

**DOĞRUDAN DEMOKRASİ
KURUMLAR, HUKUKİ VE SİYASİ SORUNLAR**

İlker Gökhan ŞEN

DOKTORA TEZİ

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Aralık 2010

DOĞRUDAN DEMOKRASİ: KURUMLAR, HUKUKİ VE SİYASİ SORUNLAR

İLKER GÖKHAN ŞEN

DOKTORA TEZİ

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Erdal ONAR

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Aralık 2010

DOKTORA TEZ ÖZÜ

DOĞRUDAN DEMOKRASİ: KURUMLAR, HUKUKİ VE SİYASİ SORUNLAR

İlker Gökhan ŞEN

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ağustos 2010

Danışman: Prof. Dr. Erdal ONAR

“Doğrudan Demokrasi: Kurumlar, Hukuki ve Siyasi Sorunlar” olarak adlandırılan bu doktora tezi üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın genel çerçevesini çeşitli anayasalardaki doğrudan demokrasi araçlarının karşılaştırmalı analizi ve bu araçların siyasal sistemlere olan etkileri oluşturmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde; genel olarak, doğrudan demokrasinin tanımı ve özellikleri belirlenmiş, doğrudan demokrasi araçlarının sınıflandırma sorununa değinilmiş ve demokratik siyasal yaşama etkileri ile ilgili ve tercih edilebilirliklerine dair literatürdeki tartışmalar aktarılmıştır.

İkinci bölümde öncelikle İsviçre, İtalya, Fransa ve Amerikan eyaletleri başta olmak üzere çeşitli anayasalar incelenmiş ve bu anayasalarda yer alan doğrudan demokrasi araçları referandum ve halk girişimi olmak üzere iki ana başlık altında incelenmiştir. Referandumlar ise, başlatılma usulü, konuları ve hukuki sonuçları ölçütleri çerçevesinde incelenmektedir. İkinci bölümün son kısmında, doğrudan demokrasi araçları ile ilgili uygulamada meydana gelen hukuki sorunlara değinilmektedir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümde ise, doğrudan demokrasi araçlarının uygulandığı siyasal sistemlerin karşılaştırmalı bir analizi yapılmıştır. Bu bölümde, İsviçre, İtalya Amerikan eyaletleri, İrlanda, Danimarka, Fransa Birleşik Krallık ve Türkiye’de doğrudan demokrasi kurum ve deneyimleri ele alınmaktadır. Bu bölümdeki karşılaştırmalı çalışmada anayasal düzenlemeler, doğrudan demokrasi araçlarının konuları, halkoylamalarının siyasal sisteme ve siyasi kararlara olan etkileri, seçmen davranışları ve siyasi partilerin rolü ele alınan ortak konular arasındadır.

ABSTRACT

DIRECT DEMOCRACY: INSTITUTIONS, LEGAL AND POLITICAL PROBLEMS

İlker Gökhan ŞEN

Department of Public Law

Anadolu University Institute of Social Sciences, August 2010

Advisor: Prof. Dr. Erdal ONAR

This Phd Thesis, “Direct Democracy: Institutions, Legal And Political Problems” consists of three chapters. The general framework of this study is the comparative analysis of direct democracy devices in various constitutions and their effect in the functioning of the political systems.

In the first chapter, we tackled the problem of definition and classification of different devices of direct democracy. Under the same chapter, a theoretical survey is presented as to the effects and value of the devices of direct democracy.

Second chapter includes a study of various constitutions, particularly those of Switzerland, Italy, France and American States, in terms of direct democracy. Referendum and Popular Initiative are the two main titles. Referendums are classified according to initiative procedure, subject matter and legal effects. Finally in this chapter, we go on to evaluate legal problems occurring in the framework of the application of direct democracy

In the final and third chapter, we attempt to make a comparative analysis of political systems, in which the devices of direct democracy occupy an active role. In this chapter, Institutions and experiences of direct democracy in Switzerland, Italy, American States, Ireland, Denmark, France, United Kingdom and Turkey are studied in detail. In this vein, constitutional provisions, subject matters of referendums, the effect of direct democracy on the political decisions, voter behavior and the role of the political parties may be listed as the common themes.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

İlker Gökhan ŞEN'in, “Doğrudan Demokrasi: Kurumlar, Hukuki ve Siyasi Sorunlar” başlıklı tezi **11 Kasım 2010** tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, **Kamu Hukuku** Anabilim Dalında Doktora tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı) : Prof.Dr.Erdal ONAR
Üye : Prof.Dr.Turan YILDIRIM
Üye : Prof.Dr.Merih ÖDEN
Üye : Doç.Dr.Ayşe Tülin YÜRÜK
Üye : Doç.Dr.Levent GÖNENÇ

İmza
.....
.....
.....
.....
.....

Prof.Dr.Ramazan GEYLAN
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ÖZGEÇMİŞ

İlker Gökhan ŞEN

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Doktora

Eğitim

Y.L.	2003	Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi
L.s	1999	Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Lise	1995	Muğla Anadolu Lisesi, Türkçe Matematik Bölümü

İş

Araştırma Görevlisi. Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Yayınlar

Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2004.

"1919'dan 2000'e Finlandiya: Anayasal ve Siyasal Gelişmeler" **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** Cilt :7 Sayı:2 2005 227-264, 2005

"Rusya Federasyonu'nda Demokrasi, Hukuk Devleti ve İnsan Haklarının Güncel Sorunları" **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** 2005/2 123-164, 2005

Kişisel Bilgiler

Doğum Yeri ve yılı: Aydın, 16.05.1977 Cinsiyet: Erkek Yabancı Dil: İngilizce, Fransızca

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	iv
ÖZGEÇMİŞ.....	v
KISALTMALAR.....	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM TEMEL KAVRAMLAR ve TEORİ

1. HALKIN SİYASAL KATILIMINA GÖRE DEMOKRATİK SİSTEMLERİN SINIFLANDIRILMASI.....	5
1.1. Klasik Ayrım: Temsili, Doğrudan ve Yarı Doğrudan Demokrasi	5
1.2. Klasik Ayrımın Eleştirisi	7
2. DOĞRUDAN DEMOKRASİ ARAÇLARININ SINIFLANDIRILMASI SORUNU	12
2.1 Klasik Ayrım.....	13
2.2. Farklı Yaklaşımlar	15
2.2.1. Referandum Terimi, Dar Anlamda Referandum- Geniş Anlamda Referandum Ayırımı	15
2.2.2. Referandum-Girişim Ayırımı:.....	17
2.3. Plebisit Kavramı	20
3. KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	26
4.DEMOKRASİ TEORİSİ VE DOĞRUDAN DEMOKRASİ	27
4.1. Tarihi Süreçte Demokrasi Teorisinin Gelişimi.....	27
4.2. Halkın Doğrudan Demokrasi Araçları Yoluyla Siyasi Yaşamda Etkin Rol Alması Hakkındaki Görüşler	33
4.2.1. Doğrudan demokrasiyi araçlarının lehindeki görüşler	33
4.2.2. Doğrudan demokrasi araçlarının aleyhindeki görüşler	38
5. TEORİK ÇERÇEVE	44

İKİNCİ BÖLÜM KARŞILAŞTIRMALI ANAYASA HUKUKUNDA DOĞRUDAN DEMOKRASİ ARAÇLARI

1. REFERANDUM.....	47
1.1. Usule Göre Yapılan Ayrım.....	47
1.1.1.Zorunlu Referandum	47
1.1.2. İhtiyari Referandum	47
1.1.2.1. Devlet Organlarının Başlattığı Referandum	47

1.1.2.1.1. Parlamento Çoğunluğu	48
1.1.2.1.2. Parlamento Azınlığı.....	48
1.1.2.1.3. Devlet Başkanı	49
1.1.2.2. Seçmenlerin Başlattığı Referandum (Halk Vetosu)	52
1.1.2.2.1. Güçleştirici Referandum(Güçleştirici Halk Vetosu) (İsviçre)	53
1.1.2.2.2 İlga Edici Referandum (İtalya)	56
1.1.3. Alternatif Referandum	58
1.1.4. Olaya Özgü Yapılan (<i>ad hoc</i>) Referandum.....	60
1.2.Konuya Göre Yapılan Ayrım	62
1.2.1.Anayasa Referandumu	62
1.2.1.1. Kurucu Referandum	65
1.2.1.2. Anayasa Değişikliği Referandumu	67
1.2.2. Uluslararası Referandum	68
1.2.3. Kanun Referandumu	73
1.2.4. İdari Referandum	74
1.2.5.Mali Referandum.....	74
1.3. Sonuca Göre Yapılan Ayrım	74
1.3.1. Danışma ve Onay Referandumu Ayrımı.....	74
1.3.2. Yapıcı Referandum.....	77
1.3.3. Ön Oylama	78
2.HALK GİRİŞİMİ.....	78
2.1. Ayrımlar.....	78
2.1.1. Tasarılı ve Tasarısız Girişim	78
2.1.2. Doğrudan ve Dolaylı Girişim.....	81
2.2. Usul	82
2.2.1.Girişimin Başlatılması	82
2.2.1.1. Metnin Hazırlanması	82
2.2.1.2.Girişimi Başlatma Hakkı Olanlar	82
2.2.1.3. Girişim Metninin İmzaya Açılmak Üzere Yetkili Makama	83
Teslim Edilmesi ve Yayınlanması	83
2.2.1.4. Metnin İmzaya Açılması ve İmzaların Toplanması	83
2.2.1.5. Girişimin Geri Çekilmesi	84
2.2.1.6. Metnin Halk Oyuna Sunulmadan Önce Yetkili Organlar	85
Tarafından İncelenmesi.....	85
2.2.1.7. Doğrudan Girişimlerde Girişimin Yetkili Organlar Tarafından Halkoyuna Sunulabilmesi İçin Aranılan Koşullar	85
2.2.1.7.1. Hukuki Koşullar	85
2.2.1.7.2. Yerindelik Koşulu	86
2.2.1.8. Yasama Organının Karşı Tasarı Hazırlaması	88
2.2.1.9 Oylama	90
2.3. Kaliforniya’da Halk Girişimi Kurumu.....	91
3.HUKUKİ SORUNLAR.....	92
3.1. Yargısal Denetim	92
3.1.1. Genel Olarak.....	92

3.1.2. Doğrudan Demokrasi Araçları İle Kabul Edilen Kanunların Değeri ve Yargısal Denetimi	94
3.1.3. Usule Uygunluğun Yargısal Denetimi	99
3.1.4. Yargısal Denetimde Zamanlama: Oylamadan Önce veya Sonra Denetim	101
3.2. Referandum Yasakları	103
3.3. Temel Hak ve Özgürlüklerin Korunması Sorunu	104
3.4. Halkoylamaları İle Kabul edilen Yasal Düzenlemelere Karşı Temsil Organlarının Yetkileri	106
3.5. İmzaların Toplanması	107
3.6. Konu Birliği	110
3.7. Halkoylamasına Konu Olan Yasal Düzenlemenin Oy Pusulasındaki Yazılış Biçimi: Soru Metni	115
3.7.1. Halk Girişimlerinde Başlık ve Özet Sorunu	116
3.8. Kampanya	116
3.8.1. Kampanyalarda Mali Yardım Sorunu	118
3.8.2. Yanıltıcı Kampanya Reklamları:	121

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KARŞILAŞTIRMALI SİYASAL SİSTEMLERDE DOĞRUDAN DEMOKRASİ

1. GENEL ÇERÇEVE	122
1.1. Dünya Üzerinde Referandumlarda Görülen Artış	122
1.2. Anayasal Düzenlemeler	125
1.3. Seçmen Davranışı ve Seçmen Yeterliliği	130
1.4. Siyasal Sisteme Etki	134
2. DOĞRUDAN DEMOKRASİ ARAÇLARININ ETKİN BİR ŞEKİLDE KULLANILDIĞI ÜLKELER	140
2.1. İsviçre	140
2.1.1. Federal Seviyedeki Doğrudan Demokrasi Araçları	142
2.1.2. Tarihsel Süreçte Uygulama	142
2.1.3. Doğrudan Demokrasi, Çıkar Grupları ve Partiler	143
2.1.4. Paranın Rolü	145
2.1.5. Seçmen Davranışı	146
2.1.6. Siyasal Sisteme Etki	150
2.2. İtalya	153
2.2.1. Anayasada Öngörülen Doğrudan Demokrasi Araçları	154
2.2.2. Tarihsel Süreçte Uygulama	155
2.2.3. Siyasi Partilerin Rolü	156
2.2.4. Seçmen Davranışı	157
2.2.5. Siyasal Sisteme Etki	158
2.3. Amerikan Eyaletleri	160
2.3.1. Tarihsel Süreçte Uygulama	161
2.3.2. Doğrudan Demokrasi Araçları ve Çıkar Grupları	166
2.3.3. Paranın Rolü	170

2.3.4. Seçmen Davranışı.....	173
2.3.4. Siyasal Sisteme Etki	176
3. TEMSİLİ DEMOKRASİ İLE DOĞRUDAN DEMOKRASİ ARAÇLARININ	
DENGELİ BİR ŞEKİLDE KAYNAŞTIĞI ÜLKELER	180
3.1. Fransa	180
3.2. Danimarka	186
3.3. İrlanda	193
4. TEMSİLİ DEMOKRASİ ANLAYIŞININ BASKIN OLDUĞU ÜLKELER	199
4.1. Birleşik Krallık	199
4.2. Türkiye.....	206
4.2.1. 1982 Anayasasına Göre Referandum.....	210
4.2.2. Türkiye Referandum Rejimi İçin Önerilen Değişiklikler.	221
4.2.2.1. Referanduma Başvurma Yetkisi	221
4.2.2.2. Yargısal Denetim.....	222
4.2.2.3. Kampanya	224
4.2.2.4. Konu Birliği.....	228
4.2.2.5. Oy Pusulasındaki Soru Metni.....	229
SONUÇ.....	230
KAYNAKÇA.....	239

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
Any.	: Anayasa
AT	:Avrupa Topluluğu
Bkz.	: Bakınız
DMTD	: Danışma Meclisi Tutanak Dergisi
DP	: Demokrat Parti
Ed.	: Derleyen
E.T.	: Erişim Tarihi
Ibid.	: Aynı
KT.	: Karar Tarihi
LDP	: Siyasi Haklara Dair Kanun
Lparl.	: Parlamento Kanunu
Md.	: Madde
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
Op.cit.	: Adı Geçen Eser; Makale
SSCB.	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
s.	: Sayfa
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu

GİRİŞ

Bu çalışma, doğrudan demokrasi araçlarının parti içi demokrasi eksikliği, siyasi iktidarın kişiselleşmesi ve vatandaşların temsil organlarına karşı yaşadıkları yabancılaşma gibi, temsili demokrasinin çağdaş sorunlarına bir çare olup olamayacağının yanıtını aramaktadır. Bu tezi yönlendiren temel düşünce, özellikle uzlaşma kültürünün bulunmadığı ülkelerde parlamento çoğunluklarının çoğunlukçu demokrasi anlayışının aşırı etkisi altında kalarak dışlayıcı bir siyasi tavır benimsemesi, temel hak ve özgürlükleri tehdit etmesi ve azınlıkların tercihlerini tamamen göz ardı etmesi tehlikesine karşı, doğrudan demokrasi araçlarının etkin bir anayasal çare olabileceği hipotezidir. Bu nedenle, bu tez doğrudan demokrasiyi katıksız bir şekilde savunan veya ona karşı çıkan normatif bir çalışma değildir. Asıl amaçlanan, pozitif anayasa hukuku verileri ışığında farklı kurumları sistematik bir şekilde incelemek ve bu anayasal kurumların işleyişinin yeni kurumsalcı anlayış çerçevesinde siyasal sistemlerde yapmış olduğu etkilerin karşılaştırmalı bir analizini yapmaktır.

İlk bölüm, doğrudan demokrasi araçlarına ilişkin anayasa hukuku ve siyaset bilimi alanında bulunan literatür taramasına ayrılmıştır. Bu şekilde, tezin bütününde başvurulacak olan kavramsal çerçeve oluşturulmaktadır. Bu çerçevede ilk olarak klasik anayasa hukuku eserlerinde yer alan doğrudan demokrasi, temsili demokrasi ve yarı doğrudan demokrasi kavramları aktarılmıştır. Bu sınıflandırmaya göre, temsili demokrasi, vatandaşların siyasi katılımlarının sadece temsilcileri seçmekle sınırlı olduğu ve siyasi kararların sadece temsilciler eliyle alındığı sistemleri, doğrudan demokrasi, temsilcilerin hiç bulunmadığı bütün siyasi kararların bizzat vatandaşlar tarafından alındığı sistemleri, yarı doğrudan demokrasi ise asıl olarak temsili demokrasi olmakla birlikte vatandaşların referandum ve halk girişimi gibi araçlarla siyasi karar alma sürecine katıldığı uygulamaları tanımlamak için kullanılmaktadır. Bu sınıflandırma çalışmamızın amacına uymadığı için benimsenmemiştir. İlk olarak klasik anlamda doğrudan demokrasinin, ampirik gerçekliği yoktur. Bundan başka yarı doğrudan demokrasi kavramı İngiltere ve Türkiye gibi temsili demokrasi olarak tanımlanan ancak önemli referandum deneyimlerine sahne olmuş sistemleri dışlamaktadır. Buna karşın doğrudan

demokrasi ideali her bir halkoylamasında kendisini göstermekte, farklı temsili sistemler doğrudan demokrasi araçlarına farklı seviye ve biçimlerde anayasa ve uygulamalarda yer vermektedir.

Doğrudan demokrasi araçlarının sınıflandırılmasına gelince ise okuyucuda karmaşa yaratmamak için yaygın kullanım ve terimlere mümkün olduğunca sadık kalınmış alternatif tanım ve terimlere farklı doğrudan demokrasi araçlarının siyasi etkilerine dair ipucu sunmak amacıyla yer verilmiştir.

Birinci bölümün son kısmında doğrudan demokrasi araçları ile vatandaşların siyasi karar alma sürecine dair karşıt konumdaki görüşler aktarılmaktadır. Doğrudan demokrasiyi savunan düşünürler, katılım, meşruiyet, halkın siyasi açıdan eğitilmesi ve temsil organlarının halkın isteklerine karşı daha duyarlı olması gibi olguların altını çizmektedir. Karşıt görüş ise halk kitlelerinin siyasi kararların alınması açısından yetersiz olduğu ve bu durumun çoğunlukların zorbalığına yol açabileceği, siyasi gelişim ve değişimi engelleyebileceği gibi sorunlara dikkat çekmektedir. Bu noktada doğrudan demokrasi araçlarının sakıncalarının en aza indirgenerek sunduğu olanaklardan azami düzeyde faydalanılabilecek anayasal ve kurumsal bir yapının oluşturulabileceği düşüncesi benimsenecektir.

Bu yaklaşım çerçevesinde ikinci bölümde, İsviçre, İtalya, Fransa ve Amerikan Eyaletleri başta olmak üzere karşılaştırmalı anayasa hukukunda doğrudan demokrasi araçları incelenecektir. İlk olarak doğrudan demokrasi araçları referandum ve halk girişimi olmak üzere iki ana başlığa ayrılmıştır. Bu ayrımdaki temel ölçüt, halkoylamasına konu olan işlemin kim tarafından gündeme getirildiğidir. Referandum, parlamento başta olmak üzere devlet organlarının kabul ettiği kanun ve diğer işlemlerin halkoyuna sunulmasıdır. Halk girişimi ise seçmenlerin gündeme getirdiği bir yasal düzenlemenin, yine seçmenlerin isteği üzerine halkoyuna sunulmasıdır. Halkoylaması kavramına ise bütün doğrudan demokrasi araçlarını kapsayacak bir şekilde, süreç sonucunda gerçekleşen oylamaları ifade etmek için başvurulmaktadır. Referandumlar, usul, konu ve sonuçlarına göre ele alınacaktır. Usul açısından referandumlar zorunlu, ihtiyari, alternatif veya usul dışı olabilir. Bunlardan ilki ile

anayasanın emri ile uygulanan referandumlar, ikincisi ile herhangi bir organ veya seçmenin takdiri ile uygulananlar, usul dışı olan referandumlar ile ise anayasa tarafından öngörülmemesine rağmen siyasi koşullar nedeniyle gerçekleştirilen referandumlar kastedilmektedir. Halk vetosu olarak bilinen uygulamalar, seçmenlerin isteği üzerine gerçekleştirilen ihtiyari referandumlar başlığı altında incelenmiştir.

Halk girişimi kurumuna, İsviçre Federal düzeydeki halk girişimi örneği ele alınmak suretiyle yer verilmiştir. Buna ek olarak Kaliforniya'daki halk girişimi kurumunun İsviçre örneğinden ayrılan yönlerine değinilmiştir.

Doğrudan demokrasi araçlarının uygulanmasından kaynaklanan hukuki sorunlar, ikinci bölümün son kısmını teşkil etmektedir. Bu başlık altında, halkoylamalarının, demokrasi ve hukuk devleti ilkelerine uygun bir şekilde işleyebilmesi için gerekli olan hukuki kurallar incelenecek ve referandum sorusunun hazırlanması, konu birliği ve halkoylamaları yoluyla kabul edilen kanunların esas açısından anayasaya uygunluk denetimi gibi uygulamadan doğan uyuşmazlıkların yargısal denetim yolları ele alınacaktır.

Üçüncü bölümde dünya üzerindeki doğrudan demokrasi deneyimlerinin karşılaştırmalı bir analizi yapılmaktadır. Bu çerçevede, farklı sistemlerdeki anayasal düzenlemeler, doğrudan demokrasi araçlarının konuları, halkoylamalarının siyasal sisteme ve siyasi kararlara olan etkileri, seçmen davranışları ve siyasi partilerin rolü ele alınan ortak konular arasındadır. Bu bölümde, tüm siyasi yaşamın doğrudan demokrasi araçları etrafında şekillendiği İsviçre ile halkoylamalarının yoğun bir şekilde kullanıldığı Amerikan eyaletleri ve İtalya aynı başlık altında incelenecek daha sonra, kural olarak temsili demokrasi esaslarına göre işleyen ancak diğer temsili demokrasilere göre referandumlara görece daha fazla etkin olduğu, Fransa, İrlanda ve Danimarka örnekleri ele alınacaktır. Son olarak temsili demokrasi anlayışının tartışmasız bir biçimde baskın olduğu İngiltere ve Türkiye uygulamalarına değinilecektir. Bu bölümde cevabı aranan soru, doğrudan demokrasi araçlarının siyasi sistemler ve alınan kararlara olan etkisidir. Bununla bağlantılı olarak çalışmamızın temel meselesini oluşturan, doğrudan demokrasi araçlarının demokrasinin kalitesine etkisi çeşitli bağlantılı alt sorulara

yanıt aranmak suretiyle belirlenmeye çalışılacaktır. Bu çerçevede, referandumda paranın rolü, halkoylamalarının siyasi örgütlenmeye ve temsil organlarının tercihlerine olan etkisi, doğrudan demokrasi araçlarından etkin olarak faydalanabilen kesimler, seçmen yeterliliği ve siyasi partilerin tabanları ile olan ilişkileri gibi meseleler ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır. Nihayet üçüncü bölümün sonunda referandumların son günlerde siyasi yaşamda daha fazla görünür hale geldiği Türkiye örneği ayrıntılı bir şekilde ele alınacak ve çalışma boyunca değinilen hukuki ve siyasi sorunların bir sentezi yapılarak, Türk referandum rejiminin güncel sorunlarına ilişkin çözüm önerileri sunulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR ve TEORİ

1. HALKIN SİYASAL KATILIMINA GÖRE DEMOKRATİK SİSTEMLERİN SINIFLANDIRILMASI

Doğrudan demokrasi kavram ve kurumları incelendiğinde, kavramın kendisi de başta olmak üzere literatürde bir terim birliğinin olmadığı fark edilecektir. Referandumun, onu sınıflandırmaya kalkışan yazar sayısı kadar farklı sınıflandırmaları olduğu ileri sürülmektedir.¹ Dünya üzerinde uygulanan çeşitli doğrudan demokrasi araçları, farklı yazarlar tarafından farklı terimlerle adlandırılabilmekte, herhangi bir kavrama farklı yazarlar farklı anlamlar yükleyebilmektedirler.²

1.1. Klasik Ayrım: Temsili, Doğrudan ve Yarı Doğrudan Demokrasi

Türk ve Fransız doktrininde geleneksel olarak benimsenen ayrıma göre, halkın siyasi hayattaki etkinliği ya da “egemenliğin kullanılmasına göre” demokratik sistemler; ‘Temsili’, ‘Doğrudan’ ve ‘Yarı-Doğrudan’ demokrasi olmak üzere üç başlık altında incelenmektedir.³ Kimi yazarlar ‘demokrasi’ terimi yerine ‘hükümet’ terimini tercih etmektedir.⁴ Ayrıca Teziç, temsili ve doğrudan hükümet yanında, yarı temsili hükümet ve yarı doğrudan hükümet ayrımını benimsemektedir. Bu sınıflandırmaya göre, yarı temsili hükümet, temsilcilerin azli, istişari referandum, dilekçe hakkı ve politik grev gibi araçlar

¹ Marta Deszo, “Plebiscites and Referendums,” **Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience** Eds.: Andreas Auer ve Michael Bützer. (Aldershot [e.t.c]: Ashgate, 2001, ss.264-270.), s.26

² Pier Vincenzo Uleri, “Introduction,” **The Referendum Experience in Europe** Eds.:Michael Gallagher, Pier Vincenzo Uleri. (London/New-York: Macmillan/Stjames,1996, ss.1-19.), s. 2.

³ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku** (13.Bası. İstanbul:Beta, 2009), s. 233; Kemal Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku** (Bursa:Ekin, 2009), s.115. Maurice Duverger, **Institutions politiques et droit constitutionnel** (Paris : PUF, 1973), s.78-80; Hüseyin Nail Kubalı, **Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**. (İstanbul: Kutulmuş Matbaası, 1971), s.271-286. A. Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku: Anayasa Metni ve 11. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi** (14. bs. Ankara : Turhan Kitabevi, 2006), s. 75-77.

⁴ Joseph Barthélemy ve Paul Duez. **Traité élémentaire de droit constitutionnel**. (Paris : Dalloz, 1926), s.84-147; Léon Duguit, **Traité de droit constitutionnel t. 2. La théorie générale de l'état**, (3e éd. Paris : E. de Boccard, 1927-1930), s.615-621; Teziç, **Op.cit.**, s.233-251.

sayesinde vatandaşların siyasi hayattan tamamen dışlanmadığı ancak yarı doğrudan demokrasi kadar da aktif bir konuma sahip olmadıkları sistemleri ifade etmektedir.⁵ Yazarın ayrımına göre yarı doğrudan demokrasi kavramından bahsedebilmek için ise halk girişimi ve onay referandumu gibi (bağlayıcı referandum) gibi kurumların varlığı gerekir.⁶ Buna karşın Tüzel, yarı temsili hükümet kavramını, tüm doğrudan demokrasi araçlarının içinde bulunduğu demokrasiler için kullanmaktadır.⁷

Bu tip sınıflandırmada doğrudan demokrasi ile temsili demokrasi kavramları birbirini dışlayıcı bir şekilde kullanılmaktadır. Bu yaklaşıma göre temsili demokrasi denildiğinde halkın yönetime katılması sadece periyodik aralıklarla, milletvekili ya da yürütme organının başını seçmesinden ibaret olup halkın yönetimde başkaca rolü yoktur. Buna karşın doğrudan demokraside halk bütün yetkileri bizzat kullanır ve tüm iktidara tek başına sahip olur.⁸ Doğrudan demokrasi sisteminin ayırıcı özelliği halkın kanunları doğrudan kendisinin yapması, ayrıca bir yasama meclisinin bulunmayışıdır.⁹ Buradan yola çıkılarak ideal anlamıyla doğrudan demokrasi şu şekilde tanımlanabilir: Bir toplumda siyasi yetkinliği ve erginliği kabul edilmiş yetişkin yurttaşların arada hiçbir aracı kurum ve/veya örgüt bulunmaksızın bütün kanunları hazırladığı, tartışıp oyladığı demokrasi tipi. Bu tanıma bakıldığında doğrudan demokrasinin kurgusal bir idealden ibaret olduğu görülür. Rousseau'nun deyişiyle böyle bir yönetim ancak tanrılardan oluşmuş bir topluluğa mahsustur. Bu ideale en yakın olan deneyimler tarihte Atina demokrasisi ve günümüze

⁵ Temsil organları ile seçmenlerin daha yakın olmasını ön gören; istişari komiteler ve parlamento komiteleri gibi kurumlara dair bir çalışma için bkz: George Williams ve Geraldine Chin, "The Failure of Citizens' Initiated Referenda Proposals in Australia: New Directions for Popular Participation?," **Australian Journal of Political Science**, Vol.35, No.1:, (2000) ss.27-48.

⁶ Teziç, **Op.cit.**, s.234-251.; Benzer bir şekilde Turhan, "Yarı doğrudan hükümet sisteminde seçilmiş parlamentonun yanı sıra, halkın egemenliğe doğrudan katılması söz konusudur" ifadesini kullanmaktadır. (Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası** (Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları,1989), s.30.)

⁷ Sadık Tüzel. **Esas Teşkilât Hukuku**, (2. bs. İzmir : İzmir İktisadî ve Ticari İlimler Akademisi, 1960), s.78-80.

⁸ Andreas Auer, Giorgio Malinverni ve Michel Hottelier, **Droit constitutionnel Suisse vol I :l'Etat** (Berne: Staempfli Editions, 2000), s.190. (Yazarlar burada yaygın anlayışı aktarmaktadırlar)

⁹ Teziç, **Op.cit.**, s. 250. ; Benzer Tanım için Bkz. Gözler, **Anayasa...**, s.115.

kadar ulaşan ABD'deki 'town meeting'ler ve İsviçre'deki *Landsgemeinde* uygulamalarıdır. Kasaba toplantısı olarak çevrilebilecek *townmeeting* kurumu, Maine Massachussets, New Hampshire, Vermont ve Connecticut Eyaletlerinde yer alan New England Kasabalarında (New England Towns) uygulanmaktadır. Buralarda kasaba sakinleri yılda bir kere toplanarak kasabanın idaresine dair kararlar almaktadır. *Landsgemeinde* ise benzer kurumun İsviçre'nin dağ kantonlarındaki uygulamasına verilen isimdir. Bu uygulamada da kanton halkı yılda bir kez toplanarak karar alır. Bu kurum, gizli oy ilkesine aykırılığı başta olmak üzere çeşitli açılardan ciddi olarak eleştirilmektedir. Bu nedenle günümüzde sadece Glaris ve İç Appenzell iki kantonda uygulanmaktadır.¹⁰

Yarı doğrudan demokrasi ise temelde yasama ve yürütme organı gibi temsil ve icra organlarına sahip olan ancak bununla birlikte referandum ve halk girişimi gibi araçlarla halkın ülke yönetimine kısmi olarak katılmasına olanak sağlayan demokrasi tipi olarak tanımlanmaktadır. Duverger'in tanımıyla, yarı doğrudan demokrasi, vatandaş ve temsilcilerin işbirliği yaptığı demokrasi tipidir.¹¹ Yarı doğrudan demokrasinin uygulandığı ülkelerde 'egemenliğin kullanılması halk ve temsilciler arasında paylaştırılmaktadır.'¹² Aynı doğrultuda yarı doğrudan demokrasilerde temsilciler sadece halk tarafından seçilmiş olmakla kalmayıp halkın kararları ile de bağılırlar.¹³

1.2. Klasik Ayrımın Eleştirisi

¹⁰ Townmeeting için :Robert Stuart Lorch , **State and Local Politics: The Great Enlargement**, (4. Baskı Prentice Hall Inc. Englewood Clifss, New Jersey,1992.),s. 250-251 ; *Landsgemeinde* için: Auer, Malinverni ve Hottelier. **Op.cit.**,s.120.

¹¹ Maurice Duverger, **Institutions politiques et droit constitutionnel**, Paris : Presses Universitaires de France, 1973. s.78-80; Benzer tanımla Teziç'e göre yarı doğrudan hükümet, "temsili hükümet ile doğrudan hükümetin uzlaştırılması ile ortaya çıkmaktadır". Teziç, **Op.cit.**, s. 244.

¹² Gözler, **Anayasa...**, s. 120.

¹³ Etienne Griesel, **Initiative et référendum populaires : traité de la démocratie semi-directe en droit Suisse**, (Berne: Staempfli Editions, 2004) s. 57.

Doğrudan demokrasi kavramı, birçok yazar tarafından klasik ayrımındaki yarı doğrudan demokrasi kavramı ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.¹⁴ Yukarıda da belirtildiği gibi Antik Atina ve *Landsgemeinde* gibi tecrübeler bir tarafa bırakılırsa-ki bu uygulamalar da ideal doğrudan demokrasi tanımından bir hayli uzaktır-doğrudan demokrasinin sadece felsefi bir idealden ibaret olması, bu terimin özellikle siyaset bilimi eserlerinde vatandaşların siyasete çeşitli doğrudan demokrasi araçları ile katıldıkları bir siyasi olguyu tanımlamak için kullanılması sonucunu doğurmaktadır. Uleri'nin de ifade ettiği gibi temsili demokrasi ve doğrudan demokrasi karşıtlaması ampirik analiz açısından geçerli değildir.¹⁵ Sukksi, *Landsgemeinde* ve *Town meeting* uygulamalarında vatandaşların fiziki olarak bir araya gelmelerine ve yüz yüze tartışıp oylamada bulunmalarına rağmen günümüz batı demokrasilerinde bu durumun imkânsız olduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda yazar adı geçen uygulamaları saf demokrasi olarak adlandırmaktadır.¹⁶

Gerçekte var olmadığı için olgusal bir karışıklık yaratmayacağı düşünüldüğünden olsa gerek ki siyaset bilimi ampirik çalışmalarında yarı-doğrudan demokrasi ve doğrudan demokrasi kavramları arasındaki farkın belirtilmesi hususunda pek dikkat edilmediği görülmektedir. Bu çalışmanın kuramsal altyapısını ve olgusal çerçevesini oluşturan atıfta bulunduğumuz kaynakların hemen hemen hepsi, doğrudan demokrasiyi, Rousseau'cu kategorik tanımından ziyade temsili demokrasi kurumlarının varlıkları ile birlikte doğrudan demokrasi araçlarının kullanıldığı siyasi sistemlerin tanımlandığı bir kavram olarak kullanmaktadır. Örneğin Kobach, İsviçre siyasi sistemini doğrudan demokrasi olarak tanımlarken aslında teknik açıdan yarı-doğrudan demokrasi olduğunu kabul etmekte ancak referandum ve halk girişimi uygulanan ülkelerin yaygın bir şekilde doğrudan demokrasi şeklinde tanımlandığını belirterek doğrudan demokrasi kavramını benimsediğini ifade

¹⁴ Hans Peter Kriesi, **Le système politique de la Suisse** (Paris: Economica, 1995), s. 90-139; Lawrence LeDuc, **The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective**, (Peterborough, Ont.: Broadview Press, 2003); Thomas E: Cronin, **Direct Democracy: The Politics of Initiative Referendum and Recall**,(Cambridge [e.t.c]: Harvard University Press, 1999)

¹⁵ Uleri, **Introduction...**,s.2.

¹⁶ Markku Sukksi, **Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum**, (Dordrecht[e.t.c]:Martinus Nijhoff Publishers,1993), s.5.

etmektedir.¹⁷ Budge, bu konuya yaklaşırken doğrudan demokrasiyi şu şekilde tanımlamaktadır: “Doğrudan demokraside yetişkin vatandaşlar, önemli siyasi konularda tartışır ve oylamada bulunur. Bunların oyları girişilecek eylemleri belirler. Daha somut bir tanımla doğrudan demokrasi, temsili demokrasilerde parlamento tarafından kararlaştırılan birçok hususta, vatandaşların tartışarak ve oylayarak son sözü söylemeleridir.” Budge, bu tanımdan devamla Rousseau’nun savunduğu klasik tanımlı doğrudan demokrasiyi halkın aracısız yönetimi şeklinde tanımlar (*Unmediated Rule*). Temsili demokrasi ise halkın araçlar yoluyla yönetime katılmasıdır(*Mediated Rule*). Gerek doğrudan demokrasinin gerekse temsili demokrasinin saf hali, uygulamada imkânsızdır. Bunun yerine tamamen aracısız halkoyu ile tüm siyasetin tamamıyla araçlar (*highly mediated*) tarafından yürütüldüğü iki uç arasında ara duraklar vardır. İşte bu ara duraklarda vatandaşların referandum ve halk girişimi gibi araçlarla siyasete katılımları yoğunluk gösteriyorsa sistem doğrudan demokrasiye o derece yaklaşır. Bunun ötesinde Budge, yarı doğrudan demokrasi şeklinde üçüncü bir ayrıma gerek duymamıştır.¹⁸ Bundan başka Budge’un, yarı-doğrudan demokrasi şeklinde tanımlanan dünya üzerindeki çeşitli demokrasileri doğrudan demokrasi şeklinde tanımlaması şu ifadelerinden anlaşılmaktadır: “Doğrudan demokrasinin temel özelliği olan vatandaşların önemli siyasi kararları doğrudan alması temsili demokrasilerde de görülen birçok kurumla uyum içindedir. Bu açıdan bakıldığında doğrudan demokrasi sistemleri farklı görünümsergileyebilir.”¹⁹

Amerikalı Hukukçu Eule da gerçek bir doğrudan demokraside bir yasama organının olmaması gerektiğini ifade etmekte ancak ABD’de böyle bir uygulamanın olmadığını hatırlatmaktadır. Bundan başka Eule, Amerikan eyaletlerindeki referandum ve halk girişimi kurumlarını incelerken doğrudan demokrasi terimini kullanmaktadır. Ancak yazar doğrudan demokrasiyi, ‘İkame Edici Doğrudan Demokrasi’ (*Substitutive*) ve ‘Tamamlayıcı

¹⁷ Kris Kobach, “Switzerland,” **Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy**. Eds.: David Butler and Austin Ranney. (New York:Macmillan, 1994,ss.98-153) s. 98.

¹⁸ **Ibid**, s.37.

¹⁹ Ian Budge, **The New Challenge of Direct Democracy** (Cambridge [e.t.c]: Polity Press,1996), s.35-40.

Doğrudan Demokrasi’ olmak üzere iki alt başlığa ayırır. Burada ikame edilen veya tamamlanılan şey şüphesiz temsili hükümettir. Eğer seçmenler devletin yasama veya yürütme kanadını aşarak yasa yapımını gerçekleştirebiliyorlarsa ikame edici doğrudan demokrasi vardır. Eule bu terim ile seçmenlerin bir yasa tasarısını araya meclis girmeden halkoyuna sunabildikleri doğrudan halk girişimini kastetmektedir. Buna karşılık tamamlayıcı doğrudan demokraside ise yasama organının süreçte rol alabildiği dolaylı halk girişimi ile yasama organının kabul ettiği yasa tasarısının halkoyuna sunulduğu referandum söz konusudur. Eule’a göre doğrudan demokrasinin en saf hali ikame edici doğrudan demokraside kendisini gösterir.²⁰ Aynı doğrultuda doğrudan demokrasinin kapsamı kimi yazarlar tarafından oldukça daraltılmaktadır. Örneğin Lane, halkın yasa yapım sürecine gerçek anlamda ve aktif olarak katılmasına olanak sağladığı için, sadece halk girişimlerini doğrudan demokrasi olarak nitelemektedir.²¹

Doğrudan demokrasi ve yarı-doğrudan demokrasi arasında gerek hukuki gerekse ampirik siyaset bilimi açısından herkesin üzerinde anlaştığı kriterlerin varlığını iddia etmek pek mümkün değildir. Bu noktada olgusal olarak doğrudan demokrasi ile temsili demokrasinin bir melezi ve karışımı olan ve yarı-doğrudan demokrasi sistemi şeklinde tanımlanabilecek ayrı bir siyasal sistem kategorisi olduğunu düşünmemektediriz. Çünkü örneğin yeni kurumsalcı açıdan bakıldığında, bu sınıflandırma sanki doğrudan demokrasi gibi anayasal bir kurumun olduğu ve yarı doğrudan demokrasinin, temsili demokrasi ile doğrudan demokrasi sistemlerinden alınan çeşitli kurumların bir araya getirilmesi ile oluşturulan melez bir sistem elde edildiği şeklinde bir yanılgıya yol açabilmektedir. Bu hususu açıklığa kavuşturmak için hükümet sistemlerinde yer alan yarı-başkanlık sistemine dair kavramsal tartışmalar hatırlanabilir. Söz konusu tartışmalar, halk tarafından doğrudan seçilmiş başkan yanında parlamentonun güvenoyuna bağlı olarak görev başına gelen bir hükümetin bulunduğu sistemlerin adlandırılmasına ilişkindir. Bu tartışmalarda başkanlık

²⁰ Julian N. Eule, “Judicial Review of Direct Democracy,” **Yale Law Journal** 99: 1503-1589, (1989-1990) s. 1510.

²¹ Eric Lane, “Men Are Not Angels The Realpolitik of Direct Democracy and What We Can Do About It?,” **Williamette Law Review** 34: 579-608 (Summer-Fall, 1998)

sistemi ile parlamenter sistem karşıt yönlerde olmak üzere çıkış noktası olarak ele alınmaktadır. Fakat bu kavramsal tartışmaların uygulandığı şablonu demokratik sistemlere dair yapılan tartışmalarda uygulamak mümkün değildir. Çünkü hükümet sistemi söz konusu olduğunda referans noktası olarak alınan başkanlık ve parlamenter sistemlerin her ikisi de anayasa hukuku ve siyaset bilimi gerçekliğinde mevcuttur. Yarı-başkanlık sistemi, yürütme organının iki kanatlı olması, iki kanadın da seçimle görev başına gelmesi, bu iki kanat arasındaki ilişkiler ve her iki kanadın sahip olduğu yetkiler ve yürütme organının yasama organı ile karşılıklı yetkileri ve ilişkileri çerçevesinde gayet somut anayasal kurallar bütünü üzerinden yapılmaktadır ve anayasal özellikleri itibarı ile başkanlık ve parlamenter sistemden gelen kurumsal özellikleri içinde barındırmaktadır. Buna karşın doğrudan demokrasi kavramı tarih dışı normatif bir ideal olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konuda ileri sürülen somut örnekler ise tarifi yapılan ideal doğrudan demokrasi kavramından büyük oranda sapmalar göstermektedir. Örneğin *Landsgemeinde* uygulamasında, vatandaşlar bir yasama organı gibi tam zamanlı politika üreten bir organ değildir. Kurumun uygulandığı İsviçre Kantonlarında, üzerinde oylanacak hususlar önceden bir konsey tarafından hazırlanmakta ve halk oylamaları yılda iki kere gibi oldukça uzun aralıklarla gerçekleşmektedir.

Tüm bu nedenlerle gerçekte örneği var olmayan bir ütopya ile siyasi ve anayasal bir gerçeklik olan temsili demokrasi kurumunun harmanlanarak yarı-demokrasi sistemine ulaşıldığı gibi bir yaklaşıma katılmak mümkün değildir. Bundan başka yarı-doğrudan demokrasi kavramını bir an için benimsesek bile o zaman karşımıza bir ülkeyi yarı-doğrudan demokrasi olarak sınıflandırmak için gerekli olan kurumlar tartışmaya açık hale gelebilecektir. Acaba bir ülkenin yarı doğrudan demokrasi olarak tanımlanması için o ülkenin anayasasında sadece referandum kurumunun yer alması yeterli midir, yoksa halk girişimi ve/veya halk vetosu kurumlarının varlığı mı aranmalıdır? Bu noktada İsviçre yarı-doğrudan demokrasi olarak kabul edilirse, doğrudan demokrasi araçlarının siyasi tarihin dönüm noktalarında çok büyük rol oynadığı ama temsili demokrasi anlayışına göre yönetilen İrlanda, Fransa ve Avustralya gibi ülkeler çeyrek doğrudan demokrasi olarak mı adlandırılacaktır? Şüphesiz aranacak olan kriter halkın ülke yönetimine etkin olarak

katılıyor olmasıdır. Doğrudan demokrasi ölçülebilir bir kavram olmadığından ancak bir anlayıştan, bir idealden söz edilebilir. Öte yandan halkın siyasi karar alma sürecine katılması görece gözelenenebilir ve ölçülebilir bir kavramdır. Bir ülkenin doğrudan demokrasi idealine yakın bir anlayışla yönetilip yönetilmediği konusunda fikir sahibi olmak için anayasal kurumlar, uygulamada yapılan halk oylamalarının sayısı ve konuları temel alınabilir. O halde karşımıza doğrudan demokrasi anlayışının bir ülkenin siyasi kültüründe ne derecede etkili olduğu ve bunun sonucunda anayasalarda ve siyasi uygulamalarda bu anlayışın ne derecede yansıdığı ve siyasi gidişatı hangi yönde etkilediği araştırılmalıdır. Bu nedenlerle bu çalışmada “yarı- doğrudan demokrasi”-ve bunun doğal sonucu olarak-“yarı- doğrudan demokrasi araçları” kavramları benimsenmemiştir. Bir olgu olarak doğrudan demokrasi kavramına ise, bir siyasi sistemde doğrudan demokrasi araçları yolu ile halkın siyasi karar alma sürecine katılımı ve bu süreçte gelişen hukuki ve siyasi meselelerin ve diğer kurumlarla karşılıklı etkileşimlerinin bir bütünü kapsayacak bir şekilde yer verilmektedir. Örneğin halkın karar alma sürecinde çok önemli bir rolünün olduğu İsviçre’de karar alma mekanizmaları ve bu mekanizmalar yolu ile siyasi yaşamdaki çeşitli aktörlerin davranışlarının incelenmesi ne kadar bir *doğrudan demokrasi meselesi* ise temsili demokrasinin kalesi olan İngiltere’de yapılan Avrupa Birliği’ne ilişkin referandum da kendi başına incelenmeye değer bir *doğrudan demokrasi deneyimi* olarak ele alınmaktadır. İdeal anlamda tüm aracı kurum ve kişilerden arınmış demokrasi düşüncesinden bahsederken saf doğrudan demokrasi ve ideal anlamıyla doğrudan demokrasi gibi ifadeler kullanmak bu noktada akla daha yatkındır. Bu çalışma boyunca da klasik tanımda doğrudan demokrasi olarak verilen örneklerden bahsedilirken çeşitli örneklerin kendi özel isimleri, Atina Demokrasisi, *Landsgemeinde*, *Town Meeting*, gibi terimler kullanılmaktadır.

2. DOĞRUDAN DEMOKRASİ ARAÇLARININ SINIFLANDIRILMASI SORUNU

Demokratik sistemlerde ülke yönetimine katılım, seçim ve oylama olmak üzere iki şekilde gerçekleşir. Seçim, yönetimi halk adına gerçekleştirecek olan temsilcilerin halk tarafından seçilmesidir. Oylama ise belirli siyasi konularda karar alınırken yönetilenlerin bildirdikleri irade beyanıdır. Temsili sistemlerde bu irade beyanını yöneticiler adına parlamento üyeleri gerçekleştirir. Doğrudan demokrasi araçları ise yönetilenlere kimi

konuları doğrudan oylama yetkisi vermektedir. Bu halde kimi konularda oylamayı halk gerçekleştirir. Halkoylaması (*vote populaire* veya *votation populaire* ve *popular ballot*) terimi bu olguyu karşılar. Halkoylaması kavramı birçok yerde referandum ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.²² Bu açıdan bakıldığında bütün doğrudan demokrasi araçları bir çeşit referandumdur. Öte yandan bu çalışmada, halkoylaması kavramına doğrudan demokrasi araçlarının genelinde gerçekleşen oylamaları ifade etmek amacıyla genel bir terim olarak başvurulacaktır.

Referendum, halk girişimi, halk vetosu ve temsilcilerin azli gibi doğrudan demokrasi araçları uygulamaları, en sonunda halk tarafından gerçekleştirilen bir oylama ile sonuçlanır. Terminolojide meydana gelen karmaşa da buradan kaynaklanmaktadır. Literatürdeki genel eğilim çeşitli doğrudan demokrasi uygulamalarını kimi ortak özelliklerine göre sınıflandırmak yönündedir. Ancak ne var ki bu sınıflandırmaların hepsi kendi çelişkileri ile maluldür. Bütün sınıflandırmalarda kimi kurumlar olgusal veya terimsel olarak üst üste gelmekte ya da kimi sınıflandırmalarda ortak özelliklere sahip olan hukuki kurumlar farklı sınıflara ayrılmak zorunda kalabilmektedir.

2.1 Klasik Ayrım

Klasik ayırımı doğrudan demokrasi araçları referandum, halk vetosu, halk girişimi ve temsilcilerin azli olmak üzere dört ana başlık altında incelenir. Bunlardan ilk üçü siyasal tercihler sonuncusu ise kişiler üzerinde yapılan halk oylamalarıdır. Eğer halk oylamasına konu olan işlem devlet organları tarafından yapılmış ve yine devlet organları tarafından halkoyuna sunulmuşsa referandum, işlem devlet organları tarafından yapılmış ama halk tarafından halkoyuna sunulmuşsa halk vetosu, işlem halk tarafından oluşturularak halkoyuna sunulmuşsa halk girişimi vardır. Referandumlar, bağlayıcılıkları, başvuruşları

²² Auer, Malinverni ve Hottelier, **Op.cit.**,s.202.

ve konuları bakımından ise sırasıyla; onay-danışma, ihtiyari-mecburi ve kurucu-kanun(teşrii) karşıtlıkları çerçevesinde sınıflandırılmaktadır.²³

Bu terminolojideki kavramsal kargaşalardan ilki, referandumun geniş ve dar anlamlarının iç içe geçmesidir. Bu ayırmda da halk vetosunun da bir çeşit referandum olduğu belirtilir. Örneğin Barthelemey ve Duez, yapmış oldukları üçlü ayırmda referandumu, halk vetosu kurumundan ayırmak için ‘gerçek anlamda’ ve ‘olağan’ referandum şeklinde tanımlamaktadırlar. Yine yazarlara göre halk girişimleri de ‘çoğunlukla referandumla sonuçlanmaktadır’. Kısaca yazarlar, bütün doğrudan demokrasi araçlarının sonunda gerçekleşen halkoylamalarının referandum olarak adlandırıldığının altını çizmektedir.²⁴

İkinci olarak, bir diğer sorun İtalyan tipi ilga edici referandum ile İsviçre’de seçmenlerin başlattığı ‘olağan ihtiyari referandum’ kurumlarının halk vetosu adı altında aynı başlık altında incelenmesidir. Fakat bu noktada, İtalyan tipi ilga edici referandum, İsviçre tipi halk vetosundan, yarattığı hukuki ve siyasi etki açısından oldukça farklıdır. İsviçre tipi halk vetosunda seçmenler, yasama organı tarafından kabul edilmiş bir kanuna karşı belirli bir süre içinde referandum başlatma yetkisine sahip olmaları itibarıyla, yasama organının belirlediği bir siyasi tercihi veto etmektedirler. Buna karşın İtalyan tipi ilga edici referandumda, yürürlükte olan bir kanunun ilga edilmesi gündeme gelmekte, statükonun değiştirilmesi istenmektedir. Bu şekilde İtalyan tipi referandumda seçmenler, her ne kadar söz konusu kanun bir zamanlar yasama organı tarafından çıkarılmış olsa da, bir kanunu yürürlükten kaldırarak, yasama organını harekete geçirme ve negatif anlamda gündem belirleme gücüne sahip olmaktadır. Bu anlamda ilga edici referandum halk girişimine

²³ Gözler, **Anayasa...**, s.120-123; Münci Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, (7. Baskı. Ankara : Yetkin, 1993), s.298-299; Kubalı ‘yarı doğrudan demokrasinin tatbik usullerini’ sıralarken Referandum, ‘Halkın Kanun Teklifi’ ve ‘Halkın Vetosu’ kavramlarına yer vermiş, Temsilcilerin azlinin ‘yarı temsili demokrasinin’ usulü olarak ele almıştır. (Kubalı, **Op.cit.**, s. 278-286, 291-293)

²⁴ Barthelemy ve Duez; , **Op.cit.**, s. 125-126; Teziç, **Op.cit.**, s.247. ; Gözler, **Anayasa...**, s.120-123.

yaklaşır. Bir sonraki başlık altında, bu kavramsal bulanıklıkları gidermeye yönelik, farklı sınıflandırma çabaları ve terminoloji önerileri incelenmektedir.

2.2. Farklı Yaklaşımlar

2.2.1. Referandum Terimi, Dar Anlamda Referandum- Geniş Anlamda

Referandum Ayırımı

Referandum terimi, her ne kadar Latince *reffere* (başvuru) köküne dayanıyor olsa da Latince’de referandum diye bir kelime yoktur ve Roma hukuku literatüründe referandum kavramına rastlanılmamaktadır. Başka bir deyişle referandum terimi Latince kökten türetilmiş çağdaş bir kelimedir. Kavram ilk olarak 1850 yılından itibaren İsviçre’de kullanılmaya başlanmıştır. 1890’lı yıllarda ise İngiliz ve Amerikan kaynaklarında görülmeye başlanmıştır.²⁵

Dar anlamda referandumda, halkoylaması sürecini başlatan organın bir devlet organı olması ya da en azından halkoylamasına konu olan işlemin devlet tarafından gerçekleştirilmiş olması gerekir.²⁶ Bu noktada bir halk oylamasının referandum olarak adlandırılması için konu olan işlemin devlet organı tarafından gerçekleştirilmiş olması yeterli olup sürecin başlatıcısının devlet organı olması şart değildir. Yani referandum ile halk vetosu eş anlamlı kullanılır.

Geniş anlamda referandum, halk girişimi de dahil olmak üzere, bütün doğrudan demokrasi araçlarını kapsayacak bir şekilde kullanılmaktadır. Örneğin Butler ve Ranney, referandumu, ‘geniş seçmen kitleleri kamusal bir konu hakkında oylamada bulunur’ şeklinde tanımlamaktadır.²⁷ Magleby’e göre, ‘En geniş tanımıyla referandum, önerilmiş olan bir yasa, siyasa veya kamu harcaması hakkında halkın herhangi bir şekilde oylamada

²⁵ Sukksi, **Bringing in...**, s. 9.

²⁶ Le Duc, **Op.cit.**, s. 37.

²⁷ David Butler ve Austin Ranney. “Practice,” **Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy**. Eds.: David Butler and Austin Ranney. (New York:Macmillan, 1994, ss.1-10), s.1.

bulunmasıdır.²⁸ Le Duc, referandumları, geniş anlamda ele alarak dört ana gruba ayırmıştır: Anayasadan Kaynaklanan Zorunlu Referandum, Bozucu (*Abrogative*) Referandum, Vatandaşlar Tarafından Başlatılan Referandum ve Danışma Referandumu. Bunlardan ilki klasik tanımdaki zorunlu referandum sonuncusu ise danışma referandumu için kullanılır. Bozucu referandum ise bir kanun hakkında anayasal zorunluluk olmamakla birlikte yetkili bir organın kararı başlatılan bütün referandumlardır. Le Duc'un sınıflandırmasında bozucu referandum kavramının içine hem halk vetosu hem de devlet organları tarafından başlatılan ihtiyari referandum kavramları girer. Vatandaşlar tarafından başlatılan referandumun belirleyici kriteri, halkoylamasına konu olan işlemin de aynı zamanda vatandaşlar tarafından oluşturulmuş olmasıdır ki klasik ayırmadaki halk girişimi bu kavramı karşılar.²⁹

Kontrollü Referandum-Kontrolsüz Referandum: Bu ayırım Gordon Smith tarafından yapılmıştır. Yazara göre eğer bir halkoylaması hükümetin kararı ile başlatılıyorsa kontrollü referandum, onun kontrolü dışında başlatılıyorsa kontrolsüz referandum vardır. Bu ayrıma göre dar anlamda referandum kontrollü referanduma, halk girişimi, halk vetosu ve zorunlu referandum kontrolsüz referanduma tekabül etmektedir.³⁰

Aşağıdan Yapılan Referandum-Yukarıdan Yapılan Referandum: Francis Hamon, Referandumu, süreci başlatan organa göre, yukarıdan yapılan referandum ve aşağıdan yapılan referandum şeklinde sınıflandırmaktadır. Referandum devlet başkanı, hükümet başkanı veya parlamentoda belirli sayıdaki milletvekilleri gibi devlet organları tarafından başlatılıyorsa, yukarıdan yapılan referandumdur. Bir halkoylaması halk tarafından yani seçmenler tarafından başlatılıyorsa aşağıdan yapılan referandum vardır. Yani bu ayırımda

²⁸ David B. Magleby, "Direct Legislation in American States," **Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy**. Eds.: David Butler and Austin Ranney. (New York:Macmillan, 1994,ss.218-257), s. 221.

²⁹ Le Duc, **Op.cit.**, s. 39.

³⁰ Gordon Smith, "The Functional Properties of Referendum," **European Journal of Political Research**, Vol.4 No1, 1976) Aktaran, Matt Qvortrup, **A Comparative Study of Referendums: Government by the People**, 2nd edition (Manchester: Manchester University Press, 2005) s. 91-93

dar anlamda referandum yukarıdan yapılan referandum, halk girişimi ve halk vetosu ise aşağıdan yapılan referandum şeklinde nitelendirilmektedir.³¹

Olağan Referandum-Olağanüstü Referandum: Referandumu başlatan aktöre göre gerçekleşen bu ayrım İsviçre’de yapılmaktadır. İsviçre’de gerek referandum gerekse halk girişimleri kural olarak seçmenler tarafından başlatılmaktadır. İsviçre’de mecburi referanduma tabi olan normlar dışındaki her türlü düzenleme için belli sayıdaki seçmenin isteği üzerine referandum yapılır. Bu tür referandum olağan ihtiyari referandum (*le référendum facultatif ordinaire*) şeklinde adlandırılır. Bundan başka referandumun herhangi bir devlet organı tarafından başlatılması halinde ise olağanüstü ihtiyari referandum vardır. (*Référendum facultatif extraordinaire*) İsviçre’de federal düzeyde olağanüstü ihtiyari referandum sekiz kantonun isteği üzerine gerçekleştirilir.³²

2.2.2. Referandum-Girişim Ayrımı:

Halkoylamalarının referandum ve girişim şeklinde sınıflandırılmasında iki temel kriter söz konusudur: Birincisi halk oylamasını kimin başlattığı, diğeri halk oylamasına konu olan işlemin kim tarafından oluşturulduğudur.³³ Sadece halk oylamasına konu olan işlemin kimin tarafından başlatıldığı kriteri dikkate alınırsa, eğer işlemi gerçekleştiren bir devlet organı ise referandum, buna karşılık o işlem halkoyuna sunulmak üzere belirli sayıda seçmen tarafından gündeme getiriliyorsa girişim vardır. Burada halk oylamasını kimin başlattığına bakılmaz. Bu yaklaşım Amerikan eyaletleri, İsviçre ve İtalya anayasalarında kendisini göstermektedir. Amerikan eyaletleri açısından doğrudan demokrasi araçları; referandum için zorunlu anayasa referandumu, ihtiyari halk referandumu (popüler referandum) yasama organının başlattığı yasama referandumu şeklinde sınıflandırılır.

³¹ Francis Hamon, **Le référendum: étude comparative**, (Paris :LGDJ, 1995) s.22-27.

³² Auer,Malinverni ve Hottelier. **Op.cit.**, s.187-188.

³³ Hamon, **Le référendum...**, s. 22-23.

Girişim ise dolaylı ve doğrudan yasa ve anayasa girişimleri adları altında incelenmektedir.³⁴

Girişime gelince, örneğin Kaliforniya Anayasasına göre girişim, seçmenlerin, yasa ve anayasada değişiklik yapmayı teklif etme ve bu teklifi kabul veya reddetme yetkisi şeklinde tanımlanır. Aynı anayasada referandum ise seçmenlerin yasama organı tarafından kabul edilmiş kanunları (*statutes*) kısmen veya tamamen reddetme yetkisi şeklinde tanımlanır ve bu referandum sürecinin seçmenler tarafından başlatılacağı belirtilmektedir. (Kaliforniya. Any.,Md. 8-9)³⁵ Seçmenler tarafından başlatılan referandum (halk referandumu) ve girişimi Amerikan eyaletleri bağlamında sınıflandıran Magleby, halk referandumunu girişime en çok benzeyen referandum tipi olarak yorumlamaktadır. Çünkü bu usulde halk, belli bir yasama organı veya yerel hükümet tarafından gerçekleştirilen bir işlemi halkoyuna sunma olanağına sahiptir. Burada da girişimde olduğu gibi halkoylamasını başlatan süreç yeterli imzaları toplamayla başlayan dilekçe sürecidir. Girişimin herhangi bir çeşidini uygulayan birçok eyalet aynı zamanda halk referandumunu (halk vetosu) da uygulamaktadır. Çünkü doğrudan yasama taraftarlarının birçoğuna göre halk girişimi, yasama organının ihmalden kaynaklanan hatalarını (*sins of omission*) halk referandumu ise eylemden kaynaklanan hatalarını (*sins of comission*) düzeltme amaçlıdır.³⁶ İsviçre Anayasasında da referandum ve halk girişimi ayrımı halkoyuna konu olan işlemin kim tarafından gerçekleştirildiğine bakılarak yapılır. Burada da genel kural referandumun seçmenler tarafından başlatılmasıdır. (İsviçre Any., Md.138-142) Buna göre İsviçre’de referandum ‘çoğunlukla parlamento olmak üzere, bir devlet otoritesinin gerçekleştirdiği bir işlem hakkında halkın oylamada bulunarak karar vermesi’ şeklinde tanımlamaktadır.³⁷ İtalya Anayasası ise belli sayıda seçmenin yürürlükteki bir kanunu ilga etmek için başlattığı

³⁴ Cronin **Op.cit.**,s. 240-243.

³⁵ <http://www.leginfo.ca.gov> Erişim.Tarihi .02.10.2009

³⁶ Magleby, **Direct Legislation...**, s.221.

³⁷ Auer, Malinverni ve Hottelier, **Op.cit.**,s. 187.

halk oylamasını, ilga edici referandum (*referendum abrogativo*) olarak adlandırmaktadır.(İtalya -Any Md:75)

Uleri de benzer bir şekilde, halkoylamalarını iki kritere göre sınıflandırmaktadır. Buna göre bir halk oylaması, eğer belirli sayıdaki seçmen tarafından başlatılıyorsa girişim, hükümet, meclis veya devlet başkanı tarafından başlatılıyorsa referandum şeklinde nitelendirilecektir. İkinci kriter oylamaya konu olan işlemin kim tarafından oluşturulduğudur. Bu ikinci kritere göre de referandum ve girişim kendi içerisinde ikiye ayrılır: Buna göre eğer bir referandum veya girişime konu olan işlemi oluşturan organ veya seçmenler aynı zamanda halk oylamasının da başlatıcısı ise, sırasıyla ‘karar vermeye teşvik edici referandum’ ve ‘karar vermeye teşvik edici girişim’ (*decision promoting*) vardır. İşlemin yaratıcısı ile oylamayı başlatan organ veya aktörlerin farklı olması halinde ise ‘kararı kontrol edici girişim’ (*decision controlling*) ve ‘kararı kontrol edici referandum’ söz konusudur. Bu sınıflandırmanın klasik ayrımla kıyaslandığındaki karşılıkları şu şekilde olmaktadır: Öncelikle yazar referandumu dar anlamı ile tanımlamaktadır. Ancak zorunlu referandum anayasal bir zorunluluk olduğu için ve şartlar oluştuğunda otomatik olarak ya da herhangi bir organ tarafından bağlı yetki ile başlatılacağından sınıflandırma dışı kalmıştır. Girişimlerin kontrol edici olanı klasik ayrımdaki halk vetosuna denk düşmektedir. Ancak yazar kontrol edici girişimi, ilgili kanunun yürürlüğe girmesinden önce veya sonra gerçekleşmesine göre ‘reddedici oylama’ (*rejective vote*) ‘ilga edici (bozucu) oylama’ (*abrogative vote*) olarak nitelemektedir.³⁸

Kimileri girişim kavramına halk vetosunu da katarken kimisi de daha dar algılayarak girişim ile sadece yasal ve anayasal değişiklik yapma amaçlı halk girişimlerini kastetmiştir. Geniş anlamıyla girişim, belirli sayıdaki seçmenler tarafından başlatılan bütün halk oylamalarıdır. Örneğin Hamon, yukarıda bahsi geçen sınıflandırmasında aşağıdan yapılan referandumu, aynı zamanda halk girişimi ile yapılan referandum (*le referendum d’initiative populaire*) şeklinde isimlendirmiş ve böylece halk vetosunu da bu grubun

³⁸ Uleri, **Introduction...**, s.10-12.

içerisine dahil etmiştir. Bu sınıflandırmaya göre Hamon, halk girişimi ile yapılan referandumu, ‘güçleştirici’ (*suspensif*), ‘ilga edici’ (*abrogatif*) ve ‘önerici’ (*propositif*) olmak üzere üç alt başlığa ayırmıştır. Bu terimlerden ilki bir işlem yürürlüğe girmeden önce halkın isteği üzerine yapılan İsviçre tipi referandumu, ikincisi İtalya’da uygulanan ilga edici referandumu ifade etmektedir. Önerici girişim ile ise klasik ayırmadaki halk girişimi kast edilmektedir.³⁹

Auer, İtalyan tipi ilga edici referandumu halk girişimi olarak sınıflandırmakta ve kavramı, ‘seçmenlerin bir kısmına bir devlet işlemini kabul etme, değiştirme ve ilga etme usulünü başlatma hakkı’ olarak tanımlamaktadır. Yazara göre, referandum norm kabul sürecini nihayete erdiren, girişim ise başlatan kurumdur. “ ‘Doğrudan yasama’ usulünün iki karşıt ucunda bulunan girişim ve referandum kavramlarını karşılıklı ilişkilerini unutmadan birbirinden ayırt etmek gerekir.”⁴⁰

Dar anlamda girişimde halkoylamasının seçmenler tarafından başlatılması yetmez. Seçmenlerin halkoyuna konu olan yasal veya anayasal düzenlemeyi gündeme getirmiş olması gerekir. Buna göre dar anlamda girişim, klasik ayırmadaki halk girişimi kavramını karşılarken, bu kavrama yasama organlarının kabul ettiği yasal düzenlemelerin halkın isteğiyle halkoyuna sunulduğu hallerin -yani halk vetosunun- eklenmesiyle geniş anlamda girişime dönüşmektedir.

2.3. Plebisit Kavramı

Plebisit kelimesi Latince kaynaklıdır. Latince’deki söylenişi ile *Plebscitum*, *pleb* ve *scitum* kelimelerinin bir araya gelmesiyle oluşmaktadır.⁴¹ *Pleb*, Roma hukukunda siyasal haklara sahip olan halk tabakasıdır. *Scitum* kelimesinin, Türkçe anlamı ise kararnamedir,

³⁹ Hamon, *Le référendum...*, s.27.

⁴⁰ Andreas Auer, *Le referendum et l’initiative populaire aux Etats-Unis* (Paris : Economica, 1989), s.35.

⁴¹ A. Ernout ve A. Meille. *Dictionnaire etymologique de la langue Latine : Histoire des mots*. 4e ed. (Paris:. Klincksieck, 1967), s. 514

onaylanmış, hakkında rıza gösterilmiş şey anlamı da taşımaktadır.⁴² *Plebiscitum*, Plebler tarafından kabul edilen yasal düzenleme veya kararnamedir.⁴³

Dar anlamıyla düşünüldüğünde, uluslararası hukuk terminolojisinde, plebisitin belirgin bir anlamı vardır. Burada plebisit, belirli bir coğrafyada bulunan bir halkın bir devlete bağlanma konusunda kendi kaderini tayin hakkını kullanarak karar vermesidir.⁴⁴ Öte yandan plebisitin bu anlamı, halkın bir devletin kurulma aşamasına katılması şeklinde de yorumlanabilir. Bu katılım anayasanın veya kurucu anlaşmanın kabulü gibi çeşitli şekillerde gerçekleşebilir. Bu yoruma göre kurucu referandum veya anayasa referandumu da plebisit sayılabilir.⁴⁵

Uluslararası hukuktaki kullanımı dışında plebisit teriminin anlam ve kapsamı konusunda gerek literatürde gerekse yasal metinlerde bir tutarlılık yoktur. Bu nedenle plebisit terimi ve referandumdan ayrılan yönleri, anayasa hukuku ve siyaset bilimi terminolojisinde içeriği açısından en çok tartışmalı kavramlardan birisidir.⁴⁶ Bu terime farklı yazarlar tarafından farklı anlamlar yüklendiği görülmektedir. Bir grup yazara göre plebisit ve referandum terimleri arasında herhangi bir fark yoktur.⁴⁷ Plebisit ve referandum arasında fark gözeten yazarlardan kimisi plebisiti referandumun bir türü olarak nitelerken diğerleri plebisiti adil ve özgür oylamaya imkan vermediği için gerçek anlamda referandum

⁴² **The Barnhart Concise Dictionary of Etymology** Ed. Robert K. Barnhart, 1st Ed. (New York: Harpercollins, 1995) s. 576.

⁴³ Adolf Berger, **Encyclopedic Dictionary of Roman Law**, (Union, N.J. : Lawbook Exchange, 2004). s.63.

⁴⁴ Jerzy August Boleslaw Gawenda, **Le plébiscite en droit international** (Fribourg :Imprimerie St Paul, 1946), s.13 Deszo, **Plebiscites and Referendums**, s. 267. Plebisit teriminin bu anlamda kullanılması 1791 yılında Avignon'un Fransa'ya bağlanması ile başlamıştır. (Alexander H. Trechsel ve Fredric Esposito, "Why Plebiscite? A Critique of a Nebulous Concept," **Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience**. Eds.: Andreas Auer ve Michael Bützer (Aldershot [e.t.c]: Ashgate, 2001,ss.271-278), s. 271

⁴⁵ Christian Bidegaray ve Claude Emeri, "Plebiscite," **Dictionnaire constitutionnel** ss.755-756.

⁴⁶ Uleri, **Introduction**...,s. 4.

⁴⁷ Örneğin bkz: Lynn A. Baker, "Direct Democracy and Discrimination: A Public Choice Perspective," **Chicago-Kent-Law Review**, Vol.61: 707-776 (1991); Michael J. Sodaro, "Chapter 8: Democracy What is It?," **Comparative Politics**, Michael J. Sodaro, Nathan J. Brown vd. Katkılarıyla, (Boston : McGraw-Hill, 2001), s. 175.

olarak değerlendirmemektedirler. Uleri, bu açıdan plebisiti anti demokratik bir kurum olarak nitelendirmektedir.⁴⁸ Zoller, plebisiti, yarı doğrudan demokrasinin ‘dejenere’ olmuş bir şekli olarak tanımlamaktadır.⁴⁹ Gözler’e göre referandumun aksine plebisit söz konusu olduğunda, ‘halk edilgendir, nesnedir; karar alma sürecinin sadece sonuna katılır.’ Bu nedenle plebisit, ‘diktatörlerin, anti-demokratik yöneticilerin kendilerine meşruluk kazandırmak için başvurdukları bir halkoylamasıdır.’⁵⁰ Plebisit teriminin bu şekilde sahip olduğu olumsuz anlam tarihsel bir takım olumsuz deneyimlerden kaynaklanmaktadır. Napolyon dönemi Fransa, Faşist İtalya ve Hitler Almanya’sı bu deneyimlere örnek olarak gösterilebilir.⁵¹

Öte yandan birçok anayasada terimin farklı farklı anlamlarda kullanıldığı görülmektedir. Bazı anayasalarda plebisit kelimesi referandumun eş anlamlısı olarak kullanılmaktadır. İspanyol Anayasasında kavram, bir yönetim birimine özerklik verilmesi hakkında yapılan oylamalar için kullanılır. Macar Anayasa Mahkemesi kavramı, bağlayıcı olmayan danışma referandumları için kullanılmaktadır. Bundan başka Mckli, plebisitin referandumdan farklı olarak bir konu yerine hükümet veya devlet başkanına verilen güvenoyu şeklinde nitelendirmektedir. Bu bağlamda plebisitlerin demokratik olup olmamasına göre de iki farklı açıdan incelendiği görülmektedir. Demokratik plebisitlere De Gaulle’un uyguladığı halk oylamaları, anti-demokratik olanlara ise Hitler ve Napolyon döneminde gerçekleşenler örnek gösterilmektedir.⁵²

Plebisit kavramına ilişkin olarak bu terimi tanımlamaya çalışan ne kadar yazar varsa terimin o kadar anlamı olduğu ileri sürülmektedir. Trechsel ve Esposito, plebisit ile referandum arasındaki ayrımı sağlamaya yönelik fikir yürüten yazarları iki ana gruba

⁴⁸ Uleri, **Introduction...**, s. 4.

⁴⁹ Elisabeth Zoller, **Droit constiutionnel** (2’ Baskı, Paris:PUF, 1999), s. 365.

⁵⁰ Kemal Gözler, **Kurucu İktidar**, (Bursa: Ekin, 1998), s. 89

⁵¹ Uleri, **Introduction...**, s. 4; Deszo, **Op.cit.**, s. 264.

⁵² Deszo, **Op.cit.**, s. 265.

ayırmaktadır. Birinci gruptaki yazarlar ayrımlarını, gerçekleştirilen halk oylamasının konusuna göre yapmaktadırlar. Buna göre eğer oylama belirli bir kişi hakkında yapılıyorsa plebisit, bir konu hakkında yapılıyorsa referandum şeklinde tanımlanacaktır. Öte yandan bu ayırım uygulamada karışıklara yol açabilecek niteliktedir. Çünkü belirli bir siyasal kişilik hakkında yapılan oylama, aslında iktidardaki siyasi liderin siyasal tercihleri hakkında olabildiği gibi tersinden düşünüldüğünde de bir konu hakkında yapılan halkoylaması o konuyu destekleyen lider veya hükümet hakkındaki güven oylamasına dönüşebilecektir. Bu durumda kişi ve konu arasında bir sınır çizmek zorlaşacaktır. Bu noktada bir halk oylaması, konu ve kişi kriterleri temel alınarak dört ana gruba ayrılabilir.⁵³

Bir Kişinin Halk Tarafından Onaylanması: Bu tip oylama, iktidardaki liderin halk oyuna başvurarak güven oyu istemesidir. Başka bir deyişle bu tip oylamalarda halka görevdeki liderin görevde kalmasını isteyip istemediği sorulur. Bu durum çoğunlukla otoriter ve/veya demokratik meşruluktan yoksun liderlerin uluslararası ve ulusal kamuoyuna meşruiyet gösterisi şeklinde gerçekleşir. Napolyon'un ömür boyu konsül kalmasına ilişkin yapılan halk oylaması bu gruptaki uygulamaların ilk tarihsel örneğini oluşturur. Daha yakın tarihte ise Irak'ta Saddam Hüseyin'in (1991) Suriye'de Esad'ın (1997), Rusya'da Yeltsin'in (1993) gerçekleştirdikleri halk oylamalarında, adı geçen liderlerin görevde kalmaları konusunda halkın oyuna başvurulmuştur.

Belirgin bir biçimde belirli konu ve kişilerin bir arada oylamaya sunulduğu oylamalar: Bu tip plebisitte bir liderin öne sürdüğü herhangi bir siyasi tercih, kendisinin göreve gelmesi veya görevde kalmasına ilişkin seçim veya güven oyu sorusuyla birlikte sorulur.⁵⁴ Yine Napolyon'dan örnek verilecek olursa, Napolyon, 1800 yılında Fransız Anayasasını halkoyuna sunmuştu. Ancak aynı anayasa metninin 39. maddesi, söz konusu anayasanın yürürlüğe girmesi ile Napolyon'un ilk konsül olarak seçilmiş sayılacağını belirtmekteydi. Bu tip oylamalarda asıl oylananın konu mu yoksa kişi mi olduğunun

⁵³ Trechesel ve Esposito, **Op.cit.**, s.272.

⁵⁴ **Ibid**, s.272-273.

belirsiz olduğu ileri sürölmektedir.⁵⁵ Barthelemy ve Duez'e göre bazı toplumlar, tarihin kimi dönemlerinde toplumun içine düştüğü anarşı nedeniyle demokratik yönetim usullerine karşı isteksiz bir tavır sergileyebilir. Bu dönemlerde, düzeni yeniden sağlaması için 'büyük kişisel saygınlığı' olan bir kişiye yönetim devredilebilir. Roma tarihinden ilhamla *Sezar* olarak adlandırılan bu kişi, düzeni sağlamak için yönetimi ele alacaktır. *Sezar*'ın aldığı kararların meşruluğu, kararların halkoyuna sunulması ile yani plebisitler yolu ile gerçekleştirilecektir. Bu noktada plebisit, diktatörlük anlamına gelen *Sezarci* yönetim biçimi ile demokrasiyi uzlaştıran bir araç olarak tanımlanmaktadır.⁵⁶ Türkiye'den örnek vermek gerekirse 1982 Anayasasının kabulü ile Kenan Evren'in Cumhurbaşkanı seçilmiş sayılmasıdır. Bu uygulamalar, halk asıl önemli mesele ile birlikte belirli bir kişiye güvenoyu vermeye zorlandığı için demokratik meşruiyet açısından eleştiriye açıktır.

Siyasi bir kişiye ait politikalarının adının verilmeden oylanması: Geniş açıdan düşünüldüğü zaman bütün politikalar siyasilere aittir. Ancak burada belirleyici olan, söz konusu politikaların belirli bir siyasi lider ile özdeşleşmesi ve bunun sonucunda o politikalar hakkında yapılan oylamanın o politikacı hakkındaki güven oyuna dönüşmesidir. Burada halk oylamasının sonuçlarının ilgili politikacı üzerindeki etkileri anayasal veya hukuki değil sadece siyasidir. De Gaulle'ün 1969 yılında gerçekleştirmek istediğı bir anayasa değişikliğinin halk oylaması sonucunda reddedilmesi sonucunda istifa etmek zorunda kalması bu kategorideki halk oylamaları için örnek gösterilir.⁵⁷

Sadece siyasi konularda yapılan ve siyasi kişilikler üzerinde hiçbir etkisinin bulunmadığı oylamalar: Öte yandan kimi oylamalarda siyasi bağılıklar neredeyse yok olur ve konu ön plana geçer. Bu tip oylamalar İsviçre gibi siyasi parti veya siyasi lider

⁵⁵ **Ibid**, s.273.

⁵⁶ Barthélemy ve Duez, **Op.cit.**, s.86-87.

⁵⁷ Trechsel ve Esposito, **Op.cit.**, s.274. Yazarlar burada bir konu üzerinde yapılan halk oylamasının siyasi kişilikler üzerindeki etkisini doğrudan ve dolaylı olarak ele almaktadır. Buna göre eğer bir politikacı bir konuyu doğrudan sahiplenmiş ve yaptığı konuşmalar ve yaptığı beyanlarla kendisine mal etmişse doğrudan etki eğer bu muhalafet gerçekleştirmiş ve bunun sonucunda o meselenin halk oyunda reddedilmesi ilgili politikacıyı istifaya zorlar hale gelmişse dolaylı etkiden söz edilir.

olgusunun görece güçsüz kaldığı ülkelerde gerçekleşmektedir. Buna rağmen tamamen siyasi konular hakkında yapılan ve siyasetçilerin hiçbir etkisinin bulunmadığı düşünülen referandumlarda dahi, bir takım seçmenlerin gündemdeki hususu karşıt veya taraftar oldukları politikacı siyasi parti veya hükümet ile özdeşleştirip ona göre oy verdiklerini göstermektedir.

Eğer plebisit kavramı diğer doğrudan demokrasi araçlarından farklı ayrı bir tip olarak kabul edilecekse, en azından yukarıdaki ilk iki tip oylama kabul edilmelidir. Çünkü yapılan halk oylamasında sorulan soruda ‘Lider X’in Devlet Başkanı olarak görevde kalmasını istiyor musunuz?’ ya da ‘Lider X’in politikalarını onaylıyor musunuz?’ gibi somut şekli bir kriterin varlığı, objektif açıdan farklı bir oylama tarzı ile karşı karşıya olunduğu düşüncesini uyandırabilir. Ancak bazı yazarların ileri sürdüğü gibi bir siyasi liderle özdeşleşen halkoylamalarının plebisit olarak adlandırılması belirsizliklere neden olabilir. Çünkü yukarıda bir referandumun bahsi geçen son iki tipten hangisine dahil olduğu her olayın somut özelliklerine göre değişebilecek ve iki tip arasındaki sınır kimi oylamalarda oldukça belirsiz hale gelecektir.

Trechsel ve Esposito, plebisit kavramına temelden karşı çıkarak kişi ve konu kriterlerine göre halk oylamalarını referandum ve plebisit şeklinde sınıflandırma noktasında belirsizlikler bulunduğunu belirtmektedir. Çünkü daha önce de belirtildiği gibi siyasetler siyasetçiler tarafından oluşturulur ve bu yüzden bu iki kavramı birbirinden bağımsız düşünmemek gerekir. Yelpazenin bir ucunda halktan doğrudan güvenoyu istenilmesinde söz konusu politikacının siyasetleri dikkate alınacak diğer ucundaki salt siyasa oylamalarında dahi kimi seçmenler çeşitli politikacıların ve siyasi partilerin konu hakkındaki tutumlarını dikkate alacaklardır.

Sonuç olarak plebisit kavramının içerik ve anlamı konusunda doktrinde bir fikir birliğinin olmaması ve kavramın her yazarın yaklaşımına göre içerik kazanması nedeniyle, bu çalışmada bu kavram ayrı bir doğrudan demokrasi kategorisi olarak

değerlendirilmemiştir ve çalışmanın geri kalan kısmında, çeşitli kaynak veya hukuki belgelerden yapılan aynen alıntılar hariç olmak üzere bu kavram kullanılmayacaktır.

3. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yukarıda değinilen çeşitli sınıflandırma önerileri şu şekilde özetlenebilir: İlk olarak halkoylamaları, zorunlu veya ihtiyari olup olmamalarına göre ikiye ayrılmaktadır. İhtiyari halkoylamaları, halkoylamasına konu olan işlemi gündeme getiren ile halkoylamasını başlatma yetkisine sahip olan aktörlerin aynı olup olmamasına ve süreç içindeki aktörün devlet organı veya belirli sayıdaki seçmen olmasına göre çeşitli sınıflandırmalara tabi olmaktadır. Bu unsurların farklı kombinasyonları, halkoylamalarının siyasi kararı almayı kolaylaştıran veya zorlaştıran bir etkiye sahip olmaları ile sonuçlanabilir. İlk durumda, halkoylaması bir siyasi aktörün elinde gündemindeki kabul ettirebilmesi için stratejik bir silah sunarken, ikinci durumda bir siyasi kararın alınması karşısında veto işlevi görür.

II.Bölümde, doğrudan demokrasi araçlarının sınıflandırılmasında kavram kargaşası yaratmamak için Türk literatüründe de genel kabul gördüğü şekliyle, referandum ve halk girişim ayrımları korunacak, referandumlar da başvuru, konu ve bağlayıcılık kriterlerine göre alt başlıklara ayrılacaktır. Ancak bu sınıflandırma, bir önceki paragraftaki hususların dikkatten kaçmaması amacıyla bir takım küçük değişikliklerle benimsenmiştir. Bu çerçevede referandumlar ilk olarak usule göre incelenecek çeşitli ayrımlar anlatıldıktan sonra olaya özgü gerçekleştirilen referandumlara değinilecektir. Usuli referandumlar, konu, yetki ve şekil unsurlarının anayasada belirlendiği referandumları, olaya özgü (*ad hoc*) referandumlar da anayasada ön görülmemesine karşın siyasi aktörlerin bu yönde karar alması ile gerçekleştirilen referandumları ifade etmektedir. Usuli referandumlar zorunlu, ihtiyari ve alternatif olmak üzere üçe ayrılacaktır. İhtiyari referandumlar ise devlet organları ve seçmenlerin başlattığı referandumlar olmak üzere ikiye ayrılarak incelenecektir. Seçmenlerin başlattığı referandumlar başlığı altında İsviçre ve İtalya halk vetosu örnekleri incelenecektir. Bu bağlamda, İsviçre tipi referandum güçleştirici referandum adı altında incelenecektir. İtalya tipi referanduma gelince, her ne kadar, İtalyan halk vetosu birçok açıdan halk girişimine yaklaşıyor olsa da, kaynak anayasada ve literatürde tanımlandığı

şekliyle ‘ilga edici referandum’ kavramı benimsenmiştir. Bu çerçevede son olarak, ‘alternatif referandum’un zorunlu ve ihtiyari referandum unsurlarını içeren karma bir tür referandum olduğu belirtilecektir.

Referandumlar konularına göre, anayasa, kanun, uluslararası, idari ve mali referandum olmak üzere beş başlık altında incelenecektir. ‘Sonuç’ kriteri bağlamında, danışma ve onay referandumları arasındaki ilişki incelenecek daha sonra da ‘yapıcı referandum’ ile ‘ön oylama’ kavramları tanıtılacaktır.

Nihayet halk girişimi kavramı, seçmenlerin yasal metinleri kaleme alması başta olmak üzere, kendine has özellikler barındıran bir kurum olması nedeniyle ayrı bir başlık altında incelenecektir.

4.DEMOKRASİ TEORİSİ VE DOĞRUDAN DEMOKRASİ

4.1. Tarihi Süreçte Demokrasi Teorisinin Gelişimi

Demokrasi tarihinde başlangıçtan beri tartışılan temel soru, halkın ülke yönetimine hangi oranda ve ne şekilde katılması gerektiği sorusudur. Bu sorunun kökeninde de ‘iyi bir devlet yönetimi nasıl olmalıdır?’ sorusu yatar.

İlk çağlarda demokrasi, ‘çoğunluğun basiretsiz ve istikrarsız egemenliği olarak kabul edilmişti.’⁵⁸ Demokrasi, gerek Platon gerekse Aristo tarafından yozlaşmış devlet şekli olarak kabul ediliyordu. Platon, demokrasi’yi eşit olmayanları eşit yapan eğitimsiz halk yığınlarının yönetime egemen olduğu bir anarşi olarak nitelemektedir. Aristo, bir yönetimin iyi ve meşru sayılabilmesi için yöneticilerin toplumun genel çıkarlarına uygun hareket etmesini şart koştukça birlikte saf bir demokratik sistemde bunun mümkün olamayacağını ileri sürmekteydi. Düşünür, temel erdem olarak kabul ettiği ölçülülük ilkesinin yönetim alanında ancak demokrasi ve oligarşinin birleşmesinden meydana gelen

⁵⁸ Manfred G. Schmidt, **Demokrasi Kuramlarına Giriş**, Almandan Çeviren : Emin Köktaş. (Ankara: Vadi, 2002), s.28.

karma bir anayasa ile gerçekleşebileceğini savunmuştur. Ona göre bugünkü anlamıyla demokrasi, orta sınıf iktidarını tehlikeye düşürür. Demokrasi dahil hiçbir yönetim biçimi saf haliyle uygulanmamalıdır. Yönetimde dengenin sağlanarak toplumdaki farklı kesimlerin yönetimi tek başlarına ele geçirmelerinden caydırabilecek en mantıklı yöntem budur.⁵⁹ Bu düşünceler doğrultusunda ilk çağlarda demokrasi, ancak ‘karma bir anayasanın bir parçası olarak kalmıştır’.⁶⁰

Mutlak monarşiye ilk tepkilerin geldiği 17. yüzyıldan itibaren, batı düşünce dünyasının ilk çağlardaki görüşlere paralel bir biçimde, halk yığınlarının ülke yönetimine katılmalarına ilişkin temkinli bir tutum sergilediği görülür. İlk dönemlerde demokrasi denildiğinde İsviçre ve Almanya şehir devletleri, Hollanda ve Kuzey Amerika kolonilerine mahsus olan istisnai yönetimler kastedilmekteydi. Öte yandan da temsil düşüncesi bu dönemlerin ürünüdür. Monarkın mutlak iktidarının sınırlandırılması, ilk başlarda demokratik olmayan temsil kurulları ile daha sonra da oy hakkı genişledikçe demokratikleşen temsili yapılarla yani demokratik seçimlerle gelen parlamentolarla gerçekleşmiştir. Montesquieu, monarkın mutlak iktidarına karşı çıkmış ancak iktidarın paylaşılması noktasında halka sınırlı bir rol yüklemiştir. Aristo’nun karma anayasasına benzer bir biçimde halkın sınırlı katılımı ile yumuşatılmış bir anayasal monarşi, Montesquieu’nun idealidir. Düşününün bu bağlamda demokrasiyi savunmadığı, aksine monarşik yönetimi keyfilik ve despotluktan kurtaracak çareler aradığı ileri sürülmüştür. Bu açıdan Montesquieu’nun, demokrasi düşüncesine doğrudan değil, dolaylı olarak katkıda bulunduğu ileri sürülür. Kısaca Montesquieu ‘ılımlı bir demokrasi’ düşüncesini savunmuştur.⁶¹

John Stuart Mill, sınırlı oy ve ılımlı demokrasi açısından Montesquieu ile benzer görüşlere sahip olmakla birlikte günümüz demokrasilerine daha fazla yaklaşan liberal

⁵⁹ Murat Sarıca, **100 Soruda Siyasi Düşünce Tarihi**, (İstanbul :Gerçek Yayınevi, 1983) s. 20-25.

⁶⁰ Schmidt, **Demokrasi...**, s. 44.

⁶¹ **Ibid.**, s.44-61.

demokratik yaklaşımıyla ondan ayrılır. Monarşiyi ıslah etmeye yönelen Montesquieu’nun aksine Mill, demokratik bir sistem kurmak için siyasal kurumların reformdan geçmesini savunmuştur. Mill’in temel kaygısı devlet yönetimine yetersiz ve beceriksiz yöneticilerin gelmesi ile bilgisiz vatandaşların liyakatsizliğinin yani çoğunluğun tiranlığının engellenmesidir. Mill’e göre bunları gerçekleştirmenin yolu oy hakkının eğitim, bilgi ve zekaya göre verilmesinden geçmektedir.⁶²

Mutlak monarşinin yıkılarak demokratik devletin ilk tohumlarının atıldığı Fransız ihtilali, bu tartışmalara egemenlik boyutuyla birlikte önemli bir katkıda bulunmuştur. Fransız ihtilalinden sonra, millet ve halk olmak üzere iki tür egemenlik yaklaşımı ortaya çıkmıştır. İhtilal ile ilk tohumu atılan ulus devletin en önemli sacayağını oluşturan egemenlik meselesi bu şekliyle, katılımcı ve temsili demokrasi ile paralel bir ikili karşıtlığı beraberinde getirmiştir.

