

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 uygulamaya 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 şuasında 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 Dmıt Constiluliomel**, 10. baskı, Masson, Paris 1990, s. 85

Seçmen açısından ise, önemli olan, herşeyden önce insan baklarını 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.

Yönetme 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 zorlansın, yandaşlardan demokrasi mekanizmalarıyla halkın yönetime katılması ne denli sağlanmaya çalışılırsa çalışılsın, esas olan temsilcilerin yönetimidir. Bu anlayış, halkı yönetimin dışında tutuyor. Halk, bu yüzden temsili demokrasiye yabancılaşıyor.

Öte yandım, 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 kılma yollarının 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 gözetilmesiyle "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 parüler, "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 İfade edebilmeleri

için ne tür bir yerel otonomi ya da ademi merkeziyetçi 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 dayandın İması 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, altbîrimciliğm 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 yönelim (desantnılizasyon) ilkelerinin uygulanmasıyla zaten gerçekleştirilmek'e olduğu söylenebilirdi.

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

Yerinden yönelim ise, toplumsal gereksinimlerin karşılanmasında hizmetlerin etkinliğini sağkuna kaygısıyla, egemenliğin bir merkezden kullanılmasının sakıncaları azaltmak üzere, oldukça da sınırlı bir biçimde yerel alana kaydırılması anlamına geliyor. Kuşkusuz, bu durumda, yetkiler merkezin ajanlarınca değil yerel seçil mî şlerce 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 yönelime dalla hızla 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 hakış açısıyla yeniden değerlendirilmesi ve herbirinin yeni bir demokrasi anlayışı içinde yerine oturtulması gerekiyor.

Demokratik yönetim anlayışı, tabandan yukarıya doğru düşünölmeli ve geliştirilmelidir.

Demokratik yönetim anlayışım tabımdan itibaren oluşturma çabasına girişirken, yeni bir ilkenin yardımına başvurabiliriz: Subsidİruite 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 toplumluluğunda bile bir tiksiyon değildir. Doğrudan demokrasi uygulamasını, temsili demokrasi anlayışı bir "Tiksiyon" olarak sunmuştur. Oysa, gerçekte halkın kendisini doğrudan yönetebileceği alanlar kalabalık nüfuslu uhıs-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 katlar toplumsal bir devrimin de .sembölü" 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 - demekler, 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 kararlaştırılamaz. Nüfusu yüzbinlerle. milyonku 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 kuramlarının kullanılması zorunluluğu ortaya çıkıyor. Ancak, kent ya da belde yöneliminin oluşturulmasında,

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

temsili demokrasi kurum kumdan yararlanılarak oluşturulacak yönetimin, kanır organıyla, yürütme organıyla halkın seçimine dayalı olarak oluşturulması ve kendi yetki alanlarında daha üst düzeyde oluşacak yönetimlerin karışmaları 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 karışması 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 kuramlarıyla yetinmek yeterli değildir. Halkın kendi kendisine veremediği kararların halkın temsilcilerince verilmesi sırasında, her konuda ve her aşınada halkın yönetime katılmasını sağlayacak mekanizmalar sonuna kadar kullanılmalıdır. Halk, katılma mekanizmalarıyla, yandığında demokrasi araçlarıyla bir yandıım karar verme sürecine katılırken bir yandıandan da etkin bir denetimi gerçekleştirecek maçkua ve seçilmişleri geri çağırma yetkisine sahip olmalıdır. Kuşkusuz bu gereklilik, halkın her konuda bilgilenme olanakku ım açık tutım, şeffaf ya da "gün ışığında yönelim"i sağlayacak bir yönetim yapısının kurulmasını gerektirecektir. "Kitlelerin etkin katılımı gerçekleşmeden demokratik bir toplumun 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 alınamayacak kararlar almak üzere, İl ya da bölge düzeyimle 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 denetlemesine da y; ılı olacaktır.

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

(6) u.g.y., X. 128.

Bu yapı iimle, merkezi yönelimin görev aliminin okluka sınırlanacağı kuşkusuzdur. Merkezi yönetim, ilaha alt birimlerde ku İlanı bunayan yetkileri kullanmakla yetinecektir. Bu yetkiler, ülke güvenliğinin sağlanması, ülke içinde güvenliğin sağlanması, dış ilişkilerin yürütülmesi, vergi toplanması, adaletin dağıtılması ve bölge ölçeğini aşan kamusal işlerin yürütülmesiyle sınırlı olacaktır.

Bütün bunlunu alt bilimlerin hukuka uymalarını sağlamak ve insim haklan ihlallerini önlemek üzere onları gözetleme ve gerektiğinde alt birimlerin işlem ve eylemleri aleyhine yargı organına başvurma işlevi ile zorunluluk durumlarında yerinden yönetim birimlerinin işlemesini sağlayacak önlemleri alma yetkisi eklenebilir.

Bu durum, merkezi pulementonun, yerel yönetimlerin kuruluşuna, yetkilerine, gelirlerine, işleyişlerine, denetimlerine, merkezi yönetimle ilişkilerine ilişkin ere yasarlar yapma yetkisini elbette ortadan kaldırmaz.

