

**T.C. KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HUKUK ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE KATILIMCI DEMOKRASİ
DOKTORA TEZİ**

**HAZIRLAYAN
VEYSEL GÖRÜCÜ**

**DANIŞMAN
PROF.DR. ALİ AKYILDIZ**

**HAZİRAN 2019
KIRIKKALE**

KABUL-ONAY

Prof. Dr. Ali Akyıldız danışmanlığında Veysel Görücü tarafından hazırlanan “Türkiye’de Katılımcı Demokrasi” adlı bu çalışma jürimiz tarafından Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim dalında Doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

24/06/2019

()
[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Başkan)
Prof. Dr. Ali Akyıldız

()
[Unvanı, Adı ve Soyadı]
Prof. Dr. Ramazan Çağlayan

()
[Unvanı, Adı ve Soyadı]
Doç. Dr. Dilşat Yılmaz

()
[Unvanı, Adı ve Soyadı]
Doç. Dr. Mehmet Emin Akgül

()
[Unvanı, Adı ve Soyadı]
Dr. Öğr. Üyesi Turan Şahin

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylım.

(.../.../20..)
Enstitü Müdürü

Kişisel Kabul Sayfası

Doktora Tezi olarak sunduğum Türkiye’de Katılımcı Demokrasi adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve faydalandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak faydalanılmış olduğunu beyan ederim.

24/06/2019

Veysel GÖRÜCÜ

ÖN SÖZ

Dünya ve ülkemiz çok hızlı değişim ve dönüşümlere şahit olmaktadır. Küreselleşme bütün ülkeleri değişime zorlamaktadır. Yaşanan önemli değişimlerden birisi de demokratik sistemlerin küreselleşme doğrultusunda yeni şartlara kendilerini uyarlamak için ilkesel ve yapısal olarak kendilerini yenileme çabalarından kaynaklanmaktadır. Ülkemiz de demokratik sistemin içerisinde yer aldığından bu değişimlerden doğrudan etkilenmektedir. Bu etkinin katılımcı demokrasi boyutunu ele almak ülkede siyasal ve yönetsel değişimde yaşanan değişim ve aksamaları görmek açısından önem arz etmektedir. Belirtilen alan siyaset, hukuk ve yönetim biliminin kesiştiği bir alan olduğundan meseleyi her üç disiplinin bakış açısını hukuku merkeze alarak incelemek gerekmiştir.

Doktora tez danışmanlığımı kabul ederek beni onure eden ve konuyu çalışırken katkı ve yönlendirmeleriyle çalışmamı önemli ölçüde kolaylaştıran saygıdeğer Hocam Prof. Dr. Ali Akyıldız'a teşekkürü bir borç bilirim.

ÖZET

TÜRKİYE'DE KATILIMCI DEMOKRASİ

Demokrasi, başlangıçtan günümüze gelişim gösteren siyasal sistemlerden birisidir. Günümüzde siyasal ve yönetsel alanlarda halkın karar alma süreçlerine dâhil edilmesi öncelikli hale gelmiştir. Halkın kendi kendisini yönetmesine daha çok olanak veren ve halka daha yakın kurumlar olması, katılımcı demokrasiyi ön plana çıkarmaktadır. Katılımcı demokrasi anlayışı ve Türkiye'deki uygulamaları bu çalışmanın temelini oluşturmaktadır. Katılımcı demokrasi uygulamaları bağlamında halkın kendisini yönetmesi olgusu, ülkenin daha demokratik bir zeminde olmasında ve halkın da kendisini yönetime yakın hissetmesinde anahtar rol oynamaktadır.

Ulusal düzlemde demokrasi alanında yaşanan sıkıntılar yerel demokrasi ve katılıma da yansımıştır. Ancak yasaların getirmiş olduğu olumlu katkıların yanı sıra, katılım konusunda halkın yönetime nasıl ve ne kadar katılacağı konusu da önemli sorunlardan biridir. Halkın yöneticileri seçebilmesi demokrasi açısından değerli olmakla birlikte artık kesinlikle tek başına yeterli değildir. Dolayısıyla halkın farklı yollarla kendisinin yönetime katılması ve fikirlerini yansıtması ülkenin demokrasisinin gelişmesi ve sisteme yabancılaşmaması adına önemli bir parametre teşkil etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Katılımcı demokrasi, Yönetime katılım, Siyasal Katılım, İdari Vesayet, Özerklik.

ABSTRACT

PARTICIPATORY DEMOCRACY IN TURKEY

Democracy is one of the systems that developed from the beginning till now. Today inclusion of the public into the decision making process of political and administrative areas became a priority. Institutions allowing the public self governance for itself more and closer to the people comes forward by participatory democracy. Participatory democracy concept and Turkish practice forms the fundamentals of this dissertation. Participatory democracy practices is the self governance of the public itself. By that way the country rely on more democratic grounds playing a key role for the public to feel closer to the government.

In the national level problems beeing faced in the democracy area reflected to the local democracy and local participation. But next to the positive contributions brought by the laws the phenomenon of how and how much the public will participate into the governance is one of the important problems.

For the public to elect the governors is precious however this is not certainly enough alone. As a matter of the fact that participation of the public in to the governance process by different ways and reflection of its ideas is an important parameter for the improvement of the democracy and not to alienate to the system of the country.

Key Words: Participatory democracy, governance participation, political participation, administrative tutelage, autonomy.

KISALTMALAR

AGWS	:	Adı Geçen Web Sitesi
AIDS	:	Acquired İmmunodeficiency Syndrome
AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
AGE	:	Adı Geçen Eser
AK	:	Avrupa Konseyi
AKŞ	:	Avrupa Kentsel Şartı
AY	:	Anayasa
AİHS	:	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AÜHF	:	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜSBF	:	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
A.Ş.	:	Anonim Şirketi
AYM	:	Anayasa Mahkemesi
AYMKD	:	Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
BEDK	:	Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu
BİMER	:	Başbakanlık İletişim Merkezi

BK	:	Belediye Kanunu
BKZ	:	Bakınız
BM	:	Birleşmiş Milletler
BTKİB	:	Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
C	:	Cilt
CİMER	:	Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
CÜ	:	Cumhuriyet Üniversitesi
ÇEV	:	Çeviren
DB	:	Dünya Bankası
DER	:	Derleyen
DiE	:	Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
E	:	Esas
Ed	:	Editör
FMCU-UTO	:	Dünya Birleşmiş Kentler Federasyonu
GAP	:	Güneydoğu Anadolu Projesi
GÜSBE	:	Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

HAZ	:	Hazırlayan
HIV	:	Human İmmunodeficiency Virus
ILO	:	International Labour Organization
IMF	:	International Monetary Fund
IULA EMME	:	International Union of Local Authorities, Eastern Mediterranean and Middle East.
İHAM	:	İnsan Hakları Mahkemesi
İHM	:	İnsan Hakları Merkezi
İHİD	:	İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İİBF	:	İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
İÜ	:	İstanbul Üniversitesi
İÜHF	:	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İÜSBF	:	İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
K	:	Karar
KAYA	:	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
KHUK	:	Kamu Hukuku Arşivi
MD	:	Madde

MEWA	:	Middle East and West Asia
MK	:	Medeni Kanun
MÜ	:	Marmara Üniversitesi
MÜ SBE	:	Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
MÖ	:	Milattan Önce
NAFTA	:	North American Trade Agreement
RG	:	Resmi Gazete
OECD	:	Organisation for Economic Co-operation and Development
OHAL	:	Olağanüstü Hal
S	:	Sayfa
S	:	Sayı
SBE	:	Sosyal Bilimler Enstitüsü
SBF	:	Siyasal Bilgiler Fakültesi
Sk	:	Sayı Kanun
STK	:	Sivil Toplum Kuruluşları
T	:	Türkiye

TASAM	:	Türk Asya Stratejik Araştırmalar Merkezi
TBB	:	Türkiye Barolar Birliği
TBD	:	Türk Belediyecilik Derneği
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	:	Türkiye Cumhuriyeti
TDK	:	Türk Dil Kurumu
TDV	:	Türk Demokrasi Vakfı
TESAV	:	Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı
TESEV	:	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TİD	:	Türk İdare Dergisi
TODAİE	:	Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi
TOJCAM	:	The Online Journal of Communication and Media
TTF	:	Thematic Trust Funds
TÜBİTAK	:	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜSEV	:	Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı
TÜSİAD	:	Türk Sanayici İşadamları Derneği

UCLG	:	United Cities and Local Governments
UNDP	:	United Nations Development Programme
USA	:	United States of America
VB	:	Ve benzeri
VD	:	Ve diğerleri
VS	:	Vesaire
WALD	:	World Academy for Local Government and Democracy
Y	:	Yıl
YAY	:	Yayın
YG	:	Yerel Gündem
YAYED	:	Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği
YY	:	Yayın Yılı

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

ÖN SÖZ	I
TÜRKÇE ÖZET SAYFASI	II
İNGİLİZCE ÖZET (ABSTRACT) SAYFASI	III
KISALTMALAR	IV
İÇİNDEKİLER	X

GİRİŞ	1
-------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

DEMOKRASİ VE SİYASAL KATILIM

1. Demokrasi Kavramı	6
1.1. Demokrasi Kavramına Giriş	6
1.2. Demokrasi ve Kurumsallaşma Süreci	12
1.2.1. Tarihsel Gelişim	12
1.2.1.1. Atina'da Doğrudan Demokrasi	13
1.2.1.2. Ortaçağda Demokrasi Düşüncesi	15
1.2.3. Temsili Demokrasi ve Gelişim Süreci	17
1.2.4. Katılımcı Demokrasi ve Gelişim Süreci	21
1.2.4.1. Katılımcı Demokrasinin Önemi	25
1.2.4.2. Katılımcı Demokraside Yönetişim Kavramı	26
1.2.4.3. Katılımcı Demokrasinin Şartları	29
1.2.4.3.1. Demokratik Rejim	29
1.2.4.3.2. Özgürlük	31
1.2.4.3.3. Eşitlik	35
1.2.4.3.4. Vatandaşlık	39
1.2.4.3.5. Halk Egemenliği	43
1.2.4.3.6. Siyasal Partiler	53
1.2.4.3.7. Siyasi Parti Türleri	57

1.2.4.3.7.1. Yapılarına Göre Siyasi Partiler	57
1.2.4.3.7.1.1. Kadro Partileri	57
1.2.4.3.7.1.2. Kitle Partileri	58
1.2.4.3.7.2. İşlevlerine Göre Siyasal Partiler	58
1.2.4.3.7.2.1. Bireysel Temsil Partileri	58
1.2.4.3.7.2.2. Sosyal Bütünleşme Partileri	59
1.2.4.3.7.3. Disiplinli Olup Olmamlarına Göre Siyasal Partiler	59
1.2.4.3.7.3.1. Serbest Partiler	59
1.2.4.3.7.3.2. Disiplinli Partiler	60
1.2.4.3.7.4. Homojen Olup Olmamlarına Göre	
Siyasal Partiler	60
1.2.4.3.7.4.1. Homojen Partiler	60
1.2.4.3.7.4.2. Homojen Olmayan Partiler	60
1.2.4.3.8. Oy Hakkı	61
1.2.4.3.9. Hür Seçimler	63
1.2.4.3.10. Çatışma ve Uzlaşma	66
1.2.4.3.11. Yönetimde Şeffaflık	68
1.2.4.3.12. İşlevsel Demokrasi ve Sivil Toplum Kuruluşları	72
1.2.5. Siyasal Katılım	76
1.2.5.1. Siyasal Katılım Kavramı	76
1.2.5.2. Siyasal Katılımın Özellikleri	81
1.2.5.3. Siyasal Katılımın İşlevleri	83
1.2.5.3.1. Bireyle İlgili İşlevleri	85
1.2.5.3.1.1. Eşitlik	85
1.2.5.3.1.2. Yönetimi Denetleme	87
1.2.5.3.1.3. Bireysel Hakların Korunması	87
1.2.5.3.2. Devletle İlgili İşlevleri	88
1.2.5.3.2.1. Bütünleşmeyi Kolaylaştırma	88
1.2.5.3.2.2. Meşruluk Temelini Kurma	89
1.2.5.3.2.3. Doğru Karar Almayı Sağlama	91
1.2.5.3.2.4. Vatandaşları Etkin Kılma	91

İKİNCİ BÖLÜM
KATILIMI ETKİLEYEN FAKTÖRLER VE KATILIM YOLLARI

2. Siyasal Katılma	93
2.1. Siyasal Katılma Düzeyi ve Biçimleri	93
2.2. Siyasal Katılımı Etkileyen Faktörler	95
2.2.1. Cinsiyet Faktörü	95
2.2.2. Yaş Faktörü	98
2.2.3. Kentleşme Faktörü	100
2.2.4. Eğitim Faktörü	103
2.2.5. Meslek Faktörü	104
2.2.6. Kitle İletişim Araçlarını İzleme Faktörü	105
2.2.7. Örgüt Üyeliği Faktörü	107
2.2.8. Gelir Faktörü	108
2.2.9. Siyasal Kültür Faktörü	108
2.2.10. Siyasal Sistemdeki Etkilenmeler	110
2.3. Katılımı Azaltan Başlıca Nedenler	112
2.4. Yerel Demokrasi ve Yerel Katılım	113
2.5. Halk Katılımının Yolları	119
2.5.1. Halkın Geleneksel Katılma Yolları	120
2.5.1.1. Seçimler- Yerel Yönetimlerin Seçimi	121
2.5.1.2. Halk Oylaması Yöntemiyle Seçilmişleri Görevden Alma	123
2.5.2. Halkın Doğrudan Katılımı Yolları ve Denetimi	123
2.5.2.1. Kent Meclisleri	123
2.5.2.2. Geri Çağırma	124
2.5.2.3. Halkoyu	125
2.5.2.4. Halk Girişimi ve Halk Danışma Toplantıları	126
2.5.2.5. Gönüllü ve Uyarılmış Katılım	127
2.5.2.6. Yerel Baskı Grupları	128
2.5.2.7. Dilekçe Hakkı, Kişisel Başvuru ve Telefon	129
2.5.2.8. Bilgi Edinme Hakkı	130
2.5.2.8.1. Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye	131
2.5.2.9. Planlama Çemberleri	135

2.5.3. Halkın Dolaylı Katılımı Yolları ve Denetimi	136
2.5.3.1. Kamuoyu Yoklamaları	137
2.5.3.2. Elektronik Demokrasi ve İnternet	139
2.5.3.3. Kamu Denetçiliği Kurumu-Ombudsman	142
2.5.3.4. Halkla İlişkiler Uygulamalarından Masa Uygulamaları	144

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SEÇİM OLGUSU VE KATILIM UYGULAMALARI

3. Seçim Olgusu	146
3.1.Yönetime Katılmanın Temel unsuru Seçimler	146
3.1.1. Seçimler ve Katılım	147
3.1.1.1. Demokratik Seçimlerin Genel İlkeleri	150
3.1.1.1.1. Serbest Seçim İlkesi	150
3.1.1.1.2. Genel Oy İlkesi	151
3.1.1.1.3. Bireysellik İlkesi	152
3.1.1.1.4. Gizlilik İlkesi	153
3.1.1.1.5. Açık Sayım ve Döküm İlkesi	154
3.1.1.1.6. Eşit Oy ilkesi	154
3.1.1.1.7. Seçimlerin Yargı Organlarının Yönetimi ve Denetimi Altında Yapılması İlkesi	155
3.1.2. Seçim Sistemleri	156
3.1.2.1. Çoğunluk Sistemleri	158
3.1.2.1.1. Tek İsimli (Dar Bölge) ve Tek Turlu Çoğunluk Sistemi	159
3.1.2.1.2. Tek İsimli-İki Turlu Çoğunluk Sistemi	160
3.1.2.1.3. Listeli-Tek Turlu Çoğunluk Sistemi	162
3.1.2.1.4. Listeli-İki Turlu Çoğunluk Sistemi	163
3.1.2.2. Nispi Temsil Sistemleri	163
3.1.2.2.1. Nispi Temsil Sistemlerinde Uygulanan Yöntemler	166
3.1.2.2.1.1. En Yüksek Bakiye Yöntemi	166
3.1.2.2.1.2. Klasik d'Hondt Sistemi	167
3.1.2.2.1.3. Klasik Sainte-Lague Sistemi	167

3.1.2.2.1.4. Barajlı Sistemler	168
3.1.2.2.1.4.1. Hare Yöntemi	168
3.1.2.2.1.4.2. Değişmez Tek Sayı Yöntemi	169
3.1.2.3. Karma Sistemler	169
3.1.3. Türkiye’de Seçimler	170
3.1.3.1.Yerel Yönetimler Meclis Üyeliği Seçimleri	173
3.1.3.1.1. Belediye Meclisi ve İl Genel Meclisi Seçimleri	174
3.1.3.1.2. Köy ve Mahalle İhtiyar Meclisi Seçimleri	176
3.1.3.2.Yerel Yönetimler Yürütme Organları Seçimleri	178
3.1.3.2.1. Belediyede Belediye Başkanlığı ve Belediye Encümeni Seçimleri	178
3.1.3.2.2. İl Özel İdaresinde Valilik ve İl Encümeni Seçimleri	183
3.1.3.2.3. Köy Teşkilatında Köy Muhtarlığı ve İhtiyar Meclisi Seçimleri	184
3.1.3.2.4. Mahalle Muhtarlığı Seçimleri	186
3.2. Yerel Katılım Uygulamaları	187
3.2.1. Kent Yönetimine Katılım	189
3.2.2. Yerel Gündem 21’in Gelişim Süreci	193
3.2.2.1. Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı (Stockholm-1972)	193
3.2.2.2. Birleşmiş Milletler Habitat I Konferansı (Vancouver -1976)	194
3.2.2.3. Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı-Yeryüzü Zirvesi-(Rio de Janeiro-1992)	194
3.2.2.4. Birleşmiş Milletler Nüfus ve Kalkınma Konferansı (Kahire-1994)	195
3.2.2.5. Birleşmiş Milletler Sosyal Kalkınma Konferansı (Kopenhag-1995)	196
3.2.2.6. Birleşmiş Milletler Dördüncü Dünya Kadın Konferansı (Pekin-1995)	196
3.2.2.7. Birleşmiş Milletler Habitat II İnsan Yerleşimleri Konferansı - Kent Zirvesi (İstanbul-1996)	197
3.2.2.8. Birleşmiş Milletler Binyıl Bildirgesi (New York 2000)	197

3.2.2.9. Birleşmiş Milletler Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi (Johannesburg-2002)	198
3.2.3. Türkiye’de Yerel Gündem 21 Uygulamaları	199
3.2.4. Kent Konseyleri	201
3.2.4.1. Kent Konseylerinin Amacı	205
3.2.4.2. Kent Konseylerinin Yapısı	209
3.2.4.3. Kent Konseyinin Organları ve İşleyişi	210
3.2.4.4. Kent Konseylerine İlişkin Değerlendirmeler	213
3.3. Yerel Yönetimlerin Mevzuat Kapsamında Katılım Açısından Değerlendirilmesi	221
3.3.1. Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Yasasındaki Eksiklikler	231

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ULUSLAR ARASI BELGELER AÇISINDAN YEREL ÖZERKLİK VE YEREL KATILIM

4. Avrupa Konseyi ve Yerel Katılım	236
4.1. Avrupa Konseyinin Yapısı, Statüsü ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	236
4.2. Avrupa Konseyi’nin Demokrasi ve Yerel Yönetim Yaklaşımı	239
4.3. İnsan Hakları Bağlamında Yerel Özerklik Şartı ve Yerel Katılım	244
4.3.1. Yerel Demokrasi ve Yerel Haklar	253
4.3.2. Avrupa Kentsel Şartı ve Kent Yönetimine Katılım	259
4.4. Özerklik Şartının İç Hukukumuzdaki Yeri	263
4.4.1. Özerklik Şartı ile Sağlanan Statü	268
4.4.2. Özerk Yerel Yönetim	271
4.5. Yönetimsel Özerklik	273
4.5.1. Yerel Özerklik ve İdari Vesayet	279
4.5.1.1. Yerel Özerklik	279
4.5.1.1.1. Yerel Toplum Özerkliği	283
4.5.1.2. İdari Vesayet Yetkisi	286
4.5.1.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve İdari Vesayet	291
4.6. Özerk Yerel Yönetim İlkesinin Hukukumuzda Düzenlenişi	295
4.6.1. Anayasal Statü	296

4.6.2. Belediye Yasasındaki Statü	300
4.7. Yerel Özerklik Şartı ve Yerel Yönetimlerde Temsili Katılım	303
4.8. Yerel Özerklik Şartı ve Yerel Yönetimlerde Doğrudan Katılım	309
4.9. Özerk Yerel Yönetimlerde Yetki ve Görev	316
4.9.1. Özerklik Şartı ile Yetki ve Göreve Sağlanan Statü	316
4.9.2. Genel Yetki ve Mutlak Takdir Yetkisi	319
4.9.3. Yetkide Vatandaşa Yakınlık İlkesi	323
4.9.4. Yetkilerin Planlanmasında Yerel Yönetimlerin Katılım Hakkı	325
DEĞERLENDİRME	327
KAYNAKÇA	337

GİRİŞ

Demokrasi en yalın anlamı ile halkın kendi kendini yönetme biçimi olarak tanımlanmaktadır.¹ *Demokrasi, “halkın halk tarafından yönetilmesi, egemenliğin millete veya halka ait olmasıdır.”*² DAHL’a göre ise demokrasi, “Kolektif ve bağlayıcı kararlar almanın benzersiz bir yöntemi”³ dir. Bu bağlamda bir siyasal sistem olarak demokrasi, Barry Holde’e göre “kamu siyasetine ilişkin önemli sorunlar hakkındaki temel belirleyici kararların bütün halkın pozitif veya negatif olarak aldığı veya almaya yetkili olduğu” bir yapıdır.⁴

Demokrasi, çağımız modern toplumlarının benimsediği temel yönetim şeklidir. Günümüzde demokrasiyi anayasal bir norm olarak benimsemeyen bir devlet ve toplum bulmak oldukça güçtür. Demokrasinin kendine özgü değerler silsilesi, onu bir yönetim ve yaşama biçimi olarak küreselleştirmiştir. Küresel bir değer olmaktan öte, demokratik rejim evrensel bir değer olmuştur. Bu gelişmelerin doğal bir sonucu olarak, bugün dünyada temsile dayalı demokrasiden bir ileri aşamaya, doğrudan demokrasiye geçme çabaları görülmektedir. Gösterilen çabalar, bir bakıma yönetme ve karar alma işlevinin gerçek egemen olan halk tarafından yerine getirilmesi için bütün olanakların kullanılması şeklinde karşımıza çıkmaktadır.⁵ Egemenlik halkta olduğuna göre; temsili demokrasiyle dolaylı olarak kullanılan halk iradesinin sağlıklı bir şekilde araçları aradan çıkarmak suretiyle doğrudan kullanılmasına veya karar alma, uygulama ve denetim süreçlerine halkın dahil edilmesine yönelik yaklaşımlar gün geçtikçe etkisini artırmaktadır.

Temsili demokrasilerin sorunlu olduğu, etkinliğini kaybettiği düşüncesi yaygınlık kazanmakta ve doğrudan demokrasi araçlarının devreye sokularak bu eksikliklerin giderilmesi ya da temsili demokrasinin boşluklarının doldurulması gereği üzerinde durulmaktadır. Bunun sağlanabilmesi için de daha fazla demokrasi

¹ Ejder Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2016, s. 190.

² Cengiz Derdiman, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Türk Anayasa Düzeni*, Alfa Aktüel Yayınları, 2006, s. 91.

³ Robert DAHL, *Demokrasi ve Eleştirileri*, Çev: Levent Köker, Yetkin Yayınları, Ankara 1993, s. 6.

⁴ Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2005. s. 174.

⁵ Akif Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2012, s. 1.

gereksinimini karşılayacak olan katılım süreçlerine ilgi büyümektedir. Katılım-demokrasi ilişkisinin güçlendirilmesiyle, katılımın halkın siyasete ve yönetime olan ilgisizliğini gidereceği, küçük toplumsal grupların toplumdaki soyutlanmasının önleneceği, demokratik sürece katacağı ve yabancılaşmayı önleyeceği gibi birçok yarar umulmaktadır.⁶ Toplumda temsili demokrasi uygulamalarındaki tıkanıklıkları gidermek ve meşruiyet krizini aşarak işlevsel bir devlet yönetimi hedeflenmektedir. Bunun için halkın karar alma süreçlerine katılımının artırılmasını sağlayacak arayışlar özellikle 20.yüzyılın sonlarına doğru yoğunlaşmıştır. Devlet ve toplum düzeyinde özellikle bireylerin, sivil toplum ve özel sektör örgütlerinin yönetime katılmasını sağlamaya yönelik modeller ortaya konulmuş ve geliştirilmeye çalışılmıştır. Elbette bu gelişim süreci yeni yönetim anlayışlarının modellenmesine öncülük etmiştir. Yönetişim yaklaşımı, katılımcı demokrasi anlayışının fiili olarak yönetim süreçlerine uyarlanmasında önemli bir işlev görmüştür.

Yeni yönetim anlayışı olarak ifade edilen yönetişim kavramı, devlet merkezli yönetim yerine toplum merkezli bir yapıyı esas almaktadır. Yönetişim, kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplumun işbirliğinde yönetime katılmak anlamında, ideolojik temelleri aynı ancak katılımın mekânsal boyutlarına göre yerel, ulusal ve küresel alanda gerçekleşen bir yapıyı anlatır.⁷ Yenidünya düzeni, sorumlulukların devletin yurttaşla olabildiği kadar paylaşılması ve devletle toplum arasında çeşitli dayanışma yollarının kullanılmasını öngörmektedir. Bilim ve teknolojideki gelişmelerin etkili bir şekilde devlet ve toplum yapısını etkilemesi yönetilenlerde yönetime ilişkin olarak beklentilerin artmasına ve mevcut yönetim usullerinin sorgulanması sonucunu doğurmuştur.

Elektronik teknolojisindeki gelişmeler ise, bütün sektörleri sarsıcı nitelikler taşımaktadır. İnternetle birlikte gelen yeniliklerin, geleneksel kitle iletişim araçlarının yanında, katılımcı yönetim düşüncesini gerçekleştirmede önemli bir işlevi yerine getireceği geniş bir biçimde tartışılmaktadır. Örneğin, internetle daha fazla siyasal katılımın sağlanabilmesinin yolları aranmakta, çeşitli ülkelerde yönetimler bazı hizmetleri internet aracılığıyla yerine getirme çabası içerisine girmiş

⁶ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 1-2.

⁷ Zerrin Toprak, *Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler*, Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir, 2000, s. 37-53.

görünmektedirler. Toplumsal değişimin gücü, devlet etkinliklerinin yeniden düşünülmesi ve yerine getirilmesi yöntemlerini değiştirmeye zorlamaktadır. İnternet ve sağladığı iletişim imkânları gerek ulusal gerekse küresel çapta siyaset ve yönetim süreçlerinden halkın haberdar olmasına neden olmaktadır. Halkın siyasi ve yönetsel alanda olanlarla ilgili olarak sürekli bilgi yüklemesine tabi tutulduğu ortamda ortaya çıkan olumlu ve olumsuz süreçlerin yönetilmesi bir zaruret olarak yönetimlerin karşısına çıkmıştır.

Siyasal katılma konusunun özel olarak yerel yönetimler düzeyinde ele alınmasını zorunlu kılan diğer bir neden de, kentsel siyasete olan ilginin günden güne yoğunlaşarak artmasıdır. Bu durum, hem gelişmiş ülkeler hem de gelişmekte olan ülkeler için geçerli olan bir olgudur. Yerel siyasetin ülke siyasetini önemli ölçüde etkilediği gerçeğinin görülmesi, çevrecilik hareketlerinin artması; demokratikleşme arttıkça kentsel toplumsal hareketlerin hem sayısının hem de etkinliğinin artması, kentsel siyasetin güncelliğini korumaktadır.⁸ Siyasi partiler kentte başarılı siyaset üretebildikleri takdirde ülke iktidarına gelebilmektedirler. Ancak, yönetilenler artık sadece kaliteli hizmet beklememekte yönetime ilişkin süreçlerden haberdar olmak ve katılmak istemektedirler.

Demokrasinin yaşanılır kılınması, kentsel siyasetin demokratik temelini iyi oturtulmasına bağlıdır. Kent yaşanılır değilse, ülke de yaşanılır değildir. Yönetim halkla bütünleşemiyorsa; halk yönetsel eylem ve işlemlerin yaşam kalitesini artırmaya yönelik olduğu yönünde bir inanç taşımıyorsa, yönetimin meşruiyeti oldukça tartışmalı demektir. İşte bu noktada katılımcı yönetim yöntemleri, yurttaşların yönetime yabancılaşmasını önleyici önemli beklentileri karşılayacak nitelikler kazanır; yönetimi, yurttaşların kendinden saydığı bir sisteme dönüştürür ve demokratik yöntemler kullanarak, çatışmaların yerine, toplumsal kalkınmayı ve gelişmeyi koyar. Eğer saydam bir yönetim anlayışı yerleşmemişse, katılımcı düşüncenin uygulama şansı da yoktur. Öncelikle, yöneticilerin ve yurttaşların böyle bir etkileşim sürecinin yararlarına gerçekten inanmaları gerekir. Katılımcı düşüncenin bir yaşam biçimine dönüşmesi, yurttaşların bütün katılım olanaklarıyla, yönetsel süreçlerin içine çekilmesine; katılımın ön koşulu olan yönetsel etkinlikler

⁸ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1998, s. 103-105.

hakkındaki bilgilenme sürecinin sağlıklı bir biçimde gerçekleşmesine ve bütün sosyal sınıflardan, mesleklerden, yaşlardan, cinsiyetlerden katılımcıların katılıma özendirilmeleriyle sağlanabilir.⁹

Tabii temelde klasik demokrasi uygulamalarının karşılaştığı problemleri aşma hedefi olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Demokrasinin dünyada karşılaştığı problemler ve meşruiyet krizlerini aşmanın yolu demokrasinin özünde yer alan değerlerin pratiğe aktarılmasının yollarını aramak ve uygulamaktan geçtiği düşüncesi demokratik yönetimlerin yeni arayışlara girmesinin temel tetikleyicisi olmuştur.

Dünya üzerinde halkına belli bir yaşam düzeyi sunan devletler ya da siyasal iktidarlar, halkını olabildiğince yönetimiyle barışık, kendisiyle barışık ve çevresiyle barışık kılmak için yoğun çabalar harcamaktadırlar. Bunun yolunun da, halkı yönetimden uzak tutmaktan geçmediğini ya da yürütülen etkinlikleri, “hikmet-i hükümet” gibi gerekçelerin ardına saklanarak halkı bilgilendirmekten kaçınmaktan geçmediğini biliyorlar. Çünkü bu tür gerekçeler geçmiş yüzyıllarda kullanılan ve bugünün toplumunun gereksinimlerini ve beklentilerini karşılayamayan gerekçelerdir. Devletin ve toplumun önemli değişimler geçirdiği bu dönemde, yaşam alanlarını doğrudan düzenleyen yerel yönetimlerin halkı tam olarak sisteme dâhil eden bir eğilimde ve kararlılıkta olmaları, toplam katılımın (mahalle düzeyinden başlayarak) sağlanması için çaba göstermeleri gereken bir durum söz konusudur.¹⁰

Yerel yönetimlerin gelişebilmeleri, etkin ve verimli çalışabilmeleri ancak merkezi idarece yerel yönetimlere ve yerel halka yerel hizmetlerle ilgili karar alma süreçlerinde daha çok yetki tanıyarak ve yerel idarelere kendi kendini merkezi idareden daha bağımsız yönetme alternatifleri sunarak mümkün olabilecektir. Halkın hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katılımı günümüzde yerel yönetimlerin etkinliği adına olmazsa olmaz koşullardan biri haline gelmiştir demek yanlış olmayacaktır.

Türkiye’deki sistemin halk katılımını teşvik edici şekilde düzenlenmesi demokratik yönetim açısından gereklidir. Bu bağlamda merkezîyetçi anlayışların

⁹ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 4-5.

¹⁰ Coşkun Can Aktan, *Değişim Çağında Devlet*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 363.

yerine; özerk, yerel yönetimlere ve yerel demokrasiye önem veren ve bu bağlamda yerel yönetimler ile halk arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi ve halk katılımının artırılmasını sağlayan uygulamalar yürürlük kazanmalıdır.

Yapılan çalışmada, katılımcı karar alma süreçleri ve katılımın temel unsurları mevcut yerel yönetimler mevzuatı çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu kapsamda yürütülen çalışma ile katılım kavramı ile kamu yönetiminin, yerel yönetsel ve siyasi mekanizmanın yurttaşlarca etkilenmesi ve yönlendirilmesini açıklayan katılımcı süreçler incelenmektedir. Çalışma dört ana bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde, demokrasi ve katılım kavramları tanımlanmakta, bunların kavramsal çerçevesi ile yönetime katılma şekilleri ve çeşitleri demokrasi teorisi etrafında belirlenerek, yerel katılım olgusu, küreselleşme ve yerelleşme çerçevesinde açıklamalar yapılacak ve incelenecektir.

İkinci bölümde, demokrasi ve siyasi katılım kavramları tarihsel süreç içerisinde ele alınarak, katılımcı demokrasinin şartları ve siyasi katılımın özellikleri ve işlevleri ele alınacaktır.

Üçüncü bölümde ise katılımı etkileyen faktörler ve Türkiye’de katılım uygulamaları hukuki çerçevede incelenecektir.

Dördüncü bölümde ise ülke düzeyinde ve yerel düzeydeki katılımın nasıl gerçekleştiği ele alınmakta, bu çerçevede katılımın çeşitleri ve hukuki mevzuatı üzerinde durulacak ve Türk iç hukukunu önemli ölçüde etkileyen ve değiştiren uluslararası antlaşmalar ve bu antlaşmalardan Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ele alınarak yerel yönetimler hukukumuzla katılımcılık çerçevesinde karşılaştırması yapılmaya çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEMOKRASİ VE SİYASAL KATILIM

1. Demokrasi Kavramı

1.1. Demokrasi Kavramına Giriş

İnsanların bir araya gelerek yaşama zarureti doğduğundan bu tarafa birlikte yaşamamanın bir gereği olarak çeşitli devlet modelleri ve yönetim şekilleri ortaya çıkmıştır. Bu organizasyonlar insanların daha çok savunma, barınma, beslenme ve adalet gibi ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş ve gelişmişlerdir. Antik çağdan bu yana yazılı kaynaklarda, devletlerin karar alma organları ve karar alma süreçlerine ilişkin olarak çeşitli yönetim modellerinden bahsedildiği ve bunlara ilişkin tartışmalara yer verilmiştir. Demokrasi de bunlardan biridir.

İnsan doğası gereği pek çok ihtiyacı olan ancak bunları tek başına karşılaması zor bir varlıktır. Yaşamak ve ihtiyaçlarını karşılamak için bir arada yaşamak ve işbirliği yapma zorunluluğu beraberinde zaruri olarak ortak yaşama kuralları oluşturulmasını gerektirmiştir. Her topluluk yaşadıkları zaman, coğrafya, iklime göre yönetim modelleri oluşturmuş ve doğal olarak siyaset yapma şekilleri de buna paralel olarak gelişmiştir.

İnsanoğlunun geliştirdiği siyaset ve yönetim sistemlerinden birisi de demokrasidir. “Demokrasi” birçok politik terim gibi demos ve kratos kelimelerinin birleşmesiyle oluşan Yunanca bir kelimedir. Her iki sözcük de birden çok anlam içermektedirler. Demos belirli bir poliste (kentte) yaşayan vatandaşlar anlamının yanı sıra, ‘sıradan insanlar’ veya ‘alt tabaka’ ya da ‘alt tabakadaki din adamları’ ‘avam’¹¹ terimlerine karşılık olarak da kullanılabilirdi. Kratos ise ‘güç’ veya ‘egemenlik’ anlamındaydı.

¹¹ Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s. 235.

Demokrasi kent devleti şekliyle ilk defa Sümerlerde ortaya çıkmıştır. Ancak, antik dönemde en olgun haline Yunan kent devletlerinde kavuşmuştur. Yunan kent devletlerinin başlangıç dönemlerinde yönetim aristokratların elindeydi. Fakat zamanla deniz ticaretinin gelişmesinin kazandırdığı zenginlik ve gelişmelerle birlikte halkta siyasal bir aktör olarak yönetimde yer almaya başlamıştır.¹²

Demokrasi, eski Yunan'da halkın veya çoğunluğun egemenliği anlamında kullanılmıştır. Burada halktan kastedilen daha çok fakir çoğunluktur.¹³ Atina'da yönetim hakkına sahip olanlar sadece 20 yaş üzerindeki Atinalı erkeklerdi. Atina'da yaşayan kadın ve çocuklar, yabancılar ve köleler oy hakkıyla birlikte vatandaşlık hakları olarak kabul edilen yargı kararlarının oluşturulmasında söz sahibi olma hakkından da yoksun idiler.¹⁴ Kolektif yaşamı esas alan Atina demokrasisinde, oy hakkı olan vatandaşların kamusal hayata aktif olarak katılmaları halinde özgür olabileceklerine inanılırdı.¹⁵

Birey-toplum ilişkilerinin genel anlamda doğrudan demokrasiyi esas aldığı kabul edilen Atina demokrasisi, Atina'nın MÖ 322 yılında Makedonya hâkimiyetine girmesiyle birlikte sona ermiştir. Demokrasinin ve halkın yönetim süreçlerine katılmasının esas alınmasının benimsenmesi için iki bin yıl beklenmesi gerekmiştir.¹⁶

Demokrasi kavramı antik dönemin ürünü olmasına rağmen, gelişim süreci 19. yüzyılda başlamış 20. yüzyılda gerçekleşmiştir. Esas yaygınlaşmasını ise 20. yüzyılın ikinci yarısına rastlar.¹⁷ Demokrasi, bu dönemden sonra oldukça hızlı bir şekilde Dünyada yayılmış ve devletler yönetim biçimlerini ve uygulamalarını bir şekilde Demokrasiyle meşrulaştırmaya başlamışlardır.

Atina demokrasisi toplumu esas alırken, modern zamanların demokrasi

¹² Alaaddin Şenel, *Çağdaş Siyasal Akımlar*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001, s. 239-240.

¹³ Aristotile, *The Politics*, Penguin Yayınları, 8. Bölüm, 1290b., Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s. 235. (Kelime, demos ve kratos şeklinde ayrı ayrı anlamları üzerinden egemen güç ile halk tabakası arasındaki ilişkiyi ortaya koyması açısından da açıklayıcıdır.)

¹⁴ Aristotile, 1275b18-19

¹⁵ Bernard Yack, *The Problems of Political Animal*, University of California Press, Berkeley, 1993 s. 9.

¹⁶ Bican Şahin, *Demokrasi Teorisinde Güncel Tartışmalar*, Ed: Bican Şahin, Liberal Demokrasinin Temelleri, Orion Kitabevi, Ankara, 2008, s. 6.

¹⁷ Robert A. Dahl, *Demokrasi Üstüne*, Çev: Bülent Kadioğlu, Phoenix Yayınevi, Eylül 2001, Ankara, s. 3.

anlayışında birey öne çıkarılmıştır. Bunda demokrasinin tekrar ortaya çıktığı süreçte liberalizmden¹⁸ etkilenmesi ve şekillendirilmesinin önemli rolü olmuştur.¹⁹ Ancak buradan 'liberalizm eşittir demokrasi' sonucuna varmak doğru olmayacaktır. Demokrasi pek çok düşünür ve kültür tarafından içeriklendirildiğinden liberalizmin burada önemli bir katkısının olduğunu ve demokrasinin başka düşünce akımlarından da etkilendiğini belirtmekte fayda vardır.

Genel kabul gören klasik yaklaşıma göre demokrasi, halkın yönetime katılmasına olanak veren bir yönetim biçimidir. Bu sistemde tüm yurttaşlar, kendilerine uygulanan kuralların ve bunlarla ilgili kararların kendilerince alınması ve yaptırıma bağlanması için hem haklara hem de ödevlere sahiptirler.²⁰ İdeal bir demokratik sistemde, halkın isteklerini tam olarak karşılayan bir yönetim vardır. Bu yönetim halkın tercihleri doğrultusunda oluşur ve halkın tercihlerine bağlı olarak etkinlikte bulunur. Halkın taleplerini tam olarak karşılayan bir demokrasi insanlık tarihi boyunca, ulaşılmak istenen bir düştür.²¹ Duvarger demokrasiyi "*İdare edenlerin, dürüst ve serbest seçimler yoluyla idare edilenler tarafından seçildiği bir rejim*" şeklinde tarif ederek ana hatlarını ortaya koymuştur.²²

SELÇUK'a göre, Demokrasilerde halk, yönetenlerin müşterisi ve sağa sola savrulan sayısal insanlar yığını değil; özgür ve eşit öznelerden (bireylerden) oluşan bir topluluk, ülkenin gerçek sahibi ve yöneticisi, demokrasinin en doğru bekçisi, nöbetçisidir; seyirci ve edilgin bir yığın değil, etkin bir aktördür.²³

¹⁸ "Liberalizm, düşünsel temellerinin 17. yüzyılda atıldığı bir siyasal düzendir. Felsefi kökenleri Locke, Hume, Smith, Mill, Bentham, Spencer, Constant gibi düşünürlerin görüşleriyle şekillenmiştir. John Locke, liberalizmin öncüsü olarak kabul edilir. Devletin amacının özgürlüğü güvence altına almak olduğunu, devletin kaynağının ve mesruiyetinin toplum sözleşmesinde aranması gerektiğini, iktidarın bireysel kabulü amaçlamak zorunda olduğunu belirten görüşleriyle liberal düşüncenin kuruluşuna katkıda bulunmuştur." Halis Çetin, "Liberalizmin Temel İlkeleri", **Feramuz AYDOĞAN'ın Anısına**, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 221-222, s. 221-237.; Mustafa Erdoğan, Liberalizmin temel ilkeleri olarak: bireyselliğe verilen önem ve insan hakları, serbest piyasa ekonomisi, sınırlı minimal devlet, hukuka bağlı devlet ve liberal rasyonalizm sıralar. Mustafa Erdoğan, "Liberal Düşünce Geleneği", **Yeni Forum**, 1990, c.11, n.252, s. 20-34.

¹⁹ Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev: T. Karamustafaoğlu, M. Turhan, Yetkin Basımevi. Ankara, 1993, s. 418.

²⁰ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayını, Ankara, 1993, s. 19.

²¹ Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler**, Çev: Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Yayını, Ankara, 1986, s. 1.

²² Maurice Duverger, "Partiler ve Siyasi Rejimler", Çev: Ergun Özbudun, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 1, 1961, (Çevrimiçi), (Erişim) <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/340/3577.pdf>. 01.02.2017, s. 96, s. 95-171.

²³ Sami Selçuk, **Özlenen Demokratik Türkiye**, Yeni Türkiye Yayınları, 2000, s. 54.

Demokrasi kelimesinin lügat anlamı Atina'dan beri "halkın iradesi veya hükümet etmesidir". Çağdaş tanımlama çalışmalarında, demokrasinin uzun bir tarihi kullanılışla kazanılmış bu anlamı akılda tutulursa demokrasi kelimesinin etrafında oluşturulan karışıklık da giderilebilir.²⁴ Ancak yine de demokrasi, üzerinde birçok tanımlama ve tartışmanın yapıldığı bir kavram olmaya devam etmektedir: Örneğin birileri için demokrasi Hıristiyan toplumu demektir.²⁵

Demokrasi konusunda bakılması gereken önemli noktalardan biri de, "demokrasinin salt manada bir teoriden mi ibaret olduğu yoksa demokrasinin aynı zamanda uygulanabilir bir sistem mi olduğu" sorusudur. Bu soruya cevap arayan Henry B. Mayo, demokrasiye "kendisini izah edecek ve dayanak noktasını bulacak bir teori ile birlikte bir sistem olarak bakılmalıdır" der.²⁶

Demokrasi kavramını eşitlik üzerinden ele alan yazarlar vardır. Demokrasi tarihsel olarak çok eskilere dayanmaktadır. İster çok daha önceki çağlarda olsun, ister modern çağda olsun, demokrasi kavramının en çok çağrıştırdığı kavram eşitliktir. Bu bağlamda Sartori "Demokrasi terimi, 2500 yıl önce icat edildi. Bu terim, ilk olarak Herodotos'un tarihinde, "İsonomia ile kanun önünde eşitlik ile ilgili olarak görüldü"²⁷ diyerek 'demokrasi' kavramı ile "eşitlik" kavramlarının özdeşliğini ifade etmektedir. Ancak, demokrasi kavramı ya da demokrasinin muhtevası, sadece eşitlik kavramıyla sınırlı değildir. İnsanoğlunun kurduğu ve geliştirdiği uygarlık ilerledikçe ve yayıldıkça kendi kendini idare etme yöntemine ilişkin olarak yeni metotlar ve araçlar geliştirdikçe ve daha çok özgürlük isteklerinde bulundukça, demokrasi kelimesine ve muhtevasına yeni kavramlar ve anlamlar da dâhil olmuştur. Örneğin insanların homojen olmayacakları, yeknesak bir düşünce yapısına sahip olmayacakları düşünülmüş ve görülmüştür. Bu nedenledir ki, "demokrasi ayrılık ve bölünme anlamına gelir, ancak bunun rıza ve tutarlılık temeline dayalı olması

²⁴ Henry Mayo, *Demokratik Teoriye Giriş*, Çev: Emre Kongar, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayını, Ankara, 1964, s. 18.

²⁵ Mayo, s. 18.

²⁶ Mayo, s. 18.

²⁷ Giovanni Sartori, *Demokrasi Kuramı*, Çev: Deniz Baykal, Siyasi İlimler Derneği Yayını, t.y, Ankara, s. 161.

gerekir”²⁸. Ancak farklılık, başkasının da farklı düşünebileceğine verilen karşılıklı rıza ile olabilir.²⁹

İnsanlığın kurduğu uygarlık, en genel sınıflandırmayla yöneten ve yönetilen sınıf ayrımına tabi tutulabilir. “*Yönetenlerin ya da yönetici sınıfın sürekliliği mi, yoksa geçiciliği mi*” tartışması yanında, ‘kendini yönetenlerin seçilmesi mi yoksa yönetenlerin seçilmesi işlemine yönetilenlerin hiç karışmaması mı gerektiği’ tartışması da olmuştur.³⁰ Burada gelinen noktada demokrasi, “*geçici süreli bir yönetim, seçmenlerin düzenli aralıklarla yöneticilerden hesap sorabilecekleri ve bir değişikliği dayatabilecekleri bir rejim*” olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetenlerin seçilmesine yönetilenlerin müdahale edip edemeyecekleri noktasında yöntem olarak demokrasi, otokratik yapıdan ayrılmaktadır.

Fakat yöneticilerin, yönetilenler tarafından belirlenmesi de demokrasinin işaret ettiği anlamı belirlemeye yetmez. Bunun sürekliliği de gerekir. Yani demokrasi “*yöneticilerin düzenli aralıklarla yönetilenler tarafından serbest seçimle belirlenmesidir.*”³¹ Haliyle demokratik yönetim, yönetecekler açısından iktidar olabilmeye yönüyle, yönetilenlerin en fazla teveccühünü kazanmış olanların iktidar olabilecekleri bir siyasal sistemdir. Bunu içindir ki, “*modern demokrasiler çoğunluk yönetimine, seçim mekanizmalarına ve iktidarın temsili ile el değişimine dayanır.*”³² Onun için demokrasinin, çoğunluk yönetimi, “*iyice belirli kılınmış azınlık haklarını gözetme şartına bağlı çoğunluk yöntemi*”dir.³³ Demokrasilerde, azınlık haklarını gözetme ve onlara saygı gösterilme sebebi de bir gün çoğunluğa dönüşebilme yollarını açık tutulduğu özgürlükçü ve çoğunluk yönetimi³⁴ olma yapısından kaynaklanmaktadır.

Demokratik yönetimlerin bir takım faydaları sayılabilir. Demokratik yönetimlerin halklarının mutlu, zengin, sağlıklı olacakları adil bir yapının ortaya

²⁸ Lary Diamond, Marc Plattner, *Demokrasinin Küresel Yükselişi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 136.

²⁹ Sartori, s. 3.

³⁰ Maurice Duverger, *Siyasal Rejimler*, Çev: Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınları, İstanbul, 1986, s. 12.

³¹ Alain Touraine, *Demokrasi Nedir?* Çev: Olcay Kural, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997, s. 169.

³² Sartori, s. 16.

³³ Selahattin Ertürk, *Diktacı Tutum ve Demokrasi*, Yelkentepi Yayınları, Ankara, 1981, s. 169.

³⁴ Ahmet Taner Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, İmge Yayınları, Ankara, 1990, s. 169.

çıkmasına neden olacakları yönünde bir garanti vermek mümkün değildir. Bu sayılanlar aslında demokrasi dahil hiç bir yönetim şeklinin garanti altına alabileceği şeyler değildir. Ancak, demokrasileri diğer yönetim sistemlerine göre daha çekici kılan bir takım yararlarının olduğu söylenebilir. Bunlar:³⁵

-Demokratik yönetimlerde diktatörlerin yönetimi ele almaları daha zordur.

-Demokrasiler temel haklar konusunda demokratik olmayan sistemlerin sağlayamayacağı temel hakları sağlama konusunda daha iddialıdırlar.

-Demokrasiler temel haklar yanında kişisel çıkarların korunması konusunda yardımcıdır.

-Kişisel özgürlükleri koruma zemini daha sağlamdır.

-İnsanlara, kendi yaşamlarını düzenleyen kuralların konulması ve kaldırılmasına müdahil olabilme fırsatı tanınır.

-Demokrasi, insanların gelişimine ve kendilerini gerçekleştirebilmelerine daha çok imkân tanır.

-Demokratik yönetimler göreceli olarak politik eşitlik sağlarlar.

-Temsili demokrasilerin birbirleriyle savaşma ihtimalleri zayıftır.

-Demokratik yönetime sahip ülkeler olmayanlara göre daha zengindirler.

Demokratik sistemlerde, uygulanan siyasal sistemlere göre çeşitlilik gösterirler. BARBER, demokrasi türlerini kaynaklarına göre ayırmaktadır. Bu ayrıma göre otoriter demokrasi, merkezi bir yönetimin, yönetimi güvenlik ve düzen adına kullanmasını anlatır. Kendisini seçen bir halk vardır. Ancak, temsili bir yürütme elitine sahiptir ve bu elitin üstünlüğü geçerlidir. Katılımcılığı öngörmez. Tamamen eşitlikçi değildir ve zayıf bir yurttaşlık temeline dayanır.

Bir başka model olan hukuksal demokrasi ise mahkemelerin ve yargının ağırlığının hissedildiği bir yapıya dayanır. Hükümet organları üzerinde zorunluluklar ve kısıtlamalar koyan bir yargı vardır. Bu demokrasi modeline de temsili bir yargı elitinin egemen olduğu model gözüyle bakılabilir.

Bir diğer demokrasi modeli de, çoğulcu demokrasi modelidir. Bu model,

³⁵ Dahl, **Demokrasi Üstüne**, s. 63, 64.

sosyal çatışmaları toplum sözleşmesi ve serbest piyasa araçlarıyla çözmeye çalışır. Çoğulcu demokrasi, özel çıkar peşinde koşmanın kamusal yarar üreteceği, görünmez el ve yararcılık ilkelerine dayanır. Kamusal bir amaç üretmek, bu demokrasi türünde güçlüklerle karşılaşır. Sonuçta, çoğulcu model de temsil ilkesine dayanmaktadır ve temsili demokrasilerde yurttaş, yalnızca oyunu kullandığı gün özgürdür.³⁶ Bu yaklaşıma göre çoğulcu demokrasi, halkın farklı kesimlerinin ve çoğunluğun temsiline olanak vermekte, ancak, oy kullanma dönemleri dışında halkı siyasal süreçlerin dışında tutmaktadır. Belirtilen uygulama, halk egemenliğinin dönemler halinde kullanılması anlamına gelmekte ve demokrasiyi sınırlamaktadır.

Her ne kadar, doğrudan demokrasi antik zamanlara ait ve ancak küçük kent ölçeklerinde uygulanabilen bir olgu gibi gözükse de bugün önemli bir etkinliği olan ve uygulanan bir yöntemdir. Doğrudan demokrasi, bugünkü anlamıyla önemli kararlarda halkın düşüncesinin de sorulmasıdır. Belli konuların halk oylamasıyla gündeme gelmesi, yine halk oylamasıyla yapılıp yapılmamasına karar verilmesidir. Ancak halkın çoğunluğu sadece yasaları onaylamakla kalmaz, onların uygulanmasına da katılır.³⁷ Bu olanak, tamamıyla halka dayalı ve her türlü yetkinin halktan kaynaklandığı bir demokratik yapının gerçekleştirilmesi için önemli bir fırsat olarak değerlendirilmelidir.

1.2. Demokrasi ve Kurumsallaşma Süreci

Çağdaş demokratik süreçlerin oluşumunda baz alınan temel kriterler söz konusudur. Bu kriterlere yaklaşımlar farklılık arz etse de genel anlamda konsensüse varılan noktalar mevcuttur. Demokrasi denildiğinde akla ilk gelen kavramlar seçim, gizli oy esası, temsil ve halk katılımı kavramlarıdır.

1.2.1. Tarihsel Gelişim

Sartori, demokrasi denemesinin şartlar olgunlaşmadan denenmeye kalktığında pek az yaşama şansı bulacağını ifade etmektedir. Özellikle Sartori

³⁶ Benjamin Barber, *Güçlü Demokrasi*, Çev: Mehmet Beşikçi, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1995, s. 185.

³⁷ Mehmet Akad, Bihterin Dinçkol, *Genel Kamu Hukuku*, Der Yayınevi, İstanbul, 2006, s. 127.

demokrasinin gerçekleşmesinde tarihsel olgunluk kavramına dikkat çekmektedir. Demokrasi bir tarihsel üründür dediğimiz zaman, gerçekte kastettiğimiz demokratik bir sistemin, tarihin yarattığı şartlar ve gerekler içinde mümkün olmasıdır. Zaman unsurunu dikkate almamız gerektiğini ve bir demokrasi denemesinin, şartlar olgunlaşmadan buna girilmesi halinde pek az yaşama şansı bulunduğunu ifade eden ‘tarihsel olgunluktan’ söz etmemizin sebebi de budur. Bu anlamda, demokrasinin, belirli bir tarihin, belirli bir tarihsel oluşumun ürünü olduğunu söylemek daha açıklayıcı olacaktır.”³⁸ Demokrasinin tarihsel gelişimini farklı dönemler bazında açıklamakta fayda görüyoruz.

1.2.1.1. Atina’da Doğrudan Demokrasi

Demokrasiler, doğrudan demokrasi ve temsili demokrasi şeklinde iki türde incelemeye tabi tutulabilir. Tarihsel açıdan demokratik rejimler, Yunan sitelerinde ve Yunan sitelerine benzeyen sosyal topluluklarda olgunlaşmışlardır ve doğrudan demokrasi biçimi şeklinde gerçekleşen bir demokrasi mevcuttur. Bu sistem ancak, bütün halkın kolaylıkla toplanabileceği küçük ülkelerde uygulanabilirdi. Ayrıca, görüşülecek konularında halkın onaylayabileceği kadar basit olması gerekmektedir.³⁹

Antik Yunan siyasal düşüncesinde demokrasiye yakın ilk düşünce MÖ 700’lerde Hesiodos’la görülmektedir. Hesiodos, çalışma ve kol işçiliğini ayıp sayan aristokratik önyargılara karşı çıkmış ve çalışmayı yüceltmıştır.⁴⁰ Atina demokrasisi, modern demokratik yönetimden çok farklı ilkelere dayanmaktadır. Atina demokrasisinin en ayırt edici özelliği, vatandaşların yönetim faaliyetlerine doğrudan katılımıdır.⁴¹ Ancak katılım, Yunan devlet anlayışının, ataerkil krallığın ve zengin bir azınlığın üstünlüğüne dayandığından, çoğunluğun katılacağı bir yönetim biçiminden de uzaktı ve Atina’da katılım siyasal hak sahipliği ile gerçekleşirdi.⁴²

³⁸ Sartori, s. 147.

³⁹ Duverger, s. 16.

⁴⁰ Toktamış Ateş, *Demokrasi*, Eser Matbaası, İstanbul, 1976, s. 25.

⁴¹ Andrew Heywood, “Demokrasi”, *Liberal Düşünce Dergisi Yayını*, Çev: Bican Şahin, 1997, (Çevrimiçi), (Erişim) <http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/08/10-andrew-heywood-demokrasi.pdf>, 06.03.2017, s. 108.

⁴² Ateş, *Demokrasi*, s. 22–23.

Yukarıdaki duruma rağmen Yunan demokrasisinde katılımın iki şekilde gerçekleştiği söylenebilir. İlk olarak, Atina’da vatandaşların katılma hakkına sahip olduğu ve önemli kararların çoğunluk esasına göre alındığı düzenli toplantılarda veya meclislerde söz konusu olurdu. Bu anlamda, vatandaşlar kendilerinin dışında veya üzerinde olan bir organ tarafından yönetilmek yerine, kendi kendilerini yönetmiş oluyorlardı. İkinci olarak, devamlı sorumluluk gerektiren yönetim kadroları veya resmi makamlara gelecek kişiler, atama veya seçim sistemi ile değil, kura veya sıra esasına göre belirleniyordu. Bu sayede sadece seçilmiş bir profesyonel politikacılar grubu değil, tüm vatandaşlar da yönetim mercilerine gelme hakkına sahip oluyorlardı. Bu tip klasik demokrasi modeline modern dünya da çok nadir olarak rastlanmaktadır.⁴³ Atina demokrasisi halk katılımı açısından ilk uygulama bulan bir dönem olarak değerlendirilebilir.

Ancak katılım; yukarıda belirtildiği üzere Yunan devlet anlayışının, ataerkil krallığın ve zengin bir azınlığın üstünlüğüne dayandığından, çoğunluğun katılacağı bir yönetim biçiminden uzaktı.⁴⁴ Eski Yunan demokrasi uygulaması ideal anlamıyla demokrasi teorisine uygun bir uygulama olmaktan uzaktı. Bu dönemde halkın yönetime katılması sınırlandırıldığı gibi yönetim seçilmiş ve atanmışlar tarafından birlikte sürdürülmekteydi. Bu yönüyle günümüz anlayışının oldukça ötesinde bir demokrasi sistemi vardı.⁴⁵ Atina’da katılım, siyasal hak sahipliği ile gerçekleşirdi. Toplam nüfusu 315.000’i bulunan Atina’da kadınlar, sayıları 115.000 kadar olan köleler ve 28.500 civarında olan yabancı kökenli Metoik’ler siyasal haklara sahip değillerdi.⁴⁶ Atina’da katılma hakkına sahip vatandaşların yönetime ait kararların çoğunluk esasına göre alındığı düzenli toplantılar veya meclisler vardı.⁴⁷ Sonuç olarak, demokrasi kuramının ilk olarak Antik Yunan döneminde Atina kent devletinde uygulamaya geçirilmiş olduğunu görüyoruz.

⁴³ Heywood, s. 108–109.

⁴⁴ Ateş, **Demokrasi**, s. 22.

⁴⁵ Giovanni Sartori, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Çev: T. Karamustafaoğlu ve M. Turhan, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara, 1993, s.303. Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s.201. Hasan Tunç, “Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 12, Yıl: 2008, Sayı 1–2.

⁴⁶ Ateş, **Demokrasi**, s. 23.

⁴⁷ Heywood, s. 108–109.

1.2.1.2. Ortaçağda Demokrasi Düşüncesi

Ortaçağda yönetim ve siyasete ilişkin kavramların teolojik dayanakları vardı. 1384’de Wycliffe’in şu prologla başlayan İncil çevirisi yayımlandı. “*Bu İncil halkın halk tarafından, halk için olan yönetimleri içindir.*”⁴⁸ Bu, demokratik hareketin ilk motifi idi. Gerçek düzenin temsilcisi kral değildi. Tanrının izniyle halk doğru olanı biliyordu. Jhoannes Hus bu fikirleri Bolonya’ya taşıdı. Wycliffe’nin fikirleri Avrupa’yı ihtilalci bir dalga olarak sardı. Bu fikirlere tepki mutlakıyetçilik olarak geldi. Güçlenen mutlakıyetçiliğin karşılığı Almanya’da Luther’in reformasyonu, Fransa’da Kalvenizm oldu. Almanya’da ve Fransa’da mutlakıyetçiliğe karşı halk ayaklanmaları başladı. Düşünce alanındaki gelişmeler halk tarafından benimsenirken teknik alandaki gelişmeler de Ortaçağdaki yapıyı hızla değiştiriyordu. Özellikle barutun kullanılmasıyla geliştirilen toplar, derebeylik düzeninin sonunu hazırlarken merkezi otoritenin güçlenmesini sağlıyordu. Bu gelişme Fransa’da Kralın gücünün artması şeklinde olurken İngiltere’de parlamentonun gücünün artması şeklinde biçimleniyordu.⁴⁹

Düşünce alanındaki olumlu gelişmeler halk tarafından benimsenirken, teknik alandaki gelişmeler de Ortaçağdaki sosyal yapıyı hızla değiştiriyordu. Özellikle pusulanın gemicilikte kullanılması sonucunda yenedünyaların keşfi ve bunun neticesinde bu kıtalardan getirilen zenginlikler Avrupa’da zengin bir yeni sınıfın (burjuvazi sınıfı) doğmasına sebep oluyordu. Öte yandan barutun kullanılmasıyla geliştirilen toplar, derebeylik düzeninin sonunu hazırlarken merkezi otoritenin güçlenmesini de sağlıyordu. Bu gelişme Fransa’da kralın gücünün artması şeklinde olurken, İngiltere’de parlamentonun gücünün artması biçiminde şekilleniyordu. Mukaddes Germen İmparatorluğunda ise bambaşka bir görüntü vardı; Merkezi yöresel otoriteler düzeyinde bir örgütlenme söz konusuydu.⁵⁰

⁴⁸ Wycliffe’s Old Testament, Trencle P Noble, Vancouver, 2010, (Çevrimiçi), (Erişim) www.ibiblio.org/tnoble/download/Wycliffe-OT-Noble.pdf, 06.11.2018.

⁴⁹ Ateş, *Demokrasi*, s. 35.

⁵⁰ Ateş, *Demokrasi*, s. 35.

Liberal demokrasinin oluşumunu hazırlayan sebepler aynı zamanda derebeylik düzeninin yıkılmasına neden olan gelişmeler oluyordu. Demokrasinin Ortaçağ Avrupası'nda ortaya çıkışında aristokrasi ile burjuvazi arasındaki savaş neden olmuştur. Kralın vergi koyabilmek için aristokratların rızasını alması zorunluluğunu getiren 1215 tarihli Büyük Ferman (Magna Carta), aristokratlar ile burjuvazi arasındaki belirgin çekişmenin bariz bir sonucudur.⁵¹

17. yüzyıl, siyasal akılcılık akımının güçlenip ürünleri vermeye başladığı bir dönemdir. Rönesans insana yeni boyutlar kazandırmıştı. 17. yüzyılın tabii hukuk teorisi, ise kişiye yeni bir gözle bakan bir değerler sistemine dönüşmüştür.⁵² Haliyle kent ya da site genel olarak müşterek bir teşebbüs kabul edilmiştir.⁵³ Bugün gelinen noktada demokrasiye, Roma Hukuku'ndan, Rönesans'tan, Reform'dan ve diğer kaynaklardan gelen ferdiyetçilik doktrini de ilave⁵⁴ edilmiştir. 18. yüzyıla gelindiğinde demokrasi kavramı, hazırlanan metinlerde açıkça yer almaya başlamıştır. Özellikle 4 Temmuz 1776 tarihli Bağımsızlık Bildirisi'nin birinci bölümünde demokrasi ve özgürlük düşüncesinin felsefi temelleri⁵⁵ atılmıştır. Söz konusu bildiri de demokratik düşüncenin kurum ve ilkelerini içeren maddeler sıralanıyordu. Kişilerin doğuştan eşit, özgür ve bağımsız olduğuna ilişkin ilk maddenin ardından ikinci maddede bütün gücün halkta toplandığı ve halktan geldiği söyleniyordu.⁵⁶ Bunu 26 Ağustos 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi izlemiştir.

ABD'de ve Avrupa'da demokrasinin lâfzen anılması ve demokrasinin kısmi olarak değişik ülkelerde uygulanmaya çalışılması 18. yüzyılın sonları ile 19. yüzyılda gerçekleşebilmiştir. Örneğin ABD'de kurulan radikal demokrasi kulüpleri içerisinde ilk defa demokrasi sözcüğünü kullanan dernek, Pennsylvania Demokratik Cemiyetidir. Öte yandan genel olarak 19. yüzyılda Avrupa yönetiminde mutlakıyetçi bir görünüm sergilerken yine de yer yer özgürlüklerin olduğu, kısmen parlamentolara değişik gruplardan katılımların olduğu ülkeler de mevcuttu. İsveç bunların başında yer alıyordu. Kralın fazla müdahalesi olmadan parlamento “*Riksdag*” ülkeyi

⁵¹ Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, s. 178–179.

⁵² Ateş, *Demokrasi*, s. 38.

⁵³ Mayo, s. 47.

⁵⁴ Mayo, s. 47.

⁵⁵ Ateş, *Demokrasi*, s. 56.

⁵⁶ Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, s. 184.

yönetiyordu.⁵⁷

Demokrasinin kurumsallaşma sürecinde Yunan demokrasisinin işleyişine benzer yapılanma ya da taklitlerine Ortaçağda daha çok şehir yönetimlerinde rastlanır. Burada yönetim sistemi, şehrin bütün vatandaşlarının kişisel gerçek katılımına dayanıyordu. Gerçekten de kendi kendini yöneten bir demokrasi vardı.⁵⁸

1.2.3. Temsili Demokrasi ve Gelişim Süreci

18. yüzyılda önce Amerikan sonra Fransız devrimleri, İngiliz geleneğinin çabalarını sürdürerek büyük ülkelere uygulanabilecek yeni bir demokrasi biçimi kurarlar. Mademki yurttaşların tümü yönetime kişisel olarak katılmıyorlardı, o halde aralarından temsilciler seçerek ulusal meclise göndereceklerdi, işte temsili demokrasi adını buradan almıştır. Bundan böyle demokratik rejim, yönetenlerin yönetilenler tarafından seçilmesi olarak tanımlanmıştır. Temsili demokratik rejim, batılı ülkelerde 1. Dünya Savaşına kadar olan süreçte yaygınlaştı.⁵⁹ Böylelikle temsili demokrasi ile yönetimin seçimle belirlenmesine, yasalar önünde eşitliğe, özgürlüklere ve yargı bağımsızlığına dayalı bir demokrasi modeli tarihsel süreç içinde yavaş yavaş gelişti.⁶⁰

Temsili demokrasi, sanayi toplumunun gelişim sürecinde ortaya çıkmıştır. Büyüyen ve gelişen şehirlerin halkının iradesinin doğrudan ortaya konulmasının güçlükleri karşısında, halk adına irade kullanmak amacıyla temsilcilerin seçilmesi yoluna gidilmiştir. Temsilciler yasalar çerçevesinde düzenli aralıklarla yapılan serbest seçimlerle belirlenmiştir.⁶¹ Toplum sosyolojisinde yaşanan gelişmelere paralel olarak hatta bunun öncesinde temsili demokrasinin teorik temelleri üzerine entelektüel alanda zengin tartışma ve eserlerin ortaya çıkma süreci yaşanmıştır.

Sokrates'in ideal devlet tartışmasının takipçisi olan Aristo erdemlilikten

⁵⁷ Ateş, *Demokrasi*, s. 63.

⁵⁸ Sartori, s. 162.

⁵⁹ Duverger, s. 17.

⁶⁰ Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, s. 17.

⁶¹ Davut Dursun, *Siyaset Bilimi*, Beta Yayınları, İstanbul 2008, s. 191, Mustafa Ökmen, "Küresel Sistem, Demokratikleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Yerel Demokrasi", Ed: Kemal Görmez, *Küreselleşme ve Yerelleşme*, Odak Yayınları, Ankara, 2005, s. 40.

hareketle en iyi hükümet fikrini aramıştır. Aristo devletin faaliyetlerini üçe ayırmış ve her faaliyetin bir organa verilmesi gerekliliğini ilk defa savunmuştur.⁶² Aristo'nun bu yaklaşımı daha sonra, John Locke tarafından yürütmenin ve yargının ayrı organlarda olması gerektiğini ve bunun da yurttaşlar için bir güvence oluşturduğu şeklinde savunulmuştur. Kuvvetler ayrılığı ilkesi daha sonra Montesquieu tarafından geliştirilmiş ve sistemleştirilmiştir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin demokrasinin vazgeçilmezleri arasına alınması gerektiğinin açıklaması açısından 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nde şöyle deniliyordu. *“Kuvvetlerin ayrılmadığı ve özgürlüklerin güvence altına alınmadığı yerde anayasa yoktur”*. Daha sonra ise demokrasi savunucularından J.J.Rousseau, her alanda eşitliği ve tam bir demokrasiyi savundu. Ona göre en iyi çözüm, halkın iktidarını kullanmasıydı. Ancak mutlaka temsilcinin kullanması gerekirse, halk bu temsilcilerini dilediği zaman görevden alabilmeliydi.⁶³ Buna karşın Sieyes ve Montesquieu, temsilcilerin kendilerini seçenlere karşı bağımsız olmalarını savunur. Diğer deyimle, halk seçecek ama iki ayrıcalıklı sınıf elitleri yönetimi gerçekleştirecektir. Bu yaklaşıma Rousseau'nun tepkisi, milletin temsilcileri “olsa olsa memur olabilirler” biçimindedir.⁶⁴

Sartori ise liberalizmin demokrasinin mütemmim cüzü olduğunu söyler. Sartori'ye göre, liberal demokrasi dışındaki demokrasilerin demokrasi olmasından bahsetmek mümkün değildir. Antik Yunan demokrasisi ancak etimolojik izahlar için kullanılabilir diyen düşünür, günümüz demokrasilerinin Antik Yunan'dan öğreneceği bir şey olmadığını ileri sürmektedir.⁶⁵

Temsili demokrasi modelinin amacının, ülkede bulunan siyasal çoğunluğun iradesi doğrultusunda karar alınmasını sağlamak ve siyasal iktidarı sınırlandırmak suretiyle devletin hukuk dışı müdahalelerinden toplumu korumaya çalışmak olduğu görülmektedir.⁶⁶ *“Basitçe bir ifadeyle; ‘temsili demokrasi belirli bir toprak parçasında yaşayan insanların egemenlik haklarını doğrudan değil de seçtiği*

⁶² Mehmet Emin Akgül, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 68, Sayı: 2010/4, s. 82.

⁶³ Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, s. 172.

⁶⁴ Emin Memiş, *Türkiye’de Anayasa Gelişmeleri Eğrisi (1808–2005): Anayasa Hukuku Notları*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2005, s. 157.

⁶⁵ Giovanni Sartori, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, s. 303.

⁶⁶ Chantal Mouffe, *Demokratik Paradoks*, Çev. A. Cevdet Aşkın, Epos Yayınları, Ankara 2002, s. 29, Dursun, 2008, s.191,192.

temsilciler aracılığıyla kullandığı uygulamadır' denilebilir."⁶⁷

Ancak temsili demokrasinin işleyişi ile ilgili olarak yaşanan çeşitli sorunlar da bulunmaktadır. Örneğin; halkın serbest seçimler yoluyla temsilcilerini meclislere göndermesinden sonra etkili şekilde temsilcilere müdahale yöntemlerinden mahrum bulunması nedeniyle temsilciler, halkın talepleri yerine, mensubu buldukları siyasi partilerin ya da kendi görüş ve hedeflerini ön plana çıkarmakta, hesap vermekten kaçınabilmekte ve bu durum sonuç olarak demokrasilerin meşruiyet krizlerini ortaya çıkarmaktadır.⁶⁸

Temsili demokrasilerin siyasi partilerin aracılığını kullanmakta olmalarından kaynaklanan bir diğer sorun, insanların siyasi partileri bir kariyer aracı haline getirmelerinden kaynaklanmaktadır. Seçilen temsilciler bu durumu geçici bir süreç olarak değil tüm aktif çalışma döneminin ana uğraşı haline getirme şeklinde değerlendirmektedirler. Siyasi faaliyetlerin oldukça giriftleşmesi, doğal olarak siyasi partilerde profesyonel temsilci arayışını gündeme getirmektedir. Dolayısıyla "Yasama Kariyerciliği" kendine doğal bir gelişim alanı bulabilmektedir. Siyasi parti bürokrasisini ve çalışmasını çok iyi bilen bu kişilerin aşularak 'aday olabilme' oldukça güçleşmektedir. Uzun süre temsilcilik yapan kişiler zamanla halktan uzaklaşmakta ve siyasi karar alma süreçlerine geniş katılımın önünde engel olarak durmaktadırlar. Bu durum siyasal yozlaşmanın yanında, demokrasiden beklenen halkın beklentileri ve talepleri doğrultusunda bir yönetim oluşturma amacının gerçekleştirilebilmesini engelleyebilmektedir.⁶⁹

Temsili demokrasinin en önemli araçlarından birisi şüphesiz siyasi partilerdir. Siyasi partiler, değişik çıkarların ve istemlerin birleştirilmesini ve kanalize edilmesini sağlamaktır. Genellikle partiler, bölücü ve ayırıcı değil, toplayıcı ve birleştirici bir rol oynar. Halk kitleleri ile iktidar arasında bir köprü vazifesi görürler. Halk arasında destek sağlama çabaları yanında kitleleri eğitime ve bilinçlendirme

⁶⁷ Zehra Hoprar, "Temsili Demokrasiden Katılımcı Demokrasiye", *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 2, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 65.

⁶⁸ Cihan Kanlıgöz, "Katılımcı Demokrasi ya da "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu Üzerine", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 45, Sayı: 1-4, Ankara 1996, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/297/2721.pdf>, 03.03.2017, s. 170.

⁶⁹ Şaban Sitembölükbaşı, "Liberal Demokrasinin Çıkmazlarına Çözüm Olarak Müzakereci Demokrasi", *Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 10, 2005, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423868851.pdf>, 11.12.2017, s. 145.

yolunda çaba harcarlar. Siyasal personelin, yönetici kadroların ve liderlerin seçilmesini sağlarlar. İktidara geldikleri zaman, devletin siyasal karar organları içinde temel bir role sahiptirler. Halk çoğunlukla temsilcilerini siyasi partiler aracılığıyla seçmektedirler. Öncelikle partiler tarafından adaylar belirlenmekte, daha sonra halk siyasi partilere oy vermek suretiyle seçilen adayları onaylamaktadırlar. Adayların belirlenmesinde ve seçimlerdeki sıralamalarının oluşturulmasında halk iradesi oldukça sınırlı kalmakta, adaylar çoğunlukla parti yönetimi tarafından belirlenmektedir.⁷⁰

Çoğunluğun iradesini siyasal ve yönetsel alana taşıma konusunda siyasal partilerden kaynaklanan sorunların yanında azınlıkların karar verme süreçlerine herhangi bir şekilde etki etme olanakları bulunmamaktadır. Çoğunluğun, az olanların sorunlarını siyasal ve yönetsel alana taşımaması halinde problemlerin çözülme imkânı da ortadan kalkmaktadır.⁷¹ Oy çokluğuna dayanarak karar verme süreçlerinin çoğunlukta olanların sultasına dönüşebilme olasılığının bulunması, temsili demokrasinin en çok eleştirilen noktalarından biridir.⁷² Toplumsal problemlerin toplum ve siyasal alana yansımaları nüfus oranıyla doğrudan ilişkili olmayıp asimetrik sonuçlar doğurabilmektedir. Ulusal ve uluslararası ilişkiler, nüfusun % 1–2 sinin siyasal talepleri ve yaşadığı problemler nedeniyle ciddi anlamda etkilenebilmektedir. Bu nedenle azınlıkların siyasal ve yönetsel taleplerinin göz ardı edilmesi onların yok olması anlamına gelmediği gibi ortaya çıkaracağı kilitlenmelerin aşılmasına da herhangi bir katkıda bulunamamaktadır.

Halktan kopuk politikalar, vaatlerin yerine getirilmemesi ya da yerine getirilme şeklinden kaynaklanan hayal kırıklıkları, kamu kaynaklarına yakın olma nedeniyle yaşanan siyasi fırsatçılıklar, kaynakların şahsi ya da yakın çevrenin menfaatleri doğrultusunda kullanılması gibi nedenler temsili demokrasilerin toplum nazarında meşruiyetlerini kaybetmelerine neden olmaktadır.⁷³ Toplumlar, yaşanan

⁷⁰ Ökmen, s. 45, Oya Çitçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği*, TODAİE Yayınları, No: 226, Ankara–1989, (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/f948d261eb12707_ek.pdf, 03.04.2017, s. 2.

⁷¹ Ökmen, 44–45.

⁷² İlhan Tekeli, “Katılımcı Demokrasi, Sivil Ağlar ve Sivil Toplum Kuruluşları”, *15. STK Sempozyumu Bildirisi*, (Çevrimiçi), (Erişim) http://stk.bilgi.edu.tr/media/cd/01/doc/okuma_02-2.pdf, 04.04.2017, s. 3.

⁷³ Jane, j. Mansbridge, Democracy and Common Interest, *Social Alternatives*, Vol: 8, No: 4, 1990, s. 20.

küreselleşme ve gelişen iletişim imkânları sayesinde kaderlerinin belirlendiği klasik ülke ve vatandaşlık anlayışının dışında düşünmeye başlamışlardır. Yaşanan gelişmelerin vatandaşlarda oluşturduğu farkındalık, yönetimden beklentileri de dönüştürmüştür.⁷⁴

1.2.4. Katılımcı Demokrasi ve Gelişim Süreci

Katılımcı demokrasi, kökenleri antik Yunan sitelerinde var olan ve gerçek demokrasiyi içeren bir siyasal yapıyı anlatır. Bugün yapılmaya çalışılan, var olan demokratik yapıları bu sisteme olabildiğince yaklaştırmaktır. Oysa klasik demokrasi anlayışının temelinde halkın, kendini yönetecek kimseleri, toplumdaki seçkinleri belirlemesi yatar. Halk, genel ve eşit oyla temsilcilerini belirler ve egemenlik hakkını kullanır. Bu, temsili demokrasinin gereğidir.

Yarı doğrudan demokrasi, egemenliğin kullanılmasının halk ile temsilcileri arasında paylaştırıldığı demokrasi çeşididir. Yarı doğrudan demokrasi, egemenliğin kullanımının esasen halkın seçtiği temsilcilere bırakılması nedeniyle temsili demokrasiye, referandum gibi araçlarla seçmenlerin egemenliğin kullanılması doğrudan katılmaları bakımından ise doğrudan demokrasiye benzemektedir. Bu çerçevede yarı doğrudan demokrasinin temsili ve doğrudan demokrasinin birleşimi olduğunu söylemek mümkündür.⁷⁵

Yarı-doğrudan demokraside de halk iradesini temsilcileri aracılığıyla kullanır. Ancak, referandum ve benzeri araçlarla halk da egemenliğin kullanılmasına doğrudan doğruya katılırlar. Ancak bu durum sürekli olarak bütün kararlar için geçerli değildir. Kararlar ve oylar çoğunlukla temsilciler tarafından alınır ve kullanılır. Bu yönüyle yarı-bir çeşit temsili demokrasi türüdür. Bu açıdan değerlendirildiğinde yarı-doğrudan demokrasi, halkın egemenliğin kullanılmasına zaman zaman doğrudan doğruya katılabildiği bir temsili demokrasidir.⁷⁶

⁷⁴ Tekeli, s. 3.

⁷⁵ Hasan Tunç, “Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 12, Yıl 2008, s. 1117, s. 1113,1132.

⁷⁶ Murat Aktaş, “Demokrasi Kavramına Eleştirel Bir Bakış”, *anemon, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 3 Sayı:1, Haziran 2015, s. 92, s. 87–105.

Temsili demokrasinin bir takım sakıncalarını ortadan kaldırmak amacıyla, doğrudan demokrasi araçlarını da içeren katılımcı demokrasi yaklaşımı geliştirilmiştir. Katılımcı demokrasi yaklaşımına göre, halkın kendini ilgilendiren politikalarda söz sahibi olabilmesinin tek yolu katılımcı demokrasidir. Kent devletlerinden ulus devletlere doğru yaşanan tarihsel değişim demokrasinin sınırlarını ve olanaklarını etkilemiş ve değiştirmiştir. Küreselleşmeyle birlikte klasik temsili demokrasilerde temsil sorununu gündeme taşımıştır. Bu durum da halkın daha çok yönetime katılması taleplerinin doğmasına neden olmuştur.⁷⁷

Gelişen demokratik standartlar, vatandaşların siyasal ve yönetsel alanlarda daha çok söz sahibi olması sonucunu doğurmuş ve doğal olarak bireyler de devletlerden daha çok refah ve kaliteli hizmet talep etmeye başlamışlardır.⁷⁸ Bireylerin sahip oldukları eğitim, iletişim, medya vb. imkânlar nedeniyle ulaştıkları bilgiler, devletlere olan güveni ve dolayısıyla siyasal meşruiyet algısını düşürmüştür. Bu durum seçimlere olan katılımı, siyasal parti üyeliği ve kamu kurumlarına olan güveni azaltmıştır. Örneğin ABD 1960'lı yıllarda yapılan ölçümlerde vatandaşlar arasında devlete güven oranı % 76 civarında iken, 1990'lara gelindiğinde vatandaşların % 76'sının devlete güvensiz hale geldiği görülmüştür. Yapılan araştırmalarda görülen olumsuz gelişmelerin önüne geçmek amacıyla OECD ülkelerinde katılımcılığı artıracak yollar aranmaya başlanmıştır.⁷⁹ Görülen olumsuzlukları gidermek amacıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler toplum yararına olma ilkesi çerçevesinde özellikle kamu hizmeti üretme anlamında halkın beklentileri doğrultusunda hukuki, sosyal ve siyasal politikalar üretmeye çalışmaktadırlar.⁸⁰ Tabii burada temsili demokrasi uygulamasında karşılaşılan problemlerin aşılması için yapılması gerekenler üzerinde durulmuş ve idealden sapmaları en aza indirecek ve halkın katılımını ve dolayısıyla sistemin meşruiyetini artırmaya yönelik modeller geliştirmek esas olmuştur.

Siyasal katılma, demokrasi ile özdeşleştirilen anahtar bir kavramdır. Bir

⁷⁷ Zerrin Toprak, *Yerel Yönetimler*, Siyasal Kitabevi, İzmir, 2014, s. 409.

⁷⁸ Arman Zafer Yalçın, "Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme", *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt: 22, Sayı: 2, 2015, s. 312.

⁷⁹ Daniel Yankelovich, "Eighteen Propositions for Citizen Engagement", Presentation to W.K. Kellogg Devolution Initiative, June 1998, s.2. Nancy Roberts, "Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation", *The American Review of Public Administration*, Vol: 34, No: 4, 2004, s. 315.

⁸⁰ Yalçın, *Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme*, s. 312.

yönetim biçimi olarak demokrasi, bu kavramdan ayrı düşünülemez. Demokrasiyi üstün kılan, halkın siyasal sisteme katılımı ve denetimidir. Katılım, bütün siyasal konularla ilişki içermektedir. Katılımın amacı, siyaseti ve yönetimi etkilemektir. Yurttaş, siyasal gücü oluşturan birey olarak, toplumu ilgilendiren kararların alınmasına katılmaktadır. Böylece, yurttaşın etkin olarak kararların üretilmesine ortak olması sağlanmaktadır. Son dönemlerde gittikçe taraftar kazanan bu görüşe göre, katılımcı demokrasi ile halkın çeşitli yollardan yönetime ve siyasete en geniş biçimde katılabilmesi amaçlanmaktadır.

Demokrasi kavramının arkasında ya da özünde herkesi bağlayan ve ilgilendiren karar süreçlerine yurttaşın katılımı vardır. Lazarus'a göre demokrasi, "*halkı, yönetenin kendisi olduğuna inandırma sanatıdır*".⁸¹ Demokrasi, genellikle halk tarafından yönetim talebinde özetlenen, halkın kendi kendini yönetimi fikrini ima eden bir şey olarak anlaşılmalıdır.⁸²

Katılım kavramı, günlük dilde oldukça çok kullanılan ancak içeriği oldukça belirsiz bir kavramdır. Kimin, neye, nerede, ne zaman ve nasıl katılacağı gibi birçok soruya verilen yanıtı göre katılım kavramının içeriği ve sınırları değişebilir. Herhangi bir özel firmada çalışanların yönetsel kararların oluşumuna katılmaları, bir sendika ve dernekte görev alma, herhangi bir siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel olayın protestosu, değişik ideolojiler ve onların toplumsal yansımalarına karşı takınılan tutumlar, yerel ve genel düzeyde siyasal kararları etkileme gibi birçok konu katılım kavramı içerisindedir.

Katılma deyimi, geniş anlamda, devlet memurları da dâhil olmak üzere, tayin ile görev başına getirilen bütün memurlardan ayrı olarak, halkın, hükümetin-yönetenlerin faaliyetlerine tesir etmek veya doğrudan doğruya toplumsal ihtiyaçlarını sağlamak yolunda oynadıkları rolü ifade etmek maksadı ile kullanılmıştır.

Katılma, sadece danışma mahiyetinde olabilir, karar verme fonksiyonunu gerektirebilir veya köylülerin "*kendi kendine yardım*" şeklindeki toplum kalkınması

⁸¹ Hüsrev Hatemi, "Demostan Bir Kişiden Demokrasi Üzerine Bir Söyleşi", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl: 3, Sayı: 17, 1997, s. 65.

⁸² Heywood, s. 112.

projelerini gerçekleştirmeğe karar vermeleri halinde olduğu gibi bilfiil uygulama şekline kadar da gidebilir.⁸³

Ayrıca katılım, “Bireylerin kamu yönetiminin yetki ve görev alanına giren konularda söz sahibi olmaları” ve “Bireylerin çeşitli yol ve yöntemlerle kamu hizmetlerini yürütmekle görevli kamu kuruluşlarının karar ve uygulamalarını etkilemelerine ve bunların sorumluluğunu bir ölçüde üstlenmelerine olanak sağlayan olgu” olarak da tanımlanabilir.⁸⁴

İdarenin faaliyetlerinin gözetim ve denetim yollarının, halkın temsilcilerinin yanında, asillere, diğer bir ifade ile vatandaşın kendisine de idare cihazını aksatmayacak ölçüde ve uygun mekanizmalarla açık tutulması, demokrasinin bir gereğidir.⁸⁵ Bir toplum, kendi kendini yönetme şeklindeki demokratik ideale yaklaştıkça, halkın yönetime katılım oranı artar, böylece yönetenlerle yönetilenler arasındaki geleneksel ayırım da ortadan kalkmaya başlayacaktır.

Bununla birlikte, katılımcı demokrasi anlayışının, kapitalist toplumlarda “yığınların yönetsel karar ve önerilerdeki payının arttığını” kanıtlama girişimi olduğu yolunda yaklaşımlar da vardır. Belirtilen durum, ulusal siyaset için olduğu kadar yerel siyaset için de geçerlidir.⁸⁶ Ancak, gerek sivil toplumun gelişmesi ve gerekse temsili demokrasinin boşlukları, bir “karşı iktidar” akımı olarak ortaya çıkan katılımcı hareketi, çoğulcu demokrasinin zorunlu bir yapı taşı yapmıştır.⁸⁷ Katılımcı demokrasi eğilimleri çoğulcu demokrasinin bitişi olarak algılanmamalıdır. Belirtilen süreç ‘bir kopuştan’ çok ‘eklemlenme’ olarak değerlendirilmelidir. Katılımcı demokrasi anlayışı gelişmekle birlikte kurumsal işleyiş anlamında çoğulcu demokrasinin işleyişi devam etmektedir. Bu işleyiş halk katılımını çeşitlendirmek suretiyle varlığını sürdürmektedir.⁸⁸ Katılımcı demokrasi yaklaşımı, temsili

⁸³ Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, *Yerinden Yönetim ve Kalkınma*, Çev: Selçuk Yalçındağ, Necil Ulusay, Ankara, 1967, s. 42.

⁸⁴ Selçuk Yalçındağ, *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri*, Ankara, 1996, s. 129.

⁸⁵ Sait Güran, “Yönetimde Açıklık”, *Sarıcağa Armağan, İHİD*, Sayı: 1-3, 1982, s. 103.

⁸⁶ Can Hamamcı, *Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1981, s. 49.

⁸⁷ Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, *Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı*, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı Yayını, İzmir, 1991, s. 22.

⁸⁸ Tekeli, (2003), s. 4.

demokrasinin krizlerini tamamen yok etmemekle birlikte önemli ölçüde hafifletmektedir.

Bireyin katılım davranışına yönelmesini sağlayan birtakım nedenler vardır: Kişisel bağlılık, dayanışma duygusu, çıkar sağlama düşüncesi ve yurttaşlık duygusu gibi nedenler bu bağlamda sıralanabilir. Bunlar, bireyi siyasal katılmaya yönelten önemli güdülerdir. Birey, bir toplumsal önderin ya da bir aile büyüğünün etkisiyle, uyarılmış siyasal katılmada bulunabilir. Bireyin ait olduğu sosyal grupla dayanışması ve siyasal katılma davranışı göstermesi, dayanışma duygusu ile ortaya çıkar. Bireyin bir makam ya da herhangi bir akçal beklentiyle katılımcı bir eylemde bulunması da, çıkar güdüsü gereğidir. Bundan başka, yurttaşlık duygusundan doğan katılma moral nitelikler taşır. Katılım olgusu bir sorumluluk düşüncesinin yansımasıdır.⁸⁹ Birey önemli bir toplumsal görev üstlenmenin, topluma hizmet etmenin önemli olduğuna inanmış ve katılımı bir sorumluluk olarak algılamıştır.

1.2.4.1. Katılımcı Demokrasinin Önemi

Klasik demokratik değerler evreni içerisinde yer alan halk egemenliği, özgürlük ve eşitlik gibi kavramlar, demokrasinin temel değerleridir. Bu kavramlar, katılım olgusuyla da doğrudan bir ilişki içindedirler. Demokrasinin olmazsa olmaz koşulu olan çoğulculuk ilkesi, işlevsel olarak sosyal rekabet, özgür tartışma ve bir tolerans ortamını öngörür. Temel bir değer olarak katılım olgusu, demokratik değerler sisteminin bu önemli niteliklerinin korunması ve geliştirilmesi bağlamında önemli katkılar sağlamaktadır.

Günlük dilde kullanılan şekliyle katılma terimi (participation), bir şeyden pay almak, bir şeyin içine girmek, bir şeye ortak olmak, bir şeyin aktörleri arasında yer almak gibi çeşitli anlamları nedeniyle “çok anlamlı” (polis emik) bir kavramı ifade etmektedir⁹⁰.

Katılımcı demokrasinin özünü, kararlara katılma ve birlikte belirleme hakkı

⁸⁹ Ergun Özbudun, *Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma*, AÜHF. Yayınları, No: 363, Ankara, 1975, s. 5–6.

⁹⁰ Halil Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 672.

oluşturur. Bu haklar ise vatandaşların kentlerini, mahallelerini yönetmede; vergi rakamlarını ve kamusal bütçelerini belirleme konusunda kolektif karar ve erk sahibi olma haklarıdır.

Katılımcı demokrasi için, *“seçim günü dışında insanlara belirleme hakkı tanımayan geleneksel temsili parlamenter demokrasiden bir adım daha ileridedir”* diyebiliriz. Katılımcı demokrasinin en önemli yanı, karara katılan bireylerin, kendilerini buldukları yöreye ve vatana ait oldukları hissini doğurmasıdır.

Yaratılan katılım mekanizmasının faydası, iktidar alanı dışındaki kitleleri oy veren nesnelere olmaktan çıkartıp, onları katılma, etkileme ve karar verme sürecinin öznesi haline getirmesidir. Bu durum, sadece vatandaşları toplumsal gelişme sürecinde etkin ve erk sahibi kılmakla sınırlı kalmayıp, politikacılarla vatandaşlar arasında var olan mesafeyi kaldırarak, politikacıların yüzlerinin sürekli olarak halka dönük olmasını da sağlayacaktır.

1.2.4.2. Katılımcı Demokraside Yönetişim Kavramı

Yönetişim kavramı, aslında siyasete ve yönetime katılma ve meşruiyeti artırma arayışlarının sonucu olarak düşünülmüş bir yöntemdir. Devletin ortaya çıkışı tarihsel olarak çok eskilere dayanmaktadır. Tarihsel sürece bakıldığında, önceleri devletlerin toplumların sadece birkaç temel ihtiyacını (savunma, adalet gibi) karşılamak amacı taşıdıkları görülmektedir. Ulus devletin ortaya çıkmasıyla birlikte devletler, hukukun uygulanması, ülkenin ve kamu düzeninin korunması için yeniden yapılanma ihtiyacı içerisine girmişlerdir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, belirtilen dönem sanayi devrimine tekabül etmekteydi. Bu dönemde vatandaşlar temsili demokrasinin gereği olarak iradelerini temsil etmek üzere parlamentoya temsilciler gönderiyor ve onlardan kendi ihtiyaç ve talepleri doğrultusunda kamunun yönetilmesini sağlamalarını istiyorlardı. Dönemi itibariyle, kamu yönetimi kamu hizmeti vermek üzere hiyerarşik bir şekilde örgütlenmiş ve yönetenlerle yönetilenler birbirinden ayrılmışlardı. 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren sosyal bilimlerin her alanında ve teknolojiye yaşanan gelişmeler

temsili demokratik usullerle yönetilen ülkelerin halkın, siyasetten ve yönetimden beklentilerinin artması ve değişmesiyle yeni bir döneme girilmiştir.⁹¹

Katılımcılık, şeffaflık, yönetimde açıklık, hesap verme sorumluluğu, yönetimde ahlak, erdem ve liyakati kapsadığı belirtilen “*yönetişim*” kavramının, ortaya çıkışı 16. yüzyıla kadar götürülebilmektedir. Kökeni Fransızca “*gouvernance*” kelimesine dayanan kavram bugünkü anlamda ilk kez 1989’da Dünya Bankası’nın Afrika raporunda kullanılmıştır.⁹²

DB, BM, IMF, OECD, AB gibi kuruluşlar yayınladıkları çeşitli raporlarda ve yapılan akademik çalışmalarda yönetim, çeşitli şekillerde tanımlanmış olmakla birlikte henüz üzerinde mutabakata varılmış kesin bir tanımının yapıldığını söylemek mümkün görülmemektedir.⁹³ Kavramın ortak bir tanımının olmamasının nedeni sosyal bilim alanında yer bulan pek çok disiplin tarafından incelenmesi ve yerel, ulusal ve küresel alanda uygulama alanı bulmasıdır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programında yönetim, ulusal düzeyde, ülke ile ilgili konuların yönetiminde “*politik, ekonomik ve yönetsel otoritenin kullanımı*” olarak tanımlanmaktadır. Yönetim yöntemiyle vatandaşlar, kurumlar ve çıkar gurupları arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, korunması ve uzlaşmanın sağlanması amaçlanmaktadır.⁹⁴

Avrupa Birliği, ülkemizde de benimsendiği şekliyle “*Avrupa’da Yönetişim Resmi Raporu*” kapsamında yönetim teriminin; “*Avrupa düzeyinde yetkinin kullanım biçimini etkileyen kural, süreç ve davranışları, özellikle açıklık (şeffaflık),*

⁹¹ Fikret Tokgöz, *İyi Yönetişim El Kitabı*, TESEV Yayınları, İstanbul 2008, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://docplayer.biz.tr/7755348-Iyi-yonetisim-el-kitabi.html>, 03.03.2017, s.13.

⁹² Aktan, *Değişim Çağında Devlet*, s. 176, Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s. 35.; Jean Pierre Gaudin, “Modern Governance, Yesterday and Today: Some Clarifications to be Gained From French Government Policies”, *International Social Science Journal*, No: 155, 1998, s. 50.

⁹³ Mehmet Zahid Sobacı, “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, Yıl: 2007, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/comuybd/article/view/5000037372/5000036247>, 25.02.2017, s. 220.

⁹⁴ United Nations Development Programme, *Reconceptualising Governance*, Management Development and Governance Division, Discussion Paper 2, NewYork, 1997, s. 9.

katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık niteliklerini ifade”⁹⁵ ettiği belirtmektedir.

Ülkemizde bu tanım “*Kent Konseyi Yönetmeliği Madde 4(d)*”⁹⁶ içinde benzer bir şekilde tanımlamaya çalışılmıştır. Yönetmelikte “*Yönetişim: Saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindelik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışını ifade eder.*” Şeklinde tanımlanmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı’nın “*Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu*” raporuna göre ise yönetim; “*... Merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hâkimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindenliği (subsidiarity) esas alan bir anlayışı anlatmak için kullanılan bir kavramdır.*”⁹⁷

Tanımlardan yapılacak çıkarım çerçevesinde yönetim faaliyetinin sadece seçilmişler tarafından değil, seçenler, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, üniversiteler, özel sektör vb. toplumu oluşturan diğer yapıların hepsiyle birlikte yürütülmesi anlamına gelmektedir⁹⁸ diyebiliriz.

Yönetişim yaklaşımında devletin her tür faaliyetine yurttaşların mümkün olan her alanda ve biçimde katılımı büyük önem taşımaktadır. Yönetişimde hiyerarşik devlet yapısı yerine, kurumlar arasında etkin bir eşgüdümü ve karşılıklı rekabetle oluşacak sinerjiyi öne çıkaran bir ağ modeli tercih edilmektedir. Artık tek yanlı ve egemen karar verici aktör olarak karar verme, bunu ilgililere dayatabilme ve denetlemeyi öngören bir süreçten, özel sektör ve sivil toplumu da karar verme ve çözüm üretme süreçlerine dâhil olmaya özendiren bir yönetim anlayışı giderek kabul

⁹⁵ Anke Ruige, Sezin Üskent, Pavel Micka, *Yönetişim Ve Katılım: Etkili Katılım İçin Araçlar Yöntemler Mekanizmalar*, Katılımcılık Rehberleri No:1/4, Mayıs 2014, Ankara, s. 11.

⁹⁶ RG., 08.10.2006 Tarih 26313 Sayılı

⁹⁷ Devlet Planlama Teşkilatı, *Kamuda İyi Yönetişim*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2007, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.etik.gov.tr/dosyagoster.ashx?id=15&sayfaid=4,8>, 15.05.2017, s. 4.

⁹⁸ Tokgöz, s. 17.

görmektedir.⁹⁹

Bu çerçevede, tek merkezlilik yerine çok merkezli bir yapı ve bu yapıyı oluşturan organlar arasında yoğunlaşmış ağ ilişkileri, kamu yönetimi sisteminin temelini oluşturmaktadır. Bunun da ötesinde yönetim kavramı kamu yönetimi, özel sektör, sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini de ifade eder.¹⁰⁰ Yönetişim kavramı “*özü itibarıyla, yöneten yönetilen ilişkilerinin yeniden düşünülmesini öneren bir kavramdır.*”¹⁰¹ Yönetişim kavramı siyasal, yönetsel ve yargısal alana hitap ettiği gibi belirtilen alanlardaki faaliyetleri de kapsamaktadır.¹⁰² Ancak yoğun olarak yönetim alanında kullanılmaktadır.

1.2.4.3. Katılımcı Demokrasinin Şartları

Halkın karar alma süreçlerine doğrudan veya dolaylı olarak etkili bir şekilde katılabilmesi ve onu denetleyebilmesi için bir takım şartların bulunması veya oluşması gerekir. Aksi takdirde katılımın sağlıklı bir şekilde işlev görmesi gerçekleşmeyecektir. Bunun için şu şartların varlığı aranır.

1.2.4.3.1. Demokratik Rejim

Yerel yönetimler üzerinde halkın katılımı ve denetiminden bahsedebilmek için, öncelikle demokratik bir rejimin varlığına ihtiyaç vardır. Bir bakıma demokratik rejim katılmanın olmazsa olmaz şartlarından biri gibidir. Demokrasi, Abraham Lincoln’ın tanımıyla, “*Halkın halk tarafından halk için yönetimi*”dir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere siyasal kararların alınmasında ana aktör halkın kendisi olmalıdır.¹⁰³

⁹⁹ B. Guy Peters, John Pierre, “Governance Without Government? Rethinking Public Administration.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol: 8, No: 2, April 1998, s. 223. (Çevrimiçi) (Erişim) <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?jsessionid=31D5F3670BE93E842E1534111C7E24EA?doi=10.1.1.631.933&rep=rep1&type=pdf>, 18.04.2017.

¹⁰⁰ Bilal Eryılmaz, *Türk Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul, 2001, s. 28–29.

¹⁰¹ Sobacı, s. 222.

¹⁰² Kutay Kesim, Ali Petek, “Avrupa Komisyonu’na Belirlenen İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 38, Sayı: 4, Aralık, 2005, s. 42.

¹⁰³ Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s. 195.

1982 Anayasası'nda bahsi geçen demokrasi, saf demokrasiyi değil hürriyetçi demokrasiyi esas almaktadır. Hürriyetçi demokrasiyi “*liberal*” ya da “*batı demokrasisi*” şeklinde ifade etmek gerekir.¹⁰⁴ Hürriyetçi demokratik rejimlerde asgari şart olarak kabul edilen önemli unsurlar, siyasal sistemdeki temel siyasi karar organlarının genel oya dayanan serbest seçimlerle oluşması, serbestçe örgütlenen siyasal partiler arasında eşit şartlarla yürütülen iktidar yarışması ve tüm vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin hukuki güvence altına alınmış olmasıdır.¹⁰⁵ Zira demokratik rejimin gerçekleştirilmesinin temel şartı, ilgililerin idarenin karar alma sürecine her aşamada katılmasını, onu etkileyebilme yeteneğine sahip olmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılmasıdır.¹⁰⁶

1961 Anayasasında yer verilen demokratik devlet kavramını Anayasa Mahkemesi, “*Egemenliğin bir kişi, zümre veya sınıf tarafından belli sınıflar yararına kullanılmadığı, serbest ve genel seçimin iktidara gelmede ve iktidardan ayrılmada tek yol olarak kabul edildiği ve iktidarın bütün millet yararına kullanıldığı, kısaca demokrasi prensiplerinin hâkim olduğu idare biçimi*”¹⁰⁷ olarak tanımlamıştır.

Demokrasinin gelişim sürecine bakıldığında demokrasi kavramının bir birini tamamlayan iki yönü olduğu görülebilir: Bunlardan biri, demokrasinin felsefi ve kuramsal yönüdür. Demokrasinin normatif yönünü bu kısımda inceleyebiliriz. İkinci yön ise, soyut tartışmaların ötesinde somut olarak kurumsal ve örgütsel boyutunu ele alan pratik yönüdür.¹⁰⁸

Yapılan tanım ve tariflerden hareketle, olan demokrasi açısından konuyu ele alacak olursak, hürriyetçi demokrasilerin altı temel ortak noktasının olduğunu söyleyebiliriz.

¹⁰⁴ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları 5. Baskı, Ankara, 1993, s. 60.

¹⁰⁵ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 60.

¹⁰⁶ İlhan Özay, *Günışığında Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2005, s. 15.

¹⁰⁷ Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, 24. Baskı, İstanbul, 2014, s. 389, 390.

¹⁰⁸ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 12. Baskı, Ağustos 2011, s.60, 61.; Fahriye Üstüner, “Türkiye’de Çok Partili Döneme Geçerken Demokrasi Tartışmaları”, Ed: Mete Tunçay, 75 Yılda Düşünceler Tartışmalar, *Tarih Vakfı Yayınları*, İstanbul 1999, s. 55.

Bunlar:

- Etkin siyasal makamlar seçimle iş başına gelmelidir.
- Seçimler düzenli aralıklarla tekrarlanmalıdır.
- Seçimler serbest olmalıdır.
- Birden çok siyasal parti var olmalıdır.
- Muhalefetin iktidar olma şansı var olmalıdır.
- Temel kamu hakları tanınmış ve güvence altına alınmış olmalıdır. 1982 Anayasası burada sayılan altı şartı bünyesinde barındırmaktadır.¹⁰⁹

Demokratik siyasal sistemin tarihsel gelişimini inceleyen Duverger, “ulus devlette demokratik gelişim hemen hemen her ülkede birbirine benzer” der ve karma yönetim biçimine, otokrasiden demokrasiye geçen hemen bütün ülkelerde bir geçiş rejimi olarak rastlandığını belirtir. Seçim sistemini hiç tanımayan bir ülkede birdenbire genel oya geçildiği pek nadirdir. Genellikle oy hakkı, önce az sayıda imtiyazlılara tanınır, sonra bütün yurttaşları içine alacak hale getirilir. Böylece demokrasi, önce yerini kapalı oligarşiye bırakır, sonra bu oligarşi yavaş yavaş demokrasiye dönüşür. Çoğunlukla, bu tür sınırlı oylamanın uygulandığı yerlerde katılımı iş başın gelen bir hükümdar ve otokratik bir ikinci meclis bulunur. Böylece rejim aynı zamanda hem yan yana karma yönetim hem de kaynaşmış karma yönetim biçimini alır.¹¹⁰

Demokratik usullere bakıldığında, serbest seçimlerin yapılması sonucunda toplumda baskın olan siyasal çoğunluğun iktidarı, kaynakları ve karar verme hakkını ele aldığı görülür. Bu durumda siyasal olarak azınlıkta kalanların haklarının ihlal edilmesi söz konusu olabilecektir. Ancak, demokratik rejimlerde azınlıkta kalanların haklarının korunması korunması esastır.¹¹¹

1.2.4.3.2. Özgürlük

Özgürlük, tanımlanması güç bir olgudur; çünkü kavram olarak subjektiftir ve

¹⁰⁹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 68.; Gözler, s.61, 63.

¹¹⁰ Duverger, s. 21.

¹¹¹ Burhan Kuzu, “Demokrasi-Resmi İdeoloji-Sivil Toplum”, *AÜSBF Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 47, 1992, s. 340.

tarihsel süreç içinde yer ve zamana bağlı bir şekilde sürekli değişmiş ve gelişmiştir.¹¹² Akyılmaz vd. Göre, “Özgürlük, sınırlamaların ve engellemelerin olmaması, özgür eylem ise tehdit ya da başka bir suretle dayatılan veya tayin edilen değil, gönüllü olarak yapılan eylemdir.”¹¹³ Ahmet Mumcu¹¹⁴ özgürlüğü, “bir haktır.” şeklinde tanımlamaktadır. “Özgürlük herkese tanınmış bir insan hakkıdır”. Bu yönüyle her hak özgürlük değildir. ...“Özgürlük başkasına karşı öne sürülebilen haklara sahip olmaktır”... “Kişi şu ya da bu biçimde karar verme davranma, iradesi doğrultusunda yapma ya da yapmama yetkisine sahip olduğu zaman özgürdür.”... “Özgürlükler”, bireyin sahip olduğu olanaklar, kendine tanınan “yetki”, “bağımsızlık”, ve “iktidar”dır. Kişiye, bireysel güç ve ayrıcalıklar veren özgürlük, haktan çok bir “ erk/iktidar”, üzerinde kimsenin yetkiye sahip olmadığı bir bağımsızlıktır. Başkasına bağlı olmama, serbestlik biçiminde de ifade edilir.”¹¹⁵

Irıng Fetscher’e göre özgürlük, siyasal düşüncenin merkezinde yer alır. Çağdaş demokrasilerde, bütün bireyler bunun bilincindedir. Hem sosyal ilişkilerde, hem de siyasal kurumlarla ilişkilerde davranış özgürlüğü, batı demokrasilerinde gelinen çok önemli bir aşamadır.¹¹⁶

Özgürlük bir şeyi yapma veya yapmam belli şekilde davranıp davranmama serbestliğidir. Ve aynı zamanda bir otoritenin esiri olmam anlamına da gelmektedir. Özgürlük bireyin toplum içerisinde diğerlerinden ve otoriteden bağımsız hareket etme özgürlüğüdür. Bireyin kişisel mahremiyet alanıdır. Genel kabul gördüğü anlamıyla başkalarına zarar vermemek şartıyla her şeyi yapabilir. Özgürlük kişinin davranışlarının kısıtlanmaması, kişinin eylemlerinin kendi iradesinin ürünü olması anlamına gelmektedir.¹¹⁷

Bireyin özgürlüğü ile devlet arasında oldukça yakın bir ilişki vardır. Bireysel özgürlüklere yönelik tehditler çoğunlukla devletten gelmektedir. Bu nedenle devletin

¹¹² Toktamış Ateş, *Demokrasi*, Nesa Yayın Grubu, İstanbul, 2007, s. 104.

¹¹³ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara, 2014, s. 115.

¹¹⁴ Bkz. Ahmet Mumcu.

¹¹⁵ İbrahim Ö Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, Alfa Yayınları, İstanbul, 1998, s. 13.

¹¹⁶ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, 26.

¹¹⁷ Adnan Küçük, *Anayasa Hukuku*, Orion kitabevi, Ankara, 2012, 122,123.

yetkileri özgürlükler lehine kısıtlandıkça, bireysel özgürlükler artar.¹¹⁸ Tersine devletin yetkileri genişletildikçe, bireysel özgürlükler kısıtlanır. Sartori, özgürlüğün siyasal alandaki esas rolünün, iktidarın rolünü azaltmak olduğunu belirterek özgürlük alanındaki her gerileme ve eksilmenin iktidar tarafından hemen doldurulacağını söylemiştir. Dolayısıyla özgürlükler bölünemez ve parçalı olarak kullanılmamalıdır.¹¹⁹ Buna yol açıldığında, özgürlük iktidar tarafından kısıtlanacak ve yok edilecektir.

“Demokrasi” denilince “*özgürlükçü demokrasinin*” esas alındığı daha önce belirtilmiştir. Bu tür demokrasiler, gelişim sürecinde liberalizmden yoğun bir şekilde etkilenmişlerdir. Liberalizmde birey hakları önemlidir ve önemli olan demokratik devletin bu özgürlükleri hayata geçirmesidir. Bunun için iktidarın el değiştirme usulü ya da kanunların yapılış usulü önemli değildir. Önemli olan, son tahlilde bireysel özgürlüklerin tehlikeye düşürülüp düşürülmemesidir. Demokratik devletlerde ise, iktidarın el değiştirme usulleri ile kanunların çıkarılma süreçleri de önemlidir.

Sartori'nin yerleşmeyle ilişkilendirilebilecek bir diğer görüşüne göre; iktidarın mutlak iktidar şekline dönüşmesinin önüne geçmek için iktidar kaynaklarının ve araçlarının mümkün olduğunca tek ele geçmesini önleyecek şekilde merkezde toplanmasının önüne geçilmelidir. İktidarın merkezileşmesi halinde, çevrenin direnme ve rıza gösterme hakkı dâhil olmak üzere iktidarın kullanımı üzerinde hiç bir hak ileri sürmesi mümkün olmayacaktır. Bunun önüne geçilmesinin yolu, iktidarın kullanımını parçalara ayırmaktır. Bölünmüş iktidarın mutlak iktidar gibi hareket edebilmesi mümkün olamayacak ve iktidarın alanı zayıfladığı ölçüde demokratik siyasetin önü açılmış olacaktır.¹²⁰

Katılma davranışı, demokraside bireyin kendini gerçekleştirme ve özgürlüğünü korumasının da aracıdır. Özgürlük her şeyden önce, egemen devletin karşısında ya da birey üzerinde egemenlik kurmak isteyen oluşumlar karşısında özgür davranabilmektir. Bireysel özgürlük, bireyin devlet kurumları karşısında korunması değil, aynı zamanda bireyin devlet etkinliklerine katılması ve oluşumuna

¹¹⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s.117.

¹¹⁹ Giovanni Sartori, “Demokrasi Teorisine Dönüş”, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan, *Liberal Düşünce*, Yıl: 16, Sayı: 61–62, Kış-Bahar 2011, s. 42.

¹²⁰ Sartori, s. 45, 46.

katkıda bulunmasıdır.¹²¹ Katılım, bireysel özgürlüğün güçlenmesini sağlayan önemli bir araçtır ve bu araç, siyasal erk karşısında bireyin güçsüz ve çaresiz olmadığı bilincini verir. Birey, bu bilinçle kendisinde siyasal sistemi biçimlendirme gücü bulur. Bireyin bu bilince sahip olması ve buna göre hareket etmesi kendi haklarının farkında olmasının kendi hayatına ve toplum hayatına olumlu katkıları olacaktır.

Demokratik çoğulculuk düşüncesine önemli bir katkıda bulunan J. Stuart Mill, aktif bir çoğulculuğu savunarak, tek tek bireylerin düşüncelerini yayabilmelerinin ve bu özgürlüğe sahip olabilmelerinin, yanlışların kurumlaşmasını ve çoğunluğun diktatörlüğünü önleyeceğini savunmuştur. Çünkü bireyin düşüncesi yalnızca kendi içinde değil, demokratik ussallığın¹²² geliştirilmesi açısından da bir değer taşıdığı için korunması ve özendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi konusu, yalnızca devleti ilgilendiren bir konu değildir. Diğer yandan, demokrasilerdeki temsil sisteminin özgürlükle bağdaşmayacağı; temsilde, siyasal iradenin başkasına devredildiği ve dolayısıyla siyasal iradenin yabancılaştığı¹²³ gibi bir eleştiriyi de gözden uzak tutmamak gerekir.

Yurttaşların öz yönetimi demek olan katılımcı güçlü demokrasi, her düzey ve durumda katılımı savunmaz. *“Bunun yerine olabildiğince sık ve özellikle temel siyasal kararlar alınırken, yurttaşların söz sahibi olmalarını savunur. Kısaca, katılımcı güçlü demokrasi, çatışmayı sürekli uyum yasalarını oluşturma süreciyle ve bağımlı özel bireyleri özgür yurttaşlara dönüştürebilen siyasal bir topluluk oluşturulmasıyla çözen demokrasidir. Çatışmayı işbirliğine dönüştürerek kamusal amaçlar için kullanma becerisi, güçlü demokrasinin en önemli yanıdır. Bunun yanında, güçlü demokrasi özgürlük, eşitlik ve sosyal adalet gibi demokratik değerlerden vazgeçemez. “Siyaset, yurttaşın üniversitesi; yurttaşlık çalışma alanı ve*

¹²¹ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 26, 27.

¹²² İnsanın fikirlerinin ve fiillerinin kendi özgür alanında üretilip hayata geçirilmesi bireysel özgürlüğünün sürekliliği için elzemdir. Aksi takdirde insan etrafının yönlendirmesine göre hareket eden, çevresini taklit eden bir varlık olarak varlığını sürdürecektir. Bu durumda aslında konuşan ve yapan kendisi olmama sonucunu doğuracaktır. Düşünceleri ve davranışları tek tipleşmiş, uyuşmuş ve körelmiş yarı köle yarı özgür veya gönüllü kölelik durumu ortaya çıkacaktır. Bu nedenle kişiliğin özgürce gelişiminin sağlanacağı vasatlara ihtiyaç duyulacaktır. Baskı ortamlarında kişiliğin ve özgür düşüncenin arzu edilen şekilde gelişmesi eşyanın tabiatına uygun düşmemektedir. Bireysel özgürlüklerinin farkında bireyler, baskıcı yönetimlerin ortaya çıkışını engelleyici özelliklere sahip olacaklardır. John Stuart Mill, *Hürriyet Üstüne*, Çev: M.Osman Dostel, Ömer Çaha, Liberal Düşünce Topluluğu, Ankara, 2003, s. 120,125.

¹²³ Barber, *Güçlü Demokrasi*, s. 190.

katılım da, yurttaşın öğretmenidir. Yurttaş, katılım için sürekli bir eğitim sürecinden geçecektir. Tanımlanan bu siyasal sistemde yurttaşlık, bir yaşama biçimi ve katılım da benliği tanımlamanın bir biçimi olarak görülür."¹²⁴

Özgürlük, bilinçli karar verebilme gücü, bireylerin somut bir özgür alana sahip olması, toplumun çeşitliliği, düşüncelerin, yaklaşımların, çıkarların çokluğu gibi değerlerle yaşar. Özgürlüğün, bireysel sorumlulukla birlikte var olacağını da unutmamak gerekir. Çoğulcu bir toplumda özgür bir yurttaş, ortak çıkarların gerektirdiği toplumsal davranışları ve uzlaşmayı da aramak durumundadır. Ancak, bu durum tartışmayı ve çatışmayı ortadan kaldırmaz.¹²⁵

Demokrasi, birey özgürlüğünün güvencesidir. Ancak, demokrasilerde de bireyin hak ve özgürlükleri çiğnenmiştir ve çiğnenemez diye bir tez ileri sürülemez. Demokratik sistemin diğer sistemlerden farkı, uzun dönemde demokratik sistemin ürünü olarak, bireyin hak ve özgürlüklerinin genişlemesi ve derinleşmesidir. Çünkü özgürlük, demokrasinin kendine özgü erdemidir¹²⁶. Özgürlük aynı zamanda demokratik sistemlerde meşruluğun kaynaklarından biridir. Tek başına belirleyici değildir elbette ancak, "*insan kişiliğine, insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygı göstermeyen, bunları hiçe sayan bir iktidar meşruluk sıfatına hak kazanamaz.*"¹²⁷

Halkın katılımını ve iradesini esas alan sistemlerde bireyin ve toplumun iradesinin kısıtlanmaması sistemin işleyişi ve sistemden beklenen menfaatlerin ortaya çıkması için olmazsa olmazsa şartlardandır. Özgür birey ve toplumun olmadığı yerlerde katılımda kara alma süreçlerinin varlığı ve çeşitliliği de pratikte çok bir anlam ifade etmez iktidar elindeki baskı ve yönlendirme araçlarıyla karar alma süreçlerini kendi istediği noktaya getirmekte zorlanmayacağı açıktır.

1.2.4.3.3. Eşitlik

Eşitlik, ahlaksal ve genellikle toplumsal bir ideal olarak, insanların

¹²⁴ Barber, *Güçlü Demokrasi*, s. 195–200.

¹²⁵ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, i s. 29.

¹²⁶ Samuel Huntington, *Üçüncü Dalga*, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınlan, Ankara, 1996, s. 25.

¹²⁷ Kapani, s. 91

birbirleriyle, aynı insan doğasına sahip olmak bakımından, aynı konum ve değerde olmaları halidir. Ülke olarak eşitlik, insanların birbirleriyle eşdeğerde olduklarını, bundan dolayı insanlar arasında ayırım gözetilmemesi gerektiğini dile getirir.¹²⁸

1789 tarihli İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi'nin 6. maddesine göre *“bütün vatandaşlar eşit olduklarından, her türlü kamu rütbe, mevki, görev ve işine yeterliliklerine göre, eşit olarak kabul edilirler.”* 1793 Beyannamesi bu konuyu daha özlü bir biçimde ifade etmektedir: *“Eşitlik herkesin eşit haklara sahip olmasıdır.”* 1795 tarihli beyanname ise devrimcilerin temel amaçlarını daha da açık ortaya koymaktadır: *“Eşitlik, ister cezalandırsın, ister korusun, yasanın herkese eşit olması demektir. Eşitlik, doğum nedeniyle ayrıcalığı ve iktidarın kalıtımsal yoldan geçişini kabul etmez.”* şeklinde izah edilmeye çalışılmıştır.¹²⁹

Özgürlük gibi eşitlik ilkesi de, halk egemenliği ve özerklik ilkesinin tamamlayıcısıdır. Bu yüzden, eşitlik ilkesi, demokratik toplumun meşruluk olanakları ve hukuksallık niteliği ile yakından ilgilidir. Çünkü farklı toplumsal kesimlerin, siyasal yaşama eşit bir biçimde katılma olanağı bulunmaktadır. Örneğin, seçimlerde her yurttaş eşit bir biçimde oyunu kullanmakta ve hiç değilse seçim zamanlarında ötekilerle eşitlenmektedir. Eşitlik insan olabilmenin ön şartlarından biridir.¹³⁰

Eşitlik ilkesinin hukuki niteliği hakkında tartışmalar vardır. Eşitlik ilkesi hukuk devletinin unsurları içerisinde kabul edenler olduğu gibi temel bir hak olduğunu değerlendirenlerde vardır. Bunun yanında devlet yönetimine hâkim olan temel ilkelerden biri olarak da kabul edilebilir diyende vardır. Anayasalara bakıldığında 1961 Anayasasının eşitlik ilkesinin temel haklar içerisinde düzenlediğini, 1982 Anayasasında ise genel esaslar kısmında incelendiği görülmektedir. Bu nedenle eşitlik ilkesini 1982 Anayasasının temel ilke genel esas kapsamında düzenlendiğini görülmektedir.¹³¹

Eşitlik ilkesi, genel olarak, kanun koyucuya, idare makamlarını muhatap

¹²⁸“İnsan Haklarının Tarihi, Felsefi ve Hukuki Temelleri”, bkz. (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.tbmm.gov.tr/kultur_sanat/yayinlar/yayin089/089, 15.06.2018.

¹²⁹ Sartori, s. 371.

¹³⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 115.

¹³¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 130.

almaktadır. Hukuk önünde eşitlik ilkesi, devlet organları ve yönetim makamlarının hiç bir ayırım gözetmeden herkese eşit davranılmasını emreden bir kuraldır. Bu ilke yatay ve dikey eşitlik olarak iki kategoride değerlendirilmektedir. Yatay eşitlik, aynı hukuksal ve özdeş durumda bulunanların aynı hukuk kurallarıyla bağlı olmalarını, dikey eşitlik ise aynı durumda bulunanların ayrı kurallara bağlı olmasıdır.¹³²

Eşitlik ilkesi ile öncelikle kanun koyucuyu yani yasama organını bağlayıcı niteliktedir. Bu nedenle yasama organı Anayasanın 10. maddesinde yer verilen din, dil, ırk, mezhep vb. bakımında bir ayırım içeren kanunların başvuru yapılması halinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptali söz konusu olabilecektir. Tabii eşitlik ilkesi pratik anlamda öncelikle uygulayıcıları yani idare makamlarını doğrudan ilgilendiren bir ilkedir. Kanunlar, uygulayıcılar tarafından somut olaylara uygulanırken eşitlik ilkesine uygun şekilde uygulanma mecburiyeti vardır. Kişilerin dinine, diline, ırkına, cinsiyetine farklı idari işlem yapılması, birilerine imtiyazlı davranılırken başkalarına zorluk çıkarılıyor ya da hizmetin niteliği değiştiriliyorsa yargı organları bu işlemleri eşitlik ilkesine aykırılıktan iptal edebileceklerdir.

Literatürde eşitlik ilkesi mutlak ve nispi eşitlik olmak üzere iki alt başlık altında incelenmektedir. Anayasa Mahkemesi kararlarında eşitlik ilkesini mutlak ve nispi eşitlik ilkesi olarak iki şekilde değerlendirilmektedir. Mutlak eşitlik kavramı doktrindeki şekli hukuki eşitliğe karşılık olarak kullanılmıştır. Buna göre kanunlar genel ve soyut nitelik taşımakta ve herkese eşit şekilde uygulanması gerekmektedir. *“Hiçbir kişiye, aileye zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.”* Nispi eşitlik kavramı ise literatürdeki maddi eşitlik kavramına denk gelmekte olup, aynı durumda bulunanlar için haklarda ve ödevlerde, yararlarda ve yükümlülüklerde, yetkilerde ve sorumluluklarda, fırsatlarda ve hizmetlerde eşit davranma zorunluluğunu içermektedir. Bu anlamda, sadece kanunların genel ve soyut nitelik taşıyıp, taşımadıkları değil, onların içeriklerinin de araştırılması gerekir. Farklı durumda ve hukuki statüde bulunan kişilere farklı ama kendi içlerinde eşit davranılmasını emreden bir eşitlik yaklaşımıdır. Anayasa Mahkemesi tarafından kabul edilen yaklaşım nispi eşitlik yaklaşımıdır.¹³³

¹³² Hasan Tunç, Faruk Bilir, *Anayasa Hukuku*, Gazi Kitabevi, Ankara 2005, s. 53.

¹³³ **AYM.**, 27.9.1888 Tarih, 1988/7 Esas, 1988/27 sayılı Kararı, **AYMKD**, Sayı: 24, s. 421.

Mutlak eşitliğin sağlanması insanların zekâsı, kabiliyetleri veya yaşadıkları coğrafyanın kendilerine sağladığı imkânlar vesaire birlikte değerlendirildiğinde fiilen pek mümkün görünmemektedir. Ancak, insanların sahip oldukları hakların kullanılmasının sağlanması mümkündür. Hukuki alanda insanların farklılıklarına bakılmaksızın birinin hakkının diğerinin hakkının önüne geçirilmemesi ve uygulamada tek düzeliğin sağlanması mümkündür.¹³⁴

Pratikte hakların kullanılması noktasında eşitliğin sağlanması mümkünken, tarihsel olarak bakıldığında insanlığın bu noktaya gelmesinin üç aşamada gerçekleştiği görülmektedir. Birinci aşama kanun önünde yani hukuki eşitlik aşamasıdır. Statüsel olarak kesin hatlarla ayrılan kıta Avrupa'sı halkları, öncelikle kanun önünde eşitlik mücadelesi vermiştir. Ardından siyasi eşitlik mücadelesi yaşanmış, bu aşama genel ve eşit oy aşamasıyla tamamlanmıştır. Son olarak, ekonomik şartların ve imkânların farklılığından kaynaklanan eşitsizliğe karşı sosyal devlet anlayışının geliştirilmesiyle fırsat ve imkân eşitliği anlayışıyla bugünkü aşamaya ulaşılmıştır.¹³⁵

Demokrasinin gücü, bireyi siyasal bir varlığa dönüştürebilmesi, ötekileri arasındaki konumunu belirlemesi ve uyumlu yaşama biçimine ilişkin formülü ussal olarak ortaya koymasındadır.¹³⁶ Özel erdemler ve özel kimlikler, demokraside kamuyu bağlamaz. Bu niteliklerin kamusallaşması ve meşrulaştırılması, demokraside kendine yer bulamaz. Bu yüzden, demokratik yurttaşlığın temelinde de, yasalar önünde eşitlik vardır. Bu ilke, demokrasiyi yönetim biçimi olarak benimsemiş birçok ülkede anayasal bir kurum olarak somutlaşmıştır.

Demokratik yurttaşlıkta, etnik köken, cinsiyet, felsefi yaklaşım, inançlar ayırıcı nitelikler değildir; yurttaş her haliyle, yasalar önünde eşit davranılmaya hak

¹³⁴ Norman P. Barry, *An Introduction to Modern Political Theory*, MacMillan Education, Hong Kong 1998, s. 174.

¹³⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 114.

¹³⁶ Sartori demokratik devletlerde eşitliği sağlama görevinin devlete verilmesinin zaman içinde özgürlükleri kısıtlayıcı sonuçları olabileceğini ileri sürmektedir. Eşitliğin sağlanması toplumda mutlaka bir düzenleyiciye ihtiyaç duyulmasına neden olacağından iktidarın bu ihtiyacı mülkiyet ilişkilerini düzenleme ve dağılmış iktidarı bir araya getirmeye çalışarak özgürlükleri kısıtlayabileceğini söylemiştir. Sartori, s.46, Anne Phillips, *Demokrasinin Cinsiyeti*, Çev: Alev Türker, Metis Yayınları, İstanbul,1995, s. 38.

kazanmış bireydir.¹³⁷

1.2.4.3.4. Vatandaşlık

Vatandaşlık, “Latince (civis) ve Yunanca (polites) kökeninden gelmektedir ve en basit anlamda bir siyasi topluluğun üyesi demektir.¹³⁸ Eski Yunan’daki anlamıyla, vatandaş olmak, kamu işlerine katılma hakkını elde etme anlamındaydı. Vatandaş, bütünü yani toplumun bir parçası olmakla, topluluğa karşı da ödevleri olan birey anlamındadır.¹³⁹ Vatandaşın bireysel çıkarlarını korumasının yolu toplumdaki ve toplumsal çıkarları korumasından geçmektedir. Demokrasinin arka planını oluşturan kurum, kavram ve değerlerin kalbinde yer alan bir kavramdır.

