.us/charter.asp?menuid=10462&submenuid=10479&itemID=11407 (erişim tarihi: 8 Mayıs 2010).

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/koy_kanunu_tasarisi_taslagi.doc (erişim tarihi: 2 Mayıs 2010).

http://www.upperdarby.org/charter-article-X.html (erişim tarihi: 9 Mayıs 2010).