



TÜRK İDARİ ARAŞTIRMALAR VAKFI

Yirmi Birinci Yüzyılda

YÖNETİM

EDİTÖR
KORALTAY NİTAS
VALİ

21. Yüzyılda Yönetim

Editör
Koraltay NİTAS
Vali

Ankara-2003

TÜRK İDARİ ARAŞTIRMALAR VAKFI

Yayın No: 2

e-posta: strateji@icisleri.gov.tr

Tel : 0 312 419 89 84 – 85

Faks : 0 312 419 89 86

ISBN: 975-585 366 9

Ağustos 2003

©Her hakkı saklıdır. Eserde yer alan görüş ve düşünceler yazarların kendi kişisel görüşleri olup hiçbir şekilde Strateji Merkezi Başkanlığı veya İçişleri Bakanlığının görüşlerini ifade etmez. Eserde yer alan bilgiler sadece referans verilerek kullanılabilir.

Önsöz

Yönetim anlayışı alanında sürekli olarak dönüşümler geçiren bir dünyada yaşamaktayız. Gelecekte bu dönüşümlerin sona ereceği ve bütün toplumların 'ideal' olarak adlandırılabilen bir yönetim tarzını benimseyeceği bir günün var olmayacağı da bilinmektedir. Çünkü toplumlar, aynen kendisini oluşturan bireyler gibi 'yaşayan' ve 'tekâmül eden' varlıklardır.

Her yönetim sisteminin diğerlerinden alabileceği dersler ve örnek uygulamaları vardır. Özellikle iletişim ve ulaşım imkânlarının büyük gelişme gösterdiği günümüz dünyasında, toplumların birbirleriyle olan etkileşimleri daha yüksek düzeylere ulaşmıştır. Ortak aklın ürünü olan bazı değerler, devletlerin münferit yönetim ve siyaset tarzından bağımsız olarak evrensel kültürde yerini bulmakta, toplumlara birer kutup yıldızı gibi yön göstermektedir.

Bu çerçevede, genel kabul gören birtakım değerlerin varlığından söz etmek mümkündür. Örneğin, 'devletin küçülmesi', böylece yönetimin ve ekonominin liberalleşmesi eğilimi görülmektedir. Bu eğilim, dağılan Doğu Bloku devletlerinde doğal olarak yüksek düzeyde gözlenmektedir. Diğer taraftan, öteden beri yarı-liberal ya da liberal olarak tanımlanan ülkelerde de gittikçe daha fazla sayıda kamu hizmetinin özelleştirilmesi veya kamu kurumlarının özel sektör mantığı içerisinde yönetilmesi gibi dönüşümler yaşanmaktadır.

Yerleşme ve yerinden yönetim konuları da yükselen değerler arasında yer almaktadır. Hizmetlerin tek merkezden değil, vatandaşa yakın birimler tarafından yürütülmesinin gerekliliği konusunda yaygın bir mutabakat gözlenmektedir. Bu yaklaşım, sadece demokratik yönetim anlayışının bir uzantısı olduğu için kabul görmemekte, aynı zamanda gelişme ve kalkınmayı kolaylaştıran bir katalizör olarak da değer kazanmaktadır. Gerçekten de daha 'demokratik' ve daha 'gelişmiş' olarak tanımlanabilecek ülkeler, yetkiyi tabana yayabilen, bir başka ifadeyle yerinden yönetim ve yetki genişliği hususlarında daha ileride bulunan ülkelerdir.

Elinizdeki bu çalışma, farklı coğrafyaların ve tarihsel birikimlerin ürünü olan yönetim sistemlerini bir arada sunma amacını taşımaktadır. Farklı devletlerin siyasi ve idari yapısı incelenirken, bu yapının sadece 'nasıl' belirlendiği üzerinde durulmamakta, aynı zamanda 'neden' böyle olduğu sorusuna da cevap aranmaktadır. Sistemlerin şekillenmesinde etkili, tarihsel olayların yanında, siyasal, ekonomik, coğrafi, etnik, dini, kültürel vb. faktörlerin rolü de irdelenmiştir. Bu anlamda kitap, yönetim yapılanmalarına dinamik bir anlayışla ışık tutmaktadır.

Konulara sadece akademik bir bakış açısıyla değil, aynı zamanda yönetici gözüyle yaklaşılması, bunun neticesi olarak sistemlerin uygulamaya dönük yönlerinin de ön plana çıkarılması çalışmaya ayrı bir zenginlik katmaktadır. Elinizdeki kitap böylece, hem bu alanda çalışma yapan teorisyenler ve politika üretenler için referans, uygulayıcılar için de bir rehber olacaktır.

Kitabın hazırlanmasında, koordinasyon görevini üstlenen ve bünyesinde çalışma grubu oluşturulan Bakanlığımız Strateji Merkezi Başkanlığı ile kitabın editörlüğünü üstlenen Vali Koraltay Nitas ve emeği geçen herkese teşekkür ederim.

Abdülkadir AKSU
İçişleri Bakanı

İçindekiler

Önsöz	5
İçindekiler	6
Cezayir Yönetim Sistemi	21
Abdullah AKKAYA	21
Giriş	23
Birinci Bölüm	24
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi	24
İkinci Bölüm	28
Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler	28
Üçüncü Bölüm	29
Anayasal Yapı	29
Dördüncü Bölüm	31
Genel Yönetim Yapılanması	31
Beşinci Bölüm	33
Olağanüstü Hal Rejimi	33
Altıncı Bölüm	34
İç Güvenlik	34
Kaynakça	38
Arjantin Yönetim Sistemi	39
Birol EKİCİ	39
Birinci Bölüm	41
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi	41
İkinci Bölüm	43
Anayasal Yapı	43
Üçüncü Bölüm	45
Mali Yönetim	45
Dördüncü Bölüm	47
İç Güvenlik	47
Kaynakça	49

Brezilya Yönetim Sistemi	51
<i>Biröl EKİCİ</i>	51
Birinci Bölüm	53
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi	53
İkinci Bölüm	56
Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler	56
Üçüncü Bölüm	58
Anayasal yapı	58
Dördüncü Bölüm	63
Mali Yönetim	63
Beşinci Bölüm	66
İç Güvenlik	66
Kaynakça	68
Güney Afrika Cumhuriyeti Yönetim Sistemi	69
<i>Biröl EKİCİ</i>	69
Birinci Bölüm	71
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi	71
İkinci Bölüm	75
Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler	75
Üçüncü Bölüm	81
Anayasal Yapı	81
Dördüncü Bölüm	83
Genel Yönetim Yapılanması	83
Beşinci Bölüm	84
Mali Yönetim	84
Altıncı Bölüm	86
İç Güvenlik	86
Kaynakça	89
Meksika Yönetim Sistemi	91
<i>Biröl EKİCİ</i>	91
Birinci Bölüm	93
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi	93
İkinci Bölüm	95

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler	95
Üçüncü Bölüm	99
Anayasal Yapı	99
Dördüncü Bölüm	102
Genel Yönetim Yapılanması	102
Beşinci Bölüm	104
Mali Yönetim	104
Altıncı Bölüm	104
İç Güvenlik	104
Kaynakça	107
<i>Mısır Arap Cumhuriyeti Yönetim Sistemi</i>	109
<i>Birol EKİCİ</i>	109
Birinci Bölüm	111
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi	111
İkinci Bölüm	113
Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler	113
Üçüncü Bölüm	116
Anayasal Yapı	116
Dördüncü Bölüm	119
Genel Yönetim Yapılanması	119
Beşinci Bölüm	121
Kamu Personeli	121
Altıncı Bölüm	122
Mali Yönetim	122
Yedinci Bölüm	124
Olağanüstü Hal Rejimi	124
Sekizinci Bölüm	125
İç Güvenlik	125
Kaynakça	127
<i>İspanya Yönetim Sistemi</i>	129
<i>Güngör Azim TUNA</i>	129
Giriş	131
Birinci Bölüm	132
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi	132

İkinci Bölüm	136
Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler	136
Üçüncü Bölüm	138
Anayasal Yapı	138
Dördüncü Bölüm	144
Genel Yönetim Yapılanması	144
Beşinci Bölüm	170
Kamusal ve Yarı Kamusal Örgütler	170
Altıncı Bölüm	172
Kamu Personeli	172
Yedinci Bölüm	173
Mali Yönetim	173
Sekizinci Bölüm	174
Denetim	174
Dokuzuncu Bölüm	177
Olağanüstü Hal Rejimi	177
Onuncu Bölüm	178
İç Güvenlik	178
Dokuzuncu Bölüm	190
Ekler	190
Belçika Yönetim Sistemi	193
Koraltay NİTAS	193
Birinci Bölüm	195
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi	195
İkinci Bölüm	197
Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler	197
Üçüncü Bölüm	201
Anayasal Yapı	201
Dördüncü Bölüm	206
Genel Yönetim Yapılanması	206
Beşinci Bölüm	217
Kamu Personeli	217
Altıncı Bölüm	219
Mali Yönetim	219

Yedinci Bölüm	221
Denetim	221
Sekizinci Bölüm	222
Vatandaşın Yönetimle İlişkisi	222
Dokuzuncu Bölüm	223
İç Güvenlik	223
Kaynakça	228
<i>Fransa Yönetim Sistemi</i>	229
<i>Koraltay NİTAS</i>	229
Giriş	231
Birinci Bölüm	232
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi	232
İkinci Bölüm	244
Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler	244
Üçüncü Bölüm	252
Anayasal Yapı	252
Dördüncü Bölüm	256
Genel Yönetim Yapılanması	256
Beşinci Bölüm	277
Kamusal ve Yarı Kamusal Örgütler	277
Altıncı Bölüm	279
Kamu Personeli	279
Yedinci Bölüm	285
Mali Yönetim	285
Sekizinci Bölüm	287
Denetim	287
Dokuzuncu Bölüm	289
Vatandaşın Yönetimle İlişkisi	289
Onuncu Bölüm	292
Kamu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler ve Sorunlar	292
Onbirinci Bölüm	292
Olağanüstü Hal Rejimi	292
Onikinci Bölüm	295
İç Güvenlik	295

Kaynakça	306
Danimarka Yönetim Sistemi	309
Dr. M. Cem TOKER	309
Birinci Bölüm	311
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi	311
İkinci Bölüm	312
Anayasal Yapı	312
Üçüncü Bölüm	313
Genel Yönetim Yapılanması	313
Üçüncü Bölüm	324
Mali Yönetim	324
Dördüncü Bölüm	326
Denetim	326
Beşinci Bölüm	327
İç Güvenlik	327
Kaynakça	329
Finlandiya Yönetim Sistemi	331
Dr. M. Cem TOKER	331
Birinci Bölüm	333
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi	333
İkinci Bölüm	334
Anayasal Yapı	334
Üçüncü Bölüm	337
Genel Yönetim Yapılanması	337
Dördüncü Bölüm	342
Kamu Personeli	342
Beşinci Bölüm	343
İç Güvenlik	343
Kaynakça	345
İsveç Yönetim Sistemi	347
Dr. M. Cem TOKER	347
Birinci Bölüm	349
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi	349

İkinci Bölüm	350
Anayasal Yapı	350
Üçüncü Bölüm	352
Genel Yönetim Yapılanması	352
Dördüncü Bölüm	359
Kamu Personeli	359
Beşinci Bölüm	360
Mali Yönetim	360
Altıncı Bölüm	362
Denetim	362
Yedinci Bölüm	364
Kamu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler ve Sorunlar	364
Sekizinci Bölüm	366
İç Güvenlik	366
Kaynakça	369
<i>Norveç Yönetim Sistemi</i>	371
<i>Dr. M. Cem TOKER</i>	371
Birinci Bölüm	373
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi	373
İkinci Bölüm	374
Anayasal Yapı	374
Üçüncü Bölüm	376
Genel Yönetim Yapısı	376
Dördüncü Bölüm	384
Mali Yönetim	384
Beşinci Bölüm	385
Denetim	385
Altıncı Bölüm	386
Kamu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler ve Sorunlar	386
Kaynakça	389
<i>Yunanistan Yönetim Sistemi</i>	391
<i>Dr. M. Cem TOKER</i>	391
Birinci Bölüm	393
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi	393

İkinci Bölüm _____	394
Anayasal Yapı _____	394
Üçüncü Bölüm _____	396
Genel Yönetim Yapılanması _____	396
Dördüncü Bölüm _____	406
Mali Yönetim _____	406
Beşinci Bölüm _____	407
Denetim _____	407
Altıncı Bölüm _____	409
Kamu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler ve Sorunlar _____	409
Kaynakça _____	410
<i>Avustralya Yönetim Sistemi</i> _____	411
<i>Mehmet CANGİR</i> _____	411
Giriş _____	413
Birinci Bölüm _____	414
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi _____	414
İkinci Bölüm _____	418
Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler _____	418
Üçüncü Bölüm _____	420
Anayasal Yapı _____	420
Dördüncü Bölüm _____	423
Genel Yönetim Yapılanması _____	423
Beşinci Bölüm _____	425
Kamusal ve Yarı Kamusal Örgütler _____	425
Altıncı Bölüm _____	426
Kamu Personeli _____	426
Yedinci Bölüm _____	429
Mali Yönetim _____	429
Sekizinci Bölüm _____	431
Denetim _____	431
Dokuzuncu Bölüm _____	434
Vatandaşın Yönetimle İlişkisi _____	434
Onuncu Bölüm _____	437
Kamu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler ve Sorunlar _____	437

Onbirinci Bölüm	441
İç Güvenlik	441
Kaynakça	443
Yeni Zelanda Yönetim Sistemi	445
Mehmet CANGİR	445
Giriş	447
Birinci Bölüm	448
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi	448
İkinci Bölüm	450
Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler	450
Üçüncü Bölüm	452
Anayasal Yapı	452
Dördüncü Bölüm	456
Genel Yönetim Yapılanması	456
Beşinci Bölüm	459
Kamusal ve Yarı Kamusal Örgütler	459
Altıncı Bölüm	460
Kamu Personeli	460
Yedinci Bölüm	466
Mali Yönetim	466
Sekizinci Bölüm	468
Denetim	468
Dokuzuncu Bölüm	470
Vatandaşın Yönetimle İlişkisi	470
Onuncu Bölüm	472
Kamu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler ve Sorunlar	472
Onbirinci Bölüm	477
Olağanüstü Hal Rejimi (Sivil Savunma Acil Durum Yönetimi)	477
Onikinci Bölüm	479
İç Güvenlik	479
Kaynakça	481
Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi	483
Muammer TÜRKER	483
Birinci Bölüm	485

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi _____	485
İkinci Bölüm _____	488
Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler _____	488
Üçüncü Bölüm _____	491
Anayasal Yapı _____	491
Dördüncü Bölüm _____	495
Genel Yönetim Yapılanması _____	495
Beşinci Bölüm _____	503
Kamu Personeli _____	503
Altıncı Bölüm _____	505
Mali Yönetim _____	505
Yedinci Bölüm _____	507
Vatandaşın Yönetim Sistemiyle İlişkisi _____	507
Sekizinci Bölüm _____	509
Olağanüstü Hal Rejimi _____	509
Dokuzuncu Bölüm _____	510
İç Güvenlik _____	510
Kaynakça _____	517
<i>İtalya Yönetim Sistemi</i> _____	519
<i>Muammer TÜRKER</i> _____	519
Giriş _____	521
Birinci Bölüm _____	522
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi _____	522
İkinci Bölüm _____	525
Anayasal Yapı _____	525
Üçüncü Bölüm _____	529
Genel Yönetim Yapılanması _____	529
Dördüncü Bölüm _____	537
Kamu Personeli _____	537
Beşinci Bölüm _____	539
Denetim _____	539
Altıncı Bölüm _____	541
Vatandaşın Yönetimle İlişkisi _____	541
Yedinci Bölüm _____	543

Olağanüstü Hal Rejimi _____	543
Sekizinci Bölüm _____	544
İç Güvenlik _____	544
Kaynakça _____	552
Çek Cumhuriyeti Yönetim Sistemi _____	553
Recep KIZILCIK _____	553
Giriş _____	555
Birinci Bölüm _____	556
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi ve Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler _____	556
İkinci Bölüm _____	560
Kamu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler _____	560
Kaynakça _____	562
Çin Halk Cumhuriyeti Yönetim Sistemi _____	563
Recep KIZILCIK _____	563
Birinci Bölüm _____	565
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi _____	565
İkinci Bölüm _____	570
Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler _____	570
Üçüncü Bölüm _____	574
Anayasal Yapı _____	574
Dördüncü Bölüm _____	581
Genel Yönetim Yapılanması _____	581
Beşinci Bölüm _____	584
İç Güvenlik _____	584
Kaynakça _____	586
Macaristan Yönetim Sistemi _____	587
Recep KIZILCIK _____	587
Giriş _____	589
Birinci Bölüm _____	591
Kamu Yönetimi Sistemi _____	591
İkinci Bölüm _____	593
Yeni Yerel Yönetim Sistemi _____	593
Üçüncü Bölüm _____	595

Demokratik Reform	595
Dördüncü Bölüm	596
Kurumsal Değişim	596
Beşinci Bölüm	597
Kamu Yönetiminin Geleceği	597
Kaynakça	598
Polonya Yönetim Sistemi	599
Recep KIZILCIK	599
Giriş	601
Birinci Bölüm	603
Sivil Yönetim Çalışmaları	603
İkinci Bölüm	605
Yasama Sürecinde Yaşanan Problemler	605
Üçüncü Bölüm	606
Merkezi Düzeyde Kurumsal Değişim	606
Dördüncü Bölüm	607
Bölgesel Yönetim	607
Beşinci Bölüm	609
Yerel Yönetim Reformu	609
Altıncı Bölüm	610
Kamu Yönetimindeki Koordinasyon	610
Yedinci Bölüm	611
Personel Politikası Konuları	611
Sekizinci Bölüm	612
Reformların Sonucu	612
Kaynakça	613
Rusya Yönetim Sistemi	615
Recep KIZILCIK	615
Giriş	617
Birinci Bölüm	618
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının ve Komünist İdeolojinin Gelişimi	618
İkinci Bölüm	624
Alan Yönetiminin Yeni Yapısı ve Alan Yöneticileri	624
Üçüncü Bölüm	626

Federal Sözleşme ve Sözleşmenin Uygulanması _____	626
Dördüncü Bölüm _____	627
Yönetim ve Merkezi İdare _____	627
Beşinci Bölüm _____	629
Kamu Hizmetleri _____	629
Altıncı Bölüm _____	630
Rusya'daki Değişimlerin Yorumu _____	630
Yedinci Bölüm _____	631
İç Güvenlik _____	631
Kaynakça _____	635
<i>Federal Almanya Yönetim Sistemi</i> _____	637
Şentürk UZUN _____	637
Birinci Bölüm _____	639
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi _____	639
İkinci Bölüm _____	643
Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler _____	643
Üçüncü Bölüm _____	644
Anayasal Yapı _____	644
Dördüncü Bölüm _____	648
Genel Yönetim Yapılanması _____	648
Beşinci Bölüm _____	656
Mali Yönetim _____	656
Altıncı Bölüm _____	657
Kamu Personeli _____	657
Yedinci Bölüm _____	658
Olağanüstü Hal Rejimi _____	658
Sekizinci Bölüm _____	661
İç Güvenlik _____	661
Kaynakça _____	668
<i>Büyük Britanya Yönetim Sistemi</i> _____	669
Birinci Bölüm _____	671
Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi _____	671
İkinci Bölüm _____	674
Anayasal Yapı _____	674

Üçüncü Bölüm	677
Genel Yönetim Yapılanması	677
Dördüncü Bölüm	690
Kamusal ve Yarı Kamusal Örgütler	690
Beşinci Bölüm	693
Kamu Personeli (Civil Servants)	693
Altıncı Bölüm	697
Vatandaşın Yönetimle İlişkisi	697
Yedinci Bölüm	702
Olağanüstü Hal Rejimi	702
Sekizinci Bölüm	703
İç Güvenlik	703
Kaynakça	713

Cezayir Yönetim Sistemi

Abdullah AKKAYA

Giriş

Kuzey Batı Afrika'nın en önemli ülkelerinden birisi olan Cezayir halkının büyük çoğunluğu Arapça ve Berberice konuşan Müslümanlardır. Berberiler Libya dili konuşan Akdeniz ırklarından gelmektedirler. Nüfus artışı ve genel nüfus içinde gençlerin oranı tüm gelişmekte olan ülkeler gibi yüksektir ve kentleşme de % 50 civarındadır.

Cezayir hem yaklaşık 300 yıl süreyle Osmanlı İmparatorluğu'nun bir parçası olması ve hem de XX. Yüzyıldaki bağımsızlık ve gelişim sürecinin Türkiye'ye benzemesi nedeniyle ayrıcalıklı bir konumdadır. Üstelik, Cezayir ile ülkemiz arasındaki benzerlikler bu ülkenin özgürlüğüne kavuştuğu XX. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren daha da artmıştır. Bu bağlamda, Batı Uygarlığından kopmadan ama kendi ulusal özelliklerine ve siyasal sistem tercihine uygun biçimde gerçek anlamda bağımsız bir devlet olarak varlığını sürdürmek isteyen Cezayir, tıpkı Türkiye gibi hem az gelişmişliğin tüm sorunlarını yaşamış ve hem de uzun yıllar boyunca terör olgusuyla boğuşmuştur. Terörü yaratan nedenler ve terörün amacı biraz farklı olsa da, gelişmekte olan ve belli bir potansiyele sahip bulunan tüm ülkelerin kaderinde galiba böyle bir süreçten geçmek yazılıdır.