Temsili demokrasi yaklaşımının önemli bir teorik dayanağını oluşturan milli egemenlik anlayışına göre, ‘millet kendisini oluşturan bireylerin toplamı değil, onların iradelerinden ayrı üstün bir varlıktır.’ Milli egemenlik kuramı söz konusu olduğu zaman halk egemenliğinde olduğu gibi belli bir dönemde ve yerde yaşayan insan topluluğu değil, ‘geçmiş ve geleceği de kapsayan manevi bir varlık’ anlaşılır. Milli egemenlik kavramı temsil fikrini de beraberinde getirmiştir. Egemenlik, ‘o an varolan yurttaşların da üstündeki soyut bir varlık olan millette ait olduğuna göre, ancak temsil yolu ile kullanılabilir.’ ‘‘Milli egemenlik kavramı, bir yandan monarkın egemenliğine son verirken, iktidarın halk yığınlarının eline geçmesini ve doğrudan kullanılmasına engel olacak bir formüldü’’ Halk yığınlarının siyasi açıdan yeterince olgunlaşmadığı ve bu yüzden de yönetimin ilgili ve bilgili seçkinler tarafından yürütülmesi gerektiği yönündeki görüş, milli egemenlik ilkesinin temelini oluşturmuştur. Bu bağlamda vatandaşlar aktif ve pasif yurttaşlar olarak ikiye ayrılmıştır. Aktif yurttaşlar seçme ve seçilme hakkına sahip olan ve vergi veren seçkinleri kapsarken pasif yurttaş deyimiyle ise Fransız insan hakları beyannamesinde

⁶² Ibid, s.96.

belirtilen bütün haklara sahip olmakla birlikte siyasi haklardan yoksun olan vatandaşlar kastedilmekteydi. Monarkın siyaset sahnesinden çekilmesiyle doğan meşruiyet boşluğu, soyut bir millet egemenliği kavramı ile doldurulurken siyasetin yürütülmesinde halkın bir bölümünün dışlanması, egemenliğin kullanılması için kaçınılmaz olarak temsil kurumunu zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle ‘milli egemenlik sürekli olarak temsil düşüncesine dayanmaktadır.’ Sieyes, ‘‘Halkın bir tek sesi olabilir o da milli yasama meclisindedir. Vekalet verenler seslerini milletvekilleri aracılığı ile duyurabilirler.’’ sözüyle, Fransız temsil yaklaşımını özetlemektedir. Milli egemenliğe dayalı temsili demokrasi yaklaşımı, emredici vekalet ilkesini de dışlamaktadır. Milli egemenlik ilkesine göre ‘‘egemenlik kanun koyma ve karar verme hakkı olarak, tek tek seçmenlerin değil bir bütün ve bir kolektif kişi durumundaki milletindir’’ Bu durumda bir milletvekilini seçen seçmen grubunun o milletvekiline direktifler vermesi ya da görevden alması mümkün olamaz. Çünkü artık o milletvekili kendisini seçen seçim bölgesinin değil tüm milletin milletvekilidir.⁶³ Milli egemenlik yaklaşımında egemenliğin tek tek yurttaşlarda değil de soyut millete ait olması, temsili demokrasinin hukuki gerekçesini teşkil etmektedir.⁶⁴ Bundan başka emredici vekalet karşı olan Mill’e göre emredici vekalet milletvekillerinin uzmanlık isteyen konularda özgür bir biçimde tartışarak belirli bir görüşe ulaşmalarını ve farklı seçeneklere yönelmelerini engelleme tehlikesini taşımaktadır.⁶⁵

Milli Egemenlik düşüncesinin karşısında Rousseau’nun savunduğu Halk Egemenliği ilkesi yer almaktadır. Buna göre ‘egemenlik genel iradenin kullanılmasıdır’ Genel iradenin ortaya çıkışı kanun ile gerçekleşir. Kanunların yapılması ve böylece halk egemenliğinin gerçekleştirilmesi için başvurulacak tek yol doğrudan demokrasidir. Rousseau’ya göre halk egemenliği devredilemez. Bir siyasal rejimde eğer temsilciler halk adına hareket etme gerekçesiyle siyasi karar alma yetkisini ele geçirmişse artık orada

⁶³ Teziç, **Op.cit.**, s. 95-102.

⁶⁴ **Ibid**, s.220-221.

⁶⁵ Schmidt, **Demokrasi...**, s.98.

demokrasi ve özgür halktan bahsedilemez.⁶⁶ Halk egemenliği yaklaşımı doğrudan demokrasinin teorik temelini oluşturur. Egemenlik temsil edilemediğine ve halkın egemenliği bizzat kendisi kullanması gerektiğine göre, kanunların doğrudan demokrasi yoluyla gerçekleştirilmesi gerekecektir.

Demokrasi fikrinin siyasi düşüncede gittikçe yerleşmesi ile halkın yönetimdeki rolüne ilişkin olarak, düşünürlerin 17. Yüzyıldan itibaren kendi aralarında katılımcı demokrasi ya da doğrudan demokrasi okulu ve temsili demokrasi veya sorumlu seçkinci okul olarak ikiye ayrıldığı görülmektedir.⁶⁷

Temsili demokrasi, diğer adıyla sorumlu elit yaklaşımını savunanlara örnek olarak, John Stuart Mill, Henry Jones Ford, Joseph Schumpeter, E.S. Schattschneider ve Giovanni Sartori gösterilebilir. Bu yazarlara göre, doğrudan demokrasi, ancak tüm vatandaşların aynı an ve yerde buluşabilecekleri kadar küçük toplumlarda söz konusu olabilir. Ayrıca doğrudan demokrasinin uygulandığı eski Yunan'daki kölelik müessesesi de bazı vatandaşlara siyasetle uğraşmaları için boş zaman yaratıyordu. Modern çağda böyle bir olanak yoktur. Temsili demokrasi yaklaşımını savunanlar, her vatandaşın her siyasi karara katılmasını da yönetilebilirlik açısından oldukça yersiz ve mantıksız olduğunu ileri sürmektedirler.⁶⁸ Kısaca bu anlayışa göre, 'Demokrasi yalnızca halkın kendisini yönetecek kimseleri kabul etme ya da reddetme fırsatına sahip olması demektir.'⁶⁹

⁶⁶ Gözler, **Anayasa...**, s. 116; Teziç, **Op.cit.**, s. 98.

⁶⁷ Butler ve Ranney, **Theory** s.12; Lane,Jan-Erik. **Constitutions and Political Theory**, Manchester : Manchester University Press, 1996. s.131-132.

⁶⁸ Butler ve Ranney, **Theory**, s.13.; Sartori'ye göre, Temsili demokrasinin 'doğrudan bütünleşim' biçimleri olarak referandum ve halk girişimi kurumları, 'temsili sistemi daha da hantal yapacaktır'. Yazar ayrıca referandumlu demokrasinin 'çok zarar verici bir şey' hatta 'bir intihar olduğunu veya olabileceğini' ileri sürmektedir. Çünkü, doğrudan demokrasi kamuoyunun ve bireylerin bilgi ve öğrenme kapasitesini aşan bir şekilde siyasi karar alma sürecinde aşırı bir yük yükleyecek bu durum, ilgisiz ve bilgisiz olan seçmenlerin karşısındaki siyasi açıdan aktif olan aşırı uçtaki kesimlerin işine yarayacaktır. (Giovanni Sartori, **Demokrasi Kuramı**, çeviren Deniz Baykal. (Ankara: Siyasi İlimler Türk Derneği, 1977), s. 166.; Giovanni Sartori **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, çevirenler Tunçer Karamustafaoğlu, (Mehmet Turhan. Ankara: Türk Demokrasi Vakfı, 1993), s. 127-132.)

⁶⁹ Joseph A. Schumpeter, **Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi**; 2. bası, çeviri Hasan İlhan. (Ankara: Alter, 2007), s.373.

İdeal doğrudan demokrasiyi savunanlara göre, kamu politikalarına ilişkin karar almanın en doğru demokratik yöntemi, karar alma sürecine tüm vatandaşların tam anlamıyla, doğrudan ve aracısız bir şekilde katılmalarını sağlamaktır. Jean Jacques Rousseau, Benjamin Barber, Lee Ann Osburn ve Carole Pateman. Dolaylı olan bütün katılım yöntemleri, örneğin seçimle görev başına gelen temsilcilerin kararları, gerçek anlamda demokratik sayılmaz. Bu görüşlere temel olarak iki dayanak ileri sürülmektedir: Birincisi, vatandaşların fikir ve tercihlerinin temsilciler tarafından saptırılması veya ihmal edilmesi olasılığı vardır.⁷⁰ Benjamin Barber, Rousseau'dan aldığı ilhamla, temsilin katılımı tahrip ettiğini ileri sürmektedir.⁷¹ Bu yüzden siyasi kararların halkın isteklerini karşılayabilmesi için, bu isteklerin, doğrudan, aracısız ve yorumsuz dile getirilmesi gerekir. İkinci dayanak ise demokrasinin amaç değil daha yüce bir amaca ulaşmak için kullanılan bir araç olmasıdır. Demokrasinin amacı, vatandaşların içindeki potansiyeli gerçekleştirmektir. Vatandaşlar, medeni (*civic*) potansiyellerini, egemen halk olmaktan kaynaklanan yetki ve sorumluluklarını temsilcilere devrederek değil, bu yetkileri doğrudan ve tam katılımı kendileri kullanmaları sayesinde gerçeğe dönüştürebilirler. Bu önermeyi destekleyecek örnek kurumlar, İsviçre *Landsgemeinde* ve ABD "*town meeting*" leri adı altında gerçekleştirilen doğrudan demokrasi uygulamalarıdır. Benjamin Barber saf anlamıyla doğrudan demokrasiyi iletişim alanında ulaşılan teknik gelişmeler sayesinde bir toplumdaki tüm vatandaşların aktif siyasi katılımı sayesinde gerçekleştirilebileceğini savunmaktadır.⁷²

Doğrudan demokrasiye getirilen en genel eleştiri, kalabalık toplumlarda uygulanmasının imkânsız olmasıdır. Rousseau, bu sorunu emredici vekâlet ilkesi ile gidermeye çalışır. Düşünür, doğrudan demokrasinin uygulamasının imkânsız olduğu

⁷⁰ Butler ve Ranney, **Theory**, s12.

⁷¹ Benjamin Barber, **Güçlü Demokrasi : Yeni Bir Çağ İçin Katılımcı Siyaset** İngilizceden Çeviren: Mehmet Beşikçi. İstanbul : Ayrıntı Yayınları, 1995.

⁷² Aktaran Butler ve Ranney, **Theory**, s12.,

kalabalık toplumlarda temsilcilerin varlığını kabul eder ancak temsilcilerin halkın talepleri ile bağlı yetkileri olduğunu ve halkın eğilimlerinden sapması halinde görevinden alınmasını ön gören emredici vekâlet ilkesini ortaya koyar. Gerçekten de halk egemenliği teorisine göre yasama yetkisi halkın elinde olduğuna göre temsilcinin tek görevi genel iradenin sözcülüğünü yapmaktır. Eğer halk temsilcinin eylemlerinden memnun kalmazsa temsilcisini görevden alabilmelidir. Günümüzde ABD’nin bazı eyaletlerinde bireysel, İsviçre kantonlarında kolektif olarak uygulanan temsilcilerin azli kurumu emredici vekâlet düşüncesine dayanmaktadır.

4.2. Halkın Doğrudan Demokrasi Araçları Yoluyla Siyasi Yaşamda Etkin Rol Alması Hakkındaki Görüşler

4.2.1. Doğrudan demokrasiyi araçlarının lehindeki görüşler

Siyasi Meşruluğu En Üst Seviyeye Çıkarması: Bu noktada meşruluk kavramına dair kısa bir hatırlatma yapmak gerekirse, kavramın farklı yazarlar tarafından betimsel (descriptive) ve normatif olmak üzere iki farklı açıdan ele alındığını söyleyebiliriz. Bu bağlamda, ilk yaklaşım siyasi iktidarın ‘ne olduğu’ ikincisi ise ‘ne olması’ gerektiği sorusunun yanıtını aramaktadır.⁷³ Betimsel yaklaşımın teorik temeli, Weber’in sosyolojik çözümlemelerine dayanmaktadır. Weberci yaklaşım daha yakın bir tarihte Easton tarafından yeniden formüle edilmiş ve bu bakış açısı çağdaş siyasi bilim çalışmalarında belirleyici olmuştur.⁷⁴ Weber’e göre, ‘toplumsal düzenin meşruiyeti bağlayıcı olduğuna dair sahip olduğu itibarıdır’.⁷⁵ Çağdaş düşünürlerden Lipset de kavramı şu şekilde

⁷³ “Legitimacy” **The Penguin Dictionary of Politics** (London e.t.c: 1993); s. 279; Norberto Bobbio, **Democracy and Dictatorship: The Nature and Limits of State Power**; İtalyanca’dan İngilizce’ye çeviren Peter Kennealy. Cambridge: Polity Press, 1989.s. 81; Richard H.Fallon, Jr, “Legitimacy and the Constitution”, **Harvard Law Review**, No:118, Vol:6:, (2005) ss.1787-1853

⁷⁴ Max Weber, **Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology**; çev: Ephraim Fischhoff vd. ; Eds.: Guenther Roth ve Claus Wittich. Vol: I; Rod Hague, Martin Harrop ve Shaun Breslin, **Comparative Government and Politics: An Introduction**. Third Edition. (Hampshire: The Macmillan Press Ltd, 1992), s 19 ve 465. David Easton “An Approach to the Analysis of Political Systems,” **World Politics**, Vol. 9, No. 3: 383-400 (Apr., 1957),ss.391-400; Levent Gönenç, **Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries**, (Hague : M. Nijhoff, 2002), s. 16. ; Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, 16. Basım (Ankara-İstanbul: Bilgi Yayınevi 2004), s.89-95.

⁷⁵ Weber, **Op.cit.**,s. 263.

tanımlamaktadır: “Meşruiyet bir siyasal sistemin, varolan siyasal kurumların belirli bir toplum için en uygun olduğuna dair inancı oluşturmak ve bu inancı korumak konusundaki becerisidir.”⁷⁶ Bu tanımlardan da anlaşıldığı üzere sosyolojik anlamda veya başka deyişle ‘inanç-temelli’ meşruluk, her hangi bir değer yargısı içermeksizin, belirli bir toplumun kendisini idare eden siyasi iktidarı kabullenmelerinin tespitinden ibarettir.

Normatif meşruluk teorileri ise adaletin temel ilkeleri ve ‘yönetilenlerin rızası’ olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir. Konumuzla ilgili olması açısından rıza-temelli meşruiyet teorileri, Hobbes, Locke ve Rousseau gibi düşünürler tarafından oluşturulan toplum sözleşmesi kuramından beslenmektedir. Bu düşünceye göre siyasi iktidar ancak ve ancak yönetilenlerin rızaları ile meşruluk kazanabilir.⁷⁷ Benzer bir şekilde Hamilton’un deyişiyle ‘yönetilenlerin rızası’, ‘meşru bir siyasi otoritenin membaini’ teşkil eder.⁷⁸

Meşruluk kavramının sosyolojik ve normatif anlamı birçok anlatımda iç içe geçmektedir. Sosyolojik anlamda bir toplumun siyasi iktidarı meşru görmesi aslında bir açıdan rızanın sağlandığına dair önemli bir işaret teşkil etmektedir. Lipson’un ifadesiyle, ‘Dünya’daki tüm devletler zor kullanır ve en diktatoryal olanları bile minimal düzeyde bir rıza ile desteklenmektedirler.’⁷⁹ Rızanın ifade edilmesi belirli bir yönetime karşı çıkmayarak yani sessiz kalarak olabileceği gibi belirli kamusal eylemlere girişmek yolu ile de olabilir. Bu noktada Beetham, genel seçimler ile halkoylamalarını rıza göstermenin iki temel şekli olarak tespit etmektedir. Bu açıdan oy verme, meşruluğun kurulmasında iki yönlü olarak hizmet eder. Bunlardan ilki ‘sübjektif bağlayıcılık gücüdür’. Başka bir deyişle

⁷⁶ Seymour Martin Lipset, “Social Conflict, Legitimacy and Democracy,” **Legitimacy and the State**. Ed.: William Connolly. (New York : New York University Press, 1984, ss. 88-103), s.88.

⁷⁷ GW. Smith, “Political Obligation,” **The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought** Ed.:David Miller (Oxford : Blackwell, 1991, ss. 378-382), s.379. ; John Stanley, “Social Contract,” **The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought**, ss. 478-492

⁷⁸ Alexander Hamilton, “The Federalist No:22” in **The Federalist Papers** (Westminster, MD, USA: Bantam Dell Publishing Group), (1787-1788), 1982, ss.123-132.

⁷⁹ Leslie Lipson, **Siyasetin Temel Sorunları** (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1997), s.79.

kişiler bir konuya veya siyasi kuruma oy vermek suretiyle siyasi açıdan o iktidara ve aldığı kararlara uyma yükümlülüğünü kabullenmiş olurlar. İkinci olarak ‘kamusal bildirim gücü’ ise sandıktan çıkan sonuçların üçüncü taraflara ilgili toplumun siyasi iktidara rıza gösterdiğine bir kanıt teşkil etmesidir.⁸⁰

Meşruluk kavramının bu ikili anlamı ile vatandaşların aktif siyasi katılımı arasındaki bağlantıya ilişkin öğretici bir kuram Habermas tarafından sunulmaktadır. Düşünüre göre “modern hukuki düzenin tek meşruluk kaynağı kendi kaderini tayin hakkı düşüncesidir. (self-determination): Vatandaşlar tabi oldukları kanunların aynı zamanda yaratıcıları olduklarına ikna olmalıdırlar.” Habermas’ın katılımcı demokrasi kuramına göre siyasi kurum ve kararların oluşturulması usulleri, meşruluklarının temel dayanağını teşkil etmektedir. Bu bağlamda toplumdaki fikir ve isteklerin de demokratik ve müzakereci yöntemlerle oluşması hayati önem taşımaktadır.⁸¹ Başka bir deyişle belirli bir toplumdaki siyasi kurum ve kararların temelini teşkil edecek moral değerler ve toplumsal eğilimlerin şekillenmesi de dahil olmak üzere, tüm siyasi karar alma süreci vatandaşların aktif katılımı ile olmalıdır. Bu bağlamda yazarın ileri sürdüğü ‘iletişimsel eylem’ yaklaşımı, farklı dünya görüşündeki vatandaşların kendi ‘geçerlilik iddialarını’ (validity claims) demokratik ortamda çatıştırarak özneler arası yeniden tanıma ile (intersubjective recognition) ‘istek oluşumunda’ (will-formation) ortak bir paydaya ulaşmalarını ön görmektedir.⁸² Habermas’ın demokratik teorisi ‘söylem prensibine’(discourse principle) dayanmaktadır. Söylem prensibi devlet organları, vatandaşlar ve sivil toplumun karşılıklı etkileşim içerisinde olmalarını ön görmektedir. Buna göre farklı siyasi aktörler müzakere yoluyla ortak bir karara varacaktır.

⁸⁰ David Beetham, **Legitimation of Power** (London: Macmillan, 1991), s.12,18,19,91.

⁸¹ Jürgen Habermas, **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy**; Çev. William Rehg, (Cambridge, Mass.: MIT-Press, 1996), s.448-450.

⁸² Jürgen Habermas, **Legitimation Crisis**; Çev. Thomas McCarthy. (Boston : Beacon Press, 1975), s.104.; John P. McCormick “Review: Habermas' Discourse Theory of Law: Bridging Anglo-American and Continental Legal Traditions?,” **The Modern Law Review**, Vol. 60, No. 5: (Sep., 1997), 734-743, s.737.

Kısaca demokratik bir rejimin otoriter rejimlerden farkı, alınan kararların halkın rızasına dayanıyor olmasıdır. Saward, temsil organlarının aldığı siyasi kararların kural olarak referenduma tabi olmasının, ‘demokrasinin mantıken gerekli koşullarından’ birisi olduğunu ileri sürmekte, ve bir konunun uygun olmadığından bahisle, referendumdan kaçırılması halinde bunu meşru gösterecek gerekçeleri gösterme yükümlülüğünün temsil kurumlarında olduğunu ileri sürmektedir.⁸³ Bu bağlamda, doğrudan demokrasi araçları ile alınan kararlar, hem sosyolojik hem de normatif bağlamda demokratik meşruluk açısından daha avantajlı konumdadırlar. Bazı kararların halkoyuna sunulması ile alınan kararların kamu yararına uygun olduğu daha rahat ileri sürülmektedir. Kısaca, halkın isteğinin dolaysız bir şekilde dile getirilmesine olanak sağladığı için doğrudan demokrasi araçları lehine ileri sürülen en kuvvetli argüman budur.⁸⁴

Halkın Siyasi Konularda Eğitilmesi ve Siyasi Katılımı En Üst Seviyeye Çıkarması:

Doğrudan demokrasi taraftarları, halka günlük siyasi konularda söz hakkı verilmesinin halkın siyasi açıdan olgunlaşmasını sağlayabileceğini ileri sürmektedirler. Doğrudan demokrasi araçları sayesinde vatandaşlar kimi çevrelerin siyasi yaşamda haksız bir şekilde etkinlik sahibi olmalarını engelleyebilecek ve siyasi gündem oluşturma olanağına sahip olacaklardır.⁸⁵ Pateman’a göre, bir siyasi sistemde sadece temsil kurumlarının varlığı bireylerin sosyal anlamda olgunlaşması için yeterli değildir. Toplumsal eğitim ancak

⁸³ Michael Saward, “Democratic Theory and Indices of Democratisation,” **Defining and Measuring Democracy**. Ed.: David Beetham. (London : SAGE Publications, 1994, ss.6-24.), s. 16-17.

⁸⁴ Brian Galligan, “Amending Constitutions Through the Referendum Device,” **Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns**. Eds.: Matthew Mendelsohn ve Andrew Parkin. (Houndmills: Palgrave, 2001, ss. 109-124), s.111; Butler ve Ranney, **Theory**, s. 14.; Cronin, **Op.cit.**,s. 12-17 ve s. 41-42.; Butler, “The World Experience,” **The Referendum Device**. Ed.:Austin Ranney (Washington London: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981,ss.74-77), s. 76; Nelson Lund, “Rousseau and Direct Democracy with a Note on the Supreme Court’s Term Limits Decision,” **Journal of Contemporary Legal Issues** (2003-2004), ss. 459-510, s.463.

⁸⁵ Dina E. Conlin “The Ballot Initiative in Massachussets: The Fallacy of Direct Democracy”; Caroline J. Tolbert, Ramona S. Mc Neal, Daniel A. Smith “Enhancing Civic Engagement: The Effect of Direct Democracy on Political Participation and Knowledge” **State Politics and Policy Quarterly**, Vol.3 No1 (Spring 2003): pp. 23-41; Daniel A. Smith ve Caroline Tolbert, “The Instrumental and Educative Effects of Ballot Measures: Research on Direct Democracy in the American States” **State Politics and Policy Quarterly**, Vol.7 No.4 (Winter 2007):ss.416-445

katılımın ön görüldüğü demokratik anlayışın, hayatın çeşitli alanlarında varlığını sürdürebilmesine bağlıdır.⁸⁶ Vatandaşların devlet idaresinde doğrudan söz sahibi olmadığı temsili demokrasi anlayışının baskın olduğu sistemlerde halk, çıkar çevrelerinin siyasetçiler üzerindeki ve siyasi yaşamdaki haksız nüfuzu olduğu inancına bağlı olarak ‘siyasi apati ve yabancılaşma’ problemi yaşamaktadır. Halkoylaması kurumu kanun yapılması sürecinde vatandaşlara doğrudan söz hakkı verdiği için halkın kendisini etkin hissetmesini sağlayarak söz konusu sorunların aşılmasında bir çözüm yolu olarak görülmektedir.⁸⁷ İkinci olarak halk, halkoylamaları yoluyla günlük siyasi konularla daha içli dışlı olacak ve bu şekilde siyasi açıdan eğitilecektir.⁸⁸ Doğrudan demokrasi araçları, farklı tercihlerdeki seçmenlerin gerek tercih oluşumunda gerekse karşılıklı iletişim sürecinde olumlu katkıda bulunmaktadır.⁸⁹ Kısaca, doğrudan demokrasi, ‘vatandaşların insani potansiyellerinin en yüksek seviyeye çıkarılmasında’ belirleyici olmaktadır.⁹⁰

Temsilcilerin Karar Alırken Halkın Görüşlerini Dikkate Almasını Sağlaması: Doğrudan demokrasi araçları gerek yasama gerekse yürütme organının siyasi yaşamdaki hareket serbestliğini sınırlamaktadır. Bu sınırlama halk girişimi ve halk vetosunun bulunduğu sistemlerde daha da genişlemektedir.⁹¹ Bir siyasi sistemde, doğrudan demokrasi araçlarının varlığı, temsil kurumlarının kararlarını yeniden gözden geçirmelerini ve alınan kararların uygulanmasında idari mekanizmayı daha dikkatli bir şekilde denetlemelerini

⁸⁶ Carole Pateman, “Participation and Democratic Theory,” **The Democracy Sourcebook**. Eds.: Robert Dahl, Ian Shapiro, ve José Antonio Cheibub (Cambridge, Mass. : MIT Press, 2003).

⁸⁷ William E.Adams, Jr “Pre-Election Anti-Gay Ballot Initiative Challenges: Issues of Electoral Fairness, Majoritarian Tyranny, and Direct Democracy,” **Ohio State Law Journal** Vol.55 (1984), ss. 583-648 s. 593

⁸⁸ Butler ve Ranney, **Theory**, s.15; Jean-Francois Aubert, “**Le référendum en Suisse : règles et applications**” **Le référendum en Europe**, pp. 41-59 ; Aynı doğrultuda, Alan Hirsch, “Direct Democracy and Civic Maturation” **Hastings Constitutional Law Quarterly** 2001-2002 vol 29 185-246 s. 209.

⁸⁹ Iris Bohnet ve Bruno S. Frey, “Direct Democratic Rules and the Role of Discussion” **KYKLOS**, Vol.47, Fasc. 3, ss. 341-354, (1994).

⁹⁰ Adams, **Op.cit.**, s.593.

⁹¹ Roy C Macridis, **Modern Political Regimes: patterns and institutions**, (Glenview, Ill. : Scott, Foresman and Co., 1986), s.45.

sağlar.⁹² Kabul ettikleri bir kanunun referanduma sunulma ihtimali, yasama organlarını kanunları olası bir referandumda kabul edilecek bir şekilde hazırlamaya yöneltcektir. Örneğin, halk vetosu kurumlarının bulunduğu İsviçre ve Amerikan eyaletlerinde, yasama organı kanun hazırlarken siyasi partiler yanında farklı sivil toplum örgütlerinin de görüşlerini dikkate alır. Kanun hazırlanması esnasında sivil toplum örgütleri ve siyasi partiler, istedikleri düzenlemelerin kanunda yer alması için o kanun hakkında referandum sürecini başlatma kozunu ileri sürebilirler. Bu durumda yasama çoğunluğu çeşitli siyasi çevreleri memnun edecek bir uzlaşmaya ulaşmaya çalışır. Toplumu siyasi açıdan yönlendirme gücüne sahip olan odaklar memnun edilirse söz konusu kanun hakkında referanduma gidilmeyecektir.⁹³

4.2.2. Doğrudan demokrasi araçlarının aleyhindeki görüşler

Kanun Yapmak Gibi Teknik Bilgi ve Profesyonellik Gerektiren Bir Konuda Bilgisiz Halk Kitlelerine Söz Hakkı Verilmesinin Sakıncalı Olması: Cronin'in aktardığı şekliyle, belki de doğrudan demokrasi aleyhinde görüş ileri sürenlerin en büyük korkusu, yetersiz ve kötü hazırlanmış kanunların bilgisiz ve siyasi açıdan edilgen seçmenlerin oluşturduğu ortamdan faydalanarak kabul edilme riskidir.⁹⁴ Bu bağlamda Magleby, 'doğrudan yasama taraftarlarının, seçmenlerin önlerine gelen oy pusulasındaki kanun tekliflerini okuyup anlayarak bilinçli bir şekilde oy verdikleri yönündeki beklentilerinin tam aksinin kanıtlanmış olduğunu' ileri sürmektedir.⁹⁵ Başka bir deyişle halkın büyük bir çoğunluğu

⁹² Joshua Cohen ve Charles Sabe, "Directly-Deliberative Polyarchy", **European Law Journal**, Vol.3, No.4:313-342, (1997), s 319.

⁹³Bu konu üçüncü bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Genel bir teorik çerçeve için bkz: Elisabeth R. Gerber ve Simon Hug, "Legislative Response to Direct Legislation," **Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns** Eds.: Matthew Mendelsohn and Andrew Parkin (Houndmills : Palgrave, 2001 ss.88-108.), İsviçre için bkz, Kris W. Kobach, "Switzerland," **Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy** Eds.: David Butler and Austin Ranney (ss.144-185); Amerikan Eyaletleri için bkz: David B. Magleby, "Direct Legislation in American States" in **Ibid**, s.253; Elisabeth R.Gerber, "Pressing Legislatures through the Use of Initiatives: Two Forms of Indirect Influence," **Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States** Eds.: Shaun Bowler, Todd Donovan, and Caroline J. Tolbert (Columbus : Ohio State University Press, 1998, ss. 191-208)

⁹⁴ Cronin, **Op.cit.**, s.210.

⁹⁵ David B.Magleby, **Direct Legislation**, p.198.

oynamaya sunulan önemli karmaşık konuları anlayıp doğru kararları verememektedir. ABD’de yapılan bir takım araştırmalar, seçmenlerin önlerine gelen soruyu bile anlamadıklarını göstermiş, bu yanlış anlamalardan dolayı oy verenlerin önemli bir kısmının istedikleri sonucun aksi yönünde oy verdiği gözlenmiştir.⁹⁶ Bu bağlamdaki bir diğer sorun, seçmenlerin kısa vadeli çıkarlarını düşünerek toplum yararı için gerekli olan yasal düzenlemelerin çıkarılmasını engellemeleridir. Örneğin Schmidt’e göre, “Devletin küçülmesi” olgusu, doğrudan demokrasi araçlarının etkin olduğu sistemlerde daha sık gözlenmektedir. Halk, kısa vadeli çıkarlarını düşünerek, kamusal harcamalar ve vergilendirme konusunda oldukça sınırlandırıcı kararlar almaktadır. Bu doğrultuda ABD ve İsviçre’de sosyal devlete dair yaşanan sorunların kaynağının doğrudan demokrasi araçları olduğu ileri sürülmektedir.⁹⁷

Cronin, ortalama seçmene karşı duyulan bu güvensizliğe karşı çoğu zaman yasama organlarındaki üyelerin de aynı derecede bilgisiz olabildiğini ve uygulamada çok az kanun koyucunun, dahil olduğu yasa yapım sürecinde yeterli bilgi sahibi olduğunu belirtmektedir. Bu doğrultuda milletvekillerinin de birçok konuda uzman olmadığı hatırlatılmakta hatta bazen sırf mensup oldukları partiler istedi diye arzularının aksine oy verdiği vurgulanmaktadır. Bu açıdan düşünüldüğünde seçmenler bir konu hakkında oy verirken parti disiplini tehdidi altında olmadıklarından milletvekillerine göre kamu yararının gözetilmesinde daha başarılı oldukları bile ileri sürülebilir.⁹⁸ Aynı doğrultuda, eğer halk bir adaya oy verebilecek kapasiteye sahipse, meselelere de oy verebilecek yetiye sahip olduğunu kabul etmek gerekir. Bu nedenle, “insanlar için farklı farklı kişilere ve onların vaatlerine dair oy vermek yerine meseleler hakkında karar vermek çok daha kolaydır ve eğer seçmenlerin iyi ve kötü liderler arasında seçim yapabileceği kabul edilebiliyorsa, onların iyi ve kötü kanun arasında karar verebileceğini de kabul etmek gerekir.”⁹⁹

⁹⁶ Cronin, **Op.cit.**, s.210.

⁹⁷ Manfred G. Schmidt, “Political Performance and Types of Democracy: Findings From Comparative Studies,” **European Journal of Political Research** 41: 147–163, 2002, s. 156

⁹⁸ **Ibid**, s.210.

⁹⁹ **Ibid**, s.61.

Temsil Organlarının Saygınlığını Zedelemesi: Bu görüşe göre doğrudan demokrasi araçları, sıradan vatandaşların seçilmiş temsilcilerin aldığı kararları reddetme veya onların katılımı olmadan sıradan vatandaşlara halk girişimi yoluyla karar alma serbestisi vermektedir. Böylece yasama organı ve hükümetlerin saygınlığı sarsılmaktadır. Referandumlar, bazı hayati kararların sorumluluğundan bu kararları halka havale etme yoluyla kaçınan bir siyasetçi tipi yaratmaktadır.¹⁰⁰

Cronin, yasama organlarının bazı tartışmalı konuları referanduma sunmasının, doğrudan demokrasinin temsil kurumlarını yıprattığı anlamına gelmediğini, bu uygulamaların devlet idaresinin tamamlayıcı bir ögesi olarak ele alınması gerektiğini ileri sürmektedir. Yazar, Amerikan eyaletlerini incelerken vardığı sonuçta, doğrudan demokrasi araçlarının kullanıldığı eyaletlerde kanunların %98-99'unun milletvekillerinin sorumluluğunda olduğunu hatırlatarak, doğrudan demokrasi araçlarının temsili demokrasiye zarar vermediğini belirtmektedir. Temsil organlarının halkın gözündeki saygınlığına gelince, Amerikalıların büyük çoğunluğu, yasa yapım işinin yasama organlarının görevi olduğunu düşünmekte ve doğrudan demokrasi araçlarını yasa yapım sürecinin son alternatifi olarak görmektedirler.¹⁰¹

Sık Sık Halk Oylamasına Başvurulmasının Seçmenlerde Bıkkınlık ve İlgisizlik Yaratması: Dicey, referandumlara siyasi yaşamda çok fazla yer verilmesinin, git gide katılımın azalmasına neden olacağını ve seçmenlerin büyük çoğunluğunun siyasi karar alma sürecinin dışında kalacağını ileri sürmüştür. Düşününürün bu endişesi, 20. yüzyılın başında Amerikan Eyaletlerindeki deneyimlerle doğrulanmıştır.¹⁰² Doğrudan demokrasi araçlarının etkin bir şekilde kullanıldığı ülkelerde seçmenler, çeşitli konularda sürekli bir

¹⁰⁰ Seth Gassman, "Direct Democracy as Cultural Dispute Resolution: The Missing Egalitarianism of Cultural Entrenchment," *NYU Journal of Legislation of Public Policy* Vol.6: 525-559, s.525.

¹⁰¹ Cronin, *Op.cit.*, s.228.

¹⁰² Qvortrup, *A Comparative Study...*, s.55, (James Bryce ve , A.Lawrence Lowell'dan aktararak).

biçimde sandık başına çağrılmaktadır. Bu durum, bir taraftan halkoylamalarını seçmenlerin gözünde sıradanlaştırmakta diğer yandan ülkede yer alan sürekli seçim havasının yarattığı bıkkınlık, birçok seçmeni halkoylamasına karşı yabancılaştırmaktadır. Bu durum sonucunda halk oylamalarına olan katılım oldukça düşük olmaktadır. Örneğin doğrudan demokrasi araçlarına çok sık başvurulmuş İsviçre’de halk oylamalarına ortalama katılım yüzde otuz civarındadır.¹⁰³

Çoğunluğun Tiranlığı ve Azınlık Haklarının Tehlikeye Düşmesi: En temel anlamıyla azınlık dediğimizde bir halkoylamasında sayısal açıdan azınlıkta kalanlar kastedilmektedir. Halk girişimleri ve referandumların kabul edilmiş sayılması için nitelikli bir çoğunluk aranmadığı uygulamalarda, söz konusu halk oylamaları kazananın her şeyi kazandığı bir nitelik kazanacak ve toplumun önemli bir kısmını teşkil eden azınlık tercihleri bu şekilde göz ardı edilmiş olacaktır.¹⁰⁴ Bundan başka seçmen çoğunluğunun oy verirken, azınlıkların haklarına yasama organlarından olabileceğinden daha az hassasiyet gösterme olasılığı, doğrudan demokrasiye ilişkin eskiden beri, yaygın bir şekilde ileri sürülen bir çekinceciştir. Burada azınlık kavramının etnik, ırka dayalı, dini, siyasi, ideolojik, sosyolojik ve ekonomik olarak toplumda marjinal konumda olan herkesi kapsayacak bir şekilde geniş anlamda düşünülmesi gerekmektedir.¹⁰⁵ Bu görüşü savunanlar arasında James Madison öne çıkmaktadır. Madison’a göre kalabalıkların kontrol edilemeyen tercihleri azınlıkların hak ve çıkarlarını tehlikeye düşürebilir ve “Kalabalıkların hükümeti doğrudan kontrol ettiği her yerde istikrarsız bir toplum vardır ve mülk ve özgürlük sürekli tehlike altındadır.”¹⁰⁶ Friedrich, farklı şekillerde uygulanan doğrudan demokrasi araçlarının demokrasiyi güçlendirebileceğini kabul etmekte ancak doğrudan demokrasi ‘dozajının’ aşırıya kaçması halinde demokrasinin zarar görebileceğini belirtmektedir. İkinci dünya savaşından hemen

¹⁰³ Bkz. Üçüncü Bölüm.

¹⁰⁴ Zoltan L.Hajnal, Elisabeth R.Gerber ve Hugh Louch, “Minorities and Direct Legislation: Evidence from California Ballot Proposition Elections,” **The Journal of Politics** Vol. 64, No. 1: 154–177, 2002, s. 155.

¹⁰⁵ Cronin, **Op.cit.**, s.212.; Barbara S. Gamble, “Putting Civil Rights to a Popular Vote,” **American Journal of Political Science** Vol. 41, No.1:245-269, (Jan 1997)

¹⁰⁶ Budge, **Op.cit.**, s. 60-83.

sonra yazan yazara göre, çoğunluğun kontrolsüz bir şekilde karar alma sürecinde etkin olması, iktidarın tek elde toplanmasına benzer bir durum yaratacaktır. Bu bağlamda, diktatörlerin referandumları kendi rejimlerini meşrulaştırmak için kullandıkları hatırlatılmaktadır. Yukarıda plebisit başlığı altında gerçekleştirilen açıklamalardan hatırlanacağı gibi, ‘kitle psikolojisinin manipulasyonu’ ile gerçekleştirilen halkoylamaları, Napolyon ve Hitler örneğinde olduğu gibi diktatörlük rejimlerini meşrulaştırmak için kullanılmıştır.¹⁰⁷

Aoki, doğrudan demokrasi araçlarının ABD gibi etnik, dilsel ve dini çeşitlilik gösteren siyasi sistemlerde vatandaşlar arasındaki dayanışma duygusunu zedeleyerek bölünme etkisi yaratabileceği tehlikesine dikkat çekmektedir.¹⁰⁸ Gamble da çoğunlukların doğrudan yasama olanaklarını her zaman azınlıkların haklarına zarar verecek şekilde kullandıklarını ileri sürmekte ve doğrudan demokrasi araçlarının toplumu ‘zayıflattığını’ belirtmektedir.¹⁰⁹ Sunstein, doğrudan demokrasi araçlarının müzakereci demokrasi anlayışına aykırı olduğunu belirtmektedir. Müzakereci demokratlara (deliberative democrats) göre, halkın farklı fikir ve karşı oldukları tercihlerle tanışabilmesi, bunları anlayarak karşı tarafla empati kurabilmesi ve yanlış anlamaların engellenmesi için arzu edilen bir anayasal düzende, doğrudan demokrasi araçlarına yer yoktur.¹¹⁰

Karşıt görüşte olan Frey ve Goette ise Gamble’ın Amerika için vardığı sonucun tüm siyasi toplumlar için geçerli olmak zorunda olmadığını ve doğrudan demokrasinin

¹⁰⁷ Carl J Friedrich, **Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America** (Boston, Mass.: Ginn, 1950), s. 570.

¹⁰⁸ Keith Aoki, “Direct Democracy, Radical Group Agency, Local Government Law, and Residential Racial Segregation: Some Reflections on Radical and Plural Democracy,” **California Western Law Review** Vol 33: 185-204 (1996-97), s. 189.

¹⁰⁹ Barbara S. Gamble, “Putting Civil Rights to a Popular Vote” **American Journal of Political Science** Vol. 41, No.1 (Jan, 1997), pp.245-269 s.246-262; Aynı görüş için bkz: Douglas H. Hsiao, “Invisible Cities: The Constitutional Status of Direct Democracy in a Democratic Republic,” **Duke Law Journal**, Vol.41:1267-1310(1991-1992),

¹¹⁰ Cass R. Sunstein, **Designing Democracy: What Constitutions Do?** (Oxford (e.t.c.): Oxford University Press, 2001), 7-9.

kendinden menkul bir şekilde azınlık haklarına zarar verici olmadığını ileri sürmektedirler.¹¹¹ Donovan ve Bowler, doğrudan demokrasi araçlarının nüfus sayısı az olan küçük siyasi birimlerde ve toplumlarda azınlık haklarının aleyhine sonuçlar doğurduğunu belirtmekte ancak bu durumun doğrudan demokrasinin bu şekilde mahkûm edilmesine yol açmaması gerektiğini ileri sürmektedirler.¹¹² Markel vd ise siyasi birimin boyutunun doğrudan demokrasiden çok temsili demokrasinin işleyişinde belirleyici olduğunu iddia etmektedirler. Yazarlar, halkoylaması kurumunun azınlık haklarına zarar verip vermediğini anlayabilmek için belirli meselelerde temsili demokrasi ve doğrudan demokrasi yoluyla yapılan tercihlerin kıyaslanması ve halkoylamalarına konu olan meselelerin önemi gibi hususların da dikkate alınması gerektiğini belirtmektedirler.¹¹³

Siyasi Gelişimi ve Reformu Engellemesi: Bu eleştiri, devrimci veya ilerici temsil organları karşısında tutucu veya gerici seçmenlerin yer aldığı varsayımına dayanmakta ve temsil organlarının çıkardığı ilerici yasaların referandumlarda reddedilmesi endişesi ile ileri sürülmektedir. Bu argüman yirminci yüzyılın başlarında Radikal ve Sosyalistler başta olmak üzere siyasetçiler tarafından sıklıkla kullanılmıştır. Maine'in ifadesiyle, 'referandum taraftarlarının tüm umutlarının aksine...kimisinin kamu yararına yönelik olduğu tartışmasız olan çok önemli kanunlar halk tarafından reddedilmiştir'. Dicey de kadınlara oy hakkı verilmesi meselesinde yazarken konunun referanduma sunulması halinde, kabul edileceğinden 'çok büyük şüphe duyduğunu' belirtmiş, yazarın bu şüphesi, İsviçre'nin kadınlara oy hakkının en geç verildiği Avrupa ülkesi olmasında görüldüğü gibi, tarih tarafından doğrulanmıştır.¹¹⁴

¹¹¹ Bruno S. Frey ve Lorenz Goette, "Does the Popular Vote Destroy Civil Rights?," **American Journal of Political Science**, Vol.42, No.4 :1343-1348 (October 1998), s.1346.

¹¹² Todd Donovan ve Shaun Bowler, "Direct Democracy and Minority Rights: An Extension," **American Journal of Political Science**, Vol.42, No.3:1020-1024 (July 1998), s. 1023.

¹¹³ Donald P. Haider-Markel, Alana Querze ve Kara Lindaman, "Lose, Win, or Draw? A Reexamination of Direct Democracy and Minority Rights," **Political Research Quarterly** Vol.50 No.2:304-314 (June 2007).

¹¹⁴ Qvortrup, **A Comparative Study...**, s.59 Dicey'a atıfta bulunarak.

5. TEORİK ÇERÇEVE

Doğrudan ve temsili demokrasiyi savunan karşıt görüşteki düşünürler doğrudan demokrasi için katılım, meşruiyet, rekabet, fikir değişimi ve halkın isteği gibi olguları öne çıkarırken temsili demokrasi için, istikrar, uzlaşma ve ılımlılık gibi değerlere önem vermektedirler. Bu noktada her iki taraftaki düşünürlerin dile getirdiği kaygıların haklı olduğu konusunda hiç şüphe yoktur. Bu yüzden doğrudan ve temsili demokrasinin uç hallerini savunmak yerine bunların birbirini tamamlayan uzlaşmacı bir model üzerinde akıl yürütmemiz ve doğrudan demokrasinin sağladığı faydaları maksimize ederek oluşturduğu riskleri en aza indirecek hukuki ve kurumsal önlemler üzerinde düşünmemiz gerekmektedir.

Woodrow Wilson, Theodore Roosevelt gibi siyasetçiler ve Nathan Cree gibi kuramcılar, Amerikan eyaletlerinde doğrudan demokrasi unsurlarını getirmek isterken doğrudan demokrasi araçlarının, ‘dolaylı hükümet için alternatif değil düzeltici bir önlem olarak görülmesi’ gerektiğini savunmuşlardır. Finer, doğrudan demokrasi araçlarının temsili demokrasinin yarattığı zorluklara karşı, temsili demokrasinin yerini alması için değil parlamenter çoğunluğun iktidarını, yani parti hükümetini ‘yumuşatmak’ için uygulanmaya başlandığını belirtmektedir.¹¹⁵ Gerçekten de Amerikan eyaletlerinde uygulanan doğrudan demokrasi, halkın, kanun yapımını seçtiği temsilcileri ile birlikte ‘ortaklaşa gerçekleştirdiği’ bir siyasi yapı meydana getirmiştir.¹¹⁶ Bu doğrultuda, doğrudan demokrasi temsili demokrasinin yerini almak için değil onu, güçlendirmek amacıyla gündeme gelmiştir.¹¹⁷ Aynı görüş Avrupa için de daha yakın bir tarihte Grewe tarafından

¹¹⁵ Herman Finer, **The Theory and Practice of Modern Government**. 4th ed. (London : Methuen, 1961), s. 560.

¹¹⁶ Jeffrey T. Even, “Direct Democracy in Washington: A Discourse on the Peoples’ Powers of Initiative and Referendum,” **Gonzaga Law Review**, Vol.32: 247-290, (1996-1997), s. 290.

¹¹⁷ Richard. Braunstein **Initiative and Referendum Voting :Governing Through Direct Democracy in the United States**. (New York, NY, USA: LFB Scholarly Publishing LLC, 2004), s 1.

savunulmuştur.¹¹⁸ Aynı doğrultuda Dicey, referandum kurumunun; ‘seçmenlerin siyasi açıdan eğitilebilmesi ve Parlamento’yu seçmenlerin kaygılarına hitap etmesi için teşvik etmesi’ açısından kolaylaştırıcı bir işleve sahip olabileceğini ileri sürmüştür. Ancak yazar, referandumun olası tehlikelerini de dikkate alarak referandum kurumuna temsili demokrasi çerçevesinde sınırlı bir rol yüklemiştir: Referandum ile halka veto hakkının verilmesi suretiyle ‘parti hükümetinin en çok fark edilen tehlikesi’ olan parlamento çoğunluğunun halkın rızası hilafına kanun çıkarmasının önüne geçilmesi sağlanacaktır. Bu şekliyle Dicey’in ön gördüğü referandum kurumunun tümüyle ‘muhafazakâr ve negatif’ bir etkisinin olduğunu söylemek gerekir. Başka bir deyişle, referandum, sadece parlamentonun geçerli usullerle çıkardığı kanunları filtreleme görevi görmeli ve temsil organlarının etrafından dolaşıldığı Fransız tipi otoriter bir anlayışla uygulanmamalı, ‘halkın isteklerine daha çok yanıt veren daha iyi bir temsili demokrasi’ yaratmak için kullanılmalıdır.¹¹⁹ Bu doğrultuda, Kapani, ‘uygulanmalarına elverişli olan toplumlarda’, doğrudan demokrasi araçlarının ‘hürriyetlerin korunması açısından büyük değer ve önem taşıdığını’ kabul etmektedir. Ancak yazar, ‘bu olumlu sonucun sağlanabilmesi için referandum’un bir “kuvvetli adam” heveslisi elinde (devlet başkanı veya hükümet başkanı) kendi siyasal durumunu pekiştirmek amacıyla bir plebisit şekline dönüştürülmemesi gerektiği” doğrultusunda uyarıda bulunmaktadır.¹²⁰

Bu açıklamalardan anlaşıldığı üzere bu tezin hareket noktasını, ön görülecek hukuki önlemlerle etkin ve düzgün işleyen bir doğrudan demokrasi sisteminin oluşturulabileceği düşüncesi teşkil etmektedir. Çalışmamızı yönlendiren ana düşünce, kontrolsüz parlamento çoğunluklarının kamusal özgürlükleri tehdit etmesi ve azınlıkların tercihlerini tamamen göz ardı etmesi başka bir deyişle çoğunlukçu demokrasi anlayışının aşırı etkisi altında hareket etmesi ihtimaline karşı, doğrudan demokrasi araçlarının etkin bir anayasal çare olabileceği

¹¹⁸ Constance Grewe, “La contribution de l’Europe à l’idée et à la consécration de la démocratie directe,” **Le référendum européen : actes du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997**. Eds. : Andreas Auer ve Jean-François Flauss (Bruxelles : E. Bruylant. 1997, ss. 51-67), s. 56.

¹¹⁹ Qvortrup, **A Comparative Study...**, s.46-50.

¹²⁰ Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, s. 300.

hipotezidir. Bu bağlamda, doğrudan demokrasi araçlarının uygulanması ile ilgili ortak sorunlar tespit edilecek ve önerilen önlemler incelenecektir. Bu doğrultuda çalışmamızın ikinci bölümünde karşılaştırmalı anayasa hukukunda doğrudan demokrasi araçlarının sınıflandırılması ve uygulamadan doğan hukuki sorunlar incelenecektir. Üçüncü bölümde ise farklı siyasal sistemlerde doğrudan demokrasi araçlarının işleyişinden yola çıkılarak farklı örüntülerin karşılaştırmalı bir analizi yapılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

KARŞILAŞTIRMALI ANAYASA HUKUKUNDA DOĞRUDAN DEMOKRASİ ARAÇLARI

1. REFERANDUM

1.1. Usule Göre Yapılan Ayrım

1.1.1.Zorunlu Referandum

Zorunlu referandumda devlet organları tarafından gerçekleştirilen işlemlerin geçerlilik kazanabilmesi için anayasa tarafından referanduma sunulmaları şartı ön görülmektedir. Zorunlu referandumda referandum söz konusu işlemin gerçekleştirilmesinin usul açısından ayrılmaz bir parçasıdır ve o işlemin kurucu unsurudur. Zorunlu referandum bir yasal düzenleme yürürlüğe girmeden önce ‘otomatik bir kontrol mekanizması’ sağlar.¹²¹ İşlem ancak referandumda hakkında lehine sonuç çıkması halinde yürürlüğe girer. Kısaca zorunlu referandum, herhangi bir organ veya makamın takdirine bağlı olmadan anayasa gereği kendiliğinden uygulanır.¹²²

1.1.2. İhtiyari Referandum

İhtiyari referandum, belirli bir devlet işlemi gerçekleştikten sonra belirli bir süre içerisinde anayasanın yetkili kıldığı bir devlet organı veya seçmen kitlesinin istemesi halinde yapılan referandumdur. Bu kurum, referandumu başlatma yetkisi olan siyasi aktöre göre iki ana başlık altında incelenebilir.

1.1.2.1. Devlet Organlarının Başlattığı Referandum

Burada herhangi bir devlet organı, referanduma başvurmak suretiyle norm yapma sürecine müdahale etmekte, yetkili organ referanduma başvurmayı tercih etmez ise norm koyma süreci normal seyrinde ilerleyerek o norm yürürlük kazanmaktadır. Burada

¹²¹ Donald S. Greenberg, “The Scope of the Initiative and Referendum in California,” **California Law Review**, Vol.54:1717-1748, (1966), s.1721.

¹²² Auer, Malinverni ve Hottelier, **Op.cit.**,s s.187; Grisel, **Op.cit.**, s.300.

referanduma başvurma yetkisi referandum konusu normu gerçekleştiren yasama organına ait olduğu gibi yürütme organına da ait olabilir.

1.1.2.1.1. Parlamento Çoğunluğu

Sert kuvvetler ayrılığının bulunduğu ABD’de bir çok eyalette halk vetosunun yanında yasama organlarına referandum başlatma yetkisi verilmektedir. Burada parlamentoya verilen referandum yetkisi halk vetosunun bir alternatifi değil onu tamamlayıcısı bir kurum olarak ortaya çıkmaktadır.¹²³ Parlamenter sistemlerde referanduma başvurma yetkisi, parlamento çoğunluğuna ait olabildiği gibi, belirli sayıdaki milletvekilinden oluşan bir parlamento azınlığına ait de olabilir. İlk durumda referandum konusu işlemi gerçekleştiren aktör ile referanduma başvuran aynı olmaktadır. Örneğin İngiltere’de parlamento çoğunluğu hem işlemi yapan organ hem de referanduma sunulmasına karar veren organ niteliğindedir. Bu noktada İngiliz Kamu hukukuna hâkim olan parlamentonun üstünlüğü ilkesine dikkat çekmek lazımdır. Burada parlamento, başka bir organ veya anayasal düzenleme tarafından mecbur tutulmamasına rağmen, kendi kabul ettiği işlemin meşruiyetini güçlendirmek için referandum yoluna başvurmaktadır. Burada iki neden belirleyici olmaktadır: parlamento ya hakkında karar verdiği meselenin kendi meşru karar verme alanını aştığını düşünmekte ya da bu konuda yaşadığı bölünmeleri aşmak istemektedir.¹²⁴

1.1.2.1.2. Parlamento Azınlığı

Referandum başlatma yetkisinin parlamento azınlığına ait olduğu ülkelere örnek olarak İsveç ve Danimarka gösterilebilir. İsveç’te anayasa değişiklikleri *Riksdag* üye tamsayısının onda birinin talebi ve üçte birinin kararıyla referanduma sunulur. Referandum bir sonraki genel seçimlerle birlikte yapılır. Anayasa değişikliğinin reddedilmiş sayılması için oylamaya katılanlarının çoğunluğunun ret oyu vermesi ve ret oylarının sayısının aynı anda yapılan genel

¹²³ Auer, *Le référendum et initiative...*, s. 31.

¹²⁴ Hamon, *Le référendum...*, s.23.

seçimlerde oy kullananların yarısından fazla olması gerekir. (İsveç-Any. 8:15)¹²⁵ Danimarka’da ise parlamentonun kabul ettiği bir kanun hakkında, parlamentonun (*Folketing*) üye tamsayısının üçte biri tutarındaki milletvekilinin isteği üzerine referanduma gidilebilmektedir. *Folketing’in* kabul ettiği kanunun reddedilebilmesi için toplam kayıtlı seçmen sayısının yüzde otuzunun ret oyu vermesi gerekmektedir.¹²⁶ Bu modelin temel özelliği, çoğunluk partisi veya iktidarın aldığı bir kararın parlamento azınlığı yani muhalefet tarafından referanduma sunulabilme olanağının bulunmasıdır. Burada çoğunluk partisi, İngiltere örneğinden farklı olarak sürece hakim değildir. Böylelikle Danimarka modeli, muhalefet partisinin elinde bulunan önemli bir silah niteliğindedir.¹²⁷

1.1.2.1.3. Devlet Başkanı

Devlet başkanının referandum başlatma açısından sahip olduğu yetkinin niteliği hükümet sistemine bağlı olarak şekillenmektedir. Parlamenter sistemlerde devlet başkanı, sahip olduğu referandum yetkisini karşı imza yolu ile kullanır. En azından parlamenter sistemin mantığı gereği öyle olması gerekir. Bu doğrultuda Lavaux, gelişmiş ve pekişmiş batı demokrasilerinin hiç birisinde referandum başlatma yetkisinin yürütme organının münhasır yetkisi dâhilinde düzenlenmediğini bu yetkinin bir şekilde sistem içindeki diğer organlarla ortaklaşa kullanıldığını belirtmektedir. Burada amaç, referandumun otoriter ve parlamento karşıtı amaçlarla kullanılmasının önlenmesine yöneliktir.¹²⁸

Başkanlık veya yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanı halk tarafından seçilmenin meşruluğuna sahip olması ve bununla bağlantılı olarak anayasal sistemin kendisine biçtiği siyasi rol ve verdiği hukuki yetkiler, referandum sürecini başlatmada söz sahibi olması

¹²⁵ Olof Ruin, “Sweden: The Referendum as An Instrument for Defusing Political Issues,” **The Referendum Experience In Europe**. Eds., Michael Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri, (London/New-York: Macmillan/Stjames, 1996),

¹²⁶ Pale Svensson, “Denmark: The Referendum as Minority Protection,” **The Referendum Experience in Europe**. Eds.: Michael Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri, (London/New-York: Macmillan/Stjames. 1996, ss. 33-51), s.35.

¹²⁷ Hamon **Le référendum....**, s.25.

¹²⁸ Philippe Lauvaux, **Les grandes démocraties contemporaines** 3e éd., (Paris: Presses Universitaires de France, 2004), s.105.

sonucunu doğurabilmektedir. Weimar 1919 ve Fransa 1958 anayasaları buna örnek olarak gösterilebilir.¹²⁹

1958 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı Hükümetin önerisi veya her iki meclisin ortak kararı ile yaptığı öneri üzerine referanduma başvurma kararı alabilir. Hangi konularda referanduma gidilebileceği de ayrıca belirtilmiştir. Anayasa, “Kamu makamlarının örgütlenmesi, ulusun ekonomik ve sosyal politikalarına ilişkin reformlar ve bu reformlarla bağlantılı kamu hizmetleri veya Anayasaya aykırı olmamakla birlikte (devlet) kurumların(ın) işleyişini etkileyebilecek uluslararası anlaşmaların onaylanmasını ön gören (hükümet tarafından gündeme getirilmiş) bütün kanun tasarılarının” Cumhurbaşkanı tarafından referanduma sunulabileceğini düzenlemektedir.(Fransa-Any, Md.11)¹³⁰

Fransa örneğinde devlet başkanına verilen referandum yetkisine şüpheyle yaklaşmak gerekir. Fransa’da Cumhurbaşkanının sahip olduğu referanduma başvurma yetkisi, veto etkisi yaratmaktan çok Cumhurbaşkanının yasa yapım sürecine hakim hale gelmesini sağlayan stratejik bir silaha dönüşmüştür. Cumhurbaşkanı, referandum yetkisini parlamentodan bağımsız bir şekilde alternatif bir yasa yapım usulü ve aracı olarak kullanabilmektedir. Esasen, Fransız Anayasasının 11. Maddesine göre Cumhurbaşkanı referandum yetkisini ancak hükümetin teklifi üzerine kullanabilir. Böylece, Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun ayrı partilerden olması durumunda referandum yetkisi, hükümet ve Cumhurbaşkanının ortak kullandığı bir yetki olurken, aksi durumda Cumhurbaşkanı referanduma başvurmada tek yetkili organ konumuna gelmektedir. Özetle, pratikte Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı partiden olması durumunda Cumhurbaşkanı yasa yapım sürecinin tümünü kontrolüne alabilmektedir.¹³¹

¹²⁹ Hamon **Le référendum...**, s.25.

¹³⁰ Fransız Anayasası da Türk Anayasasına benzer bir şekilde, hükümet tarafından gündeme getirilen kanun tasarıları ile (projet de loi) meclis üyeleri tarafından getirilen teklif (proposition) ayırımı yapmaktadır (Fr-Any Md. 39 ve 40) Guy Carcassone, **La constitution**. (8th Ed. Paris : Éditions du Seuil, 2007), s 193-200.

¹³¹ Hamon **Le référendum...**,s. 73-97.

Uygulamada De Gaulle, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve senato reformları gibi hem maddi hem de şekli açıdan anayasa değişikliği niteliğindeki yasama işlemlerini 11. Maddedeki usule göre referanduma sunmuştur. Yine Anayasada doğrudan değişiklik yapmamakla birlikte, milletlerin kendi kaderini tayin ve toprak bütünlüğü ile yakından ilişkili olan Cezayir'in bağımsızlığı (1961-1962) ve Yeni Kaledonya'ya kendi kaderini tayin hakkı tanınması gibi konular da referanduma konu olmuştur. Nihayet 1972 yılında Birleşik Krallık, Norveç, Danimarka ve İrlanda'nın AT'ye üyeliklerinin referanduma sunulması da aynı çerçevede gerçekleşmiştir.¹³²

Bu uygulamalar, doktrin ve siyasi çevrelerde tartışma yaratmıştır. Görüş ayrılıklarının odak noktasını 11. Maddede sözü edilen, kamu makamları ile ilgili her türlü yasa tasarısı (*tout projet de loi relatif a l'organization de pouvoirs publics*) ifadesinin nasıl yorumlanacağı oluşturmıştır. Dar anlamda anlaşılırsa söz konusu madde, sadece adi ve organik yasalar için uygulama alanı bulur. Eğer geniş anlamda ele alınırsa o zaman devletin temel organları da kavramın kapsamı içine girer ve bu durumda anayasa değişiklikleri kolaylıkla 11. Madde kapsamında gerçekleştirilebilir.¹³³

11. maddenin geniş yorumlanması De Gaulle tarafından savunulurken doktrinin çoğunluğunun görüşü, maddenin dar anlamda yorumlanması yönünde şekillenmiştir. Bu yaygın görüşe göre, anayasa değişiklikleri 11. Maddeye dayanılarak yapılamaz, çünkü anayasayı değiştirme usulü XVI. Başlık altında ayrıca düzenlenmektedir ve bu başlık altında 89. maddede anayasa değişikliklerinde referanduma başvurulması usulü de ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır. Bu doğrultuda, 11. ve 89. maddeler ile iki ayrı referandum usulünün ön görülmesi, 89. maddenin anayasa değişiklikleri için özel hüküm niteliğinde olması ve bu maddeler arasında karşılıklı bir atıfta bulunulmamış olması bu maddelerin ayrı ayrı yorumlanması gerektiğini göstermektedir.

¹³² www.c2d.ch Erişim Tarihi, 01.05.2010.

¹³³ Hamon, **Le référendum...**, 83; Gerard Conac, "L'Article 11, " **La constitution de la République Française** 2e Ed. Eds.: François Luchaire ve Gerard Conac (Paris:Economica, 1986), s. 420-445 ; Carcassone, **La constitution**, s. 90-99.

De Gaulle uygulamalarına getirilen eleştirilerden bir örnek vermek gerekirse, Pavia, Fransız Anayasa Hukukunun normlar hiyerarşisinde yukarıdan aşağı doğru gelen Anayasa (Fransa Any, Md. 89), Organik Kanun ve Adi Kanun (Fransa-Any, 46) ayrımını hatırlatmakta ve 11 madde uygulamasıyla bu ayrımın belirsizleştiği tespitini yapmaktadır. Cumhurbaşkanı, maddi anlamda anayasa, organik kanun ve kanun ile düzenlenmesi gerekip gerekmediğine bakılmaksızın, her hangi bir meseleyi kanun tasarısı olarak gündeme getirip referanduma götürebilmektedir. Bu uygulama karşısında, Fransız Anayasasının kendine has kabul edilme usulleri ön gördüğü, normlar hiyerarşisinin farklı unsurları arasındaki sınır 11 madde uygulaması ile pratikte yok olmaktadır. Buna ek olarak, Fransız Danıştay 1962 yılında vermiş olduğu bir kararda Cumhurbaşkanının referanduma başvurma kararı almasının bir hükümet tasarrufu olduğu, bu nedenle bu kararı denetleyemeyeceğini belirtmiştir. Yine aynı yıl içinde Anayasa Konseyi vermiş olduğu bir karar ile referandum yoluyla kabul edilen kanunları denetlemeyi reddetmiştir. Bunun sonucunda maddi anlamda anayasa değişikliği sayılabilecek, başka bir deyişle esastan anayasaya aykırı olan kanunların da denetlenmesi engellenmiş olmaktadır.¹³⁴

1972 tarihindeki AET'ye yeni üye ülkelerin alınmasının referanduma sunulması 11 maddedeki, konusu '(devlet) kurumların(ın) işleyişini etkileyebilecek uluslararası anlaşmalar' düzenlemesine göre gerçekleştirilmiştir. Bu uygulamaya getirilen eleştiride, AET'ye yeni üye alınmasının Fransız kurumlarına ne şekilde etkide bulunabileceği sorgulanmış ve 'sözcüklerin anlamının eğilip bükülmesi' suretiyle referandum kurumunun Cumhurbaşkanının siyasi nüfuzunu güçlendirmek için kullanıldığı ileri sürülmüştür.¹³⁵

1.1.2.2. Seçmenlerin Başlattığı Referandum (Halk Vetosu)

¹³⁴ Marie-Lucie Pavia, "Le référendum du 6 novembre 1988, " **RDP**, . 1697-1734, (1989), s. 1704, 1715, 1705.

¹³⁵ Joel Rideau, "Les référendums nationaux dans le contexte de l'intégration européenne," **Le référendum européen: actes du colloque international de Strasbourg, 21-22 février 1997**. Eds. : Andreas Auer ve Jean-François Flauss (Bruxelles : E. Bruylant, 1997, ss. 81-113), s.107.

Bu referandum türü, süreci başlatma yetkisinin belirli sayıda seçmene ait olması nedeniyle halk vetosu şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tip referandum, hakkında referandum yapılan yasal düzenlemenin yürürlüğe girmesinden önce veya sonra yapılmasına göre ikiye ayrılır.

1.1.2.2.1. Güçleştirici Referandum(Güçleştirici Halk Vetosu) (İsviçre)

Güçleştirici referanduma tabi olan kanunlar için referandum geciktirici bir etkiye sahiptir. Bu tip referandumun ön görüldüğü sistemlerde bir kanun devlet organları tarafından kabul edildikten sonra belirli bir bekleme süresine tabi olur. Bu süre seçmenlerin kabul edilen kanunun içeriği hakkında bilgi sahibi olmaları ve istemeleri halinde hakkında referandum talebinde bulunabilmeleri için imza toplanabilmesine olanak sağlaması amacıyla ön görülmektedir. Bu süre zarfında her hangi bir referandum talebi olmaz ise kanun yürürlüğe girer. Eğer referandum talebi varsa işlemin yürürlüğe girebilmesi için, referandum için ön görülen gerekli imzaların toplanmasına yönelik sürenin geçmesi, eğer bu süre zarfında yeterli imzalar toplanırsa yapılacak referandumda ilgili işlem lehine sonuç çıkması gerekir. Bu bağlamda referanduma halk vetosu denilmesinin nedeni yürürlüğe konulmak istenen bir kanunun seçmenler tarafından engellenebilmesinde yatmaktadır. Başka bir deyişle bir kanunun yürürlüğe girmesini istemeyen çevreler o kanun hakkında referandum yapılmasını isteyecektir. Bu tip referandumların konusunu kural olarak kanunlar oluşturur. İsviçre Federal düzeyde şu hukuki düzenlemeler güçleştirici referanduma tabidir: Federal kanunlar, süresi bir yılı geçen ve anayasaya aykırı olmayan acil kanunlar ve süresi bir yıldan fazla olup da, uluslararası bir örgüte üyeliğin ön görüldüğü, feshedilemeyen ve iç hukukta uygulanabilmesi için federal kanunların çıkarılmasının gerekli olduğu uluslararası anlaşmalar.(İsviçre Any. Md.,141) Benzer şekilde Amerikan eyaletlerinde de güçleştirici referandumun konusunu kanunlar oluşturur.¹³⁶

Usul: İsviçre’de federal düzeyde referandum başlatabilmek için 50.000 seçmenin imzası gerekmektedir. Burada halk girişiminin aksine, referandumun bir *ad hoc* komite

¹³⁶ Örneğin Kaliforniya .Any., Md. 9

tarafından başlatılmasına gerek yoktur. Ayrıca bir kanun hakkında referandum yapılmasını isteyenler herhangi bir siyasi parti, dernek veya sivil toplum örgütü çatısı altında hareket etmek zorunda olmayıp, ortak bir siyasi görüşe sahip olmak zorunda da değildirler. Bundan başka, referandum talebinin geri alınması açık bir şekilde yasaklanmaktadır. (Siyasi Haklara Dair Kanun (LDP) 59/b). Bu düzenleme ile aslında referandumu engellemek isteyen çevrelerin göstermelik bir referandum girişimi ile referandum süresini tüketip kurumu saf dışı bırakmalarının engellenmesi amaçlanmıştır. Ancak geri alma yasağı maddi koşullar nedeniyle referandum talebinin toplanılan imzalarla birlikte yetkili makamlara teslim edilmesinden itibaren başlamaktadır. Buna karşın imza toplama aşamasında bu eylemden vazgeçilmesi veya imzalar toplandıktan sonra yetkili makamlara teslim edilmemesi bu durumları kontrol etmek ve yaptırıma bağlamak imkânsız olduğu gerekçesiyle geri alma yasağı kapsamında düzenlenmemiştir. Bu yasal boşluk kötü niyetli kişilere açık kapı bıraktığı için eleştirilmektedir.¹³⁷

Amerikan eyaletlerinde referandum başlatmak için gerekli olan imza sayısı belirli bir rakamda sabitlenmemiştir. Eyaletler, seçmenlerin veya nüfusun belirli bir yüzdesi sayısınca imza toplanmasını şart koşturmaktadır. Yüzdesi alınacak seçmen kitlesi de eyaletten eyalete farklılık göstermektedir. Çoğu eyalet son valilik veya diğer bir devlet organının seçiminde oy verenlerin belirli bir yüzdesini isterken kimi eyaletler de son genel seçimlerde oy verenlerin ve toplam seçmen sayısının yüzdesini almaktadırlar. Ön görülen oranlar ise %2 ile %15 arasında değişmektedir.¹³⁸

İlgili kanunun kabul edilip Resmi Gazetede (Feuille Federale) yayımlanmasından itibaren hesaplanmak üzere, belirli bir süre içerisinde referandum talebinin gerekli imzaların toplanarak yetkili makama teslim edilmesi gerekmektedir. İsviçre federal düzeyde bir işlemin

¹³⁷ Federal konseyin 9 Nisan 1975 tarihli siyasi haklar kanuna dair yayımladığı mesajı FF 1975 I 1368 www.admin.ch; Eduard Amstad, **Référendum et initiative, la loi fédérale sur les droits politiques** (Saint: Gall, publications de l'institut suisse de cours administratifs a l'école des hautes études économiques et sociales de Saint-Gall 1980), s. 93-121.

¹³⁸ Arizona %5, Arkansas %6, Kaliforniya %5, Idaho %10, Kentucky % 5, Maine %10, Maryland, %3, Massachusetts %2, Michigan % 5 Oregon % 4, Utah % 10, Washington % 4 (Auer, **Le Référendum...**, s. 24.)

resmi olarak yayımlanmasından itibaren 100 gün içerisinde referandum için gerekli olan 50.000 imzanın toplanarak referandum talebinin Federal Kañılaryaya¹³⁹ teslim edilmesi gerekmektedir. (İsviçre Any., Md.141/1)

Amerikan eyaletlerinde sürelerin başlama tarihi farklılıklar gösterebilmektedir. Genel kural, referanduma konu edilmek istenen kanunun kabul edildiği parlamento görüşmelerinin bitiş tarihidir. Bundan başka bazı eyaletler kanunun kabul ediliş tarihini kimisi de eyalet valisi tarafından imzalanma tarihini referandum sürecinin başlangıcı olarak düzenlemektedirler. Süreler ise genel olarak 90 gündür. Ancak bu süre Idaho ve Utah'ta 4 ay Montana'da 6 aya kadar çıkmaktadır.¹⁴⁰

İmza Listelerinin Kontrolü: Referandum talebinde bulunanlar, gerekli imzalar toplandıktan sonra imza listelerinin doğruluğunu onaylatmak için yasayla yetkili kılınmış bir makama teslim ederler. İsviçre federal düzeyde referandum talebi ve imza listeleri iki ayrı kontrolden geçer. İlk olarak imza listeleri her bir kantonda imza atanların seçmen yeterlilikleri ve atılan imzaların doğruluğunun tasdik etmesi için kanton hukukunun belirlediği yetkili bir makama teslim edilir. İmza listelerinin, kanton makamına referandum süresinin bitiminden, yeterince önce teslim edilmesi gerekmektedir. (Siyasi Haklar Hakkında Kanun M. 62) Buradan kanton makamında imza incelemesi için geçen sürenin 100 günlük referandum süresini durdurmadığı anlaşılmaktadır. Bu yüzden imza listelerinin olabildiğince erken bir tarihte ilgili kanton makamına teslim edilmesi gerekir. Bu noktada kanton makamının ağır ihmal veya kötü niyetle imza incelemesini makul bir süreyi aşacak bir biçimde uzatarak referandum süresinin kaçırılmasına neden olabilme ihtimali akla gelmektedir. 1996 yılına kadar siyasi haklara ilişkin kanunda kanton makamının imza incelemesini referandum süresi geçmesine rağmen bitirmemesi halinde federal kañılaryaya'nın kanton makamından gerekli onayı gerçekleştirmesini talep edeceği düzenlenmekte idi. 1996 yılında yapılan değişiklikle,

¹³⁹ Federal Kañılaryaya, (*Chancellerie Fédérale*) Yürütme Organı olan Federal Konseyin sekreteryası olarak görev yapar ve idari görevleri yerine getirir. (Auer, Malinverni ve Hottelier, **Op.cit.**, s. 52.)

¹⁴⁰ Auer, **Le référendums...**, s.26.

referandum süresi 90 günden 100 güne çıkarıldığı için seçmenlerin yeterli süreye sahip oldukları gerekçesi ile adı geçen düzenleme kaldırılmıştır.¹⁴¹ Hâlihazırda bu konuda yasal boşluk mevcuttur. Bu durumda nihai kararı referandum talebinin geçerliliğini tespit etmeye yetkili olan federal kançılara verecektir. Eğer referandum talebinde bulunanlar imza listelerini makul bir sürede kanton makamına teslim etmişlerse kanton makamından kaynaklanan gecikmeler referandumun geçerliliğini etkilemeyecektir. Aksi durumda ise referandum talebi, süre aşımı nedeniyle geçersiz sayılacaktır.¹⁴²

İmza listelerinin incelenmesinde ikinci aşama federal kançılaryada gerçekleşmektedir. Kanton makamları, imza listelerini onayladıktan sonra federal kançılaryaya gönderir. Kançılara yeterli imzaların toplanıp toplanılmadığını tespit eder ve referandum talebinin geçerli olup olmadığı yönündeki kararını Resmi Gazetede yayımlar (LDP M. 66)

1.1.2.2.2 İlga Edici Referandum (İtalya)

İtalyan Anayasası 75. maddeye göre; mali konular, af ve uluslararası anlaşmaları içeren kanunlar dışında olan yürürlükteki herhangi bir kanun için 500.000 seçmenin imzası veya beş bölgesel konseyin isteği üzerine o kanunun yürürlükten kaldırılması için referandum başlatılabilir. Güçleştirici halk vetosunun aksine, ilga edici referandumda bir teklifin tüm kanunu yürürlükten kaldırması gibi bir zorunluluk yoktur. Bu tip referandumlarda bir konunun belirli bir kısmı veya tek bir maddesi dahi yürürlükten kaldırılabilir. Bundan başka bir kanunun referandum yoluyla yürürlükten kaldırılabilmesi için, katılımcıların toplam seçmen sayısının %50'sine ulaşması gerekir.

İlga edici referandumun etkisinin negatif olduğu ileri sürülmektedir. Bu durum söz konusu kurumun yürürlükteki bir kanunun kaldırılmasına yönelik olmasından kaynaklanmaktadır. Bu referandum yürürlükten kaldırıcı etki yarattığı için, 'evet' oyu kanunun yürürlükten kalkması, 'hayır' oyu ise kanunun yürürlükte kalması sonucunu doğurur.

¹⁴¹ LDP Md. 65. 21 haziran 1996 tarihli kanun değişikliği FF 1993 III 405 (www.admin.ch)

¹⁴² Griesel, **Op.cit.**, s.318.

Bu durum zaman zaman seçmenler açısından yanlış anlamalara yol açabilmekte seçmenlerin iradelerinin tersine oy kullanma sonucunu doğurabilmektedir.¹⁴³ İlga edici referandum sadece yeni kabul edilmiş kanunlar için değil herhangi bir dönemde yürürlüğe girmiş kanunlar için de kullanılabilir. Örneğin 1930’larda, Mussolini döneminde kabul edilmiş olan kürtaji yasaklayan kanun hakkında 1970’li yıllarda referanduma gidilebilmiştir. İlga edici referandumun bir kanunu yürürlükten kaldırması suretiyle, sadece negatif etkisi varmış gibi görünse de uygulamada yürürlükteki kanunun yerine yapılacak kanun hakkındaki temel taleplerin yasa koyucu tarafından öngörülmesini sağladığı için yeni sorunların gündeme getirilmesini sağlar.¹⁴⁴

Usul: Öncelikle referandum teklifinin uygulamaya koyulabilmesi için Anayasa Mahkemesi’nin onayı gerekir.¹⁴⁵ Mahkemenin temel görevi, hakkında referandum teklif edilen kanunun 75. maddede bahsi geçen referandum yasaklarına dahil olup olmadığını incelemektir. Ancak Anayasa Mahkemesi bu yetkisini oldukça geniş yorumlamıştır. Birçok durumda siyasi saiklerle karar verdiği gözlenmiştir. Örneğin Mahkeme “Birbirinden farklı ve aralarında mantıklı bir tutarlı bir anlam birliği bulunmayan farklı farklı konuların bir araya getirilerek referanduma sunulması”nı reddederek konu birliği açısından denetim yetkisini içtihat yoluyla oluşturmuştur. Mahkemenin bu kararlarındaki gerekçesi, referandum kurumunu siyasi parti ve çıkar gruplarının siyasi amaçlarını blok halinde gündeme taşımalarını engellemektir.¹⁴⁶

Bir referandum teklifinin Anayasa Mahkemesi tarafından kabul edilmesinden sonra hükümetin referandumu engelleyebilmek için iki yolu vardır. İlk olarak parlamento feshedilebilir. 1972’de boşanma ve 1976’da kürtaj kanununa ilişkin referandumlarda bu uygulanmıştır. Fesih yöntemi ile referandum ertelenmiş olur. İkinci yöntem olarak parlamento,

¹⁴³ Öte yandan İtalya’da, siyasi partiler referandum sürecine aktif olarak katılırlar. Bu yüzden seçmenlerin bilgilendirilmesi daha sağlıklı bir biçimde gerçekleşmektedir.

¹⁴⁴ , Vernon Bogdanor, “Western Europe,” **Referendums Around The World: The Growing Use Of Direct Democracy**. Eds.: David Butler ve Austin Ranney (New York:Macmillan, 1994,ss.24-97), s. 63.

¹⁴⁵ Budge, **Op.cit.**, s.101-104.

¹⁴⁶ Bogdanor, **Op.cit.**, s. 63

söz konusu kanunu dört ay içinde referandum talebindeki ileri sürülen gerekçeler yönünde değiştirebilir. Bu 1970 ve 1982 arasında beş kere gerçekleşmiştir. Bu açıdan bakıldığında ilga edici referandum temsil kurumları ile karşılıklı etkileşim halinde işleyen bir doğrudan demokrasi aracıdır. 1987'ye kadar bütün referandumlardan hayır oyu çıkmıştır ancak yine de bu tarihe kadar hükümetlerin yürürlükteki kanunları istenilen şekilde değiştirdiğine dikkat çekmek gerekir. Bu yüzden bu dönemde de referandumların tamamen etkisiz kaldığı söylenemez. Belki de bu yüzden İsviçre'de olduğu gibi İtalya'da da en önemli referandumlar yapılmayan referandumlar olmuştur.¹⁴⁷

1.1.3. Alternatif Referandum

Kimi anayasalarda referandum zorunluluğu, 'nitelikli parlamento çoğunluğunun bir alternatifi' olarak ön görülmektedir.¹⁴⁸ Bu durumda kimi yasal düzenlemeler için ya nitelikli bir parlamento çoğunluğuna ulaşılması ya da referanduma gidilmesi seçeneklerinden birisi ön görülmektedir. Bu nedenle bu tip referandumların 'alternatif referandum'¹⁴⁹ olarak adlandırılması yerinde olacaktır. Örneğin Polonya'da egemenlik devrine ilişkin olan yani kimi devlet yetkilerinin uluslararası kuruluşlara devrini ön gören uluslararası anlaşmaların referanduma sunulması gerekmektedir. Ancak eğer, söz konusu anlaşma, her iki meclisteki üye tamsayısının üçte ikisinin desteğini sağlayabilirse referanduma gerek kalmaz. (Polonya-Any Md 90/3)¹⁵⁰

Bize göre alternatif referandumu, aynı anda zorunlu ve ihtiyari referandum özellikleri göstermekle birlikte bunlardan ayrı üçüncü bir tip referandum olarak kabul etmek gerekmektedir. Bu tip referandum zorunlu referanduma benzemektedir, çünkü belirli koşulların gerçekleşmesi durumunda referanduma gidilmesi zorunlu hale gelmektedir.

¹⁴⁷ Bogdanor., **Op.cit.**, s. 66

¹⁴⁸ Hamon, **Le référendum...**, 21

¹⁴⁹ Stanislaw Gebethner, "Subject Matters of Popular Votes in Eastern and Central Europe in Direct Democracy,": **Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience** Eds.: Andreas Auer ve Michael Bützer. (Aldershot [et.c]: Ashgate, 2001, ss 129-140), s.237.

¹⁵⁰ **Ibid.**, s.237.

Örneğin bir anayasa değişikliğinin referandumdan muaf olabilmesi için nitelikli bir parlamento çoğunluğuna ulaşmasının gerektiği gibi. Bu doğrultuda Eroğul, çeşitli anayasalar üzerinde yapmış olduğu çalışmasında, değişiklik usullerinde referandum ön gören anayasaları, referandumları ‘istisnasız uygulayan’ ve referandumlardan ‘istisnai olarak vazgeçilmesini ön gören’ şeklinde ikiye ayırmaktadır.¹⁵¹

Öte yandan aynı tip referandum ihtiyari referandum özelliği de göstermektedir. Çünkü burada referandum başlatmaya yetkili olan devlet organının referanduma gitmek ile gerekli olan alternatif (istisnai) koşulu gerçekleştirmek arasında bir seçme şansı vardır. Başka bir deyişle bu tip referandum otomatik bir şekilde kendiliğinden anayasa gereği değil, herhangi bir organın önündeki seçenekler arasında seçim yapması sonucu gerçekleşir. Kısaca, referandum konusu yasal düzenlemeyi gerçekleştiren yasama organı ile referanduma karar verecek olan yürütme veya yine yasama organı arasındaki ilişkiler ve anayasal kuralların etkileşimlerinin oluşturacağı farklı örüntüler, alternatif referandumu bazen ihtiyari referanduma bazen de zorunlu referanduma yaklaştırır. Alternatif referandum, referanduma başvurma veya başvurmamada anayasanın sunduğu alternatifler arasında seçme şansına sahip olan siyasi aktörün sistem içindeki gücünü arttırmaktadır.

Bu açıklamalar ışığında, Türk öğretisinde ‘zorunlu halkoylaması’ olarak tanımlanan¹⁵² Türkiye’deki, anayasa değişiklik usulünde, değişiklik teklifinin TBMM üye sayısının üçte beşi ile üçte ikisi arasında oy alması halinde Cumhurbaşkanı’nın anayasa değişikliğini geri gönderme ile referanduma sunma arasında tercih yapma yetkisini, alternatif referandum olarak sınıflandırmak gerekir. Bu konu üçüncü bölümde ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

¹⁵¹ Cem Eroğul, **Anayasayı Değiştirme Sorunu: Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi** (Ankara:Sevinç Matbaası, 1974) s.76-77.

¹⁵² Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**. 8.Baskı, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2004), Şahbaz, İbrahim. **Yarı Doğrudan Demokrasi Kurumu Olarak Referandum ve Türkiye**. (Ankara: Yetkin Yayınları, 2006), 280-281; Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu. **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**. 2. Baskı, İstanbul:YKY, 2001. s. 275.; Mustafa Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 5. Bası, Ankara:Orion, 2009, 289-291; Şeref İba, **Anayasa ve Siyasal Kurumlar** : (100 soruda) Ankara : Turhan Kitabevi, 2006, s.30.; Erdal Onar, **1982 Anayasasına Göre Anayasayı Değiştirme Sorunu**. Ankara, 1993(Basımevi Belirtilmemiş), s. 95.

1.1.4. Olaya Özgü Yapılan (*ad hoc*) Referandum

Anayasasında ön görülmemesine rağmen belirli bir olay veya duruma özgü gerçekleştirilen referanduma daha çok doğrudan demokrasi araçlarının etkin olmadığı temsili demokrasi anlayışına göre yönetilen siyasal sistemlerde başvurulduğu gözlenmektedir. Bu tür referandum, herhangi bir konunun anayasa tarafından referanduma götürülmesi zorunlu tutulmamış ya da o konuda referanduma gidilmesi anayasalarında ön görülmemiş olmasına rağmen konunun referanduma sunulmasıdır. Butler, ihtiyari referandumu da kapsayacak bir yorumla Anayasa tarafından zorunlu tutulmamasına rağmen bir konu hakkında referanduma başvurulmasının en yaygın nedeninin parti içi bölünmeler olduğunu belirtmektedir.¹⁵³ Ülke siyasetinde kimi hassas konularda politikacılar tercih belirtmekten kaçınabilirler. İktidarda olan siyasetçiler bazı durumlarda hangi tercihi yaparsa yapsın siyasi popülerliklerini kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya kalabilirler. Bu durumda meseleyi referanduma götürerek sorumluluğu üzerlerinden atma yoluna gideceklerdir. Burada artık iktidardaki siyasi parti bir konu hakkında karar veremez duruma gelmiştir. Çünkü önündeki meseleyi ne şekilde karara bağlarsa bağlasın siyasi açıdan büyük bir risk ve sorumluluk alacaktır. Bu yüzden parti içinde bile bölünme ve kutuplaşmalar yaşanabilir. Öyle ki siyasi iktidar, bu sorunu çözmek için anayasal sisteminde yer almayan bir kuruma başvurmak zorunda kalır. Artık referandum iktidardaki parti için bir kaçış ve kurtulma aracıdır.

Ad hoc referandumlara ilişkin anayasa hukukunda doğabilecek bir sorun, temsil organlarının anayasalarında ön görülmemesine rağmen basit parlamento çoğunluğuyla ya da salt yürütme organının kararıyla referanduma gidip gidemeyeceğidir. Bu meseleyi ikiye ayırarak düşünmemiz gerekir. Eğer bir yasama ve yürütme organı, anayasada zaten bulunan (bağlayıcı) referandum usulünden kaçınarak süreci kendisi kontrol etmek amacıyla *ad hoc* referanduma başvuruyorsa, bu referandumun ‘yetki’ unsuru ve kuvvetler ayrılığı açısından sakatlanmış olduğuna hükmetmek gerekir. Bu durumun örneği 1987 yılında gerçekleştirilen

¹⁵³ David Butler “Referendums in Europe,” **Le référendum en Europe: bilan et perspectives : Actes du Colloque Organisé les 28-29 Janvier 2000 à la Maison de l'Europe de Paris** Eds.: Francis Hamon ve Olivier Passelecq (Paris (etc.) : L'Harmattan, 2001 ss. 60-73), s. 64.

referandumda Türkiye’de görülmüştür. Bundan başka anayasada referandumla ilgili başkaca bir hüküm olmamasına rağmen somut olayın özelliklerine göre referandumun otoriter amaçlarla yani parlamenter müzakere yöntemlerini saf dışı bırakmak amacıyla kullanılması durumlarında da aynı karara varmak gerekir.

Ad hoc referandumlar, Birleşik Krallık örneğinde görüldüğü haliyle, mevcut parlamento çoğunluğunun özel bir konunun referanduma sunulacağı yönünde bir karar alması ve aynı zamanda referandum usulünün düzenlendiği bir kanun ile gerçekleştirilir. Ancak, devletin siyasi organlarının referandum karar ve usulünü içeren yasal düzenlemeleri gerçekleştirmesi söz konusu referandumu usuli bir hale getirmez. Önemli olan ilgili ülkenin anayasasında söz konusu mesele ortaya çıkmadan önce bir referandum kurumunun bulunmuş olmasıdır.¹⁵⁴

Ad hoc referandumların en tipik örneği kurucu referandumlardır. Devrim savaş ve ihtilal gibi hukuk dışı bir ortamda kurucu iktidarlar, bir taraftan kendi iktidarlarını bir taraftan yeni anayasanın meşruluğunu sağlamak amacıyla hazırladıkları metni referanduma sunarlar. Kurucu referandumların *ad hoc* sayılması, kurucu iktidarın doğasından kaynaklanır. Çünkü kurucu iktidar döneminde yeni anayasa kabul edilinceye kadar gerçekleştirilen hiçbir işlem önceden var olan hukuki bir metne dayanmaz.

Yerleşik siyasi sistemlerde ise *ad hoc* referandumlara, Avrupa Birliği veya ulus devlet sınırları içerisinde belirli bölgelere özerklik verilmesi gibi konularda gerçekleşen egemenlik referandumlarında başvurulduğu gözlenmektedir. Örneğin İngiltere’de ulusal ölçekte yapılan tek referandum Avrupa Birliği’ne üyeliğin devamı hakkındadır.¹⁵⁵ Bundan başka İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda’da gerçekleştirilen yerinden yönetim reformlarına ilişkin (*devolution*) referandumlar yapılmıştır. Tüm bu referandumların ortak özelliği, ulusal egemenlik gibi önemli bir konuda tarihi dönüm noktası sayılabilecek bir takım kararların alınması esnasında

¹⁵⁴ Sukksi, **Bringing in...**,s. 29.

