

YENİ BİR DEMOKRASİ ARAYIŞI: YEREL DEMOKRASİ

Prof. Dr. Zafer ÜSKÜL (*)

Genel kabul gören tanımıyla demokrasi, "halkın halk tarafından halk için yönetimi"dir. Bu tanım, genel olarak benimsenmekle birlikte, çatışan iki demokrasi anlayışından "sosyalist demokrasi" olarak sunulan uygulama iflas ettiğine göre, geriye, demokrasi deyince, "liberal demokrasi" anlayışı kalıyor. Liberal demokrasi anlayışının ise, günümüzde, tüm dünyada egemen demokrasi anlayışı haline geldiği konusunda görüş birliği var.

Oysa, tam da bu noktaya gelindiğinde, klasik liberal demokrasi, kendi krizini yaşıyor.

Liberal Demokrasinin Krizi :

Aydınlanma felsefesinin mirası olan liberal ve çoğulcu demokrasi, egemenliğin kaynağını ulusa dayandırarak, çoğunluğun iradesini geçerli kılmaya çaba harcıyor.

Ulus-devleti çerçeve olarak kabul eden liberal demokrasi, çoğunluğun iradesinin ortaya konulması için "seçim"i öngörüyor. Seçim bazılarınca demokrasiyle özdeşleştiriliyor: "Somut olarak demokrasi, herşeyden önce ve hatta seçim anlamına gelir" (1).

Seçim, çoğulculuğu gerektiriyor.

Seçmen, seçim sırasında aralarında seçim yapabileceği farklı görüşlere, programlara sahip adaylar bulabilmeli. Farklı görüşlerin ortaya konulabilmesi ise, kamu özgürlüklerinin tanınmasını ve gerçekten kullanılabilmesini, modern iletişim araçlarından - basın, radyo, televizyon - özgürce ve eşit ölçülerde yararlanılmasını gerektiriyor. Aday ve program çoğulculuğu, kişilerin belli programlar etrafında örgütlenebilmelerini -siyasal partiler- ve bu örgütlerin özgürce propaganda yapabilmelerini gerektiriyor. Liberal demokrasi, her türlü ideolojik bağınazlığı ve resmi gerçeği reddediyor.

(*) Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi

(1) Pierre Pactet, *Institutions Politiques Droit Constitutionnel*, 10. baskı, Masson, Paris 1990, s. 85

Seçmen açısından ise, önemli olan, herşeyden önce insan haklarını kullanmanın güvence altına alınması. "Seçme" hakkını kullanabilmek için kendisine sunulan seçenekler hakkında yeterli bilgiye ulaşabilmek de son derece önemli. Seçmene sunulan seçeneklerin anlaşılabilir ve elden geldiğince somut olması da gerekiyor. Yoksa, herkes, her siyasi parti "barış" ve "refah" vadediyor.

Düşüncenin açıklanması, örgütlenme, gösteri özgürlükleri gibi özgürlüklerin kullanılabilir olması, seçmeni edilgen bir durumdan çıkarıp kendisine sunulan seçenekleri etkileyebilmesi için bir zorunluluk olarak ortaya çıkıyor.

Yönetime hakkını çoğunluğa tanırken azınlıkların da yönetime gelebilmesi olanaklarını ortadan kaldırmayan, muhalefetin iktidar olma olasılığını saklı tutan ulusal egemenlik anlayışına dayalı liberal demokrasi, "temsili demokrasi" anlayışına dönüşüyor. Ulusal egemenlik, temsili demokrasiyi gerektiriyor.

Temsili demokrasi, günümüzde, toplumun sorunlarını, ulus-devlet sınırları içinde çözemiyor.

Herşeyden önce, ulusal egemenliğe dayalı temsili demokrasi, "ulus" adına "temsilcilerin yönetimi"dir. Halkın yönetime katılımı ne denli zorlanırsa zorlanınsın, yarıdoğrudan demokrasi mekanizmalarıyla halkın yönetime katılması ne denli sağlanmaya çalışılırsa çalışılınsın, esas olan temsilcilerin yönetimidir. Bu anlayış, halkı yönetimin dışında tutuyor. Halk, bu yüzden temsili demokrasiye yabancılaşıyor.