Cezayir, bağımsızlık aşamasını takiben çok önemli ekonomik sorunlarla da karşılaşmıştır. Bu cümleden olmak üzere; 1962 yılında Cezayir'in bağımsızlığa kavuştuğunda, Fransızlarla birlikte diğer Avrupalılar da bu ülkeden ayrılmaya başlamışlar, büyük sayılara ulaşan bu göç dalgası ülke ekonomisinde önemli bir çöküş yaratmış ve bu çöküşü engellemek için tarımda ve sanayide devletleştirme uygulamaları yapılarak Cezayir Sosyalizminin tipik göstergesi olan Yönetim Komiteleri oluşturulmuştur. Ekonomik sorunlarını sistem tercihlerine göre aşmaya çalışan bu ülke, bazı etnik yapılardan ve daha çok sosyo-ekonomik bünyedeki gelişmişlik farklılıklarından güç alan bir İslami terörle karşılaştığında da, anayasal sistemi içerisinde bu sorunu minimal düzeyde tutmaya çalışmıştır. Bu aşamada ortaya çıkan toplumsal bunalımlar bir taraftan demokratikleşme ve siyasal açılım hamleleriyle önlenmeye çalışılırken, diğer taraftan da terör unsurlarının üzerine kararlılıkla gidilmiş ve yaklaşık on yıl süren çok kanlı bir dönem; Cezayir Devletinin ve Milletinin ana unsurları daha fazla zarar görmeden sonlandırılabilmiştir.

Bütün bu nedenlerle, Cezayir'in Batı Uygarlığıyla buluşmaya yönelen çizgisinde tüm gelişmekte olan ülkeler için alınması gereken dersler ve öğrenilmesi gereken deneyimler mevcuttur.

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Cezayir topraklarında çok eski dönemlerde Ateriyen, Kapsiyen, İber-Mağrip gibi eski Afrika medeniyetleriyle ilişkili uygarlıklar kurulmuştur. Kartaca Devletinin çöküşünden sonra Sezar döneminde bir Roma Eyaletine dönüşen Cezayir zamanla Romalılaşmış ve halkın büyük bölümü Hristiyanlığı kabul etmiştir. VII. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren bu ülkeyi işgal etmeye başlayan Müslüman Arap ordularının etkisiyle Berberiler İslam dinine geçmişler ve bu dönemden itibaren XIV. Yüzyıl ortalarına kadar süren Arap-Berberi çatışmaları başlamıştır. Bu dönemde çok sayıda küçük ve ömürleri kısa devletçiklerin bu topraklarda kurulduğu görülmektedir.

1516 yılında Oruç ve Hızır Reislerin Çiçel ve Cezayir'i işgaliyle başlayan Osmanlı hâkimiyeti 1830'daki Fransız işgaline kadar sürmüştür. Fransızlar yaklaşık 40 yıl süren ve sık sık Abdülkadir'in isyanlarıyla şiddeti artan çatışmalar sonucunda 1870'de ülke üzerinde tam hâkimiyet sağlamışlarsa da bu hakimiyetin sağlanması, Fransa açısından Cezayir'in Fransızlaştırılması ya da yarı muhtariyetle idaresi konusunda bir ikilem yaratmıştır. Fransız işgaliyle birlikte Cezayir'de Avrupa kolonileri kurulmaya ve çeşitli Avrupa şirketlerince büyük toprakların alınmaya başlandığında bir Arap Krallığı kurulması da gündeme geldiyse de, bu düşünce hayata geçirilememiş ve sömürge siyaseti etkin olmuştur.

1954 yılına kadar süren sömürge döneminde önemli altyapı yatırımları yapılmış ve tarım geliştirilmiştir. Bu süreçte Avrupa kolonileri de büyüyerek gelişmiş ve kolonilere yerleşen Fransızlarla birlikte çok sayıda İtalyan ve İspanyol; yerli halktan farklı karakterler taşıyan ayrı bir Cezayirli halkın doğuş nedeni olmuştur. Cezayirliyle onların oluşturduğu kolonilerin Fransız kültürünü benimsemeyen Müslüman yerlilerle kaynaşmaması ve Hıristiyanlaştırma çabalarının da etkisiz kalması sonucunda toplumsal huzursuzluklar artmış, merkezîyetçi Fransız yönetiminin yarattığı sıkıntılar da bu huzursuzluğun büyümesine ve Berberiler arasında Müslümanlığın daha da hızlı yayılmasına neden olmuştur. Fransa giderek yayılan huzursuzluklara bir çözüm bulabilmek ve Berberi etkisini dengeleyebilmek amacıyla Arap kültürünü ve şeriat hukukunu kullanmak ve böylece Cezayir'de dil ve din birliği sağlamak istemiştir. Bu arada Avrupa kökenli Cezayirliyle de Fransız vatandaşlığına alınmasına çalışılmışsa da kolonilerin ve fanatik Müslümanların tepkisi bu projeyi engellemiştir.

1930'lardan itibaren bağımsızlık isteklerinin daha çok dile getirildiği Cezayir'de kısa sürede bağımsızlığı savunan partiler de (Cezayir Komünist Partisi, Abdülkadir'in Afrika Yıldızı idealini savunan Messali Hac'in partisi, Halk Partisi, vb.) kurulmuştur. Bu arada Fransa, II. Dünya Savaşı koşullarında dahi 1940 ateşkesinden sonra Petain'in Genel Temsilcisi olarak atadığı Weygand aracılığıyla Cezayir'de (Milli Devrim Programı) uygulamasını sürdürmektedir. 1943 yılında De Gaulle ve Giraud'nun kurdukları Milli Kurtuluş Komitesi ise 1944'e kadar Cezayir'in savaş halindeki Fransa'nın başkenti olması sonucu vermekte, ancak II. Dünya Savaşında Fransa'nın uğradığı yenilgi Cezayirliyle nezdinde bu ülkenin itibarını kaybetmesine neden olmaktadır. Bu yenilgi, öncelikle Müslüman siyasi liderlerin iktidardan pay istemelerine yol açacak ve gelişimin önderi Ferhat Abbas, Müslümanların da Fransız vatandaşlığına kabul edilmeleriyle eşit hak ve özgürlüklere sahip olmalarını ve Cezayir Hükümetine katılmalarını isteyen Cezayir Halkının Bildirisini hazırlayarak sömürgecilik anlayışına karşı saldırı başlatacaktır. Hemen ardından da Cezayir Bildirisi Demokratik Birliği kurulacaktır.

1944 yılında toplanan Braziville Konferansında gündeme gelen Cezayir'e bağımsızlık verilmesi yolundaki görüşler hayata geçmeyince Kabiliye ve Konstantiniye'de ilk ayaklanmalar başlamıştır. 1947'de bu hareketler karşısında bir taviz olarak yarısı Fransız vatandaşlarından ve yarısı da vatandaş olmayanlardan oluşan bir yönetim kurulmuşsa da, sadece kısıtlı mali konularda yetki kullanabilen ve siyasal karar alma yetkisini tamamen genel valiye bırakan, halkın genelini temsil özelliğine de sahip olmayan bu meclis uygulaması soruna çözüm getirememiştir. Bu dönemden sonra Cezayir Bildirisi Demokratik Birliği'nin parçalanmış ve milliyetçi hareketin önderliğini Demokratik Hürriyetleri Kazanma Hareketiyle Messali Hac'in başkanlığındaki Halk Partisi üstlenmiştir. Zamanla bu kuruluşlarda da bölünmeler meydana gelmiş ve Cezayir'in bağımsızlığını amaçlayan demokratik girişimlerden bir sonuç alınamayacağına inanan milliyetçiler yeraltına geçerek ihtilalci birlik ve eylem komitelerini kurmuşlar, böylece de ayaklanmalara giden yol açılmıştır.

1 Kasım 1954 günü başlayan ve (Cezayir milliyetinin) tanınmasını isteyen ilk ayaklanma Mendes France Hükümetinin sert karşı askeri önlemleri ve Cezayir'in Fransızlaştırılması siyasetinin daha yoğun uygulanmasıyla cevaplandırılınca çatışmalar yoğunlaşmıştır. Fransız hükümetinin değişmesiyle 1956'da uygulanmaya başlayan (ateşkes, seçimler ve müzakere) sloganlı yeni politika ise Cezayir milli hareketinin önderlerinin tutuklanmasıyla başarıya ulaşamamış ve milliyetçiler ayaklanmanın ilk karar organı olan 34 üyeli Millet Meclisini kurmuşlardır. Bu dönemde Fransa üzerinde yoğunlaşan uluslararası baskıların gündeme getirdiği çözüm arayışları; Avrupa kökenli Cezayirilerde Fransa'nın bir terk siyasetine yöneldiği kaygısını yaratarak milliyetçi harekete karşı bir tepki oluşturmuştur. Karşı tepki Cezayir'de görevli Fransız subaylarının endişeleriyle birleşerek 13 Mayıs 1958 tarihinde halka ve milliyetçilere yönelik saldırıların başlamasına yol açmış ve gelişen olaylar Fransız hükümetini istifaya mecbur ederek De Gaulle'in iktidarını ve IV. Cumhuriyetin yıkılışıyla V. Cumhuriyetin kurulmasını sağlamıştır.

De Gaulle iktidarının ilk günlerinde Cezayir'in sosyal ve ekonomik sorunlarını çözmeye yönelik Konstantin Planı yürürlüğe konulurken, Ferhat Abbas başkanlığındaki geçici Cezayir Hükümeti de göreve başlamıştır. 1959 yılının sonlarına kadar uzanan bu dönemde De Gaulle'ün Cezayirilere (kendi kaderini tayin veya Fransızlaşma) seçeneklerine sunması, Bidault'un önderliğinde toplanan Avrupa kökenli Cezayirilerin sert tepkilerine yol açarak önce 24 Ocak 1960 günü kanlı şiddet olaylarına, ardından da (Barikatlar Haftasına) ve (Cezayir Fransızlarıdır) görüşünü savunan Gizli Ordunun (OAS: *Organisation Armee Secrete*) General Salan ve General Jouhaud'un liderliğinde kurulmasına neden olmuştur. Bu arada Cezayir Milli Mücadelesinin öncü kuruluşu olan ve De Gaulle Hükümetiyle bağımsızlık görüşmelerini yürüten Cezayir Milli İhtilal Konseyi (FLN) 1961 yılında dağılıncaya, bu ülkenin yeni yöneticilerinde sosyalist eğilimler ön plana çıkmış ve Bin Hedda geçici hükümet başkanlığına getirilmiştir. 1 Temmuz 1962'de yapılan halk oylaması ise halkın büyük çoğunluğunun oyunu alan (kendi kaderini tayin) seçeneğinin üstünlüğüyle sonuçlanmıştır.

20 Eylül 1962'de göreve başlayan Kurucu Meclis bir taraftan Bin Hedda ile Bin Bella arasında bir iktidar çekişmesine sahne olurken, diğer taraftan da Cezayir'den büyük kitleler halinde ayrılan Avrupa kökenlilerin yarattıkları büyük ekonomik çöküntünün sosyalist karakterli önlemler durdurulmasına çalışılmıştır. 1963 yılında kabul edilen Anayasa tek partiye dayanan (FLN: Milli Kurtuluş Cephesi) bir başkanlık rejimi oluşturmuş, oluşturulan sistemde genel oyla seçilen Devlet Başkanı hükümet başkanlığı görevini de uhdesine alırken, tek parti olan FLN politikaların belirlenmesinde, 138 üyeli meclisin ve hükümet faaliyetlerinin denetlenmesinde tek yetkili merci halini almıştır. 1965 yılında ise Cezayir ilk ihtilalini yaşamış ve Bin Bella'yı deviren Albay Boumediene İhtilal Konseyinin ortak yönetiminin başkanı olmuştur. 1967 yılında Genel Kurmay Başkanı önderliğindeki bir askeri darbeyi başarıyla savuşturan Boumediene, otoritesini giderek güçlendirirken, FLN'nin hakim tek siyasal parti konumu da kökleşmiş ve her türlü muhalefet yasaklanmıştır.

FLN bu yıllarda dikkat çekici bir gelişim yaşamış ve partinin komuta kademeleri, dolayısıyla da ülke içindeki iktidar, giderek daha çok ülkenin doğusundan gelen Arapça konuşanlar tarafından kontrol edilmeye başlanmıştır. Bu gelişim doğal olarak, bağımsızlık savaşında önemli kayıplar veren Kabiliyelilerle Orta ve Batı Cezayir halkını rahatsız etmeye başlamıştır. Aynı yıllarda kök vermeye başlayan bir sorun da FLN tarafından uygulanan politikaların toplumsal gruplar arasında önemli sosyo-ekonomik gelişme farklılıkları yaratmaya başlamasıdır. Bu politikalar sonucunda şehirleşme süratlenirken, kent varoşlarında da yoksul ve ümitsiz bir gençlik doğmaktadır. Başta Mevdudi-Kutup-Humeyni üçlüsünün

siyasal İslam'ı olmak üzere çeşitli akımlardan etkilenen bu yoksul gençlik, 1990'lı yılların hemen başında, Dünya petrol piyasasında ortaya çıkan koşulların Cezayir'e yönelik olumsuz etkilerinin yarattığı bir ekonomik bunalım döneminde, yaklaşık 100.000 insanın öleceği, 10 yıl sürecek bir terör dalgasının yaratıcıları olacaklardır. Ancak bu terör ortamının oluşumunda belirtilen sosyo-ekonomik dengesizliklerin yanı sıra; Bağımsızlık Savaşı boyunca da hiçbir zaman homojen bir yapılanma gösteremeyen ve farklı ideoloji, kişilik veya etnik bölgecilik temellerine dayanan bir gruplar koalisyonu olan FLN içindeki ayrılıkların giderek su üstüne çıkması da etkili olmuştur. Hatta, bu noktada daha çok FLN'de odaklaşan batıya dönük sivil ve askeri aydınların kültürü olan Fransız Kültürü ile İslami hareketin teorisyenlerinin toplumun yoksul kesimlerine mal etmeye çalıştıkları Arap-İslam Kültürü arasındaki bir çatışmadan da bahsedebilir. Nitekim; 1993 yılında Muhammed Said önderliğinde kurulan terör örgütü FİDA'nın öncelikli hedefi laik ve batıcı aydınlar olmuştur.

Cezayir Tarihindeki bu kanlı terör dönemi Şadli Bin Cedid'in iktidarında başlamış, ama Cedid; Cezayir devlet yapılanmasını demokratikleştiren kişi de olmuştur. Onun döneminde kabul edilen 1989 Anayasası, tek parti yönetimini sona erdirerek, çok partili siyasal yaşamı başlatmış ve bu yaşam içinde kurulan siyasal partilerden İslami Selamet Cephesi (FİS) kısa sürede iktidar adayı olmuştur. 1990 yılında yapılan yerel yönetim seçimlerinde ve 1991'deki genel seçimlerde gücünü gösteren FİS, kısa zamanda Cezayir'in mevcut rejimini şeriatçı bir düzenle değiştirmek isteyen ve toplumun yoksul kesimini bu amaçla provake eden grupların hakimiyetine geçmiş, 1992 yılında yapılacak seçimlerin toplumsal bunalım nedeniyle iptal edilmesini gerekçe gösteren bu gruplar, bu yıldan itibaren illegal silahlı direnişi başlatmışlar ve kısa sürede de terörize olmuşlardır. Terörü hem stratejik ve hem de taktik bir araç olarak kullanan İslami gruplar, 1997'lerden itibaren halk içindeki sempatilerini kaybedince, Cezayir'de siyasal ortam normale dönmüş, 1999 yılında yapılan seçimlerle iktidara gelen Buteflika ile birlikte bir uzlaş (ulusal uzlaş) dönemi başlamıştır.

Bu siyasal tarih incelemesinden sonra Cezayir'in idari tarihine bakıldığında, Osmanlı döneminde Cezayir halkının (reaya ve mahsen) olarak iki sınıfa ayrıldığı görülür. Bu sınıflar vergi mükellefi oldukları gibi, ayrıca mahsenlerin askerlik ve kervan koruyuculuğu gibi mükellefiyetleri bulunmaktadır. Barbaros Hayrettin Paşa tarafından Cezayir'de kurulan devlet sistemi, bu ülkenin Osmanlı İmparatorluğuna bağlanmasıyla bazı değişikliklere uğramıştır. Bu cümleden olmak üzere; ülke XVI. Yüzyılın sonuna kadar beylerbeyleri, bu tarihten XVII. Yüzyıl ortalarına kadar paşalar, kısa bir süre ağalar ve XVII. Yüzyıl sonlarından itibaren de Fransız işgaline kadar dayılar ve paşa reislerce yönetilmiştir. Bu yönetim değişiklikleri daha çok Cezayir'e gönderilen beylerbeyleri ya da paşaların merkeze uzaklıktan yararlanarak bağımsızlık sevdasına düşmelerinden kaynaklanmıştır. Bu yönetim şekillerinden en uzun süreli olan dayılar veya paşa reisler döneminde; ordu, donanma, vergi ve asayiş işlerine bakan beş nazırdan kurulu bir divanın yönetime yardımcı olduğu görülmektedir.

Osmanlı yönetimindeki Cezayir'de (Darüs-sultan) adı verilen ve doğrudan yöneticiye bağlı olan bir bölge ile 4 sancaktan ibaret bir idari bölümlenme mevcuttur. Sancakların başında bulunan ve dayılar ya da paşa reislerle görevlendirilen beyler geniş yetkilere sahiptir. Beyliklerin altında ise kabile çadırları topluluğu olan (*douar*) lar ve douarların birleşmesinden oluşan (*vatan*) lar vardır. Douarlar şeyh, vatanlar ise (*kaid*) lerce yönetilmektedir.

Cezayir Fransızlarca işgal edildikten sonra Avrupa kolonilerine ve idari bölgelere dayanan bir yapılanma ortaya çıkmış ve bu koloniler kısa süre içinde yerlilerden çok geniş araziler satın almışlardır. Böylece koloniler ekonomik bir yapı üzerine otururken, toprak mülkiyeti konusu yerlilerle kolonistler arasında sürekli bir sorun alanı oluşturmuştur. XIX. Yüzyıl sonlarında ise Cezayir'e ait sorunların Paris'teki 9 bakanlık arasında bölüştürüldüğü, genel valinin de daha çok bir yürütme organı işlevini yerine getirdiği izlenmektedir. Bu dönemde kolonistlere Fransız ve Avrupa hukuku uygulanırken, yerliler (yerlilik rejimi) denilen ayrı bir statüye tabi bulunmaktadır. Bu ayrımcılık, uygulanan merkezileştirme ve siyasal kaynaştırma politikalarının başarısızlığında önemli etkenlerden birisini oluşturmaktadır. Söz konusu çözümlere çare bulunabilmesi için XX. Yüzyılın başından itibaren doğrudan İçişleri Bakanlığına bağlanan genel valinin yetkileri arttırılmakta ve özerk bir bütçe oluşturulmaktadır.

Fransız yönetimindeki Cezayir'de üç ayrı tip yerel yönetim mevcuttur. Bunlardan ilki olan tam yetkili komünler Fransız yasalarına göre yönetilmekte, karma komünlerde ise yönetime yerli halk da

katılabilmektedir. Yerli komünü denilen son tipte ise yönetimin başında denetimle görevli bir memur veya subay bulunmakta ve bunlar geleneklere göre yönetilmektedir.

İkinci Bölüm

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

Cezayir yönetim sistemi; bir taraftan Akdeniz Uygarlığının ve kısmen de Afrika kıtasal gelenek ve sistemlerinin, diğer taraftan da tarihi geçmişinden dolayı Osmanlı Devlet Geleneğinin ve sömürgecilik döneminden kalma Fransız İdari sistemi ve toplumsal kültürünün izlerini taşıyan karma bir sistem olma özelliğini taşımaktadır. 2.381.741 kilometrekarelik bu devasa ülke, Akdeniz liman kentleri ve çölün derinliklerindeki küçük yerleşim birimlerinde barındırdığı toplumsal kesimleriyle de bir çeşitlilik arz etmektedir.

Cezayir, tarihsel süreçte Arap/Müslüman fatihlerle başlayan fetihler dalgasıyla değişen toplumsal yapı içinde de farklı kökenlerden gelen toplulukları barındırmaktadır. Daha çok Arap ve Berberi nüfustan oluşan Cezayir toplumunda çok az oranda Avrupalının yanında Kabil denilen Avrupalı/Arap karışımı melez bir ırk ta bulunmaktadır. Kaldı ki, Akdeniz ve çöl toplumlarının oluşturduğu bu yelpaze Barbaros ve Oruç Reis'in bu ülkede üslenmiş olmalarından kaynaklanan Türk denizcileri kuşağının da izlerini taşımaktadır. Bu yönü itibarıyla halen Cezayir'deki büyük aileler içinde Türk Denizcilerinin soyundan gelmekle övünen ve bu coğrafyadaki Türk izlerinden gururla söz edenlerin sayısı oldukça fazladır. Arap ülkeleri içinde Türkiye'ye yakınlığıyla en fazla gurur duyan toplumlardan biridir Cezayir toplumu. Bu farklı tarihsel ilişkiler ve yakınlıklardan doğan kültürün izlerini Devlet yapısında görmek mümkündür.

Cezayir Anayasasının "Gereke" Bölümünde de vurgulandığı gibi, Cezayir Tarihi uzun bir bağımsızlık savaşları silsilesinden oluşmaktadır. Tarihsel süreçte *Numide Krallığı* ve İslam dönemi ile başlayıp, sömürge savaşlarına kadar devam eden bir devlet kurma, birlik ve gelişim mücadelesi izlenir. Sömürgecilik sonrası dönemde de *Ulusal Özgürlük Cephesinde* birleşen halk, kanlı bir özgürlük mücadelesini takiben bağımsızlığını kazanmış ve ulusal kültür kimliğine dayalı bu bağımsızlık üzerinde kendine özgü kurumlarıyla Cezayir Devleti kurulmuştur. Bir ulusal özgürlük mücadelesi sonunda kurulabilen bu devlet elbette bir Ulus Devlet olacak ve devlet yapılanması bağımsızlık savaşlarının izlerini taşıyacaktır. Bu nedenle, Cezayir'in mevcut yönetim yapılanması; halkın gelenekleri ve yönetim alışkanlıklarıyla belirli ölçüde etkilense de modern ulus devlet özellikleri hakim karakter olarak kolayca algılanabilmektedir.