¹⁵⁵ Bu konuda bkz: www.c2d.ch.

iktidardaki parti içinde yarattığı bölünmeler sonucunda oluşan siyasi tıkanıklığın ancak referandum yoluyla aşılabileceğinin düşünülmüş olmasıdır.¹⁵⁶ Aynı doğrultuda Norveç, *ad hoc* danışma referandumlarına zengin bir örnek teşkil eder. Norveç Anayasası referandum kurumuna hiçbir şekilde yer vermemiş olmakla birlikte, ülkede Avrupa Birliği'ne ilişkin çok sayıda referandum gerçekleşmiştir.¹⁵⁷

1.2.Konuya Göre Yapılan Ayrım

1.2.1.Anayasa Referandumu

Anayasa referandumları gündelik siyasete ilişkin referandumlarla kıyaslandığında bir takım farklı özellikler göstermektedir. Günlük siyasete dair referandumlar, temsili hükümetin bir tamamlayıcısı veya alternatifi iken anayasa referandumları, devlet iktidarının kaynağının meşruiyet temelini teşkil etmesi açısından hayati öneme sahiptir. Anayasal referandumlar yoluyla bir ülkenin halkı, gelecekte nasıl yönetebileceğine ilişkin egemenlik tercihini demokratik bir şekilde göstermiş olmaktadır.¹⁵⁸ Anayasa referandumunun menşei, ilk yazılı anayasanın da sahibi olan Amerika kıtasıdır. Amerikan halk egemenliği yaklaşımı, bir devletin kurulması ve onun temel işleyiş prensiplerinin belirlenmesi aşamasında halkı her şeyden üstün tutar.¹⁵⁹

Şekli kriterlere göre anayasa referandumları kurucu referandum ve anayasa değişikliği referandumu olmak üzere iki ana başlık altında incelenebilir.¹⁶⁰ Kurucu referandum ve anayasa değişikliği referandumu ayrımları, asli kurucu iktidar ve tali kurucu iktidar ayrımları ile paralellik teşkil eder. Başka bir deyişle kurucu referandum, asli kurucu iktidar, anayasa değişikliği referandumları ise tali kurucu iktidar çerçevesinde gerçekleştirilen referandum

¹⁵⁶ Bogdanor, **Op.cit.**, s. 38-46.

¹⁵⁷ Wyller, **Op.cit.**, s.139-152.

¹⁵⁸ Brian Galligan, "Amending Constitutions Through the Referendum Device," **Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns**. Eds.: Matthew Mendelsohn and Andrew Parkin (Houndmills: Palgrave, 2001, ss.109-124), s.109.

¹⁵⁹ Andreas Auer, "Le référendum constitutionnel," **Les origines de la démocratie directe en Suisse** ; Yayına Hazırlayan: Andreas Auer, (Bale: Helbing&Lichtenhahn, 1996, ss.79-101) s. 80 -82.

¹⁶⁰ **Ibid**, s. 80-82.

tipidir. Bu bağlamda kurucu iktidar kavramına dair kısa bir hatırlatma yapmak, adı geçen referandumlar arasındaki farkın anlaşılmasına yardımcı olacaktır. Genel tanımıyla kurucu iktidar, ‘anayasayı yapma ve değiştirme iktidarındır.’ Asli kurucu iktidar, yeni bir anayasayı yapan iktidar iken, tali kurucu iktidar mevcut anayasada o anayasanın ön gördüğü usuller uyarınca değişiklikler yapma iktidarı olarak tanımlanabilir.¹⁶¹ Bir toplumda silbaştan yeni bir anayasanın yapılması; darbeler, devrimler, savaşlar, kimi ülkelerin dağılması kimi ülkelerin ise bağımsızlıklarına kavuşması gibi, dünya haritasında ve siyasi yapılarda köklü değişikliklerin meydana geldiği, çalkantılı dönemlerde gündeme gelir.¹⁶² Bu nedenle adı geçen süreçte kurucu iktidarlara herhangi bir hukuk kuralı ile bağlı olmayıp fiili durum yaratırlar. Öte yandan daha barışçıl dönemlerde ve yürürlükteki usul kurallarına uyulduğu hallerde bile bir ülkenin anayasal düzeninde ve egemenliklerinde devrim niteliğinde değişiklikler meydana gelebilir. Avrupa Birliği’ne üyelik meselesi bu ikinci duruma örnek olarak gösterilebilir.

Kurucu iktidarın hukukiliği meselesi, hukuki niteliği ve tabi olması gereken hukuki rejime ilişkin tartışmalar, sırasıyla pozitif ve doğal hukukçu kuramcılar ile anayasaları şekli ve maddi kritere dayandıran hukukçular arasındaki görüş ayrılıkları çerçevesinde şekillenmiştir. Bu bağlamda, Carre de Malberg, Esmein, ve Gözler gibi pozitivist yazarlar, asli kurucu iktidarın ‘hukuk-dışı bir iktidar’ olduğunu savunurlar. Bu görüşe göre hiç yoktan veya silbaştan yeni bir anayasanın yapılması, ‘hukuk dışı bir olgudur...Kurucu iktidar, hukukun değil, daha güçlüünün elleri arasındadır’ ve asli kurucu iktidar, ‘hukuki boşluk’ (vide juridique) ortamında faaliyet gösterir.¹⁶³ Pozitivistlerin karşısında yer alan doğal hukuk kuramcıları ise Kant’cı bireysel otonomi ve Rousseau’cu toplum sözleşmesi gibi rıza-temelli normatif meşruluk teorilerine anayasa üstü hukuki bir değer atfetmektedirler.¹⁶⁴ Bu bağlamda örneğin Kubalı, 27 Mayıs İhtilalini değerlendirirken, halk direnme hakkını kullandığı için 1961

¹⁶¹ Gözler, **Kurucu İktidar** (Bursa: Ekin, 1998), s.10-11.

¹⁶² Kemal Gözler, **Pouvoir constituant**. (Bursa: Ekin, 1999), s.16-17.

¹⁶³ Gözler, **Kurucu...**, s. 26, (Raymond Carre de Malberg, **Contribution à la théorie générale de l’État**, CII 493-495’e atıfta bulunarak); Gözler, **Pouvoir...**, s. 16.

¹⁶⁴ Bu konuda bkz.: Michel Rosenfeld, “The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy” **Southern California Law Review** 2001 Vol. 74 ss. 1307-1352

Anayasasının yapım sürecinin hukuka uygun olduğunu ileri sürmektedir. Aynı doğrultuda Schmitt'e göre 'Anayasal normlar geçerliliklerini...(anayasayı) hayata geçiren "kurucu karardan alır"'¹⁶⁵ Konuya, farklı bir şekilde inanç-temelli meşruiyet çerçevesinde yaklaşan Gönenç'e göre, "anayasanın da kaynağı olan yeni bir hukuk sistemi kurma eyleminin kendisi, yeni anayasanın oluşturulması aşamasında formüle edilen ve somutlaştırılan içkin prensipler içerir....Anayasa yapım süreci...demokratik prensiplere uygun olarak organize edildiğinde, bu süreç sonunda ortaya çıkacak anayasanın meşruiyeti artacaktır".¹⁶⁶

İkinci tür görüş ayrılığı olan maddi ve şekli kriterler arasındaki tartışmalara gelince, şekli kriterler açısından içeriği ne olursa olsun normlar hiyerarşisinde en üstte yer alan hukuki metinler, anayasa olarak kabul edilir. Buna karşın maddi kriterler ise, bir yasal düzenlemenin anayasa olarak kabul edilmesi için konusunun devletin yapısı ve işleyişine ilişkin en temel kuralları içermesi gerektiğini ileri sürmektedirler.¹⁶⁷

Yukarıdaki iki grup arasındaki görüş ayrılıklarının çapraz bir karşılaştırması, anayasa referandumlarının hukuki açıdan değerlendirilmesinde temel çerçeveyi oluşturmaktadır. Pozitivist-şekli görüşe göre, asıl olan anayasanın hazırlanmasındaki yöntemdir. Asli kurucu iktidar, hukuk-dışı bir olgu için, bu süreçte bir referandum gerçekleşmiş olsa dahi herhangi bir hukuki değerlendirmeye tabi olmaz. Öte yandan tali kurucu iktidar yürürlükteki anayasanın ön gördüğü usuller uyarınca anayasayı değiştirme yetkisi olduğuna göre, bu usul çerçevesinde ilgili anayasada anayasa değişiklikleri için referandum ön görülmesi halinde referandum hukuki bir değer kazanır. Sonuç olarak bu başlık altındaki 'kurucu referandum' kavramı, asli kurucu iktidar tarafından uygulanan *de facto* referandumlar, 'anayasa değişikliği referandumu'

¹⁶⁵ "Hüseyin Nail Kubalı, Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler, İÜHF yayını, İstanbul:1971 s. 98-99" Aktaran Gözler, **Kurucu...**, s.35 ; Schmitt'in görüşü için: Levent Gönenç, "Siyasi İktidar Kavramı Bağlamında Anayasa Çalışmaları İçin bir Kavramsal Çerçeve Önerisi," **AÜFD** 56,3:145-168, (2007), s. 159 "Gopal Balakrishan, The Enemy: An Intellectual Portrait of Carl Schmitt, (Verso, London , 2000 s 94,160-161"'e atıfta bulunarak.

¹⁶⁶ Gönenç, **Siyasi...**, s.161. ("Hannah Arendt, **On Revolution**; Jürgen Habermas, **Between Facts and Norms** ve Andreas Kalyvas, "Popular Sovereignty, Democracy and the Constituent Power" **Constellations**(2005)" a atıfta bulunarak).

¹⁶⁷ Gözler, **Pouvoir...**, s.10-24.; Gönenç **Siyasi...**,s. 159.

kavramı ise tali kurucu iktidar tarafından uygulanan *de jure* referandumlar için kullanılmaktadır.

Doğal hukukçu ve/veya maddi kritercilerin savunduğu görüşler ise kabaca ikiye ayrılabilir. Bunlardan ilki kurucu referandumların hukukiliğine ilişkindir. Pozitivistlerin aksine, doğal hukuk ve halk egemenliği kuramlarından etkilenen kimi yazarlar, asli kurucu iktidarın tek sahibinin halk olduğundan yola çıkarak bu çerçevede hazırlanan anayasaların ‘hukukiliklerinin’ sağlanabilmesini referandum yoluyla kabul edilmesi şartına bağlamaktadırlar.¹⁶⁸ İkinci olarak maddi kriter yaklaşımı tali kurucu iktidar açısından da farklı bir boyuta işaret etmektedir. Bu bağlamda, maddi açıdan konusu anayasal düzene ilişkin en temel konuları içeren anayasa değişiklikleri, yürürlükteki anayasa değişikliği usul kuralları, referandumu mecbur tutmasa bile referandum yoluyla gerçekleştirilmelidir. Bu doğrultuda Beaud, Maastricht anlaşmasının Fransa tarafından kabulünü değerlendirirken, sahip olduğu egemenliği müzakere etme ve başkasına devretme yetkisinin bizzat ve münhasıran halka ait olmasından yola çıkarak ulusal egemenliğe ilişkin anayasa değişikliklerinin referanduma tabi olması gerektiğini savunmuştur.¹⁶⁹ Bu açıklamalardan sonra, referandumlar şekli kritere göre incelenecektir. Bu noktada, maddi kriterin temel sorununun ‘temel önem’ kriterinin sahip olduğu belirsizlik ve sübjektif nitelik taşıması olduğu ileri sürülebilir.¹⁷⁰

1.2.1.1. Kurucu Referandum

Kurucu referandum bir devrim veya benzeri şekilde eski anayasal düzenin ortadan kalkması veya kesintiye uğraması sonucunda ortaya çıkan yeni bir belgenin ya da temel

¹⁶⁸ (Jacques Cadart, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris:Economica, 3e éd. 1990, t. I. s141, Benoit Jeanneau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* Paris:Dalloz 8e éd.,1991s. s.90 Olivier Duhamel, ‘Pouvoir Constituant’, Olivier Duhamel ve Yves Meny (sous la direction de), *Dictionnaire Constitutionnel*, Paris: PUF, 1992,ss 777-778)’den aktaran Gözler, **Pouvoir Constituant**, s.44.

¹⁶⁹ Olivier Beaud, **La puissance de l’Etat**, Paris:PUF, 1994, s. 136.

¹⁷⁰ Konuya ilişkin tartışmalar için bkz: Gözler, **Pouvoir...**, s.1-48.

prensiplerin halkoyuna sunularak meşruluğunun sağlanmasıdır. Bu tip referandum eski hukuki düzenden bütünüyle kopuşu ve yeni bir anayasal hukuki düzenin kuruluşunu gerçekleştirir.¹⁷¹

Tarihte ilk kurucu anayasa referandumunun 1639 yılında Amerika’da gerçekleştiği belirtilmektedir. Bu referandum ile Connecticut Temel Buyrukları kabul edilmiştir. (The Fundemantal Orders of Connecticut)¹⁷² İngiltere’den bağımsızlığın kazanılmasından sonra bugünkü Amerikan eyaletlerini teşkil eden Amerikan kolonileri yoğun bir anayasa yapım sürecine girmişlerdir. Bu dönemde meydana getirilen kurumlar demokratik anayasa yapımında diğer ülkelere model teşkil etmiştir. Bu dönemde öncülüğü ilk yazılı anayasayı kabul eden Massachusetts gerçekleştirmiştir. 1777’den 1780 yılına kadar geçen süreçte, ilk önce bir kurucu meclisin seçilmesinin yerinde olup olmadığı hususunda bir ilke oylaması(ön oylama) yapılmış, daha sonra bir kurucu meclis seçilmiş ve bu meclisin hazırladığı anayasa referanduma sunularak şu an yürürlükteki en eski anayasa olan Massachusetts Anayasası kabul edilmiştir. Bu tecrübe, kurucu referandumun ilk örneği olması yanında, demokratik anayasa hazırlama usulünün diğer bileşenleri olan ilke oylaması ve kurucu meclis kavramlarını da anayasa hukukuna kazandırmıştır. Bu usul sayesinde halkın yetkisi sadece önüne gelen anayasa metnini onaylamaktan ibaret olmayıp, halkın anayasa yapım sürecine üç aşamalı bir şekilde hakim olması mümkün kılınmıştır. Ne var ki bağımsızlık sonrası eyalet seviyesindeki demokratik anayasa yapımı, Federal Anayasanın yapımında gözlenmemektedir. 1787 yılında Federal Anayasanın hazırlanmasında kurucu meclis hakkında ilke oylaması yapılmamış anayasayı hazırlayan kurucu babalar halkoyuyla seçilmemiş ve nihai metin için referanduma gidilmemiştir.

Kara Avrupa’sı, kökleri Amerika’da bulunan anayasa referandumu ile Fransa sayesinde tanışmıştır. Fransız devriminden hemen önce John Adams, Benjamin Franklin ve

¹⁷¹ Auer, **Le référendum constitutionnel**, s. 80-82; Ergun Özbudun, **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**, (İstanbul: Bilgi Yayınevi, 1993) “Eğer anayasa tam demokratik olmayan bir yöntemler hazırlanmışsa halkoylaması, bu anayasaya bir ölçüde demokratik meşruluk kazandırmanın tek yoludur.”s. 113.

¹⁷² Charles. Borgeaud, **Adoption and Amendment of Constiutions in Europe and America** Littleton, Colo. : F.B. Rothman, Fransızca’dan İngilizce’ye Çeviren: Charles D. Hazen, (1895), 1989. s. 11-13.

Thomas Jefferson gibi ünlü Amerikalı siyasetçi ve düşünürler, Fransa’da Amerikan sistemini tanıtmışlardır. Fransız siyasi gelişimindeki bu Amerikan etkisi hemen kendisini göstermiş, anayasa referandumu, Fransa anayasa tarihinde etkin bir yer alırken Napolyon’un genel olarak referandum kurumunu kişisel iktidarını pekiştirmek amacıyla kullanması, ‘plebisit’ tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Fransız anayasa hukuku doktrini, referandum kurumuna mesafeli bir tavır almasına rağmen ülkede bütün anayasalar kurucu referandum ile kabul edilmiştir.¹⁷³

Fransız Devriminin akabinde Fransa’nın İsviçre’yi işgali, İsviçre’nin anayasa referandumu ile tanışmasına vesile olmuştur. Ülkede ilk anayasa referandumu, 1802 yılında gerçekleşmiş, bu dönem, kurucu referandumun kantonlar tarafından yoğun bir biçimde benimsenmesini sağlamıştır. 1831 yılının Ocak-Temmuz ayları arası birçok kanton, anayasalarını üç aşamalı Amerikan Modeline(ilke oylaması, kurucu meclisin seçimi ve nihai metnin referandum ile kabulü) göre kabul etmiştir.¹⁷⁴

1.2.1.2. Anayasa Değişikliği Referandumu

Anayasa değişikliklerinin referanduma sunulmasının teorik temelini, anayasanın bir çeşit toplum sözleşmesi olması ve devlet organlarının işleyişindeki temel kuralları belirlemesi itibarı ile vatandaşların onayı olmadan üzerinde değişiklik yapılamaması düşüncesi oluşturur. Lijphart ihtiyari ya da mecburi olarak ön görülen anayasa değişikliği referandumunu, incelemiş olduğu otuz üç yazılı anayasanın ‘çarpıcı bir özelliği’ olarak tanımlamaktadır.¹⁷⁵ Öte yandan zorunlu anayasa referandumu, Avrupa’da pek yaygın bir kurum değildir.¹⁷⁶ Avrupa’da sadece İsviçre, Danimarka ve İrlanda anayasa değişikliği referandumunu zorunlu olarak ön görmektedir. Fransa İtalya ve Türkiye gibi ülkelerde ise

¹⁷³ Auer, **Le référendum constitutionnel**, s. 92

¹⁷⁴ **Ibid**, s. 94-95.

¹⁷⁵ Arend Lijphart, **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries**, (New Haven, London: Yale University Press, 1999), s. 230.

¹⁷⁶ Hamon, **Le référendum...**, s. 21.

anayasa değişikliği referandumu sadece ihtiyari veya alternatif referandum olarak düzenlenmiştir.¹⁷⁷

Anayasa değişikliği referandumunun konusu anayasanın belirli maddelerinde kısmi değişiklikler olabileceği gibi anayasanın tamamen değiştirilmesi de olabilir. Anayasa değişikliği referandumu kapsamında anayasanın tamamen değiştirilmesi kurucu referandumdan farklıdır. Bu tip bir referandum ile aynı kurucu referandumda olduğu gibi eski anayasa metni tamamen ilga edilerek yenisi kabul edilir, ancak kurucu referandum *de facto* ya da *ad hoc* bir referandum türü iken, toptan anayasa değişikliği referandumu anayasada n görülen *de jure* referandumdur.¹⁷⁸

1.2.2. Uluslararası Referandum

Geniş anlamda uluslararası referandum denildiğinde konusu itibarı ile uluslararası bir unsur içeren veya uluslararası hukukta bir etki yaratan referandumlar anlaşılmalıdır. İlk başta akla gelebileceği şekliyle uluslararası referandumun konusunu uluslararası anlaşmalar oluşturur. Öte yandan uluslararası anlaşmalar birçok anayasada anayasa değişikliği veya kanun adı altında iç hukuk düzenine girdiğinden uygulamada bu tip anlaşmalar kanun veya anayasa değişikliği referandum şeklini alabilir. Bu doğrultuda bir devletin uluslararası ilişkilerinde benimseyeceği herhangi bir politika yönelimi gibi, güncel siyasete ilişkin meseleler referanduma konu olacağı gibi, devletin varoluşu ve bağımsızlığı gibi temel öneme sahip meseleler de referanduma sunulabilir.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Auer, **Le rfrendum constitutionnel**, s.98.

¹⁷⁸ **Ibid** , s. 81.; Svensson’a göre Danimarka’da uygulanan Anayasa değişikliği mecburi referandum, hem halk egemenliğinin gerçekleştirilmesine hem de azınlık haklarının korunmasına hizmet etmektedir. Halkın anayasa değişikliklerine doğrudan katılması halk egemenliği, Anayasa değişikliğinin kabul edilmiş sayılması için halkoylamasında nitelikli oy çoğunluğunun aranması ile de azınlıkların korunması amaçlanmaktadır. (Svensson, **Op.cit.**, s.34.)

¹⁷⁹ John T Rourke, Richard P. Hiskes ve Cyrus Ernesto Zirakzadeh. **Direct Democracy and International Politics: Deciding International Issues Through Referendums** (London: Lynne Rienner Publ. 1992),s.6, 21-27, 158-167.

Devletin varoluşu ve bağımsızlığı denildiğinde uluslararası hukukta genel kabul gören devlet tanımını hatırlatmak gerekir. Bilindiği gibi, devletin, ülke, insan topluluğu ve egemenlik gibi üç temel unsuru bulunmaktadır. Ülke (territory) devletin üzerinde egemenlik hak ve yetkisine sahip olduğu toprak parçasıdır. İnsan topluluğu ise millet veya halk adı altında tanımlı olan örgütlü insan grubudur. Son unsur olan egemenlik bir taraftan ikinci unsur olan halk ve millete ait olması itibarıyla devletin varlığının yani söz konusu ülke ve orada yaşayan insan topluluğu üzerindeki siyasi iktidarın meşrulaştırılmasına yönelir, bir taraftan da siyasi iktidarın yetki sınırlarını belirler. Bu bağlamda egemenlik iç ve dış olmak üzere ikiye ayrılır. Dış egemenlik devletlerin bağımsız olması, başka bir deyişle, devletlerin eşit olması ve diğer devletlerin müdahalesinden bağımsız olarak iç egemenliklerini kullanabilmeleridir. İç egemenlik ise yasama, yürütme ve yargı yetkileri çerçevesinde, o ülkede uygulanacak hukuku belirlemek, uygulamak ve uyuşmazlıkları hukuk çerçevesinde çözmek başta olmak üzere, vergi toplamak, para basmak ve kamu düzenini sağlamak için zor kullanma gibi tekel nitelikteki yetkilerini içermektedir.¹⁸⁰ İşte uluslararası referandumların büyük bir kısmı, devletin bu üç unsurunda bir takım değişiklikler söz konusu olduğu zaman gündeme gelmektedir. Uluslararası hukukta plebisit adı altında incelenen referandumlar bu kategori içerisinde yer almaktadır.

Auer, söz konusu referandumları ‘egemenlik referandumu’ olarak adlandırmaktadır ki yukarıda da belirtildiği gibi plebisit kavramının belirsizliği karşısında bu çalışmada uluslararası hukukta anlaşıldığı şekliyle plebisit kavramı yerine egemenlik referandumu kavramı benimsenmiştir. Bu tip referandumların uluslararası hukuk boyutu olmakla birlikte belirli bir bölgede yaşayan bir halkın egemenliğinin geleceğine ilişkin olması onu her halükarda bir anayasa meselesi haline getirmektedir.¹⁸¹ Egemenlik referandumu, belirli bir bölge veya ülkede yaşayan halkın kendi kaderini tayin hakkını kullanarak hangi ülke veya

¹⁸⁰ Gözler, **Anayasa...**, s.42-50 ; Devletin bu üç unsuru 1933 tarihli Montevideo Konvansiyonunda belirlenmiştir. (John Dugard ve David Raic, “The Role of Recognition in the Law and Practice of Secession,” **Secession: International Law Perspectives** Ed.: Marcelo G.Kohen (Cambridge e.t.c: Cambridge University Press, 2006, ss. 94-137), s. 96.

¹⁸¹ Andreas Auer, “Rapport Introductif,” **Le référendum européen: actes du colloque international de Strasbourg, 21-22 février 1997**. Eds.: Andreas Auer ve Jean-François Flauss. (Bruxelles : E. Bruylant, 1997), s. 28.

uluslararası kuruluş ile ne gibi bir egemenlik ilişkisi kuracağına karar vermesidir. Daha geniş tanımıyla egemenlik referandumu; bir bölgenin bir ülkeye bağlanması veya ülkeden ayrılması, iki veya daha fazla bağımsız ülkenin birleşerek yeni bir ülke kurması, merkez veya federal hükümet ile bölge veya federe birimler arasındaki yetki paylaşımı, bir ülkenin uluslararası bir birliğe katılması veya egemenlik yetkilerini devretmesi gibi çeşitli konularda gerçekleştirilebilir.¹⁸²

Egemenlik referandumlarının odak noktasını milletlerin kendi kaderini tayin hakkı oluşturmakla birlikte farklı deneyimler, ülke, insan topluluğu ve egemenlik unsurlarına ilişkin sorunların farklı dozajdaki karışımlarından meydana gelmiştir. Örneğin iki ülke arasında kalmış bir sınır bölgesinin iki ülkeden hangisine katılacağına ilişkin bir referandum ihtilafa taraf olan ülkeler açısından ülke unsurunu ön plana çıkarırken, o bölgede yaşayan insanlar için hangi ülkenin egemenliği altına, insan tanımına yani uyruğuna gireceği ile ilgilidir. Bu nedenle 19 ve 20 Yüzyıl uygulamalarında bir bölgenin herhangi bir ülkeye bağlanması için gerçekleştirilen referandum sonucunda, azınlıkta kalanlara ayrıca vatandaşlık seçme hakkı da verilmiştir.¹⁸³ Bu çerçevede Fransa, egemenlik referandumunun ilk uygulayıcısıdır. Fransız devrimi sonrasında ilk olarak Avignon, Fransa'ya bağlanmak istemiş Bunun üzerine Fransız Kurucu Meclisi bunun için Avignon'da referanduma gidilmesi gerektiği kararına varmıştır. Aynı yöntem Nice ve Savoi şehirlerinin Fransa'ya katılması için de uygulanmıştır. Benzer şekilde İtalya'nın birleşmesi bir dizi referandum sonucunda gerçekleşmiştir. Daha sonra egemenlik referandumlarına birinci dünya savaşından sonra uluslararası hukukta ihtilafli bölgelerle ikinci dünya savaşı ertesinde, dekolonizasyon süreçlerinde başvurulmuştur.¹⁸⁴ Kimi durumlarda, bir ülkenin parçalanması sırasında ayrılıkçı güçler tarafından stratejik olarak bu

¹⁸² Le Duc, **The Politics of Direct Democracy...**, s. 101-124; Andreas Auer, **Le référendum constitutionnel** s. 80-81 Baogang He, "Referenda as Solution to the National-Identity Boundary Question: An Empirical Critique of the Theoretical Literature," **Alternatives** 27: 67-97 (2002), s. 69.

¹⁸³ Gawenda, **Op.cit.**, s.108-109.

¹⁸⁴ Sarah Wambaugh, **Plebiscites Since The World War: With a Collection of Official Documents**, (Washington : Carnegie Endowment for International Peace, 1933); Lawrence T Farley, **Plebiscites and Sovereignty: The Crisis of Political Illegitimacy**, (Westview Press: London 1986) s.26-47; J.A Laponce, "National Self-determination and Referendums: The Case for Territorial Revisionism," **Nationalism and Ethnic Politics**. Vol.7, No.2:33-56 (2001), s.38-47.

referandumlara başvurulduğu da görülmüştür. Komünizm sonrası dönemde, Baltık ülkeleri ile Orta Asya cumhuriyetlerinin SSCB'den ayrılması ile Yugoslavya'nın parçalanması sürecinde Sırbistan, Hırvatistan ve Bosna-Hersek'de bir dizi 'bağımsızlık referandumu' gerçekleşmiştir.¹⁸⁵

Ayrılıkçı bir bölgeyi bu eğiliminden vazgeçirmek için verilen yerinden yönetim yetkileri veya etnik nedenlerle bölünmüş olan devletlerin yeniden birleşmesine yönelik, anayasal düzenlemelerin oylandığı referandumlar da bu kategori içerisinde düşünülebilir. Birleşik Krallık'ta Galler ve İskoçya'daki yerel yönetim reformu (devolution) referandumları birinci gruba girmektedir. İkinci gruba ise Kıbrıs'ın birleşmesi için Annan Planının oylandığı 2004 referandumu örnek gösterilebilir.¹⁸⁶

Bazı egemenlik referandumlarında ülke ve insan unsuru yerine en çok ön plana çıkan egemenlik unsurudur. Bu tip referandumlarda bir ülkenin egemenliğinden kaynaklanan yetkilerinin uluslararası bir örgüte devri söz konusudur. Avrupa Birliği bütünleşme süreci sırasında ilgili ülkelerde gerçekleştirilen referandumlar bu tip referandumların en yaygın örneğidir.¹⁸⁷ Ancak bu tip referandumlarda dahi uzun vadedeki ortak bir Avrupa siyasal alanı

¹⁸⁵ www.c2d.ch.; Henry E. Brady ve Cynthia S. Kaplan, "Eastern Europe and the Former Soviet Union," **Referendums Around The World : The Growing Use Of Direct Democracy** Eds.: David Butler ve Austin Ranney (New York: Macmillan, 1994, ss. 174-218).

¹⁸⁶ Rourke, Hiskes ve Zirakzadeh, **Op.cit.**, s.111-146; Kıbrıs Referandumuna ilişkin tarihsel ve sosyolojik bir çözümleme için bkz: Niyazi Kızıl Yürek, **Doğmamış Bir Devletin Tarihi: Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti**, 2005 İstanbul: İletişim. 371-390 Yazar, Türk tarafının referandumda evet oyu vermesini şu şekilde yorumlamaktadır: "“Yes be annem”, Kıbrıs ülkesini yurt yapmak için söylenmiş ve Kıbrıslı Türklerin kimlikel bir duruş içinde, Kıbrıs ülkesine yurt olarak duydukları bağlılığı ortaya koyan bir ifade biçimidir. Bu aynı zamanda Kıbrıslı Rumlara “ortak yurt” adına yapılmış bir çağrıdır.”s. 384)

¹⁸⁷ Auer, **Rapport...**, ; Rourke, Hiskes ve Zirakzadeh, **Op.cit.**, s. 71-109.; AB entegrasyon sürecinin en temel unsurunu hiç şüphesiz, devletlerin egemenliklerini AB lehine sınırlamaları ve geri alınmaz bir biçimde kimi yetkilerinden feragat etmeleridir. Bu doğrultuda Hakyemez, 'Polonya'nın AB'ye girişi sırasında 'Anayasasına "delegation of power" kavramı koymayı düşündüğünde AB tarafının bunu kaybetmeyip "transfer of power" kavramının konulması doğrultusunda ısrar ettiğini' hatırlatmaktadır., Yusuf Şevki Hakyemez, **Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı**, Ankara : Seçkin, 2004. 259-260) ; Bu doğrultuda, üye olan veya olacak olan ülkelerdeki, temel anayasal mesele, egemenlikten kaynaklanan devlet yetkilerinin hangi usullerle AB'ye devredileceği hususudur. Bu bağlamda AB üyesi ülkelerinin bir çoğunun anayasasında, uluslararası örgütlere egemenlik transferi ile özel kurallar yer almaktadır.(Jürgen Schwarze, "The Birth of a European Constitutional Order", **The Birth Of A European Constitutional Order : The Interaction of**

yaratmak ve bu çerçevede de Avrupa halkının (demos) oluşumunu sağlamak gibi amaçların hatırlanması suretiyle, ülke ve insana dair unsurların izlerini bulmak mümkündür. Bu doğrultuda, Rideau Jean Monnet'in ‘‘Biz halkları birleştiriyoruz devletleri değil’’ sözüne atıfta bulunmakta ve Maastricht anlaşması ile Avrupa vatandaşlığı kavramı getirildiği örneğinden yola çıkarak bütünleşme sürecinin bir Avrupa halkı yaratma misyonuna sahip olduğun ileri sürmektedir.¹⁸⁸

Auer, Avrupa Birlięi'ne ilişkin referandumları üç ana başlık altında incelemektedir: katılım (adhesion) referandumları AB'ye girme sürecindeki aday ölkelerde üyelik için geręekleřtirilen referandumlardır. Bütünleřme(integration), ise üye ölkelerde Avrupa bütünleşme sürecinde kabul edilen Avrupa Tek Senedi ve Maastricht gibi kurucu anlaşmaların referanduma sunulmasıdır. Son olarak genişleme referandumları ise bir üye ölkede AB'ye katılmak isteyen aday ölkenin üyeliğinin onaylanması için geręekleřtirilen referandumlardır. Fransa bu sonuncu tip referandumun tek örneğini oluşturmaktadır. (Fransa.Any.Md. 88-5) 2005 yılında Jacques Chirac döneminde kabul edilen bu düzenleme ile üyeliği Fransız kamuoyunda uyuşmazlık konusu olan Türkiye'ye ilişkin tartişmaların gündemden çıkarılması amaçlanmıştır. Auer, gerek bütünleşme gerekse genişleme referandumlarına karşı ciddi eleştiriler getirmektedir. İlk tür referandumla ilgili temel sorun řu şekildedir: bir üye ölkede bütünleşme sürecine ilişkin referandum yapılıp olumsuz sonuç çıktığında, AB makamları devreye girmekte ve ilgili ölkeye referandum konusu anlaşmanın kabul edilmesi için baskı uygulamaktadırlar. Bunun üzerine ilgili üye ölkenin temsil organları, anlaşmada göstermelik dęiřiklikler yapmak suretiyle, anlaşmayı kabul edilinceye kadar tekrar referanduma sunmakta, durumu gören seçmenler de referandumda hayır oyu vermenin anlamsız olacağını düşünerek belki de isteksizce evet oyu vermektedir. Fransız usulü genişleme referandumlarına gelince, tamamen Türkiye karşıtlığı ve yabancı dūřmanlıęının etkisiyle getirilen bu düzenleme, ‘demokrasi parodisinden’ başka bir řey değildir. Auer, bu iki tip referandumun sakıncalarının

National and European Constitutional Law Ed.:Jürgen Schwarze . Baden-Baden : Nomos, 2001, ss.463-568. s.489.)

¹⁸⁸ Rideau, **Op.cit.**, s.84.

giderilmesi için Avrupa Birliği düzeyinde üye ülkelerde bu tip referandumların yasaklanmasını, bütünleşme ve genişleme söz konusu olduğunda, ilgili konuların aday ülkenin seçmenlerinin de katılacağı Avrupa düzeyinde bir referandumda oylanmasını önermektedir.¹⁸⁹

1.2.3. Kanun Referandumu

Çeşitli ülkelerin anayasalarına bakıldığında kanun referandumlarının anayasa referandumuna göre daha az ülke tarafından kabul edilmiş olduğu ve uygulamasının daha sıkı koşullara bağlandığı görülür. Kanun referandumu anayasa referandumu kadar tercih edilen bir kurum değildir. Bu durumun iki nedeni olduğu ileri sürülmektedir. Öncelikle yasa yapımı anayasa değişikliklerine göre daha fazla sıklıkla gerçekleştirilen bir işlemdir. Böyle bir işlemin sınırsız bir biçimde referanduma tabi tutulması, referandum enflasyonuna yol açabilir. İkinci olarak, parlamentonun varoluş nedeni yasa yapımıdır. Bu alanda sürekli referandumlara başvurulmasının yasama organının prestijini sarsacağı düşünülmektedir. Temsili demokrasi anlayışında, anayasa referandumunun halkın kurucu iktidar sıfatıyla gerçekleştirdiği bir işlem olması ve bu nedenle anayasaların meşruiyetlerinin temel koşulu olduğu düşüncesinin paraleli, kanunların hazırlanmasının yasama organının münhasır sorumluluğunda olmasıdır.¹⁹⁰ Bir anayasal sistemde kanun referandumunun varlığı doğrudan demokrasi dozajının fazla olduğuna işaret eder. Öte yandan kanun referandumunun temsil kurumlarının işleyişini engellemeyecek bir şekilde anayasalarda bulunması, parlamento çoğunlukları için yasa yapım sürecinde muhalefet ve toplumdaki genel eğilimi dikkate almalarını sağlayacak bir denge ve denetleme unsuru teşkil edebilir.

¹⁸⁹ Andreas Auer, “La démocratie directe comme piège et comme chance pour l’Union européenne,” *études en l’honneur de Giorgio Malinverni les droits de l’homme et la constitution*, Eds.: Andreas Auer, Alexandre Flügiger ve Michel Hottelier Schulthess, ss. 57-75), s.62-73.

¹⁹⁰ Hamon, *Le référendum...*, s.21.

1.2.4. İdari Referandum

İdari referandumlar çoğunlukla yerel düzeyde gerçekleştirilen referandumlardır. Çünkü bu tip referandumların konusunu belirli bir idari işlemin tesis edilip edilmemesi oluşturmaktadır.¹⁹¹

1.2.5.Mali Referandum

Mali konularda halkoylamasına başvurulması, halkın kendi öz kaynaklarının nerelere harcandığı konusunda söz sahibi olmasını ve devletin kamu kaynakları üzerinde kontrolünü en aza indirmeyi amaçlayan neo-liberal anlayışın izlerini taşımaktadır.¹⁹² Mali referandumların tercih edilmesinde belirleyici etken, kamu makamlarının kamu harcamalarını gerçekleştirirken kişisel çıkarlarını gözetmesini engellemesi yanında kamu makamları ile seçmenler arasında ‘zımnî bir pazarlık’ mekanizması yaratabilmesidir.¹⁹³ Mali referandumu savunanlar, vergi ve kamu harcamaları gibi mali konularda şeffaflık sağlayacağını ve böylece yolsuzlukların önüne geçilebileceğini ve kamusal harcamalarda israfın engellenebileceğini ileri sürmektedirler. Öte yandan, mali referandumların sosyal devlet bağlamındaki sakıncalarını gözden kaçırmamak gerekmektedir. Örneğin Lane ve Ersson İsviçre’de sosyal devletin ABD ile kıyaslanacak kadar zayıf olmasını referandum kurumunun varlığına bağlamaktadırlar.¹⁹⁴

1.3. Sonuca Göre Yapılan Ayrım

1.3.1. Danışma ve Onay Referandumu Ayrımı

Bu iki referandum tipi birbirinin karşıtı olarak tanımlanmaktadır. Bunların belirleyici unsuru, referandum sonucunun hukuken bağlayıcı sonuç doğurup doğurmamasıdır.

¹⁹¹ **Ibid**, s. 20.

¹⁹² **Ibid.**, s.52.

¹⁹³ Clayton B. Gilette “Direct Democracy and Debt,” **Contemporary Legal Issues**. Vol.13: 365-409, (2003-2004.)

¹⁹⁴ Jan-Erik Lane ve Svante Ersson, **The New Institutional Politics: Performance and Outcomes**,(London : Routledge, 2000), s.152.

Onay referandumunu sonucunda çıkan sonuç hukuken bağlayıcıdır. Yani devlet organları bu tip referandum sonucunda çıkan kararı uygulamak zorundadırlar ve aksi yönde bir karar alamazlar.

Danışma referandumu ise sonucunun hukuken devlet organlarını bağlamadığı referandumdur. Referandumdan ne tür sonuç çıkarsa çıksın devlet organları-genellikle parlamento-kendi görüşü doğrultusunda karar almakta hukuken özgürdür. Onay referandumu kanunlar açısından düşünüldüğünde pozitif hukukta bir değişiklik yapan bir referandum türüdür. Danışma referandumu sonucunda pozitif hukukta her hangi bir değişiklik gerçekleşmez. Yukarıda *ad hoc* referandumlarda açıklandığı üzere danışma referandumları, çoğunlukla temsili demokrasi anlayışının baskın olduğu anayasal sistemlerde ilgili anayasalarda ön görülme dahi, seçmenlerin güncel siyaset hakkındaki görüşlerinin dikkate alınması için başvurulmuş bir hukuki araç niteliğindedir.¹⁹⁵ Bu doğrultuda Lauvaux, danışma referandumuna başvurulması için, temsil organlarının anayasa tarafından yetkili kılınmış olmasına gerek olmadığını belirtmektedir.¹⁹⁶ Öte yandan kimi ülkelerin anayasaları veya anayasal düzeni oluşturan diğer kanuni düzenlemeleri, belirli konular hakkında danışma referandumu ön görebilir. Örneğin İspanyol Anayasası, belirli öneme sahip siyasi kararlar alınırken bunların danışma referandumuna sunulabileceğini düzenlemektedir. (İspanya Any.Md. 92) Referanduma başvurmayı yasama organı ile hükümet ortaklaşa kararlaştırırlar. İspanya danışma referandumuna 1986 yılında NATO üyeliğinin devamına ilişkin başvurmuştur. Yunanistan Anayasasında ise ‘ulusal açıdan çok büyük önem taşıyan meselelerin’ referanduma sunulacağı belirtilmiştir.¹⁹⁷ Finlandiya’da da danışma referandumu kurumu yer almaktadır. Finlandiya Anayasası parlamentonun kararı üzerine her hangi bir konu hakkında referanduma gidilebileceğini düzenlemektedir. (Finlandiya Any-Md. 22)¹⁹⁸

¹⁹⁵ Jean Marie Denquin, “Référendums consultatifs,” **Pouvoirs** No .77: 79-93, (1996) , s.80.

¹⁹⁶ Philippe Lauvaux. **Les grandes démocraties contemporaines** 3e éd., (Paris: Presses Universitaires de France), (2004), s. 134.

¹⁹⁷ Referandum kararını bakanlar konseyinin teklifi üzerine yasama organı üyelerinin tamsayısının oyuyla alır. Bu referandum yöntemine Yunanistan’da hiç başvurulmamıştır. Denquin, **Op.cit.**, s.83.

¹⁹⁸ **Ibid**, s.83.

Hukuki açıdan düşünüldüğünde danışma referandumunun hukuki niteliğinin aynı zamanda ihtiyari bir referandum tipi olduğu sonucuna varılabilir. Devlet organlarının sonucuna uymak zorunda olmadıkları referandumu başlatmada evleviyetle takdir yetkisine sahip oldukları düşünülebilir. Bundan başka sonucuna uyulmayacak olan bir referandumu zorunlu kılmanın mantıksız olduğu ileri sürülebilir.¹⁹⁹ Ancak bir referandumun bağlayıcı olmamasıyla onun zorunlu olmasını birbirini dışlayan hususlar olarak düşünmemek gerekir. Çünkü siyasal gerçeklikte demokratik hükümetlerin danışma referandumlarının sonuçlarını tamamen göz ardı etme ihtimali çok düşüktür. Uygulama da bunu göstermektedir. Bu tip referandalarda parlamentonun çoğunlukla referandum sonucuna uygun bir şekilde gerekli yasal düzenlemeleri gerçekleştirdiği gözlenmektedir.²⁰⁰ Aynı doğrultuda Cronin'e göre, danışma referandumları, sonuçları bağlayıcı olmasa da temsil organları üzerinde bir siyasi baskı aracı işlevi görmektedir.²⁰¹ Özellikle referandumda dikkat çekici yüksek çoğunlukla bir tercihin ortaya çıkması halinde sonucun siyasi etkisi kuşkusuz daha da güçlenecektir. Johnson, danışma referandumlarının *de facto* bağlayıcılığı konusunda bir adım daha ileri giderek, 'danışma referandumu kavramının yapay' olduğunu ve 'demokratik çağda *vox populi* 'nin her ne şekilde olursa olsun bağlayıcı etkide bulunacağını' ifade etmektedir.²⁰²

Bu yüzden bir anayasada belirli konuların danışma referandumuna sunulmasının zorunlu tutulması, temsil kurumları karşısında seçmenler açısından önemli bir denetleme ve dengeleme mekanizmasına dönüşebilir. Lavaux'ya göre referandumun bu 'zayıflatılmış şekli' temsili demokrasi ile oldukça uyumludur.²⁰³ Cronin, danışma referandumunun, kamuoyunun yasa yapım sürecine katılımına olanak verdiği ancak yasama organını yasa yapım sürecinde son söz sahibi yaptığı için halk girişimi ve zorunlu referandum usullerine göre daha iyi bir

¹⁹⁹ **Ibid**, s.86.

²⁰⁰ **Ibid**, s.84.

²⁰¹ Cronin, **Op.cit.**, s.240-241.

²⁰² Nevil Johnson, "Types of Referendum," **The Referendum Device** Ed.: Austin Ranney, (Washington London : American Enterprise Institute for Public Policy Research,1981, ss.18-32)s s.29.

²⁰³ Lauvaux, **Op.cit.**, s.134.

yöntem olduğunu ileri sürmektedir.²⁰⁴ Magleby'nin de belirttiği gibi, danışma referandumu sayesinde, kamuoyu, güdülecek siyasete ilişkin genel tercihini belirtebilmekte, yasama organı da söz konusu siyasaları gerçekleştirmek için gerekli kanun ve anayasaları hazırlama noktasında serbest hareket edebilmektedir.²⁰⁵

Danışma referandumlarının halk girişimi ve bağlayıcı referandum gibi doğrudan demokrasi araçlarının bulunduğu sistemlerde diğer doğrudan demokrasi araçlarının yerine geçecek bir şekilde ön görülmesi ve uygulanması düşük bir ihtimaldir. Çünkü böyle bir durumda seçmenler, siyasi haklarında bir geriye gidiş ve azalma olduğunu düşüneceklerdir. Ancak bu tür sistemlerde de danışma referandumunun, daha az sayıda imza zorunluluğu ön görülerek adı geçen diğer doğrudan demokrasi araçlarına alternatif olarak uygulaması düşünülebilir. Böylece seçmenler olası imza toplama başarılarını göz önünde bulundurarak danışma ya da karar referandumu usullerinden birisine başvurabileceklerdir.²⁰⁶

Danışma referandumunu seçmenler arasında düzenlenen alelade bir anket şeklinde düşünmemek gerekir, çünkü danışma referandumlarında da bir kampanya düzenlenmekte ve konuya ilişkin yaygın bir kamuoyu tartışması başlamaktadır.²⁰⁷ Bundan başka anayasal organların denetim ve gözetiminde ve anayasal kurallara bağlı olarak yapılacak olan bir halkoylaması her ne kadar sonucu bağlayıcı olmasa da metodolojik gerekçelerle eleştiriye ve doğruluğu tartışmaya açık olan kamuoyu yoklamaları ile kıyaslandığında şüphesiz etkisi daha güçlü olacaktır.

1.3.2. Yapıcı Referandum

Yapıcı referandumda seçmenler, önlerine gelen hukuki düzenlemeyi bütünü ile ret veya kabul etmek zorunda olmayıp, üzerinde birtakım değişiklikler yapmak suretiyle karşı teklif geliştirme olanağına sahiptirler. Tahmin edileceği gibi, bu tür referandum ancak nüfusu

²⁰⁴ Cronin, **Op.cit.**, s.240.

²⁰⁵ Cronin, **Op.cit.**, s.240.

²⁰⁶ Cronin, **Op.cit.**, s.240.

²⁰⁷ **Ibid**, s. 240.

çok az olan topluluklarda uygulama alanı bulabilir. Bu kurum bazı İsviçre kantonlarında uygulanmaktadır.²⁰⁸

1.3.3. Ön Oylama

İlke oylaması (Votation de Principe) olarak da adlandırılabilen ön oylamada (Votation Préalable) ortada oylanacak somut bir hukuki düzenleme veya karar yoktur. Burada seçmenler bir hukuki düzenlemede değişiklik yapılma fikrinin yerinde olup olmadığına karar verirler. Ön oylama çeşitli şekillerde gerçekleşebilir. Örneğin İsviçre federal düzeyde, anayasada toptan değişiklik yapılmasına ilişkin halk girişiminin ve Federal Meclisin gündemine almayı reddettiği tasarısız halk girişimlerinin oylanması, ilke oylaması niteliğindedir. (İsviçre. Any. Md. 140/2)²⁰⁹ Ön oylama yöntemine Amerikan eyaletlerinde de rastlanır. Bu çerçevede anayasanın toptan değiştirilmesi amacıyla kurucu meclis seçilmesi için önceden bir referandum düzenlenmesi ön görülmüştür.

2.HALK GİRİŞİMİ

2.1. Ayrımlar

2.1.1. Tasarılı ve Tasarısız Girişim

Bu ayrım İsviçre’de gözlenmektedir. İsviçre anayasa hukukunda kısmi değişiklik yapmaya yönelik halk girişimleri, genel hatları ile tasarlanmış (*Conçue en Termes Généraux*) ve ayrıntılarıyla yazılmış (*Rédigée de Toutes Pièces*) girişim olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır.²¹⁰ Bunlardan ilki ile tasarısız, ikincisi ile tasarılı girişimler kastedilmektedir. Anayasada kısmi değişiklik yapmak isteyen seçmenler, tasarılı veya tasarısız girişim usullerinden istediğini kullanabilir. Ancak Anayasanın toptan değiştirilmesi söz konusu olduğu zaman bu sadece teklif şeklinde, yani tasarısız girişim olarak gerçekleştirilebilir. (İsviçre Any., Md.138)

²⁰⁸ Auer, Malinverni ve Hottelier, **Op.cit.**,s 188.

²⁰⁹ **Ibid**, s. 188.

²¹⁰ Griesel, **Op.cit.**, s.214, 238.

Tasarısız girişim, gerçekleştirilmek istenen anayasa değişikliği veya yasal düzenlemenin yürürlüğe girmeye hazır bir kanun veya anayasa metni şeklinde değil de bir iki paragraflık kısa bir metin halinde yasama organına sunulmasıdır.²¹¹ Bu durumda eğer girişim metni ilk haliyle yürürlüğe konulabilecek şekildeyse tasarılı girişim, değilse, tasarısız girişim vardır. Tasarısız girişim, yasama organına sunulmuş olan ve gerçekleştirilmek istenen anayasal düzenlemenin ana fikrini içeren bir dilekçe veya talep niteliğinde bir metindir.²¹²

İsviçre’de Federal düzeyde kısmi anayasa değişiklikleri için tasarısız girişim ön görülmektedir. (Any-İsviçre Md. 139) Konuya ilişkin geçerli olan 1999 tarihli İsviçre anayasa metnine bakıldığında tasarısız girişimin bir tarifinin yapılmadığı görülmektedir. Ondan önce yürürlükte olan 1874 Anayasa metninde ise hem her iki girişim türünü de kapsayacak bir tarifle halk girişimi ile yeni bir anayasa metnini kabul edilebileceği ya da yürürlükteki anayasa metninde değişiklikler yapılabileceği düzenlenmiştir. Buradan tasarılı ve tasarısız tüm girişimlerin anayasanın hangi maddesinde değişiklik yapmaya yönelik olduğunun belirtilmesi gerektiği sonucu çıkmaktadır. Bundan başka bir halk girişiminde hangi anayasa maddelerinde değişiklik yapılması istendiğinin belirtilmesi, gerçekleştirilmesi istenen anayasa değişikliklerinin anlam ve özünün belirtilmesi anlamına gelmektedir. Bu halk girişiminde bulunması gereken en temel unsurdur. Aksi halde ilgili girişim uygulanamayacağı gerekçesiyle reddedilecektir.²¹³

Bir metnin tasarılı mı yoksa tasarısız girişim mi olduğunu anlamak için maddi ve şekli kriterlere başvurulabilir. Şekli kriterlere göre bir metin kanun maddesi gibi madde numaraları verilerek değil, alelade düz yazı şeklinde kaleme alınmışsa ve/veya metnin tasarısız girişim olduğu yönünde bir ibare varsa o metin tasarısız girişim olarak ele alınacaktır. Burada girişimcilerin iradesi önem taşır. Griesel, bu konuda herhangi bir yasal düzenleme olamamakla

²¹¹ Çeşitli tasarısız girişim metinleri için bkz: www.admin.ch

²¹² Griesel, **Op.cit.**, s.216.

²¹³ **Ibid**, s.216.

birlikte, metnin tasarısız girişim olduğu açıkça belirtiliyorsa, Federal Meclisin bununla bağlı olduğunu belirtmektedir.²¹⁴

Şekli kriterin yetersiz kaldığı noktalarda yani bir girişim metninin tasarılı olup olmadığının belirtilmemesi durumunda maddi kritere başvurmak gerekecektir. Buna göre normatif niteliğe sahip olmayan, yani doğrudan uygulanabilir hukuk kuralları içermeyen metinler tasarısız girişim olarak ele alınmalıdır. Ancak bu kriter de kendi içinde bir takım çelişkileri beraberinde getirmektedir. Çünkü anayasaların doğrudan veya kanun yoluyla uygulanan üst norm olma özelliklerinin yanında, ulusun soyut amaç veya ideallerini belirten ve geçmişte yaşanmış ortak anıların dile getirildiği yönü de vardır. Halk girişimi konu itibarı ile anayasada belirtilen hukuki sınırlamalar dışında bir sınırlamaya tabi olmadığına göre bir halk girişimi ile hiçbir normatif özelliği olmayan metinlerin de tasarılı girişim adı altında doğrudan halkoyuna sunulmasına bir engel yoktur.²¹⁵

Tasarısız Girişimlerde Ayrıntı Sorunu: Bir girişim metninde girişimin tasarısız girişim olduğu belirtilmiş olmasına rağmen gerçekleştirilmesi istenen anayasa değişiklikleri oldukça ayrıntılı ve tüketici bir tarzda kaleme alınmış olabilir.²¹⁶ Anayasaya göre tasarısız halk girişimi söz konusu olduğunda Federal Meclis, halk girişiminin ana fikri uyarınca bir anayasa değişikliği hazırlar. (İsviçre Any- Md. 139/4) Bu noktada şu soruyu da sormak gerekir: Acaba Federal Meclis tasarısız girişim sürecinde anayasa değişiklik metnini hazırlarken girişimcilerin fikirleri ile ne dereceye kadar bağlı olacaktır?²¹⁷ Örneğin alkolizme karşı başlatılan girişimde alkolizmi önlemeyi ana fikir olarak ele alıp talep edilen vergilendirme yerine kendisi başka

²¹⁴ Griesel, **Op.cit.**, s.216-217.

²¹⁵ **Ibid**, s.216.

²¹⁶ 1963 yılında alkolle mücadele başlığıyla gündeme getirilen girişim de tasarısız olduğu metinde belirtilmiştir. Öte yandan bu metin de oldukça ayrıntılı düzenlemeler içermekteydi. Örneğin birinci paragrafta şu ifadeler yer verilmiştir: “Alkolizmi engellemek ve trafikte güvenliği sağlamak amacıyla bütün alkollü içkilere vergi konulmalıdır. Vergilendirme oranı alkol oranına göre arttırılacak olup, fazla tüketimi caydırıcı bir şekilde hesaplanacaktır.” Buradan anlaşıldığı gibi tasarısız girişimler her zaman adlarında belirtildiği gibi genel hatlarıyla yapılmış teklifler olmayıp, oldukça ayrıntılı düzenlemeler içerebilmektedir. (**Ibid**, s. 214)

²¹⁷ **Ibid**, s.222.

önlem geliştirebilir mi? Anayasa metnine göre bu mümkün gibi görünmektedir. Öte yandan yasal düzenlemeler Federal Meclisin hareket alanını oldukça sınırlamaktadır. Parlamento Kanununa göre Federal Meclis tarafından hazırlanacak olan tasarı, girişim metni ile ön görülen içerik ve amaçları kesinlikle yansıtmalıdır. Federal Konsey bu düzenlemeyi şu şekilde yorumlamıştır: Federal Meclisin hazırladığı tasarı, amaç, içerik ve araç açısından girişim metniyle uyum içinde olmalı detaylar hususunda Federal Meclis serbest olmalıdır.²¹⁸

2.1.2. Doğrudan ve Dolaylı Girişim

Bu ayrım ABD’de gözlenmektedir. Anayasa değişiklikleri veya kanun tasarıları doğrudan halkoyuna sunuluyorsa doğrudan girişim vardır. Doğrudan girişim söz konusu olduğunda halkoyunda kabul edilen metin doğrudan yürürlüğe girer.

Buna karşılık dolaylı girişimde, gündeme getirilen anayasa değişikliği veya kanun teklifleri doğrudan halkoyuna sunulmaz. Bu tip girişimde yasama organına istenilen yasal düzenlemeyi kabul etmesi için bir fırsat verilir. Bu usul Maine, Massachusetts, Michigan, Nevada, South Dakota gibi Amerikan eyaletlerinde uygulanmaktadır. İlk aşamada girişim tasarısı bir dilekçe ile birlikte yasama organına sunulur. Bu usulde yasama organının belirli bir süre içerisinde kendisine gelen tasarıyı kabul etmesi gerekmektedir. Eğer bu süre zarfında istenilen yasal düzenleme kabul edilmemişse, yasa teklifi reddedilirse veya gündeme getirenlerin öngördüğünün aksine aşırı bir şekilde değişikliğe uğrarsa ilgili kişiler orijinal metni gerekli imzaları toplamak suretiyle halkoyuna sunabilirler.²¹⁹

Dolaylı girişim usulünü savunanlar, bu kurumun yasama organının yasa yapım sürecine daha etkin bir şekilde katılımını sağladığını ve yasama organını normalde ele almaktan kaçınacağı meselelere ilişkin kararlar almak zorunda bırakmak suretiyle temsili demokrasi kurumunu güçlendirdiğini ileri sürmektedirler. Doğrudan girişimlerde eksik olan uzlaşma ve sağduyu ortamı da bu sayede sağlanmış olmaktadır. Aleyhte düşünenler ise bu yöntemin

²¹⁸ **Ibid**, s.222.

²¹⁹ Cronin, **Op.cit.**, s.241.

doğrudan demokrasi araçlarının etkin bir şekilde kullanılmasını engellemek isteyen çevrelerce kötüye kullanıma açık olduğunu belirtmektedir. Bu çerçevede, bu usulün kullanıldığı eyaletlerde yasama organının kendisine sunulan teklifleri her zaman reddettiği hatırlatılmakta ve doğrudan halk girişimi usulünde de yasama organının her zaman alternatif yasa çıkartma (karşı tasarı) olanağı olduğu için böyle bir kurumun gereksiz olduğu ileri sürülmektedir. Bu görüşleri değerlendiren Cronin, dolaylı girişimin yasa değişikliği sürecini uzattığını kabul etmekle birlikte seçmenlerin ileri sürdüğü bir metnin yasama organında gözden geçirilmesi açısından işlevsel olduğunu belirtmekte ve doğrudan girişim usulüne yer vermeyen eyaletlerin bu kurumu benimsemesini tavsiye etmektedir.²²⁰

2.2. Usul

Bu başlık altında asıl olarak İsviçre federal düzeydeki anayasa değişikliği girişimi örneğinden yola çıkılarak halk girişiminin başlatılmasından nihayetindeki halkoylamasına kadar takip edilecek usul kuralları anlatılacak, Amerikan Eyaletleri açısından yer yer önemli görülen farklılıklara değinilecektir. Amerikan eyaletlerinin İsviçre'deki halk girişimi kurumundan ayrılan diğer yönleri ise bu kısmın sonunda Kaliforniya örneği ele alınarak incelenecektir.

2.2.1.Girişimin Başlatılması

2.2.1.1. Metnin Hazırlanması

Bir halk girişiminin başlatılabilmesi için ilk aşamada bir metin hazırlamak gerekir. Metin birden çok kişi tarafından ortak bir çalışma sonucu hazırlanabileceği gibi, tek bir kişi tarafından da hazırlanabilir. Bundan başka bir metin hazırlayabilmek için hukukçu, siyaset bilimci veya siyasetçi hatta vatandaş olmaya bile gerek yoktur. Metnin hazırlanmasının herhangi bir koşulla sınırlanmamış olması, hatalı ve eksik metinlerin halk girişimlerine konu edilmesi ve bunun sonucunda girişimle hedeflenen amaçların hatalı ve eksik bir şekilde dile getirilmesi gibi uygulamada çeşitli sorunlar yaratabilmektedir.²²¹

2.2.1.2.Girişimi Başlatma Hakkı Olanlar

²²⁰ Ibid, s.241-242.

²²¹ Griesel, Op.cit., s.165.

Metin hazırlama sürecindeki serbestliğin aksine, bu metnin halk girişimi olarak gündeme getirilmesi bir takım kurallara bağlıdır. İsviçre’de federal düzeyde halk girişimi tek bir kişi tarafından başlatılamaz. Bir halk girişimi, reşit ve siyasi haklara sahip İsviçre vatandaşlarından en az yedi en çok yirmi yedi kişiden oluşan bir komite tarafından başlatılabilir. Girişimi başlatan bu komiteye girişim komitesi denmektedir. Girişim komitesi, bir girişimin halkoyuna sunulması aşamasına kadar gerekli işlemleri gerçekleştiren bir organ niteliğindedir.²²²

Buna karşın halk girişimi uygulanan Amerikan eyaletlerinin hemen hemen hepsinde tek bir kişinin imzası bir girişimin başlatılması için yeterli olmaktadır.²²³

2.2.1.3. Girişim Metninin İmzaya Açılmak Üzere Yetkili Makama

Teslim Edilmesi ve Yayımlanması

Bir girişim başlatmak isteyen girişim komitesi, ilk aşamada girişim metninin de eklendiği bir imza listesi hazırlar.²²⁴ Bu liste hazırlandıktan sonra girişim metni, Federal Kançılaryaya gönderilir. Kançılaryaya listeyi ön incelemeden geçirir. Metnin başlığında dil veya mantık hatası olan, anlam karışıklığına yol açabilecek ticari veya kişisel reklam içeren ifadeler varsa bunları kendiliğinden düzeltir. Kançılaryaya ilk incelemesini gerçekleştirdikten sonra metni Resmi Gazetede yayımlar (*Feuille Fédérale*). Görüldüğü gibi Federal Kançılaryanın ön incelemesi oldukça sınırlıdır. Bu incelemede metnin hukuka uygunluğu incelenmez. Hukuki inceleme, Federal Meclis tarafından daha sonraki aşamada gerçekleştirilir.²²⁵

2.2.1.4. Metnin İmzaya Açılması ve İmzaların Toplanması

²²² **Ibid**, s.166.

²²³ Birden fazla kişinin imzasını arayan eyaletler aradıkları imza sayıları ile birlikte şu şekildedir : Massachussets:10 Kuzey Dakota ve Oregon : 25 Utah : Konusu kanun olan girişimler için 5 Wyoming : 100, Zimmerman, Joseph F. **The Initiative: Citizen Law-Making**, (Westport, Conn. : Praeger, 1999)s. 31

²²⁴ İmza listesinde başkaca şunların bulunması gerekmektedir: Girişim komitesinde yer alan kişilerin ad soyad ve adresleri, kayıtsız şartsız çekilme şartı, imzaların toplanması ve\veya sayılması aşamasında sahtecilik yapanların Federal Ceza kanunu uyarınca cezalandırılacağına ilişkin uyarı ve imzacıların nerde oy vereceğinin belirtilmesi. (LDP Md. 68)

²²⁵ Auer, Malinverni ve Hottelier, **Op.cit.**, s.233.; Griesel, **Op.cit.**, s.170.

Halk girişimi metninin Federal Kançılara tarafından Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren, 100.000 imzanın 18 ay içerisinde toplanarak metnin yeniden Federal Kançılara teslim edilmesi gerekir. Bu sınırlamanın temelinde bir halk girişiminin belirsiz bir süre askıda kalmasının ve imza atan vatandaşların attıkları imza ile girişimcilerin istediği kadar uzun süre bağlı kalmak zorunda olmalarının hukuk güvenliğini zedelediği fikri yatmaktadır.²²⁶ Yeterli sayıda imza toplandıktan sonra imza listeleri, imzaların gerçekliğini inceleyecek olan ve imzacıların oy verme yeterliliğine sahip kişilerden oluştuğuna dair onayı gerçekleştirecek olan kantonlarda bulunan yetkili makamlara teslim edilir. Girişimi başlatanlar 18 ay dolmadan yeterli imzaları toplayarak ilgili kanton makamları tarafından onaylanmış imza listelerini, tek bir seferde Federal Kançılara teslim etmek zorundadırlar. (LDP Md. 71/1) Bu sürenin aşılması halinde yeterli imzalar toplanmış olsa bile bu imzalar geçerliliğini yitirir ve girişim kadük olur. Bundan başka girişim komitesi yeterli imzaların toplanması halinde dahi girişimi işlemde kaldırabilir.²²⁷ Federal Kançılara, kendisine gelen imza listesini inceler, yeterli sayıda imzaya ulaşıp ulaşılmadığını tespit eder ve bu tespitini Resmi Gazetede yayımlar. Federal Kançılaryanın gerek imzaların toplanmasından önce gerekse imzaların doğruluğuna ilişkin kararları idari işlem niteliğindedir. Bu işlemlere karşı Federal Mahkeme’de yargı yolu her zaman açıktır.²²⁸

2.2.1.5. Girişimin Geri Çekilmesi

Halk girişimi, Federal Kançılaryanın Resmi Gazetede kararının yayımlanması ile Federal Konseyin halkoylamasının tarihini belirlemesine kadar geçen sürede girişim komitesinin salt çoğunluğunun kararıyla geri çekilebilir (LDP Md. 73) Bir girişimin geri çekilmesi oldukça sıklıkla gerçekleşmektedir. Çünkü uygulamada Federal Meclis, çoğunlukla doğrudan veya dolaylı bir karşı tasarı hazırlayarak girişimcilerin isteklerini karşılamaktadır.²²⁹

²²⁶ Griesel, **Op.cit.**, s.168.

²²⁷ **Ibid**, s.168-169.

²²⁸ **Ibid**, s.171.

²²⁹ Auer, Malinverni ve Hottelier, **Op.cit.**, s.235.; Griesel, **Op.cit.**, s.172-175.

2.2.1.6. Metnin Halk Oyuna Sunulmadan Önce Yetkili Organlar Tarafından İncelenmesi

Tasarılı ve tasarısız her iki girişim türü öncelikle federal yürütme organı olan Federal Konseyin incelemesinden geçer. Federal Konseyin girişimin kendisine gelişinden itibaren Federal Meclise sunmadan önce incelemek için bir yıl süresi vardır. Bu süre sonunda Federal Konsey, girişimi hukukiliği ve yerindeliği hakkındaki görüşü ile birlikte Federal Meclise gönderir. Tasarılı girişimler için geçerli olmak üzere, eğer Federal Konsey Federal Meclise bir karşı tasarı sunarsa, ya da halk girişiminin öngördüğü düzenlemeye benzer bir kanun tasarısı; yani dolaylı bir karşı tasarı sunarsa bu süre 18 aya çıkar.²³⁰

2.2.1.7. Doğrudan Girişimlerde Girişimin Yetkili Organlar Tarafından Halkoyuna Sunulabilmesi İçin Aranan Koşullar

2.2.1.7.1. Hukuki Koşullar

Şekil Birliği: İsviçre Federal düzeyde Anayasayı kısmen değiştirmeye yönelik halk girişimini gerçekleştirenler tasarılı veya tasarısız yöntemlerden birisi seçmek zorundadırlar. Bu iki şeklin karışımı mümkün değildir. Bundan başka anayasanın tamamen değiştirilmesine yönelik girişim sadece tasarısız girişimle yapılır.²³¹

Konu Birliği: Bir girişimin farklı kısımları arasında esas açısından içkin bir bağlantının bulunması (*rappor intrinsèque*) gerekir. (LDP 75/2) Bu düzenlemenin amacı, birbiriyle bağlantısı olmayan alakasız konuların tek bir girişim ile gündeme getirilerek seçmenlerin tek bir oylama ile birbiriyle alakalı olmayan konuları oylamaya zorlamanın engellenmesidir.²³² Konu birliği kuralı, diğer doğrudan demokrasi araçlarının uygulanmasında da demokratik ilkeler açısından hayati önem arz etmektedir. Bu husus aşağıda ayrıntılı olarak incelenmektedir.

²³⁰ Auer, Malinverni ve Hottelier, **Op.cit.**, s.236.

²³¹ **Ibid.**, s. 236.

²³² **Ibid.**, s.237.

Uluslararası Amir Hükümlere Uygunluk: Uluslararası amir hükümlere aykırı olan halk girişimleri hukuka aykırı kabul edilmektedir. Örneğin geldikleri ülkede işkence veya insanlık dışı muameleye maruz kalacağı düşünülen sığınmacıların geldikleri ülkeye iade edilmemesi ilkesine aykırı kanun çıkarılmaz.²³³

Seviye Birliği: Seviye birliği, anayasa değişikliği yanında kanun gibi farklı seviyedeki normlar için halk girişimi imkanının tanındığı sistemlerde söz konusudur. Bu kurala göre bir girişimde hem kanun değişikliği hem de anayasa değişikliği aynı anda olamaz. İsviçre kanton düzeyinde bu şart aranmaktadır. İsviçre Federal Mahkemesi aynı anda hem kanun hem de anayasa değişikliği içeren bir girişimin iptal edilmesini onaylamaktadır. Öte yandan Mahkeme'ye göre, bir halk girişiminin kanun girişimi adıyla yapılmasına rağmen içeriği itibarı ile anayasal düzeyde olması, o girişimin iptali sonucunu doğurmaz. Sadece anayasa girişimi gibi işlem görür.²³⁴

Üst Normlara Uygunluk: İsviçre'de Kantonlardaki halk girişimlerinin Federal Anayasayla belirlenmiş olan yetki dağılımına aykırılık teşkil etmemesi gerekir. Bundan başka federal anayasa ve kanton anayasaları ve uluslar arası anlaşmalar ile ifadesini bulan temel hak ve özgürlükler de kanton düzeyinde yapılan yasal düzenlemelere üst norm teşkil eder. Örneğin Zürih'de vatandaşlığa alınmayı halk oylamasına bağlamak isteyen bir komün girişimi Federal Anayasaya aykırı bulunmuştur. Federal Mahkeme bu girişimin Federal Anayasanın 29/2 maddesindeki hukuki dinlenilme hakkı ile 8. maddedeki eşitlik ilkesine aykırı olduğu kararına varmıştır.²³⁵

2.2.1.7.2. Yerindelik Koşulu

İsviçre tipi halk girişiminde ön görülen 'yerindelik' şartı aslında Federal Meclisin gündemdeki halk girişimine karşı sahip olduğu engelleyici bir silah niteliğindedir. Adından

²³³ **Ibid**, s.238,.

²³⁴ **Ibid**, 266.

²³⁵ Federal Mahkemenin 09.07.2003 tarihli kararı ATF 129 I 232 (<http://www.bger.ch>) E.T:12.10.2009

anlaşıldığı üzere yerindelik incelemesi, hukukilik incelemesinden farklı olarak Federal Meclisin takdir hakkına sahip olduğu bir süreçtir. Burada alınan karar, tamamen siyasidir. Bu nedenle yerindelik kararı, halkoyuna sunularak son karar seçmenlere bırakılır. Bu çerçevede Federal Meclis, girişimin hukuka uygunluğuna karar verdikten sonra girişimle gerçekleştirilmek istenen anayasa değişikliğine gerek olup olmadığına karar verecektir.

Federal Meclisin yerindelik incelemesi sonucunda alacağı karar ve bunun sonuçlarını girişimin tasarılı ve tasarısız olmasına göre ikiye ayırarak incelemek gerekir. Tasarısız girişimde Federal Meclisin girişimin yerindeliği hakkında, **girişimin kendisine gelişinden** itibaren en geç iki yıl içerisinde karar vermesi gerekir. İki yıllık süre Federal Meclisin karar hakkını kullanabilmesi için hak düşürücü süredir. Bu süre zarfında karara varılmamışsa, Federal Konsey girişimi halkoyuna sunar. İki yıllık süre zarfında Federal Meclis girişimin yerinde olmadığı kararına varırsa girişim, üzerinde herhangi bir değişiklik yapılmadan halkoyuna sunulur. Burada seçmenler, Federal Meclisin yerine geçerek girişimin yerinde olup olmadığına, yani tasarısız girişim metninde bahsi geçen amaçlara yönelik anayasa değişikliğinin gerçekleştirilmesine gerek olup olmadığına karar verecektir. Bu halk oylamasında kantonların çoğunluğunun kabul oyuna gerek olmayıp sadece ülke genelindeki seçmen çoğunluğunun oyu yeterlidir. (İsviçre Any. Md. 140/2-b) Halkoylaması girişim lehine sonuçlanırsa Federal Meclis gerekli anayasa değişiklik metnini hazırlamak zorundadır. Bu metin hazırlandıktan sonra yeniden halkoyuna sunulur. Federal meclis gerekli anayasa değişiklik tasarısını tasarısız girişim hakkında yapılan halk oylamasından itibaren hazırlamak zorundadır. Girişim halk oylamasında reddedilirse başarısızlığa uğramış sayılır ve gündemden düşer.

Federal Meclis girişimin yerinde olduğu kararına varırsa bu konuda aldığı bir parlamento kararını takiben Federal Konseyden buna ilişkin bir tasarı hazırlamasını ister. Bu istek üzerine Federal Konsey, genel ilkelerin belirtildiği bir teklif sunar. Federal Meclis iki yıl içerisinde buna dayanarak gerekli anayasa değişiklik metnini hazırlamak zorundadır. Bu süre içerisinde Federal Meclisi oluşturan meclislerin her biri kendi metni hakkında karara varmış olup ortak bir metin üzerinde anlaşamamışlarsa her iki metin de halkoyuna sunulur. (Lparl

Md.104/3) aksi halde Federal Meclisin hazırladığı metin, halkoyuna sunulur.²³⁶

Tasarılı girişimlere gelince; Federal Meclis, yerindelik kararını en geç otuz ay içerisinde almak zorundadır. Eğer Federal Meclisi oluşturan meclislerden herhangi birisi karşı tasarı gündeme getirir ya da dolaylı girişim şeklinde girişimin içeriği ile yakından ilgili bir yasal düzenlemeye girişirse bu süre en fazla bir yıl daha uzatılabilir. Bu süreler içerisinde herhangi bir karara varılmazsa Federal Konsey, girişim hakkında halk oylamasının gerçekleştirilmesine karar verir. Halkoylaması her durumda, girişimin başlatılmasından itibaren hesaplanmak üzere en geç beş yıl içinde gerçekleştirilmelidir.²³⁷

Federal Meclis tasarılı girişimin yerindeliği hakkında dört çeşit karara varabilir: Buna göre girişimin yerinde olduğuna karar verip kabul edilmesini tavsiye ederek girişimi halkoyuna sunabilir, girişimin reddedilmesini tavsiye ederek girişimi halkoyuna sunabilir, girişimin içeriğine benzer düzenlemeler içeren doğrudan veya dolaylı bir karşı tasarı oluşturur ve bunun kabul edilmesini tavsiye ederek her iki metni halkoyuna sunabilir. Meclis, son olarak, girişimin yerindeliği hakkında hiçbir yorum yapmaksızın girişimi halkoyuna sunabilir. Federal Meclis, çok nadiren girişimlerin yerinde olduğu doğrultusunda karar vermekte yani kabul edilmesini tavsiye etmektedir. Girişimin kabul edilmesi için oylamaya katılanların ve kantoların salt çoğunluğu gerekmektedir.²³⁸

2.2.1.8. Yasama Organının Karşı Tasarı Hazırlaması

Federal Meclis, halk girişimi başlatıldığında kendisi de bir karşı tasarı hazırlayarak halkoyuna sunabilir. (İsviçre.Any. Md.139/3) Federal Meclise karşı tasarı gerçekleştirme yetkisinin verilmesinde iki temel kaygı etkili olmuştur. Bunlardan ilki deneyimsiz girişim komiteleri tarafından hazırlanmış hatalı, eksik metinlerin düzeltilmiş alternatiflerinin halk oyuna sunulabilme imkânı, diğeri ise girişimle gündeme getirilen metindeki içeriğe ilkesel

²³⁶ Griesel, **Op.cit.**, s.219-221.

²³⁷ Auer , Malinverni ve Hottelier, **Op.cit.**, s. 242.

²³⁸ **Ibid**, s.242-243.

olarak katılmakla birlikte kimi farklı düzenlemelerle girişim sürecine müdahale olanağının sağlanması.²³⁹ Karşı tasarı halk girişimi karşısında, yasama organına bir manevra olanağı tanıdığı gibi seçmenlere de daha zengin bir seçenek sunmaktadır. Bundan başka karşı tasarı, halk girişimi ile öne sürülen tasarının gerek yazılış gerekse içerik açısından daha kaliteli bir hale getirilmesine olanak sağlamaktadır. Böylece, bu kurum doğrudan demokrasi ile temsili demokrasi kurumlarının dengelendiği ve iki kurum arasında iletişimin sağlandığı bir araç niteliğindedir. Halk girişimi bir yandan seçmenlere konu sınırlaması olmaksızın gündem belirleme olanağı sağlarken, diğer yandan karşı tasarı sayesinde kamu çıkarlarının gözetilerek bir dengeye ulaşılması sağlanmaktadır.²⁴⁰

Uygulamada 2004 yılı itibarı ile 33 defa karşı tasarı yöntemine başvurulmuştur. Bunlardan 18 tanesinde girişim geri çekilmiş, 13 karşı tasarı reddedilirken 19 tanesi kabul edilmiştir.²⁴¹ Bundan başka uygulamada Federal Meclis, karşı tasarı hazırlamak yerine halk girişiminin içeriğini, kanun olarak kabul etme yoluna da gitmektedir.²⁴²

Buna karşılık 1988 yılında oylama usulünde yapılan değişikliğe kadar bu kurum, ciddi eleştirilerle karşı karşıya kalmıştır. 1984 yılına kadar yürürlükte olan oylama usulüne göre, halk girişimi ile karşı tasarının aynı anda halkoyuna sunulması halinde seçmenlerin girişim veya karşı tasarı metninden birisini tercih etmesi şeklinde gerçekleşiyordu. Bu yöntemle göre oy pusulasında girişim ve karşı tasarının yürürlüğe girmesinin istenip istenilmediği iki ayrı soru ile sorulmakta ve seçmenler sadece tek bir tasarıdan yana tercih koyabilmekteydiler. Bu uygulama, Federal Meclisin halk girişimlerini başarısızlığa uğratmak için bir karşı tasarı hazırlayarak mevcut anayasal düzenlemenin değişmesini isteyenlerin oylarını böldüğü, böylece halk girişimi kurumunun etkinliğini büyük ölçüde yitirmesine yol açtığı gerekçesiyle

²³⁹ Griesel, **Op.cit.**, s.275.

²⁴⁰ **Ibid**, s.276-277.

²⁴¹ **Ibid**, s.276.

²⁴² Delley, Jean-Daniel. “L’initiative populaire dans le processus de decision,” **Sans delais et sans limites ? l’initiative populaire a la croisee des chemins**, Yayına Hazırlayan : Andeas Auer (Bale (e.t.c) :Helbing et Lichtenhahn,ss. 19-24.2001), s.22.

eleştirilmiştir. Bu sorunu aşmak için oylama usulü ‘çifte evet’ adıyla yeniden düzenlenmiştir.²⁴³

2.2.1.9 Oylama

İsviçre Federal düzeyde halk girişiminin kabul edilmiş sayılabilmesi için hem genel seçmen sayısının hem de kantonların salt çoğunluğunun oyunu alması gerekir. Federal Meclisin karşı tasarı sunması halinde her iki metin tek bir oy pusulası ile aynı anda halk oyuna sunulur (Any-İsviçre Md 139/6 139/1) ve çifte evet (*double oui*) usulüne göre oylanır. Bu yönteme göre halk oylamasında seçmene üç tane soru sorulur:

- 1) Halk Girişimini Kabul Ediyor musunuz?
- 2) Federal Meclis’in karşı tasarısını kabul ediyor musunuz?
- 3) Halk ve kantonlar hem halk girişimini hem de karşı tasarıyı kabul ederlerse bunlardan hangisinin yürürlüğe girmesini istiyorsunuz?

Bu sorulardan ilk ikisi temel, üçüncüsü tamamlayıcı sorudur. Oylamaya katılanlar, halk girişimi veya karşı tasarıdan sadece bir tanesini tercih edebilecekleri gibi, her iki soruya da aynı anda evet yanıtı verebilirler. Tamamlayıcı olan üçüncü soruya ise her iki tasarıya verilen oyların salt çoğunluğunu alması halinde başvurulacaktır. Eğer tasarılarından sadece bir tanesi hem oy verenlerin hem de kantonların salt çoğunluğunun oyunu almışsa bu tasarı yürürlüğe girer. Bu iki durumda üçüncü soru bir anlam ifade etmeyecektir. Eğer metinlerin her ikisi de oy verenlerin ve kantonların çoğunluğunun oyunu almışsa üçüncü soruya ne yanıt verildiğine bakılır. Eğer üçüncü soruda girişim veya karşı tasarı metninden bir tanesi hem seçmelerin hem de kantonların çoğunluğu tarafından tercih edilmişse yürürlüğe o girer. Buna karşın oy verenlerin ve kantonların çoğunluğunun tercihlerinin farklı olması halinde her iki metin için seçmenlerin ve kantonların verdiği oyların yüzdeleri toplanır ve toplamda en çok yüzdeye ulaşan tasarı yürürlüğe girer.²⁴⁴ Eğer her iki tasarı da salt çoğunluğa ulaşamamışsa ikisi de reddedilmiş sayılır ve anayasadaki eski düzenleme yürürlükte kalmaya devam eder.

²⁴³ Auer, Malinverni ve Hottelier, **Op.cit.**, s.243-244 ; Andreas Auer, “La souveraineté populaire et les limites du droit d’initiative” **Sans délais et sans limites? l’initiative populaire à la croisée des chemins**, Yayına Hazırlayan : Andeas Auer , (Bale (e.t.c) :Helbing et Lichtenhahn,2001, ss.73-87),s.82.

²⁴⁴ Auer, Malinverni ve Hottelier, **Op.cit.**,243-244.

2.3. Kaliforniya’da Halk Girişimi Kurumu²⁴⁵

Kaliforniya’da seviye birliği kuralı yoktur. Seçmenler aynı anda anayasa değişikliği ve kanun girişimi başlatabilirler. Kaliforniya tipi halk girişiminin İsviçre’den ayrıldığı bir diğer nokta, yürütme organı olan, Eyalet Valisinin süreçten tamamen dışlanmış olmasıdır. Parlamento’ya ise sınırlı bir yer verilmiş ve eyalet yasama organı İsviçre’ye nazaran oldukça zayıf yetkilerle donatılmıştır. Örneğin parlamentonun, en geç oylamadan otuz gün öncesine kadar konuyla ilgili görüşme yapması mümkündür. Ancak bu görüşmenin sonunda her hangi bir karar alınamaz. Ayrıca parlamentonun girişimin ret veya kabul edilmesi yönünde görüş bildirme yetkisi yoktur. Oylamadan önce seçmenlere, gündemdeki tasarının konusuna ilişkin resmi açıklama gönderilir ama bu açıklamada, resmi makamlar hiçbir şekilde görüş belirtmezler.

Karşı tasarı söz konusu olduğunda, bu araç Anayasada ön görülmüş olmasına rağmen parlamento çok nadiren bu yetkisini kullanmaktadır. Bu durumun nedeni Kaliforniya’da girişimin geri çekilmesinin yasaklanması ve oylamadan önceki bekleme süresinin çok kısa olmasıdır. Gerçekten de Kaliforniya’daki girişimlerin oylanması için ön görülen bekleme süreleri, İsviçre’de ön görülenlere göre oldukça kısadır. Halkoylaması, oylamaya gidebilmek için gerekli şartların sağlanmasından sonra, bir sonraki genel seçimlerin tarihine göre 131 günle 619 gün arasındaki bir süre içerisinde gerçekleştirilir.²⁴⁶ En kötü ihtimalle 619 günlük süre bile İsviçre’yle kıyaslandığında çok kısadır. Bu nedenle parlamentonun bu kadar kısa süre içinde bir karşı tasarı hazırlaması uygulamada mümkün olmamaktadır. Karşı tasarı pratiğinin gelişmemiş olmasının bir diğer sebebi halk girişiminin geri çekilmesinin yasaklanmış olmasıdır. Bu bağlamda, girişimin geri çekilebilmesi olasılığının olmaması, parlamento ve girişimciler arasında bir diyalog ve pazarlık sürecini olanaksız kılmakta, parlamento’yu da karşı tasarı hazırlaması için gereksinim duyduğu motivasyondan yoksun bırakmaktadır.

²⁴⁵ Nicolas Von Arx, Arx, Nicholas Von. “L’expérience américaine: l’initiative directe en Californie,” **Sans délais et sans limites? l’initiative populaire à la croisée des chemins**, (2001, ss.27-42)

²⁴⁶ Kaliforniya’da halk oylamaları, diğer seçimlerle birlikte gerçekleştirilir. Eyalette, iki yılda bir olmak üzere sırasıyla Mart ve Kasım aylarında, seçimler gerçekleştirilmektedir. (**Ibid**, s.34.)

Kaliforniya’da karşı tasarı parlamentoda değil, parlamento dışından gelmektedir. Karşı tasarı, belirli bir halk girişimine karşı olan çevreler tarafından etkin bir şekilde kullanılmaktadır. Bir girişime karşı olanlar, küçük farklarla benzer düzenlemeler içeren bir, hatta birden çok karşı tasarı hazırlayarak oyları bölme stratejisi gütmektedirler. Örneğin 1990 yılında oylanan on üç halk girişiminden sekiz tanesi karşı girişimlerden oluşmuştur.²⁴⁷

3.HUKUKİ SORUNLAR

3.1. Yargısal Denetim

3.1.1. Genel Olarak

I. bölümdeki açıklamalardan hatırlanacağı üzere, doğrudan demokrasi lehindeki görüşler, yönetilenlerin rızası ve halkın arzusu gibi normatif meşruluk teorilerinden beslenmektedir. Öte yandan normatif meşruluğun diğer kanadını oluşturan özgürlük, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi yüksek değerler, kimi doğrudan demokrasi uygulamalarında çoğunluğun tercihleri ile çatışma halinde olabilmektedir. Demokrasi ile temel hak ve özgürlüklerin korunması arasındaki gerginlik, eskiden beri süregelen ve hala çözüm bekleyen bir sorundur. ABD Yüksek Mahkeme Başkanı Yargıç Earl Warren’in çok yerinde olarak belirttiği gibi, “Vatandaşların anayasal hakları sırf bir çoğunluk istedi diye ihlal edilemez”.²⁴⁸ Bu nedenle doğrudan demokrasinin yargısal denetime tabi tutulması hukuk devletinin bir gereği olarak zorunlu hale gelmektedir. Bu bağlamda yargısal denetimin gerekliliği üç temel gerekçeye dayanmaktadır. Öncelikle, halkoylamalarında kabul edilen yasal düzenlemeler, temsil organları tarafından kabul edilenlere oranla sadece siyasi ve sosyolojik açıdan artı bir meşruiyete sahiptir. Bu nedenle hukuki açıdan doğrudan demokrasi ve temsili usullerle kabul edilen kanunların aynı şekilde anayasaya uygunluk denetimine tabi olması gerekmektedir. Aynı doğrultuda halkoylamalarında kabul edilen yasal düzenlemeler, normlar hiyerarşisinde farklı konumlarda yer almaktadırlar. Bir ülkenin hukuk düzenine bu şekilde bir girdinin bulunması normlar hiyerarşisinin gözetilmesi açısından anayasaya uygunluk denetimini zorunlu kılmaktadır. Üçüncü olarak doğrudan demokrasi

²⁴⁷ **Ibid**, s.30-37.

²⁴⁸ Aktaran, Andreas Auer, **Le référendum et...**, s.128.

uygulamalarında halkın isteğinin özgürce dile getirilebilmesi için halkoylamasına ilişkin usul kurallarına uygunluk başta olmak üzere tüm sürecin yargısal denetime tabi olması şarttır.²⁴⁹

Doğrudan demokrasinin yargısal denetiminin konusunu halkoylamalarının yapısından kaynaklanan hukuki sorunlar teşkil etmektedir. Bu sorunlar şekli veya maddi (esasa ilişkin) özellikler taşıyabilir. Bu doğrultuda hukuki sorunlar üç ana başlık altında incelenebilir. İlk olarak doğrudan demokrasi yoluyla kabul edilen normların normlar hiyerarşisindeki yerine göre maddi açıdan anayasaya uygunluk denetimi yer almaktadır. Bir açıdan bakıldığında bu noktadaki yargısal denetim, normların esas açısından anayasaya uygunluk denetiminden başka bir şey değildir. Ne var ki- aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacağı gibi- uygulamada bir normun doğrudan demokrasi usulleri ile kabul edilmesi anayasaya uygunluk denetimi bağlamında bir takım tartışmaları beraberinde getirmiştir. Diğer iki gruba baktığımızda doğrudan demokrasi uygulamalarından kaynaklanan usule ilişkin meselelerin yargısal denetimin konusunu teşkil ettiği gözlenmektedir. İlk grupta, imzaların doğruluğu, ön görülen sürelerle uyulup uyulmadığı, metnin okunaklı olup olmadığı, ön görülen çoğunluğa uyulup uyulmadığı, kampanyanın ve oylamanın yürütülmesi gibi saf şekli ve usuli sorunlar yer almaktadır. Burada kurallar tartışmaya yer vermeyecek şekilde açık olduğu için yargıç bu tip sorunlarla karşılaştığında takdir marjı pek geniş olmayıp önündeki şekil kurallarını uygulamakla yetinecektir. İkinci olarak usule ilişkin olmakla birlikte yargıcın takdiri yetkiye sahip olduğu ve bu nedenle şekil açısından yargısal denetimin kimi durumlarda esas denetimine dönüşebildiği sorunlar yer almaktadır. Halk girişimlerinde tasarı metninin başlığı ve özetinin ya da referandum sorusunun anlaşılabilirliği ve konu birliği kuralı gibi konular bu gruba girmektedir. Bu açıdan örneğin, kimi Amerikan eyaletlerindeki yüksek mahkemeler konu birliği şartını bir şekil şartı olarak ele alarak halkoylamasına gidilmeden önce denetimde bulunurken, kimi eyaletlerde ise meselenin esasa dair olduğu düşünülerek oylamadan sonra denetim yoluna gidilmektedir. Şekil denetiminin esas denetimine dönüşmesi, halkoylamasına konu olacak metnin referandum

²⁴⁹ Marthe Fatin-Rouge Stefanini, **Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle**, (Paris:Economica), s.35-37.; Craig B.Holman ve Robert Stern, “Judicial Review of Ballot Initiatives: The Changing Role of State and Federal Courts,” **Loyola of Los Angeles Law Review**, Vol.31: 1239-1266, (1997-1998)

yasaklarına tabi olup olmadığının incelenmesi halinde de gündeme gelmektedir. Burada yargıç önüne gelen metnin anayasada belirtilen yasak kapsamına girip girmediğini belirlerken hiç şüphesiz bir yorum faaliyetinde bulunacaktır. Örneğin İtalyan Anayasa Mahkemesi, İtalyan Anayasasının ön gördüğü uluslararası anlaşmaların onaylanmasına dair kanunlara ilişkin yasağı (75/2) geniş yorumlamış ve yasağın, konusu uluslararası anlaşmaların uygulanması olan ve anlaşmaların uygulama alanına ilişkin kanunları da kapsamı gerektiğini belirtmiştir.²⁵⁰

3.1.2. Doğrudan Demokrasi Araçları İle Kabul Edilen Kanunların Değeri ve Yargısal Denetimi

Doğrudan demokrasi araçlarının bir şekilde siyasi karar alma sürecine dahil olduğu bütün sistemlerde, yargı organları halkoylaması yoluyla kabul edilen kanunların anayasaya uygunluğunu denetlerken temsil organlarında kabul edilenlere kıyasla daha temkinli davranmaktadırlar. Mahkemelerin bu tavrı, referandumlarla kabul edilen kanunların temsili usullerle kabul edilenlere göre fazladan bir değere ve artı meşruiyete sahip olup olmadığı tartışmalarını gündeme getirmiştir. Bu bağlamda yargısal çekingenliğin nedenleri çeşitli siyasi sistemlerdeki koşullara göre farklılıklar göstermektedir.