Öte yandan, liberal demokrasi, ulus-devlet çerçevesinde, toplumda var olan çeşitliliğin yönetimde yer bulmasına da olanak vermiyor. Çünkü, sistemin esası, çoğunluğun iradesine uygun yönetimi gerçekleştirmektir. Çoğunluğun dışında kalanların iradelerini yönetime egemen kılınmalarının tek yolu, bir dahaki seçimlerde çoğunluğu elde etmekten geçiyor.

Temsili demokrasinin icadedildiği ilk dönemlerde, "mülkiyet sahiplerinden oluşan küçük bir grup ulus devletin sınırları içinde ordu ve istikrarlı para aracılığıyla çıkarlarını koruyacak bir hükümet seçerdi" (2). Bu hükümet, kendisini seçenlerin gereksinimlerini karşılamaya yeterdi. Unutulmamalı ki, aslında, ulusal egemenlik anlayışı "genel oy"u ille de gerektirmez. Seçme bir hak

(2) Gianne de Michelis, "Newtoncu Demokrasinin Ötesine Doğru", içinde: NPQ Türkiye, C.1/4, s.11.

değil, bir "görev"dir. Bu yüzden de, demokrasinin vatani olan ülkelerde, çok uzun yıllar boyunca, seçme ve seçilme olanağı, mülk sahipleri dışında kalanlara tanınmış bir "hak" olmamıştır. İşte, toplumun belirli bir grubunun değil de tümünün sorunlarının çözülmesi, üstelik bu bütün içinde farklı olan grupların farklı çıkarlarının da gözütılmasıyle "farklılıklara uyum sağlayarak" çözümlenmesi, yeni bir demokrasi arayışına yol açıyor.

Halk egemenliği anlayışı ise, halkın egemenliğin kullanımına katılmasına elverişli bir temsili demokrasi anlayışıdır. Bu anlayışta, her yurttaş seçme "hakkı"na sahiptir, bu yüzden de "genel oy" zorunlu hale gelir. Halk egemenliği anlayışı, seçilmişlerin geri çağırılmasına da olanak sağlar. Ancak, sonuç olarak, halk egemenliği anlayışında da halkın egemenliği bizzat kullanması değil, egemenliği adına kullanacak temsilcileri seçmesi ve bir ölçüde de egemenliğin kullanımına katılması söz konusudur.

Bir başka açıdan bakıldığında da, temsili demokrasi anlayışı içinde hala kendisinden vazgeçemediğimiz siyasal partiler, "demokrasi" yerine "partiler demokrasisi"ni dayatıyor. Partiler demokrasisi, seçmenin seçme özgürlüğünü, partilerin belirlediği adaylarla ve seçim sistemlerinin istikrar arayışlarıyla sınırılıyor. Partiler, ulusun iradesini temsil edip "ulusal" çıkarları sağlamaya çaba harcamaktan çok "partililerin iradesi"yle "partililerin çıkarları" peşinde koşuyor. İstikrar arayışındaki seçim sistemleri ise, önemli oranda oyu dikkate bile almıyor. Bu durum, seçmenlerin seçimlere ilgisini azaltıyor. Tüm gelişmiş Batı ülkelerinde, seçimlere katılma oranı her geçen gün biraz daha düşüyor.

Temsili demokrasi, ulus-devlet çerçevesinde, toplumsal sorunları etnik ya da başka grupların gereksinimlerini yanıtlayarak, farklılıklara uyum sağlayarak çözmeyi başaramıyor.

Ulus-devlet, dünya ekonomisinin globalleşmesi karşısında, ekonomik sorunlarını çözebilmek için de yetersiz kalıyor. Ulusalüstü ekonomik karar merkezleri, kararlarını ulus devlete dayatıyor.