Antik dönem şehir-devletinden modern zamanlara kadar geçen sürede “vatandaş” kavramı iki farklı şekilde anlamlandırılmıştır.¹⁴⁰

1. İlk bir görev, bir sorumluluk, övünülecek bir yük olarak görülen vatandaşlık
2. İkincisi, “*bir statü, bir yetki, bir hak veya pasif şekilde kullanılan haklar manzumesi*” olarak görülen vatandaşlık. Burada bahsedilen sorumluluk ve yük, siyasi iktidarın oluşturulması ve denetlenmesi yüküdür. Günümüz demokrasileri de, bunu sağlayabildikleri ölçüde başarılı kabul edilmektedirler.

Günümüz vatandaşlık anlayışı 1776 Amerikan Bağımsızlık Savaşı ve 1789 Fransız Devriminden sonra gelişen Anayasacılık hareketleriyle çerçevesi belirlenmiştir. Bu dönemde antik Yunan ve Roma vatandaşlık anlayışı birleşerek yasal vatandaşlık ve siyasi vatandaşlık modellerinin bir sentezi ortaya çıkmıştır.¹⁴¹

¹³⁷ Ayşe Kadioğlu, “Kamusal Alan İle Özel Alanın Yeniden Eklemlenmesi: Demokratik Yurttaşlık”, Türk Demokrasi Vakfı, *Diyalog Dergisi*, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara, 1996, s. 129–131.

¹³⁸ Michael Walzer, “Citizenship”, *Political Innovation and Conceptual Change*, Der: Terence Ball, James Farr ve Russell L. Hanson, Cambridge University Press, New York 1989, s. 211, Ali Yaşar Sarıbay, “Yurttaşlık ve Katılımcı Demokrasi”, **TASAM**; Siyasal İletişim Enstitüsü, (Çevrimiçi), (Erişim) <http://www.siyasaliletisim.org/ariv/analiz/388-yurttalk-ve-katlmc-demokrasi.html>, 05.05.2017.

¹³⁹ Ali Yaşar Sarıbay, *Siyasal Sosyoloji*, Gündoğan Yayınları, Ankara 1992, s. 87–88.

Ali Yaşar Sarıbay, “Yurttaşlık ve Katılımcı Demokrasi”, (Çevrimiçi), (Erişim) <http://www.siyasaliletisim.org/ariv/analiz/388-yurttalk-ve-katlmc-demokrasi.html>, 02.09.2017.

¹⁴¹ Richard BELLAMY, (2008), *Citizenship, A very Short Introduction*, Oxford University Press, New York,

Günümüz vatandaşlığın dört temel direği bulunmaktadır.¹⁴² Bunlar:

- Vatandaşların Eşitliği,
- Tüm vatandaşların negatif özgürlüklere sahip olması,
- Vatandaşların siyasi yaşama katılımını sağlamaya yönelik siyasi hak ve özgürlükler de anayasal belgelerle garanti altına alınmış olması,
- Sosyal ve kültürel haklar vatandaşların hakları içerisine alınmış olması.

Günümüzde insan hak ve özgürlükleri sadece vatandaşlara değil, devletin egemenlik alanında yaşayan herkese tanınmıştır. Siyasi katılım bu durumun istisnasıdır. Ancak Avrupa Birliği üyesi olan devletlerde yerel yönetimlerle sınırlı olmak kaydıyla katılım hakkı tanınması benimsenmiştir. Eşitlik ilkesi siyasal haklar dışında yabancıları içine alacak şekilde uygulama alanına dâhil edildiği görülmektedir. Bu açıdan vatandaşlarla vatandaş olmayanlar arasındaki farkın giderek kapandığı görülmektedir. Ancak devletle birey arasında siyasal ilişkinin kurulması için günümüzde de vatandaşlık bağının kurulması şartı devam etmektedir. Hatta ulus üstü yapılarla bireylerin ilişki kurabilmesi bir devlete vatandaşlık bağıyla bağlı olma şartı devam etmektedir.¹⁴³

Geleneksel liberal düşüncenin merkezinde birey vardır. Liberalizm, devlet-toplum-birey arasındaki ilişkide bireyi ‘iktisadi bir varlık olarak’ öne çıkarmaktadır. Burada liberalizm bireyi ‘vatandaş’ olarak değil ‘iktisadi bir insan’ olarak değerlendirmektedir.¹⁴⁴ İnsanlar ırk, din, dil gibi farklılıklarının dışında eşit bireyler olarak kabul edilmektedir. Liberal düşünce 1980’lere geldiğinde, vatandaş anlayışında refah devletinden farklı bir takım yaklaşımların kabul edilmesi söz konusu olmuştur. Geleneksel sivil ve siyasal hakların yanı sıra, sosyal haklar kategorisinde yer alan konularda devletin vatandaşla daha çok ilgilenmesi, faaliyet alanını genişletmesi ve bunları hayata geçirebilmek için kurumsal yapılanmaya

¹⁴² Levent Korkut, “Siyasi Kimlik Olarak Vatandaşlık: Türkiye’de ve Dünya Devletlerinde Anayasal Vatandaşlık Tanımları”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 2, 2015, s.7, 8.

¹⁴³ Levent Korkut, s.8.

¹⁴⁴ Füsün Üstel , “Devlet-Sivil Toplum- Kamusal Alan ve Yurttaşlık”, *Birikim Dergisi*, Sayı: 93–94, Ocak-Şubat 1997, s. 127.

gidilmesi süreci içine girilmiştir.¹⁴⁵ 1980’lerde ‘refah devletinin sosyal vatandaşlık’ anlayışının devlete yüklediği maliyeti azaltmak amacıyla, ‘aktif vatandaşlık’ kavramı geliştirilerek bireylerin birbirlerine karşı olan sorumluluğu öne çıkarılmıştır. İçinden geçilen süreç, vatandaşı sadece ekonomik öncelikleriyle ilgilenen bilinçli bireyler olmak yanında aynı toplumda yaşamaktan kaynaklanan bir takım sorumlulukları yüklenme bakımından, liberal devlet yaklaşımını geleneksele daha çok yaklaştırmıştır.¹⁴⁶

En genel tanımıyla, teritoryal devlete siyasal aidiyetin anlatımı olan vatandaşlık, bireyi bir dizi özel hak ve görevin bağlı olduğu bir yasal statüyle donatmaktadır. Ancak vatandaşlık, yalnızca yasal statüyle sınırlı değildir; aynı zamanda bireyin topluluğa eklemlenmesi ve siyasal-kamusal alanla kurduğu ilişkinin de ifadesidir. Başka bir anlatımla vatandaş, devlet-sivil toplum-kamusal alan ekseninde oluşan gerilim hattının hem muhatabı, hem de aktörüdür. Vatandaşlık faaliyetlerinin eylem menzili ise, bir yandan ulus-devlet modelinin dayattığı zorunluluklar, diğer yandan ise, devletin dayandığı felsefi geleneğin birey tanımıyla yakından ilgilidir.¹⁴⁷

Bu anlamda demokratik vatandaşlık, seçimlere katılmaktan öte bir anlam taşır. Seçimler, demokrasinin olmazsa olmaz koşuludur. Ancak, demokrasi bir yandan da özgürlük, eşitlik, dayanışma, vatandaşların oluşturulan politikalar üzerinde etkin denetimi, bilgiye dayanan ussal tartışma, eşit katılım ve siyasal iktidardır. Doğaldır ki, katılımı yalnızca seçimlerle sınırlamak, katılım hakkını yalnızca ayrıcalıklı gruplara tanımak anlamına gelebilir ve bu durum aslında vatandaşlığın alanını da daraltmaktan başka bir şey değildir. Yurttaşlık, toplum içerisinde yalnız bir statü olarak değil, eşit bir biçimde etkin ve katılımcı boyutuyla varsa anlamlıdır.¹⁴⁸

Katılımcı toplum ya da yoğun bir katılıma dayanan demokratik bir sistem, yurttaşlık kavramı üzerine bina edilmiştir. Demokratik bir toplumun yapı taşları, siyaseti bir yaşama biçimi olarak algılayan, siyaseti yalnızca parti çalışanlarının bir

¹⁴⁵ Nancy Fraser, Linda Gordon, “Civil Citizenship Against Social Citizenship? On the Ideology of Contract-Versus-Charity”, *The Condition of Citizenship*, Der: Bart van Steenberg, Sage Publications, London, 1994: s. 90.

¹⁴⁶ Fraser, Gordon, s. 90–91.

¹⁴⁷ Füsün Üstel, *Yurttaşlık ve Demokrasi*, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 1999, s. 80.

¹⁴⁸ Sanbay, *Siyasal Sosyoloji*, s. 8.

eylemi olarak görmeyen yurttaşlardır. Her eylem, siyaset değildir. Yalnız kamusal eylemler, bireysel olmaktan çıkan ve toplumla ilişkilendirilebilen eylemler siyasaldır.

“Güçlü Demokrasi” kuramcılarında Benjamin Barber’a göre, ‘yapmaktan’ çok ‘izlemek’ durumunda olan vatandaşlar, “bekçi” rolünü oynamaktalar ve kötü bir filmi izlerken uykuya dalan seyircilerden farklı olmamaktadırlar. “Güçlü demokrasi” ‘seyirci yurttaşlarla’ değil, siyaseti bir yaşam biçimi olarak gören ‘etkin vatandaşlar’ tarafından gerçekleştirilebilir. Yine Barber’ a göre, siyaset salt eylem alanı değil, zorunlu bir eylem alanıdır.¹⁴⁹ Katılım, yalnız siyasal sistemle ilgili bir sorun değil, daha çok yurttaşla ilgili bir sorundur. Yurttaş, katılabildiği ölçüde iyi ya da nitelikli yurttaşdır. Katılım, aynı zamanda yurttaş olmanın önemli bir ölçütü ve göstergesidir. Katılım davranışı, vatandaşla toplum arasındaki ilişkiyi açıklayan bir eylemdir. Bu nedenle, katılımın içeriği, vatandaşla toplum arasındaki ilişkinin değişmesine göre değişir. Bu durum, bir gösterge olarak bütün siyasal düşünce tarihinde, birey ve toplum arasındaki bağı gösteren bir ölçüt olarak kullanılmıştır. Aristo geleneğinde vatandaş, siyasal toplumun bir üyesidir. Üye, iyi yönetebilmek ve iyi yönetilmek için katılım davranışını gerekli bulur.

Demokrasilerde vatandaş, geleceğin toplumunda kendi yaşamıyla ilgili daha fazla sorumluluk almak, yönetsel ve siyasal yaşama daha fazla katılmak durumundadır.¹⁵⁰ Herhangi bir işletme, nasıl müşteriyi ‘kral’ (velinimet) olarak algılıyorsa, vatandaş da toplum içerisinde ya da siyasal yapılanmada, en üst düzeyde olması gereken gerçek egemendir. Demokratik yönetim de, vatandaş bu konuyla algılamak zorundadır.

Vatandaşın siyasal kararlara katılımı, olağan bir katılım davranışı olarak birçok ülkede gelenekselleşmiştir. Ancak, vatandaşın yerel yönetim ya da genel yönetim düzeyinde akçal kararların oluşumuna katılması, en son düşünülebilecek katılım davranışı olarak görülür. Örneğin, bütçe yönetimine katılım, en son düşünülebilecek bir katılım yöntemidir. Ancak, Brezilya'nın Porto Alegre kentindeki uygulamalar, bu konudaki tabuların da geçersizliğini ortaya koymakta ve bütçe uygulamalarına katılımı, vatandaşlık bilincinin güçlenmesi sürecine katkıya ilginç bir

¹⁴⁹ Barber, s. 165–167.

¹⁵⁰ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 36.

örnek olmaktadır. Katılımcı, aktif ve eleştirel vatandaşlığa geçişin bir aracı olarak sunulan ‘katılımcı bütçe yönetimi’ anlayışı, geleneksel vatandaşlık anlayışını yıkabilen bir uygulama olarak görülmektedir. Uygulamalar, katılımcıların devlet ve yönetim işlevlerinin ve sınırlarının vatandaşlar tarafından öğrenilmesi ve Halk Konseyleri aracılığıyla bağımsız bir kamuoyunun oluşumuna katkı amacıyla yürütülmektedir. Uygulamadan beklenen diğer bir amaç da, kaynakların daha iyi dağılmasını ve siyasetin de toplumsallaşmasını sağlamaktır.¹⁵¹

1.2.4.3.5. Halk Egemenliği

Egemenlik 16. yüzyılda Feodal düzenin çöküşünde yaşanan siyasi karışıklıkların içinden merkezileşme yönünde yapılan tercihler çerçevesinde gelişen bir kavramdır. Egemenlik “en üstün güç” anlamında kullanılmıştır. Feodal dönem sonrası gelişen modern ulus devleti tarif etmektedir. Modern öncesi dönem de Avrupa’da parçalı feodal beyler ve Kilise arasında kurulan dağınık ve tek merkezli olmayan yönetim yapısının ardından oluşturulan merkezi krallıkların meşrulaştırılmasında kullanılmış bir kavramdır.¹⁵² Feodalite dönemindeki egemenliğin parçalı yapısından kral devlette mutlak, parçalanmaz ve devredilmez egemenliğe sahip monark anlayışından sonra, 18. yüzyılla birlikte popülerleşmeye başlayan demokratik devlette egemenliğin kaynağı olarak halk egemenliği ve milli egemenlik kavramları öne çıkmıştır.¹⁵³

Egemenlik kavramı iç ve dış egemenlik olarak iki kategoride değerlendirilmektedir. Dış egemenlik uluslararası alanda tanınırlığı ve meşruiyeti ifade ettiğinden mahiyeti itibariyle konumuzun dışındadır. İç egemenlik, devlet kudretini; devletin siyasi iktidarının, diğer iktidar sahibi gerçek ve tüzel kişilerin üzerinde olmasını, emretme ve yön verme yetkisine sahip olmasını ifade etmektedir.¹⁵⁴

¹⁵¹ Tarso Genro, Ubiratan de Souza, *Porto Alegre: Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi*, Çev: Bülent Tanatar, Demokrasi Kitaplığı, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayını (WALD), İstanbul, 1999, s. 21–23.

¹⁵² Tevfik Gülsoy, “Milletin Temsili”, *Kamu Hukuku Arşivi – Khuka.*, Cilt: 9, Sayı: 2, Eylül 2006, s. 72.

¹⁵³ Gülsoy, s. 72, 74.

¹⁵⁴ Ali Fuat Başgil, *Esas Teşkilat Hukuku*, Cilt 1, İstanbul, 1960, s. 178–179.

Egemenlik kavramı, Türk Dil Kurumu Sözlüğüne göre, “*milletin ve onun tüzel kişiliği olan devletin yetkilerinin hepsi, hâkimiyet ve hükümranlıktır.*”¹⁵⁵ Egemenlik olgusu bir kavram olarak Blackwell’in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi’nde egemenlik kavramı, “*siyasal hiyerarşideki tepe noktasına yakın bir yerde, karar verme ve anlaşmazlıkları noktalama yetkisine sahip asal yargıç konumundaki bir tarafın –bir kişinin ya da kişilerin oluşturduğu bir yapılanmanın-niteliklerine denk düşen erk ya da yetki*”¹⁵⁶ olarak tanımlanmıştır. Buna göre egemenlik öncelikle hukuki bir statüdür.

Modern dönem öncesinde ortaçağda egemen olan güç halk nezdindeki meşruiyetini ilahi kaynaktan alırken, modern dönemde bu durum ilahi olandan insani olana doğru genişlemiştir.¹⁵⁷ Yeniçağla birlikte modern devlet anlayışı tam anlamıyla ortaya çıkmıştır. 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Fransa’da monarşinin unsurları yerleşirken buna uygun modern egemenlik anlayışı benimsenmiştir.¹⁵⁸

Egemenlik kavramı olarak batıda ortaya çıkmış modern dönemde şekillenmiştir. Egemenlik ortaçağın sonları ile yeniçağın başlarında Avrupa’da ortaya çıkmış bir kavramdır. Bu kavramın ortaya çıkmasında Papalık, Roma-Cermen İmparatorluğu, Fransa Krallığı, Monarşiler ve Feodalite arasındaki üstünlük mücadelesi etkili olmuştur. Özellikle Fransa Kralları içeride feodal güçlere karşı, dışarıda ise Papalık ve İmparatorluk karşısında üstün gelmeyi başarmışlardır. Yaşanan mücadelede Fransa Kralları, içeride ve dışarıda hukuki bir kavram haline gelmiş egemenlik kavramı üzerinden kendilerinden üstün bir güç tanımadıklarını ortaya koymuşlardır.¹⁵⁹

Egemenliği bir teori olarak ortaya atan kişi Jean Bodin’dir. Bodin modern

¹⁵⁵ Türk Dil Kurumu Sözlüğü, (Çevrimiçi) (Erişim)

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c8a26d013b967.04440273,03.02.2019.

¹⁵⁶ David Miller vd. *Blackwell’in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi I*, Çev: Bülent Peker, Nihat Kırac, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1994, s. 211.

¹⁵⁷ Mustafa Koçak, *Batıda ve Türkiye’de Egemenlik Anlayışının Değişimi: Devlet ve Egemenlik*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006, s. 4.

¹⁵⁸ Leon Duguit, *Kamu Hukuku Dersleri*, Çev: Süheyp Derbil, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1954,

¹⁵⁹ Münici Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, Dördüncü Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2002, s. 55–56.

devlet anlayışının yerleşmeye başladığı bir dönemde yaşamıştır.¹⁶⁰ Modern devlet ilahi kökenli egemenlik anlayışından etkilenmiştir. Artık her şeyi yapma ve kural koyma gücü tanrıdan kanun koyucu devlete geçmiştir.¹⁶¹ Jean Bodin Machiavelli'nin fikirlerinin dinsizliğin ve adaletsizliğin kaynağı olarak gördüğünden ve bu nedenle siyasal kargaşa çıktığını düşünen Bodin, vatandaşların yöneticilere itaat etmesi ve sadık olması gerektiği, prensinse Tanrı'nın yasaları doğrultusunda hükmetmesi gerektiğini söylemiştir.¹⁶² Bodin siyasal sistemin sürekli istikrarlı olmasını sağlayacak siyasal bir modeli kurgulamaya çalışmıştır. Bunu kişinin ya da kurulun sağlaması onun için önemli değildir. Bodin, Egemen gücün istikrarlı olması için, mutlaklık, süreklilik ve bölünmezlik olmak üzere üç özelliğinin olması gerektiğini düşünmüştür.¹⁶³ Bodin devleti “birçok ailenin ortak çıkarlarını sağlamaları için bir egemen tarafından adaletle yönetilmesidir” şeklinde tanımlamıştır. Bodin, egemenlik kavramını “*vatandaşlar üzerindeki en üstün, en mutlak ve en sürekli güç*”, olarak ifade etmiştir. İçte ve dışta egemenliğin mutlak olması devletin var olması için şarttır diyen Bodin egemen gücün ülke içinde kişiler üzerinde üstün ve sınırsız, dışa karşı ise bağımsız bir iktidar niteliği taşıması gerektiğini belirtmiştir.¹⁶⁴

Egemenlik devleti diğer topluluklardan ayırt eden temel özelliktir.¹⁶⁵ Egemen ne kendisinin ne de kendinden öncekilerin koyduğu kurallarla bağlı olmadığı gibi yasa yaparken herhangi bir kişi veya kurumdan görüş almak zorunda değildir. Egemen belli bir süreyle değil ömür boyu görev yapar ve egemenliği kendinden sonra gelene devreder. Egemen değişse bile devlet daimidir. Yöneticinin meşruiyeti egemenden kaynaklanmakta ve yönetme süresi egemenin iradesine bağlıdır.¹⁶⁶

1588–1679 yılları arasında yaşayan bir İngiliz düşünür olan Thomas Hobbes,

¹⁶⁰ Abdurrahman Saygılı, “Jean Bodin’in Egemenlik Anlayışı Çerçevesinde Kralın İki Bedeni Kuramına Kısa Bir Bakış”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı: 63/1, Yıl: 2014, s. 187.

¹⁶¹ Carl Schmitt, *Siyasi İlahiyat: Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm*, Çev: Emre Zeybekoğlu, Dost Kitabevi, Ankara, 2002, s. 41.

¹⁶² Mehmet Ali Ağaoğulları ve Levent Köker, *Kral- Devlet ya da Ölümlü Tanrı*, İmge Kitabevi, Ankara 2004, s. 15,16.

¹⁶³ Hamit Emrah Beriş, “Jean Bodin”, *Siyasal Düşünceler Tarihi*, Ed: Hamit Emrah Beriş, Fatih Duman, Orion Kitabevi, Ankara, 2016, s. 361,363.

¹⁶⁴ Recai Galip Okandan, *Umumi Amme Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1976, s. 527 ve devamı.

¹⁶⁵ Mehmet Ali Ağaoğulları, *Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler*, 5. Bası, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012, s. 407.

¹⁶⁶ Saygılı, s. 190. Schmitt, s. 15.

yaşadığı yıllarda yaygın olan savaş ve şiddet hareketlerinden ve materyalist düşünürlerin fikirlerinden etkilenmiştir. Hobbes'in egemenliğe ilişkin görüşleri Leviathan isimli eserinde ayrıntılı şekilde ele alınmıştır. Hobbes'e göre insan her şeyden önce kendi menfaatini, korunmasını düşünen bencil bir varlıktır. Hobbes bu durumu, "insan insanın kurdudur" şeklinde ifade etmiştir. Hobbes, asıl olan birey, toplum ise bireylerin amaçlarını gerçekleştirmelerinde bir araçtır demektedir. İnsanın toplum içindeki davranışlarının temelinde yaşamını sürdürmek amacı ve dolayısıyla da güvenlik isteği ve bencillik yatmaktadır. Toplumun temeline bencillik, bireycilik ve faydacılığı yerleştirmiştir. Bu görüşleri egemenlik konusundaki düşüncelerini de doğrudan etkilemiştir. Hobbes'in bu görüşleri, egemenlik teorisinin oluşma sürecinde Bodin'le birlikte değerlendirmek gerekmektedir. Hobbes teorisini kurarken kiliseyi ikinci plana atmış ve dünyevi iktidarı ön plana çıkarmıştır.¹⁶⁷

Hobbes'e göre yasalar siyasal iktidarı hukuki olarak bağlamamakta ve hukuk kuralları siyasal egemenin emirlerinden oluşmaktadır. O'na göre siyasal olarak egemen olanın gücü, ilahi veya doğal hukuk prensipleri ile sınırlanamayacaktır.¹⁶⁸ Bodin'in egemenlik anlayışında egemenliğin kaynağı Tanrı olmasına rağmen Hobbes'a göre egemenliğin kaynağı güvenlik endişesi etrafında bir araya gelen toplumun kendisidir. Siyasal iktidarı meşrulaştırmak için tanrısal iradeye ihtiyaç kalmamasına neden olan süreç, Avrupa'da Rönesans ile birlikte başlayan aklın ve bireyin öne çıkarılması anlayışının gelişmesi ve siyasal süreçleri etkilemesi ile başlamıştır.¹⁶⁹

Avrupa'da otuz yıl savaşlarından sonra ortaya çıkan Westphalia Antlaşmasının ortaya çıkardığı yeni siyasal düzende devletler birbirlerinin egemenlik alanını tanıdılar.¹⁷⁰ Kurulan Westphalia düzeni içerisinde devletler vatandaşları üzerinde mutlak anlamda egemen olma meşruiyetini kazanmışlardır.¹⁷¹ Bu dönemde ulusal ordular kurulmuş ve her ülke vatandaşları sadece kendi ülkelerine vergi

¹⁶⁷ Hampsher Monk, *Modern Siyasal Düşünce Tarihi*, Ed: Necla Arat, Say Yayınları, İstanbul, 2004, s. 13.

¹⁶⁸ Francis W. Coker, "Sovereignty", *Encyclopaedia of the Social Sciences, Derleyenler*, Edwin R.A. Seligman ve Alvin Johnson, The Macmillan Company, New York, 1934, s. 267.

¹⁶⁹ Cemal Bali Akal, *Sivil Toplumun Tanrısı*, Engin Yayınları, İstanbul, 1995, s. 111, 119.

¹⁷⁰ Daniel Philpott, *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*, Princeton University Press, Princeton/Oxford, 2001, s. 4.

¹⁷¹ Stephen Toulmin, *Kozmopolis: Modernitenin Gizli Gündemi*, Paradigma Yayınları, İstanbul, 2002, s. 27.

vermekten sorumlu tutulmaya başlanmıştır. Ülkeler kendi içlerinde hemen her konuda özgürce hareket etme ve birbirlerinin coğrafi sınırlarına saygı gösterme yükümlülüğünü kabul etmişlerdir.¹⁷²

Westphalia Antlaşması'nın ardından devletlerin sahip oldukları mutlak egemenlik anlayışının dönüşmesi açısından 1789 Fransız Devrimi bir dönüm noktası olmuştur. 1789 sonrasında yaşanan değişim “ulusal egemenlik” anlayışının gelişmesine ve egemenlik anlayışının tek yetkin şekli olmaya başlamıştır. Yaşanan gelişmeler egemenlik anlayışının özünü değiştirmemiştir. Ancak egemenlik kraldan/monarktan alınarak ulusa verilmesi söz konusu olmuştur.¹⁷³ Artık egemenliğin kaynağı ve belirleyici özelliği, hukuksal bir birim haline gelmiş olan ulusa geçmiştir.¹⁷⁴ 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 3. maddesinde, “...egemenliğin özü esas olarak millettir. Hiçbir heyet, hiçbir fert, açıkça millettен kaynaklanmayan bir otoriteyi kullanamaz.” İfadesine yer verilirken daha sonra bu ifade 1791 Anayasasına konulmuştur. Artık egemenliğin bir kişi ya da ailede temsil edilmesi değil ulusun kendisine ait olduğu kabul edilmeye başlanmıştır. Egemenliğin ulusa verilmesiyle kişilerin veya ailelerin yasalardan üstün olmasının da önü kesilmiştir. 1791 Anayasasında yer aldığı şekliyle Ulusal Egemenlik anlayışı ile artık hiç kimsenin ulusun iradesinden çıktığı kabul edilen yasaların üstünde yer alamayacağı kabul edilmiştir.¹⁷⁵

Ulusal egemenlik kavramı Fransız İhtilalinden sonra ortaya çıkmış olmakla birlikte, ihtilale giden süreçte J.Jack Rousseau ve Sieyes gibi düşünürlerin önemli katkıları olmuştur. Rousseau'nun ortaya attığı “Genel İrade” kavramı ulusal egemenlik kavramının gelişimi ve kabullenilmesi açısından önemli rol oynamıştır. Rousseau'ya göre egemenlik ülkede yaşayanların genel iradesine aittir¹⁷⁶ ve¹⁷⁷ egemenlik devredilemez, çünkü iktidarlar el değiştirebilir ama genel irade, hayır! Halk kendi iradesini devrettiği anda, halk değildir artık. Sebebi, ulusun aynı irade ile

¹⁷² Philpott, s.4.

¹⁷³ Mehmet Ali Ağaoğulları, **Ulus-Devlet ya da Halkın Egemenliği**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2006, s. 236.

¹⁷⁴ Atilla Nalbant, **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997, s. 65.

¹⁷⁵ H. Emrah Beriş, “Egemenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi ve Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 63, Sayı: 1, s. 59.

¹⁷⁶ Francis W. Coker, s.267.

¹⁷⁷ J. Jack Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, Çev: Vedat Günyol, İstanbul, 1990, s. 35.

oluşturulmasında saklıdır. Bu yüzden egemenliğin temsili de imkânsızdır. Mutlak, yanılmaz, bölünmez egemenlik genel iradeyi temsil eden bir egemenin elindedir ve bu egemen tek tek bireylerin iradesinin ürünü olduğu için egemene itaat edenler aslında kendi iradelerine itaat etmiş olurlar.¹⁷⁸

Ulusal egemenlik, toplu olarak halka aittir ve tek egemen güçtür. Bu gücü kullanan halk, somut bir varlık olarak belli bir anda, sınırları belli bir ülke üzerinde yaşamakta olan vatandaşların toplamından oluşmaktadır ve egemenlik bu topluluğun her bir bireyine ait olmaktadır. Her birey o topluluğun kullandığı egemenlik gücünün bir parçasını oluşturmaktadır ve hissesi oranında kullanmaktadır.¹⁷⁹

Genel İrade teorisine göre egemenlik meşruiyetini genel iradeden alır. Yine, devlet emretme yetkisini genel iradeden alır. Genel irade, o ülke içinde yaşayan insanların menfaatini ve mutluluğunu gözetir. Ülke içinde yaşayan kişilerin bir araya gelerek herhangi bir husustaki iradelerini ortaya koymaları mümkün olmayacağı için genel irade çoğunluğun iradesi şeklinde ortaya çıkar. Kararların oybirliği ile alınması mümkün olamayacağı için çoğunluğun iradesi yeterli kabul edilmiştir. Genel irade çoğunluğun iradesi ile ortaya çıkacağı için fertler bu ortaya çıkan iradeye uyarlar.¹⁸¹ Halk devlete ve yönetenlere yetki verse de egemenlik genel iradeyi temsil eden halktır. Azınlıkta kalan görüşlerin çoğunluğa uymasının sağlanması yönündeki görüşleri dolayısıyla Rousseau'nun görüşleri demokrasi teorisi açısından çelişkiler oluşturmaktadır. Rousseau halk egemenliğinde çoğunluğun iradesini mutlaklaştırmış ve Anayasa'da yer verilecek olan temel haklarla sınırlamaktan kaçınmıştır.¹⁸²

Rousseau'nun halk egemenliği kavramına karşı milli egemenlik kavramı gündeme gelmiştir. Milli egemenlik yaklaşımında, egemenliğin kaynağı zamandan bağımsız olarak soyut bir bütün olarak manevi kişiliği kabul edilen millet kabul edilirken, halk egemenliğinde belli ve hazır zaman içerisinde yaşayan somut milli

¹⁷⁸ Rousseau, s. 40, 41.

¹⁷⁹ Okandan, s. 763.

¹⁸⁰ Yusuf Şevki Hakyemez, *Mutlak Monarşiden Günümüze Egemenlik Kavramı*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004, s.78.

¹⁸¹ İlhan Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, I. Kitap, Güven Matbaası, Ankara, 1975, s. 83

¹⁸² Zühtü Arslan, "Rousseau'nun Hayaletleri: Yeni Devlet Eski Söylem", *Doğu – Batı Dergisi*, Yıl 6, Sayı: 21, Kasım Aralık Ocak 2002-03, s. 27.

topluluğun iradesi egemenliğin kaynağı olarak kabul edilmektedir.¹⁸³ Milli egemenlik, egemenliğin millet tarafından devlete verilmesidir. Egemenliğin kendisi millete aittir. Millet kavramı ile kendisini oluşturan fertlerin üstünde onlardan ayrı ve bağımsız bir şahsiyet kastedilmektedir. Bu egemenlik anlayışında halk egemenliği anlayışında olduğu gibi fertler egemenliğin kendilerine düşen parçasına sahip değillerdir. Egemen olan milletin şahsı maneviye sidir.¹⁸⁴

Milli egemenlik anlayışının sonucu olarak temsil sistemi kabul edilmiştir. Milletin iradesi doğrudan millet tarafından değil, milletin temsilcileri aracılığıyla açıklanabilir denmektedir. Milleti temsil eden temsilciler seçtikleri bölgenin değil bütün milleti temsil ettikleri kabul edilmektedir. Temsilciler bu hakkı kullanırken, seçmenden emir ve talimat almadan doğrudan bütün millet adına iradelerini açıklamaktadırlar.¹⁸⁵ Günümüzde milli egemenlik kavramı ile halk egemenliği kavramı arasında ciddi bir yakınlaşma olduğundan¹⁸⁶ burada farkları üzerinde durulmayacaktır.

Siyasi partilerin kurulması ile birlikte milli egemenlik kavramında aşınmalar yaşanmıştır. Siyasi partiler, temsilciler üzerinde yoğun kamuoyu ve parti içi baskının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Siyasi parti disiplini, milli iradenin parti yöneticilerinin iradesinin işin işine karışmasına neden olmuştur. Siyasi partilerin içerisinde bulunan oligarşik yapılar, milli iradenin ortaya çıkışında yönlendirici etkilerde bulunabilme imkânlarına sahip olmuşlardır.¹⁸⁷ Bu durum, milli egemenliğin katı parti disiplininin uygulandığı ülkelerde parlamenter rejimlerde kısıtlı şekilde tecelli etmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla millî egemenlik teorisinin, katı parti disiplininin söz konusu olduğu parlamenter rejimle bağdaşırılığı bulunmamaktadır.¹⁸⁸

Montesquieu demokrasi teorisine “kuvvetler ayrılığı” ilkesini kazandırmıştır. Kuvvetler ayrılığı egemenliğin bölünmezliğini ortadan kaldırarak iktidarın tek bir

¹⁸³ Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, 14. Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2002, s. 73.

¹⁸⁴ Başgil, s. 208.

¹⁸⁵ Bahtiyar Akyılmaz, Milli Egemenlik Kavramının Gelişimi, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1-2, 1998, s.7, s. 1, 12.

¹⁸⁶ Gülsoy, 76.

¹⁸⁷ Ergun Özbudun, *Siyasal Partiler*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979, s. 163.

¹⁸⁸ Adnan Küçük, “Egemenlik (Hakimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 6, Yıl: 2015, s. 331, s. 311-361.

organ veya erk tarafından kullanılmaması ve paylaşılması üzerine kurulmuştur. Montesquieu yasama, yürütme ve yargı erklerinin bir kişi, grup veya halk tarafından kullanılması halinde hürriyetleri iktidarın kötüye kullanılacağını ve istibdat yönetimlerinin ortaya çıkmasına neden olacağını ileri sürmüştür. Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı teorisi John Locke tarafından da kullanılmıştır. Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre egemenlik, yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında bölünmüş ve her birinin kendi iktidar alanı içerisinde kalması öngörülmüştür. Bu durum, klasik egemenlik anlayışında geçerli olan egemenliğin bölünmezliği ilkesi ile uyumsuzdur.¹⁸⁹

Kuvvetler ayrılığı ilkesi ile kabul edilen egemenlik anlayışında devlet gücünün tek bir devlet organı tarafından kullanılması mümkün değildir. Güç sınırlanmış ve hükümet sistemlerine göre birbirinden bağımsız çeşitli organlar arasında paylaşılmıştır. Bu nedenle gücün kötüye kullanılması halinde kurulmuş olan denetim ilişkisi sayesinde devreye giren bir başka güç sayesinde kendi alanının dışına taşmaması sağlanabilecektir. Montesquieu ve Locke tarafından temel yapısı kurulan bu sistem İkinci Dünya Savaşı'na kadar temsili demokrasi yaklaşımı içinde uygulama alanı bulmuştur.¹⁹⁰

İkinci dünya savaşından sonra; tekrardan Nazizm ve Faşizmin neden olduğu büyük acıların yaşanmaması, eşitliğin ve insan haklarının egemen olduğu yeni bir uluslararası düzen ve toplum oluşturmak amacıyla insan haklarının koruma altında olduğu yeni bir düzen kurulmaya çalışılmıştır. Tabii bu ihtiyaç egemenliğin tanımını ve içeriğinin dönüşmesine ve uluslararasılaşmasına neden olmuştur. Artık ulus devletlerin sahip olduğu mutlak egemenlik ve vatandaşları üzerinde sahip olduğu geniş yetkilerin sınırlanması yoluna gidilmiştir.¹⁹¹ İnsan haklarının uluslararası alanda ön plana çıkması ile birlikte klasik egemenlik anlayışı popülaritesini kaybetmiş ve devlet yetkilerinin vatandaşları üzerinde zayıflamasına neden olmuştur. İnsan haklarını korumak amacıyla kurulan ulus üstü örgütler ve akdedilen antlaşmalar klasik yaklaşımda benimsenen egemenliğin mutlaklığı ve bölünmezliğini

¹⁸⁹ Mehmet Turhan, "Değişen Egemenlik Anlayışının Hak ve Özgürlüklerin Korunmasına Etkileri ve Türk Anayasa Mahkemesi", *Anayasa Yargısı*, Cilt: 20, Yıl: 2003, s. 218.

¹⁹⁰ Küçük, s. 332.

¹⁹¹ Mithat Sancar, "Değişen Egemenlik Sürecinde Meşruiyet Sorunu ve Anayasal Düzen", *Anayasa Yargısı*, Cilt: 20, Yıl: 2003, s. 165., ss.158,169.; Zühtü Arslan, *Anayasa Teorisi*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 33.

kısmen ortadan kaldırmıştır.¹⁹² İkinci Dünya Savaşı sonrası kurulan Birleşmiş Milletler Düzeninde devletler düzenin saygı gören bir üyesi olmayı amaçlıyorlarsa iç egemenliklerini kullanırken yükselen insan hakları yaklaşımını ön planda tutmak zorunda bırakılmışlardır. Gerek iç gerekse dış egemenliğin kullanılmasında klasik egemenlik anlayışı bu nedenlerle zayıflamış devletin egemenlik alanı toplum ve bireyler lehine sınırlandırılmıştır.¹⁹³

İkinci Dünya Savaşından sonra savaşın getirdiği büyük yıkıntı insan hakları düşüncesinin yaygınlık kazanmasına neden olmuş ve insan hakları temelli uluslararası bir düzenin temelleri atılmıştır. 10 Aralık 1948 yılında İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, 4 Aralık 1950’de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kabul edilerek insan haklarına uluslararası koruma sağlayan önemli hukuksal gelişmeler yaşanmıştır. Ülke Anayasaları da uluslararası antlaşmaların insan hakları bağlamında bağlayıcılıklarını kabul ettiklerini belirten metinler ihtiva etmeye başlamıştır. Tabi bu bahsedilen konu dış egemenliğin paylaşımı ile ilgilidir.

Egemenlik anlayışını ulus devlet anlayışının kabul edebileceği sınırların dışına çıkaran en önemli gelişmeler küreselleşme ile birlikte ortaya çıkmıştır. Küreselleşme insan hakları ve egemenlik anlayışında önemli değişimlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yaşanan değişimin altında bilgi ve iletişim teknolojilerinin siyasal, toplumsal ve ekonomik yapılarda ciddi ve çok hızlı değişimlerin yaşanması yatmaktadır.¹⁹⁴

Bilgi teknolojilerinde yaşanan değişimler ve dönüşümler siyasal sistemin yöneten, yönetilen denetleyenler arasında yaşanan ve giderek artan meşruluk krizini hızlandırmıştır. Post-modern bilgi toplumunun temsili demokrasinin işleyişine ilişkin olarak ortaya attığı eleştiriler sistemin yetersiz olarak algılanmasını güçlendirmiştir. Ortaya çıkan yeni toplumsal yapı ve siyasal anlayış karşısında, yönetilenlerin sadece temsilcilerini seçmesi ve bunlarında yönetilenler adına karar alması şeklinde

¹⁹² Sibel İnceoğlu, “Türkiye: AB’nin Yetkileri Karşısında Nasıl Bir Egemenlik Anlayışı”, *Anayasa Yargısı*, Cilt: 22, Yıl: 2005, s. 231. s. 231–251.

¹⁹³ Uyku Aybudak, “Modern Devlet Bağlamında Ortaya Çıkan Egemenlik Kavramı ve Egemenliğin Dönüşümü”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt:10, Sayı:54, Yıl: 2017, s.234, s. 226-237.

¹⁹⁴ Yusuf Aksar, *Teoride ve Uygulamada Uluslararası Hukuk-I*, 2. Baskı, Seçkin, Ankara, 2013, s. 21.

özetleyebileceğimiz temsili demokrasi uygulamaları yeterli görülmemeye başlanmıştır. Siyasal ve toplumsal alanda yaşanan gelişmeler, yönetilenlerin sadece oy verme şeklinde yönetime katılma ve siyasal iradelerini ortaya koyma uygulaması yerine, uygulamalara katılan, kendi sorunlarını dile getiren ve çözüm önerileri ortaya koyan bir yönetim anlayışı talebi ortaya çıkmıştır. Bu talep çoğulcu ve katılımcı modellerin yönetimin her alanına etki etmesi ile sonuçlanmıştır.¹⁹⁵

Belirtilen gelişmeler doğrultusunda günümüzde demokrasilerde, siyasal gücün kaynağı halktır. Halk, gerçek egemendir. Bu kural, demokrasiyi yönetim biçimi olarak benimsemiş devletlerin anayasalarında yer alan temel kurallardandır. 1982 Anayasası da, altıncı maddesinde “*Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir*” diyerek, bu kuralı Türkiye Cumhuriyeti’nin temel ilkeleri arasına koymuştur. Yine, egemenliğin temsilciler aracılığıyla kullanılacağı da aynı maddede yer almaktadır. Halkın temsilciler seçmesi, bu egemenliğinden vazgeçmesi demek değildir. Bir demokraside bütün siyasal erk öğeleri, kaynağını halktan alır. Siyasal meşruluğun kaynağı da vatandaşlardır. Halk, demokrasilerde egemenliğini, temsili yöntemler kullanarak parlamento ve yerel meclislerde yürütür. Bunun dışında, doğrudan ve dolaylı birçok yöntem kullanarak, kendi egemenliğini sürdürür. Bu yöntemler, halk egemenliğinin her zaman yansıtılabilirliğinin de göstergesidir.

Halk egemenliği kavramı demokrasi düşüncesinin temel dayanağını oluşturmaktadır. Demokratik siyasal rejim ile diğer siyasi rejimler arasındaki en bariz fark, egemenliğin yani siyasal gücün halkta olmasıdır. Ancak, yukarıda da denildiği gibi, halkın siyasal gücü doğrudan kullanması ancak istisna durumlarda söz konusu olduğundan, demokrasi temsili bir çerçevede uygulama zemini bulabilmiştir. Haliyle demokratik siyasal rejim temsil esasına dayanmakta ve kendini temsili demokrasi olarak ifade edebilmektedir.¹⁹⁶

Demokratik kuramda temsil, çağdaş demokrasilerin önemli dayanak noktalarından biridir. Ancak burada vurgulanması gereken, temsil yetkisine haiz olan

¹⁹⁵ Geraint Parryand and George Moyser, “More Participation, More Democracy?”, *Defining and Measuring Democracy*, Ed: David Beetham, Sage Publications, London 1994, s. 45.

¹⁹⁶ Gencay Şaylan, *Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişimi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998, s. 78-79.

bir kişi midir, bir aktör mü yoksa bir kurum mu olduğudur. Özellikle temsilin bir tek kişinin şahsında toplanmış olması, bizi demokratik bir siyasi rejimden uzaklaştırmaktadır. Hobbes, temsili halk adına kendi şahsında toplamış olan monarkın durumunu önermektedir. Haliyle şekli ne olursa olsun temsil olgusu tüm hükümet türleri için geçerlidir ve tüm yönetimler halkı temsil ederler.¹⁹⁷ Dolayısıyla her ne kadar eski devirlerde temsili kurumlar varsa da, bunlar bütün vatandaşların katıldığı asıl meclislerden önem bakımından çok uzaktır.¹⁹⁸

Ancak, katılım, halk egemenliğinin somutlaştırılması bakımından ayrı bir değer taşır. Bu egemenlik, belli bir sınıfın, ırkın ya da toplumsal hareketin egemenliği değildir. Bireylerin, kamusal amaçların belirlenmesi ve gerçekleştirilmesi sürecine katılabilmesi, egemenliğin olabildiğince tek tek bireylerce kullanılması, belli bir toplumsal tabakanın ya da çıkar grubunun egemenlik kurma tehlikesini önler.

Özgürlük, eşitlik, dayanışma kavramları, Fransız Devrimi'nden bu yana demokraside halk egemenliğinin gerçekleşmesinde önemli roller oynamışlardır. Demokrasinin halk egemenliğine dayalı olarak kurumsallaşması da, doğrudan katılım olanakları, halk toplantıları, temsil ve delege sistemi, grup çoğulculuğu, aydınların rekabeti ve yasaların egemenliği ilkeleri gibi araçlarla sağlanabilir.¹⁹⁹

1.2.4.3.6. Siyasi Partiler

Siyasi partiler ilk olarak 18. yüzyılda İngiltere'de, ardından Amerika'da görölmüşler daha sonra 19. yüzyılda Kıta Avrupası'ndan dünyaya yayılmışlardır. 20. yüzyılın ortalarına gelindiğinde neredeyse siyasi parti olmayan rejim kalmamıştır.²⁰⁰ Başlangıçta kısıtlı ve seçkin bir kitlenin seçme ve seçilme hakkını kullanmasını esas alan '*kadro partileri*' varken, daha sonra genel oy hakkının tanınması ve siyasi hareketlerin tabana yayılması sonucunda '*kitle partileri*' ortaya çıkmıştır.²⁰¹

¹⁹⁷ Ayferi Göze, *Siyasal düşünceler ve Yönetimler*, Beta Yayınları, İstanbul, 1986, s. 137.

¹⁹⁸ Mayo, s. 80.

¹⁹⁹ Çukurçayır, s. 31, 32.

²⁰⁰ Duverger, *Siyasi Partiler*, Çev: Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1974, s.15 .

²⁰¹ Aliefendioğlu, s. 97.

Siyasal partiler demokratik sistemlerin vazgeçilmez aktörlerinden biridir. Duvarger'a göre; siyasi Demokratik sistemin olumlu ve olumsuz işleyişi büyük oranda siyasal partilerin sorumluluğu içerisindedir. Halk programını beğendiği siyasal partileri geçici bir süreliğine seçimle iktidara getirmek suretiyle egemenliğini somutlaştırmaya çalışır. Güçler ayrımı gereğince, diğer erklerle birlikte ve onları halk iradesi doğrultusunda etkilemeye çalışarak ülkeyi ve yereli yönetme fonksiyonu siyasal partilerin seçilmiş adayları eliyle yürütülür. Yapılan seçimlerin serbest olması ve dürüst yöntemlerle yapıldığına olan inancın gücü oranında, sistemin demokratik olarak çalıştığı ve meşru olduğu kabul edilir.

Siyasal partilerin en önemli işlevlerinden bir tanesi kurulu siyasal sistemin halk nezdindeki meşruiyetini sağlamalarıdır. Halk demokratik çoğunluk aracılığıyla iktidara getirdiği parti ve partilerin ülke yönetiminde meşru bir hakka dayandığı yönünde bir inanca sahiptir. Halkın rızasına dayanmayan bir siyasal iktidar ve icraatları, meşru olarak kabul edilmekten uzaklaşır ve zaman içerisinde yok olmayla karşı karşıya kalabilmektedir.²⁰²

Siyasal partilerin bir diğer önemli işlevi toplumda bulunan dağınık düşünce, görüş ve eğilimlere açıklık kazandırmaktır. Toplumda esasen var olan eğilim ve düşünceler kendilerini bir araya getirecek bir yapı bulunmadığı sürece kendilerini ifade etmekten kaçınılırlar. Siyasal partiler görüşlerin kaynaşmasına ve benzeşmesine yardım ettiği gibi bunların ifade edilmesini ve siyasal alanda temsil edilmesi işlevi de görürler. Siyasal partilerin bulunmadığı rejimlerde bu eğilimlerin ve taleplerin temsil edilmesi ve güçlenmesi mümkün olmaz.²⁰³Siyasal partiler toplumda dağınık halde bulunan menfaatlerin bir araya getirerek büyük çoğunluğun menfaatine genel politikalar üretilmesini sağlarlar.²⁰⁴

Siyasal partilerin yönetime ve karar alma mekanizmalarında çalışacak adayların tespitinde ve topluma tanıtımlarında önemli katkıları bulunmaktadır. Etkili ve iyi tanıtılmış adayların yönetimde önemli işlevlerinin olabileceği düşüncesi

²⁰² Tuncer Karamustafaoğlu, *Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1970, s.13.

²⁰³ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 2016, s. 400, 401.

²⁰⁴ M. Gerald Pomper, *Passions and Interest, (Political Party Concept of American Democracy)*, Universty Press of Kansas, 1992, s.137.

seçmenlerin seçime katılmaları ve adaylara destek olmalarında önemli bir işlev görür. Siyasal partilerin çoğulcu demokrasilerde veya tek partili rejimlerde politik liderlerin ortaya çıkarılmasında önemli katkılarının olduğu görülmüştür. Siyasal yetenekleri olan kişilerin tespit edilmesi ve partinin o zamana kadar edindiği bilgi ve deneyimlerin bu kişilere aktarılması işlevi sayesinde partiler, siyasal kadroların devşirildiği ve eğitildiği kurumlar haline gelmişlerdir.²⁰⁵ Ancak, demokraside yaşanan sık kesintiler nedeniyle partilerin kurumsallaşmada yaşadıkları problemler parti içinde yetenekli kadroların yetişmesine ve iş başına getirilmesinde istenen başarı sağlanamamaktadır.²⁰⁶

Siyasal partilerin yönetimde ve karar alma süreçlerinde karar alma süreçlerine katılmayı sağlama bir diğer işlevidir. Siyasal partiler siyasal katılmanın en önemli araçlarından biri siyasi partilerdir. Bu yönleriyle siyasal partiler halk ile iktidar arasında köprülerin kurulması işlevini üstlenmişlerdir.²⁰⁷ Seçimlerle iktidara gelenler fikirlerini ve projelerini hayata geçirme imkânı bulurken, iktidarı ele alamayanlar ise iktidara gelmiş olanların icraatlarını denetleme işlevini görmekte ve iktidara hazırlanmaktadır.²⁰⁸

Son olarak siyasal partiler; kendi siyasi partilerinde fiilen siyaset yapanların eğitilmesine katkı yaptıkları gibi toplumu da temel siyasal süreçler ve sorunlar üzerinden eğitilmesini ve bilinçlendirilmesini sağlarlar. Sağlanan bu bilinç, seçmenin sandığa gitme eğilimini ve iktidarların ve yöneticilerin faaliyetlerine katılma ve denetleme yönünde çalışmalarına katkıda bulunurlar.²⁰⁹

Devletin ve yerel yönetiminin oldukça zorlaşması ve profesyonellik gerektirmesi karşısında, halk, seçtikleri aracılığıyla etkin bir siyaset ve kamu yönetimini seçtikleri adaylardan bekler.²¹⁰ Seçim dönemlerinin sonunda siyasi partilerin halkın beklentilerini karşılayıp karşılamamasına göre iktidarda kalmasına

²⁰⁵ Teziç, s.401.; Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara.2003, s. 131

²⁰⁶ Yılmaz Aliefendioğlu, “Siyasi Partiler ve Sivil Toplum Örgütleri”, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg16/aliefendioglu.pdf, 17.04.2017, s. 109.

²⁰⁷ Kapani *Politika Bilimine Giriş*, s. 166.

²⁰⁸ Teziç, s. 401.

²⁰⁹ Teziç, s.402.

²¹⁰ Aliefendioğlu, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg16/aliefendioglu.pdf, 17.04.2017, s. 95.

ya da iktidardan düşürülmesine karar verilir. Temsili demokrasinin klasik işleyişi bu şekilde özetlenebilir.

Partilerin işlevlerinden birisi, belki de en önemlisi, siyasal katılımı sağlamalarıdır. Artık doğrudan demokrasinin mümkün olmadığı günümüz toplumlarında,²¹¹ siyasal partiler, vatandaşları harekete geçirici bir rol oynamaktadırlar.²¹² Çağımızda kişiler için birer referans grubu olan partiler, seçimlerin en önemli katılım faaliyeti sayıldığı günümüz demokrasilerinde, bir anlamda seçime giren adaylara kefil olmakta ve böylece adayları şahsen tanıma imkânına sahip olmadığımız bir dönemde bize yardımcı olmaktadır.

Öte yandan, birey ile iktidar arasında yer alan ve yönetenler ile yönetilenler arasındaki boşluğu doldurmayı amaçlayan partiler, ister iktidarda olsunlar isterse muhalefette, siyasal karar mekanizmalarını etkileyerek ya da kullanarak, kendi tabanlarının eğilimlerini ve sorunlarını hem kitlelere hem de iktidara iletirler.²¹³ Siyasi partiler, bireylerin siyasi görüşünü oluşturma aşamasında etkileyebilmekte, değiştirebilmekte ve siyasi hayata aktif olarak katılmaları yönünde etkide bulunabilmektedirler. Bireyler siyasi bilgilerini partilerde geliştirebilme imkânı bulabildiği gibi, siyasi partiler de bireyler üzerinden kendi görüş ve programlarını siyasal alana aktarabilmektedirler. Bu süreçte, siyasi partiler aracılığıyla devlet ve hükümetlerle seçmenlerin bağ kurması da doğal olarak sağlanmaktadır.²¹⁴

Siyasal partiler ayrıca, katılım açısından büyük bir öneme sahip olan ve en yalın anlamıyla siyasal sistemdeki rollerin öğrenilmesi, siyasal kültürün benimsenmesi ve sürdürülmesi sürecini anlatan siyasal toplumsallaşmanın sağlanması konusunda da katkıda bulunmaktadırlar.²¹⁵

²¹¹ İstisna için Bkz., (Çevrimiçi) (Erişim) <http://ilknurdumansiz.blogspot.com/2015/05/dogrudan-demokrasinin-son-kalesi-ismire.html>, 01.04.2019.

²¹² Genel olarak siyasal partilerin işlevleri ve özellikle katılımı sağlamada oynadıkları rol için bkz. Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, s. 238-243 ; Ergun Özbudun, *Siyasal Partiler*, s. 73-77 ve 91-108 ; Baykal, s. 122-124.

²¹³ Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, s. 243.

²¹⁴ Werner Kaltefleiter, *Zwischen Konsens und Krise, Eine Analyse der Bundestagswahl*, Eichholz Köln, 1972, s. 111.

²¹⁵ Siyasal partilerin siyasal toplumsallaşma açısından oynadıkları rol için bkz. Özbudun, *Siyasal Partiler*, s. 108-110.

Siyasal partiler ile katılım arasındaki ilişkiye daha somut bir açıdan bakınca, yapılan araştırmaların bir parti bağılısı ya da üyesi olan vatandaşların, bu durumda olmayan vatandaşlara göre siyasal yaşama daha aktif bir biçimde katıldıkları görülmektedir²¹⁶. Modernleşme ile birlikte katılımın temelleri de geleneksel olmaktan çıkmakta ve daha modern biçimler almaktadır. Siyasal partiler katılımcı siyasetin en önemli örgütleri olarak gösterilmektedirler.²¹⁷

1.2.4.3.7. Siyasal Parti Türleri

Siyasal partiler incelendiğinde tek tip olmadıkları görülmektedir. Aralarında temel yapısal farklılıklar bulunmaktadır. Bir de temel kategorilerin özelliklerinin bir kısmını bünyesinde bulunduran karma partiler diyebileceğimiz tipte partiler bulunmaktadır. Siyasal partiler, yapılarına, işlevlerine, disiplinli olup olmamalarına, homojen olup olmamalarına göre sınıflandırılmaktadırlar.

1.2.4.3.7.1. Yapılarına Göre Siyasi Partiler

Yapılarına göre partileri Duverger'in yaptığı ayrıma uyarak Kadro Partileri ve Kitle Partileri olmak üzere ikiye ayırabiliriz. Bir de her iki ayrımın bazı özelliklerini bünyesinde barındıran karma partiler bulunmaktadır.²¹⁸

1.2.4.3.7.1.1. Kadro Partileri

Toplumdaki seçkinleri bünyesine almak isteyen partilerdir. Sayısal çoğunluktan çok nitelikle ilgilenirler. İç disiplini güçlü partiler değildir. Merkez örgütlerinin yerel üzerindeki otoritesi zayıftır. Seçim çevrelerinde etkili olabilecek etkili ve varlıklı insanların bir araya getirilerek seçim dönemlerinde etkili olmaya çalışan partilerdir. Amerika'da ki partilerle, Avrupa'da liberal ve muhafazakâr partilerin çoğu kadro partisi özelliklerini taşımaktadırlar.²¹⁹

²¹⁶ N. H. Nie , Sidney Verba, Philip E. Converse, *Siyasal Katılma Kamuoyu ve Oy Verme Davranışı*, Çev: İter Turan, Tunçer Karamustafaoğlu, Ankara, 1989, s. 62-67. ; Baykal, s. 123.

²¹⁷ Esat Çam, *Siyaset Bilimi*, Der Yayınları, İstanbul, 1984, s. 186.

²¹⁸ Hüseyin Özcan, Murat Yanık, *Siyasi Partiler Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul, 2014, s. 40.

²¹⁹ Özcan, Yanık, s.41.; Teziç, s. 403.; Tarık Zafer Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*,

1.2.4.3.7.1.2. Kitle Partileri

19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın başlarında kitlerin oy hakkına kavuşması ile birlikte ortaya çıkan parti tipleridir. Kadro partilerinde olduğu gibi iç disiplini zayıf değil güçlü partilerdir. Merkezin yerel üzerindeki etkisi güçlü olan ve merkezin kararlarının bağlayıcı olduğu partilerdir. Bu partilerde üyelik kavramı ve üye sayısını artırma önemlidir.²²⁰ Kitle partilerinde parti ile ilgili faaliyetler seçim dönemi ile sınırlı kalmamakta sürekli şekilde devam etmektedir. Parti faaliyetlerinde bulunmak için partiye üye olma, aidat ödeme gerekmektedir.²²¹ Merkezle en ücra birimler arasında etkili bir hiyerarşik ilişki kurulur.²²²

1.2.4.3.7.2. İşlevlerine Göre Siyasal Partiler

Siyasi partileri işlevlerine göre ayıran ve tanımlayan Amerikalı bir siyaset bilimci olan Sigmund Neumann'dır. Neumann siyasal partileri bireysel temsil partileri ve sosyal bütünleşme partileri olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Sosyal bütünleşme partileri kendi aralarında demokratik bütünleşme partileri ve totaliter bütünleşme partileri olmak üzere iki alt kategoriye ayrılmaktadır²²³.

1.2.4.3.7.2.1. Bireysel Temsil Partileri

Sınırlı partiler olarak da isimlendirilmektedir. Bunun nedeni, bu partilerin sadece seçim dönemlerinde ve parlamento ve hükümet çalışmaları ile sınırlı olacak şekilde faaliyet göstermeleridir. Parti ile partililer arasındaki ilişkiler zayıftır ve partiler seçmenlerini disiplin altında tutma ve düşüncelerini yönlendirme, günlük hayatlarına müdahale etme gibi davranışlarda bulunmamaktadır. Partinin en önemli işlevi seçimlerde aday göstermektir. Gösterilen adaylar seçimlerden sonra parlamentolarda kendi düşünce ve kanaatleri doğrultusunda faaliyet göstermekte

İstanbul, Beşinci Basım, 1982 s. 262.

²²⁰ Karl-Heinz Seifert, *Die politiscien Parteien im Recht derr Bundesrepublik Deutschland*, Köln-Berlin-Bonn-München, 1975, s. 7.

²²¹ Teziç, s. 403.

²²² Özcan, Yanık, s. 42.

²²³ Sigmund Neumann, *Modern Political Parties Approaches to Comparative Politics*, Chicago, 1956, s. 404, 405.

parti disiplini içerisinde hareket etmemektedirler.²²⁴

1.2.4.3.7.2.2. Sosyal Bütünleşme Partileri

Genel oyun kabul edilmesi sürecinde kitlesel katılımın söz konusu olduğu 19. yüzyılın sonunda ortaya çıkmışlardır. Bu parti tipleri, bireysel temsil partilerinin aksine, üyelerini parti çatısı altında toplayan ve onlarla doğrudan ve sürekli olarak ilgilenen ideolojik olarak besleyen partilerdir.²²⁵ Sosyal bütünleşme partilerinin alt kategorilerinden biri Demokratik bütünleşme partileridir. Bu parti modelinde partiler üyeleri ile demokratik sınırlılıklar içerisinde üyelerini etkileme yönünde faaliyet yürütmektedirler. Bu ilişki totaliter nitelikte değildir.²²⁶ Totaliter bütünleşme partilerinde ise, parti üyelerinin tüm yaşamları parti örgütü içerisinde ve etkisi altında geçer. Bu partilerde katı bir ideoloji etrafında faaliyet yürütülür. Üyelerine çok sınırlı bir alanda özgür olarak düşünme ve faaliyet gösterme imkânı tanınır.²²⁷

1.2.4.3.7.3. Disiplinli Olup Olmamalarına Göre Siyasal Partiler

Siyasi partiler disiplinli olup olmamalarına göre serbest ve disiplinli olarak iki kategoriye ayrılmaktadırlar. Partilerin üyeleri ve örgütleri üzerindeki etkilerine göre bu ayrıma gidilmiştir.

1.2.4.3.7.3.1. Serbest Partiler

Duverger²²⁸ tarafından üyelerine ve milletvekillerine büyük ölçüde bağımsızlık tanıyan partiler olarak tarif edilmiştir. Serbest partiler üyelerinde mutlak bir sadakat beklemezler. Parti yönetimi üyelerini ve milletvekillerini ikna yoluyla etkileme yoluna gitse bile parti disiplini çerçevesinde bir zorlama söz konusu olmamaktadır. Bu partilerde ideolojik bir bütünlük görülmemektedir. Parti merkezinin grup kararı alma suretiyle üyelerini bağlayıcı kararlar almaları söz konusu değildir. Partinin temsilcilerinin partinin görüşü dışında davranmaları ve oy

²²⁴ Teziç, s. 404., Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, s. 172.

²²⁵ Kapani, s. 173.,

²²⁶ Teziç, s. 405.

²²⁷ Teziç, 405., Özcan, Yanık, s. 43

²²⁸ Duverger, *Siyasal Partiler*, s. 44.

kullanmaları halinde herhangi bir şekilde disiplin cezası verilmemektedir.²²⁹

1.2.4.3.7.3.2. Disiplinli Partiler

Üyelerini ve temsilcilerini parti tüzüğü, programı ve kararları ile sıkı bir şekilde bağlayan partilerdir. Serbest partilerde olduğu gibi parti kararları ve politikalarının dışına çıkılması halinde cezasızlık söz konusu değildir. Parti disiplin birimleri bu tür davranışların olması halinde disiplin cezası ve ya partiden ihraç yoluna gidebilmektedirler. Parlamenterler grup kararı verilmesi halinde bu kararlar doğrultusunda davranmak ve oy kullanmak zorundadırlar.²³⁰

1.2.4.3.7.4. Homojen Olup Olmamlarına Göre Siyasal Partiler

Homojenlik yönünden yapılan bu ayrıma göre partiler homojen partiler ve homojen olmayan partiler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

1.2.4.3.7.4.1. Homojen Partiler

İdeolojik birlik olan partilerdir. Özellikle tek partili rejimlerde görülür ama çok partili sistemlerde de parti disiplinini sağlamak için sık başvurulan bir parti çeşididir. Genellikle ülke nüfusuna göre küçük ve istikrarlı bir kısmına dayanan partilerdir.²³¹

1.2.4.3.7.4.2. Homojen Olmayan Partiler

Bu partiler daha çok iki partili sistemlerde görülür. Bu partiler tek parti gibi görünmekle birlikte bünyesinde pek çok parti ve eğilimi barındırırlar. Muhalefetlerini ve alternatiflerini kendi içerisinde barındıran partilerdir.²³²

²²⁹ Teziç, s.406, Özcan, Yanık, s.44.

²³⁰ Özcan, Yanık, s.44, 45.; Teziç, s. 407,408.

²³¹ Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999, s. 78.

²³² Gözübüyük, s. 79.

1.2.4.3.8. Oy Hakkı

19. yüzyılda yaşanan yoğun sanayileşme ve bunun zorunlu sonucu olarak yaşanan kentleşme süreçleriyle birlikte toplumsal yapıda yaşanan ciddi değişiklikler, siyasal kurumları ve işleyişlerini de değiştiren etkilerde bulunmuştur. Oy hakkı yine bu süreçte ön plana çıkmış, yaygınlaşmasıyla birlikte geniş kitlelerin görüşlerinin parlamentolara aktarabilecek ve adayları, partileri ve vaatlerini seçmene ulaştırabilecek seçim komitelerine ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur.

Oy kullanma süreçlerine tarihsel olarak bakıldığında, genel ve eşit oy uygulamasına geçilmeden önce sınırlı oy kullanılmasının tercih edildiği görülmüştür. Demokrasi taleplerinin artmasına neden olan toplumsal ve siyasal olayların yoğunlaşmasıyla sınırlı oy uygulamasından genel oy uygulamasına doğru bir evrilme yaşanmıştır. Özellikle Amerikan ve Fransız Devrimleri genel oya giden süreci hızlandırmıştır.²³³ Yönetime geleceklerin seçimle belirlenmeye başladığı sürece bakıldığında 18. yüzyıldan 20. yüzyılın başlarına gelinceye kadar olan dönemde seçme hakkı olan kitlenin nüfusun % 5'ini geçmediği tespit edilmiştir.²³⁴ Bunun nedeni sınırlı oy hakkının uygulanmasıdır. Oy kullanacak insanların belli bir servete sahip olması, ödediği vergi miktarı, mensup olduğu sosyal sınıf, cinsiyet, ırk, yetenek gibi bazı vasıflara sahip olması halinde oy kullanabileceklerinin kabul edildiği sistemler sınırlı oy ilkesini kabul eden sistemlerdir.

Toplumu oluşturan insanların bir kısmına örneğin kölelere ve kadınlara oy hakkı tanınmamıştır. Kadınlara ilk kez oy hakkı 1869 yılında Amerika Birleşik Devletlerinin Wyoming eyaletinde tanınmıştır. Ancak kadınlara yaygın olarak oy hakkı tanıma süreci Birinci Dünya Savaşından sonra olmuştur. Ancak, bu süreç İkinci Dünya savaşından sonra istenen seviyeye gelmiştir.²³⁵

İrk ayrımına dayanan sınırlama uygulaması yakın tarihlere kadar çeşitli yöntemler kullanmak suretiyle yürürlükte kalmıştır. ABD'de siyahlar için seçme hakkı köleliğin kaldırılmasından sonra tanınmakla birlikte seçilme hakkının tam

²³³ Server Tanilli, *Devlet ve Demokrasi*, İstanbul, 1981, s. 262.

²³⁴ Tanilli, 260.

²³⁵ Bernard Caporal, *Kemalizmde ve Kemalizm Sonrasında Türk Kadını*, T.İş Bankası Kültür Yayınları, Yayın No: 9, Tisa Matbaası, Ankara, 1982, s. 20.

olarak tanınması 1970' leri bulmuştur. Güney Afrika' da siyahlar seçme hakkını ilk defa 27 Nisan 1994'te kullanabilmişlerdir.²³⁶

Bir diğer sınırlama, sadece belli miktarda servete sahip olanlarla belli ölçülerde vergi verenlere oy hakkı tanınmasıydı. Oy verme hakkı bu vasıflara sahip kişilerin kullanabileceği bir hak olarak kabul edilmiş belirlenen ölçülerin altında kalanlara ise oy hakkı tanınmamıştır. Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Fransa ve diğer Avrupa ülkelerinde görülen bu uygulama günümüzde terk edilmiştir.²³⁷

Sınırlı oy sisteminin belirli bir öğrenim ve bilgi düzeyine özgülendiği durumlarda vardır. Bu sistemi savunanlara ve uygulayanlara göre seçme hakkının toplum yararına kullanılabilmesi için bu hakkı kullananların belli bir eğitim düzeyinde ve bilgi seviyesinde bulunması gerekmektedir. Böylece, seçme hakkının sadece belli düzeyde servet sahibi ve tespit edilen değerin üzerinde vergi verenler tarafından kullanılabilmesinin oluşturduğu adaletsizlik ve haksızlık algısı belli ölçüde ortadan kaldırılabilir.²³⁸

Tüm bu oy kullanma hakkını sınırlamaya yönelik uygulamalar toplumun önemli bir kesimini yönetimde söz sahibi olmasını önlemeyi amaçladığı görülmektedir. Her ne kadar bu sistemlerin uygulama alanı bulduğu görülse bile 20. yüzyılda yapılan sınırlamaların giderek azaldığı ve genel oy hakkının kabul edildiği görülmüştür.²³⁹

Oy hakkı demokratik kurumların gelişmesinde oldukça önemli rol oynayarak tüm demokratik gelişimi etkilemiştir. Demokratik kurumsallaşmanın geçmişten günümüze geçirdiği aşamalara baktığımızda, yöneten ve yönetilen ayırımının iyice belirginleştiği, kararlara müdahalenin doğrudan değil, dolaylı olarak ortaya çıktığı ve şekli olarak oy hakkının varlığı, siyasi hürriyetler çerçevesinde farklı alternatifler arasından yönetilenlerin kendisini yönetecekleri belirleyebilme ve seçebilme hürriyetinin tanındığını görmekteyiz. Bu hak kapsamında; siyasal amaçlı

²³⁶ Güney Afrika Cumhuriyeti, Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, (Çevrimiçi) (Erişim) <https://islamansiklopedisi.org.tr/guney-afrika-cumhuriyeti>, 20.03.2019.

²³⁷ Karamustafaoğlu, s. 10.

²³⁸ Karamustafaoğlu, s. 10.

²³⁹ Karamustafaoğlu, s. 17.; Tanilli, s. 34.

teşkilatlanabilme hakkı, özgür bir ortamda serbestçe iradeye müdahale edebilme, benzerlerinden farklı düşündüğünü rahatça ortaya koyma ve bunu ifade edebilme hakkı bulunur.²⁴⁰

Demokratik teoride oy hakkı ve kullanılması, seçmenlerin kolektif olarak temsilcilerini bu yolla denetime tabii tutmasıdır. Atina demokrasisinden çağdaş demokralilere, günümüze bu evrim konseyin ve memurların meclis tarafından kontrolünden²⁴¹, seçilmişlerin, seçmenler tarafından oy pusulası kullanma şekline yani kurumsal denetime tabi tutma şekline dönüşmüştür denebilir.

1.2.4.3.9. Hür Seçimler

Seçim uygulaması, Fransız İhtilalinden sonra ve özellikle işçi sınıfının siyasal bir güç olarak ortaya çıkıp 1830–1848 ihtilallerini gerçekleştirmesinin ardından her yurttaşın oy hakkına sahip olması ve eşit oy aşamalarından geçtikten sonra cinsiyetçi ayrımları da aşarak günümüzdeki seçme ve seçilme hakkı formuna ulaşmıştır.²⁴²

Demokrasinin hayata geçmesinin günümüzde geldiği aşamada yaygın olarak katılımcı ve çoğulcu demokrasi olarak anılmaktadır. Katılımcılığın en önemli siyasal araçlarından birisi hür seçimlerdir. Çoğulcu demokratik sistemlerde ideal olarak, yapılan seçimlerle toplumu oluşturan her kesimin parlamentoya girmesi sağlanmaya çalışılmaktadır.²⁴³

Demokratik sistemlerde, demokratik yöntemlerden yararlanılarak yurttaşın istekleri karşılanır. Bu yöntemlerden en bilinenleri de seçimler, halk oylamaları, baskı gruplarının çeşitli etkinlikleri ya da halkla yapılan anketlerdir. Seçimler, bu yöntemler arasında en önemlisidir. Seçimler, halkın en fazla katıldığı ve kendi geleceği ile ilgili politikaları onayladığı ya da reddettiği önemli bir araçtır. Yurttaşlar parti politikalarını oylarken, hükümet olacak partiden de ne istediklerini siyasal erke

²⁴⁰ Kazım Koç, *Yerel Demokrasi Açısından Belediye Meclisinin Statüsü ve İşlevi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2001, s. 15.

²⁴¹ Mayo, s.65.

²⁴² Mehmet Ö. Alkan, “Türkiye’de Seçim Sistemi Tercihinin Misyon Boyutu ve Demokratik Gelişime Etkileri (Siyaset Bilimi ve Siyaset Sosyolojisi Yaklaşımıyla)”, *Anayasa Yargısı*, Sayı: 23, (Çevrimiçi) (Erişim)

http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg23/alkan.pdf, 13.05.2017, s. 137.

²⁴³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 120.

iletmiş olurlar. Seçimlerin diğer bir önemi de, bütün yurttaşların katılımına ve bireysel isteğini yansıtmaya olanak vermelerinden kaynaklanmaktadır.²⁴⁴

Seçim, yönetimde halkın yönetime katılmasının vazgeçilmez birincil koşuludur. Demokratik seçimin ilk derece önemli koşulu ise; farklı durumlar arasında seçim yapabilmek, genel ve eşit oy haklarıdır. Ancak, yalnızca benzerler arasında seçim yapmayı sağlama veya olanak tanımayı içeren bir rejim demokratik değildir ve kimi oylara çok, kimisine az temsil hakkı tanıma da toplumun bir kesiminin çıkarına, düşüncelerine temsil olanağı bırakmaz.²⁴⁵

Günümüzde halkın kendi kendini yönetmesi, en klasik anlamda, seçim sürecine katılmak demektir.²⁴⁶ Toplumlar ve insanlar seçimlerle siyasal süreç içinde yer almaktadırlar. İnsanlar temsil yetkilerini seçtiklerine verirken, seçimler aracılığı ile kanaatlerini kullanmaktadırlar. Seçimler yerel düzeyde uygulanacak politikaların temel belirleyicileri durumundadır. Seçimlerde oy kullanma temel bir anayasal hak olarak en yaygın katılım yöntemidir. Uluslararası karşılaştırmalara bakıldığında, seçimlerde oy kullanma '*katılım yöntemlerinden yalnızca birisi*' olmasına karşın, seçimler siyaset adamları üzerinde büyük bir baskı aracıdır. Ancak, belli zamanlarla sınırlı olması, katılım yöntemi olarak yetersizliğini ortaya koymaktadır.²⁴⁷

Seçimler demokratik rejimin olmazsa olmazları arasında yer almaktadır. Yerel yöneticilerin halk tarafından belirlenmesini sağlayan en önemli araç seçimlerdir. Seçimlerde oy kullanma hakkına sahip seçmenler, yerel ihtiyaçların giderilmesinde kendilerini en iyi yönetecek yöneticileri seçimler yoluyla belirlemektedir. Ayrıca seçimler halkın, yöneticilerin icraatlarını değerlendirme imkânına da sahip olduğu bir yapıyı arz eder. Seçimler, halkın yerel konularda kararlarının alınmasında rol oynayan halkoylamaları içinde en uygun zemin sayılır. Bir seçime hür seçim denilebilmesi için aranan şartlar şunlardır.²⁴⁸

²⁴⁴Peter Schaefer, *Bürgerbefragung Philipsburg 1980, Ein Beitrag Zur Kommunalen Befragungsforschung*, Speyerer Arbeitshefte, Nr. 39, Hochschule Für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1982, s. 12.

²⁴⁵ Memiş, s. 159.

²⁴⁶ Carl Cohen, *Communism, Fascism and Democracy*, The Theoretical Foundation, Random House, New York, 1966, s. 5.

²⁴⁷ Rusel Dalton, *Citizen Politics in Western Democracies*, Chatham House Publishers, 1988, s. 35, 36.

²⁴⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 121.

-Hür seçimlerin ilk şartı, çok partili hayattır. Seçimlere birden fazla ve farklı görüşlerdeki partilerin katılımı gerekir.

-İkinci şart, genel oy ilkesidir. Genel oy, toplumdaki herkese oy hakkı tanınması demektir.

-Üçüncü şart, eşit oy ilkesidir. Toplumda yaşayan herkesin oyunun değerinin eşit olmasıdır.

-Dördüncü şart, oyun şahsiliği ilkesidir. Oy kullanımında vekâlete izin verilmez. Her şahıs oyunu bizzat kendi kullanmalıdır.

-Beşinci şart, gizli oy açık tasnif ilkesidir. Oy kullanımı kapalı ve diğer insanlardan gizli ortamlarda yapılmalı, sayım ise bütün vatandaşlara açık yapılmalıdır.

-Altıncı şart, seçimlerin bağımsız yargı organlarının gözetim ve denetiminde yapılmasıdır. Yukarıda sayılan şartları taşımayan seçimlerin meşruiyeti her zaman tartışmaya açıktır.

Yapılan seçimler ile seçimlere katılan siyasal partiler toplumla bağ kurma amacı taşıdıklarından, seçmenlerin taleplerine duyarsız kalamayacaklardır. Bu durum siyasi parti ile seçmenler arasında iletişimin doğmasına ve artmasına imkân tanıyacak zeminler oluşturacaktır. Seçimlere katılan ve iktidarı hedefleyen karşısında başka siyasal partiler de bulunacağından mevcut partilerin siyasal programlarını halkın ve güncel siyasetin ihtiyaçları doğrultusunda iyileştirme gayretinde olmaları kaçınılmaz olacaktır. Belirtilen çerçeve içerisinde seçimlerin işlevlerini şu şekilde özetleyebiliriz: Seçimlerin sonuçlarına göre ülkeyi belli süre içerisinde yönetecek hükümet belirlenir. Seçimler halkın parlamentoda temsil edilmesini sağlar. Seçmenlerin parlamentoyla iletişime geçerek isteklerini iletme ve dolayısıyla halkın talepleriyle devletin yönetiminin uyuşmasında rol oynar. Hükümetteki parti ve partilerle diğer muhalefet partileri arasında yasama faaliyetlerinde rekabetin doğması yoluyla kontrol ve denge sağlama etkisi gösterir. Ayrıca meclise seçilen milletvekilleri aracılığıyla hükümet faaliyetleri denetlenmeye çalışılır.²⁴⁹

²⁴⁹ Süleyman Karaçor, “Siyasal Katılım Açısından Siyasal Pazarlama ve Seçim Kampanyalarının Önemi”, *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, Sayı: 27, Yıl: 2007, s. 83.

Seçim hakkı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşme sistemine 1 No’lu Ek Protokol ile birlikte girmiştir. Serbest seçim hakkını düzenleyen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 1 No’lu Ek Protokol md. 3’de, “*Yüksek Sözleşmeci Taraflar yasama organının seçiminde halkın kanaatinin özgürce açıklanmasını sağlayacak koşullar altında makul aralıklarla gizli oyla serbest seçimler yapmayı taahhüt ederler*” hükmü yer almaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşme sistemine 1 No’lu Ek Protokolde yer verilen 3. maddesinde sözleşmeye taraf ülke vatandaşları lehine tanınmış tek siyasi haktır. Sözleşme ile getirilen güvence, temel hakların korunması ile demokrasi arasındaki ilişkiyi göstermesi açısından büyük öneme sahiptir.²⁵⁰

1.2.4.3.10. Çatışma ve Uzlaşma

Demokrasinin amacı, sosyal sorunların çözümünde olabildiğince geniş bir sosyal taban oluşturarak, özgür eleştiri, hoşgörüyü dayanan bir tartışma ortamı ve toplumsal çatışmaları çözebilen bir sorun çözme yeteneğine sahip olmaktır. Uzlaşma sağlayabilmek için de, ilke olarak eşit katılım şansının varlığı gereklidir. Konsensüsün sağlanması yalnızca bir iletişim sorunu değil, karar süreçlerinin yapısıyla da ilgili bir sorundur: Ne kadar çok sorun karar süreçlerine konu olursa, ne kadar çıkar ve gereksinim, ne kadar değer ve amaç tasarımları üzerinde durulursa; bir başka deyişle, ne kadar çoğulcu bir karar süreci varsa, o kadar da ussal bir demokrasiye yaklaşılmış demektir. Eşit katılım şansının sağlandığı yönetimlerde, toplumsal uzlaşmanın bağlayıcılığı ve meşruluğu da o kadar yüksek olmaktadır.²⁵¹

Çoğulcu demokrasi, bünyesinde katılımcılığı barındırır. Toplumlar, bünyesinde doğal olarak etnisitelerden, “*üretim araçlarına göre tayin edilen sınıflardan*”, birbiriyle örtüşen ya da kesişen çeşitli dini inanışlara sahip insanlardan vs. oluşur. Katılımcı demokrasi gereğince çıkarları uyuşan ya da taban tabana zıtlık arz eden bu grupların, siyasal karar alma süreçlerine dâhil edilmesi gerekir. Toplumsal aktörler siyasi partilerle birlikte ya da bağımsız olarak karar alıcı olabilmek için seçimlere katılırlar. Seçimler sonucunda çoğunluğun oyunu alan

²⁵⁰ Metin, Yüksel “AİHS Çerçevesinde ve AİHM Kararları Işığında Serbest Seçim Hakkı”, *Liberal Düşünce*, Sayı: 47-48, 2007, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/47-48/17-yuksel-metin-aihs-cercevesinde-ve-aihm-kararlari-isiginda-serbest-secim-hakki.pdf>, 17.02.2017, s. 109, 110.

²⁵¹ Çukurçayır, s. 32.

siyasi parti, karar alma ve uygulama yetkisini kazanır. Bir de muhalefet ortaya çıkar. Çoğulcu demokraside çoğunluğun iktidarı mutlak değildir. Mutlak iktidar olmadığı ve siyasetteki diğer aktörleri ve taleplerini göz önünde tutmak gerektiğinden, karar alma süreçlerinde ortaya çatışma ve onu takip eden uzlaşma süreçleri çıkması gereklidir. Modern demokratik ulus devletlerde siyaset, ülke içerisinde var olan çeşitli siyasi gurupların birbiriyle çelişen ve çatışan taleplerinin ifade edilebilmesine ve gerçekleştirilebilmesine siyasi istikrar hedefi ile birlikte imkân verecek şekilde örgütlenir.²⁵²

Çoğunlukçu yaklaşım içerisindeki demokrasilerde, iktidara gelemeyen ve talepleri sürekli dışlanan gruplar, bir süre sonra taleplerini duyurabilmek ve kabul ettirebilmek adına şiddet içeren eylemlerden başkaldırıya kadar giden alternatifleri deneyeceklerinden, siyasi sistemin sürdürülebilirliği açısından tehlike arz edebileceklerdir.²⁵³ Carl Schmitt'in²⁵⁴ yaklaşımıyla özetlenebilecek bu siyaset, topluluk temeline dayanmakta, topluluktan olanlar “biz”, olmayanlar ise “düşman” olarak sınıflandırılmaktadırlar. Siyaset, dost -düşman ayrımı üzerinden “biz”i ve dostlarını koruma kararı üzerinden dizayn edilmektedir. Devlet bu siyasi kararı tek olarak almakta, muhalefete yer vermemekte ya da kendi koyduğu kanunun sınırları içerisinde kalması şartıyla, izin vermektedir. Dolayısıyla bu şekilde dizayn edilmiş bir toplum ve siyasette çok seslilik söz konusu olmayacağından, çatışma ve uzlaşma süreçlerine ve aktörlerine ihtiyaç olmayacaktır. Ancak bu durum toplumda çok daha şiddetli çatışmaların hazırlanmasına zemin teşkil edebilecektir.

Farklı yönelişlerin, farklı çıkarların ve anlayışların bir toplumda var olması oldukça doğaldır. Ancak, farklılıkların uyumunu sağlamak her zaman olanaklı değildir. Çatışma da, toplumsal farklılıkların zorunlu bir sonucudur. O halde, toplumsal çatışma olduğu zaman, demokrasi bu çatışmaları toplumsal barışa ve toplumsal yarara nasıl dönüştürebilir? Barber'a göre, katılımcı ve güçlü demokrasi, çatışmayı reddetmez. Güçlü demokrasi çatışmayı kabul eder, ancak, onu koşullara uydurmak ve en aza indirmek yerine, kamusal tartışma ve yurttaşlık eğitimi ile bu

²⁵² Levent Köker, “Seçim sistemleri ve Siyasi Çoğulculuk- Demokratik Meşruluk Açısından Bir Değerlendirme”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 23, Yıl: 2006, s. 204,205.

²⁵³ Nur Uluşahin, “Liberal Demokrasinin Çıkılmazı: Çatışma Karşısında Barış İçin Azınlık- Çoğunluk İlişkisini Yeniden Düzenleme Geleneği”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 27, Yıl: 2007, s. 622.

²⁵⁴ Levent Köker, s. 204, 205.

çatışmayı işbirliğine dönüştürmeyi seçer.²⁵⁵ Çatışma ve tartışmaların kamu yararına dönüşmesini sağlayan araçların geliştirilmesi, çatışmaların demokratik sistem içerisinde eritilmesini sağlayacaktır.

1.2.4.3.11 Yönetimde Şeffaflık

Ülkelerin siyasetinde etik olmayan uygulamaların artması ve kamuoyu önünde sık sık tartışılması, halkın yönetime olan güvenin sarsılmasına neden olmuştur. Güven sarsıntısı, devletin ve demokrasinin meşruiyet tartışmalarının artmasına neden olmuştur. Halkın yeniden demokratik devletlere olan güveninin ve saygısının tesis edilmesi bağlamında, devlet yönetiminde şeffaflık gündeme gelmiştir.²⁵⁶

Şeffaflık da, katılımcılık ve hesap verme sorumluluğu gibi, Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu Aarhus Deklarasyonu'nda²⁵⁷ sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar açısından bir hak olarak kabul edilmiş ve bilgiye erişim hesap verme sorumluluğunun ön koşulu olarak kabul edilmiştir. Katılımın ilk şartı etkilemek istenilen karar alma süreçlerine doğru bilgi sahibi olarak dâhil olmaktır. Aksi takdirde demokratik hakların kullanımından çıkarılmak istenen olumlu sonuçlara ulaşmak mümkün olmayacaktır.

Demokrasi açık bir toplumda hedeflerine ulaşabilecek bir yönetim şeklidir. Siyasal ve yönetsel karar alıcıların, bütün işlemlerinin ve eylemlerinin vatandaşların bilgi edinme hak ve özgürlüğü çerçevesi içerisinde olduğunu bilmesi gerekir.²⁵⁸ Ülkede ve yerelde yaşayan vatandaşların ve hemşehrilerin kararların alınması ve uygulanması süreçlerinden uzak tutulması, bu süreçler hakkında kararlı bir gizlilik politikasının sürdürülmesi nedeniyle bilgi edinme hakkından mahrum bırakılması,

²⁵⁵ Barber, s. 180.

²⁵⁶ Hulusi Şentürk, *Belediyeler İçin Avrupa Birliği Rehberi*, Belediye Yönetim Dizisi, 2005, s. 68.

²⁵⁷ Paul J. Nelson, *Multilateral Development Banks, Transparency And Corporate Clients: Public-Private Partnerships' and Public Access to Information*, Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, Pittsburgh, PA, USA, Public Administration and Development, Public Admin. Dev. 23, published online May 28, 2003, Wiley InterScience, DOI: 10.1002/pad.276., (Çevrimiçi) (Erişim) <http://onlinelibrary.wiley.com/doi> , 27.04.2017, s. 252.

²⁵⁸ Coşkun Can Aktan, "İdeal Bir Siyasal Yönetim Arayışı ve Anayasal Demokrasi", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt 8, Sayı: 2, 2016, (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.sobiad.org/ejournals/dergi_hia/arsiv/2016/aktan_siyasal-yonetim.pdf, 15.02.2017, s. 10.

vatandaş-hemşehri ile yönetim arasında kayda değer çatışmaların yaşanmasına ve engellerin çıkmasına neden olabilmektedir.²⁵⁹

Şeffaflık, halkın siyaset ve kamu hizmeti üretenlerin faaliyetlerinden haberdar olmasını sağlayacak araçlardan birisidir. Halk, devletin iç faaliyetleri ve bu faaliyetlerin tutarlılığı hakkında sağlıklı verilere sahip olmalıdır. Tutarlı, açık ve net olmayan bilgilerle karar alınması halinde, üretilen siyaset ya da kamu hizmetinin istenen hedeflere ulaşması her zaman mümkün olmayacaktır. Bürokratlar, kendi almış olduğu kararların içeriği ile ilgili olarak her zaman halkı yanıltma ihtiyacı içerisinde olabilirler. Belirtilen suiistimallerin önüne geçmenin en etkili araçlarından biri, yönetimde şeffaflıktır. Devlet ve yerelin yönetiminde saydamlık, kamusal alan ve hizmetlerle ilgili bilgilerin vatandaşlara ve sivil toplum kuruluşlarına açık olması demektir. Bu sayede devletin ve siyasilerin uygulamalarına ilişkin bilgilerin kamuoyu ile paylaşılması imkânı doğar. Kamuoyu ile bilgi paylaşılması, halkın siyasete ve kamu hizmetlerinin uygulama süreçlerine katılmasını, üretilen kamu hizmetlerine ilişkin talep ve katkılarının karar alma süreçlerine eklenmesine yardımcı olur.²⁶⁰

Yönetimde açıklık ilkesi, hukuk devleti ilkesi ile sıkı sıkıya bağlı bir ilkedir. Dolayısıyla halkın katılımını sağlayan en önemli faktörlerden biri, saydamlıktır. İdarenin yönetenler tarafından sürekli olarak denetlenmesine imkân veren açıklığın en önemli iki yönünü; halkın, yerel yönetimlerin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma ve bunları kullanabilme hakkı ile halkın yerel yönetim politikalarının oluşumu sürecine dinleyici ya da karar alıcı olarak katılması oluşturur.²⁶¹ Şeffaflığı sağlamanın bazı araçları olmadan, yönetimin kendiliğinden daha demokratik ve şeffaf olacağını düşünmenin pratik olarak pek bir şey ifade etmeyeceği açıktır. Bu nedenle, yönetimin faaliyetlerinin içeriği hakkında bilgi edinmek isteyen yurttaş ve hemşehrilerin bilgiye ulaşmasını sağlayacak yasal alt yapının da kurulması gerekmektedir.

²⁵⁹ Mustafa Ökmen, Abdullah Yılmaz, “AB Uyum Sürecinde Kamusal Örgütlerin Dönüşümü: Temel Nitelikler, Sorunlar ve Projeksiyonları”, *Uluslararası “AB Müzakereleri Sürecinde Türkiye’nin Sosyo-Ekonomik ve Siyasi Yapısındaki Değişim ve Dönüşümler” Sempozyumu Bildirileri*, 16-18 Mart 2006, Kütahya, s. 376. s. 374-386.

²⁶⁰ Coşkun Can Aktan, Hilmi Çoban, *Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri*, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf>, 20.04.2017.

²⁶¹ Şükrü Karatepe, “Türkiye’nin Yönetim Sorunları”, *Yeni Türkiye Dergisi Yayını*, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 171.

Bilgi edinme hakkı şeffaf bir yönetimin ön şartlarından biridir. Kamu idaresinin işlemlerini halktan gizli yapma anlayışı vardır. Bu durum demokratik ve şeffaf bir yönetimin önündeki engellerden biridir. Bilgi edinme hakkı, halkın temel hak ve özgürlüklerinin yönetime karşı korunmasını ve karar alma süreçlerine katılmasını ve yönetimin denetlenmesini kolaylaştıran haklardan biridir. Bu hakkın varlığı, karar alıcıların aldıkları kararların hukuka uygun olması yönünde baskı doğurmaktadır. Bilgi edinme hakkı, sadece kişi ile ilgili olarak yapılmakta olan işlemlerle ilgili değil daha önce yapılmış ve uygulanmış kararlar hakkında da bilgi edinilmesini sağladığından, hukuka aykırı işlemlerin tespiti ve denetlenmesi açısından da halka önemli kolaylıklar sağlayabilmektedir.²⁶² Yönetimde şeffaflığı sağlamanın en önemli yöntemlerden birisi, yönetimin elinde bulunan bilgi ve belgelere halkın ulaşmasını sağlamaktır. Yönetime katılan halkın, yönetimin işleyişi ve karar alma süreçleri hakkında bilgisi olmalıdır. Bilgi edinme bir hak olarak düzenlenmediği takdirde, karar alıcıların, halkın yönetimin elinde bulunan bilgilere erişimini önlemeleri mümkün hale gelir. Bilgisi olmayan halkın, karar alma süreçlerine katılması halinde, katılımdan beklenen faydanın sağlanması mümkün olmayacaktır.²⁶³

Yerel halk tarafından oluşturulan ve varlık nedeni bu topluluğa hizmet etmek olan mahalli idarelerin planları, programları, uygulama kararları üzerinde, yerel halkın bilgi edinme hakkının olması önemlidir. Yönetimsel şeffaflık sağlandığında, yerel halk mahalli idarelerde meydana gelen gelişmelerden düzenli biçimde haberdar olma ve kendi sesini bu kuruluşlara duyurma olanağına kavuşacaktır.²⁶⁴ İdarede açıklık mekanizması ile hemşehriler, ilgili kararlara itiraz edebilecekler, dolayısıyla yönetenleri denetleme ve yaptırım uygulayabilme imkânlarını kazanmış olacaklardır.

Halkın yönetime katılması, idari işlem ve kararların alınmasından

²⁶² Yüksel Hız, Zekeriya Yılmaz, *Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 46.

²⁶³ Necdet Aksoy, “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Teknoloji Kullanımı”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 78, Sayı: 452, Eylül 2006, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.tid.gov.tr/Sayfalar/makale.aspx?mID=254>, 22.03.2017, s. 56.

²⁶⁴ KAYA, *Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yayını, No: 247, Ankara, 1992. s. 3.

uygulanmasına kadar, çeşitli safhalarda gerçekleşmektedir.²⁶⁵ Ancak, bu süreçte öncelikle dikkat edilmesi gerekli hususlar,²⁶⁶ katılımın verimli olması için bireylerin bilgilendirilmesi ve bu bilgilendirmenin doğru olması için tüm işlemlerde açıklığın²⁶⁷ sağlanmasıdır.²⁶⁸ Zira bilgilendirme ve işlemlerde açıklık sağlanması halinde, katılımın verimliliğinden bahsedilebilecektir.

Özay'a göre, şeffaf yönetimin, aslında idare hukuku içerisinde yer alan “*Demokratik Yönetim*” ve “*Yönetimde Demokrasi*” kavramları ile sıkı bir ilişkisi vardır²⁶⁹. Demokratik yönetimi olmazsa olmaz unsuru ise seçimdir. İdarenin genel karar organları ve giderek yürütme ile görevli yetkilerinin seçimle işbaşına gelmesi, demokratik yönetimin vazgeçilmez unsurları arasındadır. Özay, “*şeffaf*” yönetim ifadesinin yönetimde demokrasi olarak nitelendirilmesinde bir yanlışlık olmadığını düşünerek, yönetimde demokrasinin üç unsuru olduğunu belirtmektedir: Bunlardan birincisi, idare'nin karar alma mekanizmasının, tıpkı yargı yerleri örneğindeki gibi, önceden belli bir “usul”e bağlanmasıdır. İkinci unsur ise, bilgi edinme özgürlüğüdür. Gerçekten de genel idari usul yasaları kamu yönetimi elindeki bilgilere ulaşabilmek olanağının bulunmadığı yerlerde pek bir anlam taşımayabilir. Üçüncü unsur ise, idarenin karar almak üzere yaptığı toplantıları, isteyenin yetkili olarak katılmaya hakkı bulunduğu şeklinde aleni yani açık olmasını ifade eder. Sonuç olarak, idarenin karar alma sürecinin gözlem ve katılıma açık olduğu, kamu yönetimin elindeki bütün bilgi ve belgelere ulaşma olanağının bulunduğu ve en önemlisi, ilgililer ya da kendisini ilgili görenlerin karar alma sürecine yetki ile donatılmış bir biçimde katıldığı düzen “*günüşiğinde yönetim*”dir.²⁷⁰

²⁶⁵ Kalabalık, s. 671.

²⁶⁶ Halkın yönetime katılabilmesi için, öncelikle demokratik bir rejimin varlığı gerekmekte olup, bu önşartın yanı sıra halkın bilgilendirilmesi ve idarede açıklığın sağlanması gerekmektedir. Kalabalık, s. 674-678.

²⁶⁷ “açıklık, idare tarafından yapılan işlem ve eylemlerin yayınlanması ve bildirilmesidir”. Kalabalık, s. 677.

²⁶⁸ Açıklık, idari faaliyetin her aşamasında sağlanması gereken bir ilkedir. Eyüp Özdemir, *Kamu İhale Kanununda Düzenlenen İdare İşlemleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2005, s. 54.

²⁶⁹ Özay, s. 1.

²⁷⁰ Özay, s. 4-5-6.

1.2.4.3.12 İşlevsel Demokrasi ve Sivil Toplum Kuruluşları

Çoğulcu demokrasi, yönetme hakkını azınlık adına da, çoğunluk adına da çoğunluğa verir. Ancak, *bu demokrasi için sağlıklı bir durum mudur?* Sorusu sorulabilir. Çoğulculuk, yalnızca sorun çözme yöntemi değil, aynı zamanda kapsamlı bir katılımın gerçekleştirilmesi olarak da anlaşılmalıdır. Buradaki katılım, genel olarak yönetimin karar süreçlerine katılma anlamındadır. Etkin bir katılım, diğer bir deyişle kararların oluşumuna katılım, herhangi bir anketi yanıtlamak gibi edilgen bir katılımdan oldukça farklıdır. Yönetimin kontrolü ve karar süreçlerini etkileme, sürekli yenilenmesi ve mutlaka gerçekleştirilmesi gereken eylemlerdir. Bunların anayasalarda garantiye alınmış olması çok önemli değildir. Eğer katılımcı uzun dönemli projeler hazırlanmıyorsa, bu durum, demokrasinin ussallığının da kaybolması anlamını taşır. Demokrasinin belli grupların çıkarı için çalışan bir mekanizmaya dönüşme tehlikesine karşı, bireysel ve toplumsal katılımın özendirilmesi gerekir. Bu durumda yalnızca örgütlenmiş çıkarların korunmuş olması sağlanmayacak, bununla birlikte bireysel çıkarlar da korunmuş olacaktır. Belli değerlerin, amaçların ve çıkarların diktatörlüğünden kaçınmak için, geniş bir toplumsal tabana dayalı olarak, katılımcı bir toplumun somut olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.²⁷¹ Böyle bir yapıda siyaset yurttaşlara karşı yapılan bir eylem olmaktan çıkar, aksine yurttaşlar tarafından gerçekleştirilen bir eylemlilik durumunu anlatır. Güçlü ve katılımcı bir demokrasinin en büyük erdemi, eylemli olma niteliğidir.²⁷²

Peter Schwiederowski'ye göre²⁷³ işlevsel bir demokrasiden söz edebilmenin en önemli koşullarından biri, katılımın olup olmadığına bakmaktır. Bundan da, katılımın en alt düzeyi olarak seçimlere katılma anlaşılmaktadır. Eğer demokrasi bir süreç olarak görülecek olursa, birlikte yaşamının en önemli normları arasında ilk aranacak olan, katılımdır. Bu bağlamda, katılım, bireylerin etkileşimi ve yaşam biçimi için yalnızca bir araç değil, aynı zamanda amaç da olmaktadır. Katılım ayrıca, insan yaşamıyla ilgili değerlerin gün yüzüne çıkması ve eşitlenme amaçlarına da hizmet eder. Geniş bir demokratikleşme süreci ve isteği de ancak, halkın içinde

²⁷¹ Çukurçayır, s. 33.

²⁷² Barber, s. 177.

²⁷³ Çukurçayır, s. 33-34.

aranacak ve gerçekleştirilecek amaçlar olabilir. Sosyalleşmeyi sağlayan bir araç olarak da katılım, siyasal ve demokratik alanda alınacak kararlar için, ön bir aşama olarak görülebilir. Toplumsal akıl, katılım olmadan sağlıklı bir biçimde oluşamaz. Toplum din, dil, ırk, mezhep, felsefi inanç, kültürel, ekonomik vs. kısımlardan oluşur. Demokrasi bunların farklılıklarını vatandaşlık temelinde eşitlemeye çalışmaktadır. Eşit vatandaşların haklarının ve menfaatlerinin çatışma noktasına getirilmeden uzlaştırılması, demokrasinin ereklerinden biridir. Eşit haklara sahip bireylerin karar alma ve denetleme konusunda sahip oldukları hakları kullanabilecekleri kurumsal yapıların ve uygulamaların varlığı, demokrasinin amaçlarına ulaşmasını kolaylaştıracaktır.²⁷⁴

Devlet örgütü dışında, birtakım siyasal, kültürel, ekonomik ve sosyal faaliyetleri yürüten gönüllü kuruluşlara sivil toplum adı verilmektedir.²⁷⁵ Sivil toplum kuruluşları, kendi inisiyatifleri ile hareket edebilen, gündemlerini kendi belirleyebilen, ne zaman toplanacaklarına ve neler yapacaklarına kendileri karar verebilen, yaşamak için başkasının desteğine ya da onayına gerek duymayan çoğulcu yapıdaki²⁷⁶ bireyle devlet arasındaki ara²⁷⁷ kuruluşlardır. Bu tanımdan sivil toplum örgütlerinin belirleyici birinci özelliğinin, özerklik olduğu anlaşılmaktadır. Sivil toplum kuruluşları, özerklik sayesinde kendi ayakları üzerinde kalabilecek, varlığının sürdürebilmek için devlet ya da başka birimlerin yardım ve desteğine ihtiyaç duymadan yönlendirmelerine karşı dirençli olabileceklerdir.²⁷⁸

Özerklik, idari ve mali özerklikten oluşmaktadır. İdari özerklik, siyasi otoritenin müdahalesi olmadan karar alıp uygulayabilecek yetkili organların demokratik usullerle işbaşına gelmesi ve aynı şekilde görevden düşmesi anlamına gelmektedir. Mali özerklik ise, kuruluşun siyasi otoriteye muhtaç olmadan ihtiyaçlarının karşılayacak kadar gelire sahip olması ve siyasi otoritenin müdahalesi

²⁷⁴ İkbal Vurucu, "Demokrasinin Sosyolojik Temeli: Türdeşlik mi Yoksa Çok Kültürlülük mü ?", *21. Yüzyıl Dergisi*, Eylül 2010, Sayı: 21, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.21yuzyildergisi.com/assets/uploads/files/205.pdf>, 14.02.2017, s. 92.

²⁷⁵ Ersin Kalaycıoğlu, "Sivil Toplum ve Neopatrimonyal Siyaset", *Küreselleşme-Sivil Toplum ve İslâm*, Der: E. Fuat Keyman-A. Yaşar Sarıbay, Vadi Yayınları, Ankara,1998, s. 111, 112.

²⁷⁶ Seyfettin Aslan, "Sivil Toplum ve Demokrasi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF. Dergisi*, Yıl: 2010, Cilt: 15, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/194584>, 01.08.2017, s. 2.

²⁷⁷ Atilla Yayla, *Siyasi Düşünceler Sözlüğü*, Adres Yayınları, 2. Baskı, Ekim 2004, s. 206.

²⁷⁸ Özkan Yıldız, "Sivil Toplum Örgütleri, 'Özerklik': Kavramsal Bir Açılım", *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6, (1), 2007, s. 56.

olmadan kendi karar organlarının istediği yönde serbestçe harcanabilmesidir.²⁷⁹ Sivil toplum kuruluşları tamamen devletten bağımsız kuruluşlar değildirler ama vatandaşların aile ve devlet tarafından temsil edilmeyen ortak çıkarların savunulduğu bir alandır.²⁸⁰ Sivil toplum örgütlerinin devletleri ele geçirme amacı yoktur.²⁸¹ Genel olarak insan hakları, çevre, kadın hakları, çocuk hakları, hayvan hakları, bilim ve teknoloji ve yardımlaşma gibi alanlarda ulusal ve uluslararası organizasyonlar şeklinde faaliyet gösterirler.²⁸²

Sivil toplum örgütlerinin ikinci özelliği, varlıklarını siyasi otoriteye borçlu olmamalarıdır. Bu hal, sivil toplum örgütlerine, siyasi iktidarı desteklemek, eleştirmek ve hatta değiştirmek için çalışma imkânı sağlamaktadır.²⁸³ Fransa'da doğup büyüyen fakat stajyer hâkimken Amerika'ya hapisaneleri incelemek için giden Tocqueville²⁸⁴ iki devleti karşılaştırma fırsatı yakaladığından yaptığı gözlem ve incelemelerde devletin dışında önemli bir aktör olan sivil toplumsal örgütlenmeleri fark etmiş ve Amerika demokrasisinin sürekliliğinin ve gücünün anayasal demokrasiden ve yerel yönetimlere önem vermesinden kaynaklandığını gözlemlemiştir. Düşünür, yaptığı incelemelerde Amerikan toplumunun karşılaştığı sorunları devleti merkeze alarak değil vakıf ve dernekler kurmak suretiyle çözmeye çalıştığını tespit etmiştir. Bu durum güçlü bir sivil toplum düşüncesi ve geleneği oluşturmuş ve toplumun devlete olan bağımlılığını azaltarak sivil toplum için ihtiyaç duyulan şartları oluşturmuştur. Düşünür, sivil toplum sayesinde toplumun devletin baskıcı müdahalelerine karşı kendini korumak, demokrasinin korunmasını sağlamak ve karşılaşılan problemlere çözüm bulmak gibi faydalar edindiğini tespit etmiştir.²⁸⁵

²⁷⁹ Fatih Yüksel, "Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler", *Liberal Düşünce Dergisi*, Yıl: 7, Sayı: 29, Ankara, 2003, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/29/16-fatih-yuksel-sivil-toplum-ve-yerel-yonetimler.pdf>, 04.10.2017, s. 177.

²⁸⁰ Aslan, "Sivil Toplum ve Demokrasi", s. 2.

²⁸¹ Ergun Özbudun, "Türkiye'de Sivil Toplum ve Demokratik Koalisyonlar", Ed: Elisabeth Özdalga, Sune Persson, *Sivil Tolum, Demokrasi ve İslam Dünyası*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1999, s.113.

²⁸² Yavuz Atar, "Demokratik Sistemde Sivil Toplumun Fonksiyonu ve Sivil Toplum-Devlet Düalizmi", *Yeni Türkiye*, Sayı: 18, 1997, s. 98.

²⁸³ Yüksel, s. 179-180.

²⁸⁴ Alexis De Tocqueville, *Amerika'da Demokrasi*, Çev: İhsan Sezal-Fatoş Dilber, Yetkin Yayınları, 1994, s. 13.

²⁸⁵ Mine Gözübüyük Tamer, "Tarihsel Süreç İçerisinde Sivil Toplum", *Edebiyat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 27, Sayı: 1, Haziran 2010, s. 98, 99.

Sivil toplum örgütlerinin üçüncü özelliği ise, karar alma süreçlerine sürekli ve düzenli olarak katılıp etkiye bulunabilmeleridir. Sivil toplum örgütlerinin, lobicilik, dirsek teması, sokak gösterileri gibi yöntemlerle, sürekli ve düzenli olarak yönetime katılımı sayesinde, sivil toplum, baskı mekanizması işlevini yerine getirmektedir. Bu faaliyetler demokrasinin de gelişimin sağladığından, sivil toplum örgütleri ile demokrasi arasında sıkı bir ilişki vardır. Çünkü sivil toplum örgütleri bu yöntemlerle siyasi otoriteyi etkileyebilecek katılım mekanizmalarını geliştirdikleri gibi, kendi üyelerine kendi içinde katılım imkânı sağlandığından, temsil bilincinin gelişmesine, alınan kararların sahiplenilmesine ve böylelikle katılım eğiliminde artış meydana gelmesine neden olmaktadır.²⁸⁶ Burada devletle sivil toplumun birbirini dengeleme fonksiyonu olduğunu da görmek gerekir. Devlet bireyi cemaat yapılarının oluşturduğu baskıya karşı koruyuculuk ve bağımsızlaştırma işlevi görürken, sivil toplum organizasyonları devlet faaliyetlerini denetleyici yönde faaliyetlerde bulunurlar.²⁸⁷ Sivil toplum kurumları resmi otoritelerin politikalarını oluşturacak, değiştirecek veya ortadan kaldıracak etkiye bulunabilecek kapasiteye ulaşabilirler.²⁸⁸ Özetle; sivil toplum kuruluşları siyasal partilerin işlevini kaybedip bürokratikleşmesi karşısında, toplumun talep ve ihtiyaçlarını devlete ve kamusal yapılara duyuran bir örgütlenmeye dönüşmüş durumdadırlar. Devlet ve kamusal diğer kurumlar gibi hiyerarşik bir örgüt yapısına sahip olmadıklarından, toplumun taleplerini doğrudan aktarabilen bir niteliğe sahiptirler.²⁸⁹

Sivil toplum örgütlerinin dördüncü özelliği ise, toplumsal düzeydeki farklılaşmayı herhangi bir sınırlamaya tabii tutulmadan yansıtma ve ifade etmeleridir. Çünkü sivil toplum, örgütlü bir toplumdur. Dolayısıyla, toplumun farklılıkları ifade edecek şekilde örgütlenmesi sivil toplumun kaçınılmaz bir özelliğidir.²⁹⁰

²⁸⁶ Yüksel, s. 179-180.

²⁸⁷ Elizabet Özdalga, “Sivil Toplum ve Düşmanları”, **Postmodernizm ve İslam ve Küreleşme ve Oryantalizm**, Derleyen: Abdullah Topçuoğlu ve Yasin Aktay, Vadi Yayınları, Ankara, 1996, s. 261.

²⁸⁸ Ömer Çaha, **Sivil Kadın: Türkiye’de Sivil Toplum ve Kadın**, Çev: Erhan Özensel, Vadi Yayınları, Ankara, 1996, s. 37.

²⁸⁹ Murat Belge, “Sivil Toplum Örgütleri”, **Merhaba Sivil Toplum**, Der: Taciser Ulaş, **Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını**, İstanbul, 1997.

²⁹⁰ Özkan Yıldız, “Sivil Toplum, Demokrasi ve Çoğulculuk”, **Sivil Toplum**, 2 (5), s. 89. s. 85-92.; Yüksel, s. 179, 180.

Sivil toplum örgütlerinin beşinci özelliği, bireyin kendi rızasıyla katılması ve bunu kendisi için meşru bir hak olarak görmesidir. Bireyin zorunlu veya katılımı konusunda tasarrufunun bulunmadığı kuruluşlar sivil toplum örgütü olarak kabul etmek güçtür. Gönüllü katılım şartı, bireyin düşünerek, hür iradesi ile kara vermesi ile mümkündür.²⁹¹

Başka bir bakış açısıyla yapılan ayrıma göre ise, sivil toplum kuruluşlarının özellikleri üç noktada toplanmaktadır. Demokratik olmaları, yani üyelerinin katılımına imkân vermeleri, siyasi otoriteden bağımsız olmaları, yani hiyerarşik yapı içinde siyasi otoriteye bağlı olmamaları yani devletin dışında kalmaları ile toplum veya kamu yararının ne olduğu konusunda siyasi otoriteden farklı düşünebilmeleridir. Ancak bu yapının inşa edilebilmesi için devletin gerçekten demokratik sistemi uygulayabilmesi gereklidir. Sivil toplum kuruluşları sadece demokratik toplumlarda yaşayabilmektedirler.²⁹²

Sonuç olarak, sivil toplum kuruluşlarının özellikleri; özerklik, siyasi otoriteyi eleştirebilmek, baskı mekanizması olmak, katılıma imkân vermek, serbestçe kurulabilmek, bireysel istekle üye olmak, kamu yönetimi teşkilatı dışında olmak olarak sıralanabilir.²⁹³ Bunlar özgür demokratik düzlemlerde gelişebilecek ve devam edebilecektir. Aksi takdirde siyasal iktidarlar, özgürlüklerin kısıtlandığı ve kullanılmadığı siyasal zeminlerde sivil toplum kuruluşlarının olması gerektiği şekilde faaliyet yürütmesine izin vermeyeceklerdir.

1.2.5. Siyasal Katılım

1.2.5.1. Siyasal Katılım Kavramı

Siyasal katılım demokratik rejimlerin meşruiyeti açısından vazgeçilmez bir olgudur. Katılım hakkının olması kadar bu özgürlüğün korunması ve etkinliği de

²⁹¹ Yüksel, s. 179, 180.

²⁹² Yüksel, s. 181.; Ayşenur Akpınar Gönenç, *Sivil Toplum Düşünsel Temelleri ve Türkiye Perspektifi*, Altıkitap, Elektronik Kitap, 2001, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.altkitap.net/sivil-toplum/>, 29.04.2019, s. 50.

²⁹³ Yüksel, s. 180.

sistemin işlevselliği açısından gözetilmesi gerekmektedir. Siyasal katılım kavramının içeriğini belirlemek ve tanımını yapmak için konu üzerindeki kısaca tartışmaları gözden geçirmek gerekir. Söz konusu tartışmaları, esas itibarıyla üç noktada toplayabiliriz: Bu noktalardan ilki, siyasal katılımın davranışlarla birlikte tutumları da kapsayıp kapsamadığı sorunudur. Özbudun, siyasal katılımın tutumları dışarıda bırakıp sadece davranışları içine aldığını söylemekte ve tutumların ancak ara değişkenler olarak önem taşıdığını, dolayısıyla tutumların eyleme dönüşmedikçe başlı başına katılım olarak nitelendirilemeyeceğini belirtmektedir.²⁹⁴ Aynı şekilde Kalaycıoğlu da siyasal katılımı bir siyasal eylem olarak kabul etmekte ve kişinin siyasal yaşamda yer alma ve rol oynama eğilimleri ya da tutumlarını katılım olarak ele almayı, onun kaynakları arasında değerlendirmektedir.²⁹⁵

Siyasal katılım kavramının kapsamı ile ilgili ikinci sorun, hukuk dışı eylemlerin katılım olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği sorunudur. Özbudun, isyan, yasadışı gösteri ve siyasal amaçla zor kullanma gibi davranışları siyasal katılım kapsamına dâhil etmektedir.²⁹⁶

Siyasal katılım kavramının kapsamı ile ilgili üçüncü sorun, niyet ve irade sorunudur. Acaba siyasal katılım ile ilgili davranışlar, sadece aktörün kendisi tarafından tasarlanmış olan iradi, yani özerk faaliyetlerden mi ibarettir, yoksa başkaları tarafından tasarlanmış olan irade dışı, yani mobilize faaliyetler de siyasal katılımın kapsamına dâhil edilebilir mi? sorusuna, Özbudun; mobilize katılımı aktörü faaliyete yönelten saikin devlet organları alınacak kararları etkileme isteği olmadığını kabul etmekle birlikte, yapmış olduğu tanımda mobilize katılımı siyasal katılım kavramı içine sokmaktadır. Ancak Özbudun, özerk ve mobilize katılım

²⁹⁴ Özbudun, Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma, s. 2.

²⁹⁵ Ersin Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma*, İÜSBF. Yayını, İstanbul, 1984.

²⁹⁶ Özbudun, *Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma*, s. 2. 1848 Yılında resmen Fransız topraklarına katılan Cezayir’de işgali kabul etmeyen Cezayirli defalarca isyan çıkarmışlardır. Bu isyanlar Fransa tarafından bastırılmış ama 1962 yılına geldiğinde Cezayirli halkın kendi kaderini tayin ilkesinden hareketle bağımsızlıklarını kazanmışlardır. (Hamza Akengin, H. Kübra Gürçay, *Coğrafya Demokrasi ve Yönetim Sorunu Üzerine Bir Bölgesel Değerlendirme: Ortadoğu ve Kuzey Afrika Örneği*, Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Aralık 2014, Sayı: 33, s. 32); Yine Libya’da iktidardaki Kaddafi’ye karşı 2011 yılında isyan hareketleri başlamış ve bu durum dış müdahaleye yol açarak Kaddafi’nin iktidardan düşürülmesine yol açmıştır. Selin M. Bölme vd., *İsyan, Müdahale ve Sonrası: Libya’da Dönüşüm Sancıları*, Seta Rapor, No:5, Aralık 2011, s. 2-6.

türlerinin birbirinden ayrılmasının gereğine de işaret etmektedir.²⁹⁷

Şüphesiz bu üç kıstasın bir arada bulunması güçtür. O halde ‘uyarılmış oylama’ denilen eylemi tespit etmenin zor olduğunu söyleyebiliriz. Aynı durum diğer katılım biçimleri açısından da böyledir. Kaldı ki, pek çok insan davranışının başkalarının tasarlandığı kolayca ileri sürülebilir. Yapılacak şey, mobilize katılım ile özerk katılım ayırımının bilincinde olmak ve fakat mobilize katılımı siyasal katılım kavramının içinde değerlendirmektir. Bir davranışın iradi olup olmadığı önemlidir, fakat daha önemlisi, söz konusu davranışın siyasal yaşamda meydana getirdiği etkidir.²⁹⁸

Siyasal katılma, uzun bir siyasal ve toplumsal koşunun sonucunda varılan, çağdaş demokratik bir kurumdur ve demokrasilerde anayasal temele sahiptir. Katılma, siyasal sistemlerin oluşma türüne ve oluşma geleneğine göre ya vardır ya da yoktur. Her siyasal rejim, herhangi bir topluluk, yönetilenlerin örgütlenme sorularına verilen yanıtların toplamıdır. Bu sorular, yönetenlerin seçilme biçimi, etkinliklerinin sınırı ve yurttaş karşı sorumlulukları gibi sorulardır. Eğer, sistem, yönetenlerin özgürlüğünü yönetilenler adına sınırlıyorsa, demokratik bir yapı, yönetilenlerin özgürlüğü yönetenler için sınırlanıyorsa, otokratik bir sistem söz konusudur.²⁹⁹

Çağdaş bir devlet örgütlenmesinde bireyler, hem siyasal alanla ilgili eylemlere katılır ve siyasal mekanizmaları etkiler; hem de siyasetten etkilenir. Siyasal çağdaşlaşmanın en önemli yanı, bütün toplumsal aktörlerin örgütlü bir biçimde, örneğin partilerin doğrusuyla birlikte siyasal kararların oluşumuna katılmasını sağlamasıdır.³⁰⁰

Devletin, ulusu oluşturan sosyal aktörlere dayanması ve bu aktörlerin devlet yaşamında temsil edilmesi gerekir. Aksi durumda devlet, halkıyla bütünleşememiş “kupkuru bir kalıp” olmaktan öteye geçemeyen bir kurum olarak kalmaya mahkûm

²⁹⁷ Özbudun, Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma, s. 4.

²⁹⁸ Nihat Bulut, *1982 Anayasası Çerçevesinde Siyasal Katılım*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998, s. 10.

²⁹⁹ Duverger, s. 10.

³⁰⁰ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven and London, 1968, s. 36.; Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society: Modernizing Middle East*, Free Press of Glencoe, New York, 1958, s. 50.

olur.³⁰¹ Bu düşünceler doğrultusunda, katılımcı yaklaşımın artık bir moda olmadığı, yaşam çevresinin biçimlenmesine katılımın hak olduğu düşüncesi yaygınlık kazanmaktadır. Bu hakkın elde edilmesi ve kurumlaşması için de, mutlaka çaba gösterilmesi gerekmektedir.³⁰²

Yurttaşın, siyasi organların ve kamu yönetiminin karar ve eylemlerini etkileyebilme şansına sahip olmaları gereği, artık genel kabul görmüş bir düşüncedir. Ancak, bu etkilemenin, diğer bir deyişle katılmanın boyutları ve düzeyi ile ilgili görüş birliği bulunmamaktadır. Doğrudan katılım ya da seçimden seçime katılım gibi katılım yöntemleri benimsenerek, iki uç yaklaşım ortaya konabilmektedir.³⁰³ Bunun yanında, yönetimi sürekli etkileyebilme olanaklarının kurumsallaşması, hem yurttaş, hem de yönetim açısından orta yol olarak görünmektedir.³⁰⁴

Siyasal katılma, çeşitli yaklaşımlarla tanımlanabilecek bir kavramdır. Dar anlamda, örneğin yalnızca seçimlere katılma olarak tanımlanabileceği gibi; geniş anlamda, örneğin bürokrasi ve siyasi karar alma sürecinin her aşamasına katılım olarak da tanımlanabilir. Katılma, özel kişilerin siyasi kişileri ve etkinlikleri etkilemek üzere giriştikleri yasal davranışlardan oluşur. Bu tanım eksik olsa bile, siyasi kurumları etkilemeyi amaçlayan davranışları kapsadığından, gerçekte yeterli görülmektedir. Tanım, profesyonel politikacıları, bir biçimde siyasetle ilgilenenleri kapsam dışı bırakmakta, yalnızca özel kişilerin katılımını siyasete katılım olarak görmektedir. Huntington da aynı tanıma benimseyerek, siyasi katılmanın karmaşık yanlarına karşın basit bir tanımını yapmaktadır. Katılma, politikacılar dışındaki yurttaşların siyasi kararları etkilemeye çalışmasıdır. Bu tanım, eylemleri kapsamına alırken, tutumları kapsam dışı bırakmaktadır. Tanım, ayrıca siyasi mekanizmaları etkilemek amacıyla girilen yasal ya da yasal olmayan eylemleri kapsamına almaktadır.³⁰⁵ Muhalefet ve katılma bir demokratik sistemde temel önemdedirler. Bu nedenle, siyasi tartışmalar ve seçim kampanyalarında yürütülen tüm etkinlikler de,

³⁰¹ Ruşen Keleş, “Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)”, *ULA-EMME (Yerel Yönetim Dünyası) Yayını*, İstanbul, 1993, s. 20.

³⁰² Mehmet Çubuk, “Planlamaya Katılım”, *Türkiye’de 14. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu*, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayını, 1993, s. 11.

³⁰³ Yalçındağ, *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri*, s. 129.

³⁰⁴ Çukurçayır, s. 42.

³⁰⁵ Samuel P. Huntington ve Joan M. Nelson, *No Easy Choices : Political Particion in Developing Countries*, Harvard University Press, 1976, s. 4,6.

tanım kapsamında yer alırlar.³⁰⁶

Katılma, özünde, birden çok taraf arasında, eşit olmayan bir ilişkiler ağında ve hiyerarşik olarak üstün durumda olan tarafın kararlarını etkilemek amacını taşır. Bir otorite ve bu otoritenin karşı tarafında da, bu otoritenin kararlarından etkilenen, ancak bu kararları kendi çıkarına etkilemeye çalışan taraflar vardır. Bu bağlamda katılma bir otorite ilişkisidir. O halde günümüzde katılma, otoriteyi belirleme değil, yalnızca onu paylaşma ve özünde yalnızca etkileme anlamını taşır.³⁰⁷

Dar ya da geniş; gönüllü ya da uyarılmış katılma biçimlerinin ortak bir amacı vardır: O da, siyasal otoriteyi ve karar alıcıları etkilemektir. Bireyin, hem genel düzeyde hem de yerel düzeyde devlet organlarının çalışanlarını ya da kararlarını etkileyen tüm davranışlar; kendilerince ya da başkalarınca tasarlanan, yasal ve yasal olmayan, başarılı ya da başarısız davranışların tümü, siyasal katılma kavramı içerisinde yer alırlar.³⁰⁸ Karar alma süreçlerine katılımın temel amacı verilecek olan kararları etkilemek ve katkıda bulunmaktır.

Görgül araştırmalara dayanılarak yapılan tanımlamalarda katılım, seçimlere katılma, bir parti etkinliğini ziyaret, para bağışlama, seçim kampanyası broşürlerinin dağıtımını gibi bütün belirli eylemleri içerir. Bunların yanında, seçim etkinlikleri, lobi etkinlikleri, örgütlü eylemler, siyasal kurum ve kişilerle bireysel ilişkiler ve şiddet de siyasal katılma davranışları arasında sayılmaktadırlar.³⁰⁹ Katılımın ne olduğu hangi faaliyetlerin katılım kapsamında değerlendirilebileceğine ilişkin olarak ulusal ve uluslararası çeşitli çalışmalar bulunmakta ve yukarıda sayılan katılım yollarını meşrulaştırmaktadır.

Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İlişkiler Dairesince katılımı ilgili olarak yapılan bir çalışmada katılım, karar alma süreçlerinde halkın çeşitli düzeylerde etkin olarak yer alması olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda, katılım özellikle toplumun tüm bireylerinin kalkınma çabalarına katılması, kalkınma

³⁰⁶ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 43.

³⁰⁷ Birkan Uysal, "Siyasal Otorite, Laiklik ve Katılma", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 4, Ankara, 1981, s. 61-67.

³⁰⁸ Özbudun, *Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma*, s. 4.

³⁰⁹ Huntington / Nelson, s. 12-13.

çabalarının toplumun üyelerince paylaşılması ve yine buna koşut olarak kalkınmadan sağlanacak yararların paylaşılması olarak ele alınmaktadır.³¹⁰ Bu tanım ile katılımın karar alma süreçlerine halk katılımının, salt bir demokratik kaygı değil, ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeyi de içerdiği açıktır. Kavram, yalnızca demokratik karar alma süreçleriyle oluşturulacak siyasal bir sistemi anlatmakla kalmamakta, ulusal kalkınmaya temel olacak içerikleri de sunmaktadır.³¹¹ Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde siyasal katılım, vatandaşların yerel veya merkezi düzeyde devlet organlarının alacağı kararları etkilemek amacıyla giriştikleri, temelinde hukuk devleti ilkesine uygun, kendilerince veya başkalarınca tasarlanmış, örgütlü ya da örgütsüz davranışlardır.³¹²

1.2.5.2. Siyasal Katılımın Özellikleri

Katılmanın temel karakteristikleri önemlidir. Katılmanın zamanı ya da hangi davranışın katılma olduğu, hangisinin olmadığı açıklığa kavuşturulmalıdır. Siyasal katılımın gerçekleşme aşaması, bireylerin, siyasal ya da yönetsel kurumların düzenledikleri emirleri, tüzükleri, yasaları, yaptıkları planlar ve çeşitli kararlarını etkileyebilmek amacıyla eyleme geçtikleri andan başlar.³¹³ Siyasal katılma kavramı içerisine alınabilecek kavramlar çok çeşitlidir. Merkezi veya yöresel devlet organlarının her düzeyinde politikaların seçimini ve kamu işlerinin yönetimini ya da siyasi yöneticilerin seçimini etkilemek amacıyla yasal ya da yasal olmayan araçlara başvuruyu benimseyen, örgütlü ya da örgütsüz, sürekli ya da süreksiz, başarı ya da başarısızlıkla son bulan tüm bilinçli eylemler siyasal katılma çerçevesi içerisinde yer alır.³¹⁴

Katılım, yurttaşların karar organlarını yasal olarak etkilemeyi amaçlayan davranışlardan oluşan bir süreçtir. Bu anlamda katılım, yönetsel kararlardan dolayı ortaya çıkan hoşnutsuzlukların veya rahatsızlıkların yönetime yansıtılması ve temsile dayanan demokrasinin boşlukları, eksikliklerini de doldurulması işlevini de yerine

³¹⁰ United Nations, *Department of Economic and Social Affairs, Popular Participation in Decision Making for Development*, New York, 1975, s. 4, 5.

³¹¹ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 45.

³¹² Bulut, s.10.

³¹³ Ersin Kalaycıoğlu, *Çağdaş Siyasal Bilim*, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1984, s. 199, 200.

³¹⁴ Çam, *Siyaset Bilimi*, s. 283.

getirir.