Bu genel ifadeler ışığında Cezayir yönetim sistemi değerlendirilirse; merkezileştirilmiş bir yönetim yapısı hemen dikkati çeker. Bu merkezîyetçi yapının oluşumunda hem Cezayir'e özel tarihi ve güncel koşulların etkisi ve hem de Fransız yönetim sisteminin ve Napolyon modelinin ağırlığı kolayca hissedilir. Bu bağlamda; yarı başkanlık sistemi, merkezi iç güvenlik yapılanması, komün geleneğinin sürdürülmesi ve *Wilaya* modeli Fransız etkilerinin uygulamaya yansıyan örnekleridir. Öte yandan yönetim yapılanmasında para-militer bir karakterin de izleri görülmektedir. Bağımsızlık sonrası dönemde sık yaşanan askeri darbelerle birlikte Cezayir'in sosyo-ekonomik yapılanmasında temel taşlarının henüz yerine oturamaması ve toplumun değişim ve gelişim gereksinimlerin bazen toplumsal bunalımlara neden olabilmesi, para-militer karakterin gücünü koruması sonucunu vermektedir. Bunların yanı sıra Cezayir'in özellikle son on yılda karşılaştığı İslami terör, en azından iç güvenlik yapılanmasındaki para-militer kurumların varlığının gerekçesini oluşturmaktadır.

Üçüncü Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

1989 yılında kabul edilen Anayasanın 1. ve 3. maddelerine göre Cezayir Demokratik Halk Cumhuriyeti bölünmez bir bütün olup “üniter devlet”, resmi din İslam, ulusal ve resmi dil Arapça’dır. Halkın egemenlik hakkını kurumlar aracılığıyla kullanacağı Anayasanın 7. maddesinde belirtilmekte, Devletin demokratik örgütlenme ve sosyal adalet ilkeleri üzerine kurulduğu ve halkın iradesinin temsil edildiği Seçilmiş Meclisin kamusal gücün denetlenmesiyle görevli olduğu ise yine bu Anayasanın 14. maddesinde hükme bağlanmaktadır. Anayasanın 15. maddesi uyarınca da Devletin yerel toplulukları temel yerel yönetim birimi olan “*commune*” lerle “*wilaya*” lardır.

Cezayir Anayasasının 70, 77, 78, 88, 90, 111 ve 173. maddelerinde Devlet Başkanı’nın görev, yetki ve sorumluluklarıyla ilgili hükümler mevcuttur. 79-83. maddeler arasında da hükümet düzenlenmiştir. Yasama erki konusundaki önemli düzenlemelere ise 97-98 ve 101-102. maddelerde yer verildiği görülmektedir. Anayasanın 91, 120 ve 123. maddelerinde de olağanüstü hal, savaş ve sıkıyönetim uygulamaları hükme bağlanmaktadır.

II. ANAYASAL KURUMLAR

1. Devlet Başkanı:

Cezayir Anayasası, yönetim biçimi olarak “*güçlendirilmiş yarı-başkanlık*” sistemini öngörmüştür. Bu sisteme uygun olarak Devlet Başkanı; hem ulusal birliğin temsilcisidir ve hem de ülkede ve ülke dışında devleti temsil etmekte, gerektiğinde de doğrudan millete başvurabilmektedir.

Devlet Başkanı, anayasada açıkça belirtilen yetkileri uyarınca; Cumhuriyetin bütün silahlı kuvvetlerinin başkomutanı, milli savunmanın sorumlusu, ulusal dış politikanın karar mercii ve uygulayıcısıdır. Hükümet Başkanıyla bakanları atamak ve gerektiğinde de görevlerine son vermek, Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek, başkanlık kararnamelelerini imzalamak, af yetkisi kullanmak, cezaların uygulanmasını veya değiştirilmesini kararlaştırmak, her tür ulusal sorun hakkında referandum yoluyla halka başvurmak, uluslararası anlaşmalar yapmak ve bu anlaşmaları onaylamak, devlet nişanlarını, imtiyazlarını ve onursal unvanları tevdi etmek de Devlet Başkanının yetkileridir.

Ayrıca Devlet Başkanı; Anayasada belirtilen sivil ve askeri görevlilerle, bakanlar kurulu kararıyla seçilenleri, Danıştay Başkanını, Merkez Bankası Başkanını, yüksek yargı görevlilerini, güvenlik organlarının sorumlularını ve valileri atama yetkisine sahiptir.

Anayasanın 173. maddesine göre kurulan ve milli güvenliğe ilişkin bütün sorun alanlarıyla ilgili olarak Devlet Başkanına görüş bildirmekle görevlendirilen Yüksek Güvenlik Kurulu’na da Devlet Başkanı başkanlık etmektedir. Bu kurulun yapılanma ve işleyiş prosedürü de yine Devlet Başkanı tarafından belirlenmektedir.

Cezayir’de Devlet Başkanına doğrudan bağlı veya Başkanın Hükümetle birlikte yönetiminde söz sahibi olduğu merkezi kurumlarda mevcuttur. Başkanı Devlet Başkanınca atanan Merkez Bankası ile Cezayir Milli Arşivleri, Yatırımların Teşviki ve Takibi Ajansı, Cezayir Ticaret ve Sanayi Odası, Bilimsel ve Teknik Araştırmalar Merkezi ve Ticaret Sicili Milli Merkezi bu kurumlar arasında ilk akla gelendir.

Devlet Başkanının görevini yapamaz hale geldiğini tespit yetkisi Anayasa uyarınca Milli Halk Meclisi'ne aittir. Bu organın toplantı tam sayısının 2/3 çoğunluğuyla böyle bir saptama yapması halinde, Milli Konsey Başkanı 45 gün süreyle Devlet Başkanlığına vekalet etmektedir. Devlet Başkanının istifası veya ölümü durumunda ise Anayasa Konseyi tam sayıyla toplanarak Devlet Başkanlığı Makamının münhal kaldığını belirlemekte ve bu andan itibaren Anayasa Konseyi Başkanı, Devlet Başkanlığı yetkilerini üstlenmektedir.

2.Yasama:

Yasama Erki, Milli Halk Meclisi ve Milli Konsey olmak üzere iki meclisten oluşan parlamento tarafından kullanılır. Parlamentonun asıl görevi yasaları hazırlamak ve egemen biçimde onaylamaktır.

Milli Halk Meclisi üyeleri beş yıllık süre için, genel, doğrudan ve gizli olarak yapılan seçimlerle halk tarafından seçilirler. Görev süreleri altı yıl olan Milli Konsey üyelerinin ise 2/3'ü **Komünal Halk Meclisleri** ve **Vilaya Halk Meclisleri** üyeleri arasından ve bu meclisler tarafından dolaylı ve gizli seçimle seçilir, 1/3'ü de bilimsel, kültürel, mesleki, ekonomik ve sosyal alanlarda ulusal düzeyde yetki ve kişiliğe sahip olanların arasından Devlet Başkanınca atanır. Anayasanın 101. maddesine göre; Milli Konsey üyelerinin sayısı Milli Halk Meclisinin üye tam sayısının en az yarısı kadar olmak zorundadır. Milli Konsey üyelerinin yarısı her üç yılda bir yenilenebilir.

Parlamentonun görev süresi, ancak seçimlerin normal cereyanını engelleyebilecek istisnai ağır koşulların mevcudiyeti halinde uzatılabilir. Bu durum tespitini yapmak, Devlet Başkanlığı önerisini, Anayasa Konseyinin uygun görüşünü ve Parlamentonun her iki kanadının kararını gerektirir.

Milli Halk Meclisi Başkanı bir yasama dönemi için seçilmektedir. Milli Konsey Başkanı ise her üç yılda bir Konseyin kompozisyonunun 1/3'ü değiştiğinden yeniden seçilmek zorundadır. Her iki Meclisin de iç işleyişini, seçilebilme koşullarını, vb. düzenleyen teşkilat yasaları ve iç tüzükleri bulunmaktadır.

3.Yürütme:

Bağımsızlık savaşından sonra Cezayir'de yaşanan siyasi karışıklıklar, eski sömürgecilik döneminin etkileri, dış devlet etkileri ve küresel düzeydeki çalkantılar; ülkenin iç yapısında büyük kargaşa ve düzen bozukluklarına neden olmuşsa da bu sorunlar, Cezayir Devletinin modern ulus devletlerle aynı özellikleri taşıyan bir hükümet sistemine sahip olmasını engelleyememiştir.

Anayasa uyarınca, Devlet Başkanı'nın atadığı Hükümet Başkanı; seçilmiş hükümet üyelerini temsil etmektedir. Hükümet programını oluşturma görevi ise Bakanlar Kuruluna ait olup, bu program Milli Halk Meclisinin onayına sunulmaktadır. Bu sunuş; genel bir tartışmanın açılmasını sağlamakta ve Hükümet Başkanı bu genel tartışmanın ışığında programını uyarlayabilmektedir. Ayrıca Hükümet Başkanı programını Milli Konseye de iletmekte ve Milli Konsey programla ilgili olarak bir karar yayınlatabilmektedir. Hükümet programının onaylanması halinde icrası ve koordinasyonu Hükümet Başkanı'na aittir.

Cezayir hükümetlerinde çok sayıda bakan bulunması da dikkati çeker. Öyle ki, Bakanlar Kurulunda Devlet Başkanının kişisel temsilcisi olarak görev yapan bir bakan bile vardır. Bu bakanın mevcudiyeti Devlet Başkanının sistem içerisindeki ağırlığını göstermesi açısından önem taşır. Din faktörünün Cezayir toplumu üzerindeki derin etkisini ifade eden Dini İşler ve Vakıflar Bakanı da dikkat çeken bir başka unsurdur. Bunların yanı sıra Bakanlar Kurulunda bazıları yine Cezayir'in milli karakteristiklerine işaret eden Mücahitler Bakanı, Su Kaynakları Bakanı, Küçük ve Orta Ölçekli Esnafın Bakanı, Yüksek Eğitim ve Bilimsel Araştırmalar Bakanı, Mesleki Eğitim ve Öğretim Bakanı, Habitat ve Şehircilik Bakanı, Parlamentoyla İlişkiler Bakanı gibi bakanlar mevcut olup, Hükümette bir de Genel Sekreter bulunmaktadır.

Cezayir'in coğrafi konumundan ve öncelikli sorunlarından kaynaklanan bazı iç birimler de görülmektedir. Kuzey Afrika (Mağrip Ülkeleri) İşlerinden sorumlu Dışişleri Bakan Yardımcısı, Hükümet Başkanlığı nezdinde Aile ve kadınların Yaşam Koşullarından sorumlu Bakan yardımcısı, Ceza ve Tutukevleri Reformundan sorumlu Adalet Bakan Yardımcısı ve Finansal Reformdan Sorumlu Bakan Yardımcısı bu kapsamda sayılabilir.

Dördüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

MERKEZİ İDARENİN TAŞRA YÖNETİM YAPILANMASI VE YEREL YÖNETİMLER

Cezayir'in taşra yönetim yapılanması incelendiğinde; temel taşra yönetim birimleri olan Wilaya ve komünler itibarıyla merkezi ve yerel yönetim karakteristiklerinin fazlasıyla içiçe geçtiği görülmektedir. Bu cümleden olmak üzere; Napolyon modeline uygun biçimde hem yerel yönetim ve hem de merkezi idare birimi özelliklerine sahip bir vilayet (il, *wilaya*) yapısı ve bu yapının merkezi yönetim bölümünün başında da vali mevcuttur. Ama valinin pozisyonu, mehzaz ülke Fransa'daki örneğine göre zayıflatılmış ve Cezayir'in aşırı merkezîyetçi yönetim anlayışının bir sonucu olarak İçişleri Bakanlığı güçlü tutulmuştur. Yetki, görev ve sorumluluklar itibarıyla Wilayanın yerel yönetim karakteri daha baskındır. Komünlerde ise Devletin temsilcisi olan komün meclis başkanları daha ziyade merkezi yönetimin ajanı statüsündedirler.

Bu nedenlerle Cezayir'in taşra yönetim yapılanması, klasik merkezi yönetim-yerel yönetim ayrımına gidilmeden, yönetim birimleri esasına göre verilmektedir.

1. Wilaya ve Vali:

Devletin idari bölgelerinden birisini oluşturan ve yasayla kurulan Wilaya, tüzel kişiliğe ve bütçe özerkliğine sahiptir. Kendisine ait bir alanı, ismi ve vilayet merkezi bulunmaktadır. Wilaya Valinin hiyerarşik otoritesi altında oluşturulmuş bir örgüt tarafından yönetilir. Tüm medeni ve idari işlemlerde, yasa ve tüzüklerle öngörölmüş koşullarda Wilayayı temsil eden Vali; Wilaya Halk Meclisinin ve Hükümetin Kararlarını uygulayan il yönetim örgütünün koordinasyonunu ve işleyişini sağlar. Ancak eğitim ve öğretim alanındaki faaliyetler, kamu harcamalarının tasfiyesi ve finansal kontrol, gümrüklerin yönetimi, kamu görevlilerinin teftişi, iş hayatının denetlenmesi ve Wilaya sınırlarını aşan tüm etkinlikler valinin yetki ve görev alanı dışındadır ve bu hizmet alanları bir tüzükle düzenlenmektedir. Valinin ayrıca; Halk Meclisinin kontrolü altında Wilaya mal varlığını oluşturan mülklerin ve hakların idari tasarruflarını gerçekleştirme, bütçeyi hazırlama ve Halk Meclisince onaylanmasından sonra da bütçe icrasını gözetme konusunda görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Wilaya iç güvenlik birimlerinin koordinasyonu ile vatandaşların güvenliklerinin ve bireysel haklarının korunması, valinin sorumluluğundadır. Vali, bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi için polis ve jandarmadan talepte bulunabilir.

Yerel yönetim birimi olan Wilayada; Halk Meclisi adı verilen seçilmiş bir meclisle birlikte Vali ve Halk Meclisi Başkanı bulunmaktadır. Ancak Meclis Başkanı, icra organı pozisyonunda olmayıp, daha çok denetleyici konumundadır ve icrai işlevler vali tarafından yerine getirilmektedir.

Halk Meclisi Wilayanın karar organı olup, Wilaya İç Tüzüğünü hazırlamak en önemli görevidir. Tarım, yatırımlar, kamu sağlığı, kırsal bölgelerin gelişimi, bütçe düzenlenmesi ve sosyal hizmetler de Meclisin yetki ve görev alanındadır.

Ayrıca, aslında valiye ait olan bir kısım idari polis yetkileri de (akıl hastalarının tedavisi ve hastaneye yatırılması gibi) uygulamada Halk Meclisince kullanılmaktadır. Meclisin yasa ve tüzüklerle ilgili kararları, valinin görüşü de eklemek suretiyle İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir.

Meclis toplantılarına katılan ve kararları etkileyebilen vali; Halk Meclisi Başkanının, Meclis faaliyetleriyle ilgili olarak talep ettiği bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdür. Ayrıca Meclis Başkanı, Wilaya merkez örgütü ilgili tüm sorunlarda İçişleri Bakanlığının müdahalesini talep edebilmektedir.

2.Komünler:

Komün (*commune*) tüzel kişilik ve finansal özerklikle donatılmış mahalli toplulukların temel birimidir ve yasa ile kurulur. Komünün bir alanı, ismi ve merkezi yerleşim birimi mevcuttur. Komünün organları Komünal Halk Meclisi ve Meclis Başkanıdır.

Komün Halk Meclisi; komünü ilgilendiren sosyal ve kültürel işlerle ekonomi, finans, bayındırlık ve şehircilik alanlarında tam yetkilidir. Buna karşılık; komün bütçesi, komün hesapları, yeni hizmet birimlerinin kurulması ve komünal kamu binalarının kullanımı konularında valinin onaya dayanan vesayet denetimi mevcuttur. Komünler arası işlev görecektir kamu binaları ve merkezlerinin kurulması esasları da ayrı bir tüzükle belirlenmiştir.

Komün Meclisinin feshi veya yeniden oluşturulması, İçişleri Bakanlığı'nın hazırlayacağı rapor üzerine Bakanlar Kurulunca verilen kararlarla gerçekleştirilebilmektedir.

Komün Meclis Başkanı Devleti temsil etmekte ve hem Medeni Kanun'un uygulanması ve hem de adli polis uygulamaları konusunda yetki, görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Bu kapsamda; komün sınırları içerisinde geçerli güvenlik tedbirlerini kararlaştırır ve uygular, trafik kontrolüyle görevli bir polis birimi oluşturabilir, komünün esenlik, temizlik, sağlık ve dirliğini sağlar. İç güvenliği tehdit eden problemler komünler arası boyutlara ulaşırsa, vali gerekçeli bir karar alarak, komün meclisi başkanlarının iç güvenlik konusundaki yetkilerini bizzat kullanabilir.

Komün topraklarının genişletilmesi ya da bir komünün başka bir komünle birleştirilmesi, valinin ve Komünal Halk Meclisinin uygun görüşlerinin alınması halinde mümkündür. Wilaya Halk Meclisleri de bu tip işlemler için bilgilendirilmektedir.

Beşinci Bölüm Olağanüstü Hal Rejimi

1976 Cezayir Anayasasının 120. maddesinde ülkenin bağımsızlığının, bütünlüğünün veya kurumlarının yakın bir tehdide maruz kalması durumunda Devlet Başkanının (olağanüstü hal) ilan edebileceğine ilişkin hüküm mevcuttur. Ancak olağanüstü hal veya sıkıyönetim süresinin uzatılması Anayasanın 91. maddesine göre Parlamentonun onayını gerektirmektedir. Anayasanın 123. maddesi ise savaş koşullarında Anayasanın uygulanmayacağına ve tüm yetkilerin Devlet Başkanı'nda toplanacağına amirdir. Ayrıca Anayasanın 111. maddesiyle Devlet Başkanına yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi de verilmiştir.

Olağanüstü hal veya sıkıyönetim uygulamalarını zorlayan koşullar ortaya çıktığında, Yüksek Güvenlik Konseyi; Ulusal Halk Meclisi Başkanı, Milli Konsey Başkanı, Hükümet Başkanı ve Anayasa Konseyi Başkanı'nın (danışman düzeyinde) katılımıyla toplanmakta ve Devlet Başkanı bu Konseyin görüşünü aldıktan sonra belirli bir süre için olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilanına karar vermekte, kararın ilanı için de bir Başkanlık Kararnamesi hazırlanmaktadır.

Cezayir sisteminde olağanüstü hal ve sıkıyönetim rejimleri; Devlet kurumlarının istikrarının sağlanarak işlev ve işleyişlerinin olağanlaştırılmasını, Demokratik Halk Cumhuriyeti karakterinin korunmasını ve kamu düzeninin yeniden oluşturulmasını amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda; olağanüstü hal ve sıkı yönetim dönemlerinde sivil makamların kamu düzeni ve iç güvenlik alanındaki yetkileri askeri makamlara transfer edilmekte, bu bağlamda, iç güvenlik servisleri de yasal olarak güvenlik yetkilerini üstlenen askeri kontroldeki bir yüksek müdürlüğe bağlanmaktadır. Hükümet tarafından belirlenen ve öngörülen sınırlar içinde iç güvenlik yetkilerini üstlenen askeri makamlar; kamu düzeni için tehdit oluşturan her kişiyi göz altına alabilmekte ve zorunlu ikamete tabi tutabilmektedirler. Ancak bu önlemlerin uygulanabilmesi için her Wilayada oluşturulan Kamu Düzeninin Kurtarılması Komitesinin görüşünün alınması gereklidir. Söz konusu komite, bir askeri görevlinin başkanlığında; Vali, Emniyet Müdürü, Ulusal Jandarma Birlik Komutanı, gerektiğinde Askeri Bölge Komutanı ve bu çalışmalarda yararı olacakları düşünülen iki kişiden oluşmaktadır. Bunun yanı sıra, olağanüstü hal koşullarında ortaya çıkan acil ve zorunlu hallerde askeri makamlar, her tür kamu kurumu, kamu iktisadi teşekkülü ve özel kuruluşlardan hizmet talep edebilmektedirler.

Altıncı Bölüm

İç Güvenlik

I. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER VE İÇ GÜVENLİK YAPISININ TEMEL KARAKTERİSTİKLERİ

Cezayir'in mevcut iç güvenlik yapılanması, temel karakteristiklerinin kolayca saptanmasına elvermektedir. Bu karakteristikler sırasıyla; merkezîyetçilik, ikili iç güvenlik yapılanması ve para-militer anlayıştır. Bunlardan ilk ikisi, Cezayir'in yönetsel sisteminin tümünü etkileyen Fransız yönetim anlayışı ve Napoleon modelinin gerektirdiği güvenlik yapılanmasının doğal karakterleridir. Dolayısıyla da Fransız etkisi faktörüyle hemen açıklanabilirler. Zaten, bu ülkede hem jandarma ve hem de polis Fransa'daki mehazlarına büyük ölçüde uyarak yapılandırılmıştır. Cezayir'in seçtiği merkezîyetçi iç güvenlik modeli de devletin ve bürokrasinin; sosyo-ekonomik yapıların değişim ve gelişiminde etkin araçlar olarak kullanılmasına ve iç güvenlik sisteminin siyasal rejimin güvencesi olmasına dayanan Napoleon felsefesine uygundur. Sadece, Cezayir; bu ülkeye has etnik, coğrafi, siyasi, vb. nedenlerle kırsal kesimde devlet ideolojisinin üstünlüğünü yeterince sağlayamadığından ve üst bürokratik kadrolarının merkeze sadakatinden de çok emin olmadığından, iç güvenlik yapılanmasında merkezîyetçilik unsurunu daha fazla ön plana çıkarmış görünmektedir.