Bu bakış açısında, Harvard Üniversitesi Siyasal Felsefe Profesörü Michael Sandel'in şu iki sorusu, özel bir önem kazanıyor: "Liberal demokrasiyi tekrar canlandırabilmek için, yeni politik gündem şu iki soruya yanıt vermeli-dir: Birincisi, en güçlü ulus devletlerin bile kendi kaderlerine hükmedemedikleri koşullarda, doğru düzgün bir kendi kendini yönetim olası mıdır? İkincisi, halkların kendi kültürel kaderlerini tayin etme arzularını ifade edebilmeleri

için ne tür bir yerel otonomi ya da ademi merkezizetçi güç tasarlanabilir?" (3).

Bu iki soru, ulusal egemenliğin, dünya ekonomisinin globalleşmesi yüzünden yukarıdan ve etnik grupların yeniden ortaya çıkmasıyla da aşağıdan aşınmasına çözüm arayışını gündeme getiriyor.

Halkın temsili demokrasinin işleyişine yabancılaşmasını ve genel hoşnutsuzluk havasını kullanmaya çalışan ve temsili demokrasi yerine "elektronik demokrasi"yi öneren politikacılar çıkıyor. 1992 yılında, ABD'de yapılan başkanlık seçimlerinde Ross Perot, propogandasını bu anlayışa dayandırarak önemli oranda oy almayı başardı.

Oysa, elektronik demokrasi de bir çözüm olarak görünmüyor. Burada, halkın iradesinin doğrudan doğruya ortaya çıkmasını sağlamak üzere, bilgisayar ağından yararlanarak cevaplandırılması istenilen soruları yine "birileri" belirliyor, halk değil. Bu nedenle, elektronik demokrasi, gerçek doğrudan demokrasiden çok, kapalı bir "plebisit demokrasisi" idealini yansıtıyor. Plebisit demokrasinin ardında ise, saf demokrasinin gerçekleşmesinden çok "otoriter yönetim Hayaleti" beliriyor.

Günümüzün klasik liberal demokrasi anlayışı, toplumun sorunlarını çözemiyor ve elektronik demokrasi önerisi de yeni bir çözüm olarak görünmüyor. Ülkelerin ve dünyamızın gerçekleri değişiyor. Mekanik bir düzen içinde değil dinamik değişimler içinde yaşadığımız dünyamızda, Gianni de Michelis'in ifadesiyle, "işte demokrasi de ya bu gerçeğe uyum sağlamak için yeniden icad edilecek ya da yok olup gidecektir" (4).

Böyle olunca, Batı dünyasının demokrasiyi yeniden tanımlamak için giriştiği tartışmaya katılmak gerekiyor.

Yeni Bir Demokrasi Tanımı Arayışı

Demokrasiyi yeniden tanımlamanın hareket noktası, toplumsal sorunların çözümü için öngörülen karar mekanizmasının tepeden tabana tersine çevrilmesi olabilir.

(3) Michael Sandel, "Ulus Sonrası Demokrasi Elektronik Bonapartizme Karşı", içinde: NPQ Türkiye, C.1/4, s.13.

(4) Gianni de Michelis, a.g.y., s.13.

Egemenliğin ulusa değil halka dayandırılması ve egemenliğin kullanılmasında da yetkinin esas olarak halka bırakılması, halkın yerel düzeyde etkin bir karar alamadığı zaman da bir üst düzeyin harekete geçmesi, yeni bir demokrasi anlayışının temeli olabilir.

Bu anlayış, altbirimciliğin kabul edilmesi, siyasal otoritenin yerel alanlara daha fazla kaydırılmasını gerektiriyor.

Bu gereklilik, bir "etkinlik" gereksinmesinin sonucu değildir. Öyle olsaydı, bunun, temsili demokrasi çerçevesi içinde yetki genişliği (deconsantrasyon) ve yerinden yönetim (desantralizasyon) ilkelerinin uygulanmasıyla zaten gerçekleştirilmekte olduğu söylenebilirdi.

Oysa, yetki genişliği, siyasal otoritenin yerel alanlara kaydırılması değil, yalnızca sınırlı bazı alanlarda karar alma sürecinin merkez adına yerel görevlilere aktarılmasından ibarettir. Yerel otorite, merkezin emirleri doğrultusunda ve hiyerarşik denetimi altında, merkez adına karar vermektedir, halkın kararları alması söz konusu değildir.