İlk olarak Fransa örneğini ele alırsak, Fransız Anayasa Konseyinin referandum yoluyla kabul edilen yasal düzenlemeleri denetlemekten kaçınması, hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanının anayasanın koruyucusu sıfatıyla hakim konumda olmasına bağlanmaktadır.²⁵¹ Anayasa Konseyi 1962 yılında verdiği bir kararında, referandum ve parlamento yoluyla kabul edilen kanunlar arasında bir ayrıma gitmiş ve bir kanunun referandum ile kabul edilmiş olması halinde o kanunu denetlemeye yetkili olmadığı kararına varmıştır. Konsey, Anayasanın 11 ve 60. Maddelerini bir arada değerlendirmiş ve referanduma başvurma kararının Cumhurbaşkanının takdirine bağlı olmasını dikkate alarak, böyle bir kararın alınması halinde Cumhurbaşkanının meselenin nihai çözümünü Anayasa Konseyine

²⁵⁰ Stefanini, **Op.cit.**, s.207-211.

²⁵¹ **Ibid**, s.52

değil, halka çözdürmek istediği sonucunu çıkarmıştır. Bundan başka Konsey, 1958 Anayasasının ruhunu da dikkate almış ve kurucu iktidarın Anayasa Konseyine verdiği yetkinin yürütme organı ile parlamento arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümü ile sınırlı olduğunu ileri sürmüştür.²⁵² Bu karar doktrinde eleştirilmiştir. Stefanini bu noktada karşılaştırmalı Anayasa hukuku dikkate alındığında Anayasa Hukukunda Anayasa Mahkemelerinin referandumlarda kabul edilen kanunların denetlenmesi için açık bir yetkilendirmeye ihtiyaç duymadıklarını, kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesine ilişkin genel bir yetki kuralının yeterli olması gerektiğini savunmuştur. Bundan başka Anayasa Konseyi Anayasanın giriş metnini Anayasanın bir parçası olarak kabul etmiş ve buna dayanarak farklı olaylarda yetkisini genişletebilmiştir. Bu bağlamda Konseyin çekingen davranması Cumhurbaşkanı De Gaulle'ün o dönem sahip olduğu siyasi nüfuza bağlanmaktadır.²⁵³

İsviçre'ye gelince, bu ülkede federal düzeyde bir Anayasa Mahkemesi yer almamaktadır. Ayrıca Yüksek Mahkeme sayılan Federal Mahkemenin federal kanunları denetlemesi, Anayasa tarafından yasaklanmaktadır. (İsviçre Any. Md.191) Ülkede Anayasaya uygunluk denetimine hukuki olmaktan çok siyasi bir anlam atfedilmektedir. Bu nedenle, Anayasanın üstünlüğünün gözetilmesi Federal Mahkeme yanında, Federal Meclis ve Federal Konsey gibi organlar tarafından ortak olarak gerçekleştirilmektedir.

Amerikan eyaletlerinde, doğrudan demokrasi araçları yolu ile kabul edilen kanunların denetlenmesindeki çekingenliğin teorik altyapısını Fransa'da olduğu gibi söz konusu kanunların halk tarafından doğrudan kabul edilmiş olması oluşturmaktadır.²⁵⁴ Öte yandan, yargıçların halkoylamaları ile kabul edilen kanunları denetlerken gösterdiği çekingenliğin nedeni olarak, yargıçların görev sürelerinin belirlenmesinin halkoylamaları yoluyla gerçekleşmesi gösterilmektedir. Birçok eyalette genel kural, bir yargıcın ilk atamada siyasi

²⁵² **Ibid**, s.57-59

²⁵³ **Ibid**, s.64

²⁵⁴ Frank I. Michelman, "Protecting the People from Themselves," or How Direct Can Democracy Be?," **UCLA Law Review** , Vol. 45: 1717-1732 (1997-1998). s. 1718

makamlar tarafından kısa bir süre için göreve getirilmesi, daha sonra görev süresinin uzatılmasının ‘Görevde Kalma Seçimi’ (Retention Election) adı altında yapılan halkoylamaları ile gerçekleşmesidir. Bundan başka kimi eyaletlerde bazı yargıçların geri çağırma (Recall) usulü ile her zaman görevden alınabilmelerine olanak sağlayan anayasal kurallar da mevcuttur. Yargıçların mesleki geleceklerinin bu derece seçmen çoğunluğuna bağımlı olması bir tesadüf değildir. Bu tür düzenlemeler, eyalet anayasalarına diğer doğrudan demokrasi araçları ile birlikte girmiştir. Bu nedenle, söz konusu düzenlemelerle doğrudan demokrasi araçları ile kabul edilen kanunların yargıçlar tarafından denetlenmesinin asgari seviyeye indirmenin amaçlandığı açıktır. Sonuç olarak yargıçlar, böyle bir sistemde ‘siyasi sorumluluk’ ile anayasanın üstünlüğünü koruma yükümlülüğü arasında sıkışmış durumda kalmaktadırlar.²⁵⁵ Öte yandan, eyaletler bazında yargı kararları ile halk girişimleri yolu ile gündeme gelen anayasa değişiklikleri arasında karşılıklı bir etkileşim mevcuttur. Seçmenler, eyalet mahkemelerinin vermiş olduğu bir kararı beğenmezse ilgili konuda anayasa değişikliğine gidebilmektedirler. Bu durum yargıçların vermiş olduğu kararın kamuoyunda ne gibi bir tepki doğurduğunu ölçebilmesi açısından işlevsel olmakta ve mahkemelerin halkın siyasi ve hukuki açıdan eğitimi için gerekli olan verileri sunmaktadır. Söz konusu anayasa değişikliklerinin temel hak ve özgürlükleri kabul edilemez şekilde sınırlandırması halinde, duruma Federal Yüksek Mahkeme müdahale edecek ve ilgili eyalet anayasa değişikliği Federal Anayasa uyarınca iptal edilebilecektir. Fischer, bu etkileşimin eyalet yüksek mahkemelerinin anayasa yargısında zengin içtihatlarla sahip olmasının temel etkenlerinden birisi olarak görmekte ve hatta Federal Yüksek Mahkeme’ye asıl öncülük eden fikirlerin bu mahkemelerden çıktığını ileri sürmektedir.²⁵⁶

Doğrudan demokrasi araçları ile kabul edilen kanunların anayasaya uygunluk denetiminde, temsil organları tarafından kabul edilen kanunlara oranla daha sıkı bir denetime tabi tutulması konusu, tartışmanın bir diğer boyutunu oluşturmaktadır. Bu doğrultuda Eule,

²⁵⁵ Stefanini, **Op.cit.**, s.73-77.

²⁵⁶ James M. Fischer, “Ballot Propositions: The Challenge of Direct Democracy to State Constitutional Jurisprudence”, **Hastings Constitutional Law Quarterly**, Vol.1: 43-89 (1983-1984), ss., s. 44, 88

doğrudan demokrasi araçları ile kabul edilen yasal düzenlemelerin anayasal denetiminde, yargıların temsili yöntemlere kabul edilenlere oranla, daha aktif davranmaları gerektiğini ve doğrudan demokrasi araçları ile kabul edilen kanunların ‘daha sıkı bir incelemeden’ (hard look) geçmek zorunda olduğunu ileri sürmektedir. Eule, doğrudan demokrasinin doğası gereği şüpheyeye açık bir yöntem olduğunu belirtmekte bu nedenle bu yolla oluşturulan yasal düzenlemelerin yargıçlar tarafından şüpheli bir yaklaşımla ele alınması gerektiğini ileri sürmektedir.²⁵⁷ Yazara göre yargı organının bu şekilde aktif rol alması, temsili demokrasideki ‘çoğunluğun tiranlığını süzgeçten geçiren’ görüşme ve karar alma mekanizmalarının, doğrudan demokrasideki yokluğundan kaynaklanan sakıncaları giderecektir.²⁵⁸ Aynı doğrultuda Bell, ayrımcı çevreler tarafından azınlıkların haklarına zarar vermek amacıyla gündeme getirilen birçok halk girişiminin konusunun görünürde hukuka uygun ve tarafsız olmakla birlikte uygulamada aksi sonuçlar doğurabildiğini ileri sürmektedir. Bu nedenle mahkemelerin halk girişimi yoluyla yürürlüğe giren yasal düzenlemeleri, uygulamada doğuracağı sonuçlar açısından daha dikkatli bir incelemeden geçirmeleri gerekmektedir.²⁵⁹ Pak ise, yargıçların yargısal denetim yaparken, seçmenlerin oy verirken tasarın içeriğini anlayıp anlamadığını değerlendirmesi gerektiğini belirtmektedir.²⁶⁰ Bu görüşlerin karşısında, Baker, bir yasal düzenlemenin eşitliğe aykırı olup olmadığının tespitinin esas incelemesi ile gerçekleşmesi gerektiğini ve bir kanunun temsil kurumları veya doğrudan demokrasi araçları yoluyla hazırlanmış olmasının esasın incelenmesinde her hangi bir etkisinin olmaması gerektiğini savunmaktadır.²⁶¹

Halkoylaması yoluyla kabul edilen kanunların normlar hiyerarşisindeki yerine ilişkin iki karşıt görüş, anayasal denetim bağlamında önemli ipuçları sunmaktadır. İlk görüşe göre,

²⁵⁷ Michelman, **Op.cit.**, s. 1718.

²⁵⁸ Eule, **Op.cit.**, s. 1558-1559

²⁵⁹ Derrick A.Bell Junior, “The Referendum: Democracy’s Barrier to Racial Equality”, **Washington Law Review**, Vol.54,No.1:1-29 (1978). s.22-26.

²⁶⁰ Mihui Pak, “The Counter-Majoritarian in Focus: Judicial Review of Initiatives,” **Colombia Journal of Law and Social Problems** Vol.32: 237-273, (1998-1999) s. 239.

²⁶¹ Baker, **Op.cit.**, s. 757.

halk devlet organlarından birisi olarak kabul edilmez. Referandumlar, milli egemenliğin doğrudan bir ifadesi olduğu için, bu yolla kabul edilen kanunlara anayasa üstü bir meşruluk kazandırır. Fransız hukuçu Mercuzot'ya göre, bir yasal düzenlemenin vatandaşlar tarafından kabul edilmesi ile kazandığı meşruluk, söz konusu normu anayasal denetimden kurtarmaktadır.²⁶² Aynı görüş, Fransız Anayasa Konseyi tarafından da benimsenmiştir. Yukarıda bahsi geçtiği gibi, Konsey 1962 tarihli kararında denetim yetkisinin yasama ve yürütme gibi devlet organları arasında doğacak uyuşmazlığın çözümü ile sınırlı olduğunu belirtmiş ve önündeki anayasa değişikliğinin referandum yoluyla kabul edildiğini gerekçe göstererek denetim yetkisini kendisinde görmemiştir. Söz konusu karar, Konseyin halkı herhangi bir devlet organı olarak görmediğini, halk veya millet egemenliği ilkesinden ilhamla referandumla kabul edilen kanunları hukuk düzeninin dışında ve anayasal denetimden bağımsız olarak gördüğü şeklinde yorumlanmıştır. Konsey aynı yaklaşımını 1992 yılında verdiği bir kararda da devam ettirmiş ve 'milli egemenliğin doğrudan ifadesi' olan referandumlarla kabul edilmiş olan kanunları denetlemeye yetkili olmadığını belirtmiştir.²⁶³

Bu yaklaşımın karşısında doğrudan demokrasi araçlarının aktif bir şekilde kullanıldığı sistemlerde gerek doktrin gerekse yargı organları, söz konusu araçların kanun yapımındaki rolüne ilişkin daha tutarlı yaklaşımlar geliştirmişlerdir. Örneğin İsviçre'de "halk" dördüncü kuvvet olarak yasama, yürütme ve yargının yanında yer almaktadır. Seçmen kitlesi, kendine özgü yapısı ve sahip olduğu yetkileri ile siyasi yaşamda diğer devlet organları ile etkileşim halinde faaliyet gösteren dördüncü bir kuvvet olarak görülmektedir.²⁶⁴

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşıldığı üzere, doğrudan demokrasi araçlarını, anayasa tarafından ön görülmüş olan norm yapma usul kurallarının bir çeşidi olarak görmek ve bu çerçevede seçmen kitlesini de yasama ve yürütme organları karşısında faaliyet gösteren bir

²⁶² Aktaran Stefanini, **Op.cit.**, s.81, (B.Mercuzot, « La souveraineté de l'expression référendaire: un principe nécessaire au droit constitutionnel » R.D.P 1995, pp 661-699)

²⁶³ **Ibid**, s.82

²⁶⁴ Auer, Malinverni ve Hottelier, **Op.cit.**,s.192-193.

devlet organı olarak ele almak gerekmektedir. Buradan çeşitli halkoylamaları uygulamalarının kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından iki farklı tehlikeye yol açabileceği düşünülebilir. İlk sorun halkın kurulmuş iktidarın bir parçası olarak, diğer devlet organlarının yetki alanına tecavüz etmesidir. Daha ciddi olan ikinci tehlike ise referandumların her hangi bir devlet organı tarafından, diğer devlet organlarının yapısına ve anayasal konumuna zarar vermek amacıyla kullanılması riskidir. Bu tehlikelerden ilki farklı devlet organlarının yetkilerine ikincisi ise bizzat kendilerine yöneliktir. Fransız Anayasa Konseyinin savunduğu şekliyle referandumlarla kabul edilen kanunların, halk egemenliği ile ifadesini bulan muğlâk bir meşruiyet retoriği ile yargısal denetimin dışında tutulması, gerek kuvvetler ayrılığı gerekse temel hak ve özgürlükler açısından ciddi bir tehlike arz etmektedir.

Sonuç olarak bir kanunun halkoylaması yoluyla kabul edilmesi, başka bir deyişle sahip olduğu siyasi popülerlik, bu kanunların anayasaya uygunluk denetimine tabi olmayacağı anlamına gelmemektedir. Aksine, seçmenler, aynı diğer devlet organları gibi Anayasanın üstünlüğünün gözetilmesinde sorumluluk sahibidirler. Bu nedenle doğrudan demokrasi araçları ile kabul edilen normlar, tabi oldukları konuma göre gerek esas gerek şekil açısından anayasaya uygunluk denetimine tabi olmalıdır.²⁶⁵

3.1.3. Usule Uygunluğun Yargısal Denetimi

Halkoylaması uygulamasının denetlenmesi seçimlerin ve halkoylamalarının yargı organlarının denetim ve gözetimi altında yapılmasını ön gören anayasal ilkeye dayanır. Burada, korunan hukuki değer iki açıdan düşünülebilir. İlki, doğrudan demokrasi araçları yolu ile kabul edilen kanunların şekil açısından anayasaya uygunluk denetiminin yapılmasıdır. İkincisi ise halkın tercihlerinin her hangi bir sapmaya maruz kalmadan doğru bir şekilde ifade edilebilmesi, halkın isteğinin seçim yolsuzlukları nedeniyle çarpıtılmasının engellenmesidir. Bu bakımdan birinci sorun, tali kurucu iktidar veya kurulmuş iktidarın anayasaya uygun işlev görmesini temel alırken, ikincisi ise siyasi hakların, özellikle oy hakkının korunmasına dayanır.

²⁶⁵ Stefanini, **Op.cit.**, s.89.

Yukarıda ifade edildiği gibi doğrudan demokrasinin uygulamasının denetlenmesi dediğimizde, çoğunlukla tamamen şekli koşullar kastedilmektedir. Bu bağlamda, öngörülen imza sayılarına ve sürelerle uyulması, atılan imzaların coğrafi dağılımının ön görüldüğü şekilde gerçekleşmiş olması gibi hususların yargısal denetimi gündeme gelmektedir. ABD’de kural olarak bir halk girişimi veya halk vetosuna dair ön görülen usuli koşulların gerçekleşip gerçekleşmediği idari makamlar tarafından kontrol edilmekte, tarafların idari makamların kararına karşı ise yargı organlarına başvurma olanakları bulunmaktadır.²⁶⁶ Örneğin Kolorado’da sözü geçen şekli koşulların gerçekleşip gerçekleşmediği Eyalet Sekreteri (State Secretary) tarafından denetlenir. Bu karara karşı taraflar otuz gün içinde yerel mahkemeye (district court), yerel mahkemenin kararına karşı da Kolorado Yüksek Mahkemesine başvurabilirler.²⁶⁷

İsviçre’de gerek federal gerekse kanton düzeyinde, halkoylamalarının uygulanmasının her hangi bir aşamasına dair seçmenlerin bireysel olarak yargıya başvurma hakkı, anayasal bir hak olarak güvence altına alınmıştır. Burada doğrudan demokrasi araçları, vatandaşların sahip olduğu bir ‘sübjektif kamusal hak’ şeklinde tanımlanmakta, söz konusu kurumların vatandaşların topluca kullandıkları bir hakkın konusunu teşkil etmesine rağmen bireysel haklarla da doğrudan bağlantılı olduğu düşünülmektedir. Bu bağlamda yargısal başvuru mekanizmaları, her bir vatandaşın sahip olduğu oy hakkı çerçevesinde düşünülmektedir.²⁶⁸

Çeşitli anayasal sistemlere bakıldığında, doğrudan demokrasi araçlarının işleyişini denetlemeye çoğunlukla anayasa mahkemelerinin yetkilendirildiği görülmektedir. Böyle bir yetkinin anayasa mahkemeleri gibi, yargı sisteminin en üst seviyesindeki yargı organa verilmesi, referandumlara genel seçimlerden daha fazla önem atfedildiğini göstermektedir.

²⁶⁶ Auer , **Le référendum et...**,s.122.

²⁶⁷ Stefanini, **Op.cit.**, s.216.

²⁶⁸ **Ibid**, s.138.

‘Anayasa Mahkemelerinin tarafsızlığı ve bağımsız yapısı, halk egemenliğine saygı gösterme noktasında’, bu mahkemeleri daha işlevsel bir konuma getirmektedir.²⁶⁹

3.1.4. Yargısal Denetimde Zamanlama: Oylamadan Önce veya Sonra Denetim

Amerikan eyaletlerindeki baskın görüş, sadece şekli hususlara ait uyuşmazlıkların oylamadan önce yargısal denetime tabi olması, doğrudan demokrasi ile kabul edilen yasal düzenlemelerin üst norma uygunluğunun esas açısından denetlenmesinin ise oylamadan sonra gerçekleşmesi şeklindedir. Farrell’e göre bu yöntemin kabul edilmesinin nedenleri şu etkenlerle açıklanabilir: İlk olarak temsil organlarının kabul ettiği yasal düzenlemelerin bu organların gerçekleştirdiği oylama sonrasında denetime tabi olduğu düşünüldüğünde, aynı yöntemin doğrudan demokrasi araçları ile kabul edilen yasal düzenlemeler için de benimsenmesi yani denetimin halkoylamasından sonraya bırakılması ile usuli açıdan yeknesaklık sağlanmış olmaktadır. İkincisi, birçok girişimin sandıkta reddedildiği düşünüldüğünde bu yöntem mahkemeleri gereksiz iş yükünden kurtarmaktadır. Üçüncü olarak, (Amerikan anayasa yargısında somut norm denetimi geleneğinin egemen olduğu hatırlanırsa) bir kanunun yargısal denetimi ancak uygulama sırasında etkin bir şekilde gerçekleşebilir. Son olarak, denetimin oylamadan sonra yapılması mahkemelere önlerindeki yasal düzenlemeyi denetlemek için daha uzun bir zaman tanıyacaktır.²⁷⁰

Öte yandan, bazı durumlarda yargısal denetimin zamanlamasıyla ilgili sorunlar gündeme gelmiştir. İlk olarak şekli denetimin sınırlarının ne olduğu bazı noktalarda belirsizlikler taşımaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi, bazı şekil koşullarının denetlenmesinde yargıç sınırlı bir takdir yetkisine sahip olacak ve sadece ilgili usule uyulup uyulmadığını denetlemekle yetinecektir. Ancak bazı şekil şartları, konu birliği ve kabul edilebilirlik koşulları gibi bakış açısına göre esas sorununa da dönüşebilmektedir. Bundan başka, İsviçre’de halk girişimlerinin geçerlilik koşullarından birisinin üst norma uygunluk olduğu hatırlandığında, bu denetim de kabul edilebilirlik açısından düşünülebilir. Bu durumda

²⁶⁹ **Ibid**, s.145.

²⁷⁰ Michael J. Farrell, “The Judiciary and Popular Democracy : Should Courts Review Ballot Measures Prior to Elections?” **Fordham Law Review** Vol.53:919-935 (1984-1985,), s 930-931.

gündemdeki teklifin esas açısından anayasaya uygunluğunun denetlenmesi söz konusudur. Biraz önce belirtildiği gibi, ABD’de bu tür denetleme, oylamadan ve ilgili norm yürürlüğe girdikten sonra somut norm denetimi yoluyla gerçekleşmektedir. Öte yandan bu genel kuralın bir takım istisnaları da mevcuttur. Oylamadan önce denetim aşırı ekonomik zarar veya usul ekonomisi söz konusu olduğu zaman gündeme gelebilmektedir. “Bir tasarının oylamadan önce denetlenebilmesi için halk girişimine karşı olanlar, tasarının iptal edilebilirliğine dair ikna edici kanıtlar sunmalı ve söz konusu oylamaya izin verilmesi halinde aşırı bir zarar doğma ihtimali bulunmalıdır.”²⁷¹ Bu doğrultuda oylamadan önce esas denetimi yapılması, ‘çok pahalı ve gereksiz bir halkoylamasını’ engelleyebilecekse makul görülebilmektedir. Burada amaç, sonradan iptal edilebilme olasılığı olan bir norm için gereksiz yere para, zaman ve enerji harcanmasının önlenmesidir. Hiç şüphesiz bu durum somut durumun özelliklerine göre değişiklik gösterecektir. Oklohoma ve Kaliforniya Yüksek Mahkemeleri bu tip gerekçelere dayanarak oylamadan önce denetim yoluna gitmişlerdir. Bu noktada Mahkemelerin kararında, seçmenlerin kabul ettiği bir kanunun sonradan iptal edilmesinin seçmenler nezdinde karmaşa ve kızgınlık yaratabileceği düşüncesi önemli rol oynamıştır. Aynı doğrultuda, kimi durumlarda ‘açık ve belirgin’ bir şekilde üst norma aykırı olan tekliflerin de oylamadan önce denetlenebileceği kabul edilmektedir. Burada korunan hukuki değer seçmenlerin siyasi haklarıdır. Çünkü ilk bakışta anayasaya aykırılığı ‘göze batan’ ve büyük bir olasılıkla iptal edilecek olan bir düzenlemeyi iptal etmek için seçmenlerin oy vermesini beklemek, seçmenlere karşı yapılan bir saygısızlık olacaktır. Son olarak ‘olağanüstü durumlarda’da mahkemelerin oylamadan önce denetim yapması makul görülmektedir. Örneğin siyah-beyaz gerginliğinin tırmandığı altmışlı yıllarda, mahkemeler, ırkçı çevreler tarafından gündeme getirilen kimi teklifleri oylamadan önce iptal etmişlerdir.²⁷²

Şekil bozukluklarının halkoylamalarından sonra denetlemesine gelince, mahkemeler, sadece şekle dayalı geçersizlik iddialarını halkoylamasından sonra kabul etmemektedir. Bu noktada, gerçekleştirilen halkoylamasının şekle dayalı sakatlıkları düzelttiği varsayılmaktadır.

²⁷¹ Holman ve Stern, **Op.cit.**, s. 1243.

²⁷² Auer, **Le référendum et...**, s.125-127.

(election cures error) Bundan başka halkoylamalarından sonra gerçekleştirilen denetim, esas itibarıyla somut norm denetimi kapsamında yapılan esas denetimdir.

3.2. Referandum Yasakları

Referandum sınırlamalarının temelinde yatan düşünce, kimi çevrelerin referandum kurumunu kötü niyetli bir şekilde kullanarak siyasi karar alma sürecinin işleyişini engellemelerinin önlenmesidir. Çeşitli memleket meselelerinde alınan acil önlemler, af kanunları, bütçe kanunları ve mali konulardaki kanunlar, tipik olarak referandum yasakları arasında sayılmaktadır.²⁷³ Bundan başka referandum yasakları, halkın dördüncü devlet kuvveti olarak gören anlayışın doğal bir sonucudur. Bu bağlamda referandum yasaklarının üç temel amacı vardır. Bunlardan ilki kuvvetler ayrılığı ile bağlantılı olarak, halkın müdahale edemeyeceği alanlar yaratarak yasama, yürütme ve seçmenler arasındaki yetki paylaşım sınırlarının belirlenmesidir. İkinci olarak ise devletin işleyişinde kimi yaşamsal konuların seçmenlerin değişken eğilimlerinden etkilenmemesi ve böylece devletin devamlılığının sağlanmasıdır. Üçüncü amaç ise temel hak ve özgürlüklerin korunmasıdır.²⁷⁴

Referandumda konu sınırlamaları, referanduma sunulabilecek konuların tüketici bir şekilde sayılması ya da kimi konuların referanduma sunulmasının yasaklanması olmak üzere iki farklı şekilde gerçekleştirilebilir. Birinci tip sınırlamaya Fransız Anayasası örnek olarak gösterilebilir. Yukarıda belirtildiği gibi 11.Madde sadece belirli konularda cumhurbaşkanına referanduma başvurma yetkisi vermiştir. Uygulamadan da anlaşıldığı gibi, referanduma sunulacak konuların tüketici bir şekilde sayılması arzu edilen sonuca hizmet etmemiştir. Cumhurbaşkanı De Gaulle, tek başına referandum kararı alabilme iktidarının da yardımıyla, konu unsuru bakımından referandum yetkisini geniş yorumlamış ve uygulamada bu sınırlama anlamsız kalmıştır.

²⁷³ Hamon, **Le référendum...**, s.22

²⁷⁴ Stefanini, **Op.cit.**, s. 85-94.

Bu doğrultuda bir diğer örnek İllinois’de gözlenmektedir. Burada halk girişimleri sadece yasama organının yapısı ve işleyiş usullerine ilişkin gündeme getirilebilmektedir. Bu sınırlamanın gerekçesi yasama organının kendi yapısı ve işleyişini kendisinin değiştiremeyeceği şeklindedir. Günün koşullarına göre bir takım değişikliklerin zorunlu hale gelmesi durumunda ise yetkinin halka verilmesi yerinde görülmektedir.²⁷⁵ Referandum yasaklarının daha çok halk girişimi ve halk vetosu kurumunun ön görüldüğü ülkelerde uygulandığı gözlenmektedir.

Yukarıda değinildiği gibi İtalya’da mali konulara ilişkin kanunlar, bütçe kanunları, af ve cezaların indirimine ilişkin kanunlar ile uluslararası anlaşmaların kabulüne ilişkin kanunlar, ilga edici referandumun konusu olamaz.

Amerikan eyaletlerinden on üç tanesinde çeşitli konuların halk girişimi ile düzenlenmesi yasaklanmaktadır. Bu eyaletlerde ortak yasakların mali konular, vergi, acil önlemler, yargı sistemi gibi konular hakkında olduğu gözlenmektedir. Massachussets, en uzun yasak listesine sahip olan anayasası ile öne çıkmaktadır. Buna göre, dini özgürlükler, dini uygulamalar ve dini kurumlar gibi laikliğe dair düzenlemeler, hakimlerin statüleri ve yetkileri gibi yargı bağımsızlığına ilişkin kurallar, ifade, basın ve toplanma özgürlükleri ve adil yargılanma gibi temel hak ve özgürlüklerin halk girişimine konu olması yasaktır.²⁷⁶

3.3. Temel Hak ve Özgürlüklerin Korunması Sorunu

Doğrudan demokrasiye getirilen en yaygın eleştirilerden birisinin çoğunluğun tiranlığına yol açtığı ve azınlık hakları ile temel hak ve özgürlüklere zarar verebilme tehlikesini taşıdığı birinci bölümde belirtilmişti. Bu tehlikeye karşı çeşitli anayasal sistemler

²⁷⁵ Zimmerman, *Op.cit.*, s.29-30.

²⁷⁶ *Ibid*, s. 29. Halk girişimlerinin konularında sınırlandırma getiren eyaletler şu şekildedir: Alaska, Kaliforniya, Illinois, Massachussets, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, North Dakota, Ohio, South Dakota ve Wyoming

azınlık hakları ve temel hakları çoğunluğun baskısına karşı korumak için farklı önlemler geliştirmişlerdir.

Amerikan eyaletlerinde, gerek parlamentolar gerekse doğrudan demokrasi araçları ile kabul edilen kanunlar, ilk aşamada eyalet mahkemeleri, tarafından denetlenmektedir. ABD’de temel hak ve özgürlükler, Federal Anayasa ile koruma altına alınmıştır. ABD’de ulusal düzeyde doğrudan demokrasi araçlarının bulunmaması ve Federal Anayasanın değiştirilmesini çok zorlaştıran diğer düzenlemeler, bu hakların eyaletlerde olduğu gibi dönemsel ve geçici çoğunluklar tarafından tehdit edilmesini engellemektedir. Bu şekilde temel hak ve özgürlükler, eyalet yüksek mahkemeleri ve Federal Yüksek Mahkeme tarafından eyaletlerde kabul edilen tüm yasal düzenlemelerin eyalet anayasasına uygunluğunun denetlenmesi çerçevesinde korunmuş olmaktadır. Bundan başka kimi eyalet anayasaları temel hak ve özgürlüklerin doğrudan demokrasi araçları ile düzenlenemeyeceğini ön görmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi Massachussets Anayasası, juri tarafından yargılanma, toplanma ve ifade özgürlüğü, basın özgürlüğü gibi temel hak ve özgürlükleri sınırlandıran kanun tekliflerinin halk girişimi veya referandumun konusu olamayacağını düzenlemektedir.²⁷⁷

İtalyan Anayasa Mahkemesi temel hak ve özgürlüklerinin korunmasını, ilga edici referandumun sadece kanunlar için gerçekleştirilebileceğini öngören Anayasanın 75. Maddesine dayanarak gerçekleştirmektedir. Uygulamada Mahkeme, önüne gelen bir ilga teklifini kabul edilebilirlik açısından incelerken, söz konusu ilganın Anayasa hükmü olup olmadığı ya da kanun olsa bile anayasal düzenlemenin işlevsiz hale getirip getirmediğini denetlemekte, başka bir deyişle esas açısından anayasaya uygunluk denetimi yapmaktadır. Bu şekilde, Anayasa tarafından güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerin korunması gerçekleşmektedir.²⁷⁸

²⁷⁷ Stefanini, **Op. Cit.**, s.123-124.

²⁷⁸ **Ibid**, s.125-126.

İsviçre’de temel hak ve özgürlüklerin korunmasında, halk girişimleri için ön görülen *jus cogens*’e uygunluk şartı önemli rol oynamaktadır. Aynı şekilde 1999 Anayasası da anayasa değişikliklerinin uluslararası amir hükümlere aykırı olamayacağını düzenlemektedir. Bu doğrultuda örnek vermek gerekirse Federal Meclis, 1994 yılında gündeme gelen bir halk girişimini, ülkesinde ırk, din veya siyasi görüşü yüzünden takibata uğrayan bir kimsenin geri gönderilmesini yasaklayan uluslararası hukuk kuralına aykırı bularak reddetmiştir. Bundan başka uluslararası alanda kabul görmüş insan haklarına ilişkin temel kurallar da bu bağlamda ölçü norm olarak kabul edilmekte ve Federal Meclis tarafından gözetilmektedir. Son olarak Federal Mahkeme, 1987 yılından beri federal kanunların AİHS’e uygunluğunu denetleme yetkisini kendisinde görmektedir.²⁷⁹

3.4. Halkoylamaları İle Kabul edilen Yasal Düzenlemelere Karşı Temsil Organlarının Yetkileri

Yukarıda ifade edildiği gibi, doğrudan demokrasi araçları, özellikle halk girişimi yolu ile kabul edilen yasal düzenlemelerin, aynı yasama organı tarafından kabul edilmiş gibi, esas açıdan normlar hiyerarşisine tabi olması gerekir. Öte yandan, şekli kritere göre düşündüğümüzde, halk tarafından kabul edilen bir normun parlamento tarafından değiştirilmesi veya ilga edilmesinin yetkide paralellik ilkesine aykırılık teşkil edileceği ileri sürülebilir. Ne var ki bir çok Amerikan eyaleti ve İsviçre’de maddi kriter benimsenmekte ve halkoylamaları yoluyla kabul edilen normların yasama organı tarafından değiştirilebileceği kabul edilmektedir.²⁸⁰

Aynı şekilde Fransa’da da referandum yoluyla kabul edilen yasal düzenlemelerin, normlar hiyerarşisinde bulundukları konuma göre, ilgili usul uyarınca referanduma başvurulmaksızın ilga edilip değiştirilebileceği kabul edilmektedir. Bu çerçevede yukarıda açıklandığı şekliyle, Cumhurbaşkanı’nın 11. Maddeyi kullanmak suretiyle, normlar hiyerarşisinin her hangi bir konumundaki yasal düzenlemeyi kabul edebilmesi karşısında,

²⁷⁹ **Ibid**, s.128.

²⁸⁰ **Ibid**, s.104-106

yasama organı, Anayasada ilgili norma ilişkin usullere uymak kaydıyla referanduma başvurmaksızın ilgili yasal düzenlemede değişiklik yapabilmektedir.²⁸¹

Öte yandan yasama organının, halkoylaması yoluyla kabul edilmiş olan kanunlarla ilgili yetkilerinin sınırlandırıldığı örnekler de mevcuttur. “Yasama önceliği” (Legislative Preemption) adı verilen ilkeye göre, halk girişimi veya referandum yoluyla kabul edilmiş normların konusunu teşkil eden meseleler artık sadece halkın yetki alanına girmektedir. Bu tip yasama kısıntısı geçici veya kalıcı olarak düzenlenebilir. Örneğin Nevada Anayasasına göre halk girişimi yoluyla kabul edilen yasal düzenlemeler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl boyunca yasama organı tarafından değiştirilemez, yürürlükten kaldırılamaz, uygulaması ertelenemez veya işlerlikten alıkonulamaz. Benzer bir hüküm Washington Anayasasında da iki yıl için ön görülmüş ancak yasama organının her iki meclisinin de üçte ikilik çoğunluğa ulaşması halinde bu sınırlamadan bağışık olacağı düzenlenmiştir. Kaliforniya ise kalıcı yasaklamaya örnek teşkil etmektedir: burada yasama organının halk girişimi yoluyla kabul edilmiş bir normda değişiklik yapabilmesi için ilgili kanunda bu yetkinin yasama organına açıkça verilmiş olması gerekmektedir. Kalıcı sınırlamaya bir diğer örnek İtalya’dır. İtalyan Anayasa Mahkemesi, Anayasanın birinci maddesindeki halk egemenliği ilkesine dayanarak, yasama organının halk tarafından ilga edilmiş bir kanunu yeniden ‘hayata döndüremeyeceği’ kararına varmıştır. Öte yandan Mahkeme, bu yasağın dar olarak anlaşılması gerektiğini belirtmiş, yasama organının ilgili konuyu halkın yasayı ilga etmesindeki amaca aykırı olmayacak bir şekilde düzenleyebileceğini vurgulamıştır.²⁸²

3.5. İmzaların Toplanması

Halkoylaması sürecini belli bir grup seçmenin başlattığı halk girişimleri ve halk vetosu araçlarında imza toplama aşamasında; atılan imzaların doğruluklarının tespiti, hileli imza toplama ve ücretli imza toplayıcılarının durumu başta olmak üzere bir takım hukuki sorunlar meydana gelebilmektedir.

²⁸¹ Guy Carcassonne, **La constitution**. (Paris : Éditions du Seuil 8th Ed. 2007), s.95.

²⁸² Stefanini, **Op.cit.**, s.104-106.

Hileli İmza Toplama: Birçok gözlemci, imza toplama aşamasında kötü niyetli kişilerin, olabildiğince çok imza toplamak için dürüstlük ve ahlak kurallarını hiçe sayabileceğini ifade etmektedir. İmza toplayıcıları için imzaya konu olan metnin seçmen tarafından uzun uzun okunması ve tartışılması zaman kaybıdır. İmza toplayıcıları için asıl amaç olabildiğince kısa zamanda en çok imzayı toplamak olduğu için girişim metninin aşırı basitleştirilerek muhataba aktarılması hatta bazen yanıltıcı bilgiler verilmesi sık görülen bir durumdur. İmza toplayıcılarının, imza istedikleri kişilere kısa, duygusal ve aklıda kalıcı ‘Siyasetçilerin dürüst olmasını istiyor musunuz?’ gibi slogan ifadeler kullanarak imza toplamaya çalışmaları bu tür davranışlara örnek gösterilebilir.²⁸³ İmza toplarken yapılan yanıltıcı eylemler için ciddi cezalar ön görülmesi bu tür dürüstlüğü aykırı uygulamaları engelleyebilir. Ne var ki, toplanması gereken imzaların yüz binleri bulunduğu düşünüldüğünde, imza atan kişinin aldatılmış olduğunun ispatında güçlüklerle karşılaşılacağı bir gerçektir. Yine de alınabilecek kimi önlemlerle, kötü niyetli imza toplayıcılarının hileli davranışları bir dereceye kadar engellenebilir. İmzaya sunulan metnin ve başlığının açıkça görülmesinin ve imza istenilen kişilere önlerindeki metni okumalarını söylemenin zorunlu tutulması ve ‘bu metni imzalamadan önce okuduğunuzda emin olun’ gibi uyarı ibarelerinin mecbur tutulması gibi kurallar bu tür önlemlere örnek olarak gösterilebilir.²⁸⁴

Ücretli İmza Toplayıcıları: Çeşitli siyasi yapılarda yer alan doğrudan demokrasi araçlarının uygulanmasında gerekli olan imzaların yüksek sayılara ulaşması, girişim endüstrisi çerçevesinde ücret karşılığında imza toplama hizmetini sağlayan bir sektörün oluşmasına yol açmıştır. Ücretli imza toplayıcılarının durumu hukuki açıdan oldukça tartışmalı bir konudur. Bir görüşe göre ücret karşılığı imza toplamanın yasaklanması gerekir. Böylece, ekonomik açıdan avantajlı olan çıkar gruplarının değil, yalnızca halkın yaygın desteğini arkasına alan halk girişimleri halkoylaması aşamasına gelebilecektir.²⁸⁵ Bu yasağın karşısında olanlar ise bu

²⁸³ Cronin, **Op.cit.**,s.208.

²⁸⁴ **Ibid**, s.236-237.

²⁸⁵ **Ibid**, s. 216.

tip bir yasağın ifade özgürlüğü başta olmak üzere siyasi haklar üzerinde kabul edilemez bir sınırlama olduğunu ileri sürmektedirler.

1976 yılına kadar sekiz Amerikan eyaletinde, ücretli imza toplayıcıları yasaklanmaktaydı.²⁸⁶ Bu yasağa karşı ilk hukuki itiraz 1976'da Kaliforniya'da meydana gelmiş, Kaliforniya Yüksek Mahkemesi yasağın anayasaya aykırı olduğu kanısına varmıştı.²⁸⁷ Kolarado'da da bir yasak yargıya taşınmış ve bu süreçte Kolorado Eyaleti yetkilileri yasağın 'girişim sürecinin düzgün bir şekilde işlemesi' gibi 'baskın bir yarar' doğrultusunda getirildiğini ve eyaletin meşru sınırlar içinde davrandığını ileri sürmüşlerdir. Bu gerekçeler karşısında ikna olan yerel mahkemeler ücret karşılığı imza toplanmasını yasaklayan kanunu anayasaya aykırı bulmamıştır. Örneğin İstinaf Mahkemesine göre, bir kişinin para harcayarak kendi siyasi görüşlerini yayabilmesinin ifade özgürlüğü kapsamında değerlendirmesi gerektiği doğrudur. (political advertising) Ancak dava konusu kanunla yasaklanan, bir kişinin başka bir kişiye kendi siyasi görüşlerini anlatması için para vermesidir. Bu açıdan bakıldığında, 'başkaları kendi siyasi görüşü hakkında konuşsun diye onlara para ödemesinin' yasaklanması ilgili kişinin ifade özgürlüğünün ihlali anlamına gelmez. Bu nedenle bu iki hususu birbirinden ayırmak gerekir. 1988'de ABD Yüksek Mahkemesi, Kolorado yerel mahkemelerinin kararını bozmuş, söz konusu kanunu ifade özgürlüğünü ihlal ettiği gerekçesiyle oybirliğiyle Anayasa aykırı bulmuştur. Mahkemeye göre dava konusu kanun, siyasi iletişimin en etkili ve temel yolu olan birebir iletişim yönteminin kullanılmasını engellemiştir.²⁸⁸

Farklı eyaletler, Yüksek Mahkemenin bu kararı karşısında ücretli imza toplayıcılığının yaratacağı sakıncaları farklı yollardan gidermeye çalışmışlardır: Kolorado, halk girişimini başlatanlara, çalıştırdıkları ücretli imza toplayıcılarına ilişkin bilgileri içeren aylık bir rapor

²⁸⁶ Kaliforniya, Kolorado, Idaho, Massachusetts, Ohio, Oregon, Güney Dakota ve Washington (Zimmerman, **Op.cit.**, s.40.

²⁸⁷ Eyalet Yüksek Mahkemesine göre ücretli imza toplayıcılarının yasaklanması, 'ABD Anayasası Birinci Değişiklik tarafından koruma altına alınan ifade ve toplanma özgürlükleri üzerinde kabul edilemez bir sınırlandırma' getirmekteydi Aktaran (**Ibid**, s. 40.)

²⁸⁸ Cronin, **Op.cit.**, s.216 ve 242.

oluşturma zorunluluğu getirmektedir. Idaho’da imzaya açılan halk girişimi dilekçesinin üzerinde kalın ve büyük harflerle imza toplama işleminin ücret karşılığında gerçekleştirildiğinin belirtilmesi zorunlu tutulmaktadır. Maine, Kuzey Dakota ve Wyoming’de imza toplama işleminin toplanılan her bir imza üzerinden ücretlendirilmesi yasaklanmıştır. Bu yasağın yerinde bir önlem olduğunu belirtmek gerekir. İmza toplayıcılarının toplanılan imza üzerinden ücretlendirilmesi, toplayıcıların topladıkları imza sayısını arttırmak imza atanları ikna etmek için yanlış bilgilendirmek, sahte imza atmak gibi aldatmacalara başvurmalarına yol açabilir. Son olarak Washington’da çıkarılan bir kanun, halk girişimine başvuranların ücretli imza toplayıcılarından faydalanmadan imza toplamalarının ‘ahlaki bir yükümlülük’ olduğunu düzenlemektedir.²⁸⁹

3.6. Konu Birliği

Konu birliği kuralı (*Ne Quid per Saturam Ferretur, Unité de Matière, Single Subject Rule*), oy hakkı ile ilişkilendirilmektedir. Seçmenler konu açısından birbiriyle bağlantısı olmayan kimi meseleleri tek bir kalemde oylamaya zorlanmamalıdır. Çünkü seçmenler, önlerine gelen konulardan kimisini desteklerken diğerini desteklemeyebilirler. Konu açısından bağlantısız düzenlemelerin aynı anda oylanmak zorunda bırakılması, seçmenleri istedikleri bir düzenlemeyi kabul etmek için desteklemedikleri başka meseleleri onaylamaya zorlayabilecektir. Bundan başka birbirinden bağlantısız konuların bir arada oylamaya sunulması seçmenlerde kafa karışıklığı da yaratabilmektedir. İşte seçmenleri bu şekilde ikileme sokmak, oy hakkına aykırılık teşkil edecek ve halkın isteğinin sağlıklı bir şekilde dile getirilmesini engelleyecektir.²⁹⁰

Konu birliği kuralı doğrudan demokrasinin kendisi kadar eskidir. Umur’un aktardığı şekliyle, Roma Cumhuriyet dönemi M.Ö 98’de çıkarılan *Lex Didia Caecilia* adlı bir kanun halk meclislerinin onayına sunulacak kanun tasarıları için konu birliği kuralı getirilmesini ön

²⁸⁹ Zimmerman, **Op.cit.**, s.41-42; Ücretli imza toplayıcılarının yasaklanmasına ilişkin gerekçe Washington kanununda yer almaktadır.

²⁹⁰ Steven W. Ray, « The California Initiative Process: The Demise of the Single-Subject Rule” **Pacific Law Journal** Vol.14: 1095-1111 (1983), s.1095.

görmekteydi. Böylece, “Birbiriyle sıkı irtibatı olmayan teklifler, aynı kanun projesi içinde yer alamamakta idiler (*ne quid per saturam ferretur*). Bu şekilde halkın arzu etmediği bir takım hususların çok arzu edilen teklifler arasına karıştırılarak kanunlaştırılmaları önlenmekte idi.”²⁹¹

İsviçre’de konu birliği, sadece halk girişimlerinde değil, halkoylamalarının konusunu teşkil eden parlamentoların çıkardığı yasalar dahil tüm kamusal işlemler için aranmaktadır.²⁹² Benzer bir şekilde Amerikan eyaletlerinde de konu birliği kuralı, iki temel amaca yönelmektedir: Seçmenlerde oluşabilecek algı karmaşalarının önüne geçmek ve seçmenlerin aynı anda birden fazla konuyu oylamaya zorlanmasını önlemek.²⁹³

Bundan başka konu birliğinin mecbur tutulması suretiyle kimi siyasi parti veya çıkar gruplarının siyasi program veya amaçlarının da blok halinde gündeme getirilmesi engellenmiş olmaktadır.

Yukarıda belirtildiği gibi, İsviçre’de konu birliği, bir girişimin farklı kısımları arasında içkin bir bağlantının olması şeklinde tanımlanmaktadır. (*rapport intrinsèque*) Uygulamaya bakıldığında içkin bağlantı unsurunun tespit edilmesi zorluklar yaratabilmektedir. Temel sorun, herhangi bir girişimin geniş anlamda düşünüldüğünde tek bir amaca ulaşmak için aralarında bağlantı kurulamayan farklı farklı araçlardan faydalanmak isteyebileceğidir. Federal Meclisin ‘bağlantı’ unsurunu oldukça geniş bir yorumladığı gözlenmektedir. Meclis, şu ana kadar 1977 ve 1995 yılında olmak üzere sadece iki kere konu birliğinin olmadığı kararına varmıştır. Bunlardan ilki, 1975 yılında İsviçre işçi partisinin gündeme getirdiği ‘pahalı hayat ve enflasyona karşı’ isimli halk girişimidir. Bu girişimde, konut hakkı, fiyatların, kar marjlarının yatırımların ve kira fiyatlarının kontrol edilmesi, yeni vergiler konulması, özel

²⁹¹ Ziya Umur, **Roma Hukuku** (İstanbul:Fakülteler Matbaası,1979), s. 177.

²⁹² Öte yandan federal mahkeme, devlet otoritelerinin gerçekleştirdiği işlemlerde konu birliği incelemesini vatandaş girişimlerine oranla daha esnek bir şekilde ele almaktadır. (Auer, Malinverni ve Hottelier, **Op.cit.**, s. 237-238 ve 281, 282)

²⁹³ Zimmerman, **Op.cit.**, s.68.

sektörün elindeki tekel kurumlarının devletleştirilmesi gibi konuların bir arada halkoyuna sunulması istenmiştir. İkinci olarak Sosyalist Parti, ‘daha az askeri harcama ve daha gelişmiş bir barış politikası’ adlı girişim ile askeri harcamaların azaltılarak sosyal güvenlik harcamalarının arttırılması hususlarını aynı metin içinde düzenlemiştir. Federal Meclis bu iki hususun birbiri ile bağlantılı olmadığına karar vermiştir.²⁹⁴

Amerikan eyaletlerinde konu birliği sorunu, İsviçre’nin aksine halk girişimi başta olmak üzere doğrudan demokrasi araçlarının uygulanmasında yoğun hukuki tartışmaların odak noktasını oluşturmaktadır.²⁹⁵ Zimmerman’ın 1999’da aktardığı şekliyle, halk girişimi kurumu ön gören yirmi dört eyaletten on beşi konu birliğini zorunlu tutmaktadır.²⁹⁶ Kural, katı bir şekilde uygulanması halinde, doğrudan demokrasi araçlarının denetlenmesinde oldukça etkin rolleri olan mahkemelerin elinde bir ‘veto silahına’ dönüşebilmektedir.

Florida, halk girişimlerinin konu birliğine aykırı olduğu gerekçesiyle mahkemeler tarafından en fazla iptal edildiği eyalettir. 1994’de Florida Eyalet Yüksek Mahkemesi, konusu iki farklı alanda vergi sınırlaması olan bir girişimi iptal etmiştir. Seçmenler ise bu karar karşısında mali konularda konu birliği kuralının uygulanmayacağı yönünde bir anayasa değişikliğini halk girişimi ile kabul etmişlerdir. Daha çarpıcı bir örnek ise yine 1994’de Florida Yüksek Mahkemesi’nin vermiş olduğu bir diğer kararda gözlenmektedir. Konusu, ayrımcılığın önlenmesine ilişkin olan girişim metninde ırk, din, renk, medeni hal ve yaş gibi on ayrı neden sayılmakta ve insanlar arasında bu nedenlere dayanarak ayırım gözetilemeyeceği düzenlenmekteydi. Bu girişim Eyalet Yüksek Mahkemesi tarafından konu birliğine aykırı olduğu için iptal edilmişti. Mahkeme karşısında metni savunanlar, girişimin ‘ayrımcılık’ olmak üzere tek bir konudan meydana geldiğini ileri sürmüştü ama Mahkeme, yazılı bir

²⁹⁴ Auer, Malinverni ve Hottelier, **Op.cit.**, s. 237-238.

²⁹⁵ Caroline Tolbert, J., Daniel H Lowenstein, ve Todd Donovan “Election Law and Rules for Using Initiatives” , in **Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States**. Eds.: Shaun Bowler, Todd Donovan, Caroline J. Tolbert, Columbus : Ohio State University Press, 1998. ss 27-54). s.42

²⁹⁶ Zimmerman, **Op.cit.**, s.68; Bu bağlamda Amerikan Eyaletlerinin kapsamlı bir analizinin yapıldığı çalışma için bkz: Rachel Downey, Michelle Hargrove ve Vanessa Locklin “A Survey of the Single Subject Rule as Applied to Statewide Initiatives”, **Journal of Contemporary Legal Issues** Vol 13, 2004 579-627

anayasanın eşitliğe ilişkin hükmünün tipik bir örneğini içeren bu tasarıdaki on kriterden her birini ayrı bir konu olarak kabul etmiştir. Bu çerçevede örneğin ırka bağlı olarak ayrımcılığa karşı olan bir kişinin medeni hal ve yaşa bağlı olarak ayrımcılığı savunabilme ihtimali ileri sürülmüştür. Bu nedenle Mahkeme, bu on şartın (yani on ayrı insan tipinin) tek bir metinde düzenlenmesinin ve seçmenlerin ayrımcılık şartları arasında seçim yapma olanağı olmaksızın oylamaya zorlanmasının konu birliği kuralının ihlali olduğu sonucuna varmıştır.²⁹⁷

Konu birliği şartının mahkemeler tarafından oldukça esnek yorumlandığı eyaletlere örnek olarak ise Kaliforniya gösterilmektedir.²⁹⁸ Kural, Kaliforniya Anayasasına 1948 yılında eklenmiştir. Takip eden yılda gündeme gelen *Perry v Jordan* davasında Kaliforniya Yüksek Mahkemesi, konu birliği kuralının o dönemde uzun süreden beridir yasama organının çıkardığı yasalar için uygulanan benzer bir kuralın uygulandığı şekliyle anlaşılması gerektiği görüşünü belirtmiştir. Mahkeme’ye göre konu birliği kuralı, “Liberal bir anlayışla, her bir kısmının bir biriyle makul ölçüde bağlantılı(reasonably germane) olduğu düzgün bir yasal düzenlemeyi koruyacak bir şekilde” yorumlanmalıdır. 1978 yılında Mahkeme önüne gelen bir diğer davada Yargıç Wiley Manuel’in ileri sürdüğü karşı oy, konunun tartışmalı boyutuna ışık tutmaktadır. Manuel, konu birliği kuralının daha dar bir yoruma tabi tutulması gerektiğini ileri sürmüş ve söz konusu metnin parçalarının yasanın çıkarılma amacına hizmet edecek şekilde ‘işlevsel açıdan bağlantılı’ olması gerektiğini savunmuştur. Ne var ki Mahkeme daha sonraki kararlarında ‘makul bağlantı’ kriterini esas alarak geniş yorum yaklaşımını devam ettirmiştir.²⁹⁹ Ray, Kaliforniya Mahkemesinin bu yaklaşımını eleştirerek konu birliği kuralının ‘genel amaç’ şartına dönüştüğünü belirtmektedir. Gerçekten de örneğin Mahkeme, 1932 yılında, yasama organı tarafından çıkarılan bir kanunu konu birliği bağlamında incelediği bir kararında tartışma konusu metnin tek bir genel amacı olduğundan bahisle tek kalemde oylanabileceği kararına varmıştır. Mahkemenin halk girişimleri için başvurduğu makul

²⁹⁷ Tolbert, Lowenstein ve Donovan, **Op.cit.**, s.42-43.

²⁹⁸ Zimmerman, **Op.cit.**, s. 69

²⁹⁹ Daniel H. Lowenstein, “California Initiatives and the Single Subject Rule,” **UCLA Law Review** 30:936-975 (1982-1983), s.936.

bağlantı kriteri bu yaklaşımın izlerini taşımaktadır. Örneğin Mahkeme, 1974 yılında Siyasi Reform Yasasının (Political Reform Act) görüldüğü davada, kamusal görevlere seçilme, resmi görevlilerin görevleriyle ilgili uyuşmazlıkları ve yasama organındaki lobicilik faaliyetleri gibi birbirinden farklı konuların düzenlendiği tasarımı, seçim kampanyalarında yolsuzluğun önlenmesi amacına hizmet ettiği için konu birliği şartına uygun bulmuştur. Başka bir örnek ‘Mağdurların Haklar Bildirgesi’ olarak bilinen 8 Numaralı girişimdir. Bu olayda da Mahkeme, kefaletle tahliye hakkı ile okullarda güvenliğin sağlanması gibi alakasız konuların bir arada sunulduğu bir metni konu birliği kuralına uygun bulmuştur.³⁰⁰

Washington Yüksek Mahkemesi ise ilk aşamada önüne gelen tasarının başlığının ‘genel’ (general) veya ‘sınırlandırıcı’(restrictive) olup olmadığına bakmaktadır. Genel başlık geniş ve kapsamlı siyasaları ifade etmektedir. Sınırlandırıcı başlık ile ise belirli bir politikanın alt alanları kastedilmektedir. Bu bağlamda örneğin ceza kanununda bazı değişiklikler gibi bir başlık genel başlık olacakken, belirli bir suçun tesisi sınırlandırıcı başlık olarak düşünülebilir. Eğer girişim genel başlığa sahipse, Mahkeme ‘mantıksal birlik’(rational unity) testine başvurur. Bu test iki aşamalıdır. Bu bağlamda Mahkeme ilk olarak tasarının farklı maddeleri arasında mantıksal birlik olup olmadığına bakar daha sonra aynı birliğin tüm maddelerin geneli ile başlık arasında olup olmadığını tespit eder. Bu noktada farklı maddeler ile başlık arasında mantıksal birlik olabilmesi için doğrudan veya dolaylı bir bağlantıdan birisinin olması yeterli iken, maddeler arası birliğin sağlanabilmesi için maddelerin birbiri ile mutlaka doğrudan bağlantılı olması gerekir. Başlığın sınırlandırıcı olduğu durumlarda ise Mahkeme, daha dar bir yorumla ‘oldukça bağlantılı’ testine başvurur. (fairly within). Bu bağlamda Mahkeme, ilk bakışta başlık ile doğrudan ilişkili olmayan düzenlemelerin konu birliği kuralına aykırı olduğu kararına varacaktır.³⁰¹

³⁰⁰ Ray, **Op.cit.**, s. 1099-1100.

³⁰¹ Rachel Downey, Michelle Hargrove ve Vanessa Locklin “A Survey of the Single Subject Rule as Applied to Statewide Initiatives”, **Journal of Contemporary Legal Issues** Vol 13: 579-627 (2004) s.623-624

Amerikan eyaletlerindeki farklı uygulamalarından doğan tartışmalar meseleye ilişkin öğretici veriler sunmaktadır. Konu gerçekten yoruma çok açıktır. En geniş anlamıyla düşündüğümüzde konu açısından makul bir bağlantının olduğu her zaman ileri sürülebilir. Bu bağlamda bir halk girişiminin konusunun ekonomi, idare, eğitim, sosyal devlet gibi geniş ve muğlâk kavramlar olarak belirlenerek bir ülkenin adı geçen konulardaki temel yapılanmasını değiştirecek yasal düzenlemeler dizisinin tek bir metinde halkoyuna sunulmasının önü açılmış olur. En dar açıdan baktığımızda ise en özgül bir meselenin bile unsurları ayrı konular olarak ele alınarak halk girişimi kurumu kullanılamaz hale gelir. Bu nedenle bu iki uç arasında adil bir dengenin kurulması gerekmektedir. Lowenstein, bu noktada ‘makul bağlantı kriterine’ bağlı kalınması gerektiğini belirtmekte ancak konu kavramının sınırlarının tespit edilmesi gerektiğine dikkat çekmektedir. Yazara göre konu birliği kuralı seçmenlerin oy hakkını koruma amaçlı olduğuna göre, somut olayda kamuoyunun fikrine başvurmak gerekecektir. Çünkü yukarıdaki açıklamalardan anlaşıldığı şekliyle ‘konu birliği’ tamamen yoruma açık sübjektif bir kavramdır. Bu bağlamda Mahkemeler önlerine gelen halk girişimi metnini kurala göre yorumlarken, kuralın mantıksal yorumlamasını yapmaya çalışmak yerine, bu konuda toplumdaki eğilimlere başvurulmalıdır. Bu noktada taraflar, kamuoyuna hakim olan görüşün kendi iddialarını desteklediğini ispat etmek için anket ve basın yayın organları gibi kaynaklardan faydalanabileceklerdir.³⁰²

3.7.Halkoylamasına Konu Olan Yasal Düzenlemenin Oy Pusulasındaki Yazılış Biçimi: Soru Metni

İdeal bir halkoylamasında seçmenlerin önüne gelen soru yanıtı ‘evet’ veya ‘hayır’ olan açık seçik tek bir soru olmalıdır.³⁰³ Seçmenlerin sağlıklı bir şekilde karar verebilmeleri için, referandumda sunulan soru metni kısa, açık ve anlaşılır olmalı ve söz konusu meseleyi tam ve doğru bir şekilde açıklayacak nitelikte olmalıdır.³⁰⁴ Referandumda oylanacak olan soru metni

³⁰² Lowenstein, **Op.cit.**, s. 971.

³⁰³ Wyller, **Op.cit.**, s.143.

³⁰⁴ Oonagh Gay, Referendum: Recent Developments: Research paper
www.parliament.uk/commons/lib/research/rp99/rp99-030.pdf

oy pusulasında seçmenlerin iradelerini sakatlamaya mahal vermeyecek bir şekilde eksiksiz ve anlaşılır bir biçimde yazılmalıdır.

3.7.1. Halk Girişimlerinde Başlık ve Özet Sorunu

Halk girişimine konu olan yasa tasarısının metni çok uzun olabilir. Bu nedenle halkoylamasında seçmenlerin tasarımı genel hatlarıyla okuyup anlayabilmeleri için ilgili tasarının başlıkla birlikte bir özetinin oy pusulasında yer alması ihtiyacı doğmuştur. Girişim metninin içeriğinin resmi bir özetinin mecbur tutulması, seçmenlerin oyladıkları tasarının içeriğini anlamaları açısından önem arz etmektedir. Uygulamada halk girişimini başlatanlar seçmenlere hitap etmek için ‘çarpıcı ve şaşalı’ bir başlık ve özet kullanma eğilimindedirler. Buna karşın seçmenlerin sağlıklı bilgi edinebilmesi ve tüm sürecin düzgünlüğü açısından yansız bir dil kullanılması tercih edilmelidir. Bu tür resmi başlık ve özetin yazılması yetkisi bu görev için uygun olan bir Kamu görevlisine verilebilir.³⁰⁵ Örneğin, Amerikan eyaletlerinin birçoğunda, halk girişimlerinde, halkoyuna sunulacak olan oy pusulasına ve imzaya açılacak metne yazılacak bir başlık ve özetin hazırlanması yetkisi eyalet başsavcısına aittir. (attorney general)³⁰⁶ Bu çerçevede Amerikan eyaletlerinde başlık ve özet idari makamlar tarafından hazırlanmakta ve hazırlanan başlık ve özetin yazılış tarzı ve içeriği çoğu zaman uyumsuzluklara konu olabilmektedir.

3.8. Kampanya

Referandum kampanyalarının, temsil organlarının seçildiği başkanlık veya parlamento seçim kampanyalarından temel farkı, bu kampanyaların bilgilendirici yönünün olmasıdır. Burada seçmenlerin bir kararın yerinde olup olmadığına karar vermeden önce referandumun konusunun ne olduğu, başka bir deyişle, referandumda sorulacak soruya verecekleri ‘evet’ veya ‘hayır’ yanıtının hukuk dünyasında ne gibi bir sonuç yaratacağı hususunda

³⁰⁵ Cronin, **Op.cit.**,s.235.

³⁰⁶ Zimmerman, **Op.cit.**, s.34.

bilgilendirilmeleri gerekmektedir.³⁰⁷ Kısaca halkoylaması kampanyaları, seçmenleri ikna etme yanında seçmenlerin eğitilmesi işlevini de görürler.

Genel olarak bakıldığında halkoylamalarında kampanyaların düzenlenmesinde üç modelden bahsedilebilir.³⁰⁸ İlk olarak temsili demokrasi anlayışının baskın olduğu ülkelerde halkoylamaları yürürlükteki seçim mevzuatının çizdiği genel çerçeve uyarınca yürütülür. Örneğin Fransa’da her bir referandumdan önce o referandumun yürütme usullerini düzenleyen kararnameler çıkarılmaktadır. Aslında burada yapılan, genel seçimlere ilişkin kural ve ilkelerin somut bir şekilde referanduma uygulanmasından başkaca bir şey değildir. Propaganda yöntemleri, parlamentodaki partilerin televizyonda konuşma süreleri gibi adil bir şekilde fikirlerini ifade etmesi için belirlenir. Bu modelin temel sakıncası, siyasi tartışma sürecinde parlamentodaki partilerin baskın olması ve sivil toplum örgütleri gibi farklı siyasi örgütlenmelerin kampanya sürecinden saf dışı kalması tehlikesidir. Neticede başta söylenildiği gibi, halkoylamaları doğaları itibarıyla temsil organlarının seçildiği genel seçimlerden farklıdır. Bu nedenle, seçim kurallarının aynen uygulanması yerine, usul kurallarının doğrudan demokrasi araçlarının kendine has özellikleri dikkate alınarak oluşturulması gerekir. Aksi durumda siyasi partiler gündemdeki konuyu tartışmak yerine kendi siyasi propagandalarını yapma yoluna gidecek ve bu nedenle seçmenlerin konu hakkında sağlıklı bilgi edinmeleri güçleşecektir.

Bu doğrultuda ikinci model olan Şemsiye Örgütlenmeleri (Umbrella Organisations) modeli, halkoylamalarının ihtiyaçlarını daha fazla karşılar görünmektedir. Bu modele göre kampanyanın yürütülmesinde büyük oranda parlamentoda temsil edilen partiler rol oynamakla birlikte, mevcut siyasi partiler söz konusu referandum için geçerli olmak üzere gündemdeki soruna verilecek yanıtı göre bir araya gelmektedirler. Referandumda biri hayır diğeri de evet gibi iki seçenek olduğuna göre siyasi örgütler iki karşıt görüş etrafında örgütlenmektedirler. Bu şekilde farklı siyasi görüşlere sahip parlamenterler, referandum boyunca evet veya hayır

³⁰⁷ Hamon, *Le référendum...*, s.34-37

³⁰⁸ *Ibid*, s.34-37.

kamplarından birisini seçmek suretiyle ortak bir şemsiye altında birleşebilmekte ve ortak hareket edebilmektedirler. İngiltere’de AT’ye üyeliğin devamına ilişkin referandumlar bu modele göre yürütülmüştür. Bu modelde kampanya giderleri kamusal kaynaklardan karşılanmaktadır. Her iki taraf için de eşit ölçüde kaynağın ayrıldığı bu modelde özel kişilerden alınacak yardımlara da bir üst sınır getirilmektedir.

Üçüncü olarak halk girişimi ve halk vetosu gibi halk oylaması taleplerinin seçmeler tarafından ‘aşağıdan geldiği’ uygulamalarda, kampanya harcamalarının kamu kaynaklarından karşılanması sıkıntı yaratabilir. Çünkü bu tip sistemlerde çok sayıda halkoylaması gerçekleşmektedir. Gerçi her iki tarafa da kamu yardımı yapılması siyasi ve mali açıdan mümkün olmasa da ekonomik açıdan dezavantajlı olan tarafa sesini asgari ölçüde duyurabilmesi için makul bir yardım yapılması yerinde bir önlem olarak düşünülebilir.³⁰⁹ Çünkü doğrudan demokrasinin baskın olduğu siyasal sistemlerde maddi kaynakları elinde tutan çevrelerin süreci istediği gibi yönlendirebilmeleri, ciddi bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Seçmenlerin Bilgilendirilmesi: Halkoylamalarının yoğun yaşandığı siyasal sistemlerde seçmenlere yönelik bilgilendirme kitapçıkları referandum ve halk girişimi süreçlerinin ayrılmaz bir parçasını teşkil etmektedir. Seçmenlerin akılcı siyasi tercihler yapabilmeleri için söz konusu teklife ilişkin açık ve anlaşılır resmi bilgilerin bulunduğu bu tür kitapçıklar büyük önem kazanmaktadır. Böyle bir kitapçıkta yasa teklifinin metni, leh ve aleyhteki temel dayanaklar ve söz konusu kanunun öngörülen sonuçları bulunabilir.³¹⁰

3.8.1. Kampanyalarda Mali Yardım Sorunu

Doğrudan demokrasi araçlarının etkin bir şekilde uygulandığı siyasal sistemlerde özel kişi ve kurumların kampanyalara yapacakları mali yardımların düzenlenmesi tartışmalıdır. ABD Yüksek Mahkemesi, çeşitli kararlarında mali yardımlara sınırlama getirilmesini

³⁰⁹ Cronin, **Op.cit.**, s.239.

³¹⁰ **Ibid**, s.238..

Anayasaya aykırı bulmaktadır. Mahkeme *Buckley vs Valeo* kararında, kampanyalarda yapılacak mali yardıma bir üst sınır koymanın ifade özgürlüğüne aykırılık teşkil ettiğini belirtmektedir.³¹¹

Yüksek Mahkemenin kampanya harcamalarına getirilen sınırlamalara ilişkin vermiş olduğu bir diğer kararı ise *Bellotti* kararıdır. Bu bağlamda Massachusetts’de çıkarılan bir kanun, şirketlere konusu ekonomik çıkarlarını ilgilendirmeyen halkoylamalarına mali yardımda bulunma yasağı getirmekteydi. Söz konusu kanun ilk önce Massachusetts Yüksek Mahkemesi tarafından ele alınmış ve Mahkeme bu kanunu Anayasaya aykırı görmemiştir. Mahkemeye göre şirket gibi ‘yapay varlıkların’ ifade özgürlüğü, gerçek kişilerin özgürlüklerine göre daha sınırlıdır ve şirketler ancak kendi mali çıkarları söz konusu olduğunda ifade özgürlüğüne sahip olabilirler. Bu karar üzerine davaya taraf olan şirketler, Yüksek Mahkeme’ye başvurmuş ve dava konusu kanunun Federal Anayasaya aykırı olduğuna dair şu hukuki gerekçeleri öne sürmüşlerdir.³¹²

Düşünce özgürlüğünü düzenleyen Birinci Değişikliğin ana fikri, kamuoyunun hükümetin müdahalesi olmadan siyasi meselelere ilişkin tartışmalardan haberdar olabilmesidir. Ancak söz konusu kanun, seçmenlerin önemli konularda bilgi edinme hakkını ihlal etmektedir. Amaç unsuru açıdan düşünüldüğünde kanunun düşünce ve ifade özgürlüğünün ve bilgi edinme hakkının bu şekilde sınırlanmasını meşru kılacak bir amaca yönelmediği görülmektedir. Öte yandan, söz konusu amacın halkoylamalarında şirketlerin ‘aşırı etkisini’ önlemek (undue influence) olduğu ileri sürülebilse dahi Yüksek Mahkeme vermiş olduğu daha önceki bir kararda bu amacın, düşünce özgürlüğüne devletin müdahalede bulunabilmesi için yetersiz olduğuna hükmetmiştir. (*Buckley v Valeo* 1976) Tüm bunlara ek olarak şirketlere sınırlama getirirken sendikaları sınırlamamak da Anayasaya aykırıdır.

Massachussets Eyaleti’ni temsilen Francis Bellotti’nin avukatlarının kanunun anayasaya uygunluğunu savunurken ileri sürdükleri gerekçeler ise şu şekilde özetlenebilir:

Bir şirket birden çok sahibi olduğu için bir fikri olamaz. Fikir ancak şirketi yönetenlere ait olabilir. Şirket paralarının şirket yöneticilerinin fikrinin propagandası için kullanılması adil değildir. Halkın farklı görüşleri öğrenme hakkı ihlal edilmektedir. Bu kanunla yasaklanan, şirket yöneticilerinin şirket kaynaklarını kullanarak kişisel görüşlerini yaymalarıdır. Şirketlerin bu kadar para harcamasının sınırlanmasında eyaletin ‘zorlayıcı bir çıkarı’ vardır.

³¹¹ Hamon, *Le référendum...*, s.38.; Jennifer Modershon, “Constitutional Law-First Amendment Rights of Direct Democracy Participants versus the State’s Interest in Regulating the Election Process.*Buckley v American Constiitutional Law Foundation Inc.*,119 S.Ct.636 (1999),” *UALR Law Review* Vol.22 105-123, 2000 s. 113.

³¹² Cronin, *Op.cit.*, s.102-104.

Halkoylamalarında paranın bu kadar belirleyici olması şirketlerin kampanyalarda maddi kaynakları yüzünden dürüstlük ilkelerine aykırı bir üstünlüğe sahip olmaları seçmenlerin demokratik kurumlara olan inançlarını zedelemektedir. Sendikalar siyasi amaçlarla zorunlu aidatlardan kaynaklanan fonları kullanamaz. Aynı şekilde şirket hissedarları da aynı fikirde olmadıkları bir görüşü savunmak için para harcamak zorunda bırakılmamalıdır.

Yüksek Mahkeme kanunu Anayasaya aykırı bulmuştur. Mahkemeye göre Massachusetts kanununun ön gördüğü ‘maddi çıkarların etkilenmesi’ koşulu, ifade özgürlüğünün ‘kabul edilemez’ bir şekilde sınırlandırılması sonucunu doğurmuştur. Mahkeme, Bellotti’nin halkın demokratik kurumlara olan inancına atıfta bulunduğu gerekçeyi, Massachusetts’de gerçekleştirilen halkoylamalarında şirket paralarının bu derecede belirleyici olduğunu gösteren bir bulgu olmadığından bahisle reddetmiştir. Yüksek Mahkeme bu içtihadını kararlı bir şekilde sürdürmüş, Kaliforniya kaynaklı benzer bir kanunu, ‘Halkoyuna sunulan bir düzenlemeye dair tartışma ve fikir alışverişinin sınırlandırılmasında eyaletin veya kamunun ciddi bir çıkarı’nın olmadığını ileri sürerek Anayasaya aykırılık kararı vermiştir.³¹³ Öte yandan Bellotti kararında dikkati çeken bir diğer nokta aslında Mahkemenin demokratik karar alma sürecinin tehdit altında olması halinde kampanya harcamalarında sınırlama yapılabileceği görüşünü savunmuş olmasıdır. Bu kararı eleştiren Raskin, halkoylamalarında paranın gücünün yarattığı haksız rekabetin demokrasinin özünü zaten zedelediğini ve bu nedenle Mahkemenin kendisi ile çeliştiğini ifade etmektedir. Yazar Mahkemenin ‘sonucu etkilemeye yönelik’ makul harcamalar ile demokrasiyi tehlikeye düşürecek aşırı harcamalar arasında bir ayrıma gitmiş olabileceğini kabul etmekle birlikte, halk girişimi yolu ile kampanya harcamalarında düzenleme yapılması durumunda mahkemelerin halkın görüşüne saygı göstererek daha pasif bir tutum benimsemelerini tavsiye etmektedir.³¹⁴

Bellotti kararının hukuki gerekçesini bireylerin bilgi edinme hakkı teşkil etmektedir. Bu doğrultuda Mahkeme, siyasi karar alma sürecinde çıkar gruplarının yaptığı harcamaları ifade özgürlüğü kapsamında ele almıştır. Buna karşın kararın, doğrudan demokrasi araçlarının

³¹³ Cronin **Op.cit.**, s.104-107 Öte yandan *Bellotti* kararından sonra gerçekleştirilen bir çok çalışma tek taraflı kampanya harcamalarının sonucu etkileyebileceğini göstermiştir. (**Ibid**)

³¹⁴ Jamin B. Raskin, “Direct Democracy, Corporate Power and Judicial Review of Popularly-Enacted Campaign Finance Reform” **Annual Survey of American Law** (1996): 393-412 s. 409.

mali kaynaklara sahip kesimlerin elinde bir silah olduğu düşüncesini pekiştirdiğine işaret etmemiz gerekmektedir. Kararı eleştiren Cronin’e göre, “Yüksek mahkeme Amerikan demokrasisinde paranın konuştuğu iddiasını doğrulayan bir karar almıştır.” Bu şekilde girişim sürecinde parası olan kesimlerin haksız bir nüfuza sahip oldukları ileri sürülebilir. Bu durum, girişim usulünün tarihsel avantajı olan vatandaşların şirket, sendika ve diğer çıkar gruplarının yasama organında lobicilik faaliyetlerini aşarak seslerini duyurabilme özelliğine büyük oranda zarar vermektedir. Öte yandan Yüksek Mahkeme söz konusu Anayasaya aykırılık kararını beşe dört gibi sınırdaki bir çoğunlukla vermiştir. Bu oran, konunun tartışmaya açık olduğunun önemli bir göstergesidir.³¹⁵ Cronin, mali yardımlara sınır getirmenin imkânsızlığı karşısında mali yardımların bildirilmesinin zorunlu tutulması ile kamuoyunun halk oylamasına konu olacak olan yasal düzenlemeyi kimin desteklediği ve karşı olduğu konusunda bilgi sahibi olmasını sağlayacağına işaret etmektedir. Bu önlem ‘paranın oylamalar üzerindeki aşırı etkisini frenleyebilecek en iyi garantilerden birisi’ni teşkil etmektedir.³¹⁶

3.8.2. Yanıltıcı Kampanya Reklamları:

Gündemde olan bir halkoylamasının sonucunu kendi çıkarları doğrultusunda etkilemek isteyen kimi çevreler, siyasi reklamlarda bazen kamuoyunu yanıltıcı bilgiler verebilmektedir. Kaliforniya’da, çiftliklerde çalışan işçilerin sosyal haklarını ciddi ölçüde ihlal edilebilecek bir tasarrın kabul edilmesini savunan kampanyanın kullandığı ‘Çiftlik işçileri için ... iki no’lu girişime evet’ sloganı ile Kaliforniya kıyılarının koruma altına alınmasının amaçlandığı çevreci bir girişimin reddedilmesi için, ‘plaj size aittir onu kapatmayın’ sloganının kullanılması bu tür aldatıcı reklamlara örnek olarak gösterilebilir. Yine Kaliforniya’da gerçekleşen bir halk girişimi kampanyası, tarafların yanıltıcı tutum takınma konusunda ne derece ileri gidebileceği konusunda önemli ipuçları sunmaktadır. Bu tasarı, çevreciler tarafından başlatılmıştı ve içeceklerin depozitolu şişelerde satılmasını öngörmekteydi. Büyük bira ve meşrubat firmalarından yüksek oranda mali destek alan karşı kampanya; girişimin reddedilmesi için, girişimi gönüllü geri dönüşüm faaliyetlerini

³¹⁵ Cronin, **Op.cit.**, s.107.

³¹⁶ Yazar 200 doları aşan yardımın bildirilmesinin zorunlu tutulmasını tavsiye etmektedir. (**Ibid**, s.238).

engellemeye yönelik çevre karşıtı bir eylem gibi göstermek, para karşılığında insanlarla düzmece röportajlar yapılarak girişimin yersiz ve uygulanabilirliği olmadığı görüşünü dile getirmek ve tasarıda içeceklerden alınacak şişe ücretlerinin, geri ödenebilir depozito ücreti olmasının öngörülmüş olmasına rağmen, adı geçen ücretin tüketiciye yüklenen ek bir vergi olduğu şeklinde yalan söylemek gibi yöntemlere başvurmadan çekinmemiştir.³¹⁷

Her ne kadar yanlışlığı ve aldaticılığı bu derece açık olan kampanyaların yargıya intikal etmesi gerekse de birçok durumda halk girişimine konu olan tasarının kişisel yorumu ile bilerek içeriğinin saptırılması arasındaki çizgi belirsizleşebileceğinden, gözlemciler yanlış bilgilendirmenin önüne geçmenin en sağlıklı yolunun kampanyalarda taraflara eşit söz hakkı vermekten geçtiğini belirtmektedir. Öte yandan bu tip yanıltıcı reklam ve kampanyalar için sert cezalar öngörülmesi, ispat güçlüğüne rağmen, caydırıcı bir etkide bulunarak doğrudan demokrasi araçlarının daha sağlıklı bir şekilde işlemlerini sağlayabilir.³¹⁸

³¹⁷ **Ibid**, s.218.

³¹⁸ **Ibid**, s.219 ve 239.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM KARŞILAŞTIRMALI SİYASAL SİSTEMLERDE DOĞRUDAN DEMOKRASİ

I. Bölümde belirtildiği gibi siyasal sistemleri doğrudan demokrasi temsili demokrasi karşıtlığı çerçevesinde incelemek yanıltıcı sonuçlar doğurmaya mahkûmdur. Çağdaş siyasal sistemlerde asıl incelenmesi gereken, doğrudan demokrasi araçlarına dair çeşitli anayasal düzenlemeler ve uygulamalar karşısında temsil kurumlarının nasıl yanıt verdiği ve bu şekilde oluşan farklı örüntülerin siyasi karar alma sürecini ne şekilde etkilediğidir.

Bu bölümde, yeni kurumsalcı yaklaşım çerçevesinde doğrudan demokrasi araçlarının siyasi sistemlerdeki diğer unsurlarla olan etkileşimi ile alınan siyasi kararları ne şekilde etkilediği incelenecektir. Yeni kurumsalcılık bağlamında ‘kurum’ teriminin, iki farklı anlamı vardır. Birinci anlam günlük yaşamda kullanıldığı şekliyle, ‘belirli bir amaca yönelik, özellikle kamusal işlerin yürütülmesi için oluşturulmuş kuruluş, örgütlenme veya birlik’ olgusuna işaret etmektedir. Terimin ikinci anlamı ise ‘insanların sosyal ve siyasal yaşamlarında bulunan kanun, âdet(custom), usul, uygulama(usage) veya benzer diğer unsurlardır.’ Bu bağlamda kurum, her hangi bir kural olabileceği gibi bir örgütlenme, organ veya makamların oluşturduğu yapıyı da ifade etmektedir. Anayasal normlar, hiç şüphesiz siyasi yaşamda temel kurumların başında gelmektedir. Burada normlar, sahip oldukları yaptırım ile siyasi aktörlerin hareketlerini yönlendirmekte bu şekilde çeşitli uygulamaları şekillendirmekte ve bu çerçevede yasama ve yürütme organlarının ve halkın davranışlarını biçimlendirmektedir. Bu doğrultuda doğrudan demokrasi araçları ‘klasik yasama kurumları’ olarak tanımlanmaktadır.³¹⁹

Bu doğrultudaki yaygın görüş (geniş anlamda) referandum kurumunun temsili demokrasi ile bütünleştirildiği siyasi sistemlerin ‘siyasi dinamiklerinde ve siyasi

³¹⁹ Jan-Erik Lane ve Svante Ersson, **The New Institutional Politics: Performance and Outcomes**,(London : Routledge, 2000), s.24-25 ve 151

kurumlarında' çaplı değişikliklerin gerçekleştiği yönündedir.³²⁰ Bu bölümde farklı siyasi sistemlerdeki doğrudan demokrasi olgusu incelenirken şu hususlar dikkate alınacaktır: Tarihsel gelişim, anayasal düzenlemeler, halkoylamalarının konusunu teşkil eden meselelerin niteliği ve siyasi içeriği, seçmenlerin davranışları ve doğrudan demokrasi araçlarının siyasi sistemin işleyişine etkisi.

1. GENEL ÇERÇEVE

1.1. Dünya Üzerinde Referandumlarda Görülen Artış

Dünya üzerindeki demokratikleşme eğilimi, doğrudan demokrasi araçlarının da farklı siyasi sistemlerde çeşitli şekillerde benimsenmesi sonucu doğurmuştur. Örneğin Güney Amerika'da 90'lı yıllarda gerçekleştirilen anayasa yapım sürecinin sonunda kabul edilen yeni anayasalara bakıldığında Bolivya dışında bütün ülkelerin doğrudan demokrasi araçlarının en az bir çeşidini benimsediği görülmektedir.³²¹

Komünizm sonrası Doğu Avrupa ülkeleri doğrudan demokrasi araçlarının farklı kombinasyonlarını içeren bir laboratuvar özelliği göstermektedir. Doğu Avrupa ülkeleri, demokrasiye geçiş süreçleri dahil olmak üzere çok sayıda halkoylamasına sahne olmuştur. Gerçekleşen halkoylamalarında, bağımsızlık, yeni anayasanın kabulü, anayasa değişiklikleri, özelleştirme, sosyal devlet ve Avrupa Birliği gibi meseleler, ortak konular arasındadır.³²²

Aynı ülkelerin anayasaları da doğrudan demokrasi araçları açısından zengin bir çeşitlilik arz etmektedir. Letonya'da, 'demokratik cumhuriyet', 'halk egemenliği', 'dil ve bayrak', 'seçimler' gibi temel önemdeki anayasal maddelerin değiştirilmesi zorunlu

³²⁰ Matthew Mendelshon ve Andrew Parkin "Introduction," **Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns**. Eds.: Matthew Mendelsohn ve Andrew Parkin (Houndmills: Palgrave, 2001, ss. 1-22). s. 3-4

³²¹ Monica Barczak, "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America," **Latin American Politics and Society**, 43,3 :37-59 (Autumn, 2001), s. 38.

³²² Kimi doğu avrupa ülkelerinde gerçekleşen halkoylaması sayıları şu şekildedir: Estonya:4 Letonya: 8, Litvanya:12 Macaristan: 8, Polonya:6 (Kaynak www.c2d.ch gerçekleşen halkoylaması sayılarının belirlenmesinde kaynak siteden farklı olarak, oylanan her bir oy pusulasının sayısı yerine oylama tarihleri dikkate alınmıştır.) Son erişim tarihi 07.07.2010.

referanduma tabidir. Yine aynı madde uyarınca anayasa değişikliği referandumuna dair kuralın kendisi de ancak referandumla değiştirilebilir. (Letonya, Any.Md.77) Bundan başka Letonya Anayasası ihtiyari referandum kurumu da ön görmektedir. Cumhurbaşkanı, parlamento üye sayısının 1/3'ü veya seçmen sayısının 1/10'u, parlamento tarafından kabul edilen yasa tasarıları hakkında referandum talebinde bulunabilmektedirler. Ancak, eğer parlamento bu şekilde bir referandum talebi gelmesi halinde aynı tasarıyı $\frac{3}{4}$ 'lük bir çoğunlukla kabul ederse referanduma gitmeye gerek kalmamaktadır. Son olarak Letonya'da hem anayasa değişikliği hem de kanunlar için halk girişimi kurumu da mevcuttur. (Letonya,Any. Md.79) Benzer bir şekilde Litvanya'da çeşitli konular için zorunlu referandum ve ihtiyari referandum kurumları yer almakta, anayasa değişiklikleri için doğrudan, yasa teklifleri için ise dolaylı halk girişimi kurumu bulunmaktadır.(Litvanya Any., Md. 67,69,147,148,151)

Macaristan Anayasası, bu çalışmada incelenen doğrudan demokrasi araçlarının hemen hemen hepsini içermektedir. Burada, parlamento, kendi yetki alanındaki bütün hususlarda, Cumhurbaşkanı, hükümet veya üyelerinin 1/3'ünün isteği üzerine referanduma gitme kararı alabilir. Bundan başka Anayasa, gerek güçleştirici halk vetosu gerekse halk girişimleri için toplanması gereken imzalar bakımından kademeli bir usul ön görmüştür. Buna göre, parlamentonun kabul ettiği bir yasa tasarısı hakkındaki referandum talebi için 100.000 seçmenin imzası toplanmışsa referandum kararı parlamentonun takdirine bırakılmakta, bu imzanın 200.000'e çıkması halinde referandum mecburi hale gelmektedir. Halk girişimlerine gelince, bir girişim 50.000 seçmenin imzasına sahipse bunu kabul etme ve/veya referanduma sunma yetkisi, parlamentoya ait olmakta başka bir deyişle girişim, halkın parlamentoya yapmış olduğu yasa teklifi niteliğini almaktadır(Popular Proposal). Yani teklifin geleceğine ilişkin son karar parlamento tarafından verilmektedir Bundan başka bir girişim 100.000 imzaya ulaşması halinde dolaylı, 200.000 seçmenin desteğine sahip olması halinde ise doğrudan girişim muamelesi görecektir. (Macaristan, Any, Md. 28)

Aynı doğrultuda Slovakya, (Slovakya-Any., Md. 93, 95, 96) Slovenya (Slovenya, Any. Md., 90,168, 170), Çek Cumhuriyeti,(Çek Cumhuriyeti, Any, Md. 62) Polonya (Polonya

Any, Md. 118,125) ve Romanya(Romanya, Any, Md. 95, 74, 151, 152, 90) Anayasaları da doğrudan demokrasi araçlarının çeşitliliği açısından benzer özellikler göstermektedir.³²³

Acaba doğrudan demokrasi araçlarının çağdaş demokrasilerde git gide tercih edilmeye başlanmasının nedeni ne olabilir? 1920'lerin toplumsal tabakalarını temsil eden geleneksel parti sisteminin, toplum içindeki farklı katmanlaşmaları, yeni oluşan çıkar gruplarını ve yeni 'post-materyalist değerleri' temsil etmede yetersiz kalması, ilerleyen sürede doğrudan demokrasi araçlarının 'alternatif bir siyasi birleştirici' araç olarak sahneye çıkmasının önemli bir nedeni olarak gösterilmektedir. Bu bağlamda, İsviçre'de sözü edilen siyasi yaşamdaki dönüşüm karşısında geleneksel dört partili koalisyonun yetersiz kalması, çevre koruma, nükleer enerji ve trafik gibi konularda halkoylamalarına başvurulması sonucunu doğurmuştur. Aynı şekilde Avusturya, İsveç ve İtalya'da nükleer enerjiye ilişkin referandumlar, aynı eğilim çerçevesinde gerçekleşmiştir.³²⁴

Butler ve Ranney, dünya üzerinde gerçekleşen referandumları, dört ana başlık altına toplamaktadır. 'Anayasal Sorunlar' kurucu anayasa referandumlarını, 'Toprakla İlgili Sorunlar' ikinci bölümde bahsi geçen egemenlik referandumlarını, 'Ahlaki Meseleler', içki yasağı, boşanma ve kürtaj gibi kamuoyunu bölen hassas meseleleri kapsamaktadır. Son olarak bu üç kavram altına girmeyen diğer meseleler de İsviçre ve Amerikan eyaletlerinde olduğu gibi anayasalarında halk vetosu ve halk girişimi kurumlarını ön gören siyasal sistemlerdeki farklı konuları içermektedir.³²⁵

Gallagher, Avrupa özelinde gerçekleştirilen referandumların çoğunluğunun İsviçre, İtalya ve İrlanda'da olduğunu belirtmekte bunun dışındaki ülkelerdeki referandum sayısındaki artıştaki en önemli etkenin, Avrupa Birliği'ne ilişkin referandumlar olduğunu belirtmektedir.

³²³ Bruno Kaufmann, Rolf Büchi ve Nadja Braun, **Guide to Direct Democracy In Switzerland and Beyond**, Bern:Rub Graf-Lehmann, 2007 s.237-264.

³²⁴ Qvortrup, **A Comparative Study...**,s. 90-115.

³²⁵ Butler ve Ranney, **Practice**, s.3.