Katılma, çağdaş toplumları geleneksel olanlardan ayıran önemli bir ölçüttür. Bu ölçüt, siyasal erkin karar alma ve etki etme haklarının yurttaş ve yönetim arasında paylaşılmasıdır.³¹⁵ Katılımın önemli bir işlevi de siyasal sistem değerleri ile toplumsal bütünleşmenin sağlanması ve bireylerin de siyasal sistemi etkilemesine olanak sağlayacak bir araç olmasıdır.³¹⁶

Siyasal katılmayla ilgili tanımlamalarda, siyasal katılmanın nitelikleri, düzeyi, etki derecesi, nedenleri ve sonuçları gibi birçok konuya siyaset bilimciler farklı yaklaşırlar. Özbudun, siyasal katılmayı tanımlarken, “*devlet yönetimiyle ilgili eylemlere katılma gibi dar bir tanımın benimsenebileceğini ve bu katılımın, yalnızca ulusal düzeydeki bir katılımı değil, aynı zamanda yerel düzeydeki siyasal yaşama katılmayı*” da içereceğini belirtmektedir.³¹⁷

Dar anlamdaki katılımı, yalnızca seçimlere katılma ve oy kullanma davranışları anlaşılmaktadır. Geniş anlamdaki katılım ise, oy verme davranışını da içeren oldukça geniş yelpazedeki katılım davranışlarını kapsar. Bu bağlamda, bireysel katılım; toplu katılım, yani tüzel kişiliklerin katılımı; sürekli ve yaygın katılım gibi katılım davranışları ve düzeyleri, geniş anlamda katılım kavramıyla birlikte düşünülmesi gereken kavramlardır. Gönüllü katılım ve uyarılmış katılım türleri de geniş anlamda katılım kavramının kapsamındadırlar.³¹⁸

Katılma davranışında dikkate alınması gereken, ‘devlet’ ile ilgili olan, yani kamusal alanla ilgili kararlara ve eylemlere katılmadır. Demokrasinin kurumsallaşabilmesi için yurttaşların karar alma süreçlerine katılabilmesi ve elde ettikleri bilgileri siyasal alanda kullanabilmeleri gerekir.³¹⁹

³¹⁵ Özbudun, *Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma*, s. 1.

³¹⁶ Birkan Uysal, *Siyasal Katılma ve Katılma Davranışına Ailenin Etkisi*, TODAİE Yayını, No: 209, Ankara, 1984, (Çevrimiçi) (Erişim)

http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/0dea3c15cbbc28d_ek.pdf, 25.01.2017., 25.01.2017, s. 36.

³¹⁷ Özbudun, *Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma*, s. 2.

³¹⁸ Keleş, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, s. 23-25.

³¹⁹ Fatma Gürses, Demokrasi, “Yurttaşlık ve Yerel Basın: Yurttaş Katılımında Yerel Basının Önemi”, Ed: Aydın Ziya Özgür, Aytekin İşman, *İletişim Çalışmaları*, The Online Journal of Communication and Media, TOJCAM, Sakarya, 2015, s. 12.

1.2.5.3. Siyasal Katılımın İşlevleri

Halkın bugünkü anlamda siyasete katılımı, “halk egemenliği” kavramının yaygınlaşması ve giderek meşruluğun ölçütü sayılmasıyla mümkün olmuştur.³²⁰ Bu durum aynı zamanda katılımın en önemli işlevinin, halk egemenliği ilkesini yaşama geçirmek olduğunu göstermektedir. Bu tespitin demokratik rejimler için taşıdığı anlamı kestirmek kolaydır. Fakat teoriye bakınca modern zamanlarda sadece demokratik rejimlerin değil, faşist ve komünist rejimlerin de halk egemenliği formülünü kabul ettikleri görülmektedir. Aron’un ifadesiyle, modern toplumlarda halk egemenliği üzerine kurulu olduğunu iddia etmeyen çağdaş bir rejim hemen hemen yoktur. Fakat yine Aron’un belirttiği gibi bu rejimler arasında önemli bir fark vardır ki o da meşru iktidarın halktan reel kişilere geçmesine ilişkin hukuki ve politik usullerdir.³²¹

Kuşkusuz siyasal katılımın amacı ve işlevinin ne olduğu sorusunun tek yanıtı yoktur. Aksine, siyasal katılımın rejimden rejime önem sıralaması değişen pek çok işlevi vardır. Her şeyden önce katılımın demokratik ülkelerdeki işlevleriyle, antidemokratik ülkelerdeki işlevleri farklıdır. Halk egemenliği ilkesine dayandıklarını iddia etmelerine rağmen, demokratik olmayan rejimlerde gerçek bir katılımdan çok resmi ideolojinin ve yöneticilerin oylanmasıyla, halkı belli yönde harekete geçirme “*seferber etme*” söz konusudur.³²²

Siyasal katılım demokratik olan sistemlerde toplumda var olan siyasal eğilimler arasında uzlaşma ve denge sağlama amacına hizmet etmektedir. Demokratik olmayan fakat katılımı sağlamaya çalışan ya da halkın yönlendirilmesi sayesinde sağlanan katılım otoriter-totaliter rejimlerin meşrulaştırılması ve toplumun manipüle edilmesi yönünde faydalanılmaktadır.³²³

Genel olarak rejimler arasındaki temel işlev farklılığına böylece dikkat çekildikten sonra, katılımın işlevlerine daha yakından bakılabilir: Bir kere,

³²⁰ Ahmet Taner Kışlalı, *Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*, İmge Kitabevi, Ankara, 1993, s.186.

³²¹ Aron Raymond, *Demokrasi ve Totalitarizm*, Çev: Vahdi Hatay, Milli Eğitim Bakanlığı Basımevi, İstanbul, 1976, s. 40.

³²² Kışlalı, *Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*, s. 188.

³²³ Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, s.153, 156.

tanımından da anlaşılacağı gibi katılım, vatandaşların gereksinim ve isteklerinin hükümete aktarılmasını ve bunun karşılığında birtakım ürünler ya da hizmetler alınmasını sağlar. Bu, katılımın maddi yönünü oluşturmaktadır. Öte yandan katılım, vatandaşlara birtakım manevi kazanımlar da sağlayabilir. Örneğin vatandaşlar yönetimdeki oynadıkları rolden ötürü mutluluk duyabilir ve böylece sistemle bütünleşmeleri kolaylaşacaktır.

Ayrıca katılım yollarının açık tutulması, toplumsal gerilimi azaltıcı, yurttaşlık duygularını güçlendirici rol oynayabilir. Gerçekten siyasal katılım çeşitli toplum kesimlerine temsil olanağı sağlayarak, toplumda belli bir dengenin ve uzlaşmanın oluşumunu kolaylaştırır. Eğer toplumun bazı kesimleri yeterli katılım olanaklarından yoksun iseler, bir katılım bunalımının doğması kaçınılmaz olur ve kendilerine güçleri oranında etkin olma fırsatı verilmeyen kesimler sisteme karşı çıkarlar. Kışlalı, Batı Avrupa'da devrim süreçlerinde gerçekleşen ve devletlerden çeşitli talepleri içeren 1848 işçi ayaklanmalarının bir katılım bunalımı sonucunda doğduğunu, bunalımın ancak oy hakkının genişlemesi, sendikal hak ve özgürlüklerin sağlanmasıyla aşıldığını ve sonuçta rejime karşı olan işçi kesiminin rejimin temel güvencelerinden birisi haline geldiğini belirtmektedir.³²⁴ Buradan yola çıkılarak siyasal katılımın, zaman içinde, sistemin barışçı yollardan değişmesine ya da dönüşmesine olanak sağladığı söylenebilir.

Hermann Hill'e göre³²⁵ hukuk devleti açısından bireyle siyasal sistemin bütünleşmesine ve bireyi siyasal sistemle sağlıklı bir etkileşime götürecek katılım yöntemleri, ussallık, etkinlik, hizmetlerin yürütülmesinin garantisi, denetim ve meşruluk gibi önemli ve olumlu işlevler yerine getirirler. Bu bağlamda, katılımcı yönetim, yurttaşla karar organlarını bütünleştirici yönetim davranışı olarak tanımlanmaktadır. Bütünleşmeci yönetim davranışı, yönetsel etkinliklerin başarı şansını da artıracak bir davranıştır.³²⁶ Katılımın genel amacı, daha fazla demokrasidir. Dolayısıyla, bu yöntemle siyasal sistemin alacağı kararların ilgili kamuoyuyla birlikte alınması ve kamuoyunun karar süreçlerinin işleyişinden olabildiği ölçüde bilgi sahibi olması sağlanmaktadır.

³²⁴ Kışlalı, *Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*, s. 187.

³²⁵ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 57.

³²⁶ Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, s.155.

1.2.5.3.1. Bireyle İlgili İşlevleri

Bireyin kendini, kamusal eylemlere karşı seyirci olmaktan kurtarabilmesi, katılım olgusunun ilgili siyasal sistemdeki işlevselliğine bağlıdır. Eğer katılım, popülist veya günübirlik politikalar gereği değil de, gerçekten demokratik bir topluma kavuşma amacıyla gerçekleştirilmeye çalışılıyorsa, birey için kişiliğini geliştirme ve yaşam çevresini biçimlendirme amacına yönelik çok önemli getirileri olan bir süreç olacaktır.³²⁷ Siyasal katılımın bireyle ilgili işlevlerini üç başlık altında ele alabiliriz.

1.2.5.3.1.1. Eşitlik

Eşitlik ilkesi, toplum tarafından ilk olarak insanların haksız şekilde maruz kaldıkları baskıcı ve kurumsallaşmış organize güce karşı çıkma ve protesto ihtiyacından kaynaklanmıştır.³²⁸ İnsanlar bu durumun ekonomik ve siyasal alanda haklarının kullanılamaz kılınması ölçütünde eşitlik taleplerini yoğunlaştırmışlardır.

1789 tarihli İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi'nin 6. maddesinde "bütün vatandaşlar eşit olduklarından, her türlü kamu rütbe, mevki, görev ve işine yeterliliklerine göre, eşit olarak kabul edilirler." 1793 Beyannamesi'nde "eşitlik herkesin eşit haklara sahip olmasıdır." 1795 tarihli beyannamesi'nde ise "eşitlik, ister cezalandırsın, ister korusun, yasanın herkese eşit olması demektir. Eşitlik, doğum nedeniyle ayrıcalığı ve iktidarın kalıtımsal yoldan geçişini kabul etmez."³²⁹ Fransız burjuvazisinin aristokrasi karşısında dezavantajlı durumunu ortadan kaldırmak için talep ettiği eşitlik, aslında uygulamada halka çeşitli ölçütler konularak yönetimden uzak tutmaya çalışmak şeklinde yansımıştır. Servet, vergi, tahsil vb. şartlar halkın büyük bir kısmının oy verme ve aday olma haklarında kısıtlamalarla karşılaşmalarına

³²⁷ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 61.; Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, s. 154.

³²⁸ Giovanni Sartori, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, s. 365.

³²⁹ Giovanni Sartori, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, s. 371.

neden olmuştur. Bu durum ancak 20. yüzyıl içerisinde eşitlik çemberinin giderek genişlemesiyle siyasal katılım hakkının geniş kitlelere yayılmasıyla ortadan kalkmıştır.³³⁰

Eşitliğin pek çok tanımı vardır. Esasen eşitlik devletin toplumda yaşayan insanlar arasında din, dil, ırk, mezhep, cinsiyet, siyasal düşünce ayrımı gözetmeden hukuk önünde eşit kabul etmesi şeklinde özetlenebilir. Demokrasinin işleyebilmesi için vatandaşın, devletin varlık sebebinin yurttaşların haklarını eşitçe korumak olduğu yönünde bilincinin olması gerekmektedir. Kuçuradi, katılımı demokrasi arasındaki ilişkiyi yaptığı katılım temelli tanımlamayla vurgulamıştır. “...*demokrasi, kamunun yönetimine ilişkin kararların, ilgili bütün yurttaşların -ama devletin, bütün yurttaşların temel haklarını eşitlikle korumak için var olduğu bilincinde olan yurttaşların- katılımıyla alındığı yönetim şeklidir.*”³³¹

Frank Hollihn’e göre³³² Eşitlik, çağdaş anayasal sistemlerde en çok değer verilen konulardan biridir. Demokrasilerde yurttaşların, yasalar önünde, ırk, din, dil, ideoloji, felsefi inanç bakımından eşit oldukları özenle vurgulanır. Demokratik sistem, katılım yollarını işletecek olgunluğa ulaşmamışsa, çok kez bu eşitlik dilekleri de yasal metinlerde kalmaktan öteye gitmemektedir. Eşitlik, sürekli artan bir bilinçlenme süreci sonunda gerçekleşen bir olgudur. Bu bilinçlenmeye katkıda bulunacak olan da, farklı toplumsal kesimlerin yönetme eylemine, karar ve plan süreçlerine girebilme olanağıdır.

Susan Wickrath’e göre³³³ soruna katılım olgusu açısından bakıldığında, seçimler yoluyla ya da parti üyeliği ile yani geleneksel katılım yöntemleriyle yurttaşlar, eşit bir biçimde siyasal gücün oluşmasına katılabilmektedirler. Ancak, bireyin bu yöntemlerle yönetimi sürekli etkileyebilme, özellikle geniş halk kesimlerinin yönetimi etkileyebilme olanakları oldukça sınırlı kalmaktadır. Eğer birey, katılım yöntemleriyle çıkarlarını, haklarını, düşüncelerini ve gereksinimlerini

³³⁰ Leslie Lipson, *Politika Biliminin Temel Sorunları*, Çev: Tuncer Karamustafaoğlu, AÜHF Yayınları No: 429, Ankara, 1978, s. 493.

³³¹ İonna Kuçuradi, “Yirmibirinci Yüzyılın Eşiğinde Demokrasi Kavramı ve Sorunları”, **Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, Cumhuriyetimizin 75. Yılı Özel Sayısı**, s. 24, 25.

³³² Frank Hollihn’den aktaran Akif Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 57.

³³³ Susan Wickrath’tan aktaran Akif Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 58.

büyük bir oranda, karar alma süreçlerine taşıyabilme olanağına sahipse, kendini “*daha eşit bir yurttaş*” olarak görebilecektir. Bu aynı zamanda, Marks’ın siyaset bilimine kazandırdığı önemli kavramlardan biri olan, ‘*yabancılaşmanın*’ da aşılması yönünde önemli bir adım olacak ve birey, kendisini etki edebilen bir güç olarak algılayabilecektir. Ancak, birey kendini katılıma hazır hissediyorsa, kendini gerçekleştirme ve eşitlik işlevi de gerçekleşmiş olabilecektir.

1.2.5.3.1.2. Yönetimi Denetleme

Evrensel bir kavram olan yönetim siyasal anlamda yöneten ve yönetilenlerden oluşan bir otorite sistemi diğer bir deyişle sınıf ve saygınlık sistemidir. Yönetim, insanların iş ve eylemleriyle bir sonucun gerçekleştirilmesini hedefleyen süreçtir.³³⁴

Toplumda yönetici konumunda olanların iş ve eylemlerinin toplum menfaatine ve hukuka uygunluğunun denetlenmesi kamu kaynaklarının etkin kullanımına katkı sağlamaktadır. Kaynakları sınırlı olan bir toplumun elindekilerin iktisadi kurallara göre azami verimi ve etkinliği sağlayacak şekilde kullanılması saydam ve hesap verme sorumluluğunun hâkim olduğu toplumlarda mümkündür. Toplumun hesap sorması için yönetenlerle yönetilenler arasında hukuki ve fiili bir eşitsizliğin siyasal sistem içerisinde kabul edilmemesine bağlıdır.³³⁵

Wickrath’e göre demokrasilerin monarşilerden ya da öteki antidemokratik sistemlerden en önemli farklarından birisi de, siyasal gücün eylem ve işlemlerinin halk tarafından denetlenebilmesine olanak veren araçlar sunmasıdır. Bireylerin, karar alma süreçlerinin erken aşamalarına katılımı demek, bireysel çıkarların kaybolmaması ve yönetsel boşlukların önlenmesi demektir.³³⁶

1.2.5.3.1.3. Bireysel Hakların Korunması

Wickrath’e göre Katılım olanaklarının yeterince geniş olması ve bireyin yete-

³³⁴ A. Şeref Gözübüyük, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, 7. Baskı, Ankara, 2001, s. 1.

³³⁵ Türk Sanayi ve İşadamları Derneği, *Kamu Reformu Araştırması*, Yayın No: TÜSIAD-T/2002-12/335, Aralık 2002, s. 199.

³³⁶ Susan Wickrath’tan aktaran Akif Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 58.

rince önceden karar alma süreçlerine katılımıyla elde edebileceği gerekli bilgiler, bireyin haklarını korumada daha etkin olmasını ve dileklerini planlama süreçlerine kolaylıkla taşımasını sağlayacaktır. Böylece, hukuk devleti ilkesinin gereği olarak, bireysel hakların korunması da, sağlanabilecektir.³³⁷

Birey karar alma süreçlerine yalnız katılabileceği gibi sivil toplum kuruluşları aracılığıyla da katılabilecektir. Bireysel kimi hakların korunmasında etkili işler yapan sivil toplum kuruluşları da karar alma süreçlerine katılımlarının sağlanması sayesinde sahip oldukları uzmanlık alanı konusunda karar alma süreçlerine katkıda bulunacaklardır. Bu ise karar alma süreçlerinde kaliteli kararların alınmasına katkı sağladığı gibi bireysel hakların ihlalinin de önüne geçecektir.

Yurttaşın, oluşumuna katıldığı yönetsel eylem ve işlemlerden dolayı çıkarlarının zarar görmesi olasılığı, katılmama durumuna göre çok daha düşük düzeydedir. Alınan kararların oluşum sürecine katılma, hem yurttaş, hem de toplum yararlarının korunması bakımından ön bir koruma olanağı sunmaktadır. Çünkü iki taraf da alınan kararların ne olduğunu ve nasıl uygulanacağını bilmektedirler ve birlikte kararlaştırmışlardır.³³⁸

1.2.5.3.2. Devletle İlgili İşlevleri

1.2.5.3.2.1. Bütünleşmeyi Kolaylaştırma

Entegrasyon, sözlük anlamı itibariyle bütünleşme ve uyum anlamında kullanılmakta³³⁹ ve bir biçimde bireyin siyasal sistemle kendini özdeşleştirme anlamına gelmektedir. Bireyin kamusal yaşama katılması, siyasal sisteme yabancılaşmasını önler. Bireyin üretilen değerlere katılımı, planlama süreçlerinde yer alması, alternatifleri seçme hakkı olması ve uygulamaların denetimini yapabilme olanaklarına sahip bulunması, bireyin siyasal/toplumsal sistemle bütünleşmesini ve katkıda bulunmasını sağlar. Böylelikle, bireyin toplumsal sisteme bağlılığı ve

³³⁷ Susan Wickrath'tan aktaran Akif Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 58.

³³⁸ Susan Wickrath'tan aktaran Akif Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 59.

³³⁹ Türk Dil Kurumu, (Çevrimiçi) (Erişim)

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5cd817aece636.11335660, 05.04.2019.

toplumla dayanışma duyguları artar. Örneğin, bireyin yerel düzeyde meclis toplantılarına katılması ve sorunlarını iletebilmesi, hem birey hem de yönetim açısından bütünleşme işlevi görecektir.³⁴⁰

Hollihn'e göre³⁴¹ ancak, yönetimle yurttaş arasındaki iletişimin sağlıklı kurulmaması, bir kopmayı ve kamusal örgütlerden kaçmayı, daha ötesi istenmeyen grup çatışmalarını da birlikte getirebilir. Oysa yapılması gereken, kamu yönetiminin etkinlikte bulunurken bütün toplumsal kesimleri göz önünde bulundurması gerçeğini unutmamaktır. Bu daha çok, sesini duyurmakta gerekli sosyal ve siyasal donanımlara sahip olmayan, ekonomik bakımdan yetersiz grupların çıkarları olduğu zaman önemlidir.

1.2.5.3.2.2. Meşruluk Temelini Kurma

Meşruiyet; bir düşünce veya eylemin bir ana ilkedden veya ana sebepten hareket ederek haklılığını ispat etme arayışıdır.³⁴² Ayrıca, kişilerin veya otoritelerin bir eyleminin veya düşüncesinin haklı bir kökene dayandırılıp rasyonelliğinin ispatlanması çabası olarak da değerlendirilmektedir. Bir kavram olarak meşruiyet eylemlerin, ilişkilerin ve iddiaların toplumsal kabul göreceği hukuki, rasyonel, zorunlu makul ve doğal gerekçelere dayandırılmasıdır. Bu şekilde siyasal iktidarların davranışlarının belirli referanslar çerçevesi içerisinde sınırlandırılma ve öngörülebilme imkânı doğmaktadır. Buna göre, insanların ve halkların siyasal iktidarlara nasıl ve neden destek verdikleri veya verebilecekleri ve hangi durumda söz ve eylemlerin kabul görebileceği ortaya konulmuş olur.³⁴³ Meşru bir kaynağa aramayan ve ona dayanmayan düzenleyici ve ya uygulayıcı gücünü bir kurala yasaya bağlamayan siyasal iktidarın var olabilmesi mümkün değildir. Bu sayede iktidar amaçlarını, eylemlerini ve bunların niteliklerini topluma kabul ettirme imkânına sahip olabilir. İktidarlar toplumları ne adına yönettiğini söylemeden toplumdan onay almadan meşrulaşamazlar. Meşru olmayan bir gücün kullanılması toplumda kriz ve

³⁴⁰ Günter Freitag, *Über Das Konzept Planungszelle, als politisches Instrument der Bürgerbeteiligung*, Gelsenkirchen und Duisburg, 1997, s. 10-13.

³⁴¹ Hollihn'den aktaran Akif Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 560.

³⁴² Roberto Cipriani, "The Sociology of Legitimation", *Current Sociology*, V:5-2, Sum, 1987, s. 1.

³⁴³ Ronald Cohen, "Introduction", *State Formation and Political Legitimacy*, Edited by: Ronald Cohen-Judith D. Toland, Transaction Books, New Brunswick (USA)-Oxford (UK), 1998, s. 2.

kaosun doğmasına neden olur.³⁴⁴

Modern demokrasilerde meşruiyetin geleneksel ve klasik dayanakları olan dinsel, metafiziksel ve mitsel kökenler yerine fiziki gerçekliklerin belirleyici olduğu bir anlayış esas alınmıştır. Günümüzde, halkın yönetime etkin katılımının, özgür düşüncenin esas alındığı, çoğunluğun yönetimde hak sahibi olup azınlığın haklarının korunduğu, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alındığı ve bu çerçevede içerisinde hukukun üstünlüğünün korunmasının amaçlandığı bir meşruiyet çerçevesi içinde iktidar ve güç kullanımı kabul görmektedir.³⁴⁵

Çağdaş dünyada endüstrileşmeye bağlı ekonomik kalkınma, kentleşme, yüksek eğitim olanakları, sosyal refahın artışı gibi göstergeler güçlü bir demokrasinin koşulu olarak görülmektedir. Bu aynı zamanda, toplam sistemin ne kadar etkin olup olmadığını da gösteren bir ölçü olarak kabul edilmektedir. Ancak, köklü bir demokratik sistemin sürekliliği, yalnızca sistemin etkinliğine değil, aynı zamanda hukuksallığına da bağlıdır.³⁴⁶

Özellikle demokratik sistemler, hukuksallığı korumada oldukça çaba göstermek ve en etkin yolları bulmak zorundadırlar. Hukuksallığın korunması, kamu gücünü elinde bulunduranların meşru sayılması, yönetsel eylem ve işlemlerin halka yakınlığı ve halkın gözetim ve denetimine sunulabilmesiyle doğru orantılıdır. Her toplumsal yapıda yöneten ve yönetilen vardır. İktidarın yönetilenlerce daha kabullenilebilir hale gelmesi, yönetenler için önemlidir. Daha fazla yurttaş katılımıyla, yönetimin alacağı kararların yasallığı sağlanmış olacaktır. Bir başka deyişle, yürütülen etkinliklerde yönetilenlerin eleştirilerinin önü tıkanacak ve kamuoyu desteği sağlanacaktır. Egemen güç, halkı kararların oluşumuna katmakla, bir biçimde kendini ve eylemlerini meşrulaştırmış olacaktır.³⁴⁷ Rousseau'nun ortaya attığı Toplumsal Sözleşme Kuramı'nda savunulan çoğunluk kuralı da, sonuçta, yönetenlerin çoğunluk tarafından tanınması ya da meşrulaştırılması amacını taşır.

³⁴⁴ Cemal Bali Akal, *Yasa ve Kılıç*, Afa Yayınları, İstanbul, 1991, s. 7.

³⁴⁵ Halis Çetin, "Demokratik Meşruiyet Versus Karizmatik Meşruiyet", *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 27, No: 1, Mayıs 2003, s. 93.

³⁴⁶ S. Martin Lipset, "Some Social Requests of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *The American Political Science Review*, American Political Science Association, 1959.

³⁴⁷ Mathias Schmitz, "Partizipation, Überlegungen zu einer historischen Rekonstruktion des Begriffs", in: *Bürgerbeteiligung und Kommunale Demokratie*, Oscar W. Gabriel (Hrsg.), München, Minerva Publikation, 1983, s. 12.

Azınlık hakları da çoğunlukla birlikte garantiye alınmıştır. Ancak, bu bir koşula bağlanmaktadır. O da, siyasal davranabilen bir toplumun varlığıdır.³⁴⁸

Meşruluk sorunu, yurttaşla yönetim arasındaki etkileşimi de önemli bir soruna dönüştürmektedir. Siyasal sistem, yurttaş yalnızca sistem çıktılarının alıcısı olarak algılama eğilimindedir. Oysa katılım, hukuk, mülkiyet ve işbölümü gibi toplumsal varlığın ve kamu düzeninin temeli olmaktadır. Gittikçe daha karmaşık bir yapıya bürünen toplumda, bireylerin güven ve şeffaflık beklentisi, katılım olmadan yerine getirilemez.³⁴⁹

1.2.5.3.2.3. Doğru Karar Almayı Sağlama

Peter C. Dienel'e göre Devlet, bütün özelleştirme çaba ve çalışmalarına karşın, hala en büyük işveren, en büyük sermaye sahibi ve en büyük tüketici konumundadır. Devletin ya da kamu sektörünün büyüklüğü ölçüsünde, bu sektörün etkin çalışması da o kadar önemlidir. Bunu sağlayacak olan da rasyonel kararlara ulaşabilme katsayısının yükseltilmesidir. Yönetim sürecinin çıktılarının alıcısı olan yurttaşların, bu sürecin işleyiş kararlarına katılabilmeleri de, istenen bu rasyonellik düzeyine ulaşmada önemli bir yardımdır.³⁵⁰ Wickrath'a göre Yurttaşlar, kendi çıkarları adına yönetime katıldıkları zaman, yönetimin alınan kararlarında pay sahibi olacak olması, çıkan kararların daha doğru ve akılcı olmasının da yolunu açacaktır. Yurttaş, kendisi için üretilen politikalar için temel bilgi kaynağıdır. Gerek kentsel düzenlemelerde, gerekse bu düzenlemelere bağlı uygulamalarda vatandaşların düşünceleri, uzlaştırılabilirse, önemli katkılar sağlar ve doğru, yerinde politikaların oluşmasına katkı sağlar.

1.2.5.3.2.4. Vatandaşları Etkin Kılma

Seçimler, kampanyalar, siyasal organlarla görüşmeler ve protesto etkinlikleri gibi faaliyetler siyasal sistemin girdileri; buna karşılık hizmetler, kamu düzeni, adalet, ekonomik fırsatlar da siyasal sistemin çıktılarıdır. Bu anlamda sistemin

³⁴⁸ Schmitz, s. 13.

³⁴⁹ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 62.

³⁵⁰ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 62.

girdisi, bireyin siyasal kararları etkilemeye çalışması; sistemin çıktısı ise, bireyin özgürlük, adalet, saygınlık ve güvenlik gibi duygularının doyuma ulaşmasıdır.³⁵¹

Wickrath'a göre eğer kararların yurttaş yanında kabul edilebilirliği ve ortak paydalarda alınması sağlanabilirse, etkinlik katsayıları da buna koşut olarak artmış olur. Yönetmel süreçler ve karar alma aşamalarının da kolaylaşması sağlanır. Kararlar daha güvenli alınacaktır. Çünkü kararların, alıcı kesimi mutlu ettiği, alıcı kesimin onayına dayandığı bilinmektedir. Bu, aynı zamanda, kararların etkilerinin hesaplanabilmesini ve önceden görülebilmesini de sağlar. Bu arada, bu yöntemi izlemek, karar alma sürecini uzatabilir. Bunun önüne geçmek için de, katılım aşamalarının ve yöntemlerinin kesin ilkelerle belirlenmesi, kararların etkinliğine yardımcı olacaktır.³⁵²

Katılım olgusundan beklenen önemli bir işlev de, bu bilginin yaygınlaştırılmasıdır. Toplumsal yapının ve kamu yararına işleyen kurumların yapısının daha iyi kavranması da, katılım olgusunun işlevselleştirilmesine bağlıdır. Bu konuda, yerel kamuoyunun düşüncelerini öğrenmek amacıyla yapılan anket çalışmalarından yararlanılabilmektedir. Örneğin, katılım sürecinin genişletilmesi, yürütülen planlama çalışmalarının ve alınan kararların daha etkin olmasını sağlayacaktır. Böyle bir katılım yönteminin benimsenmesi, geniş kesimlerin her türlü katılım yöntemleriyle kamusal kararların oluşumuna katılması, kararların yalnızca bir takım çıkar gruplarınca, kendi çıkarları doğrultusunda kullanılmasını engelleyecek, toplumsal grupların hemen hepsinin karar süreçlerinde yer almasını sağlayacaktır.³⁵³

³⁵¹ W. Lester Milbrath, M. L. Goel, *Political Participation*, Lanham, Chicago, 1977, s. 9, 10.

³⁵² Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 63.

³⁵³ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 63.

İKİNCİ BÖLÜM

KATILIMI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

VE KATILIM YOLLARI

2. Siyasal Katılma

2.1. Siyasal Katılma Düzeyi ve Biçimleri

Siyasal katılma birçok biçimde ve düzeyde gerçekleşebilir. Sonuçta siyasal katılma bir süreçtir ve belirli aşamalarla gerçekleşir. Bu süreçte, katılımcıların nitelikleri ve katılım biçimleri temel değişkenlerdir. Değişkenler çeşitli düzlemlerde organize olup yasal usuller içerisinde katılım süreçlerine dâhil olurlar

Siyasal katılma merak, ilgi, bilgi ve eylem aşamaları biçiminde gözlemlenebilir. Her aşama için değişik bir siyasal katılma nitelendirmesi yapmak olasıdır. Ancak, siyasal katılma bir süreç olduğundan, bütün bu etmenler bir bütünlük sergilemektedirler. Çünkü siyasal katılma aynı zamanda belli bir yoğunlukta merak, ilgi, bilgi ve eylem gerektirmektedir. Günlük yaşamda, herkes siyasal konulara aynı ilgi ve önemi göstermez. Bu da, zorunlu bir ayırım yapmayı gerektirir. Bu ayırımda belirleyici nokta, yurttaşın seçimlere katılıp katılmaması, belli bir siyasal programla ilgili oy verip vermemesidir.³⁵⁴

Eylemin kolaylığı ya da zorluğu, katılma eyleminin sınıflandırılmasında, önemli bir ölçüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Milbrath, en kolay katılma eylemlerine izleyici davranışları, zor eylemlere geçiş eylemleri ve daha zor olanlarına da gladyatör eylemleri demektedir.³⁵⁵

Eylemler içerisine, bir partiye üye olmak, bir siyasal organ için aday olmak

³⁵⁴ Deniz Baykal, “Siyasal Katılma: Bir Davranış İncelemesi”, *AÜSBF Yayını*, No: 302, Ankara, 1970, s. 31, 32.

³⁵⁵ Milbrath, s. 18, 21.

ve siyasal eylemlerde etkin bir rol almak girmektedir. Siyasal yaşamla ilgili aktif davranışlar sergileyen yurttaşlar, bu sınıflandırmaya dâhil olmaktadır.³⁵⁶

Bir siyasal partinin rozetini taşımak ya da oy kullanmak gibi eylemler ise, izleyici eylemlerdir. Bu üç tür eylem biçimi, siyasal olayları izleme, onlara karşı tutum gösterme ve etkin katılım biçiminde görünür. İzleme eylemleri, neredeyse yalnızca siyasal alanla ilgili bilgilenmelerden oluşur. Siyasal olayları izlemekle yetinmeyip, tavır alanlar ise, belli bir siyasal eylemde bulun-maktansa yönlendirme, yandaş toplama ve kamuoyu oluşturma gibi bir yolu benimserler. Gerçek anlamda katılma olarak tanımlanabilecek etkinlik, siyasal alanla ilgili organların oluşumu, eylemleri ve etkileri üzerinde belirleyici olmayı amaçlar. Ancak, siyasal katılma eyleminde bulunan bir kimse bu üç kategori içerisinde de yer alabilir.³⁵⁷

Siyasal katılma düzeylerini değişik bir kategoride de göstermek olasıdır.³⁵⁸

- Hiç katılmayanlar;
- Yalnızca oy kullananlar;
- Sınırlı katılımcılar;
- Grup olarak katılanlar;
- Siyasal partilerde görev alanlar şeklinde sınıflandırılabilir.

Siyasal iktidarı etkilemeye yönelik davranışları ya da siyasal katılım faaliyetlerini belirli bir sayıyla sınırlamak mümkün değildir. Siyasal katılım, bireylerin siyasal otoritelerin kararları etkilemek için giriştikleri eylemleri ifade etmektedir. Birey bu eylemleri dilekçe vermek, talepte bulunmak, mektup yazmak suretiyle tek başına yapabileceği gibi; oy vermek, siyasal parti içinde faaliyette bulunmak, baskı grubu üyesi olarak eylemde bulunmak suretiyle de, başkalarının eylemleriyle uyum içine girerek de yapabilir. Görüldüğü gibi, alan çok geniştir ve eylemler çeşitlilik arz etmektedir. Siyasal katılım olayını anlamak için bu çeşitlilik içerisinde bir düzenlilik oluşturmak zorunludur.³⁵⁹

³⁵⁶ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 69.

³⁵⁷ Baykal, s. 32-33.

³⁵⁸ Verba Sidney, Nie Norman H., *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Harper & Row, New York, 1972, s. 82-95.

³⁵⁹ Kalaycıoğlu, *Çağdaş Siyasal Bilim*, s. 202.

Pratikte siyasal eylem biçimleri, olağan siyasal katılma, protesto davranışı ve baskıcı eylem olarak üçe ayrılmaktadır. Bu da, temelde olağan ve olağanüstü olmak üzere iki eylem biçimini içerir: Olağan siyasal katılma, seçim süreciyle, siyasal rejim tarafından konulmuş kural ve normlara uygun eylemleri içerir ve yasal sınırlar içerisinde gelişir. Olağandışı siyasal katılma ise, kurulu düzenin yasal normlarının dışında ve karşısında gelişir. Bireyin siyasal amaçlarına erişmek için fiziksel güç kullanması ve bu amaçla çeşitli eylemler gerçekleştirmesi söz konusudur.³⁶⁰

Kullanılan yöntemler itibariyle siyasal katılım, olağan katılım ve olağandışı katılım olarak ikiye ayrılarak incelenebilir. Olağan katılım, siyasal rejim tarafından konulmuş kural ve normlara uygun eylemlerden oluşurken; olağandışı katılım, bireyin siyasal amaçlarına erişmek ve şiddet kullanmasıyla ve bu amaçla siyasal rejimin kural ve normlarına karşı çıkmak suretiyle giriştiği eylemlerden oluşmaktadır.³⁶¹

2.2. Siyasal Katılımı Etkileyen Faktörler

2.2.1. Cinsiyet Faktörü

Siyasal katılım konusundaki çalışmalar, erkeklerin kadınlara oranla siyasal yaşama daha yoğun bir biçimde katıldıklarını göstermektedir.³⁶² Örneğin ülkemizde yapılan bir araştırmanın sonuçlarına göre, siyasete çok yoğun olarak katılanlar, arasında erkeklerin oranı kadınlara göre oldukça fazladır.³⁶³ Soruna hukuki açıdan bakınca, erkeklere göre geç de olsa, kadınların siyasal haklara kavuştukları görülür. Nitekim Çitçi'nin de belirttiği gibi, bugün dünya kadınlarının % 99, 4'ü bu haklardan yararlanmaktadır.³⁶⁴ Fakat buna rağmen, kadınlar hem seçilmişler arasında küçük bir

³⁶⁰ Kalaycıoğlu, *Çağdaş Siyasal Bilim*, s. 204.

³⁶¹ Kalaycıoğlu, *Çağdaş Siyasal Bilim*, s. 205.

³⁶² Çam, s. 154; Eroğul, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, s. 103; Baykal, s. 63; Oya Çitçi, *Kadınlar ve Siyasal Katılma*, TDV Bülteni, Sayı: 12, Nisan, 1992, s. 21; Bihterin Dinçkol, "Siyasal Yaşamda Türk Kadını", *Argumentum*, Yıl: 3, Sayı: 3-4, (Erişim) <http://dosya.marmara.edu.tr/huk/Argumentum/ARGUMENTUM-1993-OCAK-ARALIK.pdf>, 26.02.2017, s. 606, s. 606-609. ; Ahmet Taner Kışlalı, "Siyasal Tutumlarda Kuşak ve Cinsiyet Etkenleri", *AÜSBF Dergisi*, Cilt: XXXI, Sayı: 1-4, Mart-Aralık 1976, Ankara, s. 125, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/438/4886.pdf>, 26.02.2017, s. 117-130.

³⁶³ Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma*, s. 115.

³⁶⁴ Çitçi, *Kadınlar ve Siyasal Katılma*, s. 21.

yer işgal etmektedirler, hem de kitlesel siyasal katılımları daha sınırlı kalmaktadır.³⁶⁵ Gerçekten ülkemizde kadına seçme ve seçilme hakkının tanındığı 1934 yılından 1991 yılına kadar parlamentoya giren kadın sayısı 83’de kalmıştır. Bu sayı oransal olarak %4 civarında bir orana karşılık gelmektedir.³⁶⁶ Tekeli, sayının azlığını da dikkate alarak, kadınların siyasal yaşamdaki simgesel işlevine dikkat çekmektedir. Tekeli’ye göre, simgesellik Türkiye’de uzun bir süreden beri kadınların siyasal arenada yer alış biçimlerinin ana eksenini oluşturmaktadır.³⁶⁷

Cinsiyet ve siyasal katılma arasındaki ilişkiyi belirten üç hipotez ileri sürülebilir: İlk olarak, cinsiyet rollerinin siyasal katılmayı toplumsal statü ve sosyo-ekonomik statü üzerindeki etkisi dolayısıyla belirlediği; diğer bir söyleyişle, kadınların erkeklere oranla daha düşük bir sosyo-ekonomik statüde bulunmaları dolayısıyla siyasal yaşama da daha az katıldıkları varsayımıdır. İkinci olarak, kadınların düşük sosyo-ekonomik statüleri dolayısıyla, erkeklere oranla daha az sahip olabildikleri kitle iletişim araçlarından yararlanma, siyasal ilgi, siyasal bilgi, siyasal etkinlik ve örgütsel üyelik dolayısıyla siyasal yaşama daha az katılma olanağına sahip olduklarıdır. Üçüncü olarak, kadının, özellikle toplumun ondan “*aile*” ve “*ev*” e yönelik bir rol beklentisi içerisinde olması halinde, siyasal katılma gibi aile-dışı ve kadın için toplumun yadsıdığı davranışları gerektirebilecek eylemlerle dolu bir yaşam biçimine sahip olması, erkeklere oranla daha zor olacağı için siyasal yaşamda yoğun zaman ve enerji harcamayı gerektirecek fazla bir etkinliği olamayacaktır. Böylece oy vermek gibi fazla zaman ve enerji harcamayı gerektirmeyecek ve aile üyeleri ile birlikte yerine getirilebilecek siyasal katılma türleri, kadınlar tarafından daha sık başvurulmuş katılma türleridir. Hükümet ve bürokrasiyle ilgili ilişkilerde ise, kadınlar daha çekingen bir davranış gösterirler.³⁶⁸

Kışlalı, kadınların siyasete duydukları ilginin daha az olmasını çocuk doğurma işlevinin kadında oluşuna da bağlamakta ve ayrıca siyasal konularla ilgili yapılan anketlerde, “*bilmiyorum*” ya da “*bir fikrim yok*” gibi yanıtların daha çok kadınlardan geldiğini vurgulamaktadır. Kadınlar, siyasal yaşama ve etkilerine daha

³⁶⁵ Çitçi, *Kadınlar ve Siyasal Katılma*, s. 21.

³⁶⁶ Dinçkol, “Siyasal Yaşamda Türk Kadını”, s. 605., Ayrıca Bkz. Erol Tuncer, *1995 Milletvekili Genel Seçimi, Sayısal ve Siyasal Değerlendirme*, TESAV Yayını, Ankara, 1996, s. 21.

³⁶⁷ Şirin Tekeli, “Kadınların Siyasetten Dışlanmışlıklarının 55 Yıllık Tarihi, Kadınlar ve Siyasal Yaşam”, Eşit Hak-Eşit Katılım, Haz: Necla Arat, İstanbul, 1996, s. 117-118.

³⁶⁸ Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma*, s. 19-20.

az ilgi göstermektedirler. Özellikle, ekonomik bağımsızlığı olmayan kadınlar ve ev işleri yapanlar, siyasal konulara daha az ilgi göstermekte ve toplumsal alanda daha zayıf kalmaktadırlar.³⁶⁹

Siyasal katılma ve cinsiyet konusunda değinilmesi gereken diğer bir nokta da şudur. Bugün uygarlığın almış olduğu aşamaya rağmen, “kadın hala siyasal yaşama katılmak istenmemektedir” gibi bir anlayış vardır. Çünkü “siyaset erkek işidir” gibi bir anlayış toplumsal genlere yerleşmiştir. Kadın, kamusal alanda çalışabilir, ancak karar alma mekanizmalarına giremez ve siyaset yapamaz. Bu düşünceler, özellikle de kadınlar tarafından genel kabul görmüş düşüncelerdir. Bu genel kabulün, kadınların siyasete katılım düzeyinin düşük olmasında da rolü vardır.³⁷⁰

Günümüzde hem insan haklarına, hem de onun bir parçasını oluşturan kadın haklarına ilişkin düzenlemeler gerek uluslararası belgelerde, gerekse dünya ülkelerinin çoğunun anayasalarında yer almış, kadınların eşit siyasal haklara sahip oldukları hükme bağlanmıştır. Fakat buna rağmen, başta da belirttiğimiz gibi, kadınların sınırlı siyasal katılımı genel bir özellik olarak varlığını sürdürmüştür. Acaba bu duruma yol açan nedenler nelerdir? Doktrinde egemen görüş bu durumu, geleneksel kültürlerin etkisiyle, kadınların başta eğitim olmak üzere, gelir ve statü vb. olanaklardan yoksun bulunmalarına bağlamaktadır.³⁷¹

Ancak araştırmalar, kentte yaşayıp, her türlü eğitim olanağından yararlanan, buna bağlı olarak sosyo-ekonomik düzeyleri yüksek olan kadınların da siyasal yaşama fazla katılmadıklarını göstermektedir.³⁷² Günümüzde bu kabullerin de değiştiği bir gerçektir. Daha çok geleneksel toplumlara özgü olması gereken, kadını siyasal alanın dışında tutma anlayışı, çağdaşlaşmayla birlikte değişmektedir. Kadınların eğitim düzeyinin yükselmesi ve çalışan kadın sayısının artması, kadının toplumsal rollerinin değişmesine neden olmaktadır. Kadınlar artık, siyasal yaşamla daha çok ilgilenmekte ve haklarını savunabilmektedirler. Ancak bütün bu gelişmelere rağmen siyasal katılım konusundaki çalışmalar, erkeklerin kadınlara

³⁶⁹ A. Taner Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, İmge Kitabevi, Ankara, 1994, s. 157–164.

³⁷⁰ Baykal, s. 49–66.

³⁷¹ Bkz. Çitçi, *Kadınlar ve Siyasal Katılma*, s. 21; Dinçkol, s. 606; Cem Eroğul, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, İmge Kitabevi, Ankara, 1999, s. 103.

³⁷² Dinçkol, s. 606; Baykal, s. 64.

oranla siyasal yaşama daha yoğun biçimde katıldıklarını göstermektedir.³⁷³

Toplumsal değişimler siyasal alanın dönüşmesine katkıda bulunmaktadır. Siyasal alan aynı zamanda bir güç kullanım alanıdır. Ekonomik gelişmişlik seviyesine göre toplumdaki aktörler siyasal alanda yer almaya çalışmakta ve bu güç etkileşiminin içerisinde katılmaktadırlar. Toplumda ekonomik gelişim ve birikim seviyesi henüz istenen seviyeye gelmeyen kadınların bu alandan uzak durdukları ve girseler dahi kısa süre içerisinde dışlandığı görülmektedir. Belirtilen sonuç çoğunlukla girilen siyasal mücadelelerden yenik çıkmalarıyla alakalı görünmektedir. Siyasal alana giren kadınların tecrübe eksiklikleri de bulunmaktadır. Bu durumda siyasal ilişkilerde dışlanma ve zayıf düşmelerine neden olabilmektedirler. Tabii siyasal faaliyetlerin sürdürülebilirliği açısından bu durum dezavantaj oluşturmaktadır.

Kadınların önemli bir kısmı da siyasi faaliyetlerini güçlü erkeklerin gölgesinde ikinci planda kalarak sürdürmektedirler. İkinci planda kalarak siyaseti etkilemeye çalışma nedenlerinden en önemli olanı risk faktörünü büyük oranda ön planda bulunanların üstlenmiş olmalarıdır. Güvenlik ihtiyacı içgüdüsel olarak daha güçlü olan kadınların ikinci planı tercih etmeleri yapılarıyla ilgilidir. Ancak bu ikinci planda durma onların siyaseti etkileme imkânlarının zayıf olduğu anlamına gelmemektedir. İşin mutfağında kalarak siyasal süreçleri yönlendirebilmektedirler. Eğitim seviyeleri giderek artan ve ekonomik alanlarda güçlenen kadınların siyasal birikimleriyle birlikte artan oranda birincil rollere talip olduklarına da şahit olunmaktadır.

2.2.2. Yaş Faktörü

Seçme ve seçilme hakkının kullanılabilmesinin asgari şartları belirlenirken kişinin ergin olması ve ayırt etme gücüne sahip olmasıdır. Siyasal ve idari süreçlerdeki karar alma süreçlerine katılmak içinde kişinin ergin ve ayırt etme gücüne sahip olması gereklidir.

³⁷³ Çam, s.154.; Eroğul, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, s.103. ; Baykal, s. 63.

Kişinin bir hukuki işlemle, kendisini geçerli olarak hak sahibi yapabilmesi ve borç altına sokabilmesine hukuki işlem ehliyeti ya da kısaca işlem ehliyeti denir.³⁷⁴ Türk Hukukunda fiil ehliyetinin şartları Türk Medeni Kanununun 10 ve 14. maddelerinde belirtilmiştir. Türk Medeni Kanun 10. maddesine göre, “*Ayırt etme gücüne sahip ve kısıtlı olmayan her ergin kişinin fiil ehliyeti vardır*”. 14. maddenin metni ise “*Ayırt etme gücü bulunmayanların, küçüklerin ve kısıtlıların fiil ehliyeti yoktur*” şeklindedir.

Ergin olmak, ayırt etme gücüne sahip olmak hakkında kısıtlılık kararı alınmamış olmak erginlik kuralı olarak 18 yaşının tamamlanmasıyla kazanılır. Kadın ve erkeğin evlenme yaşı 17 yaşın tamamlanmasıyla olur. Olağanüstü evlenme ise hâkim tarafından verilecek izinle birlikte 16 yaşın tamamlanmasıyla olur. Olağanüstü evlilikte hâkimin kararını vermeden önce ana babayı da dinler. Bazen kişiler mahkeme kararıyla da ergin kılınabilir. Buna yargısal erginlik denir. Yargısal erginlik için 15 yaşının tamamlanması küçüğün menfaati ve isteği velinin izni ve asliye mahkeme kararı gerekir. Fiil ehliyetinin bir diğeri şartı ayırt etme gücüne sahip olmak gerekir. Makul iradiye sahip olan yani karar verme ve değerlendirme yeteneği olanların ayırtım gücü vardır.

Çeşitli değerler, inançlar, tutumlar, yönelimler ve beklentilerle donanması ve siyasal sistem içinde etkinlik gösterebilmesi için, bireyin belirli bir yaş sınırını da aşması gerekmektedir. Cinsiyet rolleri gibi bireyin denetimi dışında belirlenen bir diğeri siyasal kaynak da yaştır. Bulunulan yaşın hangi tarihsel dilime denk geldiği de önemlidir. Toplumsal siyasallaşma dönemlerinin oldukça yoğun yaşandığı dönemler, bireylerin yaşlarıyla siyasal katılma arasındaki etkileşimin özünü değiştirmekte ve dönüştürmektedir. Örneğin, 1968’ler kuşağı ile 1990’lar kuşağı oldukça farklı yönelimlere sahiptirler ve siyasal yaşamı farklı düzeyde etkilemekte ve ondan yine farklı düzeyde etkilenmektedirler. Çünkü biyolojik ve fizyolojik özelliklerin dışında önemli bir benzerlik yoktur. Yaşın önemi, yaş gruplarının farklı toplumsallaşma etkileri altında, farklı ulusal ve uluslararası olayların yaşandığı dünyalarda farklı davranışlara yönelebilmelerinde yatmaktadır.³⁷⁵

³⁷⁴ Mustafa Dural ,Tufan Ögüz, *Türk Özel Hukuku-Kişiler Hukuku*, Cilt: II, 10. Baskı, İstanbul, 2010, s. 44.

³⁷⁵ Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma*, s. 20-21.

Genel olarak siyasal katılımın yaşla orantılı olarak arttığı, orta yaştakilerin gençlere oranla siyasal yaşama daha fazla katıldıkları ve fakat bu artışın 65 yaşından sonra durduğu kabul edilmektedir.³⁷⁶ Kuşkusuz konunun bireysel enerji ile ve dolayısıyla değişikliklere uyum sağlayabilme yeteneği ile ilişkisi yanında, yaşlılar açısından yıllar boyu süren bir çabanın ürünlerini yitirme korkusu ile bağlantısı kurulabilir.³⁷⁷

Yaşla ilgili diğer bir konu, gençlerin yaşlılara oranla daha bilinçli bir taraf ve daha bilinçli bir seçmen oluşlarıdır. Kışlalı'nın yapmış olduğu bir araştırmanın sonuçlarına göre, gençler alışkanlıklara göre veya parti programına göre oy kullanmaktadırlar.³⁷⁸ Öte yandan yaşlılara göre aile yükümlülüğü ve kariyer oluşturan düzenli bir mesleki faaliyet içinde olmamalarının gençleri gösteri yürüyüşü ve seçim kampanyası gibi, bol zaman ve enerji gerektiren siyasal eylemlere daha kolay yönelttiği de tespit edilen hususlar arasındadır.³⁷⁹

2.2.3. Kentleşme Faktörü

Kentleşme, uygarlığın gelişiminde en önemli süreçlerden biridir. Kentleşme, nüfus birikimi süreci olarak tanımlansa da, nüfus birikim sürecinden çok daha fazlasını anlatan ekonomik, sosyal ve siyasal dönüşümleri de içeren bir süreçtir. Bu bağlamda kentleşme, “sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan nüfus birikimi süreci” dir.³⁸⁰

İnsanın içinde yaşadığı toplum tipinin onun siyasal davranışının açıklanması açısından önem taşıdığına şüphe yoktur. Kırsal ya da kentsel hayatın insanların

³⁷⁶ Çam, s. 154; Nie-Verba- Converse, s. 51; Ahmet N. Yücekök, *Siyasetin Toplumsal Tabanı*, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1987, s. 30.

³⁷⁷ Kışlalı, *Siyasal Tutumlarda Kuşak ve Cinsiyet Etkenleri*, s. 117.

³⁷⁸ Kışlalı, *Siyasal Tutumlarda Kuşak ve Cinsiyet Etkenleri*, s. 123.

³⁷⁹ Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma*, s. 21.; Başak Ekim, *Türk Gençliği ve Katılım Katıl ve Geleceğini Yarat*, ARI Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, İstanbul, 2001, s. 10-20.

³⁸⁰ Ruşen Keleş, *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s. 19.

siyasal davranışlarına etki ettiği genel olarak kabul edilmektedir. Ülkeden ülkeye değişse bile köy-kent ayrımının hem orada yaşayanların kişisel nitelikleri bakımından, hem de onları çevreleyen şartlar bakımından siyasal davranışlara yansıdığını söyleyebiliriz. Köyde yaşayanların eğitim ve gelir seviyeleri şehirde yaşayanlara göre düşük olduğundan, kişisel nitelikleri bakımından kendilerinden yüksek bir katılım seviyesi beklenemez. Ayrıca köy hayatının sosyolojik özellikleri de genelde siyasal katılımı olumlu yöne etkileyecek nitelikte bulunmamaktadır. Çünkü kitle iletişim araçlarından yararlanma ve kitle örgütlerine üye olabilmek bakımından da köylüler daha dezavantajlı bir durumdadırlar.³⁸¹

Kentleşme, Türkiye gibi ülkelerde neden-sonuç ilişkisi içerisinde gerçekleşen bir değişim sürecidir. Kırsal kaynakların sosyo-ekonomik ve psikolojik açıdan yeterli olmaması, bu değişim sürecinin hızını artırmaktadır. Bu nedenle, bu süreç yöneticiler için değişimin yönetimi sorununu ortaya çıkarmaktadır. Geleneksel bürokratik anlayışın genel özelliğinden dolayı statükoyu benimsemesi, değişim yönetimini güçleştirmektedir. İşte bu aşamada, katılımcı yöntemin devreye sokulması, eski ve yeni kentlilerin kente ve kentsel kurumlara yabancılaşmasını önleyici bir etki yapacak ve hem kentsel gelişme hem de demokratik sistemin güçlenmesi bakımından önemli kazançlar sağlayacaktır.³⁸²

Kentleşme, siyasal katılmayı önemli ölçüde etkileyen değişkenlerden biridir. Çünkü örgütlü demokrasi, kentsel yaşamın bir ürünüdür. Antik Yunan'da yurttaşın ortaya çıkışı ve demokrasi, kentlerle birlikte görülen bir gelişmedir. Kentleşme ve siyasal katılma arasındaki ilişkiyi açıklamada, merkez-kenar ve kent-kır ayrımları önemlidir. Kentte yoğunlaşma, yüksektir. Toplumsal etkileşimin farklılaşması, yoğun iletişim ve grup dinamikleri kente özgü niteliklerdir ve bu nitelikler kentlilerin siyasal yaşama daha fazla katılımını sağlarlar. Buna karşılık *'Topluluğun zayıflaması'* yaklaşımına göre, kentte bireyin siyasal yaşama katılımı daha düşük düzeydedir. Kırsal alanda, bireyin nasıl davranacağı daha kesin çizgilerle belirlenmiştir. Kentsel yaşamın ortaya çıkardığı karmaşık ve bireyi ikinci plana iten ilişkiler, toplumsal ve siyasal uzmanlaşma, karar alma sürecinde bireyin marjinal

³⁸¹ W. Oscar Gabriel, "Gesellschaftliche Modernisierung, Politische Beteiligung und Kommunale Demokratie, Strukturen, Bedingungen und Folgen bürgerschaftlicher Beteiligung an der Kommunalen und Nationalen Politik", *Bürgerbeteiligung und Kommunale Demokratie*, München, 1983.

³⁸² Korel Göymen, *Türkiye'de Kent Yönetimi*, Boyut Kitapları, İstanbul, 1997, s. 147-148.

etkinliğini azaltırlar ve siyasal katılmayı zorlaştırırlar. Kentsel yaşam, kente göç eden kitlelere eğitim olanakları, yeni bir iletişim sistemine katılma, yeni meslek deneyimleri edinme ve gelişen örgütsel etkinlikte bulunma olanakları sağlar. Bu durum, siyasal katılmayı özendirici sonuçlar ortaya çıkarır. Görüldüğü üzere, kentsel yaşam, bir yandan olağan siyasal katılmayı hem engelleyici hem de özendirici etkilerde bulunurken, diğer bir yandan da olağandışı siyasal katılmayı besleyen koşulları ortaya çıkarabilmektedir.³⁸³

Öte yandan büyük kentlerde görülen katılım, daha bağımsız ve daha bilinçliyen, kırsal kesimdeki katılma yoğunlukla çevresel değişkenlere bağımlıdır. Kışlalı, bu saptamayı açıklarken, eğitimin önemine değinmekte ve toplumsal ilişkilerin ve genel olarak toplumsal ortamın etkisinin gözden irak tutulmaması gerektiği üzerinde durmaktadır. Küçük yerleşim birimlerinde bir yandan ailenin, diğer yandan da toplumsal önderlerin kararları, bireye özgür davranabilme alanı bırakmamaktadır.³⁸⁴

Türkiye’de özellikle 1970’den sonra ivme kazanan kentlere göç süreci göçün yoğunluğu nedeniyle kentsel kurumların göçen bu kitlelerin kentlileşmesinde başarısız olmasına neden olmuştur. Bu nedenle göçen kitleler kendi kırsal kültürünü kente taşımış ve siyasal alışkanlıklarını da sürdürmeye çalışmışlardır. Kentlilerle köylüler arasında düşük yoğunluklu olsa da sınıf farklılaşması yaşanmış ve bu durum çıkar çatışmasının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Büyük göçlerle köye gelen insanlar bireysel kararlar almaktan çok geldikleri yerin sosyal yapılarının bakış açısıyla hareket etmeyi tercih etmişlerdir. Bu tercih aslında kentte yaşamının dayattığı zorlukların ortaya çıkardığı dayanışma ihtiyacından da kaynaklanmıştır. Etnik, dini, mezhepsel hassasiyetler etrafında birleşmiş gibi duran bu yeni kentli topluluklar merkez çevre gerilimini büyük oranda şehirlere taşımışlardır.

Eğitim, meslek ve sosyo-kültürel yapı bakımından kırsal alanlardan beklenmesi gereken, daha düşük düzeyde siyasal yaşama katılmadır. Örneğin, bu durum en azından seçimler için böyledir. Ancak, yapılan araştırmalarda, bazı kırsal alanlarda seçimlere katılım daha fazla olmaktadır. Bu sonucun şaşırtıcı olmaması

³⁸³ Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma*, s. 23-26.

³⁸⁴ Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, s. 61-65.

gerekir. Çünkü köylerdeki toplumsal baskı ve kontrolün, heterojen bir yapı gösteren kentlere göre daha yoğun olması, seçimlere yönelimi ve katılımı pozitif yönde etkilemektedir.³⁸⁵

Kent kültürü, siyasal kültürün oluşumunda ve gelişiminde oldukça baskın bir işleve sahiptir. Kent kültürü, belli bir coğrafyada yaşayan toplulukların ekonomik, sosyal, siyasal ve ideolojik bütün kazanımlarının toplamıdır. Kente özgü, bireysel niteliklerin ön plana çıktığı bir kültür, demokratik gelişmeye katkıda bulunan bir kültürdür. Bu katkıların oluşması, bireyselleşmenin yanında, toplulukların örgütlenmesine ve kentsel yaşama katkıda bulunmasına da bağlıdır.³⁸⁶

2.2.4. Eğitim Faktörü

Siyasal katılmada eğitim değişkeni, en güçlü sosyal değişkendir. Eğitim, bireylerin siyasal yaşama katılmasını kolaylaştırır ve katılmanın ön koşullarını hazırlar. Eğitim düzeyi, bireyin siyasal tercihlerini daha bilinçli olarak yapmasında önemli bir rol oynar ve diğer çevresel değişkenlerin belirleme gücünü azaltır; siyasal içeriklerin kavranmasını, yorumlanmasını ve iletilmesini sağlar.³⁸⁷

Kent yaşamı, içinde yaşayan insanlara sağladığı eğitim ve sosyal faaliyetlerde bulunma imkânından dolayı siyasal gelişmeleri izleme ve siyasal kararlara katılma yönünden kırsal göre daha fazla imkân sağlamaktadır.³⁸⁸ Kentsel toplum, daha eğitilmiş bir toplum demektir. Eğitim, siyasal katılmayı artırıcı güçlü bir değişkendir ve eğitim düzeyi arttıkça siyasal yaşama katılmanın daha yoğunlaşacağı beklenir. Bireyin kentsel ortamda elde ettiği beceri ve kaynakların artmasına koşut olarak siyasal katılma, karmaşık ve zor türleri içeren bir nitelik de kazanır.³⁸⁹

Eğitim, kişilerin siyasal olaylarla ilgili bilgi edinmelerini, o bilgileri

³⁸⁵ Baykal, s. 75-78.

³⁸⁶ Devlet Planlama Teşkilatı, *Yerleşme ve Şehirleşme*, 7. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1995, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.siyasaliletisim.org/pdf/raporlar/TurkiyedeKentlesmeSorunlariveCozumleri.pdf>, 03.03.2017, s. 55.

³⁸⁷ Baykal, s. 61.

³⁸⁸ Ersin Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme*, İÜSBF. Yayınları, İstanbul, 1983, s. 23.

³⁸⁹ Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma*, s. 26-30.

yorumlamalarını, kendi toplumsal durumları ve sorunlarıyla bağlantı kurmalarını kolaylaştırdığı ölçüde siyasal katılma eğilimlerini artırır. Eğitimin siyasal katılmaya ilişkin işlevleri oldukça fazladır.³⁹⁰

Birinci olarak, eğitim düzeyi arttıkça, birey için katılma bir yurttaşlık görevine dönüşür. İkinci olarak eğitim, bireye çevresini değiştirme becerisi kazandırır; üçüncü olarak, bireye gelir ve sosyal statü sağlar; dördüncü olarak, bireyin soyut ve genel kavramlarla düşünmesini kolaylaştırır; beşinci olarak, eğitilmiş bireylerin çevreleriyle ve dış dünyayla ilgili bilgileri, onlara kozmopolit yaşam alanlarıyla daha kolay iletişim kurma olanağı sağlar ve son olarak, eğitilmiş birey bir grup içerisinde davranma alışkanlığı kazanır. Yalnız bir sınıfın ya da grubun üyeleriyle değil, birçok grubun üyeleriyle iletişime geçebilir.³⁹¹

Katılım süreçlerinin hangi düzeylerinde olursa olsun, katılımcıların oluşmasına katılacakları kararlarla ilgili konularda en üst düzeyde bilgiye sahip olmaları, bir zorunluluktur. Tartışma konularıyla ilgili sorunları hızlı bir biçimde kavrama ve çözmeye katkıda bulunacak eğitim düzeyinde olunmalıdır. Yüksek düzeyli eğitim, istenen anlamda katılım demek değildir. Ancak, eğitim düzeyi katılımı kolaylaştırıcı etkide bulunur.³⁹²

2.2.5. Meslek Faktörü

Meslek, bireyin sosyal statüsünü gösteren bir ölçüttür. Bireyin yaşadığı çevre ve almış olduğu eğitim gibi değişkenler, bireyin elde edeceği mesleği belirleyen faktörlerdir. Bireyin toplumsal statüsü yükseldikçe, kamusal politikalara ilgi düzeyi de artar. İlişki kurma açısından, daha zor katılma türleri olarak görülen hükümet ve bürokrasiyle ilişkiler, yüksek statülü meslek sahiplerince daha çok kullanılır. Bu gruptakiler, oy verme, siyasal ve toplumsal sorunları çevrelerindekiyle tartışma gibi etkinlikleri, diğerlerine oranla daha kolay ve sık gerçekleştirirler. Sonuçta, birey kariyer yaptıkça örgüt üyeliği ve etkinliği artmakta, siyasal bilgisi ve ilgisi de, siyasal

³⁹⁰ Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma*, s. 26-28.; İlder Turan, *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1977, s.77.

³⁹¹ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 94.

³⁹² Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 94.

etkinliklerle birlikte fazlalaşmaktadır.³⁹³

Kalaycıoğlu, eğitim ve meslek değişkenlerinin bileşimini tanımlayan “*sosyo-ekonomik statü*” kavramıyla da katılım ilişkisinin daha kolay açıklanacağını belirtmektedir. Bu belirlemeye göre, bireyin sosyo-ekonomik statüsü yükseldikçe, siyasal katılma isteği de artmakta ve daha çok katılmaktadır. İyi bir sosyoekonomik statüye sahip olanlar, bu statülerini korumak için siyasal alanla ilgili konularla daha çok ilgilenmekte, siyasal olayları etkilemeye ve yönlendirmeye çalışmaktadırlar.³⁹⁴ Siyasal kararlardan etkilenen meslekler, doğal olarak katılımı daha çok ilgilidirler.³⁹⁵

2.2.6. Kitle İletişim Araçlarını İzleme Faktörü

Kitle iletişim araçlarını izlemenin kişiyi, çevresinde gelişen siyasal olaylar hakkında bilgi sahibi kıldığı ve siyasal olayları değerlendirmede vatandaşlara yardımcı olduğu söylenebilir. Toplumsal hayatta çok rahat bir biçimde gözlemlenebileceği gibi, kişi bu bilgiyi kullanarak, başkalarıyla tartışma ve onları ikna etme çabası içerisine girer ve böylece bir ölçüde siyasal yaşama katılmış olur. Bu kitle iletişim araçlarının kişiler üzerinde oluşturduğu dolaylı bir etkinin sonucudur. Öte yandan kitle iletişim araçları bazen kişiler üzerinde doğrudan siyasal davranışa itici bir rol de oynayabilirler. Örneğin, seçim döneminde seçimlere dikkat çekmeleri ve vatandaşları oy vermeye çağırmaları bu bağlamda ele alınabilir. Yapılan araştırmalar da göstermektedir ki, kişinin kitle iletişim araçlarını izleme ve etkisinde kalma yoğunluğu ile siyasal yaşama katılması arasında doğrudan bir ilişki vardır.³⁹⁶

Etkileşim talebi yeni iletişim olanaklarıyla birlikte daha da yükselmektedir. Çünkü giderek artan yabancılaşma, böyle bir zorunluluğun doğmasına yol açıyor. Yeni gelişmeler yeni beklentileri ortaya çıkarmaktadır ve bu değişmelerle birlikte yaşamak zorunludur. Değişik katılım yollarıyla (internet, kent meclisleri), yönetim ve yurttaş arasındaki iletişim sorunları bir ölçüde aşılabılır ve profesyonel politikanın

³⁹³ Turan, s. 77.; Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma*, s. 30, 32.

³⁹⁴ Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma*, s. 32.

³⁹⁵ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 95.

³⁹⁶ Kalaycıoğlu, *Siyasal Katılmanın Koşullarına Genel Bir Bakış*, s. 171.

elvermediği, bireylerin etkin katılım sorunu böylece aşılmış olabilir. Bu bağlamda katılım, “bireyle siyasal toplum örgütleri arasında bir etkileşim³⁹⁷” biçimi olarak işlev görür.

Kitle iletişim araçlarını izleyebilen birey, çevresindeki olaylar hakkında bilgilenir ve bu bilgilenmeyle bireyin yaşam çevresini algılaması daha bir kolaylaşır. Kitle iletişim araçlarını daha çok izleyenlerin siyasal yaşama daha yoğun katıldığı, ilgilendiği ve siyasal yaşam hakkında tartıştığı gözlenmiştir. Kitle iletişim araçlarının sağladığı olanaklar, başka ulusların siyasal sistemleri ve siyasal edimimleri hakkında bireyin bilgilenmesini sağlamakta ve onu siyasal mekanizma ile daha ilgili olmaya zorlamaktadır. Kitle iletişim araçlarının, katılma üzerinde dolaysız etkisi olan propaganda işlevi ile siyasal ilgi, siyasal bilgi ve örgütsel etkinliği özendirilen dolaylı etkileri de vardır.³⁹⁸

Özkök, “*kitle iletişim araçlarının ekolojisi*” kavramından söz etmektedir. Gazete alımı ve kitle iletişim araçlarını kullanma böyle bir ekoloji oluşturmaktadır. Çeşitli ülkelerde yapılan çalışmalarda televizyon alıcısına sahip olan ve olmayan seçmenlerin davranışlarının farklı olduğu, televizyon seyredenlerin siyasetle daha çok ilgili oldukları ve politize oldukları gözlenmiştir.³⁹⁹ Gazete alan, televizyon seyreden, internete giren ve You Tube gibi kanallarda yapılan yayınları izleyen kişiler bir süre sonra burada ortaya konulan tezlerin etkisine girebilmekte ve siyasal tercihlerini ve okumalarını bu doğrultuda geliştirebilmektedir. Sayılan kitle iletişim araçları toplumun çok değişik kesimleri içerisinde insanları benzer siyasal ekoller etrafında toplayabilmekte ve siyasal baskı aracı haline gelebilmektedirler.

Kitle iletişim araçları, sosyalleştirme işlevi de görmektedirler. Kitle iletişim araçları, karmaşık bir toplumda, insanların çevrelerini bütünüyle algılamalarını kolaylaştırmaktadır.⁴⁰⁰ Siyasal sosyalizasyon sürecinde de artık kitle iletişim araçları, bir yandan kişiyi bilgilendirmekte, öte yandan da siyasal alanla iletişim kurabilme yollarını göstermekte ve aynı zamanda bu araçlar, siyasal kontrol ve eleştiriye de

³⁹⁷ Keleş, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, (1975-1992), s. 20.; Ersin Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme*, s. 33,34.

³⁹⁸ Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma*, s. 33-34.

³⁹⁹ Ertuğrul Özkök, *Kitlelerin Çözülüşü*, Tan Yayınları, Ankara, 1985, s. 314.

⁴⁰⁰ Orhan Gökçe, *İletişim Bilimine Giriş: İnsanlararası İlişkilerin Sosyolojik Bir Analizi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1993, s. 89.

katkı sağlamaktadırlar.⁴⁰¹

Kitle iletişim araçlarının yaygınlaşmasıyla, yüz yüze propagandanın etkisinin azaldığı düşünülebilir. Ancak, özellikle Türkiye'de bu etki hem tarımsal kesimde hem de kentsel kesimde sürmektedir. Siyasal haberlerin artışı, bağlı olunan siyasal düşünceyi daha da güçlendirmekte ve siyasal tercihlerin değişmesine çok da güçlü bir etki yapmamaktadır.⁴⁰²

2.2.7. Örgüt Üyeliği Faktörü

Gelişmiş toplumlar ve onları izlemek durumundaki gelişmekte olan toplumlar, örgütlenmelerin arttığı toplumlardır. Bu durum, sanayileşme ile birlikte devlet yapısının karmaşık bir hale gelmesinin sonucudur. Esasen örgütlü bir topluluğun üyesi olmanın daha yoğun siyasal tavırların oluşmasını desteklediği⁴⁰³ bunun da ötesinde, örgüt üyeliğinin siyasal katılımın diğer koşulları ya da değişkenleri işe karışmadan bile katılımı tek başına büyük ölçüde artırdığı ifade edilmektedir.⁴⁰⁴

Toplumun bütün kesimleri, işbirliği yaparak amaçlarına ulaşabileceklerini bilmekte ve gittikçe artan bir oranda örgütlenmektedirler. Özellikle sivil toplum kuruluşları ya da hükümet dışı organizasyonların yaygınlaşmaları, örgütsel oluşumları hızlandırmakta; belli bir çıkar ya da ilgi çerçevesinde bir araya gelen kişiler herhangi bir örgüt çatısı altında, kamusal yaşamda etkin olmaya çalışmaktadırlar. Bu örgütler bireyin kendini gerçekleştirmesine olanak tanımakta ve siyasal düzlemle daha yakın ilişkiler kurmasını kolaylaştırmaktadırlar.⁴⁰⁵

Kalaycıoğlu'na göre, bir örgüte üye olmanın üç boyutlu etkileri vardır: Birinci olarak, herhangi bir örgüte üye olmak, bireyin ilgi alanını belirler. Bir anlamda örgüt üyeliği, bireyin bir yaşam felsefesini kabul etmesi anlamını taşır, ikinci olarak, birey grubun diğer üyeleriyle özdeşleşmeye çalışır. Üçüncü olarak,

⁴⁰¹ Gökçe, s. 88-93.

⁴⁰² Atakan Okutan, *Türkiye'de Kentleşme ve Siyasal Yapı*, Türk Demokrasi Vakfı, Ankara, 1995, s. 45.

⁴⁰³ Alain Lancelot, *Siyasal Tavırlar*, Çev: Hüseyin Rauf, Gelişim Yayınevi, İstanbul, 1976, s. 18.

⁴⁰⁴ Kalaycıoğlu, *Çağdaş Siyasal Bilim*, s. 247.

⁴⁰⁵ Kalaycıoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma*, s. 34-35.

örgüt üyesi birey, örgütün normlarına uymadığı takdirde dışlanacağı korkusunu taşır. Bu yönüyle, “örgüt zorunlu bir eğitim ortamıdır” denebilir.⁴⁰⁶

2.2.8. Gelir Faktörü

Eğitim, yaş, cinsiyet ve meslek gibi sosyal yapı değişkenlerinin yanında, gelir de siyasal katılmayla ilgili önemli inceleme konularından birisidir. Ekonomik bakımdan güçlü olanların, eğitim düzeyi olarak yeterli olmasa bile, siyasal bakımdan etkin oldukları bilinmektedir. Türkiye’de oy verme oranı bakımından gelir ve katılma ilişkisine bakıldığında, köylerdeki oy verme oranının genel olarak kentlerdekine oranla yüksek olduğu gözlemlenmiştir. Gelir bakımından kendine yeterli olmayan yerleşmeler olan köylerdeki bu durum, gelir- katılım ilişkisinin çok da belirleyici olmadığını göstermektedir.⁴⁰⁷ Köylerde seçime katılma en alt düzeyde ve “*edilgen*” bir katılımdır. Gelir düzeyi yükseldikçe, daha üst düzeydeki katılma türlerine doğru bir kayma olmaktadır. Bütün toplumlarda eşitsizlik piramitleri vardır ve bu yapının sonucu, “en fazla kaynağa sahip olanlar, en fazla katılanlardır.”⁴⁰⁸

Bu belirlemeler, siyaseti gelir düzeyi yüksek olan yurttaşların yönlendirdiğini ortaya koymaktadır. Ancak, siyasetin tabana yayılması ve siyasallaşma sürecinin sağlıklı bir biçimde işlemesi, oluşan bu sağlıklı yapıyı ortadan kaldıracak ve daha geniş kesimlerin siyaset ve yönetim üzerinde etkili olmasını sağlayacaktır.⁴⁰⁹

2.2.9. Siyasal Kültür Faktörü

İnsanların siyasal davranışlarını içinde bulunduğu toplumun kültürü ve siyasal yapısı büyük ölçüde etkilemektedir. Bireylerin siyasal olaylara yaklaşımı ve karar alma süreçlerine katılma ya da alınmış kararlar çerçevesinde davranma şeklinde gerçekleşir diyebiliriz. Buda toplumun kültürünün davranışlar üzerindeki belirleyiciliğiyle doğrudan ilişkilidir.

⁴⁰⁶ Kalaycıoğlu, Karşılaştırmalı Siyasal Katılma, s. 35.

⁴⁰⁷ Baykal, s. 39.

⁴⁰⁸ Oya Çitçi, *Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel Yönetimlerin Önemi Konulu Uluslararası Konferansta Yapılan Sunuş*, Sav Yayını, Ankara, 1994, s. 101.

⁴⁰⁹ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 99.

Duverger genel olarak kültürü şu şekilde tanımlıyor: “Kültür, belli bir toplumu niteleyen tekniklerin, kurumların, davranışların, yaşama tarzlarının, kolektif tasarımların, inançların ve değerlerin tümüdür. Tarihi, yeri belli ve somut olan her birleşme bir kültür oluşturur. Bir yandan her kültür tarihin bir ürünüdür. Geçmişin ağırlığını şimdiki zamana getirir. Öbür yandan uluslar günümüzde en belirgin kültürel bütünlerdir”⁴¹⁰. Görüldüğü gibi kültür çok geniş bir kavramdır. Bu genişliğin içerdiği öğeler tartışılabilir. Ama tartışılmayacak varsa, o da bir şey kültürün insan topluluklarından ya da tek tek bireylerden beklenen davranışları tayin ettiği konusudur.⁴¹¹

Siyasal kültüre gelince; ondan, kültürün siyasal yönlerinin anlaşıldığını söylemek gerekir. Bir anlamda siyasal kültür, kültürün alt bir birimidir. Bu kadarını tespit etmek kolaydır. Fakat iş siyasal kültürü tanımlamaya geldiğinde, durum değişmektedir. Gerçekten konu ile ilgili çalışmalara bakıldığında, siyasal kültürün çeşitli biçimlerde tanımlandığı görülür.⁴¹²

Siyasal kültür, en genel anlamıyla, bir toplumun ya da ulusun siyasal yaşamına dair, o toplumu oluşturan bireylerin tutum, inanç ve duygularının bütünüdür.⁴¹³ Katılımcı siyasal kültüre gelince, burada birey, sistemin girdi sürecinin farkındadır ve siyasal yaşama katılmaya isteklidir. En önemlisi, bu kültür biçiminde birey, katılım için fırsatları değerlendirme yeteneğine ve etkinlik duygusuna sahiptir. Bu bağlamda yurttaşlar siyasal sistemin işleyişi üzerinde etki yapabileceklerine inanırlar ve bu amaçla seçim, baskı grubu kurma vb. değişik yolları kullanarak siyasete katılırlar.⁴¹⁴

Bir kere katılım düzeyinin sosyo-ekonomik statüye göre değiştiğini, daha fazla eğitim görenlerin, daha yüksek bir gelir düzeyine sahip olmayan bireylere göre daha fazla katılımcı oldukları kabul edilen bir gerçekliktir. Modernleşmenin bu özelliklere sahip olan vatandaş sayısını artırdığından hareketle, normalde katılıma

⁴¹⁰ Maurice Duverger, *Politikaya Giriş*, Çev: Semih Tiryakioğlu, Varlık Yayınevi, İstanbul, 1984, s. 80.; Başka tanımlar için bkz. Maurice Duverger, *Siyaset Sosyolojisi*, Çev: Şirin Tekeli, Varlık Yayınları, İstanbul, 2017, s. 73, 75.

⁴¹¹ Duverger, *Politikaya Giriş*, s. 74.

⁴¹² Siyasal kültürün çeşitli tanımları için bkz. Sarıbay, *Siyasal Sosyoloji*, s. 73-75.

⁴¹³ Sarıbay, *Siyasal Sosyoloji*, s. 76.

⁴¹⁴ Sarıbay, *Siyasal Sosyoloji*, s. 19.

olumlu yöne etki ettiğini söylemek mümkündür. Öte yandan modernleşmenin, sosyo-ekonomik statüyü artırmakla bireylere katılımın bir yurttaşlık ödevi olduğu bilincini verdiği ve böylece katılımı artırıcı bir etken olduğu düşünülebilir.⁴¹⁵

Bireyden siyasal topluluğun bir üyesi olarak beklenenler, bir başka deyişle bu bağlamdaki yükümlülükler, siyasal kültür ve siyasal yapı tarafından belirlenir. Kulluk kültürü ve yurttaşlık kültürü, siyasal yaşamda ayırıcı iki önemli yapıyı anlatır. Kulluk kültürünün egemen olduğu, patrimonyal bir siyasal yapıda, bireyden beklenenler çok sınırlıdır. Katılımın yoğun bir biçimde yaşandığı yurttaşlık kültüründe ise, birey sistemin en önemli yapı taşıdır. Bu etkenler ışığında katılma, sosyal statü, ırk, din, dil gibi nedenlere bağlı sınıfsal temelli; yine ırk, etnik köken ve dile bağlı yerel grup kaynaklı; örgütlü katılım biçimleri, örneğin siyasal parti temeline dayalı ve çeşitli kabile türü toplumsal temellere dayalı olarak gelişebilir.⁴¹⁶

Demokrasilerde çoğulcu kültür aşılama şekli olarak kitle iletişim araçları yoğun şekilde kullanılmaktadır. Kamunun elinde kitle iletişim araçları olduğu kadar özel kesimin elinde de bu araçlar bulunmaktadır. Gazeteler, dergiler, televizyonlar vb. vatandaşlara sürekli olarak belli bakış açılarından üretilmiş demokratik fikirleri ulaştırmaktalar. Kitle iletişim araçlarının çokluğu ve çok sesliliği, birlikte yaşama kültürünü kitlelere özümsetmektedirler. Kitle iletişim araçları, aynı zamanda yoğun bir fikri rekabetin yaşanmasını da beraberinde getirmektedir. Bu yoğun ortam, aynı zamanda demokratik siyasi kültürün aşılmasına aracı olmaktadır.⁴¹⁷

2.2.10. Siyasal Sistemdeki Etkilenmeler

Yönetim mekanizmasıyla ilgili sorunlar ve yakınmalar, yeni bir olgu ya da süreç değildir, tarihin her döneminde görülen sorunlardır. Ancak, yeni olan, yönetimle ilgili etkinlik ve demokratiklik gibi sorunların eski yöntemlerle çözülemeyeceği, yurttaşlık kavramının ivme kazandığı bir çağda yaşadığımızı göre, sorunların da yurttaş kaynaklı yöntemlerle çözülmesi gerektiği düşüncesidir. Bunun için de olabildiğince katılımcı yöntemlerin yaşama geçirilerek, hem yönetimin

⁴¹⁵ Çam, s. 185.

⁴¹⁶ Huntington and Nelson, s. 15.

⁴¹⁷ Duverger, *Siyaset Sosyolojisi*, s. 112-115.

başarısının artması, hem de yurttaşlık kültürünün seyircilikten katılımcılığa doğru kaydırılması gerekmektedir.⁴¹⁸

Siyasal sistemlerin demokratik olup olmadığına karar vermede yararlanılacak ölçütlerden biri de, sistemin uzun dönemde yurttaşın isteklerine ussal bir ölçüde duyarlılık gösterip göstermediğidir.⁴¹⁹ Siyasal sistemler, gittikçe artan katılım isteklerini karşılayabilmek için, dünyanın her yerinde kendilerini yeniden gözden geçirmektedirler. Bu demokratik gelişme süreci, katılımın, siyasal-toplumsal alanda (demokratikleşme, kendi kendini belirleme, özerklik); siyasal-yönetimsel alanda (katılım, yerel yönetim); ekonomik sektörde (birlikte karar alma, toplam kalite anlayışının yaygınlaşması, demokratik işletmecilik), eğitim ve bilim alanında (bireysel sorumluluk, bilimin özerkliği) gibi çeşitli düzeylerde yaşama geçirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Katılım olgusunun, yeni ve gittikçe güçlenen bir olgu oluşunun ardında yatan bir başka neden de, yurttaşın yönetime ve kamusal alana uzak durmaya başlamasının önüne geçilmesi, bir başka deyişle yabancılaşmasının önlenmesi arayışıdır. Bu gelişme, hem çağdaş batılı devletlerde böyledir, hem de Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için geçerlidir. “*Demokratikleşme dalgası*”nın ardında yatan en önemli nedenlerden birisi budur. Ayrıca bu süreçle, siyasal çürümüşlüğü, siyasal kararların ussallığını yitirmesinin önlenmesi de amaçlanmaktadır. Yönetim, yurttaş tanıyor mu ya da yurttaş yönetimi ne kadar tanıyor gibi algılayabiliyor. İşte, 90'lı yıllarda, özellikle katılımcı demokrasiye yapılan vurguların amacı, yurttaşın “*seyirci sendromunu*” aşmasını sağlamak ve yönetimi daha akılcı bir düzlemde yeniden yapılandırmaktır.

Siyasal kültürdeki değişmelerin, bireyin siyasal davranışlarını da etkilemesi beklenir. Ancak, değişmeler eğer bireyin yaşamını etkilemiyor ya da siyasal alan yaşamının bir parçası haline gelmiyorsa, siyasal kültürdeki değişmeler sonuçsuz kalıyor demektir. Yurttaşın yerel düzeyde mi, yoksa ülke düzeyinde mi siyasal alanla daha fazla ilgili olduğu ise tartışmalıdır. Ancak, bunların birbirinden bağımsız olmadıklarını da belirtmek gerekir.

⁴¹⁸ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 51.

⁴¹⁹ Lijphart, s. 23.

2.3. Katılımı Azaltan Başlıca Nedenler

Devletlerin tercih ettikleri rejimler ve bunların uygulama şekilleri karar alma süreçlerine katılımı olumlu ya da olumsuz olarak etkilemektedirler. Katı merkezîyetçi yapıların halkın siyasal karar alma süreçlerine katılımını olumsuz etkilediği görülmektedir. Üniter devletler katılımın beraberinde çeşitli riskler ve dezavantajlar getireceği endişesi vardır. Bu nedenle, kamusal yetkilerin bir kaç yönetim düzeyinde toplama eğiliminin doğmasına neden olmaktadır. Halkın yönetime katılımı yaygın şekilde 4–5 yılda bir yapılan seçimlere katılıp oy kullanmaktan ibaret kalmaktadır.⁴²⁰ Siyasal karar alma süreçlerine ya da kamu yönetiminde karar alma süreçlerine katılma merkezi idare tarafından, karşılanması imkânsız taleplerin gündeme gelmesine ve siyasal karar alma ve kamu yönetiminin işleyişini olumsuz etkilemesine ve ülke bütünlüğünü zedeleyecek siyasal taleplerin dillendirilmesine neden olacağı endişesiyle etkin olması istenmeyen bir demokratik işleyiş şekli olarak algılanmaktadır.

Bireyin siyasete katılması katılımın yoğunluğu açısından üç düzeyde gerçekleşmektedir. Bunlar, siyasete hiç katılmama, sadece oy kullanma ve siyasal kurumlara ilgi duyma ve eylemlere katılma şeklindedir.⁴²¹ Aile yapısının geleneksel olanı devam ettirdiği bölgelerde bireyler kendi siyasal anlayışlarını gerçekleştirememekte daha çok aile büyüklerinin istediği şekilde davranmaya ve rol almaya çalışmaktadır. Ailenin, sülalenin ve daha büyük ölçekte aşiretlerin siyasetin içeriğini belirleyici oldukları geleneksel toplumlarda bireylerin siyasete olan ilgileri azalmaktadır. Aksine çekirdek ailenin bireyselleşmenin önünü açan yapısı nedeniyle bu tip aile bireylerinin siyasete ve karar alma süreçlerine katılma eğilimlerinin daha çok olduğu görülmektedir.⁴²²

Toplumun geleneksel toplum veya modern toplum olup olmamasına göre siyasete katılım ve ilgi oranı değişmektedir. Modern toplumda eğitim seviyesinin yüksek olması ve modern eğitim metotları toplumsal sorumluluk bilincinin

⁴²⁰ Oktay Uygun, “Merkezîyetçilik, Federalizm ve Katılımcılık”, *Demokrasi ve Siyasal Katılım*, Haziran 2012, (Çevrimiçi) (Erişim) <https://docplayer.biz.tr/4690212-Demokrasi-ve-siyasal-katilim.htmls>. 23.06.2019, s. 102, 104.

⁴²¹ Esat Çam, *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, İstanbul, 1999, s. 280.

⁴²² Turan Alkan, Doğu Ergil, *Siyaset Psikolojisi*, Turan Kitabevi, Ankara, 1984, s. 32.

geliştirilmeye çalışılması katılımın artmasına neden olmaktadır. Geleneksel toplum yapısının baskın olduğu toplumlarda topluma ilişkin sorumluluklar daha çok aile sorumlulukları etrafında örgütlendiğinden ülke siyaseti ile ilgili konulara ilgi modern toplumlara göre daha az olduğu görülmektedir.⁴²³

Din faktörü katılım süreçlerini hem olumlu hem de olumsuz etkileyebilmektedir. Siyasal değerlerin din ekseninde şekillendiği toplumlarda siyasetin dinin kabul gördüğü ekseninde şekillenip şekillenmemesine göre katılım artıp azalmaktadır.⁴²⁴ İktidarı kullanan siyasal iktidar dini değerlere ve amaçlara yakınlığı oranında desteklenmekte ve politikalarının devamı yönünde katılım sağlanmaktayken, dini değer ve amaçlardan uzak siyasal yapıların devlet ve kamu yönetimine egemen olması halinde politikaları desteklenmemekte ve siyasal karar alma süreçlerinden uzak durulmaktadır. Ülkede ki ana dini akımların siyasal olarak merkezi yönetimleri desteklemedikleri ve rejimle sorunlar yaşandığı dönemlerde meşruiyet krizleri ile karşı karşıya kalılabilmektedir.

Siyasal katılma bireyin kişisel özelliklerine, cinsiyetine yaşına göre değişebilmektedir. Bireyin genç, orta yaşlı, yaşlı bekâr, evli, çalışan ya da işsiz olması gibi nedenlerle siyasal katılım oranları ve eğilimleri değişebilmektedir. Toplumun modern yapıda ya da geleneksel toplum yapısında olması da bireylerin siyasal katılma ve karar alma süreçlerine dâhil olma oranları üzerinde oldukça etkili olmaktadır.⁴²⁵

2.4. Yerel Demokrasi ve Yerel Katılım

Demokrasi tartışması ülkemizde Osmanlı Dönemine dayanmaktadır. Ülkeye demokrasi getirilmesi tartışmalarının yaşandığı ilk yıllara gidildiğinde meselenin yüzeysel kalmasının ana nedenini görebiliriz. Tanzimat ve meşrutiyet yıllarında batılılaşma sürecinde Avrupa'dan ama özellikle Fransa'dan pek çok kanun iktibas edilmiştir. Ancak, dönemi itibariyle alınan kanunların teorisinin benimsenmesini

⁴²³ Ergun Özbudun, *Social Change and Political Participation in Turkey*, Princeton University Press, Princeton and New Jersey, 1976, s. 4.

⁴²⁴ A.Nedim Yücekök, *Dinin Siyasallaşması*, Afa Yayınları, İstanbul, 1997, s. 14.

⁴²⁵ Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, s. 156.

sağlayacak yaygın fikir hareketleri görülmediği için, hukuk araştırmaları Batıdan alınan metinleri tercüme ve alıntılardan ve hukuk öğretimi de şerhçilik ve ezberden ibaret kalmıştır. Bu nedenle alınmaya çalışılan siyasal ve hukuki kurumların içeriği ve anlam dünyasının devlet adamları, bürokratlar ve halk tarafından anlaşılması mümkün olamamıştır. Bu durum da yanlış uygulamaların ortaya çıkmasına ve yapılanların bir kısmının zaman içerisinde ortadan kalkmasına neden olmuştur.⁴²⁶

Yerel Yönetimler mahalli halkın müşterek ihtiyaçlarının karşılandığı birimler olarak göze çarpmaktadır. Yerel halkın kendi sorunlarını yerel yönetimlere taşıması ise özellikle günümüzdeki en önemli sorun ve tartışmaların içerisinde yer almaktadır.

Demokrasinin makro ölçekte ulusal düzeyde uygulanıp uygulanmayacağı konusundaki temel görüş farklılıkları, ister istemez mikro ölçekte yerel yönetim-demokrasi ilişkilerini gündeme getirmektedir⁴²⁷. Bu nedenle yerel yönetimlerin siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı yatar. Tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimler demokrasinin temel kurumlarından biri olarak kabul edilmişlerdir.⁴²⁸ Güçlü bir yerel yönetim geleneği, yurttaşlık bilincini geliştirir, bu da demokratik yaşamı ve siyasal katılımı sağlar.⁴²⁹

Yönetime ilgi ve katılımın uygun koşulların oluşturulması açısından yerel düzeyde oluşum daha elverişli olabilir. Ulusal düzeyde demokrasinin daha sağlıklı işleyebilmesi,⁴³⁰ bireylerin kararlara doğrudan katılmasını ve denetimin gerçekleştirilmesini sağlayan küçük demokrasilerden oluşmasına bağlıdır. Bu anlamda yerel demokrasi, halkı doğrudan ilgilendiren, yaşantısında önemli yer tutan gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, bu sorunların tartışılarak karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu küçük ölçekli bir dünyadır.⁴³¹ Ancak, demokrasinin tanımında olduğu gibi, yerel demokrasi tanımında da tek bir açıklama veya tanımlamaya rastlamak mümkün değildir. Genel çerçevesi çizilmeye çalışılan

⁴²⁶ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt: 1, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 22-24.

⁴²⁷ Oya Çitçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1989, s. 5.

⁴²⁸ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, Beta Yayınları, İstanbul, 1994, s. 27.

⁴²⁹ İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul, 1985, s. 11.

⁴³⁰ Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, TODAİE Yayını, Ankara, 1991.

⁴³¹ Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, IULA-EMME Yayınları, İstanbul, 1993, s. 90.

şekliyle kavramın; yerel demokrasi kavramı mı yoksa demokratik yerel yönetim mi olduğu konusunda tartışmalar da söz konusudur⁴³².

Demokrasinin dört temel prensibi kabul edilen çoğunluk kuralı, azınlık hakkı, siyasi eşitlik ve düzenli seçimlere ‘yerel demokrasi’ kavramının da uygun düştüğü söylenir. Hatta birey açısından katılma, tartışma, demokratik eğitim gibi demokrasinin vazgeçilmez prensipleri ve özelliklerinin yerel yönetimlerce daha iyi karşılandığı söylenmektedir.⁴³³ Bu bağlamda yerel demokrasi, hiçbir ayırım gözetmeksizin insanı yerel demokrasinin temeli kabul ederek⁴³⁴ çoğulculuğu, insan haklarını, katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren kişiler olduğunu anlatır.

Artık günümüz anlayışında ‘yerel yönetim’ ve ‘demokrasi’ kavramları birlikte anılmaktadır. Çünkü insanın özgürleştirilmesi, ona demokratik bilinç kazandırılması ve dolayısıyla demokrasinin yaşatılmasında, yerel yönetimler en önde gelen kuruluşlar haline gelmiştir. Özellikle demokrasinin yaşatılması açısından önemli olan devlet gücünün sınırlandırılması ve hukuk devletinin yerleştirilmesinde, yerel yönetimlerin küçümsenemez katkısı, göz önünde bulundurulmalıdır.⁴³⁵ Bu bağlamda K. Panther Brick şöyle demiştir; “eğer yerel düzeyde topluluklar demokratik bir biçimde yönetilmiyorsa, bir ülkenin demokratik olduğunun ileri sürülmesine olanak yoktur.”⁴³⁶.

Bugün hemen hemen bütün ülkelerde, yerel yönetimlere demokratik kurumların en önemlilerinden biri olarak bakılır.⁴³⁷ Yerel yönetimler, insanın özgürleştirilmesinde,⁴³⁸ özellikle küçük topluluklarda özgürlüğe daha fazla yer verildiği için⁴³⁹, demokrasinin devamlılığını sağlamada ve demokratik eğitimin sağlanmasında öncül kuruluşlardır. Hill ve Tocqueville gibi düşünürler, yerel

⁴³² J. Stuart Mill’den aktaran Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, s. 67, 68.

⁴³³ Kemal Görmez, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, *Yeni Türkiye Dergisi Yayınları*, Yıl:1, Sayı: 4, s. 328.

⁴³⁴ Selahattin Yıldırım, s. 96.

⁴³⁵ Görmez, *Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine*, s. 328.

⁴³⁶ Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s. 25.

⁴³⁷ Kazım Berzeg, “Liberalizmin İki Determinist Tezahürü: Küreselleşme ve Yerelleşme”, *Liberal Düşünce Dergisi*, Cilt: I, Sayı: 4, 1996, (Çevrimiçi) (Erişim)

<http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/04/10-kazim-berzeg-liberalizmin-iki-determinist-tezahuru-kuresellesme-ve-yerellesme.pdf>, 25.01.2017.

⁴³⁸ Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, s. 62.

⁴³⁹ İlhan Akın, *Kamu Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 1987, s. 196.

yönetimleri demokrasinin eğitim aracı olarak görmüşlerdir. Panter Brick de Langrod'u eleştirisine, yerel yönetim ve demokrasi ilişkilerini savunmuştur. Çünkü yerel yönetimlerin demokrasiye katkılarının olduğuna inanmaktadır.⁴⁴⁰ Söz konusu katkı ile özellikle demokratik bir eğitim sağlamak, yerel, ulusal kültür ve kurumlar arasında bir uyum hedeflenir.⁴⁴¹ Bu eğitimin rolü, birey olarak demokrasi ideali gereği yurttaş kimliği kazanması, tüm toplum düzeyinde demokratik bir iklimin oluşmasını sağlamak ve gelecekteki yöneticilerin yetişmesini gerçekleştirmektir.⁴⁴² J.S.Mil de yerel yönetimlerle demokrasinin doğrudan ilişkilerinin olduğunu savunmaktadır.⁴⁴³ Mill'e göre; yerel yönetimlere yerel düzeyde katılım, vatandaşların özel bir biçimde yetiştirilmesini sağlayacak ve dolayısıyla var olan sisteme siyasal, ideolojik ve kitlesel destek verecektir.⁴⁴⁴

Demokratik siyasal sistem, üç temel ilkeyle vardır: Birincisi, doğrudan ya da dolaylı şekilde katılımıyla, oluşan siyasal kararlara tüm yurttaşların dâhil olmasıdır. İkincisi, alınacak siyasal kararların bir tartışma ve oylama sonucunda olması ve sonucusu da, siyasal kararların halkın siyasal eğitiminin sürekliliğini sağlayacak şekilde alınmasıdır. Bunlar işlerliği olan bir demokrasinin temel koşulları sayılabilir. Bunların benimsenmesinin sonucu olarak 'denetim' dördüncü bir ilke olarak ortaya çıkmaktadır. Yalnız şu unutulmamalıdır; yönetimin denetimi yalnızca belirli gruplar ya da kesimlerce değil, tüm yurttaşlar tarafından gerçekleştirilmelidir.⁴⁴⁵ Bu fikri çerçevenin önemli ölçüde hayata geçirilmesi yerel yönetimlerle mümkün olmaktadır. Zaten yerel yönetimlerin varoluşunun siyasal gayelerinin özünde demokrasi inancı yatar.⁴⁴⁶

Demokrasinin öngördüğü 'temsil kurulu' ilkesel olarak üç koşula bağlanmaktadır:

- Birincisi, düzenli aralıklarla yapılan seçimler.
- İkincisi, bu seçimler sonucu belirlenen temsilcilerin ya da

⁴⁴⁰ Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, s. 62.

⁴⁴¹ Çitçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil*, s. 7.

⁴⁴² Çitçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil*, s. 7-8.

⁴⁴³ Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, s. 62.

⁴⁴⁴ Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1992, s. 15.

⁴⁴⁵ Çitçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil*, s. 5.

⁴⁴⁶ Nadaroğlu, s. 19.

yönetenlerin, kendilerini seçenlerin, yani halkın temsil edici bir örneğini, oluşturması, ‘yansıtma işlevini’ üstlenmesi.

- Üçüncü olarak da, seçilenlerin kendilerini seçenlere karşı sorumlu olmasıdır.

Böylelikle temsil kurumu aracılığıyla tüm yurttaşların çıkarlarının ya da kamunun çıkarlarının temsil edilmesinin güvence altına alınması gerçekleşecektir.⁴⁴⁷ Ayrıca, yerel yönetimlere halkın etkin katılımı, hemşehrilik bilincinin yaratılmasına neden olur. Etkin katılım, halka, yönetimin kararlarını ve uygulamalarını sürekli etki altında tutma imkânı verir.⁴⁴⁸ Dolayısıyla halkın yerel düzeyde siyasal sürece katılması ve kendi temsilcilerini seçmesi, demokratik eğitim ve demokratik denetim açısından oldukça önemlidir.⁴⁴⁹

Yerel düzeyde demokrasinin gerçekleşebilmesi, temelde iki koşulun sağlanmasına bağlıdır. Bunları, yerel yönetimlerin merkezi otorite karşısında kısmi olarak hareket alanını genişleten ve merkezin katı baskı ve denetiminden uzak tutan ‘özerklik’; diğeri de demokratik siyasal sistemde hem denetim mekanizması olarak algılanan, hem de demokrasinin olmazsa olmaz koşulu kabul edilen ‘katılımdır’. Söz konusu katılımın ulusal düzeyde gerçekleşmesinin yanı sıra, yerel düzeyde katılımın da olması durumudur. Bu bağlamda Geray, “yerel yönetimler açısından demokrasi, özerklik ve halk katılımı kavramlarıyla içiçelik gösterir” der.⁴⁵⁰ Bu anlamda, Avrupa Kentsel Şartı’nda, yerel demokrasinin temeli olarak, özerk ve mali bağımsızlığı olan yerel yönetimlerde halkın doğrudan katılımının sağlanmasına işaret edilmektedir.⁴⁵¹ Bütün bunlar çerçevesinde; yerel yönetimler, demokratik siyasal rejimin teminatı kabul edilmektedir. Bu nedenle, yerel yönetimler demokratik terbiye koşulları olarak nitelendirilir.⁴⁵²

Bölge halkının yerel ihtiyaçları ve sorunları karşısında etkin karar alabilmesinin yolu, siyasal katılımdan geçmektedir. Bu kapsamda mahalli idareler,

⁴⁴⁷ Çitçi, Yerel Yönetimlerde Temsil, s. 235.

⁴⁴⁸ Selçuk Yalçındağ, “Soruşturma Cevaplar”, *Hak İş Dergisi*, Sayı:28, 1994, s. 24,25.

⁴⁴⁹ Çitçi, Yerel Yönetimlerde Temsil, s. 12.

⁴⁵⁰ Cevat Geray, “Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 4, s. 72.

⁴⁵¹ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *Avrupa Kentsel Şartı*, Ankara, 1996, s. 8.

⁴⁵² Nuri Tortop, “Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 4, 1995, s. 299.

siyasal olgunluğun gelişmesi, demokratik anlayışın benimsenmesi ve ülke barışına katkı sağlaması yönünden çok önemli kuruluşlardır.⁴⁵³ Dolayısıyla, mahalli idarelerde siyasal katılım, yerel demokrasi açısından önemli bir konudur.

Demokrasinin ulusal düzeyde başarılı olması, yerel yönetimler düzeyinde başarılı olmasına bağlıdır. Çünkü demokratik siyasal sürecin temel ilkeleri ile demokratik davranış alışkanlıkları, yerel yönetimlerde kazanılmaktadır⁴⁵⁴. Demokratik idealin temel noktalarından birisi de özgürlüktür. Özgürlüğün vazgeçilmez koşulu da, halkın yönetime katılmasıdır. Gerek halkın yönetime katılması gerekse karar alma sürecine dâhil olması ise, bugün demokratik yönetimlerde uygulamasını bulan yerel yönetimlerde gerçekleşebilmektedir.⁴⁵⁵

Çoğulcu ve katılımcı demokrasinin bir koşulu da yerel işlere halkın katılımı ve bu yolla halkın yönetimi denetlemesidir.⁴⁵⁶ Bu katılım, sadece halkın temsilcileri seçmesiyle kalmamalı, aynı zamanda halk fiili olarak karar süreçlerine katılmalıdır. Bunun için de altyapının kurulması gerekir. Yerel demokrasilerin varlık nedenlerinden biri olan halk katılımı ile ilgili düzenekler kurulmadıkça (ki bu katılımı özendirir ve olanaklı kılan düzeneklerdir) yerel demokrasiden söz edilemez.⁴⁵⁷

Halkın katılımına ilişkin uygulamalar, çeşitli ülkelerin siyasal, ekonomik, toplumsal, kültürel koşullarının farklılıklarına göre katılım alanları ve yolları değişiklik arz eder. Bu değişiklikleri göz önüne alınarak katılım yöntemleri hakkında şunlar söylenebilir: Özelde kentsel katılıma en çok gereksinim duyulan konular kent planlaması, çevre koruma, halk oylaması, seçilmişleri görevden düşürme, gerekli ve önemli konularda halk oylamasına gitme, hemşehrilerin yakınmaları ve kentteki toplumsal hareketlerdir.⁴⁵⁸ Yerel nitelikli hizmetlerle ilgili kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde, yerel yönetimlere halk katılımını sağlayıcı her tür tedbirleri alabilme imkânı sağlanmalı ve yerel yönetimler belli

⁴⁵³ Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve Akif Özer, *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınevi, Ankara, 2006, s. 22.

⁴⁵⁴ Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, TODAİE Yayınları, 1984, Ankara, s. 359.

⁴⁵⁵ Teoman Ünüsan, "Seçilmişler Atanmışlar", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 4, s. 27-28.

⁴⁵⁶ Geray, "Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı", s. 73.

⁴⁵⁷ Geray, "Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı", s. 73.

⁴⁵⁸ Geray, "Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı", s. 74.

konularda genel karar organlarının kararı ile halka danışmak amacıyla halk oylamasına gidebilmelidir.⁴⁵⁹

Yerel yönetimlere yurttaşın faal katılımı, ister seçmen olarak oy verme şeklinde olsun ister seçilen olarak meclis üyeliğine girmek şeklinde olsun, neticede siyasal eğitimin gelişmesine belli ölçüde hizmet etmiş olur.⁴⁶⁰

Ülkemizde yerel yönetimlere katılma ilgi ve düzeyine ilişkin yapılan bir araştırmada, son 10 yılın verilerinde % 80 gibi yüksek bir rakamla yurttaşın seçimlere oy verme şeklinde bir katılımı olduğu ortaya çıkmaktadır. Seçimlerdeki bu yüksek ilgiye karşılık yerel yönetimlerin faaliyetlerine ilgi ise oldukça düşüktür. Örneğin, halkın % 58,2'si taleplerini hiç belediyeye iletmemiştir. Yine halkın % 87,6'sı hiç bir belediye meclis toplantısına katılmamış ve izlememiştir. Araştırma sonucunda varılan netice; halkın yerel yönetimlerin hizmetlerinden haberdar olmadığı şeklindedir⁴⁶¹.

2.5. Halk Katılımının Yolları

Mahalli idareler yerinden yönetim anlayışıyla oluşturulan çeşitli türdeki örgütlenmelerin en önemlileri arasındadır. Kendilerini betimleyen en önemli özellikleri, temsili demokrasiyi içermeleri ve yerel demokrasi ile iç içe bulunmalarıdır.⁴⁶² Mahalli idarelerde yerel demokrasinin varlığını üç ilke belirlemektedir. Birincisi, yürütülebilir karar alma yetkisi; ikincisi, halk katılımı ve üçüncüsü de yönetsel saydamlık ilkesidir. “yerel yönetimlere halkın katılımı konusu” mahalli idare kurumuna demokratik nitelik kazandıran en önemli unsurlardan biridir. Mahalli idare kuruluşlarının kararlarını etkileme olanağını veren yerel topluluklara katılım süreci, halk denetiminin etkinliğini de artırarak, yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırmaktadır.⁴⁶³

⁴⁵⁹ Mustafa Tamer, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, Cilt: I, 1995, s. 250-251.

⁴⁶⁰ Ruşen Keleş, “Türkiye’de Yerel Siyaset/Yerel Yönetimler-Yapı, İşleyiş”, *Sivil Toplum İçin Kent-Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, 1999, s. 121.

⁴⁶¹ Hasan Canpolat, *Mahalli İdarelerimiz*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Sayı: 111, 1998, s. 129, 130.

⁴⁶² Selçuk Yalçındağ, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, 1995, s. 13.

⁴⁶³ Tortop vd., s. 27.

Seçimle işbaşına gelen ve bağımsız karar alabilme olanağına kavuşan mahalli idareler, bu sürecin pekişmesi için gerekli olan halk katılımının sağlanabilmesi amacıyla gerek yasal gerekse psikolojik katılım kanallarını açarak,⁴⁶⁴ yerel demokrasinin en üst düzeyde uygulanması için çaba sarf etmelidirler.

Yerel yönetimlerde halk katılımı ve denetiminin farklı uygulamalarla karşımıza çıktığını görmekteyiz: Yerel halka, halkın güvenini kaybeden yerel yöneticilerin yine aynı usullerle halk tarafından çağırılması; yerel karar organlarında halka temsil yetkisinin tanınması; halkın yerel yönetim birimlerinden istedikleri bilgi veya belgeleri almaları ve soru sorabilmeleri halk katılımının yerel yönetimlerdeki değişik uygulamalarına örnektir.

2.5.1. Halkın Geleneksel Katılma Yolları

Beş yılda bir genel ya da yerel seçimlerde oy kullanarak, yurttaşlık görevinin yerine getirildiği düşünülemez. Bu nedenle, birçok ülkede halkın yönetsel etkinlikleri etkileyebileceği ve yaşam çevresini biçimlendirebileceği yol ve yöntemler geliştirilmekte ve uygulanmaktadır. Esasen katılma yolları ifadesi yerine, hayata ve yaşanılan mekâna sahip çıkmanın yolları ifadesini kullanmak belki daha anlamlı olabilir. Bu anlamıyla katılma, yaşamı başkalarının iradesine bırakmak değil, aksine ona daima sahip çıkmak ve yaşamı biçimlendirmektir.

Katılma yolları, geleneksel katılma yolları ve yeni katılma yolları olarak iki ana gruba ayrılabilir. “Geleneksel katılma yöntemleri, kimi yöntemler bakımından katılımcı bir demokratik toplum yapısı oluşturma açısından yetersiz sayıldığı için üzerinde bile durulmamaktadır⁴⁶⁵”. Beş yılda bir seçimlere katılarak yöneticileri seçmek, katılımcı demokrasinin gereklerinin yerine getirilmesi anlamına gelmemektedir. Bu nedenle katılımcı bir yönetim anlayışı çerçevesinde, klasik yöntemler yanında yeni katılım yollarına da başvurulmalı; katılma mümkün olduğunca en üst düzeye çıkarılmalıdır.

⁴⁶⁴ Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, s. 72.

⁴⁶⁵ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 134.

2.5.1.1. Seçimler- Yerel Yönetimlerin Seçimi

Her ne kadar siyasal katılma bakımından üzerinde durulmaya değer görülmesi de, oy vermenin yine de önemli bir katılım eylemi sayılması⁴⁶⁶ seçimlerin siyasal katılıma etki eden nedenler arasında değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Oy vermeyi siyasal katılım açısından önemli kılan etken, siyasal liderlerin vatandaş kitlesi karşısındaki duyarlılığını sağlama bakımından en etkili bir araç görünümünde olmasıdır.⁴⁶⁷ Gerçekten hem liderler, hem de siyasal partiler seçimlere katılımın yoğunluğu ve yönünden etkilenir ve politikalarını büyük ölçüde buna göre şekillendirirler. Bu nedenle seçimlerle ilgili her yasal düzenlemenin katılımı doğrudan ilişkili olduğu söylenebilir. Oy kullanmak, diğer katılma yöntemlerine göre fazla bir çaba gerektirmeyen bir girişimdir ve hükümeti denetlemekte etkin bir araçtır. Sonuç, tüm yurttaşları etkileyecek nitelikte olmaktadır.

Yerel seçimler beldeyi kimin yöneteceğine ve kararın kimler tarafından alınacağını belirleyen seçimlerdir. Yerel yöneticiler yani beledi hizmetleri görme görevi olan yöneticiler atamayla değil yerel halkın oylarıyla iş başına gelirler. Demokratik sistemlerde ülke yöneticileri ve yerel yöneticiler halkoyuyla belli bir süre için iş başına gelirler. Ülkemizde yerel yönetim denilince akla belediyeler gelmektedir. Unların yanında il özel idareleri ve köyler de yerel idarelerdir ve yöneticileri ve organları seçimle iş başına gelirler.⁴⁶⁸

Cumhuriyetin ilk yıllarında merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında kurulan ilişki merkezin bazı yetkilerini yerle devretmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Sistemin kuruluş aşamasında merkezin bazı yetkilerini yerel devretmesi daha sonraki dönemlerde Anayasal yapı değişse bile merkezle yerel arasında ağır bir vesayet ilişkisi kurulması anlayışı ve yönetim anlayışı devam etmiştir.⁴⁶⁹

Osmanlı'dan itibaren cumhuriyet döneminde de merkezi idarenin yerel idarelere karşı güvensizlik yaşadığı bir gerçektir. Bu nedenle merkezi idare yerel

⁴⁶⁶ Bkz. Özbudun, *Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma*, s. 6.

⁴⁶⁷ Özbudun, *Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma*, s. 7.

⁴⁶⁸ Ali Eşref Turan, *Türkiye'de Yerel Seçimler*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Şubat, 2008, s. 1-2.

⁴⁶⁹ Turan, s. 365.

idare dengesi kurulurken özellikle mali açıdan merkeze bağımlı bir yapının kurulması istenmiş bu durumda yerel idarelerin apolitik bir yapıya bürünmesine neden olmuştur. Vatandaşlar açısından ise siyasal karar alma süreçlerine yabancılaşmaya neden olmuştur.⁴⁷⁰

Yerel karar organlarının seçimi, siyasal bir hak olarak yurttaşlara verilmiştir. Burada, seçmenin tercihini belirleyen önemli değişkenlerden birisi eğitimidir. Ancak, eğer eğitim geleneksel toplumsal değerleri yayıcı ve toplumsal yönelimi sistemin içinden öğelerle destekleyici bir işleve sahipse ve bu da toplumsal uzlaşmaya götürüyorsa, uzun dönemde toplumsal gelişmeye ve ilerlemeye katkı sağlar; aksi durumda, sistem dışı yapıların güçlenmesine ve genç kuşakların bu yapılara kaymasına neden olur.⁴⁷¹ Türkiye’de durum ikinci seçeneğe daha uygun görünmektedir. Bunun da nedeni eğitim politikalarının modern dünyaya uyum sağlayamaması, halka ortak yaşam ilkelerini ve bu ilkeleri kullanma yolunu öğretmemesidir.

Öte yandan yerel düzeyde seçimlere katılma genel olarak, ulusal düzeyde seçimlere katılmadan daha düşük olmaktadır. Bu hem dünya hem de Türkiye bazında geçerli bir saptamadır. Yerel yönetim seçimleri ikinci önemde kalmakta ve ulusal siyasetin belirlediği çizgide ortaya çıkmakta ve sonuçlanmaktadır. Belediye meclis seçimleri bağlamında konuya yaklaşıldığında, seçimlerde kentsel kesimleri temsil eden bir tablonun ortaya çıkmadığı da açıktır. 1984, 1989 ve 1994 yılı seçimlerinde, ekonomik bakımdan yaygın bir toplumsal kesim olan ücretlilerin temsili oldukça sınırlı kalmıştır. Bunun yanında, esnaf, çiftçiler, müteahhitler ve mühendisler daha fazla temsil edilmektedir. Kadın temsilciler ise, oldukça sınırlı kalmış ve en fazla oranla 1994’te % 0,9’a ulaşılmıştır. Bu durumun gösterdiği şudur: Yerel yönetimlerde güçlü çıkarlar temsil edilmekte, bu da yerel demokrasiden beklenen sonuçlarla pek de uyuşmamaktadır.⁴⁷²

⁴⁷⁰ Metin Heper, “*Local Government In Turkey: An overview and Special referencetothe Municipalities, 1923-1980*”, Derleyen; Metin Heper, ***Dilemmas of Decentralization: Municipal Government in Turkey***, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn,1986, s. 15.

⁴⁷¹ Okutan, ***Türkiye’de Kentleşme ve Siyasal Yapı***, s. 45.

⁴⁷² Oya Çitçi, “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, ***Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi***, Cilt: 9, Sayı: 6, 1996, (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/551802ab726fba8_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yoneti mler%20Dergisi, 15.01.2017, s. 7, s. 5–14.

Ayrıca yerel yönetimlere aday olan yöneticiler genelde ulusal milletvekili seçimlerini bir sonraki aşamada düşünmekte ve yerel yöneticiliği bir yatırım olarak görmektedirler ve yerel siyaset bir geçiş köprüsü olarak kullanılmaktadır. Bu durum, da altyapısı sağlam kurulamamış bir yerel demokrasi de katılımın pasif düzeyde kalmasına yol açmaktadır.

2.5.1.2. Halk Oylaması Yöntemiyle Seçilmişleri Görevden Alma

Halk oylaması, bir belde halkının, kendi seçtiği belediye başkanını, görev için, süresi dolmadan görevden alabilmesidir. Halk oylamasına gidilebilmesi, belde halkından belirli bir oranın üzerinde imza toplanması gerekir. Bu yöntem yaygın kullanımı olan bir yöntem değildir ve Amerika Birleşik Devletleri'nin kimi eyaletleri dışında da uygulanmamaktadır. Bu uygulama, görevini kötüye kullanan yöneticilerin görevden alınmasına olanak vermesi açısından olumlu bir yöntem olarak kabul edilirse de; halkı yanıltıcı kampanyalarla olumlu işler yapılmasının önüne geçilebilmesinin de aracı olarak görülebilir. Çünkü böyle bir kaygıyla görev yapan yöneticilerin köktenci atılımlar yapması önenebilecektir.⁴⁷³

Türkiye' de halk oylaması ile belediye başkanını görevden alma yöntemi uygulanmamaktadır. Ancak, kötüye kullanılma olasılığı olan hususlarda önlemler alınarak bu yöntemin kullanılması sağlanırsa, bir katılma kurumu olarak benimsenmesi doğru olabilir.

2.5.2. Halkın Doğrudan Katılım Yolları ve Denetimi

Uygulamada, halkın yerel yönetimleri doğrudan denetlemesi ve katılımının çeşitli şekillerde gerçekleştiğini görmekteyiz. Bunlar halkoyu, halk girişimi, geri çağırma, kent meclisleri ya da gönüllü katılım şeklindedir.

2.5.2.1. Kent Meclisleri

Kent meclisleri yerel toplumun tüm vatandaşlarının bir araya gelmek

⁴⁷³ Yalçındağ, *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri*, s. 135.

suretiyle oluşturduğu bir genel görevli karar organı olarak tarif edilebilir. Özellikle vergi ve imar gibi önemli konularda karar alan geniş katılımlı bir yapısı vardır.

Doğrudan ve saf demokrasi şekli olarak görülen kent meclisleri uygulaması, geleneksel ve oldukça saygın bir yerel yönetim türü olarak var olduğu bölgelerde, idarenin etkinliği ve demokratikliğine önemli katkılar sağladığı gibi, halkın kendi kendini yönetmesinin açık bir delilidir.⁴⁷⁴

Halkın yerel yönetime katılımının en ideal şekli olan kent meclisi uygulaması, günümüzdeki nüfus artışı göz önüne alındığında imkânsız gibi görünmektedir. Kent meclisleri uygulaması, doğrudan demokrasinin bir sonucu olarak da değerlendirilebilir. Bugün günümüzde katılım denildiğinde akla gelen en önemli sorun, geniş kitlelerin görüş ve fikirlerinin yönetime yansımaları sorunudur. Kent meclisleri bu bağlamda en ideal çözüm gibi görünse bile yine de mevcut nüfus yoğunluğu orada da temsili zorunlu kılacaktır.

2.5.2.2. Geri Çağırma

Geri çağırma, yerel seçmenler tarafından seçilmiş görevlilerin, seçim dönemi bitmeden önce, işten el çektirilmesini ifade etmektedir.⁴⁷⁵ Görevini yerine getirmeyen, eksik yerine getiren ya da görevini kötüye kullanan yerel yöneticileri halk geri çağırma yoluyla görevden alabilecektir. Halk, özellikle yönetim alanında başarısız olarak gördüğü yöneticileri, daha fazla zaman kaybetmemek amacıyla da görevden alma yoluna gidebilecektir. Bu yol halkı kendi yerel yöneticisini seçtikten sonra izlemesi yolunu açacaktır. Bu da halkın doğrudan katılımı adına önemli bir uygulama olarak değerlendirilebilir.

Görevini kötüye kullanmış, ihmal etmiş veya hiç yerine getirmemiş kamu görevlilerinin buldukları görevlerden uzaklaştırılması genellikle hukuk kurallarının öngördüğü şekilde yargı kararı ile veya yasama organının ya da yürütme ve idarenin işlem ve kararları ile mümkün olmaktadır. Geri çağırma ise yerel seçmenler tarafından seçilmiş görevlilerin, seçim dönemi bitmeden önce o beldenin

⁴⁷⁴ Selahattin Yıldırım, s. 113.

⁴⁷⁵ Selahattin Yıldırım, s. 104.

şakinleri tarafından bilgi, yetenek, dürüstlük vb. gibi sebeplerle yetersiz ve başarısız bulunarak görevden alınmasıdır. Bu uygulamanın kötüye kullanılmaması için mevzuatında geri çağırma bulunan ülkeler birtakım hukuki sınırlamalar da getirmişlerdir. Mesela bazı ülkelerde geri çağırma hakkı seçimle gelmiş bütün yöneticileri kapsamayıp, bazıları bu uygulamadan istisna tutulmaktadır. Yine geri çağırma uygulamasının bulunduğu bazı ülkelerde ise, anayasa ve yasalarda seçilmiş görevlinin ilk 6 ayı veya 1 yıl içinde geri çağrılmalarını yasaklamasının yanı sıra, aynı seçim döneminde 1 veya 2 defadan fazla geri çağırmaya müsaade edilmemesi gibi önlemlere yer verilmektedir.⁴⁷⁶

Geri çağırma, rüşvet veya yolsuzlukla lekelenmiş veya seçmen kitlelerinin görüş ve taleplerine aykırı hareket ve davranışlarda bulunan yerel yöneticinin denetiminde önemli bir emniyet görevini de ifa etmektedir. Bu demokratik araç ile seçmenler ahlakından, doğruluk, dürüstlük ve yeteneğinden ciddi kuşku duydukları yöneticileri geri çağırarak suretiyle görevden uzaklaştırmakta ve gelecek seçime kadar beklemek zorunda kalmamaktadırlar. Seçimde geri çağırma hakkının bulunması, kamusal işlerde ilgi ve bilgi sahibi olmasını da teşvik etmektedir. Geri çağırma yöntemi genellikle görevini kötüye kullanan ve seçmenlerin güvenini kaybeden görevlilerin görevden uzaklaştırılmaları için hukuk sisteminin öngördüğü diğer müracaat yollarının tüketilmesinden sonra başvurulması gereken bir denetim aracı olarak kullanılmaktadır.⁴⁷⁷ Geri çağırma usulü, yerel yönetime talip yöneticilerin geri çağırılma endişesini sürekli olarak taşımalarına yol açabilir. Ayrıca bu usulün sık kullanılması durumunda önemli seçim masrafları da şüphesiz doğacaktır.

2.5.2.3. Halkoyu

Halkoyu, diğer bir adıyla referandum, halkın yerel karar organlarının kararlarına onay vermesini veya iptal edilmesini sağlayan bir araçtır. Halkoyu usulünün kullanılmasının çeşitli faydaları bulunmaktadır; Özellikle doğrudan demokrasinin en önemli araçlarından biri olması nedeniyle, halk, kendi iradesiyle istediği işlem ve kararlara onay verirken; istemediklerine icazet vermemektedir.

⁴⁷⁶ Çağdaş Yerel Yönetim, 2007,_(Erişim) <http://www.zguney.blogcu.com>, 25 Mayıs 2018.

⁴⁷⁷ Çağdaş Yerel Yönetim, 2007,_(Erişim) <http://www.zguney.blogcu.com>,_25 Mayıs 2018.

Böylece halk kendi iradesiyle yönetime yön vermek suretiyle katılmaktadır. Halkoyunun kullanılması, yerel politikalarla ilgili kararların alınmasında birçok kişinin menfaatlerini teşvik ve seçmenlerin eğitimine hizmet etmektedir. Halkoyu ve benzeri müesseseler, seçmenlere, istedikleri takdirde, karar verme ve düzenleyici işlem yapma faaliyetlerine katılma fırsatı vermek suretiyle, söz konusu kararlar ve işlemler üzerinde asli bir denetim fonksiyonu ifa etmektedir.⁴⁷⁸

Yerel halkın belediye⁴⁷⁹ hizmetleri konusundaki yaklaşımlarının belirlenmesi ve katılım olanağının oluşturulması noktasında kullanılacak yöntemler için de referandum uygulaması önem arz eder. Kamuoyunun gerçek eğilimlerini saptamanın en etkin yolu olan referandum (halkoyu) yöntemi, yerel düzeydeki bazı konularda halkın görüşlerinin alınması, sunulan çözüm önerilerinden hangisinin üzerinde yoğunlaştıklarının belirlenmesi amacına yönelik bir yöntemdir. Halkın görüşlerinin belirlenmesi amacıyla uygulanan referandum yönetiminin yerel halkın, yerel sorumluluk, aitlik ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesine önemli katkılarının olacağını düşünmek mümkündür.⁴⁸⁰

2.5.2.4. Halk Girişimi ve Halk Danışma Toplantıları

Basitçe tarif etmek gerekirse, halk girişimi, belirli sayıda veya oranda ehliyetli seçmenlerin, dilekçe vermek yoluyla bir kanunun değiştirilmesine veya yönetmeliğin yapılmasına imkân tanıyan bir müessese, bir katılım ve denetim yoludur.⁴⁸¹

Halk girişimi yoluyla kanun yapılması veya karar alınması, halk egemenliğini

⁴⁷⁸ Kalabalık, s. 689.

⁴⁷⁹ 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesine göre; Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir. Böylece belediye hizmetlerine yönelik kamuoyu araştırmasına yasal dayanak sağlanmıştır. Kanunun 60. maddesi ile bunları belediye bütçesinden karşılama olanağı getirilmiştir. Referandum, yerel yönetime katılım olanaklarını, yurttaş sorumluluğunu çok büyük ölçüde genişleten bir uygulama olduğu gibi bazı özel çıkar çevrelerinin, kent içinde mafyalaşmış çevrelerin yerel yönetim üstünde kurabilecekleri muhtemel baskıları belirli ölçüde ortadan kaldıracak bir yöntemdir. Belediyelerce referandum yapılması mevzuatın olanaklı olmasa da yeni 5216 Sayılı Büyükşehir Kanunu'yla kapatılacak beldelerin bazılarında uygulanmıştır. (Balıkesir'in Ayvalık İlçesi'ne bağlı Altınova, Küçükköy ve bir çok Ege Bölgesi'ndeki beldelerde)

⁴⁸⁰ Şerif Öner, "Belediyelerde Yönetime Katılma Halkla İlişkilerin Rolü ve Önemi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 2, 2001., s. 110.

⁴⁸¹ Kalabalık, s. 690.

desteklemektedir. Gerçekten, hukuk yaratmanın en meşru şekli, halkın doğrudan doğruya kendisi tarafından yapılardır. Halk girişimi, kanun koyucular ve yerel karar mekanizmaları üzerinde baskı yapmak suretiyle seçilmişlerin, vatandaşların temsilcileri olarak sorumlu ve seçmenlerin menfaatlerine uygun hareket etmelerini sağlamaktadır. Bunlara ilave olarak, halk girişimi marifetiyle halkın karar alma sürecine daha etkili ve geniş bir şekilde katılımının gerçekleşeceği söylenebilir. Halk girişimi, vatandaşların yerel ve milli kamusal işlere olan ilgilerini artırmakta ve söz konusu işlerden uzaklaşmalarını engellemektedir. Bunların hepsinden de önemlisi, halk girişimi halkın eğitimi konusunda önemli bir fonksiyonu da ifa etmektedir.⁴⁸²

Halk toplantıları ise, halkın yönetime katılma araçları içerisinde en eskileri arasında yer alır. Bu toplantıların en önemli özelliği halkın sorun, ihtiyaç ve talepleri yerel yöneticilere aktarabilme açısından taşıdığı önemdir. Halk toplantıları, halkın karar alma süreçlerine katılma ve kendi oylarıyla seçtiği temsilcilerini belirli aralıklarla denetleme fırsatını da vermektedir. Halk toplantılarının etkin bir şekilde yürütülebilmesi için, halkın yeterli derecede bilgilendirilmesi ve kamu görevlileri tarafından desteklenmesi gerekmektedir.⁴⁸³

Belediyelerin hemen hemen tümünde belediye başkanları halk günleri adını verdikleri toplantılar düzenlemektedir. Bu toplantıların yapılmasındaki amaç, halkın belediye başkanları başta olmak üzere kent yöneticileriyle yüz yüze görüşmelerinin sağlanması ve halkın sorunlarını, isteklerini ve beklentilerini doğrudan başkana iletmesidir. Çünkü hemşehrinin istediği her an başkanla görüşme fırsatının olmaması ve bunun ötesinde başkanla görüşmek için randevu almaktaki zorluklar bu tür günlerin düzenlenmesini gerektirmektedir.⁴⁸⁴

2.5.2.5. Gönüllü ve Uyarılmış Katılım

Gönüllülük, katılımın güçlendirilmesi, yerinden yönetimin desteklenmesi ve vatandaşa idareyi denetleme imkânı veren bir yapının oluşturulmasını gerektiren bir

⁴⁸² Selahattin Yıldırım, s. 167.