Ama üçüncü karakteristik olan para-militer anlayış, Fransız iç güvenlik sisteminde görülen; ikili iç güvenlik yapılanmasında kırsaldan sorumlu iç güvenlik gücünün, yani jandarmanın askeri karakterinin göreceli olarak ağır basması özelliğinin çok ötesine geçmiş gibidir. Sivil karakterle ve sivil iç güvenlik anlayışıyla pek ilgisi olmayan Askeri Güvenlik Teşkilatı, bu analizi doğrulayan bariz örnektir. Üstelik, jandarma ve poliste de örgütlenmeden eğitime kadar uzanan militer etkiler izlenmektedir. Cezayir özelinde bu karakteristik iki faktörce belirlenmektedir. İlk faktör, Fransız iç güvenlik modelini benimseyen tüm ülkeler için geçerli olup, bu ülkelerde kırsalın güvenliğinden sorumlu jandarmanın askeri karakteri; ülkenin sosyo-ekonomik, kültürel ve siyasal gelişim düzeyiyle ters orantılı olarak değişmektedir. Bu ülkelerde etnik ya da ideolojik yapılanmadan güç alan ve kırsalda etkin olan bir terör olgusu da mevcutsa askeri karakterin ağırlığı iyice artmaktadır. Bu analiz doğrultusunda da her alandaki gelişim seviyesi Fransa'nın gerisinde olan ve üstelik İslami terörle başı derde giren Cezayir'de jandarmanın askeri karakterinin mehaz ülkeye nazaran ağır basması normaldir. İkinci faktör ise Cezayir'e özeldir: Bağımsızlık Savaşının başlangıcından ve bağımsızlık sonrası Bin Hedda-Bin Bella, Bin Bella-Bumedyen çekişmelerinden itibaren tüm liderler, hiçbir zaman homojen bir yapı gösteremeyen, tersine ideolojik, kişisel veya etnik temellere dayalı grupların bir koalisyonu konumunda olan siyasal örgüt FLN'e güvenememişler, iktidarlarını askeri unsurlara dayanarak güçlendirmişler, askerlerin desteğini kaybettiklerinde de iktidarı da kaybetmişlerdir. Bu nedenle, hem iç güvenliğin askeri karakteri ağır basan merkezîyetçi bir yapıda olması ve hem de askeri unsurların iç güvenlik güçlerini kontrol edebilmesi istenmiştir.

Cezayir iç güvenlik yapılanmasında para-militer karakteri ve merkezîyetçi anlayışı nispeten hafifleten uygulamalara ise taşra düzeyinde rastlanmaktadır. Bu doğrultuda Wilayalarda iç güvenlik birimlerinin koordinasyonu ile vatandaşların güvenliklerinin ve bireysel haklarının korunması valinin sorumluluğunda bulunmakta, komünlerde ise en azından yerel düzeydeki iç güvenliğin sağlanması görevi, seçimle gelen komün meclis başkanlarına ait bulunmaktadır.

II. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

1.Genel Yapı:

Cezayir’de kamu düzenini sağlama görevi Milli Jandarma Komutanlığı ve Milli Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından ortaklaşa yürütülmektedir. Her iki kurumun yapılanmasında da Fransız modelinin etkileri görülmekle birlikte, özellikle polis; 1962 yılında bağımsızlığın kazanılmasından sonra, Fransa metropollerindeki örneklerden uyarlanarak oluşturulmuştur. Milli jandarma, kırsal kesimden, dağlık arazilerden ve çöllerden sorumludur. Kentler ise polisin yetki ve görev alanıdır. Ayrıca, özellikle kamu düzeninin bozulduğu dönemlerde, dış istihbarat, askeri saldırı ve operasyonlar, sivil casusluk ve yıkıcı faaliyetler alanlarında sorumluluk alan Askeri Güvenlik Teşkilatı (AG) mevcuttur.

2.Milli Emniyet Genel Müdürlüğü (Surete National):

Milli Emniyet Genel Müdürlüğü, 1962 yılında Fransız modeli esas alınarak oluşturulmuştur. Milli Emniyet Genel Müdürünün altında güçlü bir kabine, genel sekreterlik ve polis merkez müdürlükleri bulunmaktadır. Merkez Polis Müdürlükleri yapılanması da klasik Fransız modelinden esinlenmektedir. Bu Merkez Müdürlükleri arasında ülkenin içerisinde bulunduğu terör ortamı nedeniyle Adli Polis ve İstihbarat Merkez Müdürlükleri ön plana çıkmaktadır. İstihbarat Merkez Müdürlüğü; Cezayir Devlet sisteminin korunmasında son derece önemli hizmetleri yürütmekte ve teknolojik destek, personel eğitimi ve yasal görev çerçevesi bakımından ayrıcalıklı bir konuma sahip bulunmaktadır. Halihazır (2003 tarihi esas alınmıştır) İçişleri Bakanı ile Milli Emniyet Genel Müdürü’nün Bağımsızlık Savaşındaki istihbarat sisteminin kurucularından olmaları da istihbarat hizmetlerine verilen önemi daha da arttırmaktadır.

Milli Emniyet Genel Müdürlüğünün taşra örgütlenmesi ise her Wilayada mevcut Emniyet Müdürlüklerinden oluşmaktadır.

Cezayir’in içinde bulunduğu terör ortamı, polis eğitim sisteminde de daha çok askeri eğitim ve özel kuvvetler eğitimi anlayışının etkisini arttırmaktadır. Bu duruma karşılık, Avrupa ve diğer dünya ülkelerinde görülen genel eğilime paralel olarak, halka yakın polis yapılanma ve uygulamaları Cezayir Polis Literatürüne de girmeye başlamıştır.

3.Milli Jandarma Komutanlığı:

3.1.Bağlılık ve Örgütlenme:

Cezayir Milli Jandarma Komutanlığı Fransız Milli Jandarması örnek alınarak 1962 yılında kurulmuştur. Kamu düzeniyle asayiş koruyan ve mevzuatla verilen görevleri yerine getiren askeri bir kolluk gücüdür.

Milli jandarma, 1973’de yürürlüğe giren Jandarma Kanununa göre; Milli ordunun bir parçasıdır ve görevleriyle örgütlenmesinin özelliği gereği, istisna ve değişiklikler dışında askeri mevzuat hükümlerine tabidir Üç temel karakteristiği vardır: Kuruluş ve örgütlenmesi tamamen askerdir, hizmet özelliğine nedeniyle sivil ve askeri görevleri mevcuttur ve görev alanı çok yönlü ve geniş kapsamlıdır.

3.2.Kuruluşu, Sorumluluk Alanı ve Görevleri:

3.2.1.Kuruluş:

Emir-komuta, eğitim-öğretim, ikmal ve milli savunma ile ilgili görevleri açısından Milli Savunma Bakanlığı’na, terörle mücadelede ayırdığı güçleri itibariyle İçişleri Bakanlığı’na bağlıdır. Jandarmanın ayrıca emniyet ve asayişe ilişkin hizmetleri bakımından İçişleri Bakanlığıyla, mevzuatın tevdi ettiği görevlerin ifası açısından da diğer bakanlıkların yerel kuruluşları ve savcılarla ilişkisi mevcuttur.

Jandarma, kara, hava ve deniz kuvvetleriyle eşit statüde Savunma Bakanlığına bağlı olup teşkilatın başında bir general vardır. Komutanlık karargahı; kurmay başkanı ile Personel, Lojistik ve Bütçe, İrtibat, Harekat ve İstihbarat, Adli Araştırmalar ve Teknik Daire Başkanlıklarından oluşur. Taşra teşkilatlanması ise mülki ve birlik yapısına göre olmak üzere iki grupta incelenebilir. Mülki yapıya göre teşkilatlanma: Jandarma Askeri Bölge Komutanlıkları, İl Jandarma Komutanlıkları, Jandarma Bölük Komutanlıkları ve Jandarma Karakol Komutanlıklarıdır.

Milli ordunun diğer kuvvetleri paralelinde jandarma da ülkedeki altı askeri bölgede Jandarma Askeri Bölge Komutanlıkları şeklinde teşkilatlanmış olup, bölge komutanları general rütbesindedir. Örgütlenme tamamen idari olup, aynı zamanda askeri bölgeye hizmet vermektedir.

İl jandarma komutanlıkları ise (rütbe yarbay veya binbaşı) her ilde teşkilatlanmış olup, 48 il jandarma komutanlığı mevcuttur. Bu birimler, askeri bölge komutanlıklarının emrindedir ve il jandarma komutanı; il sınırları içindeki adli, askeri ve idari görevlerinin yerine getirilmesinden sorumludur. Görevini il valisi, savcı ve hakimlerle irtibatlı olarak yapar. Yol ve ulaşım güvenliği de bu birimlerin görevidir. İl Jandarma Komutanlıklarının kuruluşu ilin büyüklüğüne ve coğrafi yapısına göre değişmekle birlikte, genelde büyük garnizonlarda; bir askeri polis, bir çöl ve sınır karakolu bulunmakta, ayrıca komutanlık karargahında idari, muhabere, ulaştırma kısımlarıyla bir arama ve bir motorlu trafik takımı hizmet vermektedir.

Jandarmanın temel hizmet ünitesi olan karakolların başında ise adli zabıta sorumlusu kıdemli bir astsubay vardır. Personel mevcudu 5-6 kişi arasında değişen sabit karakolların yanı sıra; askeri polis, demiryolu, çöl ve sınır karakolları da mevcuttur.

Birlik yapılanmasına göre teşkilatlanmada da: Müdahale Grupları, Müdahale Bölükleri ve Karakolları görülmektedir. Müdahale Grup Komutanlıkları; ülke genelinde 14 adettir ve başlarında albay veya yarbay bulunmaktadır. Doğrudan Milli Jandarma Komutanlığına bağlı olan bu birimlerin ana görevi toplumsal olayları önlemek ve iç güvenliği sağlamaktır. Anti-terör mücadelesi de bu birliklerin görev alanındadır.

3.2.2.Sorumluluk Alanı:

Ülke, polis ile jandarma arasında sorumluluk bölgelerine ayrılmış olup, il ve ilçe merkezleri polisin, kalan bölgeler jandarmanın görev alanıdır. Görev alanı ayrımı kesin olup, kriz durumları dışında jandarma polis bölgesinde görev yapmamaktadır.

Cezayir'de sahil koruma görevleri ise Deniz Kuvvetleri Komutanlığına ait bulunmaktadır.

3.2.3.Görevleri:

Cezayir Jandarması mevzuatla verilen görevleri ya kendi inisiyatifi altında veya diğer makamların verdiği emirlerle yerine getirmektedir. Bu bağlamda, adli ve idari görevleri ilgili bakanlıklar adına yürütmektedir. Olağanüstü hal koşullarında ise askeri makamlardan alınan emirler ve mülki makamların talepleri doğrultusunda görev yapılmaktadır.

Genel olarak bu şekilde ifade edilebilen Jandarmanın görevleri: Adli Zabıta Görevleri (suçluların yakalanması, araştırma ve delil toplama), İdari Zabıta Görevleri (trafik hizmetleri, çöl bölgesinde asayişin korunması, iç istihbarat, toplumsal olaylara müdahale, sınır güvenliği, yabancıların kontrolü, kırsal yörelerin ve milli parkların kontrolü, ilk yardım, sivil savunma, arama ve kurtarma faaliyetleri), Askeri Polis Görevleri (Askeri Ceza Yasası kapsamındaki suçların soruşturulması, askeri istihbarat, askeri inzibat, seferberlik hazırlıkları), Savaşta Yurtiçi Savunma Görevleri (seferberlik önlemlerini uygulamak, istihbarat faaliyetleri, inzibat işlevleri, ulaştırma güvenliği, tahmil/tahliye görevleri) Çeşitli Görevler (Milli Savunma, İçişleri ve diğer bakanlıklar tarafından verilen görevler) olmak üzere beş ana başlıkta toplanabilir.

3.3.Diğer Makamlarla İlişkileri:

Savunma Bakanlığına bağlı olmakla birlikte, görevi gereği İçişleri, Adalet, Ulaştırma, Maliye, Milli Eğitim ve Tarım Bakanlıklarının hizmet alanlarında çalışan jandarma; bu makamların istemi üzerine hizmet vermektedir. Bu bağlamda, teşkilatın bütün kademeleri adli makamlarla ve adli zabıta yetkilileriyle sürekli ilişki halinde bulunmakta, adli soruşturmaların gereğini yerine getirmekte ve duruşma güvenliğini sağlamaktadır. Adli zabitanın talebi üzerine gereken güvenlik önlemleri jandarmaca alınarak uygulanmakta, bu aşamada polis ve jandarma arasında geniş ölçekte bilgi alışverişi gerçekleştirilmektedir.

Adli zabıta makamları da jandarma bölgesinde bir adli soruşturma yapırlarken, jandarmaya bilgi vermektedirler. Bu takdirde jandarma imkan ve kabiliyetleri ile bölgesinde görev yapan adli zabıtayı desteklemektedir.

3.4. Personel Yapısı:

1.200'ü subay ve astsubay olmak üzere yaklaşık 30.000 mevcuttur. Mevcudun 6.000'i müdahale kuvvetlerinde ve 6.000'i de özel kuvvetlerde (terörle mücadelede kullanılan ve NİNJA olarak isimlendirilen güçler) görevlidir. Personel; adli jandarma, idari zabıta ve askeri polis olarak uzmanlaşmıştır. Personel kaynağı hem sivil ve hem de askeridir. Her iki kaynaktan gelen personel ayrıca Jandarma Subay Okulunda eğitilmektedir.

4. Askeri Güvenlik Teşkilatı:

Bir generalin komuta ettiği ve Milli Savunma Bakanlığına karşı sorumlu olan Askeri Güvenlik Teşkilatı, iç güvenlik faaliyetlerini İçişleri Bakanlığı bünyesinde icra etmektedir. Ancak bu teşkilat, daha ziyade silahlı kuvvetlere destek olarak görülen yarı-askeri (paramiliter) bir güçtür. Başkent Cezayir ve çevresinde faaliyet gösteren Askeri Güvenlik, polis ve jandarmanın sağladığı istihbari bilgileri de araştırıp cevap vermekle görevlidir.

Askeri Güvenlik Teşkilatı özellikle CT (*counter terrorism*) faaliyetlerinde kullanılan ve 6.000-10.000 arasında değişen askeri personelle, toplumsal olaylarda görev alan 1.200 kişilik Cumhuriyetçi Koruma Tugayına sahiptir.

III. CEZAYİR VE TERÖR

1. Terör Tehdidi:

Bağımsızlık Mücadelesi yıllarında, özellikle OAS'nin kurulmasından sonra kanlı bir terör dönemi yaşayan Cezayir, bağımsızlığını kazandıktan yaklaşık 30 sene sonra yine kanlı bir terör dönemiyle karşılaşmıştır. 1988'de başlayıp, 1997 yılına kadar süren bu dönemin öyküsü (Tarihsel Gelişim) bölümünde anlatılmış ve çok çeşitli nedenler tarafından provake edilen bu dönemin asıl belirleyicisinin şeriat yönetimi istekleri olduğu belirtilmiştir.

Cezayir'deki şiddet olayları 1988'de başlamış, toplumsal bunalımları demokratik açılımla önlemek isteyen Devlet Başkanı Şadli'nin 1989 yılında tek parti yönetimine son veren ve çok partili siyasal hayatın yolunu açan bir Anayasayı kabul ettirmesinden sonra kurulan İslami Selamet Cephesi (FİS), yapılan yerel yönetimler seçimi ile genel seçimlerde üstünlük sağlamasına karşılık, kısa sürede şeriat isteyen İslami militanların kontrolüne girmiştir. Ocak 1992'de yapılması gereken seçimler ertelenince 1997'ye kadar sürecek olan bir terör ve iç savaş olgusu tüm Cezayir'i etkilemiş ve 100.000 civarında insanın ölümüne neden olmuştur.

Bu terör dalgasında ve iç karışıklık yıllarındaki katliamlarda; FİS'in silahlı kolu olan İslami Selamet Ordusu (AİS), daha çok yoksul kent gençliği içinden çıkan militanları bünyesinde toplayan Silahlı İslami Grup (GİA), İslami Silahlı Cihat Cephesi (FİDA) ve İslam Devleti Hareketi (MEİ) önemli rol oynamışlardır. Bu terör örgütlerinin ortak yanı yaptıkları eylemleri bir (Cihat) olarak görmeleri ve kendilerini genellikle (Cihatçı Selefi) akımın temsilcileri olarak tanıtmalarıdır. Çeşitli dönemlerde Muhammed Said, Şebuti, Layada, Benhac, Zituni ve Zuyabri gibi liderler tarafından yönetilen bu terör grupları özellikle 1993-1995 yılları arasında Fransız hedeflere ve doğrudan Fransa'ya karşı kanlı eylemler de gerçekleştirmişlerdir.

2. Terörle Mücadele Yapılanması:

Cezayir'deki terörle mücadele yapılanmasında para-militer karakterli iç güvenlik güçlerinin ve askeri unsurların terörist gruplarla savaşımı ön plana çıkmaktadır. Ancak silahlı mücadelenin yanı sıra terörle savaşında kullanılan sosyal ve ekonomik politikalarda mevcuttur. Ayrıca terörist grupların taktik mücadelede çok vahşi ve çağ dışı yöntemler kullanmaları, en azından başlangıçta bu grupları örtülü olarak destekleyen ılımlı İslami burjuvazinin desteğini geri çekmesine neden olmuş ve İslami terör kamuoyu desteğini yitirmiştir. CT faaliyetlerinin mevzuat boyutunda ise Anayasa hükümlerine dayanan olağanüstü hal uygulamaları görülmektedir.

CT faaliyetlerinin taktik boyutu da Milli Jandarmanın Müdahale Grup Komutanlıkları ve bu komutanlıklar emrinde görev yapan NİNJA adı verilen taktik birimlerle Askeri Güvenlik Teşkilatı tarafından üstlenilmiştir.

Kaynakça

¹ Texte de la Constitution du 28 Novembre 1996,
<http://www.waac.org/library/documents/96const00.html> 21.05.2002

2. 90-08 Sayılı ve 07 Nisan 1990 Tarihli Komüne ilişkin Yasa
3. 90-09 Sayılı ve 07 Nisan 1990 Tarihli Wilaya'ya ilişkin Yasa
4. Sommer, Isabelle; Terrorisme, Dominos Flammarion 2000/ Fransa

Arjantin Yönetim Sistemi

Birol EKİCİ

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Arjantin, 1516'da Juan Diaz de Solis tarafından keşfedilmiştir. Ülke, İspanya koloni yönetimi altında yavaş yavaş kalkınmıştır. 1580 yılında Buenos Aires yerleşime açılmış, 1600'lü yılların başlarında hayvancılık gelişmiştir. İşgalci İngiliz güçlerinin 1806-7 yıllarında kovulması ve Napoleon'un 1808'de İspanya'yı fethetmesinden sonra Arjantinliler 1810 yılında kendi devletlerini kurmuşlardır. 1816'da da İspanya'ya karşı bağımsızlık resmen ilan edilmiştir.

Birinci Dünya savaşında edindiği tarafsızlığını İkinci Dünya savaşının çıkışında da ilan eden Arjantin, savaşın bitişi sırasında 27 Mart 1945'de Almanya ve müttefiklerine karşı savaş ilan etmiştir. Albay „Juan de Peron, savaş sonrası dönemde devlet başkanlığını kazanarak güçlü bir lider olarak ortaya çıkmıştır. Peron'un politik gücü ikinci eşi Evita ve Evita'nın çalışan sınıflar arasındaki popülaritesiyle desteklenmiştir. Evita, hiçbir zaman kamu görevi üstlenmemiştir. Ancak, kurduğu yardımseverler organizasyonu ve sendikalara verdiği cömert ücret artışlarıyla güçlü politik destek sağlamış, fiili sağlık ve çalışma bakanı gibi hareket etmiştir.

Peron'un zaman içinde artan otoriterliği ordu güçlerinin darbe yapmasına neden olmuş ve 1955 yılında peron sürgüne gönderilmiştir. Müteakiben kısa süren anayasal hükümet hariç Arjantin uzun süren askeri diktatörlük ve politik kargaşa altına girmiştir. Politik kontrol 1950 sonlarında ve 1960'lar boyunca radikal sivil ve askeri rejim arasında gelip gitmiştir. Bu dönem gerilla hareketlerinin artmasıyla da karakterize edilmektedir.

Kongre ve başkanlık seçimleri 1973 yılında yapılmıştır. Seçilen devlet başkanı, haziranda Peron'un yeni seçimler yapılarak göreve gelebilmesi için istifa etmiş, eski diktatör Eylül 1973'de seçilerek göreve dönmüştür. Aynı seçimde Peronun üçüncü eşi Isabel Martinez de Peron da başkan yardımcısı olarak seçilmiştir. Peron'un 1974 yılında ölmesinden sonra eşi güney yarım kürenin ilk kadın devlet başkanı olmuş, ekonomik ve politik olarak çöküntüye doğru giden ülkenin kontrolünü üstlenmiştir. Hükümetin ekonomik kemer sıkma politikaları ve çok yüksek orandaki enflasyon geniş kapsamlı gösterilere neden olmuş, endüstri işçilerini anlaşmazlığa sevk etmiş ve bayan Peron'un istifası talep edilmiştir. 1975 yılında sağ ve sol grupların terörist hareketleri 700 kişinin ölümüne sebebiyet vermiş, hayat pahalılığı %355 yükselmiş, gösteri ve eylemler günlük hayatın bir parçası olmuştur.