Yazar ayrıca söz konusu ülkelerde referandumların fazlaca gözlendiği asıl dönemin, ikinci dünya savaşı sonrası geçiş rejimleri ve anayasal düzenlerin oturma süreçleri olan 1945-1969 yılları arasına tekabül ettiğini ifade etmektedir.³²⁶

Batı Avrupa ve Avustralya’da 1945-1997 arasında *de jure* gerçekleştirilen referandumların yüzde 49,5’inin konusunu anayasa değişiklikleri veya Avrupa Bütünleşmesi gibi anayasal düzeydeki konular teşkil etmektedir. Burada anayasal yargı mekanizmaları da devreye girmiş, hükümetler, Avrupa bütünleşmesi başta olmak üzere anayasa hukukuna dair temel önemdeki konuları referanduma sunmaya hukuken veya siyaseten mecbur kalmıştır. Anayasa yargısının söz konusu ülkelerde gerçekleşen referandumlara olan etkisine bakıldığında, Fransa’da Anayasa Konseyi’nin sistem içindeki görece güçsüz konumu, Cumhurbaşkanlarının 1958 Anayasasının anayasa değişikliklerini düzenleyen 89. maddesi yerine, meclisle uzlaşma zorunluluğundan kurtaran 11. Maddesine dayanmasına olanak vermiştir. Buna karşın Avusturya ve İrlanda’da anayasa yargısı sistem içinde sahip olduğu güçlü konumuyla anayasa değişikliklerinin referandumlardan kaçırılmasına engel olmuş ve söz konusu ülkeler bu konudaki referandumların en sık gerçekleştiği ülkeler olmuştur.³²⁷

Dünya üzerinde artan referandum dalgasından hiç etkilenmeyen ülkeler de mevcuttur. Örneğin Almanya’da ikinci dünya savaşından beri-Anayasanın da kabul edilmesi dahil olmak üzere- hiçbir referandum yapılmamıştır. Bu durum, Almanya’daki ‘savaş sonrası referandum fobisi’ olgusuyla açıklanmaktadır.³²⁸

1.2. Anayasal Düzenlemeler

Doğrudan demokrasi araçlarının siyasi sistemdeki rollerini belirlerken öncelikle anayasal ve yasal düzenlemelere bakmak gerekir. Mendelshon ve Parkin, doğrudan demokrasi

³²⁶ Michael Gallagher, “The Referendum in Europe,” **Le référendum européen : Actes du Colloque International de Strasbourg, 21-22 février 1997**. Eds. : Andreas Auer ve Jean-François Flauss (Bruxelles : E. Bruylant, 1997, ss. 69-79),s. 72.

³²⁷ Qvortrup, **A Comparative Study...**, s.95-96.

³²⁸ **Ibid**, s.134.

araçlarının siyasal sisteme olan etkisini dört değişkene bağlamaktadır. İlki halkoylaması sürecini hangi siyasi aktörün başlattığı, ikincisi halkoyuna sunulması ön görülen konular, üçüncü ve dördüncü değişkenler ise halkoylamalarına başvurulma sıklığı ve halkoylamasının dahil olduğu kurallar şeklindedir.³²⁹ Bu noktada, Shugart ve Carey, devlet başkanlarının sahip olduğu anayasal referandum yetkisinin, kendisine mualif yasama organlarının etrafından dolaşmalarına hizmet eden önemli bir silah olduğunu belirtmektedir.³³⁰ Açıkçası, doğrudan demokrasi kurumunu karşılaştırmalı bir şekilde inceleyebilmek için temsil kurumları ile doğrudan demokrasi araçları arasındaki karşılıklı ilişkinin çıkış noktasını, anayasal ve yasal düzenlemeler oluşturmaktadır. Özetlemek gerekirse, bir anayasada referandum ve halk girişiminin önceden düzenlenip düzenlenmemiş olması, düzenlenmiş ise hangi konuları kapsadığı, referandumların onay(karar) veya danışma referandumu olup olmadığı, halkoylaması sürecini kimin başlatmaya yetkili olduğu, gibi hususlar sistemin işleyişinde belirleyici olmaktadır.³³¹

Bu noktada önemle belirtmek gerekir ki, bir anayasal düzende geniş anlamda referandum kurumunun varlığından bahsedebilmemiz için referandumdan yüzeysel bir şekilde bahsedilip geçilmiş olması yeterli değildir. Bir takım temel hususlar anayasa tarafından ön görülmüş olmalıdır. Bu doğrultuda referandumun zorunlu-ihtiyari, danışma-onay referandumlarından hangisi olduğu en azından belirtilmeli, hatta kim tarafından hangi konular için, hangi şartlarda işletilebileceği belirlenmelidir. Anayasalarda referandum usulünden bahsedilmesi ancak uygulamanın yasalara bırakılması, anayasada hiçbir düzenleme olmaması ile eş değer bir hukuki durum yaratacaktır.³³² Çünkü bu durumda, seçmenlerin ülke siyasetine doğrudan katılmalarının sınırları basit parlamento çoğunluğunun kontrolünde olacaktır. Bu da sistemin doğrudan demokrasiden çok temsili demokrasiye yaklaştığı anlamına gelir ve doğrudan demokrasi araçlarının kontrolünün temsil kurumlarının elinde olması sonucunu doğurur.

³²⁹ Mendelshon ve Parkin, **Op.cit.**, s.5.

³³⁰ Matthew Soberg Shugart ve John M. Carey, **Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge : Cambridge University, 1992), s.59-152.

³³¹ Uleri, **Introduction**, s.5-6.

³³² Sukksi, **Bringing in...**, s.29.

Belirli bir olay hakkında *ad hoc* referanduma gidilmesi ile referandum kurumunun önceden bir yasa ile ön görülmesi arasında elbette nitelik farkı olacaktır.³³³ Öte yandan kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereği olarak, egemenliğin kullanılmasının halk ve temsil organları arasında paylaşılmasından bahsedilebilmesi için, halkın yetkilerinin konu, kullanım usulü ve kapsamının da tıpkı devlet organlarının yetki alanlarının belirlenmesinde olduğu gibi önceden anayasal kurallara bağlanması gerekir. Bu doğrultuda, halk ile temel temsil organlarının karşılıklı yetki ve ilişkilerinin anayasada ayrıntılı bir şekilde belirtilmesi önem kazanmaktadır. Aksi durumda, yani doğrudan demokrasi araçlarının kapsam ve uygulamalarının önemli ölçüde yasama organına bırakılması, seçmen ile temsilcilerin bir iktidar paylaşımından çok, yasama organının istediği gibi sınırlarını belirlediği ve istediği zaman da geri alabileceği sınırlı bir yetkilendirme anlamına gelir. Kuvvetler ayrılığı açısından bakıldığında, ikinci bölümde ifade edildiği gibi, yasama ve yürütme fonksiyonlarının yerine getirilmesi noktasında yasama ve yürütme organlarının karşısında seçmen kitlesinin de yetkili bir devlet organı olduğu yaklaşımını hatırlatmak gerekir. Örneğin, İsviçre’de ‘halk’, ayrı bir devlet organı, dördüncü kuvvet olarak kabul edilir. Daha da önemlisi halkın devlet organların arasında öncelikli bir konumunun olmasıdır.³³⁴

Kuvvetler ayrılığı ilkesi ile farklı devlet organlarının yetki ve karşılıklı ilişkilerinin anayasal kurallara bağlanmak suretiyle demokrasinin korunması amaçlandığına göre, halkın siyasi karar alma sürecindeki yetkileri ve bu yetkilerin kullanılması sürecinde devlet organlarının rolü ve karşılıklı ilişkilerinin anayasalar tarafından açıkça belirlenmiş olması gerekir. Aksi durumda yani doğrudan demokrasi araçlarının uygulamasındaki temel hususların kanunlara bırakılması, sistem içindeki hakim organın yasama organı olduğu anlamına gelir. Bu durum tabii ki demokrasiye aykırı bir durum teşkil etmez. Sonuçta bir ülkenin doğrudan demokrasi araçlarının çok az uygulandığı ya da hiç uygulanmadığı saf temsili demokrasi anlayışına göre yönetilmesi onun gelişmiş bir demokrasi olmadığı anlamına gelmez. Ancak

³³³ *Ibid*, 29.

³³⁴ Auer, Malinverni ve Hottelier, *Op.cit.* s. 192.

eğer bir siyasal sistemi yarı doğrudan demokrasi ya da doğrudan demokrasi şeklinde niteleyeceksek, temel bir takım hususların anayasa tarafından belirlenmesi gerekmektedir.

Özetlemek gerekirse, halkın devlet organları karşısında özerk bir yetki alanından bahsedebilmemiz için bize göre anayasada bir takım konuların belirli olması gerekmektedir. Öncelikle referandumun konusunu oluşturmaya ve sürecin kimin başlatmaya yetkili olan siyasi aktörün açıkça belirlenmesi gerekmektedir. Başka bir deyişle, anayasada ikinci bölümde açıklandığı şekliyle referandum, halk girişimi (doğrudan ve dolaylı), halk vetosu kurumları açıkça düzenlenmiş olmalıdır. İkinci olarak referandumun hukuki sonucu bağlayıcı olup olmadığı yani ön görülen referandumun danışma mı onay referandumu olup olmadığının açıkça belirlenmesi gerekmektedir. Son olarak ilgili sürecin başlaması ile oylama arasında azami bir süre belirlenmesi ile yasama organına yasa ile çok uzun süreler koyması veya anayasal boşluklardan faydalanarak halk oylamasını sürüncemede bırakması engellenmiş olacaktır.

Halkoylaması sürecini kimin başlattığı değişkeni, konu ve zorunlu olup olmama hususlarıyla karşılaştırıldığında çok daha büyük bir öneme sahiptir. Doğrudan demokrasi araçlarına başvuran tüm aktörler kendi çıkarlarını maksimize etmek isteyeceklerdir.³³⁵ Süreci başlatma yetkisinin seçmenlere ait olduğu halk girişimi ve halk vetosu kurumları dahi siyasetçiler ve çıkar çevrelerinin ‘stratejik manipülasyonuna’ açık durumdadır. Ancak yine de, referanduma başvurma kararının alınması, ne zaman ve hangi konularda yapılacağı gibi konularda hükümetlerin kontrolü dahilinde gerçekleştirilen referandumlar, kontrol edilmeyenlere göre daha az demokratik olma eğilimine sahiptir. Çünkü bu durumda hükümetler, referandum sürecine kolaylıkla müdahale edebilir.³³⁶ Birinci bölümden hatırlanacağı gibi, Smith referandum başlatma yetki ve iktidarının hükümette olduğu referandumları ‘kontrollü’, aksi durumdaki referandumları ‘kontROLSÜZ’ referandum olarak tanımlamaktadır. Bu doğrultuda kontROLSÜZ referandum kavramına; anayasadan kaynaklanan

³³⁵ **Ibid**, s.48.

³³⁶ **Ibid**, s.49.

zorunlu referandum, meclis azınlığı yani muhalefet tarafından başlatılan referandum ya da halk vetosu kurumları girmektedir. Bundan başka Smith, referandumları sonuçlarına göre ikiye ayırmaktadır. Sonucunun hükümetin politikasını ‘desteklediği’ yani hükümetin savunduğu politikaların onaylandığı referandumlar ‘hegomonik’, sonucunun hükümetin belirlediği siyasi tercihin aksine olan ve böylece hükümetin politikasına zarar veren referandumlar ‘anti-hegomonik’ referandumlar adını almaktadır. Lijphart, (siyasi iktidarın doğası gereği) uygulamada referandumun çoğunlukla kontrollü ve hegomonik olarak gerçekleşeceği tahmininde bulunmuştur. Bu tahminin doğruluğunu sorgulayan, Qvortrup 1945-2003 yılları arasındaki Avustralya ve Batı Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen toplam 156 referandumu incelemiş bunlardan sadece yüzde yirmisinin hegomonik ve kontrollü olduğunu buna karşın yüzde seksen dördünün kontrolsüz referandum olduğunu tespit etmiştir. Öte yandan referandum başlatma yetki ve/veya iktidarının hükümetlerin elinde bulunduğu kontrollü referandumlar söz konusu olduğunda, hükümetlerin, ancak lehlerine sonuçlanabileceğini öngörebildikleri durumlarda referanduma başvurmayı tercih etmeleri beklenir. Bu varsayıma dayanan Qvortrup, kontrollü referandumların aynı zamanda hegomonik olma eğilimini taşıdığı sonucuna varmaktadır. Nitekim yazar, çeşitli ülkelere incelemiş olduğu yirmi beş tane kontrollü referandumdan yirmi tanesinin hükümet politikaları lehine sonuç verirken sadece beş tanesinin hükümetin aleyhinde sonuçlandığını göstermektedir.³³⁷

Hamon, doğrudan demokrasi araçlarını oylama sürecine hakim olan siyasi aktörlere göre üç temel başlık altında incelemektedir.³³⁸ Halkın başvuru aracı olarak referandum ile İsviçre, İtalya gibi, seçmenlerin halkoylamasını başlatma inisiyatifini elinde tuttuğu sistemler kastedilmektedir. İkinci olarak, devlet başkanının ya da Hamon’un benzetmesiyle, ‘hükümdarın başvuru aracı’ denildiğinde, halkoylamasına başvurulmasında, Fransa örneğinde olduğu şekliyle, cumhurbaşkanı gibi siyasi liderlerin söz sahibi olduğu referandum tipi anlaşılmaktadır. Son olarak partilerin başvuru aracı olarak referandum başlığı altında ise

³³⁷ Qvortrup, **A Comparative Study...**, s.91-93.

³³⁸ Hamon, **Le référendum...**, s.73-157

Danimarka’da olduğu gibi, çoğunluk partisi veya iktidarın aldığı bir kararın, parlamento azınlığı yani muhalefet tarafından referanduma sunulabilme olanağının bulunduğu sistemler incelenmektedir.

1.3. Seçmen Davranışı ve Seçmen Yeterliliği

Seçmen davranışı kavramı, halkoylamalarına katılım düzeyi, oylamada yapılan tercihler, seçmenlerin önlerindeki konuyu anlayarak akılcı karar verip vermemesi yani ‘seçmen yeterliliği’ (voter competence) hususlarını kapsamaktadır. Seçmen davranışları, sosyo-kültürel özellikler, siyasi partilerin ve çıkar gruplarının bilgilendirmedeki rolü, vatandaşların söz konusu meseleye olan ilgi derecesi, seçmenlerin taraftarları oldukları siyasi partilerin tavsiyelerine uyup uymadıkları, paranın ve medyanın rolü gibi çeşitli değişkenlere bağlı olarak farklılıklar gösterebilir.³³⁹

Halkoylamalarına ilişkin yapılan ampirik siyasi bilim çalışmalarının büyük çoğunluğu, seçmen davranışı üzerine yapılmıştır. Bu noktada doğrudan demokrasi aleyhine ileri sürülen görüşler büyük oranda seçmenlerin bilgi ve fikir sahibi olmadan oy verdikleri varsayımına dayanmaktadır. Gerek halkoylamalarında gerekse genel seçimlerde, seçmenlerin oy vermeden önce kapsamlı bir araştırma ve bilgi edinme faaliyetinde bulunmaları nadir karşılaşılan bir durumdur. Bu durum ‘bilginin bedeli’ (information cost) veya bireylerin yetersizlikleri kavramları ile açıklanmaktadır.³⁴⁰ Seçmen yeterliliğine ilişkin bu yaygın yargıya karşı görüşler de ileri sürülmektedir. Örneğin Kang, seçmenlerin akılcı karar verebilmesi için oylama konusu teklifi anlamaya yönelik çeşitli ‘açıklayıcı ipuçları’nın (heuristic cues) yeterli olacağını ve her oylamada meselenin ayrıntılı bir şekilde öğrenilmesine gerek kalmayacağını iddia etmektedir. Bu bağlamda, halkoylamalarında seçmenlerde oluşan kafa karışıklılarının asıl nedeni seçmenlerin cehaleti değil, seçmenlerin geleneksel olarak kullandığı ‘bilişsel kısayolların’ yeterince bulunmamasıdır. Örneğin temsilci seçimlerindeki en temel ipucu, siyasi parti

³³⁹ Uleri, **Introduction**, s.15

³⁴⁰ Anders Todal Jenssen ve Ola Listhaug, “‘Voters’ Decisions in the Nordic EU Referendums”, (**Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns**. Eds.: Matthew Mendelsohn and Andrew Parkin, Houndmills: Palgrave, 2001).s. 174

üyeliğidir. Böylece seçmenler, bir siyasi aday hakkında kapsamlı bilgi edinmeye gerek kalmadan, oylama konusu kişinin seçmenlerin siyasi olarak yakın durdukları parti tarafından aday gösterilmiş olmasını yeterli bulacaklardır. Doğrudan demokrasi uygulamalarında siyasi partilerin eğitici rolü, aşağıda inceleneceği gibi farklı sistemlerde değişik özellikler göstermekle birlikte, siyasi partilerin seçmen eğitiminde genel olarak başarısız olduğunu ileri sürmek mümkündür. Kang, halkoylamalarında seçmenler için siyasi partilerin yerini alacak en etkin ipucu mekanizmasının, kampanyaya mali yardımda bulunanların ve bulundukları miktarın kamuoyuna bildirilmesi olduğunu savunmaktadır. Seçmenler bu şekilde gündemdeki tasarının hangi çevrelerin çıkarına olabileceğini tahmin edebileceklerdir. Seçmenler, bu şekilde kendi siyasi ve ekonomik görüşleriyle bağlantılı olarak taraf veya rakip olarak konumlandıkları, şirket, sendika ve dernek gibi belirli kimliklere sahip odakların tercihlerine bakarak kendi tercihlerini oluşturabileceklerdir.³⁴¹

Seçmen yeterliliğine şüpheyile yaklaşanlara göre, doğrudan demokrasinin sağlıklı bir şekilde işlemesi için seçmenlerin belirli bir bilgi düzeyine erişmiş olması ve karmaşık konuları sağlıklı bir akıl süzgecinden geçirebilme yeteneğine sahip olması gerekmektedir.³⁴² Bir önceki paragrafta belirtildiği gibi doğrudan demokrasideki seçmen yeterliliği sorunu temsil organlarının seçildiği diğer tip seçimlere göre farklılıklar içermektedir. Genel seçimlerde seçmenlerin karar verebilmeleri halkoylamalarına oranla çok daha kolaydır. Bu durumda seçmenler büyük bir çoğunlukla geleneksel parti bağlılıkları doğrultusunda oy vereceklerinden fazladan bir araştırma faaliyetine ve karar alma sürecine ihtiyaç duymazlar. Bu nedenle genel seçimlerde bilgilendirme bedeli en alt düzeydedir.³⁴³ Buna karşılık halkoylamalarında seçmenler, kimi zaman leh ve aleyhteki görüşleri anlamakta zorlandıkları kimi zaman önlerine gelen metnin dilini çözemedikleri ve/veya olası sonuçlarını ön göremedikleri çetrefilli bir karar alma süreci ile karşı karşıya kalırlar. Sonuç olarak doğrudan demokraside seçmen yeterliliği

³⁴¹ Michael S. Kang, “Democratizing Direct Democracy: Restoring Voter Competence Through Heuristic Cues and “Disclosure Plus,” **UCLA Law Review** Vol.50:1141-1188, (2002-2003), 1179-1182, 1188

³⁴² Cronin, **Op.cit.**, s. 75.

³⁴³ Jenssen ve Listhaug, **Op.cit.**, s. 175.

meselesi, seçmenlerin siyasi kararlar ve anayasal meselelerde oy verebilecek kadar mantık ve beceriye sahip olup olmadığı etrafında düğümlenmektedir.³⁴⁴

Seçmen yeterliliği meselesine iki açıdan bakmak gerekmektedir. İlk sorun seçmenlerin kısa vadeli kişisel çıkarları yerine mensup oldukları siyasi sistemin (eyalet, ulus devlet veya yerel yönetim) uzun vadeli yararlarını düşünebilecek kadar bilinç düzeyine sahip olup olmamasıdır. İkinci sorun ise seçmenlerin önlerine gelen oy pusulasındaki metni anlayıp siyasi tercihlerine göre oy verip verememe meselesidir. İlk soruyu yani seçmenlerin sorumlu ve akılcı karar alabilme yeterliliğine ilişkin hususu yanıtlarken bu kavramların göreceliğini hatırlamak gerekir. Siyasi ve dünya görüşleri, kültürel ve bireysel değer yargıları, herkesi somut bir halkoylamasında farklı yanıtlar vermeye yönlendirecektir. Ancak, uygulamadaki insan ve azınlıkların haklarını önemli ölçüde zedeleyen, hükümetin vergi toplamasını neredeyse imkânsız hale getirerek kamu maliyesini alt üst etme tehlikesini doğuran halk girişimleri düşünüldüğünde katı bir rölativizmin de hatalı bir yaklaşım olacağı şüphesizdir.³⁴⁵

Qvortrup, AB bütünleşmesine ilişkin yapılan referandumlarda ‘seçmenlerin sürekli bir biçimde statükoyu değiştirmeyi reddettikleri’ yönündeki yaygın kanıyı hatırlatmakta, ancak bu kanıyı destekleyecek bilimsel dayanakların yeterli olmadığını ileri sürmektedir. Yazar, Batı Avrupa ülkelerinde gerçekleşen referandumlardan yola çıkarak, referandumun hükümetin göreve yeni başladığı zaman yapılması halinde kabul ile sonuçlandığını, belirli bir süreden beri görevde olan ve siyasi açıdan yıpranmış olan hükümetler söz konusu olduğu birçok durumda olumsuz sonuç çıktığını ileri sürmektedir. Bir ülkenin referandum sırasındaki ekonomik durumu da sonuca etki edebilmektedir. Eğer ekonomi iyi bir durumda ise seçmenler ekonomideki bu olumlu gidişatı korumak kaygısı ile statükonun korunması yönünde eğilim gösterebilmektedir. Örneğin Danimarka’da 2000 yılında Euro’ya dahil olmak için yapılan referandumda AB karşıtı Danimarka Halk Partisi, ‘Elinizde olanı biliyorsunuz. Ne kazanacağınızı bilmiyorsunuz’ sloganını kullanmıştır. Bu slogan karşısında hükümet,

³⁴⁴ Cronin **Op.cit.**, s. 60.

³⁴⁵ **Ibid**, s.72.

seçmenleri ikna etmek amacıyla ‘kendi ekonomik performansını kötülemek gibi garip bir durumla karşı karşıya kalmıştır.’ Ters durumlar da yani ekonomik durgunluk dönemlerinde ise seçmenler Avrupa bütünleşmesine dair herhangi bir adımı, durgunluğu aşmak için bir çare olarak görebilmektedir. Örneğin 1994 yılında İsveç, Finlandiya ve Norveç’te Avrupa Birliği’ne üyeliğe ilişkin referandum gerçekleşmiş, ekonomik açıdan durgunluk sürecinde olan İsveç ve Finlandiya’daki referandumlar üyelik lehine sonuçlanırken söz konusu durgunluktan etkilenmemiş olan Norveç, AB üyeliğini reddetmiştir. Referandumlarda statükonun galip gelmesinde, seçmenlerin önlerindeki soruyu anlamadıkları zaman statükoyu seçme eğilimleri de önemli ölçüde etkili olmaktadır. Örneğin Avustralya’da anayasa değişikliği referandumlarında, eyaletler federal hükümete şüpheyle yaklaşmakta ve seçmenler önlerine gelen her anayasa değişikliği teklifinin federal hükümetin yetkilerini arttıracakı ön yargısını taşımaktadırlar. Bu nedenle seçmenler, gündemdeki anayasa değişikliğinin sonuçlarına ilişkin kararsızlığa ya da karmaşaya düştükleri zaman ret oyu verme eğilimi taşımaktadır.³⁴⁶

Qvortrup, seçmenlerin, anayasa değişiklikleri başta olmak üzere siyasal sistemin işleyişine ilişkin kararların alındığı referandumlarda, anayasaya karşı ‘*gerrymander*’ hilelerine girildiği kaygısını taşıdıkları zaman ret oyu verdiğini ileri sürmektedir. “Referandum araştırmalarında en çok karşılaşılan bulgulardan birisi, seçmenlerin partiler arası desteğe (siyasal sistemdeki partilerin genelinin) sahip olmayan anayasa değişiklik tekliflerini reddetme eğiliminde olmasıdır.” Başka bir deyişle seçmenler, belirli bir siyasi partinin veya parti ittifakının önerdiği veya desteklediği hükümet sistemi veya seçim sistemine ilişkin değişiklikleri, söz konusu partilerin kendi siyasal konumlarını güçlendirmeyi ve siyasi yarışta haksız bir avantaj sağlamayı amaçladığını varsayarak reddetme eğilimi göstermektedir.³⁴⁷

Ahlaki konulara ilişkin olarak seçmenler, kürtaj ve boşanma gibi konulara ilişkin referandumlarda, özgürlükçü tutum takınmışlardır. Öte yandan ekonomiye ilişkin

³⁴⁶ Qvortrup, *A Comparative Study...*, s.64-74

³⁴⁷ *Ibid*, s. 76. Avusturalya’da seçim sistemine ilişkin teklif edilen bir anayasa değişikliği, İrlanda 1959 ,1968 seçim sistemine ilişkin anayasa değişikliği, Yeni Zelanda’da 1967 yılında Temsilciler Meclisi görev sürelerinin uzatılmasına ilişkin anayasa değişikliği bu örüntü çerçevesinde referandumlarda reddedilmiştir.

referandumlar reddedilme eğilimi göstermektedir. Çünkü seçmenler konunun aşırı basite indirgendiği yüzeysel ve yanıltıcı kampanyalar karşısında kişisel ekonomik çıkarlarının tehlikede olacağı kaygısını taşımaktadırlar. Örneğin Danimarka'daki toprak reformuna ilişkin referandumda kampanya çarpıtılarak sosyalist sistemdekilere benzer bir şekilde yaygın bir kamulaştırma hareketi olacağı bilgisi yayılmıştır. Bu tip referandumlar çoğunlukla muhalefet partileri tarafından da iktidardaki hükümete karşı yıpratıcı bir taktik olarak kullanılmıştır.³⁴⁸

1.4. Siyasal Sisteme Etki

“Referandumun siyasi yaşama etkisinin” ne olduğu sorusunun varlığı bile temsili demokrasilerdeki genel seçimlerden farklı bir kavramla karşı karşıya olduğumuzu ortaya koymaktadır. Başka bir deyişle demokrasideki genel seçimlerin siyasi yaşama etkisinin ne olduğu gibi bir soru abesle iştigal olacakken, referandumların karşılaştırmalı bir yaklaşımla demokratik yaşama etkisini sorgulamak ve bu araçlara anayasalarda, farklı şekilleriyle yer vermenin yerinde olup olmadığı konusunda akıl yürütmenin ‘olanaklı’ ve ‘meşru’ olduğu görülecektir.³⁴⁹

Doğrudan demokrasi araçlarının siyasi sisteme olan etkisi denildiğinde ‘tüm fark edilebilir etkileri’ anlaşılmaktadır. Bu bağlamda kimi etkiler anında gözlenebildiği gibi kimisi kendisini uzun vadede gösterecektir. Başka bir deyişle, etki denildiğinde somut bir kararın alınması süreci anlaşılabileceği gibi genel olarak siyasi sistemin yapısındaki değişiklikler de kastedilmektedir.³⁵⁰ Bu ikinci etkenle bağlantılı olarak, halk girişimi ve halk vetosu gibi vatandaşların süreçte aktif olabildikleri doğrudan demokrasi araçlarının bulunduğu siyasi sistemlerin aktif bir siyasi katılıma uygun ortam oluşturduğu kolaylıkla ileri sürülebilir. Bu bağlamda ilgili kurumların varlığı, sivil toplum örgütlerini sayıca arttıracak gibi

³⁴⁸ Ibid, s. 76-82

³⁴⁹ Jean Marie Denquin, “L’impact du référendum sur la vie politique” **Le référendum en Europe : bilan et perspectives : actes du colloque organisé les 28-29 Janvier 2000 à la Maison de l’Europe de Paris** Eds.: Francis Hamon ve Olivier Passelecq, Paris [etc.] : L’Harmattan, 2001.s.163

³⁵⁰ Thomas Chr. Wyller, “Norway: Six Exceptions to the Rule,” Eds.: Michael Gallagher ve Piervincenzo Uleri. **The Referendum Experience In Europe**. London/New-York, Macmillan/Stjames, 1996.s. 148

kamuoyundaki desteğini de güçlendirecektir. Vatandaşlar, gerek somut olaylarda mobilize olma gerekse çeşitli çıkar gruplarına üyelik noktasında, daha aktif davranacaklardır. Çünkü adı geçen kurumların varlığı, ‘siyasi mobilizasyonun olası getirileri hususundaki beklentileri arttırmaktadır’.³⁵¹

Budge, doğrudan demokrasi araçlarının uygulanması esnasında, siyasi partilerin temsili demokrasilerde yerine getirdikleri örgütleme işlevini yerine getirebileceğini ileri sürmektedir. Bu şekilde siyasi partiler, uygulamalar arttıkça tecrübe kazanacak ve ikna etme faaliyetleri sayesinde tabanları ile olan iletişim kalitesi gelişecektir. Siyasi partiler tüm toplumun ihtiyaç ve beklentilerini sistematik olarak formüle eden kurumlardır ve bunları ele almak için orta vadeli planlar oluştururlar. Ayrıca çeşitli görüş ve önerileri hükümete ulaştırma noktasında da yeterli derecede örgütlü ve eşgüdümlü bir yapıları vardır. Bu açıdan yasama organlarını örgütlerler ve seçim çevreleri ve temsilciler arasındaki ilişkilerin sistemli bir biçimde işlemesine yardımcı olurlar. Siyasi partiler doğrudan demokrasi araçlarının aktif olduğu sistemlerde halkoylamaları sürecinde de bu rollerini yerine getirebilir. Gerek parlamenter temsili sistemlerde, gerekse halk egemenliğinin doğrudan tezahür etme imkânının verildiği doğrudan demokrasi uygulamalarında partiler gündem belirleme ve eşgüdüm sağlama gibi rollerini yerine getirmektedir. Siyasi partilerin temel siyasalarının belirlenmesi ve oyların kararlaştırılması noktasında halkoylamasını örgütleme ve yönlendirme rolünü hakkıyla yerine getireceği düşünülürse, Budge, ‘doğrudan parti demokrasisi’ ile ‘temsili parti demokrasisi’ arasındaki farkın gittikçe azalacağını belirtmekte ve doğrudan demokrasi araçlarının sahip olduğu ileri sürülen sakıncaları azaltacağını ileri sürmektedir.³⁵² Ayrıca siyasi partilerin gündemi tamamen kontrol altına alabildiği ancak nihai kararın seçmenlerin verdiği bir sistem, saf temsili sistemden farklı olarak seçmen-parti yabancılaşmasını engelleyecek, parti liderlerinin kişiselleşmiş iktidarına karşı bir fren mekanizması oluşturabilecektir.

³⁵¹ Frederick .J Boehmke “The Effect of Direct Democracy on the Size and Diversity of State Interest Group Populations,” **The Journal of Politics**, Vol. 64, No 3, August 2002, ss. 827-844, s. 828

³⁵² Budge, **Op.cit.**,s.50-71.

Farklı toplumlar, siyasal sistemleriyle (geniş anlamda) referandumu farklı şekillerde bütünleştirmiştir ve bu durum farklı örüntülerin doğmasına yol açmıştır.³⁵³ Hamon, (geniş anlamda) referandumların siyasi karar alma sürecinde dört temel işlevi olduğunu ileri sürmektedir.³⁵⁴ Bunlardan, anayasa referandumları için öne sürdüğü ‘meşrulaştırıcı işlev’, seçilmiş organların sadece günlük siyaseti yürütme konusunda yetkili olup, siyasi rejimin temel yapısının, yani anayasal kurumsal yapının oluşturulmasında son sözün halkta olması gerektiği düşüncesine dayanır. İkinci olarak ‘karşıt güç oluşturma işlevi’ ise yasama organının almış olduğu kararların halkoylamasına sunularak bu kararların denetlenmesine, karşısında sanki ikinci bir meclis varmış gibi, yasama organının frenlenmesi ve dengelenmesine hizmet etmektedir. Doğal olarak, bu frenleyici işlevin gerçekleşebilmesi için, referandum başlatma yetkisinin yasama çoğunluğunun kontrolü dışında olması gerekmektedir. Üçüncü olarak ‘hakemlik işlevi’ ile referandumun devlet organları arasında ya da aynı organ içindeki görüş ayrılıklarının çözülmesi kastedilmektedir. (mesela koalisyon ya da parti içi bölünmeler) Son olarak ‘güvenoyu işlevi’ gören halkoylamalarından bahsedilebilir. Bu tip oylamalar birinci bölümde ‘plebisit’ konusunda yapılan tartışmalarda anlatıldığı şekliyle, görev başındaki bir siyasi liderin politikalarının ya da görevde kalmasının oylanması şeklinde gerçekleşir. Uygulamada siyasi liderlerin, siyasi yapıdaki diğer aktörlerle yaşadığı siyasi krizlerin, bu tip oylamalara başvurulmasında belirleyici neden olduğu düşünüldüğünde, güvenoyu işlevinin, arabuluculuk işlevinin bir türü olduğu sonucuna varılabilir.

Walker, meşrulaştırıcı işleve ek olarak, referandumların siyasi elitler arasındaki pazarlık sürecinin bir parçasını teşkil ettiğini ve yürütme organlarının referandumları stratejik bir şekilde kullanma bağlamında, yasama organları ile kıyaslandığında, istedikleri sonucu elde etmede daha başarılı olduklarını ileri sürmektedir.³⁵⁵ Referandumların siyasi partiler tarafından stratejik bir araç olarak kullanılmasını Letonya ve Litvanya özelinde inceleyen

³⁵³ Mendhelson ve Parkin, **Op.cit.**,

³⁵⁴ Hamon, **Le référendum...**, s.50-56.

³⁵⁵ Mark Clarence Walker, **Strategic Use of Referendums : Power, Legitimacy, and Democracy**. (Gordonsville, VA, USA: Palgrave Macmillan, 2003), s 3.

Moller'e göre parti sistemi iki büyük partinin kutuplaşması ile şekillenen Litvanya'da sürekli çatışma halinde olan siyasi partiler 'saldırgan strateji' ile yürütmek istedikleri politikaların yasal düzlemde kabul edilmesi doğrultusunda referandum kurumunu etkin bir şekilde kullanmıştır. Letonya'da ise siyasi parti sistemi parçalanmış bir yapıdadır. Burada, belirli konularda parlamento düzleminde genel uzlaşım sağlanmış ancak bu uzlaşıya rağmen kimi siyasi partiler, referandum kurumunu 'savunmacı bir stratejiyle' kullanmış, başka bir deyişle bir kanunun referandumda reddedilmesini amaçlayarak bu kuruma başvurmuşlardır.³⁵⁶

Hükümetler eliyle başlatılan referandumları inceleyen Morel, hükümetlerin, referanduma başvurmayı tercih ederken vatandaşlara danışmak ve onların rızasını almak gibi ideal bir amaca yöneldikleri düşüncesinin, fazlaca iyi niyetli olduğunu belirtmektedir. Bu doğrultuda hükümetler, daha çok parti içi bölünmeleri çözmek ve siyasi güçlerini pekiştirmek gibi araçsal dürtülerle referandumlara başvurmaktadırlar.³⁵⁷ Morel, hükümetlerin referandumlara başvurma amaçlarını (ve/veya referandumların işlevlerini) dört ana grup altında incelemektedir: 'Plebisiter' işlev 'anlaşmazlık çözücü' işlev, 'yasama' işlevi ve 'de facto' veya siyaseten zorunlu referandumlar.³⁵⁸

Plebisiter işlev, referandumu başlatma iktidarının, kohabitasyon dönemleri dışında devlet başkanının elinde bulunduğu Fransa örneğinde olduğu gibi, iktidarda bulunan siyasi aktörün almış olduğu kararları halkoyuna sunması ve bu şekilde meşruiyet tazeleyerek halktan güvenoyu almasıdır. Fransız yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçiliyor olması, onun demokratik meşruluğunu sağlamakla birlikte, 2000 yılındaki anayasa değişikliğine kadar görev süresinin yedi yıl gibi görece uzun bir süre olması, uygulamada dönem ortasında meşruiyet pekiştirme ihtiyacını doğurmuştur.

³⁵⁶ Moller, Luise Pape. "Moving Away from the Ideal. The Rational Use of Referendums in the Baltic States," **Scandinavian Political Studies**, Vol.25,No.3: 281-293, (2002), s. 283-289.

³⁵⁷ Mendhelson ve Parkin, **Op.cit.**, s.7.

³⁵⁸ Laurence Morel, "The Rise of Government Initiated Referendums," **Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns** Eds.: Matthew Mendelsohn and Andrew Parkin (Houndmills : Palgrave, 2001, ss. 47-64), s.48.

Anlaşmazlık çözücü işlev, ülkenin geleceği açısından büyük öneme sahip siyasi kararların alınması sırasında (özellikle egemenlik meselesinde), iktidar partisi içinde ya da koalisyon hükümetlerinde partiler arası uyuşmazlıkların çıkması durumunda devreye girmektedir. Norveç (1972), İngiltere (1975) ve İsveç'te (1994) AT üyeliği, İspanya'da (1986) NATO üyeliği ve İsveç ve Avusturya'da nükleer santral kurulması ile ilgili gerçekleştirilen referandumlar, bu kategori içindedir. Bu tip referandumların temelinde, konunun aşırı hassasiyetinin yarattığı parti içi veya partiler arası bölünmenin giderilmesi ve buna bağlı olarak siyasi liderlerin karar almayı halka havale ederek konuyu seçim gündeminin dışında tutma kaygısı yatmaktadır.³⁵⁹

Yasama işlevi, kimi yasal düzenlemelerin olağan parlamenter usuller çerçevesinde gerçekleştirilememesi halinde söz konusudur. Bu tip referandumların belirleyici özelliği, yürütme organının yasama çoğunluğuna hakim olamaması ve referandum yoluyla yasama organının aşılması, arzu edilen yasal düzenlemenin gerçekleştirilmesidir. Yürütme organı ile yasama çoğunluğu arasındaki görüş ayrılığı, yürütmenin azınlık hükümeti olması, yasama ve yürütmenin ayrı seçimlerle göreve gelmesinden dolayı, yürütmenin rakip bir yasama çoğunluğuyla karşı karşıya olması ya da söz konusu normun kabulü için nitelikli çoğunluğun gerekmesi gibi etkenlere bağlı olabilir.³⁶⁰

'*De facto* zorunlu' veya 'siyaseten zorunlu' (politically obligatory) referandumlar, önemli kararların alınmasında anayasa tarafından ön görülmesi dahi o kararların meşruluğunu sağlayabilmek için siyasal ve toplumsal yaşamda zorunlu olduğu kabul gören referandumlardır. Yukarıda örnekleri görüldüğü gibi anayasa değişiklikleri ve egemenlik referandumlarının hepsinde meşrulaştırma unsuru bulunmaktadır. Birçok durumda meşrulaştırıcı işlev, yukarıda bahsi geçen ilk üç amaçla bir arada bulunur ve bu amaçların

³⁵⁹ **Ibid**, s.55. ; Aynı doğrultuda Budge, referandumun siyasal karar alma mekanizmasında tikanıklıkları giderici bir işlev sağlayan bir kurum olduğunu belirtmektedir. (Budge, **Op.cit.**, s.89-90.)

³⁶⁰ Morel, **The Rise...**, s.56-59.

tamamlayıcısı konumundadır. Ancak hiçbir anayasal zorunluluk olmamasına ve hükümetin parlamentoya tamamen hakim olmasına rağmen kimi durumlarda hükümetler, bazı konuları referanduma sunma zorunluluğu hissedebilirler. Bir konuda daha önceden *ad hoc* referandum yapılmışsa aynı konuda değişikliğin de referandumla yapılmasına toplumda yaygın bir inanış hakim olabilir. Söz konusu referandum bir emsal teşkil edecek ve o konunun referandum ile karara bağlanması yönünde bir teamül gelişmeye başlayacaktır. Örneğin Norveç’te 1994 yılında Maastricht anlaşmasının referanduma sunulması, 1972 yılında AT’ye girilmesine ilişkin olarak referanduma başvurulmuş olmasına dayandırılmıştır. Aynı şekilde İngiltere’de İskoçya ve Galler’e yetki devrine ilişkin (devolution) referandumlar, ilk olarak 1979 yılında gerçekleştirilmiş daha sonra bu konuya ilişkin statü değişiklikleri -bir önceki referandumda ifade edilen, ‘halkın iradesine karşı gelinmemesi’ ilkesi adına-1997 yılında yeniden referanduma sunulmuştur.³⁶¹

Doğrudan demokrasi araçlarının siyasi sistemin çıktıları üzerindeki etkisine gelecek olursak, Gerber ve Hug, doğrudan demokrasi araçlarının ‘doğrudan’ ve ‘dolaylı’ olmak üzere iki tip etkisini tespit etmektedir. Doğrudan etki, halkoylamaları yoluyla seçmenlerin bir yasal düzenlemeye ilişkin nihai kararı vermeleridir. Dolaylı etki ise yasama organlarının, yasama faaliyetlerini doğrudan demokrasi araçlarının tehdidi altında seçmenlerin genel eğilimini gözeterek gerçekleştirmesidir. Doğrudan demokrasi araçlarının siyasal kültürün ve sistemin işleyişinin belirleyici bir unsurunu teşkil ettiği sistemlerde, siyasi aktörler bu araçların varlığına ‘adapte olmuş’ durumdadırlar. Bu nedenle yasama organları, halkoylaması ihtimalini daima göz önünde bulunduracak ve kabul edecekleri yasalarda halkın genel eğilimini her zaman dikkate almak zorunda hissedeceklerdir.³⁶² Bu çıkarım, ‘sırf çıkardığı kanunların halk tarafından reddedileceği ihtimalinin bile, parlamentoyu seçmenlerin destekleyebileceği kanunları çıkarmaya teşvik edeceği’ varsayımına dayanmaktadır.³⁶³

³⁶¹ **Ibid**, s.61-62.

³⁶² Gerber ve Hug, **Op.cit.**, s.90-91.

³⁶³ Qvortrup, **A Comparative Study....**,s. 57.

Bu açıklamalar ışığında bu bölümün geri kalan kısmında, çeşitli doğrudan demokrasi araçlarının farklı rollere sahip olduğu üç temel sistem modeli belirlenmiştir.

2. DOĞRUDAN DEMOKRASİ ARAÇLARININ ETKİN BİR ŞEKİLDE KULLANILDIĞI ÜLKELER

2.1. İsviçre

Kobach'ın ifadesiyle, “İsviçre, siyasi yaşamın referandum etrafında döndüğü tek ülkedir.” Yazara göre bu ülkede siyasi liderlere, zaman zaman popülerliklerini referandum kampanyaları sırasında arttırmakla birlikte, pek teveccüh gösterilmez. İsviçre’de, 1848 yılında oluşturulmasından itibaren, dünyadaki diğer ülkelerin hepsinin yaptığı referandumların toplam sayısından daha fazla referandum gerçekleştirilmiştir.³⁶⁴ Bogdanor, bu durumu, “Referandumun yer aldığı iki dünyadan bahsedilecekse bunu İsviçre ve diğer ülkeler şeklinde ele almak gerekir.” sözleriyle ifade etmektedir.³⁶⁵ Benzer bir şekilde Hamon, ‘eğer İsviçre olmasaydı “yarı doğrudan demokrasi” kavramı bir ütopyaдан ibaret olurdu’ saptamasını yapmaktadır.³⁶⁶

Siyasal sisteminin temel bir belirleyicisi olarak doğrudan demokrasinin yanında, İsviçre aynı zamanda oydaşmacı demokrasi olarak da anılmaktadır. 1959 yılından itibaren hükümetler, sihirli formül adı verilen bir yönteme göre oluşturulmaktadır. Bu uygulamaya göre yürütme organı olan Federal Konseyin 7 sandalyesi 2+2+2+1 olmak üzere ülkede bulunan en çok desteğe sahip dört büyük siyasi parti arasında paylaşılır. Bu partiler, Radikaller (FDP) Hristiyan Demokratlar(CVP), Sosyal Demokratlar(SPS) ve İsviçre Halk Partisi (Agrarian) şeklindedir.³⁶⁷

³⁶⁴ Kobach, **Op.cit.**, s.98.

³⁶⁵ Bogdanor, **Op.cit.**, s.25.

³⁶⁶ Hamon, **Le référendum...**, s.99.

³⁶⁷ Kobach, **Op.cit.**, s. 101

Doğrudan demokrasi, İsviçre siyasi kültürünün temelini ve belirleyici unsurunu teşkil etmektedir. “Referandum ve girişim İsviçre siyasal sistemini ve bu küçük federal devletin tarihini derinden etkilemiştir.” Trechsel ve Kriesi’ye göre İsviçre doğrudan demokrasisinin üç temel tarihsel kaynağı vardır. Bunlardan ilki on üçüncü yüzyılda kimi kantonlarda erkek vatandaşların toplanarak karar aldığı *Landsgemeinde* (genel meclis) adı altında yapılan uygulamalardır. İkincisi, Fransız İhtilali ve Amerika Anayasa referandumlarıdır. İkinci bölümde değinildiği gibi İsviçre zorunlu anayasa referandumu ile Napolyon’un işgali sırasında tanışmıştır. Üçüncü olarak 19. yüzyıldaki ‘Rejenerasyon Hareketi’ adı ile anılan liberalleşme döneminden bahsedilebilir. Bu hareket ile kanton düzeyinde uygulanan doğrudan demokrasi araçları federal düzeyde de uygulanmaya başlanmıştır.³⁶⁸

İsviçre’de ilk ulusal referandum 1802 yılında gerçekleşmiştir. Bu referandumda Napolyon’un teklif ettiği anayasa İsviçre halkının onayına sunulmuştu. İsviçre’nin siyasal sisteminde meydana diğer önemli gelişme 1830’lardaki rejenerasyon dönemidir. Siyasi sistemin reformdan geçirilmesini savunan liberaller, bazı kantonlarda yönetimi darbe yoluyla ele geçirmiştir. Liberal Rejenerasyon dönemi olarak da adlandırılan bu dönemde siyasi yapı, kapsamlı bir demokratikleşme sürecinden geçmiştir. Fribourg dışındaki tüm kantonlarda yönetimi ele geçiren liberaller, kanton düzeyindeki anayasa değişiklikleri için referanduma gidilmesini zorunlu tutmuşlardır. Aynı dönemde kanunlar için halk vetosu uygulamasının da önü açılarak seçmenlere kanunların yapılmasında önemli ölçüde etkin olma olanağı verilmiştir. Bundan başka kimi kantonlarda anayasanın tamamen değişmesi için halk girişimi kurumu da uygulanmaya başlanmıştır.³⁶⁹

1847–48 yılları arasında gerçekleşen *Sonderbund* iç savaşı sonucunda referandum federal düzeyde de uygulamaya konulmuştur. 1848 Anayasası ile bütün anayasa değişiklikleri için mecburi referandum ön görülürken, anayasanın tamamen değiştirilmesi için de

³⁶⁸ Alexandre H Trechsel, ve Hanspeter. Kriesi, “Switzerland: The Referendum And Initiative as a Centerpiece of The Political System,” **The Referendum Experience in Europe** Eds.:Michael Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri, (London/New-York: Macmillan/Stjames,1996, ss. 185-208) s. 185-186.

³⁶⁹ Kobach, **Op.cit.**, s. 100.

vatandaşlara halk girişimi bulunma hakkı verilmiştir. 1874’de ihtiyari yasama referandumu, yani halk vetosu kurumu kabul edilmiş, 1891’de anayasanın kısmen değiştirilmesi için halk girişimi, 1921’de ise uluslararası anlaşmalara ilişkin halk vetosu uygulaması başlatılmıştır.³⁷⁰

2.1.1. Federal Seviyedeki Doğrudan Demokrasi Araçları

İsviçre’deki doğrudan demokrasinin ayırıcı özelliği, mevcut siyasi iktidarın halkoylamasını başlatma sürecinde söz sahibi olmamasıdır. İsviçre’de, kontrollü referandum kurumu yoktur. Bundan başka anayasal sistemdeki tüm doğrudan demokrasi araçları, bağlayıcı kararlar olup danışma referandumu kurumu da yer almamaktadır. Öte yandan hükümet, halkoylaması sonucunda reddedilmiş bir yasa veya anayasa değişikliğini yeniden kabul edebilir. İsviçre’de anayasa referandumu, anayasa değişikliği için halk girişimi, ihtiyari yasama referandumu (halk vetosu) ihtiyari uluslararası anlaşma referandumu olmak üzere dört çeşit doğrudan demokrasi aracı yer almaktadır.³⁷¹

2.1.2. Tarihsel Süreçte Uygulama

1970’li yıllardan başlayarak İsviçre’de halk girişimlerinin sayısında önemli oranda artış gözlenmiştir. Halk girişimlerinin sayısındaki artış, kabaca beş nedene bağlanabilir: Birince neden olarak, 1971 yılında kadınlara oy hakkının verilmesi ile seçmen sayısının iki katına çıkması gösterilmektedir. Bunda doğruluk payı olmakla birlikte seçmen başına düşen girişim sayısında da bir artış görüldüğünü dikkatlerden kaçırmamak gerekir. İkinci olarak söz konusu dönemde, halk girişimlerinin profesyonel olarak yönetildiği, *girişim girişimciliği* olgusu ortaya çıkmıştır. Girişimleri tetikleyen bir diğer unsur, 1974 ekonomik krizidir. Bu dönemde, ekonomik açıdan refah içinde yaşamaya alışmış olan İsviçre’de sosyal devlet ve ekonomik yaşamı ilgilendiren konularda çok sayıda halk girişimi gözlenmiştir. Dördüncü bir etken ise ülkedeki temel güncel sorunlardaki değişikliklerdir. 1970’lerde ve 1980’lerdeki siyasi gündemi işgal eden meselelerde farklılıklar gözlenmiştir. Çevre ve yeşiller hareketi ile yaşam kalitesini yükseltmeyi amaçlayan, genel siyasi programdan ziyade belirli amaçlara yönelik

³⁷⁰ Ibid, s.101.

³⁷¹ Ibid, s.102.

hareketler bu tür siyasi tartışmalara örnek gösterilebilir. İsviçre’de çevreci sivil toplum örgütlerinin siyaset üzerinde ciddi ölçüde etkinliği bulunmaktadır. Bunların parlamentoda sınırlı temsil edilmeleri, doğrudan demokrasi sayesinde, çevre sorunlarının siyasi arenaya taşınmasını engellememiştir. Söz konusu örgütler, halk girişimi kurumunu etkin bir şekilde kullanarak siyasi gündem belirlemeyi başaramışlardır. Son olarak halk girişimlerinin artmasındaki belki de en önemli unsur mesele odaklı (*issue oriented*) siyasi hareketlerdeki artıştır. 1980’lerde sunulan halk girişimlerinin beşte ikisi siyasi arenada yeni meydana çıkan örgütlerin temsilcilerinden gelmiştir. Bu tip örgütler, parlamentodaki temsil noktasında yetersiz kaldıkça doğrudan demokrasi araçlarına sarılmışlardır. Gerçekten de seslerini Bern’deki yüksek siyasal organlara duyuramayan çevreler, bir halk girişiminin başlatılabilmesi için gerekli olan imzaları topladıkları zaman talepleri daha bir dinlenir olmuştur. 1974-1992 yılları arasında sunulan halk girişimlerinin 4/5’i bu tip parlamento dışı çıkar grupları ile hükümet dışındaki partiler tarafından başlatılmıştır.³⁷²

Başlatılan tüm halk girişimleri ile nihai amacın halk oylamasına gidilerek söz konusu teklifin kabul ettirilmesi olmadığını belirtmek gerekmektedir. Nitekim halkoylaması aşamasına gelebilen çok az girişim seçmenler tarafından kabul edilmektedir. Başlatılan halk girişimlerinin bir kısmı, yeterli imzalar toplandıktan sonra hükümet meseleye ilişkin uzlaşma gösterirse ve tarafların istediği doğrultuda tavizler verilirse geri çekilmektedir. Başka bir deyişle halk girişimi, görev başındaki hükümet ve meclis çoğunluğunu belirli bir siyasi tercihi gündemine almak ve o doğrultuda kararlar vermeye zorlamak için bir siyasi silah olarak kullanılmaktadır.³⁷³

2.1.3. Doğrudan Demokrasi, Çıkar Grupları ve Partiler

Tarihte Katolik gruplar referandumu, çıkarılan yasaları engellemek ve böylece siyasi iktidara ortak olmak için kullanmıştır. İkinci dünya savaşından sonra aynı yola sosyal demokrat parti başvurmuştur. 1959’dan sonra hükümetin kurulmasında uygulanan ‘sihirli

³⁷² *Ibid*, s.141-145.

³⁷³ *Ibid*, s.144-146.

formül' sayesinde tüm popüler siyasi partiler, Federal Konsey'de orantılı bir şekilde temsil edilmeye başlanınca bu eğilim sona ermiştir.³⁷⁴

Kobach'a göre İsviçre'de, doğrudan demokrasinin etkin bir şekilde uygulanması ile parti sisteminin zayıf olması yakından ilişkilidir. Çünkü bu araçlar karşısında seçmenlerin siyasi tercihlerini belirleme ve dile getirme noktasında partiler gereksiz kurumlar olarak kalmıştır. Ayrıca, halk girişimleri yüzünden partiler siyaset gündemindeki kontrollerini yitirme noktasına gelmişlerdir. Son olarak halkoylamaları her bir meselede parti içi bütünlüğü zedelemektedir. Bu yüzden partiler bir referandum sırasında belirli bir tutumu benimsemekten başka bir etkide bulunmazlar. Ne var ki parti tabanının partilerin bu tavsiyelerine pek de uymadığı gözlenmektedir. Tabandaki bu uyuşmazlık elit seviyesinde de bölünme olarak kendisini göstermektedir.³⁷⁵

Treschsel ve Kriesi, İsviçre siyasi partilerinin halkoylamalarında 'sınırlı etkileri' olduğunu belirtmektedirler. Siyasi partiler halkoylamalarında belirli bir görüş bildirmekte ve bunu kampanyada kamuoyuna duyurmaktadırlar. Buna rağmen çok az sayıda seçmen partilerinin direktifleri doğrultusunda hareket etmektedir. 1994 tarihli bir kamuoyu araştırması bu görüşü destekleyen veriler sunmaktadır: İsviçre seçmenin sadece yarısı sürekli olarak bir siyasi partiye bağlılığı olduğunu belirtmiştir. İkinci olarak, siyasi parti bağlılığı olanların da yarısı halkoylamalarında partilerinin görüşlerinden haberdar olduklarını ifade etmiş haberdar olanların ise dörtte biri-yani son hesaplama ile, tüm seçmenlerin sadece yüzde altısı oy verirken partilerinin görüşlerini 'hayati bilgi' olarak değerlendirmiştir.³⁷⁶

İsviçre siyasi yaşamında, halkoylamaları sırasında siyasi bağlılıklar geçici olarak askıya alınır. Bir milletvekilinin bir halkoylaması kampanyası sırasında mensup olduğu partinin aksi görüşü savunması gayet olağan bir durumdur. Bu önerme, siyasi partilerin

³⁷⁴ **Ibid**, s.132.

³⁷⁵ **Ibid**, s.133.

³⁷⁶ Trechsel ve Kriesi, **Op.cit.**, s.199-200.

seçmenleri için öncelikle geçerli olmaktadır. İsviçre seçmeni, belirli konularda partisinden farklı davranışlar sergilemeye alışıktır. Genel seçimlerde ortak tutum sergileyen seçmenler, belirli konularda bir halkoylaması söz konusu olduğunda farklı tercihler ortaya koyabilmektedir. Halkoylamaları, seçmenlere partisini tamamen terk etmeden belirli bir mesele hakkında partisinden farklı görüşler sergileme olanağı vermektedir.³⁷⁷

Son olarak, doğrudan demokrasi araçlarının, İsviçre’de hükümette yer alamayan küçük partilerin gündem oluşturması ve böylece muhalefet rolünü yerine getirmesi açısından etkin bir silah olduğunu da belirtmek gerekir.

2.1.4. Paranın Rolü

Paranın rolü, İsviçre doğrudan demokrasisinde önemli ölçüde tartışma yaratan bir meseledir. Kampanyalarda paranın rolünü inceleyen Hertig (1984), İsviçre’deki halkoylamalarının sonucunu belirleyen en önemli değişkenin kampanyalarda harcanan para olduğunu ileri sürmektedir. Öte yandan paranın sınırsız bir gücü olduğunu düşünmenin abartılı olduğunu belirtmek gerekir. Trechsel ve Kriesi’ye göre, İsviçre kampanyalarında para, halkoylamasının konusunun seçmenler tarafından kolay anlaşılacak kadar basit olup olmamasına bağlı olarak sonuca etki etmektedir. Seçmenlerin idrak düzeyini aşan karmaşık konularda, kampanya reklamlarına harcanan para, istenen görüşlerin şekillenmesinde belirleyici olabilmektedir.³⁷⁸

Halk girişimi başta olmak üzere doğrudan demokrasi araçlarının uygulaması, imzaların toplanması ve kampanyanın yürütülmesinin hedeflendiği profesyonel bir hizmet sektörünü beraberinde getirmiştir. Halk girişimi ve referandum kampanyalarında gönüllü olarak çalışanlar, bu kampanyalara karşı olan çevrelerin elinde çok fazla para olmasından yakınmaktadırlar. Örneğin 1988’de emlak spekülasyonunu engellemek üzere girişilen bir halk girişiminin kabul edilmesini engellemek için girişime karşı oluşan ittifakta 20 Milyon İsviçre Frangı harcanmıştır. Bu durum İsviçre’de demokrasinin artık satılık olduğu eleştirilerine hedef

³⁷⁷ Kobach, **Op.cit.**, s.134.

³⁷⁸ Trechsel ve Kriesi, **Op.cit.**, s.199.

olmaktadır. Bu noktada medyanın gücü, taraflar için büyük önem arz etmektedir. Kampanya ve propaganda sürecinde halk girişimi yolu ile yasal değişiklik yapmak isteyen çevrelerin doğal olarak statüko taraftarı çevrelere göre, işleri daha zor olmaktadır. Çünkü değişiklik taraftarları değişim için etkin bir ikna sürecine ihtiyaç duyarlarken, buna karşı olanlar değişikliğe karşı zaten temkinli bir tutum sergileyen seçmenlere, statükoyu korumalarını telkin etmek gibi görece daha kolay bir işlevi yerine getirmektedirler.³⁷⁹

2.1.5. Seçmen Davranışı

İsviçre’deki seçmen yeterliliği konusunda farklı görüşler mevcuttur. Gruner ve Hertig, ortalama bir İsviçre vatandaşının halkoylamalarında ‘sınırlı bilgi sahibi’ olduğunu belirtmiş ve İsviçreli seçmenlerin ancak altıda birinin bilinçli ve mantıklı karar alabilme yetisine sahip olduğunu ileri sürmüştür.³⁸⁰ Afonso, son yıllarda ülkeye gerçekleşen yabancı iş göçünün de etkisiyle, doğrudan demokrasinin İsviçre halkının artmakta olan yabancı düşmanlığının bir ifade alanı olduğunu ileri sürmektedir.³⁸¹ Buna karşılık daha iyimser gözlemler de mevcuttur. Bu doğrultuda, İsviçre seçmenlerinin yaklaşık yarısının doğrudan demokrasinin sağlıklı işlemesi açısından arzu edilen niteliklere sahip olduğu iddia edilmiştir. Bu önermeyi yorumlayan Trechsel ve Kriesi, en iyi ihtimalde dahi İsviçre seçmenlerinin yarısının siyasi karar alma noktasında yetersiz olduğu sorununun varlığına dikkat çekmektedirler.³⁸²

Bu konudaki görüşler seçmen yeterliliğinin, seçmenlerin eğitim seviyesi ve halkoylamasının konusunun karmaşık olup olmamasına bağlı olduğu noktasında birleşmektedir. Öte yandan Kriesi, daha yakın tarihte gerçekleştirdiği bir çalışmada, İsviçre seçmenlerinin çoğunluğunun halkoylamalarından önce kamuoyunda gerçekleşen tartışmaları büyük ölçüde takip ettiğini ve kararını bu fikir alışverişleri sayesinde sağlıklı bir şekilde

³⁷⁹ Kobach, **Op.cit.**, s.107.

³⁸⁰ “Erich Gruner ve Hans Peter Hertig, *Le Citoyen et la ‘nouvelle’ politique*. Bern: Haupt 1983” aktaran, Trechsel ve Kriesi, **Op.cit.**, s. 197.

³⁸¹ Alexandre Afonso, “Immigration and Its Impacts in Switzerland,” **Mediterranean Quarterly** 147-166 (Fall 2004), s.148.

³⁸² Trechsel ve Kriesi, **Op.cit.**, s.197-198.

oluşturduğunu belirtmekte, konu hakkında yeterli bilgi sahibi olmayan seçmenlerin de siyasi elitlerin tavsiyelerinden yola çıkarak akılcı kararlar verebildiğini ileri sürmektedir.³⁸³ Kriesi ve Trechsel, seçmenlerin halkoylamalarının konuları ile kişisel çıkarları arasında bağlantı kurup kurmamalarını da belirleyici bir unsur olarak görmekte, kişisel çıkar söz konusu olduğu zaman oya sunulan konu oldukça karmaşık olsa bile seçmenlerin konuyu anlamak için çaba ve zaman harcamayı göze alacaklarını öne sürmektedir. Bundan başka bireylerin ‘toplumsal bütünleşme seviyelerinin yüksekliği’ ve ekonomik açıdan gönenmişlikleri de halkoylamalarında bilinçli oy vermelerinde belirleyici olmaktadır.³⁸⁴

Kriesi’ye göre, seçmenlerin ‘ne zaman’ ve ‘nasıl’ bilgi edindiği noktasında, kampanya süreci belirleyici olmaktadır. Kararların en baştan alındığı ve kolay kolay değişmediği ‘aşırı duygusal meseleler’ bir yana bırakılırsa, seçmenler karar vermeyi oylama gününden hemen önceye ertelemektedirler. Medya ve Hükümetin hazırladığı bilgilendirici kitapçıklar en önemli iki bilgi kaynağı olarak öne çıkmaktadır. Öte yandan İsviçre seçmenin çok küçük bir kısmı bu kitapçıkları okumaktadır. Televizyon ‘fikirlere oluşumunda düzenli olarak önemli bir rol oynasa da’ gerek medya gerekse bilgilendirici kitapçıklar kamuoyunun şekillenmesinde tek başlarına yeterli olmamakta seçmenler, arkadaş ve aile çevresiyle yapılan konuşmalar gibi değişik bilgi kaynaklarında da faydalanmaktadırlar.³⁸⁵

İsviçre seçmeninin halk girişimi söz konusu olduğunda muhafazakâr bir tutum sergiledikleri görülmektedir. Örneğin 1970-2009 yılları arasında halkoylaması aşamasına gelen 118 halk girişiminden sadece 9 tanesi kabul edilmiştir. Öte yandan halk vetosu veya zorunlu anayasa referandumu söz konusu olduğunda seçmenlerin kabul oyu vermeye daha fazla eğilimli olduğu görülmektedir. 1950-2009 arasında halk vetosu yoluyla, federal kanunlar

³⁸³ Hans Peter Kriesi, “How Citizens Decide in Direct-Democratic Votes: Experiences From Switzerland” **Portuguese Journal of Social Science** Vol. 3 No. 1.:3-13,(2004), s.13.

³⁸⁴ Trechsel ve Kriesi, **Op.cit.**, s. 198 .

³⁸⁵ “Hanspeter Kriesi, 1994 Akteure-Medien-Publikum: die Herausforderung direkter Demokratie durch die Transformation der Öffentlichkeit“234-60 in Friedhelm Neidhardt(ed.) Öffentlichkeit, Öffentliche Meinung, Soziale Bewegungen.Opladen:Westdeutscher Verlag.“ Aktaran: **Ibid**, s. 198.

için gerçekleştirilen 112 referandumdan sadece 38 tanesine ret oyu çıkmıştır.³⁸⁶ Öte yandan Federal Meclisin çıkardığı birçok yasanın halkın önüne gelmediğini de hatırlatmak gerekir. Örneğin 1874-1993 arası referanduma tabi olan kanun kararname ve anlaşmaların sadece %7'sine karşı referanduma başvurulmuştur.³⁸⁷ Aynı doğrultuda 1950-2009 yılları arasında zorunlu referandum yoluyla halkın önüne gelen 132 anayasa değişikliği veya uluslararası anlaşmalardan, 29 tanesi ret ile sonuçlanmıştır.³⁸⁸

İsviçre'de katılım düzeyleri, II. Dünya savaşından bugüne kadar sürekli bir düşüş göstermektedir. II. Dünya savaşından hemen sonra katılım %60 iken 1975'te yüzde 40'a gerilemiş 90'larda ise %35 ile %45 arasında seyretmeye başlamıştır. Halkoylaması sayısı artış gösterdikçe katılım oranının düşmesi, seçmenlerin sürekli halkoylamaları ile karşılaşmalarından dolayı bıkkınlık ve dolayısıyla ilgisizlik geliştirmesi şeklinde yorumlanabileceği gibi, daha iyimser bir bakış açısıyla, seçmenlerin gündemdeki halkoylamalarından konusu ilgisini çekenleri seçerek oy verdiği ve bu doğrultuda seçici bir tutumla bilinçli bir tavır sergilediği şeklinde de yorumlanabilir.³⁸⁹ Bu doğrultuda, 1980'lerin sonlarından itibaren bazı tartışmalı meselelere dair halk oylamalarına katılım oranlarının yüksek olduğu gözlenmiştir. Özellikle 1992 yılındaki Avrupa Ekonomik Alanına girişe ilişkin referanduma katılım çok yüksek olmuştur. Ancak yine de tüm halk oylaması tarihine bütünüyle bakıldığında 1848 yılından itibaren genel katılımı bir düşüş gözlenmektedir.³⁹⁰ 1958 yılında yapılan bir araştırmada, İsviçre vatandaşlarının %38'i düzenli katılımcı olarak sınıflandırılmıştır. 1940'lardan itibaren İsviçre'de halkoylamalarına katılımındaki düşüşün bir nedeni olarak 1959 yılındaki sihirli formül ile ülkedeki dört ana siyasi eğilimin hükümette temsil edilmesi gösterilmektedir. Bu durum çoğunluğun sorunlarını doğrudan demokrasi

³⁸⁶ Kaynak www.c2d.ch E.T: 02.11.09

³⁸⁷ Treschel ve Kriesi, **Op.cit.**, s.192.

³⁸⁸ www.c2d.ch: E.T 02.05.10.

³⁸⁹ Treschel ve Kriesi, **Op.cit.**, s. 202.

³⁹⁰ Kobach, **Op.cit.**, s.134-135.

aracıyla dile getirmesinde sınırlandırıcı bir etken olmuştur.³⁹¹ Katılım oranlarının düşüklüğüne dair ileri sürülen bir diğer etken, toplumun bir kesimine siyasal hakların verildiği ilk zamanlarda bu grubun bu hakları hemen yoğun bir biçimde kullanmaya başlamamış olması gösterilmektedir. Çünkü uzun yıllar boyunca siyasetin dışında kalan bu gruplar, siyasi katılım alışkanlığına sahip değildir. İsviçre’de kadınların durumu bu tanıma uymaktadır.³⁹²

Genel nüfusun, halkoylamalarına katılımlarda isteksiz davranması karşısında iyi örgütlenmiş çıkar gruplarının bu isteksizliği fırsat bilerek istedikleri amaca ulaşması gibi bir sorun ortaya çıkmaktadır. İsviçre gibi doğrudan demokrasi araçlarının siyasi karar alma sürecinde yoğun bir şekilde kullanıldığı ülkelerde sık sık yapılan halk oylamalarının yarattığı bıkkınlık, siyasi açıdan pasif olan seçmenlerin çoğunluğunun her hangi bir konuda halk oylaması yapıldığı zaman sandık başına gitmemesi sonucunu doğurmaktadır. Buna karşın örgütlü çıkar grupları, yandaşlarını oy verme konusunda örgütlemekte ve belirli bir tercihe sahip kararlı bir azınlık, kitleler halinde oy kullanmaktadır. Böylelikle aslında halkın çoğunluğunun desteklemediği siyasi tercihlerin, iyi örgütlenmiş azınlık tarafından kabul edilmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Halkoylamalarına olan katılımın düşüklüğü, kabul edilen kanunun demokratik meşruiyetinin sorgulanmasına yol açarak meşruiyet krizine yol açmaktadır.³⁹³

Bu konudaki çarpıcı bir örnek 1983’de enerji politikasına ilişkin yapılan halkoylamasıdır. Halkoylamasına konu olan anayasa değişikliği ile kantonlardan federal hükümete yetki aktarımı yapılması amaçlanmıştı. Olayda katılım oranı % 32.4’tü ve bu katılanların sadece % 50.9’u değişiklik lehine oy vermişti. Ancak yapılan kamuoyu araştırmaları genel nüfusun sadece %41’inin bu değişikliği onayladığını gösteriyordu.³⁹⁴

³⁹¹ **Ibid**, s.137.

³⁹² **Ibid**, s.138.

³⁹³ **Ibid**, s.139.

³⁹⁴ **Ibid**, s.140.

2.1.6. Siyasal Sisteme Etki

Lijphart, İsviçre’yi, halk girişimi başta olmak üzere doğrudan demokrasi araçlarının tam anlamıyla siyasal sisteme hakim olmasını ve bu araçlar sayesinde azınlıkta kalanların temsil organlarının çıkardığı kanunlara karşı müdahalede bulunabilme olanağını, doğrudan demokrasiye ilişkin ileri sürülen ‘çoğunlukçu eğilimleri’ bünyesinde taşıdığı iddialarını çürüten önemli bir örnek olarak nitelemektedir.³⁹⁵ Schmidt, İsviçre sisteminin en önemli başarılarının, ‘vatandaşların hoşnutsuzluk ve protestolarını rahatlıkla ifade edebildikleri kanalları sunmuş olması, yüksek seçmen tatminini sağlaması ve İsviçre kolektif kimliğini oluşturmadaki katkısı’, olduğunu ileri sürmektedir.³⁹⁶ Halk girişimi İsviçre siyasal sistemini ‘uygarlaştırmış ve istikrara kavuşturmuştur.’ Çünkü bu sayede, ‘(sistem) dışında kalanlar sisteme sokaklarda meydan okumak yerine, ılımlı isteklerini formüle ettikleri halk girişimlerini başlatarak’ siyasi katılımlarını gerçekleştirmişlerdir.³⁹⁷ Günümüzde İsviçreli seçmenler her yıl 6-12 arası soruya yanıt vermektedir. Bunlar farklı soruların paket halinde sorulduğu 2 veya 4 ayrı halkoylamasında gerçekleşmektedir. Bundan başka kanton ve yerel yönetimler düzeyinde de çok sayıda halkoylaması gerçekleşmektedir.

İsviçre gibi dilsel ve dinsel çeşitliliğin toplumsal yapıyı şekillendirdiği bir ülkede söz konusu farklılıklar ile halkoylamalarının karşılıklı etkileşimleri önem kazanmaktadır. Sardi ve Widmer dil, din, sınıf ve cinsiyet fay hatlarının genel olarak seçmenlerin karar alma sürecine olan etkisinin sınırlı olduğunu ileri sürmekte, buna karşın seçmen tercihlerinin, askerlik, göç politikaları ve çalışma hayatına ilişkin meseleler başta olmak üzere, yaş ve eğitime bağlı olarak belirgin değişiklikler gösterdiğini belirtmektedirler. Buna karşılık Trechsel ve Kriesi, farklı aidiyetlerin çeşitli halkoylamalarında farklı etkilerde bulunduğuna dayanarak toplumun değişmez bir biçimde kültürel ve sınıfsal açıdan bölünmüş olmadığını ileri sürmekte ve bu durumun İsviçre doğrudan demokrasisi için ‘cesaret verici’ olduğunu belirtmektedirler.³⁹⁸

³⁹⁵ Lijphart, **Op.cit.**, s.231.

³⁹⁶ Schmidt, **Political Performance and Types of Democracy**, s. 157

³⁹⁷ Trechsel ve Kriesi, **Op.cit.**, s. 204.

³⁹⁸ **Ibid**, s.201.

Girişimlerin alınan siyasi kararlar üzerindeki etkileri düşünüldüğünde, halk girişimlerinin etkinliğini ölçmek için halk oylamasında kabul edilip edilmediğine odaklanmak yanıltıcı olabilir. Girişimlerin doğrudan etkilerinin yanında dolaylı etkileri de önem kazanmaktadır. Bu bağlamda 1945-1978 arasında gündeme gelen halk girişimlerinin üçte birinin ‘en azından kısmı olarak dolaylı etkisi’ olduğu ileri sürülmektedir. Yukarıda anlatılan genel örüntülere benzer bir şekilde halk girişimleri bir siyasi silah olarak düşünüldüğünde, yeterli imzaları toplayan bir girişim, siyasi pazarlıkta karşılıklı tavizlerin verilmesi noktasında oldukça etkili olmaktadır. Bu noktada orta-sağın parlamento çoğunluğuna hakim olduğu İsviçre siyasal sisteminde halk girişimlerinin, ilerici ve özgürlükçü reformları amaçlayan çevrelerin elinde siyasi gündem oluşturmak için stratejik bir silah olarak işlevselliğini kanıtladığını kabul etmek gerekir.³⁹⁹

Bu taktik, 1950’lerden sonra ortaya çıkmıştır. Önceleri halk girişimlerinin amaçları parlamento çoğunluğunu devreden çıkararak kanunları bu yolla çıkarmak iken, 1959’da büyük koalisyon hükümeti (sihirli formül) kurulduktan sonra halk girişimi stratejik bir silah olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu süreçte bir halk girişimi başlatıldıktan sonra siyasi taraflar arasında konuya ilişkin bir uzlaşmaya varılması umulmaktadır. Bu tip halk girişimlerinde girişimin geri çekilmesi yenilgi olmayıp istenilen tavizin elde edildiği anlamına gelmektedir.⁴⁰⁰ Özetlemek gerekirse, İsviçre’de halk girişimi parlamento dışındaki grupların bir muhalefet aracı olarak kullanılmıştır. Hemen hemen bütün girişimlerde, Federal Meclis veya Federal Konsey’in benimsemeye yanaşmadığı siyasi tercihlerin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Meseleler hakkında önce girişim yoluyla kamuoyunun ilgisi çekilmeye çalışılmıştır. Bunun üzerine hükümet bazen kararsız seçmenleri kendi tarafına çekmek için sınırlı tavizler vermiş ve bir girişim oylamalarda başarısızlığa uğrasa bile o konuda bir reformun gerçekleştirilmesinin önü açılmıştır.⁴⁰¹

³⁹⁹ **Ibid**, s.203.

⁴⁰⁰ Kobach, **Op.cit.**, s.149.

⁴⁰¹ **Ibid.**,s. 148-149.

Bu konuda belirgin bir örnek, Kasım 1989’da ordunun lağvedilmesi hakkında gerçekleştirilen girişimdir. Oylamada girişim reddedilmiş ama lehine verilen oylar yine de beklenilenin çok üstünde, % 35.6 olarak çıkmıştır. Bu oran, erkeklerin mecburi askerliğine ilişkin sarsılmaz bir geleneğin, seçmenler tarafından ciddi bir biçimde sorgulandığını göstermektedir. Bu halkoylaması sayesinde ‘İsviçre, erkeklerin askerlik yapma heveslerinin azalmakta olduğu doğrultusundaki...mesajı almış’ 1990’ların sonunda askerlik sistemi, ordunun küçültülmesi, askeri eğitim programının hafifletilmesi ve askeri hizmete alternatif olarak erkeklere sivil kamu hizmeti yerine getirme olanağı gibi kapsamlı bir reform süreci geçirmiştir.⁴⁰² Öte yandan halk girişimi aşırı sağ tarafından da kullanılmaktadır. Hatta Papadopoulos’a göre aşırı sağcı yabancı düşmanı çevreler, ‘mobilize etme becerileri’ düşünüldüğünde sol çevrelere nazaran daha avantajlı durumdadırlar.⁴⁰³

Dolaylı etki, halk vetosu için de geçerlidir. Halk vetosu siyasi karar alma sürecindeki aktörlerin tepesinde ‘Demokles’in kılıcı’ gibi sallanmakta ve bu yola başvurulabilme iktidarına sahip tüm çıkar grupları parlamento içindeki yasa yapım sürecine dahil olmaktadır. Daha açık bir şekilde ifade etmek gerekirse, parlamento çıkardığı bir yasaya sonradan halk vetosu ile meydan okunmasını engellemek için yasa yapım aşamasında çeşitli çıkar gruplarının rızasını alma yoluna başvurmaktadır.⁴⁰⁴ Kısacası, halk vetosu ilk etkisini her zaman için oy sandığı dışında göstermiştir. Bir kanun hakkında referandum başlatılması olasılığı, kanunun hazırlanmasının tüm aşamalarında gündemde kalmakta, bu da ilgili kanunun hazırlanması sürecinde farklı siyasi eğilimlerin güçleri oranında dengeli bir şekilde söz sahibi olması sonucunu doğurmaktadır. Kobach’ın deyimiyle, ‘İsviçre’de kanun yapmak referandumdan kaçınma sanatıdır.’⁴⁰⁵ Neidhart’a göre, ‘İsviçre referandum demokrasisi masada pazarlığın gerçekleştiği bir müzakereci demokrasiye dönüşmüştür’. Farklı görüşlere sahip siyasetçiler

⁴⁰² Qvortrup, *A Comparative Study...*, s.6.; Kobach, *Op.cit.*, s.149.

⁴⁰³ Trechsel ve Kriesi, *Op.cit.*, s.203.

⁴⁰⁴ Trechsel ve Kriesi, *Op.cit.*, s.192.

⁴⁰⁵ Kobach, *Op.cit.*, s. 150.

herhangi bir kanunun hazırlanması sürecinde istedikleri tavizleri almazlarsa söz konusu kanun hakkında yapılan pazarlıklarda referandum kozunu etkin bir şekilde kullanmaktadırlar. 1990 yılında yapılan bir ankette Federal Meclis üyelerinin %63'ü karşı oldukları bir yasanın geçmesi olasılığı karşısında referandum yoluna başvurabileceklerini belirtmiştir. Milletvekillerinin %40'ı ise geçmişte bu yönteme bizzat başvurduklarını belirtmiştir. ⁴⁰⁶

Halk vetosunun hangi siyasi çevrelerin işine yaradığı konusunda farklı görüşler mevcuttur. Bir görüşe göre halk vetosu, 'muhafazakâr siyasi aktörler için çekici' bir silahtır. Çünkü bu araç ile muhafazakar sağ kesim, parlamentonun çıkardıracağı 'ilerici' yasaların yürürlüğe girmesini engelleyerek 'statüko' nun devamını sağlayabilir. Öte yandan, bu durumun tam tersi sol-liberal çıkar gruplarının sağ-muhafazakar bir parlamento çoğunluğu ile karşı karşıya olmaları halinde geçerli olabilir. Nitekim 90'lı yıllardan itibaren 'gitgide muhafazakârlaşan' İsviçre parlamentosunun çıkardığı kanunlara karşı ilerici kesimler halk vetosu silahına başvurmuşlardır. ⁴⁰⁷

Sonuç olarak İsviçre tarzı oydaşmacı demokrasi ile doğrudan demokrasi araçları uyumlu bir şekilde siyasi yaşamı yönlendirmektedir. Çoğunlukçu eğilimleri yapısında taşıdığı ileri sürülen referandum ve halk girişimi kurumları, uzlaşmacı bir siyasi kültürün gelişiminde büyük oranda olumlu etkide bulunmuştur. ⁴⁰⁸

2.2. İtalya

II. Dünya savaşı sonrası İtalya siyasal sisteminin temel özelliği 'pazarlıklı çoğulculuk' şeklinde tanımlanmaktadır. Faşizme karşı tepki olarak yapılan yeni anayasa, parçalanmış parti sisteminin bulunduğu bir siyasal sistem yaratmıştır. Ancak partiler diğer birçok siyasal sistemde görüldüğü üzere, seçmenlerin çıkarlarından çok kendi çıkarlarının peşinde koşma eğilimi göstermiştir. İşte referandum aracı İtalya'da, 'partiokrasiden'

⁴⁰⁶ "Leonard Neidhart, Plebiszit und pluratie Demokratie:eine Anlyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern: Francke" aktaran, Trechsel ve Kriesi, **Op.cit.**, s.203.

⁴⁰⁷ **Ibid**, s.203.

⁴⁰⁸ **Ibid**, s.203.

demokrasiye geçişin yolunu açmıştır. 1991 ve 1993'deki seçim sistemi reformları bunun somut örneğidir.⁴⁰⁹

İtalya'nın 1947 Anayasasını kabulü ile siyasal rejiminin oluşturulmasında, Fransa'daki istikrarsız bir parlamenter sistemin aksine, faşizan güçlü liderlik anlayışına duyulan tepki etkili olmuştur. Yeni anayasa ile parlamentonun merkezi konum üstlendiği ve referandumun istisnai olarak kullanılmasının düşünüldüğü bir sistem yaratılmak istenmesine rağmen, İtalya, İsviçre'den sonra referandumun en yaygın kullanıldığı Batı Avrupa demokrasisi olmuştur. Bunun ana nedeni, İsviçre gibi İtalya'da da halkın halkoylaması sürecini başlatabilme gücünü elinde tutmasıdır. Böylece İtalya, halkın referandum sürecini başlatma gücüne sahip olması durumunda uygulamanın daha sık gözleneceğine önemli bir kanıt teşkil eder.⁴¹⁰

2.2.1. Anayasada Öngörülen Doğrudan Demokrasi Araçları

İtalyan Anayasasında üç çeşit doğrudan demokrasi aracı vardır. Bunlardan ilki ikinci bölümde bahsi geçen ilga edici referandum (İtalya Any., Md. 75), diğerleri ise alternatif anayasa referandumu (İtalya Any., Md.138) ve halkın parlamentoya kanun teklifi şeklindedir. (İtalya Any.,Md.71) İtalyan doğrudan demokrasisine hakim olan araç ilga edici referandumdur. Diğer iki kurumdan anayasa değişikliğine ilişkin referandum, 2001 ve 2006 yılında olmak üzere şu ana kadar iki kere diğeri ise sadece bir kere uygulama alanı bulmuştur. Anayasa değişiklikleri için alternatif referandum, anayasa değişikliklerini düzenleyen 138. Madde tarafından ön görülmektedir. Buna göre bir anayasa değişikliği teklifi yasama organının her iki meclisinin üye tamsayısının salt çoğunluğunun desteğine sahip olursa yasama organının her iki meclisinin 1/3'ü tutarındaki üyeler, 500.000 seçmen ve beş bölgesel

⁴⁰⁹ Bogdanor, **Op.cit.**, s.69.

⁴¹⁰ **Ibid**, s.62.

konsey referanduma gidilmesini isteyebilir. Ancak eğer söz konusu anayasa değişikliği, her iki meclisin üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu ile kabul edilmişse referandumdan muaf olur.⁴¹¹

Bu çerçevede İtalya’da referanduma sunulan hususlar, kurumsal meseleler, devlet örgütlenmesi, adalet, ahlaki ve sosyal meseleler, çevre ve enerji, ekonomik ve mali sorunlar gibi oldukça geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır.⁴¹²

2.2.2. Tarihsel Süreçte Uygulama

İtalya’da 1945-2010 yılları arasında altmış dokuz referandum gerçekleşmiştir.⁴¹³ Uleri, İtalya’nın doğrudan demokrasi uygulamasını tarihsel olarak, 1943–1995 yılları arasında olmak üzere, beş döneme ayırmaktadır. İlk dönem ikinci dünya savaşı ve faşist rejimden sonra demokratik sistemin kuruluşu ve yeni anayasanın yapım sürecidir. Bu dönemde gerçekleşen monarşi ve cumhuriyet arasında seçimin yapıldığı referandum, İtalyan siyasi sisteminin bugünkü halini almasında belirleyici öneme sahip olarak kabul edilmektedir.⁴¹⁴ İkinci dönem 1948–1970 yılları arasında farklı siyasi partilerin anayasada yer alan doğrudan demokrasi araçları ile ilgili uygulama kanunun çıkarılması hususunda anlaşmazlığa düştükleri dönemdir. Bu dönemde referandum kurumu uygulama alanı bulamamıştır. Bu süreç 1979 yılında 352 sayılı kanunun çıkması ile sona ermiştir. İlgili uygulama kanunun çıkması ile üçüncü dönem başlamıştır. 1971–1981 arasında referandum, Katolik gruplar ve Radikal Parti tarafından keşfedilerek adı geçen siyasi grupların siyasi tercihlerini ülke gündemine taşımak için kullanılmaya başlanmıştır.⁴¹⁵ 1980’lere kadar Katolik grupların ve Radikal Partinin başvurduğu referandum silahı, siyasi yelpazenin her yanındaki partiler tarafından

⁴¹¹ www.c2d.ch Erişim Tarihi: 02.03.2010; Roland Erne, “Italy” **Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe** Eds.:Bruno Kaufmann ve M. Dane Waters Durham, N.C. : Carolina Academic Press, 2004 ss. 73-77;

⁴¹² Bogdanor, **Op.cit.**, s. 67; Pier Vincenzo Uleri, “Italy: Referendums and Initiatives from the Origins to the Crisis of Democratic Regime,” **The Referendum Experience in Europe** Eds.:Michael Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri (London/New-York: Macmillan/Stjames,1996, ss.106-125.), s.111.

⁴¹³ www.c2d.ch Erişim Tarihi :02.03.2010.

⁴¹⁴ Uleri, **Italy...**, s.110.

⁴¹⁵ **Ibid**, s.111.

keşfedilmiştir. İtalyan referandum tarihinin dördüncü dönemi bu şekilde başlamaktadır. Bu dönemde artık referandum, çeşitli siyasi partilerin kendi gündemlerini oluşturduğu ve partiler arası siyasi rekabette kullanılan aktif bir araca dönüşmüştür.⁴¹⁶ Bu dönemden itibaren referandum, özellikle parlamentoda sesini duyuramayan azınlıktaki partiler için avantajlı bir uygulama olagelmıştır. Gerek hükümet koalisyonundaki küçük partiler gerekse muhalefetteki partiler, parlamento çoğunluğu tarafından dikkate alınmayan ya da reddedilen politikalarını, referandum silahını kullanarak siyasi gündeme taşımayı başarmışlardır.⁴¹⁷ Beşinci dönem, seçim kanunlarına ilişkin yapılan referandumları kapsamaktadır. Var olan seçim sistemi, 1980 yılından itibaren on yıl boyunca, parlamentodaki partiler uzlaşma sağlanamadığı için değiştirilemediğinden, sorun bir dizi referandum ile çözülmüştür.⁴¹⁸

2.2.3. Siyasi Partilerin Rolü

İtalya’da siyasi partiler referandum sürecine aktif olarak katılırlar. Bu yüzden seçmenlerin bilgilendirilmesi daha sağlıklı bir biçimde gerçekleşmektedir. İtalyan siyasi partileri, referandum sürecine aktif katılımı noktasında, doğrudan demokrasinin uygulandığı siyasi sistemlerdeki diğer partilerden önemli oranda ayrılmaktadır.⁴¹⁹ Siyasal partilerin referandum sürecini kontrol etmeleri, uygulama ile birlikte edinilen tecrübeye dayanmaktadır. Bu bağlamda partiler, referandumları kendi siyasi çıkarları doğrultusunda yönlendirmek için çeşitli taktikler geliştirmişlerdir. Bunlardan ilki, bir referandum gündeme geldiği zaman parlamentonun feshedilmesidir. Anayasa gereği fesih halinde oylama ertelenmekte, partiler de böylece tutum belirlemek için zaman kazanmış olmaktadır. İkinci taktik, siyasi partilerin seçmenlerinin eğilimlerini gözeterek, ona göre tavır belirlemeleri ancak referandumdan sonra referandum sonucu ne olursa olsun kendi siyasi tercihleri doğrultusunda hareket etmeleridir. Son olarak kullanılan taktik ise, partilerin seçmenlerine referandumu boykot çağrısında bulunmalarıdır. Siyasi partiler bu şekilde gündemdeki konuya dair her hangi bir açık siyasi

⁴¹⁶ **Ibid**, s.114.

⁴¹⁷ **Ibid**, s.115.

⁴¹⁸ **Ibid**, s.116.

⁴¹⁹ Budge, **Op.cit.**, s.101-104.

tercih belirtmeye ihtiyaç duymadan, Anayasa tarafından belirlenen %50'lik katılım yeter sayısına ulaşılmasının engellenmesiyle referandumun reddedilmesini sağlamaktadırlar.⁴²⁰

İtalyan partileri, referandum kampanyalarında referanduma konu olan hususların anlam ve siyasi getirileri konusunda seçmenleri eğitmek ve seçmenleri belirledikleri tercihler doğrultusunda oy vermeye yönlendirmek olan iki kampanya işlevini de eksiksiz bir şekilde yerine getirmektedirler. Referandumlarda partiler evet ve hayır seçeneklerini savunan iki ayrı grup etrafında birleşmekte ve partiler mensup oldukları grubun savunduğu seçenek doğrultusunda seçmenlerini yönlendirebilmektedirler. Öte yandan kimi seçmenlerin partilerinin tavsiyelerine kayıtsız şartsız uymadığı da gözlenmiştir. Örneğin Hristiyan Demokratların seçmenleri özellikle boşanma ve kürtaj konularında bölünme yaşamıştır. Buna karşın İtalyan Komünist Partisinin seçmenlerini belirli doğrultuda oy vermeye ikna etme noktasında en başarılı parti olduğu görülmektedir.⁴²¹

2.2.4. Seçmen Davranışı

İtalya'da halk oylamalarında seçmenler, siyasi partiler sayesinde aynı seçimlerde olduğu gibi bilinçli bir şekilde oylarını vermektedirler. İtalya'da partiler her bir referandumda tutumlarını açıkça belli ettiği için, kimi siyasi çevrelerin daha iyi örgütlenerek veya para harcayarak, referandumun sonucunu etkileyebilme olasılığı, İtalya örneğinde oldukça düşüktür. İtalyan partileri, bir kanun hakkında referanduma gidilmesi durumunda, sanki parlamentoda bir kanun çıkıyormuş gibi tutumlarını açıkça belli etmektedirler. Bu yüzden seçmenler, belirli bir mesele oylanırken konuyu derinlemesine bilmelerine gerek olmaksızın, taraftar oldukları siyasi partilerin direktifleri doğrultusunda oy verme olanağına sahiptirler.⁴²² Aynı doğrultuda Uleri, partiler tarafından sağlanan bilgilerin İtalyan seçmen davranışını belirleyen en önemli etken olduğunu ifade etmektedir. Ancak 1985 yılına kadar

⁴²⁰ Uleri, **On Referendum Voting in Italy**, s.869; Örneğin boykot yöntemi, 2000 yılındaki referandumda, Forza İtalya partisi tarafından uygulanmış ve başarılı bir şekilde %50'lik katılım yeter sayısına ulaşılması engellenerek referandumdan olumsuz sonuç çıkmıştır. (Sergio Fabbrini, "Has Italy Rejected the Referendum Path to Change? The Failed Referenda of May 2000," **Journal of Modern Italian Studies**, (6) 1 2001 ss.38-56)

⁴²¹ Uleri, **Italy...**, s.118-119.