⁴⁸³ Joseph F. Zimmerman, *Participatory Democracy: Populism Revived*, Praeger, New York, 1993, s. 9.

⁴⁸⁴ Akçay Mehmet, **Belediyeler ve İyi Yönetişim**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Ankara, 2013, s. 29

öneriler silsilesidir. Katılma istemeyerek bir şeye tavır alma ya da taraf olma değildir. Katılma, kişinin, kendi başına ve kendi hareketiyle isteyerek yönetsel karar ve eylemleri etkilemek üzere hareket etmesidir. Bu bakımdan özerk katılma demokratik sistem için önemli bir alt yapı sağlar. Katılımın küçük gruplarda daha etkin olduğu hususu da, katılımın ayrı bir boyutudur. Seçim katılımı, hem uzun dönemli bir katılım, hem de birey için çoğunluk içerisinde katılma etkisinin çok da hissedilmediği bir katılımıdır.⁴⁸⁵

Kişinin siyasete ilgisinin derecesi, kendini siyasal bakımdan etkin hissetmesi, çevresindeki insanlara güvenmesi gibi katılma ile çok yakından ilgili olgular, siyasal katılma için belirleyicidir. Kişinin tutumları ya da siyasal yaşamda aktif bir rol oynama eğilimi, siyasal katılma değil, ancak siyasal katılmanın kaynağı olarak kabul edilir. Bu bağlamda siyasal katılmayı, birey ile içinde bulunduğu toplumdaki siyasal otorite arasındaki bağ olarak tanımlamak olanaklıdır. Bu bağın anlamı, kişinin siyasal mekanizmanın işleyişini etkilemeye yönelik, kişinin eylemlerinden kaynaklanan bir ilişki olmasıdır. Yerel hizmetlere özellikle gönüllü katılım, ortak yerel sorunların çözülmesinde çok önemli bir yere sahiptir. Gönüllü katılım, komşuların yardımlaşması esasında kaynaklanan eski bir geleneğe dayanmaktadır.⁴⁸⁶

Sonuçta siyasal katılma, bireyin bağımsız karar ve önceliklerinin siyasal otoriteye yansımalarıdır ve bu gönüllü eylemi gerçekleştirenler, siyasal katılmada bulunmuş sayılırlar.⁴⁸⁷

2.5.2.6. Yerel Baskı Grupları

Yerel yönetimler, örgütlü baskı gruplarının kontrolünde ve denetiminde (dışarıdan) faaliyetlerini yürütmektedirler. Bu baskı grupları özellikle yerel yöneticilerin düşüncelerini etkileyerek, hizmetlerin yapılmasında yöneticiler üzerinde bir baskı unsuru oluşturmaktadır.

⁴⁸⁵ Giovanni Sartori, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, s. 122-124.

⁴⁸⁶ Zimmerman, s. 12.

⁴⁸⁷ Nie ve Verba, s. 5.

İlgi ve baskı grupları, yerel sorunların tespit edilmesinde, yerel plan, proje ve programların hazırlanması ve bunların uygulanmasında çok önemli fonksiyon ifa etmektedir. Gerçekten, yerel politikalar bazı durumlarda çeşitli yerel baskı gruplarının karşılıklı etkileşimi sonucunda oluşmaktadır.⁴⁸⁸

Yerel baskı gruplarının tanınması demokratik sürecin vazgeçilmez bir şartıdır. Bir kere, baskı grupları ve vatandaşların yerel politikalar konusunda bilgi sahibi olmalarını sağlarlar ve bunların kamuoyunda tartışılmasını teşvik ederler. İkinci olarak, kamu görevlilerinin bilgilendirilmesine katkıda bulunurlar. Üçüncü olarak, bireylerin belirli sorunlar hakkındaki görüşlerini bir araya toplarlar, organize ederler ve ilgililere etkili bir şekilde sunarlar. Dördüncü olarak, yerel meclis yerlerinin kendi seçim çevrelerindeki farklı görüş ve düşünceleri bilmesi ve onları temsil etmesi son derece zor iken, üyelerine bu zorlukları giderici temsil forumu sağlarlar. Beşinci olarak, baskı grupları, siyasi partiler tarafından yaratılan yerel düzeydeki siyasi boşlukların doldurulmasına hizmet ederler.⁴⁸⁹ Yerel baskı grupları için yapılabilecek belki de en önemli eleştiri, bu baskı gruplarının birilerinin çıkarına hizmet eder hale gelmesidir. Bu durumda baskı gruplarının işlevini göremez hale geleceği muhakkaktır.

2.5.2.7. Dilekçe Hakkı, Kişisel Başvuru ve Telefon

Dilekçe hakkı, hak arama yolları içerisinde en etkili ve yöntem olarak en basit usullerden biri olarak tarif edilebilir. Dilekçe usulü, halkın istek ve taleplerinin yönetimlere ulaştırılmak suretiyle gerçekleştiği bir katılım aracıdır. Bugün, dilekçe usulü hazır formlar aracılığı ile halka ulaştırılmaktadır.⁴⁹⁰

Kişisel başvuru, kişilerin hizmetlere yönelik düşünceleriyle, şikâyet ve isteklerinin belirlenmesinde etkin bir araçtır. Kişisel başvuru, yönetim

⁴⁸⁸ George Blair, *Government At The Grass-Roots*, Palisades Publishers, y.y, 1981, s. 67.

⁴⁸⁹ Blair, s. 68.

⁴⁹⁰ Anayasanın 74. Maddede düzenlenen dilekçe hakkının nasıl kullanılacağı 3071 Sayılı Dilekçe Hakkındaki Kanun'da düzenlenmiştir. Adı geçen Kanun, dilekçe hakkından bireylerin etkili biçimde yararlanmalarını sağlayan bazı düzenlemeler içermektedir. Dilekçelerin cevaplandırılması süreye tabi tutulması ve cevapların gerekçeli olma zorunluluğudur. Buna göre, TBMM Dilekçe Komisyonu dışındaki yetkili makamlara iletilen dilekçeler, yasal biçimsel koşulları taşımaları halinde, en geç 30 gün içinde gerekçeli cevaplandırılmak durumundadır. (md.7) Bu düzenlemeler dilekçe hakkının içi boşaltılmaması, şeffaflık ve hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesi için yerinde olmuştur.

mekanizmasının işleyişine hâkim olan bir unsur olmakla birlikte, yönetime gerekli bilgileri sağlayan (feed-back) bir yapıda oluşturulması bu amacı sağlamaya yönelik örgütsel önlemlerin alınması gerekmektedir. Kişisel başvuru mekanizması yönetilenlerden yönetime doğru bilgi akışının sağlanmasının yollarından biri olarak değerlendirilebilir.⁴⁹¹

Telefon yöntemi de, halkın iletişim kanalını kullanmak suretiyle yerel veya ulusal yöneticilerle temas kurduğu bir yöntem olarak kullanılmaktadır. Yerel yönetimler belirli santraller oluşturmak suretiyle halkın ulaşabileceği ve sorunlarını aktarabileceği kanallar kurmuşlardır.

2.5.2.8. Bilgi Edinme Hakkı

Bilgi, herhangi bir konuda insanların kendi alanlarında edindikleri enformasyonu yorumlayarak elde ettiği kararlar ve yeteneklerdir. Ayrıca bilgi, belirli gerekçelerle bir araya getirilmiş enformasyonun bireylerin tecrübe ve uzmanlıkları ile birlikte farklı yapılara dönüştürülmesi şeklinde ortaya çıkar.⁴⁹² Bilgiye erişimin doğru, güncel ve gereksinim duyulduğu anda gerçekleşmesi sağlıklı karar alma ve “denetim” sürecinde önemli bir rol oynamaktadır.⁴⁹³

Bilgi edinme hakkı, “bireylerin kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerinden dolayı sahip oldukları bilgilere ulaşabilme hakkıdır.”⁴⁹⁴ Kişiler kendileriyle ilgili ya da ilgili olmayan konularda yönetimden bilgi isteyebilirler. Bilgi istemek suretiyle vatandaşlar yönetimle veya yönetim süreçleriyle ilgili konulara katılabilir ve bu surette yönetime dâhil olabilirler.

⁴⁹¹ Selçuk Yalçındağ, “Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler”, *Halkla İlişkiler Sempozyumu*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1988, (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/243a4d56de498fd_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi, 22.04.2017, s. 81.

⁴⁹² Hüseyin Odabaş, “*Bilgi Yönetimi Sistemi*” *Bilgi Çağı Bilgi Yönetimi ve Bilgi Sistemleri*, Ed: Coşkun Can Aktan, Y. Vural İstiklal, Çizgi Kitabevi, Konya, 2005, s. 3.

⁴⁹³ Doğan Atılğan, “Bilgi Yönetimi Kavramı ve Gelişimi”, *Türk Kütüphaneciliği Dergisi*, Cilt 23, Sayı 1, 2009, s. 202.

⁴⁹⁴ Uluslararası Şeffaflık Derneği, *Bilgi Edinme Hakkı Nedir?, Nasıl Kullanılır*, Türkiye Çevre İhlalleri Haritası Projesi, (Çevrimiçi) (Erişim) www.seffalik.org/wp-content/uploads/2015/03/BilgiEdinmeHakki.pdf, 11.01.2019.

Bilgilenme hakkı, çağdaş demokrasilerin ayırt edici bir özelliğidir. Bu hak ile idarenin tek yanlı iradesiyle hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında bireylerin ve sivil toplumun, yapılan işlemlerin nitelikleri ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesi sağlanır.⁴⁹⁵ Bu haktan yararlanarak kamu idaresine ait bilgileri alabilen bilgilenmiş birey, sağlıklı tercihler yaparak, yönetsel alanda karar alma sürecine katılabilir.⁴⁹⁶ Vatandaşlar yönetimin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma imkânı sayesinde kamu yetkilerinin, mallarının ve parasının nasıl kullanıldığını öğrenme imkânına kavuşacaklardır. Bu sayede yöneticiler açıklama yapmadan bilgi edinebilmenin yanında yapılan açıklamaların gerçekliği hakkında da kişiler ve kamuoyu kanaat sahibi olabilecektir.⁴⁹⁷

Yönetime katılım olgusu, öncelikli olarak yurttaşların katılım bilinci ile hareket etmelerine bağlıdır. Katılmada gerekli bilgiye sahip olabilmek için en önemli yol, bilgi edinme hakkıdır. Bu yolla vatandaş, edindiği doğru bilgilerle yönetimden daha rahat hesap sorabilme yoluna gidebilecektir. Burada elbette önemli olan yönetimin vatandaşa vereceği yanıtın doğru, hızlı ve güvenilir olmasıdır.⁴⁹⁸

2.5.2.8.1. Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye

Katılımdan beklenen yarar açısından çağdaş demokrasilerde bireylerin

⁴⁹⁵ Yasin Sezer, Naci Kırgın, “Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 74, Sayı: 436, Eylül 2002, s. 212.

⁴⁹⁶ (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.tesev.org.tr/etkinlik/bilgi_edinme_anasayfa.php, 15.03.2018.

⁴⁹⁷ Musa Eken, *Yönetimde Şeffaflık: Teori-Uygulama*, Sakarya Kitabevi, Adapazarı, 2005, s. 59, 62.

⁴⁹⁸ 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesi amaçlanmıştır. (md. 1) Kamu kurum ve kuruluşları, Kanunda belirtilen istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü tutulmuşlardır. (md. 5) Bu tedbirlerin neler olabileceği, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesinde ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Uygulanabilirse iyi yönetim için önemli bir maddedir. Bu madde ile kurum ve kuruluşların vatandaşları bilgilendirici her türlü kaynağı, mevzuatları, yıllık faaliyet raporları gibi önemli belgeleri hazır etmesi ve her an halkın bilgisine sunabilmesi düzenlenmiştir. Kişilerin söz konusu bilgi ya da belgelere kural olarak 15 gün, istisnai durumlarda ise en geç 30 gün içinde ulaşmalarının idare tarafından sağlanması da, Kanun ile getirilmiş süre koşuludur. (md. 11) Yasa ile kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi edinme hakkına ilişkin yükümlülüklerini gerektiği şekilde yerine getirip getirmediklerinin denetlenmesi ve bu konuya ilişkin itirazların incelenebilmesi için Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK) oluşturulmuş (md. 14) ve görevini gereği gibi yerine getirmeyen görevliler hakkında, ceza kovuşturması gerektiren durumlar saklı kalmak kaydıyla, görevlilerin tabi oldukları mevzuatta yer alan 67 İçişleri Bakanlığı, a.g.k., s. 32. - 38 - disiplin cezaları uygulanması da öngörülmüştür. (md. 29) Yine de, Kanunda bilgi edinme hakkının kapsamını daraltan çok sayıda istisnaya yer verildiği görülmektedir. Özellikle 16. maddede yer alan “devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler”in hangileri olduğu, devlet sırrı kavramından ne anlaşılacağı bir belirsizlik olarak görülebilir.

yönetimin yaptığı iş ve işlemlerle ilgili bilgi ve belgelere ulaşabilmesi önemli hale gelmiştir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de kabul edilip uygulanması, yönetime katılan ve yönetimi denetleyen bireyleri ortaya çıkarması amaçlanmıştır.

Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve buna bağlı yönetmelik 2004 yılında yürürlük kazanabilmiştir. Kanunun gereklerinin yerine getirilebilmesi ve vatandaşın bilgiye erişimini pratik anlamda hayata geçirebilmek amacıyla Kamu kurum ve kuruluşlarının internet ara yüzleri üzerinden bilgi edinme basyurularını daha etkin olarak almalarına olanak sağlayan Kamu Kurumları İnternet Sitesi Kılavuzu Genelgesi ile Başbakanlık İletişim Merkezi Hakkında Genelge 2006 yılında yayımlanmıştır. Anayasa'nın 74. maddesinde 2010 yılında yapılan değişiklikle Anayasa'ya, “herkes bilgi edinme hakkına sahiptir” ibaresi eklenmiştir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun birinci maddesinde Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek olarak belirtilmiştir. Kanunun ikinci maddesinde ise kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanacağı düzenlemesi yapılmıştır.

Bilgi Edinme Hakkı'na kaynaklık eden ve bu hakkı besleyen en önemli ilke açıklık ilkesidir. Şeffaf ve gün ışığında bir yönetim için bilgi edinme hakkı zaruridir. Yönetimi kontrol etmenin en önemli araçlardan biri şeffaflıktır.⁴⁹⁹ Kanun koyucu demokratik katılımın en önemli gereklerinden biri olan bilgi edinme hakkını tanımak suretiyle yönetimle toplumun diğer unsurları arasındaki dengeyi kurmaya çalışmıştır.

İnsanların yönetimin işlem ve eylemlerinin içeriğini bilmemesi halinde yönetime anlamlı bir şekilde katılması mümkün değildir. Gizlilik yönetimin kirlenmişliğine hizmet edici bir zemin oluşmasına neden olur. Başarısız yönetimler

⁴⁹⁹ Cemil Kaya, *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*, Seçkin Yayınları, 2005, s. 29.

çoğunlukla gizliliği tercih ederek varlıklarını sürdürürler. Şeffaf bir yönetimin sağlayacağı bilgiler sayesinde bireyler ve sivil toplum, icraatları sağlıklı bir şekilde tartışabilir ve katkıda bulunabilir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun hak ve ödev olmak üzere iki temel yönü bulunmaktadır. Birincisi; kurum ve kuruluşların bilgi verme ödevi, ikincisi ise; vatandaşların bilgi edinme hakkıdır. Kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü kılınmışlardır.

Bilgi edinme hakkının sınırsız bir şekilde uygulanması mevcut mevzuat çerçevesinde mümkün görünmemektedir. Anayasa ve Kanuna göre bu haktan gerçek ve tüzel kişiler faydalanmaktadır. Anayasa'nın 74. maddesinde bir sınırlama nedenine yer verilmemiştir. Anayasayla bilgi edinme hakkının kullanma biçiminin bir yasa ile düzenlenmesi öngörülmüştür. Ancak, bilgi edinme hakkının düşünciyi açıklama ve yayma hürriyetiyle organik ilişkisi olduğundan ve ilgili madde de düzenlenen düşünciyi açıklama hürriyetine ilişkin getirilen kısıtlamalara bakıldığında "devlet sırrı" olarak belirtilen bilgilerin açıklanmaması amacıyla sınırlamalar getirildiği görülmektedir. Anayasa'nın 28. maddesinde ise, devlete ait gizli bilgilere ilişkin bulunan her türlü haber veya yazıtı, yazan veya bastırılanların veya aynı amaçla basan veya başkasına verenlerin, bu suçlara ait kanun hükümleri uyarınca sorumlu oldukları ifade edildiği düzenlemesi yapıldığından kanun ile de Anayasa'da yapılan düzenlemelere paralel olarak sınırlamalar getirildiği görülmektedir.

Bilgi kavramıyla ilgili yukarıda verilen bilgide de görüleceği gibi bilgi elde edilen enformasyonun yorumlanmış şeklidir. Bilgi Edinme Hakkındaki Kanuna bakıldığında vatandaşlara yorumlanmış ve işlenmiş bilginin değil kamu idare ve kurumlarında bulunan faaliyetleriyle ilgili kayıtlı veri ve belgelerin verilmesinden bahsedildiği görülmektedir. Bilgi Edinme Hakkında Kanununun 5. maddesi kamu kurum ve kuruluşlarının kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmasını düzenlemiştir.

Kanunun 7. maddesine göre, kurum yöneticilerine istenen bilgi ve belgelerin verilip verilmemesi konusunda geniş bir takdir hakkı tanıyacak şekilde düzenlenmiştir. Ayrıca 10. madde de gerekli görülürse verilecek bilgi ve belgelere karşılık ücret talep edilebilecektir. Kanunun 7. maddesine göre “Bilgi edinme başvurusu, başvuru alan kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belgelere ilişkin olmalıdır.” Ancak bilgi edinme başvurusu yapılabilecek kurum ve kuruluşlar “ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap” verebilecektir. Yine 11. Madde de 10. maddede öngörülen ücretin ödenmemesi durumunda başvuru talebinden vazgeçilmiş sayılacağı ifade edilmektedir.

Bilgi edinme hakkının da diğer insanların hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla sınırları vardır. Kanunun ortak yararı ile bilgi edinme arasında adil bir denge oluşturacak şekilde sınırlamalar yapılabilecektir.⁵⁰⁰

Kanun metninin 15. maddesinde talep edilen bilgiler;

- Devlet sırrı kapsamında,
- Ulusal güvenlik ve ekonomik çıkarlara zarar verecek nitelikte,
- Kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler ile ilgili ise kamu kurum ve kuruluşları başvuruları reddetme yetkisine sahiptir.⁵⁰¹

Yapılan düzenlemeler gizliliği esas alan bürokratik geleneğin varlığıyla birlikte düşünüldüğünde uygulamada sıradan basit bilgilerin talebinde dahi vatandaşların güçlüklerle karşılaşmasına neden olabilecek nitelikte olduğu görülmektedir.

Bilgi edinme hakkının kullanımına Türkiye özelinde bakıldığında yaşanan

⁵⁰⁰ Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, s. 753.

⁵⁰¹ TÜSEV, *Sivil Toplum Kuruluşları İçin Bilgi Edinme Hakkı -Vaka Analizi*, Sivil Toplum İzleme Raporu, İstanbul, 2016-2017, s. 5.

sorunların; idareden kaynaklanan sorunlar ve talep sahiplerinden kaynaklanan sorunlar olmak üzere iki temel sebebi olduğu görülmektedir.⁵⁰²

İdareden kaynaklanan sorunlar;

-Yöneticilerin kendilerinden istenen bilgileri bilgi edinme kanununun istisnalarına sokma eğiliminde olmaları,

-İstenen bilgi ve belgelerin kendi elinde olmaması halinde dilekçeyi ilgili kurumlara yönlendirme burada yapılan yanlış yönlendirmelerden dolayı zaman ve emek kaybına yol açması,

Vatandaşlardan kaynaklanan sorunlar;

-Dilekçe ve beyaz masa gibi uygulamalar aracılığıyla yapılabilecek taleplerin Bilgi Edinme Yasası ile talep edilmesi,

-Vatandaşların bu yasanın kapsamını bilmemesinden kaynaklı nedenler

2.5.2.9. Planlama Çemberleri

Planlama Çemberleri oldukça popüler bir katılım biçimi olarak, katılımcı demokratik süreçte yer almaktadır. Planlama Çemberleri, rastlantısal örnekleme yöntemiyle seçilen bir grup yurttaşın günlük çalışmalarından arta kalan sınırlı bir zamanda, planlama sorunlarının çözümü için uzmanlar eşliğinde oluşmuş çalışma gruplarına katılmalarını öngören bir yöntemdir. Çoğunlukla üç haftalık bir süre için oluşturulurlar; değerlendirme, kontrol ve planlama sorunları üzerinde çalışırlar. Yöntemin amacı, kararların başarı oranını artırmak ve yeni katılım olanakları oluşturmaktır.⁵⁰³

Uygulama konularına göre değişmekle birlikte, planlama birimleri en fazla 25 kişiden oluşmaktadır. Seçilen kimseler, verilen konu hakkındaki çözüm önerilerini bir hafta boyunca çalışmaktadırlar. Bu çalışma sırasında yurttaşlara konuyla ilgili uzmanlar eşlik etmektedirler. Bu çalışmanın önemli özellikleri şunlardır: Planlama

⁵⁰² TBMM, *Bilgi Edinme Çalıştay Sonuç Raporları*, 27 Mayıs 2013, s. 23, 24., (Çevrimiçi) (Erişim) https://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bilgi_edinme_calistay_raporu.pdf, 10.01.1019.

⁵⁰³ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 146.

birimlerinin üyeleri rastlantısal olarak seçilmekte; bağımsız üyelere oluşmakta ve üyelere ödeme yapılmaktadır. Yapılan çalışmalar, daha iyi planlama yapılması, yönetimin daha etkin çalışması, karar süreçlerine çeşitli yurttaş gruplarının katılımı ve bireyin toplumsallaşması gibi önemli beklentileri karşılayabilecek niteliktedir. Planlama çemberleri, toplumların demokratikleşmesine bir katkı olarak görülmelidir. Aynı zamanda planlama çemberleri, yönetim mekanizmasının halkın beklentilerine uygun hale getirilmesi için de bir şanstır.⁵⁰⁴

Yerel yönetimlerde de yerel yöneticinin başkanlığında ve yönlendirmesi çerçevesinde uzmanların ve halkın birlikte katıldığı toplantılar yapılmaktadır. Bu toplantılarda halk yerel konularla ilgili olarak yerel yöneticilere ve uzmanlara görüş ve kanaatleri ile birlikte önerilerde de bulunabilmektedir. Demokrasi anlayışı çerçevesinde halk bu çemberlerde kendi görüşlerini bildirmek suretiyle karar alma süreçlerini etkileyebilmektedirler.

2.5.3. Halkın Dolaylı Katılım Yolları ve Denetimi

Demokrasi uygulamaları sürecinde yaşanan süreçler değerlendirildiğinde dünyanın her yerinde bir takım eksikliklerden bahsedildiği ve insanların yeni arayışlar içerisinde oldukları görülmektedir. Demokratik rejimler, vatandaşlarının seçimlere katılma konusunda giderek azalan ilgi ve siyasi parti üyelik ve faaliyetlerinden uzaklaşma karşısında yaşanan meşruiyet krizini aşmak amacıyla çeşitli arayış ve uygulamalara girişmektedirler. Önemli bir başka arayışta mevcut demokratik sistemin işleyişinin nasıl etkili kılınabileceği yönündedir. Bu arayışı karşılamak için doğrudan demokrasi yöntemlerinin hayata geçirilmesi çalışmaları yapılmış fakat beklenen etkiyi doğurmadığı gözlemlenmiştir.⁵⁰⁵

Halk, etkin bir şekilde yönetime katılmasa da pasif izleyici olarak yapılan çalışmaları gözlemlemektedir. Dolayısıyla halk, yapılan bu çalışmalara belli bir bakış açısıyla bakmaktadır. Yerel yöneticiler, özellikle bu bakış açısını öğrenmek için ve yapacakları icraatlarda halkın desteğini kazanmak amacıyla önceden bu fikirleri

⁵⁰⁴ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 146, 149.

⁵⁰⁵ **Demokrasi ve Siyasal Katılım**, Uluslararası Konferans, Ed: İlker Gökhan Şen, Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği, 23-24 Haziran, İstanbul, 2012, s. 7.

halka açma yoluna giderler. Özellikle sosyal medya, TV programları, yerel gazeteler bunlar için en iyi araçlardır. Yerel yöneticiler, halkın karar alma sürecine katılmasa bile, faaliyetlerinin halk tarafından izlendiğini bildiği için seçim sonuçlarını da düşünerek, halkı ikna çabası içerisine girerler.

Elektronik dünyasındaki gelişmeler ve İnternet, dünyayı her alanda etkileyen, değiştiren ve dönüştüren gelişmeler olarak idareyi de yakından etkilemektedir. İnternet'in kullanımı, bilginin, kültürün, siyasetin ve ekonominin bütün ulusal-yerel sınırlarını kaldırmıştır. Pek çok belediye, kendi internet sitelerini açarak; kent hakkında bilgilerin yanı sıra, belediye yöneticileri ve belediye meclisi hakkında bilgiler vermekte, kentsel faaliyetlerini duyurmakta, önemli günlerin takvimini yayımlamakta ve çalışma planını ilan etmektedir.⁵⁰⁶

2.5.3.1. Kamuoyu Yoklamaları

Çağdaş demokrasilerde “*Toplam Kalite Yönetimi*” gibi yaklaşımlar, hizmet sunarken hizmet alıcısı durumunda olan yurttaşın daha fazla tatmin edilebilmesi, hizmetlerin etkinliğinin sağlanabilmesi amacıyla, anket çalışmaları yürütülmesini öngörmektedir. Bu çalışmalar, yurttaşın eylem ve işlemleri sürekli ve yakından izlemesine olanak sağlamaktadır.

Kamuoyu yoklamaları ülke, bölge ve ya yerel boyutta yönetimlerin yapmayı planladıkları veya yaptıkları icraatlar hakkında vatandaşların görüşlerine başvurmak için kullanılan yöntemlerden birisidir. Kamuoyu yoklamaları vatandaş ve hemşehrilerin kanaatleri hakkında bilgi elde etmenin en kolay yöntemlerinden biri olmakla beraber bilimsel yöntemlerle ve objektif olarak yapılması halinde amaçlanan sonuca ulaşılabilecektir. Anket yöntemi en çok kullanılan yöntemdir. Bu yöntemde amaç ülke, bölge ve şehirde yaşayanların görüşlerini, eğilimlerini tavır ve tepkilerini anlamaya çalışmaktır.

Yerel yönetimler, yerel halka hizmet sunan kurumlardır. Dolayısıyla yerel

⁵⁰⁶ Kalabalık, s. 681.

halkın düşüncelerini öğrenmek ve politikalarını bu düşünce ve gereksinmelere göre oluşturmak durumundadırlar. Hizmet götürülecek olan kitlenin tanınması ve hizmetlerin buna göre belirlenmesi yerel yönetimlerin başarısını etkileyeceklerdir. Halkın düşünce ve gereksinimleri çok geniştir. Fakat bunları birkaç konu ile sınırlamak gerekirse; bunlar şöyle sıralanabilir:⁵⁰⁷

- Halkın yerel yönetimlerden beklentileri;
- Halkın yerel hizmetler konusunda gerekli ve yeterli bilgiye sahip olması;
- Belediyenin imajı;
- Halkın yerel hizmetler konusundaki önerileri ve
- Yürütülen etkinliklerden halkın ne kadar memnun olduğu gibi konular araştırılarak, halkın dolaylı yoldan yönetime katılımı amaçlanmaktadır.

Kamuoyu, çok genel bir tanımla, tartışmalı bir konuda görelî çoğunluğun görüşünü, bireysel kanıların belli bir yöndeki yoğunluğunu anlatır. Bu çerçevede kamuoyu, görüş farkını yansıtmakla birlikte, bu farkı çoğunluk ve azınlığın görüşleri arasında kurmaktadır. Kamuoyunun görüşü olarak elde edilen, sunulan sonuçlar her zaman çoğunluğun yaklaşımlarına işaret etmeyebilir. Bu yaklaşım, bir anlamda yerel kamuoyu olarak hangi unsurların dikkate alınacağı konusunu gündeme getirmektedir. Zira örgütlü toplumsal kesimler, bürokratlar, siyasi partiler, basın-yayın kuruluşları, kamuoyu olarak sunulan kurumsal yapılardır. Ancak yerel düzeyde kamuoyu oluşturulması, kamuoyunun etkilenmesi ve yönlendirilmesi noktasında özellikle baskı grupları zaman zaman öne çıkabilmektedir. Bu açıdan belediye yönetiminin yerel kamuoyu algılamasının önemi ortaya çıkmaktadır. Kanaat incelemeleri kamuoyunu anlama, değerlendirme ve yorumlama yöntemlerinden biri olarak halkla ilişkilerin kullanabileceği önemli bir araç niteliği taşımaktadır.⁵⁰⁸

Türkiye’de 5393 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinde yerel halkın belediye hizmetlerine ilişkin görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu araştırmaları yapabilecekleri düzenlemesine yer vermiştir. Bu yetkiden hareketle yerel yönetim birimleri yürüttükleri veya planladıkları hizmet ve değişikliklerle ilgili kanaatleri öğrenmek amacıyla kamuoyu yoklamaları yapabileceklerdir. Burada

⁵⁰⁷ Yalçındağ, *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri*, s. 103.

⁵⁰⁸ Öner, s. 109.

önemli olan yapılan yoklamanın ilgililerinin veya tüm yerel halkın gerçek kanaat ve düşüncelerini öğrenecek nitelikte çalışmalar yürütmektir. Aksi takdirde yapılan kamuoyu yoklamaları, halkın ve hemşehrilerin düşüncelerinin öğrenilmesini değil yöneticilerin icraatlarının kamuoyu tarafından kabullenilmesi yönünde bir manipülasyon aracı olmaktan öteye gidemez.

2.5.3.2. Elektronik Demokrasi ve İnternet

Elektronik alanında yaşanan teknolojik gelişmeler doğal olarak yönetim alanını da etkili bir şekilde etkilemiştir. Yaşanan gelişmeler ve dijital ortamların sağladığı kolaylıklar sayesinde e-devlet, e- demokrasi, e-yönetişim gibi kavramların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Gelişen bilgi ve iletişim teknolojileri sayesinde vatandaşlarla yöneticiler arasında yeni, hızlı ve etkili iletişim kanallarının açılmıştır. Bu etkileşim kanalları planlanmak suretiyle e-demokrasi uygulamalarıyla vatandaşların karar alma süreçlerine katılımının sağlanması söz konusu olmuştur.⁵⁰⁹ Getirdiği yaşam olanakları ve bilgi yaymadaki kolaylıklarıyla, İnternet'in agoraya dönüşü, diğer bir deyişle Antik Yunan'daki doğrudan demokrasiye dönüşü önemli katkılar sağlayacağı ifade edildi ve bu durum demokrasinin yeniden doğuşu biçiminde değerlendirilmektedir.⁵¹⁰

İnternet'in kullanımı, bilginin, kültürün, siyasetin, ekonominin bütün ulusal yerel sınırlarını kaldırmıştır. Dünyanın gerçek anlamda küçük bir köy halini alması, internet sayesinde olmuştur. Bu bağlamda, siyasal düzlemde de artık elektronik demokrasiden söz edilmekte ve internetin demokrasiye ne gibi katkılar yapılabileceği üzerinde tartışmalar ve çözümlenmeler yapılmaktadır. Doğrudan etkileşime dayanması, doğrudan demokrasi düşünün gerçekleşmesi olanağı olarak görülmektedir.⁵¹¹

İnternet kurumlar açısından dört temel fayda sağlamaktadır. Bunlar, kurumsal imajı geliştirmek, kamuoyunun düşüncelerini öğrenip değerlendirmek, kamuoyu beklentileri doğrultusunda kurumsal gündemi belirlemek, kurumsal sorumluluğu

⁵⁰⁹ Tahsin Güler, Dilek Şahnagil, "Dijital Demokrasi ve Yönetişim İlişkisi Çerçevesinde e-demokrasi, e-devlet Uygulamaları," *Journal of Emerging Economies and Policy-JOEEP*, Volume 2, Issue 2, 2017, s. 17, s. 16-29.

⁵¹⁰ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 156.

⁵¹¹ Asu Aksoy, "İnternet ve Demokrasi", *Diyalog Dergisi*, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara, 1996, s. 159.

arttırmak şeklinde sıralanmaktadır.⁵¹²

Gelişmiş ülkelerde internet'in yönetsel etkinliklerde, özellikle de yerel yönetim etkinlikleriyle ilgili olarak yoğun bir biçimde kullanıldığı gözlemlenmektedir. Örneğin, Almanya'nın Münster kentinde geliştirilen bir program, olabildiğince Münsterli'nin İnternette yararlanmasını sağlama, sanal bir tartışma ortamı oluşturma ve yerel siyasetle daha fazla ilgilenme amacını taşımaktadır.⁵¹³ Yine, "Daha Fazla Demokrasi" adlı girişim, doğrudan demokrasi uygulama çalışmalarını yazılı yöntemler dışında internet üzerinden de sürdürmektedir. Doğrudan demokrasi ile ilgili her türlü çalışma ve etkinlik bu girişimin hazırladığı siteden duyurulmaktadır.⁵¹⁴

Mannheim belediyesi de, internet üzerinden yurttaşlara çok sayıda hizmet sunmaktadır. Kimlik, pasaport başvurusu, kayıp haberleri; kente yeni taşınanlar için bilgiler; belediye meclisi ile ilgili bilgiler; danışma merkezleri ve birçok konu ile ilgili bilgiler sitede sunulmaktadır.⁵¹⁵ İstanbul Büyükşehir Belediyesi de kendi internet sitesinde birçok konuda hizmet vermekte, vatandaşları belediye çalışmalarlarıyla ilgili bilgilendirmektedir.⁵¹⁶ Katılmanın ön koşullarının bilgilendirme ve bilgilendirme olduğu düşünülürse, internet'in özellikle genç neslin ilgi gösterdiği bir araç olması dolayısıyla önemli ve olumlu katkıları olacağı açıktır.

E-Devlet çalışmaları Türkiye'de 58.Hükümetle birlikte başlamaktadır. Şubat 2001'de Avrupa Komisyonu Türkiye, Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimine E-Avrupa gibi bir eylem planı oluşturması için davette bulunmuş, bunun üzerine Türkiye 23-24 Mart 2001 de "E-Avrupa+" girişimi görüşülüp onaylanmış ve 15-16 Haziran 2001'de e-Avrupa girişimine katıldığımız resmen bildirilmiştir. Yapılan bildirimden ardından TÜBİTAK önderliğinde e-Türkiye ya da e-devlet adı verilen kimi çalışmalar yapılmıştır. Türkiye bu kapsamda AB'nin Avrupa Akdeniz Ortaklığı Fonundan yararlanabilmek için fonun bitiş tarihi olarak 2006 yılını taahhütlerinin

⁵¹² *İdil Sayımer*, "Halkla İlişkilerde Hedef Kitlelerle Çift Yönlü Simetrik İletişim Kurmak Amacıyla Web Siteleri Kullanımı", *Yeni İletişim Ortamları ve Etkileşim Uluslararası Konferansı*, 1-3 Kasım 2006, s.166.

⁵¹³ (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.buene.org./steps.html>, 21.05.2018.

⁵¹⁴ (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.mchr.democratic.de>, 15.06.2018.

⁵¹⁵ (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.mannheim.de/internetrathaus/index.html>, 23.02.2018.

⁵¹⁶ (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.ibb.gov.tr/index.html>, 13.03.2018.

yerine getirilme tarihi olarak kabul etmiştir.⁵¹⁷ Ardından 2003/12 Sayılı Başbakanlık Genelgesi ile 2003–2004 dönemi için “e-Dönüşüm Türkiye Projesi” adıyla DPT' nin koordinatörlüğünde yeni bir plân uygulamaya konulmuştur. Kısa Dönem Eylem Plânının 2004 yılında sona ermesinin ardından 2005 yılında 2005/05 2005/05 Sayılı Yüksek Plânlama Kurulu kararıyla 2005 Eylem Plânı hazırlanmıştır. 2005 yılında 2006–2010 dönemini kapsayacak olan Bilgi Toplumu Stratejisi hazırlık süreci başlatılmıştır.⁵¹⁸

Türkiye’de “Başbakanlık İletişim Merkezi” (BİMER); bilişim ve iletişim teknolojileri kullanılarak hayata geçirilen bir halkla ilişkiler uygulamasıdır. BİMER, Başbakanlık Bilgi İşlem Başkanlığınca yazılımı gerçekleştirilen bir program ile web sayfası üzerinden kullanılan bir sistem olup, vatandaş ile devlet arasındaki iletişim kanallarını açık tutarak, müracaatların her zaman ve her yerden yapılabilmesini mümkün kılmaktadır. CİMER ise (Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi), her Türk vatandaşının Anayasal hakkı olan dilekçe ve başvuru hakkının daha etkin kullanılması amacıyla Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulmuş olan birimdir. Vatandaşlar CİMER’e kamu kurum veya kuruluşları ile yaşamış oldukları bütün problemlerinden dolayı başvuruda bulunabilmektedirler. Amaç, vatandaşların sorunlarının hızlı ve etkin bir şekilde çözüme kavuşturulmasıdır.

BİMER ve CİMER web sayfası üzerinden kullanılan bir sistem olduğundan, yurdumuzun en ücra köşesinden bile yapılan müracaatlar ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına en kısa sürede iletilmektedir. Bu müracaatlara ilişkin yapılan işlemler Başbakanlıktan koordine ve takip edilmektedir.⁵¹⁹ Başbakanlık kurumunun

⁵¹⁷ Elif Yüçeturk “Türk Kamu Yönetiminde E-Devlet Uygulamaları ve Tabana Yayılabilir Yetereneği Bakımından Bir Değerlendirme: Bolu Örneği”, *I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, İzmit, 2002, s. 3.

⁵¹⁸ Ali Şahin, *Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E-Devlet*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2008, s. 88.

⁵¹⁹ Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER), bilişim ve iletişim teknolojileri kullanılarak Başbakanlık tarafından 2007 yılında hayata geçirilen bir halkla ilişkiler uygulamasıdır. Şikayet ve dilekçe hakkının, bilgi edinme hakkının aynı usulle kullanılacağı telefon, internet sayfasındaki form veya e-posta ile ulaşabilmek mümkün olan bir uygulamadır. BİMER’in telefon numarası "150" dir. Arandığı yerin valiliğindeki BİMER sorumlusu direk açar, müracaatları seri bir şekilde ilgili birime yönlendirir. Sistem her an Başbakanlıktan internet üzerinden takip edilmektedir. Uygulama pratik olduğundan web üzerinden başvuru yoğun kullanılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne uyum amacıyla bazı kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde (KHK) değişiklik yapan 700 sayılı KHK, Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında yayımlandı."Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması

kaldırılmasıyla BİMER'e giren vatandaşlar CİMER'e yönlendirilmektedir.

Demokratik aktörler merkezi veya yerel düzeyde web sayfaları aracılığıyla faaliyetleri hakkında vatandaşları bilgilendirmekte, talep ve şikâyetleri almakta, anketler düzenleyebilmektedirler. Doğal olarak bu yapılanlar karar alma süreçleri kadar ortaya çıkan hizmetler hakkında görüşlerin doğrudan yöneticilere ulaştırılmasını sağlamaktadır. Milletvekillerinin, belediyelerin, belediye başkanlarının, belediye encümen ve meclis üyelerinin Facebook, Twitter, İnstagram gibi sosyal medya hesapları bulunmakta ve bunlar üzerinden birebir geniş bir kitle ile anlık olarak etkileşime girme imkânı bulunmaktadır.

Elektronik demokrasinin şeffaflık, aktif katılım, hesap verme yükümlülüğü gibi faydaları yanında beraberinde getirdiği bazı olumsuzluklar da bulunmaktadır. Vatandaşlar dijital platformlarda aşırı ve çeşitli enformasyona maruz kaldıkları görülmektedir. Altyapı sorunları ve dijital platformları kullanmaktaki yetersizlikler ve yönetimdeki gizlilik kültürü nedeniyle e-devlet, e-demokrasi, e- belediye gibi uygulamalardan beklenen demokratik katılımı sorunlarla karşı karşıya kaldığı görülmektedir.⁵²⁰

2.5.3.3. Kamu Denetçiliği Kurumu-Ombudsman

Yurttaş hakemi, yurttaş avukatı ya da halk hakemi gibi terimlerle de adlandırılan ombudsman, yönetimlerinin halk tarafından denetlenmesinde aracı rol oynaması dolayısıyla, halkı dolaylı yoldan da olsa yönetime katmaktadır. Ombudsman yöneticiler tarafından yönetimle ilgili eylem ve işlemlere karşı yapılan vatandaş şikâyetlerini dinler, yapılan işlemlerdeki eksiklikleri veya yanlışları tespit eder ve idareyle halk arasında doğru karar alınmasına yardımcı olur;⁵²¹ böylece halk ile yönetim arasında aracı işlevini yerine getirir ve halkın haklarını idare karşısında hukuka uygun bir şekilde korur.⁵²²

Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile bazı kanunlarda yer alan Bakanlar Kurulu'nun yetkileri Cumhurbaşkanına devredildi. BİMER bu sebeple CİMER'e yönlendirilmeye başladı.

⁵²⁰ Güler, Şahnagil, s. 17,

⁵²¹ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*.

⁵²² Ramazan Şahin, "Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 76, Sayı: 44, Eylül 2004, s. 79.

Uluslararası Barolar Birliği'nin Ombudsman Komitesi Kamu Denetçiliğini *“Anayasa, yasama organı veya parlamento tarafından tayin edilen, başında yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan yüksek seviyeli bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikâyetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifleriyle harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir.”* şeklinde tanımlamıştır.

Nisan 2010'da gündeme gelen Anayasa değişiklik paketinde, Kamu Denetçiliği Kurumu'na da yer verilmiştir. 07.05.2010 tarihli ve 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur. 5982 sayılı Kanun'un 8. maddesiyle yapılan değişiklikle, Anayasa'nın 74. maddesinin kenar başlığı; *“Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı”* olarak değiştirilmiştir. Anılan maddeye aşağıdaki hükümler eklenmiştir:

“Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

Kamu başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasamızın 74 üncü maddesinde yer alan Anayasal bir Kurumdur. 6328 sayılı Kanunun 5. Maddesi gereğince görevlendirilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu⁵²³, hukukun üstünlüğünün

⁵²³ Kamu Denetçiliği Kurumu; İdarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesine, İyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine, insan haklarının gelişmesine, hukukun üstünlüğünün sağlanmasına, hak arama

sağlanması, iyi yönetim ilkelerinin yerleştirilmesi ve halka karşı sorumluluk anlayışı içinde ve hakkaniyet temelinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı bir denetim mekanizması olarak 2013 yılından itibaren faaliyetlerini sürdürmekte, halkın avukatlığını yapmakta ve aldığı kararlar ile idareye yol göstermektedir.

Kamu denetçisi, yönetime karşı olduğu kadar, seçilmesi ve görevden alınması dışında, parlamento karşısında da bağımsız olan bir kurumdur.⁵²⁴ Kamu denetçisi, faaliyetlerini yürütürken parlamento, belirli bir şikâyeti nasıl ele alacağı hakkında talimat veremez veya ombudsmanın kararını etkileyemez, onları tekrar gözden geçirip düzeltemez.⁵²⁵ Kamu denetçiliği kurumunun en belirgin ve önemli özelliği kendisini seçen meclise ve yürütme organı karşısında bağımsız bir statüye sahip olmasıdır.⁵²⁶

Ombudsmanlık kurumunun en önemli özelliği, bağımsız bir statüye sahip olmasıdır. Ombudsman, yürütme veya idareye olduğu kadar kendisini seçen yasama organına karşı da bağımsızdır

Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmadan önce idarenin hukuka aykırı ve kusurlu işlem ve eylemlerine karşı basit ve kolay çözülecek nitelikte olsa bile yargı yoluna gitmekten başka etkili bir yol bulunmamaktaydı. Bu denklemlerle yargının yükü oldukça artmakta ve yargıyı hantallaştırmaktaydı. Kamu Denetçiliğinin kurulmasıyla birlikte başvuru sahiplerinin yargı yerine gitme yerine kamu denetçisine başvurması doğal olarak yargının yükünü hafifletmekte ve hantallığının azalmasına neden olması beklenmektedir.⁵²⁷

2.5.3.4. Halkla İlişkiler Uygulamalarından Masa Uygulamaları

Yerel yönetimlerde halkla ilişkiler uygulamaları katılımcı demokrasi

kültürünün yaygınlaşmasına, şeffaf hesap verebilir, insan odaklı bir idarenin oluşmasına katkı sağlamaya çalışmaktadır

⁵²⁴ Gavin Drewry, "Ombudsmen and Administrative Law - Bright Stars in a Parallel Universe?", *Asia Pacific Law Review*, Vol. 3, 2009, s. 23.

⁵²⁵ Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdarî Otoriteler ve Ombudsman*, Beta, İstanbul 1999, s. 295.

⁵²⁶ Serdar Mutta, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Kitap Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 56.

⁵²⁷ *TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları*, Yasama Dönemi: 24, Yasama Yılı: 2, s. 6.

amaçlarıyla örtüşen uygulamalardır. Vatandaşların sadece seçimlere katılarak değil kamu faaliyetlerinin tüm aşamalarına katılmaları demokrasi anlayışının gereğidir. Kamu hizmetlerinin her aşamasında vatandaş katılımı vatandaş için belde için ve yöneticiler için çok yararlı sonuçlar doğuracaktır. Vatandaşların talep ve önerileri yöneticilerin yerele ilişkin isabetli kararlar almalarına katkıda bulunacaktır. Ayrıca, halkla ilişkiler faaliyetleri sayesinde vatandaşların yönetimin faaliyetlerini öğrenmeleri ve yönetimle sempatik ilişkiler kurmalarına katkıda bulunacaktır.⁵²⁸

Yerel yönetimler merkezi idarelere oranla oldukça küçük ve halka yakın yönetsel birimlerdir. Bu nedenle yerel halkla ilişkiler merkezi idareye göre daha kolay olmaktadır. Beyaz masa uygulamaları yerel halkla ilişkileri kolaylaştıran ve halkın talep ve önerilerinin alınmasında etkili bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Beyaz masa belediyelerde kurulan, vatandaşların şikâyet ve dilekçelerini doğrudan sözlü olarak, telefonla, yazılı olarak ilettikleri ve çözümleri için ilgili birimlere süratle ulaşmasını ve çözüme ilişkin takibi yaparak vatandaşlara dönüş sağlayan birimler olarak faaliyet göstermektedirler. Beyaz masa uygulamalarıyla vatandaşlarla belediyeler arasındaki aracılar ortadan kaldırılmakta, zaman kaybı azaltılmakta, bürokrasi azaltılmakta ve rahatlatılmakta, halkla belediyelerin kaynaşması sağlanmakta, etkili bir kurum içi denetim yapılması sağlanmakta, halk denetimini sağlamak ve rüşveti önlemek gibi faydalar öngörülmektedir.⁵²⁹

⁵²⁸ Murat Sezgin, *Türkiye'deki Belediyelerde Halkla İlişkiler Faaliyetleri ve Bir Model Önerisi*, Tablet Kitabevi, Konya, 2007, s.

⁵²⁹ Murat Sezgin, E. Hilal Özbay, "Halkla İlişkiler Uygulamalarından Beyaz Masa: Uşak Belediyesi Örneği", *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2016, Sayı: 6 (1), s. 203, 204, s. 198-209.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SEÇİM OLGUSU VE KATILIM UYGULAMALARI

3. Seçim Olgusu

3.1. Yönetime Katılmanın Temel Unsuru- Seçim Olgusu

Demokrasi ve seçim kavramları bir madalyonun iki yüzü gibidir. Seçim olmadan demokrasinin gerçekleşmesi düşünülemez. Temel işlevi yönetenlerin seçimi ve yönetilenlerin temsili olan seçim olgusu, beraberinde bazı teknik düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Seçim sistemlerinin belirlenmesi bu teknik düzenlemelerin en önemlisidir. Yöneticilerini seçim yoluyla belirleyen her ülkede seçim sistemi o ülkenin siyasal hayatını büyük ölçüde etkilemektedir. Dolayısıyla seçimlerde uygulanacak yöntemin ne olması gerektiği konusu çok fazla tartışılmaktadır. Ülkeler, yönetimde istikrar ve temsilde adalet unsurlarını dikkate alarak kendi siyasal şartlarına göre bir seçim sistemi uygulamaktadırlar.⁵³⁰

Demokratik ülkelerde seçimlerin iki önemli işlevi üstlendiği görülür. Bunlardan ilki “*fayda ilkesi*” olarak da tanımlanan ülkeyi hangi parti ya da partilerin yöneteceğinin belirlenmesi ilkesi, diğeri ise olabildiğince seçmen kitlesinin mecliste temsil edilmesinin sağlanması demek olan “*temsil ilkesi*”dir.⁵³¹ Temsil aslında orta çağda aristokratik ve monarşik bir yönetim yapısı içinde gelişen bir kavramdır. Orta çağda temsil, “*hak ve görev bakımından bir kimse ya da topluluğun yerine ve adına davranmak*” anlamında kullanılmamıştır. Genel olarak bir grubun genel bir çıkarını koruma anlamında kullanılmıştır.⁵³²

⁵³⁰ Nagehan Talat Arslan ve Raci Kılavuz, “Yönetime Katılma ve Seçim Olgusu Hakkında Bir Değerlendirme”, Ed: Nagehan Talat Arslan, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunu Üzerine İncelemeler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 53.

⁵³¹ Arslan ve Kılavuz, s. 53.

⁵³² Abdullah Çelik, A. Vahap Uluç, “*Yerel Siyasette Temsil Üzerine Bir Çalışma: Şanlıurfa Örneği*”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:41, 2009, s. 218.

Tarihsel süreç içerisinde düşünürler temsilin işlev ve geçerliliği konusunda farklı yaklaşımlar getirmişlerdir. Ancak bütün hepsinin özünde halkın içinde olan küçük bir kesimin halk adına karar alabilmesi ve uygulaması yatmaktadır. Bu anlayış genellikle halkın yetkilerini tüzel kişiliklere aktarması şeklinde somutlaşmaktadır. Bireyler ve halk bir tüzel kişilik şeklinde örgütlenmiş yapılar tarafından temsil edilmektedir. Bu anlamda halk dernek, oda, vakıf, sendika ve parti gibi tüzel kişilikler aracılığı ile yönetim birimlerinde söz sahibi olabilmektedirler.⁵³³

Kelime anlamı olarak “*halkın iktidarı*” anlamına gelen demokrasi kavramı, modern devletin günümüzde ulaştığı son aşamadır. Demokrasi, kendi içinde çok değişik türlere ayrılmaktadır: En mükemmel şekli olan “*doğrudan demokrasi*” nüfus, coğrafi genişlik vs. gibi nedenlerden dolayı uygulamada çok fazla mümkün görünmemektedir. Günümüzde en yaygın ve geçerli olan yöntem “*temsili demokrasidir.*” Yönetenlerin halk tarafından seçilmesinin yanında en az bunun kadar önemli olan diğer bir konu da seçimin nasıl uygulanacağıdır. Bu bağlamda karşımıza adalet ve istikrar olmak üzere iki ilke çıkmaktadır. Her iki ilkenin de aynı anda gerçekleşmesi mümkün değildir. Seçim sistemlerinin bazıları temsilde adaleti, bazıları ise istikrarı ön plana çıkarmaktadır. Her iki ilkeyi dengeleme düşüncesiyle değişik sistemler ortaya atılmışsa da, bu konuda başarı sağlandığı söylenemez.⁵³⁴

3.1.1. Seçimler ve Katılım

Bir devletin veya yerel yönetimin yöneticilerini belirlemede çeşitli yöntemler kullanılabilir. Duverger’e göre Bunlar; katılım, halkın yöneticisini seçmesi, yöneticinin kendi halefini seçmesi, kur’a yöntemi veya fetih gibi yöntemlerdir. Bu yöntemler temelde iki kategori altında toplanabilir. Birincisi, yöneticilerin halk tarafından seçilmesini öngören yöntemler ki, burada yönetenlerin otoritesi yönetilenler tarafından etkilenebildiklerinden mutlak otoriteye izin vermezler. İkincisi, ‘otokratik’ olarak isimlendirilen yönetilenlerin yönetime katılmasına izin vermeyen otoriter yöntemlerdir. Ayrıca iki yöntem arasında yer alan karma yöntemler de bulunmaktadır. Demokrasinin gelişmeye başladığı yakın tarihlere kadar

⁵³³ Yakup Bulut, Şaban Tanıyıcı, “*Türkiye’de Belediye Meclis Üyelerinin Temsil Ediciliği: Erzincan Örneği*”, *Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 21, 2008, s. 172.

⁵³⁴ Arslan ve Kılavuz, s. 54.

dünyada yaygın olan yöntem daha çok veraset, kur'a, halefini seçme, fetih gibi otoriter yöntemlerdir.⁵³⁵ Duverger'in sınıflandırması içerisinde otokrasiden demokrasiye geçişte rastlanılan karma yöntemlerde, hem otokratik hem de demokratik yöntemlere rastlanılır. Seçim kaldırılmamıştır ama yöneticilerin belirlenmesinde seçim tek unsur da değildir. Kendi içinde üçe ayrılır karma yöntemler, yan yana karma rejimler, birleşmiş karma rejimler ve kaynaşmış karma rejimler olarak sınıflandırılır.⁵³⁶

Siyasal anlamda demokraside yönetilenlerin halk tarafından baskı altında kalmadan özgür, dürüst seçimlerle yöneticileri seçmesi esastır. Burada seçimin sahici bir seçim olmasının da bazı vazgeçilmez koşulları vardır. Bunlar:

-İfade, basın, dernek kurma, barışçıl gösteri ve toplantı yapma, din ve düşünce özgürlüğü gibi temel hak ve özgürlüklerin ülkede hukuk sistemi tarafından kabul edilmiş ve etkili bir şekilde kullanılıyor olması,

-Muhalefet partilerine ve muhaliflere saygı gösterilmesi,

-Seçim döneminde yönetenlerin iktidarda olmalarından kaynaklanan avantajları kullanmadan eşit şartlarda seçimlerin yapılmasıdır.⁵³⁷

Seçmenlerin kime oy verdikleri konusunda hiç kimsenin baskı, korkutma gibi eylemlerde bulunmaması demokratik bir rejimin varlığını koruyabilmesi için önemli bir unsurdur.⁵³⁸ Aksi takdirde halkın gerçek iradesinin sandığa yansımından bahsedilemez. Demokraside en klasik katılma yöntemi olan oy vermede gerçek tercihlere göre sonuç alınması demokratik meşruiyetin gereklerinden biridir.

Oy vermenin zorunlu mu yoksa isteğe bağlı mı olacağı konusu, Serbestlik İlkesinin içeriğini oluşturmaktadır. Oy verme kişinin isteğine bağlı olmalıdır. Zorla oy kullandırmak demokratik ilkelerle uyumsuz. Oy vermeyerek tepki göstermek de bir siyasal davranış türü olarak yönetimi etkilemek amacına yönelik olabilir. Vatandaşların siyasal yapı karşısındaki tutum ve davranışları siyasal katılma ile

⁵³⁵ Maurice Duverger, **Siyasal Rejimler**, Çev: Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınları, İstanbul, 1986, s. 11-14.

⁵³⁶ Duverger, *Siyasal Rejimler*, s. 16.

⁵³⁷ Duverger, **Siyasal Rejimler**, s. 19.

⁵³⁸ Arslan ve Kılavuz, s. 56.

doğrudan ilgili bir kavramdır. Siyasal katılma kavramı sadece seçimlerde oy kullanmak anlamına gelmez.

Siyasal katılma, herhangi bir siyasal olaya ilgi duyma ve merak etmeden tutun da, bir siyasal partinin üyesi, aktif bir elemanı olmaya kadar uzayan geniş bir yelpazeyi içerir.⁵³⁹ Katılma olgusu vatandaşların, seçimlerde oy kullanımı olarak tanımlansa bile beraberinde bazı düzenlemelerin varlığını zorunlu kılmaktadır. Katılma imkânlarının oluşturulması, bu imkânların etkili bir şekilde kullanılması ve bu sayede yönetim üzerinde belirleyici bir etkinin olması gerekir.⁵⁴⁰

Siyasal katılma, yukarıdaki birkaç değişik örnekte de görüldüğü gibi, farklı şekillerde tanımlanabilir. Özellikle batılı toplumlara özgü niteliklere ağırlık verilerek getirilen katılma tanımları, ekonomik ve demokratik açıdan gelişmelerini tam tamamlayamamış ülkeler için çok fazla anlamlı olmayabilir. Siyasal katılma tanımlanırken, toplumdan topluma, rejimden rejime farklılıkların olduğu, yani siyasal katılmanın niceliği ile niteliği arasında bir ayırım yapılması gerekliliği unutulmamalıdır.⁵⁴¹

Seçim olgusu, yöneticilerin seçimi ve yöneticiliği devam ettirmede kabul edilmiş en önemli yöntemlerden biridir. Yine seçimler, iktidarın denetlenmesi ve rejimin meşruluğunu korumada ve gerçekleştirmede temel bir role sahiptirler. Meşruluk “mevcut sistemin ve siyasal kurumların toplum için en uygun olan kurumlar olduğu inancını oluşturmak” olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda seçimler, siyasal iktidarın toplum tarafından ne ölçüde benimsenip benimsenmediğinin göstergesidir. Modern demokrasi, seçmenin rasyonelliği ilkesine dayanmaktadır. Yani seçimler hiçbir baskı olmadan genel, gizli oy açık sayım, eşit, en az iki aday arasında tercih yapılarak gerçekleştirilmelidir.⁵⁴²

⁵³⁹ Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, s. 130.

⁵⁴⁰ Çitçi, *Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 9,10.

⁵⁴¹ Arslan ve Kılavuz, s. 56.

⁵⁴² Toktamış Ateş, *Demokrasi*, Nesa Yayın Grubu, İstanbul, 2007, s. 169-172.

3.1.1.1. Demokratik Seçimlerin Genel İlkeleri

3.1.1.1.1. Serbest Seçim İlkesi

Serbest seçim; seçmenlerin, hiç bir baskı, tehdit, korkutulma, sindirilme tehdidi olmadan ve iradelerini etkileyecek şekilde doğrudan umut vererek iradelerini fesada uğratacak çalışmalara ve tinsel baskılara karşı korunması anlamına gelmektedir. Maddi vaatlerin yarısının verilmesi ve geri kalanın seçimlerin kazanılması halinde verileceği gibi tinsel baskılardan emin şekilde seçimlere girilmesinin sağlanması gerekmektedir.⁵⁴³

Seçimlerde seçmenlerin tek yönlü propagandanın etkisinde kalmasının engellenmesi serbest seçim ilkesinin gereklerinden bir başkasıdır. Maddi imkânları geniş ya da iktidar olmanın imkânlarından yararlanan güçlü partilerin varlığı karşısında seçime katılan diğer parti ve ya adayların kamu imkânlarıyla desteklenmesi ve kamu ve özel kitle iletişim araçlarından adaletli yararlanmasının sağlanması zorunluluğu vardır. Aksi takdirde haksız rekabet diyebileceğimiz seçim süreçlerinin yaşanması ve demokratik seçimlerden beklenen herkesin legal yol ve imkânlarla iktidara gelebilmesi idealinden uzaklaşmış olunacaktır.

Serbest seçim ilkesi 1982 Anayasasının 67/2. Fıkrasında düzenlenmiştir. İlgili düzenlemeye bakıldığında vatandaşların hiç bir baskı ve zorlama olmadan oy kullanabilmesini içerdiği görülmektedir. 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanununun 88. Maddesinde “ Hiç bir seçmene sandık başında müdahale, telkin ve tavsiyede bulunulamaz” demektir. Kapalı oy verme yerinin yerleştiği mahallin yüz metre mesafesi içinde kalan çevreye sandık alanı denir (md. 81) Bu alan içinde seçimin tam bir serbestlikle oy kullanılmasına engel olmaya kalkışanları sandık kurulu başkanı alanın dışına çıkarır. Bu alanda suç işleyenleri zabıtaya teslim eder. (md. 82)

⁵⁴³ Jean Marie Cotteret, Claude Emeri, *Seçim Sistemleri*, Çev. Ahmet Kotil, İletişim Yayınları, 5. Bası, 1991, s. 42.

3.1.1.1.2. Genel Oy İlkesi

Seçim olgusu, karar mekanizmalarına ilgililerin katılmasına imkân tanıyan bir süreçtir. Günümüzde modern devletlerde uygulanan seçim sistemlerinin geçmişi, çok eski dönemlere kadar uzanmaktadır. Genel ve eşit oy ilkesine dayalı bir seçim, büyük toplumsal mücadeleler sonucu gerçekleşmiştir. Atina demokrasisinde köleler, kadınlar ve yabancılara seçme ve seçilme hakkı tanınmamıştı. Bu hak sadece 20 yaşını bitirmiş erkek Atina vatandaşlarına tanınmıştı. Ortaçağ Avrupa'sında feodal yapı içinde insanlar soylular, din adamları, köylüler ve serfler (toprak sahibi olmayıp toprakta çalışan kişilerdir) olarak sınıflara ayrılmıştı. İnsanlar arasındaki bu ayrımın temelinde servet, meslek ve veraset gibi nedenler yer almaktaydı. Daha sonra, 16. yüzyıl ve devamında insana ve insanlar arasındaki eşitliğe değer veren düşünceler ortaya çıkmağa başlamış ve siyasal düşünce skolâstik felsefenin etkisinden kurtulup yavaş yavaş akılcı ve laik bir anlayış çerçevesine oturmuştur.⁵⁴⁴

Temsili sistemlerde, oy kullanma hakkı konusunda da değişik düzenlemeler mevcuttur. Bunlar servete, kariyere, cinsiyete ve ırka dayalı oy düzenlemeleri olabilmektedir. Servete bağlı sınırlı oy, kısıtlı oy kullanma biçimlerinin en eskisidir. Örneğin 1791 tarihli Fransız Anayasası, devlete en az üç iş günü karşılığı ve daha fazla vergi ödeyenlerin oy kullanabileceği hükmünü getirmiştir. Yine Osmanlı İmparatorluğunda 1877 yılında yapılan seçimlerde oy kullanabilme için vergi vermek ve emlak sahibi olmak gibi koşullar getirilmişti.⁵⁴⁵ Servete dayalı oy hakkı zamanla eleştirilere maruz kalmış ve özellikle kariyer sahibi olanların seçme ve seçilme hakkı konusunda tartışmalar başlamıştır. Kariyer esasına bağlı oy hakkının temelinde, kariyeri olup da serveti olmayanların oy kullanması düşüncesinin yanında, serveti olup da kariyeri olmayanların oy kullanmaması düşüncesi de yer almaktadır. Bu düşünceleri savunanlara göre; seçme hakkını topluma yararlı bir şekilde kullanabilmek ancak belirli bir eğitim düzeyine sahip olmakla mümkündür.⁵⁴⁶ Kariyere dayalı oy hakkının ardından cinsiyete dayalı oy hakkı konusuna değinmek gerekir. Bu sistemde

⁵⁴⁴ Tuncer Karamustafaoğlu, *Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri*, AÜHF. Yayınları, Ankara, 1970, s. 57.

⁵⁴⁵ Ahmet Taner Kışlalı, *Siyasal Sistemler*, İmge Kitabevi, Ankara, 1991, s. 165.

⁵⁴⁶ TBMM Yayını, *Seçim Sistemleri ve Türkiye'deki Uygulamaları*, TBMM Basımevi, Ankara, 1982, s. 12.

kadınlara “toplumda kadının yeri ve değeri” ile ilgili geleneksel anlayışın sonucu olarak, seçme hakkı tanınmamıştır. Hatta bu durum, 20. yüzyılın ilk yarısına kadar sürmüş ve batı ülkelerinin çoğunda kadınlara seçme ve seçilme hakkı tanınması söz konusu olmamıştır.⁵⁴⁷

Günümüzde sınırlı oy ilkesi rejim olarak demokrasiyi benimseyen ülkelerde terk edilmiştir. Demokratik bir seçme hakkının olması için, oy kullanabilme hakkının yanında bazı ilkelerin de yer alması gerekir. Bu ilkeler genellik, eşitlik, bireysellik, gizlilik ve serbestlik ilkeleridir. “Ekonomik ve sosyal durumu, zenginlik ve öğrenim derecesi ne olursa olsun herkesin tek bir oya sahip olmasına ‘eşit oy’ ilkesi denmektedir⁵⁴⁸”. Önceleri toplumdaki bazı insanların birden fazla oya sahip olmasının temel nedeni, bazı kişilerin oylarının daha değerli olduğu düşüncesinden kaynaklanmakta idi. Örneğin 1893 yılında Belçika’da 35 yaşında evli ve çocuk sahibi vatandaşlar, devlete belli miktar vergi de öderlerse, birden fazla oy kullanma hakkını elde edebilmekteydi.⁵⁴⁹ Birinci Dünya Savaşı sonrasında bu tür uygulamalar büyük ölçüde son bulmuş ve “one man one vote” deyimini ile açıklanan tek kişiye tek oy İlkesi benimsenmiştir.⁵⁵⁰

3.1.1.1.3. Bireysellik İlkesi

Seçme hakkının kişiye bağlı olması ve bu hakkın her hangi bir araç olmadan kullanılmasına, bireysellik ilkesi denir.⁵⁵¹ Kişi oy verme işlemini vekâlet ve temsil esasına göre belirleyeceği kişiler aracılığıyla kullanamaz. Ancak, sandık başına gidemeyecek kadar özürlü ve hasta olan kişilerin bu haklarının kullanılmasına imkân veren gıyabında oy verme uygulamasına Fransa, İngiltere, ABD, Federal Almanya gibi ülkelerde imkân verildiği görülmüştür. Ayrıca, posta yoluyla da oy kullanılma uygulaması yaygınlaşmaktadır.⁵⁵² Oy hakkı doğrudan bireye verildiğinden bir meslek kuruluşu ve grubun temsilcisi adına kullanılmaz. Bireysellik ilkesi, gizlilik ilkesiyle

⁵⁴⁷ Arslan ve Kılavuz, s. 55.

⁵⁴⁸ Mümtaz Soysal, *Anayasaya Giriş*, AÜSBF. Yayını, Ankara, 1968, s. 61.

⁵⁴⁹ Karamustafaoğlu, s. 61.

⁵⁵⁰ Arslan ve Kılavuz, s. 56.

⁵⁵¹ Cotteret J. Marie, Clande Emeri, *Seçim Sistemleri*, Çev: Ahmet Kotil, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991, s. 42.

⁵⁵² Mümtaz Soysal, *Anayasa’ya Giriş*, Ankara, 1968, s. 162.; TBMM Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü, *Seçim Sistemleri ve Türkiye’deki Uygulamaları*, TBMM Kütüphane ve Dökümantasyon Müdürlüğü Yayınları No: 5, 1982, s. 20.

birlikte düşünülduğünde toplumsal konumları itibariyle zayıf ve dezavantajlı kesimlerin ve bireylerin etki altında bırakılarak ya da zorlayarak ellerinden bu haklarının alınması ve iradelerinin dışında kullanılmasının önüne geçmek ve seçimlerin gerçekten halkın iradesini yansıtacak şekilde sonuçlanması için öngörölmüş önemli ilkelerden biridir.

3.1.1.1.4. Gizlilik İlkesi

Gizlilik ilkesi, seçme hakkına sahip olan bireyin kullandığı oyun başkaları tarafından görölmemesi anlamına gelmektedir. Gerek oy kullanma kabininin, gerek zarflama işleminin gerekse oyunu sandığa atma işlemi sırasında seçmenin oyunun anlaşılmasını sağlayacak tedbirlerin alınması gerekmektedir. Gizlilik ilkesi gereği eğer seçmen istemiyorsa oy kullanmadan önceki süreçte gerekse oy kullanma sırasında iradesinin başkaları tarafından etkilenmesinin önüne geçecek yasal düzenlemelerin bulunması ve bu yasalara uygun şekilde seçim süreçlerinin yürütölmüş zorunluluğu vardır.⁵⁵³

Seçimlerin serbestçe yapılmasının teminatlarından biri de gizlilik ilkesidir. Bu ilke gereğince oy kullanma kabinleri kimsenin seçmenin içerde ne yaptığını bilmesine imkân vermeyecek şekilde dizayn edilmeli ve teknolojinin getirdiği yeni durumlara karşı da tedbirlerin alınması ve gerekli caydırıcı cezaların bulunması gerekmektedir. Oy kullanılan zarfların kullanılan oyun ne olduğunu göstermeyecek özellikte olması da gizlilik ilkesi gereğidir. Teknolojik gelişmeler oyların elektronik ortamda kullanılmasına imkân sağladığından kullanılan araçların sonucu etkileyecek niteliklerden arındırılması ve kişilerin kullandıkları oyları gizleyecek şekilde dizayn edilmesi de artık önemli gerekliliklerden biri haline gelmeye başlamıştır.

Demokratik sistemlerde seçimler “gizli oy- açık sayım ve döküm ilkesi” ne göre yapılmadığında yapılan seçimlerin meşruiyeti tartışmalı hale gelmektedir. Türkiye’de çok partili yaşama geçiş aşamasında yapılan 1946 seçimlerinde “açık oy-gizli sayım” ilkesi uygulandığı için yapıldığından günümüze kadar kötü ve meşru

⁵⁵³ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2001, s. 202.

olmayan seçime örnek olarak gösterilmiştir.⁵⁵⁴ Gizlilik ilkesi, özellikle okuma yazma oranı düşük ülkelerde önemli bir problem haline gelmiştir. Örneğin Afrika’da eski İngiliz sömürgeleri bir süre “kulağa söylenen oy” yöntemini uygulamışlardır.⁵⁵⁵

3.1.1.1.5. Açık Sayım ve Döküm İlkesi

Yapılan seçim sonunda verilen oyların sayımı ve sayılan oyların partilere göre dökümünün yapılması ve seçim sonuçlarının tutanağa, döküm cetvellerine işleminin kamuya açık şekilde yapılmasını öngören seçim ilkesine “açık sayım ve döküm ilkesi” denilmektedir. Bu ilke sayesinde seçmen iradesinin gerçeğe uygun bir şekilde doğru bir şekilde ilan edilmesi öngörülmektedir. 298 sayılı Yasanın 95–107. maddelerine göre sayım ve döküm açık olarak yapılır. Sandık kurulu, parti müşahitleri ve oy verme yerinde hazır bulunanlar sayım ve dökümü takip ederler.⁵⁵⁶ İlgili maddeler gereği sandık orada hazır bulunanların önünde açılır ve oylar sayılır. Ülkemizde ilk defa açık sayım ve döküm ilkesi 1950 yılında yapılan seçimde uygulanmıştır.

3.1.1.1.6. Eşit Oy İlkesi

Eşit oy ilkesi seçmenlerin verdiği oyların aynı ağırlıkta olması, zenginliğe, eğitim düzeyine, aile reisi olmasına, toplumdaki etkililik derecesine bakılmadan herkesin bir oy kullanması anlamına gelmektedir. Kişilerin bir oyu vardır ve bu oyu bir sandıkta sadece bir defaya mahsus olarak kullanabilir. Oy kullanma hakkının tarihsel gelişim sürecine bakıldığında ülkelerin eğitim, servet vb. özelliklere sahip olan kişilere birden çok oy kullanma hakkının tanındığı görülmüştür.⁵⁵⁷

İngiltere 1848 yılına kadar bir kişi 10 Pound değerinde iş sahibi olmak kaydıyla hem ikametgâhında hem de iş yeri çevresinde oy kullanma hakkına sahipti. Bu sistem ülkede yapılan avam kamarası seçimlerinin birden fazla güne yayılması sayesinde uygulanabilmiş ancak 1918 yılında seçimlerin tek günde yapılması ön görülünce ulaşım imkânlarındaki kısıtlılık nedeniyle bir den fazla yerleşim yerinde

⁵⁵⁴ Yılmaz Aliefendioğlu, “Temsili Demokrasinin “Seçim” Ayağı”, *TBB Dergisi*, Sayı: 60, Yıl: 2006, s. 88.

⁵⁵⁵ Cotteret J. Marie, Claude Emeri, s. 42.

⁵⁵⁶ Aliefendioğlu, s. 90.

⁵⁵⁷ Teziç, s. 315.

oy kullanma imkânı fiilen ortadan kalkmış ve 1931 yılında bu sistem kaldırılmıştır. Fransa’da Birinci Dünya Savaşı sırasında nüfus artışını özendirmek amacıyla aile reisine eşi ve çocukları için birer fazla oy kullanma hakkı tanınmıştır. 1893 yılında Belçika’da otuz beş yaşında, evli ve çocuklu vatandaşların devlete yılda en az 5 Frank vergi ödeyenlere birden fazla oy kullanma hakkı tanınmıştır.⁵⁵⁸

3.1.1.1.7. Seçimlerin Yargı Organlarının Yönetimi ve Denetimi Altında Yapılması İlkesi

1982 Anayasası’nın 67/2 fıkrasında yapılan düzenleme ile öngörülen bir ilkedir. Seçim öncesinde, seçim sırasında ve seçim sonucunda çıkan uyuşmazlıkların yargı organlarının gözetim ve denetiminde sağlıklı ve adil bir şekilde çözülmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Ancak tarihsel sürece ve dünyadaki uygulamalara bakıldığında seçim uyuşmazlıklarının çözümünün meclislere bırakıldığı görülmektedir. Fransa’da 1958 V. Cumhuriyet öncesinde seçimlerin denetimi meclis tarafından yapılmaktaydı. Belçika ve İtalya’da da yapılan seçimler meclis tarafından denetlenmektedir. Ancak, meclisler tarafından yapılan denetimlerde işin içine siyasi tercihlerin karıştırılması nedeniyle seçimlerin denetlenmesi işinin giderek yargıya bırakılması yönündeki eğilimleri güçlendirmiştir.⁵⁵⁹

Türkiye’de 1954 yılına kadar seçim tutanaklarını inceleyip kesin karara bağlama yetkisi TBMM tarafından kullanılmaktaydı. Ancak 1954 yılında çıkarılan 6272 sayılı Yasa ile seçim tutanaklarını inceleme ve kesin karara bağlama yetkisi Yüksek Seçim Kurulu’na verilmiştir. 1961 ve 1982 Anayasaları ile Yüksek Seçim Kurulu Anayasal bir kurul haline getirilmiş ve seçimlerin gözetim ve denetimi görevi verilmiştir.⁵⁶⁰

Sonuç olarak seçimlerin adil bir şekilde yapılması ve sandık sonuçlarının halkın iradesini yansıtabilecek şekilde ortaya konulması demokrasinin en önemli amaçlarından biri olan katılımcılık ilkesinin hayata geçirilmesinin gereklerindedir. Demokratik ilkelere uygun ve meşruiyeti tartışmasız seçimlerin yapılması demokratik sistemin kavgasız sürdürülmesi ve

⁵⁵⁸ TBMM. Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü, *Seçim Sistemleri ve Türkiye’deki Uygulamaları*, s. 19.

⁵⁵⁹ Aliefendioğlu, s. 90, 91.

⁵⁶⁰ Aliefendioğlu, s. 91.

toplumsal barışın sağlanması açısından önem arz etmektedir. Burada yaşanacak yanlış uygulamalar toplumsal çatışmaların artmasına ve enerjinin gereksiz siyasi tartışmalarla harcanmasına neden olmaktadır. Seçimlere olan inancın kaybolması demokratik sisteme olan inancın sarsılmasına ve radikal siyasal akımların güç kazanmasına meydan verecektir.

3.1.2. Seçim Sistemleri

Demokratik sistemleri benimsemiş ülkelerde halkın yönetimi kim ya da kimlere vereceği seçim yapmak suretiyle belirlenmektedir. “Bir seçimde kullanılan geçerli oyların parlamentoda sandalyelere dönüştürülmesinde uygulanan teknik usullere seçim sistemleri denilmektedir.”⁵⁶¹ Seçim sistemleri oluşturulurken temsilde adalet yönetimde istikrar ilkesine uygun olarak kurgulanmaya çalışılmakla birlikte uygulamada temsilde adalet ya da yönetimde istikrar ilkelerinden birine ağırlık verildiği görülmektedir. Ülkelerin ihtiyaçları burada belirleyici olmaktadır.⁵⁶²

Anayasa'nın 67. maddesine 1995 yılında eklenen 6. fıkra ile “*Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir*” kuralı kabul edilmiştir. Bu fıkra hükmünün kabul edilmesi ile “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkeleri Anayasaya girmiştir.

Seçim sistemlerinin iki temel işlevi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, yapılan seçimler sonucunda mecliste belli bir çoğunluğun oluşmasının sağlanması ve bu çoğunluğun hükümet kurmaya elverişli olmasıdır. Bu amaç aslında “*yönetimde istikrar*”ın sağlanmasını öngörmekte ve siyasal karmaşanın önüne geçmeye çalışan, etkin bir hükümetin varlığını öngören bir yaklaşımdır. İkinci amaç ise, halk içinde var olan siyasal eğilimlerin meclise yansımaları sağlamak şeklinde ifade edilebilir. Burada halkın iradesinin kahir ekseriyetinin bir şekilde mecliste temsil edilmesi amaçlanmakta ve “temsilde adalet ilkesi” yaklaşımının uygulamaya konulmasına çalışılmaktadır. Yani katılım ilkesi etkin kılınmak istenmektedir.⁵⁶³

⁵⁶¹ Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 8. Baskı, Mimoza Yayınları, Konya, 2013, s. 189.

⁵⁶² Emine Yavaşgel, *Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri*, 2. Basım, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2014, s. 76.

⁵⁶³ Hikmet Sami Türk, “Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Sayı: 23, 2006, s. 77,78.

Katılımcı demokrasinin güçlendirilmesi açısından “*Temsilde Adalet İlkesi*” hayati öneme sahiptir. Çok partili hayat ve çok sesli bir parlamento istenmesi halinde bu ilke ağırlık kazanacaktır. Ancak şurası unutulmamalıdır ki bu iki ilkedен birinin tercih edilmesi halinde diğeri zayıflamaktadır. Yani birbirini ters yönde etkileyen bir yapıları vardır.⁵⁶⁴ Temsilde adalet ilkesinin güçlendirilmesi ve katılımı etkin kılmak için partilerin aday belirleme işlemlerinin merkezden yapılmasının sınırlandırılması, aday belirlemede parti üyelerinin katılımının sağlanması, tercihli oy sisteminin hayata geçirilmesi ve ön seçimin kabul edilmesi gibi düzenlemeler temsilde adalet ilkesinin güçlenmesini sağlayacak nitelikte olacaktır.⁵⁶⁵ Siyasal parti programlarında temsilde adalet ilkesini öne çıkaran düzenlemeler bulunması da bu ilkenin güçlenmesine hizmet edecektir.

Demokratik toplumlarda “egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu” gerçeğinden hareketle meşruiyetin temelini seçimler oluşturmaktadır. Savundukları programları gerçekleştirmek için yarışan siyasi partiler ve özgür seçimler demokrasinin vazgeçilmez unsurlarıdır. Genel seçimlerde belli bir seçim dönemi için hangi partinin ya da partilerin hükümeti kuracağı, hangi parti ya da partilerin muhalefet olacağı belirlenir. İktidar veya muhalefet olmak sürekli sıfatlar değildir. İktidar ve muhalefet zaman zaman yer değiştirmektedir. Bu yine barış ortamında seçim yoluyla gerçekleşir. Çok partili yaşamın özü ve erdemi buradadır.⁵⁶⁶

Temsili demokrasilerde yönetme erkinin kaynağı ve meşruiyetini seçimler oluşturur. Bu anlayış İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde “...halkın iradesi, yönetim, (hükümet) yetkisinin temelidir. Bu irade genel ve eşit oy hakkıyla olacak ve gizli oy ve eşdeğerli serbest oy verme usulleriyle yapılacak dönemseller gerçek seçimlerle açıklanır” (md. 21–23) ifadeleriyle açık bir şekilde vurgulanmıştır. Bu konu yeni bir Avrupa projesindeki Paris Şartında da “Demokratik yönetim (hükümet) düzenli aralıklarla yapılan serbest ve adil seçimlerle açıklanan halk iradesine dayalıdır” ifadeleriyle belirtilmektedir. Yine aynı Şartın birinci ekinde, taraf devletler “düzenli aralıklarla yapılan dürüst seçimler yoluyla serbest ve adil bir biçimde

⁵⁶⁴ Türk, “Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih”, s. 78.

⁵⁶⁵ Bedrettin Keşgin, *Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi*, Açılım Yayınları, İstanbul, 2014, s. 129.

⁵⁶⁶ Hikmet Sami Türk, *Türkiye İçin Nasıl Bir Seçim Sistemi*, Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, Ankara, 1995, s. 2-5.

açıklanan halk iradesinin” meşruiyetin temeli olduğu dile getirilmiştir.⁵⁶⁷

Seçim sistemlerine ait temel ilkeler kural olarak anayasalarda yer alır. Bu ilkeler çerçevesinde iktidar partisi çoğunluğu yetiyorsa Anayasa da, yetmiyorsa seçim kanunlarında yapacağı değişikliklerle kendisine en yüksek oyu ve milletvekilini kazanmak ister. Muhalefet ise kendi oyunu artıracak, iktidarın oyunu azaltacak formüller üretmeye çalışır. Küçük partiler ise kendilerini meclise taşıyacak değişiklikleri talep ederler.⁵⁶⁸

Seçimle ilgili teknik düzenlemeler yapılırken üzerinde durulan ilk düzenleme, hesaplama kolaylığı ve basitliği nedeniyle “Çoğunluk Sistemi” denilen uygulamadır. Daha sonraları özellikle oy hakkının yaygınlaşması ve farklı sınıf örgütlerinin ortaya çıkışı ile birlikte azınlıkların da temsiline imkân tanıyan “Nispi Temsil Sistemi” uygulanmıştır. Daha sonra, bu ikisinin karışımı olarak “Karma Sistem” adı verilen sistem ortaya çıkmıştır.⁵⁶⁹

3.1.2.1. Çoğunluk Sistemleri

Çoğunluk sistemi, seçim sistemlerinden en basit ve sonucunun alınması en kolay olanıdır. Bu sistemde kimi zaman seçimi kazanan partinin ülke düzeyinde aldığı oy oranının çok üstünde parlamentoda temsil edildiği, kimi zaman da ülke çapında aldığı oy açısından azınlıkta kalan partinin parlamentoda çoğunluğu sağladığı görülmektedir. Bunun sebebi, parlamentoda çoğunluğu sağlayan partinin bazı seçim çevrelerinde seçimi çok-az farkla kazanması, bazı seçim çevrelerinde ise büyük farkla kaybetmesidir.⁵⁷⁰ Çoğunluk sistemleri, “*Tek İsimli (Dar Bölge) ve Tek Turlu Çoğunluk Sistemi, Tek İsimli-İki Turlu Çoğunluk Sistemleri, Listeli-Tek Turlu Çoğunluk Sistemi, Listeli-İki Turlu Çoğunluk Sistemi(Fransız Sistemi)*” şeklinde dört ana başlık altında sınıflandırılabilir. Bunlar dışında da çoğunluk sistemi olmakla

⁵⁶⁷ Ülkü Varlık, Banu Ören, *Seçim Sistemleri ve Türkiye’de Seçimler*, Der Yayınları, İstanbul, 2001, s. 22-23.

⁵⁶⁸ Ali Akyıldız, “Demokrasinin Sayılarla Sınavı: Seçim Sistemleri”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 7, s. 131.

⁵⁶⁹ Arslan ve Kılavuz, s. 58.; Akyıldız, s. 131

⁵⁷⁰ A.Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999, s. 86.

birlikte ana hatlarıyla bu şekilde sınıflandırılabilir.⁵⁷¹

3.1.2.1.1. Tek İsimli (Dar Bölge) ve Tek Turlu Çoğunluk Sistemi

Tek İsimli (Dar Bölge) ve Tek Turlu Çoğunluk Sistemine İngiliz Sistemi de denmekte olup “dar bölge sistemi” şeklinde de isimlendirilmekte ve halen Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanmaktadır. Tek İsimli (Dar Bölge) ve Tek Turlu Çoğunluk Sistemi belirlenen seçim çevresinde kullanılan oyların basit çoğunluğunu alan adayın seçimi alacağı anlayışı üzerine kurulmuştur. Seçimlere ne kadar aday katılmış olursa olsun içlerinde en fazla oyu alan aday seçimi kazanmış olmaktadır ve mecliste sadece bu aday seçim bölgesini temsil etmektedir.

Bu sistemde seçmenler sadece bir tek aday seçecekleri için seçim çevresi oldukça küçüktür. Bu sistem basit olduğundan dolayı büyük uygulama alanı bulmaktadır. Bu sistemde seçim çevresinin küçük oluşundan dolayı seçmen ve temsilci birbirini daha iyi tanımaktadır. Yine seçim çevresinin küçüklüğünün seçim kampanyasını kolaylaştırdığı da söylenebilir. Bu sistemde seçmenlerin eğilimi daha çok oylarının boşa gitmemesi düşüncesi çerçevesinde ülke düzeyindeki iki büyük partiden birisine doğru olmaktadır. Bu anlayışın uzantısı olarak seçim sonucu genellikle bir parti parlamentoda hükümeti kurabilecek kadar bir çoğunluğu sağlayabilmektedir. Bu tür olumlu yönlerinin yanında bu sistemin; seçmenlerin milletvekillerini kişisel sorunları altında tutma gibi olumsuzlukları olabilmektedir.⁵⁷²

Bu sistem, doğal olarak mecliste seçim bölgesinde oy kullanan büyük bir seçmen kitlesinin temsil edilmemesine neden olmaktadır. Bu durum seçim bölgesi için ciddi bir temsil açığı doğurmakla birlikte iki partili sistemlerde aynı zamanda istikralı sonuçların doğmasını sağlamaktadır. Ancak bu sistemin uygulanması zamanla sistemde iki parti kalmasına neden olmakta başka bir partinin sisteme dâhil olması mümkün olmamaktadır.⁵⁷³ Tek turlu Çoğunluk⁵⁷⁴ daha çok büyük partileri

⁵⁷¹ Ali Akyıldız, “Demokrasinin Sayılarla Sınava: Seçim Sistemleri”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 7, Haziran 2016, s. 132, 133.

⁵⁷² Arslan ve Kılavuz, s. 60-61.

⁵⁷³ Teziç, s. 339, 342; Akyıldız, Demokrasinin Sayılarla Sınava: Seçim Sistemleri, s. 132.

⁵⁷⁴ Özellikle tek turlu çoğunluk sisteminin bir sonucu olarak mecliste tek bir partinin iktidarı elde etmesi hem avantaj hem de dezavantaj olarak değerlendirilebilir. Tek başına iktidar durumunda yapılan icraatların siyasi sorumlusu açıkça bellidir. Yine iktidar partisi çok rahat bir şekilde hareket

teşvik eden bir yapıya neden olmaktadır. Seçmenlerin küçük partilere oy vermeleri halinde oylarının boşa gideceğini düşünmeleri bu konudaki önemli etkenlerdendir. İki partili sistemi teşvik eden bu uygulamanın bir sonucu olarak ortaya istikrarlı hükümetlerin çıkacağı açıktır. İki büyük partinin varlığı halinde parlamentoda tek partinin çoğunluk elde edip hükümeti kurması söz konusudur. Diğer büyük parti ise muhalefet görevini yerine getirecektir. Bu durumda tek başına hükümet olmanın bütün avantajları gerçekleşecektir.⁵⁷⁵

Tek isimli çoğunluk sisteminde temsilde adalet ilkesinin gerçekleşebilmesi için eşit ya da yakın seçmen sayısından oluşan seçim çevrelerinin varlığı zorunludur. Seçim çevrelerini her zaman bu şekilde düzenlemek mümkün değildir. Çünkü seçim çevreleri belirlenirken seçmen sayısı ile birlikte coğrafi yapı, nüfus, mülki taksimat gibi konular etkili olmaktadır.⁵⁷⁶

3.1.2.1.2. Tek İsimli-İki Turlu Çoğunluk Sistemi

Tek turlu çoğunluk sisteminin sayılan sakıncalarının giderilmesi için özellikle Fransa'da iki turlu çoğunluk sistemi uygulanmıştır. Fransa'da 1852–1871, 1875–1885, 1898–1919 yılları arasında ve 1927'den İkinci Dünya Savaşına kadar uygulanmıştır. 1986 yılında uygulanan nispi temsil sisteminin ardından tekrar tek isimli iki turlu çoğunluk sistemi uygulanmaya devam edilmiştir.⁵⁷⁷

Tek İsimli-İki Turlu Çoğunluk Sisteminde tek aday seçilmekte ancak seçilmesi için geçerli oyların salt çoğunluğunu alması beklenmektedir. Salt çoğunluğun sağlanması halinde ikinci tur seçime gidilmez. Ancak, adaylardan hiç bir salt çoğunluğun oyunu almayı başaramazsa en çok oy alan iki aday arasında ya da belirlenmiş belli bir oranın üzerinde oy alan adayların katılacağı ikinci tur seçimine gidilir. Yapılan ikinci tur seçiminde en çok oy alan aday seçimi kazanmış olur.⁵⁷⁸

edebilir ve istediği düzenlemeleri yapma imkanı bulur. Çoğunluk sisteminin iki turlu olarak uygulanmasında özellikle ikinci turda küçük partiler kendilerine yakın gördükleri diğer büyük partileri destekleyeceklerdir. Bu durumda değişik anlaşmalar ve pazarlıklar gibi etik olmayan davranışların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Bkz. Akyıldız, s. 133.

⁵⁷⁵ Arslan ve Kılavuz, s. 77.

⁵⁷⁶ Arslan ve Kılavuz, s. 61-62.

⁵⁷⁷ Teziç, s. 342.

⁵⁷⁸ Teziç, s. 343; Akyıldız, Demokrasinin Sayılarla Sınavı: Seçim Sistemleri, s. 132.

Bu sistemde özellikle ikinci tur oylamada birbirine yakın görüşleri savunan partiler arasında işbirliği ve bütünleşme görülmektedir. Seçmen aslında ikinci turda doğrudan desteklediği kişiyi değil de kendisine en yakın gördüğü kişiyi seçecektir. Kerhen destekleme söz konusudur. Kararsız oylar içinde ikinci tur aydınlatıcı olmaktadır. Bu yöntemde de partilerin oy oranları ile parlamentodaki temsil oranları arasında farklar olabilmektedir.⁵⁷⁹

İki turlu çoğunluk sisteminde ortaya çıkabilecek sakıncalardan birisi de, ilk tur oylama ile ikinci tur oylama arasında ters sonuçların ortaya çıkabilmesidir. İlk tur-ikinci tur oy farklarının yanında bir partinin ülke genelinde İkinci turda daha az oy aldığı halde daha fazla milletvekili kazanması mümkündür. Bu sistemin en son olumsuzluğu ise, seçim sürecinin uzaması ve seçim maliyetlerinin artmasıdır.

İki turlu çoğunluk sistemi çok partili siyasal hayata imkân tanınması açısından İngiliz sisteminden farklılaşmaktadır. Özellikle seçimlerin ikinci tura kalması halinde küçük partilerin özellikle yerelde var olabilmesine ve büyük partilerle pazarlık yaparak kendilerine siyasal hayatta alan açabilmektedirler. İkinci turda, daha çok program ve ideoloji açısından birbirine yakın partiler bir araya gelerek seçime gitmeyi tercih etmektedirler.⁵⁸⁰

Bu sistemde seçmenler liste halinde sıralanmış birden çok kişiyi seçtikleri için onlarla aralarında önemli bir mesafe oluşmaktadır. Oy verenler adayları, adaylar da seçmenleri çok fazla tanıma şansı bulamamaktadır. Bu yüzden seçmenler adayların özelliklerinden ziyade parti programlarına ve partilerin genel düşüncelerine göre davranmaktadırlar.⁵⁸¹

Dar bölgeli çoğunluk sistemi istikrara hizmete etmektedir. Yalnız özellikle seçmen-aday ilişkileri çerçevesinde bazı olumsuz noktaların gözden uzak tutulmaması gerekir. Bu sistemde aday seçmen ilişkilerinin çok yakın olması sonucu seçimlerde yerel özelliklerin etkili olması, adayın üye olduğu siyasi parti kadar kendi seçmenlerine karşı olan bağlı kuvvetlendirecektir. Belirtilen durumun parti

⁵⁷⁹ Arslan ve Kılavuz, s. 62.

⁵⁸⁰ Teziç, s.345,

⁵⁸¹ Armaoğlu, s. 44.

disiplinini zayıflatması mümkündür. Teorik olarak yapılan açıklama doğru olmakla birlikte, uygulamada bu tür etkilerin her zaman çok fazla belirleyici olacağını söylemek oldukça zordur. Çoğunluk sisteminin iki türlü olarak uygulanması durumunda iki partili bir yapı oluşturma özelliğini kaybedebilir. İlk turda çok fazla başarı gösteremeyen partiler ikinci turda birleşerek ya da diğer partilere şartlı destek vererek meclise girebilirler⁵⁸².

Dar bölge çoğunluk sisteminde, oy verenlerin adayları daha İyi tanınmaları mümkündür. Aday İle seçmen arasında daha yakın ilişkiler oluşur. Adaylar seçmenin isteklerini iyi bilir ve dolayısıyla parlamentoda seçmenlerin temsili konusu daha iyi bir şekilde gerçekleşir. Seçmen-aday yakınlığı gerçeğinden dolayı aday belirlemede siyasi partiler oldukça dikkati davranırlar. Dar bölge çoğunluk sisteminde en az siyasi partilerin etkileri kadar adayların özellikleri de belirleyici olmaktadır. Hatta bazı durumlarda kendi partisinden aday gösterilmeyen kimi adayların parti değiştirdikleri halde seçimi kazandıkları görülebilmektedir.

3.1.2.1.3. Listeli-Tek Turlu Çoğunluk Sistemi

Listeli Tek Turlu Çoğunluk Sistemi seçim bölgelerinde birden çok adayın seçilmesi öngörüldüğünde uygulanan bir sistemdir. Partiler seçim bölgesinde seçilecek aday sayısı kadar liste halinde adaylarını açıklar ve seçime katılırlar. Seçmen burada listede gösterilen birden fazla adaya oy vermektedir. Ancak aday burada seçeceği adayları listelerden ayrı ayrı seçerek oluşturmamakta partilerin gösterdiği listedeki adayları tercih etmektedir. En çok oyu alan aday listesi seçimi kazanmış olmaktadır.⁵⁸³

Listeli Tek Turlu Çoğunluk Sisteminin uygulandığı seçimlere bakıldığında temsilde adalet ilkesine çelişen sonuçlar doğurmaktadır. Bir seçim bölgesinde en çok oyu alan parti blok halinde o seçim bölgesindeki bütün milletvekillerini almakta ve budur mecliste temsilde adaletsizliğe neden olabilmektedir. Türkiye’de, 1946–1961 arasında Bu seçimlerde Listeli Tek Turlu Çoğunluk Sistemini

⁵⁸² Arslan ve Kılavuz, s. 60.

⁵⁸³ Teziç, s. 347; Servet Armağan, *Türk Esas Teşkilât Hukuku*, İstanbul 1979, s. 147.; Saim Sezen, *Seçim ve Demokrasi*, Ankara 1994, s. 164-172.

uygulamıştır.1954 seçimlerinde Demokrat Parti %56 oy almış, ancak parlamentoda %93 oranında milletvekiline sahip olmuştur. 1957 seçimlerinde, Demokrat Parti % 48 oy almış, ancak mecliste % 69,1 oranında milletvekili kazanmıştır. Sonuçlardan da görüldüğü gibi seçmen iradesi oldukça dengesiz bir şekilde meclise yansımaktadır.⁵⁸⁴

3.1.2.1.4. Listeli-İki Turlu Çoğunluk Sistemi

Bu sistemde partilerin geçerli oyların salt çoğunluğunu sağlaması istenmekte, salt çoğunluğu sağlayan parti listeleri ilk turda seçimi kazanmaktadır. Partiler ülke çapında geçerli oyların salt çoğunluğunu ve seçim çevresinde de oyların en az dörtte birini alması halinde seçimi kazanmaktadır. Bu şart sağlanamadığı takdirde ikinci tur seçimlerine gidilmektedir. İkinci turda partiler arasında ittifaklar söz konusu olabilmektedir. Bu da Listeli Tek turlu seçimine göre temsilde adalet ilkesine daha uygun sonuçlar doğmasına neden olmaktadır.⁵⁸⁵

Listeli seçimin temelinde iki türü vardır bunlar, Bloke Liste ve Karma Listedir. Bloke liste de seçmen kendisine verilen listelerden birini blok halinde tercih etmekte, Karma Liste de ise seçmen kendisine sunulan listelerde yer alan isimleri kendi isteğine göre sıralayabilmektedir.⁵⁸⁶

3.1.2.2. Nispi Temsil Sistemleri

Çoğunluk sistemlerinde çoğunluğun temsil edilmesi en önemli faktördür. Konuya toplumsal adaletin gerçekleşmesi açısından bakacak olursak, çoğunluğu oluşturamamış seçmenlerin de temsil edilmeleri gerekmektedir. Bunu gerçekleştirebilmek amacıyla Nispi Temsil Sistemi olarak adlandırılan seçim sistemi geliştirilmiştir. Nispi temsil sisteminde çoğunluğun yanında çoğunluğu sağlayamamış seçmenlerin de temsili söz konusudur. Nispi Temsil Sistemi, Çoğunluk Sisteminin sakıncalarını ortadan kaldırmak amacını gütmektedir. Tarihi açıdan bakıldığında nispi temsil sisteminin 1899 yılında Belçika Seçim Kanunu ile

⁵⁸⁴ Akyıldız, Demokrasinin Sayılarla Sınava: Seçim Sistemleri, s. 133.

⁵⁸⁵ Akyıldız, Demokrasinin Sayılarla Sınava: Seçim Sistemleri, s. 133.

⁵⁸⁶ TBMM Yayını, s. 32., Teziç, s. 347.

tam uygulama şeklini kazanmıştır.⁵⁸⁷

Nispi temsil sisteminde adaylar, çoğunluk sistemine göre daha geniş seçim çevresinden seçilirler. Aday ile seçmen arasında çoğunluk sistemindeki gibi yakın ilişkiler görülmez. Bu yüzden de partiler, yerel etkileri de tamamen ihmal etmezler, genel merkez ve partiye sadakatli üyeleri aday gösterme eğilimindedirler. Seçilenler de seçim sonrası kendilerini seçmenlerden çok parti ve genel merkeze karşı sorumlu hissederler. Bunun sonucunda parti disiplini artar. Adaylar, genel merkez tarafından belirlenen listelerde yer alabilmek için seçmenden ziyade genel başkan ve yetkili organlara yakın olmayı tercih eder. Ortaya çıkan oligarşik yapı büyük ölçüde belirleyici olmaktadır. Seçmenlerin aday belirlemedeki etkisizliği, seçimlere olan duyarlılığı ve katılma oranını olumsuz etkileyebilir.⁵⁸⁸

Nispi temsil sisteminde üzerinde durulması gereken önemli bir nokta da seçimlerde adayların özelliklerinin yanı sıra partilerin ideolojileri ve programlarının ön plana çıkmasıdır. Bu sistemde seçimler tek turda sonuçlandığından seçim pazarlıkları, ittifaklar çoğunluk sistemine göre daha az yaşanmaktadır. Bu olumlu noktaların yanında, adayların daha çok parti genel merkezleri tarafından belirlenmesi konusu unutulmamalıdır. Ayrıca mecliste her türlü düşüncenin temsili ilk bakışta çok olumlu izlenimler vermesine rağmen, özellikle küçük radikal partilerin toplumsal çatışmalara neden olabileceği unutulmamalıdır. Uzlaşma yerine çatışma daha belirgin bir şekilde ortaya çıkabilir. Birbirlerini kabullenip ortak olarak hareket etme yerine birbirlerini tamamen reddeden oluşumlar doğabilir.⁵⁸⁹

Nispi temsil sisteminde amaç, her partinin aldığı oy ile orantılı şekilde temsil edilme imkânı sağlamaktır. Bu yönüyle seçimler “*temsilde adalet*” ilkesine oldukça uygundur. Buna karşılık, bu sistem küçük partilere de temsil hakkı tanıdığından, mecliste siyasi partilerin çoğalmasına neden olarak tek başına iktidarı zorlaştırmaktadır. Yani seçimlerin “*yönetimde istikrar*” ilkesine çok fazla uygun düştüğü söylenemez.⁵⁹⁰

⁵⁸⁷ TBMM Yayını, s. 43.

⁵⁸⁸ Arslan ve Kılavuz, s. 80.

⁵⁸⁹ Arslan ve Kılavuz, s. 80.

⁵⁹⁰ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s. 87.

Bu sistemin vurgu noktası; seçimlerde elde edilecek oylarla orantılı olarak temsilcilerin partiler veya adaylar arasında dağıtılmasıdır. Basit bir hesaplamayla; 10 milletvekili seçilecek bir bölgede, A partisinin kullanılan geçerli oyların %60'ını ve B partisinin de % 40'ını almış olması halinde, milletvekillerinin 6'sını A partisi, 4'ünü de B partisi kazanmış olacaktır.⁵⁹¹

Her sistem gibi nispi temsil sisteminin de olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Nispi temsil sistemi ile ilgili üzerinde en çok durulan nokta “*temsilde adalet*” ilkesine olan uygunluğudur. Temsilde adalet ilkesi gereğince, nispi temsil sisteminde her görüşün mecliste temsilci bulması mümkündür. Her türlü düşüncenin hukuki düzenlemelere uygun olarak meşru zemin olan mecliste temsil edilmesi, radikalizmi ve meşru zemin dışındaki mücadeleyi engelleyici etki yapacaktır. Bu durum toplumun demokratik duyarlılığını olumlu yönde etkileyebilir.⁵⁹² Siyasette radikal akımların ortaya çıkma süreçlerine genel olarak bakıldığında sınırlı ya da geniş siyasal taleplerin ülke siyasetinde yer bulamaması ve taleplerini dillendirip karşılık bulacağı hukuki zeminler bulamaması olarak özetlenebilir. Meşru zeminin dışına çıkılarak siyasal amaçlar peşinde koşulması bu siyasi akımları destekleyenler içinde pek çok açıdan riskler ve tehlikeler barındırmaktadır. Oysaki meşru alanlarda bu taleplerin dillendirilebilmesi ve hedeflere kısmen ya da tamamen ulaşılabileceği yönündeki inanç kişilerin meşru alana yönelmelerine ve radikal olan siyasal akımların içinin boşalmasına neden olmaktadır.

Çoğunluk sisteminin tersine, nispi temsil sistemi daha çok temsilde adalet düşüncesiyle oluşturulmuştur. Çoğunluk sistemindeki ‘temsilde adalet’ problemi, nispi temsil sistemi uygulanarak çözülmeye çalışılır. Nispi temsil sisteminde toplumdaki hemen hemen her düşünce mecliste yer bulabilmektedir. Çoğunlukçu değil çoğulcu demokrasi anlayışına uygun bir seçim sistemidir.⁵⁹³

Bu durumun olumlu ya da olumsuz sonuçlar doğurması, ülkelerin kendi şartlarına bağlı olarak farklılıkla gösterir. Bu sistemin en belirgin özelliği, çok partili bir yapıya neden olmasıdır. Çok partili bir yapının olması çoğu zaman istikrarlı

⁵⁹¹ Yaşar Gürbüz, *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, May Yayınları, İstanbul, 1998, s. 17-18.

⁵⁹² Arslan ve Kılavuz, s. 79-80.

⁵⁹³ Akyıldız, s. 133.

hükümetlerin ortaya çıkmasını zorlaştırmaktadır. Ülkenin ekonomik ve demokratik kalkınma düzeyine bağlı olarak, istikrarsız hükümetler ülke için olumsuz sonuçlar doğurabilir. Yalnız şu nokta unutulmamalıdır ki; ülkenin demokratik kültür düzeyi ne kadar yüksek olursa olsun, koalisyon hükümetlerinin tek başına iktidarlara göre olumsuz sonuçlar doğuracağı iddiası büyük ölçüde kabul görmektedir. Özellikle koalisyon dönemlerinde siyasi sorumluluğun diğer partilere kolayca atılması önemli problemlerdendir. İstikrarsızlık döneminin uzun sürmesi daha da vahim sorunlara neden olabilir. Ekonomiden sağlığa, adaletten eğitime, güvenlikten savunmaya birçok sorunun varlığı özellikle de az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri daha da zor duruma sokmaktadır.⁵⁹⁴

3.1.2.2.1. Nispi Temsil Sistemlerinde Uygulanan Yöntemler

3.1.2.2.1.1. En Yüksek Bakiye Yöntemi

Bu sistemde öncelikle yapılması gereken şey partilerin almış olduğu oy miktarlarını çevre seçim sayısına bölmektir. Partilerin almış oldukları oy miktarı bu sayının tam olarak kaç katı ise öncelikle o kadar milletvekili kazanılmış demektir. Daha sonra ise yapılması gereken şey bölme sonucunda ortaya çıkan artık oyları sıralamaya koymaktır. Yukarıdaki tabloya bakıldığında bölüm işleminin sonuçları görülmektedir. Ortaya çıkan sonuçlara göre sıralama yapıldığında milletvekillerinin partilere göre dağılımının A-3, B-2, C-2, D-1 ve E-1 milletvekili şeklinde olduğu görülmektedir. Bu sistem küçük partilerin parlamentoda temsiline elverişli bir sistem olarak görülmektedir. Bu hesaplama işlemi ikinci bir yöntem olan en yüksek ortalama⁵⁹⁵ sistemi ile de yapılabilmektedir.

⁵⁹⁴ Arslan ve Kılavuz, s. 79.

⁵⁹⁵ Bu sistemde partinin almış olduğu oy miktarı çevre seçim sayısının kaç katı ise o kadar milletvekili kazanılmış olur. Burada da aynı bölme işlemi ile hangi partinin kaç milletvekili çıkardığı hesaplanmaktadır. Partinin almış olduğu oy çevre seçim sayısının kaç katı ise o kadar milletvekili kazanılmış olur. Artık oyların hesaplaması ise yukarıdaki yöntemden biraz farklıdır. Burada ilk bölme sonucu partilerin kazanacağı milletvekili sayısına bir ekleyerek alınan oy tekrar bu sayıya bölünmektedir. Yani ilk bölme işleminde (toplam alınan oy/çevre seçim sayısı) sonucu A partisi 3 milletvekili kazanmıştı. 3 sayısına 1 ekleyerek A partisinin almış olduğu oy 4 e bölünür. Aynı işlem bütün partiler için uygulanır. Daha sonra ortaya çıkan sonuçlar büyükten küçüğe sıralanır. Sonuçlara bakıldığında bu sistemin küçük partilerin parlamentoda temsil edilme şansını azaltan bir sistem olduğu görülür. Bu sistem en yüksek bakiye sisteminin tersine belirli bir ölçüde büyük partiler yararına işlemektedir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Arslan ve Kılavuz age.

3.1.2.2.1.2. Klasik d'Hondt Sistemi

Bu sistem Belçikalı bir hukukçu ve matematikçi olan Victor D'Hont tarafından bulunduğu için bu adla anılmaktadır. Bu yöntem temsilciliklerin tek bir sayı ile bölümünü sağlayacak bir seçim ölçüsü bulma amacıyla ortaya konulmuştur.⁵⁹⁶ D'Hont sistemi ilk olarak 1855 yılında Danimarka'da daha sonra 1899 yılında Belçika'da uygulanmıştır. Birinci Dünya Savaşından sonra İngiltere, Sovyet Rusya ve Türkiye⁵⁹⁷ hariç bütün Kıta Avrupası'nda uygulanmaya başlamıştır.⁵⁹⁸

Bu sistemin özelliği hesaplama yönteminin oldukça basit oluşudur. Bölme işlemi o seçim çevresinden çıkarılacak milletvekili sayısına kadar devam etmektedir. Bölme işlemleri sonucunda kalan paylar sıralamaya konur. Sonuçta A 4, B 2, C 2, D 1 milletvekili kazanır. D'Hondt sistemi⁵⁹⁹, büyük partiler lehine olarak en yüksek ortalama sistemi ile aynı sonucu vermektedir.⁶⁰⁰

3.1.2.2.1.3. Klasik Sainte - Lague Sistemi

D' Hont sistemindeki dağılımın küçük partilerin aleyhine olması sonucu bu sistem üzerinde bazı küçük değişiklikler yapılarak yeni sistemler geliştirilmiştir. Bu sistemde amaç bölme İşleminin tekniğinden faydalanmaktır. Yani bir sayıyı daha büyük bir sayıya böldüğünüzde ortaya çıkacak olan sayı otomatik olarak daha küçük olacaktır. Bu durum küçük partilerin lehine bir sonuç ortaya çıkarır. Diğer işlemler d' Hont yöntemiyle aynıdır. Bu sistemde partilerin aldıkları oy miktarları 1, 3, 5, 7... gibi tek sayılara bölünür. Bu sistemle yapılan bölme işlemi sonucu tablodaki verilere göre A 3, B 2, C 2, D 1, E 1 milletvekili kazanmaktadır. Bir önceki dağılımda A partisinin kazanmış olduğu bir milletvekili bu yöntemde en küçük parti olan E partisine kaymıştır.⁶⁰¹

⁵⁹⁶ Armaoğlu, s. 119.

⁵⁹⁷ Türkiye 1961 yılından sonra D'Hont sistemini uygulamaya başlamıştır.

⁵⁹⁸ Akyıldız, s. 134.

⁵⁹⁹ Türkiye'de 1961'den bu yana -1965 Millet Meclisi genel seçimi ile 1966 Millet Meclisi ara seçimi dışında- bütün milletvekili genel ve ara seçimlerinde D'Hondt sistemi uygulanmıştır; günümüzde de yürürlükte olan sistem budur.

⁶⁰⁰ Teziç, s. 284.

⁶⁰¹ Arslan ve Kılavuz, s. 68-69.

3.1.2.2.1.4. Barajlı Sistemler

İstikrar ilkesini ön plana çıkarmak düşüncesiyle baraj uygulamaları getirmek mümkündür. Baraj uygulaması yerel ölçekte olabileceği gibi ülke düzeyinde de olabilir. Klasik anlamda çevre barajı çevre seçim sayısına eşittir. Yani o bölgede geçerli toplam oyların seçilecek aday sayısına bölünmesiyle bulunan sayıdır.⁶⁰²

3.1.2.2.1.4.1. Hare Yöntemi

“Hare sistemi” de denilen “*devredilebilir tek oy*” sistemi sadece İrlanda'da uygulanan karışık bir sistemdir. Bu sistemde bir seçim çevresinde aday olan herkes bir listeye yazılır. Oy verenler listedeki adayları sırasıyla tercih eder. Seçmenin “1” numara ile numaralandırdığı aday, seçim kotasına ulaştığında, yani seçildiğinde artık bu adayın ihtiyacı olmayan oy, seçmenin “2” ile numaralandırdığı ikinci sıradaki adaya devredilmektedir⁶⁰³. Bu yöntem Danimarkalı politikacı C.C.G. Andrea tarafından geliştirilmiştir. Fakat aynı yıllarda İngiltere'de bir avukat olan Thomas Hare'de aynı esaslara dayanan yöntemini geliştirmiştir. Hare yönteminin özelliği, seçmenlerin tercihlerini sonuca etki bakımından en verimli olacak bir biçimde değerlendirmesi, dolayısıyla oy ziyanının en aza doğru çekilmesidir.⁶⁰⁴

Yönteme göre oylamalar sonucunda hangi adayın, seçilebilecek oy sayısına sahip olduğunun belirlenmesi belli bir seçim sayısı kullanılarak yapılır. Bu seçim sayısı “*Droop Kotası*” dır. Bütün karmaşıklığına rağmen genel olarak ele alındığında, seçim sayısı yöntemi, seçmene tam bir serbesti sağlaması ve milletvekili adaylarını her türlü tesirlere karşı koruması bakımından üzerinde durulmaya değer bir yöntemdir.⁶⁰⁵ Bununla beraber Armaoğlu'na göre “nispi temsili gerçekleştirmek için bu kadar karışık bir sistemi tatbik kalkışmak lüzumsuzdur. Bu sistemin birçok seçim çevresini ihtiva eden bir memlekette tatbik edileceği düşünülürse, mahzurun büyüklüğü daha kolay anlaşılabilir.”⁶⁰⁶

⁶⁰² Arslan ve Kılavuz, s.70.

⁶⁰³ Kemal Gözler, *Anayasa Hukuku*, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.anayasa.gen.tr>. 22-12-2017.

⁶⁰⁴ Ersin Kalaycıoğlu ve Murat Sertel, *Türkiye İçin Yeni Bir Seçim Tasarımına Doğru*, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1995, s. 60.

⁶⁰⁵ Varlık ve Ören, s. 29.

⁶⁰⁶ Armaoğlu, s. 87.

3.1.2.2.1.4.2. Değişmez Tek Sayı Yöntemi

Bu yöntemde kazanan temsilcinin saptanmasında en belirleyici rolü oynayan sayı, seçim sayısından farklı olarak, seçimin başında tüm seçim bölgeleri için aynı olmak üzere belirlenir. Seçime katılacak seçmen sayısına göre değişeceği için bölgelerin çıkaracağı temsilci sayısı önceden belli değildir. Seçim çevreleri seçimin belli aşamalarında farklılıklar gösterebilirler. Şöyle ki: ilk hesaplamadan sonra artık oyların değerlendirmeye alınabilmesi için, birkaç seçim çevresi birlikleri, daha sonra da birlikler tek bir seçim çevresini oluşturur. Her listenin oylan, birkaç seçim çevresinin bir arada birleştirilmesi suretiyle oluşturulan seçim çevreleri birliğin ve gene aynı şekilde her listenin tüm seçim çevrelerinden artan oylan bir milli seçim çevresinde toplatılır.⁶⁰⁷

Artan oylarla birlikte her liste (parti) seçim sayısını kaç defa geçiyorsa yine o sayıda milletvekili kazanır. Her bölgedeki seçilen temsilciler eşit sayıda seçmeni temsil ederler. Yani temsil kuvvetleri eşittir⁶⁰⁸. Bu sistemde, bütün seçim çevrelerinde uygulanmak üzere seçimden önce bir “değişmez tek seçim sayısı” belirlenmektedir. Daha sonra seçim çevrelerinde bu sayıya göre milletvekillikleri partilere dağıtılmakta; her partinin bırakmış olduğu artık oylar ise birkaç seçim çevresinin birleştirilmesinden oluşan seçim çevreleri birlikleri içinde toplanarak bölge bakiyeleri bulunmaktadır. Partilerin bölge bakiyelerinin değişmez tek seçim sayısına bölünmesiyle her partinin seçim çevreleri birliği düzeyinde kazandığı milletvekillikleri ortaya çıkmaktadır.⁶⁰⁹

3.1.2.3. Karma Sistemler

Çoğunluk sistemi ile nispi temsil sisteminin sakıncalarını ortadan kaldırmak için, her ikisinin kaynaştırılması ile pek çok karma sistemler oluşturulabilir. Seçim sistemlerinden herhangi birinin kabul edilmesi, ulaşılmaması istenen siyasi amaç ile yakından ilgilidir. Bu bakımdan, her iki sistemden alınacak unsurlarla, bir karma sistemin oluşturulması hiç de zor değildir. Bu konuda hayal gücü zorlanarak sınırsız

⁶⁰⁷ Arslan ve Kılavuz, s.74.

⁶⁰⁸ TBMM Yayını, s. 50.

⁶⁰⁹ Varlık ve Ören, s. 47.

sayıda karma sistemler ortaya konabilir. Çoğunluk sistemi ile nispi temsil sistemi arasında birden fazla uyum olanakları bulunabilir. Yasa koyucu bir parça nispi temsilden, bir parça çoğunluk sisteminden yararlanabilir. Ancak, karma sistemler, sadece diğer iki sistemin sakıncalarını gidermek için oluşturulmamışlardır. Çünkü seçim sistemleri aynı zamanda bu sistemi hazırlayan siyasal İktidarın amaçlarıyla da yakından ilgilidir. Halen uygulanmakta olan karma sistemlerden en bilineni Almanya seçim sistemidir ve bu türde tam bir karma sistem henüz hiçbir ülkede uygulanmamaktadır.⁶¹⁰

Karma sistemlerin uygulanması üç şekilde farklılık gösterir. Bunlar, çoğunluk sisteminin yöntemlerinin daha ağır basması ile oluşan çoğunluk sistemi ağırlıklı yöntemler, nispi temsil sisteminin yöntemlerinin ağır basması ile oluşan nispi temsil ağırlıklı yöntemler ve her iki sistemden de eşit yararlanılması ile oluşan dengeli yöntemlerdir.

3.1.3. Türkiye’de Seçimler

Demokrasi, en basit tanımıyla, yöneticilerin halk tarafından serbest ve dürüst seçimler yoluyla seçildikleri bir rejim olarak tanımlanmaktadır.⁶¹¹ Zira egemenlik kayıtsız şartsız (Türk) millet(in)e aittir (1982 AY. Md. 6). Millet bu egemenliğini yetkili organları eliyle kullanır. Yetkili organların oluşması ise seçimlerle gerçekleşir. Bu nedenle, seçme hakkı ve seçim hürriyeti demokratik devletin vazgeçilmez unsurlarındandır. 1982 Anayasasının 2. maddesinde yer alan demokratik devlet ilkesi gereğince devletin Yasama ve Yürütme organları seçimle oluşturulmak zorundadır.⁶¹²

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimleri⁶¹³ 5 yılda bir yapılır. 600 üyelik Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne (TBMM) üye seçmek için nispi temsil

⁶¹⁰ TBMM Yayını, s. 64.

⁶¹¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 62.

⁶¹² Akyıldız, s. 129.

⁶¹³ 2017 anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığına en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini (% 5’ ini) almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin (100.000) seçmen aday gösterebilir. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ilk turunda adayların hiçbiri yüzde 50’ye ulaşamazsa en çok oyu alan iki aday ikinci tura kalmaktadır. İkinci turda da en yüksek oyu alan isim 5 yıllık süre için Cumhurbaşkanı seçilmektedir. En fazla iki dönem cumhurbaşkanlığı yapılabilecektir.

sistem ile adaylar arasından belirlenir. TBMM'ye milletvekili göndermek ve orada bir sandalye almak için seçime giren parti; Türkiye genelinde yüzde 10 barajını geçmelidir. Aynı zamanda kendi bölgesinde geçmesi gereken belirli bir yüzde de vardır.

2972 sayılı Mahalli İdareler Seçimi Hakkında Kanuna göre yerel seçimler beş yılda bir yapılmaktadır. Anayasa mahkemesi vermiş olduğu bir kararında seçimlerin normal süresini aşacak şekilde yapılan düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğuna karar vermiştir.⁶¹⁴

Seçimlerin demokratikliğinin ilk ve en önemli şartı, hem oy vermenin vatandaşlar için bir hak olması ve hem de seçmenlerin istedikleri tercihi yapmak konusunda herhangi bir baskı altında olmamalarıdır. Oy vermenin bir hak niteliğinde sayılabilmesi; siyasal katılmanın gönüllülük esasına dayanmasına, kanuni bir ödev durumunda bulunup bulunmamasına ve siyasal mobilizasyonun bir aracı olup olmamasına bağlıdır.⁶¹⁵

Sınırlı oy, oy hakkının bazı kriterlere göre belirlenmesi anlamına gelmektedir. Bu kriterler vergi veya gelir, yetenek, cinsiyet ve ırktır. Sınırlı oyun en eski türü gelir sahibi ya da vergi ödemeye bağlı olanıdır. Buna göre, oy hakkına sahip olabilmek için mülk sahibi olmak ya da devlete belli miktarda vergi ödemek gereklidir. Türkiye'de 1. ve 2. Meşrutiyet dönemlerinde servete bağlı oy ilkesi uygulanmıştır.⁶¹⁶ Yeteneğe bağlı oy'da seçmen olabilmek için belli bir öğrenim düzeyine ulaşmak gereklidir. Günümüzde, ABD'de seçmen olabilmek için Anayasayı okuyup anlayabilme şartı aranmaktadır. Cinsiyete bağlı oy kavramıyla, kadınlara oy hakkının tanınmaması ifade edilmektedir. Kadınlara oy hakkı, ABD'de 1919, İngiltere'de 1928, Fransa'da 1944, İsviçre'de federal düzeyde 1977 yılında, Türkiye'de ise, 5.12.1934 tarih ve 2599 sayılı kanunla tanınmıştır.⁶¹⁷

⁶¹⁴ Bkz. AYMKD, 24, E:1988/14, K:1988/18, 14.06.1988, s. 256.

⁶¹⁵ Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s. 204.

⁶¹⁶ Örneğin, İngiltere'de VIII. Henry döneminde çıkarılmış bir kanun uyarınca, ancak 40 shiling geliri olan toprak sahipleri oy kullanabilirlerdi. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Karamustafaoğlu, Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri, s. 7.

⁶¹⁷ Sınırlı oyla ilgili geniş açıklamalar için bkz: Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 236 vd; Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s. 78.

Genel oy, hiçbir sınırlama olmaksızın bütün vatandaşların oy hakkına sahip olmalarını ifade eder. Genel oy sistemi, oy hakkına yaş, kısıtlılık veya özellik gösteren bazı görevlerde bulunma gibi makul sebeplerle sınırlamalar getirilmesine engel değildir.⁶¹⁸ Anayasanın 67/2. maddesine göre, seçimler genel oy esasına göre yapılır. Seçmen olabilmenin şartları 26 Nisan 1961 tarih ve 298 sayılı “Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun” düzenlenmektedir. Buna göre, seçmen olabilmek için, Türk vatandaşı olmak (AY. Md. 67; 298 S.k. md. 6), 18 yaşını bitirmiş olmak,⁶¹⁹ seçmen kütüğüne yazılı olmak, kısıtlı olmamak⁶²⁰ ve kamu hizmetlerinden yasaklı bulunmamak gerekir.⁶²¹

Seçimlerde ‘*bireysel oy*’ ilkesi geçerlidir. Bireysel oy, vatandaşın seçimlerde oy kullanırken, özel toplulukların, meslekî, ekonomik ve sosyal grupların üyeleri olarak değil, fakat vatandaşlık bağı ile bağlı bulunduğu devletin bir üyesi olarak hareket etmesini ifade eder. Bir de ‘*sosyal oy*’ vardır. Sosyal oy (toplumsal oy), mesleki temsil esasına dayanır. Toplumsal oy taraftarlarına göre, toplum sadece bireylerden meydana gelmez; hatta bireyin değeri bireylerin dışında ortak menfaat ve çalışma esasına göre kurulmuş ekonomik, sosyal ve meslekî topluluklardan birine dâhil olduğu zaman vardır. Bu nedenle, milletin temsili söz konusu olunca bireylerin yanında bu grupların da dikkate alınması gerekir. Uygulamada meslekî temsil üç şekilde gerçekleştirilmektedir:

- Yasama organının tamamının meslek gruplarından oluşması,
- İki meclisli yasama organından birisinin meslek gruplarından oluşturulması
- Seçimle oluşan yasama meclislerinden ayrı ve danışma niteliğinde bir

⁶¹⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 62; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 240.

⁶¹⁹ Anayasanın ilk şeklinde 21 olan yaş sınırı, 17.5.1987 tarihli ve 3361 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliğinde önce 20'ye, daha sonra, 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile 18 yaşına indirilmiştir.

⁶²⁰ MK. md. 405-408. maddelerde düzenlenen ve akıl hastalığı, akıl zayıflığı, alkol, uyuşturucu ve savurganlık, kötü yaşama tarzı ve kötü yönetim, bir yıl ve daha çok hürriyeti bağlayıcı bir cezaya mahkumiyet, ihtiyarlık sakatlık veya tecrübesizlik nedeniyle işlerini görmekten aciz olduğunu ispat ederek kendi isteği ile kısıtlılık altına alınma seçmen olmaya engeldir.

⁶²¹ Milletvekili seçimlerinde, sandık seçmen listesinde yazılı olmak oy kullanmak için kural olmakla birlikte, 298 sayılı Kanunda 23 Nisan 1987 tarih ve 3377 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, yurtdışında altı aydan fazla yaşayan ve bu nedenle seçmen kütüğüne yazılamayan vatandaş seçmenler seçimlerin yapılacağı günden 75 gün önce başlayarak seçim günü saat 17.00'ye kadar giriş ve çıkışlarda gümrük kapılarında oy kullanmaları öngörülmüş, 23 Temmuz 1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile yurt dışında yaşayan vatandaşların oy hakkı kural olarak kabul edilmiş ve bu hakın nasıl kullanılacağı ise, 27.10.1995 tarih ve 4125 sayılı seçim ve siyasi partiler kanunlarında değişiklikler yapan kanunun geçici 2. maddesi ile yurtdışında bulunan vatandaşların oturdukları ülkelerde oy kullanmaları mümkün hale gelmiştir.

ekonomik konseyin oluşturulması.⁶²²

Anayasaya göre (md. 67/2) seçimlerde her Türk vatandaşının kullandığı oy eşittir. Eşit oy, her vatandaş seçmenin tek bir oya sahip olması anlamına gelir. Türkiye'de zorunlu oy ilk kez 1982 Anayasasının halkoylamasında uygulanmıştır. Anayasanın geçici 16. maddesi, geçerli mazereti olmaksızın oylamaya katılmayanları, halkoylamasını izleyen beş yılda yapılacak her türlü seçime katılmaktan yoksun bırakmaktadır. Diğer taraftan 10 Haziran 1983 tarih ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nda 23 Mart 1986 tarih ve 3270 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, milletvekili genel ve ara seçimlerine meşru mazeretleri olmaksızın katılmayanlara para cezası verilmesi öngörülmektedir. 17 Mayıs 1995 tarihli ve 3361 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle Anayasanın 175/8. maddesine, «halkoylamasına, milletvekili genel ve ara seçimlerine ve yerel genel seçimlere iştiraki temin için, kanunla para cezası dâhil her türlü tedbir alınır» hükmü konularak, ülkemizde oy kullanmak, anayasal bir yükümlülük haline getirilmiştir. Bu tür düzenlemelerin, Anayasadaki «seçimlerin serbestliği» (AY. Md. 67/2) ilkesi ile bağdaştığını söylemek zordur.⁶²³

Seçimler gizli oy esasına göre yapılır. Seçimlerin gizliliği ilkesi, seçmenin oy hakkını herhangi bir baskı altında kalmadan kullanabilmesini ifade eder. Seçimlerin gizliliği, “*seçimlerin serbestliği*” ilkesinin olmazsa olmaz şartlarından biridir. Türkiye'de ise, 1876 Anayasası seçimlerin gizli yapılacağını öngörmüştü, 1924 Anayasasında ise böyle bir kural yer almamıştı. İlk kez 1948 tarih ve 5258 sayılı Seçim Kanunu'nda gizli oy düzenlenmişti ve 1950 seçimleri de gizli oy ilkesine göre yapılmıştı. 1961 (md. 55/2) ve 1982 (md. 67/2) Anayasaları gizli oy ilkesini açıkça düzenlemişlerdir.