Yerinden yönetim ise, toplumsal gereksinimlerin karşılanmasında hizmetlerin etkinliğini sağlama kaygısıyla, egemenliğin bir merkezden kullanılmasının sakıncaları azaltılmak üzere, oldukça da sınırlı bir biçimde yerel alanlara kaydırılması anlamına geliyor. Kuşkusuz, bu durumda, yetkiler merkezin ajanlarıncaya değil yerel seçilmişlerce kullanılıyor. Bu yüzden, yerinden yönetimin "demokrasi okulu" olduğu belirtiliyor. Ancak, bu yönetim biçiminde de esas, halka daha yakın da olsa, yine de temsilcilerin yönetimidir. Halkın yönetime daha fazla katılmasını sağlama çabaları, olumlu gelişmeler olmakla birlikte, temel anlayışı değiştirmiyor: Halk, egemenliğin kullanılmasına katılmaya çağırılıyor, egemenliği kullanmaya değil.

Öyleyse, temsili demokrasinin kurumlarından, yetki genişliğinden ve yerinden yönetim ilkesinden tümüyle vazgeçmek mi gerekiyor? Elbette hayır. Ancak, tüm bu anlayışların yeni bir bakış açısıyla yeniden değerlendirilmesi ve herbirinin yeni bir demokrasi anlayışı içinde yerine oturtulması gerekiyor.

Demokratik yönetim anlayışı, tabandan yukarıya doğru düşünülmesi ve geliştirilmelidir.

Demokratik yönetim anlayışını tabandan itibaren oluşturma çabasına girişirken, yeni bir ilkenin yardımına başvurabiliriz: Subsidiarite ilkesi. Bu ilkeyi, toplumun yönetimine ilişkin yetkilerin topluluğa en yakın yönetimce

kullanılması ilkesi olarak tanımlayabiliriz.

Topluluğa en yakın yönetim, herşeyden önce, topluluğun bizzatı kendisinin yönetimidir. Yani halkın kendisini doğrudan yönetimidir: Kısacası, doğrudan demokrasi.

Doğrudan demokrasi, günümüzün toplumlarında bile bir fiksiyon değildir. Doğrudan demokrasi uygulamasını, temsili demokrasi anlayışı bir "fiksiyon" olarak sunmuştur. Oysa, gerçekte halkın kendisini doğrudan yönetebileceği alanlar kalabalık nüfuslu ulus-devlet çerçevesi içinde bile vardır.

Bir köy halkının köyde yapılacak hizmetlerin önceliğini belirlemesine, köy okulunun donanımı için gereken finansmanın sağlanması konusunda karar vermesine ne gibi bir engel olabilir? Bir kent halkının kurduğu vakfın kentte yer alan bir kültürel tesisi doğrudan işletmesi yani böyle bir tesisin doğrudan kent halkınca yönetilmesi neden olanaklı olmasın? Daha Paris Komünü döneminde, komün, bazıları için, "merkezci devlete karşı serbestçe bir araya gelmiş grupların özerkliğinin, halkın halk tarafından mümkün en doğrudan yönetiminin, politik olduğu kadar toplumsal bir devrimin de sembolü" idi (5).

Örnekler elbette artırılabilir. Ancak, bu kadar örnek de gösteriyor ki, halkın kendi kendisini yöneteceği bir alan, her toplumda ve her zaman vardır. Bu alan içinde, örgütlü grupların yönetimi üstlenmesi, yerel temsili organlarla paylaşması büyük önem taşır. Örgütlü gruplar - dernekler, vakıflar, sendikalar, meslek kuruluşları - hizmetlerin yönetimini bizzat üstlenmede çok önemli bir rol oynayabilirler.