1976 yılında ordu komutanının liderliğindeki askeri güçler devlet başkanını görevden uzaklaştırmış, üç kişilik bir cunta kurulmuş ve savaş yasaları uygulanmıştır. Ordu düzeni sağlamak ve muhaliflerini ortadan kaldırmak için mücadele etmiştir. Cenova'daki insan hakları Arjantin Komisyonu, cuntayı 2300 politik cinayet, 10 binden fazla politik yakalama, 20 bin ile 30 bin arasında insanın kaybolmasından dolayı sorumlu tutarak suçlamıştır. Cunta, anayasada önemli değişiklikler yaparak, kongreyi dağıtmış, tüm politik aktiviteleri ve sendikal faaliyetleri yasaklamış, kamu görevlilerinin bir çoğunu görevinden almıştır. Devlet başkanı Isabelita Peron önce tutuklanmış daha sonra sürgüne gönderilmiştir.

Askeri rejim sert önlemlerle de olsa sol kanat gerillalara ve muhaliflere karşı başarılı olmuştur. Şüpheli sol kanat aktivistlere karşı uygulanan politikalar insan hakları açısından iç ve dış protestoları arttırmıştır. Zamanla şiddet olayları azalırken ekonomi kaos içinde kalmaya devam etmiştir. Mart 1981'de cuntanın eski üyesi General Roberto Viola Devlet Başkanı Videlayı indirerek demokrasiye dönüş için siyasi

partilerle diyalog başlatmak istediklerini açıklamıştır. Viola hasta olduğu için yerine General Galtieri geçmiştir.

Nisan 1982'de Galtieri, İngilizlerin elinde bulunan Falkland adalarını sürekli değişen iç durumdan dikkatleri uzaklaştırmak için işgal etmiştir. Büyük Britanya, kısa sürede kesin bir zafer kazanmış ve Galtieri Arjantin'in teslim olmasından üç gün sonra itibarını kaybettiği için istifa etmiştir. General Reynaldo, halkın demokrasiye karşı duygularının arttığı bir dönemde görevi devralmıştır. Yine ekonomik koşulların iyice bozulması yönetimi sivil iktidara devretme eğilimini hızlandırmıştır. Dahası 1983 yılında Falkland adası çatışması konusunda kurulan askeri araştırma komisyonu yenilginin tek sorumlusu olarak askeri cuntayı görmüş ve yargılanmaları konusunda teklifte bulunmuştur. Devlet Başkanı Galtieri hapse gönderilmiş, diğer birçok görevli de rüşvetten, cinayet ve silahlı kuvvetlerin manevi şahsiyetine hakaret etmekten yargı önüne çıkarılmıştır. Ağustos 1983'de rejim, geçen 10 yıl içinde polis, silahlı kuvvetler ve politik suçlular tarafından işlenen suçları af kapsamına almıştır. 1983 seçimleri yaklaştığında enflasyon %900'ü bulmuş, Arjantin'i baltalayan dış borçlar önceden görülmemiş bir seviyeye ulaşmıştır.

1983 ekiminde yapılan seçimlerde Raul Alfonsin önderliğindeki radikal sivil birlik; kurulduğundan buyana ilk defa Peronist partiyi geride bırakan parti olmuştur. Büyüyen işsizlik ve 4 haneli enflasyon 1989 yılında yapılan seçimlerde Peronist partinin tekrar zafer kazanmasını sağlamıştır.

Alfonsin, seçimlerden sonraki bir ay içinde yüksek yiyecek fiyatları nedeniyle yapılan gösteriler sonucunda yeni devlet başkanı Carlos Menem'e görevi bırakarak, istifa etmiştir. Menem 1991'de, uygulanmakta olan sert ekonomik tedbirleri, özelleştirmeyi hızlandırarak ve belli iş alanlarından devlet yönetimini çekerek daha da sertleştirmiştir. Fakat 1998 yılının başlangıcında Menem'in iki dönem süren başkanlığının 8. Yılında Arjantin son 10 yılın en büyük durgunluğuna girmiştir. Menem'in ekonomik politikaları, rüşvete karşı olan toleransı, kirli savaşa bulaşan askeri liderleri affetmesi kendini seçen fakir ve çalışan sınıfın desteğini kaybetmesine neden olmuştur. Öte yandan Menem dönemi, uygulanan iç ve dış politikalarla Arjantin'de demokratik ilkelerin yerleştirildiği ve böylece II. Dünya savaşı sonrasındaki devlet sistemi kargaşasının sona erdirildiği bir süreç olması itibariyle büyük önem taşımaktadır.

Aralık 1999'da Fernando de la Rúa devlet başkanı olmuştur. Çok sayıda sert ekonomik önlem uygulanmasına rağmen ekonomik durgunluk devam etmiştir. 2001 yılında Fernando de la Rúa ülkeyi 1991 yılında hiper enflasyondan kurtaran Peronist ekonomi bakanını göreve getirmiş, IMF Arjantin'e önce 13.7 sonra da 8 milyar dolar acil yardım vermiştir.

Uluslararası yardımlar yeterli gelmemiş ve Arjantin ekonomik çöküşün eşğine gelmiştir. Hükümetin ekonomik tedbirlerini protesto için ayaklanan göstericiler Fernando de la Rúa'nın Aralık 2001'de istifa etmesine neden olmuşlardır. Bu istifa üzerine Arjantin 155 milyar dolarlık dış borcunu ödeyemez duruma gelmiştir. Bu miktar tarihteki en büyük ödenemez duruma gelinen dış borçtur. Bir süre devam eden kararsızlıktan sonra Kongre Eduardo Duhalde'yi ocak 2002'de devlet başkanı olarak atamıştır. Duhalde, en kısa sürede Arjantin Peso'sunu devalüe etmiş ve 10 yıllığına Dolar karşısındaki değerini sabitlemiştir. Devalüasyon, banka endüstrisini büyük bir krize itmiş, orta sınıfın tasarruflarını silip atmıştır.

2002 Temmuzunda eski cunta lideri Galtieri ve öteki 42 ordu subayı yakalanarak Arjantin'in 7 yıllık askeri diktatörlük döneminde 22 solcu gerillaya işkence yapıp öldürmekten suçlanmıştır.

İkinci Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

Resmi adı Arjantin Cumhuriyeti olan bu ülkede 1983 yılında sivil yaşama dönüş, 1853 tarihli Anayasa prensiplerine dönüşle olmuştur. 1994 yılında 19 yeni madde içeren ve önceki anayasanın 40 maddesinde değişiklik yapan yeni anayasa onaylanmıştır.

Arjantin Anayasası; ulusal düzey ve vilayet düzeyinde yasama, yürütme ve yargı organları arasında güçler ayrımını içerir. Her bir vilayet, kabaca ulusal seviyedeki anayasaya benzer şekilde kendi anayasasına sahiptir.

Vilayetler adalet, belediye ve temel eğitim idarelerini kurup, icra etme yetkisine sahiptir. Roman Katolik dini ülke halkının çoğunluğunun dini olarak devlet koruması altındadır. Diğer mezheplere karşı dini inanç özgürlüğü garanti edilmiştir. Yerlilerin varlığı ve hakları dikkate alınarak, kullandıkları topraklarda ortak mülkiyet kabul edilmektedir. Ülke vatandaşlarının tamamı çalışma ve ticaret yapma, dilekçe ile yetkililere başvurma, fikirlerini açıklama, eğitim alma ve öğretme hakkına sahiptir.

Arjantin 22 vilayet, bir federal ilçe (Buenos Aires), bir ulusal bölge (Tierra del Fuego) ve 1617 belediyeden oluşmaktadır. Her bir vilayetin kendi seçilmiş valisi, meclisi ve yargı sistemi bulunmaktadır.

II. ANAYASAL KURUMLAR

1.Devlet Başkanı ve Yürütme Erki:

Yürütme gücü Devlet Başkanının elinde toplanır. Devlet Başkanı ülkenin en yüksek makamıdır ve ülkenin genel yönetimini kontrol eder. Başkan yasaların uygulanması için tüzük ve yönetmelik çıkarabilir ve kendisi yasaların hazırlanmasına ve yayımlanmasına katılabilir.

Devlet Başkanının Senatonun onayıyla, Yüksek Mahkeme ve diğer mahkemelerin hakimlerini, büyükelçileri, devlet memurlarını, mahkeme üyelerini ve ordunun yüksek rütbeli görevlilerini ve piskoposu atama yetkisi vardır. Başkan başka bir organa danışmadan kendi kabinesinin bakanlarını atayıp görevden alabilmektedir. Başkan bütün silahlı kuvvetlerin komutanıdır. Başkan ve yardımcısı doğrudan 4 yıllık dönem için seçilmekte ve bir kez daha seçilme hakkı bulunmaktadır. Daha önceden geleneksel olarak Devlet Başkanı 6 yıllığına seçilmekteydi ve bir daha müteakip seçilme hakkına sahip değildi. 1994 yılında yapılan değişiklikle Başkan iki dönem seçildikten sonra bir dönem ara verip tekrar iki dönem daha seçilme imkanına sahiptir.

2.Yasama:

Yasama erli: iki kamaralı kongreden oluşur. Kongre, Milletvekilleri Meclisinden ve Senatodan oluşmaktadır. Milletvekilleri Meclisinde, doğrudan halk tarafından seçilen 257 üye vardır. Milletvekilleri tekrar seçilme hakkına sahiptir ve dört yıllığına seçilirler. Meclisin yarısı her iki yılda bir yenilenir. 1995'e kadar geçerli olan sisteme göre Senatoda 48 üye bulunmaktaydı. 1995 yılında yapılan değişiklikle vilayetler, Senatoya kendi yasama organlarınınca seçilen 1'er üye daha göndermeye başladılar ve Senatodaki sandalye sayısı 72'ye yükseldi. Senatörler altı yıllığına seçilmektedir. Seçimlerle her iki yılda bir Senatonun 1/3'ü yenilenir. Daha önceden senatörler dokuz yıllığına seçilmekteydi. Yapılan değişiklikle bu süre altı yıla indirilmiştir. Senatonun 1/3'ü her iki yılda bir yenilenmektedir.

Kongrenin yetkisi: dış ticaretin düzenlenmesi, ithalat ve ihracat vergileriyle genel güvenlik veya genel refahın gerektirdiği vergilerin konulması ve kaldırılması, savunma, iç ve dış borçların ve ülkenin para sisteminin düzenlenmesi, bütçenin kabulü gibi konuları içerir. Kongre aynı zamanda, anlaşmaların onaylanması veya reddedilmesi, yürütmeye savaş ilan etme ve barış yapma yetkisinin verilmesi, silahlı kuvvetlerin barışta ve savaşta gücünün belirlenmesi yetkilerine de sahiptir.

3.Yargı:

Yargı gücü Yüksek Mahkeme ve diğer yetkili mahkemeler tarafından kullanılır. Yüksek Mahkeme bütün mahkemelerin iç yönetiminden sorumludur. Yüksek mahkemenin dokuz üyesi ve diğer mahkemelerin hakimleri senatonun onayıyla Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır.

Buenos Aires'teki Federal Yüksek Temyiz Mahkemesi üç mahkemeye sahiptir. Bunlar; Sivil ve Ticari, Ceza ve İdari mahkemelerdir. Ayrıca Buenos Aires'te altı temyiz mahkemesi daha vardır. Bunlar ise; sivil, ticari, ceza, barış, iş ve ekonomik cezadır. Ayrıca, La Plata, Bahia Blanca, Parana, Rosario, Cordoba, Mendoza, Tucuman ve Resistencia'da da federal temyiz mahkemeleri bulunmaktadır.

Vilayet mahkemelerinin her biri kendi yüksek mahkemesine sahiptir ve yardımcı mahkeme sistemi geçerlidir. Bu mahkemeler vilayetler içinde sınırlı olarak ortaya çıkan ve sonuçlanan suçlara bakarlar.

Üçüncü Bölüm Mali Yönetim

Arjantin, kişi başına düşen milli gelirin en yüksek olduğu Güney Amerika ülkesidir ve gelir dağılımı oldukça iyi dağılmıştır. Arjantin'in ekonomisi geleneksel olarak tarıma dayanmasına rağmen son yıllarda sanayi ve hizmetler sektörü de gelişmeye başlamıştır. Hayvancılık ve tahıl ülke refahının kaynağıdır. Tahıl ve hayvan ürünleri ihracatında ABD, Kanada ve Avustralya ile yarışmaktadır.

Arjantin ekonomisi, son yıllarda hem durgunluk hem de enflasyona maruz kalmıştır. 1990'lı yıllarda Menem ile başlayan özelleştirme ve öteki ekonomik reformlar önceden tahmin edilemeyen ekonomik büyüme sağlamıştır. Fakat yüksek oranlı işsizlik ve ağır dış borçlardan oluşan önemli ekonomik problemler ortadan kaldırılamamıştır.

Uzmanlar Arjantin'in mali sorunlarına çeşitli açıklamalar getirmektedir. Bazı uzmanlara göre; yüksek oranlı vergi kaçakçılığı mali açıkların oluşmasına neden olmakta ve ülke riskini arttırmaktadır. Sonuç olarak, yatırımlar için yüksek faiz oranını göze almak gerekmekte, toplam talepte azalma meydana gelmektedir. Yapılan bir araştırma sonucu 10 Arjantinliden 4'ü, Arjantin'in ekonomik ve mali problemlerinin kaynağındaki esas sorunun nedenini genelde liderlere, politikacılara ve özelde de kamu yönetiminin rüşvetçi olmasına bağlamaktadır.

Arjantin'in kamu sektörü oldukça desantralizedir. 24 vilayet hükümeti (provincial government) kamu sektörü harcamalarının %45'ini yapmaktadır ki bu oran bir çok Latin Amerika ülkesinden daha yüksektir. 1995 yılında Arjantin'in vilayetleri temel eğitimin %97'sini, sağlığın %92'sini, refaha yönelik harcamaların %84'ünü yerine getirmektedir. Gelir tarafından bakıldığı zaman vilayetler kamu sektörü gelirlerinin sadece %18'ini toplamaktadır. Vilayetlerin kendi kaynaklarından elde ettikleri gelirlerin harcamalarına olan ortalama oranı %37 civarındadır. Harcamalar ve gelirler arasındaki açık merkezden gelen bağış ve transferlerle karşılanmaktadır. Anayasal olarak para politikasından ve dış politikadan merkezi hükümet sorumludur. Fakat vilayetler, kendi mali kaynaklarını yönetme, borç alma ve kamu hizmetlerini götürme konusunda çok az yetkilere sahiptir. Vilayetlerde uygulanacak refah ve konut programları için kaynak ayrılmaktadır.

Vilayetlerin mali performansları genelde zayıftır. 1980'ler boyunca yüksek enflasyon oranı, bütçe disiplininin bulunmayışı, borçlanmanın kolay oluşu ve merkezi hükümete yardım ve transferler açısından duyulan güven devamlı bütçe açıklarına neden olmuştur. Vilayetlerin mali durumları 1992 yılında bir miktar düzeltilmiştir. Fakat o zamandan buyana sürekli bozulmaktadır. 1995'deki ulusal kriz vilayetlerin kritik durumunu daha da ağırlaştırmıştır. Bu krizde vilayetlerin gelirleri %5 oranında düşmüş, bütçe açıkları 3.5 milyar dolarla (GSMH'nın %3'ü) rekor seviyeye ulaşmıştır. 24 vilayetten sadece 4'ünün mali hesapları dengede bulunmaktadır. Diğerleri nakit sıkıntısı çekmekte, borçlarını arttırmakta, daha hızlı bir şekilde borçlarını ödeyememektedir. Bazı vilayetler kendi paralarını basma yoluna gitmişlerdir.

1996'da vilayetlerin mali durumları düzelme yoluna girmiştir. Gelirler ekonomik aktivitelere bağlı olarak düzelmiş, harcamalar artan mali disiplinle engellenmiştir. Bir taraftan merkezi hükümet batık vilayetler açısından seçici olmuş, diğer taraftan 1995 yılında seçilen valiler reformları yürürlüğe koymuşlardır. Artan bu güven ortamında bazı vilayetler ülke dışından da borç alarak artan iç borçlarını finanse edebilmişlerdir.

1992 ve 1993 yıllarında Federal hükümet yapısal ekonomik değişiklikleri desteklemek amacıyla iki konu üzerinde görüşmeler yapmıştır. Vilayetler kendi kaynaklarının dinamiğini arttırmayı, vilayet vergilerinin yeniden yapılandırılmasını, kamu girişimlerinin vilayet bankaları dahil özelleştirilmesini, vilayet ekonomisinin özelleştirilmesini ve vilayet emeklilik fonlarının ulusal sisteme dahil edilmesini kabul etmişlerdir.

Karşılığında Federal hükümet de her bir vilayete gelir paylaşımını garanti etmiş ve vilayetlere gelirlere aşağıya doğru olacak dalgalanmalara karşı güvence vermiştir. Bir çok alanda ilerleme 1997 yılında gerçekleşmiştir. 82 vilayet kamu girişiminin 34'ü özelleştirilmiş, 31 vilayet ve belediye bankasından 18'i tam olarak özelleştirilmiş, diğerlerinin de özelleştirilmesi için çalışmalara devam edilmiştir.

Dördüncü Bölüm

İç Güvenlik

I. İÇ GÜVENLİK YAPISI

Arjantin iç güvenlik yapılanmasında polis ve jandarma olmak üzere iki iç güvenlik kuruluşu görülür. Hakkında yeterli bilgi elde edilemeyen polis, merkez ve eyaletler olmak üzere iki düzeyde örgütlenmiştir. Temel iç güvenlik fonksiyonları eyalet polisi tarafından yerine getirilmektedir.

II. İÇ GÜVENLİK KURULUŞLARI

Ulusal Jandarma Genel Direktörlüğü

1. Kuruluşu, Sorumluluk Alanı ve Görevleri:

1.1. Kuruluşu:

Ulusal Jandarma Teşkilatı Fransız Milli Jandarması ile Kanada Atlı Polisinden örnek alınarak 1938 yılında kurulmuştur. Kuruluş ve görev yönünden İçişleri Bakanlığı'na bağlı olup, Savunma ve Dışişleri Bakanlıkları'nın görev alanlarıyla da ilişkileri vardır. Kuruluşu; teşkilat yasası ile Ulusal Savunma ve İç Güvenlik Yasası'na göre gerçekleştirilmiştir. Kuruluşunda: Genel Direktörlük, Genel ve Özel Kurmay Başkanlıkları, Bölge Komutanlıkları, Grup Komutanlıkları, Seyyar Birlik Komutanlıkları, Sınır Birlikleri ve Okul ve Eğitim Birlikleri bulunmaktadır.

1.2. Sorumluluk Alanı:

Hükümet ve/veya Federal Adalet Kurumunca belirlenen bölgelerde görev yapar.

1.3. Görevleri:

İç güvenlik ve ulusal savunma görevleri nedeniyle polis ile silahlı kuvvetler arasında bir pozisyonudur. Barışta devletin hukuki yapısını korur, savaşta ise geri bölge savunmasını üstlenir. İç güvenlik açısından mevzuatla belirlenip, kendi sorumluluğuna verilen bölgelerde iç güvenliğin ve ulusal savunmanın gereklerine göre; yasalarla verilen görevleri yerine getirir, iç istihbarat ve güvenlik sistemlerinin entegrasyonunu sağlar, kamu düzenini korur, narko-trop maddeler ve diğer organize suçlarla savaşır, anti-terör faaliyetlerini yürütür, ayaklanmaları bastırır, çevreyi korur, tehlikeli maddeleri kontrol eder, federal yargıçlık düzeyinde adli polis hizmetlerini gerçekleştirir, gümrük ve göçmen kontrolü yapar, sağlık zabıtasına yardım eder, orman kolluğu olarak hizmet verir, güvenlik danışmanlığı yapar, bazı büyükelçiliklerin yurtdışı koruma görevini ifa eder..

Milli savunmaya ilişkin görevleri ise; sınırları ve stratejik tesisleri korumak ve Milli Savunma Yasası ile verilen acil görevleri yapmaktır.

2. Personel ve Eğitim Durumu:

Arjantin jandarma personeli; general, üst subay, subay, kıdemli astsubay, kıdemsiz astsubay, mükellef erbaş ve erlerden oluşur. Eğitim faaliyetleri Jandarma Yüksek Okulu, Sınıf Okulu ve diğer ihtisas okulları aracılığıyla gerçekleştirilir.

III. ARJANTİN VE TERÖR

1. Terör Tehdidi:

Uzun süredir eylem yapmayan Monteneros Gerillaları bir tarafa bırakılırsa, Arjantin genelinde eylem yapan ve halen faal olan önemli bir terör grubu yoktur. Buna karşılık, 1990'dan sonra bazı İslami terör gruplarınca Arjantin'de bulunan İsrail temsilciliklerine karşı saldırılar yapılmıştır.

Bunun dışında Amerikalıların “*Tiborder*” diye isimlendirdikleri Arjantin, Brezilya ve Paraguay üçgeninde meydana gelen terörist faaliyetlerde Arjantin'i etkilemektedir.

2. Terörle Mücadele Yapılanması:

Şahin Özel Operasyon Tugayı “*Brigida Especial Operativa Falcon*”, terörist faaliyetlerle mücadele etmek üzere 1986 yılında kurulmuştur ve doğrudan Buenos Aires polis departmanına bağlı bulunmaktadır. Şahin Tugayının taktik operasyon üniteleri 15'er kişilik beş timden oluşmakta ve her timde saldırı personeli, keskin nişancılar, bomba uzmanı, rehine görüşmecisi, haberleşme, sağlık ve istihbarat uzmanları bulunmaktadır. Şahin Tugayı CT “*counter terrorism*” faaliyetlerini yanı sıra VIP korumasında da görev almaktadır.

Kaynakça

- 1.The Europa World Year Book, Volume I, II, 2001, Europa Puplication
- 2..<http://www.infoplease.com>.

