



Dr. İlker GÜNDÜZÖZ

İçişleri Bakanlığı - Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı

Belediyeler Halk Oylamasına Başvurabilirler

Giriş

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 tecrübeyle dayanmaktadır.

İlk gerçek anlamda belediye Altıncı Belediye Dairesi adı ile azınlıkların yoğun olarak ikamet ettiği, aynı zamanda imparatorluğun finans merkezi konumunda olan İstanbul’un Beyoğlu ve Galata Semtinde kurulmuştur. Aslında belediye örgütlenmesi ile ilgili ilk uygulama İstanbul

Şehremaneti (1854) uygulamasıdır (Gündüzöz, 2012:15).

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.

Demokrasi, halkın kendi kendini yönetmesi olduğuna göre, yerel demokrasi de yerel birimler aracılığıyla halkın kendini yönetmesi anlamına gelmektedir. Halka yakın birimlerin yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamada daha etkin olduğu bilinmektedir. Yerel demokrasi, olabildiği kadar alt birimlerde, halkın istek ve ihtiyaçlarına en etkin karşılık verebilen sistemdir. Yerel yönetimlerin var oluş gerekçesinin özünde demokrasi inancı yatar (Kaypak, 2012: 172).

Katılım kavramı, yurttaşların yönetime katılımı anlamını taşımaktadır.

Yani yurttaşların, aslında bir tür “elit faaliyeti” olan yönetme faaliyetine katılabildikleri ölçüde yönetimin demokratikleştiği ve “tabana yayıldı-ğın-dan” söz edilebilir. Bu bağlamda siyasal katılımdan amaçlanan yurttaşın devlet veya kamu yönetimine katılımıdır (Uzun, 2009, 302).

Demokrasilerde yönetime katılma mekanizmaları gün geçtikçe gelişmektedir. Klasik bir yol olan oy kullanma veya seçim yanında referandum ve diğer doğrudan demokrasi mekanizmaları: geri çağırma (recall), halkın kanun teklifi (inisiyatif), ve halk vetosu gibi çeşitli yöntemler ön plana çıkmaktadır. Bu yöntemler bilişim uygulamalarının gelişmesi ve yaygınlık kazanması ile nitelik de değiştirmektedir. Bu çalışmanın ana amacı bu çeşitli mekanizmalardan referandum, plebisit ve halkoylaması yelpazesini incelemektir. Burada da kapsam yerel yönetimler olup yerel düzeyde katılımı sağlama işlevi bakımından referandum, plebisit ve halkoylaması mekanizmalarını ortaya koymaktır. Ancak, çalışmada yerel düzeyde yer alan diğer siyasal katılma mekanizmalarına da gerektiği ölçüde öz olarak değinilmektedir.

1. Referandum ve Halkoylaması ile Diğer Doğrudan Demokrasi Mekanizmaları

Bu çalışmada, referandumu açıklamadan önce kanun teklifi (inisiyatif), halk vetosu, geri çağırma, kamuoyu araştırmaları, temsilcilere danışma yöntemlerine kısaca değinilecektir.

Yerel halkın ne düşündüğünü anlamaya ve onları tanımaya yönelik girişimler şunlardır; vatandaşların kişisel başvuruları; danışma; örgütlenmiş gruplarla ilişkiler; kamuoyu araştırmaları ve referandum (kamu-

oyuna başvurma). Bu yöntemlerin işler kılınması ile belediye yönetimi ile yerel halk arasında iletişimin etkin olarak gerçekleştirilmesi sağlanmış aynı zamanda katılımın kurumsallaştırılmasına yönelik önemli adımlar atılmış olacaktır (Öner, 2001: 109).

Özerk yerel yönetim ya da yerel özerklik terimi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart’ının 3. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre yerel özerklik, kanunlar çerçevesinde yerel yönetimler kendi yetki ve sorumlulukları altında bulunan ve yerel halkın çıkarlarına yönelik kamu hizmetlerin düzenleme ve yönetim hakkıdır. Bu hak doğrudan, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilen yürütme organı tarafından kullanılır. Yurttaşlar da, kanunlarda öngörülen yerel meclislere ve halk oylaması (referandum) ya da diğer doğrudan katılım biçimlerine başvurabilirler (Çelik, 2013: 17-28).