Mahalle halkı, mahalleyle ilgili işlerin bir bölümünün yönetimini doğrudan yürütebilir, ancak mahalleyi ilgilendirse de, bir kent içinde başka mahallelerle, semtlerle birlikte yürütülmesi gereken bir iş, doğrudan kent halkınca kararlaştırılamayabilir. Nüfusu yüzbinlerle, milyonlarla ifade edilen bir kentte, kentin su gereksinmesinin karşılanması için alınması gereken karar, kent halkı biraraya gelerek veremeyebilir. Bu düzeyde, karar yetkisinin o yere, beldeye özgü bir yönetim birimince kullanılması gerekecektir.

Bu noktada, temsili demokrasinin kurumlarının kullanılması zorunluluğu ortaya çıkıyor. Ancak, kent ya da belde yönetiminin oluşturulmasında,

(5) Kürşat Bumin, *Demokrasi Arayışında Kent*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1990, s.53.

temsili demokrasi kurumlarından yararlanılarak oluşturulacak yönetimin, karar organıyla, yürütme organıyla halkın seçimine dayalı olarak oluşturulması ve kendi yetki alanlarında daha üst düzeyde oluşacak yönetimlerin karşılaşmaları söz konusu olmaksızın özerk bir yapıya kavuşturulması gerekecektir. Kısaca, günümüzde belediye adı altında karşınıza çıkan yönetimlerin meclislerinin halk tarafından seçilmesi, yürütme görevini yürütecek başkanın ise ya halk tarafından doğrudan ya da belediye meclisince seçilmesi gerekecek, bu organlar, kendi yetki alanlarına giren konularda yetkilerini, bir başka yönetimin herhangi bir biçimde karşıması olmaksızın, kendileri kullanacaklardır. Doğrudan halk tarafından verilemeyen kararlar, bir üst düzeyde halka en yakın yönetim birimi olan belediyelerce verilecektir.

Ancak, bu durumda da, temsili demokrasinin kurumlarıyla yetinmek yeterli değildir. Halkın kendi kendisine veremediği kararların halkın temsilcilerince verilmesi sırasında, her konuda ve her aşamada halkın yönetime katılımını sağlayacak mekanizmalar sonuna kadar kullanılmalıdır. Halk, katılma mekanizmalarıyla, yarıdoğrudan demokrasi araçlarıyla bir yandan karar verme sürecine katılırken bir yandan da etkin bir denetimi gerçekleştirecek araçlara ve seçilmişleri geri çağırma yetkisine sahip olmalıdır. Kuşkusuz bu gereklilik, halkın her konuda bilgilene olmalarını açık tutan, şeffaf ya da "gün ışığında yönetim"i sağlayacak bir yönetim yapısını kurulmasını gerektirecektir. "Kitlelerin etkin katılımı gerçekleşmeden demokratik bir toplum oluşmasının imkansız olması gibi, böyle bir toplumun seçeceği kent de - mimarisinden yönetimine, kültüründen dokusuna - ancak yine kitlelerin etkin katılımıyla biçimlenebilir" (6).

Benzeri biçimde, kent ya da belde düzeyinde alınmayacak kararları almak üzere, il ya da bölge düzeyinde ya da hem il hem de bölge düzeyinde yönetim birimleri kurulacaktır. Bunların yapılanmaları ve işleyişleri de, belediyelerde olduğu gibi, organların seçimle oluşturulmasına ve halkın yönetime katılmasına ve yönetimi denetlenmesine dayalı olacaktır.

Son olarak, bazı hizmetler ülke düzeyinde görülme zorunda olduğundan, bir merkezi yönetimin de kurulması gerekecektir. Merkezi yönetimin oluşturulmasında da temsili demokrasi kurumlarından yararlanılacaktır.

(6) a.g.y., s.128.

Bu yapı içinde, merkezi yönetimin görev alanının oldukça sınırlanacağı kuşkusuzdur. Merkezi yönetim, daha alt birimlerde kullanılanayan yetkileri kullanmakla yetinecektir. Bu yetkiler, ülke güvenliğinin sağlanması, ülke içinde güvenliğin sağlanması, dış ilişkilerin yürütülmesi, vergi toplanması, adaletin dağıtılması ve bölge ölçüğünü aşan kamusal işlerin yürütülmesiyle sınırlı olacaktır.