Brezilya Yönetim Sistemi

Birol EKİCİ

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Brezilyada insan yerleşiminin 30.000 yıl öncesine kadar uzandığına ilişkin deliller mevcuttur. Avrupalılar bölgeye vardığında Brezilya’da görel olarak küçük yerli gruplar bulunmaktaydı. Brezilya dil ve kültürünü Portekiz’den alan tek Latin Amerika ülkesidir.

Yaklaşık 170 milyon nüfusuyla Brezilya Latin Amerika’da en fazla nüfusa sahip ülkedir. Brezilya’nın yerlileri çoğunlukla göçer Tupi-Guarani yerlilerindedir. Dört büyük grup Brezilya nüfusunu oluşturmaktadır. XVI. yüzyıldan itibaren Brezilya’yı kolonize eden Portekizliler, köle olarak getirilen Afrikalılar, XIX. yüzyıldan sonra göçmen olarak gelen karışık Avrupalı, Orta Doğulu ve Asyalı göçmenler ve yerliler. Irksal yapı Beyaz %55 (Portekizli, Alman, İspanyol ve Polonyalı) karışık beyaz ve Afrikalı %38, Afrikalı %6 ve diğerleri (Japon, Arap, Amerikalı yerli) %1’dir. Brezilya’da, Avrupa’dan devam eden göç dalgalarıyla etnik ve kültürel yapı zenginleşmiştir. 1875 yılından 1960 yılına kadar 5 milyon Avrupalı Brezilya göç etmiştir.

Amiral Pedro Alvares Cabral, bölgeyi 1500 yılında Portekiz’e katmıştır. İlk kaşifler geri dönüşlerinde kırmızı boya üreten kereste ile dönmüşlerdir. Bunun adı pau-brasildir ve topraklar ismini buradan almıştır. 1532 yılında Portekiz bölgeyi kolonizasyona başlamış, 1549 yılında da bölgeyi kraliyet koloni bölgesi yapmıştır.

Napoleon güçleri Portekiz’i işgal edince, Kral John VI ilerleyen Fransız askerlerinden korkarak 1808 yılında ülkesini terk etmiş, sarayını Rio de Janeiro’ya kurmuştur. Rio de Janeiro Portekiz Krallığı’nın başkenti olmuştur. Koloninin limanları ticari sınırlamalar getirilerek serbest bırakılınca, Brezilya Portekiz’e eşit statülü krallık olmuştur. 1821’de Kral John oğlunu kral naibi olarak bırakıp Portekiz’e geri dönmüş, Portekiz’in koloni yönetimini yeniden kurma çalışmalarına karşı Prens 1822’de Pedro I adıyla Brezilya kralı olmuştur. Böylece, üç yüzyıl Portekiz yönetimi altında kaldıktan sonra Brezilya, 1822 yılında bağımsız bir devlet olmuştur. Pedro I Parlamento ile anlaşamayınca, 1831’de 1840 yılında kral ilan edilecek olan 5 yaşındaki oğlu (Pedro II) lehine tahttan çekilmiştir. Pedro I’in oğlu halkçı bir monark olmuştur. Fakat memnuniyetsizlikler artınca 1889 yılında askeri darbenin ardından tahttan vazgeçmiştir. Cumhuriyet ilan edilmesine rağmen Brezilya dereceli olarak sivil yönetime geçilinceye kadar askeri diktatörlük altında yönetilmiştir.

XIX. yüzyıl sonlarına doğru ticaretin artmasıyla beraber kahve ve doğal kauçuk gelirleriyle ülkede zenginlik ve refah yaşanmıştır. Güneydoğu Asya’da kauçuk yetiştirilmeye başlanınca doğal kauçuk gelirleri patlaması durmuş, 1912 yılından sonra Amazon Bölgesi ekonomisi ağır darbe almıştır. Devlet Başkanı Wenceslau Braz müttefik kuvvetlerle birlikte hareket ederek I. Dünya ve II. Dünya Savaşlarında Almanya’ya karşı savaş açmıştır.

Ülke ekonomisini kahveye bağımlı olmaktan kurtarmak amacıyla 1930 yılında yapılan darbe ile iktidara gelen Getulio Vargas bir dizi tedbirler almıştır. Anayasayı ve devletin korporatif yapısını değiştirerek hükümeti merkezileştirmiş, temel endüstrinin gelişmesi ve ülke tarımının çeşitlendirilmesi için çalışmıştır. Onun yumuşak yapıllı diktatörlük yönetimi, muhalefetin de yükselmesine rağmen ulusallaşma bilincini arttırmıştır. Vargas 1945 yılına kadar diktatör olarak yönetimde kalmıştır.

1960 yılında Brazilia, Brezilya'nın resmi başkenti olmuştur. Ekonomik kaos nedeniyle 1964'de gerçekleşen askeri darbenin arkasından Brezilya bir seri askeri hükümetle yönetilmiştir. 1965 yılındaki darbeden sonra Devlet Başkanının olağanüstü yetkileri daha da artırılmış ve bütün partiler dağıtılmıştır.

1967 yılında yeni Anayasa kabul edilmiş ve 1968'de Castelo Branco'nun ardından yönetime gelen Mareşal Costa e Silva Kongreyi dağıtmış ve tek adam yönetimine geçmiştir. 1969 yılında da General Emilio Garrastazu, Costa e Silva'nın yerini almıştır. Sağ ve sol terör, bu dönemde, Brezilya yaşamının yeni yüzü olmuştur. Askeri polis, gerilla saldırılarına sert tedbirlerle karşılık vermiştir. 1974 yılında General Ernesto Geisel General Emilio Garrastazudan sonra Devlet Başkanı olmuştur. Bu dönemde Brezilya, dünyanın en borçlu ülkesi konumuna düşmüştür.

1977 yılında General Geisel kongreyi dağıtmış, bir seri Anayasal ve seçimlere ilişkin reformlar yapmış, 1978'de de olağanüstü rejime ait bütün yasaları kaldırmıştır. Onun yerine geçen General Joao Babtista de Oliveire Figueiredo, 1985 yılında demokrasiye döneceği sözünü vererek, 1979'da Devlet Başkanı olmuştur. Oliveire Figueiredo, döneminde hızlı bir ekonomik gelişme ve demokratikleşme süreci yaşanmıştır. Bu gelişmelere rağmen ekonomik ve sosyal problemler sürmüş, ordu hükümeti kontrol etmeye devam etmiştir.

1985'de Devlet Başkanlığına seçilen Tancredo Neves, ülkenin 1964 yılından sonraki ilk sivil Devlet Başkanı olmuştur. Başkan, ülke çapında büyük bir iyimserlik havası yaratmışsa da birkaç ay sonra ölmüştür. 1988 yılında ise çalışma saatlerini azaltan, toplanma özgürlüğü getiren ve grev hakkı tanıyan yeni Anayasa yürürlüğe girmiştir. 1989 yılında hiper enflasyonu serbest Pazar ekonomisiyle aşağıya indirme sözü veren Collar de Mello seçimi kazanmıştır. Collar de Mello, rüşvet skandalı nedeniyle Kongre tarafından mahkemeye sevk edilince 1992 yılında istifa etmiş, başkan yardımcısı başkanlığı devralmıştır.

Eski Maliye Bakanı Fernando Cardoso 1994 yılında başkanlığa seçilmiş, ekonomideki devlet kontrolünü azaltarak, telekom, elektrik, madencilik, demiryolu ve bankacılıktaki etkin olmayan kamu monopollerini özelleştirmiştir. Kısa sürede elde edilen ekonomik başarılar Brezilyanın fakirlik düzeyini olumlu yönde etkilemiştir. 1998 yılında ikinci dört yıllık dönem için seçilen Cardoso, ağır sosyo-ekonomik dengesizlikleri azaltmaya çalışmaktadır.

1999 yılında Asya ekonomik krizi Brezilyayı etkilemiş, hükümet mali piyasalarda parasını desteklemekten ziyade dalgalanmaya bırakmıştır. Bu durum paranın %40 değer kaybetmesine neden olmuştur. Cardoso ekonomide kemer sıkma politikasını kararlı bir şekilde uygulamış, uzun dönemde stabilite ve büyümeyi sağlamak için kısa dönemli sıkıntıları göze almıştır. Cardoso'nun çabalarına rağmen ekonomideki yavaşlama 2001'de de sürmüş, komşu ülke Arjantin'deki ekonomik problemlerin içine Brezilya'nın da düşmesini istemeyen IMF, ülkeye ek bir yardım paketi önermiştir.

Brezilya'nın tarihi 1864-1870 tarihleri arasında Paraguay'la olan savaştan başka komşuları ile savaşı içermez. Brezilya, XX. yüzyılın nazik bir devidir. Geçen yüzyılda Brezilya sadece II. Dünya Savaşında Almanya'ya karşı savaşmıştır.

İhracat, kölelik ve patriarşi Brezilya tarihinin değişmezleri olmuştur. İhracat kökenli koloni ekonomisi Brezilyayı şekillendirmiştir. Brezilya ismi bile XVI. yüzyılda Avrupalıların tekstil üretiminde kullanmak üzere kırmızı boya elde etmek için çok istedikleri Brezilya kerestesi ağacından gelmektedir. Ülkenin tarihinin merkezinde, ucuz işgücünün önce köle olarak daha sonra da ücretli olarak sömürülmesi vardır. Gerçekten, Brezilya tarihi sadece fetih hikâyesi değil, aynı zamanda yerli halkın ve Afrika'dan getirilen milyonlarca insanın köleleştirilmesinin hikâyesidir.

Brezilya tarihi her biri döneminin önemli ihraç ürünü olan beş ekonomik periyoda ayrılabilir. Birinci periyot; 1500-1550 Avrupa tekstiline kırmızı boya sağlamak için üretilen Brezilya kerestesidir. Bu dönemde Avrupalılar kendi aralarında ülkenin körfez, liman ve köprübaşlarını ele geçirmek için mücadele etmişlerdir. Portekizlilerin kıyılarda kontrolü ele geçirdiği dönem olan 1530-1650 yılları, şeker kamışından şeker elde edildiği Şeker dönemine rastlamaktadır. Şeker, Brezilyayı Avrupa'nın gelişmekte olan kapitalizmine bağlamıştır. Üçüncü dönem; altın ve gümüşün keşfedildiği ve ülke içlerine kadar toprakların Portekiz tarafından işgal edildiği 1690-1750 yılları arasına rastlar. Altın ve gümüşün keşfedilmesi, koloni merkezini kuzeydoğu kıyılarından ülke içlerine çekmiştir. Altın üretiminin XVIII. yüzyıl sonlarına doğru azalmasıyla kahve üretimi dördüncü periyodu oluşturmuş ve 1920 yıllarına kadar sürmüştür. 1930'lu

yıllardan sonra endüstrileşme hızındıysa da Brezilya dünyanın en fazla kahve üreten ülkesi olarak kalmaya devam etmiştir. Beşinci dönemi oluşturan endüstrileşme dönemi, 1990'lara kadar uzanmıştır.

İkinci Bölüm

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

Brezilya, 1964-1985 yılları arasında 20 yıldan daha fazla bir süre askeri rejim altında idare edilmiştir. Başkan Fernando Collor de Mello 1989'da seçildiği zaman 29 yıldan beri ilk defa doğrudan seçilen başkan oluyordu. Devlet Başkanı 1992 yılında Milletvekilleri Meclisi tarafından rüşvetten suçlu bulunarak Senato tarafından görevden alınca Başkanlığı Başkan yardımcısı üstlenmiş, 1994 yılında da Devlet Başkanlığı, Eyalet Valiliği, milletvekilleri meclisi ve senatonun 2/3'ü için seçim yapılmıştır.

1993 yılında yönetim ve hükümet sistemleriyle ilgili olarak; cumhuriyet, anayasal monarşi, başkanlık ve klasik parlamenter sistem seçenekleri arasında bir tercih yapmak üzere halk oyuna gidilmiş, oylama sonunda büyük bir çoğunlukla Brezilyanın başkanlıkla yönetilen cumhuriyet olduğu teyit edilmiştir.

Kongre, ABD'deki gibi komite sistemi ile çalışır. Altı Senato komisyonu, 16 Milletvekilleri Meclisi komitesi vardır. Parti liderleri gündemin belirlenmesinde anahtar rol üstlenmektedirler. Bireysel kanun teklifleri için raportörler de önemlidir. Negatif raportör raporu yasa teklifinin komiteye varmadan önce ölmesine neden olabilir. Cardoso'nun Başkanlığa gelişinden bu yana Kongre kendisini anayasal reformun gerçekleşmesine adanmıştır. Anayasanın değiştirilebilmesi için meclis ve senatonun 2/3'ünün oyuyla değişikliğin geçmesi gerekmektedir. Engellere rağmen son zamanlarda ekonomik alanda önemli değişiklikler gerçekleşmiştir.

Politik yelpaze aralığında çok sayıda (1996'de 18 tane) politik parti bulunmaktadır. İki ana partinin ulusal olarak organize olduğu ABD'nin aksine Brezilya Partileri bölgesel tabanlıdır. Başlıca partiler; Brezilya Demokratik Hareket Partisi (merkez), Liberal Cephe Partisi (sağ), Demokratik İşçi Partisi, Brezilya Sosyal Demokratik Parti (merkez sol), Brezilya İlerleme Partisi (sağ), İşçi Partisi (sol), Demokratik Emek Partisi (sol), Brezilya Emek Partisi (merkez sağ), Brezilya Sosyalist Partisi (sol), Brezilya Komünist Partisi (sol) ve Liberal Partidir. (merkez sağ). Brezilya Demokratik Hareket Partisi en geniş partidir. Partiye bağlılık (parti disiplini) zayıftır ve koalisyonda olan partilerin milletvekilleri ve senatörleri daima kendi partileri lehinde oy vermezler.

Mahalli idarelerin seçimleri de genel seçimler gibi dört yılda bir yapılmaktadır. Anayasa mahalli idareler seçimlerinin başkanlık seçimlerinden iki yıl sonra olmasını belirlemiştir.

Brezilyanın monarşiden demokrasiye doğru olan politik gelişimi yumuşak olmamıştır. 1822'de bağımsızlığın elde edilmesinden sonra Brezilya öteki Güney Amerika ülkelerinin aksine hükümet yapısı olarak anayasal monarşiyi seçmiştir. Yeni ülke, köle tabanlı olarak kalmış, politik katılım oldukça sınırlı olmuştur.

Dom Pedro II'nin 1840'lı yıllardaki İmparatorluk döneminde İngiliz Modelindeki iki partili sistem geliştirilmiştir. Merkezi üniter sistemde, İmparator valileri atamış, yumuşak ayrıcalıklı yetkilerini kullanmıştır. Parlamento için doğrudan seçimler yapılmamıştır. Brezilya bu sistem altında 1880 yılına kadar, yani sistemin kölelerin özgürlük talepleri ve ordunun talepleri karşısında yetersiz kalmasına kadar istikrarlı bir ülke olmuştur. Bu yapı, ABD Anayasası üzerine şekillendirilmiştir. Fakat, kolonizm adı verilen ve kırsal alanlardaki geniş toprak sahiplerinin ekonomik gücüne dayanan önceki politik sistem devam etmiştir. 1891 yılında kabul edilen Anayasa ile başkan, ulusal kongre, eyalet valileri, yasama ve yerel

görevliler doğrudan seçimle belirlenmeye başlanmıştır. I. Dünya Savaşından sonra kırsal-kentsel, tarımsal-endüstriyel dönüşümlere giren Brezilya, kentlerdeki orta sınıfın ve çalışan sınıfın ihtiyaçlarına cevap verememiş, 1929 yılında borsanın çökmesiyle doğan karmaşık ortamda ihtilal başlatılmış, 1934’de yeni Anayasa yapılmıştır. Orduyla yakın işbirliği yapan Devlet Başkanı Vargas, 1937 den 1945’e kadar kongreyi kapatmış ve diktatör olarak ülkeyi yönetmiştir.

1945-1964 periyodu ise çok partili demokrasi olarak bilinmektedir. 1960’ların başında yavaş ekonomik büyüme, yükselen enflasyon, popülizm ve milliyetçilik, politik huzursuzlukların çıkmasına ve halkın memnuniyetsizliğinin artmasına neden olmuştur. 1964 yılında ordu yönetimi ele geçirmiş, 20 yıllık yönetimine başlamıştır. Bu dönemde kongre açık kalmıştır fakat gücü eksilmiştir. Kongre, eyalet meclisleri, yerel yöneticiler için düzenli olarak seçimler yapılmış, politik partilerin devam etmesine izin verilmiştir.

Brezilya politik sisteminin birçok yönü, koloni ve bağımsızlık döneminin geleneksel kırsal toplumunda bulunan politik kültürle açıklanmaktadır. Politik kültür üç türlü politika geliştirmiştir. Geleneksel politikada (Coronelismo) yerel Kolonel (Albay) geniş toprak sahipleriyle yaptığı birliktelikle kırsal işçi ve ailelerinin oylarını kontrol etmektedir. Yerel politik başkanlar politikacılara verdikleri oylar karşılığında eyalet seviyesinde politik tayinleri ve belediyelerdeki kamu işlerini almaktadırlar.

1930’dan sonra kırsal kesimden kentlere göç artınca, orta ve geniş ölçekli kentlerde müşteri stilli (clientelistic) politika yükselmiştir. Bu sistemde kent politikacıları oyları karşılığında yeni göçenlerin sorunlarını halletmektedirler.

İlk iki tip politikadan ayrı olan üçüncü stil politika; yani doğrudan halkçı önlemler içeren politika son yıllarda gelişmeye başlamıştır. 1990’larda yapılan seçimler, yine de ikinci ve üçüncü tip politikanın etkisinin oy vermede etkili yöntemler olduğunu göstermektedir. 1970’lerden buyana yapılan seçimlerde askeri hükümete karşı demokratik hükümetlerin getiri ve götürüleri tartışılmıştır. Brezilya bölgesel olarak politik kültür farklılığına sahiptir. Kuzeydoğu ve kuzey eyaletleri güneydoğu ve güney eyaletlerine göre politikadan daha az karşılık beklemektedir. Üç sivil savaş gören ve politik çatışma yaşayan güneyde politik bağlılık daha fazladır.

Üçüncü Bölüm

Anayasal yapı

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

Brezilya, 26 eyalet ve federal ilçeden (Başkent Brasilia'nın bulunduğu alan) oluşan federal bir devlettir. 5.581 belediye (1997) ve 9274 (1995) ilçe bulunmaktadır. Eyaletler ve Federal İlçe beş bölgeyi oluşturur.

Brezilya bağımsızlığını elde ettiğinden buyana merkeziyetçilik ve eyalet otonomisi arasında gidip gelmiştir. İmparatorluk döneminde (1822-89) Brezilya Anayasal monarşi olarak merkeziyetçi bir devlet olmuş, eyalet otonomisi çok sınırlandırılmıştır. Bu dönemde İmparatorlar; genellikle ılımlı yetkilere sahip olmakla birlikte, eyaletler konseyine başkanlık etmekte, senatörleri, polisleri, yargı mensuplarını ve eyalet valilerini atamaktadırlar.

Cumhuriyetçi Anayasa, 24.02.1891 tarihinde yayınlanmıştır. Bu Anayasa ABD Anayasasına güçler ayrımı, kontrol ve denge, iki kamaralı yasama, federalizm ve doğrudan seçimleri getirmesi yönüyle benzemektedir. İtalya ve Portekiz'in etkisiyle 1934 ve 1937 Anayasaları, birliktelik ve merkeziyetçilik fikirleri taşımaktadır. Temsili demokrasiye dönüş olarak 1945-46 Anayasası daha dengeli, liberal bir doküman olmuştur. 1964'ten sonra gelen askeri yönetimden 1967 Anayasası bir takım otokratik yetkileri almıştır.

Ülkenin sekizinci Anayasası 5 Ekim 1988 tarihlidir. Bu Anayasaya göre Brezilya Federal Cumhuriyeti; birbirinden ayrılmaz eyaletlerin birliğinden, belediyelerden, federal ilçelerden oluşur ve bunlar demokratik devleti teşkil ederler. Hakimiyet milletindir. Bütün güçlerin kaynağı halktır. Brezilya Federal Cumhuriyeti, Latin Amerika halklarının ekonomik, politik, sosyal ve kültürel entegrasyonu için çaba gösterir.

Kanun önünde herkes eşittir. Hayat, özgürlük, eşitlik, güvenlik ve mülkiyet hakkı ihlal edilemez ve garanti edilmiştir. Kimseye işkence edilemez. Dini inanç, vicdan ve düşünce özgürlüğü vardır. Toplantı ve gösteri hürriyeti mevcuttur.

Gizli oylama ile genel oy kullanma hakkı vardır. 18-69 yaş arası okur-yazar kimseler için oy kullanma mecburidir. 70 yaşın üzerindeki, 16-17 yaşında olanların ve okuma yazma bilmeyenlerin oy kullanma zorunlulukları yoktur ve isteğe bağlı olarak oy kullanırlar.

Brasilia, federal başkenttir. Birliğin yetkileri; yabancı devletlerle ilişki kurma ve sürdürmeyi, uluslararası organizasyonlara katılmayı, savaş açma ve barış yapmayı, ulusal savunmayı, para basmayı, kredileri yönetmeyi, ekonomik ve sosyal kalkınma planlarını oluşturmayı ve uygulamayı, iletişim, enerji, adalet ve polis hizmetlerini ulusal ölçekte sunmayı ve medeni, ticari, ceza, yargılama usulü, seçim, iş, tarım, denizcilik, uzay ve havacılık alanlarında yasama faaliyetlerinde bulunmayı içerir.