1.1. Kanun Teklifi ve Halk Vetosu

Halkın kanun teklifi mekanizmasında, belirli sayıda seçmen, parlamentoya kanun teklifi verebilme hakkına sahip bulunmaktadır. Bu yöntem inisiyatif de denmektedir. 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 uygulamaları bulabilmektedir (Aktan, 2008: 5).

1.2. Geri Çağırma

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 ayrılmasını 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 (Gündüzöz, 2010: 49-61).

Geri çağırma sıklıkla uygulanmasa bile, değişik görünümlemlerle 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 (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).

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.

1.3. Kamuoyu Araştırmaları

Yerel yönetimlerin özelde de belediyelerin çeşitli yöntemlerle yerel halkın bir konu ya da hizmet konusunda fikirlerinin alınmasına yönelik her türlü araştırmayı kapsamaktadır (Koro, 2005: 56). Türkiye’de 5393 sayılı Belediye Kanununda bu yönde düzenleme bulunmaktadır.

1.4. Temsilcilere Danışma

Halkın ne düşündüğünü anlama yöntemlerinden biri de temsilcilere danışmadır. Bu yöntemde karar değil, kararın hazırlanması söz konusudur. Yönetim, toplum kesimlerinin ya seçerek ya da atama yoluyla görevlendirdiği kişilerle karşı karşıya gelebilir. Bu ilişki sürekli ya da geçici olarak görevlendirilen kurullar içinde olabilir. Yönetim olay hakkında karar vermeden önce, ayrıntıyı öğrenmek ve görüşleri belirlemek için söz konusu kurullara başvurabilir. Ancak bunların görüşlerine bağlı kalmak zorunda değildir (Koro, 2005: 57). Türkiye’de kent konseyleri kısmen bu işlevi yerine getirmektedir.

1.5. Referandum

Bu çalışmada referandum başlığı altında referandum, plebisit ve halkoylaması kavramları irdelenecektir. Ancak başlangıçta bu kavramların tanımlanmak suretiyle farklarını ortaya koymak amaca daha uygun olacaktır.

Referandum, kanunlarla tanımlanmış ve sonuçları itibarıyla hukuki bağlayıcılığı olan bir halk oylamasıdır. Yerel veya ulusal düzeyde yapılabilir.

Plebisit, bir kişi veya önemli bir siyasi meselede halkın oyuna başvurma, bir hükümdar veya bir hükümet seçme; bağımsızlık veya başka bir devlet tarafından ilhak edilme yönünde bir tercihte bulunma veya milli bir siyasi konu hakkında karar verme gibi hayati konularda irade beyanında bulunulması için bir ülkede veya belirli bir bölgede yaşayan bütün ahalinin görüşüne müracaat etme şeklinde tarif edilebilir.¹

Referandum kelimesi genelde plebisit kelimesiyle beraber anılır. Plebs, Eski Roma’da, ayrıcalıklı sınıf dışında kalan kalabalık halk sınıfı verilen isimdir. Plebs meclislerinin aldığı karar anlamında olan Latince plebiscitum sözünden gelir. Referandum ise Latince “referre” (geri getirmek) kökünden gelir. Plebisit genelde yasama organlarının biri tarafından halkın oylamasına sunulan bir sorudur. Plebisitlerde genellikle seçmene farklı seçenekler sunulmaz, sadece bir teklifin kabulü veya reddi oylanır. Bu nedenle plebisit bir şekilde “güven oylaması” manasını ihtiva ettiği için, günümüzde referanduma nazaran daha az kullanılır. Ancak her iki kavramın eş anlamlı kullanımı da söz konusudur.