Merkezi yönetim, bu görevlerini merkezdeki ve taşradaki görevlileri eliyle yürütecektir. Bu nedenle, taşrada, bölge, il ve ile düzeyinde, merkezi yönetime bağlı, onun atadığı onun adına merkezin görevlerini yürütecek merkezi yönetim görevlileri olacaktır. Bunların seçimle göreve gelmeleri söz konusu olamaz. Ama, bu sistem içinde merkezi yönetimin taşra görevlilerinin yerel yönetim birimleriyle gvv yapmaları ila 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 ila dinsel bir toplulukla çakışabilir. Michael Sandel "Avrupa'da etnik topluluklara denk düşen yerel alanlara politik otoritenin daha fazla kaydırıldığına tanık olacağız" iliyor (7). Bu durumda, bu topluluk içinde azınlıkta kalanlara karşı ırkçı, dinsel ya da dilsel baskı yapılması olasılığı gündeme gelebilir. Bu topluluk içinde kalan azınlıkların haklarının korunması önemli bir sorinin alanı olarak karşımıza çıkabilir. Bu noktada, şimdiye kadar değinmediğim, insan haklarının korunması mekanizmalarının geliştirilmesi konusuyla karşı karşıya kalırız.

(7) Midaet Sandel, u.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 ilaha fazla kabul ettirmektedir. Ulusalüstü otorite, temel hakların güvenceye alınması ve temel hak ihlallerinin mahkum edilmesi alanında 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 ıla ayrı bir sorun olarak karşımıza çıkar.

Dünyadaki Gelişmeler

Dünyada, birçok gelişmiş ülkenin yeniden yapılanmasında, egemenliğin kullanılması yetkisinin giderek yerel alanlara daha çok kaydırıldığını gözlüyoruz, İspanya, 197X Anayasası'yla bölge yönetimini kurarak merkezi düzeyde çözmekte zorluklarla kısılaştığı sorunların üstesinden gelmeyi büyük ölçüde başardı. Fransa, 19X2 yerel yönelim reformuyla, yetkilerin yerel yönetimlere aktarılmasında büyük mesafe kaydetti. İtalya, 194X Anayasası'nda 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 insim haklarını koruma ve güvence altına alma çalışmaları ihı 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, kınıu işlerinin önemli bir bölümünün kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları

doğrultusunda yürütülmesi yetkisini yerel makamlara bırakıyor. Yerel makamların göreve seçimle 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 sınırlanıyor.

Avrupa Konseyi'ni 5.11.1992 tarihinde kabul ettiği bir başka metin, azınlık ve bölge dillerinin korunmasını amaçlıyor ve üye devletlerin İmzasına 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 yönelim 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 yara İma yetkisine sahip olmayım, halkın yönetimine hiç katılmadığı yerinden yönetim kuruluşlarına sahip olan Türkiye, demokrasinin yeniden yapılandırılması konusunda çağının gerisinde kalmıştır.

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

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

hepledir ki, mahalli idareler öteden beri demokrasinin temel kuramlarından biri olarak kabul edilmişlerdir" (S) diyen Anayasa Mahkemesi, aynı kararında "merkezden yönelimin yükünü hafifletecek yerel yönelimler" 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 gereksinimleri "yerel planda karşılamak olanak ve önceliklerini taktir yetkisinin o yörede yaşamı 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 eleği! de İçişleri Bakanlığınca belirlenmesini "ülke düzeyinde uygulama birliğini ve uyumu" sağlamanın bir gereği olarak görüyor (11). Oysa, merkezi yönelimin yerel yönelimlere yol gösterici örnek yönetmelikler hazırlaması ama 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 yönelimin yeniden yapılandırılması, yerinden yönetim reformu adlan altımla İçişleri Bakanlığınca hazırlanan yasa taslaklarının ise hayal kırıcı olduğunu belirtmek gerekir. Bu taslaklar, esas olarak etkinlik kaygısıyla hazırlanmış bu anıda yetkilerin desantralizasyonundım çok dekonsantrasyonunu sağkuna çabası içine girmiştir. Merkez, ayrıca, vesayet yetkisini elinde tutmakta kıskanç hır tutum içinde görülüyor.

Türkiye ve Orta Doğu Amme 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. Kanır günü. 22.6.1988. AMKI), S.24. s.320.

(9) Aynı karar, .<333.

(10) Aynı karar, .<336 ve 338.

(11) AM, E. 1987/22, K. 1988/19. Karar günü. 13.6.1988. AMKL). S.24. <298-29'

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

Sonuç Yerine

"Özel mahalli grup kimliklerine bir anlam kazandınamayacak 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 Saadetin 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 kalınıyor.

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

Bunun için, ülkemizde, herşeyden önce yapılması gereken şey, klasik temsili demokrasinin gereklerini bile düzenlemeyen 19K2 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 SaHtlek a.g.y., s.6.

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