1988 Anayasası federal hükümete yürütme, yasama ve yargı alanında geniş yetkiler vermektedir. Başkan ve başkan yardımcısı halk oyuyla 4 yıllığına seçilmektedir. Anayasa başkanlık sistemini öngörmekte ve birçok parlamenter sistemin izlerini taşımaktadır. 1988 Anayasası kongrenin bir çok ayrıcalığını yeniden tesis etse de Devlet Başkanının eline "imparator" güçlerini vermektedir. Devlet Başkanının ABD başkanına göre kongreye karşı olan sorumluluğu daha azdır ve sayısız atama yetkisi bulunmaktadır.

ABD’ndeki sisteme benzer Kontrol ve Dengeleme (*Checks and Balances*) sistemi altında yönetimin üç kolu uyum ve karşılıklı saygı içinde işlemektedir. Seyrek de olsa sistemde bir kolun diğerine meydan okuduğu veya müdahalesini reddettiği olmaktadır. Bununla birlikte, yürütme-yasama çatışmasını sistem kendisi içermektedir. Çünkü Devlet Başkanı, doğrudan ulusal seçim çevresinden seçilmekte iken kongre üyeleri çok sınırlı bölgeden seçilmektedir.

Askeri yönetimin sona erdiği 1985 yılından bu yana sendikacılık, toplu sözleşme, seyrek de olsa grev her üç gücün de federal görevlileri arasında olağan hale gelmiştir. 1988 Anayasası sınavsız olarak alınanlar da dahil bütün federal görevlilere 5 yıldan fazla hizmette kalma garantisi vermektedir. Yeni alınan kamu görevlilerinin memur sınavını geçmesi gerekmektedir.

Birlik (eyaletlerin kurduğu), eyaletler, federal ilçe ve belediyeler; Anayasayı, yasaları, demokratik kurumları korumak ve ulusal mirası muhafaza etmek zorundadır.

Eyaletler, valilerini dört yıllığına doğrudan ve genel oyla seçmekle yükümlüdürler. Belediyeler ve federal ilçe organizasyonu ile bölgeleri yasayla belirlenir. Birlik, eyaletlere ve federal ilçeye ulusal güvenliğin ve kamu güvenliğinin tehlikeye düşmesi, halinde ancak Ulusal Meclisin tavsiyesi üzerine müdahale edebilir.

II. ANAYASAL ORGANLAR

1.Devlet Başkanı ve Yürütme Erki:

Geniş yetkilerle donatılan Federal Cumhuriyet, Federal Hükümetle yönetilmektedir. Revize edilerek 5 Ekim 1988 tarihinde yasalaştırılan Anayasa; yürütme, yasama ve yargı kollarıyla birlikte başkanlık sistemini öngörmektedir. Başkan, devletin başı ve hükümet başkanıdır. Başkana, onunla birlikte seçilen başkan yardımcısı ve başkan tarafından atanan ve yönetilen kabine yardım eder.

Yürütme Gücü Devlet Başkanının elinde toplanmaktadır. Başkan, devletin ve hükümetin başıdır. Dört yıllığına, genel oyla ve en fazla iki dönem için seçilebilmektedir. Devlet Başkanı ve başkan yardımcısının Brezilya doğumlu, 35 yaşın üzerinde ve politik haklarını kullanmaya yeterli olması şartı bulunmaktadır. Oyların kesin çoğunluğunu alan aday başkan olarak seçilmektedir. Eğer kimse oyların kesin çoğunluğunu alamazsa, en yüksek oyu alan iki aday ikinci tur seçime katılmakta ve bu seçimde geçerli oyların çoğunluğu alan başkan seçilmektedir.

Kabine, Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır. Devlet bakanları; Devlet Başkanı tarafından imzalanan yasaları ve kararlamaları ikinci imza olarak imzalarlar. Yasaların kararnamelerin ve düzenlemelerin yürürlüğe girmesinin kolaylaştırılması için çalışanlar ve yıllık raporun sunumunda Başkan temsil ederler.

Her Başkanın kendi kişisel yönetim stiline devlet yönetimine empoze etmeye çalışması ve politik pazarlıklardaki başarısını arttırması amacıyla çok sık kabine reorganizasyonu yapılmaktadır. Bu cümleden olmak üzere; Devlet Başkanı Sarney, kabineyi 27 bakanlığa yükseltmiş, arkasından gelen Devlet Başkanı Collor, geniş kapsamlı bir reorganizasyonla bakanlıkların sayısını 12’ye indirmiş, birçok kamu kurumunu kaldırmış, 80 bin federal kamu görevlisini işten çıkarmıştır. Başkan Franko döneminde ise kabine yeniden 27 bakandan oluşmaya başlamıştır.

Yürütme erkinin önemli bir kurumu da Devlet Başkanının yüksek danışma organı niteliğindeki Cumhuriyet Konseyidir. Cumhuriyet Konseyi; Başkan Yardımcısını, Milletvekilleri Meclisi ve Senato Başkanını, Meclis ve Senatodaki çoğunluk ve azınlık liderlerini, Adalet Bakanını ve Başkanın atadığı iki üyeyle Senato ve Milletvekilleri Meclisi tarafından seçilen ikişer üyeyi içerir. Son altı üye üç yıllığına görev yaparlar.

Başkan Yardımcısı, Milletvekilleri Meclisi ve Senato Başkanları, Adalet Bakanı, Ordu Bakanı, Dışişleri Bakanı ve Planlama Bakanından oluşan Milli Güvenlik Konseyi ise ulusal hükümler ve savunma konularında Başkana tavsiyede bulunur.

1995 yılı itibarıyla, devletin ekonomik girişimlerinde hariç, 650 bin memur (yürütme: 586 bin, yargı; 50 bin, Yasama; 14 bin) 310 bin askeri personel olmak üzere 960 bin hükümet görevlisi bulunmaktadır. Devlet girişimleri de 700 bin kişiye iş vermektedir.

2.Yasama:

Yasama gücü; Milletvekilleri Meclisi ve Federal Senatodan oluşan Ulusal Kongre tarafından kullanılmaktadır. Brezilya'da 513 Milletvekilleri Meclisi üyesi 81 tane de Senato üyesi bulunmaktadır. Senato ve milletvekili seçimleri aynı anda bütün ülkede yapılır. Kongre için aday olacaklar doğumdan Brezilyalı ve politik haklarını kullanma bakımından yeterli olmak zorundadır. Milletvekili olmak için 21, senatör olmak için 35 yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir.

Milletvekilleri Meclisi (kamara), her bir eyalet, bölge (territory) ve federal ilçenin halkı arasından nispi temsil sistemine göre seçilerek gelen halk temsilcilerinden oluşmaktadır. Eyaletleri ve Federal İlçeyi temsil eden milletvekillerinin toplamı nüfus oranına göre belirlenir ve ayrıca her bir bölgenin dört milletvekili seçme hakkı vardır. Milletvekili seçimleri için uygulanan seçim sistemi nispi temsile dayanmasına rağmen karmaşık yapıdır. Her eyalet en az 8 sandalyeye sahiptir. Nüfusu fazla olan eyaletlerin (örneğin Sao Paulo) milletvekili sayısı 70'e ulaşabilmektedir. Seçim sistemi, alan olarak geniş fakat nüfus olarak az yoğunluğa sahip eyaletlerin lehine ağırlık yaratmaktadır. Kongrede 15 politik parti temsil edilmektedir. Politikacıların parti değiştirmeleri yaygın olduğu için Kongrede partilerin sahip oldukları sandalye sayısı sürekli değişmektedir.

Senato eyaletlerin ve federal ilçenin çoğunluğa göre seçtiği temsilcilerden oluşur. Her eyalet ve Federal İlçe sekiz yıllığına üç senatör seçmekte ve her senatör iki yedeğiyle birlikte seçilmektedir. Seçimlerden sonraki dördüncü yılda Senato üyelerinin 1/3'ü, sekizinci yılın sonunda ise 2/3'ü yenilenmektedir.

Senato; gizli oyla hakimleri seçmekte, ayrıca Anayasa gereği Adalet Bakanlığı Başsavcısının, hesap mahkemesi üyelerinin, bölge valilerinin, merkez bankasının başkan ve üyelerinin ve büyükelçilerin atamalarını onaylamaktadır.

Kongre, yılda 2 kez olağan olarak toplanmakta, olağanüstü toplantı çağrısı ise Devlet Başkanı, Senato ve Kongre başkanı veya Senato veya Meclisin çoğunluğu tarafından yapılabilir. Kongre, olağan olarak Marttan Hazirana kadar ve Ağustosun Aralıkta kadar toplanır. 1930 yılından bu yana Kongre beş kez otoriter müdahaleler nedeniyle kapatılmıştır. Kongre; Kasım 1930-Aralık 1933, Kasım 1937-Şubat 1946, Kasım 1966, Aralık 1968'den Ekim 1969'a kadar ve 1977 yılında 15 gün kapalı kalmıştır.

Kongre; özellikle maliye ve bütçe politikasının belirlenmesi ve hazırlanması, ulusal, bölgesel ve yerel programlar, askeri kuvvetlerin gücü, bölgesel sınırlar olmak üzere Birliğin (Brezilya Devleti) yetkisindeki bütün konularda karar verme yetkisine sahiptir. Ayrıca, uluslararası anlaşmaların tanımlayıcı çözümlenmelerini yapmakta ve Devlet Başkanına savaş ilanı yetkisini vermektedir.

Kongrenin gücü; Devlet Başkanı, başkan yardımcısı ve bakanlar hakkında yasal kovuşturma başlatma yetkisini de içermektedir. Senato; Devlet Başkanı, başkan yardımcısı ve bakanları suçlu bulabilir ve mahkum edebilir.

Anayasa değişikliği için Senato ve Milletvekilleri Meclisi'nin 1/3 çoğunluğu, Devlet Başkanı veya federasyon birimleri yasama meclislerinin toplamının yarısından bir fazla çoğunluğu öneride bulunabilir. Değişikliklerin her iki kanat olan Senato ve Milletvekilleri Meclisi üyelerinin 3/5'i tarafından onaylanması gerekmektedir. Anayasa, ulusal olağanüstü hal ve savaş sırasında değiştirilemez.

1988 Anayasası Kongrenin askeri yönetim döneminde kaybettiği güçlerini yeniden kazanmasını sağlamıştır. Kongre, idari ve mali otonomiye sahiptir ve bütçenin hazırlanmasında tek yetkilidir. Belirli şartlar altında Devlet Başkanı tarafından veto edilemeyen kararname çıkarma yetkisine de sahiptir.

Başkanın vetosunu geçersiz kılmak için kongrenin salt çoğunluğunun gizli oyu gerekmektedir. Kongre, ulusal ve özellikle ekonomik politikaların oluşturulmasında çok önemli role sahiptir. Örneğin bütün uluslararası antlaşmalar, dış borçların yeniden görüşülmesi dahil kongrenin onayını gerektirir.

Kongre üyelerinin dokunulmazlığı tüm parlamento çalışmalarını kapsadığı gibi adam öldürme gibi ağır suçları da kapsamaktadır.

Eyaletler, kongre üyeleri ile birlikte seçilen üyelerden oluşan tek kamaralı yasamaya sahiptir. Yerel seçimler, eyalet ve ulusal seçimlerin iki yıl ardından yapılır.

3.Yargı:

Yargı gücü; federal mahkemelerle, eyalet ve belediye mahkemelerini içerir. Sadece yüksek mahkeme üyelerinin atamaları politiktir ve bu yüzden bu atamalar yasamanın onayına tabidir. Federal mahkemeler başkana sahip değildir. Her mahkemenin iki yıl süren başkanlığı rotasyonla veya saygı duyulacak şekilde kідeme göre yapılmaktadır.

Devletin yargı gücü; Yüksek Federal Mahkeme, Adalet Yüksek Mahkemesi, beş Bölgesel Federal Mahkeme ve federal hakimler, Yüksek İş Mahkemesi, 24 Bölge İş Mahkemesi, Uzlaştırma ve Hakimler Konseyi ve iş hakimleri, Yüksek Seçim Mahkemeleri ve hakimleri, 27 Bölgesel Seçim Mahkemesi, Yüksek Askeri Mahkeme, Askeri Mahkemeler ve askeri hakimler, Federal İlçe Mahkemesi ve hakimleri, Eyalet Mahkemeleri ve hakimleri tarafından kullanılır. Ömür boyu süreyle atanan hakimler başka işte çalıştırılmazlar. Mahkemeler kendi kontrol organlarını seçerler ve kendi iç yapılarını organize ederler. Eyaletler de kendi yargı sistemlerine sahiptirler.

Yüksek Federal Mahkeme, Birliğin başkentinde konuşlanmıştır. 11 üyesi vardır. Yargı bölgesi ulusal sınırlardır. Mahkemenin üyeleri, 35-65 yaşları arasında yeterli bilgi ve deneyime sahip Brezilya doğumlu olanlar arasından Devlet Başkanı tarafından atanmakta ve atamalar Senatoca onaylanmaktadır. Yüksek Federal Mahkemenin en önemli görevi, Anayasanın yorumlanması konusunda en son mahkeme kararını oluşturmasıdır. Yüksek Federal Mahkemenin, kongrenin çıkardığı yasaları Anayasaya uygun değilse geçersiz kılma yetkisi vardır. Bu mahkeme ayrıca, Devlet Başkanı, Başkan yardımcısı, Ulusal Kongre üyeleri, devlet bakanları, Yüksek Federal Mahkeme üyeleri, Adalet Bakanlığı Başsavcısı, öteki Yüksek Mahkemelerin üyeleri ve büyükelçiler tarafından işlenen suçlara da bakar. Eyaletlerle Birlik arasındaki, eyaletlerin kendi aralarındaki, yabancı ülkelerle Birlik veya eyaletler arasındaki davalara bakmak da Yüksek Federal Mahkemenin görevlerindedir. Söz konusu mahkeme aynı zamanda yüksek mahkemeler arası veya yüksek mahkemelerle diğer mahkemeler arasındaki yetki uyuşmazlıkları için de karar merciidir.

Yüksek Adalet Mahkemesi, Devlet Başkanınca atanan ve Senato tarafından onaylanan en az 33 üyeyi içerir. Yetkileri arasında eyalet valilerinin işledikleri suçlardan dolayı yargılanması da vardır.

Bölgesel Federal Mahkemeler, Devlet Başkanı tarafından atanan en az yedi üyeden oluşur. Yüksek İş Mahkemesi 27 üyelidir ve Devlet Başkanı tarafından atanan ve Senato tarafından onaylanan üyelerden oluşur. Eyaletler, Anayasa gereği kendi adalet işlerinin yönetiminden sorumludurlar.

1988 Anayasası, Brezilyanın yargı sisteminde önemli değişiklikler yapmıştır. Bu cümleden olmak üzere; Federal Temyiz Mahkemesi, Yüksek Adalet mahkemesine dönüştürülmüş, orta seviyeli bölgesel Federal Mahkemeler oluşturulmuş, Federal Genel Savcının iki yılda bir değiştirilmesi ve atamasının Senatoca onaylanması esası getirilmiş, ayrıca Anayasa tarafından garanti edilen fakat yasalarla düzenlenmeyen hakların Federal Yüksek Mahkeme kararıyla garanti altına alınması sağlanmış ve Yüksek Federal Mahkeme Anayasal konularda federal mahkemelerden başvuru yapılmasını beklemeksizin karar verebilme yetkisine sahip olmuştur.

Yargı, Collor ve Franko yönetimi döneminde çok ağır eleştirilere maruz kalmıştır. Yüksek Federal Mahkeme, Devlet Başkanı Collor'un hakkında ileri sürülen iddiaların araştırılması ve yargılanması sırasında yargılamanın yavaş yürütmesi nedeniyle eleştirilmiştir. 1993 sonunda da Devlet Başkanı Collor'un yargılanması için politik haklarından arındırılması konusundaki Senato kararına karşı yaptığı başvuru nedeniyle, Yüksek Federal Mahkeme; üç hakimin karardan çekinmesi neticesinde 4-4 eşitliğe dayanan bir karar almıştır.

III.TAŞRA YÖNETİM YAPILANMASI VE EYALETLER

Eyaletlerin daha fazla otonomi istekleri nedeniyle 1889 yılında Eski Cumhuriyet kurulmuştur. 1930'a kadar daha büyük ve güçlü eyaletler ABD modeline göre yapılmış federal sistemden memnun kalmışlar, fakir ve küçük eyaletler ise merkezi devletin devamlı müdahalesiyle sıkıntı çekmişlerdir. 1930 ihtilalinden sonra 1930-45 yılları arasında ulusal devlet, valileri ve bütün belediye başkanlarını atayarak merkezileşmiş, 1933-37 periyodu hariç, yasama faaliyetleri de tüm düzeylerde durdurulmuştur. 1946 Anayasası dengeli bir

federalizm kurmuşsa da merkezi hükümetin mali, endüstriyel ve kalkınma politikalarıyla seçimler üzerindeki kontrolü sürmüştür. Askeri rejimle birlikte 1965 yılından itibaren eyaletlerin otonomisini yine asgari düzeye çekilmiş; 1966'dan 1978 yılına kadar olan sürede merkezi hükümet, valileri ve eyalet başkenti belediye başkanlarını atamış, 170 kent ulusal güvenlik için hayati öneme sahip kent olarak seçilerek, buralarda görevli albaylar her eyalete güvenlik şefi olarak atanmıştır. Liberalleşmeye açılım olarak askeri rejim 1982 yılında valilerin doğrudan seçilmesine izin vermiştir. Eyalet başkenti belediye başkanlarının ve ulusal güvenlik için önemli kabul edilen illerin belediye başkanlarının yeniden seçimle göreve gelmesi ise Kasım 1985'de Devlet Başkanı Sarney ve Kongrenin kararıyla olmuştur.

Brezilya halen 26 eyaletten oluşmakta ve eyaletlerin yönetim yapısıyla yasama faaliyetleri federal hükümete ve federal yasamaya benzemektedir. Vilayetlerde birer eyalet kabinesi mevcuttur. Valiler, Brezilyanın daha merkezi yapısı gereği Amerika Birleşik Devletlerindeki meslektaşlarından daha az yetkiye sahiptir. Federal ilçeler de Vali veya Vali yardımcısı tarafından yönetilmektedir.

1988 yılından sonra eyalet meclisleri maaşlarını belirleme otonomisini kaybetmiş, maaşları federal meclis üyelerinin %75'ine göre ayarlanmıştır.

1988 Anayasası özellikle eyaletlere verdiği yetkiler dışındaki bütün yetkileri Federal hükümete bırakmışsa da eyalet hükümetleri halen; otoyol güvenliğinden, kamu altyapı yatırımları ve otoban bakımından, ucuz ev sağlama programından, iletişim hizmetlerinden, ilk ve ikincil seviyede eğitim veren kamu okullarından (belediyelerle birlikte) ve kamu hastanelerinden sorumludurlar.

Eyaletler ve belediyeler sınırlı vergi otoritesine sahiptir. 1988 Anayasası tarafından oluşturulan federal gelir paylaşımı programı eyaletlere önemli gelirler sağlamaktadır. Eyalet vergi gelirleri ise satış vergilerine odaklanmıştır. Eyalet hükümetleri eyalet mali kurumlarını işletme yetkisine sahiptir. Fakat bir çoğu verdikleri açıklardan dolayı Merkez Bankasıyla sürekli problem yaşamaktadır. 1995 yılında Merkez Bankası bazı eyalet bankalarına el koymuş, diğerlerini de özelleştirmenin yollarını aramaya başlamıştır.

IV.YEREL YÖNETİMLER

1996 yılı itibarıyla 5.581 belediye mevcuttur ve yaklaşık %15'inin nüfusu beş binin altındadır.

Belediye başkanları ve başkan yardımcılarının seçilebilmeleri için en az 21 yaşında olmaları gereklidir. Bunlar dört yıllığına seçilmektedir ve 2000 yılından sonra yeniden seçilmeleri mümkün olmuştur. Nispi temsil sistemine göre ve dört yıl için seçilen Kent Konseyi üyelerinin ise en az 18 yaşında olmaları gerekir ve yeniden seçilmeleri mümkündür.

Yerel seçimler 1950'den 1970'e kadar genel federal ve eyalet seçimleri ile birlikte yapılmış, 1970'de seçilenler iki yıllık bir dönem için görevde kalmışlardır. Bundan sonraki yerel seçimler ise genel seçimlerden iki yıl sonra yapılmıştır. Daha sonra yine eski sisteme dönüşmüş ve müteakiben yerel seçimlerin yeniden genel seçimlerden iki yıl sonra yapılmasına karar verilmiştir.

Belediyelerin vergilendirme yetkileri emlak ve hizmet vergilerini kapsamaktadır.

Dördüncü Bölüm

Mali Yönetim

Brezilya, gelişmiş tarım, maden, üretim ve hizmetler sektörleriyle dünyanın en büyük ekonomilerinden birisidir. Ülkenin bol miktarda madeni zenginliği bulunmaktadır. Zengin doğal kaynakları ve bol emek gücüyle ülke 1970'lerde Latin Amerika'nın önde gelen ekonomisi olmuştur. Brezilya ekonomisi 1980 ve 1990'lı yıllarda enflasyonla birlikte büyük bir durgunluğa girmiştir. 1993 yılında enflasyon kontrol altına alınmadan önce %2500'e ulaşmıştır.

Ülkede gelir dağılımı bozukluğu önemli bir problem olarak durmaktadır. 1994-96 yıllarında ekonomik istikrar programı uygulanmış, enflasyonun 1994 yılında sona ermesiyle fakir Brezilyalıların talep ve satın alma gücü yükselmiştir. Hükümet enflasyonist baskıyı azaltmak için çaba göstermektedir. Stabilizasyon programının güçlendirebilmek için uzun dönemli sürdürülebilir kalkınma gereklidir ve hükümetin kapsamlı yapısal reformları yapması gerekmektedir. Sıkı para politikası faizlerin yüksek seyretmesine neden olmakta, ticaret dengesini iyileştirirken toplam talebi ve enflasyonu azaltmaktadır. 1995 yılında ülkenin mali durumu kısmen bozulmuştur. Kamu iç borçları Hükümetin para maliye politikası üzerindeki kontrolünün azalmasına neden olmuştur.