Yerel halkın belediye hizmetleri konusundaki yaklaşımlarının belirlenmesi ve katılım olanağının oluşturulması noktasında kullanılacak yöntemlerden biri referandum uygulamasıdır. Kamuoyunun gerçek eğilimlerini saptamanın etkin yolu olan referandum yöntemi, yerel düzeydeki bazı konularda halkın görüşlerinin alınması, sunulan çözüm önerilerinden hangisinin üzerinde yoğunlaştıklarının belirlenmesi amacıyla yönelik bir yöntemdir (Öner, 2001: 109).

Halk oylaması kavramı ise, plebisit ve referandumu birlikte kavrayan bir kavramdır. Ancak zaman zaman yalnız plebisit için de kullanılmaktadır.

Referandum, halkın görüşlerinin belirlenmesi amacıyla uygulanan bir yöntemdir. Referandum sonuçları itibarıyla bağlayıcı bir katılım mekanizmasıdır. 1982 Anayasasında 102 nci maddede cumhurbaşkanının seçimi için referandum yöntemi kullanılmaktadır. Buna göre, “Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanır. Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanmazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış bulunan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.

İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü



¹ <http://www.enfal.de/sosyalbilimler/p/020.htm>, erişim tarihi:20-06-13

veya seçilme yeterliğini kaybetmesi halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.”

Halk oyu ise cumhurbaşkanının görevlerini tanımlayan 104 üncü maddede geçmektedir. Buna göre, “Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halk oyuna sunmak,” cumhurbaşkanı tarafından yürütülen bir görevdir. Anayasanın 175 inci maddesi anayasa değişikliği noktasında halk oyunu düzenlemektedir. Türkiye’de halk oyu ya da halk oylaması anayasa değişikliği sırasında belirli şartlarda hukuk düzleminde yer alan bir yöntemdir. Bu ise, ulusal siyaset ölçeği ile ilgilidir. Bu çalışma ise yerel siyaset ve yönetim düzeyinde yer alan halk oylaması ile ilgili olacaktır.

Yerel yönetim mevzuatımızda referandum tabiri kullanılmamakta, onun yerine halk oylaması tercih edilmektedir. Halk oylaması Belediye Kanununda düzenlenmiştir. Bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı izah edilecektir. Bu bölümde yerel referandum kavramı teorik düzeyde açıklanacaktır.

Referandumun yerel halkın, yerel sorumluluk, aitlik ve hemşehrlik bilincinin geliştirilmesine önemli katkılarının olacağını düşünmek mümkündür. Ancak bu amaca ulaşılması noktasında referandum yöntemi ile ulaşılacak sonucun yaptırım gücünün bulunması öncelikli ve önemli bir konudur. Bu noktada referandum da yerel halkın ağırlıklı olarak benimseyeceği çözümün veya teklifin uygulamaya aktarılması gerekmektedir (Öner, 2009: 109).

Belediyenin yerel halkın/hemşehrilerin yönetimi olması için, demokratik işleyiş çerçevesinde karar organlarının halk tarafından seçilmiş olması yeterli olmadığı gibi, belediye başkanlarının inisiyatifinde gerçekleştirilen halkla iletişim kurma çabaları da yeterli değildir. Belde halkının belediye yönetimini ve yaşadığı beldeyi benimsemesi, yapılan işlerin niteliğinden, hizmetlerin dağılımından memnun olması, kararları etkileyebildiği duygusunu taşıması, beldeyi şimdi ve gelecekte yaşanabilir bir alan olarak görmesi için, siyasal ve yönetsel duyarlılığı dengeleyen bir halkla ilişkiler uygulamasının gerçekleştirilmesi gereklidir. Yerel katılımı hedefleyen halka ilişkiler uygulamaları ile yerel yönetim-demokrasi ve halkla ilişkiler-demokrasi arasında kurulmaya çalışılan bağıntılar anlamlı ve işlevsel kılınmış olacaktır. Aksi halde bu yöndeki bir talebin tek başına varlığı ve bu taleplerin gerçekleşmesi ne demokratikleşmenin, ne de olumlu bir halkla ilişkiler uygulamasının sağlanması açısından yeterli olacaktır (Öner, 2009: 109).