3.1.3.1. Yerel Yönetimler Meclis Üyeliği Seçimleri

Yerel topluluğu oluşturan bireylerin, yerel yönetimlerde temsil edilmesi esas olarak, yerel meclis üyeliği seçimleri ile olmaktadır. Türkiye'de, yerel seçim hukukunun gelişimi çerçevesinde; belediye meclisi ve il genel meclisi üyeliği seçimlerinde, 1960'lı yıllara kadar çoğunluk sistemi, 1960'tan sonraki dönemde nispi

⁶²² Bu usuller hakkında bkz. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 248-249.

⁶²³ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 246.

temsil sistemi ve 1980 sonrası dönemde ise onda birlik barajlı nispi temsil sistemi uygulanmıştır. Köy ve mahalle ihtiyar heyeti üyeliği seçimlerinde ise, bu organların teşkilinden bu yana, çoğunluk sistemi uygulanmıştır. Bunun nedeni, genel olarak, köy ve mahalle heyeti seçimlerinde siyasi partilerin aday gösterememeleri ve köy ve mahallenin bir seçim çevresi olarak nüfus ve alan bakımından dar bölge özelliği göstermeleridir.⁶²⁴

3.1.3.1.1. Belediye Meclisi ve İl Genel Meclisi Seçimleri

1960'a kadar olan dönemde, milletvekili seçimlerinde olduğu gibi, yerel yönetimlerde de basit çoğunluk sistemi uygulanmıştır. Bu dönemde, belediye meclisi üyeliği seçimleri tek dereceli olarak ve basit çoğunluk usulüne göre; il genel meclisi üyeliği seçimleri, 1946 yılına kadar iki dereceli olarak, bu tarihten sonra ise tek dereceli ve basit çoğunluk sistemine göre yapılmıştır. 1961 Anayasası ile tüm seçimlerin serbest, eşit, gizli, tek dereceli genel oy ve açık sayım ve döküm (md. 55) esaslarına göre yapılacağı, anayasal bir ilke haline getirilmiştir. Milletvekilliği seçimlerine paralel olarak, yerel seçimlerde de nispi seçim sistemi uygulanmıştır. 19.07.1963 tarih ve 307 sayılı yasa, belediye meclisi üyeliği seçimlerinde; 19.7.1963 tarih ve 306 sayılı yasa da il genel meclisi seçimlerinde nispi temsil sisteminin d'Hont usulü kabul edilmiştir.⁶²⁵

1980'den sonraki dönemde, yürürlükte bulunan 2972 sayılı Kanunla (md. 2/2), il genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi kabul edilmiştir. Belediye meclisi ile yerel meclis üyeliği seçimleri serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılacaktır.⁶²⁶ (1982 AY. md. 67/2; 2972, md. 2/1).

Onda birlik baraj uygulamasının iptali için Anayasa Mahkemesine dava açılmış, Yüksek Mahkeme, Anayasada seçim sistemine ilişkin açık bir hüküm olmadığı

⁶²⁴ Örsan Akbulut, "Türkiye'de Uygulanan Yerel Seçim Sistemlerinin Evrimi", *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını, No:12, Ankara, 2002, s. 60.

⁶²⁵ Kalabalık, s. 246.

⁶²⁶ Kalabalık, s. 246.

gerekçesiyle davayı reddetmiştir.⁶²⁷ 2972 sayılı Yasanın öngördüğü sistem; onda birlik baraj uygulamasının, baraj niteliğinin tartışmalı olması ve sistemin özellikle bu açıdan 1982 Anayasasında 1995 yılında yapılan değişiklikle madde metnine eklenen “seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.” hükmüne aykırılık oluşturması bakımından önemlidir.⁶²⁸

“İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur(md. 9). İl genel meclisi üyeleri seçimi için her ilçe, belediye meclisi üyeleri seçimi için, her belde bir seçim çevresidir.⁶²⁹ Her seçim çevresinde yerel yönetim karar organlarına seçilecek üye sayısı şu usule göre hesaplanmaktadır.⁶³⁰ İl genel meclisi üyelikleri için, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre, a) Nüfusu 25 000'e kadar olan ilçelerde 2; b) 25 001'den 50 000'e kadar olan ilçelerde 3; c) 50 001'den 75 000'e kadar olan ilçelerde 4; d) 75 001'den 100 000'e kadar olan ilçelerde 5 kişi seçilir, e) Nüfusu 100 000'den yukarı olan ilçelerde fazla her 100 000 nüfus için bir asıl, bir yedek üye ilave olunur. Nüfusun 100 000'e bölünmesi hesabında artık sayı 50 000'den az olursa hesaba katılmaz, 50 000 (dâhil)'den fazla olursa artık sayıya da bir asıl, bir yedek üyelik hesap edilir.

5272 sayılı Belediye Kanunu'nun 17. maddesinde, belediyenin karar organı olan belediye meclisinin ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşacağı öngörülmüştür. Kanun lafzı ve meclisin görevleri incelendiğinde meclisin karar organı olduğu yönünde hiçbir şüphe bulunmamaktadır. Bu nedenle Anayasanın 127'nci maddesinde belirtilen yerel yönetimlerin karar organlarının kanunda belirtilen seçmenler tarafından seçileceği kuralı mutlak suretle uygulama alanı bulacaktır.⁶³¹ 15 İlgili Kanun ise 2972 sayılı kanundur. Bu Kanuna göre, belediye meclisi üyelikleri için son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre; a) nüfusu 10 000'e kadar olan beldelerde 9, b) 10 001'den 20 000'e kadar olan beldelerde 11, c) 20 001'den 50 000'e kadar olan beldelerde 15, d) 50 001'den 100 000'e kadar olan beldelerde 25, e) 100 001'den 250 000'e kadar olan beldelerde 31, f) 250 001'den

⁶²⁷ Bkz. Anayasa Mahkemesinin 1.1.1984 tarih ve 1984/1 Esas ve 1984/2 Karar sayılı Kararı

⁶²⁸ Akbulut, s. 56.

⁶²⁹ 2972 sayılı Kanun, md. 3.

⁶³⁰ 2972 sayılı Kanun, md. 5.

⁶³¹ Kemal Gözler, **Mahalli İdareler Hukuku**, 1. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2018. s. 346.

500 000'e kadar olan beldelerde 37, g) 500 001'den 1 000 000'a beldelerde 45, h) 1 000 000'dan fazla olan beldelerde 55 kişi seçilir. Seçimlerde asıl ve aynı sayıda yedek üyelik hesaplanır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (md. 12) "*Büyükşehir belediye meclisi, Büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelere oluşur.*" hükmünü getirmektedir. 5216 sayılı Kanunda belirtilen ilgili Kanun 2972 sayılı kanundur. Buna göre, Büyükşehir belediye meclisine katılacak üye sayısı, büyük şehir belediye meclisleri belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden teşekkül eder. Bu hesaplamada artık sayılar nazara alınmaz. Yedek üyelikler de aynı usulle hesaplanır.⁶³²

Belediye ve il genel meclisi yedek üyeleri asıl üyeliğe şu şekilde getirilir.⁶³³ İl genel meclisi üyeliklerinde, herhangi bir sebeple boşalma olduğu takdirde vali, belediye meclisi üyeliklerinde boşalma olduğu takdirde ise, belediye başkanı beş gün içerisinde meclise katılacak yedek üyelerin adı yetkili seçim kurulundan sorar ve üç gün içerisinde adı bildirilen üyeyi davet eder. Bu surede davet edilen üye, kalan süreyi tamamlar. Boşalan üyelik hangi ilçe veya siyasi partiye ait ise, davet edilecek yedek üye de, aynı ilçe ve siyasi partiden olur. Bir partiden boşalan asıl üyelik için, o partiden davet edilecek yedek üye kalmamış ise veya boşalan asıl üyelik bir bağımsıza ait ise, parti ayırımı yapılmaksızın oy bölüşümünün de sırası önde gelen yedek üye asıl üyeliğe davet edilir. Bir siyasi parti listesinden, meclis asıl üyeliğine seçildikten sonra, başka bir siyasi partiye geçen veya bağımsız kalanlardan asıl üyelik açıldığı takdirde, bu üyelerin meclis üyeliğine seçildikleri sırada mensup oldukları partinin yedek üyesi, asıl üyeliğe çağırılır.

3.1.3.1.2. Köy ve Mahalle İhtiyar Meclisi Seçimleri

Köy ve mahalle ihtiyar heyeti üyeliği seçimlerinde, bu yerel yönetimlerin kurulduğu yıllardan beri basit çoğunluk usulü uygulanmıştır. Bunun nedeni, köy ve

⁶³² Kalabalık, s.248.

⁶³³ 2972 sayılı Kanun, md. 28.

mahalle ihtiyar heyeti seçimlerinde, siyasi partilerin aday gösterememeleri ve köy ve mahallenin bir seçim çevresi olarak nüfus ve alan bakımından dar bölge özelliği göstermeleridir.⁶³⁴ Mahalli idareler seçimleri kapsamında ele alabileceğimiz köy muhtarlığı ve köy ihtiyar meclisi üyeliği, mahalle muhtarlığı ve mahalle ihtiyar heyeti üyeliği seçimlerinde ise herhangi bir adaylık usulü yoktur (md. 31/1). Muhtarlık seçimlerinde siyasi partiler aday gösteremez.⁶³⁵

Gerek 1961 Anayasası (md. 116), gerekse 1982 Anayasası (md. 127), yerel yönetimler içinde mahalleyi saymamıştır. 10.4.1944 tarih ve 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'da ⁶³⁶ mahallenin tüzel kişiliği olduğuna ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla, mahalle anayasal düzeyde yerel yönetim olarak kabul edilmemekte ve bir tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Mahalle yönetiminin bu hukukî durumu, mahalle ihtiyar heyeti üyeliği ve mahalle muhtarlığı seçimlerini de anayasal güvenceden yoksun bırakmaktadır.⁶³⁷

Mahalle yönetimine ilişkin seçimler, mahalle yönetiminin Anayasada sayılan yerel yönetimlerden olmamasından dolayı, 127. maddede düzenlenen yerel yönetimler kapsamında değerlendirilmemesine neden olmaktadır. Bu nedenle, mahalle yönetimlerinin hem ihtiyar heyetlerinin hem de muhtarlarının seçimle göreve gelmeleri kanun koyucu tarafından engellenebilir. Bununla birlikte, mahalle ihtiyar heyeti seçimlerinin, Anayasanın 67. maddesindeki seçimlerin temel ilkeleri hükümden yararlanarak bir anayasal güvenceye sahip olduğu ileri sürülebilir.⁶³⁸

Mahalle muhtarlığı ve ihtiyar heyeti için, mahalle; köy muhtarlığı ve ihtiyar meclisi için köy; seçim çevresidir.⁶³⁹ Her seçim çevresinde usule uygun olarak konmuş sandıklarda o çevre seçimi için oy kullanılır. Muhtar seçimi için bir ad yazılı oy pusulası, ihtiyar meclisi ve ihtiyar heyeti seçimi için de bu kurulların asıl üye sayısı kadar ad yazılı oy pusulası Yüksek Seçim Kurulunca hazırlanan özel zarfa konularak oy sandığına atılır. Muhtar, ihtiyar heyeti ve ihtiyar meclisi seçimleri ekseriyet

⁶³⁴ Akbulut, s. 60.

⁶³⁵ Çağlayan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 217.

⁶³⁶ Bkz. RG: 15.4.1944, S: 5682.

⁶³⁷ Akbulut, s. 60.

⁶³⁸ Akbulut, s: 60.

⁶³⁹ Bkz.2972 sayılı Kanun, md. 32.

sistemine göre yapılır. Bu seçimler için kullanılacak oy pusulaları, basılabilir, teksir edilebilir ve her türlü araçla çoğaltılabilir.⁶⁴⁰

Köy ve mahalle köy ihtiyar meclisi ve mahalle ihtiyar heyeti üyeliklerine seçilecek üye sayısı şu şekilde tespit edilir.⁶⁴¹ Son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu; (1) 1 000'e kadar olan köylerde 8, (2) 1 001'den 2000'e kadar olan köylerde 10, (3) 2 000'den fazla olan köylerde 12 kişi seçilir.

Seçilecek üye sayısı ilçe seçim kurulu başkanınca belirlenir. Oyların tasnifi sonucunda en çok oy alanlardan başlanarak nüfusu 1 000'e kadar olan köylerde ilk dört üye, nüfusu 1 001'den 2 000'e kadar olan köylerde ilk beş üye ve nüfusu 2 000'den fazla olan köylerde ilk altı üye asıl, geri kalanlar ise yedek üye olur. Mahalle ihtiyar heyetine sekiz üye seçilir. Oyların tasnifi sonucunda en çok oy alan dört üye asıl, geri kalanlar ise yedek üye olur.⁶⁴²

Boşalan köy ve mahalle ihtiyar meclisi ve heyeti üyelikleri şu şekilde doldurulur.⁶⁴³ Seçim döneminin sona ermesinden önce ihtiyar meclisi veya heyeti üye sayısının yedeklerinin de getirilmesinden sonra üye tamsayısının, köylerde tabii üyeler hariç, yansına düşmesi halinde, muhtar, durumu bir hafta içinde ilgili seçim kurulu başkanlığına ve bilgi için de mahallin en büyük mülkiye amirine bildirmeye mecburdur. Bu bildirim üzerine ilçe seçim kurulu başkanlığınca durum 48 saat içinde ilan edilir, ilan tarihinden sonra gelen 60'ncı günü takip eden ilk Pazar günü oy verilir. İhtiyar meclisi veya heyeti seçiminin yapılması gerektiği hallerde köy veya mahalle muhtarlığı da boşalmış ise, haziran ayı beklenmeksizin her iki seçim beraber yapılır.

3.1.3.2. Yerel Yönetimler Yürütme Organları Seçimleri

3.1.3.2.1. Belediyede Belediye Başkanlığı ve Belediye Encümeni Seçimleri

1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılıncaya kadar, belediye başkanlığı seçimi

⁶⁴⁰ Bkz.2972 sayılı Kanun, md. 32/5, EK: 2/3/1984, 2986/4.

⁶⁴¹ Bkz.2972 sayılı Kanun, md. 30.

⁶⁴² Ayrıca bkz. Kalabalık, s. 249.

⁶⁴³ Bkz. 2972 sayılı Kanun, md. 33.

278 sayılı Kanun⁶⁴⁴ ile belediye başkanlarının belediye meclisleri tarafından kendi üyeleri arasından seçileceği şeklinde iki dereceli sistem uygulanmış; 1580 sayılı Kanun'un ilk şeklinde de belediye başkanlığı seçiminin iki dereceli olarak yapılacağı öngörülmüştü. Her iki Kanun arasındaki tek fark, 1580 sayılı Kanun'un sisteminde başkanın belediye meclisi üyeleri dışından da seçilmesine imkân verilmesidir.⁶⁴⁵

1961 Anayasası'nın 55. maddesinde, seçimlerin genel ilkeleri arasında, tek dereceli seçim ilkesine yer verildiği için, belediye başkanlığı seçimlerinin de tek dereceli olarak yapılması, Anayasal olarak zorunlu hale gelmişti. 1980 sonrası dönemde, Büyükşehir belediyelerinin kurulması ile birlikte, büyük şehirlerde hem Büyükşehir belediye başkanı hem de bir Büyükşehir üç belediyesinin belediye başkanının ayrı ayrı seçilmesi öngörülmüştür. Ancak, 3394 sayılı Kanunla⁶⁴⁶ Büyükşehir ilçe belediye başkanlarının seçim çevresi, Büyükşehir ilçe belediyesi değil, Büyükşehir belediye sınırları olarak, Büyükşehir belediye yönetimlerinde istikrar sağlamak için kabul edilmiştir. Ancak bu hükmün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmuş, Yüksek Mahkeme, “bir yerel yönetim sınırları içindeki seçmenleri bir başka yerel yönetim yöneticisi için oy verme zorunda bırakmaktadır⁶⁴⁷” gerekçesiyle, söz konusu düzenlemeyi iptal etmiştir.⁶⁴⁸

Ancak, 31.3.1988 tarih ve 3420 sayılı Kanun ile bu kez Büyükşehir belediye başkan adayları ile Büyükşehir ilçe belediye başkan adayları müşterek oy pusulasında gösterilerek benzer düzenleme farklı bir şekilde getirilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu defa, “düzenleme ilçe belediyelerinin bağımsızlığını, organlarının kendi seçmenlerince seçilme ilkesini ortadan kaldırdığı” gerekçesiyle⁶⁴⁹ iptal etmiştir. Bu karardan sonra, 7.8.1988 tarih ve 3469 sayılı Kanunla Büyükşehir ilçe belediye başkanlığı seçim çevresi yeniden ilçe olarak düzenlenmiştir.⁶⁵⁰

⁶⁴⁴ Bkz. RG: 30 Teşrinievvel 1338 ve 9 Rebiülevvel 1341 30.10.1922 tarihli Devairi Belediye Rüesasının Sureti intihabına Dair Kanun, 1580 sayılı Kanun'un 162. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

⁶⁴⁵ Kalabalık, s. 250.

⁶⁴⁶ Bkz. 1580 Sayılı Belediye Kanunu, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun", RG: 30 Haziran 1987, S. 19503.

⁶⁴⁷ Bkz. Anayasa Mahkemesinin 13.06.1988 tarih ve 1987/22 Esas ve 1988/19 Karar sayılı Kararı

⁶⁴⁸ Ayrıca bkz. Kalabalık, s.251.

⁶⁴⁹ Bkz. Anayasa Mahkemesinin 01.06.1988 tarih ve 1988/14 Esas ve 1988/18 Karar sayılı kararı, RG: 14.7.1988, S. 19872.

⁶⁵⁰ Bkz. Kalabalık, s. 251.

Belediye başkanlarının seçimi ile ilgili olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5272 sayılı Belediye Kanunu özel hükümler getirmişler ve 2972 sayılı kanuna yollamada bulunmuşlardır. Gerçekten, 5216 sayılı Kanunun 17. maddesine göre, “Büyükşehir belediye başkanı ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir” Aynı şekilde, 5272 sayılı Kanun'un 37. maddesine göre, “Belediye başkanı ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir”. Kanunun lafzından da anlaşılacağı üzere belediye idaresinin en üst organı belediye başkanıdır. Belediye başkanının görevleri belediye kanununun 38’inci maddesinde sayılmıştır. Kanunun lafzından ve belediye başkanının görevlerinden de açık olarak anlaşılıyor ki; belediye başkanı belediye idaresinin yürütme organıdır. Yürütme organı olan belediye başkanlıklarına kayyum atanıp atanamayacağı ile ilgili olarak her ne kadar seçilmiş bir kişinin yerine tekrar seçim yapılmadan atama yapılması yerel yönetimlerin özerkliğine aykırı⁶⁵¹ da olsa, karar organının kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçileceğini söyleyen anayasaya aykırı bir düzenleme ve aykırı bir işlem yapılmamıştır. Normal şartlarda belediye başkanlığında boşalma olması durumunda belediye meclis üyeleri kendi içlerinden bir başkan seçtikleri halde 5393 sayılı kanuna eklenen bir düzenleme ile belirli durumlarda yerine kayyum belediye başkanı görevlendirilmesinin kanuni dayanağı oluşturulmuştur.

Yürürlükteki 2972 sayılı yürürlükteki Mahallî idareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'a göre, belediye başkanı için, her belde bir seçim çevresidir⁶⁵². Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük şehirlerde, Büyükşehir belediye başkanı seçimi için, o şehir belediye hudutları içi bir seçim çevresidir (md. 4/2). Büyükşehir belediye hudutları içinde kalan ilçe ve ilk kademe belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçimlerinde ise her ilçe ve ilk kademe belediyesinin sınırları bir seçim çevresidir.⁶⁵³

Ayrıca Anayasa Mahkemesi araseçim ve seçimlerin ertelenmesi konusunda

⁶⁵¹ Ruşen KELEŞ, Giray ÖZGÜL, “Belediye Organlarına Kayyım Atamaları Üzerine bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C: 72, S: 2, Yıl:2017, s. 303.

⁶⁵² Bkz. 2972 sayılı Kanun, md. 31.

⁶⁵³ Bkz. 2972 sayılı Kanun, md. 4. Bu madde, Anayasa Mahkemesinin 13/6/1988 tarih ve 1987/22 Esas ve 1988/19 Karar sayılı kararı ile iptal dilmiş, 7/8/1988 tarih ve 3469 sayılı Kanunla md. 4 yeniden düzenlenmişti. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra, 4. madde, 10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun (bkz. RG: 23 Temmuz 2004, Sayı 25531) 29. maddesi ile yeniden değiştirilerek bu hali almıştır.

oldukça duyarlıdır. Hem yerel, hem de genel seçimler açısından genellikle araseçimin ertelenmesini 1988/18 sayılı karar dışında Anayasaya aykırı bulmuştur. Anayasa Mahkemesini araseçimlere ilişkin olarak tercihini demokrasi ve temsil yönünde kullanmıştır. 3420 sayılı Yasa ile 2972 sayılı Yasada yapılan değişiklik (md. 29) Büyükşehir belediye başkanlığı için araseçimi yasaklamaktadır. “Anayasa Mahkemesi genel seçimler için yapılacak araseçimlere benzetilerek yapılan düzenlemenin Anayasanın 127. ve 13. maddelerine aykırı olduğunu, TBMM üyeliklerinde boşalma olması halinde milletvekilleri tüm ulusu temsil ettiklerinden demokratik yönetim bakımından büyük bir sakınca olmadığı, ancak yerel yönetimlerde demokratik katılımı tehlikeye uğrattığını ifade etmektedir”.⁶⁵⁴

Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ile İhtiyar Heyetlerinin Seçimi Hakkında Kanununun 29. maddesini 3766 sayılı yasa ile değiştiren düzenleme belediye başkanlıklarının boşalması halinde yılda iki kez seçim yapılmasını öngören bir hüküm getirilmiş ve bu hükmün seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları ile demokratik toplum düzenine aykırı olduğu iddia edilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu davada, düzenlemenin kabul edilebilir sınırları aşmadığına karar vermiştir.⁶⁵⁵

Belediye encümeninin seçimi birincisi il veya nüfusu yüz bin üzerinde olan belediyeler, ikincisi diğer belediyeler olacak şekilde ikili bir ayırım yapılarak incelenecektir. Bütün il belediyeleri veya nüfusu 100.000 üzerinde olan ilçe/belde belediyelerinde belediye encümeni 7 kişiden oluşmaktadır. Belediye başkanı belediye encümeninin doğal başkanı ve daimi üyesidir. Diğer 6 üyenin yarısı belediye meclisi üyeleri arasından 1 yıl için gizli oyla seçilir. Kalan 3 üyenin birisi mali hizmetler birim amiri, diğer ikisi ise belediye başkanı tarafından diğer birim amirleri arasından 1 yıl için seçilen üyelere seçilir. Diğer belediyelerde ise belediye encümeni 5 kişiden oluşmaktadır. Belediye başkanı belediye encümeninin doğal

⁶⁵⁴ Sultan Tahmazoğlu Uzeltürk, *Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarında Seçim Sistemleri*, (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg23/uzelturk.pdf, 02.11.2016, s. 245.

⁶⁵⁵ Bkz. Anayasa Mahkemesinin 21.04.1992 tarih ve 1992/17 Esas ve 192/30 Karar sayılı Kararı, “...Seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma haklarının demokratik bir toplum düzeninin gerekleriyle bağdaşmayacak bir biçimde sınırlandırılması kabul edilemez. Ancak, yürütme işlevi yer, zaman ve olanakları Anayasa ve yasalara uygun olarak en iyi biçimde kullanmayı ve seçeneklerden birini yeğlemeyi gerektirir. Bu işlev, Anayasa ve yasaların elverdiği ölçüde takdir yetkisinin kullanılmasını da içerir. Seçimlerin ilkbahar ve sonbahar olmak üzere yılda iki kez yapılması kamu yararına uygun ve yasa koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır.”

başkanı ve daimi üyesidir. Belediye başkanı dışındaki diğer 4 üyenin yarısı (2 üye) belediye meclisi üyeleri arasından, 1 yıl için ve belediye meclis üyelerinin gizli oylarıyla seçilir. Kalan 2 üyenin birisi mali hizmetler birim amiri diğeri ise belediye başkanının diğeri birim amirleri arasından bir yıl için seçtiği üyedir. Diğer üyeler için memur olma yeterliliğine sahip olunması gerekmektedir. Bu konuda bir diğeri önemli konu ise belediye encümeninde belediyenin memur üyelerin bulunması hususudur. Memur üyelerin bulunması sorununun temelinde belediye encümeninin yürütme organı mı karar organı mı olduğunun tespiti önem kazanmaktadır. Eğer bir karar organı ise, “mahalli idarelerin karar organlarının kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçileceği” anayasal norma aykırılığının bulunduğu ve anti-demokratik bir oluşum olduğu yönlerinden eleştirilmektedir. Encümenin karar organı mı yürütme organı mı olduğu konusunda fikrimi beyan etmeden önce ilgili maddelerin gerekçelerini incelediğimde; BK 33’üncü maddenin gerekçesinde encümenin yürütmeye yönelik karar alma mekanizmasının güçlendirildiği, encümenin görevlerinin sayıldığı BK 34’üncü maddesinin gerekçesinde ise yürütme organı olduğunun netleştirildiği ve meclis yerine karar alma yetkisinin kaldırıldığından bahsedilmektedir. Kanaatimce kanun koyucu bile encümenin yürütme organı olduğuna dair çelişki içindedir. Her iki organın da görevleri incelendiğinde encümenin meclisin görevleri dışında kalan alanlarda karar organı gibi hareket edebileceği açıktır. Yani encümen yürütme yetkilerine de sahip olan bir karar organıdır.⁶⁵⁶ Ancak encümenin üyelerinin belediye başkanı tarafından seçilen üyelerin anayasaya aykırı bir durum olmadığı, kanunda gösterilen seçmenler kriterinin belediye başkanına kanunla verilen bir seçme hakkı olduğu ve anti-demokratik bir organ olmadığı kanaatindeyim. Mali hizmetler birim amirinin de üyesi olması hususu ise encümenin görevleri incelendiğinde mutlaka üyeler içinde olması gerekmele birlikte, ilgili kanunda yapılacak; toplantı kararlarında oy kullanmama, istişari nitelikte görüş bildirme, kararlara karşı itiraz edebilme gibi değişikliklerle karar organı olan encümenin üyelerinden çıkarılması suretiyle anayasanın ilgili maddesine de aykırı bir durum kalmayacaktır.

⁶⁵⁶ Gözler, **Mahalli İdareler Hukuku**, s. 365.

3.1.3.2.2. İl Özel İdaresinde Valilik ve İl Encümeni Seçimleri

Genel idaresi itibariyle merkeze bağlı olan iller, özel idaresi bakımından kamu tüzel kişiliği ve seçilmiş karar organlarına sahip olan bir mahalli idare birimidir.16 İl özel idareleri 22 Şubat 2005 tarihli ve 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”na göre Türkiye idari teşkilatındaki yerini almıştır. Türkiye idari yapısında 6360 sayılı kanun17 ile büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği sonlandırılarak hali hazırda il özel idaresi sayımız 51’ e düşürülmüştür.⁶⁵⁷ 18 İl özel idaresi, 5302 sayılı kanunun 3’üncü maddesinde “il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlanmıştır. İl özel idaresi ismi merkezi idarenin taşra teşkilatında bulunan il genel idaresinden ayırmak maksadıyla verilmiştir.⁶⁵⁸ Aynı maddenin devamında il özel idaresinin organları vali, il encümeni ve il genel meclisi şeklinde sayılmıştır.

İl Özel İdarelerinin bir organı olan vali, 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na⁶⁵⁹ (md. 29) göre, “...İl Özel İdaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi” olarak kabul edilmiştir.⁶⁶⁰ ” İl özel idaresinin yönetim organı validir. İl özel idaresinin başının istisnai bir devlet memuru olan valinin olması doktrinde eleştirilmektedir.⁶⁶¹

Anayasa Mahkemesi bir kararında, Anayasanın 127. maddesini bir bütün olarak yorumlamış ve yerel yönetimlerin sadece karar organlarının değil, tüm organlarının seçimle oluşturulacağını hükme bağlamıştır⁶⁶² Ancak, doktrinde bu karar “*gereksiz bir zorlama*” olarak değerlendirilmiştir.⁶⁶³

“İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her

⁶⁵⁷ Çağlayan: **İdare Hukuku Dersleri**, s. 89.

⁶⁵⁸ Çağlayan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 89.

⁶⁵⁹ Bkz. RG: 23 Temmuz 2004, S. 25531.

⁶⁶⁰ Ayrıca bkz. Kalabalık, s. 251.

⁶⁶¹ Eleştiriler için bkz; Gözler, Mahalli İdareler, s. 310; Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, s. 187.

⁶⁶² Bkz. Anayasa Mahkemesinin 13.8.1988 tarih ve E: 1988/14 Esas ve 1988/18 Karar sayılı Kararı

⁶⁶³ Hikmet Sami Türk, “Yerel Yönetimlerle İlgili Kanun Değişikliğine İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı”, **Anayasa Yargısı**, Ankara, 1989, No: 14, s. 96, (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg6/samiturk.pdf, 15.01.2017.

yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur. (md. 25)” Madde metninden de anlaşılacağı gibi il encümeni vali, genel sekreter, il genel meclisinin seçtiği üç üye ve valinin seçtiği iki üye olmak üzere 7 üyeden oluşur. Bu organının üyelerinin seçiminin incelenebilmesi için öncelikle il encümeninin bir karar organı mı yoksa yürütme organı mı olduğunun incelenmesi gerekmektedir. Bu konuda 5302 sayılı kanunun 25’inci maddesinin gerekçesinde yürütmeye ilişkin karar alma mekanizmasının güçlendirildiği, 26’ncı maddesinde ise il encümeninin yürütme organı olduğu ve karar organı ile aralarındaki ayrımın güçlendirildiğinden bahsedilmiştir. Ayrıca eski özel idaresi konuna göre il encümeni, il genel meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda onun yerine geçerek, acil hallerde meclis yerine karar alabilmekteydi.⁶⁶⁴ Kanun koyucu tarafından yürütme organı olduğunun belirginleşmesi adına bu madde il özel idaresi kanununda yer almasa bile ben her iki maddenin gerekçelerinin bile birbiri ile tutarlı olmadığı kanaatindeyim. Bir organ yürütmeye ilişkin olsa dahi karar alma mekanizmasının bulunması onun karar organı niteliğinin olduğu anlamına gelmektedir. Aynı şekilde anayasa mahkemesinin eski bir kararında⁶⁶⁵ il encümeninin karar organı olduğunu belirttiği halde, daha yeni tarihli bir kararında⁶⁶⁶ kanunun gerekçesine atıf yaparak yürütme organı olduğunu söylemiştir.

Üyelerinin seçilmesi ile ilgili olarak vali ve genel sekreterin devlet memuru olması ve seçimle iş başına gelmemeleri sebebiyle, karar organlarının kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilme kriterine uymadığı yönündeki eleştirilere²⁴ katılmakla birlikte, diğer üyelerin kanunun işaret ettiği daha dar bir kitle tarafından seçildiği bu sebeple bahse konu seçim kriterine uyduğu kanaatindeyim

3.1.3.2.3. Köy Teşkilatında Köy Muhtarlığı ve İhtiyar Meclisi Seçimleri

442 Sayılı Köy Kanunu'nda köy muhtarının doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü arasından seçileceği hükmü yer almıştır. Köy muhtarlığı seçimleri, yerel yönetimlerin yürütme organlarının seçimi bakımından, tek dereceli

⁶⁶⁴ Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 1. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul 1998, s. 112.

⁶⁶⁵ AYM 22.06.1988 tarih ve E:1987/13, K:1988/23 sayılı kararı; aktaran. Gözler, Mahalli İdareler, s. 308; AYM 26.11.1998 ve 20001 sayılı kararı; aktaran. Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, s. 173.

⁶⁶⁶ AYM 18.01.2007 tarih ve E:2005/32, K:2007/3 sayılı kararı, aktaran. Gözler, Mahalli İdareler, s. 309.

seçim sisteminin sürekli uygulandığı tek seçim olarak ayrı bir özelliğe sahiptir.⁶⁶⁷ Muhtar, köyün başıdır. İşbu kanuna göre köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak muhtarın hakkıdır.(442 S.K. md.10)” Açık olarak anlaşılıyor ki köyün yürütme organı muhtardır.

Köyün işlerinin görülme vazifesi köy muhtarına ve köy ihtiyar meclisine verilmiştir. Bu işlerin görülmesinde genel karar organı ihtiyar meclisidir. İki doğal üye ve nüfus sayısına göre değişik sayıdaki seçimlik üyeden oluşur. Meclisin doğal üyeleri köy öğretmeni ve köy imamıdır. Karar organlarında devletin atanmış memurlarının doğal üye olarak bulunması hususu ve doğal üyeler konusunda günümüz şartlarına göre güncelleme yapılamamış olması doktrinde tartışmalı durumdadır.

2972 sayılı Kanuna göre, (md. 32), köy muhtarlığı ve ihtiyar meclisi için her köy; bir seçim çevresidir. Her seçim çevresinde usule uygun olarak konmuş sandıklarda o çevre seçimi için oy kullanılır. Muhtar seçimi için bir ad yazılı oy pusulası, ihtiyar meclisi ve ihtiyar heyeti seçimi için de bu kurulların asıl üye sayısı kadar ad yazılı oy pusulası Yüksek Seçim Kurulu'na hazırlanan özel zarfa konularak oy sandığına atılır. Muhtar, ihtiyar heyeti ve ihtiyar meclisi seçimleri çoğunluk sistemine göre yapılır. Bu seçimler için kullanılacak oy pusulaları, basılabilir, teksir edilebilir ve her türlü araçla çoğaltılabilir.⁶⁶⁸ İhtiyar heyeti için, mahalle; köy muhtarlığı ve ihtiyar meclisi için köy; seçim çevresidir (md. 32).⁶⁶⁹

Boşalan muhtarlık şu şekilde doldurulur:⁶⁷⁰ Köy veya mahalle muhtarlığının herhangi bir sebeple boşalması halinde ihtiyar meclisi veya heyetinin birinci üyesi durumu, yazılı olarak ilgili seçim kuruluna ve mahallin en büyük mülkiye amirine bildirmek zorundadır. Boşalan muhtarlıklar için her yıl haziran ayının ilk pazar günü seçim yapılır. Seçim yapıncaya kadar muhtarlık görevi mahallin en büyük mülkiye amiri tarafından atanacak muhtar vekili tarafından yürütülür.

⁶⁶⁷ Kalabalık, s. 252.

⁶⁶⁸ Bkz. 2972 sayılı Kanun, md. 32/5, EK: 2/3/1984-2986/4.

⁶⁶⁹ Ayrıca bkz. Kalabalık, s. 252.

⁶⁷⁰ Bkz. 2972 sayılı Kanun, md. 33.

3.1.3.2.4. Mahalle Muhtarlığı Seçimleri

Mahalle muhtarlıklarının kurulmasına ilişkin 4541 sayılı Kanunla⁶⁷¹ mahalle muhtarının mahalle halkı tarafından seçileceği düzenlenmişti. Ancak 7.5.1947 tarih ve 5046 sayılı Kanun,⁶⁷² mahalle muhtarının ihtiyar heyetince kendi üyeleri arasından seçileceğini düzenleyerek, mahalle muhtarlığı seçiminde iki dereceli sistemi benimsemiştir. İki dereceli sistem 1963 yılına kadar uygulanmıştır. 1963 yılında çıkarılan 4541 sayılı Kanunda değişiklik yapan 287 sayılı Kanunla⁶⁷³ mahalle muhtarlığı seçiminde yeniden tek dereceli sisteme dönülmüştür.⁶⁷⁴

Mahalle muhtarlığı için, her mahalle seçim çevresidir⁶⁷⁵. Her seçim çevresinde usule uygun olarak konmuş sandıklarda o çevre seçimi için oy kullanılır. İhtiyar meclisi ve ihtiyar heyeti seçimi için de bu kurulların asıl üye sayısı kadar ad yazılı oy pusulası Yüksek Seçim Kurulunca hazırlanan özel zarfa konularak oy sandığına atılır. Muhtar, ihtiyar heyeti ve ihtiyar meclisi seçimleri ekseriyet sistemine göre yapılır. Bu seçimler için kullanılacak oy pusulaları, basılabilir, teksir edilebilir ve her türlü araçla çoğaltılabilir.⁶⁷⁶

Baraj uygulaması, ülke genelinde yönetimde istikran nispî temsil sistemi ile birlikte gerçekleştirmeye yönelik bir uygulamadır. Getirilen sistemde, bir seçim çevresindeki geçerli oyların onda biri, bütün partilerin ve bağımsızların aldıkları oylardan ayrı ayrı çıkarılmaktadır. Oysa gerçek anlamda bir baraj uygulamasında, baraj bir ön şart niteliğindedir. Dolayısıyla, öngörülen baraj oranını geçen aldıkları oy oranında temsilci elde edeceklerdir. Bu oranı geçemeyen partiler ise, hiçbir şekilde değerlendirmeye alınmayacaktır. 2972 sayılı Kanunu getirdiği sistemde ise, tüm partilerin aldıkları oyun onda biri düşülerek, partilerin ya da bağımsız adayla temsil güçlerinde bir azalmaya gidilerek üye tahsisi yapılmaktadır. Dolayısıyla bu

⁶⁷¹ Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve ihtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun, RG: 15 Nisan 1944, Sayı: 5682.

⁶⁷² Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve ihtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Olan 4541 sayılı Kanun'un Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun, RG: 14 Mayıs 1947, Sayı 6606.

⁶⁷³ Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair 4541 sayılı Kanun'un Bazı Maddelerinin Değişiklik Yapılması ve Bazı Kanunların Kaldırılması Hakkında Kanun, RG: 26 Temmuz 1963, S. 11464.

⁶⁷⁴ Ayrıca bkz. Kalabalık, s. 252-253.

⁶⁷⁵ Bkz. 2972 sayılı Kanun, md. 33.

⁶⁷⁶ Bkz. 2972 sayılı Kanun, md. 32/5, EK: 2/3/1984-2986/4

sistem, büyük partilerin lehine işleyen bir özellik taşımaktadır.⁶⁷⁷

3.2. Yerel Katılım Uygulamaları

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, kamu hizmeti sunan kuruluşlar siyasi otoriteye karşı sorumlu olmakta ve bu otoriteye hesap vermektedir. Ancak günümüzde demokrasi düşüncesinin yaygınlık ve derinlik kazanması, yönetim alanında ortaya çıkan yeni anlayış ve yaklaşımlar; kamu kurumlarının hizmet sunumunda, hizmetten yararlanan kesimle iletişim ve etkileşim içinde olmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla hizmet alan kesimlerin yönetime etki etmesi ve yönetsel faaliyetlere ilişkin farklı biçimlerde katılımında bulunması olgusu gün geçtikçe yaygınlaşmaktadır.⁶⁷⁸

Bu durumun bir uzantısı olarak, Türkiye’de son dönemlerde çıkarılan bazı kanunlarda, yönetime katılmayı sağlayan araçların düzenlendiği görülmektedir. Bunlardan biri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesi ile öngörülen “*kent konseyi*”dir. Aslında yeni Belediye Kanunu'nda “*kent konseyi*” olarak adlandırılan katılım mekanizmasının, Türkiye’de daha önce farklı adlar altında, bazı belediyelerin gönüllü öncülüğünde oluşturulduğu bilinmektedir.⁶⁷⁹

Türkiye’de kent halkının yönetime katılmasına ilişkin ilk örnek Ankara’da 1980 öncesinde ortaya çıkmasına karşın, genel olarak hemşehrilerin ve kentteki sivil toplum örgütleri ile diğer tarafların kent yönetimine katılımını sağlamak üzere 1990’lı yılların başından itibaren farklı adlarda ancak benzeri amaçlara sahip olan, ilgili tarafların bir araya geldiği ve görüş alışverişi ile belirli konularda düşünce açıklamalarının yapıldığı platformların oluşturulduğu görülmektedir.⁶⁸⁰ Bu platformlar; Urla’da “*Kent Senatosu*”, Aliağa’da “*Kent Parlamentosu*”, Milas’ta “*Kent Kurultayı*”, Bursa, Antalya, İzmit, Dikili, Muğla ve Karşıyaka’da “*Kent*

⁶⁷⁷ Akbulut, s. 57.

⁶⁷⁸ Bayram Coşkun, “Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri”, Ed: Abdullah Yılmaz ve Yavuz Bozkurt, *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007, s. 99.

⁶⁷⁹ Coşkun, Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri, s. 99.

⁶⁸⁰ Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, *Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II*, Haziran, İstanbul, 1996, s. 68-69.

Meclisi” biçiminde isimlendirilmiştir.⁶⁸¹

Bunun yanında Birleşmiş Milletler ile varılan mutabakat sonucunda ülkemizde 1997 yılından sonra Yerel Gündem 21(YG 21)⁶⁸² çalışmalarının yaygınlaşması da yerel yönetimlerden kent konseyi benzeri bir oluşuma öncülük etmesi teşvik edilmiş ve desteklenmiştir.

Yerel Gündem 21, öncelikli yerel, sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması yoluyla yerel düzeyde Gündem 21'in hedeflerine ulaşılmasını hedefleyen katılımcı, çok aktörlü bir süreç olarak tanımlanabilir.⁶⁸³ Yerel Gündem 21'in toplumun örgütlü ve örgütsüz tüm kesimlerinin katılımına açık olması, katılımı teşvik edici politikaların ve mekanizmaların geliştirilmesi önem ve öncelik taşımaktadır.⁶⁸⁴

YG 21 kapsamında oluşturulan başlıca katılımcı yapılar, “kent konseyi” adıyla yerel ilgi grupları tarafından oluşturulan platformlardan, çalışma gruplarından,

⁶⁸¹ Metin Erten, *Karşıyaka Kent Meclisi*, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 2004, s. 44-53.

⁶⁸² Türkiye'deki YG 21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, UNDP' nin desteğiyle, IULA-EMME - Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı'nın koordinatörlüğünde yürütülen "*Türkiye 'de Yerel Gündem 21 'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi* ile başlamıştır. T.C. Bakanlar Kurulu'nun kararıyla başlatılan proje, iki yıllık bir uygulama dönemi sonrasında, Aralık 1999'da tamamlanmıştır. Bu projenin başarısı üzerine UNDP, ikinci aşamaya da destek vermeyi kabul etmiş, T.C. Bakanlar Kurulu'nun da bunu benimsemesinin ardından, "*Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması*" başlığını taşıyan ikinci aşama projesi, Ocak 2000'de başlamıştır.

İkinci aşaması sırasında çeşitli alt-projelerin başlatılması ve yeni katılımlarla proje ortağı yerel yönetimlerin sayısının 50'yi aşması sonrasında, Yerel Gündem 21 uygulamaları "proje" çerçevesinden çıkarılarak, uzun erimli bir "Program"a dönüştürülmüştür. Türkiye YG 21 Programı'nın birbirini izleyen aşamaları ve alt-projeleri, T.C. Bakanlar Kurulu'nun çeşitli tarihlerde almış olduğu kararlarla (6 Mart 1998 tarih/23278 sayılı, 8 Şubat 1999 tarih/23605 sayılı, 22 Ocak 2001 tarih/24295 sayılı, 4 Aralık 2001 tarih/ 24603 sayılı, 11 Haziran 2003 tarih/25135 sayılı, 12 Kasım 2003 tarih/25287 sayılı T.C. Resmi Gazete'de yayımlanarak) desteklenmiştir. Uygulamalar sırasında karşılaşılan güçlüklerin aşılabilmesi amacıyla, T.C. İçişleri Bakanlığı tarafından tüm Valiliklere gönderilen 19 Mart 1998 ve 7 Kasım 2000 tarihli Genelgeler, YG 21 süreçlerinin gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur. Türkiye YG 21 Programı'nın üçüncü aşaması, birbirini destekleyen bir dizi proje biçiminde yürütülmüş, üçüncü aşama sonrasında, "Türkiye'de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Binyıl Kalkınma Hedeflerinin Yerelleştirilmesi" adlı dördüncü aşamaya geçilmiştir. 4. aşamaya ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, 24.4.2007 tarih ve 26502 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. (www.la21turkey.net).

⁶⁸³ Meral Sağır, "Küreselleşme Süreci ve Siyasal Katılımda Yeni Arayışlar: Yerel Gündem 21 Antalya Kent Konseyi Kadın Meclisi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 4, Ekim, 2003, (Çevrimiçi)(Erişim)

http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/cad56536b2d33e7_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yonetimler%20Dergisi, 11.05.2017, s. 32.

⁶⁸⁴ Ethem Kadri Pektaş, Hüseyin Koçak, "Bir Yerel Katılım Aracı Olarak Kent Konseyleri ve Afyonkarahisar Belediyesi Kent Konseyi Örneği", *Küresel Etkiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007, s. 125.

mahalleye yönelik çalışmalardan, kadın ve gençlik meclislerinden ve çocuklar, yaşlılar ve engelliler platformlarından oluşmuştur. Program ortağı kentlerde oluşturulan YG-21 Kent Konseyleri vb. platformlar, merkezi yönetimi, yerel yönetimi ve sivil toplumu “ortaklık” anlayışıyla buluşturan yönetim mekanizmaları olarak öngörülmüştür. Kentlerin büyüklüklerine bağlı olarak, kimi yerlerde yüzlerce kuruluşun temsil edildiği konseyler, kendi tüzüklerini hazırlamış ve bunlara göre faaliyet göstermiştir. Konseylere, kentin kalkınma önceliklerinin ve acil sorunlarının tanımlandığı, tartışıldığı ve çözüm arandığı demokratik platformlar olarak işlev yüklenmiştir.⁶⁸⁵ Kent konsey veya meclisleri için düşünsel düzlemde tanımlanan bu işlevlerin pratikteki işleyişinin arzulanan ölçüde olmadığı, yapılan uygulamaların somut ve yaygınlaşmaya pek dönük olmayan bir katılımcılık düzeyinde kaldığı yönünde görüş ve saptamalar vardır.⁶⁸⁶

Böylece, 1580 sayılı Kanun döneminde gönüllü olarak oluşturulan bu yapılar,⁶⁸⁷ 5393 sayılı Kanunla birlikte zorunlu hale gelmiştir. Kent konseyleri, kent yönetimine katılım açısından önemli bir işlevi yerine getirme konumunda olmakla birlikte, yapı ve işleyişten kaynaklanan ve kent konseyinin etkinliğini sınırlandıran bir takım olgulardan da bahsedilebilir. Bu kapsamda, gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesi ve gerekse de ilgili yönetmelik irdelendiğinde, uygulamada bazı sorunların yaşanacağı görülmektedir. Büyükşehir, il, ilçe ve belde belediyeleri bağlanımda kent konseyleri değerlendirildiğinde, her bir düzey için farklı etkinlik veya etkinsizlik öğelerinden bahsedilebilir.⁶⁸⁸

3.2.1. Kent Yönetimine Katılım

Günümüzde siyasal gücün ve toplumsal ikinin oy çokluğu ile belirlenmesi ve temsil esasının varlığı artık iyi işleyen bir demokrasi için yeterli olmamaktadır. Çünkü seçim yoluyla siyasal gücü eline geçirenlerin bu gücü kendisini seçen toplumdaki kopuk olarak kullanması yüzünden ortaya çıkan olumsuz sonuçlar temsil

⁶⁸⁵ (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.la21turkey.net/modules.php> 24.10.2017.

⁶⁸⁶ Atilla Göktürk ve Sultan Kavili, “Bilgi Çağı Kamu Yönetimi İçin Önerilen Bir Model 'Gündem 21’”, *I. Ulusal Bilgi, Ekonomi, ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı*, Kocaeli, 2002, s. 1005.

⁶⁸⁷ 1580 sayılı Belediye Kanunu döneminde oluşturulan bu platformların yapı ve işleyişini düzenleyen herhangi bir yasa mevcut değildi. Yinede 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Hemşehri Hukuku" başlığını taşıyan 13. maddesinin bu platformlar için uygun bir zemin oluşturduğu söylenebilir.

⁶⁸⁸ Coşkun, *Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri*, s. 100-101.

esasının yıpranmasına yol açmıştır.⁶⁸⁹ Temsile ilişkin bu sorunun giderilmesi önemli ölçüde katılım pratiklerinin geliştirilmesine ve uygulanmasına bağlıdır.⁶⁹⁰

Bunun yanında günümüzde geleneksel yönetim anlayışı, katılımcı bir yönetim düşünce yapışım ifade eden “*yönetişime*” doğru bir gelişme göstermektedir. Yerel yönetimler açısından yönetişimin anlamı; her şeyin kendileri tarafından yapılması değil, toplumdaki diğer aktörleri bir ortaklık anlayışı içinde yapabilir kılmalarıdır. Böyle bir aktif ortaklık sonucunda hemşehri kente bağlılık artacak, kent kaynaklarının hakça dağıtımı sağlanabilecek, kentlerin yaşanılabilir nitelikleri sürdürülebilirlik anlayışına ilişkin uygulamalar daha da artacaktır.⁶⁹¹ Dolayısıyla kaynak kullanımında verimlilik ve yapılan işlerdeki basan düzeyi artacaktır.

Yukarıdaki açıklamalarda görüldüğü gibi, katılım olgusu, hem günümüzde daha derin bir anlam ve içerik kazanan demokrasi düşüncesinin, hem de modern yönetim anlayışının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimler açısından genel olarak katılımın iki ana kategoriden oluştuğu söylenebilir. Bunlardan bir tanesi, doğrudan karar oluşumuna katılımdır. Diğeri de, kararın oluşum sürecine katılımdır. Bunlardan birincisine herhangi bir konuda karar oluşturmak için doğrudan halkoyuna başvurulması, ikincisine ise, yurttaşların farklı konulardaki görüşlerini ortaya çıkarmak, karşılıklı görüş alışverişi gerçekleştirmek için uygun platformlar oluşturmak örnek olarak verilebilir. Böylece katılım hem siyasi, hem de idari amaçlarla kullanılan bir olgudur.⁶⁹²

Genel olarak De Tocqueville'nin yerel yönetimler için ifade ettiği; “*Beledi kuruluşlar özgür ulusların gerçek gücünü oluşturur. İlkokullar bilim için ne ise, kent (meclis) toplantıları da özgürlük için aynı şeydir: bu toplantılar halkın özgürlüğe ulaşabilmesini sağlar. İnsanların onu nasıl kullanabileceklerini ve ondan nasıl yararlanacaklarını öğretir. Bir millet özgür bir yönetim kurabilir, fakat beledi*

⁶⁸⁹ İlhan Tekeli, *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 1999, s. 244-245.

⁶⁹⁰ Coşkun, *Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri*, s. 101.

⁶⁹¹ Korel Göymen, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 9, Sayı: 2, 2000, (Çevrimiçi) ,(Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/1c1eece0302bb89_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yoneti mler%20Dergisi17.03.2017, s. 10.

⁶⁹² Coşkun, *Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri*, s. 102.

kuruluşlar olmaksızın özgürlüğün ruhuna sahip olamaz”⁶⁹³ biçimindeki değerlendirmesi, olabildiği ölçüde yaygın katılım pratiklerinin geliştirildiği yerel demokrasi uygulamaları ile mümkün olabilir. Ayrıca bu perspektiften bakıldığında, katılımın siyasi sonuçlar da doğurduğu görülmektedir.⁶⁹⁴

Siyasal amaçlarla yerel demokrasi düşüncesi doğrultusunda vatandaşların kent yönetimine katılımı bir gereklilik olduğu gibi, yönetim açısından da etkin ve vatandaş beklentilerine uygun bir yönetim icra edebilmek için olabildiği ölçüde vatandaşın yönetime katılımı arzulanmaktadır. Çünkü yönetime katılma, günümüzün önemli bir değeridir ve çağdaş ülkelerde gittikçe daha fazla uygulama zemini bulmaktadır. Katılım isteğinin artmasında iletişim teknolojisindeki gelişmelerin de önemli etkisi vardır. Gelişen yeni şartlarla birlikte, hemşehrilerin yönetime katılma talebi ve yönetimden beklediği hizmetler nitelik olarak da değişmiştir. Eskiden insanlar yönetimden yol, su, kanalizasyon vb. gibi klasik isteklerde bulunurlarken, artık daha kaliteli yol, daha temiz su, daha yaşanılabilir bir şehir istemektedirler.⁶⁹⁵

Yerel halkın yönetime katılmasını sağlamak -yerel yöneticilerin aldığı kararlara etki etmesini temin etmek- için birden fazla yol ve yöntemden yararlanılabilir. Kent konseyleri vb. yapıların oluşturulması bu amaca hizmet eden bir olgu olduğu gibi, bazı önemli kararlar için referandum yoluyla doğrudan halkın görüşüne başvurmak da aynı amaca hizmet etmektedir. Bunların yanında, şikâyet yolunun sürekli açık tutulup işlevsel bir hale getirilmesi yoluyla da kentlinin beklenti ve taleplerini kent yönetimine taşımak mümkün olabilir. Bu yollarla sunulan hizmetler için karar alımında ve alınan kararların nasıl yerine getirildiğinin denetiminde, yerel halk/hemşehri daha aktif bir konuma gelecektir.⁶⁹⁶

Yönetim açısından halkın kent yönetimine katılımının yanında, yerel yönetimlerin üst düzey yöneticilerinin kararlara (belediye başkanının kararlarına) katılımı da önemlidir. Bunun yanında, bizzat hizmetin uygulayıcıları olan alt düzey

⁶⁹³ Selahattin Yıldırım, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyumu*, 23-24 Kasım, Ankara, 1990, s. 10.

⁶⁹⁴ Coşkun, *Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri*, s. 102.

⁶⁹⁵ Coşkun, *Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri*, s. 102.

⁶⁹⁶ Bayram Coşkun, N. Kemal Öztürk, “Yerel Yönetimlerde Etkinlik ve Etik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 11, Sayı: 2, Nisan, 2002, (Çevrimiçi) (Erişim)

http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/642839799c11f1c_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yonetimler%20Dergisi, 03.01.2017, s. 79.

personelin de kendi amirlerinin kararlarına katılımı da bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun için de alt kademe personele daha fazla inisiyatif tanınması ve iyi oluşturulmuş bir yatay ve dikey iletişim sisteminin varlığı gereklidir. Halkla doğrudan temas içinde olan personelin deneyimlerinden yararlanılması hizmet kalitesinin arttırılmasında önemli katkı sağlar. Çünkü personel, halk ile doğrudan temas içinde olduğu için hizmetlerin aksayan yönlerini ve halkın şikâyetlerini en iyi onlar bilirler.⁶⁹⁷ Yerel düzeydeki katılım, başlı başına bir amaç olarak değil, daha başka amaçlara varabilmek için kullanılacak bir araç olarak da görülmektedir. Dolayısıyla katılım, yerel hizmetlerin daha etkin, çabuk ve ucuz olarak görülmesinin yanı sıra, halkın demokrasi eğitiminin geliştirilmesi, siyasal kültür düzeyinin yükseltilmesi ve demokrasinin güçlendirilmesi gibi özelemlerin gerçekleştirilmesine de katkıda bulunmaktadır.⁶⁹⁸ Dolayısıyla, yerel yönetim kuruluşların kararlarını etkileme olanağının yerel gruplara verilmesine ilişkin katılım sürecinin oluşturulması, bir taraftan halk denetiminin etkililiğini arttıracak gibi, diğer taraftan yerel demokrasiye de gerçek niteliğini kazandırmaktadır.⁶⁹⁹

Yerel düzeydeki katılım için üç temel önkoşuldan bahsedilebilir:⁷⁰⁰ Bunlardan birincisi; kentlinin veya kentte yaşayanların katılma istek ve güdüsüne sahip olmasıdır; ikincisi, katılım için, seçmen çağında bulunan kişilerin katılıma inanmış, ondan yarar bekleyen, kararlı kimseler olmalarıdır. Üçüncüsü ise, katılımdan beklenen yarar ile katılımın ilgilendirdiği toplumsal kümenin büyüklüğü arasında doğrudan bir ilişki vardır. Kent nüfusunun büyüklüğü ile katılımdan beklenen yarar arasında ters bir orantı vardır. Bu doğrultuda en uygun kentsel katılım için 50. 000 nüfus ve daha küçük boyutların uygun olduğu ifade edilmektedir.

Yerel yönetimlerde halk katılımını sağlamak amacıyla birçok ülkede farklı katılım biçimleri uygulanmaktadır. Bunlardan özellikle halk oylaması, halk toplantıları, meclis toplantılarına katılım, danışma kurulları, kent konseyi ve ‘Yerel Gündem 21’ uygulamaları halkın yönetime katılımını sağlayan araçlar olarak uygulamada ön plana çıkmaktadır.⁷⁰¹

⁶⁹⁷ Coşkun ve Öztürk, s. 79.

⁶⁹⁸ Keleş, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)*, s. 21.

⁶⁹⁹ Tortop./Aykaç/Yayman/ Özer, s. 27.

⁷⁰⁰ Keleş, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)*, s. 22.

⁷⁰¹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.: Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma*

3.2.2. Yerel Gündem 21'in Gelişim Süreci

Yerel Gündem 21'in doğuşu, aslında insan-çevre ilişkisindeki öteden beri var olan dengenin çevre aleyhine bozulması ve bu bozulmanın insanlar tarafından fark edilmesi süreciyle doğrudan ilintilidir. İnsanlık, sorunun küresel boyutta bir öneme sahip olduğunun bilinciyle hareket etmiş ve uluslararası örgütlenmeler (özellikle Birleşmiş Milletler) eliyle çözüm süreçlerini başlatmıştır.⁷⁰²

Söz konusu çözüm süreçlerinin ilk önemli adımının 1972 Stockholm Konferansı ile atıldığı savunulmaktadır. Bu tarihten 2002 Johannesburg Zirvesi' ne kadar geçen tarihsel süreç şöylece özetlenebilir.⁷⁰³

3.2.2.1. Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı (Stockholm–1972)

“Sürdürülebilir kalkınma” kavramı, ilk uluslararası ifadesini, Haziran 1972'de İsveç'in Stockholm kentinde yapılan “Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı” sırasında bulmuştur. Stockholm Bildirgesinde, çevrenin taşıma kapasitesine dikkat çeken, kaynak kullanımında kuşaklar arası hakkaniyeti gözeten, ekonomik ve sosyal gelişmenin çevre ile bağlantısını kuran ve kalkınma ile çevrenin birlikteliğini vurgulayan ilkeler, “sürdürülebilir kalkınma” kavramının temel dayanakları ortaya konmuştur.⁷⁰⁴ Sürdürülebilir kalkınma konusunda “katılım”ın önemi ve işlevi de, çok zayıf bir şekilde ifade edilmiş olmakla birlikte, yine ilk kez uluslararası belgelerdeki yerini Stockholm Konferansında almıştır.⁷⁰⁵

Planı: *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2001, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/180/oik554.pdf>, 27.04.2017, s. 116-120.

⁷⁰² Pektaş ve Koçak, s. 125.

⁷⁰³ Yerel Gündem 21'in 1972'den 2002'ye kadar olan tarihsel geçmişi ile ilgili bilgiler Sadun Emrealp, *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı*, 2005, s. 13-25. yararlanılarak özetlenmiştir. Ayrıca bkz. Pektaş ve Koçak, s. 121-130.

⁷⁰⁴ Güzin Arat, Murat Türkeş, *Uluslararası Sözleşmeler- Ön Rapor*, (Raportör, Erol Saner), Vizyon 20023: Bilim ve Teknoloji Stratejileri Teknoloji Öngörü Projesi, Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Paneli, Ankara, 19.12.2002, s.1., (Çevrimiçi) (Erişim)

http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/csk/EK-8.pdf, 10.11.2017.

⁷⁰⁵ Sadun Emrealp, *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı*, Türkiye Yerel Gündem 21 Programı, IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını, İstanbul, Şubat 2005, s.13., (Çevrimiçi) (Erişim)

<http://www.umraniye.bel.tr/images/kentkonseyi/YG21%20E1%20Kitabi.pdf>, 10.11.2017.

3.2.2.2. Birleşmiş Milletler Habitat I Konferansı (Vancouver – 1976)

1972 Stockholm Konferansı sonrasındaki gelişmelere bakıldığında, özellikle 1976 yılında Kanada'nın Vancouver kentinde yapılan BM Habitat I Konferansının su yüzüne çıkardığı gibi, Birleşmiş Milletlerin tek muhatap olarak merkezi yönetimleri alma politikasının giderek iflas etmekte olduğu açıkça görülmeye başlanmış; bu durum karşısında uluslararası çözümün, yerel yönetimlere ve hükümet dışı kuruluşlara yönelmek olduğu düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bu yeni açılım, yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının uluslararası düzeyde vazgeçilmez “ortaklar” olarak kabul görmeye başlaması sonucunu doğurmuştur.⁷⁰⁶

3.2.2.3. Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı -Yeryüzü Zirvesi-(Rio de Janeiro 1992)

1976 Vancouver Konferansı sonrasında Habitat'ın (Habitat I) idare merkezli çözüm önerilerinin yetersizliğinin anlaşılması üzerine, yeni strateji ile sorumluluk sadece devlete değil, toplumdaki kamusal ve özel tüm aktörlere yüklenmiş, yapılabılır kılma politikaları benimsenmiş, uluslararası sorumluluklar da sadece koordinasyon düzeyine indirgenmiştir. Yeni yüzyıla açılan yönetim anlayışının temel taşlarını döşeyen “Gündem 21”in çıkış noktası, 1992 yılında Rio de Janeiro’da yapılan ve “Yeryüzü Zirvesi” olarak adlandırılan Birleşmiş Milletler ve Çevre Kalkınma Konferansı’dır. Rio Konferansı, yalnızca sürdürülebilir gelişme kavramını yaşantımıza sokmakla kalmayıp, katılımcı mekanizmaların ve süreçlerin önce Birleşmiş Milletler tarafından, ardından da tüm hükümetler ve diğer kurum ve kuruluşlarca benimsenmesini sağlamış bulunmaktadır.⁷⁰⁷

Rio Konferansı'nda temelde iki metin ortaya konulmuştur: Bunlardan *ilki* “Rio Bildirgesi”, diğeri ise “Gündem 21” olarak tanımlanan eylem programıdır. Gündem 21'in temel felsefesi, katılımı artırmak ve bulunduğu yerleşimden başlayan hemşehri sorumluluğunu geliştirmektir. Ulusal/yerel yaşam kalitesini artırmada

⁷⁰⁶ Sadun Emrealp, s. 14.

⁷⁰⁷ Mustafa Görün, “Yerel Demokrasi ve Katılım: İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclisi Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, s. 169, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://ybd.dergi.comu.edu.tr/dosyalar/Ybd/yerel-demokrasi-ve-katilim-izmir-konya-ve-agri-il-genel-meclis-uyeleri-uzer-2017-02-13-198.pdf>, 10.11.2017, s. 159-183.

sorumluluk, eşitlik, özgürlük ve dayanışmaya dayandırılan Gündem 21, halkın yerel yönetime doğrudan katılımı ve doğrudan kontrol şansını artıracak araç olma özelliği taşımaktadır. Dolayısıyla Gündem 21, “*idare merkezli değil toplum merkezli olup*”, kamu, özel ve sivil sektörlerin birlikteliğinde katılımcı bir yönetim anlayışını öne çıkarmış bulunmaktadır. Bu anlamda Gündem 21'lere ulusal eylem planlarının oluşturulmasına temel teşkil edecek yerel eylem planlarının hazırlanmasında birlikte sorumlulukla gelen katılımcı yönetim anlayışında ortaklara önemli roller düşmektedir.⁷⁰⁸

3.2.2.4. Birleşmiş Milletler Nüfus ve Kalkınma Konferansı (Kahire–1994)

Rio Konferansı'nı izleyen ilk önemli zirve, 1994 yılında Mısır'ın başkenti Kahire'de düzenlenmiştir. Kahire Zirvesi, taşıdığı “*Birleşmiş Milletler Nüfus ve Kalkınma Konferansı*” başlığıyla, Gündem 21'in “*Demografik Dinamikler ve Sürdürülebilirlik*” başlıklı 5. bölümüne odaklanmıştır.

Kahire Zirvesi'nde, katılımcı süreçlere verilen önemin sürdüğü dikkat çekmektedir. Eylem Planı'nın “*Hükümet Dışı Sektörle Ortaklık*” başlığını taşıyan 15. bölümünde, sivil toplum kuruluşlarının artan ağırlığının ülkesel ve küresel ölçeklerde giderek kabul görmeye başladığına ve “*halkın güçlü sesi*” niteliğindeki bu kuruluşların “*halkın katılımını da içeren yenilikçi, esnek ve sorunlara cevap veren program düzenlemeleri ve uygulamaları*” sayesinde hükümet kuruluşları karşısında avantajlı bir konumda bulduklarına dikkat çekilmektedir. Sivil toplum kuruluşlarının, “*ulusal ve uluslararası kalkınma süreçlerinde anahtar bir rol oynamaları gereği*” üzerinde durulurken, bu kuruluşlar ve bunların kurdukları ilişki ağları, etkili “*ortaklar*” olarak, yerel, ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeylerde koordinasyonu, işbirliğini ve iletişimi geliştirmeye davet edilmektedir.⁷⁰⁹

⁷⁰⁸ Hamit Palabıyık ve Mustafa Görün, “ Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği ”, *Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, Biga - Çanakkale., 2004, s. 263.; Görün, *Yerel Demokrasi ve Katılım*, s. 169.

⁷⁰⁹ Emrealp, s.21.

3.2.2.5. Birleşmiş Milletler Sosyal Kalkınma Konferansı (Kopenhag-1995)

1995 yılına sığan iki küresel zirveden ilki olan Birleşmiş Milletler Sosyal Kalkınma Konferansı, Mart 1995 içerisinde Danimarka'nın başkenti Kopenhag'da düzenlenmiştir. “*Yoksullukla Mücadele*” başlıklı 3. bölüm başta olmak üzere, Gündem 21’de yer alan çeşitli konulara odaklanan Konferans'ta benimsenen Eylem Planı'nın tüm ana bölümlerinde “*ortaklıklar*” kurulmasının önemi vurgulanırken, özellikle 5. bölümde demokrasinin ve toplumdaki tüm sektörlerde şeffaf ve halka hesap veren yönetim ve yönetimin, toplumsal ve insan-merkezli sürdürülebilir gelişmenin vazgeçilmez temelleri olduğu konusundaki küresel inanç dile getirilmektedir.

3.2.2.6. Birleşmiş Milletler Dördüncü Dünya Kadın Konferansı (Pekin-1995)

Gündem 21’in 24. bölümü, “*Sürdürülebilir ve Hakkaniyetli Gelişme Yönünde Kadınlar İçin Küresel Eylem*” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde, uluslararası topluluk tarafından kadınların tüm kalkınma faaliyetlerinde eksiksiz, eşit ve kendileri için en yararlı olabilecek biçimde yer almalarını sağlamak üzere çeşitli eylem planları ve anlaşmalar benimsenmiş olduğuna dikkat çekilmektedir. Gerek bu eylem planlarının ve anlaşmaların tam olarak yaşama geçirilmesi ve gerekse Gündem 21’in başarılı olarak uygulanması açısından, kadınların ekonomik ve politik karar alma sürecine etkin olarak katılımının yaşamsal bir önem taşıdığı vurgulanmaktadır.

Eylül 1995’de Çin’in başkenti Pekin’de düzenlenen Birleşmiş Milletler Dördüncü Dünya Kadın Konferansı’nın temel çıktıları, bu zirve sırasında benimsenen Pekin Bildirgesi ile birlikte, “*kadının yapabilir kılınmasına yönelik bir gündem*” olarak tanımlanan “*Eylem Platformu*” başlıklı belgedir. Gündem 21’in “*küresel ortaklıklar*” üzerindeki vurgusu, Rio’yu izleyen Birleşmiş Milletler Zirvelerinde kendisine ancak büyük ölçüde gölgede kalan bir yer bulabilmiş olmakla birlikte, Pekin Konferansı çıktılarında katılım ve ortaklıkların öneminin, bir başka coşkuyla vurgulandığı görülmektedir.

Pekin Bildirgesi, sürdürülebilir insani gelişme sürecinin vazgeçilmez önkoşulu ve dayanağı olarak, kadınların ekonomik ve sosyal gelişme sürecinde yer almalarını, fırsat eşitliğini ve kadınların ve erkeklerin, insan-merkezli sürdürülebilir kalkınmanın hem uygulayıcıları hem de yararlanıcıları olarak, bu sürece tam ve eşit katılımını savunmaktadır.⁷¹⁰

3.2.2.7. Birleşmiş Milletler Habitat II İnsan Yerleşimleri Konferansı-Kent Zirvesi (İstanbul-1996)

Gündem 21'in Türkiye'de tanınması, büyük ölçüde 1996 yılında İstanbul'da düzenlenen BM Habitat II İnsan Yerleşimleri Konferansı sayesinde olmuştur. Habitat Gündeminde, "*sürdürülebilir kalkınma*"nın vazgeçilmez temelini demokratik, insan haklarına saygılı, şeffaf, katılımcı ve halka hesap veren yönetimler olduğu belirtilmektedir. Böylelikle, 21. yüzyılın başlarına damgasını vuran "*yönetişim*" ilkesinin de temel çerçevesi çizilmiş olmaktadır. Habitat Gündemi, bu Gündemin etkin olarak yaşama geçirilmesinin önkoşulunun, yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve diğer yerel aktörlerin etkin katılımı olduğunu vurgulayarak son bulmaktadır. Kent Zirvesi, Rio'da başlatılan Yerel Gündem 21 hareketinin, yerel yönetimin "*kolaylaştırıcı*" rolünün altını çizerek, "*iyi yönetim*"in temel ilkelerini ön plana çıkararak ve yerel yönetim, sivil toplum ve özel sektör işbirliğini teşvik ederek, güçlendirmiş ve zenginleştirmiştir.⁷¹¹

3.2.2.8. Birleşmiş Milletler Binyıl Bildirgesi (New York-2000)

6-8 Eylül 2000 tarihleri arasında Birleşmiş Milletlerin New York'taki Genel Merkezi'nde, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 189 ülkenin devlet ve hükümet başkanlarının katılımıyla, "*yeni bir binyılın başlangıcında*" adıyla yapılan liderler zirvesinde, günümüzün en güçlü ve öncelikli küresel taahhüt belgelerinden biri olarak kabul edilen "*Birleşmiş Milletler Binyıl Bildirgesi*" imzalanmıştır. Bildirgede, 2015 yılına kadar gerçekleştirilmek üzere, kalkınmaya ve yoksulluğun azaltılmasına

⁷¹⁰ Emrealp, s. 22.

⁷¹¹ Mustafa Ökmen, Kemal Görmez, "Türkiye'de Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim Uygulamaları", *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları*, Ed: Kemal Görmez, Mustafa Ökmen, Beta Yayını, İstanbul, 2009, (Çevrimiçi) (Erişim) <https://www.academia.edu/>, 18.11.2017.

yönelik sekiz hedef ⁷¹² (Binyıl Kalkınma Hedefleri) belirlenmiştir. Bu bağlamda, Binyıl Kalkınma Hedefleri'nin yaşama geçirilmesinde, Yerel Gündem 21'lerin yaşamsal bir işlevi bulunmaktadır. BM Binyıl Bildirgesinde özellikle “*Kalkınma ve Yoksulluğun Azaltılması*”, “*Ortak Çevrenin Korunması*” ve “*İnsan Hakları, Demokrasi ve İyi Yönetişim*” başlıkları altında getirilen küresel hedeflerin büyük bölümü, Yerel Gündem 21 süreçlerini doğrudan ilgilendirmektedir.⁷¹³

3.2.2.9. Birleşmiş Milletler Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi (Johannesburg–2002)

21. yüzyılın ilk küresel konferansı olan BM Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi, 26 Ağustos–4 Eylül 2002 tarihleri arasında Güney Afrika Cumhuriyeti'nin Johannesburg kentinde düzenlenmiştir. “*Sürdürülebilir kalkınma*” başlığının ilk kez küresel bir konferansa adının verildiği bu zirve, kendisinden 10 yıl önce düzenlenen 1992 Rio Zirvesi sonrasında dünyada Gündem 21 uygulamalarının değerlendirilmesini hedeflemesi nedeniyle, “Rio+10” adıyla da anılmaktadır.⁷¹⁴

Zirvenin iki temel çıktısı olarak “Uygulama Planı” ile “*Johannesburg Sürdürülebilir Kalkınma Bildirgesi*” benimsenmiştir. Johannesburg Sürdürülebilir Kalkınma Bildirgesinde “*sürdürülebilir kalkınma*” hedefine yönelik küresel taahhüt yinelenmekte, ortaklıkların önemi dile getirilmekte ve uygulamanın güçlendirilmesi gereğine vurgu yapılmaktadır. Ayrıca Rio Zirvesinden sonra geçen on yıllık sürede Gündem 21'in ne ölçüde yaşama geçirildiğine ilişkin değerlendirmelerde, dünya ölçeğindeki “*en iyi uygulama*” örneklerine ve iyi niyetli çabalara rağmen, genelde

⁷¹² “Binyıl Kalkınma Hedefleri” olarak ortaya çıkan 8 hedef şunlardır:

Hedef 1: Aşın yoksulluğun ve açlığın azaltılması

Hedef 2: Evrensel temel eğitimin sağlanması

Hedef 3: Cinsler arası eşitliğin sağlanması ve kadınların yapabilir kılınması

Hedef 4: Çocuk ölümlerinin azaltılması

Hedef 5: Ana-çocuk sağlığının iyileştirilmesi

Hedef 6: HIV/AIDS, sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele edilmesi

Hedef 7: Çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması

Hedef 8: Kalkınma için küresel bir ortaklık geliştirilmesi (IULA-EMME; Türkiye Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı yoluyla Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve WSSD Uygulama Planı'nın Yerelleştirilmesi Projesi).

⁷¹³ Binyıl Kalkınma Hedefleri Nedir? (Erişim) <http://www.un.org.tr/includes/files/Binyil02.pdf>, 15.11.2017.

⁷¹⁴ Barçın Ağca, Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi (Johannesburg, 26 Ağustos-4 Eylül 2002), (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.mfa.gov.tr/dunya-surdurulebilir-kalkinma-zirvesi_johannesburg_-26-agustos---4-eylul-2002_.tr.mfa, 15.11.2017.

başarılanların çok sınırlı ve yetersiz kaldığı ifade edilmektedir.⁷¹⁵

Johannesburg Zirvesi'ne sunulan BM belgeleri arasında yer alan Yerel Yönetimler Diyalog Raporunun çeşitli bölümlerinde, Gündem 21'in yaşama geçirilmesine yönelik başlıca adımların yerel düzeyde atıldığı vurgulanmaktadır. Rapor'da, yerel yönetimlerin Rio'nun en istikrarlı ve etkili çıktısı olduğu belirtilen Yerel Gündem 21'in sağladığı ivmeyle, Gündem 21'de yer alan kapsamlı eylem alanlarına dünya ölçeğindeki en etkili yanıtı verebilmiş olduklarına dikkat çekilmektedir.⁷¹⁶

3.2.3. Türkiye'de Yerel Gündem 21 Uygulamaları

1992 yılında Rio Yeryüzü Zirvesi tarafından ortaya getirilen Gündem 21'in 28'inci bölümünde dünyanın tüm ülkelerindeki yerel yönetimlere *“kendi toplulukları ile bir danışma sürecine girmek ve Yerel Gündem 21 üzerinde bir uzlaşmaya varmak”* konusunda çağrıda bulunmaktadır. Bu çağrının bir yanıtı olarak Yerel Gündem 21 Programı, 1992 yılından bu yana yaklaşık 140 ülkedeki binlerce kentte uygulanmaktadır. Gündem 21'in dünya ölçeğindeki koordinatör kuruluşu olan UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı), aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 85 ülkede, Yerel Gündem 21 süreçlerini desteklemektedir.⁷¹⁷

Yerel Gündem 21 uygulamaları, dünyada 1992 Birleşmiş Milletler Rio “Yeryüzü Zirvesi”nin ivmesiyle başlamakla birlikte, Türkiye'de gecikmeli olarak, ancak 1996 Birleşmiş Milletler İstanbul Habitat II Konferansı'nın ardından, 1997 yılı sonunda *“Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi”* Projesi ile başlamıştır. T.C. Bakanlar Kurulu'nun kararıyla başlatılan proje, iki yıllık bir uygulama dönemi sonrasında, Aralık 1999'da tamamlanmıştır.⁷¹⁸

⁷¹⁵ Ecehan Özmehmet, “Dünyada ve Türkiye Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımları”, (Çevrimiçi) (Erişim) https://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2012/11/vol_3_no_12_Ecehan_OZ_Makale.pdf, 14.11.2017.

⁷¹⁶ Uğur Yıldırım, Şerif Öner, “Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımının Türkiye'ye Yansımaları: GAP'ta Sürdürülebilir Kalkınma ve Yerel Gündem 21”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 12, Sayı: 4, Ekim 2003, s. 6,7., (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/bb2ecff6340f226_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yonetiimler%20Dergisi, 10.11.2017.

⁷¹⁷ Pektaş ve Koçak, s. 130.

⁷¹⁸ Pektaş ve Koçak, s. 130.

Bu projenin başarısı üzerine UNDP, ikinci aşamaya da destek vermeyi kabul etmiş, T.C. Bakanlar Kurulu'nun da bunu benimsemesinin ardından, "*Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması*" başlığım taşıyan ikinci aşama projesi, Ocak 2000'de başlamıştır. İkinci aşaması sırasında çeşitli alt projelerin başlatılması ve yeni katılımlarla proje ortağı yerel yönetimlerin sayısını 50'yi aşması sonrasında, YG 21 uygulamaları "*proje*" çerçevesinden çıkarılarak, uzun erimli bir "*Program*"a dönüştürülmüştür.⁷¹⁹

Türkiye Yerel Gündem 21 Programı'nın üçüncü aşaması, birbirini destekleyen bir dizi projeyi içermektedir. İlk olarak, UNDP-TTF Programı'nın desteğiyle başlatılan "*Türkiye'de Yerel Demokratik Yönetişimi Teşvik Amacıyla Sürdürülebilir İlişkiler Ağı Kurulması*" başlıklı proje kapsamında, mevcut web sitesi etkileşimli bir yapıya kavuşacak şekilde yenilenmiş ve ülke ölçeğinde "*Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı*"nın oluşması sağlanmıştır⁷²⁰.

Program'ın dördüncü aşaması, Türkiye Cumhuriyeti ile Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) arasında imzalanan "*Türkiye'de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedeflerinin Yerelleştirilmesi*" Projesi'nin T.C. Bakanlar Kurulu kararıyla onaylanması ile hayata geçirilme şansı bulmuştur. Söz konusu kurul kararı 24 Nisan 2007'de Resmi Gazete'de yayımlanarak resmîyet kazanmıştır. Türkiye'deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, başlangıcından bu yana UNDP' nin (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) desteğiyle ve IULA- EMME' nin (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı) koordinasyonluğunda sürmektedir. Yerel Gündem 21'in toplumun örgütlü ve örgütsüz tüm kesimlerinin katılımına açık olması, katılımı teşvik edici politikaların ve mekanizmaların geliştirilmesi önem ve öncelik taşımaktadır.⁷²¹

Türkiye Yerel Gündem 21 Programı ortaklığı, farklı bir düzenleme gerektiren köyler hariç, tüm yerel yönetimlere açıktır. Program'a katılmak için yapılan yeni başvurular Yerel Gündem 21 Programı Ulusal Yönlendirme Kurulu'nda

⁷¹⁹ Pektaş ve Koçak, s. 130.

⁷²⁰ Türkiye Yerel Gündem Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı'nın Yerelleştirilmesi Gelişme Raporu, 2006, s. 14.

⁷²¹ Pektaş ve Koçak, s.130-131.

değerlendirilip karara bağlanmaktadır. 22 Aralık 2005 tarihli Ulusal Yönlendirme Kurulu Toplantısı'nda gözden geçirildiği şekliyle ortaklar, 62 yerel yönetimden oluşmaktadır.⁷²²

3.2.4. Kent Konseyleri

Demokrasinin gelişmesi için çok aktörlülük yaklaşımının en belirgin örneklerinden biri Kent Konseyleridir. Kent konseyleri fikri ilk defa, Birleşmiş Milletlerin 1992 Rio Yeryüzü Zirvesi'nde gündem gelmiştir. Yerel Gündem 21 ismiyle uygulamasının Türk Yerel yönetimlerindeki görünür hali kent konseyleridir.⁷²³

“Kent Konseyleri” ya da “*Kent Kurultayları*” her kentin özelliklerine, koşullarına, değerlerine ve önceliklerine göre farklı şekillerde oluşturulmakta, kentteki değişik kurumların temsilcilerini ve kent sorunlarına duyarlı kentlileri ortak amaçlar doğrultusunda, düzenli aralıklarla bir araya getiren etkin ve katılımcı mekanizmalar olarak işlev görmektedir. Gönüllülük ilkesine göre bir araya gelen kenttaşlar oluşturulan çalışma gruplarında kendi ilgi alanlarında çalışırlar. Bu çalışma gruplarında hiyerarşik bir ilişki yoktur. Esas olan çalışmaların bir uyum içinde ve verimli bir biçimde yürütülmesidir.⁷²⁴ Kent konseylerinde gönüllü grupların oluşturulan gruplar içinde çalışmaları neticesinde ortaya çıkan fikirlerin ve tespitlerin kent hayatına doğrudan sunulması imkânı bulunmamaktadır. Alınan kararların belediye karar organları tarafından kabul edilmeleri halinde uygulamaya konulabilmektedir. Belediye kanununun 76. Maddesinde yer alan “*kent konseyinde*

⁷²² Türkiye Yerel Gündem Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı'nın Yerelleştirilmesi Gelişme Raporu, 2006, s.16. Bu yerel Yönetimler şunlardır. Büyükşehir Belediyeleri: İstanbul, Adana, Adapazarı, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, İzmir, İzmit, Mersin ve Samsun. İl Özel İdareleri: Elazığ, Kastamonu ve Uşak. İl Belediyeleri: Afyonkarahisar, Antakya, Aydın, Bingöl, Bitlis, Çanakkale, Denizli, Edirne, Erzincan, Hakkâri, Kars, Kütahya, Malatya, Manisa, Mardin, Nevşehir, Ordu, Sinop, Şanlıurfa, Trabzon, Van, Yalova ve Zonguldak. İlçe Belediyeleri: Doğubeyazıt (Ağrı), Çankaya ve Keçiören (Ankara), Kuşadası (Aydın), Nilüfer, Osmangazi, İznik ve Orhangazi (Bursa), Biga (Çanakkale), İskilip (Çorum), Beşiktaş, Beyoğlu, Şişli ve Zeytinburnu (İstanbul), Foça, Karaburun ve Ödemiş (İzmir), Talaş (Kayseri), Babaeski (Kırklareli), Gölcük (Kocaeli), Kızıltepe (Mardin), Tarsus (Mersin), Dalyan (Muğla), Ürgüp ve Mustafapaşa (Nevşehir).

⁷²³ Özgür Önder, Erdal Güler, “*Türkiye’de Yerel Demokrasi Açısından Kent Konseyleri Üzerine Bir Araştırma: Kütahya Kent Konseyi Örneği*”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı,7(1), s, 883, ss.881-902

⁷²⁴ Ahmet Kayan, “ Yerel Gündem 21, Belediyelerin Personel Sorunları ve Yerel Gündem 21’in Belediyelere Sağlayacağı Bazı Katkılar – I ”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Sayı: 12, Aralık, 2005, s. 31.

oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir” hükmü gereğince alınan kararların belediye karar organınca onaylanmasını gerekli kılmaktadır. Bu durumda belediye yönetiminin demokrasi anlayışı ön plana çıkmaktadır. Demokrasi anlayışı yerleşmiş ve benimsenmiş yerel yönetimlerde kent konseylerinde alınan kararların hayata geçirilmeye çalışılması ile birlikte yerel halkın karar alma süreçlerine katılma ve katkıda bulunma kültürü gelişecektir.⁷²⁵

Kent konseyleri ile demokratik katılımın yaygınlaştırılması, hemşehricilik kültürünün ve bilincinin geliştirilmesi, çok ortaklı ve aktörlü bir yönetim tarzının benimsenmesi sayesinde sürdürülebilir bir kent yönetimi kurulması ve vatandaşların yönetime çözümden ortaklık yaklaşımı içinde aktif şekilde katılmasının sağlanması amaçlanmaktadır.⁷²⁶

Seçilmiş yerel yönetim organlarının çalışmalarına halk katılımını ve denetimini sağlamak için, en alt düzeydeki yerel yönetim birimlerinden yukarıya doğru örgütlenerek, demokratik kitle örgütleri temsilcileri ve uzmanların da katılımını sağlayarak oluşturulan kent konseyleri, dinamik yapılarıyla etkin çalışma olanağına sahip olabilmektedir. Kent konseyleri, kent yönetiminin her türlü etkinliğini izleyerek rapor oluşturup kamuoyuna sunarak tartışma olanakları yaratmakta, böylece mevcut sorunların çözümüne ve geleceğe yönelik planlara katkıda bulunabilmektedir.⁷²⁷

“*Kent konseyi*” kavramı yeni Belediye Kanunu ile yasal bir niteliğe bürününceye kadar, benzer örgütlenmeler başka bir takım adlarla da tanımlanmışlardır (kent meclisi, şehir meclisi, kent kurultayı, kent danışma meclisi, kent parlamentosu, kent platformu vb.). Yapıları ve çalışma yöntemleri bir kentten diğerine farklılık göstermekle birlikte, kent konseylerinin genel ve belki de en önemli işlevi, kentteki tüm “paydaşları” bir araya getirerek, tüm kenti kucaklayan bir “*ortak akıl*” oluşturulmasını sağlamaktır. Yerel Gündem 21 süreci bağlamında, “*kentine sahip çıkma*”, “*aktif katılım*” ve “*çözümde ortaklık*” ilkelerinin bütünlüğünde, kentleri

⁷²⁵ Özgür Önder, Erdal Güler, s. 883,

⁷²⁶ Sadun Emrealp, *Yerel Gündem 21, IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını*, İstanbul, 2005, s.176.

⁷²⁷ Palabıyık ve Görün, “Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği”, s. 263.

sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir “*ortaklık modeli*” olarak tanımlanan kent konseyleri, yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik bilincinin geliştirilmesini, çok aktörlü ve çok ortaklı yöntem tarzının benimsenmesini sağlamaktadırlar.⁷²⁸

Aleksander Meiklejohn faydacı değil demokratik katılıma ağırlık vermiştir. Bir ideal olarak kişinin kendini yönetmesi kavramına bağlı kalmış ve elitizmden uzak durmuştur. İfade özgürlüğünün yapısını da demokratik tartışmaya hizmet etmesi ölçütüne göre kurgulamıştır. Meiklejohn’a göre herkesin ifade özgürlüğünün kapsama alanında olmasından ziyade halkın demokratik egemenliğiyle ilgili ifade edilenleri duyabilmesinin zorunlu olduğunu vurgulamıştır.⁷²⁹

Kent Konseyleri’nin işlevleri, bir yandan ilgili kentin “*sürdürülebilir kalkınma*” önceliklerinin ve hedeflerinin saptanması, ortak bir kent vizyonu oluşturulması, temel stratejilerin ve eylem alanlarının belirlenmesi gibi, üzerinde toplumsal uzlaşma sağlanması gereken konular, diğer yandan da uygulamaya dönük olarak, almış olduğu tavsiye niteliğindeki kararların, başta belediye olmak üzere, ilgili kuruluşlarca benimsenmesi yönünde çaba gösterilmesi, yerel eylem planlaması sürecinin yürütülmesi, benimsediği eylem planlarıyla tutarlılığını sağlamak amacıyla yerel politikaların, kararların ve eylemlerin izlenmesi gibi, sorumlulukların ortaklar arasında dengeli bir şekilde paylaşılmasını gerektiren konuları kapsayan uzun bir liste oluşturmaktadır.⁷³⁰ Kent konseylerinde alınan kararlarla, katılımcılara yerel yönetimlerin karar organlarının alacakları kararları ve karar süreçlerini yönlendirme imkânı tanındığı görülebilmektedir.⁷³¹

Dünyadaki ve Türkiye’deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, önceden belirlenmiş bir şablona göre oluşturulmak yerine, her kentin kendine özgü koşullarının, değerlerinin ve önceliklerinin sergilendiği bir anlayışa dayanmaktadır. Ancak, örnek uygulamaların bazı ortak ya da benzer noktaları da göze çarpmaktadır. Bu

⁷²⁸ Pektaş ve Koçak, s. 132.

⁷²⁹ Mehmet Emin Akgül, İfade Özgürlüğünün Tarihsel Süreci ve Milli Güvenlik Gereğiyle İfade Özgürlüğünün Kısıtlanması, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2012; 61(1) (Çevrimiçi) (Erişim) <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/1656/17685.pdf>, 08.08.2018, s. 1-42.

⁷³⁰ Emrealp, **Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı**, s. 65.

⁷³¹ Şafak Kaypak, “Katılımcı Yönetim Mekanizması Olarak Kent Konseyleri”, **Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 6-7 Mayıs, Bursa, s. 154.

benzerlikler; Kent konseyleri ve benzeri yapılar oluşturulması ve bu yapı içinde tüm ortakların yeterli biçimde temsiline özen gösterilerek bu konseylere bireysel olarak katılanlar ile değişik gruplar adına katılanlar arasındaki temsil dengesizliğini giderecek yöntemler geliştirilmesi ve örgütsüz kesimlerin ve çalışma gruplarının da bu plâformlarda temsil edilmesidir.⁷³²

Yerel Gündem süreçlerinin kent ölçeğindeki temel katılımcı platformları olan “*Kent Konseyleri*”, diğer katılımcı mekanizmalarla birlikte, 3 Temmuz 2005’te yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Yasası’nın 76. maddesinde⁷³³ hükme bağlanmıştır. Maddenin son fıkrasında “kent konseyinin çalışma usul ve esaslarının İçişleri Bakanlığı’na hazırlanacak” bir yönetmelikle belirleneceği öngörülmektedir. Yerel Gündem Programı ortakları, 76’ncı maddeye işlerlik kazandırmak amacıyla İçişleri Bakanlığı’na hazırlanacak yönetmeliğin hazırlık sürecinde, bakanlığa çok yönlü destek sağlamışlar ve hazırlık aşamalarına destek çerçevesinde çalışma grupları oluşturulmuştur.⁷³⁴

İlk çalışma grubu, Yerel Gündem 21 genel sekreterlerinden oluşmuş ve 4–5 Şubat 2005’te Antalya’da toplanarak bu yönetmeliğin içeriğini tartışmıştır. UNDP ve IULA-EMME temsilcileri ile İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü de toplantıya katılmıştır. Toplantıda, bakanlığın sonraki çalışmalarında esas alınmak üzere bir yönetmelik taslağı hazırlanmıştır. Yönetmeliğin içeriğini tartışmak ve geliştirmek üzere yapılan hazırlık toplantılarına başka kentlerde devam edilmiştir. Bu kapsamda, 25 Şubat 2005’te İstanbul’da, 11–12 Mart 2005’te İzmir’de, 28–29 Nisan 2005’de Trabzon’da ve son olarak da 23–24 Haziran 2005’te Ankara’da, geniş katılımlı toplantılar gerçekleştirilmiştir. Yerel Gündem 21 ortakları ev sahipliğinde gerçekleştirilen toplantılarda, Yerel Gündem 21 kentlerinden gelen katılımcılarla

⁷³² Meral Sağır, *Küreselleşme Süreci ve Siyasal Katılımda Yeni Arayışlar*, Yerel Gündem 21 Antalya Kent Konseyi Kadın Meclisi, s. 33.

⁷³³ Söz konusu 76. maddede şöyle denilmektedir: "Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrlik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığı’na hazırlanacak yönetmelikle belirlenir."

⁷³⁴ Pektaş ve Koçak, s. 133.

ilgili merkezi yönetim kuruluşlarının temsilcileri bir araya getirilmiştir.⁷³⁵

Yönetmelik taslağı 2005 yılının son çeyreğinde hazır hale getirilmiş, İçişleri Bakanlığı tarafından son şeklinin verilmesinden sonra da “*Kent Konseyi Yönetmeliği*” adıyla 8 Ekim 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik, yerel yönetişimin, Yerel Gündem 21 Programı bağlamında geliştirilmiş olan diğer tamamlayıcı mekanizmaları olan meclisler ve çalışma gruplarının oluşumuna yönelik hükümler de içermektedir.⁷³⁶

3.2.4.1. Kent Konseylerinin Amacı

Demokrasi uygulanma süreci içerisinde pek çok aşamadan geçmiştir. Gelinen aşamada yönetim anlayışı çerçevesi içerisinde yerel demokrasi uygulamasında yönetimin tabana yayılmasını sağlamak ve katılımcı demokrasiye geçişi işlevsel bir biçimde kolaylaştırmak amacıyla kent konseyleri düzenlemesine gidilmiştir.⁷³⁷

Kent konseylerinin oluşturulmasının temel amacı demokratik yönetimlerde yönetim anlayışı çerçevesinde yerel düzeyde katılımın uygulamaya geçirilmesinin sağlanması ve katılımcı demokrasi anlayışının yerel düzeyde hayata geçirilmesini sağlamaya çalışmaktır. Katılımın uygulamaya geçirilmesiyle birlikte merkezi yönetim, yerel yönetim, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve halkın yönetim anlayışı çerçevesinde kalkınma politikalarını hayata geçirmeye elverişli yönetsel birimler oluşturulmuş olacaktır. Belirtilen amaca ulaşabilmek ve ortak akla ulaşabilmek için sayılan birimlerin bir araya getirilmesi zorunluluğu vardır.⁷³⁸

Kent konseylerinin kurumsallaştırılmasındaki temel amaç yöneten ile yönetilenlerin iletişim kurmasının sağlanmasıdır. Belli alanlarda kurulmuş ve profesyonelleşmiş sivil toplum kuruluşları kent konseyleri aracılığıyla yönetimle doğrudan iletişim kurabilme imkânına kavuşmaları öngörülmüştür.⁷³⁹

⁷³⁵ Türkiye Yerel Gündem Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı'nın Yerelleştirilmesi Gelişme Raporu, s. 32-33.

⁷³⁶ Pektaş ve Koçak, s. 134.

⁷³⁷ Kaypak, s.134,135.

⁷³⁸ A.Tamer Özdemir , “Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri”, *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık 2011, s. 38.

⁷³⁹ Yavuz Bozkurt, “Yerel Demokrasi Aracı Olarak Türkiye’de Kent Konseyleri: Yapı, İşleyiş ve

Kentler geçmişe oranla artan bir hızla büyümektedir. Bu büyümeyle birlikte kentte yaşayan insanların karşılaştıkları problemlerin sayısında da hızlı bir artış görülmektedir. Kent konseyleri ile sorunları birebir yaşayan insanların yönetime çözüm önerileri götürebilmelerini ve kamuoyunda tartışılır hale getirebilmeleri imkânı tanınmaktadır. Burada yönetenlerin ve yönetilenlerin ortak akıl yaklaşımı içerisinde mevcut alternatifler içerisinde en iyiyi bulabilme amaçlanmaktadır. Yerel halk ve sivil toplum kuruluşları kent konseyleri aracılığıyla kendilerini ifade edebilecekleri, düşünce şikâyetlerini paylaşabilecekleri bir platforma kavuşmuş bulunmaktadır.⁷⁴⁰

Kent konseylerinin kuruluş amacı ve yapısına ilişkin temel düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Kent Konseyi"⁷⁴¹ başlığını taşıyan 76. maddesi ile yapılmıştır. Anılan maddede kent konseyinin kuruluş amacı: "*Kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışma*" olarak belirtilmiştir.⁷⁴²

Görüldüğü gibi, Kanunda kent konseyinin faaliyet alanı oldukça geniş ta-

Sorunlar", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 40, Nisan 2014, s. 51.

⁷⁴⁰ Özdemir, s. 32,33.

⁷⁴¹ Bursa Büyükşehir Belediyesi Kent konseyinin amaçlarını şöyle belirlemiştir; Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik bilincinin geliştirilmesini ve çok ortaklı yönetim tarzının belirlenmesini sağlamak, 21. yüzyıl Bursası'nın doğası, tarihi, kültürel mirası ve sosyo-ekonomik yaşantısı ile bütünleşecek nitelikteki stratejileri belirlemek, Kentimizin sürdürülebilir gelişmesinin temelini oluşturacak politikalar arasında önceliklerin belirlenmesi ve çözüm önerileri üretilmesine imkan tanıyacak bir uzlaşma ortamı oluşturmak, Kent halkı ile birlikte eylem planları hazırlamak, uygulamak ve geliştirmek, Konseyce alınan kararların Büyükşehir Belediye Meclis gündemine alınmasını sağlamak, bkz daha ayrıntılı bilgi için, (Erişim) <http://www.bursa-bld.gov.tr>, 04.04.2018..

Konya Selçuklu belediyesi kent konseyi uygulamasına bakıldığında, kent konseyi içerisinde Çocuk Meclisi, Gençlik Meclisi ve Kadın Meclisi bulunmaktadır. Kent konseyi'nin her yıl mart ayında genel kurul toplantısı yapacağı da ilk toplantısında kararlaştırılmıştır. Konsey etkinlikleri çerçevesinde çalışma grupları ve kurulları oluşturulmuştur: Bütçe kurulu, çevre ve sağlık çalışma grubu, eğitim, kültür ve sanat çalışma grubu, engelliler çalışma grubu, sanayi ve esnaf çalışma grubu, tüketici çalışma grubu. Bu gruplardan çevre ve sağlık çalışma grubu amaçlarını özetle şöyle belirlemiştir: kent bilincinin sağlanması, gürültü kirliliğinin önlenmesi, muhtarlar ve sanayicilerin çalışma grubuna üye yapılması, diğer kurumlara (il çevre ve orman müdürlüğü gibi) işbirliği yapılması; diğer çalışma grupları da yerel halkın sorunlarını gidermeye yönelik içeriğe sahiptir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Selçuklu belediyesi web sitesi.

⁷⁴² Coşkun, Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri, s. 105.

nımlanmıştır. Bu tanımlamaya bakıldığında, kent konseyinin dört ana alanda faaliyet yürüteceği anlaşılmaktadır. Bunlardan birincisi, doğrudan kente ilişkindir ve buna dair en çarpıcı vurgulama “*kentin hak ve hukukunun korunması*” biçimindeki düzenlemedir. Bu düzenleme ile adeta kent yaşayan bir organizma olarak betimlenerek, kente ait haktan bahsedilmiştir. Kentin hakkının korunması herhalde en iyi biçimde, o kentte yaşayan insanlar tarafından kentin tarihi ve kültürel mirası ile doğal çevresinin korunması ve kentin yaşanılabilir ve yaşam kalitesini artırıcı bir niteliğe büründürülmesi ile mümkün olabilir. Böyle bir olguya ilişkin, temel sorumluluk ise başta belediye olmak üzere, kentte birden fazla kamu otoritesi arasında (valilik, il özel idaresi vb.) dağıtılmıştır. Yasadaki bu düzenleme ile resmi yapılar dışında yer alan sivil toplum örgütleri, meslek kuruluşları ve ilgili diğer kişilere, kente ilişkin yapılan iş ve işlemlere müdahil olmak fırsatının verildiği söylenebilir. Böylece kentin sadece resmi tasavvurlarla değil, geniş bir toplumsal katılım ile biçimlenmesi söz konusu olabilecektir. Tabii böyle bir olgu için, kentte yaşayanların “*kentlilik bilincinin*” yeterince gelişkin olması gerekir ki, kent konseyinin bu olguya da katkıda bulunması beklenmektedir.⁷⁴³

İkinci faaliyet alanı, kentlilere ilişkindir. Bu yasa da “*sosyal yardımlaşma ve dayanışma*” biçiminde ifade edilmiştir. Dolayısıyla, kent konseyinin kentte yaşayan insanlar arasında sosyal yardımlaşma ve dayanışma duygularının geliştirilmesi, bu amaca hizmet eden faaliyetlerin çoğaltılması amacına da katkı yapması beklenmektedir. Böylece aynı kentsel mekânda yaşayan insanların bir birine sahip çıkma ve maruz kalınan ortak sorunlara karşı dayanışma duygularının güçlendirilmesi, kent meclisleri aracılığıyla arzulanmaktadır. Günümüzde özellikle belli bir büyüklüğe ulaşmış kentlerde, dayanışma ve yardımlaşmayı içeren eski mahalle yaşamının kaybolduğu birçok kesim tarafından vurgulanmaktadır. Dolayısıyla farklı kentli kesimlerin ortak bir fayda elde etmek amacıyla bir araya geldiği uygun platformların çoğaltılmasına ihtiyaç vardır. Kent konseyleri eğer kurgulandığı gibi işletilebilirlerse, farklı kesimlerin bulunduğu bir zemin olduğu için, kentsel yaşamda yardımlaşma ve sosyal dayanışma duygularının gelişmesine katkıda bulunabilirler.⁷⁴⁴

⁷⁴³ Coşkun, Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri, s. 106.

⁷⁴⁴ Coşkun, Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri, s.106.

Üçüncü faaliyet alanı çevreye ilişkindir. Bu da “*sürdürülebilir kalkınma*”⁷⁴⁵ ve “*çevreye duyarlılık*” olarak ifade edilmiştir. Böylece kent düzeyinde sürdürülebilir kalkınmanın hayata geçirilmesi ve çevrenin korunması ve geliştirilmesine yönelik bir bilincin hemşehrilerde oluşmasına kent konseylerinin katkı yapması beklenmektedir. Çevre konusu bugün resmi otoritelerin tek başlarına layığıyla üstesinden gelebilecekleri bir konu değildir. O nedenle kent konseyi aracılığıyla sivil toplumun da bu sürece dâhil edilmesi yerinde ve oldukça yararlı sonuçlar ortaya çıkarabilecek niteliktedir. Nitekim Anayasa'nın 56. maddesinde “çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir” denmekte, böylece vatandaşlara çevrenin korunmasına yönelik bir ödev yüklenmektedir.⁷⁴⁶

Kent konseyleri için belirlenen dördüncü görev alanı ise, kent yönetimine ilişkindir. Bu konudaki düzenleme ise, “*hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetim*”⁷⁴⁷ olarak belirtilmiştir. Burada ifade edilen “*hesap sorma*” yetkisi, her halde kentlilere aittir. Dolayısıyla “*hesap verme*” yükümlülüğü de kentte kamu hizmeti sunan kuruluşlara ait olacaktır. Aynı zamanda, kent konseylerinin başta belediye olmak üzere kente dair ve kentlilere yönelik hizmet üreten kamu otoritelerinin yönetimine etkide bulunma ve katılımın bir aracı olarak oluşturulduğu görülmektedir. Bu görev alanı belki de, gerçekleşmesi en zor olan alandır. Günümüz şartlarında kamu görevlilerinin kent konseylerini bir hesap verme zemini olarak algılamalarının oldukça zor olacağı söylenebilir. Ayrıca burada ifade edilen “*katılım*”ın ise, daha çok “öneri geliştirme” ile sınırlı kalacağını belirtmek gerekir.⁷⁴⁸

Kent Konseyini düzenleyen 76. madde incelendiğinde, bu konseylerin tüm belediyeler için düşünülmeyeceği anlaşılmaktadır. Bu sebeple, kanunun 73. maddesinde sözü edilen kentsel dönüşüm ve gelişim projesi uygulama yetkisi tanınan belediyeler,

⁷⁴⁵ Sürdürülebilir kalkınma kavramı ilk olarak "Ortak Geleceğimiz" adlı raporda belirgin bir biçimde tanımlanmıştır. Anılan Raporda sürdürülebilir kalkınma “bugünün ihtiyaçlarını, gelecek kuşakların da kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin karşılamak” biçiminde tanımlanmıştır (bkz. *Ortak Geleceğimiz*, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara, 1991, 71). Sürdürülebilir kalkınma, sabit bir uyumu değil, daha çok bir değişimi ifade eder. Bu değişim içinde kaynakların iletilmesi, yatırımların ve teknik gelişmenin yönlendirilmesi ile kurumsal değişim hem bugünün ihtiyaçlarıyla, hem de geleceğin ihtiyaçlarıyla tutarlı olmalıdır (bkz. *Ortak Geleceğimiz*, s. 32).

⁷⁴⁶ Coşkun, Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri, s.107.

⁷⁴⁷ “Yönetişim” kavramı amaç kısmına yönelik ilave edilmiştir.

⁷⁴⁸ Coşkun, Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri, s. 107.

kent konseyi oluşturulacak belediyeler olarak düşünülebilir. Buna göre; Büyükşehir belediyeleri, Büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri ve il belediyeleri ile nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyeler, kent konseyinin yaşama geçirileceği belediyeler olacaktır. Şu hususun da belirtilmesi gerekir: Bu konseylerin nasıl oluşacakları ve çalışma esasları da ayrıntılı düzenlenmemiştir. Ancak, uygulamaya geçirildiği yerlerde, toplumun yönetime katılmasını sağlayacağı için yararlı olacaktır.⁷⁴⁹

Katılımla ilişkili olarak kent konseyinin amaçları arasında ifade edilen “yönetişimi” hayata geçirmeye çalışma, kayda değer bir olgudur. Yönetişimin içerdiği anlam itibarıyla tartışmalara konu olduğu bilinmektedir. Bu nedenle yönetime ilişkin uygulamaların gerçekleştirilebilmesi için, yönetişimin sağlıklı bir biçimde anlaşılması gerekmektedir. Avrupa Birliği 2001 yılında yayımladığı “Beyaz Kitap”ta, yönetişimi ilkeler veya özellikler bağlamında betimlemiştir. Böylece bu betimleme ile yönetim alanında son dönemde konuşulan bazı hususların yönetim kapsamına alındığı görülmektedir.⁷⁵⁰ Nitekim Kent Konseyi Yönetmeliğinin 4. maddesinde yönetişim: “Saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindenlik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışı” biçiminde tanımlanmıştır. Bu tanımın önemli oranda Avrupa Birliği Beyaz Kitabında sayılan özelliklere dayanılarak yapıldığı görülmektedir.⁷⁵¹

3.2.4.2. Kent Konseylerinin Yapısı

5393 sayılı Kanun'un 76. maddesinde kent konseylerinin belediyelerin yardım ve desteği ile oluşturulacağı ve bu yardım ve desteğin, konseylerin etkili ve verimli faaliyet yürütebilmesi amacına yönelik olduğu ifade edilmektedir. Böylece kent konseylerinin oluşturulması ve etkin ve verimli faaliyet yürütmeleri konusunda sorumluluğun belediyelere verildiği görülmektedir. Bunun dışında 76. maddede kent konseylerinin katılımcıları belirtilmiş, geriye kalan ayrıntılar için yönetmelik çıkarılacağı hüküm altına alınmıştır. Belirtilen bu yönetmelik İçişleri Bakanlığı

⁷⁴⁹ Turan Yıldırım, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınevi, İstanbul, s. 202-203.

⁷⁵⁰ Asım Balcı, “ Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması ”, *Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye*, Ed: T. Uzun-S. Özen, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004, s. 123,

⁷⁵¹ Coşkun, Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri, s. 107.

tarafından “Kent Konseyi Yönetmeliği” adı altında daha sonra çıkarılmıştır⁷⁵².

Kent konseyinin başta kentte hizmet üreten kuruluşların temsilcileri olmak üzere, çok sayıda üyesi vardır. Ayrıca, belli sayıda belediye meclisi üyesi, il genel meclisi üyesi ve muhtar gibi seçilmiş kişiler de kent konseyi üyesi olarak belirlenmiştir. Kent konseyinin faaliyet göstereceği alanlar göz önünde bulundurulduğunda, kamu örgütlerinin, meslek kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin konseyde temsil edilmesi yerinde bir düzenlemedir. Ancak, yönetmelikle öngörülen üye yapısının daha çok il belediyeleri için uygun olduğu söylenebilir. Özellikle belde belediyeleri dikkate alındığında, yukarıda ifade edilen kent konseyi üyelerinin birçoğu için pratikte bazı sorunlar ortaya çıkacaktır. Örneğin, bir ilçeye bağlı on belde olduğu varsayıldığında, mülki amirin her kent konseyi için bazı kamu kuruluşlarının temsilcilerini görevlendirmesi çok zor olacaktır. Dolayısıyla özellikle belde belediyelerinde, yönetmelikte belirtilen üye sayısının çok daha azıyla kent konseyinin toplanacağı ifade edilebilir.⁷⁵³

3.2.4.3. Kent Konseyinin Organları ve İşleyişi

1580 sayılı Belediye Kanunu döneminde gönüllü olarak oluşturulan kent konseyi benzeri yapılar, bir birinden esinlenmekle beraber, yönetim ve işleyiş açısından farklılıklara sahipti. Buna karşın Kent Konseyi Yönetmeliği ile kent

⁷⁵² 8 Ekim 2006 tarih ve 26313 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

Kent Konseyi Yönetmeliğinin 8. maddesine göre kent konseyi aşağıda belirtilen kişi, kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşur:

- a) Mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi,
- b) Belediyenin içinde bulunduğu seçim bölgesi veya bölgelerinin milletvekilleri,
- c) Belediye başkam veya temsilcisi,
- d) Sayısı onu geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri,
- e) Meclis üye tam sayısının yüzde 30’unu geçmemek üzere, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcileri,
- f) Meclis üye tam sayısının yüzde 30’unu geçmemek üzere, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcileri,
- g) Belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan muhtarların, kendi aralarından seçecekleri en fazla 10 temsilci,
- h) Beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri,
- ı) Varsa üniversiteden bir temsilci, birden fazla olması durumunda her birine temsilen bir üye,
- j) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, baro, kooperatifler, birlikler, konuyla ilgili dernek ve vakıf temsilcileri,
- k) Kent konseyince kurulan meclis ve çalışma guruplarının birer temsilcisi katılır.

Büyükşehir kent konseyine (g) bendinde belirtilen siyasi partilerden TBMM de üyesi bulunanların ve (h) bendinde belirtilenlerin varsa en üst kuruluşlarının birer temsilcisi katılır.

⁷⁵³ Coşkun, Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri, s. 109.

konseylerinin yapısı, organları ve işleyişi için ortak düzenlemeler getirilmiştir. Bu ortak düzenlemeler dışında, bir miktar farklılaşma mümkündür. Bu da ancak ilgili kent konseyinin çıkaracağı “yönerge” ile sağlanabilir. Yönetmeliğe göre (md.9) kent konseyinin organları,⁷⁵⁴ genel kurul, yürütme kurulu, meclisler ve çalışma gruplarından oluşmaktadır.

Genel kurul;⁷⁵⁵ yukarıda ifade edilen kent konseyi üyelerinden oluşur. Genel kurul, kent konseyinin en yetkili organı olup yılda iki kez toplanır. Ancak, genel kurul, yürütme kurulu başkanı tarafından doğrudan veya kent konseyi katılımcı sayısının üçte birinin teklifi üzerine olağan üstü toplantıya çağrılabilir. Genel kurula belediye meclisi birinci başkan vekili, bulunmaması halinde ikinci başkan vekili başkanlık eder. Genel kurul kent konseyinin çalışmalarını bir yönerge ile düzenleme hakkına sahiptir.

Yürütme kurulu;⁷⁵⁶ genel kurul tarafından iki yıllık süre için seçilen en az beş kişiden oluşur. Yürütme kuruluna belediye meclisi birinci başkan vekili, bulunmaması halinde ikinci başkan vekili başkanlık eder. Yürütme kurulunun temel işlevi, genel kurulun gündemini tespit etmek ve genel kurul tarafından oluşturulan görüşleri ilgili belediyeye sunmak ve uygulamayı izlemektir.

Yürütme kurulunun etkin çalışması, kent konseyinin etkinlik düzeyini oldukça etkileyecek gibi görünmektedir. O nedenle yürütme kuruluna, belli bir birikim ve deneyime sahip, gönüllü katkı yapmaktan çekinmeyen ve bu yönde istekli olan kişilerin seçilmesi, bunun yanında kent konseyi üyelerinin yürütme kurulunda adil

⁷⁵⁴ Afyonkarahisar Belediyesi Kent Konseyi meclis ve çalışma grupları yukarıda bahsedilen yönetmeliğe göre şöyle düzenlenmiştir. Meclisler: a) Kadınlar Meclisi, b) Gençlik Meclisi, c) Engelliler Meclisi; Çalışma Grupları: a) İmar ve Çevre Çalışma Grubu b) Eğitim Çalışma Grubu, c) Sağlık Çalışma Grubu, d) Kültür ve Sanat Çalışma Grubu.

⁷⁵⁵ Afyonkarahisar kent konseyi genel kurulu yılda iki kez toplanması öngörülen, ve 112 üyeden oluşan en yetkili organdır. Üyelerin 26’sı dernek temsilcisi 7’si siyasal parti temsilcisi, 3’ü noter, 18’i kamu kurumlarının ve üniversitenin temsilcisi, 11’i sendika temsilcisi, 11’i meslek örgütü temsilcileri, 9’u belediye meclis üyesi, 17’si il genel meclisi üyesi ve 10’u mahalle muhtarı olarak düzenlenmiştir.

⁷⁵⁶ İlgili yönetmeliğin 11. maddesine göre Afyonkarahisar Belediyesi Kent Konseyi Genel Kurulu, kent konseyi meclis başkanlarını (3 üye), konsey çalışma gruplarının başkanlarını (4 üye) ve konseyin sekretery hizmetlerini yürüten Kültür ve Sosyal İşler Müdürü’nü yürütme kurulu üyeleri olarak belirlemiştir.

temsil edilmesine dikkat edilmesi oldukça önemlidir.⁷⁵⁷ Böylece, üniversite temsilcisinin de yürütme kurulunda yer alması yararlı olacaktır. Dolayısıyla iyi bir yürütme kurulunun seçilmesi, kent konseyinin etkinliğini arttıracaktır.

Meclisler ve çalışma grupları,⁷⁵⁸ genel kurulun kararıyla belirlenmektedir. Yönetmeliğin 4. maddesinde yapılan tanıma göre; “meclisler ve çalışma grupları: Kadın ve gençlik meclisleri başta olmak üzere kent konseyinin görev alanlarında, yönetim anlayışına dayalı ve sürdürülebilir kalkınma içinde çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katkıda bulunmalarını, kaliteli ve yaşanabilir bir kentin yönetiminde aktif rol almalarını hedefleyen ve gönüllülük esasına göre oluşmuş ortak yapılar” olarak tanımlanmaktadır. Genel olarak bakıldığında meclis veya çalışma gruplarının, kent konseyinin eylemci birimleri oldukları söylenebilir.

Kent konseyi içinde çalışma grupları yanında ayrıca meclislerin öngörülmesi, özellikle küçük il, ilçe ve belde belediyeleri düşünüldüğünde çok isabetli bir düzenleme gibi görülmektedir. Çünkü anılan yerlerde bir meclis oluşturacak düzeyde katılımcı bulmak oldukça zor olacaktır. Dolayısıyla buralarda kurulacak olan meclisler de çalışma grubu gibi çalışacaklardır.

Yönetmelikten anlaşıldığı kadarıyla çalışma grupları ve meclislerin üyeleri genel kurul tarafından seçilecektir. Ancak çalışma grupları oluşturulduktan sonra, bu gruplara yeni katılmak isteyen kişiler için yönerge ile düzenleme yapılması yerinde olacaktır. Kent konseyinin sekretaryaya hizmetleri, ilgili belediye tarafından önerilerek ve yürütme kurulu tarafından kabul edilecek görevliler tarafından yerine getirilir. Sekretaryaya hizmetlerini yürüten personel, bu çalışmalarında yürütme kurulu başkanına karşı sorumludur (md. 15). Böylece kent konseyinin etkin ve verimli işleyebilmesi için, ilgili belediyenin sağladığı lojistik desteğin oldukça önemli olduğu görülmektedir.

Bütün bu düzenlemelerin yanında, kent konseyi tarafından alınan kararların

⁷⁵⁷ Örneğin, belediye meclisinden bir üye, il genel meclisinden bir üye, muhtarlardan bir üye, meslek kuruluşlarından bir üye, vb.

⁷⁵⁸ Afyonkarahisar kent konseyi meclisleri ve konseyin birer ihtisas komisyonu niteliğindeki çalışma grupları periyodik olarak her ay toplanmaktadır. Gerek meclis gerekse çalışma grupları faaliyet konuları ile ilgili aktiviteler düzenleyerek halkın katılımını sağlayan faktörler olarak ön plana çıkmaktadır.

hukuksal niteliği oldukça önemlidir. Bu konuda 5393 sayılı Kanununun 76. maddesi “*kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir*” hükmü yer almaktadır. Nitekim Kent Konseyi Yönetmeliğinin 14. maddesi de “*Kent konseyi genel kurulunca oluşturulan görüşler, belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirildikten sonra belediye tarafından kent konseyine bildirilir ve uygun araçlarla kamuoyuna duyurulur*” şeklindedir.

Böylece kent konseyinde alınan kararlar veya geliştirilen önerilerin sadece belediye meclisince dikkate alınacağı biçiminde bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Bu da kent konseylerinin etkinliğini oldukça düşürebilecek bir niteliğe sahiptir. Çünkü kentte vatandaşlara sunulan kamu hizmetlerinin hepsi belediyeler tarafından sunulmamaktadır. Dolayısıyla kentte hizmet sunan diğer kamu kuruluşlarının temsilcileri kent konseyinin katılımcıları olmakla birlikte, kent konseyinde geliştirilen öneriler onlar açısından hukuksal bir değer taşımamaktadır.

Kent Konseyi Yönetmeliğine bakıldığında “*çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışı*”ndan bahsedildiği görülmekle birlikte devlet dışı aktörlerin etkinlikleri oldukça sınırlı tutulmuş ve Konsey danışma birimi düzeyinde tutulmuştur. Erk kullanımı yine bürokratların ve siyasilere inisiyatifinde bırakılmıştır.⁷⁵⁹ Bu durum konseylerin faaliyete geçmesinden sonra devlet dışı aktörlere fark edilmiş ve konseye katkıda isteksiz davranışlar gözlemlenmiştir.

3.2.4.4. Kent Konseylerine İlişkin Değerlendirmeler

Günümüzde kent yönetimine kentte yaşayanların katılımı hem demokrasi düşüncesi, hem de yönetim faaliyetleri sonucunda üretilen kamu hizmetlerinin beklentilere uygun olması açısından önemsenmektedir. Ayrıca belediyelerin almış oldukları kararlar, kent sakinlerinin hak ve menfaatlerini etkileyebilmektedir. Bu nedenle kent sakinlerinin kent yönetimine katılımına ilişkin düzenlemeler içeren “*Avrupa Kentsel Şartı*” gibi uluslararası metinler de ortaya çıkmış durumdadır.

⁷⁵⁹Argun Akdoğan, “Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım”, Dosya 08/3, **Yayed-Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği**, 2008, s. 4, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.yayed.org/id70-incelemeler/dosya-08-3-yeni-yerel-yonetim-yasalarinda-katilim-a-argun-akdogan.php#.XGnPiawklN0>, 08.02.2019.

Ayrıca Birleşmiş Milletlerin desteklediği ve ulusal düzeyde yürütülen Yerel Gündem 21 çalışmaları da, kent yönetimine katılım için aktif bazı araçlar içeren bir niteliğe sahiptir.

Yukarıda ifade edilen faktörlerin bazılarının etkisiyle, 1580 sayılı Belediye Kanunu döneminde bazı belediyelerin öncülüğünde gönüllü olarak oluşturulan kent konseyi vb. yapılar, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye yapılarının var olduğu yerleşim yerleri için, kent veya belde yönetimine katılımın bir aracı olarak oluşturulmuştur. Ancak oluşturulan bu yapıdan, beklenen ölçüde yarar sağlanıp, sağlanamayacağı zamanla daha iyi anlaşılacaktır. Bunun yanında kent konseyinin yapı ve işleyişine ilişkin bazı önemi konuları belirtmekte de yarar vardır.

Kent konseylerinin etkin işleyebilmesi için, öncelikle hemşehrilerde katılım arzusunun yaygınlaşması gerekmektedir. Ülkemizde yerel düzeyde böyle bir arzunun belirgin olduğunu ifade etmek zordur. Nitekim 1999 yılından beri faaliyette olan Muğla Kent Meclisi deneyiminden hareketle, kentlinin veya kentte yaşayanların kent yönetimine katılma istek ve güdüsünde bir eksiklikten bahsedilebilir. Bunun sebepleri irdelendiğinde, temelde sorunun kültürel olduğu ifade edilebilir. Yerel demokrasinin şimdiye kadar Türkiye'de çok dar bir boyutta (sadece seçimlerde oy verme şeklinde) işlemesi, vatandaşlarda yönetime katılım pratiğinin gelişmesini engellemiştir. Ayrıca yönetimin paylaşılması ve vatandaşlar tarafından denetimi, hesap sorma, tartışma kültürü yaratma, kente sahip çıkma bilinci gibi olgular ülkemiz için nispeten yenidir ve bu tür olguların kent kültürü içinde yer edebilmesi için daha zamana ihtiyaç vardır. Bunun yanında, yurttaş yasal engeller, güvensizlik, ilgisizlik, eğitimsizlik temel ihtiyaçlarını edinmede karşılaştığı sorunlar vb. nedenlerle katılımı geri plana atabilmektedir.⁷⁶⁰

Katılımı olumsuz etkileyen diğer bir faktör de, yereldeki sivil toplum örgütlerinin ve meslek kuruluşlarının bu çalışmalara gerekli önemi vermemeleridir. Özellikle meslek kuruluşları söylemsel olarak demokratik değerleri ve katılımı çok önemsiyor görünmekle beraber, bu konudaki pratik çalışmalara ilgisiz kalmaları veya gereken düzeyde ilgi göstermemeleri kayda değer bir olgudur. Öte yandan Muğla

⁷⁶⁰ Göktürk ve Kavili, s. 1006.

kent meclisi faaliyetlerine katılan bazı sivil toplum örgütlerinin ise, bu platformu kendi etki ve çıkar alanını genişletme yönünde kullanmak gayreti içine girdiği gözlemlenmiştir. Yine yerel basın da farklı nedenlerden dolayı, kent meclisi çalışmalarına gerekli önemi vermemesi ve kent meclisi aktivitelerini yeterince duyurmaması da, konu açısından olumsuz sonuçların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Özellikle yerel basının kent konseyi çalışmalarını iyi bir biçimde kamuoyuna yansıtması, kent konseylerinin etkinliğini arttıracaktır.

Kent konseyinin oluşumu il belediyeleri ile ilçe belediyeleri için uygun olmakla birlikte, belde belediyeleri açısından uygulamada bazı sorunların ortaya çıkması kaçınılmaz gibi görünmektedir. Örneğin kaymakamlar kent konseyi faaliyetlerine gerekli katkıyı yapabilecek kamu görevlilerini, belde kent konseyi için görevlendirmede zorlanabilirler. Bunun yanında belde düzeyinde kadın meclisi, gençlik meclisi gibi yapıları kent konseyi içinde oluşturmak ve çalışabilirliğini sağlamak oldukça zor olacaktır. Dolayısıyla kent konseyleri düzenlenirken küçük belediyelerin fazla göz önünde tutulmadığı görülmektedir. Hâlbuki Türkiye'deki belediyelerin yaklaşık % 80'inin nüfusu 10.000'in altındadır. Bu nedenle kent konseyi yönetmeliğinde katılımcılar/üyeler açısından farklılığa izin veren bir değişikliğe gidilmesi oldukça yerinde olacaktır.

Kent konseylerin beklenen sonuçlara yol açabilmesi için, başta belediyeler olmak üzere, valilik, il özel idaresi ve diğer kamu kurumlarının yöneticilerinin yönetime katılım düşüncesini samimi bir biçimde benimsemesi gerekmektedir. Ancak böyle olursa, yukarıda ifade edilen katılımın üç şartından birisi olan; katılım için çağında bulunan kişilerin katılıma inanmış, ondan yarar bekleyen, kararlı kimseler olmaları şartı yerine getirilebilir. Eğer kentliler kent yöneticilerinin gerçekten yönetime katılımı istediği konusunda tam ikna olmazlarsa, beklenen katkıyı yapmak yönünde gerekli çaba içerisinde olmayacaklardır. Bunun yanında, kent konseyinde alınan kararlar ve oluşturulan görüşlerin değerlendirilmesinde belediye yönetimi ve diğer kamu otoriteleri arzulanan çabuklukta davranmazsa, bu olgu uzun vadede, kimi kişi ve kesimlerde bu tür platformlardan pek sonuç çıkmadığı kanaatini oluşturacak, dolayısıyla kent konseyinin işlevsizleşmesi sonucunu doğuracaktır.

Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde yer alan “*kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir*” biçimdeki düzenleme, sadece kısmi etki sağlayacağı için eksiktir. Çünkü kent düzeyinde üretilen bütün kamu hizmetleri belediyeler tarafından sunulmamaktadır. Dolayısıyla belediyelerin görev alanına girmeyen bir konu için geliştirilen önerinin belediye meclisince dikkate alınması anlamsız olacaktır. Kentteki tüm taraflar kent konseyinde yer aldığına göre doğru olanı konunun, “*kent konseyinde oluşturulan görüşlerin kendileriyle ilgili olanları belediye yönetimi, il özel idaresi ve diğer kamu kurumlarının yönetim organlarıncaya gündeme alınır ve değerlendirilir*” biçiminde düzenlenmesidir. Bunun yanında madde bu haliyle kent konseyine bireysel katılım yolunu oldukça sınırlandırmış bulunmaktadır. Bu haliyle herhangi bir kurum, kuruluş veya örgütü temsil etmeyen kişiler, kent konseyi üyesi olamazlar, ancak meclisler veya çalışma gruplarında görev almak suretiyle kent konseyi çalışmalarına katkı yapabilirler.

Kent konseyinin etkin olabilmesi için, başta belediye olmak üzere kentte kamu hizmeti sunan bütün kamu kuruluşlarının yönetimde açıklık politikası izlemeleri gerekmektedir. Çünkü kentte yapıp edilenler hakkında, hemşehrilerin yeterli bilgisi yoksa arzulanan ölçüde bir katılım da gerçekleştiremez. Ayrıca, eksik bilgiye dayalı olarak geliştirilen görüşlerin isabetli ve yerinde olması ihtimali de azalır.