Bütün bunlara, alt birimlerin hukuka uymalarını sağlamak ve insan hakları ihlallerini önlemek üzere onları gözetleme ve gerektiğinde alt birimlerin işlem ve eylemleri aleyhine yargı organına başvurma işlevi ile zorunluluk durumlarında yerinden yönetim birimlerinin işlemlerini sağlayacak önlemleri alma yetkisi eklenebilir.

Bu durum, merkezi parlamentonun, yerel yönetimlerin kuruluşuna, yetkilerine, gelirlerine, işleyişlerine, denetimlerine, merkezi yönetimle ilişkilerine ilişkin çerçeve yasalar yapma yetkisini elbette ortadan kaldırmaz.

Merkezi yönetim, bu görevlerini merkezdeki ve taşradaki görevlileri eliyle yürütecektir. Bu nedenle, taşrada, bölge, il ve ilçe düzeyinde, merkezi yönetime bağlı, onun atadığı onun adına merkezin görevlerini yürütecek merkezi yönetim görevlileri olacaktır. Bunların seçinle göreve gelmeleri söz konusu olamaz. Ama, bu sistem içinde merkezi yönetimin taşra görevlilerinin yerel yönetim birimlerinde görev yapmaları da söz konusu olamaz.

Görüldüğü gibi, bu yeni demokrasi anlayışı, ulus-devletin varlığına da son veriyor değildir.

Demokrasinin böyle anlaşılması, etnik, dilsel ya da dinsel temelde toplulukların özerkliklerinin desteklenmesi anlamına gelebilir. Ya da, yerel topluluk etnik, dilsel ya da dinsel bir toplulukla çakışabilir. Michael Sandel "Avrupa'da etnik topluluklara denk düşen yerel alanlara politik otoritenin daha fazla kaydırıldığına tanık olacağız" diyor (7). Bu durumda, bu topluluk içinde azınlıkta kalanlara karşı ırkçı, dinsel ya da dilsel baskı yapılması olabileceği gündeme gelebilir. Bu topluluk içinde kalan azınlıkların haklarının korunması önemli bir sorun alanı olarak karşınıza çıkabilir. Bu noktada, şimdiye kadar değinmediğim, insan haklarının korunması mekanizmalarının geliştirilmesi konusuyla karşı karşıya kalırız.

(7) Michael Sandel, a.g.y., s.9.

İnsan haklarının, topluluk içinde azınlıkta kalanların haklarının korunması konusu ise, ulus devletin de üstünde ulusalüstü bir yönetim düzeyinin yaratılması konusunu gündeme getirir. Bu konu zaten gündemdedir ve ulusalüstü yönetim kendisini ulusal devletlere giderek daha fazla kabul ettirmektedir. Ulusalüstü otorite, temel hakların güvenceye alınması ve temel hak ihlallerinin mahkum edilmesi anlamında temel bir işleve sahip olmalıdır. Bu durum, elbette ulus devlette temel hakların güvenceye alınması çabalarını gereksiz kılmaz, ancak son söz herhalde ulusalüstü yönetimin yetki alanı içinde olacaktır.

Bu anlayış içinde, ulusalüstü otoritenin, otoritelerin yeni gelişmeler doğrultusunda yeniden yapılandırılması sorunu da ayrı bir sorun olarak karşımıza çıkar.

Dünyadaki Gelişmeler

Dünyada, birçok gelişmiş ülkenin yeniden yapılanmasında, egemenliğin kullanılması yetkisinin giderek yerel alanlara daha çok kaydırıldığını gözlemliyoruz. İspanya, 1978 Anayasasıyla bölge yönetimini kurarak merkezi düzeyde çözmekte zorluklarla karşılaştığı sorunların üstesinden gelmeyi büyük ölçüde başardı. Fransa, 1982 yerel yönetim reformuyla, yetkilerin yerel yönetimlere aktarılmasında büyük mesafe kaydetti. İtalya, 1948 Anayasasında öngördüğü bölge yönetimine ilişkin yasal düzenlemeyi 1990'da tamamlayarak, bölge yönetimlerine işlerlik kazandırdı.