Referandum yöntemi yerel yönetimlerle ilgili bazı uluslar arası metinlerde öngörülmüştür. Örneğin, Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nda “referandum” yönteminin yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi konusunda uygulanması hükmü yer almaktadır. Avrupa Kentsel Şartı’nda belde-nin geleceğiyle ilgili bütün büyük projeler konusunda hemşehirlere danışılması, halkın bilgilendirilmesi ve yerel halkın karar alma sürecinin aktif bir parçası haline gelmesi gerektiği vurgulanmıştır. Uluslar arası düzeydeki bu yaklaşımlara karşın ülkemizde bağlayıcılığı olan yerel düzeyde referandum modeli sadece belediye yönetimine geçilmesi noktasında köy halkına uygulanmaktadır (Öner, 2001: 109).

2. Referandum ve Bazı Ülke Uygulamaları

Bu çalışmada, referandum yöntemi bakımından Fransa, İsviçre, İsveç ve ABD uygulamaları incelenmiştir. Fransa’da bu konuda 6 Şubat 1992 ve 5 Şubat 1995 tarihli kanunlarla bu türden tutarlı bir sistem kurulmuş, sonuçları yerel yönetim karar organı tarafından hukuken bağlayıcı olmayan ve sadece yerel yönetimin görev alanı ile sınırlı olan bir tür yerel referandum sistemi öngörülmüştür (Ulusoy: 13). Fransa’da yerel referandum yöntemi belediye meclisinin kararıyla kullanılır. “Belediye meclisinin aldığı bir kararı tartışmak için bir referandum örgütlemek mümkün değildir. Ancak, belediye meclisi, özel bir konu hakkında halkın görüşünü almak istiyorsa referandum düzenleyebilir.” Diğer yandan yurttaşların, sivil toplum örgütlerinin ve belediye meclis üyelerinin kendilerini ilgilendiren kararlara karşı dava açma hakları da vardır (Kayıkçı, 2003: 1-29).

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 parlamento-da kabul edilen kanunlar da refe-



randuma 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 ana dil olarak kabul edildiğinden referandum maliyetleri daha yüksektir. Çünkü oy pusulaları üç ayrı dilde basılmaktadır (Australian League of Rights, 2010: 1).

İsveç’te belediye ve il meclisleri bir meseleyi hazırlık aşamasında referanduma götürmeyi kararlaştırabilmektedirler. Belli bir meselenin referanduma götürülmesi belediye ve il meclisi seçmenlerinin en az % 5’i tarafından da istenebilmektedir. Meclis toplantılarında gündemle ilgili konular söz konusu olduğunda halkın büyük oranda katılımının sağlandığı görülmektedir. Seçim dönemlerinin dışında seçmenlerin karar mekanizmalarına katılımı; dilekçe, halk toplantılarına katılım, kararların öncesinde kurumun danışma birimleri ile iletişim şeklinde gerçekleşmektedir. Yerel birimler bilgi dokümanlarını halkın incelemesine açık tutmakta ve yerel hizmetler hakkında halkı aydınlatma amaçlı özel danışma merkezi, kent büroları bulunmaktadır (Acar-Kitapçı, 2009:94).

ABD’de sorunların çözümlerinde halkın eğilimi belirlenemez ise, belediye seçmen listelerine kayıtlı seçmenlerin % 60’ının imzalı başvurusu ile referanduma gidilir. Belediye avukatının hukuksal bir metin şekline getirdiği öneri 2/3 oyla kabul edilerek yürürlüğe girer (Ayhan, 2008: 106).