Kent Konseylerinde yurttaş boyutu uzmanlık boyutu lehine ihmal edilmiştir. Kurumsal ve uzmanlık görüşleri yurttaş görüşlerinin önüne geçmiştir. Bu durum aslında bürokratik yaklaşımların açıklanan görüşlerde baskın olması anlamına geldiğinden katılımdan beklenen yararın ortaya çıkmasının önüne geçen bir durum meydana getirmektedir.⁷⁶¹

Türkiye Kent Konseyleri Birliği'nin 04.03.2017 tarihinde gerçekleştirdiği çalıştıysa, konseyler tarafından karşılaşılan yasal ve idari sorunlarla bunlara ilişkin geliştirilen çözüm önerileri tartışılmıştır. Çalıştay kapsamında ifade edilen sorunlar

⁷⁶¹ Mustafa Demirci, “Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 19, Sayı: 1, Ocak 2010, s. 40.

aşağıdaki biçimde özetlenebilir: ⁷⁶²

-Türkiye’de belediye sayısı yaklaşık bin dört yüz olmasına rağmen Kent Konseyleri sayısının iki yüz civarında kalması ve buna rağmen hala bazılarının da kapatılıyor olması, ⁷⁶³

-Belediye Kanunu’nda Kent Konseyi kurulmaması ya da benzer biçimde kapatılması durumunda herhangi bir yaptırımdan söz edilmemesi,

-Kent Konseylerinin tüzel kişiliğe sahip olmaması ve bunun yanında tüzel kişiliğe sahip olunması durumunda kent konseylerinin farklı sorumluluklar karşısında esas amaçlarından sapma ihtimali, ⁷⁶⁴

-Kent konseylerinin yaşadığı bütçe sıkıntısı ve buna bağlı olarak gelişen sorunlar,

-Uygulamada birlik sağlanamaması ve bunun kent konseylerinin işleyiş biçimlerinden kaynaklı farklı sorunlara yol açması böylece ortak bir çözüm geliştirme olanağının ortadan kalkması,

-Kent konseylerinin belediyenin bir uzantısı olarak algılanması,

-Kent konseyi faaliyetlerinin gönüllülük esasına dayandırılması,

-Kent konseylerinin hangi düzeyde var olacağı konusunda yaşanan karmaşa,

-Kurumlar arası iş birliği ve iletişim eksikliği, . Çünkü onlara göre; tüzel kişilik nüfuz etkisini artırırken farklı sorumluluklar da yükleyecek böylece kent konseyleri esas amacından sapacaktır.

-Kentte temsil kabiliyeti olan birçok kurumun yer alması ve bunun da bir karmaşaya neden olması (kent konseyleri, il genel meclisi, ilçe genel meclisi), Mevzuattan kaynaklanan sorunlardır.

Yukarıda ifade edilen hususlar yanında, yönetim temelinde katılımcı bir anlayışın yerelde yerleşebilmesi için, hem yerel yöneticilerin, hem de yerelde faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin, ayrıca yerel basın ve yerel halkın bir zihniyet değişimi yaşamaları bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu zihniyet değişimi,

⁷⁶² İhtibar Aydemir Uslu, **Türkiye’de Kent Konseyleri Deneyimi: Bir Yapılandırma Önerisi**”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Ankara, 2017, s.128, 129.

⁷⁶³ Kent Konseylerinin tam olarak sayısının bilinmemesi de önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır

⁷⁶⁴ Çalıştayda birçok Kent Konseyi tarafından tüzel kişiliğin kent konseylerinin sivil yapısını bozacağı konusunda duyulan endişe dile getirilmiştir. Mevcut durumda hem il hem de ilçe düzeyinde kent konseyi kurulabilmektedir.

müşterek faydanın korunması, geliştirilmesi ve bunun için gerektiğinde gönüllü fedakârlıklarda bulunulması yönünde olmalıdır⁷⁶⁵. Böylece kent konseyi gibi platformlar herkesin, kurumsal, örgütsel ve kişisel taleplerden arınmış olarak kent için ortak iyinin arandığı bir buluşma zemini olmalıdır. Bütün bunların yanında, yöredeki kent konseyi çalışmalarına üniversitenin ve üniversite öğretim elemanlarının destek vermesi, çalışmaları daha sistematik ve üretken hale getirecek, kent konseyinin iş yapma kapasitesi ve kabiliyetini arttıracaktır.

Türkiye’deki siyasal kültürün etkisiyle belediyelerin bir kısmında kent konseylerinin genel olarak muhalif unsurlardan oluştuğu kanaatinin olduğu görülmektedir. Kent konseylerinin kendilerine ait bir bütçesinin bulunmaması ve faaliyetlerine ait bütçe ayırmanın belediye başkanının inisiyatifinde bulunması nedeniyle kent konseyleri belediyelerin bir uzantısı ve bağlı bir örgütü görünümünde olmasına neden olmaktadır.⁷⁶⁶ Belediye kanununda kent konseyine ödenek ayrılabileceğine ilişkin olarak herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Kent konseyi çalışmalarının belediye giderlerinin “sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler” fıkrası üzerinden ödenmektedir. Bütün çalışmalarının belediye yönetiminin inisiyatifine tabi olması nedeniyle belediye yönetimine hâkim olan siyasi partinin yaklaşımlarına ters fikirlerin ve muhalif görüşlerin kendilerine yer bulabilmesini oldukça güçleştirmektedir. Bu açıdan kent konseyleri yerel yönetimlerin uygulamalarını etkileme imkânını sağlayan ortamlar olmaktan çıkıp yerel iktidarın söylemlerinin ağırlık kazandığı ve icraatlarının meşrulaştırıldığı yerler olmaktan öteye gidilemeyen birimler olmasına neden olabilmektedirler.⁷⁶⁷

Kent konseylerinde alınan kararlar belediye meclisine sunulmaktadır. Ancak, sunulan kararların belediye meclisi kararı haline getirilmesine ilişkin herhangi bir zorlayıcı unsur bulunmamaktadır. Hatta sunulan kararların ne zaman gündeme alınacağına ilişkin olarak inisiyatif belediye başkanındadır ve bunu denetleyecek bir mekanizma işletilmemektedir. Bu durum halkın ve sivil toplum örgütlerinin kent

⁷⁶⁵ Coşkun ve Öztürk, s. 70.

⁷⁶⁶ Uysal Kerman, “Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri”, Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 6-7 Mayıs, 2011, s. 24.

⁷⁶⁷ Nur Şat, “Halkın Yönetime Katılımının Bir Kanalı Sıfatıyla Kent Konseylerinin Değerlendirilmesi”, *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 6-7 Mayıs 2011, Bursa, s. 126.

konseylelerinin faaliyetlerine katılmakta isteksiz davranmasına ve doğal olarak yönetişim ve katılımcı demokrasi anlayışının amaçlandığı şekilde hayata geçirilmemesi anlamına gelmektedir.⁷⁶⁸

Kütahya Kent Konseyine ilişkin olarak Özgür Önder ve Erdal Güler tarafından yapılan kent konseylerinin yerel demokrasilerdeki etkinliğini incelemek için yapılan çalışmada burada yapılan tespitlerin geçerli olduğunu gösteren verilere ulaşılmıştır. Yapılan çalışmada:

- Belediye meclisi üyelerinin kent konseyini gereksiz gördükleri,
- Gündem maddelerini okumadıkları,
- Kent konseyinin mali olarak bağımsız olmamasından dolayı aktif olarak çalışmadığı,
- Halkın ve sivil toplum örgütlerinin kent konseyinin çalışmalarına ilgi duymadıkları,
- Yöneticilerin kent konseyini sahiplenmedikleri,
- Kent konseyi ile belediye meclisi arasında iletişim kopukluğu yaşandığı,
- Belediye yönetimi elinde olan partinin Kent Konseyinin aktif çalışmadığı düşüncesinde oldukları,
- Muhalefetteki üyelerin ise belediye yönetiminin tavrından dolayı Kent Konseyinin aktif çalışmadığını iddia ettikleri,
- İktidar ve muhalefetin kent konseyinde yönetişim yaklaşımının egemen olmadığı konusunda hemfikir oldukları,
- Yerel halkın Kent Konseyi ve çalışmalarından haberdar olmadıkları,
- Belediye bütçesinden Kent Konseyi için yeterli kaynak ayrılmadığı tespitlerinin yapıldığı görülmektedir.

Kent konseylerinin yerel yönetimlerin kurumsal yapısı içerisine eklemek ve çok aktörlü bir danışma zemini oluşturulmak istenmişse de kurumsal

⁷⁶⁸ Kemal Görmez, H. Uçar Altınışık, “Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri”, **Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 6-7 Mayıs 2011, Bursa, s. 40, 46.

yapısındaki zafiyetler ve katılım kültürünün ve talebinin zayıf olması nedenlerinden dolayı⁷⁶⁹ temsili demokrasinin kurumlarından biri haline gelme süreci içerisinde girdiğini söylemek çok iddialı bir öngörü olmayacaktır.

Elazığ Kent Konseyinin, Kent Konseyine katkılarına ilişkin olarak yapılan değerlendirmede kent konseyinin mevcut yapısı ve işleyiş durumuyla belediye yönetimine katkı sunmaktan genel olarak çok uzak olduğu sonucuna varılmıştır. Burada da kent konseylerinin çalışma süreçleriyle ilgili düzenleme bulunmaması olumsuz olarak vurgulanmıştır. Alınan kararların uygulanmasına yönelik bağlayıcı mekanizmanın bulunmaması, inisiyatifin tamamıyla belediye başkanında bulunması, belediye meclisinde onaylanmayan kararların uygulanma kabiliyeti kazanamamasının kent konseyi üyelerinde ciddi motivasyon kaybına neden olduğu gözlemlenmiştir. Ayrıca, belediye meclislerinin kent konseylerini yerlerine geçecek bir mekanizma olarak görmelerinden kaynaklanan bir olumsuz bakış olduğu tespitine yer verilmiştir.⁷⁷⁰

Kent konseylerinin etkin bir şekilde çalışması ve çalışmalarının katılımcı demokrasi anlayışına katkı sunabilmesi için öncelikle kent konseyi, belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri arasındaki birbirlerine yönelik olumsuz kanaatlerin oluşmasına neden olan mevzuat değişikliklerine gidilmesi gerekmektedir. Kentlilik bilincine sahip, konseyin işleyişine hâkim ve halk nazarında itibar sahibi ve temsil kabiliyetine sahip kişilerin konsey faaliyetlerine katılmasının teşvik edilmesi ve katılmalarıyla çalışmaların dinamizm kazanması sağlanması zorunluluğu vardır.

⁷⁶⁹ Mustafa Demirci, s. 42.

⁷⁷⁰ Murat Aygen, “Kent Konseylerinin Kent Yönetimine Katkıları Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Örneği”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, Number: 29, Autumn III, 2014, s. 234.

3.3. Yerel Yönetimlerin Mevzuat Kapsamında Katılım Açısından Değerlendirilmesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin organları,

- Belediye meclisi,
- Belediye encümeni ve
- Belediye başkanı olarak sayılmakta ve sonra, bu organlara seçilecek

kişilerin ilgili kanundaki seçim usulleri ile seçileceği belirtildikten sonra, belediyeye verilen görev ve yetkiler bu üç organ arasında paylaştırılmıştır (md. 3/b).

Kanunun gerekçesinde, belediyelerin, ilk kuruluşundan bu yana amaçlananın aksine mahalli kamu hizmetlerini yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip yerinden yönetim kuruluşları olarak değil, verilen görevleri yerine getiren ve merkezi idarenin uzantısı birimler olarak algılandıkları, bu anlayışın belediye, yapılanmasında da kendini gösterdiği ve belediyelerin başkan eksenli merkezi bir yapıda teşkilâtlanmış oldukları ve bu yapının hep süregeldiği, bu durumun merkezi idaredeki yetersizlikleri ve diğer sorunları yerel yönetimlere aynen yansımaya da yol açtığı, bu nedenle zaman içinde pek çok yerel nitelikli görev ve hizmetin, merkezî idare kuruluşlarına aktarıldığı ve belediyelerin niçin var olduğunun adeta unutulmuş olduğu; ancak günümüzde, geleneksel temsil yönteminin yeterli olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve hizmet sunumunda;

- Açıklık,
- Katılım,
- Sorumluluk ve
- Hesap verebilirlik,

İlkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği, bu ilkelerin aynı zamanda etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları arasında olduğunun bilindiği, bu anlayıştan hareketle;

- Yerel yönetimlerin temsili demokraside halkın yerel kamusal menfaatlerinin teminatı olduğu,
- Ayrıca, demokratik sistemin önemli bir unsuru olarak çoğulculuğun,

katılımın sağlanmasında, yerel ve ulusal menfaatlerin uzlaştırılmasında, halkın tercihleri ile talep ve beklentilerinin yönetime yansıtılmasında, yerel yönetimlerin önemli rolleri bulunduğu,

- Yerel yönetimler, halkın katılımını sağlamada merkezi idareye göre çok daha fazla imkân ve yeteneklere sahip olduğu ve böylece tüm sistemin yönetim kapasitesini de güçlendirmekte olduğu,

- Yerel yönetimlerin vatandaşlara ilave seçme ve seçilme imkânı sağlamakta olduğu, sivil toplum örgütleri de dâhil olmak üzere onlara daha fazla katılım imkânı vermekte olduğu.

- Böylece yerel yönetimlerin adeta demokrasi için eğitim merkezleri işlevini görmekte oldukları,

- Yerel politikacıların her gün birlikte oldukları belde halkına karşı daha fazla sorumluluk hissetmekte oldukları belirtilmiştir.

Tüm bu ilkeler ışığında kanun ile hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması öngörülerek, belediye yönetimlerinin, daha demokratik ve vatandaş odaklı bir anlayışın benimsendiği, katılıma ilişkin yeniliklerin başında belediye meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılma ve görüş bildirilmesine ilişkin düzenlemelerin geldiği, belediye meclisi kararlarının uygun yollarla halka duyurulacağı, belediyenin desteği ile toplanacak kent konseylerinin herkesin görüşünü açıklama imkânı bulduğu bir platform olacağı, konsey kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirileceğinin öngörülmesi ile belediye yönetimine katılmanın başka bir boyutunun oluşturulduğu ve kanunun kimi belediye hizmetlerinde gönüllülerin çalıştırılmasına imkân veren maddesinin de, belediyelerin yurttaş taleplerine karşı daha duyarlı olmasına ve halkla belediyenin yakınlaşmasına yardımcı olacağı düşünülüyor belirtilmiştir.

Doğrusu gerekçeye bakıldığında, yerel toplumun yönetime katılımı bakımından, neredeyse Özerklik Şartı'nda öngörülen düzeyde ileri bir anlayışın benimsendiği söylenebilir.

Yerel toplumun doğrudan yönetime katılımı bakımından kanun maddelerinde ise:

- İlk olarak belediyelerin kurulmasında, o yerde bulunan seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu üzerine mahalli mülki amirin, belediye kurulması için yasada öngörülen süreci başlatmasıdır (md. 4/4).

- İkinci olarak 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 halinde birleşme veya katılma sürecinin başlatılması öngörülmüştür.

- Üçüncü olarak beldede birlikte yaşıyor olmaktan dolayı bir hemşehrilik⁷⁷¹ statüsü getirilmiştir. Bir beldede birlikte yaşamak, beraber aynı ortamı ve şartları paylaşmak, beldenin idaresine katkıda bulunmak ve ortak bir hayat tarzını idame ettirmek, hemşehri ilişkilerinin de esasını oluşturmaktadır⁷⁷². Bu statü dayanışma haklarının süjesi olan topluma, ülke vatandaşlığında olduğu gibi, yerel düzeyde kanuni bir statü kazandırmak bakımından oldukça önemlidir. Hemşehrilik önce bir hak olarak düzenlenmiştir.

Düzenlenen hemşehrilik statüsü;

- Belediye karar ve hizmetlerine katılma,
- Belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve
- İnsan onurunun zedelenmeyeceği şekilde belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakkı, vermektedir.

Ayrıca bu statü, belediyeye;

- Hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi,
- Kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapma,
- Çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alma, yükümlüğü getirmektedir (md. 13).

⁷⁷¹ Hemşehri tanımı kanunla farklı bir boyuta taşınmış; 1580'deki; "her Türk nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir" (md. 13) şeklindeki tanım, 5272'de "herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir" (md. 13) olarak değiştirilmiştir. Böylece, nüfus kütüğüne kayıtlı olunan yer değil ikamet edilen yer hemşehri tanımı için temel kriter olarak belirlenmiştir. Hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları 1580'le benzer biçimde ve anlaşılır bir dille ifade edilmiştir.

⁷⁷² H. Hasan Can ve Nihat Yıldız, *Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyelerine Temel Bilgiler* T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, No:2004/1, Ankara, 2004, s. 8.

Hemşehrlik statüsünün gerektirdiği bu hak ve yükümlülüklerin hayata geçirilebilmesi için de, kanunun 76. maddesi ile “kent konseyi⁷⁷³” adıyla örgütlü bir yapı da öngörülmüştür. Kent konseyinin çalışma usul ve esasları içişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenmesi hükme bağlanmıştır (md.76).

Kent konseyinin amacı;

- Kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşehrlik bilincinin geliştirilmesi,
- Kentin hak ve hukukunun korunması,
- Sürdürülebilir kalkınma,
- Çevreye duyarlılık,
- Sosyal yardımlaşma ve dayanışma,
- Saydamlık, hesap sorma ve hesap verme,
- Katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirme, olarak tanımlanmıştır.

Bu örgütlü yapıya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda, belediyeye yardım ve destek sağlama yükümü getirilmiştir.

Ayrıca Kent Konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesi de öngörülerek (md. 76) kent konseyi bünyesinde alınacak kararlara etkinlik sağlanmaya çalışılmıştır.

- Dördüncü olarak, belediye, sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında

⁷⁷³ Kent Konseyleri ve gelişim süreçleri ile ilgili detaylı açıklamalar önceki sayfalarda yapıldığı için burada sadece yasadaki yerine kısaca değinilecektir.

beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulama yükümü de getirilmiştir. Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esasların içişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği (md. 77) hükme bağlanmıştır.

Bu genel düzenlemelerin dışında; yerel toplumun yönetime katılımını ve denetimini sağlamak bakımından belediyelerin yerel toplumu bilgilendirme yükümü ve yerel toplumun bilgi edinme hakkının hayata geçmesi için;

- Belediye hizmetlerinin ifasında vatandaşın katılımına imkân veren yöntemlerin öncelikle benimsenmesi gerektiği (md. 14/4),

- Belediyelerin, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabileceği (md. 5/4),

- Meclis toplantılarının kural olarak halka açık olması⁷⁷⁴ (md. 20),

- Meclis toplantı yer ve zamanın mutlak usullerle halka duyurulması (md. 21),

- Belediye başkanınca hazırlanan ve her ayın ilk günü toplanacak olan meclis üyelerine en az üç gün önceden bildirmesi gereken gündemin, çeşitli yöntemlerle halka duyurulması (md. 21),

- Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü, 24. maddeye göre oluşturulmuş ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir görüş bildirebilecekleri, bu komisyon raporlarının aleniliği, çeşitli yollarla halka duyurulması gerektiği, komisyon raporlarının isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilebileceği (md. 23/5),

- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürli dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış

⁷⁷⁴ Meclis toplantılarına katılım pasif katılım türüdür, zira bireyler toplantılarda salt dinleyici olmaktan öteye gidememektedir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Yalçındağ, s.139. Ayrıca Belediye toplantılarının halka en etkin şekilde ulaşabilmesi için tüm yollar muhakkak kullanılmalıdır.

vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirilebileceği, (md.75/l/c), öngörülmüştür.

Görüldüğü üzere, yönetime katılımı sağlamak için varlığı tartışmasız olan, açık ve hesap verilebilir bir yönetim anlayışının ortaya konması amacıyla, 5393 sayılı yasa ile belediyeye yükümlülükler getirilerek, belediyelerin faaliyetleri öncesi ve sonrasında bilgi vermeleri düzenlenmiştir. Ayrıca sivil toplum örgütlerinin yönetime katılım ve yönetimi denetlemek bakımından varlıkları ve etkileri yadsınmaz düzeyde etkili olan sivil toplum örgütlerinin gerekliliği anlayışından hareketle “*Kent Konseyi*”nin kurulması düzenlenmiştir. Bu örgütün çalışma usulleri ile ilgili olarak, katılımı özendirici usuller öngörülmekle birlikte, yönetime gönüllü katılımın⁷⁷⁵ önu açılmak amacıyla düzenlemelere de yer verilmiştir.

⁷⁷⁵ Bkz. RG:09.10.2005, 25961. md. 1: Bu Yönetmeliğin amacı; il özel idaresi ve belediye hizmetlerinin yürütülmesinde hemşehrilerin gönüllü katılımına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir. md. 2: Bu Yönetmelik; sağlık, eğitim, spor, çevre, park, trafik, itfaiye, kütüphane, kültür, turizm ve sosyal hizmetlerle; yaşlılara, kadınlara, gençlere, çocuklara, özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlere gönüllü katılıma ilişkin hususları kapsar. md. 4 : Bu Yönetmelikte geçen; Gönüllü: Bilgi, beceri ve yeteneğini, her türlü ortak çalışma, imkan ve zamanını ortaya koyarak çalışma alanı konusunda maddi bir kazanç beklemezsizin yerel yönetim hizmetlerine katılan gerçek ve tüzel kişiler ile bünyesindeki gönüllüleri bu hizmetlerde görevlendirecek kamu kuruluşlarını, İlgili birim: İl özel idaresinde veya belediyede gönüllülerin çalışma konusunu, alanını, sayısını, kayıtlarını ve benzeri hizmetleri yürüten birimi ifade eder. md. 5: İl özel idaresi veya belediye görev ve sorumluluklarına bağlı olarak yetki alanlarında; a) Özürlülere, çocuklara, kadınlara, gençlere, yaşlılara, yoksullara, kimsesizlere ve düşkünlere yönelik eğitim, kültür, sağlık ve sosyal hizmetleri, b) Kütüphane, tiyatro, sinema gibi kültür hizmetleri, c) Bilişim, meslek edindirme kursları, kreş gibi eğitim hizmetleri, d) Park, bahçe, kent estetiği, çevre düzenlemeleri ile katı atık gibi çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik hizmetleri, e) Başıboş ve sahihsiz hayvanlara yönelik hizmetleri, f) Trafik, itfaiye, arama-kurtarma gibi denetim ve acil yardım hizmetleri, g) Tüm yaş gruplarını içine alan her türlü spor hizmetleri, h) Tarihi, kültürel mirasın ve tabiat varlıklarının yaşatılarak korunması hizmetleri yapmak üzere gönüllü çalıştırabilir. md. 6: Çalışma alanlarına ilişkin detayları ilgili il özel idaresi veya belediyece tespit edilmek şartı ile; a) Gönüllüler çalışacakları alanları belirtmek sureti ile ilgili il özel idaresi ve belediyeye müracaat ederler. Müracaatları uygun bulunanlar, ilgili birimin gözetim ve bilgisi dahilinde sorumluluk alanlarında taraflarca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde çalışırlar. b) Gönüllülerin, çalışma süreleri içinde çalışma alanlarına gidiş ve gelişleri ilgili il özel idaresi ve belediyece sağlanabilir. c) Belirlenen usul ve esaslara aykırı davranışlarda bulunulması halinde gönüllülük ilişkisi sona erer, verilen kimlik kartları geri alınır. d) İl özel idaresi ve belediye, gönüllülere faaliyet alanına göre, gerekli kıyafet, araç, gereç, mekan sağlayabilir ve eleman tahsis edebilir. e) Gönüllünün çalışacağı alan kent konseyinin oluşturduğu çalışma alanları içinde ise, bu çalışma kent konseyi çalışmaları ile birlikte değerlendirilir. f) Faaliyetlerin bitiminde gönüllülere teşekkür belgesi verilebilir. md. 7: Gönüllülerde aşağıdaki özellikler aranır. a) Reşit olması veya reşit olmayanlardan en az oniki yaşını bitiren küçükler yasal temsilcisinin iznini almış olması, b) Tüzel kişiler için yetkili organlarından karar alınmış olması, c) Sivil toplum kuruluşları için ilgili konuda faaliyette bulunuyor olması, d) Çalışma alanlarına bağlı olarak, gerektiğinde yetkili sağlık kuruluşlarından alınmış sağlık raporunun bulunması, e) Yabancı uyruklu gönüllüler için ayrıca, 27/2/2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikler ile bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla mahallin en büyük mülki amirine bildirilmiş olması gerekir. md. 8: İl özel idaresi veya belediyeler, kendi özel kanunlarına uygun olarak aralarında yapacakları protokol çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, meslek odaları ve diğer yerel yönetim birimleri ile ortak çalışma ve

Tüm bu özel düzenlemelerin dışında, ‘belediye hizmetlerinin ifasında vatandaşın katılımına imkân veren yöntemlerin öncelikle benimsenmesi gerektiği’ (md. 14/4), şeklinde genel bir hükme de verilmiştir. Bütün bunlardan hareketle, 5393 sayılı yasanın yerel halkın yönetime katılması için geniş bir yasal çerçeveyi ihtiva ettiği söylenebilir. Ancak salt bu düzenlemelerin varlığına bakarak Özerklik Şartı’nda olduğu gibi, yerel toplumun mümkün olan durumlarda, doğrudan kendi kendini yönetmesinin asıl, temsili demokrasinin ise istisna olduğu anlayışının yeterince benimsenip düzenlendiğini söylemenin mümkün olmayacağı görülmektedir. Örneğin mevcut düzenlemeler ile yerel yönetimler en klasik ve en basit katılma yöntemi olan referandum yapma hakkına sahip kılınmamışlardır. Bu nedenle katılımın temel yönetim şekli olması açısından, mevzuatımızda buna ilişkin eksiklikler giderilmelidir. Bu yönü ile kanun, Özerklik Şartı’na uygun olmakla birlikte, eksiktir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda, belediye organlarının seçimle oluşması gibi temsili demokrasi uygulamasına yönelik düzenlemelerle birlikte, doğrudan demokrasi uygulamasına yönelik kimi düzenlemeler de bulunmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Büyükşehir belediye meclisi, Büyükşehir belediye encümeni ve Büyükşehir belediye başkanı, Büyükşehir belediyesinin organları olarak öngörülmüştür. Bu organlardan Büyükşehir belediye meclisinin tüm üyelerinin, encümenin bir kısım üyelerinin ve belediye başkanının seçimle gelmesi kabul edilerek, temsili demokrasi uygulamasına yer verilmiştir (md. 3/b).

5216 sayılı Kanun ile Büyükşehir belediyesine verilen kimi hizmetlerin planlanması ve yürütüm aşamasında yerel toplumu temsilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapılması veya görüşlerinin alınması şeklinde birtakım katılımcı düzenlemelere de yer verildiğini görmekteyiz.

Belediye Kanunuyla mahalle yönetimine ilişkin yerel demokrasi, katılım ve

işbirliği yapabilir. Çalışma alanları ve esasları ile ilgili hususlar, 5 ve 6 ncı maddeler çerçevesinde il özel idaresinin veya belediyenin ilgili birimleri ile ortak çalışma ve işbirliği yapılan kurum ve kuruluşlar arasında belirlenir. md. 11: Gönüllüler gerekli görülen alanlarda detayları il özel idaresince veya belediyece belirlenecek uyum veya yeterlik eğitimine tabi tutulurlar.

belediye ilişkileri açısından yapısal değişikliklere gidilmiştir. Kanunda Mahalle; *“Belediye sınırları içerisinde yer alan, ortak ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan insanların yaşadığı idari birim”* (Belediye Kanunu md, 3/d) olarak tanımlanmıştır. Mahalle kurulmasına ilişkin temel kriterlerin neler olduğuna yer verilmeden, mahalle kurulması sürecinde Meclis kararı, kaymakamın görüşü ve Vali onayı hükmü getirilmiş idare heyeti süreçten çıkarılmıştır.

Kanunda muhtara verilen görevler (Belediye Kanunu md. 9/3):

- a) Mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek
- b) Mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek
- c) Mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek
- d) Belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek
- e) Diğer kurumlarla işbirliği yapmak
- f) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır.

Mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlenmesi hükme bağlanmış, ancak bunun hangi modelle sağlanacağı belirtilmemiştir. Mahallenin yaşam kalitesini geliştirmeye ilişkin düzenlenen görev tanımı Ulusal Eylem Planında yer alan yaşanabilirlik ölçütlerinin mahalle bazında uygulanması gereğini ortaya çıkarmakla birlikte, bu görevin nasıl ve hangi idari ve mali araçlarla sağlanacağı sorusu kanunda cevaplanmamıştır. Bununla birlikte, belediyelere verilen “mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli yardım ve desteği sağlama” (Belediye Kanunu md. 9/4) görevinin nasıl yerine getirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir. Bu anlamda, mahalle muhtarlıklarının mali ve idari anlamda yapabilir kılınmalarının sağlanması gereği açıktır.

Katılımcı demokrasinin kurumsallaşması açısından sağlanan açılım, mahalle muhtarlarına mahalle ile ilgili konularda görüş bildirme görevi verilmesidir. Kanunun içeriğine bakıldığında bu görevin hangi platformlarda yerine getirileceği noktasında modele ve yapılanmaya (kent konseyi hariç) gidilmemiştir.

Belediyelere mahalle yönetimine ilişkin katılımcı demokrasi ve işbirliğine

yönelik yeni görevler verilmiştir (Belediye Kanunu md. 9/4):

- a) Mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçları için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli yardım ve desteği sağlama,
- b) Kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurması,
- c) Hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışma

Mahalle yönetimine ilişkin yapılan düzenlemeler, katılımcı demokrasinin tabana yayılması açısından ümit vericidir. Ancak, unutulmaması gereken nokta, asıl belirleyici olan mahallelinin ve muhtarların katılım, işbirliği konusunda gösterecekleri performanstır.

Ayrıca 09.10.2003 tarih ve 4982 sayılı “*Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*”⁷⁷⁶ ile belediyelerin de dâhil bulunduğu tüm kamu idareleri bakımından, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarını (md.1) sağlamak amaçlanmıştır. Katılıma ilişkin uygulamaların başarısı vatandaşların bilgi, ilgi ve etkin davranışına bağlı⁷⁷⁷ olmakla birlikte, katılım ile öğrenmeye yönelik sorumluluk ve sahip olma duygusunun gelişimi sağlanmış olur.⁷⁷⁸ Zira etkili katılım demokratik sürecin işleyip işlemediğinin önemli ölçütlerindedir.⁷⁷⁹ Vatandaşların yönetimin icraatlarından haberdar olmalarının katılım sağlanmasına ilişkin temel şartlardan olduğu dikkate alındığında; yönetimin vatandaşı bilgilendirme görevi, vatandaşların da bilgi edinme hakkı bulunmaktadır. Türkiye’de bu hak 4982 sayılı Kanunla güvence altına alınmıştır.⁷⁸⁰

⁷⁷⁶ Bkz. RG: 24.10.2003, 25269.

⁷⁷⁷ Birkan Uysal Sezer, Sezer, Birkan Uysal, “Yönetmelik Duyarlılık ve Tunus Yuvarlak Masa Konferansı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Yıl:18, Sayı: 4, 1985 (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/50fe8238b6b66cc_ek.pdf, 04.02. 2017, , s.149-158.

⁷⁷⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.homepage.powerup.com.au>, 2003.

⁷⁷⁹ Robert Dahl, *Demokrasi ve Eleştirileri*, Çev: Levent Köker, Yetkin Basımevi, Ankara, 1993, s. 137.

⁷⁸⁰ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında; “kamu kurum ve kuruluşlarının, halkın bilgi edinme hakkını kullanılması için gerekli tedbirleri” (md.5/g) alması öngörülmektedir. Ayrıca yerel yönetimler raporunda; hemşehrilerin bilgi edinme hakkına uymak için bilgi edinme kanallarının açılması öngörülmüş, yine Avrupa Kentsel Şartında halkın kendi üzerine düşen görevleri yerine getirebilmesi için görevliler ve seçilmiş temsilciler tarafından alınan kararlardan haberdar olmasının gerektiği vurgulanmıştır (AKŞ, md. 4/12).

Hatta yabancılar da, kendileri ile ilgili olmak kaydıyla, bilgi edinme hakkına sahiptir (md. 4). Bu yasa gereğince, yerel yönetimler de dâhil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşları, bu kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuruların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler (md. 5).

Nitekim 4982 sayılı yasanın uygulanmasına ilişkin olarak yayımlanan “Başbakanlık Genelgesi”⁷⁸¹ ile “Bireylerin kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında idari makamlara başvuruda bulunmaları ve kendileri veya faaliyet alanlarıyla ilgili konularda bilgi edinme haklarını kullanmaları, eşitlik tarafsızlık ve açıklık ilkeleri temelinde demokratik ve şeffaf bir yönetimin gereğidir. İdare-birey ilişkisinde hukukun üstünlüğünü, demokratikleşmeyi ve saydamlığı sağlayabilmek için, idari faaliyetlerin yürütülmesi sırasında bireysel hak ve özgürlüklere duyarlı davranılması hukuk devletinin en temel niteliğidir” şeklinde izahatta bulunmuştur.

Bu yasa dışında, konuyla ilgili olan diğer bir düzenleme ise 01.11.1984 tarih ve 3071 sayılı “Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun”⁷⁸²’dur. Bu kanunda, Türk vatandaşlarının ve Türkiye’de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkına sahip oldukları (md. 1 ve md. 2) ve başvurulara muhatap makamların, başvuruların sonucunu veya yapılmakta olan işlemin safahatı hakkında dilekçe sahiplerine en geç otuz gün içinde gerekçeli olarak cevap vermek zorunda oldukları (md. 7) ve Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilen dilekçelerin, Dilekçe Komisyonunda 60 gün içinde inceleneceği ve karara bağlanarak sonuçlandırılacağı (md. 8) düzenlenmiştir.

Görüldüğü üzere, yerel toplum üyeleri, yönetime katılma ve yönetimi denetleme bakımından 5393 sayılı belediye yasasında düzenlenen haklarından yararlanmak dışında, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun’un sağladığı hak ve yetkilerden de yararlanma imkânına sahiptir.

⁷⁸¹ Bkz. RG:24.01.2004, 25356.

⁷⁸² Bkz. RG:10.11.1984, 18571.

Ancak burada kanunların belirlediği amaca ulaşılması için, kanuni düzenlemeler kadar, belediye başkanı ve belediye meclisi üyelerinin, demokratik bir yönetim anlayışına olan inançları ve yerel toplumun bu hak ve sorumluluklarının bilincinde olmaları temel belirleyici etken olacaktır. Çünkü söz konusu olan, belediye başkan ve meclis üyelerinin de birer üyesi bulunduğu yerel toplumun çıkarları ve geleceğidir.

3.3.1.Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Yasasındaki Eksiklikler

5393 sayılı Belediye yasasının, yerel yönetimler içinde en önemli rol oynayan “Belediyelerin”, katılımcı demokrasi açısından getirmiş olduğu önemli katkıları yukarıda açıklanmaya çalışıldı. Ancak yasanın da katılım bağlamında önemli eksiklikler taşıdığı çoğu kişi tarafından kabul edilmektedir. Kamuoyuna da yansıyan bu değerlendirmeler paralelinde bu bölümde yasanın eksikliklerine değinilecektir

Öncelikle, yasada Hemşehrilerin belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme hakları vurgulanmış olmakla birlikte (md. 13), Meclisin mutlak toplantı yeri dışında toplanmasının zorunlu olduğu durumda, a) toplantı yeri ve zamanının belde halkına duyurulması, b) meclis toplantılarının açık olduğu (md. 20) c) gündemin çeşitli yöntemlerle halka duyurulması (md. 21/1) d) Kesinleşen meclis kararlarının “özetlerinin” yedi gün içinde halka duyurulması (md. 23/6) hükme bağlanmıştır. Ancak, belediyenin, meclisin ve başkanın görevleri arasında (md.14, 18, 38) bilgi edinme hakkının sağlanmasına ilişkin düzenleme bulunmamaktadır.

İhtisas komisyonlarının raporlarının alenî olduğu vurgulanmış, ayrıca raporların çeşitli yollarla halka duyurulması ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilmesi de düzenlenmişken (md. 24/7), kanunda belediyenin gelir ve giderlerinin denetimi için kurulacak olan "Denetim Komisyonu" raporlarının belde halkına duyurulmasına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir (md. 25).

Bilgi edinme hakkı ve kurumsal açıklık noktasında meclis kararlarının ve ihtisas komisyonu raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere verilmesi hükme

bağlanmış (md. 24/7); ancak meclis kararlarının bedel karşılığında isteyenlere verilmesi (md. 23) ve encümen kararlarının belde halkına duyurulması veya isteyenlere bedel karşılığında verilmesi düzenlenmemiştir (md. 34 ve md. 35).

Stratejik planların ve acil durum planlarının belde halkına ilanı düzenlenmemektedir (md. 41 ve md. 53). Öte yandan, kentsel dönüşüm ve gelişim alanına konu olacak alanların, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile ilan edilmesi hükme bağlanmış olmakla birlikte (md. 73) belediye tarafından üretilen arsa ve konutlara ilişkin bilgilendirme yükümlülüğü kanunda yer almamıştır (md. 69).

Belediye personelinin başkan tarafından atanmasına ilişkin olarak; birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamaların meclisin bilgisine sunulmasına yer verilmiş, ancak halkın bilgilendirilmesi öngörülmemiştir (md. 49). Belediyelere uygulanacak denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanması hükmüne karşılık, bu işlemin meclis kararlarında olduğu üzere “özet” veya tam metin olarak mı kamuoyuna sunulacağı açıklanmamıştır (md. 55). Öte yandan, başkanın hazırlayacağı faaliyet raporunun örneğinin kamuoyuna açıklanması hükmü yer almış, ancak ilgililere veya isteyenlere verilmesi noktasında bir açıklık bulunmamaktadır (md. 56).

Belediye hizmetlerinin aksamaması durumunda merkezi yönetimin belediye yerine geçmesi ve bu konudaki yargı sürecine ilişkin yerel halkın bilgilendirilmesine yer verilmiş değildir (md. 57). Belediye bütçesi üzerinde mülki amirin onay makamı olma durumu kaldırılmış, bütçenin ve borçlanmaya gidilmesinin (md. 68) hemşehri ilanı vb hükmü ise yer almamıştır. Borçlanma kararını meclis vermektedir (md. 18/d). Kesinleşen meclis kararlarının ilanı nedeniyle borçlanmanın da halka duyurulması (md. 23/6) gerçekleşecektir. Borçlanmanın hemşehrilerin geleceğine, yaşam alanlarına ilişkin beklentilerini ve yükümlülüklerini etkileyeceği (md. 13/3) düşünüldüğünde, borçlanmanın da ilanı hükmüne ayrıca yer verilmeliydi (md. 61 ve md. 62).

Katılımcı demokrasi açısından önemli bir düzenleme olarak görünen kent konseyinin görüşlerinin hemşehri ve ilgililere ilanına yer verilmemiştir (md. 76).

Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlar bakımından da halkın bilgilendirilmesine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır (md. 81).

Genel olarak, kanunda hemşehrilerin bilgi edinme hakkını nasıl kullanacakları ve bilginin nasıl dağıtılacağı noktasında kullanılacak iletişim araçlarının neler olduğu belirlenmemiştir. Örneğin, meclis toplantısının ilanının mutata araçlarla yapılması hükme bağlanmış, ancak bu araçların neler olduğuna değinilmemiştir. Belediye, meclis toplantılarını mutata ilan aracı olarak varsa web sayfasından ilan ederek yükümlülüğünü yerine getirmiş olacaktır, ancak internete ulaşabilme yeterliliği olmayan hemşehriler için bunun bilgilendirme anlamına gelmeyeceği açıktır.

Ayrıca Belediye Yasasında, kurumsal işleyiş açısından da katılım bağlamında önemli eksikliklerin bulunduğu söylenebilir. Başlıcaları:

Mevzuatta karar alma sürecine doğrudan katılıma ilişkin düzenleme olan köyden belediye statüsüne dönüşmek için seçmenlerin yazılı başvurusu ve halkın oylarına başvurulması yöntemi yeni kanunda korunmakta (md. 4 ve md. 8), ancak sınır uyuşmazlıklarının çözümü (md. 7) için aynı yöntem düzenlenmemektedir. Birleşme ve katılmalarda, katılmak isteyen köy veya belde halkının oylarına başvurulması (ancak iltihak olunacak belde halkı için bu hakkın olmaması) (md. 8) Yerel Özerklik Şartı ile kısmi bir benzerlik göstermektedir⁷⁸³.

Mahalle kurulması, kaldırılmasında vb meclis kararı ve mülki amirlerin görüş ve onayı düzenlenirken mahalleli katılımına yer verilmemesiyle (md. 9) Özerklik Şartına (md. 5) aykırı bir durum ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, belediyeye, kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurma görevi verilmekte (md. 15) ve mahallelinin görüşlerini belirlemek amacıyla araştırma yapma inisiyatifi belediyeye bırakılmaktadır (md. 15 ve md. 60). Aynı çerçevede, belde adının değiştirilmesi ve cadde, sokak, meydan vb ad verilmesi ve değiştirilmesi konularında

⁷⁸³ Avrupa Yerel Özerklik Şartı md. 5: "Yerel yönetim sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz."

katılıma yer verilmemiştir (md. 10 ve md. 81).

Hemşehri belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkı tanınmakta, ancak bu hakkın kullanıma ilişkin düzenleme eksiklikleri bulunmaktadır (md. 13). Bununla birlikte, belediyeye; Belediye, hemşehriler arasında “*sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması*” konusunda gerekli çalışmaları yapma ve bu çalışmalarda, üniversitelerin; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının; sendikaların; sivil toplum kuruluşlarının ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemleri alma görevi verilmektedir (md. 13/2).

Meclis ihtisas komisyonlarına; muhtarların; kamu kuruluşlarının amirleri; meslek kuruluşları üniversiteler; sendikalar ve ilgili STK’nın temsilcilerine oy hakkı olmaksızın katılma ve görüş bildirebilme hakkı tanınmaktadır (md. 24/5). Böylece, STK’nın katılımına görüş bildirme sınırlamasıyla yer verilmektedir. Encümen toplantılarına gündemle ilgili belediye amirlerinin görüşlerini almak üzere başkan tarafından çağrılmalarına yer verilirken (md. 33); örneğin, ilgili STK’nın ve muhtarların encümen toplantılarına katılımına yer verilmemiştir. Ayrıca, stratejik planın hazırlanma sürecinde; (varsa) üniversitelerin; meslek odaları ve konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınması (md. 41/3) hükme bağlanmıştır. Öte yandan, kurumsal katılıma ilişkin en temel kurumsal model olarak kent konseyine yer verilmiş (md. 76) ancak konseyin belediye işleyişine katılımı ve etkinliği sadece görüş bildirmekle sınırlandırılmıştır.

Belediyelere, afet ve acil durum plânlarını yapma görevi verilmekte (md. 53), planların hazırlanması sürecinde; ilgili bakanlık, kamu ve meslek kuruluşlarıyla üniversitelerin ve mahallî idarelerin görüşlerinin alınması hükme bağlanmaktadır. Bu anlamda, ilgili unsurların kurumsal birikim ve donanımlarından yararlanmak suretiyle “*iyi yönetim*” hedeflenmektedir.

Başkana, “Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak” (md. 38/m) görevi verilirken, hemşehrilerin ve STK’nın katılımına ilişkin bir açılıma yer verilmemiştir. Belediyelerin denetiminin faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, belediye teşkilâtının gelişmesine vb. rehberlik etmek amacı taşıdığı belirtilirken, hemşehri ve STK’nın katılımı sadece

"denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanması" ile sınırlanmıştır (md. 54).

Hizmetlerdeki aksaklıkların belirlenmesi sürecinde kurumsal yapıların katılımı düzenlenmemiştir (md. 57). Kanunda, hizmetlere gönüllü katılım hükmüne bağlanmışken (md. 77), aksaklıkların giderilmesi sürecine yönelik katılım yer almamış ancak, belediyelere meclis kararı ile görev ve sorumluluk alanına giren konularda; dernekler, vakıflar, meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirme imkânı tanınmıştır (md. 75/c). Bu tür bir işbirliğini iyi yönetim eksenli olarak tanımlamak yerinde olmakla birlikte, özellikle baskı grubu niteliğindeki meslek kuruluşlarının belediye üzerindeki etkinliklerini ve baskılarını giderme amacı gözetilmiş görünmektedir. Arsa ve konut üretiminin gerçekleştirileceği alanların (md. 69) ve kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarının belirlenmesinde (md. 73) STK'nın ve hemşehrilerin katılımına ve görüşlerinin alınmasına yer verilmemiştir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ULUSLAR ARASI BELGELER AÇISINDAN YEREL ÖZERKLİK VE YEREL KATILIM

4. Avrupa Konseyi ve Yerel Katılım

4.1. Avrupa Konseyinin Yapısı, Statüsü ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa'nın bütünleşmesi düşüncesi çok eski olmakla birlikte Avrupa Kıtasında olağanüstü bir yıkıma sebep olan Birinci ve İkinci Dünya Savaşlarından sonra hız kazanmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşının Avrupa'da yarattığı siyasal, toplumsal ve ekonomik çöküntü yeni bir Avrupa'nın kurulması düşüncesine yol açmıştır. Avrupa'da kurulacak birliğin, yeni diktatörlerin doğmasını, Avrupa'nın yeniden yok edici bir savaşın içine düşmesini önleyeceği inancı Avrupalı liderler arasında yaygın olarak kabul görmüştür.⁷⁸⁴ Churchill, 1946 yılında Zürih'te yaptığı bir konuşmada Avrupa Devletlerinin ABD gibi birleşik bir devlet oluşturmaları gerektiği üzerinde durmuştur.⁷⁸⁵ Bu anlayışın ürünü olarak, kriz ve çatışma ortamının yerini karşılıklı güven ve işbirliğine bırakması gerektiği düşüncesi⁷⁸⁶ ile Avrupa'nın ilk siyasal kuruluşu olan⁷⁸⁷ Avrupa Konseyi'nin kurulmasına karar verilmiştir.⁷⁸⁸

Avrupa Konseyine ilişkin Statü 5 Mayıs 1949 tarihinde Londra'da on ülke; (Belçika, Danimarka, Hollanda, Fransa, İrlanda, İngiltere, İsveç, İtalya, Lüksemburg ve Norveç) tarafından imzalanmış ve 3.8.1949 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁷⁸⁹ Avrupa Konseyi Statüsü'nün 1. Maddesinin a bendinde kuruluş amacı; “üyeleri ara-

⁷⁸⁴ Feyyaz Gölcüklü ve Şeref Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1994, s. 4.

⁷⁸⁵ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, *Avrupa Birliği Hukuku*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001, s. 2.

⁷⁸⁶ Daryal Batıbay, “*Üçüncü Avrupa Zirvesi*”, (Çevrimiçi), <http://www.avrupakonseyi.org.tr> (Erişim) 01.09.2015)

⁷⁸⁷ Gölcüklü ve Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, s. 4.

⁷⁸⁸ M. Sinan Cebe, *Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2007, s. 1.

⁷⁸⁹ Gölcüklü, Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, s. 5.

sında, müşterek mirasları olan ölkü ve prensipleri korumak ve yaymak ve siyasi, ekonomik ilerlemelerini sağlamak amacıyla daha sıkı bir birlik meydana getirmek olarak” ifade edilmiştir.⁷⁹⁰

Bu amacın sağlanması için Statünün 1. maddesinin b bendinde “Konsey organları vasıtasıyla, ortak çıkarları ilgilendiren sorunların incelenmesi, anlaşmalar akdi ve ekonomik, sosyal, kültürel, bilimsel, yasal ve idari alanlarda bir ortak hareket hattının kabulü ve insan hakları ile temel özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesiyle” varılabileceği belirtilerek, kullanılacak araç ve yöntemler belirlenmiştir.⁷⁹¹

1949 Yılında Avrupa Konseyine üye olmaya davet edilen Türkiye,⁷⁹² Avrupa Konseyi Statüsü'nün, 12.12.1949 tarih ve 5446 sayılı Yasa ile TBMM'de kabul edilmesi ile 8.8.1949 tarihinden geçerli olmak üzere Avrupa Konseyi'ne üye olmuştur.⁷⁹³

Bugün bu dev yapısıyla Avrupa Konseyi'nin temel hedefleri⁷⁹⁴;

- Çoğulcu demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğünün korunması,
- Avrupa kültürel kimliğinin ve çeşitliliğinin korunması ve geliştirilmesi,
- Avrupa'da toplumların karşı karşıya bulunduğu sorunlara (azınlıklara karşı ayrımcı muamele, yabancı düşmanlığı, hoşgörüsüzlük, insan kaçakçılığı, göç, terörizm, yolsuzluk, kara para aklama, uyuşturucu, örgütlü suç, çevrenin korunması, AIDS, bioetik vs.) çözümler aranması, bu konularda iş birliğinin güçlendirilmesidir.

Avrupa Konseyi bu hedeflere ulaşabilmek için hemen hemen her alanda faaliyetlerde bulunmaktadır. Avrupa Konseyi bu çalışmalarını hükümetler arası uzman komiteler ve bunlara bağlı alt komiteler aracılığıyla gerçekleştirdiği gibi, işbirliğini parlamenterler ve yerel ve bölgesel yönetimler arasında da geliştirerek Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi ve AK Yerel ve Bölgesel Yönetimler

⁷⁹⁰ Bkz. RG: 17.12.1949, 7382 sayılı.

⁷⁹¹ Bkz. RG: 17.12.1949, 7382 sayılı.

⁷⁹² Batıbay a.g.w.s.

⁷⁹³ Gölcüklü, Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, s. 5.

⁷⁹⁴ Batıbay, a.g.w.s.

Kongresi düzeyinde de örgütlenerek işbirliğine çok boyutlu olarak devam etmektedir. AK Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, üye devletlerin belediye başkanlarından ve yerel yönetim temsilcilerinden seçilen asil ve yedek üyelerin katılımı ile oluşmaktadır. Bölgesel meclis ile yerel meclis olmak üzere iki alt organı bulunmaktadır⁷⁹⁵. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin, Konsey'deki varlığının iki nedeni vardır. Birincisi, yerel yönetimlerin yani yerel düzeyde yurttaşların temsil edildiği birimlerin, Avrupa'nın kuruluşu sürecine aktif katılmasını sağlamak, böylelikle Avrupa'nın bütünleşme sürecinin sadece merkezi birimlerin temsilcilerinin kontrolünde gerçekleşmesinin önüne geçmek; ikincisi ise genel olarak demokrasiyi gerçekleştirmek için yerel demokrasiyi geliştirmenin gerekliliğine olan inançtır⁷⁹⁶. Avrupa Konseyi, yürürlüğe giren kısmi anlaşmalar ile önemli işbirliği alanları oluşturmuştur. Bugün Avrupa Konseyi çerçevesinde geliştirilen işbirliği temelinde sayısı 190'ı aşan Avrupa sözleşmesi imzalanmıştır. Türkiye, bunlardan 76'sına taraftır. Avrupa Konseyince Strazburg'da 15.10.1985 tarihinde kabul edilen ve çalışmanın temel konusunu oluşturan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" bu antlaşmalardan biridir.⁷⁹⁷

Türkiye, Özerklik Şartı⁷⁹⁸'ni imzalarken, antlaşmanın birçok madde ve paragrafına çekinceler koymuştur.⁷⁹⁹ Çekincelere rağmen, Türkiye Özerklik Şartı'nı onayladıktan sonra uygulanması ve izlenmesine tam olarak katılmıştır. Çünkü Türkiye, Özerklik Şartı'ndaki ilkelerin ve evrensel değerlerin benimsenmesinin ve uygulanmasının sadece yerel demokrasinin kalitesini geliştirmekle kalmayıp aynı zamanda demokrasinin ulusal düzeyde ilerlemesine de katkıda bulunacağına inanmaktadır.⁸⁰⁰

⁷⁹⁵ Özlem Karahanoğulları, "Avrupa Konseyi ve İdare Hukuku", *Danıştay Dergisi*, Yıl: 2003, Sayı: 106, s. 133.

⁷⁹⁶ Carlos Grau Tanner, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler", *Türk Belediyecilik Derneği/Akdeniz Belediyeler Birliği/Konrad Adenauer Vakfı Uluslararası Konferans Bildirileri*, Antalya, 1995, s. 99.

⁷⁹⁷ Batıbay, a.g.w.s.

⁷⁹⁸ Bkz. RG: 03.10.1992, 21364. Avrupa Konseyi'nce Strasbourg'da 15.10.1985 tarihinde kabul edilen "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türkiye tarafından 21.11.1988 tarihinde Strasbourg'da imzalanmış, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" ile kabul edilmiş, 03.10.1992 tarih ve 2364 sayılı Resmi Gazete ile yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur

⁷⁹⁹ Cebe, s. 4.

⁸⁰⁰ Ruşen Keleş, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye", *Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler*, Türkiye Belediyeler Birliği ve Hollanda Belediyeler Derneği Uluslararası Konferans Bildirileri, İstanbul, 2003, s. 20.

4.2. Avrupa Konseyi'nin Demokrasi ve Yerel Yönetim Yaklaşımı

Avrupa Konseyi Statüsü'nün dibacesinde; 'insan topluluğunun ve medeniyetin korunması için uluslararası işbirliği anlayışı üzerine tesis edilen barışın hâkim kılınmasının hayati bir öneme sahip olduğuna inanılarak, halklarının müşterek malı olan ve her gerçek demokrasinin dayandığı, fert hürriyeti, siyasî hürriyet ve hukukun üstünlüğü prensiplerine sarsılmaz surette bağlı olarak, bu amacın korunması, tedricen hâkim kılınması ve içtimai ve iktisadi ilerlemenin sağlanması için aynı hisleri besleyen Avrupa memleketleri arasında daha sıkı bir birlik kurulmasının zaruri olduğu' belirtilmiştir. Birinci maddede ise; *"bu sıkı birliğin ortak çıkarları ilgilendiren konuların incelenmesi, anlaşmalar yapılması, iktisadi, kültürel, hukuki alanlarda ortak hareket etmek ve insan hakları ile ana hürriyetlerinin korunması ve geliştirilmesi yolu ile varılacağı"* belirtilmiştir. Üçüncü maddede ise; *"Avrupa Konseyinin her üyesinin, hukukun üstünlüğü ilkesini ve hükmü altında bulunan her şahsın insan haklarından ve ana hürriyetlerden faydalanma ilkesini kabul ettiği"* ifadeleri yer almıştır.⁸⁰¹

Böylece Statü ile demokratik yönetim anlayışının esas yönetim şekli olduğu ve demokrasinin birey hürriyeti, siyasi hürriyet ve hukukun üstünlüğü ilkelerine dayandığı belirtilmiştir. Çitçi'nin dediği gibi, önsözdeki söyleyişle, *"demokrasinin, kişi özgürlüğüne, siyasi haklara ve hukukun üstünlüğüne dayanması gerektiği"* ifade edilmiştir.⁸⁰² Türkiye Cumhuriyeti de Avrupa Konseyi'nin kuruluşundan hemen sonra bu örgüte üye olmak suretiyle, Konseyin, halkların ortak malı olarak benimsediği *"demokrasi"*yi ve demokrasinin olmazları olan *"insan hakları"*, *"hukukun üstünlüğü"* ve *"kültürel çeşitlilik"* olarak ifade edilebilecek olan temel ilkelerine bağlılığını ortaya koymuştur.⁸⁰³

Özerklik Şartı'nın dibacesinde ise, ortak değer olan demokratik bir yönetimin oluşturulması için;⁸⁰⁴

⁸⁰¹ Cebe, s. 5-6.

⁸⁰² Erhan Çifçi, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Adil Yargılanma İlkesi ve İdari Yargı", *Danıştay Dergisi*, Yıl: 33, Sayı: 106, Ankara, 2003, s.77.

⁸⁰³ Namık Kemal Ergani, "Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları", *Danıştay Dergisi*, Y. 33, S. 106, Ankara 2003, s. 57.

⁸⁰⁴ Cebe, s. 6.

- Yerel yönetimlerin her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğu,
- Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının üye Devletlerin tümünce paylaşılan demokratik ilkelerden biri olduğu,
- Bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel yönetimler olduğu,
- Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede ademi merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağı belirtilmiştir. Böylece Avrupa Konseyinin temel hedefleri olan çoğulcu demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğünün korunması ve Avrupa kültürel kimliğinin ve çeşitliliğinin korunması ve geliştirilmesi⁸⁰⁵ anlayışı Özerklik Şart'ı ile de benimsenmiş olmaktadır. Yani Özerklik Şartı ile öngörülen hak ve yetkilerin amacının da gerçek bir demokrasi kurmak, korumak ve geliştirmek olduğu görülmektedir.

Avrupa Konseyi Statü'sü ve Özerklik Şartı ile Avrupalı halkların ortak değeri olarak benimsenen “*demokrasi*” anlayışı, Avrupa Anayasa'sında⁸⁰⁶ da benimsenen ortak bir değer olarak yerini almıştır. Avrupa Anayasa'sının “Birliğin Değerleri” başlığını taşıyan 2. maddesinde bu ortak değerler; insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukuk devleti, azınlıklar dâhil tüm insanların haklarına saygı olarak sayılmış ve bu değerlerin çoğulculuk, ayırım gözetmeme, hoşgörü, adalet, dayanışma, kadın erkek eşitliği anlayışı içindeki bir toplumda üye devletlerin hepsi için ortak olduğu⁸⁰⁷ belirtilmiştir.

Aslında Avrupa Konseyi Statüsü, Özerklik Şartı ve Avrupa Anayasası ile ortak değer olarak benimsenen, demokrasi anlayışı, insan haklarına bağlılık, hukuk devleti ve çoğulculuk ilkeleri, bir siyasi rejimin demokrasi sayılabilmesi için kuramsal açıdan varlığı gerekli ilkelere⁸⁰⁸.

⁸⁰⁵ Batıbay, a.g.w.s.

⁸⁰⁶ Avrupa Birliği Anayasası 29 Ekim 2004'te, 1957'de Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Antlaşması'nın imzalandığı salonda düzenlenen bir törenle, 25 üye devletin devlet ya da hükümet başkanlarıca imzalanırken, nihaî senet ise üye ülkelerin yanı sıra "aday ülke" statüsünde olan Türkiye, Bulgaristan ve Romanya tarafından da imzalanmıştır.bkz. <https://www.ab.gov.tr/37778.html>, (Erişim) 15.03.2018.

⁸⁰⁷ Ahmet Özer, “Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor”, *Türk İdare Dergisi*, İçişleri Bakanlığı Yayını, Sayı: 446, Ankara, 2005, s. 276.

⁸⁰⁸ Gencay Şaylan, “Temsili Demokrasinin Derinleşen Krizi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 134. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Başkanlığı, Ankara, 2002, s. 22.

Antik Helen kentlerinin, tarihsel olarak devletten daha önce gelen bir kurumlar ve kenttaşlık kavramının da yurttaşlıktan daha eski olması⁸⁰⁹ nedeniyle demokrasi kavramının tarihsel kökeninde yerel yönetimler (kent devletleri) bulunmaktadır. Yerel ölçekte kendi kendini yönetme ve yönetebilme hakkı ilk kez kent devletlerinde ortaya çıkmış ve demokrasi, tarihsel gelişimi içinde, uzun süre “doğrudan yönetimi” esas alan kent devleti, demokrasi ile özdeşleşmiştir.⁸¹⁰ Bu yönetimlerin “demokrasi” diye adlandırılışı vatandaşların aktif olarak geniş ölçüde siyasal faaliyetlere katılma hakkına sahip olmasıdır.⁸¹¹ Keleş’in de dediği gibi, kent tarihi gösteriyor ki, demokrasi bilincini geliştirmenin iki ön koşulundan biri,⁸¹²

- İnsanın kentine ait olduğunu duyumsaması,
- Kentin üzerinde söz sahibi olabilmesidir.

Kent, demokrasi ve özgürlük temalarını çağdaş bir yaklaşımla ele alan Özerklik Şartı ve Avrupa Kentli Hakları Şartı bu anlayıştan esinlenerek hazırlanmış belgelerdir.⁸¹³ Çünkü Özerk yerel yönetim anlayışı ve yerel hakların yaşama geçirilmesi, demokratik bir yaşam biçimini benimsemiş olan Avrupa ülkelerinde, geleceğin birleşik Avrupa'sını kurmakta kullanılan bir bağ, ortak bir değer olarak önem kazanmıştır.⁸¹⁴

Günümüzde yerel yönetimler demokrasinin temel kurumları olarak görülmektedirler. Yerel yönetimler halkın yönetime katılmasını sağlayan ve halka kendi kendilerini yönetme erdemi kazandıran en önemli kuruluşlar olmalarının yanında, demokrasinin en etkin bir şekilde hayata geçirildiği kuruluşlardır. Yerel yönetimler düzeyinde temsilciler ile seçmenler arasındaki coğrafi ve toplumsal uzaklığın ulusal düzeye oranla daha az olması, demokrasi kuramının öngördüğü hem gerçek bir seçme sürecinin hem de etkili bir halk denetiminin gerçekleşmesini

⁸⁰⁹ Ruşen Keleş, “Kent ve Kültür Üzerine”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 246, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://mulkiye.dergipark.gov.tr/download/article-file/839>, 10.02.2017, s. 10.

⁸¹⁰ Yusuf Pustu, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayıştay Başkanlığı, Sayı: 57, Ankara, 2005, s. 123.

⁸¹¹ Münci Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993, s. 19.

⁸¹² Cebe, s. 7.

⁸¹³ Keleş, Kent ve Kültür Üzerine, s. 11.

⁸¹⁴ Ökmen, s. 49.

sağlamaktadır.⁸¹⁵

Ancak halk egemenliği anlayışının uygulamaya geçirilmesindeki zorluklar ve ulus egemenliği anlayışının da kurgulara dayanması, çoğulcu siyasal rejimler yönünde tanık olunan evrim sürecinde bir tür uygulama sınavından geçmiştir. Temsili demokrasi çağdaş demokrasiyi yansıtan bir anlayış olmasına rağmen, yarı doğrudan demokrasi uygulaması da istisnai nitelikte kalacak kadar sınırlı değildir. Çünkü temsili demokrasi, referandum, halk vetosu, halkın yasama girişimi gibi doğrudan demokrasi tekniklerini artan bir şekilde kabul etmiş ve demokratik anlayışı yarı doğrudan demokrasi ya da yarı temsili demokrasiye dönüşmüştür.⁸¹⁶ Nitekim bu anlayış günümüzde Avrupa Anayasasında “katılımcı demokrasi ilkesi” (md. 1–47)⁸¹⁷ adı altında, fikir ve kanaat değişimi, açık diyalog, dayanışma ve halk girişimi olarak düzenlenmiştir⁸¹⁸.

*Avrupa'nın üzerinde uzlaşma sağladığı demokrasi modelinde; katılım, insan onuruna saygı, şeffaflık, bilgiye ulaşma, çoğulculuk, çoğunlukçuluğa karşı olma, en az düzeyde ve ölçülü/orantılı güç kullanma, fırsat eşitliği ilkeleri ve bu ilkeleri yaşama geçirecek kurumların oluşturulması önem arz etmektedir.*⁸¹⁹

Tüm bu tartışmalara rağmen, günümüzde demokrasi sözcüğü ve düşüncesi tüm dünyada bir özlemi ve vazgeçilmez bir ideali temsil etmektedir. Başka bir deyişle demokrasi özlemi ve bu özlemin gerçekleşmesi olan demokratikleşme talebi dünya ölçeğinde paylaşılan bir evrenselliği yansıtmaktadır.⁸²⁰ Ancak küreselleşme süreci ile birlikte ulus-devlet ve demokrasi kavramları üzerine yapılan tartışmalarda,

⁸¹⁵ Pustu, s. 124.

⁸¹⁶ Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 174-183.

⁸¹⁷ Avrupa Anayasası bkz. Madde 1–47. **Katılımcı demokrasi ilkesi;**

“1. Birlik Kurumları, uygun yollarla, vatandaşlara ve temsilci derneklere, Birlik faaliyetlerinin tüm alanlarında kendi görüşlerini bildirme ve açıkça tartışma fırsatını tanır”.

“2. Birlik Kurumları, temsilci derneklerle ve sivil toplumla açık, şeffaf ve düzenli bir diyalog kurarlar.

“3. Komisyon, Birlik faaliyetlerinin tutarlı ve şeffaf olmasını garantilemek için, ilgili taraflarla kapsamlı müzakereler gerçekleştirir.

“4. Kayda değer sayıda üye Devletten en az bir milyon kişiden oluşan Birlik, Vatandaş Komisyon'u, vatandaşların Anayasa'nın uygulanması için Birliğin bir yasama faaliyetlerinin gerekli olduğunu düşündükleri konularda öneri vermeye davet edebilirler.”

⁸¹⁸ İbrahim Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 198.

⁸¹⁹ Mustafa Koçak, “Seçim Sistemleri ve Demokrasi, Karşılaştırmalı Analiz: İHAM ve AB Ölçütleri” , *Anayasa Yargısı*, (Çevrimiçi) (Erişim)

http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg23/kocak.pdf, 02.02.2017.

⁸²⁰ Şaylan, *Temsili Demokrasinin Derinleşen Krizi*, s. 21-22.

demokrasiye ve pratiklerine ilişkin değerlendirmelerde çoğulculuk ve katılım öne çıkmaktadır. Bilgi teknolojilerinin gelişmesi ve yaygınlaşmasıyla birlikte temsili demokrasilerin yerini doğrudan demokrasilere bırakacağı görüşü giderek yaygınlık kazanmaktadır. Bu anlamda ortaya konan yaklaşımlar yerel demokrasi ve yerel katılım bağlamında yerel yönetimleri de yakından ilgilendirmektedir.⁸²¹

Yerel yönetimlerin demokratikleşme ile ilişkisi; öncelikle yerel düzeydeki bir kısım sorunların çözümüne ilişkin girişim ve inisiyatifin, o alanda yaşayan insanlara bırakılarak kendi sorunlarına sahip çıkma, kendi kendilerini yönetme alışkanlığı ve kültürünü geliştirmeleri beklentisinde kaynağını bulmaktadır.⁸²² Gerçek bir yerel yönetim ve demokrasi olmadan insan haklarının geliştirilemeyeceği gerçeği karşısında, evrensel insan hakları ilkelerine dayalı bulunan demokratik yerel yönetim, insan haklarına saygının, bunları geliştirme ve genişletmenin temel bir ön koşulunu oluşturmaktadır. Çünkü yerel yönetim, insan haklarının korunması ve güçlendirilmesinin yerel odak noktası olup, bireyler, en yakın yönetim birimi olarak, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi sistemlerinin etkinlik sağlanmasına değişik biçimlerde önemli katkılarda bulunmaktadır.⁸²³

Demokrasi, insan hakları ve katılım birbirinden ayrılmaz üçlü olarak gittikçe daha sıkı bir ilişki içerisine girmekte olup⁸²⁴ günümüzde, kendini yenileyememiş, değişime kapalı, baskıcı, merkezîyetçi ve otoriter siyasal ve toplumsal örgütlenme modelleri, yerini yavaş yavaş güçlü ve demokratik yerel yönetim modellerine bırakmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisi her geçen gün biraz daha önem kazanmakta ve yerel demokrasi, demokratik yerel yönetim ve yerel özerklik kavramları her geçen gün daha fazla tartışılmaya başlanmaktadır.⁸²⁵

Güçler ayrımı ve yargı bağımsızlığı gibi, Anayasal kurumlar, demokratik sistemlerde halk egemenliğinin birer yansıması durumundadırlar. Yerel yönetimler de bu saptamanın dışında tutulamaz. Bu nedenle yerel sorunların birlikte belirlenmesi, birlikte çözüm aranması ve kararların birlikte alınması, yurttaşların yaşadıkları

⁸²¹ Ökmen, s. 18-22.

⁸²² Muharrem Varol, "Yerel Temsilden Katılıma: Kuram ve Gerçeklik", *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayını, Ankara, 2000, s. 206.

⁸²³ Ökmen, s. 41.

⁸²⁴ İbrahim Ö Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, Alfa Yayınları, İstanbul, 1998, s. 250.

⁸²⁵ Pustu, s. 121.

çevreye daha fazla sahip çıkması ve özdeşleşmesi anlamına gelmektedir. Yurttaşın coğrafik anlamda siyaset ve yönetimle karşılaştığı en yakın yönetim biriminin yerel yönetim birimi olması konusunun öncelikle yerel yönetim alanında uygulanabilirliğinin araştırılması ve bu yönde çaba gösterilmesi gerekmektedir.⁸²⁶ Smith'in ifade ettiği gibi, demokrasi, halkın doğrudan kendi kendisini yönetmesi ise, ancak yerel olan demokrasiden söz edilebilir. Demokrasi yerel düzeyde başarılı bir şekilde yaşama geçirilebilir ise, ulusal düzeyde de başarılı bir demokrasiden söz edebiliriz.⁸²⁷

Bir yerel yönetim sisteminin demokratik olup olmadığı; yerel yönetim süreçlerine halkın katılımının sağlanması; yerel yönetimlerin karar organların bağımsız karar alma yetkilerine sahip olması; yerel yönetimlere yetki ve kaynak sağlanması ve yönetsel açıklık ilkelerinin varlığı ile açıklanmaktadır. (Yerel yönetim süreçlerine halkın katılımını sağlanması) Demokratik bir yerel yönetim için seçim gerekli fakat yeterli değildir; yerel yönetimlerin işleyişine halkın katılımı sürekli kılınmalıdır. Kararların alınmasına ve uygulanmasına halk katılımının sağlanması, demokrasinin günümüzdeki katılımın tezahürüdür. Çünkü demokrasi günümüzde temsili olmaktan ziyade halkın bizzat kendisinin sorunları ile ilgili çözüm süreçlerine katılmasını ifade etmekte olan katılımcı demokrasi anlayışıdır. Bu anlamda demokrasi, yerel toplumun kendisini yakından ilgilendiren konularda kendini özgürce demokratik yol ve yöntemlerle idare etmesidir.⁸²⁸

4.3. İnsan Hakları Bağlamında Yerel Özerklik Şartı ve Yerel Katılım

Toplumsal temelleri itibariyle hak ve özgürlüklerin sürekli evrim halinde olduğu bilinmektedir. Bu, hak ve özgürlüklerin gelişmeci özelliğini göstermektedir. Geçmişten günümüze bu özelliğin gözlemlenebilmesi, bu özelliğin gelecekte de devam edeceğini göstermektedir. Günümüzde gerek uluslararası belgelerde gerekse anayasalarda tanınmış olan hak ve özgürlüklerin, kabul ediliş sırasına ve özelliklerine göre üç büyük demet halinde ele alındığı görülmektedir. Bunlara hak ve özgürlük

⁸²⁶ M.Akif, Çukurçayır, “Yeni Yönetim modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayını, Ankara, 2000, s.224.

⁸²⁷ Pustu, s. 129.

⁸²⁸ Pustu, s. 129.

kuşakları adı da verilmektedir.⁸²⁹

İnsan haklarının bugüne kadarki evrim süreci şu şekilde ortaya konmaktadır;

- Kişi özgürlükleri ve siyasal haklar, (birinci kuşak haklar)
- Sosyal, iktisadi, kültürel haklar, (ikinci kuşak haklar)
- Çevre, gelişme ve barış hakları, (üçüncü kuşak haklar)

Ancak Alman hukukçu Georgy Jellinek tarafından bu yüzyılın başlarında yapılmış olan tasniften hareketle bu evrim;

- Negatif statü hakları (kişi hakları),
- Aktif statü hakları (siyasal haklar) ve
- Pozitif statü hakları (sosyal haklar), olarak da isimlendirilmekte ve tasnif edilmektedir.⁸³⁰

Bu ayrım; kişi hakları ile siyasal hakları birbirinden ayıran bir ayrım olduğu, Avrupa Konseyi Statüsü'nün dibacesinde kişi hakları ve siyasi haklar ayrımı benimsendiği çalışmamızın temel konusunu aktif statü hakları (siyasal haklar) oluşturduğu için bu ayrım esas alınacaktır.

Negatif statü hakları, kişi hakları olarak da nitelendirilmekte olup, devlet müdahalesine karşı güvence altına alınması ve siyasi iktidar karşısında korunması gereken hakları ifade etmektedir. Bu kategoriye giren haklar, ancak devletin bunlara karışmaması ile sağlanabilir. Geleneksel sivil haklar ve özgürlükler bu kapsama girmektedir⁸³¹. Sivil alan, her bireyin özerkliği, davranış ve tercihini serbestçe belirleyebileceği özgürlük alanıdır. Bu alan, bireysel, kendini belirleme olarak, soyut insanın özgürlükleri ile sınırlı olmayıp, kişilerarası ilişkileri, toplumsal ilişkileri de kapsamına alır.⁸³² Türkiye'de sivil haklar yerine genelde “*kişi hakları*” veya “medeni haklar” terimleri kullanılmaktadır. Bu haklar kişilerin insan olarak var kalmalarına, kendilerini ifade etmelerine ve gerçekleştirmelerine imkân veren, kişiler ve guruplar

⁸²⁹ Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s- 219.

⁸³⁰ Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s. 177.

⁸³¹ Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s. 178.

⁸³² Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 152.

arasında özgür etkileşim, iletişim ve örgütlenmeyi sağlayan, toplum içinde düşüncelerin serbest dolaşımını temin eden haklardır. Bu özellikleri nedeniyle bu haklar barışçı, medeni ve özgür bir toplumsal hayatın temelini oluştururlar.⁸³³

Aktif statü hakları ise siyasal haklar olarak da nitelendirilmektedir. Yurttaşların siyasal iktidarın oluşumuna ve kullanımına katılmasını sağlayan haklardır.⁸³⁴ Siyasal alan “*katılma*” haklarında somutlaşmaktadır.⁸³⁵ Vatandaşları, devlet karşısında aktif hale getiren bu haklar sayesinde, vatandaşlar siyasi karar alıcıları ve siyasi-idari kararları etkileyebilme olanağına kavuşmaktadır. Bu aktif statü hakları, kişilerin yönetime gönüllü katılmalarına imkân vermekte olan siyasi nitelikte haklar olup, bu haklar ancak demokratik rejimlerde güvence altındadırlar. Günümüzde bu haklar yurttaşlara tahsis edilmektedir.⁸³⁶ Ancak son yıllarda daha çok yerel seçimlerde özellikle kimi batılı devletler yabancılara da seçme ve seçilme hakkını tanımaya başlamıştır.⁸³⁷

İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin (1789 tarihli) hakların öznesi bakımından yaptığı ayrıma göre de aktif statü hakları (siyasal haklar) birinci kuşak haklar içinde kişi özgürlükleri dışında kalan hakları ifade etmektedir. Bu haklar bildirmede de siyasal haklar olarak nitelendirilmektedir. Aslında bu aynı bildirgenin esin kaynağı olan “*toplum sözleşmesinin*” varsaydığı, siyasal toplum öncesi durum olan, doğal ortamda sadece insan hakkı olarak kişinin temel özgürlüklerinin mevcut olduğu kabulüne dayanmaktadır. Oysa siyasal haklar ancak siyasal toplumun oluşması, yani devletin kurulması ile kullanılabilir haklardır. Çünkü yurttaş hakları ile devlet arasındaki doğrudan bağ, siyasal haklar ile yurttaşlık arasında doğrudan ilişkiye denk düşmektedir. Siyasal haklar anayasalarda olduğu gibi ulus üstü metinlerde de güvence altına alınmış bulunmaktadır. Bu boyutu ile siyasal haklar, seçim hakkı ve katılma hakkından oluşmaktadır.⁸³⁸

Seçim hakkı, devletin serbest seçimleri düzenleme yükümlüğü ve gerçekleştirme özellikleri bakımından öteki haklardan ayrılır. Birey ve toplulukların

⁸³³ Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s. 178.

⁸³⁴ Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s. 179.

⁸³⁵ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 152.

⁸³⁶ Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s. 179.

⁸³⁷ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 242.

⁸³⁸ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 241.

hakkı, devlet açısından bir yükümlülük, bir ödev biçiminde kendini göstermektedir. Bu kapsamı ile bu hak oy hakkı, aday olma hakkı ve siyasi partilere katılma haklarından oluşmaktadır. Oy hakkı seçme hakkıdır. Genel, eşit ve gizli oy ve açık sayım esasına dayanır. Oy hakkının bir hak olarak varlığını sürdürmesi, bunun zorunlu bir göreve dönüştürülmemesine bağlıdır. Dönemsel de olsa öznelere bakımından oy hakkı kadar geniş kitlelerce kullanılan bir başka hak bulunmamaktadır.⁸³⁹ Bu hak idare edenlerin, idare edilenler tarafından denetlenmesi anlamına da gelen bir haktır.⁸⁴⁰

Serbest seçimlerin önemli diğer bir unsuru ise, aday olma özgürlüğüdür. Aday olma özgürlüğünün olmadığı ortamda seçme hakkından söz edilemez. Ancak günümüz demokrasilerinde adaylık büyük ölçüde siyasi parti olgusu çerçevesinde işlev kazanmakta olduğundan adaylık özgürlüğü, parti özgürlüğünü de kapsamına almaktadır.⁸⁴¹ Siyasal parti Özgürlüğü ise serbest kuruluş, faaliyet serbestliği ve varlık güvencesi öğelerini kapsamına alır. Demokrasilerin vazgeçilmez öğeleri olan partilerin kendileri de örgüt olarak birer demokratik kitle kuruluşudurlar.⁸⁴² AİHS'nin 11 inci maddesi yönünden Yurttaşların seçme ve seçilme hakları, diğer bir anlatımla ülkenin siyasi yönetimine katılma hakkı, demokrasilerde korunması gereken temel hakların başında gelir. Günümüzde bu katılım, tek tek birey iradeleri yerine; bireysel iradeleri bir araya getiren siyasi partiler aracılığı ile olmaktadır. Bu yüzden de siyasi partiler demokrasilerin olmazsa olmaz koşuludur.⁸⁴³

Katılma hakkı; kişinin siyasi gücün kullanılmasına katılmasını sağlayan haklardır.⁸⁴⁴ Seçim hakkı, siyasi katılma hakkının dar anlamda ve dönemsel olarak kullanımınıdır. Katılma hakkı ise, dilekçe hakkının kullanımından yerel yönetimler aracılığı ile yönetime katılmaya kadar geniş anlamda siyasi hakları kapsamına almaktadır. Demokratik rejimlerin siyasi ve merkezi nitelikte sınırlı kalmayıp yerelleşmeye doğru genişlemesi “*yerel özgürlükler*” kavramını gündeme getirmiştir. Bununla, merkeze göre çevrenin özerkliği, kendi sorunlarını yine kendilerinin

⁸³⁹ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 242-243.

⁸⁴⁰ Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, s. 281.

⁸⁴¹ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 245 .

⁸⁴² Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 245.

⁸⁴³ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Anayasa Mahkemesinin 13.03.2003 tarih ve 1999/1 Esas ve 2003/1 Karar sayılı Kararı, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.anayasa.gov.tr>. 15.05.2016.

⁸⁴⁴ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s. 176.

çözmesi için yerel makamların yetki alanının genişliği anlatılmak istenmektedir. Özgürlük kavramı teknik anlamında kullanılmamış olmakla birlikte “katılım ve yerelleşme” sözcüklerinin birlikte düşünülmesi, yerel özgürlükleri, özgürlükler hukuku bağlamında anlamlı kılmaktadır.⁸⁴⁵ Ayrıca siyasal haklar kategorisine dâhil olmayan, ifade özgürlüğü, dernek ve toplanma özgürlükleri gibi doğrudan doğruya siyasi nitelik taşımayan kişi hakları da, nitelikleri gereği vatandaşların siyasi ve idari yönetimi etkilemelerine imkân veren haklar⁸⁴⁶ konumundadır.

Pozitif statü hakları ise, sosyal haklar olarak da nitelendirilip, sağlanması devletin hareketsiz kalmasına değil, aksine olumlu edimlerde bulunmasına bağlı bulunan haklardır. Bu hakların sağlanması için devletin kişileri birtakım olanaklar donatacak olumlu faaliyetlerde bulunması gerekir. Bu hakların yaşama geçmesinin başlıca araçları sosyal kamu hizmetleridir. Bu hakların amacı, sosyal devlet veya refah devleti olarak eşitsizlikleri gidermek veya en azından eşitsizlikleri azaltmak ve sosyal adaleti sağlamaktır.⁸⁴⁷

Yukarıda da değinildiği gibi; gerçek bir demokrasinin tesisi ve işletilmesi ve bunun gereği olarak da insan haklarının güvence altına alınması ve bu haklardan herkesin yararlanmasına ortam hazırlanması için, Avrupa Konseyi bünyesinde birçok uluslararası antlaşma akdedilmiştir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Sosyal Şartı bu antlaşmaların başında gelmektedir.⁸⁴⁸

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi; insan hakları alanında Avrupa Kamu Hukuku düzeninin Anayasal aracı haline gelmiş durumda⁸⁴⁹ olup, medeni ve siyasi hakların geniş anlamda korunması amacıyla ortaya konan, uluslararası düzeydeki ilk metin olarak karşımıza çıkmakta, gerek taraf devletler üzerindeki bağlayıcılığı, gerekse yerel düzeydeki hakların korunmasını denetleyici özelliğe sahip olması

⁸⁴⁵ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 249.

⁸⁴⁶ Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s. 179.

⁸⁴⁷ Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s. 179-180.

⁸⁴⁸ Cebe, s. 20.

⁸⁴⁹ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 131.

etkisini arttırmaktadır.⁸⁵⁰ Klasik hak ve özgürlüklerin günümüzde de değerini korudukları, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin sadece bu hakları düzenleme konusu yapmasından anlaşılmaktadır.⁸⁵¹

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile bir anlamda birinci kuşak haklar güvence altına alınarak etkin bir uluslararası hukuksal koruma sağlanmaya çalışılmıştır. Sözleşme ile kişi haklarının tamamı tek tek sayılmak suretiyle düzenlenmiştir. Bu haklar listesinde serbest seçim hakkı ve siyasal hakların etkin kullanılmasını etkileyen dernek kurma özgürlüğü ve toplantı hakkı da bulunmaktadır.⁸⁵²

Hak ve özgürlükler konusunda bireyi devlete karşı koruyan ve kendisine saygı ilkesine aykırı ya da hukuk dışı uygulamalarla hak ve özgürlüklerini ihlal eden devleti bireysel başvuru yoluyla uluslararası yargı mercii nezdinde yargılatma hakkını kazandıran Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile bu amaca yönelik yargısal denetim işlevinde bulunmak üzere Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de kurulmuştur.⁸⁵³ Mahkeme, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ihtiva ettiği hakları mümkün olduğunca geniş yorumlamakta ve böylece kişilerin temel hak ve özgürlüklerini en ileri ölçüde kullanabilmelerine olanak sağlayacak biçimde uygulamaktadır.⁸⁵⁴

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde, “serbest seçim hakkı”, 1. nolu protokolün 3. maddesinde “Yüksek sözleşmeciler taraflar, yasama organının seçilmesinde halkın kanaatlerinin özgürce açıklanmasını sağlayacak şartlar içinde makul aralıklarla gizli oyla serbest seçimler yapmayı taahhüt ederler”⁸⁵⁵ şeklinde düzenlenmiştir. Bu kapsamı ile bu hak, salt yasama organı seçimlerinin yapılmasını içermekte ve temsili yolla halkın yönetime katılmasını öngörmektedir. Başka bir

⁸⁵⁰ Ali Bilen, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatları Çerçevesinde Düşünceyi Açıklama Özgürlüğü”, *Danıştay Dergisi*, Danıştay Başkanlığı, Yıl: 33, Sayı: 106, Ankara, s. 99.

⁸⁵¹ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, 2003, s. 152.

⁸⁵² Ergani, s.66-67.

⁸⁵³ Naci Doğan, “11 no’lu Protokol Bağlamında Avrupa Konseyi Denetim Sisteminin Kurumsal Yapı ve Yargısal İşleyişi Açısından Kazanımlar”, *Danıştay Dergisi*, Danıştay Başkanlığı, Yıl: 34, Sayı: 108, Ankara, 2004, s. 41.

⁸⁵⁴ Ergani, s.75.

⁸⁵⁵ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s.359.

deyişle bu düzenleme, temsili yolla yönetime katılma yolu dışındaki katılım yöntemlerini kapsamamaktadır. Ayrıca yasama organı dışındaki yönetim organlarının faaliyetine katılmayı da kapsamamaktadır. Oysa geniş anlamda yönetime katılmak, seçim hakkını da kapsayan ancak ondan daha geniş olan bir hak olduğu gibi, mekânsal boyutu ile de merkezi yönetim yanında yerel yönetimleri de kapsamaktadır. Bu ise yerel yönetimlerin demokratik yapılanmanın temel kuruluşları olduğu varsayımını kabul etmekten kaynaklanmaktadır.⁸⁵⁶ *Siyasal katılım hakları açısından söz konusu düzenlemenin yeterli olmadığı belirtilmelidir. Bu düzenlemede, BM Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslar arası Sözleşmesinde (md.25) yurttaşlara tanınan “kamu yönetimine katılma hakkı” ve “eşit biçimde kamu hizmetlerine girme hakkı” gibi haklara yer verilmemiştir. Bunun nedeni her şeyden önce bu maddenin bireylere ve yurttaşlara haklar tanımaktan daha çok sözleşmecî devletlere görevler yüklemek amacıyla kaleme alınmış olmasıdır, denebilir.*⁸⁵⁷

Görüldüğü üzere, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde düzenlenen "serbest seçim hakkı", siyasal hakların yaygın olarak hayata geçmesini sağlamakta yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle bu boşluk Özerklik Şartı ile doldurulmuştur. Özerklik Şart'ı, temel insan haklarından olan seçme ve seçilme hakkı ile yönetime katılma haklarının yerel düzeyde kullanılmasını düzenlemektedir. Bu haklar; temsili yolla yönetime katılma hakkı olan “seçme hakkı” Özerklik Şartının 3. maddesinin 1. paragrafının 1. Cümlesinde, yönetime katılma hakkının asıl şekil olduğu vurgusu ile “*katılma hakkı*” ise 2. cümlede düzenlenmiştir. 3. maddesinin 2. paragrafında ise, “Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir” şeklinde düzenleme yer almaktadır.⁸⁵⁸

Özerklik Şartı ile yerel nitelikte hizmetleri yürütme yetkisinin, “*genel yetki*” prensibi çerçevesinde yerel yönetimlere bırakılması ve bu bağlamda merkezi

⁸⁵⁶ Pustu, s.121.

⁸⁵⁷ Yasemin Özdek, *Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye*, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yay., Ankara, 2004, s. 311.

⁸⁵⁸ Cebe, s. 22.

yönetimin istisnai yetkiye, başka bir deyişle yerel yönetimlerin yerel hizmetler bakımından merkezi yönetimden daha fazla görev ve yetkiye sahip olması gerçeği karşısında, yerel yönetimlerde, yerel toplumun yönetime katılması, katılım hakkının kullanımındaki mekânsal genişlik yanında yetkilerin tür ve kapsam olarak ta genişliğini ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca bu katılma haklarının hem merkezi hem de yerel yönetim düzeyinde kullanılabilmesi bakımından bu hakların ikili boyutunu da göstermektedir. Dolayısı ile Özerklik Şartı'ndaki bu düzenleme, mekân ve yetkilerin genişliği karşısında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki “*serbest seçim hakkı*” düzenlemeden çok daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu anlamda Özerklik Şartı'nda düzenlenen katılma hakları, Özerklik Şartı'nda düzenlenen diğer haklar demetinin ekseni başka bir deyişle var olma nedenidir. Özerklik Şartı'nda düzenlenen diğer haklar bu hakkın tüm boyutları ile yaşama geçmesine hizmet eden yardımcı ya da yan haklardır.⁸⁵⁹

Bu anlayıştan hareketle yerelleşme ya da demokrasiyi bireylerin katılımıyla kendilerine daha yakın mekânda kurma eğilimi anlamında Özerklik Şartı tüm üye ülkelerde giderek minimum bir standart oluşturma yolundadır.⁸⁶⁰ Özerklik Şartı, yerel topluluğun yararlandığı özerkliğin derecesinin gerçek demokrasinin temel taşlarından biri olarak algılanması gerektiği düşüncesi ile yerel özerkliği tanımlamakta ve korumakta ve yerel toplumun haklarını korumak ve güvence altına almak için gereksinme duyulan ortak Avrupa normlarının yokluğunu gidermek amacını taşımaktadır.⁸⁶¹

Çünkü geleneksel katılım biçimi olan seçimlerde oy kullanma, çağdaş demokrasilerde yönetimlerin meşruiyet sorunun çözmeye yetmemektedir. Seçimler ve çeşitli, yerel meclislerde görev almak, halkın gözetim ve denetiminde bir siyasal ve yönetsel yapının oluşmasını sağlayamamaktadır. Bu nedenle birçok ülkede halkın yönetsel etkinlikleri etkileyebileceği ve yaşam çerçevesini biçimlendirebileceği yöntemler geliştirilmektedir ve uygulanmaktadır. Çünkü yönetime katılım yollarının açık olması halkın ciddiye alındığı anlamına gelmektedir. Egemenlik halka dayandırıldığına göre olası her türlü yöntemle halkın düşüncelerinin öğrenilmesi ve

⁸⁵⁹ Cebe, s. 22.

⁸⁶⁰ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 250.

⁸⁶¹ Roberto Fasino, “Yerel Yönetimler ve Yargı”, *Türk Belediyeciler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı Ortak Yayını Uluslar arası Konferans Bildirileri*, Ankara, 1997, s. 101.

değerlendirilmesi anayasal bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesi, yerel düzeyde alınan kararların katılım kanallarının açık tutulmasına bağlıdır.⁸⁶²

Demokrasi kavramının temel gerekleri olan halk katılımı, çoğulculuk ilkesi ve seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerlerin yerel yönetimlerde hayata geçmesi daha kolaydır. Katılma, yerel yönetimlerde ulusal düzeydekinden daha yoğun ve doğrudandır.⁸⁶³ Dolayısı ile siyasal hakları düzenleme kapsamı itibariyle Özerklik Şartı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden çok daha ileri bir metindir.⁸⁶⁴

Avrupa Sosyal Şartı ise Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin sosyal haklar alanındaki karşılığını oluşturan bir sözleşmedir. İnsan hakları, insanı toplumdan, somut yaşam koşullarından ve sosyal haklar bakımından ise üretim sürecindeki konumundan soyutlayarak ele alınamaz.⁸⁶⁵ Başka bir deyişle Avrupa Sosyal Şartı, demokratik sistemlere tam işlerlik kazandırılabilmesini teminen, özellikle ekonomik ve sosyal alanlarda, insan haklarının güvence altına alınması amacıyla oluşturulmuş bir mekanizmadır. Böylece, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile sivil ve siyasi platformlara getirilen insan haklarını koruma ve denetim mekanizmalarının, diğer konuları da kapsayacak şekilde yaygınlaştırılması hedeflenmiştir.⁸⁶⁶

Görüldüğü üzere, Avrupa Konseyi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı⁸⁶⁷ ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve diğer antlaşmalar yolu ile teorik anlamda gerçek bir demokrasinin kurulması ve geliştirilmesi için, insan hakları alanında Avrupa standartlarının oluşmasını büyük oranda sağlamış durumdadır.⁸⁶⁸

⁸⁶² Çukurçayır, “Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları”, s. 212.

⁸⁶³ Pustu, s. 124. ;Hill, Dilys M, *Democratic Theory And Local Government*, Allen & Unwin, London, 1974, s. 22-24.

⁸⁶⁴ Cebe, s. 23.

⁸⁶⁵ Mesut Gülmez, “Kolokyum Sunuş Konuşması”, *Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu*, TODAİE, s. 21, Ankara, 1993, s. 19-20.

⁸⁶⁶ (Erişim) http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/orta/main_genel.html , 20.03.2016.

⁸⁶⁷ Karahanoğulları, s.134.

⁸⁶⁸ Cebe, s. 24.

Çünkü insan hakları, katılım ve demokrasi birbirinden ayrılmaz üçlü ilişkiyi oluşturmaktadır. İdari yapının büyük ölçüde demokratikleşmesi ve saydamlaşması, siyasal-yönetimsel karar düzeneklerinin tabana doğru yayılması ile mümkündür.⁸⁶⁹ Ayrıca merkezi yönetimlerde, yerel özerkliğin geliştirilmesi ile başkent dışında oluşturacak kurul ve meclisler her şeyden önce demokratik yapıyı pekiştirir. Siyasal-yönetimsel karar düzeneklerinin yaygınlaşması, idari yapının büyük ölçüde demokratikleşmesi ve saydamlaşması ancak böyle bir genişleme ile sağlanabilir. Yetki ve sorumluluklardaki paylaşım, bölge ölçeğinde kurul ve organların hızlı kararlarıyla daha çabuk sonuca ulaşılmasına olanak tanır. Böylece idarenin etkililiği artar ve halkın yönetimi sahiplenme bilinci gelişir. Sonuç olarak, merkezi idareni ağır ve hantal yapısı karşısında her aşamada demokrasi kuralı daha iyi yönetilmeyi gerçekleştirir.⁸⁷⁰

4.3.1. Yerel Demokrasi ve Yerel Haklar

Demokratikleşme, kentleşme ve yerelleşme kavramlarının iç içe niteliği nedeniyle,⁸⁷¹ demokrasi kavramının tüm yönlerini kapsayan ve evrensel kabul gören bir tanıma ulaşılamadığı gibi, yerel demokrasi tanımında da böyle genel geçer bir tanıma ulaşılamamıştır. Hatta bu kavramı yanlış bulanlar dahi vardır. Bu nedenle ‘yerel demokrasi’ yerine ‘demokratik yerel yönetimler’ kavramının kullanılmasının daha doğru olduğu ileri sürülmektedir. Yine bu nedenle, zaman zaman ‘demokratik yerel yönetim’ kavramı da terk edilerek ‘özerk yerel yönetim’ kavramının tercih edildiğine de rastlanmaktadır. Ancak; ister yerel demokrasi, isterse de demokratik yerel yönetimler kavramı kullanılsın, kastedilen şeyin ‘yerel yönetim sisteminin demokratikliği’ olduğu açıktır. Yani tüm bu terimlerle, demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınmasının ve halkın karar süreçlerine doğrudan veya temsilcileri aracılığı ile katılımının kastedildiği anlaşılmaktadır.⁸⁷²

Küreselleşme ile birlikte yerellik ve yerel demokrasi talepleri yükselmiştir. Yerellik ve yerel demokrasi taleplerinin odağında ise, yerel yönetimlerin öneminin artması ve yerel haklar bulunmaktadır. Bu hakların öne çıkması ile yerel

⁸⁶⁹ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 250.

⁸⁷⁰ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 250.

⁸⁷¹ Ökmen, s. 18.

⁸⁷² Pustu, s. 127-128.

demokrasinin yerelde yaşama geçmesi talepleri hız kazanmıştır.⁸⁷³ Bu süreçle yükselen yerelleşme ile birlikte aile bağları ve hemşehrilik ilişkileri, biraz da paradoksal biçimde küreselleşmenin öteki yüzü olarak önem kazanmaktadır. Bu bağlamda en temel insan hakkı olarak, insanın kendisi olma ve içinde yaşadığı topluma kendisi olarak katılma hakkı, yeni bir aidiyet biçimi olarak adeta vatandaşlığın yerini almaktadır.⁸⁷⁴

Yerel topluluk üyelerinin temel hakları ve ödevleri anlamında yerel haklar; yurttaşları yerel yönetimlerin demokratik süreçlerine katmanın ve yerel hizmetlerde etkinlik sağlamanı önemli birer aracıdır. Yerel haklar da doğal olarak tüm insanların doğuştan sahip olduğu temel, evrensel, dokunulmaz ve eşit hak ve özgürlükler temeli üzerinde biçimlenmektedir. Genel demokrasi algılayışı ve uygulaması içinde temel hak ve özgürlükler neyi ifade ediyorsa, yerel demokrasi çerçevesinde yerel topluluğun ve bireyin katılımını sağlayan temel hak ve ödevler de aynı şeyi ifade etmektedir. Ancak bu haklar hem kentsel mekâna dayandığı, hem de orada yaşayan yerel halkın kolektif nitelikte kullanabileceği hakları içerdiği için dayanışma niteliğinde ortaya çıkan haklar arasında yer almaktadır.⁸⁷⁵

Kentleşme, demokratikleşme ve yerelleşme kavramlarının iç içe niteliği ve yerel yönetim, kent ve kentlileşme olgularının yakın ilişkisi nedeniyle yerel haklar 'kentsel haklar' olarak da nitelenmektedir. Çünkü tarih boyunca kentler, demokrasinin, yerelliğin ve katılımın en fazla kendini duyurduğu yerler olmuştur.⁸⁷⁶ Yine, toplu yaşam kentte siyasalaşmakta, temsili demokrasi kurumlarının yanı sıra, doğrudan demokrasinin katılımcı yöntemleri kentte uygulanmaktadır.⁸⁷⁷

Kent kültürünün aktörleri; uluslararası topluluk, devletler, yerel yönetimler ve kenttaşlardır. Kent kültürünün aktörleri olan yerel yönetimler ve kenttaşlar aynı zamanda yerel hakların süjesi, sahibi veya yararlananı durumundadır. Ancak yerel yönetimlerden de önce yerel hakların sahibi, kenttaşlardır. Çünkü kenttaşlık bu hakkı doğuran hukuki sebeptir. Immanuel Kant'ın dediği gibi, haklar ve ödevler bir bütün

⁸⁷³ Ökmen, s. 34-35.

⁸⁷⁴ Ökmen, s. 32. ;

⁸⁷⁵ Ökmen, s. 39.

⁸⁷⁶ Ökmen, s. 18.

⁸⁷⁷ Keleş, Kent ve Kültür Üzerine, s. 10.

oluştururlar. Demokratik rejimlerde merkezi ve yerel tüm yönetimleri halkın özgür istenci ayakta tuttuğuna, öyle de olması gerektiğine göre, kentlerin asıl sahiplerinin sorumluk bilinci gelişmiş kenttaşın kendisi olduğunu varsaymak yanlış olmaz.⁸⁷⁸

Yerel hakların, soyut toplumu temel alan insan hakları yaklaşımından öte, yerel hakların yereldeki insanı ve somut yaşam koşullarını konu edindiği ortaya çıkmaktadır. Yerel haklar ya da kentli hakları, yaşam kalitesinin değişik boyutları bakımından şöyle gruplandırılabilir:⁸⁷⁹

- Kentlerde yaşayanların, kentlerdeki hizmetlerin görülmesini sağlayacak yerel yönetimlere seçme ve seçilme hakkı, kararlarına katılma ve yönetim üzerinde sürekli bir demokratik denetimde bulunma, kentsel çevrenin ve hizmetlerin geliştirilmesine olanak verecek biçimde kendisini vergilendirme hakkı,
- İnsan haklarına saygılı ve bu hakları geliştirmeye açık, bir kentsel ortamda yaşama hakkı,
- Güvenli bir kentsel ortamda yaşama hakkı,
- Ekolojik dengeleri korunmuş bir kentsel çevrede yaşama hakkı,
- Kentte yaşayanların kendi ekonomik ve toplumsal girişimlerini geliştirebilmek için gerekli altyapılara sahip olmayı isteme hakkı,
- Kentte yaşayanların yeterli çeşitlilikte mal ve hizmetlerden seçme olanağına sahip olması hakkı,
- Kentte uygun çalışma olanaklarına ve güvencesine sahip olma ve kentin ekonomik gelişmişliğinden pay alabilme hakkı,
- Çoğulcu bir kentli kültürü edinebilme hakkı,
- Kültürel farklılıkları nedeniyle, kimsenin iş yaşamından ve toplumsal yaşamda dışlanmadığı, ikincil konumlar itilmediği, çok kültürlü bir bütünleşmesi olan bir kentte yaşama ve yine oturduğu yere bağımlılık duyabileceği, ona anlam yükleyebileceği, kimliği olan bir kentte yaşama hakkı,

Yerel haklar ile ilgili en önemli belge, 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Özerklik Şartı, yerel toplumun hakları ve yerel yönetimlerin

⁸⁷⁸ Keleş, Kent ve Kültür Üzerine, s.15-16.

⁸⁷⁹ Ökmen, s. 42-43.

özerkliği bağlamında bir çerçeve oluşturmaktadır.⁸⁸⁰

Yerel haklar ile ilgili önemli diğer bir belge ise Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi⁸⁸¹, ne 18 Mart 1992’de kabul edilen Avrupa Kentsel Şartıdır. Kentsel Şartı’nın diğer uluslararası antlaşmalardan veya belgelerden farkı, hükümetlerin değil yerel yönetimlerin imzasına açılmış bir antlaşma olmasıdır. Türkiye’de henüz antlaşmayı imzalayan bir belediye olmamıştır.⁸⁸²

Yerel hakların neler olduğu konusunda üzerinde uzlaşmış bir metin bulunmamasıyla birlikte 17–19 Mart 1992 yılında Avrupa Konseyinin kabul ettiği Avrupa Kentsel Şartı, bu konuda başlangıç kabul edilir.⁸⁸³ Kentsel Şartla, Avrupa yerleşimlerinde yaşayanların aşağıda sayılan haklara sahip olduğu kabul edilmiştir:⁸⁸⁴

- Güvenlik; mümkün olduğunca suç, şiddet ve yasa dışı olaylardan arındırılmış emin ve güvenli bir kent,
- Kirlenmemiş, sağlıklı bir çevre; hava, gürültü, su ve toprak kirliliği olmayan, doğası ve doğal kaynakları korunan bir çevre,
- İstihdam; yeterli istihdam olanaklarının yaratılarak, ekonomik kalkınmadan pay alabilme şansının ve kişisel ekonomik özgürlüklerin sağlanması,
- Konut; mahremiyet ve dokunulmazlığının garanti edildiği, sağlıklı, satın alınabilir, yeterli konut stokunun sağlanması,
- Dolaşım; toplu taşıma, özel arabalar, yayalar ve bisikletliler gibi, tüm yol kullanıcıları arasında, birbirinin hareket kabiliyetini ve dolaşım özgürlüğünü kısıtlamayan uyumlu bir düzenin sağlanması,
- Sağlık; beden ve ruh sağlığının korunmasına yardımcı çevrenin ve koşulların sağlanması,
- Spor ve dinlenme; yaş, yetenek ve gelir durumu ne olursa olsun, her birey için, spor ve boş vakitlerini değerlendirebileceği olanakların sağlanması,

⁸⁸⁰ Ökmen, s. 52.

⁸⁸¹ Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi; yerel ve bölgesel idarelerin güçlendirilmesi, hukuki ve idari açıdan incelenmesi, sınır ötesi işbirliğinin kolaylaştırılması ve bölgelerarası kültürel farklılıkların korunması ve geliştirmesini amaçlamaktadır. Bkz (Erişim) http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/orta/main_genel.html, 20.03.2016.

⁸⁸² <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyianlasma7.php> (Erişim) 20.03.2016.

⁸⁸³ Ökmen, s. 40.

⁸⁸⁴ Cebe, s. 27.

- Kùltürler arası kaynaşma; geçmişten günümüze, farklı kùltürel ve etnik yapıları barındıran toplulukların barış içinde yaşamalarının sağlanması,
- Kaliteli bir mimari ve fiziksel evre; tarihi yapı mirasının duyarlı bir biçimde restorasyonu ve nitelikli ağdaş mimarinin uygulanmasıyla, uyumlu ve güzel fiziksel mekânların yaratılması,
- İşlevlerin uyumu; yaşama, çalışma, seyahat işlevleri ve sosyal aktivitelerin olabildiğince birbiriyle ilintili olmasının sağlanması,
- Katılım; oğulcu demokrasilerde; kurum ve kuruluşlar arasındaki dayanışmanın esas olduğu kent yönetimlerinde; gereksiz bürokrasiden arındırma, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerinin sağlanması,
- Ekonomik kalkınma; kararlı ve aydın yapıdaki tüm yerel yönetimlerin, doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik kalkınmaya katkı konusunda sorumluluk sahibi olması,
- Sürdürülebilir kalkınma; yerel yönetimlerce ekonomik kalkınma ile çevrenin korunması ilkeleri arasında uzlaşmanın sağlanması,
- Mal ve hizmetler; erişilebilir, kapsamlı, kaliteli mal ve hizmet sunumunun yerel yönetimi, özel sektör ya da her ikisinin ortaklığıyla sağlanması,
- Doğal zenginlikler ve kaynaklar; yerel doğal kaynak ve değerlerin; yerel yönetimlerce, akılcı, dikkatli, verimli ve adil bir biçimde, beldede yaşayanların yararı gözetilerek, korunması ve idaresi,
- Kişisel bütünlük; bireyin sosyal, kùltürel, ahlaki ve ruhsal gelişimine, kişisel refahına yönelik kentsel koşulların oluşturulması,
- Belediyeler arası işbirliği; kişilerin yaşadıkları beldenin, beldeler arası ya da uluslararası ilişlerine doğrudan katılma konusunda özgür olmaları ve özendirilmeleri,
- Finansal yapı ve mekanizmalar; bu deklarasyonda tanımlanan hakların sağlanması için, gerekli mali kaynakları bulma konusunda yerel yönetimlerin yetkili kılınması,
- Eşitlik; yerel yönetimlerin; tüm bu hakları bütün bireylere cinsiyet, yaş, köken, inanç, sosyal, ekonomik ve politik ayırım gözetmeden, fiziksel veya zihinsel özürlerine bakılmadan; eşit olarak sunulmasını sağlamakta yükümlü olmaları öngörülmüştür.⁸⁸⁵

⁸⁸⁵ (evrimii) (Erişim) <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyanlasma7.php>, 20.03.2016.

Kent yönetimleri olan belediyeler, yerel nitelikteki kent ve çevre değerlerini koruma konusunda, Avrupa Kentli Hakları Şartı'nın kendilerine tanıdığı sorumlulukları, gereğince yerine getirecek ölçüde güç ve bilinç kazanmak zorundadırlar. Nitekim Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 8'nolu Tavsiye Kararı (1999), seçimle göreve gelen yerel yönetim organlarının, hem yaptıkları, hem de yapmayı ihmal ettikleri işlerden dolayı mali yönden sorumlu olacaklarını belirtmekte, bu sorumluluktan ancak iyi niyetli oldukların kanıtlayarak kurtulabileceklerini esasa bağlamaktadır.⁸⁸⁶

Türkiye'de yerel haklar ile ilgili olarak önemli girişimlerden birisi IULA-EMME ve Toplu Konut idaresi Başkanlığı tarafından ortaklaşa yürütülen ve "Türkiye'de yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi" başlığı ile tanıtılan çalışmadır. Çalışma ile "Yerel Topluluk Üyelerinin Temel Hak ve Ödevleri Bildirgesi" adını taşıyan bir öneri geliştirilmiştir.

Bu taslak ile yerel topluluk üyelerinin, dayanışma ve sorumlu yurttaşlık bilinci içinde kullanılması söz konusu olan ve eşit biçimde ödevleri de içeren bazı haklara sahip oldukları vurgulanmaktadır.⁸⁸⁷

Yerel katılım hakkı ise; yerel topluluk üyelerinin, yerel yönetim için seçmeye, seçilmeye, yönetime katılmaya ve işbirliğine, yerel girişimlerde bulunmaya, seçilmiş yerel yöneticileri geri çağırmaya, halkoylamalarına katılmaya, yerel işlerle ilgi bilgi edinmeye, denetim, dava ve şikâyette bulunmaya ve her türlü aşırı düzenlemecilik ve kırtasiyeciliği reddetmesine olanak tanıyan hak olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, yerel haklar bağlanımda, yerel güvenlik hakkı, kirlenmemiş bir çevre hakkı, uyumlu ve dengeli bir çevreden yararlanabilme hakkı,⁸⁸⁸ çalışma ve konut hakkı, kültür hakkı,

⁸⁸⁶ Keleş, Kent ve Kültür Üzerine, s. 16.

⁸⁸⁷ Cebe, s. 29. bkz Cebe s.30 Taslakta; Yerel yönetim hakkı, yerel topluluk üyelerinin ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kullanılan, bu hizmetleri, genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı (hizmette halka yakınlık ilkesi) kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk, demokratik bir yerel hak olarak tanımlanmıştır.

⁸⁸⁸ Kaboğlu, s. 104.

Uyumlu ve dengeli bir çevreden yararlanabilme hakkı, bunun korunmasına katılma hak ve yükümlülüğü ile tamamlanmaktadır. Zira burada hakkın muhatabı sadece devlet değildir, bireyler de

çok kültürlü bütünleşme hakkı, sürdürülebilir gelişme hakkı, doğal kaynaklar ve zenginlikler den yaralanma hakkı, kişisel gelişme hakkı, yerel yönetimler arası işbirliği ve dayanışmayı talep hakkı gibi bazı haklar da düzenlenmiştir. Tüm bu özellikleri ile ele alındığında, hazırlanan taslağın Avrupa Kentsel Şartı ile içerik olarak benzeştiği görülmektedir.⁸⁸⁹

4.3.2. Avrupa Kentsel Şartı ve Kent Yönetimine Katılım

Dünya özellikle son iki yüzyılda giderek artan bir kentleşme süreci yaşamaktadır. Kentleşme, küreselleşmenin ve demokratikleşmenin ve yerelde demokrasi taleplerinin temel dinamiklerini bünyesinde taşıyan bir süreci hızlandıran temel dinamiklerden biri olmuştur. Kentleşme süreçleri, kentli hakları taleplerini de beraberinde getirmiştir.

Kentli hakları, yerel toplulukların ekonomik, sosyal ve kültürel olanakları ile yerel bilinç ve sorumluluğun geliştirilmesini, yerel hizmetlerde kalite ve etkinliğin artırılmasını, hizmet sunumu ve yerel yönetime katılımı sağlamayı amaçlayan aynı zamanda vatandaşlarca bilinçli ve dayanışmacı anlayışta belli sorumluluklarla birlikte kullanılan dayanışma hakkıdır. Kentli hakları, insan hakları içerisinde yer almakla birlikte daha çok birey haklarından çok kent içinde yaşayan hemşehriyi esas alması itibariyle daha somuttur. İnsan hakları kentte kentli haklarıyla somutlaşmaktadır. *“Kısaca kentli hakları, kentte yaşayan ya da bulunan kentlilere, diğer insan haklarına ek olarak tanınan, henüz gelişme sürecinde bulunan, insan haklarının bütünselliği içerisinde yer alan bazı hak ve sorumluluklardan oluşmaktadır.”*⁸⁹⁰ İdeal kent genelde insan haklarının özelde ise kentte yaşayanların haklarının güvence altına alındığı kenttir. Kentsel haklar hem kentli toplumun hem de içinde yaşayan bireyin haklarının tümünü kapsayan haklardır.⁸⁹¹

edilgen konumdan çıkarılmışlardır. Devlet, bu hak kapsamında sadece kaçınma ödevi yüklenmeyecek, hakkın kullanılma koşullarını düzenleyecek, güvence altına alacak ve bu amaçla kamusal makam örgütleyecektir. Ancak tüm bunların gerçekleşebilmesi için kişilerin müdahalesi gerekmektedir. Kaboğlu, s.75. Katılımın zincir haklardan biri olduğu hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz., Nühket Turgut, *Çevre Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara, 1998, s. 153-155.

⁸⁸⁹ Ökmen, s. 56-57.

⁸⁹⁰ Hamit Palabıyık, “Avrupa Kentsel Şartı”, Ed: Zerrin Toprak, Hamit Yavaş, Mustafa Görün, *Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmaları*, Birleşik Yayınları, İzmir, 2004, s.198, s.197-253.

⁸⁹¹ Cevat Geray; “Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 421, Aralık 1998, ss. 335-336. Kentli hakları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Ertan Kıvılcım, Ertan Akkoyunlu;

Kentli hakları uluslararası bir metin olarak, Avrupa Kentsel Şartında kendilerine yer bulmuşlardır. Avrupa Kentsel Şartı, Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Konseyi'ne bağlı olarak çalışan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansında 18 Mart 1992 tarihinde kabul edilmiştir. Şart daha önceki birçok uluslararası metinden farklı olarak, hükümetlerin değil, yerel yönetimlerin imzasına açılmıştır. Türkiye'de anlaşmayı imzalayan bir yerel yönetim birimi henüz bulunmamaktadır. Kentli hakları alanındaki en önemli belge olan Avrupa Kentsel şartı, 20 maddelik bir deklarasyon ve 13 maddelik şart ilkelerinden oluşmaktadır.⁸⁹²

Kentte yaşayanlara ve kent sakinlerine diğer insan haklarına ek olarak tanınan kent hakkının özelliği, insan hakları hukukunun aradığı tüm unsurları taşımasıdır. Herkesin; *“insan haklarına saygılı ve geliştirmeye açık bir kentte yaşama hakkı, güvenli bir şehirde yaşama hakkı, ekolojik dengeleri korunmuş bir şehirde yaşama hakkı, girişim ve teşebbüsleri destekleyen bir kentte yaşama hakkı, yeterli çeşitlilikte mal ve hizmetlerin halkın seçimine sunulduğu bir kentte yaşama hakkı, kentin ekonomik gelişiminden pay alma hakkının bulunduğu bir kentte yaşama hakkı ve talebi bulunmaktadır”*.⁸⁹³

1992 yılında Avrupa Konseyi'nce kabul edilen “Avrupa Kentsel Şartı” halk katılımı kentsel gelişmenin demokratik süreci için bir gereklilik olarak görmekte, doğrudan katılım araçlarının yaratılmasını demokrasi ve insan haklarının bir göstergesi olarak sunmaktadır.⁸⁹⁴ Bu nedenle kent yönetimine demokratik katılımı sağlamak üzere, Avrupa Kentsel Şartı'nın 12. bölümü, *“Hemşehri Katılımı, Kent Yönetimi ve Kent Planlaması”* adı altında, genel olarak kent yönetimine katılma konusuna ayrılmıştır. Şarta göre, *“bir kentin yönetimi, önerilen idari işlemlerden ve kararlardan hakları ve malvarlığı önemli ölçüde etkilenen kişilerin bu işlemler ve kararlar konusunda bilgilendirilmesini, görüşlerini duyurmasını ve böylece karar alma sürecinin aktif bir parçası haline gelmesini sağlayacak biçimde*

“Kentli Hakları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 30, Sayı 3., 1997, ss.31-48.

⁸⁹² Bayram Coşkun, Sergender Sezer; “Yerel Yönetimler ve Katılım: Muğla Kent Meclisinin Örnek Olay Olarak İncelenmesi”, *Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, Biga – Çanakkale, 2004, s. 282,283, ss.281-297.

⁸⁹³ Zehra Gönül Balkır, “Konut Hakkı ve İhlalleri: Kentli Haklarının Doğuşu”, *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II*, 2010, s.339, Denizli, s. 339-358.

⁸⁹⁴ Atilla Göktürk, “Avrupa Kentsel Şartı ve Türkiye’den Bir Örnek: Ankara”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C: XXI, S: 200, Ankara, 1997, s. 80.

yürütülmelidir". Şart diğerlerinden farklı olarak Hükümetlerin değil yerel yönetimlerin imzasına açılmıştır. Türkiye'de henüz anlaşmayı imzalayan bir belediye olmamıştır.

Şartın kent yönetimine katılım için öngördüğü ilkeler özet olarak şunlardır:⁸⁹⁵

-Yerel siyasal yaşama hemşehri katılımı, temsilcileri serbestçe ve demokratik biçimde seçme hakkıyla korunmalıdır.

-Yerel siyasal yaşama hemşehri katılımı; yerel, siyasal ve idari yapının her kademesinde etkinleştirilmelidir. Seçimleri sırasında yerel temsilcilere görev süreleri boyunca tüm yerel işlerin yapılmasını kapsayan ayrıntılı bir yetki verilmemektedir. Bu nedenle yerel temsilciler, belli konularda danışmak üzere düzenli aralarla seçmenlere gitmelidir. Seçilmiş yerel temsilcilerin, genel yetkiye sahip olmakla birlikte, belli bir yeni sorun veya politika konusunda yetkili olmamaları halinde referanduma başvurulması zorunludur.

-Beldenin geleceğiyle ilgili bütün büyük projeler konusunda hemşehri danışılması gerekmektedir. Bunun için ise resmi kamuya danışma usulleri oluşturulmalı; danışma sürecinde tarafsızlığın güvenceleri sağlanmalı; bütün kamu belgelerine serbestçe erişilmesine izin verilmeli; bütün projeler kamuya duyurulmalı; resmi bir haber bülteni yayımlanmalı; yerel yönetim ile genel kamu arasındaki kopukluğu gidermede gönüllü kuruluşların rolü tanınmalı ve artırılmalıdır.

-Kent yönetimi ve planlanması, kentin somut özellikleri konusunda azami bilgilenmeye dayanmalıdır. Bireysel veya toplu olarak ilgili herkesin plana önceden katılımının sağlanması, aşılacak engelleri saptamanın en iyi yoludur.

-Yerel siyasal kararlar, profesyonellerden oluşan ekiplerin yürüttüğü kentsel ve bölgesel planlamaya dayanmalıdır.

-Karar alma sürecindeki son aşama olan siyasal tercihlerin yaşamsal ve

⁸⁹⁵(Çevrimiçi) (Erişim) http://www.izmirbarosu.org.tr/yayinlar/sart_cevre_avrupa_kentsel.htm, 20.04.2018.

kavranabilir olması gerekmektedir.

-Yerel yönetimler, gençlerin yerel yaşama katılımını sağlamalıdır. Yerel yönetimler, “Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımı Hakkında Şartta⁸⁹⁶” öngörülen ilkeler uyarınca, geleceğin hemşehrilerinin çok erken bir yaşta yerel yaşama katılımını sağlamak zorundadır.

Bu katılım, toplumsal dayanışmanın sağlanmasında ve gençlerde demokratik kurumlara ve kuruluşlara bağlılık yaratılmasında belirleyici faktördür. Bunun gerçekleşmesi için ise eşit fırsatlar sağlanmasını amaçlayan, tutarlı iç bağlantılara sahip sektörel politikalar içeren, gençlerin somut ihtiyaçlarına (iş, konut, çevre, kültür, boş zaman, eğitim ve sağlık gibi) ağırlık veren, iyi düşünülmüş bir yerel gençlik politikası gerekmektedir.

Görüldüğü gibi, Avrupa Kentsel Şartı, kentte yaşayanların “*karar alma sürecinin aktif bir parçası haline*” gelmesini istemektedir. Bu olgunun en önemli gerekçelerinden birisi, alman idari kararlar ve yapılan işlemler sonucunda, kişilerin hakları ve malvarlığının etkilenmesidir. Ülkemizde bu duruma örnek olarak imar planlaması karar ve işlemleri gösterilebilir. Kent yönetimine kentte yaşayanların katkı yapabilmesi için uygun bazı araçlara ihtiyaç vardır. Şart, bu araçların oluşturulması görevini de ilgili kamu otoritelerine vermektedir. Çünkü kentlilerin karar alım sürecine katılımı için bilgilendirme, açıklık, danışma gibi uygulamaların gerçekleştirilmesi gerekir. Şart, Avrupa’da hemen her ülkeye uygulanabilecek yol gösterici evrensel ilkeleri tanımlamaktadır. Şart’ın önemle benimsediği temel iki ilke ise işbirliği ve dayanışmadır.

1992 yılında Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından ilan edilen ve çok önemli adımların atılmasını sağlayan ilk şart çok hızlı yaşanan siyasal ve sosyal gelişmelere uyarlamak amacıyla yine Avrupa Konseyi Yerel Ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından 27 – 29 Mayıs 2008 tarihleri arasında “*Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto*” adı altında Avrupa Kentsel Şartı-2’yi

⁸⁹⁶ Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımlarına İlişkin Avrupa Şartı, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin antlaşma niteliğine sahip olmayan şartlarındandır. Kongre'nin Mart 1992 toplantısında kabul edilmiştir, Bkz. (Erişim) <http://www.yerelnet.org.tr>, 23.07.2017.

yayınlanmıştır. Şartın giriş bölümünün 8. maddesinde manifestonun amacı şu şekilde açıklanmıştır:

“Kongre, kentsel gelişmeye ilişkin bu uluslararası referans belgelerinin çeşitliliğini dikkate alarak, Avrupa Kentsel Şartı’nın bazı ilkelerinin yeniden tanımlanması gerektiğini düşündü. İlk Avrupa Kentsel Şartı, bir eşik olma niteliğini korusa da, ona eklemeler yapmak ve güncelleştirmek gerektiğini duyduk. Yeni bir yüzyılın doğduğu aşamada ortaya çıkan yeni bir kentlilik şeklini yansıtan bu Manifesto, işte bunu amaçlamaktadır.”⁸⁹⁷

Avrupa Kentsel Şartı-2’nin yayınlanması ile birlikte tarihi değere sahip çıkan, tarihi çevreyi korumaya yönelik geçerli politikaların geliştirilmesi gerekliliğini vurgulayan, katılımcı bir yönetim, yaratıcı ve yenilikçi, bilgi temelli ekonomi, yerel ve küresel çevreye saygılı, sürdürülebilir kentler arzulanmaktadır. Kentlilerin bilgilendirilmesi ve kamuyu ilgilendiren konulardaki katılımcı olması, bölgesel temsilciler ve yöneticiler için etik kamu yaşamının benimsemesi gerekliliği ifade edilmektedir. Seçimlere demokratik katılımın artırılması, yönetimde katılım alternatif mekanizmalarının kurulması, göçmenlere de seçme seçilme hakkı tanınması ve kentlerin yüksek demokratik sistemler haline getirilmesi önerilmektedir.

Yerinden yönetim ilkesine ağırlık verilmesi, merkezi idarenin dengeleyici rolü yerel birimlerin kendi özdenetim mekanizmalarının geliştirilmesi ifade edilmekte, mekânsal anlamda kentsel yayılma, ulaşım ve enformasyon altyapısı, konut hakkı, çevrenin korunması gibi konulara sadece yerel ölçekte kalmayıp, birliktelik vurgusu ile bölge, ülke ve hatta Avrupa olarak çözüm aranması gerekliliği vurgulanmaktadır.

4.4. Özerklik Şartının İç Hukukumuzdaki Yeri

Türk Hukukundaki kurallar kademelenmesi,⁸⁹⁸ bu kuralları yapan organlar ve

⁸⁹⁷ Mimarlar Odası, *Avrupa Kentsel Şartı-2: Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto*, Çev: Aydan Erim, 2008, s.4, s. 1-11.

⁸⁹⁸ Normlar hiyerarşisi, hiyerarşik sıradaki hukuk kurallarından altta bulunan kuralın kendi üstündeki kurala aykırı olmamasıdır.(Adnan Güriz, *Hukuk Başlangıcı*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2011, s.54.); Bir normun geçerliliğinin başka bir norma dayanması normlar arasında bir alt ve üst ilişkisine

oluşumlarındaki biçim ile içerik ve konularına dayanılarak yapılmaktadır. 1982 Anayasasının 11. maddesinde “Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü”, 115. maddesinde “tüzüklerin kanuna aykırı olmaması” ve 124. maddesinde ise “yönetmeliklerin de tüzük ve kanunlara aykırı olamayacağı” şeklinde kurallar öngörülmüştür. Konumuzla ilgisi bakımından bu kurallara bakılarak, hukukumuzdaki kurallar kademelenmesinin yukarıdan aşağıya olarak “Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik” olduğu söylenebilir.⁸⁹⁹

Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmaların hukukumuzdaki yeri genel anlamda Anayasanın 90. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasanın 90. maddesinin son fıkrası aynen “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.”⁹⁰⁰ Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır” şeklindedir. Bu düzenleme ile getirilen ilk kural, uluslararası antlaşmaların kanun hükmünde olduğudur.⁹⁰¹

Antlaşmaların kanun hükmünde olması ilk evvela, antlaşma yapma faaliyetinin, kanun yapma ve parlamento kararları alma⁹⁰² faaliyeti anlamında, yasama faaliyeti kapsamında kaldığı anlamına gelmektedir. Yasama yetkisinin en önemli özelliği genel ve devredilemez⁹⁰³ olmasıdır. Ayrıca Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'nin görev ve yetkileri sayılırken, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak şeklindeki düzenleme ile kullanılan “kanun” ibaresinden maddi manada kanunun mu yoksa şekli manada kanunun mu kastedildiği de anlaşılabilir.⁹⁰⁴

dayanan hiyerarşiyi oluşturur. Bu ilişki bir normun geçerliliğinin diğer bir normun geçerliliğine dayanmasının sonucudur. (Vecdi Aral, *Kelsen'in Saf Hukuk Teorisinin Metodu ve Değeri*, Garan Matbaası, İstanbul, 1978, s. 81, 13-316.) Türk Hukuk Sisteminde normlar hiyerarşisi, Anayasa, Temel Hak ve Hürriyetlere İlişkin Milletlerarası Antlaşma, Kanun/OHAL'de çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamaları/Milletlerarası Antlaşma, Yürütmeye İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Yönetmelik şeklinde sıralanmaktadır.

⁸⁹⁹ Teziç, s. 74.

⁹⁰⁰ Bkz. Ek cümle: 07/05/2004 - 5170 Sayılı Kanun, 7. md.

⁹⁰¹ Cebe, s.35.

⁹⁰² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 161.

⁹⁰³ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 164.

⁹⁰⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 161.

Bu nedenle de Türk hukuk düzeninde uluslararası antlaşmalar hiyerarşik kademelenmede ilk bakışta Anayasanın altında ve Tüzüklerin üstünde bir yer almaktadır. Bu saptama önemlidir. Çünkü eşit kurallar arasında bir çatışma söz konusu olduğunda sonraki kuralın önceki kuralı üstü kapalı (zımnen) olarak yürürlükten kaldırdığı, özel kural-genel kural çatışmasının bu kuralın istisnası olduğu ve alt kademedeki kuralın üst kademedeki kural ile çatışması durumunda alt kademedeki kuralın uygulanmayacağını⁹⁰⁵ bu saptama belirlemektedir.

Yukarıda da değinildiği gibi, fıkradaki düzenleme ile yukarıda yapılan açıklamalar dışında, antlaşmaların Türk Hukukundaki yeri konusunda iki ana kural konmuştur. Bunlardan biri “uluslar arası antlaşmalar yasa gücündedir”, diğeri ise “uluslararası antlaşmaların Anayasaya aykırılığı ileri sürülemez” kuralıdır.⁹⁰⁶ Nihayet 07.05.2004 tarih ve 5170 sayılı kanunun 7. maddesi ile bu fıkraya eklenen yeni cümle ile daha önceki iki kuralın uygulanmasından doğan ihtilaflar sona erdirilmek istenmiştir.⁹⁰⁷

Uluslararası antlaşmaların yasa gücünde olması, anayasal deyimi ile kanun hükmünde olması ve doğrudan hüküm doğuracakları şeklindeki düzenlemenin, uluslararası hukukun en önemli kaynağı olan antlaşmaların iç hukuk düzenimizde doğrudan etki doğurması⁹⁰⁸ anlamına geldiği öğretide tartışmasız olarak kabul edilmektedir.⁹⁰⁹

Ancak fıkranın ikinci cümlesi ile getirilen “uluslararası antlaşmaların Anayasaya aykırılığı ileri sürülemez” şeklindeki ikinci kural, öğretide ve uygulamada tartışmalara neden olmuştur. Kimi yazarlara göre bu kural antlaşmaların yasalarla eşdeğerde olduğu görüşünü etkilemezken; kimi yazarlara göre ise bu kural antlaşmaların yasaların üstünde olduğunu göstermektedir.⁹¹⁰

⁹⁰⁵ Teziç, s. 74-79.

⁹⁰⁶ Gölcüklü ve Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, s. 16.

⁹⁰⁷ Cebe, s. 36.

⁹⁰⁸ Hüseyin Pazarcı, *Uluslar arası Hukuk Dersleri*, I. Kitap, Turhan Kitabevi, Ankara, 1994, s. 24. ; Hasan Tunç, “Milletlerarası Sözleşmelerin Türk İç Hukukuna Etkisi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Türkiye ile İlgili Örnek Karar İncelemesi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 17, 2000, s. 174.

⁹⁰⁹ Cebe, s. 36.

⁹¹⁰ Gölcüklü ve Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, s. 16.