Bu alanda en yeni gelişmeler, eski sosyalist ülkelerin yeniden yapılanmalarında ortaya çıkıyor. Bu bakımdan, Macaristan ve Romanya anayasalarının yerel yönetimlere bakışı öğretici olabilir.

Ulus devletlerin demokratikleşme çabaları sürerken ulusalüstü topluluğun evrensel ve bölgesel düzeyde geliştirdiği ilkeler ve insan haklarını koruma ve güvence altına alma çalışmaları da durmuyor.

Bölgesel ve evrensel insan hakları bildirgelerinin ve insan hakları mahkemelerinin üzerinde durmayı gerekli görmüyorum. Ancak, burada, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın, yetkilerin yerel alanlara kaydırılması çabası üzerinde kısaca da olsa durmak gerekiyor.

Avrupa Konseyi'nin hazırladığı, Türkiye'nin de bazı çekincelerle de olsa imzalayıp onayladığı Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı, kamu işlerinin önemli bir bölümünün kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları

doğrultusunda yürütülmesi yetkisini yerel makamlara bırakıyor. Yerel makamların göreve seçinle gelmesi, halkın yönetime katılmasının öngörülmesi, yerel yönetimlerin özerkliğinin güvenceye alınması, yönetim birimleri arasında kamu gelirlerinin adil bir biçimde paylaşılması, Şartın düzenlemelerinin önemli bir bölümünü oluşturuyor.

Şimdiye kadar değinmediğim vesayet yetkisi ise, Şartta, merkezi yönetimin yerel makamların işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetimiyle sınırlandırılıyor.

Avrupa Konseyi'nin 5.11.1992 tarihinde kabul ettiği bir başka metin, azınlık ve bölge dillerinin korunmasını amaçlıyor ve üye devletlerin imzasına açılıyor.

Bütün bu çabalar demokrasinin yeniden kurulması doğrultusunda gösterilen çabalar olarak değerlendirilebilir. Bu gelişmeler karşısında, Türkiye'de neler oluyor?

Türkiye'deki Gelişmeler

Türkiye'de egemenliğin kullanılması yetkisinin merkezi yönetimin tekelinde olduğunun söylenmesi yanlış olmaz. Ulus devletinin oluşturulması ve güçlendirilmesi döneminin ürünü olan yasalarla düzenlenmiş yerel yönetimlerin de, ne zaman düzenlenmiş olursa olsun hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının da egemenliğin kullanımı yetkisini merkezi yönetimle paylaştığı söylenemez.

Organlarının tümü seçilmeyen, kendi örgütlenmesine hakim olamayan ağır bir vesayet denetiminin baskısı altında olan, adil bir gelir bölüşümünün sonucu olarak yeterli gelir kaynaklarına ve kaynak yaratma yetkisine sahip olmayan, halkın yönetimine hiç katılmadığı yerinden yönetim kuruluşlarına sahip olan Türkiye, demokrasinin yeniden yapılandırılması konusunda çağının gerisinde kalmıştır.

1982 Anayasası'nın demokrasiye bakışının 1961 Anayasası'nunkinden de geri olduğu herkesin bildiği bir gerçektir.

Anayasa Mahkemesinin yerel yönetime bakışı ise, egemenliğin esas olarak merkezi yönetimce kullanılması gerektiği yönündedir. "Mahalli idarelerin varoluşunun siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı yatar. Bu se-

bepledir ki, mahalli idareler öteden beri demokrasinin temel kurumlarından biri olarak kabul edilmişlerdir" (8) diyen Anayasa Mahkemesi, aynı kararında "merkezden yönetimin yükünü hafifletecek yerel yönetimler" oluşturulmasından söz edebilmekte (9), bir başka kararında ise, "Devletin belli bir kesimini oluşturan mahalli idareler" ifadesini kullanmaktadır (10). Oysa, yerel yönetimleri, sivil toplumla siyasal toplum arasında bir ara yönetim biçimi olarak değerlendirmek daha doğru olurdu.