3. Yerel Katılım ve Yönetişimde Yeni Mekanizmalar

“e-devlet” ve “e-demokrasi” kavramları günümüzün gelişen kav-

ramlarıdır. Devletin ve demokrasinin başına “elektronik” anlamını ifade eden bir “e-” öneki getirerek önerilen model, genellikle sanıldığı gibi “teknik” bir icattan, gerçekleşen bir “bilim-kurgu” ürününden ya da “yeni ekonomi” olarak adlandırılan “bilgi ekonomisi modelleri”nin kamusal alana uyarlanmasından ibaret değildir. Tersine, bu model öncelikle siyasi, sonra da sosyo-ekonomik bir bağlamın zoruyla geliştirilmiştir (Uçkan, 2002: 1-22).

Yeni gelişen yerel yönetim anlayışı Dünya’da gerçekleşen dijital devrim ve küreselleşmeye uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmeye başlamıştır. Belediye hizmetleriyle ilgili kararların elektronik ortamda hızla paylaşımı Internet vasıtasıyla yerine getirilebilmektedir. Bir yönetsel dönüşüm projesi olan BBS ve e-Belediye sayesinde belediye hizmetlerinin 24 saat devam etmesi ve mekân sınırlamasının ortadan kalkması sağlanmaktadır. Böylece belediye hizmetlerinin etkinliği ve verimliliği artırılabilir. E-Belediye’nin bir önemli kazanımı da belediyeye ilgili bilgiye erişimin kolaylaştırılması yani açıklık, katılımcılık ve şeffaflıktır (Çoruh, 2009: 213-219).

Yerel hizmetlerin bazısı sosyal maldır (bölünemeyen mal) ya da bu mallarla ilgilidir. Bu da yerel hizmette veya siyasal hizmete tüketiminin, iletişiminin ve üretim sürecinin sıklıkla birlikte olması özelliğini getirmektedir. Ayrılmazlık özelliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan stratejik uygulama, kampanyaya daha özel bir yaklaşım getirme ihtiyacını oluşturmaktadır. Bu da bazı politik pazarlarda referandum yoluyla, halk panelleriyle, focus grup ve e-mail/SMS ile kendini göstermektedir (Demirtaş-Özgüven, 2012: 242).

Türkiye’de SMS’den farklı olarak GSM Hücre kanallarını kullanan, Cellbroadcast Teknolojisi üzerine kurulmuş “Mobil Demokrasi Platformu Projesi”nden de burada söz edilmelidir. Bu proje yerel yönetimlerle vatandaşları aynı platformda buluşturmayı hedeflemektedir. Projesi kullanan belediyeler her gün, kentlerini ilgilendiren konularda vatandaşlarına 3 adet yayın gönderme hakkına sahiptirler. Bu proje temel olarak iki bileşenden oluşmaktadır: “888 Yayıncı Bilgi Kanalı” ve “3870 Interaktif Katılım Kanalı”. Platform ayrıca “888 Yayıncı Bilgi Kanalı” ve “3870 Interaktif Katılım Kanalı’nın” bir arada kullanılması ile yerel yönetimlerin vatandaşlara yönelik olarak mobil-anket ve mobil-referandum yapabilmelerine olanak vermektedir. Türkiye genelinde şu anda bu projeden sadece bir özel GSM operatörünün kullanıcısı vatandaşlar faydalanabilmektedir. Ayrıca bu iki kanalın ortaklaşa kullanımıyla, en kolay ve etkin şekilde “Mobil Anket ve Referandumların” yapılabilmesi mümkün kılınmıştır. Şu anda Türkiye genelinde 41 belediye “Mobil Demokrasi Platformu” projesinden aktif bir şekilde faydalanmaktadır. Bunların içerisinde büyükşehir belediyelerinden ilçe belediyelerine kadar birçok belediye bulunmaktadır (Mutl-Kanadıkırık, 2008: 9,10).

4. Türk Yerel Yönetim Sisteminde Referandum

Yerel yönetim mevzuatımızda referandum tabiri kullanılmadığı, onun yerine halk oylaması tercih edildiği daha önce ifade edilmiştir. Bir halk oylamasının referandum olarak adlandırılabilmesi için sonuçlarının bağlayıcı olması gereklidir. Halk oylaması belediye kanununda düzenlenmiştir. Türk yerel yönetim siste-



minde referandum 1930 tarihli eski belediye kanunu ve yeni belediye kanunu düzleminde ayrı ayrı açıklanacaktır.