26 Haziran 1945 tarihli, “Birleşmiş Milletler Antlaşması⁹¹¹”, 10 Aralık 1948 tarihli “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi⁹¹²”, 15.02.1949 “Avrupa Konseyi Statüsü⁹¹³”, konsey tarafından hazırlanan “İnsan Hakları ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Sözleşme⁹¹⁴” halen Türk hukukunun yürürlük kaynakları arasında yer almakta olup, 1961 ve 1982 Anayasalarının hazırlanmasında kaynak olmuşlar ve temel hak ve ödevlere ilişkin kuralların gerekçelerinde bunlara yollamalar yapıldığı gibi, Türk Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında da Anayasaya uygunluk denetiminde aydınlatıcı ve destek ölçü norm olarak kullanılmaktadırlar.

Anayasa Mahkemesinin “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini” destek ölçü norm olarak kullanması karşısında ortaya çıkan sorun, uluslararası antlaşmaların kurallar kademelenmesindeki yerinin saptanmasında önemli bir ölçüdür⁹¹⁵. Bu nedenle Anayasa'nın (md. 90/5) “Milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir” kuralı, kanun ile milletler arası antlaşmanın eş düzeyde oldukları anlamına gelmemektedir. Bu ifadeden böyle bir sonuç çıkarmak hukuken doğru değildir. Asıl anlamı ise, bir milletlerarası antlaşmaya dayanarak uyuşmazlığı çözüme durumunda kalan mahkemeleri kuşkudan kurtarmaktır. Bu bakımdan Türk hukuk düzeninde milletlerarası antlaşmalar kanunlara eşdeğerde değil fakat kanunlardan üstün bir durumdadırlar. Ayrıca şunu da belirtmek gerekir ki, öyle antlaşmalar vardır ki nitelikleri ve konuları nedeniyle bunların bir yasa ve hatta anayasa ile değiştirilmeleri söz konusu olamaz. Örneğin, ülke sınırlarına ilişkin olanlar gibi. Anayasanın kaynaklarından olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin koruduğu hak ve özgürlüklerin bütünü, Avrupa Konseyinin “ortak malvarlığı” ve “gerçekten demokratik bir rejimin temeli” sayıldığı için üye devletler iç hukuk düzenlerinde sözleşmeye aykırı kurallar koymama ve yürürlükteki kurallarını da sözleşme ile uyumlu kılma yükümlüğündedirler. Bir iç hukuk metni olan Anayasa ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi arasında çatışma söz konusu olduğunda, uluslararası hukukun üstünlüğü gereği Anayasanın, sözleşmeye uygun yorumlanması gerekir. Yani anayasa ile sözleşme arasındaki bir çatışma durumunda, sözleşmenin

⁹¹¹ Bkz. RG: 24.08.1945, 6092.

⁹¹² Bkz. RG: 06.05.1949, 7217.

⁹¹³ Bkz. RG 17.12.1949, 7382.

⁹¹⁴ Bkz. RG: 19.03.1954, 8662.

⁹¹⁵ Teziç, s. 8.

uygulanması gerektiği de ileri sürülmektedir.⁹¹⁶

Anayasa'nın 90. Maddesinde, antlaşmaların kanun hükmünde olduğu belirtildikten sonra “*Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz*” şeklindeki düzenleme hiç olmasaydı dahi, yani antlaşmaların kanun hükmünde olduğu belirtildikten sonra, antlaşmalar hakkında ‘Anayasaya aykırılık iddiasında bulunulamaz’ ibaresi olmasaydı dahi, birinci görüş sahiplerinin görüşlerini aynen savunmak mümkün görünmektedir. Öyleyse ‘antlaşmalar hakkında, anayasaya aykırılık iddiasında bulunulamaz’ ibaresinin, bir anlamı olması gerekir. Bu ise salt uluslararası yükümlülüklerden kaynaklanan bir hassasiyet olamaz. Çünkü maddenin metninde uluslararası yükümlülüklerden kaynaklanan hassasiyeti vurgulayan bir işaret yoktur. O bakımdan pozitivist açıdan hareket edildiğinde, ikinci görüş sahiplerinin gerekçeleri, Anayasa metni ile daha bağdaşır görünmektedir.⁹¹⁷

Tüm bu tartışmalar devam ederken, Anayasanın 90. maddesinin son fıkrasına 07.05.2004 tarih ve 5170 sayılı kanun ile eklenen “*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır*” şeklindeki cümle ile kanun koyucu tarafından da tüm bu tartışmalara son verilmek istenmiştir. Böylelikle Türk hukuk düzeninde ilke olarak antlaşmaların kanuna eşdeğer olduğu, birinin diğerine üstünlüğünün olmadığı, ancak temel hak ve özgürlükleri düzenleyen antlaşmaların ve Anayasa'nın 15. 16. 42. ve 92. maddelerinde düzenlenen konulara ilişkin uluslararası hukuk kurallarının Anayasa üstü bir niteliğe sahip olduğu kabul edilmiştir.

Ancak Anayasanın 90. maddesine eklenen bu cümle ile bu defa hangi antlaşmaların temel hak ve özgürlükleri içerdiği veya konu aldığı yeni bir tartışma konusu olarak yerini almıştır. Anayasanın bu düzenlemesi karşısında, doğal olarak, TBMM'nin, insan haklarını düzenleyen antlaşmalara ve dolayısı ile Özerklik Şartına aykırı yasa yapmamasıdır.⁹¹⁸

⁹¹⁶ Teziç, s. 9.

⁹¹⁷ Cebe, s. 40.

⁹¹⁸ Cebe, s. 41-42.

Bu açıklamalardan anlaşıldığı üzere özerklik şartına aykırı yasaların çıkması durumunda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne doğrudan dava yolu ile başvurmak mümkün olmayacaktır. Ancak bireysel hak ihlalleri yaşandığında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi önüne götürmek mümkündür. Bu durum karşısında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde düzenlenen, “*serbest seçim hakkı*”nın kapsamı karşımıza çıkacaktır. Bu hak sözleşmenin 1. nolu protokolün 3. maddesinde “yüksek sözleşmeci taraflar, yasama organının seçilmesinde halkın kanaatlerinin özgürce açıklanmasını sağlayacak şartlar içinde makul aralıklarla gizli oyla serbest seçimler yapmayı taahhüt ederler⁹¹⁹” şeklinde düzenlenmiştir. Bu kapsamı ile bu hak, yerel halkın yerel yönetimler düzeyinde yönetime katılmasını kapsamamaktadır. Bu nedenle de salt yerel yönetim boyutunda siyasal bir hakkın kullanılmaması veya bu hakkın ihlali anlamında dava açılması ve bir denetim yapılması pek mümkün görünmemektedir.⁹²⁰

4.4.1. Özerklik Şartı ile Sağlanan Statü

Özerklik ilkesine sağlanması gereken tüzel statü Özerklik Şartı'nın 2. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde kabulü zorunlu bir madde olup, tek paragraftan oluşmaktadır.⁹²¹ Türkiye tek paragraftan oluşan bu maddeyi kabul etmiştir⁹²².

Madde “Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır⁹²³” şeklindedir. Bu düzenleme ile üye devletlerin, “yerel yönetimlerin özerkliği” ilkesine, mümkün olması halinde anayasalarında, asgari yasalarında yer vermeleri,⁹²⁴ gerektiği öngörülmüştür. Yani “özerk yerel yönetimler” ilkesinin imkân dâhilinde Anayasal düzeyde güvenceye alınması; ancak bu ilkenin yasalarla mutlaka güvenceye alınması gerektiği dü-

⁹¹⁹ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s. 359.

⁹²⁰ Cebe, s. 44.

⁹²¹ Enis Yeter, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler”, *Türk Belediyecilik Derneği -Akdeniz Belediyeler Birliği -Konrad Adenauer Vakfı Uluslararası Konferans Bildirileri*, Antalya, 1995, s. 33.

⁹²² Bkz. RG: 03.10.1992, 2364.

⁹²³ Bkz. RG: 03.10.1992, 2364.

⁹²⁴ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 50; Yeter, s.24, Tanner, s. 101.

zenlenerek,⁹²⁵ iç hukuktaki kurallar hiyerarşisi çerçevesinde, “*yerel özerklik ilkesine*” öncelikle Anayasal bir statü, bunun mümkün olmaması halinde, asgari yasal bir statü sağlanmaya çalışılmıştır.⁹²⁶

Aslında maddenin ilk şeklinde “*uygun olduğu durumlarda*” ibaresi yer almadığı halde, güney Avrupa ülkeleri ile İngiltere'nin zorlaması üzerine, metin yumuşatılarak “*uygun olduğu durumlarda*” ibaresi metne eklenmiş⁹²⁷ ve böylece “*yerel yönetimlerin özerkliği*” ilkesinin “*mutlaka Anayasal düzeyde güvenceye alınması*” yerine ‘uygun olduğu takdirde Anayasal düzeyde güvence altına alınması’ şeklinde düzenlenmiş, ancak asgari yasal düzeyde güvence altına alınması anlayışı yumuşatılmamıştır.’⁹²⁸

Maddenin düzenlenmesindeki bu yaklaşım, Avrupa Konseyinin temel hedeflerinden olan, insan hakları, çoğulcu demokrasi ve hukukun üstünlüğünün korunması prensibi⁹²⁹ ile yakından ilgili olup, böylelikle özerk yerel yönetimler ilkesinin, tıpkı insan temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması şeklinde olduğu gibi, bu ilkenin de kolayca değiştirilemeyen, Anayasalarda sayılması ve düzenlenmesi, böylelikle güvence altına alınması amaçlanmıştır.⁹³⁰

Bilindiği gibi, Hukuk Devleti, Polis Devletinin tersine, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, yönetilenlere hukuki güvenceler sağlayan, koyduğu hukuk kurallarına sadece yönetilenleri değil, kendini de bağlı kılan devlettir. Hukuk devletinin gerekleri konusunda tam bir mutabakat olmamakla birlikte, insan temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması ve kanuni idare ilkesinin gerekliliği hemen hemen herkesçe kabul edilmektedir.⁹³¹

Bu bağlamda Hukuk Devleti anlayışında, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması ise, temel hak ve özgürlüklerin kolayca değiştirilemeyen hukuk kuralları olan Anayasalarda sayılması ve düzenlenmesi, temel hak ve özgürlüklerin,

⁹²⁵ Yeter, s. 33.

⁹²⁶ Cebe, s. 64.

⁹²⁷ Yeter, s. 33.

⁹²⁸ Cebe, s. 64.

⁹²⁹ Batıbay, a.g.w.s.

⁹³⁰ Cebe, s.65.

⁹³¹ Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 25-35.

Anayasada belirtilen nedenlere dayanılarak ancak kanunla sınırlanabilmesi ve böylelikle idarenin temel hak ve özgürlüklere keyfi olarak müdahale etmesinin önlenmesi ve idarenin, temel hak ve özgürlüklere, ancak kanundan aldığı bir yetkiye dayanarak ve bu yetki çerçevesinde müdahale edebilmesi ve temel hak ve özgürlüklerin kanun koyucu tarafından aşırı bir biçimde sınırlanmasının önlenmesi amacıyla, Anayasalara bazı ölçüler ve kayıtlar konulması⁹³² anlamına gelmektedir.

Hukuk Devleti anlayışının diğer temel gereklerinden olan kanuni idare ilkesi ise, idareye ve faaliyetlerine kanunun hâkim olması yani idarenin üstlendiği görevleri yerine getirirken kanunlara uygun davranması, idarenin kuruluş ve teşkilatlanmasında asli yetkinin halkı temsil eden yasama organında olması ve idarenin belli bir konuda faaliyette bulunabilmek için mutlaka kanuni bir yetkiye sahip olması gerektiği⁹³³ anlamına gelmektedir.⁹³⁴

Kanunilik prensibi doğrultusunda temel hak ve özgürlüklerin düzenlenmesindeki yetkinin yasama organına verilmesi, siyasal iktidarın kaynağının halk olması ve parlamentonun da halkı temsil etmesinin doğal bir sonucudur. Ancak bunun yanında bu ilkenin kabul edilmesinin nedenlerini, kanunların parlamentoda açık görüşme ve tartışma yöntemleriyle hazırlanması ve böylelikle kamuoyu denetiminin sağlanması ve kanunun herkes için geçerli genel kurallar koyması özelliklerinde de aramak gerekmektedir. Aksi halde, salt egemenlik gerekçesi ile yetinmek, Rousseau'cu bir mantıkla, kanunu, genel iradenin ifadesi saymak ve bundan ötürü şaşmazlığını ve yanılmazlığını, dolayısıyla parlamento çoğunluğunun yanılmazlığını ve şaşmazlığını, tehlikeli bir şekilde kabul etmek anlamına gelecektir ki bu anlayış hukuk devleti ve çoğulcu demokrasi anlayışı ile bağdaşmayan⁹³⁵ bir düşünce tarzıdır.

Bu açıklamalar ışığında, Özerklik Şartı'nın 2. maddesindeki düzenlemeye baktığımızda, “özerk yerel yönetimler ilkesine” kurallar hiyerarşisi dâhilinde öncelikle Anayasal ve asgari yasal düzeyde bir statü sağlanmaya çalışılarak, bu ilkeye, tıpkı temel hak ve özgürlüklere sağlanan güvence türünden bir güvence

⁹³² Günday, *İdare Hukuku*, s. 26.

⁹³³ Günday, *İdare Hukuku*, s. 28-30.

⁹³⁴ Cebe, s. 65.

⁹³⁵ Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, s. 230-232.

sağlanmaya çalışılmıştır. Daha doğrusu bu düzenleme şekli ile Avrupa Konseyi, “Özerk Yerel Yönetimler” ilkesini temel bir insan hakkı gibi görmeye çalışmıştır. Başka bir deyişle bu ilke üzerindeki tasarruf yetkisini, demokratik ilkelere uygun olarak, salt yasama organına ait kılmak, bu ilke bakımından en sıkı ve demokratik güvence olarak görülmüştür.⁹³⁶

1953 Yılında Versailles’de toplanan 1. Avrupa Komünleri Meclisinde, özerklikle ilgili ilkeler ve tanımlar benimsendikten sonra, yerel özerklik ilkesinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne bir protokolle eklenmesine, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin karşı çıkması⁹³⁷ olayı, Avrupa Konseyi kurumlarının başından beri “Özerk Yerel Yönetimler” ilkesini temel bir insan hakkı gibi gördüklerine en önemli dayanaktır. Nitekim insan hak ve hürriyetleri ile özerk yerel yönetim ilkesi arasında kurduğumuz bu şekli bağlantıya, Tortop, insan hak ve hürriyetlerinin güvencesi ile yerel yönetimlerin hak ve hürriyetlerinin garantisi ve güvencesi arasında yakından ve sıkı sıkıya bir bağlantı olduğunu, insan hak ve hürriyetlerinin gerçekleşmesinin, yerel yönetimlerde gerçekleştirilen hak, hürriyet ve güvence anlayışına bağlı olduğunu⁹³⁸ söylemekle daha derin bir içerik kazandırmaktadır.⁹³⁹

Demokratik hukuk devletlerinde öteden beri, hürriyetlerin sınırlanmasının yasama organınca ancak kanunla yapılabileceği, kabul edilmiş ve yerleşmiş olan temel bir ilkedir.⁹⁴⁰ İşte, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile “özerk yerel yönetimler” ilkesine, öteden beri bilinen ve demokratik tüm hukuk sistemlerince kabul edilen, artık geleneksel diyebileceğimiz asgari “kanunilik güvencesi” sağlanmaya çalışılmıştır.⁹⁴¹

4.4.2. Özerk Yerel Yönetim

Özerk yerel yönetim, Özerklik Şartı’nın 3. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde iki paragraftan oluşmaktadır ve her iki paragrafın da kabulü zorunludur. Türkiye her iki paragrafı da kabul etmiştir. Maddenin 1. paragrafında yerel

⁹³⁶ Cebe, s. 66.

⁹³⁷ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 48-49.

⁹³⁸ Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, s.194.

⁹³⁹ Cebe, s. 66.

⁹⁴⁰ Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, s. 230.

⁹⁴¹ Cebe, s. 67.

yönetimlerin merkezi idareye karşı olan “yönetimsel özerkliği” ve 2. paragrafında ise yerel yönetimlerin toplumsal olarak organik boyutunu oluşturan “yerel toplum özerkliği” kavramları düzenlenmiştir.⁹⁴²

Aslında Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde başlık olarak kullanılan “özerk yerel yönetim kavramı” kapsamı itibariyle, alt iki paragrafındaki düzenlemeden daha geniş bir anlam içermektedir. Çünkü ‘başlık’ Özerklik Şartı'nın 30 paragrafına yayılmış ve her biri özerk yerel yönetim ilkesinin varlığı için gerekli olan ilkelerin tamamını kapsayan bir genişliktedir. Bu anlamda ‘özerk yerel yönetim kavramı’ ile ‘özerk yerel yönetim ilkesinin’ Anayasal, asgari yasal boyutta güvenceye alındığı, yerel yönetim birimlerinin merkezi idareye karşı yönetsel açıdan özerk olduğu, karar organlarının demokratik usullere uygun olarak seçimle oluştuğu, yönetime her zaman ve her boyutta yerel halk katılımının sağlandığı, yerel nitelikteki tüm hizmetlerin yürütümünde yetki ve sorumluluğunun kendilerine verildiği ve bu yetki ve sorumluluğun kullanılmasında mutlak bir takdir yetkisine sahip oldukları, sınırlarının güvencede olduğu, idari örgütlerini kendilerine uygun tarzda serbestçe kurabildikleri, çalışanlarını liyakat ve yeteneğe uygun olarak serbestçe seçebildikleri, seçilmişlerin görevlerini serbestçe yerine getirebilmeleri için gerekli özlük haklarının güvenceye alındığı, mali kaynakları yeterli, dayanışma hakkı kapsamında ulusal ve uluslararası düzeyde işbirliği yapma ve birliklere katılma hakkına sahip oldukları ve özerk yerel yönetim ilkesinin hayata geçmesi için gerekli olan bu ilkelerden herhangi birine yönelik her tür müdahaleyi ortadan kaldırmak için yargısal koruma güvencesinin sağlandığı, bir yerel yönetim yapısı amaçlanmaktadır. Oysa yukarıda da belirtildiği üzere, 3. maddenin her iki paragrafındaki düzenleme, anlam itibariyle, başlıktan daha dar bir kapsama sahiptir.⁹⁴³

Ancak durum böyle olmasına rağmen 3. maddenin 1. ve 2. paragrafında, özerk yerel yönetim ilkesinin iskeletini oluşturan, daha doğru bir deyimle iki temel ayağını oluşturan hususlar düzenlenmiştir. Birinci paragrafta, özerk yerel yönetim ilkesinin idari anlamda fiziksel boyutunu oluşturan “yerel idari örgüt” ve “özerkliği”, ikinci paragrafta ise yerel yönetimlerin organik kimliğini oluşturan “yerel toplum” ve “özerkliği” düzenlenmiştir. Hakikaten “yerel idari örgüt” veya “yerel toplum”

⁹⁴² Turan Yıldırım, s. 154.

⁹⁴³ Cebe, s. 68.

unsurları olmadan, özerk yerel yönetim kavramını tartışmanın maddeten imkânı ve bir anlamı bulunmamaktadır. Çünkü yerel bir toplum ve yerel bir idari örgüt olmadan, özerkliğin varlığı söz konusu olamayacaktır. Özerklik Şartı'nın onbir maddesine dağılmış ve 30 paragrafında ayrı ayrı ele alınan ilkeler ancak ve ancak bu iki unsur mevcut olduğunda tartışılabilir ve bu iki unsur üzerine eklenilebilecek ilkelerdir. Ancak bu durum, eklenilecek ilkelerin önemsiz olduğu anlamına gelmez. Nitekim Tezcan, yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olmasının, yerel kimlik, özerklik ve yerel idari rejim gibi üç unsurdan oluştuğunu söylemekte⁹⁴⁴ ve bunun da devlet-yerel yönetimler arasındaki ilişkinin yönetsel ve siyasal boyutu olduğunu⁹⁴⁵ ortaya koyduğunu ifade etmektedir.

4.5. Yönetmel Özerklik

Yerel yönetimlerin idari örgütü ve bu örgütün merkezi idareye karşı özerkliğı, maddenin 1. paragrafında düzenlenmiştir. Daha önce de belirtildiğı gibi bu paragraf kabulü zorunlu bir paragraftır ve Türkiye tarafından kabul edilmiştir. Paragraf, “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır⁹⁴⁶” şeklindedir.

Paragrafa baktığımızda, özerk yerel yönetim kavramının tanımının yapıldığını ve bu tanımla birlikte yerel idari örgütün var olmasına ilişkin birtakım özelliklerin vurgulandığını görmekteyiz. Tanımda birinci olarak, yerel yönetimlerin “*kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde*” kalmaları şeklindeki düzenleme ile “özerk yerel yönetimlerin var olmasındaki siyasi irade'nin, ikinci olarak yerel yönetimlerin “*kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında düzenleme ve yönetme hakkı*” şeklindeki düzenleme ile “özerk yerel yönetimlerin ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmaları” ve üçüncü olarak da yerel yönetimlerin düzenleme ve yönetme hakkını ancak “*yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda*” kullanılabileceğı şeklinde düzenleme ile “özerk yerel yönetimlerin var olmasındaki amaç”

⁹⁴⁴ Durmuş Tezcan, “Türk İdare Hukuku Açısından Yerel Yönetimler ve Denetim”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayını, Cilt: 1, Ankara, 1995, s. 263.

⁹⁴⁵ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 296.

⁹⁴⁶ Bkz. RG: 03.10.1992-2364.

düzenlenmiştir. Dolayısı ile bu paragrafta dile getirilen “Özerk yerel yönetim kavramının” anlaşılabilmesi için, yerel yönetim örgütünün var olmasındaki siyasi irade bakımından kaynağın, örgütün organik yapısı itibariyle merkezi idare dışındaki yapısının ve örgütlü bir yapı olarak yerel yönetim birimlerinin var olmasına neden olan inancın ayrı ayrı ele alınması gerekmektedir.⁹⁴⁷

Yerel yönetimlerin var olmasındaki iradeyi göstermek bakımından paragrafta kullanılan, yerel yönetimlerin “*kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde*” kalmaları şeklindeki ibare, ilk bakışta yerel yönetim birimlerinin faaliyetleri bakımından getirilen bir sınırlama gibi görülmesine rağmen, bu anlamdan ziyade yerel yönetimlerin, var olmasına neden olan siyasi iradenin kaynağını ifade etmeye yönelik bir düzenlemedir. Bu saptama, aynı zamanda, bu paragrafta düzenlenen özerk yerel yönetim kavramı ile benimsenen yönetim anlayışının, yönetim bilimi literatüründe “Siyasal Yerinden Yönetim” veya “*Yönetsel Yerinden Yönetim*”⁹⁴⁸ anlayışlarından hangisinin benimsendiğini de bize göstermektedir.

Bu açıklamaların ışığı altında paragrafa baktığımızda, özerk yerel yönetim kavramının tanımı yapılırken, “kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde” ibaresi kullanılmakta, siyasi gücün merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaşılması yerine, yerel yönetimlerin ancak merkezi idarenin izin ve istenci ile var olabileceği anlayışının benimsendiği, yerel yönetimlere, yasama ve yargı alanında kimi yetkilerin verilmesi olan ‘*siyasal yerinden yönetim*’ yerine, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yürütümü yetkisinin verildiği, yasama ve yargı erklerinin merkezde toplandığı, sadece yürütmeye ilişkin kimi yetkilerin yerel yönetim birimlerine devredildiği yönetim biçimi olan ‘*yönetsel yerinden yönetim*’ anlayışının benimsendiği söylenebilir.⁹⁴⁹

Yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olmaları, paragrafta, yerel yönetimlerin “*kamu işlerinin önemli bir bölüntünü kendi sorumlulukları altında düzenleme ve yönetme hakkı*” olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeden anlaşılması gereken şey; yerel idari örgüt olan yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliğine,

⁹⁴⁷ Cebe, s. 70.

⁹⁴⁸ Zerrin Toprak, *Yerel Yönetimler*, Bornova Belediyesi Yayını, Yayın No: 1, İzmir, 1992, s. 7, Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004, s. 46.

⁹⁴⁹ Cebe, s. 72.

merkezi idare karşısında özerklik tanınması gerektiğidir. Yerel yönetim tüzel kişiliğine özerklik tanınması ise; merkezi idare ile yerel yönetimlerin temel fonksiyonlarının ayrılması, yerel yönetimlerinin mali durumlarının güçlendirilmesi ve merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin asgari düzeye indirgenmesi anlamına gelmektedir.⁹⁵⁰ Yerel yönetimlerin merkezi idare içinde kaybolmadan yaşayabilmesi için, merkezi idareden emir almadan hareket edebilmesi ve sadece denetlenmesinin söz konusu olması gerekmektedir.⁹⁵¹ Bu anlamda özerk yerel yönetim kavramı; yerel yönetimlerin, yasalar çerçevesinde, kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın hizmet ihtiyaçlarını karşılayacak kamu etkinliklerinin önemli bir bölümünü düzenlemek hak ve olanağına sahip olduğu yönetim biçimi⁹⁵² olarak tanımlanmaktadır.

Bu düzenlemenin benimsenmesinin nedeni, Tezcan'ın ifade ettiği gibi, yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda yerel kamu hizmetlerinin ancak yerel yönetim birimlerinin merkezi idare karşısında özerk olması ile gerçekleştirilebileceğine inanılmasıdır⁹⁵³. Çünkü giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek, yerel yönetimlere yetki ve yetkinin kullanımında esneklik sağlamak, yerel yönetimlerin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısını belirlemesine imkân tanımak ve yerel yönetimleri merkezi yönetimin müdahalelerinden korumak, talep ve baskılarına muhatap kılmamakla mümkündür.⁹⁵⁴

Bilindiği üzere, kamu hizmetlerinin, topluma bir bütün halinde sunulması zorunludur. Bu nedenle hizmetlerin verimli yürütülebilmesi için idare “merkezi” ve “yerinden” olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir.⁹⁵⁵

Merkezden yönetim; idarenin topluma sunacağı hizmetlerin başkent adı verilen devlet merkezinden ve tek elden yürütüldüğü,⁹⁵⁶ katı olarak uygulandığında, tüm kararların üst yöneticiler tarafından alındığı ve alt kademedeki memurların her

⁹⁵⁰ Ulusoy ve Akdemir, s. 29.

⁹⁵¹ Tezcan, s. 264.

⁹⁵² Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.50; Ruşen Keleş, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler, s. 24.

⁹⁵³ Tezcan, s. 263.

⁹⁵⁴ Yeter, s. 34.

⁹⁵⁵ Toprak, **Yerel Yönetimler**, s. 6

⁹⁵⁶ Günday, **İdare Hukuku**, s. 41.

şeyi üstlerine danışarak yürütmeleri gerektiği⁹⁵⁷ yönetim anlayışıdır. Yerinden yönetim ise; yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği ya da özeğe bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için, tüzel, siyasal ve akçal birtakım yetkilerle donatıldıkları yönetim biçimidir.⁹⁵⁸ Yani, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir.⁹⁵⁹

Yerel yönetimler ise; tüm ülke düzeyinde yürütülmesi gereken milli kamu hizmetlerinin yanı sıra, belli bir yörede, salt o yöre ve yöre halkının gereksinimlerini karşılamak amacıyla yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi için, Devletin merkezi idare teşkilatı dışında, belli bir yörede oluşturulmuş bulunan ve Devlet tüzel kişiliği dışında bir tüzel kişiliğe sahip kamu tüzel kişileridir.⁹⁶⁰ Başka bir deyişle, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça belirlenen, yasaların ortaya koyduğu görev ve yetkilere sahip, özel geliri, bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileridir.⁹⁶¹ Yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımsız birimlerdir.⁹⁶²

Merkezdeki kuruluşların, ülke yönetiminde önemli derecede bir kolaylık sağlamak ve merkezi birimlerin yükünü azaltmak amacıyla,⁹⁶³ merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da birden çok yetkiyi, kendi adlarına kullanılmak üzere devrederek, kimi etkinliklerini, taşrada kurdukları örgütler eliyle yürütmeleri⁹⁶⁴ şeklindeki yönetim biçimi olan ‘yetki genişliği’ de yerel yönetimin bir türü olarak tanımlanmaktadır. Merkezden yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak ve özellikle bu yönetim biçiminin yol açtığı kırtasiyeciliği bertaraf ederek hizmetlerin taşrada gecikmeden yürütülmesini sağlamak amacı ile yetki genişliği (ademi temerküz-tevsii mezuniyetdeconcentration)

⁹⁵⁷ Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 5-6.

⁹⁵⁸ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.17. ; J.M. Mackintosh, *The Devolution of Power Local Democracy: Regionalizm, and Nationalizm*, Penguin, Middlesex, 1968.

⁹⁵⁹ Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 11.

⁹⁶⁰ Günday, *İdare Hukuku*, s. 8.

⁹⁶¹ Ulusoy ve Akdemir, s. 20.

⁹⁶² Toprak, *Yerel Yönetimler*, s. 6.

⁹⁶³ Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 10.

⁹⁶⁴ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 17.

ilkesi geliştirilmiştir.⁹⁶⁵ Ancak bu yönetim biçiminin yerinden yönetimin bir türü değil de merkezden yönetimin bir türü olduğu karşı görüşü de savunulmaktadır.⁹⁶⁶ Kaldı ki, yetki genişliği esasına göre oluşan birimlerin karar organlarının atama ile oluşması karşısında, Özerklik Şartı'ndaki diğer ilkeleri biran için görmezden gelsek dahi, salt 3. maddenin 2. paragrafındaki yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle gelmesi gerektiği kuralı karşısında dahi, yetki genişliği esasına göre oluşan idari birimleri yerel yönetim birimi olarak kabul etmenin imkânı yoktur.⁹⁶⁷

Ancak bundan, özerk yerel yönetim birimleri ile yetki genişliği esasına göre oluşan yönetim birimleri arasında hiçbir ortak yön bulunmadığı sonucu çıkarılmamalıdır. Her iki yönetim şeklinin en önemli ortak yönü, “İsviçre’deki gibi *istisnai uygulamaları saymazsak*”, hem yetki genişliğine dayanan birimlerin hem de yerinden yönetim birimlerin yetkilerini merkezin izin ve istenci ile devralmış olmaları ve her iki türdeki yönetim birimlerinin de merkezin isteği dışında var olamayacağı gerçeğidir.⁹⁶⁸

Tüm bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere, paragrafta kullanılan “kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında düzenleme ve yönetme hakkı”nın hayatiyet bulması için, yani yerel yönetim birimlerine özerklik sağlanabilmesi için, yerel yönetimlerin organik anlamda ayrı bir örgüte sahip olması, bu örgütün hukuken tüzel kişiliğe sahip olması ve yine bu örgüte merkezi idare karşısında hukuken özerklik sağlanması gerekmektedir. Yerel yönetim tüzel kişiliğine özerklik tanınması ise; merkezi idare ile yerel yönetimlerin temel fonksiyonlarının ayrılması, yerel yönetimlerinin mali durumlarının güçlendirilmesi ve merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin asgari düzeye indirilmesi anlamına gelmektedir.⁹⁶⁹

İlgili paragrafta özerk yerel yönetim kavramı tanımlanırken, yerel nitelikteki kamu işlerinin önemli bir bölümünün, özerk yerel yönetimlerin, kendi sorumlulukları

⁹⁶⁵ Ender Ethem ATAY, **İdare Hukuku**, Ankara 2006, s.153.

⁹⁶⁶ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 17. ; Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri. Tevs-i Mezuniyet, Tefrik-i Vezaif*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1982, s. 146.

⁹⁶⁷ Cebe, s. 75.

⁹⁶⁸ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 18.

⁹⁶⁹ Cebe, s. 75.

altında ancak “*yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda*” düzenleme ve yönetme hakkı olduğu belirtilmektedir. Aslında yerel nüfusun çıkarı, hem özerk yerel yönetimlerin var olma nedeni, hem de var olmasındaki amaçtır. Genel olarak söylemek gerekirse tüm kamu hizmetlerinin merkezi idare birimleri aracılığı ile gerçekleştirilebilmesi hukuki, siyasal ve ekonomik birtakım gereklere ve gerçeklere aykırı düşmektedir.⁹⁷⁰

Kamu hizmetlerinin etkin olarak ülkenin her yerinde yürütülmesi zorunlu olduğu halde, coğrafi olarak küçük olan devletler dışında, ülkenin her tarafında kamu hizmetlerinin, merkezden yönetim anlayışı doğrultusunda, etkin bir şekilde yürütülmesi olanak dışıdır.⁹⁷¹ Bu hizmetlere ilişkin kararların bir merkezden alınması ve diğer ilgili yerlere gönderilmesi çok zaman almaktadır. Yerel nitelikteki birçok hizmetin önemi merkezi idare tarafından güçlkle anlaşılmaktadır. Yerel hizmetlerin yetki genişliği yolu ile merkezi idarenin taşra örgütlerine gördürülmesi durumunda, merkeze bağlı memurlar yetki genişliğine sahip olmalarına rağmen, yerel gereksinimleri anlama ve değerlendirmede ve halka yakın olmada yetersiz kalmaktadırlar. Buna karşılık yerel yönetimler, yerel çıkarlara, ekonomik, coğrafi ve siyasal durumlara göre değişen koşullara daha iyi uyabilme becerisini göstermektedirler.⁹⁷²

Merkezden yönetimin yapısından kaynaklanan olumsuzluklar, yerel yönetimlerin var olmasına neden olmuş etkenlerdir.⁹⁷³ Öğretide de genel olarak benimsediği üzere; kabul edilen, hukuki, siyasal ve yönetsel nedenlerden kaynaklanan olumsuzlukları ortadan kaldırmak ve yürütülmesi gereken yerel kamu hizmetlerinin “*yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda*” yürütülebilmesi için özerk yerel yönetimlerin var olması gerektiği Özerklik Şartı'nın bu paragrafı ile kabul edilmiştir. Çünkü yerel yönetimlerin organik anlamda örgüt olarak var olması, bu yönetimlerin hukuken merkezi idareye karşı özerk olması yanında, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yerel toplumun çıkarları doğrultusunda yürütülmesini sağlamak da gereklidir. Bu gereklilik yerel yönetimlerin var olması bakımından hem bir neden, hem de bu varlığın devamı için bir amaçtır. Burada yerel yönetimlerin salt örgüt olarak var olması ve bu örgütlere hukuken özerklik tanınması başlı başına bir amaç

⁹⁷⁰ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 19.

⁹⁷¹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 20.

⁹⁷² Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 24.

⁹⁷³ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 20.

değildir. Bunlar, belirtilen amacın gerçekleşmesi için gerekli araçlar niteliğindedir.⁹⁷⁴

4.5.1. Yerel Özerklik ve İdari Vesayet

4.5.1.1. Yerel Özerklik

Üniter devler tek bir ülke üzerinde tek bir milletin tek bir egemenliğe tabi olduğu devlet şeklidir. Üniter devlet şeklinde yönetim esas itibariyle merkezi yönetim etrafında toplanır. Ancak, üniter devlet yapılanması kendi içerisinde merkezi üniter devlet ve ademi merkezi üniter devlet olarak ikiye ayrılmaktadır. Ademi merkezi üniter devletin merkezi üniter devletin tersine, faaliyetlerini devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesine müsaade eden bir yapısı vardır. Bu yapı etkinlik, sürdürülebilirlik ve demokrasinin gelişebileceği uygun bir yönetsel zeminin oluşmasını sağlama amaçlanarak oluşturulmuştur.

Belirtilen çerçevede yönetim hukuku açısından merkezden yönetim; milli kamu hizmetlerin tümünün başkent teşkilatı tarafından planlandığı ve yürütüldüğü, harcamaların merkezden yapıldığı ve gelirlerin merkeze aktarıldığı sistemi ifade etmektedir. Yerinden yönetim ise, yerel müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliğinin dışında tüzel kişiliğe sahip yönetim birimleri tarafından yürütülmesi anlamına gelmektedir. Merkezi yönetimler, yerel yönetimler üzerinde denetim ve gözetim faaliyetinde bulunmaktadır. Merkezi yönetim, tarihi açıdan, yerel yönetimlerden sonra ortaya çıkmış olsalar bile, bugün gelinen noktada yerel yönetimler merkezi yönetime bağımlı ve bütün yetkilerini merkezi yönetimden devralmaktadırlar.

1982 Anayasası'nın 123. maddesinde “*İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*” denmektedir. Türkiye’de yönetim teşkilatı, organik olarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları olarak örgütlenmişlerdir. Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı yönetsel açıdan belli ölçülerde bağımsız

⁹⁷⁴ Cebe, s. 78.

(özerk) birimlerdir. Yerinden yönetim, “*mahalli idareler*” ve kamu kurumları olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmuşlardır. “*Mahalli idareler*” belli bir yörede yaşayan insanların orada yaşamaktan kaynaklanan genel ihtiyaçlarını görmek üzere yapılandırılmışken, kamu kurumları tüm ülke düzeyinde uzmanlaştıkları bir alanda daha etkin bir şekilde hizmet görmek amacıyla devlet tüzel kişiliğinden ayrı şekilde örgütlenmişlerdir.

Bir kurum ve kuruluşa özerklik verilmesinin ana gerekçesi hizmetlerde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirmektir.⁹⁷⁵ Kamu hizmetlerinin katı bir şekilde merkezden planlanması ve yürütülmesinin güçlüğü ve uzmanlık gerektiren hizmetlerin yürütülmesinin büyük bir organizasyonun içerisinde etkin ve istenen şekilde olmasının mümkün olmaması nedeniyle bu ilke hayat bulmuştur.⁹⁷⁶ Merkezin müdahale imkânlarının çok olduğu yerel yönetimlerde, yerel ve müşterek nitelikteki hizmetlerin hızlı, etkili ve verimli bir şekilde görülmesinin imkânı yoktur. Bürokrasi, yapısı gereği ağır işleyen bir organizasyondur. Bu yapının, yerel ihtiyaçları, yereldeki yöneticiler kadar iyi algılaması mümkün değildir. Öncelikler konusu her zaman sorun teşkil edecektir.

Merkezi yönetimin taşra örgütü merkezden yönetimin mahzurlarını ortadan kaldırmak için “*yetki genişliği ilkesi*”ne göre hizmet vermektedir. Kaldı ki, yerel yönetimler, devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliğine sahip, karar organları seçimle göreve gelen, hak ve borç sahibi olabilen, kendi mali kaynakları ve bütçesi olan birimlerdir. Yönetimsel ve mali açıdan özerk olmayan, kendi kararlarını alamayan ve uygulayamayan yerel yönetimlerin, etkin ve verimli bir şekilde çalışması mümkün değildir. Özerklik “*hizmetlerin basit, etkin ve ucuz görülmesini sağlar.*”⁹⁷⁷ Kamu hizmetlerinin verimli ve etkin yürütülmesi için mutlak merkezîyetçilik anlayışı yerelde yumuşatılmak zorundadır.

Dünya da hemen hiçbir ülkede mutlak merkezîyetçi bir yönetim şekli uygulanmamaktadır.⁹⁷⁸ Ayrıca, yerel hizmetlerin, merkezin taşradaki birimlerine gördürülmesiyle istenen sonuçların alınması mümkün görünmemektedir. Burada

⁹⁷⁵ Ramazan Gökbunar, “Etkin Devletin Temel Unsurları”, *Türk İdare Dergisi*, 17 Şubat 2005, s. 19. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1176-445\(2004\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1176-445(2004).pdf), (Erişim), 10.01.2019.

⁹⁷⁶ Nuri Tortop ve Diğerleri, *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Eylül 2006, s. 53, 54.

⁹⁷⁷ Tortop ve Diğerleri, *Mahalli İdareler*, s. 54.

⁹⁷⁸ Richard Crook, C., “Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-Central Relations”, *Public Administration and Development*, 23, 2003, s. 78.

çalışan kişiler memur olacaklarından yaptıkları işler nedeniyle halka hesap verme zorunlulukları olmayan kişiler olacaklar ve işlerin etkin, verimli ve en başta halka yakın olmanın verdiği yerel ihtiyaçları görme ve ona uygun tedbirler almaları sonucunu doğurmayacaktır. Görevli kişiler daha çok merkezin iradesini ön planda tutan bir davranış şekli sergileyeceklerdir. Bu yönüyle özerklik “*politik baskı ve müdahaleleri önlemekte*”⁹⁷⁹ ve izlenebilirliği yaygınlaştırmaktadır. Kısaca özetlemek gerekirse, merkezden yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak için merkezi yönetimin taşra yönetiminde “*yetki genişliği*”⁹⁸⁰ ilkesi, yerel yönetimlerde de özerkliği içinde barındıran “*yerinden yönetim ilkesi*”⁹⁸¹ esas alınmıştır.

Dünyada ve Türkiye’de yaşanan gelişmeler devlet yönetiminde yerel yönetimleri ve özerklik ilkesini ön plana çıkarması nedeniyle kanunlarda geniş bir şekilde yer verilen “*idari vesayet denetimi*” uygulamalarının azaltılması ve özerkliğin artırılması yönünde yoğun tartışmalar ve kamuoyu baskısı söz konusu olmuştur. Devletin sürdürülebilirliğinin, demokrasinin kuvvet kazanmasının ve “*idarenin bütünlüğünün*” sağlanabilmesinin gereklerinin ortaya konulması ve “*mahalli idarelerin*” belirtilen doğrultu da etkinleştirilebilmesinin yönetsel araçlarının ortaya konulması vazgeçilmez bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları yerel yönetimlerin bir parçasıdır. Ancak, devletin sürdürülebilirliği ve demokrasinin gelişimine sağlayacakları katkı açısından mahalli idareler, kamu kurumlarına daha etkili araçlara sahiptirler.

Özerklik, kelime anlamı olarak, muhtariyet-otonomi kelimelerinin tam karşılığı olarak kullanılmaktadır.⁹⁸² Hukuki anlamda özerklik tanımı da “*muhtariyet*” tanımıyla örtüşmektedir. Hukuki anlamda özerklik, kişilerin ya da kurumların kendi özgür iradeleriyle kendilerini ilgilendiren konularda hukuk âleminde geçerli olan kararlar alabilme ve yine kendi iradesi doğrultusunda almış olduğu bu kararları uygulayabilme hak ve yetkisi olarak tanımlanmaktadır.

Siyasal anlamda özerklik kavramıyla yönetsel anlamda özerklik kavramını karıştırmamak gerekir. Siyasal anlamda özerklik ve siyasal ademi merkeziyet

⁹⁷⁹ Tortop ve Diğerleri, *Mahalli İdareler*, s. 54.

⁹⁸⁰ 1982 Anayasası md. 126/2, “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.”

⁹⁸¹ 1982 Anayasası md. 12/2, “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir

⁹⁸²Şerif Öner, *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Nisan 2006, s. 10., Tortop ve Diğerleri, *Mahalli İdareler*, s. 53.

kavramları aynı anlama gelmektedir. Kavramlar içerik olarak kendi kanunlarını çıkarma ve bu kanunlar çerçevesinde yönetilme hakkını ifade etmektedir.⁹⁸³ Ancak, bu tür yönetimler kanun çıkarma ve uygulamada tamamen serbest değildir. Devletin Anayasa'sında belirtilen sınırları içerisinde kalmak zorundadırlar. Bu sınırlar her zaman Anayasa ile çizilmez. Bazı ülkelerde, bu sınırlar kanunlarla belirlenir. Belirlenen sınırlar dâhilinde kalmak koşuluyla siyasal anlamda özerk bir yönetim şekli sürdürebilirler.

Yerel anlamda özerklik ihtiyacı, devlet iktidarının (ve otoritesinin) tek elde toplanmasından kaynaklanan rahatsızlıkların giderilmesi amacıyla merkezileşmiş devletten talep edilen özgürlük ile devlet otoritesi arasında sağlıklı bir denge oluşturmak amacıyla ortaya çıkmıştır.⁹⁸⁴ Demokratik devlet yönetiminde yasama, yürütme ve yargı organları arasında yatay düzeyde paylaşılan iktidarın, dikey düzeyde yani merkez ile yerel yönetim birimleri arasında kamu hizmetlerinin yürütülmesi anlamında paylaşılması yerel özerkliği ifade etmektedir.⁹⁸⁵

Yönetim hukuku anlamında özerkliği ise şu şekilde tanımlamak mümkündür. Kanunlarla bir teşkilat, kuruluş veya kuruma, belirlenen sınırlar ve ilkeler dâhilinde, yetkilendirildiği alanda kendi kendini yönetme hakkının tanınması ya da yürütmekle görevlendirildikleri hizmetleri yetkili organlarının aldıkları kararlarla yönetimini düzenleyebilmesi ve yine kanunlarla konulan istisnalar hariç yapılan düzenlemeleri, izin almadan, kendi teşkilat, kurum, kuruluş, bütçe ve personeliyle uygulanabilmesidir.⁹⁸⁶ “Özerklik kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır. Özerk kuruluşlar karar alma ve aldıkları kararları uygulama haklarına sahiptirler. Ayrıca bu kurumların harcamalarını merkezi yönetimin baskısı olmaksızın harcama yapmaya yetkili olmaları gerekir”. Ancak bu yetkilerin kullanımında genel çıkarılara aykırı ve kanunların izin verdiği sınırların dışına çıkılmaması gerekir.⁹⁸⁷ Çünkü özerk olmak

⁹⁸³ Karl Popper, *Açık Toplum ve Düşmanları*, Cilt: 2, 2 nci Baskı, Çev: Harun Rızatepe, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1989, s. 257.

⁹⁸⁴ Giovanni Sartori, *Karşılaştırılmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev: Ergun Özbudun, Ankara, 1997, s. 345.

⁹⁸⁵ Sartori, s. 345.

⁹⁸⁶ Heinrich Hoffschulte, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, *Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri*, Türkiye Bilişim Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, 1-2 Aralık 1994, Ankara, s. 153.

⁹⁸⁷ Tortop ve Diğerleri, *Mahalli İdareler*, s. 53.

bağımsız olma anlamına gelmez. Yerel yönetimlerin kontrollü serbestliğini ifade eder.⁹⁸⁸

4.5.1.1.1. Yerel Toplum Özerkliği

Yerel yönetimlerin, toplumsal bakımdan organik kimliğini oluşturan “yerel toplum özerkliği”, Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin 2. paragrafında düzenlenmiştir. Kabulü zorunlu bir paragraf olup, Türkiye tarafından da kabul edilmiştir. Paragraf “Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir” şeklindedir.⁹⁸⁹

Yukarıda da değinildiği gibi, birinci paragrafta, özerk yerel yönetimler ile merkezi idare arasındaki ilişki anlamında “yerel yönetim tüzel kişiliğinin özerkliği”, ikinci paragrafta ise özerk yerel yönetimler ile yerel halk arasındaki ilişki anlamında “yerel toplumun özerkliği” düzenlenmiştir. Birinci paragraftaki düzenleme ile amaç, merkezi idare karşısında yerel yönetimlere özerklik sağlamaktır. İkinci paragraftaki düzenleme ile amaç ise, yerel hizmetler bakımından yerel toplum iradesini yerel yönetimlere hâkim kılmaktır. Yerel yönetimler ile yerel toplum arasında kurulacak bu bağ ile yerel toplumu kendi kendini yönetme imkânına kavuşturularak merkezi idare karşısında özerk hale getirilmektir. Düzenleme, bu yolla yerel toplum yönetim sürecine katmak ve çıkarlarını korumak olanağına kavuşturacaktır. Çünkü yerel yönetimlerin var olma nedeni, yerel toplumun varlığı ve çıkarlarıdır.⁹⁹⁰

Bu paragrafta tanımlanan yerel toplum özerkliği, yerel halkın yerel yönetim organlarını seçme hakkına sahip olması, bu organlara karar verme yetkisinin tanınması⁹⁹¹ ve yerel halkın doğrudan yönetime katılmasının olabildiğince mümkün olması anlamına gelmektedir. Keleş, anlatmaya çalıştığımız, yerel halkın özerkliği

⁹⁸⁸ Pascal Mahon, *La Decentralisation Administrative*, Lausanne, 1985, s. 52.

⁹⁸⁹ Cebe, s. 78.

⁹⁹⁰ Cebe, s. 78.

⁹⁹¹ Ulusoy ve Akdemir, s. 29.

kavramının ögelerini; seçilmiş yerel organların halkı gereği gibi temsil edebilmeleri, temsil yönteminin yerel nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olması, yerel birimlerin etkinlik alanlarını yerel organların belirlemesi ve yerel yönetimlerin özekselle yönetimce değil de o yerel topluluğu oluşturan halk tarafından denetlenmesi⁹⁹² olarak sıralamaktadır.

Bu unsurlar itibariyle yerel toplum özerkliğine baktığımızda; yerel yönetim birimleri ile yerel halk arasında her fırsatta organik bir bağ kurulmaya çalışılarak, yerel toplumun, yerel yönetim birimleri üzerindeki belirleyici, yönlendirici ve denetleyici rolünün pekiştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Özerk yerel yönetimler ile yerel topluluk arasındaki bu ilişki, demokrasinin gereği olarak yerel toplumun kendinden kaynaklanan, kendi kendini yönetme hakkı anlamında, demokrasinin yerel boyutunu oluşturan siyasal bir ilişkidir.⁹⁹³

Bu siyasal boyut, aynı zamanda yerel yönetimlerin siyasal var olma nedenlerini oluşturmaktadır. Bu nedenler; yerel yönetimlerin, halkın katılımı ve denetimi ile kendine yüklenen görevleri yerine getirmeleri ve bu birimlerin demokrasinin beşiği ve okulu olarak görülmeleridir.⁹⁹⁴ Ayrıca yerel yönetimlerin, iktidarın merkezden yerel birimlere dağılımını sağlayan, adeta katılım demokrasisini besleyen kan damarları işlevini görmeleridir. Böylece iktidar ve yetki mekânsal düzeyde bölüşüldüğünden, keyfi yönetimin çoğunluk yaratma, siyasal ve ekonomik gücü tekelleştirme gibi olası uygulamalarına karşı birey korunmuş olmaktadır.⁹⁹⁵ Çünkü Nadaroğlu'nun dediği gibi, yerel yönetimlerin var oluşunun siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı yatmaktadır. Bu sebeptendir ki öteden beri yerel yönetimler demokrasinin temel kurumlarından biri olarak kabul edilmişlerdir.⁹⁹⁶

Bilindiği gibi, kamu hizmetlerini gerçekleştirecek birimlerin faaliyet alanları ne kadar küçük olursa, toplum üyelerinin tercihlerini saptamak ve yönetimdeki

⁹⁹² Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 48.

⁹⁹³ Cebe, s. 79.

⁹⁹⁴ Ulusoy ve Akdemir, s. 38.

⁹⁹⁵ Kemal Yılmaz, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayınları, Cilt: I, Ankara, 1995, s. 310,

http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/50fe8238b6b666cc_ek.pdf, (Erişim) 17.03.2017.

⁹⁹⁶ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 29.

etkinliklerini arttırmak o kadar kolay olmaktadır⁹⁹⁷. Bu anlamda yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden nispeten daha küçük olması, halka coğrafi anlamda en yakın yönetimler olması gibi nedenlerden dolayı, bireyin doğrudan temsil veya yönetime katılma yolu ile toplumun kendi kendisini yönetmesi için en uygun ortam yerel düzeyde oluşmaktadır.⁹⁹⁸

Bu anlamda iki cümleden oluşan söz konusu paragrafa kabaca baktığımızda, birinci cümlede; özerk yerel yönetimlerin, yerel nitelikteki kamusal işlerle ilgili düzenleme ve yönetme yetkisini meclis veya kurullar eliyle kullanabilmesi ve bu meclis ve kurulların seçimler yolu ile oluşarak yerel topluluğun temsili demokrasi sistemi ile yönetilmesi düzenlenmiştir. İkinci cümlede ise; bu organların yönetme yetkisine, yerel halkın her zaman ve her aşamada katılması yolu ile yerel yönetimlerin mümkün olduğunca doğrudan demokrasi ile yönetilmesi düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere her iki cümledeki düzenlemenin ortak amacı, yerel toplumun çıkarlarını korumak ve yerel iradeyi, organların oluşumu ve yetkilerin kullanımı aşamasında özerk yerel yönetimler üzerinde mutlak hâkim kılmak ve böylece ülke yönetimine ortak yapmaktır.

Eğer yerel halk, yerel yönetimlerin, yerel kamusal işler ile ilgili yetkilerini düzenleme ve yönetme hakkına, doğrudan ve dolaylı olarak katılma veya etkileme ve denetleme hakkına sahip değil ise, yerel yönetimler ile yerel halk arasındaki organik bağ kopmuş demektir. Bu durumda, yerel yönetimler ile merkezi idarenin yetki genişliği üzere taşrada kurulmuş birimleri arasında hiçbir fark kalmayacaktır. Yönetim yapısı ve işleyişi itibariyle yerel halktan kopuk bir yerel yönetim anlayışının gerek siyasi, gerek yönetsel ve gerekse coğrafi nedenlerden dolayı yerel halktan kopuk bir merkezi idareden hiçbir farkı olmayacaktır.⁹⁹⁹

Sonuç olarak; yerel yönetimlerin, sadece merkezden ayrı olarak tüzel kişiliğe sahip olmaları, merkezden ayrı olarak işlevleri ve görev alanlarının bulunması, akçal durumlarının güçlendirilmiş olması, merkezin yerel yönetim birimleri üzerindeki denetiminin sınırlanmış olması ile özerk yerel yönetim ilkesi tam olarak

⁹⁹⁷ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 19.

⁹⁹⁸ Ulusoy ve Akdemir, s. 27.

⁹⁹⁹ Cebe, s. 81.

gerçekleşmiş olmaz. Bunun yanında, yerel yönetim birimlerinin, yerel halk ile olan ilişkileri boyutunu oluşturan, yerel halkın özerkliğinin de mevcut olması gerekir. Yani yerel yönetim birimlerinin karar organlarının oluşumunda yerel halkın eksiksiz söz sahibi olması ve ondan sonraki olağan işleyişte de yerel halkın katılımı ve denetiminin sağlanmış olması ile özerk yerel yönetimlerin varlığı sağlanmış olacak ve özerk yerel yönetim ilkesi gerçek anlamına kavuşacaktır.

4.5.1.2. İdari Vesayet Yetkisi

Yerinden yönetim, yerel nitelikteki yönetsel yetki ve görevlerin merkezi yönetimden işlem ve eylemlerinin devlet tarafından denetlenmesinin yapıldığı bölgesel veya yerel yönetimlere devredilmesini sağlayan bir yöntemdir.¹⁰⁰⁰ Yerel yönetimler sınırlı bir coğrafi alan içerisinde etkinlikte bulunan, karar organları halk tarafından seçilen, merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe, personele ve bütçeye sahip, faaliyetlerinde yönetsel açıdan bir dereceye kadar bağımsızlığa(özerklik) sahip olan yönetim birimleridir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti üniter bir devlet yapısına sahip olduğundan, idari açıdan özerklik söz konusu olsa dahi devlet tüzel kişiliğinin amaçları doğrultusunda hareket etme sorumluluğuna sahiptir. İdarenin bütünlüğü ilkesi, bu sorumluluğu Anayasal anlamda karşılayan ilkedir. Devlet tüzel kişiliği bu amaçların çerçevesini, Anayasa ve kanunlarla belirlemektedir. Bu nedenle de, vesayet denetimi ilkesel olarak, yerel yönetim birimleri üzerinde işlemlerin yerindeliği açısından değil, hukuka uygun olup olmamaları açısından yapılmaktadır.

¹⁰⁰¹

İdari vesayetin tanımı pek çok ve çeşitli şekillerde yapılmıştır. Yapılan tanımların çok olması karşısında içeriği itibariyle tanımların zaman içerisinde benzeştiği görülmektedir. Bununla birlikte vesayet yetkisinin içeriği üzerinde yoğun bir şekilde tartışma yaşanmaktadır. Bu tartışmalar teorik planda olduğu gibi 1982 Anayasasının 127. maddesinin içeriği üzerinde de yapılmıştır. 1982 Anayasasına kadar vesayet yetkisinden bahsedilmekle birlikte içeriği hakkında mevzuatta açıklık

¹⁰⁰⁰ OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform of France: Government Capacity to Assure High Quality Regulation, (Erişim) <https://www.oecd.org/turkey/1840728.pdf>, 15.01.2019, s.19.

¹⁰⁰¹ Mustafa Ökmen, Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel yönetimler-İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 2 nci Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2010, s. 18, 19.

söz konusu değildi. 1982 Anayasası vesayet yetkisinin içeriğini ve önceliklerini belirlemek suretiyle söz konusu eksikliği büyük oranda ortadan kaldırmıştır. Ancak, Anayasa’da yer alan vesayet tanımı ve içeriği üzerinde de tartışmalar devam etmiştir. Bu tartışmaların ana kaynağının Osmanlı Devleti döneminden kaynaklandığı görülmektedir. İttihat Terakki içerisinde bulunan merkeziyetçi eğilimleri güçlü olan kanatla, ademi merkeziyet eğilimleri güçlü olan kanat arasında yaşanan teorik ve sonra siyasal mücadele alanına taşınan tartışma Anayasa ve kanun metinlerinin içeriği üzerinde devam etmiştir.

Kavramın teorik olarak tanımını yapan yazarların yaptığı tanımlara bakılacak olursa;

İsmail Hakkı Görelî, “*İdari vesayet ve ademi merkeziyetle idare olunan bir uzvun hukuki fiil ve muameleleri üzerinde bu fiil ve muameleleri iptal, talik, tasdik, müsaade veya fiil muamelelerin yerine başka bir fiil veya muameleyi ikame salahiyetini haiz bir uzuv tarafından kanuna uygunluk bazen de hal ve maslahatın icaplarına uygunluk bakımından yapılan kontrolü, murakabeyi ifade eder.*”¹⁰⁰² şeklinde,

Sıddık Sami Onar, “*İdari vesayet; merkezin âdemi merkeziyet idarelerinin icrai kararlarını ve idari fiil ve hareketlerini murakabe etmek ve bu kararları bozabilmek salahiyetidir.*”¹⁰⁰³ şeklinde,

Süleyman Arslan, “*Merkezden yönetimin, yerinden yönetim sistemi üzerinde kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla görülen sınır içinde denetlemek ve kararlarını bozabilmek yetkisidir.*”¹⁰⁰⁴ şeklinde,

Metin Günday, “*Devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzelkişiliğinin ve*

¹⁰⁰² İsmail Hakkı Görelî, *İdari Vesayet*, Türk Hukuk Kurumu, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1944.

¹⁰⁰³ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İkinci Cilt, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960.

¹⁰⁰⁴ Süleyman Arslan, *Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, Ankara İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayını, Ankara, 1978.

*bu tüzeltiği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu bu denetim yetkisine idari vesayet denmektedir.*¹⁰⁰⁵ şeklinde,

Giritli/Bilgen/Akgüner, “devletin ve onu temsil eden merkezin, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini ve eylemlerini denetlemek ve gerek gördüğü takdirde bozabilmek yetkisi”dir şeklinde,

Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, “ ...yerel idarelerin ve kamu kurumlarının onlara varlık veren devlet tarafından kamu yararı amacıyla denetlenmesidir.”¹⁰⁰⁶ şeklinde,

Kemal Gözler, “İdari vesayet kanunla öngörölmüş durumlarda merkezi idarenin yerel yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı denetim yetkisidir.”¹⁰⁰⁷

Ramazan Çağlayan, “...merkezi idarenin (devletin), yerinden yönetim idarelerini denetlemesine “idari vesayet denetimi” denir.”¹⁰⁰⁸ şeklinde tanımlamışlardır.

Tanımlar değerlendirildiğinde vesayet makamının sahip olabileceği yetkilerini iptal, onama, erteleme, izin verme, kararın yeniden görüşülmesini isteme, değiştirerek onama, yerine geçmek suretiyle işlem yapma ve işlemin iptali için yönetsel dava açma şeklinde özetlemek mümkündür.

Tanımlardan anlaşıldığı gibi vesayet yetkisi merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde “idarenin bütünlüğü”nü temin etmek amacıyla kullandığı *sınırlı* bir yetkidir. Uygulanacak olan denetim ve içeriğinin kanunlar dairesinde yapılması gerekliliği de yapılan tanımlardan çıkarılabilmektedir. Kanunlarla sınırlama getirilmediği sürece Anayasa’da yer alan özel sınırlama sebeplerinin varlığı öne sürülerek vesayet yetkisi uygulanamaz. Sınırlamanın kanunlarla yapılması gereklidir.

¹⁰⁰⁵ Günday, *İdare Hukuku*, s.56-57

¹⁰⁰⁶ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Cilt: 1, Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

¹⁰⁰⁷ Gözler, *İdare Hukukuna Giriş*, s. 43.

¹⁰⁰⁸ Çağlayan, *İdare hukuku Dersleri*, s. 122.

Yapılan bazı tanımlar, merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki denetiminin içeriğini oldukça geniş tutarken bazı tanımlarda bu denetim ve içeriğinin sınırlarını dar tutmaktadır. Bunun nedeni, daha öncede belirtildiği gibi ideolojik yapıyla ilgilidir. Vesayet yetkisinin tanımında, Anayasa'nın ilgili maddesi ya da kanun maddesinde kastedilenden çok, olması gereken üzerinden bir açıklama yapılmıştır. 1982 Anayasası'ndan sonra yapılan tanımların içeriği incelendiğinde de bu durumun değişmediği görülür.

1982 Anayasası'nda yer alan “ idari vesayet yetkisi”, “idarenin bütünlüğü ilkesi”, “kamu görevlerinde birlik” ve “toplum yararının korunması” kavramları kanun, tüzük ve yönetmelik gibi normlar hiyerarşisinde altlarda bulunan mevzuatta yer almamış adeta görmezlikten gelinmiştir. Doktrinde ve yargısal içtihatla çok yoğun bir şekilde kullanılan bu kavram ve ilkelerin mevzuatta yer almaması oldukça dikkat çekicidir.¹⁰⁰⁹ Anayasa'da yer alan kavram ve ilkelerin içeriğinin açıklığa kavuşmasında, birincil, ikincil ve üçüncül seviyede hazırlanan mevzuatın rolü oldukça önemlidir. Mevcut boşluğun yeri, doktrin ve mahkeme içtihatlarıyla doldurulmuştur. Ancak bu durumun tartışmalı bir sonuç doğurduğu da görülebilmektedir.

Kavramların mevzuatta yer almamasının yansıması olarak, Anayasa'da merkezi yönetime verilen oldukça geniş vesayet yetkisinin kanunlara olduğu gibi aktarılmaması ve zaman içerisinde daha da azaltılması gibi bir sonucun doğduğunu söyleyebiliriz. Tabi, bu sonuca dünyadaki gelişmelerin, yapılan uluslar arası antlaşmaların, doktrinde yapılan tartışmaların, yerel hizmetlerde özerklik eğilimlerinin kuvvetlenmesinin ve büyük oranda içtihatların Anayasayı ve kanunları geniş yorumlamalarının etkisi olmuştur.

Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde “idarenin bütünlüğü ilkesi”ni hayata geçirmek amaçlı olarak kullandıkları vesayet yetkileri vardır. Vesayet denetimi yapacak makamlar ve denetimi yapacakları konular kanunlarla belirlenir. Vesayet makamları her istedikleri konuda denetim yapamazlar. Kanunun koyduğu sınırlar içerisinde denetim yapmak zorundadırlar. Vesayet makamları, yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde çeşitli biçimlerde denetim uygulayabilirler. Yerel

¹⁰⁰⁹ M.Savaş Bayındır, *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, GÜSBE, Ankara, 2007, s. 49,50..

yönetimlerin işlemlerini onaylama, iptal etme, bozma, yargıya taşıma, erteleme şeklinde işlemin yapılmasından önce ya da sonra denetleyebilirler. İşlemler yanında organlar ve personel üzerinde de denetim yetkisini kullanabilirler.

Vesayet denetimi “hukuka uygunluk” ve “yerindelik” olarak iki şekilde uygulanmaktadır. Genel anlamda vesayet denetiminin temel amacı, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olup olmadığını ve istisnaide olsa yerinde olup olmadığını denetlemektir. Bir başka bakış açısıyla, “idari vesayet” yolu ile denetimin temel amacı, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluşun, örneğin belediyelerin yetkisini aşmasını ve başkalarının haklarını ellerinden almasını ya da zedelemesini önlemektir.”¹⁰¹⁰

1982 Anayasası vesayet makamlarına sadece “hukuka uygunluk” açısından denetleme görev ve yetkisi vermemiş aynı zamanda “yerindelik” açısından da denetleme görev ve yetkisi vermiştir. Yerindelik denetiminin geleneksel uygulandığı yapılan işlemi onama, onamama, geciktirme iptal vb. şeklindedir.

Yerel yönetimlerin yönetsel yapı içerisinde kazandığı önem, yerel özerklik ilkesinin hayata etkin bir şekilde geçirilebilmesi ve yerindelik açısından merkezi yönetime geniş vesayet yetkilerinin tanınması ihtimali olması nedeniyle Anayasada yeniden düzenleme yapmak suretiyle “yerindelik denetiminin” sınırları belirlenmelidir. Öğreti ve içtihatların geniş ölçüde benimsediği bu yaklaşımın yerel yönetimler açısından hukuksal dayanak olarak birincil kaynak olan Anayasaya girmesi, sağlayacağı hukuki güvence açısından önemli bir gelişme olacaktır. Merkezi yönetim ve yerinden yönetim yapılanmasının olduğu hemen her ülkede yerel yönetimlerin yapmış oldukları işlemler merkezi yönetim tarafından denetlenmektedir. Denetimlerin yapılaş şekilleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte, içerikleri büyük oranda benzerlikte arz etmektedir.

Yerel yönetimlerin karar organları tarafından alınan ya da alınacak olan bütün kararlara karşı vesayet makamı tarafından alınacak olan bütün tedbirler “idari vesayet denetimi” olarak anlaşılmaktadır. Denetimler işlemlerin tümünün üzerinde

¹⁰¹⁰ Doğan Kestane, *İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 1996.

gerçekleşebileceği gibi, sadece kanunlarla daha önceden belirlenmiş olan konuların denetlenmesi şeklinde de gerçekleşebilir.¹⁰¹¹ Yapılan denetim alınan kararların hukuka uygunluğunu, yerindeliğini ya da her ikisini kapsayabilir. Bu çerçevede, çeşitli ülkelerin yerel yönetimlerin almış oldukları kararları, hukuka uygunluk ve yapılan işlemin yerinde olup olmadığı açısından denetlediği gözlemlenmektedir.¹⁰¹²

4.5.1.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve İdari Vesayet

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. Maddesi, yerel yönetimler üzerindeki idari denetimin (vesayetin) niteliği, kapsamı ve uygulanma yöntemi ile ilgilidir. Türkiye'nin üçüncü satırına çekince koyduğu madde şu şekildedir:¹⁰¹³

“Yerel yönetimlere yönetsel denetim, ancak, anayasa ve yasalarda belirtilen durumlarda ve yöntemlerle uygulanabilir. Yönetsel denetim, yasalara ve anayasa ilkelerine uygunluğun sağlanmasından başka amaç güdemez. Bununla birlikte, üst düzeyde bulunan yönetim basamakları, yerel yönetimleri, kendilerine verdikleri görevlerle ilgili olarak yerindelik denetimine tabi tutabilirler. Yönetsel denetim, bu denetimle korunması amaçlanan yararın önemiyle orantılı olmalıdır”.

Özerklik Şartı prensip olarak, idari vesayeti, hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırmıştır. Sadece merkezi idare kuruluşlarına ait olup da, yerel yönetim birimlerine yaptırılan hizmetler açısından yerindelik denetimi yapılabilecektir. Vesayet yetkisi daha öncede ifade edildiği gibi ülkemiz yasalarında hayli çoğunlukta yer almaktaydı. Belediye meclisinin birçok kararı, belediye bütçesi, mülki idari amirinin onayı ile yürürlüğe girmekteydi. Bir belediyede 13. derecedeki bir memur kadrosunun 12. derece ile değiştirilmesi için Bakanlar Kurulunun kararına ihtiyaç duyulmaktaydı.¹⁰¹⁴ 5393 Sayılı Belediye Kanunu bu vesayet denetimlerini kaldırdığı gibi belediyelerde denetimin iç ve dış denetim şeklinde yapılacağını, denetimin, iş ve

¹⁰¹¹ Süleyman Arslan, “Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, Ocak-Haziran 1989.

¹⁰¹² Samuel Humes, Eilen Martin, *The Structure of Local Government*, International Union of Local Authorities, (IULA), The Hague 1969.

¹⁰¹³ Ruşen Keleş, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım 1995, s. 14.

¹⁰¹⁴ Enis Yeter, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye : Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, Ocak 1996, s. 6.

işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacağını hüküm altına almıştır. Bu vesayet hükümlerinin büyük bir bölümünün mevzuatımızdan çıkarılması hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum açısından hem de yerel yönetimimizin daha özerk bir yapıya kavuşması açısından son derece olumlu gelişmeler olmuştur.

Türkiye'nin Şart'ın 8. maddesinin 3. fıkrasına koyduğu çekinceyi kaldırması gerekmektedir. Zira Belediye Kanununda, belediyelerin denetiminin amacı, belediye faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır. Dolayısıyla yeni düzenleme ile denetimin rehberlik yapma amacı ön plana çıkarılmakta, insan odaklı denetim anlayışı temel alınmaktadır. Denetim anlayışında ortaya çıkan bu olumlu yenilik karşısında hala çekincenin sürdürülmesi anlamsızdır.

'Yönetmel vesayet' ya da 'vesayet' denetimi, kısaca yerinden yönetim kuruluşları üzerinde, kamu yararını sağlama amacına yönelik olarak merkezi yönetimin uyguladığı denetim türüdür. Yerel yönetimler üzerinde uygulanan yönetsel vesayet kapsamına, yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli girmektedir. Kararlar üzerindeki denetimi ise onaylama, erteleme veya geciktirme, iptal (bozma) veya fesih (dağıtma), yerine geçme ve önceden izin verme biçimlerinde olabilmektedir.¹⁰¹⁵

Yönetmel denetim, "idarenin bütünlüğü" ilkesinin doğal sonucu ve yönetimin uyum içinde çalışmasını sağlamanın temel bir amacı olarak kabul edilmektedir. Denetim, merkezi yönetim kuruluşları ya da makamları tarafından yerine

¹⁰¹⁵ Tahir Aktan, "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 3, Eylül 1976, s. 4.

getirilmektedir. Yasalarda vesayet makamı olarak, bazen İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluş, bazen de İçişleri Bakanı ve vali gibi bir kamu görevlisi öngörülmektedir.¹⁰¹⁶

Yönetsel vesayet dayanağını anayasamızdan almaktadır. 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde, “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” amaçlarıyla yasada belirtilen esas ve usuller dairesinde “idari vesayet” yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir.

Yönetsel vesayet ve yönetsel özerklik kavramları ters orantılıdır; yönetsel vesayet arttıkça yönetsel özerklik azalır. Çünkü yönetsel özerklik; yerel yönetimlerin karar organlarına, kent hizmetleri üzerinde yürütülür nitelikte karar alma, bu kararların yürütülebilmesi için özgürce kaynak bulma, bu kaynakları özgürce kullanma ve ayrıca belediye hizmet örgütlerini özgürce kurma ve kullanma yetkisini vermektedir. Buna karşın yönetsel vesayet yetkisi; merkezi yönetime, yerel yönetimlerin yetkilerini özgürce kullanmalarını belirli ölçüde sınırlama, hatta bazen hiç kullandırmama gücü tanıyabilmektedir.

Çağdaş belediye, bir yönü ile kent halkının, kentini demokratik yol ve yöntemlerle özgürce yönetmesine olanak veren belediyedir. İşte bu nedenle yönetsel vesayet kent halkının, kentini yönetme yetkisini merkezi yönetime bıraktığı için demokrasinin temel ilkeleri ve değerleri ile çatışmaktadır.

1982 Anayasası'nda yer alan, yönetsel vesayetin dayandığı, “toplum yararının korunması” ve “yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” amaçları, merkezi yönetime hukuka uygunluğun dışında yerindelik denetimi yapma olanağı da sağlayabilir gözükmektedir. Kuşkusuz belediyelerin ve diğer yerel yönetim birimlerinin, ülke çapında belirlenmiş ulusal amaçlara, hedeflere, ilkelere ve standartlara aykırı hizmet yürütmemesi gerekmektedir. Ancak bunun sağlanması, yönetsel vesayet aracılığı ile yapılmamalıdır. Çünkü bu tür bir durumda yönetsel vesayet kurumu, “*yerindelik denetimi*” uygulamış olmaktadır.

¹⁰¹⁶ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994, s. 321.

Diğer bir anlatımla vesayet yetkisine sahip merkezi yönetim, dilerse kendisini kent halkının, seçimle belirlenmiş meclisinin ve başkanının yerine koymak suretiyle bir hizmetin yürütülmesine veya yürütülmemesine karar verebilmektedir. Oysa demokratik belediye kurumunun mevcut olduğu bir sistemde bu yetki kent halkına ve onun temsilcisi olarak seçilmiş bulunan belediye organlarına aittir. Bu organların kararlarının, yerel halkın yararına olup olmadığının denetlenmesi, yani yerindelik denetiminin yapılması, yerel demokrasiyi ilgilendiren siyasal bir denetimdir ve bu yetkiyi ancak halk kullanmalıdır.¹⁰¹⁷

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yerel özerkliği zedeleyici bir nitelik taşıyan “yerindelik denetimi” yerine “hukuka uygunluk denetimi” üzerinde titiz bir şekilde durulmalıdır. Bu kapsamda ulusal hedeflere, ilkelere ve standartlara yerel yönetimlerce de uyulmasını sağlamak için bunların merkezi yönetim tarafından yasa, plan ve program kuralı haline getirilerek, bunlara uyulmasının hukuka uygunluk denetimi çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.¹⁰¹⁸ Ancak denetimin sonuçları üzerinde karar verme yetkisi sadece bağımsız yargı organlarına ait olmalıdır.¹⁰¹⁹

2004 yılında “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, “İl Özel İdaresi Kanunu”, “Belediye Kanunu” ve “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” yasalaşma sürecine girmiş, bunlardan yerel yönetimleri ilgilendiren yasalar çıkmıştır. Çıkarılan bu yasalarla yerel yönetim anlayışı önemli ölçüde değişime uğramıştır. Yasalarla yerel yönetimler yetki ve görev açısından güçlendirilmekte, merkezin vesayet yetkisi daraltılmakta, yerel özerklikler güçlendirilmekte, adeta yerel yönetimler kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimin ortakları düzeyine çıkarılmaya çalışılmaktadır.¹⁰²⁰

¹⁰¹⁷ Selçuk Yalçındağ, “Çağdaş Belediye”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, Ocak 1992, s. 8.

¹⁰¹⁸ Türk Sanayi ve İşadamları Derneği, *Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler*, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1992, s. 54.

¹⁰¹⁹ Ziya Çoker, “Yerel Yönetim Reformu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 4, Temmuz 1993, s. 8,

http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/37784efe7bb6b70_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yoneti mler%20Dergisi., (Erişim) 09.04.2017.

¹⁰²⁰ Mehmet Aktel, Geriye Dönük Bir Bakış Açısıyla Yerel Yönetim Reformları, (Erişim) <http://www.kentarastirma.com/index>, 27.08.2008.

Son yasal değişiklikler yapıncaya kadar yerel yönetim birimleri içinde, merkezi yönetimin gözetim ve denetim yetkilerinin en çok kullanıldığı birim, İl Özel İdarelerinden sonra belediyeler olmuştur. Bütçe, kesin hesap, bütçede değişiklik, aktarmalar, ödünç alma ve verme işlemleri, hizmet ücret tarifeleri ve benzeri konulara ilişkin belediye meclisi kararlarının kesinlik kazanması, en büyük mülki amirin onayına bağlı tutulmuştur. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler üzerindeki bu ağır vesayet denetimi kaldırılmıştır. 5393 Sayılı Kanun, belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için kesinleşmesini ve kesinleşme tarihinden itibaren en geç yedi gün içerisinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesini yeterli görmektedir. Mülki idare amiri kendisine gönderilen meclis kararlarına karşı ancak idari yargıda dava açabilecektir.

Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin büyük bir bölümünün yerel yönetimlere bırakılması, birçok kişi tarafından bu yönetimlerin merkezden tamamen kopuk ve kendi başlarına buyruk birer yönetim birimi olacakları kuşkusuna neden olmaktadır. Bu kuşku da yönetsel vesayetin artırılması istemini doğurmakta ve merkezi yönetimin vesayetine dayanak olarak kullanılmaktadır.

Yerel yönetimlere daha fazla özerklik, daha fazla idari görev ve sorumluluk verilmesi kesinlikle üniter devlet yapısının değiştirilmesi anlamı içermemektedir.¹⁰²¹ Çünkü bunlar sadece belli idari görevlerin yerine getirilmesinden ibarettir. Başta belediyeler olmak üzere tüm yerel yönetim birimlerine daha özerk birer kimlik kazandırılması, hiç şüphesiz bütün ülkenin yararına olacaktır. Merkezi yönetimin güçlü belediyelerin hizmet yürütmesiyle kendi otoritesinin olumsuz yönde etkileneceği korkusundan vazgeçmesi gerekmektedir.¹⁰²²

4.6. Özerk Yerel Yönetim İlkesinin Hukukumuzda Düzenlenişi

Özerklik Şartı'nın 2. maddesi “Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla

¹⁰²¹ Çoker, s. 7.

¹⁰²² M. Fatih Uğurlu, *Belediyelerin Yeniden Yapılandırılmaları İle İlgili Çözüm Önerileri*, DPT Yayını, Ankara, 1995, s. 90.

ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır¹⁰²³” şeklindedir. Türkiye tarafından da kabul edilen bu düzenleme ile Özerklik Şartı’na taraf ülkelere, “özerk yerel yönetim ilkesine” iç hukuklarında, anayasal ve asgari yasal düzeyde yer vermeleri gerektiği yükümü getirilerek, öncelikle Anayasal ve asgari yasal bir statü sağlanmaya çalışılmaktadır.¹⁰²⁴

4.6.1 Anayasal Statü

Özerklik Şartı’ndaki bu düzenlemenin getirdiği yükümlülük karşısında; Anayasa’nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir. Anayasanın 126. maddesinde merkezi idare düzenlendikten sonra; 127. maddesinde ‘Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir’. şeklinde iki ilkeye yer verilmiştir.¹⁰²⁵

Anayasanın belirtilen maddelerinde ifadesini bulan “yerinden yönetim ilkesi”, yerel yönetimlerin Anayasal düzeydeki temel dayanağını oluşturmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında, sözü edilen “yerinden yönetim ilkesi” nin, aslında özerklik kurumunun anayasal bir temele oturtulması anlamına geldiğini ve bu ilkenin “yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip olmaları”, “görevli organlarını seçme hakkının verilmesi” ve “bu organlara karar verme yetkisinin tanınması¹⁰²⁶” anlamına geldiğini belirtmektedir.

Bunun dışında Anayasanın 127. maddesinde “halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak” amacıyla oluşturulan yerel yönetim kuruluşlarının, “il özel yönetimi”, “belediye yönetimi” ve “köy yönetimi” olmak üzere üç türü olduğu ve ancak büyük yerleşim yerleri için özel yönetim birimlerinin kurulabileceği¹⁰²⁷ öngörülmüştür. Bu düzenlemeden anlaşılması gereken şey, sayılan bu üç yönetim

¹⁰²³ Bkz. RG:03.10.1992, 2364.

¹⁰²⁴ Cebe, s.187.

¹⁰²⁵ Cebe, s.187.

¹⁰²⁶ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. RG:26.11.1988, 20001, Anayasa Mahkemesinin 22.06.1988 tarih ve 1987/18 Esas ve 1988/23 Karar sayılı Kararı.

¹⁰²⁷ A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 114.

biriminin varlığının Anayasa ile garanti altına alınmış olmasıdır¹⁰²⁸. Bu madde ile yasa koyucuya verilen, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim birimleri oluşturma yetkisinin, varlığı garanti altına alınan bu üç temel biriminden herhangi birini ortadan kaldırma veya yerinden yönetim ilkesine aykırı olarak yetkilerini oluşturulacak yeni yönetim birimine devretme sonucu, bu birimleri fiilen yetkisizleştirme, yetkisini kapsayıp kapsamadığı tartışılması gereken temel sorunlardan biridir.¹⁰²⁹

Anayasadaki düzenleme ile öngörülen yerel yönetim birimlerinin;¹⁰³⁰

- Tüzel kişiliğe sahip,
 - Yerinden yönetim ilkesine dayanan,
 - Karar organları seçimle işbaşına gelen,
 - Seçilmiş organların organlık sıfatlarını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetimin yargı yerlerince yapılacağı,
 - Görevlerinin yasa ile belirleneceği,
 - Yönetimin bütünlüğünü sağlamak ve toplum yararını korumak amacıyla genel yönetimin vesayet yetkisine haiz olduğu,
 - Görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gerektiği ve
 - Bakanlar Kurulunun izni ile aralarında birlikler kurabilme¹⁰³¹
- özelliklerine sahip oldukları görülmektedir.¹⁰³²

Ancak burada tartışılması gereken şey, Anayasada dile getirilen “yerinden yönetim ilkesinin”, Özerklik Şartı ile düzenlenen “özerk yerel yönetim ilkesi” ile aynı anlama gelip gelmediği sorunudur.¹⁰³³

Nitekim Anayasanın 130. maddesinde yüksek öğretim kurumlarının tanımı yapılırken “bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler” ibaresinin kullanılmış olmasına rağmen, yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri içeren 123. ve 127. maddelerde, “özerklik” kavramının kullanılmamış olmasının bilinçli bir tercihi yansıttığını bu

¹⁰²⁸ R. Cengiz Derdiman, *Yeni Düzenlemeler Göre Yerel Yönetimler*, Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, s. 10.

¹⁰²⁹ Cebe, s. 188.

¹⁰³⁰ Cebe, s. 188.

¹⁰³¹ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 114.

¹⁰³² Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri I*, Mimoza Yayınları, Konya, 2005, s.75, Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 114.

¹⁰³³ Cebe, s. 189.

nedenle de Anayasada kullanılan “yerinden yönetim ilkesi” ile Özerklik Şartı’nda kullanılan “özerk yerel yönetim ilkesi” nin aynı anlama gelmediği, en azından tartışmalı hale geldiği¹⁰³⁴ ileri sürülmektedir.

Özerklik Şartı’ndaki düzenlemeler ışığında, geniş anlamda özerk yerel yönetim ilkesi;¹⁰³⁵

- Özerk yerel yönetim ilkesinin Anayasal, asgari yasal boyutta güvenceye alınması,
- Yerel yönetim birimlerinin merkezi idareye karşı yönetsel açıdan özerk olması,
- Karar organlarının demokratik usullere uygun olarak seçimle oluşması, ancak mümkün olduğunca, her zaman ve her boyutta yerel halkın yönetime katılımının sağlanması,
- Yerel nitelikteki tüm hizmetlerin yürütümünde yetki ve sorumluluğunun yerel yönetimlere verilmesi ve bu yetki ve sorumluluğun kullanılmasında yerel yönetimlerin mutlak bir takdir yetkisine sahip olması,
- Yerel yönetimlerin sınırlarının güvencede olması,
- İdari örgütlerini kendilerine uygun tarzda serbestçe kurulabilmesi, çalışanların liyakat ve yeteneğe uygun olarak serbestçe seçebilmesi, seçilmişlerin görevlerini serbestçe yerine getirebilmeleri için gerekli özlük haklarının güvenceye alınması, mali kaynakların yeterli olması,
- Dayanışma hakkı kapsamında ulusal ve uluslararası düzeyde işbirliği yapma ve birliklere katılma hakkına sahip olunması ve
- Özerk yerel yönetim ilkesine yargı yolu ile koruma güvencesinin sağlanması, özelliklerini taşıyan bir yerel yönetim anlayışını ifade etmektedir.

Bu özellikler itibariyle Anayasa'daki düzenlemeye baktığımızda, esasen Özerklik Şartındaki “özerk yerel yönetim ilkesinin” Anayasadaki “yerinden yönetim ilkesi” ile paralellik gösterdiği, ancak toplum yararını korumak amacıyla genel yönetimin vesayet yetkisine sahip olması” şeklindeki ilkenin yerindelik denetimine de izin veriyor olması ve “yerel yönetimlerin birlik kurma haklarının Bakanlar Kurulu’nun iznine bağlı kılınması” şeklindeki ilke nedeniyle Anayasadaki “yerinden

¹⁰³⁴ Yeter, s. 34.

¹⁰³⁵ Cebe, s. 189.

yönetim ilkesi” ile Özerklik Şartı’nda kullanılan “özerk yerel yönetim ilkesi” nin aynı anlama gelmediği, bu nedenle de Türkiye’nin Özerklik Şartı’na taraf olmaktan kaynaklanan yükümünü tam olarak yerine getirmediği söylenebilir.¹⁰³⁶ Ancak, Anayasada öngörülen “yerinden yönetim ilkesi” nin Özerklik Şartı’nda öngörülen ilkeler çerçevesinde geniş yorumlanması halinde, bu ilkenin tamamen yetersiz olmadığı da görülmektedir.¹⁰³⁷

Keleş, 1982 Anayasa’sının 127. maddesinde yer alan “yerinden yönetim ilkesine uygun olarak” şeklindeki anayasal ibare ile yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yasa ile düzenlemesi konusunda, yerel özerkliğin korunması bakımından bir güvence getirildiğini, bu anlayıştan hareketle Anayasa Mahkemesinin, 3394 sayılı yasanın 7. maddesiyle, "gerekli görüleri hallerde, 3030 sayılı Kanuna tabi belediyeler dâhil, imar plânı hususunda belediyelere verilen bütün yetkiler Başbakanın onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanı’na verilebilir” şeklindeki düzenlemeyi, Anayasadaki yerinden yönetim ilkesine aykırı bularak iptal ettiğini¹⁰³⁸ belirtmektedir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi başka bir davada, “yerel yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini yadsıma görünümündeki düzenlemelere geçerlik tanımının düşünülemeyeceğini, yönetsel ilişkilerde hiyerarşik bağlantının olur vereceği yetkinin, seçimi temel edinmiş özerk kuruluşlarda geçerli olamayacağını, bu belirlemeyi merkezi yönetimin siyasal kimlikli organlarına yaptırmanın Anayasaya aykırı olduğuna¹⁰³⁹” karar vermiştir.

Ancak tüm bunlara rağmen Anayasada öngörülen “yerinden yönetim ilkesinin”, Özerklik Şartında öngörülen “özerk yerel yönetim ilkesi” ile aynı anlama gelecek düzeyde açık olmadığı ve Anayasada yerel yönetim birimleri için öngörülen özelliklerin, Özerklik Şartı ile özerk yerel yönetimler için öngörülen özellikler ile aynı olmadığı görülmektedir. Fakat Anayasada öngörülen bu ilke, Anayasa Mahkemesinin belirtilen kararlarından da destek alınmak suretiyle ve Özerklik Şartı’nda

¹⁰³⁶ Cebe, s. 190.

¹⁰³⁷ Cebe, s. 190.

¹⁰³⁸ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.132; daha ayrıntılı bilgi için bkz. RG: 28.11.1991, 21065, Anayasa Mahkemesinin 26.09.1991 tarih ve 1990/38 Esas ve 1991/32 Karar sayılı Kararı.

¹⁰³⁹ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. RG: 15.07.1988, 19873, Anayasa Mahkemesinin 13.06.1988 tarih ve 1987/22 Esas ve 1988/19 Karar sayılı Kararı.

öngörülen “özerk yerel yönetim ilkesine uygun yasal düzenlemelere de yer verilmek suretiyle bu ilkenin hayata geçirilmesi mümkündür. Başka bir deyimle Anayasa'daki bu ilke, Özerklik Şartı'na uygun yasal düzenlemeler yapılmasına ve bu yolla özerk yerel yönetim ilkesinin hayata geçirilmesine engel değildir.¹⁰⁴⁰

Anayasadaki yerel yönetimlerin “kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” şeklindeki düzenleme doğrultusunda, yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerini düzenleyen temel kanunlar;

- 22.02.2005 tarihli 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu¹⁰⁴¹”,
- 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu¹⁰⁴²”,
- 18.02.1924 tarihli 442 sayılı “Köy Kanunu¹⁰⁴³” ve
- 10.07.2004 tarihli 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu¹⁰⁴⁴”,

dur.

5393 sayılı Belediye Kanunu, genel bir kanun olduğu halde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, sadece Büyükşehir belediyelerini ve Büyükşehir sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kuruluş, görev ve yetkilerin düzenlediği için özel bir kanun niteliğindedir. Bu özelliği nedeniyle, 5216 sayılı kanunda hüküm bulunmaması halinde, 5393 sayılı Kanun Büyükşehir Belediyeleri, ilçe ve ilk kademe belediyeleri için de uygulanabilme özelliğine sahiptir¹⁰⁴⁵.

4.6.2. Belediye Yasasındaki Statü

5393 sayılı Belediye Kanununun gerekçesinde, yerel yönetim birimi olan belediyelerin, ilk kuruluşundan bu yana amaçlananın aksine mahallî kamu hizmetlerini yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip yerinden yönetim kuruluşları olarak değil, verilen görevleri yerine getiren ve merkezî idarenin uzantısı birimler olarak algılandıkları; Anayasanın 127. maddesinde "mahalli müşterek" ihtiyaçların mahallî idarelerce karşılanacağına hükme bağlanmasına rağmen yasal düzenlemelerde

¹⁰⁴⁰ Cebe, s. 191.

¹⁰⁴¹ Bkz. RG: 04.03.2005, 25745.

¹⁰⁴² Bkz. RG: 13.07.2005, 25874.

¹⁰⁴³ Bkz. RG: 07.04.1924, 68.

¹⁰⁴⁴ Bkz. RG: 23.07.2004, 25531.

¹⁰⁴⁵ Kemal Gözler, *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2005, s. 76.

bugüne kadar bu ilkeye yeterince yer verilmediği belirtilerek, 03.04.1930 tarih ve 1580 sayılı mülga “Belediye Kanunu”ndaki¹⁰⁴⁶ düzenlemeler ve uygulaması eleştirilmiştir.

Bu düşünceden hareketle 5393 sayılı kanunun, yerel yönetimlerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkelerinden kaynaklanan düşüncelerin bir sonucu olarak hazırlandığı, yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olan özerklikten; mahallî idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararıyla ve kendi sorumlulukları altında yerine getirmelerinin anlaşılması gerektiği; katılımın, idarelerin demokratikleştirilmesini; etkinliğin ise kamu yönetiminde yaşanan değişime uygun olarak etkili, verimli ve hizmet odaklı bir yönetim kurulmasını ifade ettiği; verimlilik, etkinlik ve yönetimin demokratikliğinin birbiri ile çatışan değil birbirini tamamlayan kavramlar olduğu belirtilerek, bu kanunun hazırlanmasında esas alınan ilkeler olduğu kanunun gerekçesinde belirtilmiştir.¹⁰⁴⁷

Ayrıca kanunun, Anayasada öngörülen, üniter Devlet yapısı, idarenin bütünlüğü, idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanması ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliğinin yerel yönetimlere ilişkin genel yaklaşımı dikkate alınarak, bu yasanın hazırlanması ile Anayasal ve uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmeye çalışıldığı belirtilmiştir.¹⁰⁴⁸

Gerekçede belirtilen tüm bu hususlara rağmen “özerk yerel yönetim ilkesinin” şekli açıdan gerekçede bulunmadığı, ancak tanımlanan kavramlar ile geniş anlamda özerk yerel yönetim ilkesinin yakalanmaya çalışıldığı ve Anayasada yer alan yerinden yönetim ilkesinden hareketle özerkliğin, mahallî idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararıyla ve kendi sorumlulukları altında yerine getirmelerinin anlaşılması, olarak tanımlandığı görülmektedir.¹⁰⁴⁹

Bu çerçevede 5393 sayılı Belediye Kanununun maddelerine baktığımızda,

¹⁰⁴⁶ Bkz. RG: 14.04.1930-1471.

¹⁰⁴⁷ Cebe, s. 192.

¹⁰⁴⁸ Cebe, s. 192.

¹⁰⁴⁹ Cebe, s. 193.

Anayasada öngörülen yerel yönetim birimlerinin ikinci türünü oluşturan, belediye düzenlenmiştir.¹⁰⁵⁰ Kanunun 3. maddesinde, "Belediye: Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişi" olarak tanımlanmıştır. Yapılan tanımla belde düzeyindeki yerel toplumun müşterek ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan belediyelerin;

- Tüzel kişiliğe haiz,
- Karar organları seçmenler tarafından oluşturulan,
- İdari ve mali anlamda özerk, yerel yönetim birimi oldukları belirtilmiştir.

Ancak burada kullanılan "idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" ibaresinin "özerk yerel yönetimler ilkesi" ile aynı anlama gelecek düzeyde tartışmaları sona erdiren bir özelliğe sahip olmadığı belirtilmiştir. Nitekim kanunun diğer maddelerinde de "özerk yerel yönetim ilkesine" şekli anlamda yer verilmemiştir. Görüldüğü üzere, kanun maddelerinde, gerekçede ifade edilen açıklıkta özerk yerel yönetim ilkesinin kapsamını dolduracak ilkelere yer almamaktadır. Bu nedenle gerekçe, kanun maddelerinden çok daha ileri ve kapsayıcı bir metin niteliğindedir. Ancak gerekçenin kanun maddelerinin yorumunda yararlanması gereken önemli bir araç olmak dışında bir özelliği olmadığı unutulmamalıdır.¹⁰⁵¹

Sonuç olarak; Özerklik Şartının 2. maddesi ve kanun diğer maddelerinde, özerk yerel yönetim ilkesine şekli anlamda dahi yer verilmemesi, Özerklik Şartı'na taraf ülkeler bakımından öngörülen "özerk yerel yönetim ilkesi"ne asgari yasal düzeyde güvence sağlama yükümünün temel yasa niteliğindeki Belediye Kanunu ile yerine getirilmediği görülmektedir.¹⁰⁵²

¹⁰⁵⁰ Metin Günday, *İl Özel İdaresi ve Belediyeler*, İmaj Yayınları, Ankara, 2004, s. 24.

¹⁰⁵¹ Cebe, s. 193.

¹⁰⁵² Cebe, s. 193-194.

4.7. Yerel Özerklik Şartı ve Yerel Yönetimlerde Temsili Katılım

Özerklik şartının 3. maddesinin ikinci kısmında, yerel yönetim birimlerinin karar organları ve bunların nasıl oluşmaları gerektiği düzenlenmiştir. Bu kısım “Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır” şeklindedir.¹⁰⁵³

Cümleye yakından bakıldığında, ilk olarak, ilk paragrafta düzenlenen yerel nitelikteki kamusal hizmetleri “düzenleme ve yönetme hakkı”nın “bu hak” olarak nitelendirildiği, sonra bu hakların “meclis veya kurullar” vasıtası ile kullanılması icap ettiği; daha sonra, belirtilen meclis veya kurulların, “doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşması” gerektiği ve nihayet son olarak da bu meclis veya kurulların “kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olmaları” hususu düzenlenmiştir.¹⁰⁵⁴

Bu düzenlemeye baktığımızda; iki temel ilkenin yer aldığını görmekteyiz: Birincisi; yerel nitelikteki kamusal hizmetleri “düzenleme ve yönetme hakkı”nın “meclis veya kurullar” vasıtası ile kullanılması ve ikincisi ise bu meclis ve kurulların “doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşması” gerektiği yönünde getirilen kuraldır.¹⁰⁵⁵

Cümlede birinci olarak yer alan, yerel nitelikteki kamusal hizmetleri “düzenleme ve yönetme hakkı”nın “meclis veya kurullar” vasıtası ile kullanılması ilkesinin, bu hak ve yetkinin seçimle oluşmayan bir kurul veya birim tarafından kullanılmayacağı anlamına geldiği açıktır. Ancak bu kuraldan, bu yetkinin mutlaka kurul şeklindeki birimlerce kullanılması gerektiği sonucu çıkar mı? Tersten bir anlatımla, kurul niteliğinde olmayan ama seçilmiş bir özerk yerel yönetim temsilcisinin yerel nitelikteki kamusal hizmetleri yönetme hakkı olabilecek midir? Bu husus çok net değildir. Ancak yerel yönetim birimlerinin, yönetme fonksiyonunun yerel kamu hizmetlerini “düzenleme ve yönetme hakkı”ndan

¹⁰⁵³ Turan Yıldırım, s. 154.

¹⁰⁵⁴ Cebe, s. 81.

¹⁰⁵⁵ Cebe, s. 82.

oluşturduğunu birinci paragraftaki düzenlemeden biliyoruz. Yönetim biliminde, idari işlemlerin bireysel ve düzenleyici idari işlemler olmak üzere iki türü olduğu, bireysel idari işlemlerin, belli bir kişi ve duruma ilişkin olan, buna karşılık düzenleyici idari işlemlerin ise belli bir kişi veya duruma ilişkin olmayıp genel ve soyut hukuk kuralları koyan işlemler olduğu¹⁰⁵⁶ ve yerel yönetim birimlerinin seçimle gelen iki asıl organa sahip olduğu, bunlardan meclisin karar ve başkanın da yürütme organı olduğu bilinmektedir. Tezcan'ın dediği gibi, özerk yerel yönetim ilkesi gereği, özerk yerel yönetimlere yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ve yürütülmesi yetkisinin verilmesi temsili ve katılımcı demokrasinin gereğidir.¹⁰⁵⁷

Bu durum karşısında, yerel kamusal hizmetlere ilişkin düzenleme ve yönetme yetkisini, mümkün olduğunca kurullar aracılığı ile kullanmanın daha uygun olacağı; ancak düzenleyici işlemlere ilişkin düzenleme yetkinin ağırlıklı olarak meclisler, bireysel işlemlere ilişkin yönetme yetkisinin ise daha çok yürütme organı tarafından kullanılmasının uygun olduğu ve bunun Özerklik Şartı'ndaki söz konusu düzenlemeye aykırı olmayacağı söylenebilir. Aksi halde, bu yetkilerin salt kurullar aracılığı ile kullanılabilmesini savunmak, doğal olarak bu kurulla özerk yerel yönetimlerin idari yapılanmasında, yönetim tekniği bakımından şekle ilişkin bir form empoze edilmek istendiği sonucunu ortaya çıkacaktır. Bu durum karşısında, seçimle gelmiş olmak kaydı ile tek kişi temsilcilerin de yönetme hakkını kullanabileceklerini kabul eder mahiyette, Özerklik Şartı'nın bahse konu düzenlemesinin geniş yorumlanması gerektiği ortaya çıkmaktadır.¹⁰⁵⁸

İkinci kural; bu meclis ve kurulların “doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşması” gerektiği şeklindedir. Bu kural, Keleş'in dediği gibi, yerel yönetimlerin, özerkliğin kendilerine verdiği yönetim haklarını, dolaysız, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbest seçimlerle seçilen üyelerden oluşan meclisler eliyle kullanması¹⁰⁵⁹ gerektiği anlamına gelmektedir. Bu ilkenin benimsenmesi, temsili demokrasinin gereğidir.¹⁰⁶⁰ Belirtilen ilkenin kabulü ile yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesine yurttaşların

¹⁰⁵⁶ Günday, *İdare Hukuku*, s. 96.

¹⁰⁵⁷ Tezcan, s. 263.

¹⁰⁵⁸ Cebe, s. 83.

¹⁰⁵⁹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.51; Keleş, *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler*, s. 24.

¹⁰⁶⁰ Tezcan, s. 263.

katılma hakkının, Avrupa Konseyine üye bütün ülkelerce benimsenen temel haklardan biri olduğu ve bu hakkın yerel düzeyde en gerçekçi biçimde kullanılması gerekliliği vurgulanmıştır.¹⁰⁶¹ Çünkü yerel toplumun kendi ortak ihtiyaçlarını, kendilerinin seçecekleri temsilciler aracılığı ile yürütmeleri hem daha demokratiktir, hem de daha rasyoneldir.¹⁰⁶²

Tabi ki bu anlayışın benimsenmesi; Toulmin Smith tarafından savunulan, yerel yönetimlerin demokratik seçim ilkesine tamamen zıt ve gücünü gelenekten alan kurumlar olduğu ve Langrod ve Moulin tarafından savunulan, yerel yönetimlerin, dar görüşlü, bozulmuş ve potansiyel olarak oligarşik istemlerin hâkim olduğu kurumlar olduğu fikri yerine; J.S.Mill tarafından savunulan, demokrasi ile yerel yönetimlerin zorunlu olarak birbiri ile ilişkili olduğu, insanların kendi kasabaları ve köylerinde yerel (püre) nitelik taşıyan konularda özgür olmaları gerektiği, yerel yönetimlerin yerel fonksiyonları müzakere etmeye ortam sağladığı için önemli birer siyasal eğitim aracı oldukları, yerel yönetimler sayesinde pek çok kişinin seçme ve seçilme şansını elde ettiği fikrinin benimsendiği anlamına gelmektedir. Smith, demokrasiyi tanımlarken; “geleneksel, yerel ve doğrudan kendi kendini yönetmenin kendisidir” demektedir. Tocqueville ise “Hür halkın asıl kuvveti kasabalardır. İlkokulda ilim ne ise, yerel yönetimlerde de hürriyet odur. Yerel yönetimlere sahip olmayan bir millet hür bir hükümet kurabilir; fakat asla hürriyet fikrine sahip olamaz” şeklindeki sözleri ile demokrasi ve yerel yönetimler ilişkisini vurgulamaktadır.¹⁰⁶³

Bu anlamda, yerel yönetimlerin dayandığı değerler olan özgürlük (liberty), katılım (participation) ve etkinlik (efficiency) değerleri¹⁰⁶⁴ bakımından yerel yönetimler, en sağlam dayanağını idari gereksinimlerden çok siyasi özgürlük fikrinde bulmaktadır.¹⁰⁶⁵ Siyaset biliminde geliştirilen kimi teorilerde, liberal demokrasinin temelinde komünal (beledi) özgürlüklerin, özgürlükçü demokrasinin temelinde de

¹⁰⁶¹ Toprak, *Yerel Yönetimler*, s.12, ; Ali Pırılıtlı, “Avrupa Yerel Yönetimler ve Özerklik Şartı”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 61, Sayı: 383, 1989, s. 59-60.

¹⁰⁶² Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 30.

¹⁰⁶³ Ulusoy ve Akdemir, s. 27-28.

¹⁰⁶⁴ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 45. ; L. J. Sharpe, “Theories and Values of Local Government”, *Political Studies*, Vol. 18, No: 2, y.y, June 1970, s. 115.

¹⁰⁶⁵ Tezcan, s. 263. ; Maurice Hauriou, *Precis De Droit Administratif et Droit Public General*, L. Larose, Director De La Librairie, Paris, 1919, s. 82, , (Erişim) <https://archive.org/details/precisedroitadm00unkngoog> 11.05.2017.

yerel özgürlüklerin (libertes locales) yer aldığı belirtilmektedir.¹⁰⁶⁶ Ancak burada kastedilen özgürlük (liberty), bireysel özgürlük değil, bir bütün olarak yerel topluluğun özgürlüğüdür. Bir yerel yönetim biriminin özgürlüğü, zorunlu olarak, onu oluşturan bireylerin özgürlüklerinin toplamı değildir. Bu geniş anlamıyla, özgürlük kavramının, yerel özerklik için yeni bir temel oluşturduğu kuşkusuzdur.¹⁰⁶⁷

İzah edilen söz konusu paragraftaki düzenleme ile yerel yönetimler, doğrudan halka dayanmakta, bu nedenle de özgürlükçü demokrasinin dayanağı olarak ve halkın kamu yönetiminde karar sahibi olmasının temel aracı olarak görülmektedirler.¹⁰⁶⁸ Söz konusu anlayış doğrultusunda, ulusal nitelikte olmayan işler için, kişilerin kendi işlerini kendi yörelerinde kendilerinin görmelerini sağlama amacı güden yerel yönetimlerin organları, esas itibariyle bu yörelerden seçilmiş kişilerden oluşmaktadır. Yerel demokrasinin bir gereği olan bu anlayış, gerek temsili demokrasi gerekse katılımcı demokrasi açısından belli bir gelişimi de simgelemektedir.¹⁰⁶⁹ Açıklanan nitelikleri itibariyle yerel yönetimler, gerek demokratik hayatta oynadıkları roller, gerekse kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde yüklendikleri fonksiyonlar sebebiyle, yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk aşamasıdır.¹⁰⁷⁰

Aslında Özerklik Şartı'ndaki söz konusu düzenleme, demokrasinin basit tanımıdır: O halde, en basit tanımıyla, demokrasi, yöneticilerin tüm yönetilenler tarafından serbest ve dürüst seçimler yoluyla seçilmesi rejimi ya da yönetim biçimi olduğuna göre, seçme hakkı ve seçim hürriyeti, demokratik bir devlet yönetiminin vazgeçilmez şartıdır.¹⁰⁷¹ Seçimler, devlet iktidarının sınırlanması yollarının en başında gelen, iktidarın kaynağı olmak bakımından demokratik rejimin temeli olan "halk tarafından hükümet" sisteminin birinci şartıdır.¹⁰⁷² Başka bir anlatımla demokrasinin temel taşı olarak seçimler, halkın egemenliğini doğrudan kullanmasının olanaklı olmaması nedeniyle, halkın seçimler yolu ile kendilerini yönetecek temsilcilerini seçmeleridir. Nitekim seçimler, birçok siyaset bilimci

¹⁰⁶⁶ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 27.

¹⁰⁶⁷ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.45.

¹⁰⁶⁸ Pırılılı, s.63.

¹⁰⁶⁹ Tezcan, s.265.

¹⁰⁷⁰ Toprak, *Yerel Yönetimler*, s. 7.

¹⁰⁷¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 62.

¹⁰⁷² Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, s. 281.

tarafından, siyasal sistemlerin çağdaşlığı ve halkın katılımı bakımından en önemli ve yaygın ölçü olarak kullanılmaktadır. Seçme ve seçilme hakkı, hem çağdaş anayasalarda güvence altına alınmış¹⁰⁷³ hem de yerel yönetimler bakımından Özerklik Şartı'nın söz konusu düzenlemesi ile de güvence altına alınmıştır.¹⁰⁷⁴

Seçme ve seçilme hakkının elde edilmesi ile yöneten ve yönetilenler ilişkisi bakımından yurttaşın yönetime katılma hakkını elde etmesinin tarihsel süreci oldukça eskidir. Birey, uzun bir süre siyasal iktidarın ve yönetimin oluşumunda söz sahibi olmadığı gibi onun karar ve işlemlerine tartışmasız uymak durumunda kalmıştır. Yönetimler, uzunca bir zaman, yukarıdan aşağıya jakoben bir anlayışla ve otoriter bir biçimde işlemiştir. Ancak zamanla yumuşayarak yönetim yurttaş ilişkisine dönüşmüştür. Yönetim yurttaş ilişkisi, yönetilenlerin bazı siyasal haklar elde etmeleri, tebaa konumundan yurttaş konumuna geçmeleri, demokratik hak ve özgürlükleri elde etmeye ve siyasal katılma haklarını kullanmaya başlamalarının bir sonucu olarak gerçekleşmiştir.¹⁰⁷⁵

Yerel yönetimlerle ilgili olarak seçme ve seçilme hakkının gelişimi ve bu bağlamda yerel yönetimlerin gelişmesi de yine demokrasilerin gelişme evrelerine paralellik göstermiştir. Nitekim İngiltere'de 1835 yılında çıkarılan ilk belediye yasası, seçilmek için taşınmaz mal sahibi ve dolayısıyla vergi mükellefi olma şartı ile işçi sınıfını ve güçsüz kesimleri, yerel seçimlerde seçilmekten fiilen yoksun bırakmıştır. Daha sonra 1882 tarihli yasaya bazı kısıtlamaları kaldırmakla birlikte, bu kere seçilebilme hakkını bir kentin merkezine 7–15 mil uzaklıktaki çember içinde yaşayanlara özgülemiştir. Ancak ilk kez 1894 yılında taşınmaz mal vergisi ödemeyenler de yerel kurullara seçilebilme hakkını elde edebilmiştir. Yine 1869 tarihli bir yasa İngiltere'de kadınlara oy kullanabilme hakkını tanıdığı halde, mahkemeler bu hakkı bekâr kadınlar yani taşınmaz mal vergisi yükümlüleri ile sınırlandırmış, böylelikle erkek seçmenlerin eşleri ve kızları bu haktan yoksun bırakılmıştır. Tüm bu nedenlerledir ki Dily Hill, İngiltere'de bile yerel yönetimlerin ancak 1945 yılında olgunluğa ulaşıp demokratik kurumlar haline gelebildiklerini

¹⁰⁷³ M. Akif Çukurçayır, *Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 65.

¹⁰⁷⁴ Cebe, s. 86.

¹⁰⁷⁵ Hasan Buran, “Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılımlı Yönetim”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayınları, Cilt: I, Ankara, 1995, s. 212.

söylemektedir.¹⁰⁷⁶

Günümüzde bir seçimin demokratik olabilmesi için, genel, eşit, serbest, gizli oy, açık sayım ve döküm ile yargı denetiminde yapılması gerekir. Genel oy ilkesi, servet, vergi, öğrenim durumu ve cinsiyet gibi sınırlamalar olmaksızın bütün vatandaşların oy hakkına sahip olmasıdır. Günümüzde genel oy prensibi batı demokrasilerinin vazgeçilmez prensibidir. Eşit oy, her seçmenin tek bir oya sahip olması anlamına gelmektedir. Seçimlerin serbestliği, vatandaşların hiçbir baskı ve zorlama olmadan oy kullanabilmeleri anlamına gelmektedir. Ayrıca oy vermenin bir mecburiyet olmaması anlamına da gelmektedir. Oyun gizliliği, seçmen iradesinin serbestçe ve her türlü baskıdan uzak biçimde kullanabilmesini sağlayan en önemli unsurlardan biridir. Açık sayım ve döküm, oyların sayımının ve dökümünün kamuya açık olarak yapılmasını sağlayarak, seçmenin belirttiği iradenin sonradan değiştirilmesini önleyen bir ilkedir. Seçimlerin yargı yönetim ve denetiminde yapılması ise, seçimlerin serbestliğini ve dürüstlüğünü sağlamayı amaçlamaktadır.¹⁰⁷⁷

Gerçek anlamda serbest ve dürüst bir seçime dayanmayan bir iktidar ancak diktatörlük olarak nitelendirilebilir. Öte yandan seçim, idare edenlerin, idare edilenler tarafından denetlenmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle seçimler hukuki olduğu kadar siyasal bir sınırlama vasıtasıdır da. Belli bir süre için iktidara getirilenler, bu sürenin sonunda kendilerini seçmiş olanların karşısına çıkıp hesap vermek zorundadırlar. Bu hesap vermenin müeyyidesi ise iktidardan uzaklaştırılmaktır. Gerçekten yeniden seçilememe korkusu çoğu zaman, idare edenleri himayelerindeki iktidarı kötüye kullanmaktan alıkoyabilmektedir. Ancak seçimlerin her zaman bu sonucu verdiği iddia olunamaz. Çünkü özellikle az gelişmiş toplumlarda, yöneticilerin halkı aldattığı ve halkın da çok defa aldandığı görülebilmektedir. Ayrıca, serbest seçim mekanizmasının işlediği bir rejimde de, bir partinin belli bir seçmen çoğunluğuna dayanarak siyasal iktidarı keyfi bir şekilde kullanması hiç de ihtimal dışında değildir.¹⁰⁷⁸

¹⁰⁷⁶ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 59.

¹⁰⁷⁷ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 62-64.

¹⁰⁷⁸ Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, s. 281-282.

Tüm bu anlatılanlardan anlaşılacağı üzere, özerklik şartının incelediğimiz düzenlemesinde esas olarak, temel anlamda, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının halkı gereği gibi temsil edebilmeleri için dar anlamda katılma hakkı olarak da nitelendirilen, yerel halkın belli aralıklarla kendisini yönetecek olanları seçmesi¹⁰⁷⁹ olan seçim hakkı düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme ile yerel halkın, oy hakkı, aday olma ve siyasal parti özgürlüğü güvence altına alınmaktadır.¹⁰⁸⁰ Başka bir deyişle insan haklarının özneleri bakımından yapılan ayrıma göre, yurttışa ait olan haklardan, kişi özgürlükleri dışındaki haklardan olan, ilke olarak sadece devlete vatandaşlık bağı ile bağlı yurttışların yararlandığı, ancak son dönemlerde kimi batılı devletlerde yerel seçimler boyutunda bu hakların yabancılara da kullanıldığı, seçme ve seçilme hakkı düzenlenerek¹⁰⁸¹ güvence altına alınmıştır.¹⁰⁸²

4.8. Yerel Özerklik Şartı ve Yerel Yönetimlerde Doğrudan Katılım

Yerel toplumun, özerk yerel yönetimlerde doğrudan yönetime katılması, Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde (2. paragrafının 2. cümlesinde) düzenlenmiştir. Cümle “Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir” şeklindedir.

Düzenlemeye baktığımızda, “bu hüküm” ibaresi ile bir önceki cümle kastedilerek, yerel topluluğun, yerel yönetimleri, üyeleri seçimlerle oluşmuş meclis veya kurullar vasıtasıyla yönetmeleri, dolayısıyla kendilerini temsili demokrasi yöntemi ile yönetmelerinin kural olduğu benimsenmekle birlikte, mevzuatın ve olanakların elvermesi ile paralel olarak, yerel topluluğun yönetime doğrudan katılmasının esas olduğu kabul edilmiştir.¹⁰⁸³

Keleş'in dediği gibi, bu cümle ile yerel yönetimlerin, özerkliğin kendilerine verdiği yönetim haklarını, dolaysız, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbest seçimlerle seçilen üyelerden oluşan meclisler eliyle kullanacağı, ancak bu

¹⁰⁷⁹ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 249; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 42.

¹⁰⁸⁰ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 242.

¹⁰⁸¹ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 241.

¹⁰⁸² Cebe, s. 88.

¹⁰⁸³ Cebe, s. 88.

kuralın yasaların izin verdiği durumlarda, yurttaş meclislerine başvurmayı, halk oylaması (referandum) ya da herhangi bir başka doğrudan katılım yöntemini denemeyi engellemeyeceği¹⁰⁸⁴ güvenceye alınmıştır.

Görüldüğü üzere bu düzenleme ile geniş anlamda siyasal hakları kapsamına alan, demokratik rejimin siyasal ve merkezi nitelikle sınırlı kalmayıp yerelleşmeye doğru genişlemesi sonucu “yerel özgürlükler” kavramının gündeme geldiği, katılım ve yerelleşme sözcüklerinin birlikte düşünüldüğü,¹⁰⁸⁵ “bireylerin kendileriyle ilgili, onları etkileyen fiziksel çevreler, programlar ve kurumlar düzeyinde üretilen kararlarda yer almaları ya da belirli bir çevrenin tasarlanmasında, planlanmasında bir program ya da sonucun oluşturulmasında kendileriyle işbirliğine gidilmesi¹⁰⁸⁶” olan yerel halkın yönetime katılma hakkı düzenlenmiştir. Başka bir deyişle insan haklarının özneleri bakımından yapılan ayrımın göre yurttaşa ait olan haklardan, kişi özgürlükleri dışındaki haklardan olan, yönetime katılma hakkı¹⁰⁸⁷ düzenlenmiştir.

Ayrıca Özerklik Şartının 5. maddesi, “Yerel Yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” şeklindedir. Türk Anayasasının 2. maddesinde yer alan demokratik hukuk devleti ilkesi, köy veya belde halkının bir belediyeye bağlanmasında halkoyuna başvurulmasının hukuksal dayanağı olarak görülebilir. Yukarıdaki hukuki esaslara rağmen, halkın görüşüne başvurmaksızın katılma işlemi tesisi, hukuka aykırılık oluşturacaktır.¹⁰⁸⁸

Yerel yönetimlerde katılım, yerel yönetimlerin dayandığı temel bir değer olarak, toplumun bireye üstün olduğu anlayışına dayanmaktadır. Bu kavram, yerel yönetimleri belli bir anda sundukları hizmetlerden bağımsız olarak, önemli ölçüde özerkliğe sahip bir dizi temsili kurumlardan oluşmakta sayar. Bunun anlamı, yerel yönetimlerin, belli kamu hizmetlerini halka en yakın bir düzeyde yurttaşlara sunan bir kurum olarak görülmesidir.¹⁰⁸⁹

¹⁰⁸⁴ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.51; Keleş, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler, s. 24.

¹⁰⁸⁵ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 249.

¹⁰⁸⁶ Kalabalık, s. 672.

¹⁰⁸⁷ Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, s. 241.

¹⁰⁸⁸ Turan Yıldırım, s. 223.

¹⁰⁸⁹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 46.

Tarihsel süreç içerisinde, klasik insan hak ve özgürlüklerinin kabul edilmesini sağlayan gelişmelerin yanında, bireyin seçme ve seçilme hakkının genişletilmesi sonucu parlamentoların oluşumunda seçmenin ve yeni oluşan güç odaklarının belirleyiciliği artmaya başlamıştır. Bu durum devlet ve siyasal iktidar karşısında pasif olan bireye zamanla diğer sosyal ve siyasal ekonomik haklar anlamında devlet karşısında korunma isteme ve yönetime katılma haklarının elde edilmesini sağlamıştır. Yurttaşlara artık seçimden seçime parlamenterleri ve siyasal iktidarı, yerel yönetimi ve yöneticileri belirlemek yetmemiştir. Bireysel siyasal hakların alınmasına, işlemlerin yapılmasına katılmak, gerekirse onu denetlemeyi düşünmeye ve bunu istemeye başlamışlardır. Bu hakların elde edilmesi, bireyleri, bürokrasinin de karar ve işlemlerine katılmak ve gerekirse onu denetlemek aşamasına getirmiştir. Bugün gelişmiş demokratik siyasal sistemlerde ve siyasal iktidarlarda, alınacak kararlardan ve yapılacak işlemlerden önce yurttaşı veya daha çok yurttaşı temsil eden örgütleri haberdar etme, görüşünü alma ve hatta gerekirse onları kararlara ortak etme eğilimi mevcuttur.¹⁰⁹⁰

Ayrıca, yönetime katılma anlayışının gelişmesinin, siyasal hakların uygulama alanının gelişmesi dışında, yönetimde verimsizlikten, bozulmadan, yozlaşmadan, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlardan kaynaklandığı da söylenebilir. Katılımsız yönetimlerin, kapalılık, gizlilik, hiyerarşik emirler gibi nedenlerle başarılı olamadıkları, bu tür yönetimlerin bozulma, yozlaşma ve verimsizlikten kurtarılabilmesi için girişilen yeniden düzenleme çalışmalarının da başarılı olamadığı genel olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, yurttaşların yönetime katılmasını sağlayacak bir yapının oluşturulması düşüncesi oluşmaya başlamıştır.¹⁰⁹¹

Yerel yönetimler, yerel halkı en yakından ilgilendiren işler hakkında karar alan teşkilatlar olduğundan, halkın, yerel işler hakkında ilgi ve bilgi sahibi olması, yerel yönetimlere yardım ve katkıda bulunmaları, yerel yönetim birimlerinin iyi işlemesi ve kendilerine verilen görev ve yetkileri istenilen şekilde yapabilmeleri için önemli bir etkidir.¹⁰⁹² Çünkü kentsel yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, yerel dü-

¹⁰⁹⁰ Buran, s. 212.

¹⁰⁹¹ Buran, s. 209-210.

¹⁰⁹² Kalabalık, s. 671.

zeyde alınan kararların gerçekçi hizmetlere dönüşebilmesi, katılım ve katılım kanallarının açık tutulmasına bağlıdır.¹⁰⁹³

Geleneksel anlayışa göre, yönetime katılma sadece oy verme olarak görülmesine rağmen, çağdaş yaklaşımda halkın yönetime katılımı ne sadece seçimlere katılmak ne de oy vermektir. Önemli olan karar verme sürecine doğrudan ve sürekli olarak etkide bulunmaktadır.¹⁰⁹⁴ Yerel yönetimlerin halkın kendi kendini yönetmesine olanak veren kurumlar olması nedeniyle, yani halkın kendi eliyle seçtiği organlar aracılığı ile bu kurumları yönetmesi nedeniyle, hemen hemen bütün ülkelerde yerel yönetimlere demokratik kurumların en önde geleni gözü ile bakılmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin demokratik kurumlar olarak nitelenebilmesi için, bu yerlerin yönetim organlarının salt seçimle oluşacağının öngörülmesi yetmez, bunun yanında gerçek bir halk katılımının sağlanması için gerekli koşulların sağlanması da gereklidir.¹⁰⁹⁵

Yerel seçimler, halk katılımının en önemli ve yaygın aracı olarak, siyasal sistemlerin çağdaşlığını belirlemede en önemli etken olmasına, siyaset adamları üzerinde büyük bir baskı aracı oluşturmasına, yerel düzeyde uygulanacak politikaların temel belirleyicilik niteliklerine rağmen, belirli zamanlarla sınırlı olduklarından yetersizlikleri ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, demokrasinin okulu olarak kabul edilen yerel alanda, halk, doğrudan siyasetle ve yerel sorunlarla yüz yüze geldiğinden, seçim dışında, çeşitliliği ve çoğu kez nitelikli etkileme düzeyleri ile daha geniş etkileri olan yerel siyaseti etkileyecek yöntemler üretebilmektedir.¹⁰⁹⁶ Tabi başka katılım yöntemlerine ihtiyaç duyulması, bu yöntemlerin temsili demokrasi yerine ikame edilmesi değil, temsili demokrasinin boşluklarını doldurma ve işleyişinde daha demokratik bir toplum düzeninin gerçekleşmesine katkıda bulunma rolünü üstlenmesinden kaynaklanmaktadır.¹⁰⁹⁷

Ayrıca temsili demokrasinin, profesyonel siyasetçiler ve siyasal partiler eliyle işletilmesi, yurttaş siyasetten uzaklaştırmakta ve bu nedenle de katılımcı ve çoğulcu

¹⁰⁹³ Kalabalık, s. 673.

¹⁰⁹⁴ Nihat Bilgen, "Kamu Yönetimi ve Demokrasi Eğitimi", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayınları, Cilt: I, Ankara, 1985, s.189. ; Dalton, s. 35.

¹⁰⁹⁵ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 55-56.

¹⁰⁹⁶ Çukurçayır, *Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim*, s. 65.

¹⁰⁹⁷ Yılmaz, s. 309.

demokrasi söylemleri güçlenmekte, hatta bu kavramlar toplumu ve siyaseti yeniden tanımlamada anahtar kavramlar haline gelmektedir.¹⁰⁹⁸

Ancak halkın yönetime katılımı hangi biçimde ve boyutta ele alınırsa alınsın, katılımın özünde “demokratikleşmeyi” içerdiği, herhangi bir katılma biçiminin o toplum ya da kurumun demokratikleşme derecesini gösterdiği¹⁰⁹⁹, amacın ise yerel yönetimlerin demokratikleşmesi, denetim altına alınması ve yönetime halk katılımının sağlanması¹¹⁰⁰ olduğu söylenebilir.¹¹⁰¹

Siyasal katılma, vatandaşların siyasal sistem karşısında durumlarını, tutumlarını ve davranışlarını belirleyen bir kavram olduğu, bunun da sadece yerel seçimlerde oy kullanma olarak algılanmaması gerektiği, katılmanın basit bir meraktan yoğun bir eyleme kadar uzanan geniş bir tutum ve faaliyet alanını kapsadığı, yerel anlamda siyasal katılımın sağlanabilmesi için ilgi, önemsenme, bilgi ve eylemin bir arada olması gerektiği¹¹⁰², oyunu kullanan seçmenin, görevini tamamlamış olmayacağı, sadece görevinin başlangıç aşamasını geçmiş olacağı; seçim sonrasında yerel için yapılan hizmetlerin değerlendirilmesi sonucu, coğrafyaya uygun olanların desteklenmesi, yerel ihtiyaca uygun olmayanların ise düzeltilmesi için katkı konulması istenilen bir durum olduğu; yerelin ihtiyaçlarını yerel yöneticiler kadar hatta daha fazlasını yerel halkın bilmekte ve bunların yerine getirilmesinde yönetime destek verecek en etkin birim olarak yer almakta¹¹⁰³ olduğu söylenebilir.¹¹⁰⁴

Katılım, genel olarak bireylerin etkilenecekleri veya ilgili oldukları bir idari kararın alınmasında kimi rolleri üstlenmeleri sürecini ifade ettiği¹¹⁰⁵ halde; yerel planlama hukuku açısından katılım, bireylerin yerel planlama ile ilgili karar

¹⁰⁹⁸ Çukurçayır, **Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim**, s.64. ; İlhan Tekeli, **Modernite Aşılırken Kent Planlaması**, İmge Kitabevi, Ankara, 2001, s. 126-127.

¹⁰⁹⁹ Bilgen, s. 189. ; James, B. Cook, H. George Fredericson, “Citizen Participation and the Administration of Public Policy”, Public Administration and Public Policy, Lexington Books, Toronto, 1977, s. 99.

¹¹⁰⁰ Mustafa Erdoğan, “Anayasa Değişiklikleri ve Demokratikleşme”, **Demokrasi Gündemi**, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Sayı: 18, Ankara, 1994, s. 62.

¹¹⁰¹ Cebe, s. 91-92.

¹¹⁰² Rabia Bahar Üste, “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 448, 2005, s. 52 ; Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, 15. Basım, Ankara, 2003, s. 131.

¹¹⁰³ Üste, s. 55.

¹¹⁰⁴ Cebe, s. 91-92.

¹¹⁰⁵ Kalabalık, s. 673.

sürecinde rol oynamaları, etkide bulunmaları ve böylelikle yaşadıkları çevreyi şekillendirecek süreci yönlendirmeleri¹¹⁰⁶ olarak belirlenen içeriğiyle, siyasal ve yönetsel kadroların belirlenmesinden çok, onların almış olduğu kararlara, yapmış olduğu işlemlere, yurttaşların katılımı olarak¹¹⁰⁷ anlaşılmalıdır.¹¹⁰⁸

Bu anlamda halkın yönetime katılması, idari işlem ve kararların, alınmasından uygulanmasına kadar çeşitli safhalarda gerçekleşmektedir. Halk, karar alma sürecinde, hangi kararların nasıl ve niçin alınacağına ilişkin aşamada, alınan idari işlem ve kararın uygulanması için maddi ve manevi imkânların bir kısmı veya tamamı ile uygulanma aşamasında veya özellikle işlem ve kararın uygulanmasından sonra, mevcut işlem veya kararların hukuka uygun hale getirilmesi için yargı yoluna gitmek yolu ile işlemi yeniden hukuka uygun hale getirme yöntemi ile idari işlem veya karara katılabilir.¹¹⁰⁹

Devlet yapısının üniter veya federal olmasına, hatta ülkenin kendi içindeki değişik bölge yapılarına göre dahi halkın yönetime katılma ve yerel yönetimleri denetlemesi farklılık gösterebilmektedir.¹¹¹⁰ Ancak; demokratik bir rejim olmadan, halkın bilgi edinme hakkı gereği, yerel yönetimlerin teşkilat yapıları, görev ve yetkileri, akçal kaynaklarının yeterliği ve güncel faaliyetleri ile geleceğe yönelik hizmet ve çevre planları hakkında bilgi sahibi olmadan, idarede açıklık prensibi gereği, halkın yerel yönetim birimlerinin elindeki bilgi ve belgeler ulaşma hakkı olmadan ve yerel yönetim politikalarının oluşumu sürecinde dinleyici veya karar alıcı olarak yönetime katılması olanağı sağlanmadan ve son olarak kitle iletişim araçları yolu ile kamuoyu yerel yönetim biriminde neler olup bittiğini öğrenmeden yönetime katılmanın hayatiyet bulması olanaksızdır.¹¹¹¹

Demokratik anlamda katılımın sağlanabilmesi için, öncelikle toplumda, temel demokratik değerlerin, demokratik siyasal kültürün, hoşgörü, karşılıklı saygı ve konsensüse dayalı bir siyasal kültürün benimsenmiş olması, toplumun, demokratik değerleri algılama konusunda devletin gerisinde kalmaması da gerekmektedir. Sivil

¹¹⁰⁶ Turgut, s. 251 .