Aynı şekilde, Anayasa Mahkemesi, doğru olarak, yerel gereksinmeleri "yerel planda karşılamak olanak ve önceliklerini taktir yetkisinin o yörede yaşayan halkın yasalara dayalı olarak oluşturdukları organlara bırakılması, hem özerklik ilkesine hem de demokratik yaşam biçimine daha uygun bir yoldur" derken, yine aynı kararda, bütçe hazırlama ve yürürlüğe koyma usulünün yerel yönetim meclislerince değil de İçişleri Bakanlığı'nca belirlenmesini "ülke düzeyinde uygulama birliğini ve uyumu" sağlamanın bir gereği olarak görüyor (11). Oysa, merkezi yönetimin yerel yönetimlere yol gösterici örnek yönetmelikler hazırlaması ana uygulanacak yönetmeliğin yerel yönetim meclisince hazırlanmasının öngörülmesi yerel demokrasi anlayışına daha uygun olurdu.

Anayasa Mahkememizin, yerel demokrasinin geliştirilmesine katkısı çok daha fazla olabilirdi.

1993 yılı başından itibaren yönetimin yeniden yapılandırılması, yerinden yönetim reformu adları altında İçişleri Bakanlığınca hazırlanan yasa tasarılarının ise hayal kırıcı olduğunu belirtmek gerekir. Bu tasarılar, esas olarak etkinlik kaygısıyla hazırlanmış bu arada yetkilerin desantralizasyonundan çok dekonsantrasyonunu sağlama çabası içine girmiştir. Merkez, ayrıca, vesalet yetkisini elinde tutmakta kısınc bir tutum içinde görülüyor.

Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü'nün hazırladığı KAYA raporu ise, İçişleri Bakanlığı çalışmalarına göre daha ileri ancak ürkek bir anlayışı sergiliyor.

(8) AM, E. 1978/23, K. 1988/23, Karar günü, 22.6.1988, AMKD, S.24, s.320.

(9) Aynı karar, s.333.

(10) Aynı karar, s.336 ve 338.

(11) AM, E. 1987/22, K. 1988/19, Karar günü, 13.6.1988, AMKD, S.24, s.298-299

Uluslararası Belediyeler Birliği Doğu Akdeniz Bölge Teşkilatı çerçevesinde yapılan bir yerel yönetim çalışması, dünyada ortaya çıkan gelişmeleri yakalamış görünüyor. Bu çalışma, yayımlandığında, yerel demokrasinin kurulması çabalarına önemli katkıda bulunacaktır.

Sonuç Yerine

"Özel mahalli grup kimliklerine bir anlam kazandıramayacak kadar büyük, global ekonomik güçlerle başedemeyecek kadar küçük olan ulus devlet artık ne otonominin başlıca birimidir ne de ortak kimliği ifade edebilen bir araç" (12).

Michael Sandel'in bu sözleri doğrusya ve Jacques Attali'nin belirttiği gibi ulus devletin yetersizliği karşısında "Kabilecilik"e dönme tehlikesi altında "bugün Avrupa tarihinin bir dönüm noktasında" durmaktaysak (13), gerçekten de demokrasiyi "yeniden icad etmek"ten başka yol kalmıyor.

Bu yol, halka ait olan egemenliğin önce halk tarafından doğrudan, sonra halka en yakın yönetim kademelerince kullanılacağı, en üstte de, insan haklarının güvencesini sağlamak üzere ulusalüstü otoritenin öngörüleceği yeni bir yapıdan geçiyor.

Bunun için, ülkemizde, herşeyden önce yapılması gereken şey, klasik temsili demokrasinin gereklerini bile düzenlemeyen 1982 Anayasası'nın yürürlükten kaldırılması ve dünyadaki ve Türkiye'deki gelişmeleri dikkate alan yeni bir anayasanın yapılmasıdır. Bunun ardından, radikal bir yerel demokrasi reformuna girişmek gerekecektir.

(12) Michael Sandel, a.g.y., s.6.

(13) Jacques Attali, "Avrupa'nın Kabilecilik Dönüşü", içinde: NPQ Türkiye, C.1/4, s.45.