4.1. 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu Dönemindeki Düzenleme

Eski belediye kanunu döneminde halk oyu (ya da referandum/plebisit) denilebilecek hususlar şunlardır:

- Belediye kurulması sırasında halk oylaması,
- Bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldenin içine girmesi, durumunda halk oylaması,
- Belediye şubeleri teşkili sırasında halk oylaması.

Belediye kurulması sırasında halk oylaması prosedürü söz konusudur: Buna göre, bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için nüfusları tutarının son nüfus sayımına göre 2.000'den fazla olması, köy ihtiyar meclisinin bir mazbata ile veya seçmenlerinin en az yarısından fazlasının yazılı olarak mahallin en büyük mülkiye memuruna müracaat etmesi veya valinin re'sen bu işe lüzum göstermesi lazımdır.

Bu takdirde;

- Valinin ilgili seçmenlerin reylerinin alınması hususundaki teklifi ile süreç başlar,
- Mahalli seçim kurulları (il-ilçe) en az onbeş gün içinde tayin ve ilan olunacak gün ve mahalde seçmenleri rey vermeye davet eder,
- Belediye meclisi azaları seçimindeki usul ve şartlar dairesinde köy veya kısımlarının ayrı ayrı oyları alınır,
- Netice bir tutanakla valiliğe bildirilir.

Ayrıca; bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldenin içine girmesi, durumunda da bu usule göre halk oylaması yapılır.

Belediye şubeleri teşkili sırasında halk oylaması söz konusudur: Buradaki usul belediye kurulmasından farklı olup halk oylaması il-ilçe seçim kurulları gözetiminde değil; ilçe idare kurulu tarafından gerçekleştirilir.

- Belde dahilinde şube haline geçmesi istenilen belde kısmında sakin belediye müntehiplerinin en az yarısından fazlasının imzalı bir talebi veya belediye meclisinin müracatı ve teklifi üzerine,
- En büyük mahalli mülkiye memuru o dairede intihap hakkını haiz halkın reyine müracaat edilmesini kaza idare heyetine icra ettirir.
- İdare heyeti on beş gün evvelinden tayin ve ilan edeceği günde şube haline geçecek belde kısmı müntehipleriyle mütebaki müntehipleri beldenin muayyen bir mahallinde rey vermeğe davet eder (Reyler belediye intihabatındaki usul ve şarta tevfi kan alınır.)
- İdare heyeti reylerin neticesini mazbata ile tespit eder ve doğrudan doğruya valiye gönderir. İdare heyetinin mazbatası üzerine vilayet idare heyetinin vereceği karar, Şurayı Devlet mütalaası ve İcra Vekilleri Heyetinin tasvibi üzerine, Reisi-cumhurun tasdikı ile icra edilir.

Hemşehrilik hukuku referandumun felsefi temelinde yer alan bir kavramdır. 1580 sayılı Kanun hemşehrilik hukukunu da düzenlemiştir.

Hemşehri hukuku kanunun 13 üncü maddesinde düzenlenmiştir.

- Her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşerisidir.
- Hemşerilerin belediye işlerinde reye, intihaba, belediye idaresine iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları vardır.

4.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunundaki Düzenleme

5393 Sayılı Belediye Kanununda iki maddede halk oylaması düzenlenmiştir. (madde 4,8)

Bunlar:

- Belediye kurulması sırasında köylerde,
- Belediyelerle birleşme sırasında beldenin mahalleleri ve köylerde, yapılan oylamalardır. Seçim kurullarının kontrolünde yapılır.

4.2.1. Belediye Kurulması Sırasında Halk Oyu

5393 sayılı Kanunun belediye kurulmasını düzenleyen 4 üncü maddesinde halk oylaması düzenlenmektedir.

- Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda,
- Valinin bildirimi üzerine,
- Mahallî seçim kurulları: onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir.



- İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştayın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur.

Burada üzerinde durulması gereken, kuruluştaki halk oylamasının mahalli seçim kurullarınca yapılabileceğidir.

4.2.2. Birleşme ve Katılma Durumunda Halk Oylaması

Yerel yönetimlerin varlığına bir yasal düzenlemeyle son verilmesinin taraf olduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı olduğu literatürde zaman zaman iddia edilmektedir (İzci-Turan, 2013: 9). 5393 sayılı Belediye Kanunu bu bakımdan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygundur.

5393 sayılı Kanunda bir başka durumda daha halk oylaması söz konusudur. 5393 sayılı Belediye Kanununun 8 inci maddesi birleşme ve katılmaları düzenlemektedir. Burada asli unsur katılacak belediyenin meclis kararıdır.

- Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalar arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması hâlinde,
- Katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır.
- Oylama sonucunun olumlu olması hâlinde başvuruya ait evrak, valilik tarafından katılacak belediyeye gönderilir.

Bu halk oylaması da il veya ilçe seçim kurulunca yapılabilir. Çünkü 8 inci maddede 4 üncü maddeye atıf vardır.

4.2.3. 5393 sayılı Belediye Kanununda Hemşehri Hukuku

Hemşehri hukuku 13 üncü maddede düzenlenmiştir. Buna göre; herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin;

- Belediye karar ve hizmetlerine katılma,
- Belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme,
- Belediye idaresinin yardımlarından yararlanma, hakları vardır.

4.2.4. Kamuoyu Yoklaması ve Araştırması

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.

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında "Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir." düzenlemesini de getirmiştir. Buna göre;

Belediye isterse;

- Belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla,

- Kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

5. Köy Kanunu ve Doğrudan Demokrasi

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 itibarıyla 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.

6. Sonuç ve Genel Değerlendirme

Türkiye’de son günlerde belediyelerin halkoylaması yapıp yapamayacakları konusu tartışılmaktadır. Referandum ve halk oylaması, yargı gözetiminde veya bu konuda yetkilendirilmiş özerk bir kamu kurumunca organize edilen gerçek anlamda bir yerel referandum mekanizması getirilmesi ve bu yola ise ancak yerel hizmetlere ilişkin konularda gidilebilmesi çok daha demokratik

ve tutarlı bir yap”” ı oluşturacaktır (Ulusoy: 13). Ancak bu tespitler meri mevzuata göre, belediyelerin halkoylaması yapamayacakları şeklinde anlaşılmamalıdır.

Türkiye’de yerel yönetim ve özelde belediye düzleminde yapılacak halk oylaması belediye kurulması ve birleşme, ayrılma durumlarında yapılabilir. Burada kritik soru belediyelerin sayılanlar dışında, başka halk oylaması şeklinde uygulamalar yapıp yapamayacaklarıdır. Belediyeler bağlayıcı sonuçları olmayan kamuoyu araştırması şeklinde uygulamalar yapabilirler. Bu durumun dayanağı 5393 sayılı Belediye Kanununun 15 inci maddesindeki “Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla

kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.” düzenlemesidir. Ancak bu durumu diğerlerinden ayıran husus seçim kurulları dışında belediye inisiyatifiyle uygulamanın yapılacağı gerçeğidir. Sonuçları bakımından da bağlayıcı olmaması nedeniyle diğerlerine göre kamuoyu araştırması niteliğinde bir yöntem olacaktır. Belediye mevzuatında yapılacak bir düzenlemeyle gerçek anlamda belediye hizmetleri ve kararlarıyla ilgili kamuoyu yoklaması dışında da halk oylaması düzenlemesi yapılırsa yararlı olacaktır. Özetle, yürürlükteki mevzuata göre, belirli kararlar noktasında belediyeler hemşehrilere danışmak için kamuoyu araştırması niteliğinde halk oylamasına başvurabilirler.