⁴²² Budge, **Op.cit.**, s.101-104.

referandumlarda partilerinin tavsiyelerine körü körüne uyan İtalyan seçmeni, 1987'den itibaren doğrudan demokrasi alanında kayda değer bir tecrübe kazanmış ve önüne gelen konuların siyasi yaşamda yaratacağı sonuçları yorumlayabilmeye yetecek kadar siyasi açıdan bilinçlenmeye başlamıştır. Bunun sonucunda siyasi partiler de referandumda konumlarını belirlerken artık seçmenlerinin 'ruh hallerini' de dikkate almaya başlamıştır. Başka bir deyişle İtalyan referandumunda seçmen parti ilişkisinde partiler, seçmenlerini yönlendirmenin yanında duruşlarını belirlerken seçmenlerinin tercihlerini de dikkate almaktadırlar. Bu durum, partilerin seçmenlerinin arzularına daha duyarlı olması gibi olumlu bir gelişme olarak yorumlanacağı gibi siyasetçilerin sorumsuzca hareket etmesine yol açtığı için eleştiriye de uğramaktadır.⁴²³ Partilerin referandumlarda bu kadar belirgin tutum takınması, siyasi kaderlerini de bir şekilde referandumlara bağımlı hale getirmektedir. Örneğin 1985 yılındaki referandumda İtalyan politikasının önemli bir sacayağı olan Komünist Partisinin otoritesi ciddi bir şekilde zedelenmiştir.⁴²⁴

2.2.5. Siyasal Sisteme Etki

Uleri, referandumun İtalyan anayasal düzenine eklenmesi sırasında gerek 1947 Anayasasını hazırlayanların gerekse, uygulama kanununa kabul oyu verenlerin, referandumun İtalyan siyasal sisteminin belirleyici bir unsuru olacak kadar sık uygulanacağını tahmin etmediklerini belirtmektedir.⁴²⁵ Kurumun siyasi sistemde etkin bir şekilde kullanılmaya başlandığı 1970'lerde, Hristiyanların parlamentoda azınlığa düşmesi ile boşanmaya izin veren kanunlar çıkarılmaya başlanmış, bunun karşılığında Katolik gruplar bu kanunları yürürlükten kaldırmak için 75. Maddeyi kullanma yolunu seçmişlerdir. Bu süreçte 1974 yılında gerçekleşen ve boşanmanın serbest bırakıldığı kanunun ilga edilmesini ön gören referandumda, seçmen çoğunluğu hayır oyu kullanarak boşanma serbestliğinin devamına karar vermiştir. Böylece bu referandum Hristiyan Demokratların otoritesini zedeleyerek İtalyan

⁴²³ Uleri, **Italy...**, s.120.

⁴²⁴ Bogdanor, **Op.cit.**, s.66.

⁴²⁵ Pier Vincenzo Uleri, " On Referendum Voting in Italy: YES,NO or Non-Vote? How Italian Parties Learned to Control Referendums," **European Journal of Political Research** Vol.41: ss. 863-883, (2002), s. 868.

siyasi sisteminin reformunda önemli rol oynamıştır. 1978’de hükümet, kürtaşı serbestleştiren bir kanun çıkarmıştı. 1981 yılında bu kanuna ilişkin iki referandum yapılmıştır. Her biri karşıt görüşteki çevreler tarafından başlatılan bu referandumlardan birincisi ile kanunu tamamen yürürlükten kaldırarak kürtaşı yeniden yasa dışı hale getirmek, diğeri ile ise kürtaşıda 18 yaş sınırını da kaldırarak kürtaşı önündeki engellerin büyük ölçüde kaldırılması amaçlanmaktaydı. Boşanma ve kürtaşıa ilişkin yapılan referandumlar, İtalyan seçmelerinin düşünüldüğünün aksine daha liberal ve laik düşünce yapısına sahip olduğunu ortaya çıkarmıştır.

Boşanma ve kürtaşıa ilişkin referandum girişimleri, o dönem devlet ve kilise arasında devam eden gerginliği arttıracak ve bu nedenle siyasi ve toplumsal yaşamda ciddi sürtüşmeler yaratabilecek olan hassas meselelerin ‘nötralize’ olmasını sağlamıştır. Dönemin hükümet koalisyonunda hem laik hem de dini eğilimli partilerin hakim olması bu düşüneyi desteklemektedir. Bu şekilde toplumsal düzeyde ciddi kültürel fay hatlarının tam üzerinde bulunan hassas meseleler, siyasi sistemi istikrara uğratmaksızın çözüme kavuşabilmiştir. Bu bağlamda 1974 yılındaki boşanma referandumunun, ‘İtalya’nın toplumsal ve siyasi tarihinde... dönüm noktası’ olduğu önermesinde büyük doğruluk payı vardır. Aynı şekilde Radikal Partinin 1975’de kürtaşıa ceza ön gören kanun hükmünün ilgasına ilişkin referandum girişimi, halkoylamasına sunulmadan geri çekilmiş olsa bile başarılı sonuçlar vermiştir. Böyle bir referandum tehdidinin katalizör etkisi olmasaydı, parlamentonun 1978’de böyle tartışmalı bir konuda kanun çıkarmaya pek de istekli olmayacağını tahmin etmek hiç de zor değildir.⁴²⁶ Daha genel bir ifadeyle, İtalya’da referandum kurumu, hükümetin ve siyasi partilerin normalde görmezlikten geleceğı hassas konuların gündeme alınması noktasında belirleyici olmuştur.⁴²⁷

İtalya’da referandum silahı, ilk olarak her ne kadar tutucu Katolik örgütler tarafından kullanılmış olsa da, bu kurum İtalyan toplumunun laikleşmesi ve liberalleşmesinde önemli bir etken olmuştur. O dönemde parlamentoda temsil edilmeyen Radikal Parti, referandum aracını

⁴²⁶ Uleri, **Italy...**, s.112.

⁴²⁷ Uleri, **On Referendum**, s. 868.

İtalyan toplumunu laikleştirmek ve liberalleştirmek için sistematik olarak kullanmıştır. 1970-1987 yılları arasında gerçekleşen 33 referandumdan 27'sini adı geçen Radikal Parti teklif etmiştir. Ancak yukarıda belirtildiği gibi 1980'lerin ortalarından itibaren çeşitli amaçlara sahip çıkar grupları da referandum aracını kullanmaya başlamıştır. Son haliyle İtalya örneğinde referandum, herhangi bir siyasi örgüt veya çıkar grubu tarafından, parlamento üzerinde, kamuoyu baskısını gerçekleştirmek amacı ile kullanılmaktadır.⁴²⁸

Referandum kurumu, ülkedeki siyasi parti yapılanması ve hükümet oluşumlarını da oldukça etkilemiştir. Yukarıda kısaca bahsedildiği gibi, referandum kurumu hükümet yapılanmasında aşırı parçalanmış parti sistemine de yol açan partiokrasinin zayıflamasına yol açmıştır. Papadopoulos'a göre, referandumun aktif bir şekilde kullanılmasına kadar, hükümetlerin oluşumu küçük partilerin de eklendiği çok partili koalisyonlar şeklinde gerçekleşmekteydi. Referandum kurumu küçük partiler açısından değersiz koalisyon üyeliklerinden daha çekici bir silah haline gelmiş, büyük partiler açısından ise seçmen nezdinde sahip oldukları saygınlıkları parlamento içi bölünmeleri referandum yoluyla aşma doğrultusunda bir motivasyon sağlamıştır. Bu nedenlerden ötürü partilerarası uzlaşma alışkanlığı erezyona uğramıştır. Sonuç olarak parti sistemi iki partili hale gelmiş ve hükümet, Berlusconi'nin sağ partisi ile orta sol koalisyonu olan "l'Ulivo" arasında el değiştirmeye başlamıştır.⁴²⁹

2.3. Amerikan Eyaletleri

ABD Federal Anayasasının hazırlanış sürecinde, Madison'un fikirleri doğrultusunda doğrudan demokrasi araçları net bir şekilde dışlanmış ve ulusal düzeyde uygulanması fikri taraftar bulmamıştır. Hamilton, bu tercihin arkasında Kurucu Babaların kontrolsüz halk kitlelerine duyduğu güvensizliğin yanında, temsil organlarında milletvekilliği konumunun bir ayrıcalık değil bir görev olduğunu savunan Protestan Ahlak anlayışının yattığını savunmaktadır. Bu anlayışa göre, milletvekilleri sıradan vatandaşlardır ve toplumun diğer

⁴²⁸ Bogdanor, **Op.cit.**, s.68.

⁴²⁹ Yannis Papadopoulos, **Démocratie directe**, (Paris: Economica, 1998), s.77

kesimlerine karşı sorumludurlar. Temsilcilerin halkın çıkarları aleyhine hareket edemeyeceğini savunan bu yaklaşım, doğrudan demokrasi araçlarının tamamen dışlandığı Amerikan temsili demokrasisinin meşruiyet temelini oluşturmaktadır.⁴³⁰

ABD ulusal düzeyde hiç referandum yapmamış olmasına rağmen doğrudan demokrasi araçları çeşitli şekillerde yarıdan fazla eyalette uygulanmaktadır. Amerikan eyaletlerindeki doğrudan demokrasi, ya da Amerikan literatüründeki deyişiyle doğrudan yasama, İlerici Dönemin bir sonucudur (progressive era). Eyaletlerin %80'i bu dönemde doğrudan demokrasi araçlarının her hangi bir şeklini kabul etmişlerdir.⁴³¹

Doğrudan demokrasi araçları batı eyaletlerinde daha fazla yaygındır. Bunun nedeni bu eyaletlerin İlerici Dönemde siyasal gelişmelerinin ilk aşamalarında olması ve bu yüzden yeni usullere daha açık olmasından kaynaklanır. Batı ayrıca ilerlemeci hareketin en çok desteğinin olduğu yerd. İlerici Hareketi gerçekleştirenlerin arzusu, demokratik kurumları kapsamlı bir reformdan geçirmektir. Buna karşılık kuzey doğu ve güneyde, doğrudan demokrasi araçlarından herhangi birini benimseyen sadece altı eyalet vardır.⁴³²

2.3.1. Tarihsel Süreçte Uygulama

Aynı İsviçre'de olduğu gibi Amerikan eyaletlerinde de, halk girişimleri başta olmak üzere doğrudan demokrasi araçlarının seçmenler tarafından artan bir yoğunlukta kullanıldığı gözlenmektedir. Oregon, 1908'de kabul edildiğinden beri toplamda en çok halk girişiminin gündeme geldiği eyalet olarak öne çıkarken, son yıllarda gerçekleşen girişim sayısı itibarıyla

⁴³⁰ Marci A. Hamilton, "Direct Democracy and the Protestant Ethic," **Journal of Contemporary Legal Issues**, Vol.13: 411-457, (2003-2004), s.456.

⁴³¹ Magleby, ...**American States**, s. 218-219.

⁴³² Magleby, ...**American States**, s.223.; Nathaniel A Persily, "The Peculiar Geography of Direct Democracy: Why the Initiative, Referendum and Recall Developed in the American West?," **Michigan Law & Policy Review**, Vol.2: 11-41 (1997),

Kaliforniya, ön sırayı işgal etmektedir. Kaliforniya'daki halk girişimi sayısındaki bu artış, doğrudan demokrasinin dördüncü kuvvet olarak adlandırılmasına yol açmıştır.⁴³³

Banducci, bir eyalette halk girişimi kurumuna başvurulma sıklığını, yapısal, siyasal ve kültürel olmak üzere üç temel etmene bağlamaktadır.⁴³⁴ Yapısal etmenler, 'sandığa ulaşımındaki' kolaylık ile temsil organlarının yapısı ve işleyişi olmak üzere kabaca ikiye ayrılmaktadır. Sandığa ulaşımındaki kolaylıktan, toplanması gereken imza sayıları ve süre sınırları gibi halk girişimini yöneten anayasal kurallar anlaşılmaktadır. Tahmin edilebileceği gibi, bir eyalette gerçekleştirilen halk girişimi sayısı, mevzuatında ön görülen imza sayılarının düşüklüğü ile doğru orantılıdır. Temsil organlarının yapısının halk girişiminin artmasındaki rolü, etkinlik bağlamında ele alınmaktadır. Örneğin bir eyalette bir yasama dönemi bölünmüş hükümet (divided government) varsa yani yasama çoğunluğu ve yürütme organları farklı partilere mensupsa, siyasi tıkanma olasılığı yüksek olacak ve yasa yapım faaliyetleri, vatandaşların beklentilerini karşılamaya yetecek kadar sağlıklı bir şekilde işlemeyecek bu nedenle seçmenler girişim kurumuna daha sık başvurmak durumunda kalacaklardır. Bu bağlamda Kaliforniya'da bölünmüş hükümet dönemlerinde halk girişimi sayısında belirgin bir artış olduğuna dair raporlar yer almaktadır. Temsil organlarının yapısı bağlamında ikinci etmen olarak, yasama görevinin aşırı profesyonel bir anlayışla yapılması bu alanın bir kazanç kapısı olarak görülmesine yol açmakta, yasama organı üyelerinin önceliği seçmenlerin genelini eğilimini dikkate almak yerine, zengin iş çevrelerinin çıkarlarını kollamaya vermesine neden olmaktadır.⁴³⁵

İkinci olarak siyasi etmen, eyalet siyasal sistemindeki siyasi partiler, sivil toplum örgütleri ve diğer çıkar grupları gibi aktörlerin siyasi ve ekonomik etkinlik ve gücü ile talep ettikleri siyasaları gerçekleştirmek için halk girişimini kullanma eğiliminde olup olmamasına

⁴³³ Susan A. Banducci, "Direct Legislation: When Is it Used and When Does it Pass?," (**Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States** Eds.: Shaun Bowler, Todd Donovan, Caroline J. Tolbert, Columbus : Ohio State University Press, 1998,) . s. 111.

⁴³⁴ **Ibid**, s. 113.

⁴³⁵ **Ibid**., s.114.

göre şekillenmektedir. Son olarak kültürel etmen ise eyaletin siyasal kültüründe halk girişimine başvurma alışkanlığı ve seçmenlerin sahip oldukları ilgi ve bilgi düzeyini içermektedir. Bir örnek vermek gerekirse, Heriot, Kaliforniya halkını siyasi bilinci gelişmiş ve aktif bir vatandaş kitlesi olarak tanımlamakta ve yasama organının ısrarla uzak durduğu, eşcinsel hakları, göçmenlere sosyal yardım gibi tartışmalı konuları korkusuzca ele alabildiğini ileri sürmektedir.⁴³⁶

Halk girişimlerinin sayısındaki artışın nedenlerine baktığımızda İsviçre'deki görünümün bir benzeri ile karşılaşılmaktadır. ABD'de tıpkı İsviçre'de olduğu gibi doğrudan demokrasi, belirli bir konudaki bir siyasi tercihin gerçekleştirilmesini amaçlayan 'mesele aktivistleri' (*issue activist*) tarafından 1970'lerde kendi amaçlarını siyasi gündeme taşımak amacıyla yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Bu noktada, temsili demokrasinin sunduğu karar alma mekanizmalarının yetersizliğine de dikkat çekmek gerekir. Tolbert, ABD eyaletleri siyasal sistemlerinde 1990'lardan itibaren halkın temsil organları ve halk arasındaki artan yabancılaşmanın ve seçmenlerin gerek federal düzeyde gerek eyalet düzeyinde siyasi kurumlara karşı duyduğu derin güvensizliğin halk girişimlerinin sayısında yoğun bir artışa neden olduğunu belirtmektedir.⁴³⁷ Bu bağlamda muhafazakârlar, girişim yöntemini vergi indirim meselesini ulusal bir sorun haline getirmek için kullanırken, liberaller aynı yaklaşımı nükleer enerji karşıtı siyasetleri için sergilemişlerdir. (Nuclear Freeze Movement). Toplumun farklı kesimleri de aynı yöntemi benimsemiştir. Bir meseleyi temsil organları yoluyla birden fazla eyalette ve ulusal siyasi gündeme getiremeyen farklı çıkar grupları, meselelerini halk girişimi ve halk vetosu yöntemleri ile önce tek bir eyalette gündeme getirip konuyu medyatikleştirmekte ve eyaletler arasında yarattıkları domino etkisi ile tüm Amerikan kamuoyunun ilgisini çekmeyi başarmaktadırlar.⁴³⁸

⁴³⁶ Gail Heriot, "Symposium on Direct Democracy: Introduction," **Journal of Contemporary Legal Issues**, Vol.13, 2004, ss. 313-315 s. 313

⁴³⁷ Caroline J. Tolbert, "Changing Rules for State Legislatures: Direct Democracy and Governance Policies," **Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States** Eds.: Shaun Bowler, Todd Donovan, (Columbus: Ohio State University Press, 1998,171-190), s. 172.

⁴³⁸ Magleby, **...American States**, s.233.

Belirli bir siyasi tercihi halk girişimi yoluyla gündeme getirmeyi başaran mesele aktivistleri, diğer eyaletlerde de aynı yönde bir hareketin başlatıcısı olabilmektedirler. Örneğin 1978’de Kaliforniya’daki vergi indirimine ilişkin ‘13 Numaralı Tasarı’ adlı halk girişimi ile vergi indirimi yapılmasını isteyen çevreler, benzeri önerileri halk girişimi yoluyla halkoylamasına götürebilmişlerdir. Bu dalga öylesine etkili olmuştur ki çeşitli eyaletlerdeki yasama organları da kendiliğinden vergi indirimi yoluna gitmiştir. Bu dönemde otuz yedi eyalet mülkiyet vergisinde, yirmi sekiz eyalet ise gelir vergisinde önemli oranda indirim yapmış ve on üç eyalette satış vergilerine sınırlamalar getirilmiştir.⁴³⁹

Girişimlerin artışı, girişim endüstrisinin gelişmiş olmasına da bağlanmaktadır. İsviçre örneğinde olduğu gibi, girişim sürecinde, konuyu gündeme getirme, para, taraftar ve imza toplama gibi birçok faaliyeti profesyonel bir anlayış çerçevesinde gerçekleştiren şirket ve kuruluşlar halk girişimlerinde etkin bir rol oynamaktadırlar. Donovan ve Bowler girişim endüstrisinin yeni bir olgu olmadığını belirtmektedir. ABD’de girişim endüstrisinin kökenlerin teşkil eden unsurlar, doğrudan demokrasi araçlarının sisteme eklemlendiği ilk günlerde ortaya çıkmıştır.⁴⁴⁰

Halk Girişimlerinin Konuları: Doğrudan demokrasi araçlarına konu olan meseleler, çoğunlukla eyalet ve yerel yönetime ilişkin sorunları kapsar ama bazen nükleer silahların kullanılmasına ilişkin kararlar ile ABD’nin uluslararası ilişkilerine ilişkin yapılan danışma referandumları örneklerinde görüldüğü, gibi ulusal ve uluslararası meseleler de doğrudan demokrasi araçlarının konusu olabilir. Örneğin 1966-68 yılları arasında San Francisco ve Kaliforniya gibi önemli şehirlerde Vietnam savaşının devam edip etmemesine ilişkin danışma referandumları gerçekleştirilmiştir.⁴⁴¹

⁴³⁹ Magleby, ...**American States**, s.239.

⁴⁴⁰ Todd Donovan ve Shaun Bowler, “An Overview of Direct Democracy in the American States,” **Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States**. Eds.: Shaun Bowler, Todd Donovan, Caroline J. Tolbert (Columbus : Ohio State University Press, 1998, ss. 1-21), s. 18-19

⁴⁴¹ Rourke, Hiskes ve Zirakzadeh, **Op.cit.**, s.158.

1970'lerden bugünlere kadar artış gösteren halk girişimlerinde en çok gözlenen konular vergi ve hükümet harcamalarında kısıntı yapmaya yöneliktir. Genel olarak bakıldığında tüm halk girişimlerinin yüzde altmışı, hükümet harcamaları, ahlaki konular ve siyasi reforma ilişkindir. Muhafazakârlar, vergi indirimi, homoseksüellerin haklarının genişletilmesinin engellenmesi gibi konularda, liberaller ise çevre, kürtaj haklarının korunması ve ölüm cezasının sınırlandırılması gibi konularda halk girişimi yöntemine başvurmaktadır. İşçi hakları gibi iş yaşamını düzenleyen ve çevreye ilişkin halk girişimleri en yüksek kampanya harcamalarını içermekte ve tüm girişimlerin dörtte birini oluşturmaktadır. Tüm bunlara karşın kamu özgürlükleri, sağlık, sosyal devlet veya eğitime ilişkin girişimler daha az bir yer teşkil etmektedir.⁴⁴²

1990'larda hükümet sistemi ve siyasi reformlara ilişkin halk girişimlerinde gözle görülür bir artış gözlenmiştir. Halk girişimlerinin yaklaşık %30'u bu konuya ilişkindir. Özellikle seçimle gelen temsil organlarının görev sürelerini sınırlandırmaya yönelik girişimler 1990-1992 yılları arasında seçmen önüne gelen girişimlerin %11'ini oluşturur. Bu dönemde kürtaj ve kumar gibi kamusal ahlaka ilişkin birçok halk girişimi de gündeme gelmiştir.⁴⁴³

Amerikan eyaletlerinde halk girişimi sayısında gözle görülür bir artış olmasına rağmen halk girişimleri yoluyla halkoyuna sunulan meseleler ile kamuoyu yoklamalarında çoğunluğun önemli gördüğü meseleler uyuşmamaktadır. Örneğin Kaliforniya'da 1992 yılında kamuoyu yoklamalarına göre en önemli meseleler ekonomi, işsizlik ve cari açık iken bu konulara ilişkin halk girişimi çok az bir yer kaplamıştır. Halk girişimlerine konu olan konuların önemsizliğine örnek olarak, Kolorado'da ayı kapanlarının kullanılmasına izin verilmesine ilişkin yapılan bir halkoylaması örnek gösterilebilir.⁴⁴⁴ Buradan belirli bir siyasi program ve ideoloji gerektiren konulardan çok gündelik ve basit konuların halkoylamalarının konusunu teşkil ettiği sonucuna varılabilir.⁴⁴⁵

⁴⁴² Magleby, ...*American States*, s.237.

⁴⁴³ *Ibid*, s.238.

⁴⁴⁴ *Ibid*, s. 240.

⁴⁴⁵ *Ibid*, s. 241.

2.3.2. Doğrudan Demokrasi Araçları ve Çıkar Grupları

ABD’de doğrudan demokrasi araçlarına getirilen en yaygın eleştirilerden bir tanesi, bu araçlardan sadece belirli dar çıkar çevrelerinin faydalandığı iddiasıdır.⁴⁴⁶ Öte yandan, muhafazakâr olsun liberal olsun, siyasi yelpazenin her kısmından her çıkar grubu, halk girişimi yöntemine başvurmaktadır. Bundan başka siyasetçiler de girişim usulünü kendi siyasi amaçlarının yürütülmesinde ve siyasi popülerliklerini arttırmak için kullanmaktadırlar. Daha çok vali adayları bu yöneme seçmen kitlesini genişletmek amacıyla başvurumaktadırlar. Bir siyasetçinin elinde halk girişimi, kamuoyunda tanınmak amacıyla, belirli meselelere odaklanmış seçmen kitlesini kendi tarafına çekmek ve para toplamak için yararlı bir araca dönüşebilmektedir. Eyalet yasama organındaki temsilciler özellikle azınlık partisine mensup olanlar da benzer amaçlarla girişim yöntemine başvurumaktadır.⁴⁴⁷ Bu açıklamalardan doğrudan demokrasi araçlarının, profesyonel siyasetçiler tarafından stratejik bir silah olarak kullanılmakta olduğu sonucuna varılabilir. Politikacıların doğrudan demokrasi araçlarına başvurmaları şu nedenlere bağlanabilir: Öncelikle girişim, yasama organındaki uzun süren komite ve meclis görüşmeleri ve tasarı metninin ilk halinde istenmeyen değişiklikler gibi çetrefilli yasa yapım sürecini aşma olanağı vermektedir. Bu yöntem sayesinde bir siyasetçi, kabul ettirmek istediği kanun veya anayasa değişikliği metninin dilini istediği gibi şekillendirebilmektedir. İkinci olarak bir politikacı, seçmenlerin eğilimlerini doğru bir şekilde ölçebildiği takdirde, halk girişimleri kampanyaları sırasında kendisini toplumun çıkarları aleyhine çalışan parlamentonun karşısında duran bir kahraman gibi gösterip oldukça değerli bir siyasi propaganda fırsatına sahip olmaktadır. Bu doğrultuda eyalet valileri ve yasama organı üyeleri veya bu konumlara gelmeyi hedefleyen adaylar, halk girişimi yöntemine sıklıkla başvurmuşlardır. Bazı durumlarda kimi siyasetçiler, üyesi olmalarına rağmen, yasama organındaki yasa yapım sürecinin yavaşlığından yakınlıkla yasama organını bertaraf etmek için daha pratik olduğunu düşündükleri doğrudan demokrasi araçlarına başvurumaktadırlar.

⁴⁴⁶ Stephen J.Kaufman, “Direct Democracy Reform,” **Administrative Law Review**, Vol.56, 2004, ss.875-879, s 876.

⁴⁴⁷ **Ibid**, s.234.

Yasama organında azınlık durumundaki üyeler, bu yöntem sayesinde siyasi arenada seslerini duyurabilmektedirler. Kısaca, milletvekilleri ve diğer seçilmiş görevliler, tercih ettikleri siyasalarını gerçekleştirmek için geleneksel temsil kurumları içinde gündem ve zemin bulamadığı hallerde girişim kurumunu etkin bir şekilde kullanmaktadırlar.⁴⁴⁸

Donovan vd, dar çıkar çevreleri ve geniş halk kitlelerini iki ayrı siyasi aktör olarak ele almakta ve halk girişimini bu aktörler arasında gerçekleşen bir oyuna benzetmektedir. Bu bağlamda yazarlar halk girişiminin mücadele alanı olduğu dört tip örüntü öne sürmektedir. Birinci tip girişimde dar çıkar çevresi, diğer bir dar çıkar çevresine karşı (dar-dar), ikinci tipte geniş çevre dar çevreye karşı (geniş-dar), üçüncü tipte, dar çevre geniş çevreye karşı, (dar-geniş)dördüncü tip girişimde ise geniş çevre geniş çevreye karşı (geniş-geniş) meydan okumaktadır.⁴⁴⁹

Birinci tip *Dar-dar* tipi girişimlerde, her iki grup da toplumun nüfuz sahibi ve ekonomik bakımdan avantajlı kesimini teşkil etmesi itibarıyla, yasama organına ulaşma ve lobi faaliyetlerinde bulunarak istediği yasayı çıkarma gücüne sahip olmaktadır. Bu tip girişimler, yasama organında gerçekleşen karşıt lobi faaliyetlerinde uzlaşmaya varılamaması ve tikanıklığın oluşması durumunda alternatif bir yöntem olarak gündeme gelmektedir. Bu tipe örnek olarak avukatlar ve sigorta şirketleri ve aynı sanayi dalında faaliyet gösteren rakip şirketlerin, ekonomik çıkarlarını maksimize etmeye çalışırken çıkarılmasına uğraştıkları yasalar gösterilebilir.⁴⁵⁰

İkinci tip *geniş-dar* girişim ise bir çıkar grubunun çevre, sosyal devlet gibi samimi olarak kamu yararını amaçladığı ancak sanayi veya iş çevrelerinin zararına olabilecek yasaları

⁴⁴⁸ Cronin, **Op.cit.**, s.203.

⁴⁴⁹ Todd Donovan, Shaun Bowler, David. Mc Cuan, ve Fernandez Ken. "Contending Players and Strategies: Opposition Advantages in Initiative Campaigns," **Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States** Eds.: Shaun Bowler, Todd Donovan, Caroline J. Tolbert, (Columbus : Ohio State University Press, 1998 ss.80-108), s.83-93.

⁴⁵⁰ **Ibid**, s.84-85.

kapsamaktadır. Dar çevreler, kamu yararına olabilecek bir girişimin seçmen çoğunluğu nezdindeki popülerliği dikkate alındığında, medya yoluyla kafaları karıştırmak veya karşı tasarı sunmak gibi yöntemler kullanarak oyları bölme yoluna başvurmaktadırlar. Bu tipte girişim endüstrisine, diğer tip girişimlere oranla daha fazla ihtiyaç duymaktadırlar. Bu nedenle üçüncü tipte birlikte en çok paranın harcandığı ve girişim endüstrisinin rolünün en fazla olduğu girişim tipi bu ikinci tip girişimdir. İçecek şirketlerinden depozito alınması, çevre ve orman koruma kanunları, asgari ücretle çalışanların sosyal haklarının arttırılması, yüksek gelirli çevrelerin vergilendirilmesi bu tip girişimlere örnektir.⁴⁵¹

Üçüncü tipte (*dar-geniş*) dar çıkar gruplarının yararına olan ancak bedelini kamunun ödeyeceği yasal düzenlemelerden bahsedilmektedir. Dar çevreler, bu tip kanunları kamuoyunun denetiminden uzakta kapalı kapılar arasında lobicilik faaliyetleri ile yasama organı yolu ile gerçekleştirme eğiliminde olduğundan, halk girişimi yöntemini tercih etmemektedirler. Bu tip girişimlere örnek olarak, Kaliforniya’da Philip Morris ve diğer sigara şirketlerinin kamusal alanda uygulanan sigara yasağının kaldırılmasına yönelik 188 Sayılı girişimi gösterilebilir.⁴⁵² Bu tip girişimlerde dar çevrelerin avantajı, karşısındaki muhalefetin maddi kaynaklardan ve organize hareket yeteneğinden görece yoksun olmasıdır. Bu durumda dar çevreler, kampanyada yeterli parayı harcamak suretiyle kamu yararına aykırı kanunları kabul ettirebileceklerdir. Doğrudan demokrasi araçlarına karşı ileri sürülen en temel eleştirilerden birisi olan, maddi imkânları olan çevrelerin süreci kötüye kullanarak kamu yararına aykırı kanunları kabul ettirebilmesi, bu tip girişimler örnek gösterilerek yapılmaktadır. Öte yandan bu eleştirinin doğrudan demokrasinin erdemlerini temelden sarsacak kadar güçlü temellere oturmadığını ifade etmek gerekir. Kamu yararına aykırı bu tip halk girişimlerinin kabul oranı oldukça düşüktür. Örneğin Kolorado’da 1966-1994 yılları arasında bu tipe uyabilecek on iki girişimden sadece bir tanesi kabul edilmiştir. Aynı

⁴⁵¹ *Ibid*, s.87.

⁴⁵² *Ibid*, s.91.

doğrultuda Kaliforniya’da 1986-1996 yılları arasında gerçekleştirilen yedi girişimden sadece bir tanesi başarıya ulaşmıştır.⁴⁵³

Nihayet dördüncü tip *geniş-geniş* girişimlerde toplumun sosyolojik, ekonomik, etnik vb. açıdan farklı katmanları karşı karşıya gelmektedir. Her iki taraf toplumun azımsanmayacak bir kesimini temsil ettiği için en çok tartışma ve en fazla toplumsal bölünme yaratan, buna karşılık en sık karşılaşılan ve başarı oranı diğerlerine nazaran daha fazla olan girişim tipidir. Bu tip halk girişiminde paranın rolü en alt seviyeye inerken örgütlenme becerilerinin önemi ön plana çıkmaktadır. 1990’larda Kaliforniya’da bir halk girişiminin sadece halkoyu aşamasına gelmesi için gerekli olan miktar bir milyon dolar civarında iken, bu tip girişimlerde tüm girişim bütçesi ancak bir buçuk milyon dolar civarında seyretmiştir. Girişim bütçesinin bu görece azlığına rağmen bu tip girişimler konularının toplumsal önemleri nedeniyle, gündeme gelme noktasında medyanın gönüllü desteğini almaktadır. Burada siyasi partiler ve çeşitli siyasi pozisyonlara gelmeyi uman siyasi adaylar saf belirleyerek kampanyada belirleyici konuma gelmekte ve toplumsal tartışmayı yaygınlaştırmaktadır. Bu tip girişimler siyasi partilerin elinde karşılıklı birer silaha dönüşmektedir. Siyasi kanaat önderlerinin devreye girmesi, bu tip girişimlerin toplumsal düzlemde yaygınlaşmasını sağlamaktadır. Örneğin Kaliforniya’da pozitif ayrımcılık karşıtı bir girişim ilk başta sadece iki hukuk profesörü tarafından başlatılmış daha sonra Cumhuriyetçilerin Demokratlara karşı stratejik bir silah olarak kullanılmalarıyla eyalet çapında büyük bir tartışma başlatmıştır. Bu tip girişimler, çoğunluğun tiranlığı eleştirisine dayanak teşkil etmektedir.⁴⁵⁴

Bu başlık altında son olarak belirtmek gerekir ki, doğrudan demokrasi araçlarının, tek tek bireylerin çıkarlarından çok örgütlü çıkar gruplarına hizmet eden bir kurum olduğu gözlenmektedir. Bu nedenle doğrudan demokraside örgütlenme becerileri hayati önem kazanmaktadır.⁴⁵⁵ Doğrudan demokrasi, siyasi açıdan ilgili ve motive olmuş olan

⁴⁵³ **Ibid**, s.92.

⁴⁵⁴ **Ibid**, s.94.

⁴⁵⁵ Cronin, **Op.cit.**, s.207.

vatandaşların oyları yoluyla siyasi sisteme bir girdi sağlamasına yardımcı olmaktadır. Fakat bu durum, sıradan vatandaşların bireysel düzeyde yönetimde söz sahibi oldukları şeklinde bir yoruma ulaşmak için yetersizdir. Doğrudan demokrasi araçları, çevreciler örneğinde görüldüğü haliyle yasama organında temsil gücünden yoksun bir takım çıkarların kamuoyunun dikkatini çekilmesi noktasında oldukça işlevsel olmuşlardır. Ancak burada dahi doğrudan demokrasi araçlarının sunduğu avantajlardan yararlanmak için belirli oranda siyasi örgütlenmeye gereksinim duyulmaktadır. Sonuç olarak, örgütlenme becerisi bu noktada önem kazanmakta, seçmenler herhangi bir siyasi örgütlenmeye dahil olmaksızın, tek başlarına doğrudan demokrasi araçlarının sunduğu olanaklardan uygulamada faydalanamamaktadırlar.⁴⁵⁶

2.3.3. Paranın Rolü

Cronin, paranın halkoylaması sonuçlarını belirleyen en önemli etken olduğunu belirtmektedir.⁴⁵⁷ Aynı şekilde Massachussets doğrudan demokrasi sistemini inceleyen Conlin, Seçmenlerin, temsil organlarının seçiminden farklı olarak, bilgi edinme sürecinde siyasi partilerin yardımından yoksun olduğunu hatırlatmaktadır. Bu nedenle, seçmenler kampanyalarda en çok parayı harcayan tarafın tek taraflı propagandasına maruz kalmakta ve eyalette harcanan para miktarı sıklıkla sonucu etkilemektedir.⁴⁵⁸ Örneğin, sigara şirketleri gibi kimi halk girişimlerinin hedefinde olan çevreler konunun ele alındığı ilk girişimde, yani ilk eyalette girişimin başarısızlığa uğraması için yoğun çaba sarf ederler. Bu yüzden bir konuya ilişkin en çok harcamanın yapıldığı girişim ilk girişimdir. Bir halk girişiminin hedefinde olanlar, konunun ilk eyalette reddedilerek unutulup gitmesini amaçlarlar. Böylelikle girişimin konusunu teşkil eden meseleye ilişkin tartışmanın diğer eyaletlere sıçraması ve nihayetinde federal düzeye taşınması engellenmiş olacaktır.⁴⁵⁹

⁴⁵⁶ **Ibid**, s.225.

⁴⁵⁷ **Ibid**, s.215.

⁴⁵⁸ Conlin, **Op.cit.**, s.1106.

⁴⁵⁹ Cronin, **Op.cit**, s.

Girişim endüstrisinde bir girişimin reddedilmesi amacıyla karşıt girişim gündeme getirme yönteminden sıklıkla yararlanılmaktadır. Burada bir girişimde karşıtı görüşü destekleyen çevreler, karşıt bir girişim öne sürerek girişimin reddedilmesini amaçlarlar. Buradaki temel strateji seçmenlerin kafasını karıştırıp yorgun düşürerek her iki girişime de hayır denmesinin sağlanmasıdır. Öte yandan eğer bir girişimin fikri temelleri sağlam ise ve kamuoyunda bu konuda ortak bir fikir ve bilgi mevcutsa o zaman karşıt girişim ilk girişime benzer bir şekilde oluşturulur. Ancak bu durumda seçmenlerin oyları bölünür. Bu yöntem ilk defa 1968’lerde kullanılmaya başlanmış ve 1988’den itibaren yaygınlaşmıştır. Girişim endüstrisi, bir girişimi başlatma ve kampanya sürdürme yanında bu konuda yargısal bir süreç söz konusu olduğunda da devrededir. Avukatlar girişim endüstrisinin önemli bir parçasını teşkil ederler.⁴⁶⁰

Para, savunulan görüşün görsel basın yoluyla kamuoyuna tanıtılıp yaygın propagandasının yapılması noktasında önem kazanmaktadır. Ekonomik açıdan güçlü olan çevrelerin doğrudan demokrasi araçlarından faydalanmadaki haksız üstünlüklerini engellemek için, halkoylamasında yardım kampanyalarına bir üst sınırlama getirilmesi ya da ekonomik açıdan zayıf konumda olan tarafa kamu kaynaklarından yardım yapılması gibi önlemler çeşitli çevreler tarafından ileri sürülmekle birlikte bu konuda etkin bir çözüm ortaya konulamamıştır. Doğrudan demokrasi araçlarının uygulamasında paranın etkisini düzenlemenin ‘aşırı karmaşık olacağı ve arzulanmadığı’ ileri sürülmektedir.⁴⁶¹

Öte yandan para asıl etkisini ‘savunma’ noktasında gösterebilmektedir. Yani bir girişimin reddedilmesi amaçlanıyorsa maddi güç burada belirleyici olabilir. Ancak aksi durumda para ile bir ‘zaferin satın alınması’ çok daha zordur’.⁴⁶² Cronin, paranın bir konuyu halkoylamasında başarıya ulaştırma oranının %25 olduğunu belirtmekte buna karşılık para açısından avantajlı durumda olan çevrelerin, kampanyalarda halk girişiminin reddedilmesi

⁴⁶⁰ Magleby, ...**American States**, s.234-237.

⁴⁶¹ Cronin, **Op.cit.**, s. 215.

⁴⁶² Donovan ve Bowler, **An Overview...**,s.18-19.

yönünde destek vermesi durumunda başarı oranının %75'e kadar çıktığını belirtmektedir.⁴⁶³ Halk girişimi sürecindeki 'oyuncuların en büyük avantajlarından bir tanesi, bir kampanyada ikinci olarak harekete geçmek' yani bir girişimin reddedilmesini destekleyen tarafta olmaktır. Para bu durumda tamamlayıcı unsur olmaktadır. Bu doğrultuda bir halk girişimi kampanyasında muhaliflerin yaptığı harcamalar, taraftarlara göre daha etkili olmaktadır. Bundan başka bir halk girişiminde başlatıcı olmak yani bir siyasaı halk girişimi yoluyla kabul ettirmek isteyen taraf, imza toplama aşamasından dolayı daha fazla para harcamak zorunda kalacaktır. Kampanya öncesi imza toplama maliyetleri beş yüz bin ile bir milyon dolar arasındadır. Bu miktarlar ücretli imza toplayıcıları ve posta yoluyla imza toplama yöntemleri kullanıldığı oranda artış göstermektedir. Donovan vd, bir halk girişiminde başarılı olmak 'git gide pahalılaşı da', zengin olmanın tek başına istenilen kanunu çıkarabilme gücü sağlamadığını ancak 'hayır' oyunu desteklemek açısından bir avantaj sağladığını fakat bunun da abartılmaması gerektiğini ifade etmektedirler. Yazarlar, para etmeniyle kıyaslandığında, seçim çevrelerinde geniş desteğe sahip olmanın bir girişimin başarısında daha fazla belirleyici olduğunu ileri sürmektedirler. Bu doğrultuda Kaliforniya'da çok fazla parası olmayan ancak seçmenler nezdinde saygı gören çıkar gruplarının halk girişimlerdeki başarısına dikkat çekilmekte, iyi örgütlenmiş zengin çevrelerin çıkarlarını zedeleyen azımsanmayacak sayıda kanun kabul edildiği belirtilmektedir.⁴⁶⁴ Bazen bir kampanyada bir tarafın aşırı para harcaması seçmenlerde ters tepki yaratmakta harcanan paranın büyüklüğünü gören seçmenler ilgili çıkar çevrelerinin bu kadar istahla desteklediği bir tercihe karşı şüpheli yaklaşabilmektedirler. Örneğin 1978'de Montana'da nükleer enerji karşıtı bir girişimin reddedilmesi için bağışlanan paranın nerdeyse tamamının eyalet dışı kaynaklardan ve nükleer enerji ve bağlantılı sanayi çevrelerinden geldiğini gören seçmenler %65 oy çoğunluğuyla ilgili girişimi kabul etmişlerdir.⁴⁶⁵ Hiç şüphesiz burada halkoılaması kampanyalarında kampanya bağışlarının kamuoyuna bildirilmesi önem kazanmaktadır.

⁴⁶³ Cronin, **Op.cit.**, s.109.

⁴⁶⁴ **Ibid** s . 81, 97

⁴⁶⁵ Cronin, **Op.cit.**, s.115.

2.3.4. Seçmen Davranışı

ABD'deki doğrudan demokrasinin işleyişini inceleyen birçok yazar seçmenlerin çok bilinçsizce seçim yaptığını ileri sürmektedir.⁴⁶⁶ Birçok gözlemci, seçmenlerin çoğunlukla sürecin nasıl işlediğini tam olarak kavrayamadıkları, genellikle yetersiz bilgiler ile oylarını kullandıkları ve bazen de önlerindeki soruyu bile anlamayan kimi seçmenlerin sahip oldukları siyasi tercihlerinin aksi yönde oy kullandıklarını gözlemlemiştir.⁴⁶⁷ Bu bağlamda İngilizce bilgisinin yetersizliği de özellikle anadili İngilizce olmayan etnik ve sosyal gruplar açısından önemli bir dezavantaj oluşturmaktadır.⁴⁶⁸ Magleby, seçmenlerin çoğunluğunun oylama kabinine girdiği anda önüne gelen birden çok tasarının bulunduğu oy pusulasına, rasgele olumlu ve olumsuz oy vererek bir çeşit 'seçim ruleti' oynadığını iddia etmektedir. Yazar buna ek olarak Amerika örneğinde siyasi partilerin seçmenleri bilgilendirme görevini gereğince yerine getirmediğini ileri sürmektedir.⁴⁶⁹ Buna karşılık Banducci, seçmenlerin oy vermeye gittiklerinde oy pusulasında birden fazla tasarı ile karşılaştıkları zaman, bunları okumadan rasgele 'evet' veya 'hayır' kutularını işaretlemeyi ve birbirine zıt sonuçlar doğurabilecek farklı tasarılar için yapılan seçimlerden yola çıkarak, seçmen çoğunluğunun tutarlı tercihlerde bulunduğunu belirtmektedir.⁴⁷⁰ Donovan ve Bowler, doğrudan demokraside seçmenlerin neye karşı veya taraftar olduğunu bilemeyecek kadar bilinçsiz olmadıklarını ancak 'ırkçı duygular', 'etnik etos', 'belirsiz ruh halleri' 'kampanya manipülasyonları' ve 'yabancılaşma' gibi etkenlerin yoğun etkisi altında oy verdiklerini ileri sürmektedirler.⁴⁷¹

⁴⁶⁶ Donovan ve Bowler, **An Overview...**, s. 12-13.

⁴⁶⁷ Cronin, **Op.cit.**, s.62.

⁴⁶⁸ Jannet A.Flamming, "Democracy: Direct Representative and Deliberative", **Santa Clara Law Review** Vol.41: 1085-1091 (2000-2001), s.1088.

⁴⁶⁹ David B. Magleby, **Direct Legislation**, (Johns Hopkins University Press, 1984.), s. 129 ve 198.

⁴⁷⁰ Susan A Banducci, "Ideological Consistency in Direct Legislation Voting," (**Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States** Eds.: Shaun Bowler, Todd Donovan, Caroline J. Tolbert, Columbus : Ohio State University Press, 1998) s.147.

⁴⁷¹ Donovan ve Bowler, **An Overview...**, s. 13.

ABD seçmenlerine ilişkin yapılan çeşitli araştırmalar, çok az sayıda seçmenin demokratik kuramların idealize ettiği şekliyle soyut ve ideolojik düşünme yeterliliğine sahip olduğunu ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda Amerikan seçmenin sadece %10'unun soyut ve kapsamlı düşünme yeteneğine sahip olduğu iddia edilmektedir.⁴⁷²

Seçmenlerin bilgi ve bilinç düzeyi hakkında kesin bir yargıya varmak zordur. Bu konuda yapılan farklı araştırmalar çelişkili sonuçlar içermektedir. Örneğin 1980'de Güney Dakota'da yapılan halk girişimiyle gündeme gelen vergi kısıntısını ön gören bir yasa tasarısı, aynı dönemde senatör seçimlerinde muhafazakârların açık başarısına rağmen reddedilmiştir. Güney Dakota'nın bu 'muhafazakâr ruh haline' rağmen, ilgili tasarının uzun vadede eyalet bütçesinde büyük sıkıntılar yaratabileceğini ön görerek reddetmesi, seçmenlerin sorumlu, akılcı ve bilinçli hareket etmiş oldukları doğrultusunda yorumlanmıştır.⁴⁷³ Öte yandan Kaliforniya'da yapılan çeşitli kamuoyu araştırmaları, seçmenlerin %10 ile %30'unun oylama konusu metni anlamadıkları için kimi zaman siyasi tercihlerinin aksi yönünde oy verdiğini göstermektedir.

Seçmenlerin hatalı oy vermeyle sonuçlanan idrak zorluğu, ilga edici referandum örneğinde olduğu gibi, 'evet demek istemeleri halinde hayır, hayır demek istemeleri halinde evet oyu' vermek zorunda olmaları söz konusu olduğunda büyük artış göstermektedir. Bu duruma çarpıcı bir örnek, Kaliforniya'da kira artışlarına yasal sınırlama getirilmesinin engellenmesini isteyen taşınmaz sahiplerinin başlattığı girişimdi. Bu girişimde kira artışlarında eyalet kontrolünü savunanların 'hayır', kira kontrolüne karşı olanların 'evet' oyu vermesi gerekirken, oy verenlerin dörtte üçünden fazlası, önlerine gelen tasarı metnini yanlış anladıkları için tercihlerinin tersi yönde oy kullanmışlardır.⁴⁷⁴

⁴⁷². (Campbell, Angus vd **The American Voter**, 1960 New York:Wiley & Sons. 250), Aktaran Banducci, **Ideological Consistency**..., s. 134

⁴⁷³ "James A. Meader, 'Voter Rationality and Initiatives: The Case of the Dakota Proposition' (Paper presented the Western Political Science Association annual meeting, Denver March 1981) s. 18" Aktaran Cronin s. 72

⁴⁷⁴ Magleby, **Direct...**, s.144.

Halkoylamasının konusunun sıradan bir insanın anlamasını zorlaştıracak derecede teknik olması durumunda da seçmenlerde zihin karmaşası önemli ölçüde artmaktadır. Bu durumda seçmenler konu hakkında medyada yapılan tartışmaları anlamakta güçlük çekmekte ve bu nedenle leh veya aleyhte bir tercih belirleyememektedir. Arizona, Colorado, Oregon ve Washington'da eş zamanlı gerçekleştirilen bir anket, nükleer santrallere ilişkin yapılan halkoylamalarında, katılımcıların yaklaşık dörtte birinin ileri sürülen teknik dayanak ve görüşleri anlamakta zorlandığını göstermiştir.⁴⁷⁵

Seçmenlerin siyasi ve yaşam görüşleri ile halkoylamalarındaki tutumları arasındaki ilişki seçmen davranışlarının bir diğer boyutunu oluşturmaktadır. Cronin, seçmen eğilimlerinin belirlenmesinde ilgili yerleşim biriminin geleneksel siyasi görüşlerine dayanarak tahminlerde bulunmanın yanıltıcı olacağını belirtmektedir. Örneğin normalde ilerici olan Oregon'da ölüm cezası kabul edilirken, muhafazakârların kalesi Utah, kablolu televizyonlarda pornografik yayınların yasaklanmasıyla ilgili yasal düzenlemeye ilişkin halk girişimini reddetmiştir.⁴⁷⁶

Doğrudan Demokrasi Çoğunluğun Tiranlığına Yol Açıyor mu?: ABD'de halk girişimi başta olmak üzere doğrudan demokrasi araçlarına ilişkin eskiden beri süregelen endişe, bu girişimlerin ırksal veya diğer azınlıklar hedef alması noktasında yoğunlaşmaktadır. Bu tip halk girişimine en iyi örnek, 1960'larda Kaliforniya'da gerçekleşen oylamadır. Burada çoğunluk ev satışlarında ayrımcılığı önleyici bir eyalet kanununu yürürlükten kaldırmayı kabul etmiştir. Bazı eyaletlerde ise okul ayrımcılığının devamını sağlayabilmek amacıyla zencilerin oturduğu mahallerden merkezdeki okullara öğrenci götüren servis araçlarında sınırlamalara gidilmesi yönünde de halk girişimleri gündeme gelmiştir. Ancak çoğunlukla sağduyu galip gelmekte ve bir halk girişimi ne kadar uçlarda ise kabul edilme şansı o kadar düşmektedir. Örneğin Oregon'da 1992 yılında bir halk girişimi eyalet ve yerel hükümetlerin eşcinsellikle ilgili caydırıcı önlemler almasını ön görmekteydi. 1986 yılında Kaliforniya'daki bir halk girişimi

⁴⁷⁵ Cronin, *Op.cit.*, s.74-75.

⁴⁷⁶ *Ibid*, s.204.

tüm AIDS kurbanlarının karantinaya alınmasına ilişkin halk girişimi gerçekleşmiştir. Bu iki girişim çok az bir farkla reddedilmiştir.⁴⁷⁷

2.3.4. Siyasal Sisteme Etki

Yukarıda değinildiği gibi doğrudan demokrasi sadece eyaletler düzeyinde uygulanıyor olsa da doğrudan demokrasi araçlarının bir eyalette yarattığı domino etkisi diğer eyaletlere de sıçramakta ve kimi konuların ulusal düzeyde gündeme getirilmesinin önünü açmaktadır. Bu doğrultuda Kaliforniya Kolarado ve Oregon belirli konularda ilk hareketleri ve ‘trendleri başlatan’ eyaletler olarak anılmaktadır.⁴⁷⁸

Gerber, Amerikan halk girişimlerinin siyasal sisteme yaptığı etkiyi konusu itibarı ile ‘statükoyu değiştiren’ ve ‘statükoyu koruyan’ olmak üzere ikiye ayırmaktadır. İlki ile bir normun çıkarılması veya değiştirilmesi ile hedeflenen siyasanın gerçekleştirilmesi, ikincisi ile ise bir normun çıkmasının engellenerek siyasa değişikliğinin yapılmasının önlenmesi kastedilmektedir. Yöntem itibarıyla söz konusu etki, ‘doğrudan’ veya ‘dolaylı’ olabilir. Doğrudan etki, halk girişimi kurumunun bizzat kullanılarak yani bir halk girişimi sürecinin sonunda, sandıktan da ‘evet’ oyunun çıkmasıyla, arzulanan anayasa veya kanun değişikliğinin gerçekleştirilmesidir. Dolaylı etki ise ayrı bir mücadele alanı olan yasama organında girişim mekanizmasını koz kullanarak istenilen norm değişikliğinin gerçekleştirilmesi veya engellenmesidir. Bu bağlamda, ‘doğrudan statüko değiştirme’ halk girişimi yoluyla norm kabul etme, ‘doğrudan statüko koruma’, bir halk girişimi kampanyasında ‘hayır’ tarafını destekleyerek bir normun yürürlüğe girmesini engelleme durumlarını nitelemektedir. Bunun karşısında ‘dolaylı statüko değiştirme’, halk girişimi tehdidini kullanarak yasama üyelerine istenilen normu kabul etmeye zorlama, ‘dolaylı statüko koruma’ ise bir normu kabul etmek isteyen yasama organını halk girişimi tehdidini kullanarak o normu kabul etmesinin engellenmesi anlaşılmaktadır.⁴⁷⁹

⁴⁷⁷ **Ibid**, s.90-98.

⁴⁷⁸ Cronin, **Op.cit.**, s.224.

⁴⁷⁹ Gerber, **Pressing Legislatures...**, s.192-193.

Uygulamaya bakıldığında başarıya ulaşmış halk girişimlerinin sayısının oldukça az olduğu gözlenecektir. Gerber'in ifadesiyle 'modern girişim usulünün en önemli özelliklerinden bir tanesi, birçok girişimin başarısızlığa uğramasıdır.'⁴⁸⁰ 1898-1992 yılları arasında farklı Amerikan eyaletlerinde sandığa gelen toplam 1700 halk girişiminin %38'i başarıya ulaşarak istenen mevzuat değişikliği doğrudan yapılabilmektedir. Bu sayıya imza toplama aşamasında başarısızlığa uğramış denemelerin dahil olmadığını da hatırlatmamız gerekir.⁴⁸¹ Öte yandan halk girişimlerinin başarı oranlarının çok düşük olmasına rağmen, inceleme konusu siyasal sistemlerde çok sıklıkla başvurulmasının nedeni, yarattığı dolaylı etkiyle siyasi mücadelede güçlü bir silah teşkil etmesidir.⁴⁸² Halk girişiminin bu dolaylı etkisinin işlerlik kazanabilmesi için kimi zaman mekanizmanın aktif olarak kullanılmaya girilmesi bile gerekmemektedir. Bu doğrultuda örnek olarak Gerber, idam cezasına ilişkin olarak, anayasasında halk girişimi usulü ön gören eyaletlerde yasama organlarının seçmen eğilimlerini dikkate aldığını ileri sürmektedir. Konuyu kürtaç meselesi özelinde inceleyen Arcenau, doğrudan demokrasi araçlarının bulunduğu eyaletlerde kamuoyunun temsil kurumlarını, karar alma noktasında diğer eyaletlere nazaran daha etkin bir şekilde yönlendirebildiğini ileri sürmektedir.⁴⁸³

Öte yandan Gerber, çıkar gruplarının halk girişiminin dolaylı etkisinden faydalanabilmesinin çok da basit olmadığını belirtmektedir. Başka bir deyişle, siyasi tercihlerini halk girişimi mekanizmalarını etkin bir şekilde kullanarak en azından gündeme getirmek için yeterli ekonomik kaynak ve/veya kamuoyu desteğinden yoksun tamamen marjinal gruplar bu dolaylı etkiden umulduğu kadar faydalanamayacaktır. Bu doğrultuda dolaylı kullanım da sınırsız bir hareket alanı sağlamaz. Girişim mekanizmasının dolaylı

⁴⁸⁰ Ibid, s.191.

⁴⁸¹ Bowler ve Donovan, **Overview of Direct Democracy**, s. 3

⁴⁸² Magleby, **Direct...**, s. 186.

⁴⁸³ Kevin Arcenau, "Direct Democracy and the Link Between Public Opinion and State Abortion Policy", **State Politics and Policy Quarterly**, Vol.2, No.4:327-387, (2002), s. 387.

kazançlarından faydalanabilmek için bir çıkar grubunun yasama organı ile bir şekilde iletişime geçme ve etkileşimde bulunma olanağına sahip olması gerekir.⁴⁸⁴

O halde dolaylı etki nasıl bir örüntü sergiler? Bir çıkar grubunun bu şekilde yasama organını harekete geçirmesi veya caydırabilmesi için, siyasal tercihini halkoyuna götürmesi halinde kabul ettirebileceğine ikna edebilmesi gerekir. Bunun için de ilgili çıkar grubunun yeterli seçmen desteği ve/veya yeterli maddi kaynaklarının olması gerekir. Aksi halde yasama organı, kendisine gelen talebi önemsemeyecektir. Çıkar grubunun halk girişimini başarıyla sonuçlandırmaya muktedir olduğu konusunda ikna olması halinde, yasama organı çıkar grubuyla pazarlığa oturacaktır. İlgili çıkar grubu da bir normun kabul edilmesi ya da edilmemesinin kendisine getireceği kazanç ile ödemesi gereken bedel arasında bir denge hesabı yaparak girişim sürecini başlatma veya devam ettirme kararı alacaktır. Bu noktada seçmen eğilimi de devreye girer ve taraflar seçmenin kendi yanlarında olduğunu karşılıklı ispat etmeye girişir ve ellerindeki diğer kozları da kullanarak pazarlığa başlar. Pazarlık sürecinde taraflar kendi norm versiyonlarından karşılıklı taviz vermek suretiyle ılımlı yeni bir versiyonda orta yolu bulurlar. Pazarlık sürecinde aktörlerin, karşılıklı tercih, kaynaklar ve seçmen tercihi hakkında fikir sahibi olabilmesi için halk girişimi sürecinin başlatılması gerekir. Buradan itibaren ilgili çıkar grubu, yeterli maddi kaynak ve seçmen çoğunluğunun desteğine sahip olduğunu ispatlamak için, gösteri yürüyüşleri düzenlemek, danışma şirketleri tutmak, ücretli imza toplayıcıları tutmak, reklam ve medyada yer almak için para harcamak gibi girişim sürecindeki rutin eylemlere girişir. İlgili çıkar grubu yasama organını nüfuzu konusunda ikna edinceye kadar süreçte ilerler. Bu açıdan yasama organı nezdinde tanınmayan yani nüfuzunun yeterliliği konusunda yasama organını ikna edemeyen gruplar, kaynakları ölçüsünde girişim sürecinde ilerleyerek zaman, çaba ve para harcayacak ve artık bir noktadan sonra süreci tamamlayarak halkoylamasına gitmek onlar için daha kazançlı olacaktır. Başka bir deyişle tanınmayan ama maddi güç sahibi olan grupların halk girişimini doğrudan etkisiyle kullanma eğiliminde olacağı beklenebilir. Bazı durumlarda çıkar grupları ile yasama organı arasında görüş ayrılıkları çok fazla değildir. Burada çıkar grupları girişim mekanizmasını

⁴⁸⁴ Gerber, s. **Pressing Legislatures...**, s.192-193

yasama organını tehdit etmek için değil belirli bir konuda dikkatini çekmek herhangi bir siyasaya destek verdiğini göstermek için kullanır. Böyle bir durumda çıkar grupları, belirli konulara dair halkoylaması sürecini başlatmak ve halkın desteğini göstermek suretiyle seçmenler ile yasama organı arasında bir köprü oluştururlar.⁴⁸⁵

Halk girişimlerinin doğrudan ve dolaylı etkilerini değerlendiren Cronin, genel olarak bakıldığında doğrudan demokrasi araçlarının siyasetçilerin hesap sorulabilirliğini sağlama noktasında oldukça işlevsel olabileceğini belirtmektedir. Doğrudan demokrasi araçları, tartışma yaratan siyasi kararlar ve kamu görevlerinin benimsenmeyen kararlarından hoşnut olmayan seçmenler için ‘emniyet supabı’ görevi görmektedir. Cronin, doğrudan demokrasi araçlarının siyasal sistemin bileşenin teşkil eden eyaletlerden çok azının yolsuzluk ve ayrımcılık yaptığını ileri sürmektedir. Ancak sadece bu duruma bakarak, doğrudan demokrasi araçlarıyla idare edilen eyaletlerin temsili demokrasi anlayışının hakim olduğu eyaletlere göre cevap verebilirlik açısından mutlak bir üstünlüğe sahip olduğu gibi kesin bir yargıya ulaşmak zordur. Yazara göre, iyimser bir açıdan bakıldığında, doğrudan demokrasi araçlarını kabul eden eyaletlerin eskisinden olduğundan daha fazla hesap sorulabilir durumda olduğu sonucuna varılabilmekle birlikte, zaman içerisinde siyasal sistemin diğer bileşenlerinin de gelişim gösterdiği ve demokrasinin kalitesinin yükselmesinde, eğitim, toplumun ekonomik düzeyindeki artış, siyasetin profesyonelleşmesi ve hukukun üstünlüğü ilkesinin sağlam temellere oturması gibi farklı etkenlerin rol oynadığını da dikkate almak gerekir. Bu çekince dikkate alınmak kaydıyla Cronin, doğrudan demokrasi araçlarının milletvekillerinin yersiz veya hukuka aykırı kararlarına karşı emniyet supabı işlevi görüp görmediği sorusuna olumlu yanıt vermektedir. Sadece bir halk girişimi için (ki bu halk vetosu için de geçerlidir) imza toplanmaya başlaması bile siyasetçilerin kendisine çeki düzen vermesini sağlamaktadır. Bundan başka doğrudan demokrasi, kişisel çıkarlarını maksimize etme eğilimindeki genel kamu yararına aykırı hareket etme ihtimali yüksek olan sermaye sahiplerinin yasa yapım sürecindeki haksız nüfuzunu önleyerek siyasi yaşamda halkın sesinin daha fazla duyulmasını

⁴⁸⁵ **Ibid**, s.196-201.

sağlamaktadır.⁴⁸⁶ Bu çerçevede farklı bir yorumda bulunan Tolbert, temsil kurumlarının, doğrudan demokrasi araçlarının sistem içindeki varlığına adapte olmasıyla, bu araçlara aktif bir biçimde başvurulmasının giderek azalacağını ve söz konusu araçların bir emniyet sübabı olmaktan çok temsili demokrasinin kurumsal olarak yeniden yapılanmasını sağlayacak bir mekanizmaya dönüşeceğini ileri sürmektedir.⁴⁸⁷

Son olarak doğrudan demokrasi araçlarının eyaletlerdeki siyasi yapılanmayı da önemli ölçüde etkilediğine dikkat çekmek gerekir. Boehmke, incelemiş olduğu Amerikan eyaletlerinde, halk girişimi bulunan eyaletlerde sivil toplum örgütlerinin sayılarının, diğer eyaletlere nazaran daha fazla olduğunu ve boyut itibarı ile daha geniş kamusal desteğe sahip olduklarını tespit etmektedir. Bundan başka, adı geçen çalışma, doğrudan demokrasi araçlarının sadece dar ekonomik çıkar çevrelerinin yararına işlediği tezini de çürütür niteliktedir: doğrudan demokrasi araçlarının etkin olduğu eyaletlerde ekonomik çıkar çevrelerinin oluşturduğu sivil toplum örgütlerindeki artış oranı %12 iken, ekonomi dışı çıkar gruplarındaki artış %29 olarak gözlenmiştir.⁴⁸⁸

3. TEMSİLİ DEMOKRASİ İLE DOĞRUDAN DEMOKRASİ ARAÇLARININ DENGELİ BİR ŞEKİLDE KAYNAŞTIĞI ÜLKELER

3.1. Fransa

Fransa’da, gerek siyasi çevrelerde gerekse doktrinde doğrudan demokrasi araçlarına karşı büyük bir şüphe ile yaklaşılmaktadır. Bu doğrultuda Ardant, Fransız siyasi geleneğinin referanduma düşman olduğunu belirtmekte Fransız düşüncesinin referanduma karşı şüpheli bir yaklaşımda olmasını dört ana nedene bağlamaktadır. Bunlardan birincisi, Fransız siyasi geleneğinin temsili demokrasi düşüncesine sıkı sıkıya bağlı olmasıdır. Diğer bir neden ise Napolyon’un referandumu kişisel diktatörlüğünü meşrulaştırmak amacıyla ‘plebisiter’ bir yöntemle kullanmasının belleklerde bıraktığı olumsuz etkilerdir. Yazar, üçüncü olarak, siyasi

⁴⁸⁶ Cronin, *Op.cit.*, s.223-225.

⁴⁸⁷ Caroline J. Tolbert “Direct Democracy and Institutional Realignment in the American States” *Political Science Quarterly*, Vol.118, No.:3, ss.467-469 2003, s. 489.

⁴⁸⁸ Boehmke, *Op.cit.*, s. 827.

partilerin, özellikle de liderlerinin, partilere oy veren seçmenlerin referandumlarda partilerin politikalarına aykırı oy vermesi olasılığından dolayı, genel seçimlerde kazandıkları popülerliklerine gölge düşeceği korkusunu yaşadığını belirtmektedir.⁴⁸⁹ Bu doğrultuda Morel'e göre referandumlar, milletvekillerinin temsilci sıfatıyla sahip oldukları siyasi meşruiyeti tehdit etmektedir. Bundan başka bazı referandumlarda milletvekilleri normalde katılmadıkları görüşleri savunuyor görünmek zorunda kalabilmektedirler. Aynı doğrultuda, kimi hassas meseleler hakkında yapılan referandumlar, seçmenler arasındaki bölünmeleri arttırmakta ve seçmenlerin partilerine duyduğu bağlılık hissini zedeleyebilmektedir.⁴⁹⁰ Son neden olarak, referandumlarda belirli bir meselenin bütüncül bir yaklaşımla, ya hep ya hiç şeklinde oylanmasının Fransa'nın tartışmacı demokrasi geleneğine aykırı olması gösterilmektedir.⁴⁹¹

Fransız siyasi kültüründe doğrudan demokrasiye olan şüpheci yaklaşımın köklerinin Fransız Devrimi'ne kadar uzandığını söylemek yanlış olmaz. Bu bağlamda, Fransız Devrimi'ne hakim olan düşüncenin, monarkın keyfi iktidarını ortadan kaldırmak ama anayasal düzenin güncel anlamda demokratik bir rejime dönüşmesini engellemek ve bu amaçla sınırlı bir siyasi katılıma izin vermek olduğu hatırlatılabilir. 1792-94 yılları arasında geçerli olan anayasa, doğrudan demokrasi araçlarına yer vermekle birlikte savaş nedeniyle uygulama alanı bulamamıştır. Öte yandan bu dönemde, aynı anayasanın kabulü için uygulanan referandum sayesinde Fransa ilk defa referandumla tanışmış bu deneyim, Fransız siyasi kültüründe anayasaların referanduma sunulması geleneğinin başlatıcısı olmuştur.⁴⁹²

Fransız siyasi ve hukuki çevrelerinde süregelen referandum karşıtı düşünce ve hissiyatlara rağmen, Diğer Batı Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında Fransız siyasi tarihinde

⁴⁸⁹ Philippe Ardant, **Institutions politiques & droit constitutionnel**. (17e ed. Paris: L.G.D.J., 2005). s.178.

⁴⁹⁰ Laurence Morel, "France: Towards a Less Controversial Use of the Referendum?," **The Referendum Experience In Europe**, Eds.: Michael Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri. London/New-York: Macmillan/Stjames, 1996, ss. 66-85.), s. 84.

⁴⁹¹ Ardant, **Op.cit.**, s.148

⁴⁹² Morel, **France...**, s. 67.; Auer, **Le référendum constitutionnel...**, s.80-81

gerçekleşen referandumların sayıca fazla olduğu gözlenmektedir. 2010 yılı itibarı ile 1791'den itibaren 26 tane referandum gerçekleşmiştir.⁴⁹³ Bundan başka referandumlar, kurucu referandumlar başta olmak üzere, olağan siyasi hayatta alışılmış bir katılım aracı olmaktan çok siyasi ve anayasal sistemde köklü değişikliklerin meydana geldiği geçiş dönemlerine has bir uygulama olagelmıştır. Bu doğrultuda 1945'den beri, hükümet sistemi AB ile ilişkiler dekolonizasyon gibi temel siyasi meselelere ilişkin anayasal düzenlemeler referanduma konu olmuştur.⁴⁹⁴

Fransa'da referandumlar her ne kadar belirli bir kişinin kendisine veya yürüttüğü politikalara doğrudan güvenoyu istemi şeklinde değilse de, yani bir kanun metni üzerinden olsa da, uygulamada siyasi liderler açısından güvenoyu niteliğini almaktadır. Bir kanun metni oylanırken aslında, o kanun metnini seçmenlere sunan devlet başkanına da güvenoyu verilmektedir. Bu durum, 19. yüzyıldan beri Fransa'da referandumların kişiselleşmesi ve 'plebisit' sıfatıyla damgalanmasına ilişkin önemli bir açıklama getirmektedir.⁴⁹⁵

Fransız referandum uygulamalarına ilişkin yaygın kanı, Napolyon döneminden itibaren referandumun demokratik iktidarı değil, diktatörlüğü ve otoriter yönetimleri meşrulaştırmak için kullanıldığı yönündedir. Bu noktada Touraine şu tesbiti yapmaktadır: “Fransız siyasal yaşamının baş hastalığı olarak gördüğü ve bugün hala ‘Jacobincilik’ dediğimiz, siyasal olana, yani devlete olan bağı öncelik verilmesi, sık sık halkoylamacı yönetim biçimlerinde devrilmiş olan Fransız demokrasisini...güçsüzleştirmiştir.”⁴⁹⁶ Fransa'ya Napolyon ile gelen Bonapartist yönetim anlayışı, siyasi iktidarın veraset yolu ile göreve gelmesini öngörmesi ve faaliyetlerinde parlamento denetimini reddetmesi açısından eski monarşiye benzerken, Fransız devriminin kazanımı olan demokratik meşruluk ve halk egemenliği kavramlarını da açıkça

⁴⁹³ www.c2d.ch, E.T. 12.08.2010

⁴⁹⁴ Morel, **France...**, s. 66.

⁴⁹⁵ Hamon, **Le référendum...**, s.57.

⁴⁹⁶ Alain Touraine, **Demokrasi Nedir?**, Çeviren: Olcay Kunal, İstanbul: YKY, (1997) 2004 s. 97.

yok saymaya cesaret edemiyordu. Bu ikilem, imparatorun halk önünde sorumluluğu gibi bir kavramı ortaya çıkarmıştır.⁴⁹⁷

1800’de Napolyon’un 1. Konsül yapılması, 1802’de ömür boyu konsül olması ve nihayetinde 1804’de imparator olarak tüm iktidarı ele geçirmesi referandum yoluyla gerçekleşmiştir. Napolyon’un yeğeni, Louis Napolyon da, yapmış olduğu darbe sonrasında hazırladığı anayasayı, Aralık 1851’de referandum ile onaylatmıştır. Ayrıca bu referandum ile kendisi de 10 yıllığına devlet başkanı seçilmiştir. Son olarak 1852’de kendisinin imparator olduğu imparatorluğun kurulması da referandum ile gerçekleşmiştir. İşte bu nedenle Fransa’da referanduma şüpheyle yaklaşılmaktadır ve diktatörlüğün bir aracı olarak görülür.⁴⁹⁸

Fransız siyasi ve hukuki düşüncesine hakim olan bu düşünce, ‘halka başvuru’ kavramının (*L’appel au peuple*), otoriter veya diktatör Bonapartist rejimlerin ayrılmaz bir özelliği olarak görülmesine neden olmuştur. Bonapartist uygulamalardan dolayı Fransa’da I. Dünya Savaşına kadar cumhuriyetçi muhafazakârlar, radikaller ve sosyalistler gibi tüm siyasi çevreler, doğrudan demokrasi araçlarına karşı olumsuz bir tutum sergilemişlerdir.⁴⁹⁹

I. Dünya savaşından sonra parlamentonun mutlak üstünlüğüne dayalı anlayışın sakıncaları fark edilmiş, doktrin ve siyasi çevrelerde doğrudan demokrasi araçlarına yönelik bir eğilim belirmeye başlamıştır. Bu bağlamda, Andre Tardieu’nun görüşleri V. Cumhuriyet Anayasasının oluşumunda belirleyici olmuştur. Tardieu, parlamentonun sınırsız iktidarına karşı bir fren görevi göreceğini ileri sürerek, devlet başkanına hükümetin tavsiyesi üzerine, belirli konularda referanduma başvurma yetkisi verilmesini savunmuştur.⁵⁰⁰ Benzer şekilde

⁴⁹⁷ Hamon, *Le référendum...*, s.57.

⁴⁹⁸ Bogdanor, *Op.cit.*, s.49. ; Schain, bu yaygın kanının aksine, çeşitli kamuoyu yoklamalarından yola çıkarak Fransızların referanduma sempatiyle yaklaştığını ileri sürmektedir. Martin A. Schain, “Politics in France” **Comparative Politics Today : A World View** Gabriel A.Almond, G.Bingham Powell, Jr, Kaare Strom ve Russel J. Dalton 8th ed. (New York : Pearson/Longman, 2004. ss. 207-259), s.225.

⁴⁹⁹ Hamon, *Le référendum...*, s.77

⁵⁰⁰ *Ibid*, s.79.

Réne Capitant, parlamenter sistemlerde hükümetin görevde kalmasının parlamentonun güvenoyuna bağlı olmasına paralel bir şekilde, Cumhurbaşkanının öne sürdüğü bir meselenin referandumda reddedilmesi halinde istifa etmesi gerektiği bir halk rejiminin (*régime populaire*) düşünsel temellerini atmaya girişmiştir. Nitekim De Gaulle'ün 1969 yılındaki referandumdan sonra istifa etmesi, bu görüşe uygun bir pratiğin geliştiğini gösterir. Belki de bu görüşün baskınlık kazanması, sonra gelen devlet başkanlarının bu tip referanduma başvurmada isteksiz davranmalarına neden olmuştur.⁵⁰¹

Fransız Anayasasında ulusal düzeyde referandum kurumu 3 farklı şekilde düzenlenmiştir. Bunlardan ilki 11. Maddede yer alan Cumhurbaşkanı tarafından başlatılan ihtiyari kanun referandumu, ikincisi Anayasa değişiklikleri için, Cumhurbaşkanı tarafından başlatılan alternatif referandum(Fransa Md. 89), ve üçüncü olarak 2005 yılında yürürlüğe giren Avrupa birliğine 2004 yılından sonra katılacak ülkelerin üyeliğinin ve Avrupa birliğine ilişkin her türlü anlaşmanın halkoylamasına sunulacağı mecburi referandum(Fransa .Any Md.88-5) 89. Maddede ön görülen anayasa değişikliği referandumu, 2000 yılında Cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıla düşürüldüğü anayasa değişikliği referandumu sırasında bir kere kullanılmıştır. Avrupa birliğine ilişkin referandum ise 2005 yılında Avrupa Birliği anayasasının kabulü için uygulamaya konulmuş bu çerçevede yapılan referandumda AB anayasası reddedilmiştir.⁵⁰² Bu referandumlar dışında Fransız doğrudan demokrasi deneyiminde belirleyici olan kurum, 11 Maddede ön görülen yasama referandumudur

Devrim ve Napolyon dönemlerinin deneyimlerinin sonucunda anti demokratik bir kurum olarak algılanan referandum uygulamaları, De Gaulle döneminden itibaren kapsamlı bir demokratikleşme sürecinden geçmiştir. Referandumların demokratik usullere uygun olarak gerçekleştirilmeye başlanması, siyasi iktidarın sürece keyfi müdahale etmesinin önünü kapamış ve böylece siyasi aktörler uygulamada referanduma başvurma konusunda isteksiz

⁵⁰¹ **Ibid**, s.59

⁵⁰² Carsten Berg,. "France" in **Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe** Eds.:Bruno Kaufmann ve M. Dane Waters (Durham, N.C. : Carolina Academic Press, 2004. ss. 61-63)

davranmaya başlamışlardır.⁵⁰³ Bu çerçevede, Fransa’da referandum uygulamasını De Gaulle ve sonrası olmak üzere ikiye ayrılmak gerekir. De Gaulle, görev süresince gerçekleşen bütün referandumlarda her zaman kendi siyasi popülarlığını ileri sürmüştür. De Gaulle’den sonra yapılan referandumlarda ise cumhurbaşkanları, referandum sonucunun kendilerine güven veya güvensizlik şeklinde yorumlanmaması için özel çaba göstermişlerdir. Örneğin, Maastricht anlaşmasının onaylandığı 1992 referandumunda, evet yandaşları, verilecek evet oyunun Cumhurbaşkanıya güvenoyu vermek amacına gelmediğini, kampanyalarında açık bir şekilde dile getirmişlerdir.⁵⁰⁴ Öte yandan Morel’in dikkat çektiği üzere, söz konusu dönemde referanduma başvuran Pompidou ve Mitterrand, her ne kadar başlattıkları referandumları bir güvenoyu olarak tanımlamaktan kaçınmış olsalar da taraftarı oldukları siyasal tercihin halk tarafından onaylanmasında, ‘siyasal konumlarını dolaylı olarak güçlendirme’ beklentisini taşıdıkları kolaylıkla ileri sürülebilir.⁵⁰⁵ Hamon ve Troper referandumların, Cumhurbaşkanlarının siyasi geleceği açısından büyük risk taşıması nedeniyle uygulanma sıklığının git gide azaldığını belirtmektedirler. Kısaca, Fransa’da referandum kurumu, Cumhurbaşkanlarının başvurmak konusunda artık pek de hevesli olmadığı bir yöntemdir.⁵⁰⁶

Birçok yazar De Gaulle döneminde referandumlara bu kadar sıklıkla başvurulmasını De Gaulle’ün kişisel özelliklerinden kaynaklandığını ileri sürmektedir. Bu doğrultuda yaygın görüş, De Gaulle’ün Bonapart’ın siyasi mirası olan halktan güvenoyu alma uygulamasının modern çağdaki temsilcisi olduğu şeklindedir. Buna karşın Hamon, bu duruma De Gaulle’ün kişisel tercihlerinden ziyade, objektif koşulların yol açtığı görüşünü savunmaktadır. De Gaulle zamanında referandumların büyük çoğunluğu 1959–1962 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Fransız V. Cumhuriyetin ilk yılları olan bu süreç, istikrar arayışları içinde geçen, Cezayir sorunu başta olmak üzere güncel siyasi sorunların iç ve dış politikada yarattığı sorunlarla mücadele edilen bir geçiş dönemidir. Gerçekten de, De Gaulle, geçiş dönemlerinin

⁵⁰³ Morel, **France...**, s. 83-85

⁵⁰⁴ Hamon **Le référendum...**, s. 88

⁵⁰⁵ Morel , **France...**, s.60; Benzer görüş için: Qvortrup, **A Comparative Study...**, s.105.

⁵⁰⁶ Francis Hamon ve Michel Troper, **Droit constitutionnel** 29e ed. (Paris : L.G.D.J., 2005), s.613.

tipik özelliği olan siyasi istikrarsızlığın aşılması için, belirli somut konular çerçevesinde siyasi mobilizasyonu sağlamış -siyasiler başta olmak üzere- geçmiş rejimden gelen istikrarsızlık yaratıcı unsurların yarattığı zararları bu şekilde en aza indigeme yolunu seçmiştir.⁵⁰⁷ Benzer şekilde Morel, doktrindeki çoğunluk görüşünün aksine, De Gaulle dönemi referandumlarından Cezayir meselesi ve Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi meselesinde ‘plebisiter’ işlevin ikinci planda olduğunu belirtmektedir.⁵⁰⁸

3.2. Danimarka

Danimarka, temsili demokrasi-doğrudan demokrasi yelpazesinde temsili demokrasi özellikleri ağır basan bir siyasi sistem görünümü sergilemektedir. ‘Danimarka’nın demokratikleşme sürecinin daha ileri bir aşamasında gündeme gelen doğrudan demokrasi unsurları, temsili demokrasi taraftarlarının sert muhalefeti ile karşılaşmıştır’.⁵⁰⁹ Öte yandan, referandumlar, ‘siyasi sistemin temel bir niteliği olan temsili demokrasi anlayışına rağmen, siyasi uyuşmazlıkları çözmek için git gide uygun bir yöntem olarak görülmektedir.’⁵¹⁰

Danimarka anayasası ve siyasal sisteminde beş tip doğrudan demokrasi aracı yer almaktadır. Bunlar sırasıyla, anayasa değişiklikleri için mecburi referandum (Danimarka-Any. Md. 88), kanunlar için ihtiyari referandum (Md.42), oy verme yaşına ilişkin kanunları kapsayan alternatif referandum (Md.29) ve Uluslararası makamlara Anayasal yetkilerin devrine ilişkin alternatif referandum şeklindedir (Md.20). Son olarak uygulamada gerçekleştirilen ve öğretide de anayasaya aykırı bulunmayan *ad hoc* danışma referandumu uygulaması yer almaktadır.⁵¹¹

⁵⁰⁷ Hamon, *Le référendum...*, s.88-89.

⁵⁰⁸ Morel, *The rise of...*, s.57

⁵⁰⁹ Svensson, *Op.cit.*, s.34.

⁵¹⁰ *Ibid*, s. 33.

⁵¹¹ *Ibid*, s.34.

Oylama yaşı ve egemenliğe ilişkin kanunların referanduma sunulması zorunluluğu, parlamentodaki desteğin, üye tamsayısının altıda beş çoğunluğuna ulaşamaması halinde doğmaktadır. Burada bu madde çerçevesindeki yasal düzenlemelerin referandumda reddedilmesi için seçmenlerin yüzde otuzunun ‘hayır’ oyu vermesi gerekmektedir. Gerek ihtiyari referandumların gerekse oylama yaşı ve egemenliğe ilişkin referandumların reddedilmiş sayılması için nitelikli oy çoğunluğu ön görülmesinin temsil organları lehine bir düzenleme olduğu açıktır. Bu doğrultuda böyle bir tercihin doğrudan demokrasiden çok temsili demokrasi anlayışının etkisiyle gerçekleşmiş olduğu ileri sürülebilir. Son olarak, uygulamada anayasanın çizdiği çerçeve dışında *ad hoc* danışma referandumlarına başvurulmuş ve öğretilde herhangi bir itirazla karşılaşmamıştır. 1916’da Danimarka West Indies adalarının ABD’ye satışı sırasında, anayasada ön görülmemekle birlikte gerçekleşmiş olan bir referandum bu tipe örnek olarak gösterilmektedir.⁵¹²

Siyasi partilerin rolü: Svensson’a göre, anayasa değişikliği referandumlarında büyük partiler pasif kalmış, belirgin bir tercihte bulunmaları yönünde seçmenleri yönlendirmemişlerdir. Bu durum, Anayasa değişikliklerinin referandumlarda reddedilme riskini arttırmıştır. Büyük partiler referandumlarda pasif kalmak yani seçmenlerini örgütlememek suretiyle, anayasa değişikliklerinin kabul edilmesini tehlikeye düşürürken, anayasa değişikliklerine karşı olan küçük partiler ise aktif olarak değişiklik karşıtı tutum sergiledikleri takdirde büyük partilerin destekledikleri anayasa değişikliklerine karşı seçmenlerini yönlendirmeyi başarmış ve sonuca etki edememekle birlikte önemli sayıda seçmeni siyasi tercihleri doğrultusunda oy vermeye ikna edebilmiştir. Bu bağlamda 1953’teki referandumda bütün büyük partiler ortak görüşte olmasına karşın Komünist ve Liberal partilerin karşıt kampanyaları sonucunda, Anayasa değişikliği kabul edilmekle birlikte katılım oranı beklenenin oldukça altında gerçekleşmiştir.⁵¹³

⁵¹² *Ibid*, s.36-37.

⁵¹³ *Ibid*, s.40.

1992 Maastricht referandumunu değerlendiren Rasmussen de benzer gözlemlerde bulunmaktadır: Referandumdan olumlu oy çıkacağına emin olan partiler kampanya sürecinde gerekli özeni göstermemişler, siyasi partiler parti içi bölünmeler nedeniyle tavır belirlemede kararsız kalmışlardır. Ancak hükümetin belki de en büyük hatası, referanduma konu anlaşma metnini aynen kopyalayarak seçmenlere dağıtmasıdır. Aslında seçmenlerin anlaşma metnini okuyarak bilinçli oy vermesine yönelik olan bu hareket, seçmenlerin karşılaştıkları uzun ve anlaşılması zor metin karşısında kafa karışıklıkları yaşaması ve aslında olumlu oy verebilecek olan seçmenlerin dahi bu nedenle anlaşmaya destek vermemesi ile sonuçlanmıştır.⁵¹⁴

Siyasi Sisteme Etki: Oy verme yaşına ilişkin referandumlarda görüldüğü şekliyle referandumlar, parlamento çoğunluğunun kabul ettiği reformlara karşı muhafazakâr etki göstermiştir. Danimarka modeli ihtiyari referanduma gelince, parlamento azınlığına önemli bir siyasi silah sunmaktadır. Svensson, bu düzenlemenin tarihsel gelişimi de dikkate alınarak daha yakından incelendiğinde, amacının halk egemenliği ilkesini gerçekleştirmek veya halka siyasi karar alma sürecinde doğrudan etki etme olanağı sunmak olmadığı kanısına varmaktadır. Danimarka tipi ihtiyari referandum, yasama organı *Folketinget*'deki azınlık durumundaki temsilcilerin yasama çoğunluğuna karşı korunması amacına yönelmiştir. Bu şekliyle ihtiyari referandum, halk egemenliği ve doğrudan demokrasi idealinden uzaklaşıp temsili demokrasideki parlamento azınlığının korunması amacına yaklaşmaktadır.⁵¹⁵ İhtiyari referandum, toprak reformuna ilişkin bir yasaya karşı liberal ve muhafazakâr partilerin referandum isteğinde bulunması üzerine, 1963 yılında sadece bir kere kullanılmıştır. Buna rağmen Svensson, sonucun siyasi partilerin davranışı üzerine yaptığı uzun vadedeki etkisi dikkate alındığında, Danimarka tipi ihtiyari referandumun parlamento azınlıklarının korunmasında 'etkin' bir mekanizma olduğu ileri sürmektedir.

⁵¹⁴ Hjalte Rasmussen, "Propos non conformistes sur les référendums nationaux d'integration européenne" **Le référendum européen: actes du colloque international de Strasbourg, 21-22 février 1997** Eds. : Andreas Auer ve Jean-François Flauss Bruxelles : E. Bruylant. 1997. ss. 115-121. s. 119-120.

⁵¹⁵ Svensson, **Op.cit.**, s.,35.

Avrupa bütünleşmesi'ne dair yapılan referandumlar dikkate değer veriler sunmaktadır. Avrupa bütünleşmesinin taşıdığı büyük önem, özellikle ülkenin egemenlik gibi siyasi geleceğini temelden etkileyecek olan bir karar olması itibarıyla kamuoyunda büyük tartışma yaratmıştır. Bu durum anayasa tarafından mecbur tutulmayan hallerde dahi Avrupa'ya ilişkin uluslararası bağitlanmaların referanduma götürülmesi pratiğini doğurmuştur. Bu bağlamda, AT'ye katılım için 1972'de yapılan referandumun ilk olarak danışma referandumu olarak yapılması düşünülmüş, ancak daha sonra *Folketinget'de altıda beş çoğunluğa ulaşılsa bile* egemenlik devrini düzenleyen 20. Madde uyarınca referandumun yapılması gerektiği kararına varılmıştır.⁵¹⁶ 1992 Maastricht Anlaşmasının kabul edilmesi sürecinde de, dönemin hükümeti, adı geçen anlaşma *Folketinget'in* altıda beş çoğunluğunun desteğini sağlasa bile, referanduma başvurulacağını belirtmiş ve böylece Anlaşma referanduma sunulmuştur.⁵¹⁷ Anlaşma, ilk haliyle referandumda reddedilmesi üzerine, çeşitli siyasi partilerin katıldığı 'Ulusal Uzlaşma' komitesinin görüşleri doğrultusunda Edingburgh'da revizyondan geçmiştir. Anlaşmanın bu ikinci versiyonu da, -'meşruluğunu garantilemek için'- *Folketinget'de* gerekli çoğunluğa ulaşılmasından bağımsız olarak referanduma sunulmak suretiyle kabul edilmiştir.⁵¹⁸

Parti içi bölünmeleri tedavi etme ve görüş ayrılığı yaratan meseleleri siyasi gündemin dışına çıkarma özelliği, Danimarka referandumlarında da kendisini göstermektedir. Örneğin Sosyal Demokratların, referanduma başvurmayı tercih etmelerinde, oylarını AT'ye sert bir şekilde karşı olan Sosyalist Parti'ye kaptırma korkusu, belirleyici olmuştur. Öte yandan referandum, eski siyasi partiler ve büyük örgütlerden oluşan yerleşik siyasi elit (establishment) ile sol partiler, yeni örgütler ve taban hareketleri (grassroots) arasındaki çatışmayı da gün yüzüne çıkarmıştır. Örneğin Maastricht referandumu, 'Modern Danimarka tarihinde... siyasi elit ile... seçmenler arasındaki derin görüş ayrılıklarının en kuvvetli ifadesi' olarak tanımlanmaktadır.⁵¹⁹ Benzer durum 2000 yılında gerçekleştirilen Avro'ya katılıma ilişkin

⁵¹⁶ *Ibid*, s 41 altını ben çizdim.

⁵¹⁷ *Ibid*, s.42.

⁵¹⁸ *Ibid*, s.44.