¹¹⁰⁷ Buran, s. 211.

¹¹⁰⁸ Cebe, s. 92.

¹¹⁰⁹ Kalabalık, s. 672.

¹¹¹⁰ Kalabalık, s. 679.

¹¹¹¹ Kalabalık, s. 674-679.

toplum örgütleri de denilen her türlü demokratik kitle örgütlerinin kurulabilmesi ve bu örgütlere üyelikte hiçbir kısıtlamanın olmaması ve kısıtlamalar var ise kaldırılması gerekmektedir. Ayrıca yerel yönetimler güçlendirilmelidir. Hukuk devleti ilkesi uygulamada güçlendirilmeli, hukuk düzeninde, eğitim sisteminde, siyasal ve ekonomik alanlarda ve güvenliğin sağlanması konusunda devlet, bireyin kutsallığı ve mutluluğu ilkesini ön plana çıkarmalıdır.¹¹¹²

Yönetime katılmaya hazır bir vatandaşın, yönetime katılımını, siyasal hakların varlığı veya yeterliği yanında, gelir, eğitim, meslek ve benzeri ölçülerin olumlu veya olumsuz yönde etkilemektedir.¹¹¹³ Diğer bir deyişle, yönetime katılım için, uygun yasal, kurumsal ve örgütsel düzenlemelerin olması gerekmektedir birlikte buna uygun siyasal kültür, eğitim ve örgütlenme düzeyi, haberleşme ve kitle iletişim araçlarının yaygınlığı da gerekmektedir.¹¹¹⁴

Genel olarak baktığımızda, uygulamada, halk oylaması (seçimler), yurttaş girişimleri, planlama forumları, kamuoyu yoklamaları, halk toplantıları, sanal yollarla etkileşim, gönüllülük veya toplumcu kalkınma modelleri, kişisel görüşme, telefon, dilekçe,¹¹¹⁵ yerel halktan belirli oranda imza toplanması yolu ile yerel yönetimlerin karar organları seçimlerinin yenilenmesi, halka hukuk yaratma yetkisinin tanınması, yerel halkın güvenini kaybetmiş yerel yöneticinin geri çağırılması, belirli bir yönetmeliğin veya herhangi bir kararın veto edilmesi, halka soru sorma yetkisinin tanınması, halkın veya sivil toplum örgütlerinin yerel yönetim birimlerinin kararlarına karşı iptal davası açma yetkisinin tanınması, halka istediği bilgi ve belgeyi alabilme hakkının tanınması, yerel karar organlarında sivil toplum örgütü temsilcilerine temsil hakkı tanınması, yerel baskı guruplarının faaliyetleri, protesto ve itaatsizlik gibi yöntemler ile¹¹¹⁶ yerel halkın yönetime katılması ve yönetimi denetlemesi sağlanmaya çalışılmaktadır.¹¹¹⁷

¹¹¹² Yılmaz, s. 310.

¹¹¹³ Gencay Şaylan, "Bürokratik Sistemlerde Yönetime Katılım Olgusu ve Yapısal Sınırlılıklar", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 2, (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/9331e454eb1fb5b_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi, 25.04.2017, s. 19.

¹¹¹⁴ Buran, s. 214.

¹¹¹⁵ Çukurçayır, *Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim*, s. 63-64.

¹¹¹⁶ Kalabalık, s. 679.

¹¹¹⁷ Cebe, s. 94.

Sonuç olarak, yönetime katılmanın, yönetsel birimin oluşum ve işleyişinin demokratik ilkelere uygun olması yani yönetsel birimle ilgili boyutu ve bu hakkı kullanacak olan yerel toplumun, bu hakkı kullanma bilinci olmak üzere ikinci bir boyutunun olduğu söylenebilir. Ancak Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin 2. paragrafının 2. cümlesindeki düzenlemeye baktığımızda, katılımın sağlanması için sadece yönetsel birimin demokratik yapılanmasının düzenlendiğini görmekteyiz. Oysa hakkı kullanacak olan yerel toplum ile ilgili herhangi bir düzenlemeye ise yer verilmediği ortadadır. Ancak düzenleme olmayışı bu cümledeki düzenlemenin bu boyutu dikkate almadığı veya bu boyut ile tamamen ilgisiz olduğu anlamına gelmemektedir.¹¹¹⁸

4.9. Özerk Yerel Yönetimlerde Yetki ve Görev

Özerklik Şartı'nın dibacesinde, “gerçek yetkilerle donatılmış” yerel yönetimlerden söz edilmektedir.¹¹¹⁹ Yerel yönetimlere verilmesi gereken görev ve yetkiye ilişkin kurallar Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin başlığı “özerk yerel yönetimlerin kapsamı” şeklindedir. Madde toplam 6 paragraftan oluşmaktadır. Bunlardan 1. 2. ve 4. paragrafların kabulü zorunlu ve 3. 5. ve 6. paragrafların ise kabulü zorunlu değildir. Türkiye kabulü zorunlu 3 paragrafın da dâhil bulunduğu ilk 5 paragrafı kabul etmiştir. Sadece 6. paragrafa Türkiye çekince koymuştur. 6. Paragrafta “Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır” şeklindedir. Maddede genel olarak yerel yönetimlere verilmesi gereken görev ve yetkilerin yasal statüsü, kapsamı ve yetkilerin kullanımına ilişkin koşullar düzenlenmiştir.

4.9.1.Özerklik Şartı ile Yetki ve Göreve Sağlanan Statü

Özerk yerel yönetimlere verilmesi gereken yetkilerin tüzel statüsü Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 1. paragrafında düzenlenmiştir. Bu paragraf Türkiye tarafından kabul edilmiştir. Paragraf, “Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm

¹¹¹⁸ Cebe, s. 94.

¹¹¹⁹ Tezcan, s. 264.

yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir¹¹²⁰” şeklindedir. Düzenlemeye baktığımızda, özerk yerel yönetimlere verilmesi gereken temel yetki ve sorumlulukların Anayasa veya kanun ile belirleneceği ancak bu belirlemenin, kanuna uygun olarak, belirli amaçlar için özerk yerel yönetimlere yeni yetki ve sorumlulukların aktarılmasına engel olmayacağı düzenlenmiştir.¹¹²¹

Yerine getirilecek yerel hizmetlerin, çeşitli idari birimler arasında açık bir şekilde paylaşılmasının yerel yönetimin varlığının zorunlu şartı olduğu, IULA'nın Roma kongresinde de kabul edilmiştir.¹¹²² Bilindiği gibi IULA (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği) ve FMCU-UTO (Dünya Birleşmiş Kentler Federasyonu) 1996'da İstanbul'da düzenlenen Habitat U Konferansı'nda başlayan uzun bir süreç sonucunda, aralarına METROPOLIS - Dünya Büyükşehirler Birliği'ni de alarak UCLG – “Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler teşkilatı” adı altında birleşmişlerdir. Merkezi İspanya'nın Barcelona kentinde olan Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı, Ocak 2004'ten itibaren fiilen faaliyete geçmiştir. Teşkilatın temel amacı demokratik yerel yönetimin birleşik sesi ve dünya ölçeğinde savunucusu olmak ve yerel yönetimler ve uluslararası topluluk ile işbirliği içinde değerlerini, amaçlarını ve çıkarlarını korumaktır.¹¹²³”

Merkezi idare ile yerel yönetimlerin ayrı görev, yetki ve sorumluluklara sahip olmaları yerel yönetim özerkliğinin en önemli niteliklerinden biri olduğundan¹¹²⁴ “Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir” şeklindeki düzenleme (Özerklik Şartı'nın 2. Maddesi) ile “özerk yerel yönetimler” ilkesine sağlanmaya çalışılan Anayasal ve yasal güvencenin, yerel yönetimlere verilmesi gereken “temel yetki ve sorumluluklar” içinde sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Böylece, özerk yerel yönetim ilkesinin, ancak yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının da Anayasa ve yasalarla belirlenmesi halinde hayatiyet bulacağı düşünülmüştür. Bu yaklaşım, demokratik hukuk devletlerindeki, temel hak ve özgürlüklere sağlanan Anayasal ve yasal güvenceler anlayışına ve

¹¹²⁰ Turan Yıldırım, s. 154.

¹¹²¹ Cebe, s. 106-107.

¹¹²² Kalabalık, s. 274. ;

¹¹²³ (Erişim) <http://www.iula-emme.org/tr/index.htm>, 31.12.2015.

¹¹²⁴ Kalabalık, s. 273.

kanuni idare anlayışına uygun bir anlayıştır.¹¹²⁵

İkinci olarak, merkezi idare ile yerel yönetimlerin ayrı görev, yetki ve sorumluluklara sahip olmaları, idareler arası ilişkilerin düzenlenmesinin ilk kademesi olması nedeniyle¹¹²⁶ yönetimler arasında görevlerin birbirine karışmasını önlemek amacıyla, her yönetim kademesinin görev alanı iyice tanımlanarak, sınırlanmak¹¹²⁷ suretiyle, görev tanımı konusundaki ihtilafların özerk yerel yönetim ilkesine zarar vermesi önlenmek istenmiştir. Bu konudaki tereddütleri kesin olarak ortadan kaldırmanın, ancak yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının Anayasa veya yasa ile saptanması halinde sona erdirileceği düşünülmüştür. Aksi takdirde, bu konuda tereddüt olması, yerel yönetimlerden, her boyutu ile güçlü olan merkezi yönetimin, belirsizliği bahane göstererek yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarına müdahale etmesine fırsat verilmiş olacaktır.¹¹²⁸

Kaldı ki kamu hizmetlerinin bölüştürülmesinde açık yasal düzenlemelere dayanılması, her hizmete ilişkin yetki ve sorumluluğun bir yönetime verilmesi ve sahipsiz hizmet bırakılmaması ilkesinin de bir gereğidir. Bunun yapılmayıp, kimi hizmetlerin sahipsiz bırakılması veya aynı hizmetin yürütülmesindeki yetki ve sorumluluğun birden fazla yönetime verilmesi halinde, hizmetin bütünlüğü bozulacağı gibi, akçal ve başka nedenlerle yönetimler arasında o hizmetin görülmesi nedeniyle anlaşmazlıklar çıkabilecektir. Bu durum hizmetin sahipsiz kalmasına ve hizmetin iki kurum tarafından sahiplenilmesine neden olacak¹¹²⁹ ve her halükarda hizmetlerin aksamasına neden olacaktır.¹¹³⁰

Ayrıca bazı kamu hizmetleri arasındaki yakın ilişki, bu hizmetlerin yürütülmesinde, yetki ve sorumluluk açısından merkezi idare ile yerel yönetim birimleri arasında net bir işbölümünü belirsiz hale getirdiğinden¹¹³¹ yetki ve sorumlulukların paylaşımının Anayasal ve yasal düzeyde yapılması bu belirsizliği de sona erdirecektir. Yerel yönetimlere ait yetki ve sorumlulukların, Anayasa ve yasa-

¹¹²⁵ Cebe, s. 107.

¹¹²⁶ Kalabalık, s. 273.

¹¹²⁷ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 301.

¹¹²⁸ Cebe, s. 108.

¹¹²⁹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 300.

¹¹³⁰ Cebe, s. 108.

¹¹³¹ Toprak, *Yerel Yönetimler*, s. 4.

larda, net olarak tanımlanması ile merkezi idare ile yerel yönetimlere ve de yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında meydana gelebilecek yetki çatışmaları¹¹³² önlenmiş olacaktır.

Paragrafın ikinci cümlesi ile de, yaşanan hızlı kentleşme olgusu ile birlikte, miktar olarak artan ve çeşitlenen kentsel hizmet talepleri karşısında, yerel yönetimlerin her geçen gün artan hizmet talepleri ile karşı karşıya kalmaları nedeniyle¹¹³³ bu taleplere cevap verebilmesi için, merkezi idareden, yerel yönetim birimlerine yetki ve sorumluluk aktarımının önünün her zaman açık tutulması amaçlanmıştır. Bu düzenleme ile yerel yönetimlerin sunması gereken yerel hizmet taleplerinin çeşitlenerek arttığı da dolaylı olarak kabul edilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin, birtakım yetki ve sorumlulukların Anayasa ve yasalarla merkezi idareye bırakılmış olduğu bahanesi ile yerel hizmet taleplerinin karşılanmamasına ilişkin bahanelerin önü kesilmek istenmiştir.¹¹³⁴

Genel olarak, ülkelerin demokratikleşmesi ile yerel yönetimlerin güçlenmesi arasındaki sıkı ilişkiden dolayı, siyasi rejimler demokratikleştikçe merkezi idare, yürüttüğü hizmetlerin yerel nitelikte olanlarını kademeli olarak yerel yönetimlere devretmektedir.¹¹³⁵ Bu paragraftaki düzenleme ile bu anlayış aynen benimsenmiş olmaktadır.¹¹³⁶

4.9.2. Genel Yetki ve Mutlak Takdir Yetkisi

Yerel yönetimlere verilmesi gereken yetkilerin kapsamı ve neler olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 4. maddenin 2. paragrafında düzenlenmiştir. Bu paragraf Türkiye tarafından kabul edilmiştir. Paragraf, “Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır” şeklindedir. Burada, yerel yönetimlerin, yasaların çizdiği sınırlar dâhilinde kendilerine bırakılmış

¹¹³² Tezcan, s. 261.

¹¹³³ Fatih Yüksel, s. 177.

¹¹³⁴ Cebe, s. 109.

¹¹³⁵ Kalabalık, s. 281.

¹¹³⁶ Cebe, s. 109.

veya başka bir yönetim birimine bırakılmamış konularda faaliyette bulunabilecekleri¹¹³⁷ ve yetkilerini yerine getirirken tam bir takdir yetkisine sahip oldukları düzenlenmiştir.¹¹³⁸

Bu paragrafta, “kanun tarafından belirlenen sınırlar” ibaresi kullanılarak, yönetsel yönden özerk yerel yönetim anlayışının benimsendiği yinelenmiştir. Böylelikle özerk yerel yönetimlerin prensip olarak yetki ve sorumluluklarını kendilerinin düzenleyemeyeceği anlayışı da benimsenmiş olmaktadır. Yine bu paragrafta, özerk yerel yönetimlerin istisnalar dışındaki tüm yerel hizmetler bakımından genel yetkili olduğu benimsenmiştir. Başka bir deyişle, yerel yönetimlerin, açık olarak başka bir kuruluşa verilmemiş yerel hizmetleri yerine getirme konusunda genel yetkiye sahip olmaları gerektiği, çünkü kamu sorumluluğunun yerine getirilmesinin birinci derecede vatandaşlara en yakın olan yerel yönetim kuruluşlarına düştüğü bu nedenle de bu nevi hizmetler bakımından bölgesel ve merkezi idare kuruluşlarının bu görevlere karışmamaları gerektiği anlayışı benimsenmiştir.¹¹³⁹ Bu anlamda genel yetki; yerel yönetimlerin, yerel nitelikteki her türlü faaliyeti başka makamların karışması olmaksızın ve başka yönetimlere bırakılmış olmayan ve kendilerine yasalar ile yasaklanmamış olan her işi görmeleri yani olabildiğine fazla yetkinin yerel yönetimlere bırakılması demektir.¹¹⁴⁰

Özerk yerel yönetimler ilkesi gereği, yerel yönetimler, merkezi yönetime bağlı bir alt kuruluş olmayıp, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan yerel topluluğun organik ifadesidir. Bu nedenle merkezle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler “ortaklık ve işbirliği” ilkelerine dayanmalıdır.¹¹⁴¹ Yine bu nedenle bu bölüşmede, yetki devrinin değil de yetki paylaşımının esas alındığı bilinmelidir.¹¹⁴²

Ayrıca paragrafla, özerk yerel yönetimlere verilmesi gereken yetki ve sorumlulukların genel yetki prensibi çerçevesinde belirlenmesi öngörüldükten sonra, yetki ve sorumluluğa ilişkin tüm konularda yerel yönetim birimlerinin tam takdir

¹¹³⁷ Yeter, s. 35.

¹¹³⁸ Cebe, s. 109.

¹¹³⁹ Pirlar, Tortop ve Başsoy, s. 37.

¹¹⁴⁰ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.50; Keleş, *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler*, s. 25; Yeter, s. 35.

¹¹⁴¹ Kalabalık, s. 273 .

¹¹⁴² Kalabalık, s. 273.

hakkına sahip olduğunun da eklenmesi ile özerk yerel yönetimlere verilmesi gereken yerel nitelikteki herhangi bir yetkinin yerel yönetimlere mi yoksa merkezi idareye mi ait olduğu hususunda çıkacak bir ihtilafta, yerel yönetim biriminin tercihinin belirleyici olduğu anlayışı benimsenerek, özerk yerel yönetim birimi lehine yorum yapma ilkesi benimsenmiştir.¹¹⁴³

Ancak paragrafta yetki ve sorumluluk paylaşımının, genel yetki prensibine göre yapılacağı belirtilmiş olmasına rağmen, hangi yetkilerin yerel nitelikte olduğu veya yetkilerin tek tek sayılması yöntemi ile hangi yetkilerin yerel yönetimlere bırakılması gerektiği düzenlenmemiştir. Görev bölüşümü, hizmetlerin vatandaşa en etkin ve en yararlı biçimde götürebilecek kuruluşların tespiti için merkezi idare ile mahalli idareler arasında hangi tür hizmetlerin merkez idare, hangilerinin mahalli idare kuruluşları tarafından yerine getirileceğinin açıklanmasıdır.¹¹⁴⁴

Yetki ve sorumluluğun özerk yerel yönetimler ile merkezi idare arasında paylaşımında amaç, yerel hizmetlerin vatandaşa en iyi biçimde götürebilecek kuruluşlar tarafından yapılmasıdır. Hizmetlerin yapılmasını en etkin ve yararlı biçimde sağlayabilecek kuruluşun seçilmesidir. Yerel nitelikteki hizmetlerin yerel yönetimlerce yeterli ve en iyi nitelikte yerine getirileceğine inanılmasının nedenleri ise; yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçları daha iyi bilmeleri, hizmetlerin yürütülmesinde basitlik, ucuzluk ve çabukluk sağlamalarıdır.¹¹⁴⁵ Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde zaman bakımından etkinliği azaltan birçok neden olmakla birlikte, sunulacak olan kamu hizmetlerine ilişkin yetki ve sorumlulukların yönetim birimleri arasında net bir işbölümü anlayışı ile belirlenmemiş olması en önemli nedenlerden biri olarak öne çıkmaktadır.¹¹⁴⁶

Yerel yönetimler ile merkezi idare arasındaki yetki ve görev paylaşımındaki ölçütler üzerinde görüş birliği olduğu söylenemez. Ancak her hizmetin bir sahibinin bulunması, sahihsiz hizmet bırakılmaması¹¹⁴⁷ anlayışı genel olarak kabul edilmektedir. Yerel yönetimler ile merkez idare arasında yetki ve sorumluluğun

¹¹⁴³ Cebe, s. 111.

¹¹⁴⁴ Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 39.

¹¹⁴⁵ Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 39.

¹¹⁴⁶ Toprak, *Yerel Yönetimler*, s. 4.

¹¹⁴⁷ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 300.

paylaşımında, etkinlik ve verimlilik, yerellik ve bölünebilirlik ve gelenek gibi ölçütlere dayanılmasına rağmen, salt bu ilklere dayanılması yetmeyeceğinden, çoğulculuk, demokratiktik, karar alma süreçlerine vatandaşın katılımının sağlanması gibi iyi bir toplumun oluşmasını sağlayıcı ilkeler de elbette göz önünde bulundurulması gereken ilkelere dir.¹¹⁴⁸

Etkenlik ve verimlilik; hizmetin yürütülmesindeki yetki ve sorumluluğun onu en etkin bir şekilde yerine getirecek olan idari birime verilmesidir.¹¹⁴⁹ Her hizmet onu en iyi biçimde görebilecek olan yönetime bırakılmalıdır.¹¹⁵⁰ Yerel yönetim birimlerinin sunduğu hizmetlerde etkenlik; yürütülen hizmetlerin yerel topluluğun beklentilerine uygun olması, kamu yararı ölçütünün sürekli göz önünde bulundurulması, hizmetin gerekli zaman diliminde en kısa sürede yürütülüp tamamlanması, hizmet için belirli bir hedef öngörülmüş ise bu hedefin gerçekleştirilmesi ve hizmetin, hizmetten yaralananlar için doyum sağlayacak kalitede gerçekleştirilmiş olmasıdır. Verimlilik ise yerel yönetimlerin yerel hizmetleri yerine getirirken, insan, para, araç, taşınmaz ve zaman unsurları bakımından en az kaynak kullanarak, en fazla hizmet üretmesidir. Başka bir deyişle hizmetin hizmet birimi başına en düşük maliyetle sunulabilmesidir.¹¹⁵¹ Ancak yürütülmesi gereken hizmetlere salt etkinlik açısından yaklaşılması, halkın oyu ile seçilmiş yerel meclislerin, yerel yönetimleri ilgilendiren konulardaki politikaların tespit edilmesi ve özellikle bunların uygulanmasına engel olduğundan, yerel yönetimlerin özerkliği bakımından kimi olumsuzlukları da beraberinde getirebilmektedir.¹¹⁵²

Yerellik ve bölünebilirlik; hizmetin faydasının bölünebilirliği ve etkisini gösterebildiği alan ile ilgilidir. Gerçekten, milli savunma veya dış işleri gibi kimi kamu hizmetlerinden, ülkenin tamamında yaşayanlar yerine, sadece belirli bir bölge ya da daha dar bir coğrafik alanda yaşayanların faydalandıklarını söylemek

¹¹⁴⁸ Kalabalık, s. 280. ;Tekeli, Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi, s. 13.

¹¹⁴⁹ Kalabalık, s.280. ;Öncel, Mahalli İdareler Maliyesi, s. 36.

¹¹⁵⁰ Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s. 301.

¹¹⁵¹ Selçuk Yalçındağ, "Yerel Yönetimlerde Etkinlik", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, TODAİE Yayınları , Cilt: 6, Sayı: 1, Ankara, 1997, (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/9d11a5eb9a364f6_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yoneti mler%20Dergisi, 12.02.2017, , s. 3-4.

¹¹⁵² Kalabalık, s. 282.

imkânsızdır. Bu anlamda bölünmezlik özelliği milli sınırlara kadar ulaşan hizmetlerin merkez idare tarafından, belli bir bölge ile sınırlı olan hizmetlerin ise yerel yönetimlerce yerine getirilmesi gerektiği kabul edilebilir.¹¹⁵³

Hizmetlerin bölüşümünde geleneğin etkisi de yadsınamaz. Gerçekten de, kamu hizmetlerini yürütülmesinde yetki ve sorumluluğun, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaşımında her zaman etkinlik, verimlilik ve bölünebilirlik gibi ekonomik güçlükler belirleyici olmayabilir; tarihi, sosyolojik ve siyasi nedenlerin şekillendirdiği gelenekler de etkili olabilir.¹¹⁵⁴ Açıklanan bu ilkeler ışığında Özerklik Şartı'nın bu paragrafı ile benimsenen genel yetki anlayışı çerçevesinde, yürütülmesi gereken herhangi bir kamusal hizmetin ifasında yerel yönetim birimlerinin etkinlik ve ekonomik verimlilik sağlayacağı, hizmetin ifasından sağlanan faydanın ulusal sınırlar içindeki herkes tarafından bölünmez bir şekilde faydalandığı bir faydayı sağlayan bir hizmet olmak yerine hizmetin ifasından belirli bir yerdeki topluluğun faydalandığı hizmetlerin yürütülmesindeki yetki ve sorumluluğun yerel yönetim birimlerine bırakılması gerektiğinin benimsendiği söylenebilir.¹¹⁵⁵

4.9.3. Yetkide Vatandaşa Yakınlık İlkesi

Yetkide vatandaşa yakınlık ilkesi, Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 3. paragrafında düzenlenmiştir. Bu paragraf Türkiye tarafından kabul edilmiştir. Paragraf, “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır” şeklindedir. Bu düzenleme ile kamusal sorumlulukların, hizmetlerinin genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın yönetimlerce yerine getirilmesi ilkesi benimsenmiştir.¹¹⁵⁶

Bu ilkenin kabulü ile bütün kamu hizmetlerinin tek bir merkezden görülmek şeklindeki yapılanmayı amaçlayan merkeziyetçilik anlayışına karşın, ulusal nitelikte

¹¹⁵³ Kalabalık, s. 282-283.

¹¹⁵⁴ Kalabalık, s. 283 .

¹¹⁵⁵ Cebe, s. 113.

¹¹⁵⁶ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.51, Yeter, s. 36.

olmayan işler için kişilerin kendi işlerini kendi yörelerinde kendilerinin görmesi sağlanarak, halkın gücü halk için halkla birlikte denilecek biçimde, demokratikleşmeyi güçlendirmek ve ekonomik açıdan da işletmecilik gereklerine uygun bir anlayışla kamu hizmetlerinin yürütülmesi anlayışı benimsenmiştir.¹¹⁵⁷

Bu ilkenin kabulü ile öncelikle, yerel yönetimlere daha çok yetki aktarılarak, yerel yönetimlerin özerkliklerinin artırılması hedeflenmiş¹¹⁵⁸; her hizmetin merkezden planlanması, finansmanı ve yürütülmesinin önüne geçmek ve hizmette verimlilik, ekonomiklik ve sürat sağlamak¹¹⁵⁹ amaçlanmıştır. Aslında bu düzenleme ile yer yönünden yerinden yönetim anlayışı benimsenerek, alanın, yerin önem taşıdığı¹¹⁶⁰, belirli bir alanda, topluluğun “ortak”, ve “yerel” ihtiyaçlarını¹¹⁶¹ yani belirli bir yörede yaşayan insanların o yerde yaşıyor olmalarından kaynaklanan, ortak ve yerel nitelikteki gereksinmelerinin yeterince karşılanabilmesi yetkisinin yerel yönetimlere verilmesi gerektiği öngörülmüştür.¹¹⁶²

Bu ilkeye göre kural olarak, kamu hizmetleri vatandaşa en yakın ve en alt seviyedeki idari birim tarafından yerine getirilmelidir. Her hangi bir hizmetin vatandaşa yakın olan en alt seviyedeki idari birim tarafından ya hiç ya da etkin bir biçimde yerine getirilememesi halinde ancak o zaman bir üst seviyedeki idari birim tarafından o hizmetin yerine getirilmesindeki yetki ve sorumluluk üstlenilebilir¹¹⁶³. Başka bir anlatımla, hizmette halka yakınlık olarak da bilinen bu ilke; yetkinin ve görevin görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması; alt düzeyin, yetkisini ve görevini, üst düzeye ancak mutlaka gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi için devretmesidir.¹¹⁶⁴ Hizmette halka yakınlık ya da yerellik olarak da bilinen bu ilkeye aykırı olarak yetki ve sorumluluğun, görülmesi gereken hizmete en yakın birimden bir başka birime verilebilmesinin şartı ancak, görevin kapsam ve niteliğinin bunu zorunlu kılması ve yerel yönetimlerin bu görevi yerine

¹¹⁵⁷ Tezcan, s. 183.

¹¹⁵⁸ Yeşeren Eliçin Arıkan, “Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler”, *Görüş Dergisi*, TÜSİAD, S.58, İstanbul, 2004, s. 39.

¹¹⁵⁹ Yeter, s. 36.

¹¹⁶⁰ Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 12.

¹¹⁶¹ Toprak, *Yerel Yönetimler*, s. 7.

¹¹⁶² Cebe, s. 115.

¹¹⁶³ Kadir Koçdemir, “Avrupa Birliği Hukuk ve Mahalli İdareler”, *Türk İdare Dergisi*, İçişleri Bakanlığı, S. 426, Ankara, 2000, s. 280.

¹¹⁶⁴ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkelerle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, s. 280.

getirecek yetenek ve ekonomik güçten yoksun olmalarıdır.¹¹⁶⁵

Aslında, bu ilke bir sosyal felsefe ve etik ilkesi olarak, toplumsal ve siyasal yaşamın her alanında bireyin ve bireye yakın toplumsal birimlerin eylem alanlarının ve eylem önceliğinin korunması amaçlanmakta ve üst birimlerin sadece alt birimlerin yetersiz kaldığı alanda ve orada harekete geçmesini öngörülmektedir.¹¹⁶⁶

Subsarıtiy ilkesi olarak da anılan ve Türkçe karşılığı yerellik ilkesi olan bu ilke¹¹⁶⁷ Avrupa düşünce tarihinde ilk olarak 1931 yılında, Papalık tarafından toplumsal konularda Katolik kilisesinin resmi görüşünün açıklandığı, “Quadragesimo Anno” bildirgesinde açıkça yer almış ve böylece “kişiliğın korunması” ve “dayanışma” ilkeleri ile birlikte kilisenin toplum öğretisinin temellerinden biri olduğu kabul edilmiştir. Kilise, ilkeyi, toplumsal işlerde önceliğın bireye en yakın kurumlara veya guruplara ait olması; üst düzeydeki kurumların ancak alt düzeyin yetersiz kalması halinde ve sadece yardım amacıyla müdahale etmesi anlamında kullanmıştır. Bu ilke, devlet merkezietçiliğine ve totalitarizmine karşı daha küçük toplumsal birimleri hareket serbestisine ve sorumluluğaa kavuşturmayı amaçlamaktadır.¹¹⁶⁸ Bu ilkeye Avrupa Konseyi büyük önem atfetmekte, bu ilke doğrultusunda yerel ve bölgesel yönetimlere daha çok yetki aktararak bu birimlerin özerkliklerinin artırılması amaçlanmaktadır.¹¹⁶⁹

4.9.4. Yetkilerin Planlanmasında Yerel Yönetimlerin Katılım Hakkı

Yetkilerin planlanmasına yerel yönetimlerin katılım hakkı, Özerklik Şartı'nın 4. maddenin 6. paragrafında düzenlenmiştir. Ancak Türkiye bu paragrafa çekince koyarak yerel makamları ilgilendiren planlama ve karar süreçlerinde, kendilerine önceden danışılmasını kabul etmemiştir. Paragraf, “Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle

¹¹⁶⁵ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 51.

¹¹⁶⁶ Bilal Canatan, “Bir AB Hukuku İlkesinin Fikir Kaynakları: Totaliterizme Karşı "Subsarıtiy"”, *Liberal Düşünce Dergisi*, S.38-39, Bahar-Yaz 2005, s. 143.

¹¹⁶⁷ Canatan, s.135; Ruşen Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Kitabevi, Ankara,1998, s. 146.

¹¹⁶⁸ Canatan, s.135; Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, s. 146.

¹¹⁶⁹ Arıkan, *Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler*, s. 39.

olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır”¹¹⁷⁰ şeklinde olup, yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçlerinde önceden yerel yönetim birimlerine danışılması hususları düzenlenmiştir.¹¹⁷¹ Paragrafla, yerel yönetimlerin sınırlarını aşan fakat yerel yönetimlerin görev alanıyla yakından ilişkili olan bütün konularda, örneğin bunların incelenmesinde, planlanmasında ve karar aşamalarında ilgili yerel yönetimlerin görüşlerinin alınması¹¹⁷² düzenlenmiştir.

Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin 2. paragrafında belirtildiği üzere, demokratik açıdan, özerk yerel yönetim anlayışının hayatiyet bulması için, yerel toplumun özerkliğinin korunması yani yerel toplumu oluşturan bireylerin hayatlarını, gerek tek tek, gerekse de topluca, doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren, yerel yönetim birimleri karar ve işlemlerine, yerel toplumun oluşum aşamasında en geniş şekilde katılımı ne kadar gerekli ise yerel yönetim birimlerinin de merkezi idareye karşı özerkliğini sürdürebilmeleri bakımından, hukuksal konumlarını etkileyen karar ve işlemlere oluşum aşamasında katılımı o kadar gereklidir. Yani bireylerin kendi konumlarını belirleyen işlem ve kararlara katılımı nasıl ki demokrasinin ve yerel toplum özerkliğinin korunması için elzem ise, yerel yönetimlerin de, kendi konumlarını etkileyen karar ve işlemlere baştan katılıp bu süreci etkilemeleri ve bu yolla merkezi idareye karşı özerkliklerini baştan korumaları o kadar elzemdendir. Bu yolla dolaylı olarak yerel toplumun özerkliği korunmuş olacaktır.¹¹⁷³

¹¹⁷⁰ Bkz. RG: 03.10.1992-2364.

¹¹⁷¹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 51; Yeter, s. 39.

¹¹⁷² Pirlar, Tortop ve Başsoy, s. 37.

¹¹⁷³ Cebe, s.119.

DEĞERLENDİRME

Birlikte yaşamının gereklerinden olan organizasyon ve yönetim ihtiyacı, tarihsel olarak coğrafyaya, kültüre, inanışa ve etnisitelere göre çok farklı uygulamalara yol açmıştır. Demokrasi, bilinen yazılı tarihin söylediği gibi antik çağda Yunan sitelerinde o günün ihtiyaçlarına göre uygulanan bir yönetim şeklidir. Tarihsel olarak modern çağlara gelindiğinde ise, yaklaşık iki yüz yıllık bir demokrasi tecrübesinden bahsedilebilir. Bu son dönem demokrasi tarihi incelendiğinde; öncelikle devletin temel üç erkini kuvvetler ayrılığı ilkesine göre oluşturmanın öne çıkartılması yoluyla bireyin haklarının devlet karşısında garanti altına alınmasının amaçlandığı; buna bağlı olarak, yönetim erkinin dönemsellik esasına göre halk tarafından seçilerek oluşturulması esasına dayanıldığı görülecektir. Doğal olarak, tarihsel süreç her ülkede aynı zamanda başlayıp aynı şekilde gelişmemiştir. Ama genel olarak halkın iradesinin egemen olduğu kişi haklarının devlete ve diğer güçlere karşı korunmaya çalışıldığı genel bir uygulamadan bahsedebiliriz.

Demokratik siyasal sistemlerde dört temel ilkeye vurgu yapılır: Bunlardan birincisi, halkın doğrudan ya da dolaylı şekilde katılımıyla oluşan siyasal kararlara tüm yurttaşların dâhil olmasıdır. İkincisi, alınacak siyasal kararların bir tartışma ve oylama sonucunda olması ve üçüncüsü de siyasal kararların halkın siyasal eğitiminin sürekliliğini sağlayacak şekilde alınmasıdır. Bunlar işlerliği olan bir demokrasinin temel koşulları sayılabilir. Bunların benimsenmesinin sonucu olarak denetim, dördüncü bir ilke olarak ortaya çıkmaktadır. Şu kadar ki; yönetimin denetimi yalnızca belirli gruplar ya da kesimlerce değil, tüm yurttaşlar tarafından gerçekleştirilmelidir. Bu fikri çerçevenin daha belirgin şekilde hayata geçirilmesi yerel yönetimlerle mümkün olmaktadır. Yerel yönetimlerin varoluşunun siyasal amaçlarının özünde demokrasi inancı yatar.

Antik Yunan'da olduğu gibi toplumun idaresine ait kararların doğrudan alındığı bir modelin uygulamasındaki güçlükler nedeniyle temsili demokrasi modeli, siyasi partiler ve seçimler aracılığıyla halk iradesini devlet ve diğer yerel idarelere egemen kılma, demokrasinin temel uygulama şekli olmuştur. Bu yeni dönemde demokrasinin en önemli araçlarından birisi siyasi partiler olmuştur. Halk, yasama ve

denetim görevini yapacak olan meclise göndereceği temsilcilerini siyasi partilerin belirlediği adaylar içerisinde seçmektedir. Ancak, adayların belirlenmesinde ve sıralamasının oluşturulmasında halkın iradesi sınırlı kalmıştır. Bu durum karar alma süreçlerinde halkın iradesinin yönetsel alana taşınmasında güçlükler yaşanmasına, çoğunluğun seçtiği adayların meclislere gitmesi nedeniyle azınlıklarının hak ve taleplerinin duyulmamasına, içerde ve dışarıda azınlıkların radikalleşmesinden kaynaklanan krizlerin çıkmasına, seçilmelerinden sonra temsilcilerin kendi siyasal hedefleri ya da siyasi partilerin programları doğrultusunda çalışmalarına, hesap vermektedir. Bir sonraki seçimlere kadar kaçınmalarına siyasi parti ve meclislerde çalışmanın temsilciler tarafından kariyer tamamlama aracı haline getirilmesine ve yasama kariyerciliğinin yaygınlaşmasına, bu şekilde profesyonelleşen siyasetçilerin halkın hak ve taleplerine ulaşmasında bir engel haline gelmelerine neden olmuştur. Siyasi partilerin halktan ve taleplerinden kopuk politikalar izlemeleri, yaygın şekilde görülen siyasi fırsatçılık ve yozlaşma örnekleri demokrasilerde meşruiyet krizlerinin yaşanmasına neden olmuştur.

Bütün bunların yanı sıra, hızlı bir şekilde yaşanan küreselleşme ve iletişim imkânlarının yaygınlaşması, klasik vatandaşlık anlayışının değişmesine yol açmıştır. Yaşanan yoğun farkındalık süreçleri, vatandaşların siyasetten ve yönetimden beklentilerini önemli ölçüde artırmıştır. Devletin ve yerel yönetimlerin sunduğu kamusal hizmetlerin kalitesinin artırılması ve refah beklentisi giderek yükselmiştir.

Bireylerin aldıkları eğitim, iletişim ve medya imkânlarının sağladığı aydınlanma ve bilgilenme bireylerde ve toplumda devlete olan güvenin azalmasına neden olarak, meşruiyet tartışmalarını yoğunlaştırmıştır. Halkın siyasi parti faaliyetlerine, seçimlere katılımı gözle görülür şekilde azalmıştır. Bu durum, özellikle meşruiyeti ve yönetime olan güveni artırmak amacıyla yine demokrasi felsefesi temel alınarak katılımcı demokrasi anlayışının ve usullerinin geliştirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Böylece; siyasete ve yönetime mesafe koymuş toplumun tekrar bu konulara yaklaşmasını sağlamak amacıyla, halkın yönetimin karar alma süreçlerine katılmasını, denetlemesini ve ortaya çıkan sonuçların sorumluluğunu da üstlenecek toplumsal bilinç üretilmesini sağlama amacıyla katılımcı demokrasi anlayışı ve uygulamaları oluşturma amaçlanmaktadır.

Yönetime halk tarafından katılımın sağlanması ile demokrasinin belli çıkar guruplarının menfaati için çalışan bir mekanizma olmasının, ussallığının kaybolmasının ve bireysel hakların zayıflatılmasının önüne geçecek ilkelerin belirlenmesi ve kurumsallaşması hedeflenmektedir. Bu sayede; demokrasi anlayışı çerçevesinde belirli amaçlar etrafında toplanarak örgütlenerek siyasal faaliyet gösterilmesi teşvik edilmekte ve bireysel hakların korunması öne çıkmaktadır.

Özellikle; katılımın çeşitliliğinin artırılması ve karar alma süreçlerinde toplumsal uzlaşmanın sağlandığı siyasal süreçlerin çeşitlendirilerek halkın kararlara katılma ve ihtiyaçları birlikte belirleme hakkının tanınması söz konusudur. Katılmanın bir hak olarak tanınması suretiyle vatandaşların yaşadıkları kentlerin, mahallelerin yönetilmesinde söz sahibi olmaları amaçlanmıştır. Bütün bunlar, katılımcı demokrasinin teorik özünü oluşturmaktadır.

Katılımcı demokrasinin hayata geçirilmesiyle örgütlü çıkarların yanında bireysel hakların korunmasını sağlayacak şartlar oluşturulabilecektir. Katılımcı demokrasi yaklaşımı, temsili demokrasinin krizlerini tamamen yok etmemekle birlikte, önemli ölçüde hafifletmektedir. Bu yaklaşım, bireyleri ve iktidar alanı dışındaki kitleleri sadece oy veren nesnelere olmaktan çıkarıp onları katılma, etkileme ve karar verme sürecinin öznesi haline getirmeyi amaçlamaktadır.

Katılım yollarının açık tutulması, toplumsal gerilimi azaltıcı, vatandaşlık duygularını güçlendirici rol oynayabilir. Gerçekten siyasal katılımın, çeşitli toplum kesimlerine temsil olanağı sağlayarak, toplumda belli bir dengenin ve uzlaşmanın oluşumunu kolaylaştırdığı görülmektedir. Siyasi partiler, toplumda yaşayan bireylerin görüşlerinin oluşmasında önemli ölçüde rol oynamak suretiyle onları aktif siyasal yaşamın içine çekmede etkili olabilmektedirler. Bireyler, siyasi partiler içerisinde bilgilerini önemli ölçüde geliştirebildikleri gibi, geliştirdikleri fikirleri siyasal alana aktarma imkânı bulabilmektedirler. Böylelikle devlet ve bireyler arasında siyasi partiler aracılığıyla doğal bir bağ kurulmaktadır. Sağlanan bu bağ, siyasal kültürün gelişmesine katkıda bulunduğu gibi, bireylerin siyasal toplumsallaşması konusunda da katkıda bulunmaktadır. Bu anlamda siyasi partiler katılımcı siyasetin en önemli aktörlerinden birisi olarak demokratik hayatın vazgeçilmez unsurlarından birisi haline gelmektedirler.

Seçimler ve oy hakkı, seçmenlerin temsilcilerini ve dolayısıyla yönetenleri denetime tabi tutmalarını sağlamaktadır. Seçimler hem bireysel hem de toplumsal taleplerin yansımaya olanak vermektedir. Seçimler aracılığıyla halk, ülkeyi ve yereli geçici olarak yönetecek hükümeti ve yöneticileri seçmekte ve parlamentoda temsil edilebilmektedir. Seçmenler, temsilcileri aracılığıyla isteklerini devlete ve yerel yönetimlere iletebilmekte ve karar alma süreçlerini etkileyebilmektedirler. Ayrıca meclislerde bulunan muhalefet aracılığıyla kontrol ve denge sağlama imkânı da doğmaktadır.

Siyasi partiler, seçimler, oy hakkı vb. klasik demokratik usuller terk edilmemekle birlikte, uygulamada görülen aksaklıkları gidermek ve demokrasinin yağadığı meğruiyet krizlerini ağmak maksadıyla çeğitli yaklağımlar geliğtirilmiğtir. Katılımcı demokrasi anlayışını hayata geçirmek için gündeme getirilen yaklağımlardan birisi ynetiğimdir. Yönetim değil ynetiğim, yani yukarıdan ağağıya doğru hiyerarėik bir yönetim anlayışı yerine, tüm toplumsal aktörlerin karėılıklı iğbirliği ve uzlağmasına dayanan, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluğlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindenliği esas alan bir anlayışı anlatmak için kullanılan bir kavramdır. Ynetiğim, demokrasinin yerleğmesi için çok önemli olan demokratik kültürün yerleğmesi açısından oldukça önemli rol oynamaktadır.

Yerel düzeyde demokrasinin gerekleğebilmesi temelde iki koğulun sağlanmasına bağlıdır: Yerel yönetimlerin merkezi otorite karėısında kısmi olarak hareket alanını geniğleten ve merkezin katı baskı ve denetiminden uzak tutan özerklik, diğeri de demokratik siyasal sistemde hem denetim mekanizması olarak algılanan hem de demokrasinin olmazsa olmaz koğulu kabul edilen katılımdır. Söz konusu katılımın ulusal düzeyde gerekleğmesinin yanı sıra, asıl yerel düzeyde de gerekleğmesi büyük önem tağımaktadır. Hatta yerel yönetimler demokratik siyasal rejimin teminatı kabul edilmektedir. Bu nedenle yerel yönetimler toplumda demokrasi kültürünün yerleğmesi için önemli bir eğitim aracı olarak görülmektedirler. Bölge halkının yerel ihtiyaçları ve sorunlarının etkin bir şekilde çözülmesinin yolu da, siyasal katılımdan geçmektedir. Bu bakımdan mahalli idareler, siyasal katılımın hayata geçirileceği birimler içerisinde önemli bir yer tutmaktadır.

Oysa ülkemizde yerel yönetimlerin karar organlarının seçilmesi halk tarafından gerçekleştirilmektedir. Hem genel seçimlerde hem de yerel yönetim seçimlerinde halkın siyasal tercihlerini büyük oranda eğitim seviyesi belirlemektedir. Diğer yandan yerel seçimlere katılım oranları genel seçimlere katılım oranlarından daha düşük gerçekleşmektedir. Halk yerel seçimlere daha az önem vermektedir. Yerel yönetimlerde, yerelde bulunan halk kesimlerinin temsili daha düşük seviyede kalmaktadır. Yerelde yaşayan işçilerin temsil oranı düşük kalmakta, bununla birlikte esnaf, çiftçi, müteahhit ve mühendisler daha çok temsil imkânı bulmaktadırlar. Kadınların ve gençlerin yerel meclislerdeki temsil oranları da oldukça düşük kalmaktadır. Bunda siyasi partilerin aday gösterme ve seçmenin aday profilinden beklentileri belirleyici olmaktadır. Genç, kadın ve işçi kesiminin yerelde temsilini artıracak tedbirlerin alınması temsil gücünü ve katılımı artıracaktır.

Yerel yönetim seçimlerinde siyasi partiler tarafından gösterilen ve seçilen aday profiline bakıldığında bunların yerel siyasete yönelik değil, daha çok bir sonraki milletvekili seçimlerini hedefledikleri gözlemlenmektedir. Bu da yerel siyasetin zayıf kalmasına neden olmaktadır.

Çoğulcu ve katılımcı demokrasinin etkili araçlarından biri de halkın, yerel yönetimlerin faaliyetlerine katılması ve denetlemesidir. Bunun için de altyapının kurulması gerekir. Yerel demokrasilerin varlık nedenlerinden biri olan halk katılımı ile ilgili düzenekler kurulmadıkça, yerel demokrasiden söz edilemez.

Halkın katılımına ilişkin uygulamalar, çeşitli ülkelerin siyasal, ekonomik, toplumsal, kültürel koşulların farklılıklarına göre katılım alanları ve yolları değişiklik arz eder. Bu değişiklikleri göz önüne alarak katılım yöntemleri hakkında şunlar söylenebilir: Özelde kentsel katılıma en çok gereksinim duyulan konular kent planlaması, çevre koruma, halk oylaması, gerekli ve önemli konularda halk oylamasına gitme, hemşehrilerin yakınmaları ve kentteki toplumsal hareketlerdir. Yerel nitelikli hizmetlerle ilgili kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde, yerel yönetimlere halk katılımını sağlayıcı her tür tedbirleri alabilme imkânı sağlanmalı ve yerel yönetimler belli konularda genel karar organlarının kararı ile halka danışmak amacıyla belli konularda halk oylamasına gidebilmelidir. Ülkemizde halk seçimlere büyük oranlarda iştirak etmekte ancak yerel yönetim

faaliyetlerine ve karar alma süreçlerine ilgi göstermemektedir.

Türkiye’de, doğrudan demokrasi ve yarı doğrudan demokrasi uygulamalarından; geri çağırma, halk oylaması, halk girişimi, halk danışma toplantıları ve planlama çemberlerinin ya hiç kullanılmadığı ya da oldukça ender gündeme geldiği görülmektedir. Hukuki altyapıda ve uygulama kültüründe eksiklikler bulunmaktadır. Az nüfuslu yerel yönetimlerde bu uygulamaların çok daha az olduğu görülmektedir. Belediyeler ve il özel idareleri stratejik planlama süreçlerine katılımı kısıtlı tutmakta, kent konseylerinde alınan kararların bağlayıcı olmaması nedeniyle göz ardı edildikleri gözlenmektedir. Halkın önemli bir kısmının meclis çalışmalarından, gündem ve kararlarından, kent konseyi seçim ve gündemlerinden ve kararlarından haberi olmamakta, geleneksel yerel siyasi baskı gurupları ve aktörleri buraları önemli ölçüde yönlendirebilmektedirler.

Bilgi edinme, saydamlık, hesap verme sorumluluğu gibi kavramlar yönetim modeliyle birlikte öne çıkmıştır. Etkin bir katılım ve denetimin sağlanmasının araçları olarak, belirtilen ilkelerin siyasette ve yönetimde hayata geçirilmesi amaçlanmıştır. Bilgi edinme hakkı ve şeffaflık olmadan vatandaşların bürokrasinin çalışmaları hakkında fikir sahibi olması, gizliliğin aşılması imkânı olmayacaktır.

Siyasetçiler ve bürokratlar, verdikleri kararların içeriğinde yer alan suiistimallerin halk tarafından bilinmemesini isteyebilirler. Belirtilen suiistimallerin önüne geçmenin en etkili araçlarından biri ve belki de birincisi, yönetimde saydamlıktır. Devlet ve yerelin yönetiminde saydamlık, kamusal alan ve hizmetlerle ilgili bilgilerin vatandaşlara ve sivil toplum kuruluşlarına açık olması demektir. Kamuoyu ile bilgi paylaşılması, halkın siyasete ve kamu hizmetlerinin uygulama süreçlerine katılmasını, üretilen kamu hizmetlerine ilişkin talep ve katkılarının karar alma süreçlerine eklenmesine yardımcı olur.

Bilgi edinme hakkı, halkın temel hak ve özgürlüklerinin yönetime karşı korunmasını, halkın karar alma süreçlerine katılmasını ve yönetimin denetlenmesini kolaylaştıran hakların başında gelir. Bu hakkın varlığı, karar alıcıların aldıkları kararların hukuka uygun olması yönünde baskı doğurmaktadır. Bilgisi olmayan

halkın, karar alma süreçlerine katılması halinde katılımdan beklenen faydanın sağlanması mümkün olmayacaktır.

Belediye Yasası üzerinden, Büyükşehir Belediye Yasasını ve İl Özel İdaresini kapsayacak şekilde, katılımcı demokrasi açısından geliştirilmesinde fayda bulunan eksiklikler kısaca şu şekilde özetlenebilir:

—Hemşehrilerin belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme hakları vurgulanmış olmakla birlikte, belediyenin, meclisin ve başkanın görevleri arasında bilgi edinme hakkının sağlanmasına ilişkin düzenleme bulunmamaktadır.

—İhtisas komisyonlarının raporlarının aleni olduğu vurgulanmış, raporların çeşitli yollarla halka duyurulması ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilmesi düzenlenmişken, belediyenin gelir ve giderlerinin denetimi için kurulacak olan “Denetim Komisyonu” raporlarının belde halkına duyurulmasına ilişkin bir hükme ise yer verilmemiştir.

—Bilgi edinme hakkı ve kurumsal açıklık bakımından meclis kararlarının ve ihtisas komisyonu raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere verilmesi hükme bağlanmış; ancak meclis kararlarının bedel karşılığında isteyenlere verilmesi ve encümen kararlarının belde halkına duyurulması veya isteyenlere bedel karşılığında verilmesi hususları düzenlenmemiştir.

—Stratejik planların ve acil durum planlarının belde halkına ilanı düzenlenmemiş; kentsel dönüşüm ve gelişim alanına konu olacak alanların, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile ilan edilmesi hükme bağlanmış olmakla birlikte, belediye tarafından üretilen arsa ve konutlara ilişkin bilgilendirme yükümlülüğü yer almamıştır.

—Belediye personelinin başkan tarafından atanmasına ilişkin olarak; birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamaların meclisin bilgisine sunulmasına yer verilmiş, ancak halkın bilgilendirilmesi öngörülmemiştir.

—Belediyelere uygulanacak denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanması

hükmüne karşılık, bu işlemin meclis kararlarında olduğu üzere ”özet” veya tam metin olarak mı kamuoyuna sunulacağı hususu açıklanmamıştır. Öte yandan, başkanın hazırlayacağı faaliyet raporunun örneğinin kamuoyuna açıklanması hükmü yer almış, ilgililere veya isteyenlere verilmesi konusunda bir açıklığa yer verilmemiştir.

—Belediye hizmetlerinin aksaması durumunda merkezi yönetimin belediye yerine geçmesi ve bu konudaki yargı sürecine ilişkin hususlarda yerel halkın bilgilendirilmesine yer verilmemiştir.

—Belediye bütçesi üzerinde mülki amirin onay makamı olma durumu kaldırılmış, bütçenin ve borçlanmaya gidilmesinin hemşehri ilanı vb hükmü ise yer almamıştır.

—Katılımcı demokrasi açısından önemli bir düzenleme olarak görünen ‘kent konseyinin’ görüşlerinin hemşehri ve ilgililere ilanına yer verilmemiştir

—Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıttıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda halkın bilgilendirilmesine yer verilmemiştir.

—Genel olarak, kanunda hemşehrilerin bilgi edinme hakkını nasıl kullanacakları ve bilginin nasıl dağıtılacağı hususlarında kullanılacak iletişim araçlarının neler olduğu belirlenmemiştir.

Ayrıca Belediye Yasasında kurumsal işleyiş açısından da katılım bağlamında önemli eksikliklerinin bulunduğu söylenebilir. Başlıcaları:

—Mevzuatta karar alma sürecine doğrudan katılıma ilişkin düzenleme olan “köyden, belediye statüsüne dönüşmek” için seçmenlerin yazılı başvurusu ve halkın oylarına başvurulması yöntemi yeni kanunda korunmaktadır.

—Mahalle kurulması, kaldırılması vb. durumlarda meclis karar ve mülki amirlerin görüş ve onayı düzenlenirken mahalleli katılımına yer verilmemesiyle

Özerklik Şartına aykırı bir durum ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, belediyeye, kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurma görevi verilmekte ve mahallelinin görüşlerini belirlemek amacıyla araştırma yapma inisiyatifi belediyeye bırakılmaktadır. Aynı çerçevede, belde adının değiştirilmesi ve cadde, sokak, meydan vb. ad verilmesi ve değiştirilmesi konularında ise katılıma yer verilmemiştir.

—Hemşehrilere belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkı tanınmakta ancak bu hakkın kullanımına ilişkin düzenleme eksiklikleri bulunmaktadır. Bununla birlikte, belediyeye; Belediye, hemşehrilere arasında “sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması” konusunda gerekli çalışmaları yapma ve bu çalışmalarda, üniversitelerin; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının; sendikaların; sivil toplum kuruluşlarının ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemleri alma görevi verilmektedir.

—Meclis ihtisas komisyonlarına; muhtarların; kamu kuruluşlarının amirleri; meslek kuruluşları, üniversiteler; sendikalar ve ilgili STK’nın temsilcilerine oy hakkı olmaksızın katılma ve görüş bildirebilme hakkı tanınmaktadır. Böylece, STK’nın katılımına görüş bildirme sınırlamasıyla yer verilmektedir.

—Encümen toplantılarına gündemle ilgili belediye amirlerinin görüşlerini almak üzere başkan tarafından çağrılmalarına yer verilirken; örneğin, ilgili STK’nın ve muhtarların encümen toplantılarına katılımına yer verilmemiştir. Ayrıca, stratejik planın hazırlanma sürecinde; (varsa) üniversitelerin; meslek odaları ve konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınması hükme bağlanmıştır. Öte yandan, kurumsal katılıma ilişkin en temel kurumsal model olarak kent konseyine yer verilmiş, ancak konseyin belediye işleyişine katılımı ve etkinliği sadece görüş bildirmekle sınırlandırılmıştır.

—Belediyelere, afet ve acil durum plânlarını yapma görevi verilmekte, planların hazırlanması sürecinde; ilgili bakanlık, kamu ve meslek kuruluşlarıyla üniversitelerin ve mahallî idarelerin görüşlerinin alınması hükme bağlanmaktadır. Bu anlamda, ilgili unsurların kurumsal birikim ve donanımlarından yararlanmak suretiyle “iyi yönetim” hedeflenmektedir.

—Başkana, “Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak” görevi verilirken, hemşehrilerin ve STK’nın katılımına ilişkin bir açılıma yer verilmemiştir. Belediyelerin denetiminin faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, belediye teşkilâtının gelişmesine vb. rehberlik etmek amacı taşıdığı belirtilirken hemşehri ve STK’nın katılımı sadece “denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanması” ile sınırlanmıştır.

—Kanunda, hizmetlere gönüllü katılım hükme bağlanmışken, aksaklıkların giderilmesi sürecine yönelik katılım yer almamış; ancak, belediyenin meclis kararı ile görev ve sorumluluk alanına giren konularda; dernekler, vakıflar, meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirme imkânı tanınmıştır. Bu tür bir işbirliğini iyi yönetim eksenli olarak tanımlamak yerinde olmakla birlikte, özellikle baskı grubu niteliğindeki meslek kuruluşlarının belediye üzerindeki etkinliklerini ve baskılarını giderme amacı gözetilmiş görünmektedir. Arsa ve konut üretiminin gerçekleştirileceği alanların ve kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarının belirlenmesinde STK’nın ve hemşehrilerin katılımına, görüşlerinin alınmasına yer verilmemiştir.

KAYNAKÇA

Ağaoğulları, Mehmet Ali ve Köker, Levent, *Kral- Devlet ya da Ölümlü Tanrı*, İmge Kitapevi, Ankara, 2004.

Ağaoğulları, Mehmet Ali, *Ulus-Devlet ya da Halkın Egemenliği*, İmge Kitapevi Yayınları, Ankara, 2006,

Ağaoğulları, Mehmet Ali, *Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler*, 5. Bası, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012.

Ağca, Barçın, Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi (Johannesburg, 26 Ağustos–4 Eylül 2002), (Çevrimiçi), http://www.mfa.gov.tr/dunya-surdurulebilir-kalkinma-zirvesi_johannesburg_-26-agustos---4-eylul-2002_.tr.mfa, (Erişim) 15.11.2017.

Akad, Mehmet, Bihterin Dinçkol, *Genel Kamu Hukuku*, Der Yayınevi, İstanbul, 2006.

Akal, Cemal Bali, *Sivil Toplumun Tanrısı*, Engin Yayınları, İstanbul, 1995.

Akal, Cemal Bali, *Yasa ve Kılıç*, Afa Yayınları, İstanbul, 1991.

Akbulut, Örsan, “Türkiye’de Uygulanan Yerel Seçim Sistemlerinin Evrimi”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayınları, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını, No:12, Ankara, 2002.

Akçay Mehmet, *Belediyeler ve İyi Yönetişim*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013.

Akdoğan, Argun, “Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım”, Dosya 08/3, *Yayed-Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği*, 2008, (Çevrimiçi)

(Erişim) <http://www.yayed.org/id70-incelemeler/dosya-08-3-yeni-yerel-yonetim-yasalarinda-katilim-a-argun-akdogan.php#.XGnPiawklN0>, 08.02.2019, s. 4.

Akengin, Hamza, H. Kübra Gürçay, Coğrafya Demokrasi ve Yönetim Sorunu Üzerine Bir Bölgesel Değerlendirme: Ortadoğu ve Kuzey Afrika Örneği, *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 33, Aralık 2014.

Akgül, Mehmet Emin, İfade Özgürlüğünün Tarihsel Süreci ve Milli Güvenlik Gerekçisiyle İfade Özgürlüğünün Kısıtlanması, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2012; 61(1):1–42. (Çevrimiçi) (Erişim) <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/1656/17685.pdf>, 08.08.2018.

Akgül, Mehmet Emin “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 68, Sayı: 2010/4, s. 82.

Akın, İlhan, *Kamu Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 1987.

Akıncı, Müslüm, *Bağımsız İdarî Otoriteler ve Ombudsman*, Beta, İstanbul 1999.

Akkoyunlu, Kıvılcım Ertan “Kentli Hakları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 30, Sayı 3. 1997, s. 31–48.

Aksar, Yusuf, *Teoride ve Uygulamada Uluslararası Hukuk-I*, 2. Baskı, Seçkin, Ankara, 2013.

Aksoy, Asu, “İnternet ve Demokrasi”, *TDV Yayını*, Ankara, 1996.

Aksoy, Necdet, “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Teknoloji Kullanımı”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 78, Sayı: 452, Eylül 2006, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.tid.gov.tr/Sayfalar/makale.aspx?mID=254>, 22.03.2017.

Aktan, Coşkun Can, *Değişim Çağında Devlet*, Çizgi Kitapevi, Konya, 2003.

Aktan, Coşkun Can, “İdeal Bir Siyasal Yönetim Arayışı ve Anayasal Demokrasi”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt 8, Sayı 2, 2016, (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.sobiad.org/ejournals/dergi_hia/arsiv/2016/aktan_siyasal-yonetim.pdf, 15.02.2017.

Aktan, Coşkun Can, Hilmi Çoban, *Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri*, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf>, 20.04.2017.

Aktan, Tahir, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 3, Eylül 1976.

Aktaş, Murat, “Demokrasi Kavramına Eleştirel Bir Bakış”, *anemon, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 3 Sayı:1, Haziran 2015, s. 87-105.

Aktek Mehmet, Geriye Dönük Bir Bakış Açısıyla Yerel Yönetim Reformları, (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.kentarastirma.com/index_27.08.2008.

Akyıldız, Ali, “Demokrasinin Sayılarla Sınavı: Seçim Sistemleri”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 7, Haziran 2016, s. 127-148.

Akyılmaz, Bahtiyar, “Milli Egemenlik Kavramının Gelişimi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1-2, 1998, s. 1-12.

Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara, 2014.

Aliefendioğlu, Yılmaz, “Siyasal Partiler ve Sivil Toplum Örgütleri”, Cilt: 16, Yıl: 1999, (Çevrimiçi) (Erişim)

http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg16/aliefendioglu.pdf,
17.04.2017, s. 95-115.

Aliefendioğlu, Yılmaz, “Temsili Demokrasinin “Seçim” Ayağı”, **TBB Dergisi**, Sayı: 60, Yıl: 2006

Alkan, Turan, Ergil, Dogu, **Siyaset Psikolojisi**, Turan Kitapevi, Ankara, 1984.

Alkan, Mehmet Ö, “Türkiye’de Seçim Sistemi Tercihinin Misyon Boyutu ve Demokratik Gelişime Etkileri (Siyaset Bilimi ve Siyaset Sosyolojisi Yaklaşımıyla)”, **Anayasa Yargısı**, Sayı: 23, (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg23/alkan.pdf, 13.05.2017, s. 132–165.

Aral, Vecdi, **Kelsen’in Saf Hukuk Teorisinin Metodu ve Değeri**, Garan Matbaası, İstanbul, 1978.

Arat, Güzin, Murat Türkeş, Uluslararası Sözleşmeler- Ön Rapor, (Raportör, Erol Saner), Vizyon 20023: Bilim ve Teknoloji Stratejileri Teknoloji Öngörü Projesi, Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Paneli, Ankara, 19.12.2002, (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/csk/EK-8.pdf, 10.11.2017.

Arkan, Eliçin Yeşeren, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, **Görüş Dergisi**, TÜSİAD Sayı: 58, 2004.

Aristotle, **The Politics**, Penguin Yayınları, y.y, 1290b.

Armağan, Servet, **Türk Esas Teşkilât Hukuku**, İstanbul, 1979.

Armaoğlu, Fahir, **Seçim Sistemleri**, AÜ. SBF Yayınları, Ankara, 1953.

Arsel, İlhan, *Anayasa Hukukunun Umumî Esasları*, I. Kitap, Güven Matbaası, Ankara, 1975.

Arslan, Süleyman, *Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, Ankara İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayını, Ankara, 1978.

Arslan, Süleyman, “Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, Ocak-Haziran 1989.

Arslan, Zühtü, *Anayasa Teorisi*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005.

Arslan, Zühtü, “Rousseau’nun Hayaletleri: Yeni Devlet Eski Söylem”, *Doğu – Batı Dergisi*, Yıl 6, Sayı: 21, Kasım Aralık Ocak 2002–03, s.11–29.

Arslan, Nagehan Talat, Raci Kılavuz, “Yönetime Katılma ve Seçim Olgusu Hakkında Bir Değerlendirme”, Nagehan Talat Arslan Ed: *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 53–81.

Aslan, Seyfettin, “Sivil Toplum ve Demokrasi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF. Dergisi*, Yıl: 2010, Cilt: 15, (Çevrimiçi), <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/194584>, (Erişim) 01.08.2017, s. 2, (s. 357–374).

Atar, Yavuz, “Demokratik Sistemde Sivil Toplumun Fonksiyonu ve Sivil Toplum- Devlet Düalizmi”, *Yeni Türkiye*, Sayı: 18, 1997, s. 98–105.

Atar, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 8. Baskı, Mimoza Yayınları, Konya, 2013.

Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara 2006.

Ateş, Toktamış, *Demokrasi*, Eser Matbaası, İstanbul, 1976.

Ateş, Toktamış, **Demokrasi**, Nesa Yayın Grubu, İstanbul, 2007.

Atılğan, Doğan, “Bilgi Yönetimi Kavramı ve Gelişimi”, *Türk Kütüphaneciliği Dergisi*, Cilt 23, Sayı 1, 2009, s. 381–385.

Aybudak, Uyku, “Modern Devlet Bağlamında Ortaya Çıkan Egemenlik Kavramı ve Egemenliğin Dönüşümü”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt:10, Sayı: 54, Yıl: 2017, s. 226–237.

Aygen, Murat, “Kent Konseylerinin Kent Yönetimine Katkıları Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Örneği”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, Number: 29, Autumn III 2014, s.234. s. 217–236.

AYM. 27.9.1888 Tarih, 1988/7 Esas, 1988/27 Karar sayılı Kararı, **AYMKD**, Sayı 24.

Balcı, Asım, “Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması”, Ed: T. Uzun ve S. Özen, *Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004, s. 113–127.

Balkır, Zehra Gönül “Konut Hakkı ve İhlalleri: Kentli Haklarının Doğuşu”, *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II*, 2010, Denizli, s. 339–358.

Barber, Benjamin, **Güçlü Demokrasi**, Çev: Mehmet Beşikçi, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1995.

Barry, Norman P. *An Introduction to Modern Political Theory*, MacMillan Education, Hong Kong, 1998.

Başgil, Ali Fuat, *Esas Teşkilat Hukuku*, Cilt 1, İstanbul, 1960.

Batıbay, Daryal, "Üçüncü Avrupa Zirvesi", (Çevrimiçi) (Erişim)

<http://www.avrupakonseyi.org.tr/>, 01.09.2015.

Baykal, Deniz, *Siyasal Katılma: Bir Davranış İncelemesi*, AÜSBF. Yayını, No: 302, Ankara, 1970.

Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.

Belge, Murat, “Sivil Toplum Örgütleri”, *Merhaba Sivil Toplum*, Der: Taciser Ulaş, **Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını**, İstanbul, 1997.

Bellamy, Richard, *Citizenship, A very Short Introduction*, Oxford University Press, New York, 2008.

Beriş, H. Emrah, “Egemenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi ve Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 63, Sayı: 1, 2016, s. 55–80.

Berzeg, Kazım, “Liberalizmin İki Determinist Tezahürü: Küreselleşme ve Yerelleşme”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 4, 1996.

Bilen, Ali, “Avrupa İnsan Hakları sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatları Çerçevesinde Düşünceyi Açıklama Özgürlüğü”, *Danıştay Dergisi*, Yıl: 33, Sayı: 106, 2003, s. 99–129.

Bilgen, Nihat, “Kamu Yönetimi ve Demokrasi Eğitimi”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayınları, Cilt: I, 1985, s.159–170.

Binyıl Kalkınma Hedefleri Nedir? (Çevrimiçi) (Erişim)
<http://www.un.org.tr/includes/files/Binyil02.pdf>, 15.11.2017.

Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, *Yerinden Yönetim ve Kalkınma*, Çev: Selçuk Yalçındağ, Necil Ulusay, Ankara, 1967, s. 42.

Blair, George, *Government At The Grass-Roots*, Palisades Publishers, Mishawaka, 1981.

Bozkurt, Yavuz, “Yerel Demokrasi Aracı Olarak Türkiye’de Kent Konseyleri: Yapı, İşleyiş ve Sorunlar”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 40, Nisan 2014, s. 229–240.

Bozkurt, Enver, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, *Avrupa Birliği Hukuku*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001.

Bölme, Selin M. Bölme vd. *İsyân, Müdahale ve Sonrası: Libya’da Dönüşüm Sancıları*, Seta Rapor, No:5, Aralık 2011, s. 2–6.

Bulut, Nihat, “1982 Anayasası Çerçevesinde Siyasal Katılım”, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998.

Bulut, Yakup, Şaban Tanıyıcı, “Türkiye’de Belediye Meclis Üyelerinin Temsil Ediciliği: Erzincan Örneği”, *Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 21, 2008, s. 171–194.

Buran, Hasan, “Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılımlı Yönetim”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE, Cilt: 1, Ankara, 1995, s. 209–224.

Can, Hasan ve Nihat Yıldız, *Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyelerine Temel Bilgiler*, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:2004/1, Ankara, 2004.

Canatan, Bilal, “Bir AB Hukuku İlkesinin Fikir Kaynakları: Totalitarizme Karşı "Subsidiarity"”, *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı: 38–39, 2005, s.135–147.

Canpolat, Hasan, *Mahalli İdarelerimiz*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Sayı: 111, Ankara, 1998.

Caporal, Bernard, *Kemalizm'de ve Kemalizm Sonrasında Türk Kadını*, T. İş Bankası Kültür Yayınları, Yayın No: 9, Tisa Matbaası, Ankara, 1982.

Cebe, M. Sinan, *Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2007.

Cipriani , Roberto, “ The Sociology of Legitimation”, *Current Sociology*, V:5–2, Sum, 1987.

Cohen, Carl, *Communism, Fascism and Democracy*, Random House, Newyork, 1966.

Cohen, Ronald, “Introduction”, *State Formation and Political Legitimacy*, Edited by: Ronald Cohen-Judith D. Toland, Transaction Books, New Brunswick (USA)-Oxford (UK). 1998, s. 814–815.

Cook, B. James, H. George Fredericson, “Citizen Participation and the Administration of Public Policy”, *Public Administration and Public Policy*, Lexington Books, Toronto, 1977.

Crook, Richard C., “Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-Central Relations”, *Public Administration and Development*, 23, 2003.

Coker, Francis W., “Sovereignty”, *Encyclopaedia of the Social Sciences*, *Derleyenler*, Edwin R.A. Seligman ve Alvin Johnson, The Macmillan Company, New York, 1934.

Coşkun, Bayram, Sezer Sergender, “Yerel Yönetimler ve Katılım: Muğla Kent Meclisinin Örnek Olay Olarak İncelenmesi”, *Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, Biga – Çanakkale, 2004, s. 281–297.

Coşkun, Bayram “Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri”, Ed: Abdullah Yılmaz ve Yavuz Bozkurt, Küresel *Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, , Gazi Kitapevi, Ankara, 2007, s. 99–115.

Coşkun, Bayram, N. Kemal Öztürk, “Yerel Yönetimlerde Etkinlik ve Etik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 11, Sayı: 2, Nisan, 2002, (Çevrimiçi), http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/642839799c11f1c_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yonetimler%20Dergisi, (Erişim) 03.01.2017, s. 73–88.

Cotteret, J, Marie ve Clande Emeri, *Seçim Sistemleri*, Çev: Ahmet Kotil, İstanbul, 1991.

Çağdaş Yerel Yönetim, 2007, (Çevrimiçi) (Erişim)
<http://www.zguney.blogcu.com>, 25.05.2018.

Çağdaş Yerel Yönetim, 2007, (Çevrimiçi) (Erişim)
<http://www.zguney.blogcu.com>, 25.05.2018.

Çağlayan Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018.

Çaha, Ömer, *Sivil Kadın: Türkiye’de Sivil Toplum ve Kadın*, Çev: Erhan Özensel, Vadi Yayınları, Ankara, 1996.

Çam, Esat, *Siyaset Bilimi*, Der Yayınları, İstanbul, 1984.

Çam, Esat, *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, İstanbul, 1999.

Çelik, Abdullah, A. Vahap Uluç, “Yerel Siyasette Temsil Üzerine Bir Çalışma: Şanlıurfa Örneği”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:41, 2009, s. 215–231.

Çetin, Halis, “Demokratik Meşruiyet Versus Karizmatik Meşruiyet”, *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 27, No: 1, Mayıs 2003, s. 91–108.

Çifçi, Erhan, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Adil Yargılanma İlkesi ve İdari Yargı”, *Danıştay Dergisi*, Yıl: 33, Sayı: 106, Ankara, 2003, s.77–97.

Çitçi, Oya, “Kadınlar ve Siyasal Katılma” *TDV Bülteni*, Sayı: 12, Nisan 1992.

Çitçi, Oya, “Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel Yönetimlerin Önemi Konulu Uluslararası Konferansta Yapılan Sunuş”, *SAV Yayını*, Ankara, 1994.

Çitçi, Oya, *Yerel Yönetimlerde Temsil*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1989.

Çitçi Oya, “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:9, Sayı:6, 1996, (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/551802ab726fba8_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yonetimler%20Dergisi, 15.01.2017, s. 5–14.

Çoker, Ziya, “Yerel Yönetim Reformu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 4, Temmuz 1993, (Çevrimiçi) (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/37784eFfe7bb6b70_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yonetimler%20Dergisi, 09.04.2017, s. 3-10.

Cotteret, Jean Marie Claude Emeri, *Seçim Sistemleri*, Çev: Ahmet Kotil, İletişim Yayınları, 5. Bası, 1991.

Çubuk, Mehmet, “Planlamaya Katılım”, *Türkiye'de 14. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu*, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayını, 1993, s.12–17.

Çukurçayır, Akif, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Çizgi Kitapevi, Konya, 2012.

Çukurçayır, M. Akif, “Yeni Yönetim modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayını, Ankara, 2000, s. 211–224.

Çukurçayır, M. Akif, *Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim*, Çizgi Kitapevi, Konya, 2003.

Dahl, Robert, *Demokrasi Üstüne*, Çev: Bülent Kadioğlu, Phoenix Yayınevi, Ankara, Eylül 2001.

Dahl, Robert, *Demokrasi ve Eleştirileri*, Çev: Levent Köker, Yetkin Basımevi, Ankara, 1993.

Dalton, Russel J. *Citizen Politics Western Democracies*, Chatham House Publishers, New Jersey, 1988.

Demirci, Mustafa, “Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 19, Sayı: 1, Ocak 2010, s. 21–46.

Derdiman, Cengiz, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Türk Anayasa Düzeni*, Alfa Aktüel Yayınları, 2006.

Derdiman, R. Cengiz, *Yeni Düzenlemeler Göre Yerel Yönetimler*, Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005.

Devlet Planlama Teşkilatı, *Kamuda İyi Yönetişim*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2007, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.etik.gov.tr/dosyagoster.ashx?id=15&sayfaid=4,8>, 15.05.2017.

Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2001, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/180/oik554.pdf>, 27.04.2017.

Devlet Planlama Teşkilatı, Yerleşme *ve Şehirleşme*, 7. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1995, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.siyasaliletisim.org/pdf/raporlar/TurkiyedeKentlesmeSorunlariveCozumleri.pdf>. 03.03.2017.

Demokrasi ve Siyasal Katılım, Uluslararası Konferans, Ed: İlker Gökhan Şen, Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği, 23–24 Haziran, İstanbul, 2012.

Dilys, Hill, *Democratic Theory And Local Government*, Allen & Unwin, London, 1974.

Dinçkol, Bihterin, “Siyasal Yaşamda Türk Kadını”, *Argumentum*, Yıl: 3, Sayı: 3–4, (Erişim) <http://dosya.marmara.edu.tr/huk/Argumentum/ARGUMENTUM-1993-OCAK-ARALIK.pdf>, 26.02.2017, s. 606–609.

Drewry, Gavin, “Ombudsmen and Administrative Law - Bright Stars in a Parallel Universe?”, *Asia Pacific Law Review*, Vol. 3, 2009, s. 3–25.

Doğan, Naci, “11 no’lu Protokol Bağlamında Avrupa Konseyi Denetim Sisteminin Kurumsal Yapı ve Yargısal İşleyişi Açısından Kazanımlar”, *Danıştay Dergisi*, Danıştay Başkanlığı, Yıl: 34, Sayı: 108, Ankara, 2004.

Duguit, Leon, *Kamu Hukuku Dersleri*, Çev: Süheyp Derbil, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1954.

Dural, Mustafa, Tufan Ögüz, *Türk Özel Hukuku-Kişiler Hukuku*, Cilt: II, 10. Baskı, İstanbul, 2010.

Dursun, Davut, *Siyaset Bilimi*, Beta Yayınları, İstanbul 2008.

Duverger, Mourice, *Siyasal Rejimler*, Çev: Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınları, İstanbul, 1986.

Duverger, Maurice, *Politikaya Giriş*, Çev: Semih Tiryakioğlu, Varlık Yayınevi, İstanbul, 1984.

Duverger, Maurice, *Siyaset Sosyolojisi*, Çev: Şirin Tekeli, Varlık Yayınları, İstanbul, 2017.

Duverger, Maurice, *Siyasi Partiler*, Çev: Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1974.

Duverger, Maurice, “Partiler ve Siyasi Rejimler”, Çev: Ergun Özbudun, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 1, 1961, s. 95–171, (Çevrimiçi), (Erişim) <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/340/3577.pdf>, 01.02.2017.

Eken, Musa, *Yönetimde Şeffaflık: Teori-Uygulama*, Sakarya Kitabevi, Adapazarı, 2005.

Ekim, Başak, *Türk Gençliği ve Katılım Katıl ve Geleceğini Yarat*, ARI Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, İstanbul, 2001.

Emrealp, Sadun, *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı*, Türkiye Yerel Gündem 21 Programı, IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını, İstanbul, Şubat 2005, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.umraniye.bel.tr/images/kentkonseyi/YG21%20El%20Kitabi.pdf>, 10.11.2017.

Emrealp, Sadun, *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı*, Yerel Gündem 21 Programı, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 2005.

Emrealp, Sadun, *Yerel Yönetim Bilgi Teknolojisi*, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1994.

Erdoğan, Mustafa, *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2005.

Erdoğan, Mustafa, “Anayasa Değişiklikleri ve Demokratikleşme”, *Demokrasi Gündemi*, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Sayı: 18, 1994.

Erdoğan, Mustafa, “Liberal Düşünce Geleneği”, *Yeni Forum*, 1990, c.11, n.252, s. 20–34.

Ergani, Namık Kemal, “Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları”, *Danıştay Dergisi*, Yıl: 33, Sayı: 106, 2003, s. 57–75.

Eroğul, Cem, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, İmge Kitabevi, Ankara, 1999.

Erten, Metin, *Karşıyaka Kent Meclisi*, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 2004.

Ertürk, Selahattin, *Diktacı Tutum ve Demokrasi*, Yelken Tepe Yayınları, Ankara, 1981.

Eryılmaz, Bilal, *Türk Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul, 2001.

Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994.

Feramuz AYDOĞAN’ın Anısına, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1 s. 221–237.

Fraser, Nancy, Linda Gordon, “Civil Citizenship Against Social Citizenship? On the Ideology of Contract-Versus-Charity”, *The Condition of Citizenship*, Der: Bart van Steenberg, Sage Publications, London, 1994, s. 90-107.

Fasino, Roberto, “Yerel Yönetimler ve Yargı”, Türk Belediyeciler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı Ortak Yayını Uluslar arası Konferans Bildirileri, Ankara,

1997, s.146–154.

Freitag, Günter, *Über das Konzept Planungszelle*, Als Politisches Instrument der Bürgerbeteiligung, Duisburg, 1997, s. 10–13.

Gabriel, W. Oscar, “Gesellschaftliche Modernisierung, Politische Beteiligung und Kommunale Demokratie, Strukturen, Bedingungen und Folgen bürgerschaftlicher Beteiligung an der Kommunalen und Nationalen Politik”, *Bürgerbeteiligung und Kommunale Demokratie*, München, 1983.

Gaudin, Jean Pierre, “Modern Governance, Yesterday and Today: Some Clarifications to be Gained From French Government Policies”, *International Social Science Journal*, No: 155, 1998, s. 47–56.

Geleceğimiz, *Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını*, Ankara, 1991.

Genro, Tarso, Ubiratan de Souza, *Porto Alegre: Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi*, Çev. Bülent Tanatar, Demokrasi Kitaplığı, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayını (WALD), İstanbul, 1999, s. 21–23.

Geray, Cevat, “Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 421, Aralık 1998, s. 335–336.

Geray, Cevat, “Yerel Demokrasi”, Özerklik ve Halk Katılımı, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 4, s. 72–75.

Gökbunar, Ramazan “Etkin Devletin Temel Unsurları”, *Türk İdare Dergisi*, 17 Şubat 2005, (Çevrimiçi), (Erişim)
[http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1176-445\(2004\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1176-445(2004).pdf), 10.01.2019, s. 19.

Gökçe, Orhan, *İletişim Bilimine Giriş: İnsanlar arası İlişkilerin Sosyolojik Bir Analizi*, Turhan Kitapevi, Ankara, 1993.

Göktürk, Atilla, “Avrupa Kentsel Şartı ve Türkiye'den Bir Örnek: Ankara”,

Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: 21, Sayı: 200, 1997.

Göktürk, Atilla ve Sultan Kavili, “Bilgi Çağı Kamu Yönetimi İçin Önerilen Bir Model ‘Gündem 21’ “, *I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı*, Kocaeli, 2002, s. 989–1009.

Gölcüklü, Feyyaz ve Şeref Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Turhan Kitapevi, Ankara, 1994.

Gönenç, Ayşenur Akpınar, *Sivil Toplum Düşünsel Temelleri ve Türkiye Perspektifi*, Altkitap, Elektronik Kitap, 2001, (Erişim) <http://www.altkitap.net/sivil-toplum/>, 29.04.2019.

Görelî, İsmail Hakkı, *İdari Vesayet*, Türk Hukuk Kurumu, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1944.

Görmez, Kemal, Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine, *Yeni Türkiye Dergisi Yayınları*, Yıl: 1, Sayı: 4, s. 327–339.

Görmez, Kemal, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara, 1997.

Görmez, Kemal, H. Uçar Altınışık, “Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri”, *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 6–7 Mayıs 2011, Bursa, s. 40–46.

Görün, Mustafa, “Yerel Demokrasi ve Katılım: İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclisi Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, (Erişim) <http://ybd.dergi.comu.edu.tr/dosyalar/Ybd/yerel-demokrasi-ve-katilim-izmir-konya-ve-agri-il-genel-meclis-uyeleri-uzer-2017-02-13-198.pdf>, 10.11.2017, s. 159–183.

Göze, Ayferi, *Siyasal düşünceler ve Yönetimler*, Beta Yayınları, İstanbul, 1986.

Gözübüyük, A.Şeref, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara, 1999.

Gözübüyük, A.Şeref, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitapevi, 7. Baskı, Ankara, 2001.

Gözübüyük, A.Şeref, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2004.

Göymen, Korel, *Türkiye'de Kent Yönetimi*, Boyut Kitapları, İstanbul, 1997.

Göymen, Korel, Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 9, Sayı: 2, 2000, (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/1c1eece0302bb89_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yonetimler%20Dergisi, 17.03.2017, s. 3–13.

Gözler Kemal, *Anayasa Hukuku*, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.anayasa.gen.tr> , 22–12–2017.

Gözler, Kemal, *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Kitapevi, Bursa, 2005.

Gözler, Kemal, *Mahalli İdareler Hukuku*, 1. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2018.

Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 12. Baskı, Bursa, 2011.

Gözübüyük, Şeref Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Cilt: 1, Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş 6. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2008.

Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, Ankara: TODAİE Yayını, 1992.

Güler, Tahsin, Şahnagil, Dilek, “Dijital Demokrasi ve Yönetişim İlişkisi Çerçevesinde e-demokrasi, e-devlet Uygulamaları,” *Journal of Emerging Economies and Policy-JOEEP*, Volume 2, Issue 2, 2017, s. 16–29.

Gülmez, Mesut, “Kolokyum Sunuş Konuşması” *Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1993.

Gülsoy, Tefvik, “Milletin Temsili”, *Kamu Hukuku Arşivi-*, Cilt: 9, Sayı: 2, Eylül 2006.

Günday, Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002.

Günday, Metin, *İl Özel İdaresi ve Belediyeler*, İmaj Yayınlan, Ankara, 2004.

Güney Afrika Cumhuriyeti, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, (Erişim) <https://islamansiklopedisi.org.tr/guney-afrika-cumhuriyeti>, 20.03.2019.

Güran, Sait, “Yönetimde Açıklık”, Sarıcaya Armağan, *İHİD*, Sayı: 1–3, 1982, s.101–112.

Güriz, Adnan, *Hukuk Başlangıcı*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2011.

Gürbüz, Yaşar, *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, May Yay, İstanbul, 1998.

Gürses, Fatma, Demokrasi, “Yurttaşlık ve Yerel Basın: Yurttaş Katılımında Yerel Basının Önemi”, Ed: Aydın Ziya Özgür, Aytekin İşman, *İletişim Çalışmaları*, The Online Journal of Communication and Media, TOJCAM, Sakarya, 2015, s. 41–55.

Hakyemez, Yusuf Şevki, *Mutlak Monarşiden Günümüze Egemenlik Kavramı*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004.

Hamamcı, Can, **Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1981.

Hatemi, Hüsrev, Hüsrev Hatemi, “Demostan Bir Kişiden Demokrasi Üzerine Bir Söyleşi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl: 3, Sayı: 17, 1997, s. 65–68.

Hauriou, Maurice, *Precis De Droit Administratif et Droit Public General*, L. Larose, Director De La Librairie, Paris, 1919, (Erişim)
<https://archive.org/details/precisedroitadm00unkngoog>, 11.05.2017.

Heper, Metin, “Local Government In Turkey: An overview and Special referencetothe Municipalities, 1923–1980”, Derleyen; Metin Heper, *Dilemmas of Decentralization: Municipal Government in Turkey*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn,1986.

Heywood, Andrew, “Demokrasi”, *Liberal Düşünce Dergisi Yayını*, Çev: Bican Şahin, 1997, s. 108-121, (Erişim)
<http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/08/10-andrew-heywood-demokrasi.pdf>, 06.03.2017.

Hız, Yüksel, Zekeriya Yılmaz, *Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.

Hoffschulte, Heinrich, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, *Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri*, Türkiye Bilişim Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yayınları,1–2 Aralık 1994, Ankara.

Humes, Samuel, Eilen Martin, *The Structure of Local Government*, International Union of Local Authorities, (IULA), The Hague 1969.

Huntington, Samuel, *Üçüncü Dalga*, Çev: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.

Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Socities and New Haven and London*, 1968, s. 36; Lerner, Daniel, *The Passing of Traditional Society*, Glencoe, 1958.

Huntington, Samuel ve Joan M. Nelson, *No Easy Choices: Political Partition in Developing Countries*, Harvard University Press, 1976.

Hoprar, Zehra, “Temsili Demokrasiden Katılımcı Demokrasiye”, *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 2, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 65–74.

İnaç, Hüseyin ve Feyzullah Ünal, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, (Erişim) <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/17/1-24.pdf>, 29.08.2018.

İnceoğlu, Sibel, “Türkiye: AB’nin Yetkileri Karşısında Nasıl Bir Egemenlik Anlayışı”, *Anayasa Yargısı*, Cilt: 22, Yıl:1, 2005, s. 231-251.

Kaboğlu, İbrahim, *Anayasa Hukuku Dersleri*, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2005.

Kaboğlu, İbrahim, *Özgürlükler Hukuku*, Alfa Yayınları, İstanbul, 1998.

Kadioğlu, Ayşe, “Kamusal Alan İle Özel Alanın Yeniden Eklemlenmesi: Demokratik Yurttaşlık”, *Diyalog Dergisi*, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, y.y. 1996.

Kalabalık, Halil, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

Kalaycıoğlu, Ersin, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme*, İÜSBF. Yayınları, İstanbul, 1983.

Kalaycıoğlu, Ersin, *Karşılaştırmalı Siyasal Katılma*, İÜSBF. Yayını, İstanbul, 1984.

Kalaycıoğlu, Ersin, *Çağdaş Siyasal Bilim*, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1984.

Kalaycıoğlu, Ersin, Murat Sertel, *Türkiye İçin Yeni Bir Seçim Tasarımına Doğru*, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1995.

Kalaycıoğlu, Ersin, “Sivil Toplum ve Neopatrimonyal Siyaset”, *Küreselleşme-Sivil Toplum ve İslâm*, Der: E. Fuat Keyman-A. Yaşar Sarıbay, Vadi Yayınları, Ankara,1998, s.111–135.

Kaltefleiter, Werner, *Zwischen Konsens und Krise, Eine Analyse der Bundestagswahl*, Eichholz Köln, 1972.

Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, *TODAİE*, No:247, Ankara, 1992.

Kanlıgöz, Cihan, “Katılımcı Demokrasi ya da “ İdari Usul Kanunu Hazırlığı” Uluslararası Sempozyumu Üzerine”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: 45, Sayı: 1–4, Ankara 1996, (Erişim) <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/297/2721.pdf>, 03.03.2017, s.167–183.

Kapani Münci, *Kamu Hürriyetleri*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993.

Kapani Münci, *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2002.

Karaçor Süleyman, “Siyasal Katılım Açısından Siyasal Pazarlama ve Seçim Kampanyalarının Önemi”, *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, Sayı: 27, Yıl: 2007, s. 85–96.

Karahanoğulları Özlem, “Avrupa Konseyi ve İdare Hukuku”, *Danıştay Dergisi*, Yıl: 33, S.106, 2003, s.131–143.

Karamustafaoğlu, Tuncer, *Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri*, AÜHF. Yayınları, Ankara, 1970.

Karatepe, Şükrü, “Türkiye’nin Yönetim Sorunları”, *Yeni Türkiye Dergisi Yayını*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 164–173.

Kaya, Cemil, *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*, Seçkin Yayınları, 2005.

KAYA, *Kaya Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1992.

Kayan, Ahmet, “Yerel Gündem 21, Belediyelerin Personel Sorunları ve Yerel Gündem 21'in Belediyelere Sağlayacağı Bazı Katkılar – I”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, CIO, S.12, Aralık, 2005, s. 28–36.

Keleş, Ruşen, Özgül, Giray, Belediye Organlarına Kayyım Atamaları Üzerine bir Değerlendirme, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C:72, S:2, Yıl:2017, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/29778/320101>, 02.01.2019, s. 299-313.

Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1998.

Keleş, Ruşen, “Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975–1992)”, *ULA-EMME (Yerel Yönetim Dünyası) Yayını*, İstanbul, 1993, s. 249–255.

Keleş, Ruşen, *Kentleşme Politikası*, İmge Kitapevi, Ankara, 1997.

Keleş, Ruşen, Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitapevi, Ankara, 1989.

Keleş, Ruşen, “Türkiye’de Yerel Siyaset/Yerel Yönetimler-Yapı, İşleyiş”, *Sivil Toplum İçin Kent-Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, 1999, s. 115–131.

Keleş, Ruşen, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye”, *Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler*, Türkiye Belediyeler Birliği ve Hollanda Belediyeler Derneği Uluslararası Konferans Bildirileri, İstanbul, 2003.

Keleş, Ruşen, Kent ve Kültür Üzerine”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 246, (Erişim) <http://mulkiye.dergipark.gov.tr/download/article-file/839>, 10.02.2017, s. 9–18.

Keleş, Ruşen, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler, *Türk Belediyecilik Derneği - Akdeniz Belediyeler Birliği - Konrad Adenauer Vakfı Uluslararası Konferans Bildirileri*, Antalya, 1995.

Keleş, Ruşen, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Kitapevi, Ankara, 1998.

Keleş, Ruşen, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım 1995, s. 3–19.

Kerman, Uysal, “Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri”, *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 6–7 Mayıs, 2011.

Kesgin, Bedrettin, *Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi*, Açılım Yayınları, İstanbul, 2014.

Kestane, Doğan, *İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 1996

Kışlalı, Ahmet Taner, *Siyaset Bilimi*, İmge Kitapevi, Ankara, 1990.

Kışlalı, Ahmet Taner, *Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*, İmge Kitapevi, Ankara, 1993.

Kışlalı, A. Taner, *Siyaset Bilimi*, İmge Kitapevi, Ankara, 1994.

Kışlalı, Ahmet Taner, “Siyasal Tutumlarda Kuşak ve Cinsiyet Etkenleri”, *AÜSBF Dergisi*. Cilt: XXXI, Sayı: 1-4, Mart-Aralık 1976, Ankara, (Erişim) <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/438/4886.pdf>, 26.02.2017, s.117-130.

Kışlalı, Ahmet Taner, *Siyasal Sistemler*, İmge Kitapevi, Ankara, 1991.

Koç, Kazım, *Yerel Demokrasi Açısından Belediye Meclisinin Statüsü ve İşlevi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2001.

Koç, Taylan, *Yerel Demokrasi, Katılım ve Yönetişim: Adana Örneği*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2009.

Koçak, Mustafa, *Batıda ve Türkiye’de Egemenlik Anlayışının Değişimi: Devlet ve Egemenlik*, Seçkin Yayıncılık. Ankara 2006.

Koçak, Mustafa “Seçim Sistemleri ve Demokrasi, Karşılaştırmalı Analiz: İHAM ve AB Ölçütleri” , *Anayasa Yargısı*, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg23/kocak.pdf , 02.02.2017.

Koçdemir, Kadir, “Avrupa Birliği Hukuk ve Mahalli İdareler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 426, 2000, s. 55–89.

Korkut, Levent, “Siyasi Kimlik Olarak Vatandaşlık: Türkiye’de ve Dünya Devletlerinde Anayasal Vatandaşlık Tanımları”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl:2015, Sayı: 2, s. 7-8.

Köker, Levent, “Seçim sistemleri ve Siyasi Çoğulculuk- Demokratik Meşruluk Açısından Bir Değerlendirme”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 23, Yıl: 2006, s. 199–210.

Kuçuradi İonna, “Yirmi Birinci Yüzyılın Eşiğinde Demokrasi Kavramı ve Sorunları”, *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, *Cumhuriyetimizin 75. Yılı Özel Sayısı*, s. 21–27.

Kutay Kesim, Ali Petek, “Avrupa Komisyonu’nca Belirlenen İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 38, Sayı: 4, Aralık, 2005, s. 39–58.

Kuzu, Burhan, “Demokrasi-Resmi İdeoloji-Sivil Toplum”, *AÜSBF Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 47, 1992, s. 335–369.

Küçük, Adnan, *Anayasa Hukuku*, Orion kitapevi, Ankara, 2012.

Küçük, Adnan, “Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 6, Yıl: 2015, s. 311–361.

Lancelot, Alain, *Siyasal Tavırlar*, Çev: Hüseyin Rauf, Gelişim Yayınevi, İstanbul, 1976.

Lerner, Daniel, *The Passing of Traditional Society: Modernizing Middle East*, Free Press of Glencoe, New York, 1958.

Lijphart, Arend, *Çağdaş Demokrasiler*, Çev: Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Yayını, Ankara, 1986.

Lipset, S. Martin, “Some Social Requests of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *The American Political Science Review*, *American Political Science Association*, 1959, s. 86–87.

Lipson, Leslie, *Politika Bilimin Temel Sorunları*, Çev: Tuncer Karamustafaoğlu, AÜHF Yayınları No: 429, Ankara, 1978.

Mackintosh, J.M., *The Devolution of Power Local Democracy: Regionalizm, and Nationalizm*, Penguin, Middlesex, 1968.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *Avrupa Kentsel Şartı*, Ankara, 1996.

Mansbridge, Jane J, Democracy and Common Interest, *Social Alternatives*, Vol: 8, No: 4, 1990.

Mayo, Henry, *Demokratik Teoriye Giriş*, Çev: Emre Kongar, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayını, Ankara, 1964.

Memiş, Emin, *Türkiye’de Anayasa Gelişmeleri Eğrisi (1808–2005)*, Anayasa Hukuku Notları, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2005.

Milbrath, W. Lester, M. L.Goel, *Political Participation*, Lanham, Chicago, 1977.

Mill, John Stuart, *Hürriyet Üstüne*, Çev: M.Osman Dostel, Ömer Çaha, Liberal Düşünce Topluluğu, Ankara, 2003.

Miller, David vd., *Blackwell’in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi I*, Çev: Bülemt Peker, Nihat Kıraç , Ümit Yayıncılık, Ankara, 1994.

Mimarlar Odası, *Avrupa Kentsel Şartı–2: Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto*, Çev: Aydan Erim, 2008, s. 1–11.

Monk, Hampsher, *Modern Siyasal Düşünce Tarihi*, Ed: Necla Arat, Say Yayınları, İstanbul, 2004.

Mouffe Chantal, *Demokratik Paradoks*, Çev. A. Cevdet Aşkın, Epos Yayınları, Ankara 2002, Dursun, 2008.

Mutta, Serdar, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Kitap Yayıncılık, İstanbul, 2005.

Nadaroğlu, Halil, *Mahalli İdareler*, Beta Yayınları, İstanbul, 1994.

Nalbant, Atilla, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997.

Nelson, Paul J., *Multilateral Development Banks, Transparency And Corporate Clients: Public- Private Partnerships' and Public Access to Information*, Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, Pittsburgh, PA, USA, Public Administration and Development, Public Admin. Dev. 23, published online May 28, 2003, Wiley InterScience, DOI: 10.1002/pad.276., (Erişim) <http://onlinelibrary.wiley.com/doi>, 27.04.2017, s. 252.

Neumann, Sigmund, *Modern Political Parties Approaches to Comparative Politics*, Chicago, 1956.

Neymans Herald, *Chansen und Mglichkeiten demokratischer Nutzung*, <http://www.uni.greifswald.de/politik/neymanns/welcome.html>.

Nie, N. H., Verba, S. ve Converse, Philip E, *Siyasal Katılma Kamuoyu ve Oy Verme Davranışı*, İlter Turan, ev: Tunçer Karamustafaoğlu, Ankara, 1989.

Odabaş, Hüseyin, *"Bilgi Yönetimi Sistemi" Bilgi ağı Bilgi Yönetimi ve Bilgi Sistemleri*, (Ed: Coşkun Can Aktan, Y. Vural İstiklal), izgi Kitapevi, Konya, 2005.

Okandan, Recai Galip, *Umumi Amme Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1976.

Okutan, Atakan, *Türkiye'de Kentleşme ve Siyasal Yapı*, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara, 1995.

Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt: 1, nc Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt: 2, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

Onar, Sıdık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İkinci Cilt, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960.

Ortaylı İlber, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul, 1985.

Ökmen, Mustafa, “Küresel Sistem, Demokratikleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Yerel Demokrasi”, Ed: Kemal Görmez, *Küreselleşme ve Yerelleşme*, Odak Yayınları, Ankara, 2005, s. 21–66.

Ökmen, Mustafa, Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel yönetimler-İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 2. baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2010.

Ökmen, Mustafa, Abdullah Yılmaz, “AB Uyum Sürecinde Kamusal Örgütlerin Dönüşümü: Temel Nitelikler, Sorunlar ve Projeksiyonları”, *Uluslararası “AB Müzakereleri Sürecinde Türkiye’nin Sosyo-Ekonomik ve Siyasi Yapısındaki Değişim ve Dönüşümler” Sempozyumu Bildirileri*, 16-18 Mart 2006, Kütahya, s. 374–386.

Ökmen, Mustafa, Görmez, Kemal, “Türkiye’de Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim Uygulamaları”, *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları*, (Ed: Kemal Görmez, Mustafa Ökmen), Beta Yayını, İstanbul, 2009, (Erişim) <https://www.academia.edu>, 18.11.2017.

Önder, Özgür, Güler, Erdal, “Türkiye’de Yerel Demokrasi Açısından Kent Konseyleri Üzerine Bir Araştırma: Kütahya Kent Konseyi Örneği”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı,7(1), s. 883, s. 881–902

Öner, Şerif, “Belediyelerde Yönetime Katılmada Halkla İlişkilerin Rolü ve Önemi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 2, 2001., s.100-114.

Öner Şerif , *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Nisan 2006.

Özay, İl han, *Günüşğında Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2005.

Özbudun, Ergun, *Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma*, AÜHF Yayınları, No. 363, Ankara, 1975.

Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993.

Özcan, Hüseyin, Yanık, Murat, *Siyasi Partiler Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul, 2014.

Özbudun, Ergun, *Siyasal Partiler*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979.

Özbudun, Ergun, *Social Change and Political Participation in Turkey*, Princeton University Pres, Princeton and New Jersey, 1976, s. 4.; s. 4–13.

Özdalga, Elizabet, “ Sivil Toplum ve Düşmanları”, **Postmodernizm ve İslam ve Küreselleşme ve Oryantalizm**, Der: Abdullah Topçuoğlu ve Yasin Aktay, Vadi Yayınları, Ankara, 1996, s. 97–111.

Özdek, Yasemin, *Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye*, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yayınları, Ankara, 2004.

Özdemir, Eyüp, *Kamu İhale Kanununda Düzenlenen İdare İşlemleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2005.

Özdemir, A.Tamer, “Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri”, *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık 2011, s. 31–56.

Özer, Ahmet, “Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor”, *Türk İdare Dergisi*, İçişleri Bakanlığı Yayını, Sayı: 446, Ankara, 2005, s. 275–291.

Özkök, Ertuğrul, *Kitlelerin Çözülüşü*, Tan Yayınları, Ankara, 1985.

Özmehmet Ecehan, “Dünyada ve Türkiye Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımları”, (Erişim) https://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2012/11/vol_3_no_12_Ecehan_OZ_Makale.pdf, 14.11.2017.

Ökmen, Mustafa, Kemal Görmez, “Türkiye’de Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim Uygulamaları”, Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları, (Ed: Kemal Görmez, Mustafa Ökmen), Beta Yayını, İstanbul, 2009, (Erişim) https://www.academia.edu/22695013/T%C3%9CRK%C4%B0YEDE_YEREL_G%C3%9CNDDEM_21_VE_YEREL_Y%C3%96NET%C4%B0%C5%9E%C4%B0M_UGULAMALARI_Mustafa_%C3%96KMEN1_Kemal_G%C3%96RMEZ2, 18.11.2017.

Palabıyık, Hamit, “Avrupa Kentsel Şartı”, Ed: Zerrin Toprak, Hamit Yavaş, Mustafa Görün, *Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmaları*, Birleşik Yayınları, İzmir, 2004, s. 197–253.

Palabıyık, Hamit ve Mustafa Görün, “Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği”, *Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, Biga - Çanakkale, 2004.

Parryand, Geraint, Moyser, George, “More Participation, More Democracy?”, *Defining and Measuring Democracy*, Ed: David Beetham, Sage Publications, London 1994.

Pazarıcı, Hüseyin, *Uluslar arası Hukuk Dersleri*, I. Kitap, Turhan Kitapevi, Ankara, 1994.

Pektaş Ethem Kadri, Hüseyin Koçak, “Bir Yerel Katılım Aracı Olarak Kent

Konseyleri ve Afyonkarahisar Belediyesi Kent Konseyi Örneği”, Ed: Abdullah Yılmaz ve Yavuz Bozkurt, *Küresel Etkiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, Gazi Kitapevi, Ankara, 2007, s. 117-156.

Peters, B. Guy, John Pierre, “Governance Without Government? Rethinking Public Administration.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol: 8, No: 2, April 1998, (Erişim)
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=31D5F3670BE93E842E1534111C7E24EA?doi=10.1.1.631.933&rep=rep1&type=pdf>, 18.04.2017.

Pırılıtlı, Ali, “Avrupa Yerel Yönetimler ve Özerklik Şartı” *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 61, Sayı: 383, 1989.

Phillips, Anne, *Demokrasinin Cinsiyeti*, Çev: Alev Türker, Metis Yayınları, İstanbul, 1995.

Philpott, Daniel, *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*, Princeton University Press, Princeton/Oxford, 2001.

Pomper, M. Gerald, *Passions and Interest, (Political Party Concept of American Democracy)*, Universty Press of Kansas, 1992.

Popper, Karl, *Açık Toplum ve Düşmanları*, 2. Baskı, Cilt: 2, Çev: Harun Rızatepe, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1989.

Pustu, Yusuf, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi” *Sayıştay Dergisi*, Ankara: Sayıştay Başkanlığı, Sayı: 57, 2005, s. 121–134.

Raymond, Aron, *Demokrasi ve Totalitarizm*, Çev: Vahdi Hatay, Milli Eğitim Bakanlığı Basımevi, İstanbul, 1976.

Roberts Nancy, “Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation”, *The American Review of Public Administration*, Vol: 34, No: 4, 2004, s. 315–353.

Rousseau, J. Jack, *Toplum Sözleşmesi*, Çev: Vedat Günyol, İstanbul, 1990.

Ruige, Anke, Sezin Üskent, Pavel Micka, *Yönetişim Ve Katılım: Etkili Katılım İçin Araçlar Yöntemler Mekanizmalar*, Katılımcılık Rehberleri No:1/4, Mayıs 2014, Ankara.

Sağır, Meral, “Küreselleşme Süreci ve Siyasal Katılımda Yeni Arayışlar: Yerel Gündem 21 Antalya Kent Konseyi Kadın Meclisi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 4, Ekim, 2003, (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/cad56536b2d33e7_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yonetimler%20Dergisi., 11.05.2017, s. 28-41.

Sancar, Mithat, “Değişen Egemenlik Sürecinde Meşruiyet Sorunu ve Anayasal Düzen”, *Anayasa Yargısı*, Cilt: 20, Yıl: 2003, s.158,169.

Sarıbay, Ali Yaşar, *Siyasal Sosyoloji*, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1992.

Sarıbay, Ali Yaşar, “Yurttaşlık ve Katılımcı Demokrasi”, **TASAM; Siyasal İletişim Enstitüsü**, (Çevrimiçi) (Erişim) <http://www.siyasaliletisim.org/ariv/analiz/388-yurttalk-ve-katlmc-demokrasi.html>, 05.05.2017.

Sarıbay, Ali Yaşar Sarıbay, *Siyasal Sosyoloji*, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1992.

Sarıbay, Ali Yaşar, “Yurttaşlık ve Katılımcı Demokrasi”, (Erişim) <http://www.siyasaliletisim.org/ariv/analiz/388-yurttalk-ve-katlmc-demokrasi.html>, 02.09.2017.

Sartori, *Demokrasi Kuramı*, Çev: Deniz Baykal, Siyasi İlimler Derneği Yayını, t.y, Ankara.

Sartori, Giovanni, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş* Çev: Tuncer

Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara, 1993.

Sartori, Giovanni, “Demokrasi Teorisine Dönüş”, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan, *Liberal Düşünce*, Yıl: 16, Sayı: 61–62, Kış-Bahar 2011, s. 39–48.

Sartori, Giovanni, *Karşılaştırılmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev: Ergun Özbudun, Ankara, 1997.

Schaefer, Peter, Bürgerbefragung Philipsburg 1980, *Ein Beitrag zur kommunalen Befragungsforschung*, Speyerer Arbeitshefte, Nr. 39, Hochschule Für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1982.

Schmitz, Mathias, “Partizipation, Überlegungen zu einer historischen Rekonstruktion des Begriffs”, in: *Bürgerbeteiligung und Kommunale Demokratie*, Oscar W. Gabriel (Hrsg.), München, Minerva Publikation, 1983.

Saygılı, Abdurrahman, “Jean Bodin’in Egemenlik Anlayışı Çerçevesinde Kralın İki Bedeni Kuramına Kısa Bir Bakış”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı: 63/1 , Yıl: 2014, s. 185–198.

Sayımer, İdil, “Halkla İlişkilerde Hedef Kitlelerle Çift Yönlü Simetrik İletişim Kurmak Amacıyla Web Siteleri Kullanımı”, *Yeni İletişim Ortamları ve Etkileşim Uluslararası Konferansı*, 1-3 Kasım 2006, s.163-172.

Schmitt, Carl, *Siyasi İlahiyat: Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm*, Çev: Emre Zeybekoğlu, Dost Kitabevi, Ankara, 2002.

Sezen, Saim, *Seçim ve Demokrasi*, Ankara 1994, s. 164-172.

Seifert, Karl-Heinz, *Die politiscien Parteien im Recht derr Bundesrepublik Deutschland*, Köln-Berlin-Bonn-München,1975.

Sitembölükbaşı, Şaban, “Liberal Demokrasinin Çıkmazlarına Çözüm Olarak Müzakereci Demokrasi”, *Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 10, 2005, (Erişim) <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423868851.pdf>, 01.12.2017, s.139-162.

Selçuk, Sami, *Özlenen Demokratik Türkiye*, Yeni Türkiye Yayınları, y.y. 2000.

Sezen, Saim, *Seçim ve Demokrasi*, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1987.

Sezer, Birkan Uysal, “Yönetsel Duyarlılık ve Tunus Yuvarlak Masa Konferansı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Yıl:18, Sayı: 4, 1985, (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/50fe8238b6b666cc_ek.pdf, 04. 02. 2017, s. 149–158.

Sezer, Yasin, Kırgın Naci, “Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 74, Sayı: 436, Eylül 2002, s. 212, s. 209–225.

Sezgin, Murat, *Türkiye’deki Belediyelerde Halkla İlişkiler Faaliyetleri ve Bir Model Önerisi*, Tablet Kitabevi, Konya, 2007.

Sezgin, Murat, Özbay, E. Hilal, “Halkla İlişkiler Uygulamalarından Beyaz Masa: Uşak Belediyesi Örneği”, *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2016, Sayı: 6 (1), s. 198–209.

Sharpe, L. J. “Theories and Values of Local Government”, *Political Studies*, Vol: 18, No:2, June 1970.

Sidney, Verba ve Nie, Norman H, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Harper & Row, New York, 1972.

Sitembölükbaşı, Şaban, “Liberal Demokrasinin Çıkmazlarına Çözüm Olarak Müzakereci Demokrasi”, *Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 10, 2005,

(Çevrimiçi), (Erişim) <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423868851.pdf>, 11.12.2017, s.145.

Sobacı, Mehmet Zahid, “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, Yıl: 2007, (Erişim) <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/comuybd/article/view/5000037372/5000036247>, 25.02.2017, s. 219-235.

Soysal, Mümtaz, *Anayasaya Giriş*, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1968.

Şahin, Ali, *Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E-Devlet*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2008.

Şahin, Bican, *Demokrasi Teorisinde Güncel Tartışmalar*, Ed: Bican Şahin, Liberal Demokrasinin Temelleri, Orion Kitabevi, Ankara, 2008.

Şahin, Ramazan, “Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 76, Sayı: 44, Eylül 2004, s. 75–90.

Şat, Nur, “*Halkın Yönetime Katılımının Bir Kanalı Sıfatıyla Kent Konseylerinin Değerlendirilmesi*”, Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 6–7 Mayıs 2011, Bursa, s.113,132.

Şaylan, Gencay, *Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişimi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998.

Şaylan, Gencay, “Temsili Demokrasinin Derinleşen Krizi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 134. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Başkanlığı, Ankara, 2002.

Şaylan, Gencay, “Bürokratik Sistemlerde Yönetime Katılım Olgusu ve Yapısal Sınırlılıklar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 2, s. 19–32, (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/9331e454eb1fb5b_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi, 25.04.2017.

Şenel, Alaaddin, *Çağdaş Siyasal Akımlar*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001.

Şentürk, Hulusi, *Belediyeler İçin Avrupa Birliği Rehberi*, Belediye Yönetim Dizisi, 2005, S. 68, s. 25–40.

Tamer, Mustafa, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, Cilt: I, 1995, s. 245–255.

Tamer, Mine Gözübüyük “Tarihsel Süreç İçerisinde Sivil Toplum”, *Edebiyat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 27, Sayı: 1, Haziran 2010, s. 89–105.

Taner, Carlos Grau, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler”, Türk Belediyecilik Derneği/Akdeniz Belediyeler Birliği/Konrad Adenauer Vakfı Uluslararası Konferans Bildirileri, Antalya, 1995.

Tanilli, Server, *Devlet ve Demokrasi*, İstanbul, 1981.

Tanör, Bülent, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri (1789–1980)*, Yapı Kredi Yayınları, 24. Baskı, İstanbul, 2014.

Tanör, Bülent, Necmi Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2001.

Tevfik Gülsoy, “Milletin Temsili”, *Kamu Hukuku Arşivi-Khuka*. Cilt: 9, Sayı: 2, Eylül 2006, s. 71–86.

TBMM Yayınları, *Seçim Sistemleri ve Türkiye’deki Uygulamaları*, TBMM Basımevi, Ankara, 1982.

TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, Yasama Dönemi: 24, Yasama Yılı: 2.

TBMM, *Bilgi Edinme Çalıştayı Sonuç Raporları*, 27 Mayıs 2013, (Çevrimiçi)(Erişim)
https://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bilgi_edinme_calistay_raporu.pdf,
10.01.1019, s. 23-24.

TBMM. Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü, *Seçim Sistemleri ve Türkiye'deki Uygulamaları*, TBMM Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü Yayınları No: 5, 1982.

Tekeli, İlhan, “Katılımcı Demokrasi, Sivil Ağlar ve Sivil Toplum Kuruluşları”, *15. STK Sempozyumu Bildirisi*, (Çevrimiçi) (Erişim)
http://stk.bilgi.edu.tr/media/cd/01/doc/okuma_02-2.pdf. 04.04.2017.

Tekeli, İlhan, *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Kitapevi Yayınları, Ankara, 1999.

Tekeli, İlhan, *Modernite Aşılırken Kent Planlaması*, İmge Kitapevi, Ankara, 2001.

Tekeli, Şirin, “Kadınların Siyasetten Dışlanmışlıklarının 55 Yıllık Tarihi, Kadınlar ve Siyasal Yaşam”, *Eşit Hak-Eşit Katılım*, Haz: Necla Arat, İstanbul, 1996, s.115–123.

Tezcan, Durmuş, “Türk İdare Hukuku Açısından Yerel Yönetimler ve Denetim”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayınları, 1. Cilt, Ankara, 1995, s. 257–271.

Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 2016.

Tocqueville, Alexis De, *Amerika'da Demokrasi*, Çev: İhsan Sezal-Fatoş Dilber, Yetkin Yayınları, 1994.

Tokgöz, Fikret, *İyi Yönetişim El Kitabı*, TESEV Yayınları, İstanbul 2008, (Erişim) <http://docplayer.biz.tr/7755348-Iyi-yonetisim-el-kitabi.html>., 04.04.2017.

Toprak, Zerrin, *Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler*, Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir, 2000.

Toprak, Zerrin, *Yerel Yönetimler*, Bornova Belediyesi Yayını, Yayın No: 1, İzmir, 1992.

Toprak, Zerrin, *Yerel Yönetimler*, Siyasal Kitabevi, İzmir, 2014.

Tortop, Nuri, ve Diğerleri, *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Eylül 2006.

Tortop, Nuri, “Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 4, 1995, s. 299–304.

Tortop, Nuri, Aykaç Burhan, Yayman Hüseyin ve Özer Akif, *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınevi, Ankara, 2006.

Tortop, Nuri, *Mahalli İdareler*, TODAİE Yayını, Ankara, 1984.

Tortop, Nuri, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer, *Mahalli İdareler*, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2006.

Tortop, Nuri, *Mahalli İdareler*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1991.

Toulmin, Stephen, *Kozmopolis: Modernitenin Gizli Gündemi*, Paradigma Yayınları, İstanbul, 2002.

Touraine, Alain, *Demokrasi Nedir?*, Çev: Olcay Kural, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997.

Tunaya, Tarık Zafer, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul, Beşinci Basım, 1982.

Tuncer, Erol, “1995 Milletvekili Genel Seçimi: Sayısal ve Siyasal Değerlendirme”, Ankara: TESAV Yayını, Ankara, 1996.

Tunç, Hasan, “Milletlerarası Sözleşmelerin Türk İç Hukukuna Etkisi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Türkiye ile İlgili Örnek Karar İncelemesi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Anayasa Mahkemesi, Cilt: 17, 2000, s. 174–193.

Tunç, Hasan, “Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:12, Yıl: 2008, Sayı 1–2, s. 1113-1132.

Tunç Hasan, Faruk Bilir, *Anayasa Hukuku*, Gazi Kitapevi, Ankara 2005.

Turan, İlter, *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1977.

Turan, Ali Eşref, *Türkiye’de Yerel Seçimler*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Şubat,2008.

Turgut, Nükhet, *Çevre Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara, 1998.

Turhan, Mehmet, “Değişen Egemenlik Anlayışının Hak ve Özgürlüklerin Korunmasına Etkileri ve Türk Anayasa Mahkemesi”, *Anayasa Yargısı*, Cilt: 20, Yıl: 2003, s. 196-219.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü, (Erişim)

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c8a26d013b967.04440273, 03.02.2019.

Türk, Hikmet Sami, “Yerel Yönetimlerle İlgili Kanun Değişikliğine İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı”, *Anayasa Yargısı*, Ankara, 1989, No: 14, (Erişim)

http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg6/samiturk.pdf,
15.01.2017, s. 73–103.

Türk, Hikmet Sami, *Türkiye İçin Nasıl Bir Seçim Sistemi*, Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, Ankara, 1995.

“Türkiye İçin Nasıl Bir Seçim Sistemi”, 2003, (Erişim)
<http://www.basanm.com.tr>, 09–03–2018.

Türk, Hikmet Sami, “Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Sayı: 23, 2006, s. 77–78.

Türk Sanayi ve İşadamları Derneği, *Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler*, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1992.

Türk Sanayi ve İşadamları Derneği, *Kamu Reformu Araştırması*, Yayın No: TÜSİAD-T/2002–12/335, Aralık 2002.

Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES), *Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı*, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı Yayını, İzmir, 1991.

TÜSEV, *Sivil Toplum Kuruluşları İçin Bilgi Edinme Hakkı -Vaka Analizi*, Sivil Toplum İzleme Raporu, İstanbul, 2016–2017.

Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, *Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II*, Haziran, İstanbul, 1996.

Türkiye Yerel Gündem Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı'nın Yerelleştirilmesi Gelişme Raporu, 2006.

Uğurlu, M. Fatih, *Belediyelerin Yeniden Yapılandırılmaları İle İlgili Çözüm Önerileri*, DPT Yayını, Ankara, 1995.

Uluslararası Şeffaflık Derneği, *Bilgi Edinme Hakkı Nedir? Nasıl Kullanılır*, Türkiye Çevre İhlalleri Haritası Projesi, (Erişim) www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/03/BilgiEdinmeHakki.pdf, 11.01.2019.

Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayınlan, Ankara, 2004.

Uluşahin, Nur, “Liberal Demokrasinin Çıkmazı: Çatışma Karşısında Barış İçin Azınlık- Çoğunluk İlişisini Yeniden Düzenleme Geleneği”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 27, Yıl: 2007, s. 609–640.

United Nations Development Programme, *Reconceptualising Governance*, Management Development and Governance Division, Discussion Paper 2, New York, 1997.

United Nations, *Department of Economic and Social Affairs, Popular Participation in Decision Making for Development*, New York, 1975.

Uslu, İhtibar Aydemir, *Türkiye’de Kent Konseyleri Deneyimi: Bir Yapılandırma Önerisi*”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Ankara, 2017.

Uygun, Oktay, “Merkeziyetçilik, Federalizm ve Katılımcılık”, *Demokrasi ve Siyasal Katılım*, Haziran 2012, (Çevrimiçi) (Erişim) <https://docplayer.biz.tr/4690212-Demokrasi-ve-siyasal-katilim.htmls>. 23.06.2019, s.102, 112.

Uysal, Birkan, “Siyasal Otorite, Laiklik ve Katılma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 4, Ankara, 1981, s. 61–67.

Uysal, Birkan, *Siyasal Katılma ve Katılma Davranışına Ailenin Etkisi*, TODAİE YAYINI, No: 209, Ankara, 1984, (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/0dea3c15cbbc28d_ek.pdf,. 25.01.2017.

Uzeltürk Sultan Tahmazoğlu, Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarında Seçim Sistemleri, (Erişim) <http://www.anayasa.gov.tr>, 02.11.2016.

Ünüsan, Teoman, “Seçilmişler Atanmışlar”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 4, s. 27–33.

Üste, Rabia Bahar, “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 448, 2005, s. 49–60.

Üstel, Füsun, “Devlet-Sivil Toplum- Kamusal Alan ve Yurttaşlık”, *Birikim Dergisi*, Sayı: 93–94, Ocak-Şubat 1997, s. 127–135.

Üstel, Füsun, *Yurttaşlık ve Demokrasi*, Dost Kitapevi Yayınları, Ankara, 1999.

Üstüner, Fahriye , “Türkiye’de Çok Partili Döneme Geçerken Demokrasi Tartışmaları”, Ed: Mete Tunçay, 75 Yılda Düşünceler Tartışmalar, *Tarih Vakfı Yayınları*, İstanbul, 1999, s. 55–66.

Varlık, Ülkü, Banu Ören, *Seçim Sistemleri ve Türkiye’de Seçimler*, Der Yayınlan, İstanbul, 2001.

Varlık, Ülkü ve Banu Ören, *Seçim Sistemleri ve Türkiye’de Seçimler*, Der Yayınları, İstanbul, 2001.

Varol, Muharrem, “Yerel temsilden Katılıma: Kuram ve Gerçeklik”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayını, Ankara, 2000.

Vurucu, İkbal, “Demokrasinin Sosyolojik Temeli: Türdeşlik mi Yoksa Çok Kültürlülük mü ?”, *21. Yüzyıl Dergisi*, Eylül 2010, Sayı: 21, (Erişim) <http://www.21yuzyildergisi.com/assets/uploads/files/205.pdf>, 14.02.2017, s. 92. s. 87–92.

Walzer, Michael, “Citizenship”, *Political Innovation and Conceptual Change*, Der: Terence Ball, James Farr ve Russell L. Hanson, Cambridge University Press, New York 1989, s. 211–219.

Wycliffe’s Old Testament, Trence P Noble, Vancouver, 2010, (Erişim) www.ibiblio.org/tnoble/download/Wycliffe-OT-Noble.pdf, 06.11.2018.

Yack, Bernard, *The Problems of Political Animal*, University of California Press, Berkeley, 1993.

Yalçın, Arman Zafer, “Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt: 22, Sayı: 2, y.y. 2015, s. 311–329.

Yalçındağ, Selçuk, “Soruşturma Cevaplar”, *Hak İş Dergisi*, Sayı: 28, 1994.

Yalçındağ, Selçuk, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, 1995, s. 3–19.

Yalçındağ, Selçuk, *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri*, TODAİE Yayını, Ankara, 1996.

Yalçındağ, Selçuk, “Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler”, *Halkla İlişkiler Sempozyumu*, TODAİE Yayını, Ankara, 1988, (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/243a4d56de498fd_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi, 22.04.2017, s. 131–156.

Yalçındağ Selçuk, “Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Ankara: TODAİE, C. 6, S.1, 1997. (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/9d11a5eb9a364f6_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yonetimler%20Dergisi, 12.02.2017.

Yalçındağ, Selçuk “Çağdaş Belediye”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, Ocak 1992, s. 7–14.

Yankelovich Daniel, “Eighten Propositions for Citizen Engagement”, **Presentation to W.K. Kellogg Devolution İnitiativ**e, June 1998.

Yavaşgel, Emine, *Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri*, 2. Basım, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2014.

Yayla, Atilla, *Siyasi Düşünceler Sözlüğü*, Adres Yayınları, 2. Baskı, Ekim 2004.

Yayla, Yıldızhan, “Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu”, *Sıddık Sami Onar'a Armağan*, İstanbul: İÜHF Yayını, 1977, s. 951–1020.

Yayla, Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevs-i Mezuniyet, Tefrik-i Vezaif*, İstanbul, 1982.

Yeter, Enis, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler”, Türk *Belediyecilik Derneği -Akdeniz Belediyeler Birliği -Konrad Adenauer Vakfı Uluslararası Konferans Bildirileri*, Antalya, 1995.

Yeter, Enis, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, Ocak 1996, s. 3–13.

Yıldırım, Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri I*, Mimoza Yayınları, Konya, 2005.

Yıldırım, Selahattin, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (BTKİB) Yayını, Ankara, 1993.

Yıldırım, Selahattin, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, IULA-EMME Yayınları, İstanbul, 1993.

Yıldırım, Selahattin, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyumu**, 23–24 Kasım, Ankara.

Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş.-R7LA-EMME, Ankara, 1990.

Yıldırım, Turan, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2005.

Yıldırım, Uğur, Şerif Öner, “Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımının Türkiye’ye Yansımaları: GAP’ta Sürdürülebilir Kalkınma ve Yerel Gündem 21”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 12, Sayı: 4, Ekim 2003, (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/bb2ecff6340f226_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yonetimler%20Dergisi, 10.11.2017, s. 6–27.

Yıldız, Özkan, “Sivil Toplum Örgütleri, ‘Özerklik’: Kavramsal Bir Açılım”, *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6, (1), 2007, s. 56, s. 53–58.

Yıldız, Özkan, “Sivil Toplum, Demokrasi ve Çoğulculuk”, *Sivil Toplum*, 2 (5), s. 89. ss. 85–92.

Yılmaz, Ejder, *Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2016.

Yılmaz, Kemal, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayınları, Cilt: I, Ankara, 1995, (Erişim) http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/50fe8238b6b666cc_ek.pdf, 17.03.2017, s. 307–314.

Yücekök, A. Nedim, *Dinin Siyasallaşması*, Afa Yayınları, İstanbul, 1997.

Yücekök, Ahmet N. *Siyasetin Toplumsal Tabanı*, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1987.

Yüksel, Fatih, , “Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler”, *Liberal Düşünce Dergisi*, Yıl: 7, Sayı: 29, Ankara, 2003, (Erişim) <http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/29/16-fatih-yuksel-sivil-toplum-ve-yerel-yonetimler.pdf>. 04.10.2017, s. 179–180.

Yüksel, Metin, “AİHS Çerçevesinde ve AİHM Kararları Işığında Serbest Seçim Hakkı”, Sayı: 47–48, 2007, s. 109,141.

Zimmerman, Joseph F., *Participatory Democracy: Populism Revived*, New York Praeger, 1993.

(Erişim) <http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/47-48/17-yuksel-metin-aihs-cercevesinde-ve-aihm-kararlari-isiğında-serbest-secim-hakki.pdf>, 17.02.2017.

(Erişim) <http://ilknurdumansiz.blogspot.com/2015/05/dogrudan-demokrasinin-son-kalesi-ismicre.html>, 01.04.2019.

(Erişim) <https://www.ab.gov.tr/37778.html>, 15.03.2018

(Erişim) <http://www.anayasa.gov.tr>, 15.05.2016.

(Erişim) <http://www.la21turkey.net>, 24.10.2017.

(Erişim) <http://www.buene.org./steps.html>, 21.03.2018.

(Erişim) <http://www.mchr.democratic.de>, 15.06.2018.

(Erişim) <http://www.mannheim.de/internetrathaus/index.html>, 23.02.2018.

(Erişim) <http://www.ibb.gov.tr/index.html>, 13.03.2018.

(Erişim)

http://www.izmirbarosu.org.tr/yayinlar/sart_cevre_avrupa_kentsel.htm, 20.04.2018.

(Erişim) <http://www.yerelnet.org.tr>, 23.07.2017.

(Erişim)

<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyanlasma7.php>, 20.03.2016.

(Erişim) http://www.tbmm.gov.tr./ul_kom/akpm/orta/main_genel.html, 20.03.2016.

(Erişim) http://www.tesev.org.tr/etkinlik/bilgi_edinme_anasayfa.php, 15.03.2018.

(Erişim) <http://www.iula-emme.org/tr/index.htm>, 31.12.2015.

(Erişim) <http://www.un.org.tr/includes/files/Binyil02.pdf>, 15.11.2017.

(Erişim) <http://www.bursa-bld.gov.tr>, 04.04.2018.