KAYNAKÇA

- Acar İbrahim Atilla-Kıtapçı İsmail, “Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç” Maliye Dergisi, Sayı 157, Temmuz-Aralık 2009., 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>, 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)., Ayhan Ufuk, “Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 70, 2008, ss. 103-120., Çelik Abdullah, “Yerel Özerklik Açısından 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun Genel Bir Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y.2013, C.18, S.1., Çoruh Mustafa, “Kent Bilişim Sistemi ve e-Belediye”, Akademik Bilişim’09 - XI. Akademik Bilişim Konferansı Bildirileri 11-13 Şubat 2009 Harran Üniversitesi, Şanlıurfa, ss.213-219., Demirtaş Mehmet-Özgüven Can Nihan, “Siyasal Pazarlama Uygulamaları Açısından Belediye Başkanlarının Web Sitelerinin Değerlendirilmesi”, Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, 2012, Cilt: 5, Sayı: 2, s.238-252 238., Gündüzöz İlker, Belediye Ekonomisi: Belediyelerin Ekonomideki Yeri ve Önemi, Kitap, TBB Yayınları, Ankara, 2012, ss.1-1111., Gündüzöz İlker, “Geri Çağırma Mekanizması ve Mahalli İdareler”, Türk İdare Dergisi, Yıl:82, Eylül 2010, Sayı: 468, ss.49-61., Hirschhorn Joel (2010), “Time for Americans to Get Recall Power to Fire Federal Officials”, <http://searchwarrior.com/swa578773-Time-For-Americans-To-Get-Recall-Power-To-Fire-Federal-Officials.htm> (erişim tarihi: 7 Mayıs 2010)., İzci Ferit-Turan Menaf, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Y.2013, C.18, S.1, s.117-152., Kaykçı Sabrina, “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, Bu makale, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisinin Temmuz 2003 tarihli sayısında yayımlanmıştır, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/eski/FRtodaie.pdf>, erişim tarihi, 20-06-13., Kaypak Şafak, “Yerel Yönetimlerde Katılımcı/Müzakereci Demokrasi Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi” Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, Cilt 8, Sayı 17, 2012 Int. Journal of Management Economics and Business, Vol. 8, No. 17, 2012, www.ijmbe.org ISSN:1301-4749 E-ISSN:1301-8051, <http://dx.doi.org/10.11122/ijmbe.2012.8.17.72>, Koro Tarkan, “Halkla İlişkilerde Kullanılan Yöntem ve Araçlar” T.C. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Halkla İlişkiler Anabilim Dalı Halkla İlişkiler Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Danışman Yrd.Doç. Dr. Mustafa Özodaşık, 2005., Mutil Arif-Kanadıkırk Gizem, “inet-tr’08 - XIII. Türkiye’de İnternet Konferansı Bildirileri 22-23 Aralık 2008 Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara Mobil Demokrasi Platformu Projesi., Öner Şerif, “Belediyelerde Yönetim Katılımda Halkla İlişkilerin Rolü ve Önemi”, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi cilt 3, sayı:2, 2001., Spivak Joshua (2009), “What is the History of Recall Elections?”, 9/1/2009, <http://hnn.us/articles/1660.html> (erişim tarihi: 9 Mayıs 2010)., Uçkan Özgür, “E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü”, inet-tr’02 VIII. Türkiye’de İnternet Konferansı 19-21 Aralık 2002, ss.1-22., Ulusoy Ali, “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, www.law.ankara.edu.tr/dosyalar/dersnotlari/derss.doc, erişim tarihi: 20-06-13., Uzun Turgay, “Siyasal Rejimler ve Yerel Katılım Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme”, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 2009, ss.295-330. , http://www.iibf.selcuk.edu.tr/iibf_dergi/dosyalar/31348086558.pdf, erişim tarihi: 20-06-13., <http://www.enfal.de/sosyalbilimler/p/020.htm>, erişim tarihi: 20-06-13