⁵¹⁹ *Ibid*, s 41-44.

referandumda da gözlenmiştir. Referandumda katılıma ilişkin ret oyu çıkmış ve oylama, halkın genel eğilimine aykırı hareket eden siyasi elitlere verilen önemli bir uyarı şeklinde yorumlanmıştır.⁵²⁰

Bogdanor, referandum kurumunun İskandinav ülkelerinde iki olumsuz ‘çarpıcı etkisi’ olduğunu belirtmektedir. Bunlar siyasi partileri bölmek ve çözüm aranan sorunları daha da karmaşık hale getirmek şeklindedir. İskandinav ülkeleri, siyasi uyuşmazlıkların parlamento içinde tatmin edici bir biçimde çözüme ulaştırıldığı parlamento içi mekanizmalara sahip olan ‘uzlaşmacı demokrasiler’ olarak tanımlanmaktadır. Sorunların asıl çözüm yerinin parlamento olduğu dikkate alındığında, bir meseleyi referanduma götürmek, olağan uzlaşma mekanizmalarının çöktüğü anlamına gelmektedir. Bogdanor, bu yüzden referanduma demokratik gerekçelerle değil, bir sorunun çözümünde siyasetçilerin başarısız olmasından dolayı başvurulduğunu gözlemlemektedir. İskandinav ülkelerinde referandumlar ‘parti sisteminin sakladığı bölünmüşlükleri ortaya çıkarır, bu da görünüşte birlik olan partilerin bölünmelerine yol açar’. Öte yandan Bogdanor, Danimarka’yı bu olumsuz tablonun dışında tutmaktadır. Yazara göre referandumlar, İskandinav ülkeleri arasında sadece Danimarka’da siyasi sorunların çözülmesinde işlevsel olmuş, partiler arası görüş ayrılıklarını çözmede ve siyasi aktörlerin uzlaşabilmelerinde yapıcı etkide bulunmuştur.⁵²¹ Buna karşılık Svensson, Avrupa bütünleşmesine dair referandumların(1972,1992,1993) Sosyal Demokratları sürekli bir biçimde bölmüş olduğunu öne sürerek aksi görüşü savunmaktadır. Bu nedenle yazara göre, Danimarka’da referandumlar İskandinavya’nın geri kalanında olduğu gibi partileri bölmüş ve çözülmesi arzu edilen sorunları daha da içinden çıkılmaz hale getirmiştir.⁵²²

Danimarka’da Avrupa Tek Senedi ve West Indies’in ABD’ye satılması olmak üzere iki tane danışma referandumu yapılmıştır. Adalara ilişkin referandum, 1915’te parlamentoda

⁵²⁰ William M. Downs, “Election Report,Denmark’s Referandum on Euro: The Mouse that Roared...Again” **West European Politics** Vol.24 No.1 (January 2001), pp.222-226

⁵²¹ Bogdanor, **Op.Cit.**, s.74.

⁵²² Svensson, **Op.cit.**, s.49.

konuya ilişkin görüş ayrılığı çıktığı için yapılmıştır. Gerek adı geçen referandum gerekse Avrupa Tek Senedi (1987) ile ilgili referandum, parlamenter sistemde oluşan tıkanıklıkları aşma noktasında doğrudan demokrasi araçlarının işlevselliğine dair iyi birer örnek teşkil etmektedir. Avrupa Tek Senedi, görev başındaki azınlık hükümeti tarafından kabul edilmiş, ancak parlamento onayı aşamasında yeterli çoğunluk sağlanamamıştı. Bunun üzerine hükümet, konuyu danışma referandumuna götürerek siyasi gündemin dışına çıkarmış ve bu sayede oluşan siyasi tıkanıklığı aşabilmiştir.⁵²³ Bundan başka, 1916'dan günümüze kadar çok defalar, çeşitli konularda danışma referandumuna gidilmesi 'ciddi olarak teklif edilmiş veya düşünülmüştür'. İkinci dünya savaşından itibaren 1980'lerin başına kadar çeşitli konularda danışma referandumuna başvurulması, yirmi bir kere gündeme gelmiştir.⁵²⁴ Bu sayı, siyasi pazarlıklarda referandum silahına bir çeşit koz olarak başvurulduğu varsayımına ulaşmamıza yardımcı olmaktadır.

Svensson, Referandumların siyasi yaşama etkisini değerlendirirken, 'Danimarka siyasi gelişimine 'sadece sınırlı... ve dolaylı bir etkisi olduğunu' ileri sürmektedir. Öncelikle Avrupa bütünleşmesi ve toprak reformuna ilişkin referandumlar bir yana bırakılırsa referandumların konusu çok önemli değildir. Bundan başka yazarın incelediği on yedi referandumdan sekiz tanesinde *Folketinge*'in kararları onaylanmış buna karşın yedi tanesinde reddedilmiştir. Yazar, bu sonuçlara bakarak referandumların Danimarka'da yasama organının kararlarını engelleyici bir etkisi olmadığı sonucuna varmakta, referanduma diğer ülkelere kıyasla daha sık başvurulmuş olsa da doğrudan demokrasinin 'gözlenebilir sonuçlarının bir şekilde sınırlı' olduğunu ileri sürmektedir. O halde doğrudan demokrasi araçlarının dolaylı etkisi akla gelmektedir. Yazara göre, 'Danimarka'da doğrudan demokrasi araçlarının etkisinin doğrudan etkisinden çok dolaylı etkisi olduğunu ileri sürmek mantıklı' görünmektedir. İhtiyari yasama referandumu açısından bakıldığında ise, bu mekanizma çok küçük partiler parlamentoda üçte bir çoğunluğa ulaşamadığı için onların işine yaramamıştır. Danimarka tipi

⁵²³ *Ibid*, s.42,46.

⁵²⁴ *Ibid*,s. 46.

ihitvari referandum, azınlığı korumaya yönelik olmakla birlikte, üçte bir gibi bir oran, ana muhalefet partisi gibi belirli büyüklükteki azınlık partilerinin işine yarayacak niteliktedir.⁵²⁵

Seçmen Davranışı: Danimarka’da referandumlara katılım düzeyinin genel seçimlere olduğundan daha fazla olduğu gözlenmektedir. Buna ek olarak, Avrupa bütünleşmesi referandumlarında sıradan konulara nazaran daha fazla katılım görülmektedir. Bu durum seçmenlerin ülke siyasetinde temel öneme sahip konularda karar sürecine katılmada daha istekli olduklarını göstermektedir.⁵²⁶ Seçmenlerin nasıl karar aldığına gelince, Danimarka referandumları Danimarka seçmenlerinin ‘partinin yönlendirdiği seçmen’ modeline uymadığını göstermiştir. 1992 ve 1993’teki Avrupa bütünleşmesi referandumlarında seçmenlerin büyük çoğunluğu partilerinin tavsiyelerine uymamıştır. 1990 *Folketinget* seçimlerinde partilerine oy veren seçmenlerinden beşte dördü partilerinin tavsiyelerine uymamışlardır. Diğer parti seçmenlerinin de benzer biçimde partilerine körü körüne uymadığı görülmektedir. Bunun nedeninin, Avrupa Birliği’nin seçmenler tarafından alelade siyasi bir karar olarak görülmediği, ülke bağımsızlığı ve egemenlik kaybına ilişkin, korku ve kaygılarının bir dışı vurumu olduğu düşünülebilir.⁵²⁷ Bu bağlamda Danimarka seçmenin Avrupa Bütünleşmesi gibi bir konuda engelleyici ve muhafazakâr bir tutum takınıp takınmadığı sorunu da gündeme gelmiştir. Qvortrup, Danimarka seçmenlerinin geleneksel olarak Avrupa karşıtı olduğu ileri sürülse bile Danimarkalıların Avrupa Bütünleşmesi referandumlarında olumlu oy verme eğilimine sahip olduğunu hatırlatmaktadır. Nitekim konuyla ilgili 1992-2000 yılları arasında gerçekleştirilen altı referandumdan sadece iki tanesi reddedilmiştir. Yazar bundan başka, seçmen siyasetçi ilişkisi açısından Danimarka’da seçmenlerin bir hükümet meşruiyetinin en güçlü olduğu göreve yeni başladığı zaman referandum olması halinde siyasi partilerinin tavsiyelerine uyduğunu, hükümetin görev süresinin sonuna doğru gerçekleşen referandumlarda ise tavsiyelere uymadığını ileri

⁵²⁵ *Ibid*, s.47-48.

⁵²⁶ *Ibid*, s 46.

⁵²⁷ *Ibid*, s.47.

sürmektedir.⁵²⁸ Özetlemek gerekirse, Danimarka’da partilerin seçmenlerin karar alma süreçlerindeki rolleri, İtalya kadar belirleyici olmasa da İsviçre örneğinde görüldüğü gibi tamamen edilgen de değildir.

3.3. İrlanda

İrlanda’daki zorunlu anayasa referandumunu, uygulamada siyasi gündemi belirleme yetkisini temsil organlarına bırakırken, temel önemdeki konularda seçmenin onayının alınmasını sağlayan dengeli bir yapı oluşturmuştur. ‘İrlanda’daki siyasi yapı referandum yoluyla hükümet olarak nitelendirilmekten oldukça uzaktır. Buna rağmen referandum siyasi sistemin temel yapı taşı teşkil etmektedir.’⁵²⁹ İrlanda’nın 1937 anayasası Britanya’dan esinlenerek benimsenen kabine hükümeti modeline, adanın siyasi geleneğine tamamen yabancı olan, halk egemenliği kavramını getirmiştir. İrlanda Anayasasındaki bu farklılığın, bağımsızlığını yeni kazanmış olan bir ülkede, halkın egemen olduğunu vurgulama kaygısından kaynaklandığını belirtmek gerekir.⁵³⁰ İrlanda Anayasasında iki tip referandum ön görülmektedir. Birincisi 46 ve 47. maddelerde düzenlenen zorunlu anayasa referandumudur. Bu maddelere göre anayasa sadece referandum yoluyla değiştirilebilir. Bir anayasa değişikliği parlamentoda kabul edildikten sonra zorunlu referanduma tabidir. Bundan başka, senato üyelerinin basit çoğunluğu ve temsilciler meclisi *dail*’deki milletvekillerinin üçte biri ulus için önemli gördükleri kanunların referanduma sunulmasını devlet başkanından isteyebilir. Öte yandan bu ikinci tip referandum uygulanmamıştır. İrlanda’da 1937 Anayasasının kabulünden itibaren Anayasanın kendisinin de kabul edildiği referandum dahil olmak üzere, 31 tane referandum gerçekleşmiştir. Bunlardan dokuz tanesi, AB bütünleşme süreci ve uluslararası

⁵²⁸ Matt Qvortrup, “How to Lose a Referendum: The Danish Plebiscite on the Euro,” **The Political Quarterly** 2001, 190-196

⁵²⁹ Michael Gallagher, “Ireland: Referendum As A Conservative Device,” **The Referendum Experience In Europe**. Eds.: Michael, Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri, London/New-York: Macmillan/Stjames, 1996, ss.86-105), s.104.

⁵³⁰ Bogdanor, **Op.cit.**,s.78-79 ;Bu doğrultuda, Wheare’a göre: “İrlanda özgür Devleti Anayasasını hazırlayanların yaptıkları asıl büyük yeniliğin Britanya hukukunda o zaman (hala da) bilinmeyen halkın Anayasa koyucusu olması kavramını, İngiliz Devletler Topluluğu anayasa hukukuna sokma çabalarında bulunmuş olmalarında yatmaktadır.” (K.C Wheare, **Modern Anayasalar**. çeviren Mehmet Turhan. 2. baskı (İstanbul : Değişim Yayınları, 1985), s. 76)

ilişkiler, iki tanesi boşanma, beş tanesi kürtaj ve bir tanesi Katolik Kilisesinin kurumsal imtiyazlarını yeniden kazanmasına ilişkindir.⁵³¹

İrlanda’da yapılan referandumlar konularına göre, kurumsal, Avrupa bütünleşmesi, ahlaki ve teknik meseleler olmak üzere dört ana başlığa ayrılabilir. Bunlardan kurumsal meseleler, seçim sisteminde değişiklik yapılması, oy verme yaşının düşürülmesi vatandaş olmayanlara oy hakkı verilmesini, Avrupa bütünleşmesi, Avrupa Birliği’ne dair yapılan uluslararası anlaşmaları, ahlaki meseleler, kürtaj ve boşanma yasaklarının kaldırılmasını, teknik meseleler ise yukarıdakiler kadar tartışma yaratmayan ve daha az öneme sahip diğer anayasa değişikliklerini kapsamaktadır.⁵³²

Avrupa bütünleşmesine dair referandumlar, İrlanda’nın Avrupa Topluluğuna katılabilmek için anayasasının egemenliğe ilişkin hükümlerinde değişiklik yapmak zorunda olmasıyla başlamıştır. 1987 yılında, Yüksek Mahkeme, Anayasanın o dönemdeki haliyle Avrupa Tek Senedi’nin kabulüne olanak vermediğine karar verince, Avrupa bütünleşmesine dair tüm anlaşmalar ancak referanduma sunulduktan kabul edilmeye başlanmıştır.⁵³³ İrlanda’da Avrupa Bütünleşmesine ilişkin tüm aşamaların anayasal bir zorunluluk olarak referanduma sunulması, başlarda AB nezdinde büyük bir kaygı uyandırmamıştır. Çünkü İrlanda’nın, Avrupa Bütünleşmesinin geleneksel bir destekçisi olması ve referandumların Smith’in tanımıyla ‘hegemonyacı’ özellikler sergilemesi, seçmenlerin bütünleşmenin çeşitli aşamalarında olumlu oy verme alışkanlığını geliştirmesine yol açmıştır. Ancak Nice anlaşmasının referandumda reddedilmesi ile bu örüntünün dışına çıkmış ve AB hükümetleri, İrlanda referandumlarının bütünleşme sürecini sekteye uğratabileceği gerçeği ile karşı karşıya kalmıştır. Nice referandumunu takiben gerçekleştirilen AB zirvesinde, Avrupa hükümetlerinin takındığı tavır dikkat çekicidir. Zirvede, Avrupa hükümetleri referandum sonucunu dikkate

⁵³¹ www.c2d.ch Erişim Tarihi: 10.04.2010.

⁵³² Gallagher, *Ireland..*, s.90-92.

⁵³³ *Ibid.*, s.90-91.

almamış, AB bütünleşme sürecinin durdurulamayacağı ve ‘İrlanda’nın (anlaşmanın iç hukukta onaylaması) sorununu bir an önce çözmesi gerektiği’ belirtilmiştir.⁵³⁴

Ahlaki meselelere ilişkin referandumlara genel olarak bakıldığında, İrlanda’da referandumların statükoyu korumaya yaradığı ve kürtaj, boşanma ve dini konularda görüldüğü üzere halkın geleneksel tutucu değerlerinin anayasaya yansımaya yol açtığı görülmektedir. Bu ülkede en büyük tartışma yaratan referandumlar, ahlaki konularda gerçekleştirilen referandumlar olmuştur.⁵³⁵ İrlanda’da kürtaj meselesi İtalya’da olduğundan çok farklı bir şekilde gerçekleşmiştir. Aslında İrlanda’da kürtaj 1861’de çıkartılan bir yasayla yasaklanmıştı. Ancak dünya üzerinde kürtaj yanlısı fikirlerin gitgide destek bulması ve İrlanda yasa koyucusunun da bu dalgaya kapılarak kürtajı serbest bırakacağı kaygısı, kürtaj karşıtı baskı gruplarını kürtaj yasağını anayasa kuralı haline getirmek üzere harekete geçirmiştir. Bunun sonucunda 1983 yılında yapılan referandumla kürtaj yasağı, anayasada yerini almıştır.⁵³⁶ Girvin, bu referandumun İrlanda’nın kuruluşundan beri derinlerde bulunan toplumdaki dinci-laik fay hattını ilk defa ortaya çıkaran önemli bir siyasi olay olduğunu ileri sürmektedir. Aynı şekilde bu referandumdan sonra siyasal sistemin iki büyük partisi olan *Fianna Fail* ve *Fine Gael*, arasındaki ideolojik ayrım daha da belirginleşmiştir. Bu bağlamda bu partilerden ilki muhafazakâr ve geleneksel politikaların daha açık bir destekçisi haline gelmiş ikincisi ise liberal politikaların savunucusu durumuna gelmiştir.⁵³⁷

İrlanda halkının koyu Katolik inancından kaynaklanan tutucu refleksleri, boşanma hususunda da kendisini göstermiştir. 1986’da boşanmayı yasaklayan anayasa kuralının değiştirilmesine ilişkin referandumu başarısızlığa uğratmak amacıyla harekete geçilmiştir. Boşanma yasağının kaldırılmasına karşı olan hayır oyu taraftarları, “Tanrı hayır demenizi

⁵³⁴ Qvortrup, *A Comparative Study...*, s.66.

⁵³⁵ Bogdanor, *Op.cit.*, s. 80

⁵³⁶ *Ibid.*, s. 82. (“Devlet doğmamış kişinin ve annenin eşit yaşam haklarını tanıır ve bunları hakkaniyetli bir biçimde ve uygulanabildiği ölçüde yasalar yoluyla savunur ve korur” Md.40)

⁵³⁷ Brian Garvin, “Social Change and Moral Politics:the Irish Constitutional Referendum 1983” *Political Studies* (1986), XXXIV 61-81 s. 80

istiyor” sloganını başarılı bir şekilde kullanarak referandumun reddedilmesini sağlamışlardır.⁵³⁸ Katolik Kilisesi referandum kampanyasında hayır oyu verilmesi için aktif rol oynamıştır. Referandumdan önce yapılan kamuoyu araştırmalarına göre seçmenlerin çoğunluğu boşanmanın serbest bırakılmasını savunmasına rağmen kilisenin başı çektiği kampanya sonucunda, anayasa değişikliği, referandumda ezici bir çoğunlukla reddedilmiştir.⁵³⁹ Darcy ve Laver bu durumu, “referandum dinamiği” olarak tanımlamakta ve temsilci seçimlerinde kamuoyunda bu derece bir fikir değişikliğinin olamayacağına dikkat çekmektedirler. Bu süreçte ‘kampanya retoriği’ önemli rol oynamıştır. Örneğin yukarıdaki duygusal sloganların yanında boşanma karşıtları, kampanya boyunca boşanmanın serbest bırakılmasının kadınların durumunu çok daha fazla kötüleştireceği iddiasını etkin ve inandırıcı bir şekilde dile getirmişlerdir.⁵⁴⁰

İrlanda’da boşanma ancak 1995 yılında aynı anayasa değişikliği üzerine gerçekleştirilen referandumdan sonra serbest kalmıştır.⁵⁴¹ “İtalya’da halkın düşünüldüğünden daha liberal olduğunu ortaya çıkaran referandumlar, İrlanda’da halkın düşünüldüğünden daha tutucu olduğunu ortaya çıkarmıştır.”⁵⁴² Bu muhafazakar eğilimin toplumun geneline hakim olduğu gözlenmektedir. Örneğin 1983 yılında kürtaj yasağını anayasa kuralı haline getirilmesine ilişkin referandumda sol ve liberal partiler dahi bu referandumda hayır oyu verilmesini savunsalar da bunun kürtajın serbest bırakılmasını savunmak anlamına gelmediğini belirtmek zorunluluğunu hissetmişlerdir.⁵⁴³ Öte yandan 1995 yılında boşanma taraftarlarının kazandığı referandumda kampanyaların halkın tercihinin oluşmasındaki rolünü

⁵³⁸ Bogdanor, **Op.cit.**, s.85.

⁵³⁹ Gallagher, **Ireland...**, s.92.

⁵⁴⁰ R. Darcy ve Michael Laver, “Referendum Dynamics and the Irish Divorce Amendment” **The Public Opinion Quarterly**, Vol. 54, No. 1 (Spring, 1990), ss. 1-20 s. 5

⁵⁴¹ www.c2d.ch

⁵⁴² Bogdanor **Op.cit.**, s.85.

⁵⁴³ Gallagher, **Ireland...**, s.92 ; Siyasi partilerin toplumsal açıdan hassas bu çeşit meselelerde çekingen davranması, Portekiz’de gerçekleştirilen ve yine kürtaja ilişkin daha liberal politikaların benimsenmesinin gündeme geldiği bir referandumda da gözlenmiştir. Bkz: (Andre Freire and Michael A.Baum, “1998 Portuguese Referendums Explaining the Results and Speculating on the Future of Direct Democracy in Portugal,” **PJSS** 2, (1):5 -19, 2003.), s.15)

gözden kaçırmamak gerekir. Bu bağlamda Harris vd, referandumda evet oyunun çok küçük bir farkla elde edildiğine işaret etmekte ve bu sonuca son ana kadar gerçekleştirilen siyasi reklamlar sayesinde ulaşıldığını ileri sürmektedir.⁵⁴⁴ Qvortrup ise İrlandalı seçmenlerin iddia edilenden daha özgürlükçü bir dünya görüşüne sahip olduklarını ileri sürmekte ve bu doğrultuda 1992 ve 1995'te yapılan referandumlarda sırasıyla kürtaj yasağının kapsamını genişletilmesinin reddedildiğini ve boşanmanın serbest bırakılmış olduğunu hatırlatmaktadır. Yazar ayrıca, sadece kürtaj ve boşanma meselelerine bakarak İrlanda seçmeninin yetersizlik, cahillik ve gericilikle suçlanmaması gerektiğini savunmakta, İrlandalıların bu konularda muhafazakâr tutum sergilemek için yeterli 'meşru ahlaki ve toplumsal' nedenlere sahip olduğunu ileri sürmektedir. Nihayet yazar, 2001 yılında idam cezasının kaldırılmasına ilişkin referandumun kabul edildiğini hatırlatmaktadır.⁵⁴⁵

İrlanda referandumları ahlaki konularda muhafazakâr çevrelerin istediği sonuçları doğurmuş olduğu kabul edilse bile genel olarak bakıldığında toplumu siyasi açıdan eğitici rolünü gözden kaçırmamak gerekir. Özellikle Avrupa bütünleşmesine ilişkin referandumlar, kamuoyunda yarattığı tartışmalar sayesinde halkın siyasi bilinç kazanması noktasında oldukça belirleyici olmuştur.⁵⁴⁶

Siyasi Partiler: Siyasi partilerin sistem içindeki rollerine gelince, 1981'de yazan Coakley'e göre, İrlanda referandumlarında seçmen davranışları, siyasi partilerin edindikleri tutuma göre şekillenmektedir. Ancak Gallagher bu önermenin son referandumlarda eskisi kadar kesin bir şekilde geçerli olmadığını belirtmekte ve bu durumu üç nedene bağlamaktadır. Bunlardan birincisi, mesele odaklı çıkar gruplarının referandum kampanyalarında etkin rol almaya başlamasıdır. İkinci olarak referanduma konu olan birçok sorun hakkında parti içi bölünmelerin yaşanması ileri sürülmektedir. Üçüncü neden olarak seçmenlerin siyasi partilerin

⁵⁴⁴ Phil Harris, Andrew Lock ve Nicholas O'Shaughnessy, "Measuring the Effect of Political Advertising and the Case of the 1995 Irish Divorce Referendum" **Marketing Intelligence and Planning** 17/6 1999, 272-279 s. 278

⁵⁴⁵ Qvortrup, **A Comparative Study...**, s.78.

⁵⁴⁶ Gallagher, **Ireland...**, s.102.

direktiflerini körü körüne kabul etmekten çok kendi kararlarına göre karar verme eğilimi göstermeye başlaması gösterilmektedir. Ancak söz konusu tespitlerine rağmen Gallagher, siyasi partilerin referandumlarda belirleyici olmaya devam ettiğini belirtmektedir. Örneğin Avrupa bütünleşmesi sürecinde gerçekleştirilen tüm referandumlarda siyasi partiler belirgin tercihlerde bulunmuş ve seçmenler çoğunlukla partilerinin tavsiyelerine uymuştur.⁵⁴⁷

Siyasi partilerin etkinliklerini yitirdikleri referandumların, boşanma ve kürtaj gibi daha çok ahlaki konularda olduğu gözlenmektedir. Halkoyuna sunulan meselelerin parti içi bölünmeler yaratması ve edinilecek herhangi bir tutumun eşit derecede siyasi risk taşıması, siyasi partileri ahlaki konularda sessiz kalmaya itmiştir. Öte yandan tahmin edilebileceği gibi parti bağlantıları, dünya görüşlerinin ortak olması açısından belirleyici olmuştur. Bu duruma örnek olarak muhafazakâr partilerin seçmenlerin, referandumlarda muhafazakâr seçimler yapması gösterilebilir. Siyasi partilerin referandumlarda etkinliklerinin azalması seçmenlerin eskisi kadar partilerine körü körüne bağlı olmaması oyların çoğunluğunun yüzen oya dönüşmesi ile de açıklanmaktadır. Başka bir deyişle günün koşullarına göre bir siyasi partiye oy veren seçmen referandum yapıldığı zaman zaten ilgili partiye olan sempatisini yitirdiği için o partinin tavsiyesini dinlememektedir.⁵⁴⁸ Siyasi partilerin ve kanaat önderlerinin seçmenleri yönlendirmede başarısız oldukları bir diğer örnek, Nice Anlaşmasına ilişkin yapılan referandumdur. Bu referandumda seçmenlerin yüzde seksen beşini temsil eden siyasi partiler ve hatta Katolik piskoposlar bile anlaşmaya destek mesajları vermiş buna rağmen anlaşma referandumda reddedilmiştir. Siyasi seçkinlerin bu referandumda seçmenleri yönlendirmede başarısız olmalarında o dönem için yaklaşan genel seçimlerin payı büyüktür. Anlaşmayı destekleyen siyasi partiler yeterli derecede işbirliği gerçekleştirilmemiş, seçmenlere tek ağızdan ve tutarlı bir mesaj verememiştir.⁵⁴⁹ Sinnott, Nice referandumunda seçmenlerin olumsuz oy vermesindeki en önemli etkenin, referanduma konu anlaşma hakkında sahip oldukları bilginin yetersizliği ve anlaşmanın getireceği sonuçları yeterince kavrayamamış olmaları olduğunu

⁵⁴⁷ *Ibid.*, s.94.

⁵⁴⁸ *Ibid.*, s.103.

⁵⁴⁹ Qvortrup, *A Comparative Study...*, s.69-73.

ileri sürmektedir. Seçmenlerin bu derece kafalarının karışmış olmasında siyasi partilerin kampanya sürecinde seçmenlerin bilgilendirilmesi görevlerini gereğince yerine getirmemiş olmalarının büyük rolü olduğu belirtilmektedir.⁵⁵⁰

Öte yandan partilerin ahlaki konularda sessiz kalmalarının, siyasi partilerin sistem içindeki konumlarını tehlikeye düşürmekten çok varolan parti sistemini koruduğu da ileri sürülebilir. Bu noktada toplumda bu denli bölünme yaratan hassas meselelerin parti siyaseti ile çözülmeye çalışılmasının parti içi bölünmeler nedeniyle varolan parti sistemini bozma ve ilgili konulardaki tercihlere göre yapay bir siyasi kamplaşma yaratabilme ihtimaline dikkat çekmek gerekir.⁵⁵¹ İrlanda referandumları ahlaki konularda parti bütünlüğünü koruma noktasında diğer ülkelere nazaran daha büyük bir rol oynamıştır.⁵⁵² Bu açıdan bakıldığında referandumlar, toplumda bölünme yaratacak konuların siyasi istikrarı tehlikeye atmadan karara bağlanmasında yararlı bir araç olmuştur.

4. TEMSİLİ DEMOKRASİ ANLAYIŞININ BASKIN OLDUĞU ÜLKELER

4.1. Birleşik Krallık

Bilindiği gibi, İngiltere’yi batı demokrasileri arasında kendine has kılan özelliği, yazılı bir anayasasının olmamasıdır.⁵⁵³ Yazılı anayasanın yokluğu, önem derecesi ne olursa olsun her hangi bir konuda zorunlu referanduma başvurulma ihtimalinin olmaması sonucunu doğurmaktadır. Siyasi açıdan düşünüldüğünde, hükümet sistemine hakim olan iki parti sistemi, yani West Minister Modeli, koalisyon veya bölünmüş hükümet ihtimallerini dışlamakta ve hükümetin parlamento çoğunluğuna her zaman hakim olması sonucunu doğurmaktadır. Böyle bir siyasi kurguda bir hükümetin almış olduğu kararları referanduma

⁵⁵⁰ Richard Sinnott, “Cleavages, Parties and Referendums: Relationships Between Representative and Direct Democracy in the Republic of Ireland” **European Journal of Political Research** 41:811-826, 2002 s. 811 ve 825

⁵⁵¹ Gallagher, **Ireland...**, s.103.

⁵⁵² Sinnott, **Cleavages**, s. 825.

⁵⁵³ Bu konuda bkz: Wheare, **Op.cit.** s.19-22.

götürerek seçmenleri ile oluşabilecek görüş ayrılıklarının su yüzüne çıkmasına olanak vermesi ve dolayısıyla kararların meşruiyetini tehlikeye atması beklenen bir davranış değildir.⁵⁵⁴

1970'lere kadar referandum, İngiliz siyasal sistemine tamamen yabancıydı. 'Halk egemenliği' ve 'millet egemenliği' kavramlarını tanımayan ve 'parlamentonun üstünlüğü'ne dayanan demokrasi anlayışı da referandum olgusunu dışlamaktaydı. İngiliz yazısız anayasası ve siyasi uygulamalarına hakim olan ve genel oy ilkesinin kabul edilmesinden de eski zamanlara uzanan temsil 'ethos'u, siyasi karar alma sürecinde, referandum gibi, parlamentonun mutlak üstünlüğünü sekteye uğratacak bir uygulamayı olanaksız kılmıştır.⁵⁵⁵

İngiltere'de referandumun İngiliz anayasal sisteminde uygulanmasına yönelik tartışma, ilk defa on dokuzuncu yüzyılın sonlarında A. V. Dicey tarafından başlatılmıştır. Dicey'in referandum kurumunun İngiltere'de uygulanmasını istemesinde öne sürdüğü temel dayanak, temsili hükümet anlayışının uygulamada yarattığı 'derin hoşnutsuzluk ve hayal kırıklığı'nın doğrudan demokrasi unsurları ile giderilebileceği' olasılığıydı. Dicey, Lordlar Kamarasının Avam Kamarası üzerindeki kontrolünün 'meşruiyetini yitirmesi' ve Avam Kamarasının pratikte hiçbir sınırlama ile karşı karşıya olmaması sonucunda 'dengeler ve denetlemeler' sisteminin yokluğunu ileri sürerek, referanduma bir anayasal kontrol aracı gözüyle bakmıştır.⁵⁵⁶ Dicey'e göre, İngiliz hükümet sistemine hakim olan parlamentonun üstünlüğü anlayışı, anayasal önem taşıyan kararların, toplumsal tartışma ve uzlaşma olmaksızın alelade kanunlar gibi alınması tehlikesini beraberinde getirmekteydi.⁵⁵⁷ Dicey, İngiliz hükümet sisteminde Anayasa ile kanunlar arasındaki hiyerarşiyi gözetecek ve anayasaya uygunluk denetimini gerçekleştirecek kurum ve kuralların olmaması karşısında, referandumun bu tür eksikliklerin yaratacağı sakıncaları giderebileceğini ileri sürmüştür. Sert ve yazılı bir

⁵⁵⁴ Bogdanor, **Op.cit.**, s.34.

⁵⁵⁵ Balsom, "The United Kingdom: Constitutional Pragmatism And The Adoption Of The Referendum," **The Referendum Experience In Europe** Eds.: Michael Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri. (London/ New-York: Macmillan/Stjames, 1996. ss. 209-225), s.209.

⁵⁵⁶ Qvortrup, **A Comparative Study...**, s.47.

⁵⁵⁷ Bogdanor, **Op.cit.**,s.35.

anayasanın yokluğu karşısında Avam Kamarasındaki küçük bir azınlığın ‘Anayasayı’ değiştirme olasılığını, İngiliz tipi temsili demokrasinin en büyük eksikliği olarak gören yazar, referandumun demokrasinin korunması ve ‘parti tiranlığını’ın engellenmesi için uygun bir araç olduğunu savunmuştur. Bu çerçevede referandumun, anayasal öneme sahip kanunların seçmenlerin rızası hilafına çıkmasını engelleyecek ‘halkın’ sahip olduğu bir tür ‘veto’ işlevi görmesi düşünülmüştür.⁵⁵⁸ Dicey’in anlayışına göre, referandum ile halkın yönetime katılımı ilkesini gerçekleştirmekten çok iktidarın yetki aşımının denetlenmesi amaçlanmıştır. Bu tarz bir yaklaşımın şekillenmesinde halk egemenliği prensibinden çok, siyasi partiler başta olmak üzere temsil kurumlarının işleyişine duyulan güvensizlik etkili olmuştur.

Dicey’in referandum konusundaki görüşleri, ilerleyen zamanda İngiliz politikacılar tarafından dönem dönem savunulmuştur. Parlamento çoğunluğunun Liberal Parti’nin elinde bulunduğu 1910 yılında, Muhafazakâr Parti, mali konular dışında iki meclis arasında doğacak anlaşmazlığın referandumla çözülmesini teklif etmiştir. Bundan başka devletin temel kurumlarına ilişkin yasal düzenlemelerin ‘anayasal’ adı altında sınıflandırılmaya tabi tutularak, referanduma sunulması istenmiştir. Ancak Liberaller bu taleplere olumsuz yaklaşmışlardır. 1930’larda referandumların Hitler gibi diktatörlerin elinde sık sık kötüye kullanılması İngiltere’de bu kuruma karşı olan güveni sarsmıştır.⁵⁵⁹ Yirminci yüzyılın başlarında da bu kurumun siyasal sistemdeki reformları engellemeye çalışan muhafazakârlar tarafından savunulmuş olması da, Fransa’da olduğu gibi doğrudan demokrasi araçlarının demokratik gelişimi sekteye uğratan bir araç olarak algılanmasına yol açmıştır. Örneğin 1945 yılında Savaş Koalisyon’nun devam etmesine ilişkin referanduma başvurulması teklif edilmiş, İşçi Partisi lideri Clement Atlee , ‘...nazizim ve faşizmin çok sıkça kullandığı bir araç olan referandum geleneklerimize çok yabancıdır...’ diyerek bu teklife olumsuz yanıt vermiştir.⁵⁶⁰ İngiltere ilk referandum deneyimlerini gerçekleştirdikten sonra dahi 1990’lara kadar

⁵⁵⁸ Qvortrup, **A Comparative Study...**, s.47. ‘Dicey, referandumu bir ülkenin temel kurumlarında yapılacak bir değişikliği denetleyecek en iyi yöntem olarak görmüştür. Referandum partinin mutlak üstünlüğünü sonuçlarını denetleyecek demokratik ve aynı zamanda muhafazakar bir yöntemdir’. (**Ibid.**, s.35. Dipnot 8)

⁵⁵⁹ Bogdanor, **Op.cit.**

⁵⁶⁰ **Ibid.**, s.36; Qvortrup, **A Comparative Study...**, s.102.

referandum uygulaması temsil organlarının sorumluluklarından kaçınmasına yol açması ve otoriter amaçlarla kötüye kullanılması tehlikelerini taşıdığı gerekçeleriyle eleştirilmiştir.⁵⁶¹

Parti içi bölünmelerin aşılması amacıyla başvurulmuş olması, İngiliz referandumlarının ortak özelliğini teşkil etmektedir. Referandumlar, İngiliz siyasetinde büyük öneme sahip tartışmalı konuların yarattığı siyasi krizlerin aşılmasında ve alınan kararların meşruiyetlerinin sağlanmasında büyük öneme sahip olmuşlardır. Bu bağlamda 1976-79 tarihleri arasında başbakanlık yapan İşçi Partisi lideri Jim Callaghan, referandumu ‘Her partinin bir gün tırmanmak zorunda kalacağı bir cankurtaran sandalı’ olarak tanımlamıştır.⁵⁶²

Birleşik Krallık, referandum kurumuyla ilk defa Kuzey İrlanda’daki ayrılıkçı harekete karşı gerçekleştirilen mücadele sırasında tanışmıştır. Bölge, Birleşik Krallık’a bağlı olan Protestan ‘Birlikçiler’ (Unionist) ile İrlanda’ya katılmayı savunan Katolik Cumhuriyetçiler arasındaki çekişmeye sahne olmaktaydı. Protestan’ların çoğunlukta oluşunu dikkate alan, Londra Hükümeti, 1973 yılında düzenlediği referandum ile Kuzey İrlanda’nın ayrılıkçı unsurlarını bastırmayı amaçlamıştır. Referandumda soru ‘Kuzey İrlanda’nın Birleşik Krallık’ın bir parçası olarak kalmasını istiyor musunuz?’ şeklinde sorulmuş ve sandıktan seçmenlerin %58.6’sının katılımıyla % 98.9 oranında ‘evet’ oyu çıkmıştır.⁵⁶³ Ancak referandumun Katolikler tarafından boykot edilmesi, referandumun meşruiyetini önemli ölçüde zedelemiştir.

1975’e gelindiğinde ülkedeki ulusal düzeydeki ilk ve tek referandum gerçekleşmiştir. Söz konusu referandum Birleşik Krallık’ın Avrupa bütünleşmesindeki tutumuna dair yapılmıştır. 1975 yılındaki AT referandumu, iç siyasette oldukça tartışmalı olan bu konuyu bir daha sorgulamaya yer vermeyecek şekilde çözmüş bu konudaki görüş ayrılıklarını önemli

⁵⁶¹ Qvortrup, **A Comparative Study...**, s. 102.

⁵⁶² **Ibid**, s.103.

⁵⁶³ Bogdanor, **Op.cit.**,s.37.

ölçüde gidermiştir.⁵⁶⁴ Üyeliğe ilişkin gerçekleştirilen bu referandum İşçi Partisi içindeki bölünmeyi gideren bir ‘arabulucu araç’ işlevini görmüştür. Birleşik Krallık AT’ye 1972 yılında muhafazakâr hükümet döneminde katılmıştır. Katılım kararı parlamento tarafından alınmış ve bu süreçte referanduma başvurulmamıştır. Kararın alınması esnasında muhalefette olan İşçi Partisi, üyelik karşıtı oy vermesine rağmen belirli sayıdaki İşçi partisi üyesi katılım lehine oy vermiştir. Parti içi görüş ayrılıklarının bu şekilde su yüzüne çıkması, gelecek seçimlerde iktidara gelmeyi hedefleyen İşçi Partisi’nin seçimleri kazanma şansını tehlikeye düşürmüştür. Parti içinde konunun referanduma sunulmasına ilişkin ilk teklif, AT’ye üyelik görüşmelerinin devam ettiği 1970 yılında gündeme gelmiş ancak taraftar bulamamıştır. 1972 yılına gelindiğinde konu hakkında hala anlaşmazlık içinde olan parti, ‘anlaşmamakta anlaşarak’ AT’ye üyeliğin devamı konusunda referanduma başvurma kararı almış iktidara geldikten sonra da bu kararını uygulamıştır.⁵⁶⁵

1979 yılında, Galler ve İskoçya’da, gerçekleştirilmesi ön görülen (devolution) yerel yönetim reformlarına ilişkin iki referandum yapılmıştır. Her iki bölgede, bölgesel ayrılıkçılığı körükleyen milliyetçi partilerin popülerlik kazanması üzerine, ayrılıkçı eğilimlerin artmasından endişe duyan İşçi Partisi Hükümeti, söz konusu bölgelerde vergi yetkilerine sahip yerel meclisler oluşturma girişimlerine başlamış ancak parti içinde bu konuda görüş ayrılıkları baş göstermiştir. Bu görüş ayrılıklarının aşılması için AT’ye üyelik sürecinde olduğu gibi referanduma başvurulması gündeme gelmiştir. Bu süreçte parti içi muhalefet (backbenchers), konunun referanduma sunulmasında belirleyici rol oynamıştır. Parti içi muhalefet, mensup olduğu partinin çıkarmak istediği reform yasalarını (*Scotland Act* ve *Wales Act*) engellemek istemekte ancak kendi partisine ait olan bir yasa tasarısına olumsuz oy vererek itibar kaybettirecek ve partisini istifaya zorlayacak bir harekette bulunmaktan da çekinmekteydi. Bu nedenle parti içi muhalefet, konunun referanduma sunulması şartıyla parlamento oylamasında ilgili yasaya olumlu oy vermiş ve söz konusu reformlara ilişkin karşıt görüşlerini de

⁵⁶⁴ Balsom, **Op.cit.**, s. 212-214.

⁵⁶⁵ Bogdanor, **Op.cit.**, s.38.; Qvortrup, **A Comparative Study...**, s.103; Butler, **Referendums in...**, s.66.

referandum kampanyası sırasında kamuoyu ile paylaşmıştır.⁵⁶⁶ Galler ve İskoçya reformlarına ilişkin ilk referandumlar başarısızlıkla sonuçlanmış ilgili sorun ancak 1997 yılında gerçekleştirilen referandumlarla çözümlenebilmiştir.

İngiliz anayasal sisteminin ‘elastik’ olması referandum sonuçlarının da ‘elastik’ olması sonucunu doğurmaktadır. Genel kural itibarıyla Büyük Britanya’da yapılan referandumlar ihtiyari ve danışma referandumuydu. Buna rağmen parlamento, referandum sonuçlarına kayıtsız kalamamış ve kendisini sınırlamıştır.⁵⁶⁷ Qvortrup, referandumun nadiren ve düzensiz bir şekilde kullanılmakla birlikte Birleşik Krallık Anayasasının bir parçası haline geldiğini tespit etmekte ve bu durumun çok önemli bir gelişme olduğunu belirtmektedir. Yine, Qvortrup’a göre, Birleşik Krallık’ın ‘yeni bir İsviçre’ ye dönüşme olasılığı düşük olmakla birlikte, muhtemelen İrlanda, Danimarka ve Fransa gibi referandumların sık kullanıldığı ülkeler grubuna dahil olacaktır.⁵⁶⁸ Referandum kurumunun İngiliz Anayasal düzeninin bir parçası haline gelme sürecinde önemli bir gelişme 2000 yılında çıkarılan ‘Siyasi Partiler, Seçimler ve Referandumlar’ kanunudur. Bu kanun gerek ulusal gerekse yerel düzeyde bir referandum yapılması halinde bir ‘Seçim Komisyonu’nun oluşturulmasını ön görmektedir. Kanuna göre Komisyon; referandumda sorulacak soru üzerinde görüş bildirmek, kampanyada yer alacak grupları kaydetmek, kampanya harcamalarını ve bağış toplama faaliyetlerini düzenlemek ve referandum sonucunu ilan etmeye yetkili kılınmıştır.⁵⁶⁹

Ancak yine de, referanduma başvurma kararının alınması ve referandum sonuçlarının yorumlanması noktasında, parlamentonun üstünlüğü ilkesi konusunda farklı görüşler mevcuttur. Bu görüşlerden ilki, parlamentonun üstünlüğü ilkesinin İngiltere’de hala geçerli

⁵⁶⁶ Bogdanor, **Op.cit.**, s.42.; Butler, **Referendums in...**, s.67.; Le Duc, **Op.cit.**, s.111.

⁵⁶⁷ Bogdanor, **Op.cit.**, s.46.

⁵⁶⁸ Qvortrup, **A Comparative Study...**, s.103-112

⁵⁶⁹ Paul Carline, “Britain,” **Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe**. Eds.: Bruno Kaufmann ve M. Dane Waters (Durham, N.C. : Carolina Academic Press, 2004 ss. 39-44.), s.44.

Anayasal kural olduğu, ikincisi ise bazı konularda referanduma başvurulması zorunluluğunun parlamentonun üstünlüğüne karşı ciddi bir meydan okuma halinde olduğunu savunmaktadır.⁵⁷⁰

İlk görüşe göre, 1975 AT referandumu, İskandinav ülkelerinde olduğu gibi Avrupa Bütünleşmesine dair tüm anlaşmaların referanduma sunulması gibi bir teamül meydana getirmemiştir. AB Bütünleşmesinin ilerleyen sürecinde, hem İşçi Partililer hem de Muhafazakâr Partililerden Maastricht anlaşması ve Avro'ya geçme gibi konuların referandumla kabul edilmesi yönünde talepler dile getirilmiş ve 1993'te gerçekleştirilen bir ankette kamuoyu, referandum istediğini göstermiş olmasına rağmen Maastricht anlaşması ve AB sürecine dair diğer anlaşmalar referanduma başvurulmadan kabul edilmiştir.⁵⁷¹

Referandumun İngiliz yazısız anayasasının bir parçası haline geldiğini savunan ikinci görüş ise daha önce hakkında referanduma başvuru İskoçya ve Galler'e yetki devri ve Avrupa Birliği'ne ilişkin konuların basit parlamento çoğunluğu ile düzenlenemeyeceğini savunmaktadır. Böylece, örneğin İskoçya ve Galler'in anayasal statülerinde değişiklik yapabilmek için ilgili bölgelerde referandum yapılması zorunlu hale gelmiştir. Bu noktada, İngiliz anayasa teorisindeki anayasanın hukuki ve hukuki olmayan kaynakları ayrımını hatırlatmak gerekmektedir. Bu ayrıma göre, parlamentonun çıkardığı kanunlar, Magna Charta ve Haklar Bildirgesi gibi temel kanunlar ve içtihat, anayasanın hukuki kaynakları arasında sayılırken, teamül ise hukuki olmayan kaynak olarak kabul edilmektedir. Anayasal teamüller hukuki kaynaklardan olmadıkları için mahkemelerde ileri sürülemez ancak siyasi yaşamda teamüllere aykırı hareket etmek kesinlikle beklenmeyen bir durumdur. İşte yukarıda bahsi geçen referandum şartının bir anayasal teamül haline geldiği ileri sürülmektedir.⁵⁷²

⁵⁷⁰ İkinci görüş için R.L. Bortwick, "What has Happened to the Sovereignty of Parliament?" **Reclaiming Sovereignty**, Eds.: Laura Brace ve John Hoffman (London: Pinter,1997 ss.26-41)

⁵⁷¹ Balsom, **Op.cit.**, s.223.

⁵⁷² Geoffrey Marshall, "The Constitution: Its Theory and Interpretation," (**The British Constitution in the Twentieth Century**, Ed.: Vernon Bogdanor. Oxford : Published by for The British Academy by Oxford University Press, 2004 ss.29-68), s. 63.

4.2.Türkiye

Türkiye ulusal düzeyde referandum kurumuyla ilk defa 1961 Anayasasının kabulü esnasında tanışmıştır. Bu süreçte yeni anayasanın referanduma sunulmasına ilişkin farklı görüşler ileri sürülmüştür. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin (SBF) hazırladığı anayasa tasarısında, anayasanın halkoylamasına sunulmasının sakıncalı olduğunu savunmuştur.⁵⁷³ Karşıt görüşü savunanlar ise anti demokratik Demokrat Parti(DP) iktidarının sona ermiş olması ve ülkeye hakim olan genel özgürlük havası düşünüldüğüne, halkın referandumda yeni anayasayı destekleyeceğini tahmin etmiştir. Bundan başka DP seçmenlerine oy hakkı verilmek suretiyle DP'nin anayasal yapım sürecindeki yokluğunun yarattığı meşruiyet sorununun giderileceği ve referandumun 'yeni Anayasasının gelecekteki hukuksallığının kuvvetlenmesinde büyük yararı olacağı savunulmuştu(r)'.⁵⁷⁴

1961 Anayasasının hazırlanma sürecini yöneten 157 Sayılı Kanun, yeni anayasa metninin, oluşturulacak Kurucu Meclis tarafından hazırlanarak halkoylamasında kabul edileceğini ön görmekteydi. Aynı kanuna göre, referandum tarihinin belirlenmesi ve siyasi partilerin propaganda özgürlüğü gibi konularda karar vermede Milli Birlik Komitesi yetkiliydi. Bu doğrultuda, Anayasanın halkoylamasına sunulma zaman ve koşulları 283 Sayılı Kanun ile belirlenmişti. Her ne kadar bu yasaya göre, 'siyasi partilerin seçimle ilgili mevzuata uygun olmak koşuluyla Anayasa konusunda propaganda yapmaları serbest bırakılmış' olsa da, toplumun önemli bir kesimini teşkil eden DP'nin kapatılarak anayasa yapım sürecinden tamamen dışlanması ve bunun devamı olarak kurulan Adalet Partisi(AP) ve Yeni Türkiye partisi'nin Kurucu Meclis'te tamamen etkisiz olması yeni anayasanın meşruluk temellerini

⁵⁷³ SBF raporunda şu gerekçeler ileri sürülmüştür: 'Esasen referandum baskı rejimlerine meşruluk temeli olarak kullanılmaktadır', 'seçmenler önlerine gelen metni tartışma olanağı olmaksızın aynen kabul veya reddetmek zorunda kalmaktadır' 'referandum uygulanması zorunlu bir demokratik yöntem değildir', 'Bu yöntem Türkiye'de henüz tecrübe edilmemiştir' seçmenlerin, 'teknik konular' hakkında oy sahibi olması sakıncalıdır.' SBF raporundan aktaran: (Şahbaz, **Op.cit.**, s.250-251.)

⁵⁷⁴ Şahbaz, (**Op.cit.**, s.249.); Bu ilk referandumdan sonra da 1961 anayasası döneminde de hiç bir şekilde referanduma başvurulmadığını hatırlatmak gerekir. 1961 Anayasası doğrudan demokrasi araçlarının hiçbir türüne yer vermiyordu. (İlhan Arsel **Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları**, Ankara : Basım Evi Yok, Tarihsiz, 149)

büyük ölçüde zedelemiştir.⁵⁷⁵ Özbudun'un da işaret ettiği gibi, 1961 Anayasası referandumunun sonuçları, 'bu Anayasaya karşı daha ilk günden itibaren Türk toplumunun bazı kesimlerinde hayli güçlü bir muhalefetin var olduğunu göstermiştir.' Bu doğrultuda Özbudun, MBK'nın referandum sürecine tamamen hakim olması ve Demokrat Partinin daha yeterli örgütlenmeyi sağlamamış olmasına rağmen, seçmenlerin vermiş olduğu % 40'a yakın bir hayır oyunun 'hayli yüksek ve anlamlı' olduğuna dikkat çekmekte ve '1961 Anayasasının toplumun büyük çoğunluğunun oydaşmasına dayanan bir toplum sözleşmesi oluşturamadığını' ileri sürmektedir.⁵⁷⁶ Öte yandan Tanör ise "Olumsuz oyların yüksek oranı(nın) anayasa yapımında DP çizgisinin dışlanmış ve ulusal uzlaşmanın eksilmiş olması kadar, propaganda ve oylama koşullarının en azından 1982'dekine kıyasla daha serbest oluşuyla ilgili" olduğunu belirtmektedir.⁵⁷⁷

Gerçekten de 1961 Anayasasının yapım sürecinin görece demokratik ve sivil niteliğine karşın, 1982 Anayasası tartışmasız bir şekilde anti demokratik yöntemlerle kabul edilmiştir. 1982 Anayasasının kabul edildiği referandumun hukukî dayanaklarını, Milli Güvenlik Konseyi'nin(MGK) Sırasıyla 52, 65 ve 70 numaralı kararları ve sonrasında kabul edilen 2707 Sayılı Kanun oluşturmaktaydı.⁵⁷⁸ 24 Eylül 1982 gün ve 2707 Sayılı, Anayasanın Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun, yeni Anayasanın tanıtılmasına ve açıklanmasına ilişkin esasların MGK tarafından belirleneceğini ön görmekteydi. Yine aynı kanuna göre Anayasanın hazırlanması ve halkoylamasına sunulması sürecinde, 1961 Anayasası döneminden kalan, 26.4.1961 tarih ve 298 sayılı seçim kanununun propaganda serbestisine ilişkin hükümlerinin uygulanmayacağı düzenlenmekteydi.⁵⁷⁹

⁵⁷⁵ Şahbaz, **Op.cit.**, s.248-249.

⁵⁷⁶ Özbudun, **Türk...**, s.45-46

⁵⁷⁷ Bülent Tanör, **Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri**, 10. Baskı İstanbul YKY, 2004 s. 376

⁵⁷⁸ 52 Numaralı MGK kararı: Resmi Gazete, 5.6.1981, Sayı:17361; 65 Numaralı MGK kararı: Resmi Gazete, 13.02.1982, Sayı,17604; 70 Numaralı MGK kararı:Resmi Gazete, 5 Ağustos 1982, Sayı, 17773; 24 Eylül 1982 tarih ve 2707 sayılı Kanun: Resmi Gazete, 25.9.1982, Sayı, 17823, (Şahbaz, **Op.cit.**, s. 258-262).

⁵⁷⁹ **Ibid**, s.258-259.; 298 Sayılı Seçim Kanunu: Resmi Gazete, 02.5.1961, Sayı, 10796

1982 Anayasasının kabul edildiği halkoylaması demokratik kriterleri karşılamaktan çok uzaktı. 52 ve 65 numaralı kararlar, feshedilmiş olan siyasal partilerin yönetici kadrosunun referandum sürecinde görüş bildirmesini tamamen yasaklamıştı. Geri kalan üyelere ise oldukça sınırlı söz hakkı verilmekteydi. Ne var ki, MGK sonradan çıkardığı 70 Numaralı karar ile ‘feshedilmiş siyasal partilerin görevlilerinin yeni Anayasa hakkında görüş bildirmek de dahil olmak üzere, Türkiye’nin geçmiş veya gelecek siyasi ve hukuki durumu ile ilgili sözlü veya yazılı beyanda bulunmaları’nı da yasaklanmıştı.⁵⁸⁰ Nihayet, 71 Numaralı karar ile ‘Devlet Başkanının Radyo-Televizyonda ve yurt gezilerinde yapacakları Anayasayı tanıtmaya konuşmaları hiçbir surette eleştirilemez ve bunlara karşı yazılı veya sözlü herhangi bir beyanda bulunulamaz’ denilmek suretiyle Anayasaya karşı kampanya sürdürülmesi tamamen imkânsız hale getirilmiştir.

Netice itibarıyla, yukarıdaki ‘plebisit’ ve halkoylamalarının otoriter rejimlerde uygulanışına ilişkin tartışmaların büyük ölçüde 1982 Anayasasının kabul edildiği halkoylaması için de geçerli olduğunu belirtmek gerekmektedir. Söz konusu halkoylamasını demokratik anlamda bir referandum olarak tanımlamak mümkün değildir. ‘Ortada demokrasiye geçiş için bir oylama...’ olmakla birlikte ‘...bu oylama(nın), teknik anlamda “referandum”un yaşadığı/yaşatıldığı/yaşayabildiği ortama ait uygulama...’ olmadığını, olsa olsa ‘Adıyla bir “halkoylaması” olduğunu’ kabul etmek gerekir.⁵⁸¹

1961 ve 1982 kurucu referandumlarının karşılaştırdığımızda iki referandum arasındaki önemli farklılıklar daha net bir şekilde görülebilecektir.⁵⁸² Her iki referandumda da Anayasanın aleyhinde olan kesimlerin demokratik ilkelere aykırı bir şekilde engellendiği görülmektedir. Öte yandan 1961 Anayasasında siyasi partiler, kamuoyunun oluşturulmasında

⁵⁸⁰ Bu kararlara göre ilk başta söz konusu siyasetçilere, sadece Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Başkanlığının talebi üzerine veya ‘Yüksek Öğretim Kurumlarınca veya Sıkıyönetim Komutanlarının iznine bağlı olarak mesleki kurum ve kuruluşlarınca Anayasa konusunda düzenlenen akademik ve bilimsel nitelikteki toplantılarda’ MGK’nın belirlediği sınırlar dahilinde görüş bildirme olanağı verilmişti. (Şahbaz, **Op.cit.**, s.259-260)

⁵⁸¹ Şahbaz, **Op.cit.**, s.262.

⁵⁸² **Ibid**, s.262-266.

görece olarak daha ‘aktif bir rol’ oynamışlar ve görüşlerini ‘nisbi bir rahatlık’ içinde ifade edebilmişlerdir.⁵⁸³ Bu nedenlerden ötürü 1961 referandumu DP dışında kalan toplumun diğer kesimlerinin kendisini ifade edebildiği bir sürece sahne olurken, 1982’de gerçekleşen halkoylaması, demokratik ve özgür tartışma ortamının asgari gereklerinin bile yerine getirilemediği bir meşruiyet gösterisine dönüşmüştür.

Bütün siyasi partilerin kampanya sürecinin dışında tutulması, Anayasa’ya ret oyu verilmesinin ‘telkin’inin yasaklanması, Kenan Evren’in anayasaya ilişkin konuşmalarının ‘hiçbir şekilde eleştirilemeyeceği’ gibi kurallar 1982 referandumunun göstermelik bir halkoylamasından ibaret olduğunun açık bir göstergesidir. Ayrıca, Devlet Başkanının bu güçlü konumu karşısında sivil toplum örgütlerine çok sınırlı bir hareket imkanı verilmiştir. Anayasa hakkında görüş bildirilmesine izin verilenlere ‘münhasıran Anayasa taslağının geliştirilmesi maksadı içinde kalınması’ ve ‘Anayasanın halk oylamasında, halkın vereceği reyin nasıl olması gerektiği hususunda bir telkinde’ bulunulmaması gibi sınırlamalar getirilmiş bu kuralların ihlali durumunda hapis cezası ön görülmüştür.⁵⁸⁴

Halkoylamasına sunulacak Anayasanın reddedilmesi halinde ne olacağı belirtilmemiştir ve bu belirsizlik referandumdan ‘hayır’ oyunun çıkması halinde askeri yönetimin belirsiz bir süre devam edeceği izlenimini uyandırmaktaydı.⁵⁸⁵ Aynı doğrultuda referandum ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin birleştirilmesi, halkoylamasının demokratik meşruluğunu önemli ölçüde zedelemiştir. Birinci bölümden hatırlanacağı üzere belirli bir siyasi liderin göreve gelmesi/görevde kalması ile bir siyasanın aynı anda oylandığı halkoylamaları Napolyon dönemi uygulamalarından beri anti-demokratik bir uygulama olarak eleştirilmiştir.

⁵⁸³ Özbudun, *Türk...*, s.52-55 54, Şahbaz, *Op.cit.*, s.262; Bu doğrultuda Yazıcı, 1961 Anayasasının kabulünde ‘seçmen iradesinin nispeten serbest olarak şekillendiğini’ öne sürmenin mümkün olduğunu belirtirken, 1982 Anayasasının kabulü için gerçekleşen referandumla ilgili olarak şu yorumu yapmıştır: ‘Konsey yönetimi, anayasa taslağının halkoyuna sunulmadan önce, bu taslak üzerinde halkın görüşlerinin serbestçe ifade etmesini önleyecek her türlü tediri almıştır. (Serap Yazıcı, *Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye : Seçkinlikten Toplum Sözleşmesine*, İstanbul : İstanbul Bilgi Üniversitesi, 2009, s. 20 ve 28)

⁵⁸⁴ Şahbaz, *Op.cit.*, s.260.

⁵⁸⁵ Özbudun, *Türk...*, s.54.

Çünkü bu durumda seçmenler bir nevi baskı altına alınmakta, destekledikleri bir politika ile belki de görevde kalmasını istemedikleri bir siyasi lidere zoraki destek vermek zorunda kalmaktadırlar.

4.2.1. 1982 Anayasasına Göre Referandum

Anayasanın hazırlanma sürecinde Danışma Meclisi'nin kabul ettiği ilk tasarıda referandum kurumuna hiçbir şekilde yer verilmemiştir. Aldıkaçtı, referandumun 'çok tehlikeli ve gerçekten büyük sorunlar ortaya atabilecek nitelikte bir sistem' olduğunu ve 'Türk toplumunun referanduma, halkoyuna sık sık başvurulmaya yeterli derece yetişmemiş' olduğunu ileri sürmüştür.⁵⁸⁶ Bu ifadelerden Meclis üyelerinin referandum kurumuna şüphe ile yaklaştıkları görülmektedir. Referandum kurumu MGK tarafından 175. maddenin son fıkrasına eklenmiştir. MGK, referandum kurumunu anayasaya eklerken herhangi bir açıklama yapmadığı gibi madde gerekçesinde de söz konusu mekanizmanın amacına dair herhangi bir açıklama yoktur.⁵⁸⁷

1982 Anayasası temsili demokrasi özellikleri ağır basan bir görünüm sergilemektedir. Egemenliğin doğrudan değil 'yetkili organlar' eliyle kullanılacağı ön görülmekte ve milletin temsili ilkesi benimsenerek emredici vekâlet yasaklanmaktadır.⁵⁸⁸ Anayasadaki ulusal düzeydeki tek doğrudan demokrasi aracı olan anayasa değişikliği referandumu, anayasa değişikliği usulü çerçevesinde, parlamento çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı arasında meydana gelebilecek uyuşmazlığın çözümü amacıyla ön görülmektedir. (M. 175) Referandumların engelleyici yani 'muhafazakâr' etkileri düşünüldüğünde, Türk sisteminde referandumun, Cumhurbaşkanının elinde, parlamentonun gerçekleştirmek istediği bir anayasa değişikliğini engellemeye ve/veya geciktirmeye yönelik bir silah olduğu anlaşılmaktadır.⁵⁸⁹ Buradan bu tip referandumun *güçlendirilmiş bir veto* etkisi yarattığını söylemek mümkündür. Anayasanın

⁵⁸⁶ “DMTD, c 10, S.329-330, Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı'nın Konuşması” Aktaran: (Şahbaz, **Op.cit.**, s.268).

⁵⁸⁷ **Ibid**, s.268.

⁵⁸⁸ Özbudun, **Türk...**, s. 275.

⁵⁸⁹ Şahbaz, **Op.cit.**, s.270.

kabul edilmesinden itibaren ilk altı yıllık geçici süre içinde anayasa değişikliklerinin zorlaştırılması asli kurucu iktidarın olası anayasa değişikliklerine karşı şüpheli yaklaşımını net bir şekilde göstermektedir. İşte bu nedenle MGK, danışma meclisinin olumsuz yaklaşımına rağmen cumhurbaşkanına referanduma başvurma yetkisi vermiştir. Aynı şekilde, ‘1982 Anayasasının 1961 Anayasasına oranla daha az katılımcı bir demokrasi modelini’ benimsediği, ve ‘belli ölçüde depolitizasyonu amaçladığı’ düşünüldüğünde⁵⁹⁰, MGK’nın referandum kurumunu benimsemesinin altında devlet başkanının parlamento karşısındaki elini güçlendirme amacının yattığını yani halka anayasa değişikliklerinde söz hakkı verilmesi gibi bir ideal tarafından yönlendirilmediğini de rahatlıkla ileri sürebiliriz. Gerçekten de 1982 Anayasası, siyasi haklar bakımından ‘siyasi katılımdan idari vesayete’ ve yürütmenin üstünlüğüne kesin geçişin amaçlandığı bir siyasi sistem modeli ön görmektedir. Bu şartlar altında, Cumhurbaşkanına verilen referandum yetkisini, sahip olduğu ‘olağanüstü görev ve yetkilerden’ saymak gerekir.⁵⁹¹ Bu nedenle, eğer ‘yarı doğrudan demokrasi’ kavramından vatandaşların ülkenin önemli sorunlarının belirlenmesinde söz sahibi olmaları anlaşılacaksa, 1982 Anayasasının ‘yarı doğrudan demokrasiye önemli bir eğilim sergilediği’ şeklindeki görüşe katılmak mümkün değildir.⁵⁹²

Türk anayasal sisteminde referandum Hamon’un ifadesiyle ‘hakemlik işlevi’ni görmeye yönelmekte olup ‘hükümdarın başvuru aracıdır’.⁵⁹³ Parlamenter sistemin uygulandığı dönemde cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu arasında meydana gelen siyasi görüş ayrılıkları, Fransız yarı başkanlık sistemindeki kohabitasyon görüntüsünü andırmaktaydı. Hiç şüphesiz bu noktada, Cumhurbaşkanının parlamenter sistemin özellikleri dikkate alındığında sahip olduğu olağan üstü yetkileri belirleyici olmuştur. 2007 Anayasa değişikliklerinden sonra

⁵⁹⁰ Özbudun, **Türk...**, s. 64-65

⁵⁹¹ Taha Parla, **Türkiye’de Anayasalar** (3. Baskı, İstanbul: İletişim, 2002), s. 62, 79.

⁵⁹² Bu görüş için bkz..(Zafer Gören, **Anayasa Hukuku’na Giriş**, İzmir 1997, s., 338), aktaran Şahbaz, **Op.cit.**,240

⁵⁹³ Hamon, **Le référendum...**, ‘1982 Anayasasında düzenlenen halkoylaması, sadece anayasa değişikliklerinde Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğu arasında ortaya çıkan uyuşmazlık halinde, halkı hakem durumuna getirmektedir.’ (Şahbaz,**Op.cit.**, s.268)

Cumhurbaşkanının doğrudan seçimle göreve gelmesi ile Türk hükümet sistemi yarı başkanlık sistemine dönüşmüştür. Bu durum Cumhurbaşkanının sistem içindeki konumunu daha da güçlendirecek ve Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun farklı siyasi görüşlerden olması durumunda geçmişte meydana gelen siyasi uyuşmazlıklar daha da keskinleşecektir. Referandumun bu noktada Cumhurbaşkanının elinde çok önemli bir silah olduğunu belirtmek gerekir. Bundan başka Cumhurbaşkanının referandum başlatma konusunda münhasır yetkiye sahip olduğu dikkate alınırsa referandum sürecini kontrol noktasında da belirleyici organ olduğunu ifade etmek gerekir. Cumhurbaşkanı bir anayasa değişikliğini halkoyuna sunarken parlamento çoğunluğunun onay veya tavsiyesini almasına gerek yoktur. Referanduma başvurmak için başka bir organın da talebi gerekmemektedir ve bu yetki karşı imza kuralına da tabi değildir. Bu açıklamalar doğrultusunda Şahbaz'ın görüşünün aksine 'ülkemizde referandum konusunda en aktif kurum parlamento' değil Cumhurbaşkanıdır.⁵⁹⁴

Anayasanın Cumhurbaşkanına verdiği referanduma başvurma yetkisi, 21 Ekim 2007 tarihinden sonra yarı başkanlık sistemine dönüşen Türk siyasal sistemi için Cumhurbaşkanına önemli stratejik bir silah sunmaktadır. Özellikle Cumhurbaşkanı ile TBMM çoğunluğunun aynı partiden olduğu ancak söz konusu partinin parlamento çoğunluğunun 3/5 ile 2/3 arasında kaldığı durumlarda, Cumhurbaşkanı ve hükümete hakim olan siyasi partinin TBMM'de uzlaşma yoluna gitmeden referanduma başvuracağı tahmin edilebilir ve büyük bir ihtimalle bu yola siyasi popülerliğin en yüksek olduğu seçimler ertesinde başvurulacaktır. Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun ayrı partilerden olması durumunda ise Cumhurbaşkanı ile hükümet arasındaki görüş ayrılıklarının da referandum sayısını arttırması mümkündür.

1982 Anayasası, anayasa değişiklikleri için ihtiyari ve alternatif referandum kurumlarını ön görmektedir. (Md.175) Anayasa Mahkemesinin 2007 yılında vermiş olduğu karar ışığında anayasa değişiklik usulü şu şekildedir: Anayasaya göre bir anayasa değişiklik teklifinin TBMM'de aldığı oy sayısının, meclis üye tamsayısının 3/5'i (330) ile 2/3'ü (367) arasında olması durumunda, Cumhurbaşkanı bu tasarıyı onaylayamaz. Değişiklik teklifini

⁵⁹⁴ Şahbaz, **Op.cit.**, s. 240-242.

isterse referanduma sunar isterse 367 oya ulaşması için Meclise geri gönderir. Cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine teklifin yine 367 oya ulaşamaması halinde Cumhurbaşkanı teklifi referanduma sunmak zorundadır. Eğer teklif bu şekilde 367 oya ulaşmış ise cumhurbaşkanı, isterse teklifi referanduma sunar isterse onaylar. Ayrıca eğer teklif en başta 367 oya ulaşmış ise bile Cumhurbaşkanının teklifi görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi yine saklıdır.⁵⁹⁵ Kısaca, bir anayasa değişikliğinin 367 oya ulaşması halinde Cumhurbaşkanının takdiri ile başlatılan ihtiyari referandum, 330 ile 366 arasında bir oy sayısına ulaşması halinde ise alternatif referandum kurumu söz konusudur.

Bu çerçevede, Cumhurbaşkanının 330-366 arası oy alan bir değişikliği referanduma sunmak ile 367 ulaşması için meclise göndermek seçeneklerinden birisini seçme yetkisi vardır. Cumhurbaşkanının bu ilk seferde değişiklik teklifini referanduma sunmayıp TBMM'ye göndermesi, referanduma gitmek ile 2/3 çoğunluğu arasındaki çoğunluğa ulaşma seçeneklerini TBMM'ye bıraktığı anlamına gelir. Bu noktada, TBMM isterse, 367 oya ulaşarak değişiklik teklifini referanduma gitme zorunluluğundan kurtarır, isterse ilk baştaki çoğunlukta ısrar ederek nihai çözümü referanduma bırakır. Kaboğlu'nun da belirttiği gibi, buradaki zorunluluk ögesi; 'Anayasa'nın emri olarak değil' 'Cumhurbaşkanı'nın tercihinin bir uzantısı olarak ele alınmalıdır'.⁵⁹⁶ Bu nedenle bu çerçevedeki referandumları doktrindeki yaygın görüşün⁵⁹⁷ aksine zorunlu referandum şeklinde değil, ihtiyari ve zorunlu referandumun çeşitli unsurlarını içeren karma bir tip referandum olan 'alternatif referandum' olarak adlandırmak gerekir.⁵⁹⁸

Anayasaya göre, seçmenler referandum kurumu çerçevesinde tali kurucu organın bir parçası olarak görülmektedir. Bu doğrultuda tali kurucu iktidarın TBMM'ye ait olduğu ancak

⁵⁹⁵ Gözler, **Anayasa...**, s.370-379.; Anayasanın 3361 sayılı değişiklikten önceki ilk haline göre değişiklik teklifinin kabulü TBMM üye tamsayısının üçte ikisinin oyu ile mümkündür.

⁵⁹⁶ İbrahim Ö Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, (Güncelleşmiş ve Genişletilmiş 4. Baskı İstanbul: Legal 2009), s. 192

⁵⁹⁷ Özbudun, **Türk...**,s. 155; Mustafa Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 5. Bası, Ankara:Orion, 2009, 289-291; Şeref İba, **Anayasa ve Siyasal Kurumlar** : (100 soruda) Ankara : Turhan Kitabevi, 2006, s.30

⁵⁹⁸ Bkz II.Bölüm 'Alternatif Referandum'

‘koşulların gerçekleşmesi’ halinde ‘halkın devreye girerek’ tali kurucu iktidara ortak olduğu ileri sürülebilir.⁵⁹⁹ Öte yandan, söz konusu ‘koşulların’ Cumhurbaşkanının referanduma başvurma kararından ibaret olduğu hatırlandığında, referandum kurumu ile ‘anayasa değişikliklerini onaylama yetkisini(n) Cumhurbaşkanı ile halk arasında paylaştırıldığı’ sonucuna da varılabilir.⁶⁰⁰ Bu nedenle, tali kurucu iktidarın kural olarak TBMM’ye ait olduğu, ve Cumhurbaşkanının takdiri ile halka istisnai bir rol verildiği yönünde bir tanımlama bizce daha tercih edilebilir niteliktedir.

Anayasanın 175. Maddesindeki referandum uygulamasına yönelik olarak, 23.5.1987 tarih ve 3376 sayılı, “‘Anayasa Değişikliğinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun” yürürlükte dir.⁶⁰¹ “‘Anayasa gereğince yapılacak olan halk oylamalarında bu Kanun hükümleri uygulanır. Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri hakkında Kanunun bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri tatbik edilir”’. (Md.1)

3376 sayılı Kanunun ilk halinde, Anayasa değişikliğine ilişkin referandumun ilgili Anayasa değişikliği Kanununun Resmi Gazetede yayımından sonra yüzyirminci günden sonraki ilk pazar günü yapılacağı düzenlenmekteydi (Md..2). 3.3.2010 tarihli 5955 sayılı kanunla bu süre 60 güne indirilmiştir.⁶⁰² Referandum süresinin bu derece kısaltılmasının, özellikle birden çok hüküm içeren kapsamlı anayasa değişikliği paketleri düşünüldüğünde seçmen eğitimi bağlamında çok sakıncalı sonuçlar doğuracağını belirtmek gerekir.

Referandum ‘Yüksek Seçim Kurulunun yönetim ve denetiminde seçim kurullarınca yürütülür’. Kurul, referandum sürecinde ‘bütün tedbirleri alır ve hazırlıkları yapar. Kurul, halkoylamasının sağlıklı ve düzenli bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak amacıyla gerekli ilke

⁵⁹⁹ Şahbaz, **Op.cit.**, s.275 dipnot 189.

⁶⁰⁰ Özbudun **Türk...**, s.154.

⁶⁰¹ Resmi Gazete, 28.5.1987 , Sayı, 19473.

⁶⁰² Resmi Gazete, 9.3.2010, Sayı, 27516.

kararlarını almaya yetkilidir'. (Md.3) Bu düzenlemelerin Anayasanın 67. maddesinde ifadesini bulan '...halkoylamaları...yargı yönetim ve denetimi altında yapılır' kuralı uyarınca gerçekleştirildiği açıktır. Ne var ki Anayasa Mahkemesi YSK, il ve ilçe seçim kurullarını yargı organı olarak görmemektedir. Mahkeme'nin bu içtiihadını eleştiren Ergül'e göre 'Seçim yargısının organları olarak il, ilçe seçim kurulları ile Yüksek Seçim Kurulu'nun yargı işlevi gördüğüne şüphe yoktur.' Mahkeme, bu şekilde bir içtiihadı benimsemek suretiyle seçim hukukuna ilişkin anayasaya aykırı hükümlerin somut norm denetimi yoluyla anayasal düzenden ayıklanmasının önünü kapatmış olmaktadır.⁶⁰³

Günümüze kadar gerçekleşen anayasa değişikliklerinde dört defa halkoylamasına başvurulmuştur. İlk referandum, 1987 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu referandumun konusunu, içinde 12 Eylül yönetiminin eski siyasetçilere getirdiği siyasi yasakların kaldırılmasını da içeren dört ayrı anayasa değişikliği oluşturmaktaydı. 'Siyasal yasakların kaldırılmasına aslında karşı olan, ama uzun süre direnemeyeceğini hisseden' dönemin başbakanı Anavatan Partisi genel başkanı Turgut Özal, gerekli anayasa değişikliğini TBMM'ye sunmuş ancak değişiklik metnine eklediği madde ile anayasa değişikliğinin referanduma sunulacağını ön görmüştü. Söz konusu yasakların kaldırılmasını gönülsüzce desteklemek zorunda kalan Turgut Özal, reddedilir umuduyla değişiklikleri referanduma götürme kararı almıştı. ANAP'ın anayasa değişikliklerinin reddi yönünde kampanya yürütmesine rağmen, değişiklikler referandumda kabul edilmiştir.⁶⁰⁴

Bu deneyimde açıkça görüldüğü üzere önemli hukuki sorunlar meydana gelmiştir. Öncelikle, anayasa değişikliklerinin blok halinde oylanması, konu birliği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Daha da önemlisi, referandum, 175. maddenin ön gördüğü usul çerçevesinde

⁶⁰³ Ozan Ergül, **Yeni Kurumsalcı Yaklaşımla Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi**, Ankara: Adalet, 2007, 246-248.

⁶⁰⁴ 17.5.1987 tarih 3361 Sayılı Kanun (R.G.18.5.1987 Sayı 19464 Mük.) ile kabul edilen Anayasa Değişiklikleri şu şekilde özetlenebilir: Anayasa Seçmen yaşınnın düşürülmesi, 12 Eylül yönetimince yasaklanan siyasetçilerin siyaset yasaklarını düzenleyen anayasanın geçici dördüncü maddesinin kaldırılması, milletvekili sayısının arttırılması ve anayasa değişiklik usulünde değişiklik yapılması''. (Şahbaz, **Op.cit.** s. 270-271); 6 Eylül 1987'de gerçekleştirilen referandumun sonuçlarını bildiren Yüksek Seçim Kurulu Kararı: No 398, Resmi Gazete, 12.9.1987, Sayı, 19572

gerçekleşmemiştir. Referanduma başvurma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiş olmasına rağmen, referandum kararını TBMM, kabul ettiği bir kanunla vermiş ‘TBMM kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanmıştır.’ (Md. 6/2). Bu referanduma karşı Anayasa Mahkemesine dava açılmış, Mahkeme, anayasa değişikliklerindeki sınırlı denetim yetkisini ileri sürerek yetkisizlik gerekçesiyle davayı reddetmiştir.⁶⁰⁵

İkinci referandum 1987 yılında gerçekleştirilmiştir. Anayasa’nın 127. maddesinde değişiklik yaparak yerel seçimlerin tarihini öne almanın amaçlandığı, ‘anayasa hukukunun en anlamsız referandumu’ olarak nitelenen bu referandum olumsuz sonuçlanmıştır.⁶⁰⁶

Bu iki referandum ANAP hükümetinin başarısızlığı olarak nitelendirilmektedir. Her iki halkoylamasında da ‘Turgut Özal ve ANAP iktidarı sorgulanmış, halkoylaması iktidar için bir güven oylamasına dönüşmüştür.’ ‘Halkoylaması konusunun aşırı derecede politize olması ve muhalefet partilerinin anayasa değişikliğine karşı kararlı bir biçimde cephe almış olması’nın ANAP’ın seçmenleri kendi siyasi tercihleri doğrultusunda yönlendirememiş olmasındaki rolü büyüktür.⁶⁰⁷ Bundan başka ‘hiçbir partinin tek başında ülke genelinde %50’den fazla çoğunluk sağlayamamış olması iktidara karşı birleşen ‘olumsuz çoğunlukların’ duruma hakim olmaları’ da söz konusu dönemdeki halkoylamalarında ANAP hükümetinin başarısızlığında etkili olmuştur.⁶⁰⁸

1982 Anayasası çerçevesindeki üçüncü referandum 21 Ekim 2007 tarihinde gerçekleşmiştir. Bu referanduma konu olan anayasa değişikliği, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi usulünü Türk Anayasa sistemine getirmiştir. Cumhurbaşkanı seçim

⁶⁰⁵ Şahbaz, **Op.cit.**, s. 271; Karar Metni için, E.1987/9 K. 1987/15, Kt.18.6.1987(**AYMKD** sayı 23 1989, s.282-29) Tanör ve Yüzbaşıoğlu, **Op.cit.**, s.54.

⁶⁰⁶ Tanör ve Yüzbaşıoğlu, **Op.cit.**, s.55.

⁶⁰⁷ Özbudun, **Op.cit.**, s 155.

⁶⁰⁸ Referandumda oylananan Anayasa değişikliği kanunu: 6.8.1988 tarih ve 3467 sayılı kanun (RG.13.8.1988, Sayı 19898.; Referandum sonuçları YSK tarafından, 01.10.1988 tarih ve 19946 sayılı Resmi Gazetede ilan edilmiştir. Tanör ve Yüzbaşıoğlu **Op.cit.**, s 55;

usulünde gerçekleşen bu değişiklik, Türkiye'nin hükümet sistemi olan parlamenter sistemi yarı başkanlık sistemine dönüştürmüştür.⁶⁰⁹ Referandumun konusunu teşkil eden anayasa değişikliği için ilk adım AKP tarafından 5660 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunun kabul edilmesi ile atılmıştır. Söz konusu anayasa değişikliği sürecinin Abdullah Gül'ün Cumhurbaşkanı seçilmesine ilişkin TBMM kararının, Anayasa Mahkemesi tarafından eylemli iç tüzük değişikliği gerekçesi ile iptal edilmesi ile başladığını belirtmek gerekmektedir.⁶¹⁰ Anayasa değişikliğinin bu ilk versiyonu, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderilince, TBMM kanunu aynen kabul etmiş (31.05.2007 tarih ve 5678 Sayılı Kanun).⁶¹¹ Bunun üzerine dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, adı geçen anayasa değişikliğini, Anayasa'nın 175. maddesine dayanarak, referanduma sunulmak için yayımlanması için Başbakanlığa göndermiştir.⁶¹² Yüksek Seçim Kurulu'nun verdiği kararla ise referandum tarihi 21. Ekim 2007 olarak belirlenmiştir.

22 Temmuz Seçimlerinde AKP'nin %47 gibi yüksek bir çoğunlukla iktidara gelmesi ve TBMM'de sağladığı üstünlük sayesinde Abdullah Gül, 28 Ağustos 2007 tarihinde Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Referandum tarihi yaklaştıkça siyasi çevrelerde, anayasa değişikliklerinin referandumda kabul edilmesi halinde, Gül'ün görevde kalıp kalmayacağı tartışmaları başlamıştır. Çünkü Anayasa Değişikliğinin ilk halinde 11.Cumhurbaşkanının da halk tarafından seçileceğini düzenleyen geçici ek madde yer almaktaydı. (6. Maddeyle eklenen geçici 19. Madde) AKP hükümetinin cumhurbaşkanlığı seçimini halk tarafından gerçekleştirmeyi düzenlerken hakim olan etkenin Gül'ün cumhurbaşkanlığı seçimi krizini aşma kaygısı olduğu anlaşılmaktadır. İlk başta Anayasa Mahkemesi kararının etrafından bu

⁶⁰⁹ Hükümet Sistemlerine dair Türkiye bağlamında yapılan tartışmalar için bkz: Levent Gönenç, "Türkiye'de Hükümet Sistemi". Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", Ed.: Teoman Ergül **Başkanlık Sistemi** (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını 2005, ss.1-12) Söz konusu anayasa değişikliğinin Türk Hükümet sistemini yarı başkanlık sistemine dönüştürdüğü ile ilgili olarak bkz: Bülent Yücel, **Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Modeli**, Ankara:Adalet, 2009, s.255-257.

⁶¹⁰ İlgili kararın tam metni için bkz. E.2007/45 K. 2007/54, KT.01.05.2007, Resmi Gazete, 27.06.2007, Sayı:26566

⁶¹¹ Resmi Gazete, 16.06.2007, Sayı :26554.

⁶¹² 5660 sayılı kanun için: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5660.html>; Erişim Tarihi: 12.08.2010

yöntemle dolaşmanın amaçlandığı bu madde, Gül'ün Ağustos ayında Cumhurbaşkanı seçilmesi ile Gül'ün aleyhine dönmüştür. Bunun üzerine TBMM, 5697 Sayılı Kanun ile referanduma sunulan anayasa metninde değişiklik yaparak tartışma konusu maddeyi metinden çıkarmıştır. Anayasa değişikliği bu şekliyle referandumda, % 68,95 oranında evet oyuyla kabul edilmiştir.⁶¹³

Ne var ki yurt dışında yaşayan seçmenler, oylarını eski metin üzerinden vermişlerdi. Bu konuya ilişkin Yüksek Seçim Kurulunun kararı ile anayasa değişikliği yürürlüğe girmiş ve sonradan Anayasa Mahkemesi'ne yapılan iptal başvurusu da sonuçsuz kalmıştır.⁶¹⁴ Anayasa Mahkemesi'ne açılan iptal davasında davayı açan TBMM üyeleri şu görüşü ileri sürmüştür:

“Halkoylaması süreci başladıktan ve oya sunulacak metin açıklandıktan sonra, bir kısım seçmen gümrük kapılarında oy kullanmış halde iken ve halkoylamasına beş gün kala bu metnin değiştirilmesine ilişkin düzenleme... yasama yetkisinin saptırılmasına ve fonksiyon gaspına geçit verir. TBMM halkoyuna sunulan Anayasa değişikliğine ilişkin kanun metninde değişiklik yapacak olursa bu, kaynağını Anayasadan almayan bir yetkinin kullanımıyla gerçekleştirilmiş bir işlem niteliğini taşır ve bu işlem yetki unsuru bakımından ağır bir sakatlıkla malûl hale gelir. (Bu gerekçelerle adı geçen değişikliklerin) yokluğunun hükme bağlanması ya da iptal edilmesi (gerekmemektedir)

Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 148. maddesinde düzenlendiği şekliyle şekil denetiminin ‘Anayasa değişikliklerinde, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlı’ olmasından bahisle söz konusu olayda şekil denetimi yapmaya yetkili olmadığını belirtmiştir.

Mahkeme yokluk iddiasını ise aşağıda belirttiği gerekçeler doğrultusunda reddetmiştir:

Yokluk, bir normun var olmadığının ifadesidir. Yasalar bakımından, parlamento iradesinin olmaması, Cumhurbaşkanının yayımlama iradesinin bulunmaması, resmi gazetede yayımlanmaması gibi bir normun varlığının zorunlu koşulları bulunmadığı sürece ‘var’lıktan söz etmek olanaksızdır. Ancak, bunun dışındaki sakatlıklar, denetime tabi oldukları sürece, Anayasal denetimin konusunu oluşturabilirler” ifadesini kullanarak, yokluğu ancak bir norma vücut veren ya da yürürlüğe koyan iradelerin yokluğu hususlarıyla sınırlı olarak kabul etmiştir.

⁶¹³ YSK Kararı No:873, Resmi Gazete: 31.10.2007, Sayı, 26686.

⁶¹⁴ İlgili Anayasa Mahkemesi Kararı İçin: E. 2007/99, K. 2007/86, KT. 27.11.2007, Resmi Gazete, 19.2.2008, Sayı 16972.

31.05.2007 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilmekle yasalaşan 5678 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” TBMM’nin Anayasayı değiştirme yetkisi kapsamındadır. Değişikliğin henüz yürürlüğe girmemiş olması bu sonucu değiştirmemektedir. Yasanın yürürlüğe girmesi tali kurucu iktidar olarak TBMM’yi değil, diğer devlet organlarını ve bireyleri bağlayıcı olabilmesinin önkoşuludur. Anayasada TBMM’nin *Anayasayı değiştirme* yetkisini kullanmasına, *halkoyuna sunulan yasalar üzerinde tasarrufta bulunmama* biçiminde bir istisna öngörmemektedir. Halkoyuna sunularak kabul edilen bir Anayasa değişikliğini yürürlükten kaldırma yetkisine sahip olan TBMM, henüz referandumda oylanmamış ve yürürlüğe girmemiş bir Anayasa değişikliği yasası üzerinde evleviyetle tasarruf yetkisine sahiptir.

Bu karar ilk bakışta, gerek anayasa değişikliklerinin şekli açısından denetlenmesini sınırlayan açık Anayasa hükmü, gerekse somut olayın yokluk tanımına girmemesi nedeni ile yerinde olduğu düşünülebilir. Aynı doğrultuda, ikinci bölümden hatırlanacağı gibi, dünya üzerinde anayasalar, referandumla kabul edilen yasal düzenlemelerin değiştirilmesi veya ilga edilme usullerinde şekli kriter veya yetki ve usulde paralellik ilkesini değil, maddi kriteri benimsemiştir. Bu nedenle Mahkemenin, ‘Anayasada TBMM’nin *Anayasayı değiştirme* yetkisini kullanmasına, *halkoyuna sunulan yasalar üzerinde tasarrufta bulunmama* biçiminde bir istisna öngörülmediğine’ dair görüşü dünya üzerinde genel kabul gören anlayışla aynı doğrultudadır.

Öte yandan, olayda ihlal edilen anayasal ilkeler dikkate alındığında karara dair bir defa daha düşünmek gerekmektedir. Söz konusu olay, tali kurucu iktidarın anayasaya uygun bir şekilde faaliyet göstererek anayasa değişikliğinin şekli açıdan Anayasaya uygunluğu ile 67. Maddede ifadesini bulan, oy hakkı ile ilgilidir. Bu açıdan, değişiklik metninin değiştirilmesinden eski metne oy veren seçmenlerin iradelerinin sakatlandığı ve oy haklarının ihlal edildiği ileri sürülebilir. Bu bağlamda halkın istisnai bir şekilde tali kurucu iktidara dahil olduğu hatırlandığında, tali kurucu iktidar iradesinin anayasaya uygun bir şekilde meydana gelmediği düşünülebilir.

Bu doğrultuda Osman Alifeyyaz Paksüt karşı oy yazısında, “Teklif ve oylamayı gerçekleştiren çoğunluğun Anayasadan kaynaklanan bir yetki ile hareket edip etmediğinin saptanmasının”, şekil denetiminin ön şartı olduğunu ve Anayasa değişikliklerinin yetki gaspında bulunularak teklif ve kabul edilmesi halinde de şekil yönünden iptalinin mümkün olabileceğini ileri sürmüştür. Paksüt’e göre, ‘yasama organının 5697 sayılı Kanunla yaptığı

gibi halkoymasına sunulmuş bir Anayasa değişikliğini oylama sũreci içinde değiştirmeye yetkili olup olmadığının’ Anayasanın, referanduma ilişkin hũkũmleri ve yine 2. maddede dũzenlendięi şekliyle demokratik hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı gibi temel hukuk ilkeleri bir arada dũřũnũlmek suretiyle değerlendirmek gerekir. Bu bağlamda, ‘seçimin ȳzũnũn yani seçmenlerin kime ve neye oy vereceklerinin de ȳnceden açıkça bilinmesi, yani seçimin konusunun da seçim sũresince değişkenlik gȳstermemesi, Anayasanın 2. maddesinde ifadesini bulan demokratik hukuk devletinin gereğidir.’ Paksũt, bu nedenle değişiklik metninin seçmenlerin bir kısmının oy vermesinden sonra değiştirilmesinin, teklif ve karar yeter sayısının hiçbir şekilde oluşmadığı sonucunu doğurduğunu ileri sũrerek ilgili değişikliklerinin yokluğuna hũkmedilmesi gerektiğini belirtmiştir.

Paksũt bundan başka konuyu 175.madde çerçevesinde de değerlendirmiştir:

Anayasa, 175. maddede belirtilen yetkilerin ancak bir kez kullanılmasını ȳngȳrmũř, maddede belirtilen yetkiler kullanıldıktan sonra geri alınmasına veya değiştirilmesine cevaz vermemiştir. Aksi halde Cumhurbaşkanı da halkoymasına sunma kararını geri alabilir, halkoymasına sunmaya karar verdiği maddeleri değiştirebilir, bu maddelerin bir kısmını ȳnce halkoyuna sunup daha sonra halkoyması kapsamından çıkarabilirdi. Anayasanın bȳyle bir şeye cevaz vermediği açıktır.

Anayasanın 175. maddesinin yedinci fıkrasında, “*Tũrkiye Bũyũk Millet Meclisi Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulũ sırasında, bu Kanunun halkoymasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hũkũmlerinden hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar*” denilmiştir. Bu fıkrada TBMM’ne verilen bu yetki “*kanunların kabulũ sırasında*” ibaresiyle, zaman bakımından sınırlandırılmıştır. Diğer bir ifadeyle, Anayasa, yukarıda değindiğimiz temel hukuk ilkelerini gȳzeterek, halkoymasına gildildikten sonra oylamanın konusunda değişiklik yapılması yolunu kesin biçimde kapatmıştır.

Anayasa değişikliğinde yetki gaspı/yokluk nedeni olup olmadığını denetlemenin, Anayasa mahkemesinin Anayasanın 148.maddesinde ȳngȳrũlen şekil yȳnũnden denetim gȳrevi kapsamında olduğu (dũřũnũldũęũnde) davanın şekil yȳnũnden (reddedilmemesi gerekmektedir)

Benzer gȳrũřte olan Mehmet Erten de yasama organının anayasa değişiklik metninin kabulũ ile referandum arasındaki sũrete değişiklik yapma yetkisine sahip olmadığını ve ‘yetki unsuru yȳnũnden yapılacak denetimin maddede belirtilen şekil denetimlerinin içinde ve onun ayrılmaz bir parçası olduğunun kabul edilmesinin kaçınılmaz’ olduğunu ileri sũrmũřtir.

Nihayet dȳrdũncũ referandum 12 Eylũl 2010 tarihinde gerçekleşmiş bu referandumda Anayasanın toplam 26 maddesinin değiştirilmesinin ȳngȳrũldũęũ 07.05.2010 tarih ve 5982

sayılı kanun oylanmıştır. Bu referandumda %57.88 oranında evet oyu çıkmış ve söz konusu kapsamlı anayasa değişikliği kabul edilmiştir.⁶¹⁵

4.2.2. Türkiye Referandum Rejimi İçin Önerilen Değişiklikler.

4.2.2.1. Referanduma Başvurma Yetkisi

Türk referandum rejimin en büyük sakıncası, referanduma gitme yetkisinin Cumhurbaşkanında olmasıdır. Bu noktada, yeni kurumsalcı çalışmalarda yaygın olan kanının referandumların devlet başkanları için çok önemli bir silah olduğu, yürütme organlarının referandum sonuçlarını kontrol etmede daha başarılı oldukları ve istikrarlı ve pekişmiş demokrasilerin hiç birisinde Cumhurbaşkanının tek başına referandum kararı alma yetkisine sahip olmadığını hatırlatmamız gerekir. Bu çerçevede, Türk yarı başkanlık sisteminde, Cumhurbaşkanı parlamento çoğunluğundan ayrı bir siyasi partiden olması durumunda, referandum yetkisini karşı silah olarak kullanabilecek ve bu durum istikrarsızlıklara yol açabilecektir. Ancak daha da tehlikelisi Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı partiden olması durumudur ki, büyük bir ihtimalle siyasi parti lideri olacağı düşünüldüğünde, Cumhurbaşkanı bir anayasa değişikliğini tek başına TBMM gündemine getirme- ve referandum sayesinde-parlamenter müzakere yöntemlerinin etrafından dolaşarak kabul ettirebilme iktidarına sahip olacaktır. Fransa'daki uygulamalar ve eleştiriler hatırlandığında, mevcut referandum rejiminin kuvvetler ayrılığı ilkesine büyük tehdit oluşturduğu açıktır. Fransa bu sorunu yerleşmiş demokrasisi ve uzlaşma kültürü ile aşarken, parti içi demokrasinin hemen hemen hiç olmadığı, uzlaşma kültüründen yoksun, siyasetçilerin git gide daha fazla otoriter eğilimler sergilediği Türkiye örneğinde yürütme organının başının bu derece güçlü bir yetkiyle donatılması Türk demokrasisi için büyük bir tehdit teşkil etmektedir.

Bu açıklamalar ışığında anayasayı değiştirme usulü değiştirilmelidir. Bu çerçevede, TBMM'de belirli sayının altındaki oya sahip olan anayasa değişiklikleri zorunlu referanduma tabi olmalı, 2/3 gibi belirli bir oranın üstünde desteğe sahip olan anayasa değişiklikleri ya halk vetosu şeklinde, ya da parlamento azınlığının kullanacağı bir şekilde ihtiyari referanduma tabi

⁶¹⁵ 07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun: Resmi Gazete, 13.05.2010, Sayı: 27580. Referandum sonuçlarına ilişkin YSK kararı: Karar no 846, K.T.22.09.2010.

<http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/2010Referandum/ResmiGazete/ResmiGazete.pdf> E.T

olmalıdır. Bu şekilde bir siyasi parti tali kurucu iktidar çoğunluğuna tam olarak sahip olsa bile referandum olasılığını bertaraf etmek için anayasa değişikliklerinde, ana muhalefet partisi başta olmak üzere toplumun tüm katmanları ile uzlaşmak zorunda kalacaktır.

4.2.2.2.Yargısal Denetim

21 Ekim referandumundan çıkarılması gereken en önemli dersreferandum sürecinin yargısal denetiminin, , dünyadaki eğilime uygun bir şekilde, Yüksek Seçim Kurulu tarafından değil Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilmesi gerekliliğidir. Çünkü Türkiye’de referandum kurumu, oy hakkı ile temelini bulan seçim hukukunun bilinen uyumsuzlukları yanında; hukuk devleti, demokrasi, egemenliğin yetkili organlar eliyle kullanılması ve anayasa değişikliklerinin şekil açısından Anayasanın ön gördüğü kural ve ilkelere uygunluğu sorunlarını da içermektedir. Başka bir deyişle, referandum tali kurucu iktidarın faaliyet sürecindeki hukuki işlem zincirlerinin temel halkalarından birisini teşkil etmektedir. Bu nedenle referandumların demokratik ilkelere aykırı bir şekilde siyasi iktidar tarafından amacından saptırılması, referanduma konu olan anayasa değişikliklerinin şekil açısından denetlenmesini ön gören 148. maddenin amacına aykırıdır. Aynı doğrultuda, referandumların Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında kalması, basit yasama çoğunluklarına anayasa değişikliği sürecini istediği gibi manipüle etme olanağını sağlayan, Anayasanın geçerli olmadığı bir tampon bölge yaratmaktadır.

Öte yandan, 148. Maddedeki mevcut düzenlemenin açık ifadesi karşısında Anayasa Mahkemesinin referandumları denetleme yetkisinin olduğunu savunmak oldukça güçleşmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi, yakın tarihte verdiği kararlarda Anayasa’nın 4 ve 148. maddelerini bir arada değerlendirmiş ve ‘teklif edilebilirlik’ koşulu adı altında, demokrasi ve laiklik ilkesine aykırı gördüğü anayasa değişikliklerini esastan denetlemeye başlamıştır. Yine benzer bir şekilde Cumhurbaşkanlığı seçimi ve güvenoyu gibi önemli parlamento kararlarını da “eylemli içtüzük değişikliği” adı altında denetlemiştir. Anayasa Mahkemesi’nin, anayasal yetki sınırlarını zorlayan bazen de bu sınırları aşan yargısal

aktivizmini referandumlar söz konusu olduğunda da göstermesi ihtimal dahilindedir.⁶¹⁶ Yukarıdaki açıklamalardan anlaşıldığı kadarıyla, bu alanda korunması gereken hukuki ilke ve kurallar, Anayasa Mahkemesi'nin bu doğrultudaki olası bir içtihadını meşru gösterecek niteliktedir.⁶¹⁷ Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 6, 67, 148 ve 175. maddelerini birlikte değerlendirmek suretiyle referandumları denetlenme yetkisinin hukuki dayanaklarını oluşturabilir. Kısaca, Paksüt ve Erten'in karşı oy yazılarından özetlersek, referandumların tali kurucu iktidar kullanma yetkisinin ayrılmaz bir parçası olduğu ve bu doğrultuda anayasa değişikliklerinin referanduma sunulması halinde 148. Maddede adı geçen, 'teklif ve oylama çoğunluğu'nu tamamlayan hukuki bir işlem olduğu düşüncesi benimsenebilir. Bu şekilde teklif oylama ve ivedilikle görüşme yasağını, ayrı değil tek bir hukuki işlemin, tali kurucu iktidarın iradesinin tecelli etmesinin birbiri ile ayrılmaz unsurları olduğu ileri sürülebilecektir. İstisnai olarak bu zincire eklenen bir halka olarak referandumun geçersiz olması ile bahsi geçen usuli sistem çökmüş olmaktadır.

Böylece, Anayasa Mahkemesi, amaçsal bir yorumla, referandumları denetlemekten kaçınması halinde Anayasanın 148. Maddesinde ön görülen şekil denetimi yetkisinin işlevsiz hale geleceğini ve referandumları denetleme yetkisinin, şekil denetiminin ayrılmaz bir parçası olduğunu rahatlıkla ileri sürebilir. Bu çerçevede, TBMM çoğunluğunun, halkın anayasayı değiştirme iktidarına katılması olarak ifade edilen temel amacı saptıracak ve seçmenlerin iradesini sakatlayacak eylemleri yetki gaspı olarak tanımlanabilir. Bu şekilde gerçekleştiği

⁶¹⁶ Hakyemez, Anayasa Yargısında yargısal aktivizimi şu şekilde tanımlamaktadır: “Gerçekleştirdikleri anayasaya uygunluk denetimi sürecinde mahkemelerin, belli bir sonuç elde etmeye odaklanmış aktif bir yaklaşımla, anayasa hükümlerini sahip olduğu anlamı zorlayacak ya da bazen tamamen tersyüz edecek biçimde yorumlayarak, nihai aşamada yasama tasarruflarına ilişkin olarak siyasal iradenin de hedeflemediği yeni uygulamalara yol açabilen kararlar vermeleri durumudur.”(Yusuf Şevki Hakyemez. **Hukuk ve Siyaset Ekseninde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve İnsan Hakları Anlayışı : Türk Anayasa Mahkemesinin İşlevi, İnsan Hakları Anlayışı ve Oluşumu Üzerine Bir İnceleme**, Ankara : Yetkin Yayınları, 2009, s. 35)

⁶¹⁷ Gülsoy, Anayasa Yargısının Meşrulaştırılmasında üç temel amaçtan bahsetmektedir bunlar; ‘Anayasanın üstünlüğünün korunması’ demokratik işleyişin sağlıklı bir şekilde sağlanması, ve devlet organları arasındaki yetki uyumsuzluklarının çözümü yolu ile ‘Anayasal Dengelerin Korunması’ ve ‘Anayasal Hakların Korunması’ şeklindedir. (Mehmet Tefik Gülsoy, **Özgürlüklerin Korunmasında Anayasa Yargısının Yeri ve Meşruluğu**, Ankara : Yetkin Yayınları, 2007.) Hiç şüphesiz referandumların yargısal denetimi bu üç temel amaç ile doğrudan bağlantılıdır.

tespit edilen yetki gaspı gerekçe gösterilerek teklif ve karar yeter sayısının da oluşmadığı ileri sürülebilir.

Yukarıdaki açıklamalara ek olarak, daha ikna edici bir gerekçe şu şekilde özetlenebilir: Bir anayasa değişikliği teklifinin TBMM üye tamsayısının 3/5'i ile 2/3'ünün (330-366) desteğine sahip olduğu yani referandumun zorunlu hale gelmesi halinde, Anayasanın 175. Maddesinin lafzı, bu çerçevede gerçekleşecek bir anayasa değişikliğinin şekli açıdan geçerli olabilmesi için bahsi geçen çoğunluğa referandumun eklenmesi gerektiği yönündeki bir yoruma izin verir niteliktedir. *Böylece, asıl kural olarak anayasa değişikliklerinin kabulü için 367 oy sayısına ulaşılması gerektiği, 330-366 arası oy alan anayasa değişikliklerinin ancak referandumda kabul edilmesi halinde 'son oylama' koşulunu karşılamış sayılacağını rahatlıkla ileri sürebiliriz.* Böyle bir referandumda, bu çalışma boyunca incelenen temel hukuki ilkelerin ve kuralların ihlal edilmesi, hiç referandum yapılmamış olması ile eş değer bir durum yaratacaktır. Böyle bir durumda, Anayasa Mahkemesi ilk önce ilgili referandumu inceleyip iptal ettikten sonra kabul edilmesi için referandumun şart olmadığı 367 (TBMM üye tamsayısının 2/3'ü) rakamına ulaşılmadığından bahisle Anayasa değişikliğini iptal edebilir.

Buraya kadarki yaptığımız açıklamalarla çelişiyor gibi görünsek de 175. maddenin mevcut hali karşısında, Anayasa Mahkemesi'nin referandumları denetleme yetkisini kendisinde görebilmesi için metnin lafzını çok geniş yorumlaması ve kelimelerin anlamlarıyla oynaması halinde mümkün olabilecektir. Kısaca belirtmek gerekir ki bu sorunun üstesinden gelebilmenin tek yolu Anayasaya bir hüküm eklenmek suretiyle, referandumları denetleme yetkisinin açık bir düzenlemeyle(*expressis verbis*) Anayasa Mahkemesi'ne verilmesidir.

4.2.2.3. Kampanya

İkinci bölümden hatırlanacağı üzere referandum kampanyaları, seçmen eğitimi ve propaganda olmak üzere iki temel unsurdan meydana gelmektedir. Seçmen eğitimi, referanduma konu olan yasama işleminin hukuki niteliği hakkında seçmenlerin bilgilendirilmesidir. Bu süreçte seçmenler, her hangi bir değer yargısı içermeksizin objektif ve

tarafsız bir organ veya kurum tarafından basın yayın organlarına verilen bilgi notları, kitapçıklar, internet siteleri gibi yöntemler kullanılmak suretiyle, söz konusu yasal düzenlemeler hakkında bilgilendirilmelidir. Seçmen eğitimi, referanduma konu olacak olan anayasa değişikliklerinin hukuki niteliklerinin kısa ve anlaşılır bir şekilde anlatılması ile değişikliğe ilişkin leh ve aleyhteki görüşlerin tarafsız ve eşit bir şekilde özetlenmesini içerir. Propaganda ise eğitimden farklı olarak, seçmenleri belirli bir tercih doğrultusunda ikna etmeye yöneliktir. Doğası gereği ‘evet’ ve ‘hayır’ gibi iki tercihin bulunduğu referandumların propaganda sürecinin bu doğrultuda düzenlenmesi gerekir.

3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkındaki Kanuna bakıldığında iki önemli eksiklik göze çarpmaktadır. İlk olarak, ‘Anayasa Değişikliklerinin (Halka) anlatılması açıklanması ve tanıtılması amacıyla ...TBMM’de grubu bulunan siyasi partiler...propaganda yapabilirler’(Md.5) denilmek suretiyle, seçmen eğitimi ve propaganda unsurları birbirine karışmış durumdadır. Bu iki unsurun aynı çerçevede bulunması siyasi partilere, kısa vadeli siyasi çıkarlarını gözeterek vatandaşların bilgilendirilmesi noktasında manipülasyonda bulunma olanağı vermektedir. Bu nedenle seçmen eğitimi ve propaganda usul ve yöntemleri birbirinden ayrılmalı, seçmen eğitimi yetkisi siyasi açıdan tarafsız bir organ veya kuruluşa verilmelidir. Bu noktada, Barolar Birliği başta olmak üzere çeşitli meslek kuruluşları, Üniversitelerin Hukuk Fakülteleri veya TBMM bünyesinde kurulacak uzmanlardan oluşturulacak bir daire akla gelen ilk çözümlerdendir.

İkinci soruna gelince, 3376 sayılı kanunda, “Türkiye Millet Meclisi’nde grubu bulunan partilere 10’ar dakikalık ikişer konuşma, İktidar partisine 10 dakikalık bir konuşma ve Cumhurbaşkanının istemesi halinde birisi en sonda olmak üzere iki konuşma hakkı” verilmektedir. ‘Halkın radyo ve televizyon aracılığıyla Anayasa değişikliklerine ilişkin bilgilendirilme imkânını çok daralt(an)’ bu düzenleme de sağlıklı bir propaganda ortamı yaratmaktan oldukça uzaktır.⁶¹⁸ İlk başlarda TRT için ön görülen bu sınırlama, aşağıda YSK kararında görüldüğü gibi, tüm özel radyo-tv kanallarını kapsar nitelikte uygulanmaktadır.

⁶¹⁸ Onar, **Op.cit.**, s. 110.

Referandum kampanya süreci evet ve hayır gibi iki karşıt görüşün dile getirilmesine uygun olarak yapılandırılmalıdır. Mevcut kampanya rejimi, siyasi partilerin ayrıntılarda boğularak kısa vadeli siyasal propagandasını yapmaya yöneltecek niteliktedir. Ayrıca tartışma sürecine sadece parlamentoda grubu bulunan partilerin katılabilmesi ve sivil toplum örgütleri gibi farklı siyasi örgütlenmelerin kampanya sürecinden saf dışı kalması da bir diğer sakıncadır.

3376 sayılı kanunda da belirtildiği şekliyle, bu kanunda hüküm bulunmaması halinde 298 sayılı seçim kanunu uygulanmaktadır. Bu doğrultuda, uygulamada, YSK, aldığı kararlarla basın yayın organlarında görüş bildirilmesi ve siyasi partilerin faaliyetleri gibi konular başta olmak üzere, kampanya sürecini 3376 ve 298 sayılı kanunlar çerçevesinde düzenlemektedir. Örneğin bu çerçevede YSK 12.09.2010 tarihinde yapılacak referanduma ilişkin almış olduğu bir kararında, 298 sayılı kanununa göre özel radyo ve televizyonların yayın ilkelerinin belirlenmesinde Yüksek Seçim Kurulunun görevli ve yetkili olduğu hatırlatılmaktadır. “Söz konusu yayın ilkeleri, seçim hukukunun temel ilkeleri olan eşitlik, serbestlik ve dürüstlük ilkeleridir”. Adı geçen kararda basın yayın kuruluşlarının referandumla ilgili yayınlarında şu kurallar getirilmiştir⁶¹⁹:

A) Radyo ve televizyon kuruluşları, 31 Mayıs 2010 tarihinden 10 Eylül 2010 saat 24:00’a kadarki dönem içerisinde;

1- Radyo ve televizyon kuruluşları, Anayasa değişikliği ile ilgili olarak tek yönlü, taraf tutan yayınlar yapamazlar. Bu kuruluşlar Anayasa değişikliğinin leh ve aleyhindeki görüşler arasında fırsat eşitliği sağlamak zorundadır.

2- Sözü edilen kuruluşlar, 298 sayılı Yasanın 52 nci ve 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanunun 5/b maddeleri hükmü çerçevesinde siyasi parti propaganda konuşmaları dışında, propagandaya ilişkin yayın yapamazlar.

3- Radyo ve televizyon kuruluşları halkoylaması ile ilgili reklam yayınlayamazlar.

B) Radyo ve televizyon yayınları yönünden halkoylaması gününden önceki yirmi dört saat içinde ise; 3984 sayılı Yasanın 32. maddesinin üçüncü fıkrasında ki, “Seçimlerde oy verme gününden önceki yirmi dört saat içinde her türlü haber, röportaj gibi programlar veya reklamlar

⁶¹⁹ Karar No 353, Resmi Gazete, 31.05.2010 Sayı, 27597

yoluyla kamuoyu araştırmaları,anketler, tahminler, bilgi iletişim telefonları yoluyla mini referandum gibi adlarla siyasi bir partinin veya adayın lehinde veya aleyhinde veya vatandaşın oyunu etkileyecek yayınlarda bulunulmasına izin verilemez.
Bu yasaklara uymayanlar yayın ilkelerini ihlâl etmiş sayılırlar.”

YSK aynı referandumla ilgili başka bir kararında da 3376 sayılı kanunda bahsi geçen yedi günlük propaganda serbestisi olan, “05 Eylül 2010 Pazar gününe kadar siyasi propaganda amaçlı açık ve kapalı yer toplantılarının 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkında Kanun hükümlerine tabi kılındığı”, saptamasını yapmaktadır.

Kampanya sürecini, seçmen eğitimi ve propaganda unsurlarının birbirinden bağımsız bir şekilde işlemlerini sağlayarak, anayasa değişikliğinin resmi gazetede yayımlanma tarihinden oy verme gününe kadarki altmış günlük sürece yaymak gerekir. Bu bağlamda önemle belirtmek gerekir ki, seçmenler ilk olarak neye oy verecekleri konusunda bir bilgilendirme sürecine ihtiyaç duyacak daha sonra da sahip oldukları bilgiler doğrultusunda tercih belirleme sürecine girmeleri gerekecektir. Bu doğrultuda yukarıda belirtildiği üzere, seçmen eğitimi tarafsız bir organa verilmeli, propagandanın hukuki çerçevesi ise referandumlarda siyasi yaşamda aktif bulunan tüm siyasi örgütlerin iki karşıt görüş etrafında örgütlenmesine olanak sağlayacak olan şemsiye örgüt modeli doğrultusunda şekillendirilmelidir.

Seçmen eğitiminin yeknesak ve tutarlı bir şekilde gerçekleşmesi hayati önem taşımaktadır. Burada tarafsız bir organ tarafından, gündemdeki anayasa değişikliğinin hukuki niteliğine ilişkin herkesin anlayabilmesine olanak sağlayan pedagojik yöntemlerle bir kitapçık hazırlanması, aynı şekilde resmi bir internet sitesinde interaktif bir e-öğrenme modülü oluşturulması ve bir eğitim programı hazırlanarak bunun televizyonlarda belirli aralıklarla yayımlanması gerekir. Eğitim materyallerinin hazırlanması ile bunların seçmenlere belirli bir süre ulaşabilmesi için bir süre belirlenmeli bu sürede, bireysel görüş bildirmeler de dahil olmak üzere propagandaya sınırlama getirilmelidir. Bu, referanduma konu olacak anayasa değişiklik teklifinin resmi gazetede yayımlanmasından sonraki 3-4 haftalık bir süre olarak belirlenebilir. Geri kalan sürede de eğitim faaliyetleri yanında paralel bir propaganda süreci başlatılmalıdır. Bu süreçte, propaganda hakkı şemsiye örgütler çerçevesinde oluşturulacak

‘evet’ ve ‘hayır’ platformlarına verilmeli ve propaganda için yapılacak mali yardım eşit bir şekilde bu platformlara kamusal kaynaklardan karşılanmalı, siyasi partilerin kendi kaynaklarından kampanyaya kaynak aktarması ve diğer üçüncü kişi ve kuruluşlardan mali yardım alınması belirli düzenleme ve sınırlamalara tabi olmalı ve bu yardımların mutlaka kamuoyuna açıklanması mecbur tutulmalıdır. Siyasi partiler ve sivil toplum örgütlerinin bu platformlardan hangisine mensup olduğunu açıkça belirtmesi kaydıyla, miting, broşür ve el ilanı dağıtma afiş ve ilan asma gibi propaganda faaliyetlerine katılabilirler. Televizyon yayınlarına gelince, propaganda konuşmaları, eşitlik ilkesi çerçevesinde ‘evet’ ve ‘hayır’ platformlarının kendi içlerinden belirleyeceği bir sözcüye bırakılmalıdır. Öte yandan önerilen bu kuralın, basın yayın organlarında, eşitlik, serbestlik ve dürüstlük ilkelerine uyulması kaydıyla, herkesin, leh ve aleyhte görüş bildirebilmesine bir engel teşkil etmeyecek şekilde anlaşılması gerekir.

Bu model sayesinde seçmenlere, bir taraftan tarafsız bir kaynaktan bilgi edinme ve leh ve aleyhteki görüşler hakkında kavramsal bir çerçeve oluşturma olanağı sağlanacak, diğer taraftan seçmenler kendilerine yakın gördükleri siyasi aktörlerin yönlendirmeleri ve sağladıkları bilişsel ipuçları sayesinde yaşam görüşleri ve siyasi eğilimleri doğrultusunda oy verebileceklerdir.

4.2.2.4. Konu Birliği

Bir önceki başlık altında incelenen modelin sağlıklı işleyebilmesi için oylamalarda konu birliği ilkesine de uyulması gerekmektedir. Bu şekilde farklı konular hakkındaki tartışmaların birbirine karışması önlenerek, her bir norm üzerindeki ‘evet’ ‘hayır’ arasındaki siyasal rekabet sayesinde seçmenler nezdinde bilişsel ve tercihe dair bir berraklık sağlanabilecektir. Türkiye’de bu konuyla ilgili düzenleme Anayasanın 175. Maddesinde yer almaktadır. Buna göre, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu Kanunun halkoylamasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hükümlerinden, hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar”. Bu hükmün konu birliği kuralı açısından sakıncalı olduğu şüphesizdir. Böylece 3/5’lik bir parlamento çoğunluğu kamuoyu tarafından geniş kabul gören Anayasa

değişiklikleri ile birlikte, tartışmalı hususların da bir arada oylanmasını sağlayabilecektir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanının yetkisine gelince; Cumhurbaşkanı ihtiyari referandum yoluna gitmiş olması halinde, anayasa değişikliği teklifinin ‘sadece bazı maddelerini halkoyuna sunmuş diğerlerini onaylamışsa’ TBMM’nin sahip olduğu bu yetki ‘bu Anayasa değişikliğinin tüm maddeleri için değil sadece halkoylamasına sunulacak maddeleri için dikkate alınmalıdır.’⁶²⁰

Bu konuda tartışmaya mahal vermemek için; Anayasa’da konu açısından birbiri ile bağlantısı olmayan düzenlemelerin halkoyuna sunulmasının yasaklanması kural olarak kabul edilmelidir. Bu kuralın tek istisnası birden fazla hükümden birisinin reddedilmesi halinde diğerinin hukuki açıdan işlevsiz kalması halinde söz konusu olabilir.

4.2.2.5. Oy Pusulasındaki Soru Metni

Bu doğrultuda yine tarafsız bir kurum tarafından, referandumda oylanacak yasal düzenlemenin hukuki niteliğini içeren kısa bir özetin oy pusulasında soru şeklinde bulunması yerinde olacaktır. Yine ikinci bölümden hatırlanacağı gibi referandumda oylanacak olan soru metni oy pusulasında seçmenlerin iradelerini sakatlamaya mahal vermeyecek bir şekilde eksiksiz ve anlaşılır bir biçimde yazılmalıdır.⁶²¹ 3376 Sayılı Kanun bu noktada da eksikler taşımaktadır. Kanunun değişik dördüncü fıkrasında, “Halkoylamasında Beyaz renk üzerinde ‘Evet’, kahverengi üzerinde ‘Hayır’ ibareleri bulunan iki ayrı renkten müteşekkil birleşik oy pusulası kullanılacağı belirtilmekte ve oya sunulacak metin hakkında her hangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu hükme göre oylamanın seçmenlerin eline her hangi bir metin verilmeksizin ‘evet’ ve ‘hayır’ pusulalarının verilmesiyle yetinilmekte ve seçmenlerin önlerine gelen teklifi sandık başında son bir kez gözden geçirmeleri engellenmiş olmaktadır.

⁶²⁰ Onar, **Op.cit.**,s. 126. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, söz konusu hükmü bu doğrultuda yorumlamıştır. Sezer, 4709 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun"un, Anayasa'nın, TBMM üyelerinin "Ödenek ve yolluklar"ını düzenleyen 86. maddesini değiştiren çerçeve 27. maddesinin, Anayasa'nın 175. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca halkoyuna sunulmasına karar vermiş değişiklik teklifinin geri kalanını onaylamıştır. (http://www.belgenet.com/2001/sezer_151001.html E.T: 15.07.2010)

⁶²¹ Türkiye için aynı doğrultudaki bir değerlendirme için bkz. Turhan, **Op.cit.**, s., 31, Cem Eroğul “Anayasa Değişikliği” Mülkiyeliler Birliği Dergisi 8 Nisan 1987), s. 27’’ye atıfta bulunarak.

SONUÇ

Bu çalışmada göze çarpan ilk sonuç, doğrudan demokrasi araçlarının demokratik sistemlerde git gide daha fazla kullanılmakta olduğudur. Dünya üzerindeki demokratikleşme eğilimi, doğrudan demokrasi araçlarının farklı siyasi sistemlerde çeşitli şekillerde benimsenmesi sonucu doğurmuştur. Yirminci yüzyıl başlarının toplumsal tabakalarını temsil eden ve dönemin siyasi ideolojileri etrafında şekillenen geleneksel parti sistemi, yirminci yüzyılın sonlarına gelindiğinde toplumsal yapıda meydana gelen yeni ayrışmalar, yeni oluşan çıkar grupları, yeni değer ve talepleri temsil etmede yetersiz kalmıştır. Bu süreçte doğrudan demokrasi araçları ‘alternatif bir siyasi birleştirici’ olarak siyasal sistemlerde oluşan tıkanıklıkların aşılmasında etkin bir rol üstlenmiştir. Bu bağlamda, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası gerçekleşen anayasa hareketleri, referandumların sayısındaki artışta önemli bir role sahiptir. Aynı çerçevede, egemenlik devri, nükleer enerji, kürtaj, boşanma ve içki yasağı gibi, siyasi partilerin karar alma sorumluluğundan kaçındığı hassas konular referandum uygulamalarının artmasında etkili olmuştur. Son olarak Avrupa özelinde Avrupa Bütünleşmesi süreci, referandum sayısındaki artışın temel nedenini teşkil etmektedir.

Referandumların sayısındaki bu artış, doğrudan demokrasiyi savunan ve karşıt olan görüşlerin tekrar hatırlanması zorunluluğunu doğurmaktadır. İlk olarak sınırlı bir siyasi katılımın istikrarlı demokrasiler için daha faydalı olduğunu ileri süren görüşe göre, kimi seçmenlerin oylama konusu yasal düzenlemeyi okuyup anlamakta bile zorlandıkları hatırlatılmakta, yasa yapımı gibi teknik bilgi, beceri ve uzmanlık gerektiren bir alanda, sıradan vatandaşlara söz hakkı verilmesinin sakıncalı olduğu ileri sürülmektedir. İkinci olarak referandumların, temel önemdeki kimi siyasi kararların sorumluluğundan bu kararları halka havale etme yoluyla kaçınan bir siyasetçi tipi yarattığı ve bu nedenle doğrudan demokrasi araçlarının temsil kurumlarının saygınlığını zedelediği ileri sürülmektedir. Doğrudan demokrasi araçlarının sahip olduğu ileri sürülen üçüncü sakınca, özellikle bu araçlara sıkça başvurulduğu ülkelerde yer alan sürekli seçim havasının yarattığı bezginliğin, birçok seçmeni halkoylamasına karşı yabancılaştırmakta olduğu yönündedir.

Halkoylamalarını savunan görüşlere gelince: Siyasi iktidarların meşruluğunun temel olarak yönetilenlerin rızasına dayandığı hatırlandığında, seçmenlerin hayatlarını doğrudan etkileyecek kararların alınmasında söz sahibi olmasına olanak sağlayan doğrudan demokrasi araçlarının sahip olduğu ahlaki otorite tartışmasızdır. Bu nedenle doğrudan demokrasi araçları lehine ileri sürülen en güçlü argüman, halkoylamalarının siyasi meşruluğu en üst seviyeye çıkarmasıdır. Bundan başka vatandaşların halkoylamaları yoluyla siyasi karar alma sürecine dahil edilmesi, bir taraftan halkta yurttaş olma bilincini geliştirecek, diğer taraftan devlet hayatına ilişkin konuların vatandaşların gündelik yaşamlarına girmesi, siyasi bilinç düzeylerinin artmasında büyük oranda katkıda bulunacaktır. Son olarak doğrudan demokrasi araçlarının anayasalarda yer alması, başka bir deyişle yasa yapım sürecinde referandum yapılması ihtimalinin varlığı, temsil organlarının başında Demokles'in Kılıcı gibi sallanacak ve bu doğrultuda temsilciler, karar alırken sivil toplum ve azınlıkta kalan siyasi görüşlerle sürekli olarak iletişim halinde olma ihtiyacını hissedecektir.

Doğrudan demokrasi araçlarının sınıflandırılması, halk oylamasını başlatan ve halk oylamasına konu olan işlemi gündeme getiren siyasi aktör olmak üzere iki temel ölçüt çerçevesinde gerçekleşmektedir. Bu doğrultuda, dar anlamda referandum, çoğunlukla parlamento olmak üzere devlet organları tarafından alınan bir siyasi kararın-çoğunlukla yasaların ve anayasa değişikliklerinin-halk tarafından oylanmasıdır. Halk girişimi ise belirli sayıda seçmenin teklif ettiği bir yasa veya anayasa değişikliği önerisinin halkoyuna sunulmasıdır.

Referandumlar, başlatılma usulü, konu ve hukuki sonuçlarına göre farklı sınıflandırılmalarına tabi tutulur. Referandumlar, başvurma usulü açısından zorunlu, ihtiyari, alternatif ve usul dışı olmak üzere dörde ayrılır. Eğer bir anayasada referanduma başvurulması zorunlu tutulmuş ise zorunlu referandum, bu konuda belirli organlara takdir yetkisi verilmiş ise ihtiyari referandum vardır. İhtiyari referandumda, belirli sayıda seçmen veya parlamento üyelerinin belirli orandaki üye sayısı ve cumhurbaşkanı gibi devlet organları kimi konularda referandum yapılması kararı alabilir. Alternatif referandum ise nitelikli parlamento

çoğunluğunun bir alternatifi olarak karşımıza çıkar. Son olarak usul dışı referandumlar siyasi koşulların bir sonucu olarak anayasa dışı gerçekleşen referandumlardır.

Referandumlar konularına göre anayasa ve kanun referandumu olmak üzere kabaca ikiye ayrılabilir. Anayasa referandumları da kurucu referandum ve anayasa değişikliği referandumu olmak üzere iki çeşittir. Kurucu referandumlar devrim, savaş ve darbe gibi nedenlerle eski hukuki düzenin temelden çöktüğü ve kurucu iktidarı elinde bulunduranların hazırladığı anayasa metninin meşruiyet temelini oluşturmak için yapılan referandumlardır. İkinci tip referandumlar ise, tali kurucu iktidar çerçevesinde mevcut anayasanın belirlediği usullere göre, anayasa değişikliği yapılması aşamasında gerçekleştirilir. Bundan başka, mali konular, idari işlemler ve uluslararası anlaşmalar gibi meseleler de referandumun konusunu teşkil edebilir. Referandumlar, hukuki sonuçları açısından sonucun temsil organlarını bağlayıp bağlamamasına göre bağlayıcı (onay) ve danışma referandumu olarak ikiye ayrılır.

Tarihsel süreçte siyasi iktidarın meşruiyeti, yönetilenlerin rızası ile adaletin temel ilkeleri olmak üzere farklı ancak karşılıklı etkileşim halinde bulunan iki temel değer üzerinde yükselmektedir. Bu bağlamda siyasi yaşamın kimi evrelerinde insan hakları, özgürlük ve adalet gibi kimi değerler çoğunluğun tercihleri ile çatışma halinde olabilmektedir. Demokrasi ile temel hak ve özgürlükler arasında var olan bu ezeli gerilim, batılı anayasal sistemlerde anayasa yargısı kurumu ile giderilmeye çalışılmıştır. Aslen temsili demokrasi kurumlarının gerek işleyişleri gerekse kararlarını denetlemeye yönelik oluşturulan anayasa yargısının, doğrudan demokrasi araçlarının işleyiş ve çıktılarını denetlemede yetkili olması evleviyetle kabul edilmelidir. Gerçekten de incelemiş olduğumuz ülkelerin hemen hemen tümünde, doğrudan demokrasi araçlarının uygulama sürecindeki şekli ve maddi meseleler her zaman anayasa yargısı denetimi yapmaya yetkili olan yüksek mahkemeler tarafından denetlenmektedir.

Bu çerçevede ilk olarak doğrudan demokrasi araçlarının uygulamasının usuli denetiminin yapılması akla gelmektedir. Usulün yargısal denetimi seçimlerin ve halkoylamalarının yargı organlarının denetim ve gözetimi altında yapılmasını ön gören anayasal ilkeye dayanır. Burada korunan hukuki değer iki açıdan düşünülebilir. İlki, doğrudan

demokrasi araçları yolu ile kabul edilen kanunların şekil açısından anayasaya uygunluk denetiminin yapılmasıdır. İkincisi ise halkın tercihlerinin her hangi bir sapmaya maruz kalmadan doğru bir şekilde ifade edilebilmesi, halkın isteğinin seçim yolsuzlukları nedeniyle çarpıtılmasının engellenmesidir. Bu bakımdan birinci sorun, tali kurucu iktidar veya kurulmuş iktidarın anayasaya uygun işlev görmesini temel alırken, ikincisi ise siyasi hakların, özellikle oy hakkının korunmasına dayanır.

Temel hak ve özgürlüklerin korunması sorunu doğrudan demokrasiye ilişkin en önemli hususların başında gelmektedir. Doğrudan demokrasiye getirilen en yaygın eleştirilerden birisinin çoğunluğun tiranlığına yol açtığı ve azınlık hakları ile temel hak ve özgürlüklere zarar verebilme tehlikesini taşıdığı hatırlanmalıdır. Etkin bir anayasa yargısı mekanizması, halkoylamalarının temel hak ve özgürlükleri ihlal etmesini önleyebilir. Bu bağlamda en etkin önlem temel hak ve özgürlüklerin referandum konusu yapılmasının yasaklanmasıdır. Bundan başka vergi, af kanunları, mali konudaki kanunlar sıkça karşılaşılan referandum yasaklarındandır.

Konu Birliği referandum uygulamalarında evrensel bir kural niteliğindedir. Bu kurala göre seçmenler, birbiri ile konu açısından alakasız meseleleri bir arada oylamaya zorlanmamalıdır.

Karşılaştırmalı siyasal sistemlerde doğrudan demokrasi araçlarının işleyişinin incelenmesinde, halkoylamasını başlatmaya kimin yetkili olduğu kanımızca en önemli değişkeni oluşturmaktadır. Bu çerçevede halkoylamasına konu olan işlemin kabul edilmesini isteyen aktör ile söz konusu halkoylamasını başlatan aktörün aynı olması durumunda söz konusu aktörün ancak kazanacağı durumlarda halkoylaması yoluna başvuracağı kolaylıkla tahmin edilebilir. Aynı şekilde referandumların bir kararı kontrol edici olduğu yani bir kanun değişikliğinin kabul edilmesine karşı olan siyasi aktörler tarafından başlatıldığı durumlarda ise beklentiler, ilgili yasal düzenlemenin reddedilmesi yönünde olacaktır. Bu noktada kontrollü ve kontrolsüz referandum ayrımını hatırlatmak gerekmektedir. Kontrollü referandumlar, başlatma yetkisinin siyasal liderlerin elinde olduğu referandumları, kontrolsüz referandumlar ise halk

vetosu ve azınlık partisinin başlattığı referandumlarda olduğu üzere başlatma yetkisinin muhalefette olduğu referandumları ifade etmek için kullanılmaktadır. Kısaca, incelenen çeşitli örnekler, referandumların kimi zaman temsil organlarının siyasi kararlarına karşı bir veto etkisi yarattığı kimi zaman ise parlamenter yöntemlere alternatif bir yasama aracı olarak kullanıldığını göstermektedir.

Tarihsel süreçte referandumlar, yeni bir anayasanın kabulü veya Avrupa Birliği bütünleşme sürecinde görüldüğü şekliyle bir ülkede temel önemdeki siyasi kararları meşrulaştırma, parlamento içi veya yasama ile yürütme arasındaki görüş ayrılıklarını gidererek uyuşmazlıkları çözme veya parlamento çoğunluğunun aldığı kararlara karşı karşıt güç oluşturma gibi çeşitli işlevleri yerine getirmiştir. Bütün örnekler için geçerli olmak üzere doğrudan demokrasi araçlarının siyasi elitler arasındaki pazarlık sürecinin önemli bir parçasını teşkil ettiğini belirtmemiz gerekmektedir.

Bu çalışma, doğrudan demokrasi araçlarının anayasalarda yer almasının temsil organlarının seçmen eğilimlerine karşı daha duyarlı olacağına dair hipotezi doğrulamaktadır. Bu doğrultuda doğrudan demokrasi araçlarının ‘doğrudan’ ve ‘dolaylı’ olmak üzere iki farklı etkisinden bahsetmek mümkündür. Doğrudan etki, ile seçmenlerin yasa yapım sürecine dahil olarak halkoylamalarında verdikleri oylarla bir yasal düzenlemeye ilişkin nihai kararı vermeleri kastedilmektedir. Dolaylı etki ise doğrudan demokrasi araçlarının anayasal sistemdeki varlığının yasama organlarının, yasama faaliyetlerini seçmenlerin genel eğilimini gözeterek gerçekleştirmeye zorlamasıdır. Doğrudan demokrasi araçlarının siyasal sistemin işleyişindeki kullanım sıklığı arttıkça siyasi aktörler bu araçların varlığını kabullenerek bu araçlara uyum sağlamaktadırlar. Bu nedenle yasama organları, halkoylaması ihtimalini daima göz önünde bulundurarak alacakları kararlarda seçmenlerin genel eğilimini dikkate almaya başlamaktadırlar.

Temsil organlarının seçmenleri genel seçimler dışında da sürekli dikkate almalarına paralel bir biçimde, halk girişimi ve halk vetosu gibi seçmenlerin halk oylaması sürecini başlatmakta söz sahibi oldukları sistemlerde, seçmenler parlamento ile diyalog başlatma

imkânına sahip olmaktadır. Örneğin İsviçre’de, azınlıktaki siyasi görüşler kendilerini sokak gösterileri ile ifade etmek yerine, savundukları siyasi tercihleri halk girişmeleri ve halk vetosu yöntemleri ile gündeme getirebilmiş ve böylece daha barışçıl bir siyasi katılım modeli meydana gelmiştir. Bundan başka halk girişimleri, iktidara gelme amacı gütmeyen ancak, belirli sorunların çözümünü savunan mesele odaklı siyasi hareketlerin de siyasi arenada seslerini duyurmalarını sağlamıştır. Benzer bir şekilde İtalya’da yer alan ilga edici referandum kurumu, parlamentoda azınlıkta olan veya parlamento dışındaki siyasi tercihlerin dile getirilmesi ve parlamento çoğunluğuna dayatılması anlamında etkin bir silah görünümü sergilemektedir. Öte yandan özellikle Amerikan uygulamasında gözlendiği şekliyle, eyaletlerdeki kimi politikacılar, yasama organındaki uzun ve zorlu yasa yapım sürecinden kaçınmak için halk girişimi yöntemini etkin olarak kullanmakta, söz konusu kurum siyasilerin stratejik manipölasyonlarına açık hale gelmektedir. Buna ek olarak halk girişimi, siyasi açıdan organize ve motive olmuş aşırılık yanlısı azınlıkların elinde tehlikeli bir silaha dönüşebilmektedir. Bu nedenle, halk girişimi kurumu kimi durumlarda kontrollü referandum etkisi gösterebilmektedir.

Fransa ve Türkiye örnekleri referanduma başvurma kararının yürütme organının yetkisinde olmasının sakıncalı olduğuna dair önemli veriler sunmaktadır. Bu bağlamda yürütme organlarının referandumları stratejik yöntemlerle kullanma noktasında sistem içindeki diğer aktörlere oranla daha başarılı olduğu hatırlanmalıdır. Referanduma başvurma kararında devlet başkanlarının münhasıran veya takdiri yetkiye sahip olması, parlamento çoğunluğu ile cumhurbaşkanının farklı siyasi partiye mensup olması durumunda cumhurbaşkanının elinde bir çeşit güçlendirilmiş veto yetkisine dönüşecektir. Aksi durumda yani, parlamento çoğunluğu ile cumhurbaşkanının aynı partiden olması halinde ise, durum daha sakıncalı bir hal alacak, cumhurbaşkanı referandum silahını kullanarak istediği bir kanun veya anayasa değişikliğini parlamentodaki uzlaşma sürecinin etrafından dolaşmak suretiyle kabul ettirme olanağına kavuşacaktır.

Parlamento veya seçmen azınlıklarının referandum başlattığı doğrudan demokrasi araçları, hiç şüphesiz çoğunlukçu demokrasi anlayışının etkisi ile iktidardaki basit parlamento

çoğunluğunun kendisini dev aynasında görmesini engelleyen ve azınlıkların ve seçmenlerin varlığını sürekli bir biçimde hatırlatan kurumlar olarak olumlu işlevlere sahiptir. Parlamento azınlığının referandum başlatma yetkisi olan Danimarka örneği bu doğrultuda başarılı bir örnek teşkil etmektedir. Adı geçen kurum nadiren kullanılmış olsa da ana muhalefet partisinin sahip olduğu referandum başlatma yetkisi iktidar partisini tavizler vermeye zorlamaktadır.

İsviçre örneği bir tarafa bırakılacak olursa siyasi partiler, doğrudan demokrasi araçlarının uygulandığı sistemlerin önemli bir bileşenini oluşturmakta, temsil organları ile seçmenler arasında köprü vazifesi görmektedir. Aslında bu durum doğrudan demokrasi araçlarından etkin bir şekilde faydalanmak isteyen çıkar gruplarının, örgütlü bir yapılanmanın varlığına gereksinim duymaları gerçeğinin doğal bir sonucudur. Siyasi partilerin siyasi yaşamdaki örgütlenme ve eşgüdüm sağlamada en başarılı unsurlar olduğu hatırlandığında, siyasi partiler toplumsal ihtiyaçları formüle etme ve toplumsal talepleri temsil organlarının çeşitli kademelerine iletme noktasında aynı temsili demokrasilerde olduğu gibi doğrudan demokrasi uygulamalarında da belirleyici olmaktadır. Siyasi partiler referandumlarda tecrübe kazandıkça, toplumsal talepleri oluşturma, gündem belirleme, propaganda ve seçmen eğitimi noktasında daha başarılı olabilecektir. Bu durum, doğrudan demokrasi araçlarına karşı ileri sürülen kontrolsüz çoğunluğun tiranlığı ve seçmenlerin bilgisizliği gibi sakıncaları giderebilir. Kısaca siyasi partilerin gündemi belirlemede en etkin aktör olduğu ancak nihai kararın seçmenler tarafından verildiği bir sistem, saf temsili parti hükümetlerinin güncel sorunları olan seçmen-parti yabancılaşmasını engelleyebilir ve parti liderlerinin kişiselleşmiş iktidarına karşı bir fren mekanizması oluşturabilir.

Siyasi partilerin aktif rol alması, doğrudan demokrasi karşıtlarının dile getirdiği seçmen yetersizliği sorununa da bir çözüm olarak ileri sürülebilir. Seçmen davranışına ilişkin yapılan çalışmalar, doğrudan demokrasi araçlarına karşı olan düşüncelerin, seçmenlerin bilinçsizce oy verdiği varsayımının doğruluğunu araştırmaya yönelik gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmaların çoğunluğunda seçmenlerin bilgi ve fikir sahibi olmadan oy verdikleri sonucuna ulaşılmaktadır. Gerek halkoylamalarında gerekse genel seçimlerde, seçmenlerin çok az bir bölümü oy vermeden önce kapsamlı bir araştırma ve bilgi edinme faaliyetine girişmektedir. Öte yandan,

seçmen bilgisizliğinin giderilebileceği yönünde iyimser bir yaklaşım sergilemek de mümkündür. Özellikle sağlıklı bir kampanya süreci ve siyasi partilerin seçmen eğitimi ve propaganda aşamasında etkin bir rol alması, seçmen yeterliliğine ilişkin sorunların giderilmesinde büyük önemde katkı sağlamaktadır.

Bu çalışma, doğrudan demokrasi ve temsili demokrasi karşıtlamasının yanlış ve modası geçkin bir yaklaşım olduğunu ve temsili demokrasi ile farklı doğrudan demokrasi araçlarının birleştirildiği çok çeşitli örüntülerin olabileceğini göstermektedir. Betimlemiş olduğumuz her bir yapının kendine has bir takım sorunları olmakla birlikte, doğrudan demokrasi araçları sayesinde daha kaliteli ve yönetilenlerin taleplerine ve siyasi yaşamın gereklerine yanıt veren bir demokrasi oluşturulabilmektedir. Bu doğrultuda, Türkiye gibi temsili demokrasinin sorunlarına çare arandığı noktada doğrudan demokrasi araçlarına başvurulmasında belirli hususlara dikkat etmek gerekir. Öncelikle, referandum kurumu temsil organlarının almış olduğu kararları filtreleme işlevi görmeli, temsil kurumlarının devre dışı bırakıldığı uygulamaların aksine halkın ve siyasi açıdan azınlıkta kalmış çevreler için veto niteliğinde olmalıdır. Bu nedenle, referandumlar siyasi karar alma sürecinde negatif etkiye sahip olmalıdır. Halk girişimlerine gelince, bu kurum seçmenlere gündem belirleme yetkisi veriyor gibi görünse de uygulamada, siyasi açıdan aşırı uçta bulunan ama örgütlü azınlıkların elinde tehlikeli bir silaha dönüşebilir.

Referandum başlatma yetkisi yürütme organının tek başına kullandığı bir yetki olmamalıdır. Referandum başlatma yetkisi yasamaya ilişkin bir yetkidir ve yürütme organına yasamaya ilişkin yetki verilmesi ancak parlamenter sistemin ön gördüğü tıkanıklık giderici önlemlerin ve yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinin öngördüğü dengeler ve denetlemeler sisteminin meşru kıldığı sınırlar çerçevesinde mümkün olabilmektedir. Bu nedenle yürütme organının başının sahip olduğu bu yetki gerek parlamenter gerekse başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde, sırasıyla fesih ve veto yetkisine ek olarak fazladan bir yasama yetkisine dönüşecektir. Yasama ve yürütmenin aynı partiden olması durumunda ise referandumun kontrollü olmasının yarattığı sakınca ikiye katlanarak, parlamenter müzakere yöntemlerinin tamamen saf dışı bırakıldığı ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin büyük ölçüde zedelendiği

uygulamalara yol açabilecektir. Referandumların, otoriter yönetimlerin ve kişisel iktidarın meşrulaştırdığına dair eleştirilerin bu uygulamalar esas alınarak yapıldığı unutulmamalıdır. Bundan başka, doğrudan demokrasi araçlarının uygulamasının her aşamasında yargısal denetim anayasa mahkemesi tarafından gerçekleştirilmeli kampanya, temel hak ve özgürlüklerin korunması, konu birliği gibi hususlar sistemin gerektirdiği hukuksal rejim çerçevesinde yargısal denetime tabi olmalıdır.

Sonuç olarak, doğrudan demokrasi araçları siyaset ve demokrasinin temel sorunlarına evrensel bir çare olmamakla birlikte, buraya kadar yapılan açıklamalar dikkate alınmak kaydıyla, bu araçların kurulu temsil organlarının çözmekte yetersiz kaldığı bazı sorunların çözülmesinde de yararlı kurumlar olduğu açıktır.

KAYNAKÇA

- Adams, William E. Jr. "Pre-Election Anti-Gay Ballot Initiative Challenges: Issues of Electoral Fairness, Majoritarian Tyranny, and Direct Democracy," **Ohio State Law Journal** Vol.55: 583-648, 1984.
- Afonso, Alexandre. "Immigration and Its Impacts in Switzerland," **Mediterranean Quarterly** Fall: 147-166, 2004.
- Amstad, Eduard, **Référendum et Initiative, La loi fédérale sur les Droits politiques**, Saint Gall: Publications de l'Institut suisse de cours administratifs à l'Ecole des Hautes Etudes économiques et sociales de Saint-Gall, 1980.
- Andr Eschet-Schwarz "Political Participation in Swiss Referenda at Federal and Cantonal Levels: 1879-1981 **Political Behavior**, Vol. 11, No. 3 (Sep., 1989), ss. 255-272
- Aoki, Keith. "Direct Democracy, Radical Group Agency, Local Government Law, and Residential Racial Segregation: Some Reflections on Radical and Plural Democracy," **California Western Law Review** Vol 33: 185-204, 1996-1997.
- Arcenaux, Kevin. "Direct Democracy and the Link Between Public Opinion and State Abortion Policy", **State Politics and Policy Quarterly**, Vol.2, No.4, 2002
- Ardant, Philippe. **Institutions politiques & droit constitutionnel**. 17e ed. Paris: L.G.D.J., 2005.
- Arsel, İlhan. **Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları**. Ankara : Basım Evi ve Tarih Belirtilmemiş.

Arx, Nicholas Von. “L’Experience americaine: l’Initiative directe en Californie,” **Sans delais et sans limites ? l’initiative populaire a la croisee des chemins**, Yayına Hazırlayan : Andeas Auer, Bale (e.t.c) :Helbing et Lichtenhahn, 2001.

Aubert, Jean-Francois “Le referendum en Suisse : regles et applications” **Le référendum en Europe : Bilan et Perspectives : Actes du Colloque Organisé les 28-29 Janvier 2000 à la Maison de l’Europe de Paris** Eds.: Francis Hamon ve Olivier Passelecq, Paris [etc.] : L’Harmattan, 2001.

Auer, Andreas, Giorgio Malinverni ve Michel Hottelier. **Droit Constiutionnel Suisse Vol I :l’Etat**. Bern: Staempfli Editions, 2000.

Auer, Andreas. **Le referendum et l’initiative populaire aux Etats-Unis**. Paris : Economica, 1989.

_____ “Le Referendum Constitutionnel,” **Les Origines de la Démocratie Directe en Suisse**. Yayına Hazırlayan: Andreas Auer. Bale: Helbing&Lichtenhahn, 1996.

_____ “Rapport Introductif,” **Le Référendum Européen: Actes du Colloque International de Strasbourg, 21-22 février 1997**. Eds.: Andreas Auer ve Jean-François Flauss. Bruxelles : E. Bruylant, 1997.

_____ “La Souveraienete Populaire et les Limites du Droit d’Initiative,” **Sans Delais et Sans Limites ? l’Initiative Populaire A La Croisee des Chemins**. Yayına Hazırlayan : Andeas Auer. Bale (e.t.c) :Helbing et Lichtenhahn,2001.

_____. “La Democratie Directe Comme Pieuje et Comme Chance pour l’Union Europeenne,” **Etudes en l’Honneur de Giorgio Malinverni Les Droits de l’Homme et la Constitution**, Eds.: Andreas Auer, Alexandre Flügiker ve Michel Hottelier Schulthess.

- Baker, Lynn A. "Direct Democracy and Discrimination: A Public Choice Perspective," **Chicago-Kent-Law Review**, Vol.61: 707-776, 1991.
- Balsom, Denis. "The United Kingdom: Constitutional Pragmatism And The Adoption Of The Referendum," **The Referendum Experience In Europe**, Eds.: Michael Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri. London/New-York: Macmillan/Stjames, 1996.
- Banducci, Susan A. "Direct Legislation: When Is it Used and When Does it Pass? in **Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States** Eds.: Shaun Bowler, Todd Donovan, Caroline J. Tolbert, Columbus : Ohio State University Press, 1998
- _____ "Ideological Consistency in Direct Legislation Voting" in **Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States** Eds.: Shaun Bowler, Todd Donovan, Caroline J. Tolbert, Columbus : Ohio State University Press, 1998
- Barber, Benjamin. **Güçlü Demokrasi : Yeni Bir Çağ İçin Katılımcı Siyaset** İngilizceden Çeviren: Mehmet Beşikçi. İstanbul : Ayrıntı Yayınları, 1995.
- Barczak, Monica. "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America," **Latin American Politics and Society**, 43,3: 37-59
- Beaud, Olivier. **Puissance de l'Etat**. Paris: PUF, 1994.
- Beetham, David. **Legitimation of Power**. London: Macmillan, 1991.
- Bell Junior, Derrick A. "The Referendum: Democracy's Barrier to Racial Equality," **Washington Law Review**, Vol: 54, ss.1-29, 1978.

- Berg, Carsten. "France," **Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe**. Eds.: Bruno Kaufmann ve M. Dane Waters Durham, N.C. : Carolina Academic Press, 2004.
- Berger, Adolf. **Encyclopedic Dictionary of Roman Law**. Union, N.J.: Lawbook Exchange, 2004.
- Bobbio, Norberto. **Democracy and Dictatorship: The Nature and Limits of State Power**; İtalyanca'dan İngilizce'ye çeviren Peter Kennealy. Cambridge : Polity Press, 1989.
- Boehmke Frederick .J "The Effect of Direct Democracy on the Size and Diversity of State Interest Group Populations," **The Journal of Politics**, Vol. 64, No 3: 827-844, 2002.
- Bogdanor, Vernon "Western Europe," **Referendums Around The World: The Growing Use Of Direct Democracy**. Eds.: David Butler ve Austin Ranney, New York:Macmillan, 1994.
- Bohnet Iris ve Bruno S Frey. "Direct Democratic Rules and the Role of Discussion" **KYKLOS**, Vol.47, Fasc. 3: 341-354, 1994.
- Borgeaud, Charles. **Adoption and Amendment of Constitutions in Europe and America**. Fransızca'dan İngilizce'ye Çeviren: Charles D. Hazen, Littleton, Colo.: Rothman F.B., (1895), 1989.
- Bortwick, R.L. "What has Happened to the Sovereignty of Parliament?," **Reclaiming Sovereignty**, Eds.: Laura Brace ve John Hoffman London: Pinter,1997.

Brady, Henry E ve Cynthia S. Kaplan. “Eastern Europe and the Former Soviet Union,”
Eds.: David Butler ve Austin Ranney **Referendums Around The World : The
Growing Use Of Direct Democracy**. New York: Macmillan, 1994

Braunstein, Richard. **Initiative and Referendum Voting: Governing Through Direct
Democracy in the United States**. New York, NY, USA: LFB Scholarly Publishing
LLC, 2004.

Bryde, Brun-Otto. “Le Peuple Europeen and the European People,” **Référendum
européen : Actes du Colloque International de Strasbourg, 21-22 février 1997**
Eds. : Andreas Auer ve Jean-François Flauss. Bruxelles : E. Bruylant. 1997.

Budge, Ian. **The New Challenge of Direct Democracy**. Cambridge (e.t.c): Polity
Press,1996.

Butler, David ve Austin Ranney . “Practice,” **Referendums Around the World: The
Growing Use of Direct Democracy**. Eds.: David Butler and Austin Ranney. New
York:Macmillan, 1994.

Butler, David ve Austin Ranney, “Theory,” **Referendums Around the World: The
Growing Use of Direct Democracy**. Eds.: David Butler and Austin Ranney. New
York:Macmillan, 1994.

Butler, David. “The World Experience,”**The Referendum Device**. Ed.: Austin Ranney.
Washington, London: American Enterprise Institute for Public Policy Research,
1981

_____.“Referendums in Europe” in **Le référendum en Europe : Bilan et
Perspectives : Actes du Colloque Organisé les 28-29 Janvier 2000 à la Maison**

de l'Europe de Paris Eds.: Francis Hamon ve Olivier Passelecq, Paris [etc.] : L'Harmattan, 2001 ss. 60-73

Carcassonne, Guy. **La Constitution**. 8th Ed. Paris : Éditions du Seuil, 2007.

Carline, Paul. "Britain," in **Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe**. Eds.: Bruno Kaufmann ve M. Dane Waters Durham, N.C. : Carolina Academic Press, 2004 ss. 39-44.

Cohen, Joshua ve Charles Sabe. "Directly-Deliberative Polyarchy," **European Law Journal** Vol.3, No.4: 313-342, 1997.

Conac, Gerard. "L'Article 11, " **La Constitution de la Republique Française** 2e Ed. Eds.: François Luchaire ve Gerard Conac Paris:Economica, 1986

Conlin, Dina E. "The Ballot Initiative in Massachussetts: The Fallacy of Direct Democracy," **Suffolk University Law Review**, Vol.37:1087-1107, 2004.

Cronin, Thomas E. **Direct Democracy: The Politics of Initiative Referendum and Recall**. Cambridge (e.t.c): Harvard University Press, 1999.

Darcy, R. ve Michael Laver. "Referendum Dynamics and the Irish Divorce Amendment," **The Public Opinion Quarterly**. Vol. 54, No. 1:1-20, Spring, 1990.

Delley, Jean-Daniel. "L'Initiative Populaire Dans le Procesus Decision," **Sans Delais et Sans Limites ? A La Croisee des Chemins**, Yayina Hazırlayan : Andeas Auer , Bale (e.t.c) :Helbing et Lichtenhahn,2001.

Denquin, Jean Marie. "Referendums Consultatifs," **Pouvoirs** No .77:79-93, 1996.

_____ “L’Impact du Referendum sur la Vie Politique” **Le référendum en Europe : Bilan et Perspectives : Actes du Colloque Organisé les 28-29 Janvier 2000 à la Maison de l’Europe de Paris** Eds.: Francis Hamon ve Olivier Passelecq, Paris [etc.] : L’Harmattan, 2001.

Deszo, Marta. “Plebiscites and Referendums,” **Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience**. Eds.: Andreas Auer ve Michael Bützer Aldershot (e.t.c): Ashgate, 2001.

Dobelle, Jean-François. “Référendum et droit à l’autodétermination,” **Pouvoirs**. no :77, 1996.

Donovan, Todd ve Shaun Bowler. “An Overview of Direct Democracy in the American States,” **Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States**. Eds.: Shaun Bowler, Todd Donovan, Caroline J. Tolbert, Columbus : Ohio State University Press, 1998. ss. 1-21.

Donovan, Todd ve Shaun Bowler. “Direct Democracy and Minority Rights: An Extension,” **American Journal of Political Science** Vol.42, No.3: 1020-1024, July 1998.

Donovan, Todd, Shaun Bowler, David. Mc Cuan, ve Fernandez Ken. “Contending Players and Strategies: Opposition Advantages in Initiative Campaigns,” **Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States** Eds.: Shaun Bowler, Todd Donovan, Caroline J. Tolbert, Columbus : Ohio State University Press, 1998.

Downey, Rachel, Michelle Hargrove ve Vanessa Locklin. “A Survey of the Single Subject Rule as Applied to Statewide Initiatives,” **Journal of Contemporary Legal Issues** Vol 13: 579-627, 2004.

Downs, William M. “Election Report, Denmark’s Referandum on Euro: The Mouse that Roared Again,” **West European Politics** Vol.24 No.1:222-226, January 2001.

Dugard, John ve David Raic, “The Role of Recognition in the Law and Practice of Secession,” Ed.: Marcelo G.Kohen **Secession: International Law Perspectives**. Cambridge (e.t.c): Cambridge University Press, 2006.

Duguit, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel t. 2. La théorie générale de l'etat**, 3e éd. Paris : E. de Boccard, 1927-1930

Duverger, Maurice. **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**. Paris : Presses Universitaires de France, 1973.

Easton, David. “An Approach to the Analysis of Political Systems” **World Politics** Vol. 9, No. 3: 383-400, Apr. 1957.

Erdoğan Mustafa, **Anayasa Hukuku**, 5. Bası, Ankara:Orion, 2009.

Ergül, Ozan. **Yeni Kurumsalçı Yaklaşımla Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi**. Ankara: Adalet, 2007.

Erne, Roland. “Italy,” in **Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe**. Eds.:Bruno Kaufmann ve M. Dane Waters Durham, N.C. : Carolina Academic Press, 2004 ss. 73-77

Ernout A. ve Meille A. **Dictionnaire etymologique de la langue latine : Histoire des mots** . 4. Basım, Paris: Klincksieck, 1967.

Eroğul, Cem. **Anayasayı Değiştirme Sorunu: Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi**. Ankara:Sevinç Matbaası, 1974.

- Eule, Julian N. "Judicial Review of Direct Democracy," **Yale Law Journal** Vol.99: 1503-1589, 1989-1990.
- Even, Jeffrey T. "Direct Democracy in Washington: A Discourse on the Peoples' Powers of Initiative and Referendum," **Gonzaga Law Review** Vol.32: 247-290, 1996-1997.
- Fabbrini, Sergio "Has Italy Rejected the Referendum Path to Change? The Failed Referenda of May 2000," **Journal of Modern Italian Studies** 6, 1: 38-56, 2001.
- Fallon, Richard H Jr. "Legitimacy and the Constitution," **Harvard Law Review** No.118, Vol.6 :1787-1853, April 2005.
- Farley, Lawrence T. **Plebiscites and Sovereignty: The Crisis of Political Illegitimacy.** Westview Press: London 1986.
- Farrell, Michael J. "The Judiciary and Popular Democracy : Should Courts Review Ballot Measures Prior to Elections?," **Fordham Law Review**, Vol.53: 919-935 1984-1985.
- Finer, Herman **The Theory And Practice of Modern Government**, 4th ed. London: Methuen, 1961.
- Fischer, James M. "Ballot Propositions: The Challenge of Direct Democracy to State Constitutional Jurisprudence," **Hastings Constitutional Law Quarterly**, Vol.11:.43-89, 1983-1984.
- Flamang, Jannet A. "Democracy: Direct Representative and Deliberative," **Santa Clara Law Review** 1085-1091, 2000-2001.

Freire, Andre ve Michael A Baum. “1998 Portugese Referendums Explaining the Results and Speculating on the Future of Direct Democracy in Portugal,” **PJSS** 2, (1):5 -19, 2003.

Frey, Bruno S. Lorenz Goette. “Does the Popular Vote Destroy Civil Rights?,” **American Journal of Political Science** Vol.42, No.4:1343-1348, October 1998.

Friedrich, Carl J. **Constitutional Government and Democracy : Theory and Practice In Europe and America.** Boston, Mass.: Ginn, 1950.

Gallagher, Michael. “Ireland: Referendum As A Conservative Device,” **The Referendum Experience In Europe.** Eds.: Michael,Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri, London/New-York: Macmillan/Stjames, 1996.

“The Referendum in Europe,” **Le référendum européen : Actes du Colloque International de Strasbourg, 21-22 février 1997.** Eds. : Andreas Auer ve Jean-François Flauss Bruxelles : E. Bruylant. 1997.

Galligan, Brian “Amending Constitutions Through the Referendum Device,” **Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns.** Eds.: Matthew Mendelsohn and Andrew Parkin, Houndmills: Palgrave, 2001.

Gamble, Barbara S. “Putting Civil Rights to a Popular Vote,” **American Journal of Political Science** Vol. 41, No.1: 245-269, Jan 1997.

Garvin, Brian. “Social Change and Moral Politics:the Irish Constitutional Referendum 1983,” **Political Studies** XXXIV: 61-81, 1986.

Gassman, Seth. "Direct Democracy as Cultural Dispute Resolution: The Missing Egalitarianism of Cultural Entrenchment," **NYU Journal of Legislation of Public Policy** Vol.6:525-559, 2002-2003.

Gay, Oonagh. "Referendum: Recent Developments: Research Paper" **www.parliament.uk/commons/lib/research/rp99/rp99-030.pdf**

Gawenda, Jerzy August Boleslaw. **Le Plébiscite en Droit International.** Fribourg :Imprimerie St. Paul, 1946.

Gebethner, Stanislaw. "Subject Matters of Popular Votes in Eastern and Central Europe," **Direct Democracy: Eastern and Central European Experience.** Eds.:Andreas Auer ve Michael Bützer, Aldershot (e.t.c): Ashgate, 2001.

Gerber Elisabeth R. ve Simon Hug, "Legislative Response to Direct Legislation," **Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns.** Eds.: Matthew Mendelsohn ve Andrew Parkin Houndmills Palgrave, 2001.

Gerber, Elisabeth R. "Pressing Legislatures through the Use of Initiatives: Two Forms of Indirect Influence," **Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States.** Eds.: Shaun Bowler, Todd Donovan, Caroline J. Tolbert, Columbus : Ohio State University Press, 1998.

Gillette, Clayton B. "Direct Democracy and Debt," **Contemporary Legal Issues.** Vol.13: 365-409, 2003-2004.

Gönenç, Levent **Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries,** Hague : M. Nijhoff, 2002.

_____ “ “Türkiye’de Hükümet Sistemi” Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu,” **Baskanlık Sistemi**. Ed.: Teoman Ergül. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005.

_____ “Siyasi İktidar Kavramı Bağlamında Anayasa Çalışmaları İçin bir Kavramsal Çerçeve Önerisi,” **AÜFD** 56,3:145-168, (2007)

Gözler Kemal, **Kurucu İktidar**, Bursa: Ekin, 1998.

_____ **Pouvoir Constituant**, Bursa: Ekin 1999.

_____ **Anayasa Hukukuna Giriş : Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku**. 14. Baskı. Bursa: Ekin, 2009.

Gözübüyük, A. Şeref. **Anayasa Hukuku : Anayasa Metni ve 11. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**. 14. bs. Ankara: Turhan Kitabevi, 2006.

Greenberg, Donald S. “The Scope of the Initiative and Referendum in California,” **California Law Review** Vol.54: 1717-1748, 1966.

Grewe, Constance. “La Contribution de l’Europe A l’Idée et A La Consécration de la Démocratie Directe,” **Le Référendum Européen : Actes du Colloque International de Strasbourg 21-22 février 1997** Eds. : Andreas Auer ve Jean-François Flauss. Bruxelles : E. Bruylant, 1997.

Griesel, Etienne. **Initiative et Référendum Populaires : Traité de la Démocratie Semi-Directe en Droit Suisse**. Berne: Staempfli Editions, 2004.

Gülsoy, Mehmet Tevfik. **Özgürlüklerin Korunmasında Anayasa Yargısının Yeri ve Meşruluğu**. Ankara : Yetkin Yayınları, 2007.

Habermas, Jürgen. **Legitimation Crisis**. Almanca'dan İngilizce'ye Çeviren: Thomas McCarthy, Boston: Beacon Press, 1975.

_____. **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy**. Almanca'dan İngilizce'ye Çeviren: William Rehg, Cambridge, Mass: MIT-Press, 1996.

Hague, Rod. Martin Harrop and Shaun Breslin. **Comparative Government and Politics: An Introduction**. Third Edition. Hampshire: The Macmillan Press Ltd, 1992.

Haider-Markel Donald P., Alana Querze ve Lindaman Kara. "Lose, Win, or Draw? A Reexamination of Direct Democracy and Minority Rights," **Political Research Quarterly**. Vol.50, No.2: 304-314, June 2007.

Hajnal, Zoltan L, Elisabeth R.Gerber ve Hugh Louch, "Minorities and Direct Legislation: Evidence from California Ballot Proposition Elections," **The Journal of Politics**. Vol. 64, No.1: 154-177, February 2002.

Hakyemez, Yusuf Şevki. **Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı** Ankara : Seçkin, 2004.

_____. **Hukuk ve Siyaset Ekseninde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve İnsan Hakları Anlayışı : Türk Anayasa Mahkemesinin İşlevi, İnsan Hakları Anlayışı ve Oluşumu Üzerine Bir İnceleme**, Ankara : Yetkin Yayınları, 2009

Hamilton Alexander, "The Federalist No:22" **The Federalist Papers** Westminster, MD, USA: Bantam Dell Publishing Group, (1787-1788), 1982.

Hamilton, Marci A. "Direct Democracy and the Protestant Ethic," **Journal of Contemporary Legal Issues**. Vol.13: 411-457, 2003-2004.

Hamon, Francis. **Le référendum: étude comparative**, Paris :LGDJ, 1995.

_____ "Le contrôle du référendum," **Le référendum en Europe : Bilan et perspectives : Actes du colloque organisé les 28-29 janvier 2000 à la maison de l'Europe de Paris**. Eds.: Francis Hamon ve Olivier Passelecq, Paris (etc.) : L'Harmattan, 2001

Hamon, Francis ve Michel Troper. **Droit constitutionnel**, 29e ed. Paris: L.G.D.J., 2005.

Harris, Phil Lock Andrew ve O'Shaughnessy, Nicholas "Measuring the Effect of Political Advertising and the Case of the 1995 Irish Divorce Referendum," **Marketing Intelligence and Planning** 17/6 1999, 272-279.

He, Baogang. "Referenda as Solution to the National-Identity Boundary Question: An Empirical Critique of the Theoretical Literature," **Alternatives**, 27: 67-97, 2002.

Heriot, Gail "Symposium on Direct Democracy: Introduction," **Journal of Contemporary Legal Issues**. Vol.13: 313-315, 2004.

Hirsch, Alan "Direct Democracy and Civic Maturation," **Hastings Constitutional Law Quarterly** Vol. 29, 2001-2002.

Holman Craig B. ve Stern, Robert “Judicial Review of Ballot Initiatives: The Changing Role of State and Federal Courts,” **Loyola of Los Angeles Law Review** Vol.31:1239-1266, 1997-1998.

Hsiao, Douglas H. “Invisible Cities: The Constitutional Status of Direct Democracy in a Democratic Republic,” **Duke Law Journal** Vol.41: 1267-1310, 1991-1992.

İba, Şeref. **Anayasa ve Siyasal Kurumlar** : (100 soruda) Ankara : Turhan Kitabevi, 2006.

Johnson, Nevil. “Types of Referendum” **The Referendum Device**. Ed.: Austin Ranney. Washington London: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

Kaboğlu, İbrahim Ö. **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**. Güncelleşmiş ve Genişletilmiş 4. Baskı. İstanbul: Legal, 2009.

Kang, Michael S. “Democratizing Direct Democracy: Restoring Voter Competence Through Heuristic Cues and “Disclosure Plus,” ” **UCLA Law Review** Vol.50: 1141-1188, 2002-2003.

Kapani. Münci **Kamu Hürriyetleri**, 7. Baskı, Ankara : Yetkin, 1993

_____ **Politika Bilimine Giriş**, 16. Basım, Ankara-İstanbul: Bilgi Yayınevi 2004

Kaufmannn Bruno, Rolf Büchi ve Nadja Braun. **Guide to Direct Democracy In Switzerland and Beyond**. Bern:Rub Graf-Lehmann, 2007.

Kaufman, Stephen J. “Direct Democracy Reform,” **Administrative Law Review**, Vol.56: 875-879, 2004.

Kızılyürek Niyazi, **Doğmamış Bir Devletin Tarihi: Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti.** İstanbul: İletişim, 2005

Kjaerulff-Schmidt, Steffen. “Denmark,” in **Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe.** Eds.: Bruno Kaufmann ve M. Dane Waters Durham, N.C. : Carolina Academic Press, 2004 ss. 51-54

Kobach, Kris W. “Switzerland,” **Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy.** Eds.: David Butler and Austin Ranney. New York: Macmillan, 1994.

Kriesi, Hans Peter. **Le Systeme politique de la Suisse.** Paris: Economica, 1995.

_____ “How Citizens Decide in Direct-Democratic Votes: Experiences From Switzerland,” **Portuguese Journal of Social Science.** Vol. 3 No. 1: 3-13, 2004.

Kubalı, H. N. **Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler.** İstanbul: Kutulmuş Matbaası, 1971

Lane, Jan-Erik ve Ersson, Svante. **The New Institutional Politics: Performance and Outcomes.** London : Routledge, 2000.

Lane, Jan-Erik. **Constitutions and Political Theory.** Manchester : Manchester University Press, 1996.

Lane, Eric. “Men Are Not Angels The Realpolitik of Direct Democracy and What We Can Do About It?,” **Williamette Law Review** Vol. 34: 579-608, Summer / Fall, 1998.

- Laponce, J.A. “National Self-determination and Referendums: The Case for Territorial Revisionism,” **Nationalism and Ethnic Politics** Vol.7, No.2:33-56, 2001.
- Lauvaux, Philippe. **Les grandes démocraties contemporaines** 3e éd., Paris: Presses Universitaires de France, 2004.
- Le Duc, Lawrence. **The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective** Peterborough, Ont.: Broadview Press, 2003.
- Lijphart, Arend. **Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. New Haven : Yale University Press, 1999.
- Lipset, Seymour Martin. “Social Conflict, Legitimacy and Democracy,” **Legitimacy and the State**. Ed.: William Connolly. New York : New York University Press, 1984,
- Lipson, Leslie. **Siyasetin Temel Sorunları**. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1997
- Lorch Robert Stuart , **State and Local Politics: The Great Enlargement**, 4. Baskı Prentice Hall Inc. Englewood Cliffs, New Jersey, 1992
- Lowenstein, Daniel H. “California Initiatives and the Single Subject Rule,” **UCLA Law Review** 30 1982-1983.936-975
- Lund, Nelson. “Rousseau and Direct Democracy (With a Note on the Supreme Court’s Term Limits Decision),” **Journal of Contemporary Legal Issues** 2003-2004: 459-510.
- Macridis, Roy C. **Modern Political Regimes: Patterns and Institutions**. Glenview, Ill. : Scott, Foresman and Co., 1986.

Magleby, David B. **Direct Legislation**, Johns Hopkins University Press, 1984.

_____. "Direct Legislation in American States," **Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy**. Eds.: David Butler and Austin Ranney. New York:Macmillan, 1994.

Magleby, David. B. "Governing by initiative. Let the voters decide? An Assessment of the Initiative and Referendum Process," **University of Colorado Law Review** No 66 :13-158, 1995.

McCormick, John P. "Review: Habermas' Discourse Theory of Law: Bridging Anglo-American and Continental Legal Traditions?", **The Modern Law Review**, Vol. 60, No. 5:734-743, 1997.

Mendelshon, Matthew ve Andrew Parkin. "Introduction," **Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns**. Eds.: Matthew Mendelsohn ve Andrew Parkin. Houndmills: Palgrave, 2001.

Michelman, Frank I. ""Protecting the People from Themselves" or How Direct Can Democracy Be?," **UCLA Law Review** Vol. 45:1717-1732, 1997-1998.

Modershon, Jennifer. "Constitutional Law-First Amendment Rights of Direct Democracy Participants versus the State's Interest in Regulating the Election Process.Buckley v American Constiitutional Law Foundation INc.," **UALR Law Review** Vol.22: 105-123, 2000.

Moller, Luise Pape. "Moving Away from the Ideal. The Rational Use of Referendums in the Baltic States," **Scandinavian Political Studies** Vol.25, No.3: 281-293, 2002.

Morel, Laurence. “France:Towards a Less Controversial Use of the Referendum?,” **The Referendum Experience In Europe**, Eds.: Michael Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri. London/New-York: Macmillan/Stjames, 1996.

_____ “The Rise of Government Initiated Referendums,” **Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns** Eds.: Matthew Mendelsohn ve Andrew Parkin, Houndmills: Palgrave, 2001.

Onar, Erdal. **1982 Anayasasına Göre Anayasayı Değiştirme Sorunu**. Ankara, 1993(Basımevi Belirtilmemiş)

Özbudun, Ergun. **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**, İstanbul: Bilgi Yayınevi, 1993.

_____ **Türk Anayasa Hukuku**, 8.Baskı, Ankara:Yetkin, 2004.

Pak, Mihui. The Counter-Majoritarian in Focus: Judicial Review of Initiatives,” **Colombia Journal of Law and Social Problems** Vol.32: 237-273, 1998-1999.

Papadopoulos, Yannis. **Démocratie directe**. Paris : Economica, 1998.

Parla, Taha. **Türkiye’de Anayasalar**. 3. Baskı, İstanbul: İletişim, 2002.

Pateman Carole, “Participation and Democratic Theory” **The Democracy Sourcebook**. Eds.: Robert Dahl, Ian Shapiro, ve José Antonio Cheibub, Cambridge, Mass. : MIT Press, c2003.

Pavia, Marie-Lucie “Le référendum du 6 Novembre 1988,” **RDP** , 1697-1734, 1989.

Persily, Nathaniel A. "The Peculiar Geography of Direct Democracy: Why the Initiative, Referendum and Recall Developed in the American West?," **Michigan Law & Policy Review** Vol.2:11-41, 1997.

Preuss, Ulrich K. "Constitutional Powermaking for the New Polity: Some Deliberations on the Relations Between Constituent Power and the Constitution," Ed.: Michel Rosenfeld **Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy: Theoretical Perspectives** ss.143-164.

Qvortrup, Matt A. "How to Lose a Referandum: The Danish Plebiscite on the Euro," **The Political Quarterly**, 190-196, 2001.

_____. **Comparative Study of Referendums: Government by the People.**
2nd edition, Manchester: Manchester University Press, 2005.

Raskin, Jamin B. "Direct Democracy, Corporate Power and Judicial Review of Popularly-Enacted Campaign Finance Reform," **Annual Survey of American Law**, 393-412, 1996.

Rasmussen, Hjalte. "Propos non conformistes sur les référendums nationaux d'integration européenne," **Le référendum européen : Actes du colloque international de Strasbourg, 21-22 février 1997.** Eds. : Andreas Auer ve Jean-François Flauss
Bruxelles : E. Bruylant. 1997.

Ray, Steven W. "The California Initiative Process: The Demise of the Single-Subject Rule," **Pacific Law Journal** Vol.14:1095-1111, 1983.

Rideau, Joel, "Les référendums nationaux dans le contexte de l'integration européenne," **Le référendum européen : Actes du colloque international de**

Strasbourg, 21-22 février 1997. Eds. : Andreas Auer ve Jean-François Flauss
Bruxelles : E. Bruylant. 1997.

Rosenfeld, “Michel The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy”
Southern California Law Review 2001 Vol. 74 ss. 1307-1352

Rourke, John T, Richard P Hiskes ve Cyrus Ernesto Zirakzadeh. **Direct Democracy and International Politics: Deciding International Issues Through Referendums.**
London: Lynne Rienner Publ., 1992.

Ruin, Olof. “Sweden: The Referendum as An Instrument for Defusing Political Issues,”
The Referendum Experience In Europe. Eds.: Michael Gallagher ve Pier
Vincenzo Uleri, London/New-York: Macmillan/Stjames, 1996.

Ruppen, Paul “Switzerland,” in **Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe.** Eds.: Bruno Kaufmann ve
M. Dane Waters Durham, N.C. : Carolina Academic Press, 2004 ss.118-122

Sartori, Giovanni. **Demokrasi Kuramı.** çeviren Deniz Baykal. Ankara: Siyasi İlimler Türk
Derneği, 1977.

_____.**Demokrasi Teorisine Geri Dönüş.** çevirenler Tunçer Karamustafaoğlu ve
Mehmet Turhan. Ankara : Türk Demokrasi Vakfı, 1993.

Saward Michael, “Democratic Theory and Indices of Democratisation,” **Defining and Measuring Democracy** Ed.: David Beetham. London : SAGE Publications, 1994.

Sarıca, Murat **100 Soruda Siyasi Düşünce Tarihi**, 4. bs İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1983

Schain, Martin A. “Politics in France” **Comparative Politics Today : A World View**
Gabriel A.Almond, G.Bingham Powell, Jr, Kaare Strom ve Russel J. Dalton 8th ed.
New York : Pearson/Longman, 2004.

Schwarze, Jürgen “The Birth of a European Constitutional Order,” **The Birth Of A European Constitutional Order : The Interaction Of National And European Constitutional Law**. Ed.:Jürgen Schwarze . Baden-Baden : Nomos, 2001.

Schmidt, Manfred G. “Political Performance and Types of Democracy: Findings From Comparative Studies,” **European Journal of Political Research**, Vol. 41: 147–163, 2002.

_____. **Demokrasi Kuramlarına Giriş**. Almandan Çeviren : Emin Köktaş.
Ankara: Vadi, 2002.

Schumpeter, Joseph A. **Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi**; 2. bası, çeviri Hasan İlhan.
Ankara : Alter, 2007.

Shugart, Matthew Soberg ve Carey, John M. **Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge : Cambridge University, 1992

Sinnot, Richard “Cleavages, Parties and Referendums: Relationships Between Representative and Direct Democracy in the Republic of Ireland,” **European Journal of Political Research**, 41:811-826, 2002.

Smith Daniel A. ve Caroline Tolbert, “The Instrumental and Educative Effects of Ballot Measures: Research on Direct Democracy in the American States,” **State Politics and Policy Quarterly**, Vol.7, No.4: 416-445, 2007.

Smith, GW. "Political Obligation," **The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought**.
Ed.: David Miller (advisory editors Janet Coleman, William Connolly, Alan Ryan.)
Oxford : Blackwell, 1991.

Stanley, John. "Social Contract," **The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought**.
Ed.: David Miller (advisory editors Janet Coleman, William Connolly, Alan Ryan.)
Oxford : Blackwell, 1991.

Sodaro, Michael J. "Chapter 8: Democracy What is It?," **Comparative Politics**. Michael
J. Sodaro, Nathan J. Brown vd. Katkılıyla, Boston : McGraw-Hill, 2001.

Stefanini, Marthe Fatin-Rouge. **Le controle du référendum par la justice
constitutionnelle**. Paris:Economica, 2004.

Suksi, Markku. **Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and
Practices of the Referendum**. Dordrecht(e.t.c): Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

_____. "Finland: Referendum as a Dormant Feature," in **The Referendum
Experience In Europe**, Eds.: Michael,Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri,
London/New-York: Macmillan/Stjames. 1996.

Sunstein, Cass R. **Designing Democracy: What Consitutions Do?** Oxford (e.t.c.): Oxford
University Press, 2001.

Sutela, Marja. Comparative Aspects of Local Direct Democracy : The Municipal
Referendum in Finland, Sweden, Germany and Switzerland," **European Public
Law** Vol.7, Issue 4: 651-670, 2001.

Svensonn Palle, "Denmark: The Referendum as Minority Protection," **The Referendum Experience In Europe**. Eds.: Michael Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri, London/New-York: Macmillan/Stjames. 1996.

Şahbaz, İbrahim. **Yarı Doğrudan Demokrasi Kurumu Olarak Referandum ve Türkiye**. Ankara: Yetkin Yayınları, 2006.

Taeffe, Dolares. "Ireland," in **Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe**. Eds.: Bruno Kaufmann ve M. Dane Waters Durham, N.C. : Carolina Academic Press, 2004 ss. 70-73

Tanör, Bülent. **Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri**, 10. Baskı İstanbul YKY, 2004.

Tanör, Bülent ve Necmi Yüzbaşıoğlu. **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**. 2. Bası, İstanbul:YKY, 2001.

Teziç, Erdoğan. **Anayasa Hukuku**. 13.Bası. İstanbul:Beta, 2009.

The Barnhart Concise Dictionary of Etymology Ed. Robert K. Barnhart, 1st Ed. (New York: Harpercollins, 1995)

Tolbert, Caroline, J. Ramona S. Mc Neal, Smith Daniel A. "Enhancing Civic Engagement: The Effect of Direct Democracy on Political articipation and Knowledge," **State Politics and Policy Quarterly** Vol.3 No.1: 23-41, Spring 2003.

Tolbert, Caroline, J., Lowenstein, Daniel H. ve Donovan, Todd "Election Law and Rules for Using Initiatives" , in **Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States**. Eds.: Shaun Bowler, Todd Donovan, Caroline J. Tolbert, Columbus : Ohio State University Press, 1998. ss 27-54.

Tolbert, Caroline, J. “ Changing Rules for State Legislatures: Direct Democracy and Governance Policies”, in **Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States** Eds.: Shaun Bowler, Todd Donovan, Caroline J. Tolbert, Columbus: Ohio State University Press, 1998 ss.171-190

_____ “Direct Democracy and Institutional Realignment in the American States,” **Political Science Quarterly**, Vol.118, No.3: 2003, 467-489.

Touraine Alain, **Demokrasi Nedir?**. Çeviren: Olcay Kunal, İstanbul: YKY, (1997) 2004.

Turhan, Mehmet. **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**. Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989.

Trechsel, Alexandre H. ve Kriesi, Hanspeter. "Switzerland: The Referendum And Initiative as a Centerpiece of The Political System,” **The Referendum Experience in Europe** Eds.:Michael Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri, London/New-York: Macmillan/Stjames, 1996.

Trechsel Alexander H. ve Esposito, Fredric “Why Plebiscite? A Critique of a Nebulous Concept, ”**Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience**. Eds.: Andreas Auer ve Michael Bützer (Aldershot [e.t.c]: Ashgate, 2001.

Tüzel, Sadık. **Esas Teşkilât Hukuku**. 2. bs. İzmir: İzmir İktisadî ve Ticarî İlimler Akademisi, 1960.

Uleri, Pier Vincenzo. “Italy: Referendums and Initiatives from the Origins to the Crisis of s Democratic Regime,” **The Referendum Experience in Europe** Eds.:Michael Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri, London/New-York: Macmillan/Stjames, 1996.

_____.“Introduction,”**The Referendum Experience in Europe.**
Eds.:Michael Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri. London/New-York:
Macmillan/Stjames,1996.

_____.“On Referendum Voting in Italy: YES,NO or Non-Vote? How Italian
Parties Learned to Control Referendums,” **European Journal of Political
Research** Vol.41: ss. 863-883, 2002.

Umur, Ziya. **Roma Hukuku.** İstanbul: Fakülteler Matbaası,1979.

Walker, Mark Clarence. **Strategic Use of Referendums : Power, Legitimacy and
Democracy.** Gordonsville, VA, USA: Palgrave Macmillan, 2003.

Wambaugh, Sarah. **Plebiscites Since The World War: With a Collection of Official
Documents.** Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1933.

Weber, Max **Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology;** çevirenler
Ephraim Fischhoff vd.; Eds.: Guenther Roth and Claus Wittich. Vol: I. Berkeley,
Calif. : University of California Press, 1978.

Wheare K.C, **Modern Anayasalar.** çeviren Mehmet Turhan. 2. baskı İstanbul : Değişim
Yayınları, 1985.

White Stephen ve Hill Ronald J. “Russia, The Former Soviet Union and Eastern Europe:
The Referendum as a Flexible Political Instrument”, **The Referendum Experience
In Europe.** Eds.:Michael Gallagher ve Pier Vincenzo Uleri, London/New-York:
Macmillan/Stjames, 1996.

Williams, George ve Chin, Geraldine. “‘The Failure of Citizens’ Initiated Referanda Proposals in Australia: New Directions for Popular Participation?,’” **Australian Journal of Political Science** Vol.35, No.1: 27-48, 2000.

Wyller, Thomas Chr. “Norway: Six Exceptions to the Rule,” Eds.: Michael Gallagher ve Piervincenzo Uleri. **The Referendum Experience In Europe**. London/New-York, Macmillan/Stjames, 1996.

Yazıcı, Serap. **Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye : Seçkinlikten Toplum Sözleşmesine** İstanbul : İstanbul Bilgi Üniversitesi, 2009.

Yücel, Bülent. **Parlamente Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Modeli**. Ankara:Adalet, 2009.

Zimmerman, Joseph F. **The Initiative : Citizen Law-Making**, Westport, Conn. : Praeger, 1999

Zoller, Elisabeth. **Droit constiutionnel**. 2^e édition, Paris:PUF, 1999.