1967-74 yılları arasında yaşanan ekonomik mucize sayesinde, modern başkenti ve canlı ekonomisiyle Brezilya 1970'lerin başında ekonomisini dengede tutuyordu ve geleceğin ülkesi olmak istiyordu. 1960 yılında yapımı tamamlanan federal ilçe Brasilia, XXI. yüzyılın kenti ve geleceğin anıtı olarak nitelendiriliyordu. Bununla birlikte federal ilçeyi inşa etmek için 10 milyar dolar gerekiyordu ve bu gereklilik enflasyonist döngüyü başlatmış ve 1994 yılına kadar dizginlenememiştir. Ülkenin gerçeklerinden uzak olan steril başkent sadece kendi menfaatini ve çıkarını düşünen azınlığın yaratılmasını ve politik süreçlerin rüşvete bulaşmasını başarmıştır.

1992'deki rüşvet skandalını takiben Devlet Başkanı Collor'un Yüce Divana gönderilmesi ekonomik reformları geciktirmiş, ama Brezilya, Devlet Başkanını yüce divana gönderen ilk demokratik ülke olmuştur. Devlet Başkanının düşüşü, Brezilya demokrasisinin altını oyan belli bir zümrenin rüşvet ilişkilerini yansıtmıştır. Mart 1991'de Gallup Enstitüsü tarafından yapılan bir araştırmada Brezilya halkının %78'inin Brezilyanın rüşvet cenneti olduğunu düşündüğünü ortaya çıkarmıştır. Bu arada, yargı sisteminin itibarı Devlet Başkanı Collor'un rüşvet iddialarından beraat etmesiyle daha da azalmıştır.

Devlet Başkanının görevden uzaklaştırılmasıyla yerine başkan yardımcısı geçmiş, ancak bu dönemde enflasyon yükselmiş özelleştirme ve yatırım politikaları ivme kaybetmiştir. Devlet Başkanını görevden alan Kongre de 1993 yılında rüşvet skandalına dahil olmuştur. Hakimler, avukatlar, hükümet memurları ve politikacılar sosyal güvenlik sistemini el birliği ile 1.2 milyar US dolar dolandırmaktan suçlanmışlardır. 1993 yılında yapılan bir kamuoyu yoklamasıyla Kongrenin güvenilirlikte %15 oranla en alt seviyede olduğu, politik partilerin güvenilirliklerinin daha düşük olduğu (%5), ordunun ise en üst seviyede bulunduğu (%58) görülmüştür.

Ulusal Hesap Mahkemesinin 1993 yılı sonuna kadar sürdürdüğü araştırma sonucunda 1500 mevcut veya emekli politikacının rüşvet olaylarına karıştıkları, bu nedenle de resmi görevlere uygun olmadıkları açıklanmıştır. Kongre Araştırma Komisyonu da dokuz firmanın 1985 yılından beri devleti sistematik olarak dolandırdığını belirtmiştir.

1996-97 yıllarında Devlet Başkanı Cardoso, ekonomide devletin rolünün azaltılması, federal bürokrasinin yenilenmesi, sosyal güvenlik sisteminin reorganizasyonu, federal devlet-eyalet ilişkilerinin yeniden tanımlanması, vergi sisteminin basitleştirilmesi ve politik partilerin güçlendirilmesi için bir anayasal reform yapmak istemiş ve başarılı olmuştur. Müteakiben Latin Amerikanın en kapsamlı özelleştirmesi gerçekleştirilmiştir.

1997'de dış ticaret açığı büyüye de Brezilya 30 yıldır göremediği istikrarı yakalamıştır. Latin Amerikanın en büyük ekonomisinin bütçe açıkları artınca 1997 yılında ülke ya düşük bir büyüme hızını ya da devalüasyonu seçmek zorunda bırakılmıştır. Daha düşük bir büyüme seçilmiş, devalüasyon olmasını bekleyen spekülörler defedilmiştir. Daha yüksek vergileri ve daha az kamu harcamalarını öngören sert ekonomik paket açılmıştır. Gelirleri arttıran tedbirler alınmış, para birimine olan güvenin artırılması için gerekli kararlılıklar gösterilmiştir. Anayasal değişiklik yapılarak kamu görevlilerinin işten çıkarılabilmesi mümkün hale getirilmiştir.

Ocak 1997'de Milletvekilleri Meclisi, Devlet Başkanı, valiler ve belediye başkanları için erken seçimi öngören bir değişiklik yapılmış ve Devlet Başkanı yeniden seçilmiştir. Devlet Başkanının enflasyonu düşük tutması, ekonomiyi canlandırması, başlıca sosyoekonomik problemlerin çözümünde başarılı olması, rüşveti azaltması, kongre üyeliği dokunulmazlığının azaltılması yeniden seçilmesindeki en önemli faktörler olmuştur.

Brezilya, Adalet Bakanlığı ve Federal Polisin verilerine göre dünyada kara para aklanmasında önemli bir pazar haline gelmiş bulunmaktadır. Devlet Başkanı, Cardoso Brezilyanın ekonomik ve politik olarak stabil ve güvenilir bir ülke olarak uluslararası imajını onarmıştır. Ayrıca ülkenin kendine güvenini de yenilemiştir.

Portekiz'in Brezilyayı keşfinden 1930'lu yıllara kadar Brezilya ekonomisi ihraç edilebilen ürünlere dayanmıştır. Portekiz, koloni ekonomik kurallarını ve emperyalist ticaret politikasını sert bir şekilde uygulamış, üç yüzyıl kalkınma gerçekleştirmemiştir. Koloni olarak yapılanan ekonomi ve toplum 1822 yılında bağımsızlığın elde edilmesinden sonra bile koloni aşamasının izlerini kolayca silememiştir. Gözle görülür değişiklik XVIII. yüzyıl sonlarında köleliğin yürürlükten kaldırılması ve ücretli işçiliğin kabulüyle başlamıştır. Önemli yapısal değişiklikler Brezilya ekonomisinin yarı endüstrileşmiş modern ekonomiye geçmesiyle başlamıştır. Bu dönüşümler 1950-1981 yılları arasında yaşanan hızlı ekonomik büyüme ve üretim temellerinin değiştirilmesiyle etkinleşmiştir. Bununla birlikte ekonomi 1980'lerden sonra önemli darboğazlara girmiş, büyüme yavaşlamış ve durgunluk başlamıştır. Brezilya dünyanın en önemli tarımsal ürün ihraç eden ülkeleri arasında yer almaktadır. Ekonomik göstergelerin iyiliğine rağmen Brezilya ekonomisi gelişmiş bir ekonomi olarak düşünülemez. 1947'de 2000 ABD Doları olan kişi başına düşen milli gelir, 1995 yılında 4630 dolara yükselse de büyüme ve yapısal değişimler; refah, gelir ve fırsat eşitliğini sağlayamamıştır. Ekonomik büyüme ve üretimdeki etkileyici artışa rağmen fakirlerin sayısı hızla artmaktadır.

Brezilya'da 1980'den sonra devletin sahip olduğu ekonomik girişimlerin özelleştirilmesi çalışmaları, dünyadaki gelişime paralel bir seyir gösterir. Özelleştirmenin önemi ve faydaları konusunda pek çok şey 1980'li yıllarda söylenmiş olsa da Brezilya'da özelleştirme 1980'li yıllarda bozulan kamu sektörünün mali baskılarının azaltılması için 1990'lı yıllarda yapılmıştır. Devlet girişimlerinin yerli ve yabancılara satılması mali baskıların azalması için cazip gelirler sağlamıştır. Özelleştirme; hükümete acil gelir sağlamış, zararda olan kamu girişimlerinin satılması sonucu kamunu yüklenmek zorunda kaldığı mali yüklerden kurtulmuş ve devlet girişimlerinin karlı özel sektöre dönüşmesiyle vergi gelirleri artmıştır.

Brezilya ekonomisinin son 20-30 yılına çok miktarda sermaye girişi damgasını vurmaktadır. 1970'li yıllarda sermaye girişi rekor seviyeye ulaşmış, 1983 yılında Meksika borç krizi öncesinde tökezlemiştir. Bundan sonra da bu mali çöküntünün sonuçlarıyla uğraşan Brezilya, 1990'lı yıllardan sonra yeniden yabancı sermaye girişini sağlayabilmiştir. Çok miktarda yabancı sermaye girişinin 1982 yılında sona ermesinin nedeni bu tarihten önceki yıllarda izlenen politikalarla ilgilidir. 1964 yılında ordu yönetime el koymuş ve doğrudan yabancı yatırımları düzenleyen yasayı, karların transferi ve yeniden yatırıma dönüştürülmesine ilişkin prosedürü değiştirmiştir.

1982 yılında Meksika'da başlayan borç krizi, hemen öteki Latin Amerika ülkelerinin borç alabilme durumlarını da etkilemiştir. Brezilya'nın ticaret dengesi ve banka mevduatları 1981 yılında bir miktar düzelmiş olsa da Brezilya için de kredi bulmak zorlaşmıştır. Yeni kredilerin faizleri yükselmiş ve birçok

kreditör mevcut kredilerin dönüştürülmesini reddetmiştir. 1982 yılının ikinci yarısında yeni kredi bulunamamıştır. 1984'de yeni kredi bulunamamasına rağmen Brezilya dış ticaret dengesine eş değer 7.4 milyar dolarlık döviz çıkışı olmuştur. 1980'li yılların geri kalanında da Brezilya ekonomisinin geleceği için çok önemli olan yatırımların yapılması için gerekli dövizin çıkışı devam etmiştir.

1980'lerin başında ortaya çıkan borç krizi, takip eden 10 yılda silinememiş, değişik şekillerde ekonomiyi etkilemiştir. Brezilya'nın uluslararası rezervlerden faydalanması sona ermiş, yatırımların sürdürülmesi imkansızlaşmış, Brezilyanın uluslararası mali güveni düşük kalmıştır.

1980'lerde Brezilyalıların çoğu, ekonomik zorluklarının büyük miktarlara ulaşan yabancı borçlardan kaynaklandığına ikna olmuşlardır. 1980'lerin sonunda biriken borçlar, kamu sektörünü çökertecek düzeye gelmiş ve göreve gelen hükümetler ağır koşullarla karşılaşmışlardır. Kapsamlı borçları nedeniyle kamu sektörü pratik olarak batmış görünüyordu. 1982'den sonra yabancı sermaye girişinin olmaması hükümeti para yaratmaya itmiş, ancak bu uygulama geriye beklenmeyen ve hızlanan enflasyon oranı olarak dönmüştür. Enflasyon 1990'ların başında yıllık % 4000'e ulaşmıştır.

Brezilya'daki gibi enflasyonist ekonomilerde mali trendleri borçların çokluğu nedeniyle değerlendirmek zordur. Hükümet harcamaları ve alacak sahiplerine ödenen faizler de enflasyona sebep olabilmektedir. Nitekim, Hükümetin faiz ödemeleri 1980'lerde GSMH'nin %1'inden 1989'da kontrol edilemeyen bir oran olan %6.1'e yükselmiş, ancak 1990'da hükümetin ödemeleri dondurmasıyla bu oran dereceli olarak azalmıştır. 1982'den sonra yeni borç alamasa da Brezilya'nın faiz ödemeleri 1980 boyunca artmıştır.

Brezilya 1990'lara ekonomik olarak önceki yıllardan daha ümitsiz girmiştir. 1980'lerin ekonomik durgunluğu ve belirsizliği, kişi başına düşen milli gelirin 1980'lerden daha fazla olmaması tehlike çanlarını daha güçlü çalmaya başlamıştır. Enflasyonun aylık oranı %30'dan fazladır. Geçmişten alınacak çok dersler bulunmaktadır. Tek bir ders 1980'lerin ekonomisini özetlemektedir: Birçok Brezilyalı tarafından kamu sektörü bir problem alanı olarak algılandığından, hükümet değişiklikleri de bir çözüm olarak görülmemektedir. 1992 yılında Mello Hükümetinin rüşvetten dolayı düşmesi de hükümetlere olan güveni daha da azaltmıştır. Kurtuluş amacıyla kamu sektörü açıkları özelleştirme vasıtasıyla azaltılmış, ekonomik etkinliğin sağlanması için daha açık bir ekonomiye geçilmeye karar verilmiş, gelir dağılımı bozukluğunun düzeltilmesi için çaba gösterilmiştir.

Beşinci Bölüm

İç Güvenlik

I. İÇ GÜVENLİK YAPISI

1988 Anayasasının 144. maddesine göre iç güvenlik fonksiyonu federal devletle eyaletler arasında paylaştırılmıştır. Anayasa hükmüne göre federal düzeyde; federal polis, federal otoyol polisi, federal demiryolu polisi ve askeri polis, eyaletler düzeyinde de; sivil polis, askeri polis ve askeri yangın departmanı kamu düzen ve güvenliğini sağlamakla görevlidirler.

Ancak uygulamada demiryolu polisi kurulmamış, otoyol polisi de federal polisin kontrolüne girmiştir. Öte yandan, federal polis ülke genelinde kamu güvenliğini sağlayabilecek düzeye getirilemediğinden, kamu düzeni konusundaki yükün önemli bölümü eyaletler düzeyinde görev yapan sivil ve askeri polisin üzerinde kalmıştır. Anayasa hükmü uyarınca kurulması gereken belediye polis örgütleri de Sao Paulo kenti dışında gerçekleşmemiştir.

Federal düzeydeki iç güvenlik otoriteleri; Devlet Başkanı, Ulusal Güvenlik Konseyi, Ordu Bakanı, Federal Polis Genel Müdürü, Askeri Polis Komutanı ve Ulusal Kamu Güvenliği Konseyi, taşra düzeyinde ise; Eyalet Valisi, Eyalet Kamu Güvenliği Sekreterliği, Eyalet “Bölge” Polis Müdürü ve Eyalet Askeri Polis Komutanıdır. Belediye polisinin kurulduğu Sao Paulo kentinde ise Belediye Başkanı iç güvenlik otoritesi görevini yerine getirmektedir.

Brezilya iç güvenlik güçleri; poliste rüşvetin çok yaygın hale geldiği ve askeri polis içinde örgütlenen ölüm timlerinin “death squad” yargısız infazlar gerçekleştirdiği iddiaları nedeniyle geçmiş dönemlerde çok eleştirilmiş, böylesi olayları önleyebilmek için polisin federal kontrol altında tek birim haline getirilmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Öte yandan da güvenlik güçlerinden teçhizatlarının ve ücretlerinin yetersizliği konusunda yoğun şikayetler gelmiştir. Bu nedenlerle, iç güvenlikte yapılması gereken reformlar 1997 yılında Adalet Bakanlığı bünyesinde kurulan bir ulusal sekreteryaya tarafından ele alınmış olup, çalışmalar sürmektedir.

İç güvenlik yapılanmasıyla ilgili olarak belirtilmesi gereken diğer önemli gelişmeler; askeri cuntalara duyulan tepkiyle güçlenen “demilitarizasyon” eğiliminin Başkan Collor döneminde uygulamaya yansıtılarak Ulusal Güvenlik Konseyiyle, İstihbarat ve Stratejik İlişkiler Servislerinin sivilleştirilmesi ve başta Arjantin olmak üzere, Güney Amerika Ülkeleriyle geniş kapsamlı güvenlik işbirliği anlaşmaları yapılmasıdır. Böylece, iç güvenliğin Güney Amerika Kıtası genelinde irdelenmesi görüşleri gündeme getirilmektedir.

II. İÇ GÜVENLİK KURULUŞLARI

1. Federal İç Güvenlik Güçleri:

1.1. Federal Polis:

Merkezi Başkent Brasilia’da bulunan ve eyaletlerde de teşkilatlanmış olan federal polis, Devlet Başkanınca atanan bir genel müdür tarafından yönetilir. Askeri cunta dönemlerinde genellikle generaller arasından atanan genel müdürler, bir süredir sivil yöneticiler arasından seçilmektedir. Federal polislik bir kariyer mesleği şeklinde yapılandırılmıştır.

Federal polisin görevi; eyaletler arası ve uluslararası düzeydeki suçlarla ilgilenmek, sahil koruma, hava polisliği ve sınır devriyesi görevlerini yapmak, narkotik ve narkotrop maddelere ilişkin polis hizmetlerini

gerçekleştirmektedir. Ayrıca, federal polis; askeri polise teknik destek verilmesi, ulusal polis istihbaratının toplanması, değerlendirilmesi ve yayılması, ulusal düzeyde kriminal araştırmalar ve kimlik araştırmaları, yine ulusal düzeyde polis eğitimi ve uluslararası polis işbirliği konularında görev yapmaktadır.

1.2.Askeri Polis (*Policia Militar*):

Fransız Jandarmasına benzer biçimde örgütlenmiş olup, idari ve adli kolluk görevlerini yerine getiren Askeri Polis, ülke iç güvenliğinin yükünü taşımaktadır. Yaklaşık 150 yıllık bir geçmişi olan bu örgüt, halen 400.000 civarında personele sahiptir ve Anayasanın 144. maddesi göre de federal bir iç güvenlik gücüdür. Askeri karakteri ağır basan ve olağanüstü hal dönemlerinde ordunun ihtiyat birlikleri olarak Ordu Bakanlığının kontrolüne giren Askeri Polise kendi içinden yetişen bir personel komuta etmektedir. Askeri polisteki rütbeler de orduyla benzeşmektedir.

Askeri polisin asıl görevi; önleyici kolluk hizmetlerini yerine getirmek, kamu düzenini sağlamak ve iç karışıklıkları önlemektir.

2.Federe (Eyalet) İç Güvenlik Güçleri:

Eyalet iç güvenlik güçleri sivil ve askeri polistir. Bu güçler Anayasanın 144. maddesi hükmü uyarınca seçimle gelen eyalet valileriyle eyalet hükümetlerine ve eyalet Kamu Güvenliği Sekreterliğine bağlıdır. Bu sekreterlik, doğrudan Ulusal Kamu Güvenliği Konseyine bağlı olduğundan, bu yolla federal devlet eyalet iç güvenlik güçlerini sıkı şekilde denetimine almaktadır. Aynı Anayasa hükmü uyarınca belediyelerin de yapı denetimi ve geceleri halkın can ve mal güvenliğinin sağlanması için zabıta güçleri kurmaları mümkünse de Sao Paulo kenti dışında polis gücü oluşturan başka bir belediye olmadığından, eyalet polisleri taşradaki en önemli kolluk kuvveti pozisyonundadırlar.

Eyalet sivil polisi nüfus yoğunluğu fazla olan kentlerde konuşlandırılmakta, (Delegates) adı verilen ve hukuk tahsili yapmış olmaları şart koşulan şefler tarafından yönetilmektedir. Poliste yönetici pozisyonuna gelebilmek için de bu şart aranmaktadır.

Ayrıca her eyalette valiye bağlı olan ve albay rütbesindeki bir komutanca yönetilen askeri polis mevcuttur. Ülke çapında yangınla mücadele görevini de yerine getiren ve yaklaşık 25.000 personelden oluşan eyalet askeri polis birlikleri; yetkileri eyaletin tümünü kapayan tugay, taburlar ve bölükler şeklinde konuşlanmakta, ülkenin iç bölgelerine yönelik güçlü bir devriye sistemi de oluşturulmuş bulunmaktadır. Eyalet otoyol polisi ile trafik polisi de askeri polise bağlıdır.

III. BREZİLYA VE TERÖR

Brezilya'da halen eylem yapan önemli bir terör örgütü olmamasına rağmen, bu ülkedeki CT "counter terrorism" faaliyetleri 1953 yılında Denizcilik Bakanlığı bünyesinde ilk özel müdahale gruplarının kurulmasına kadar uzanmaktadır. Halen bu ülkedeki en önemli taktik CT birimi 1.Özel Güçler Taburu Anti Terör Müfrezesi "1 St Special Forces Btn, Terrorist Detachment" dir. 1983 yılından itibaren adı duyulmaya başlayan bu grup, paraşütçülerden ve özel eğitim almış askeri personelden oluşmaktadır.

Kaynakça

- 1.The Europa World Year Book, Volume I, II, 2001, Europa Puplication
- 2.<http://lcweb2.loc.gov>.
- 3.<http://www.infoplease.com>.

Güney Afrika Cumhuriyeti Yönetim Sistemi

BİROL EKİCİ

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Tarih, Güney Afrika için can alıcı öneme sahiptir. Çünkü ülkede politika oluşturanlar, tarihi olayları kendi tarihi bakış açılarına göre açıklamaktadırlar. Örneğin Afrika Ulusal Kongresinin bir sembolü 1906'da İngilizlere karşı başkaldırarak ölen Zulu Lideri Bambatha'nın kalkanıdır. Inkatha Özgürlük Partisi ise genellikle 1820'lerde geniş askeri bir devlet kuran büyük Monark Shaka Zulu'ya başvururlar. Afrikanerler ise genellikle kendilerini Güney Afrika'yı yönetmeleri için tanrı tarafından seçilmiş olarak görürler. (Afrikanerler; yaklaşık 3 milyon kadardır ve kökenleri Avrupadan gelen Hollandalılara, Belçikalılara, Alman ve Fransızlara uzanır.) Onlar bütün Afrikalılardan önce kendi atalarının Güney Afrika'ya yerleştiğini, fakat son 200 yıldır Afrikalıların hainliklerine ve İngiliz Emperyalizminin baskılarına karşı savaşmak zorunda kaldıklarını ileri sürmektedirler. Bu yüzden Güney Afrika tarihi politikalarla karışmış, geniş farklı açıklamaları olan itilafli bir alandır.

Bugünün Bantu Dil Grubuna dahil, siyah Güney Afrikalıların çoğu, Afrika'nın merkezinden yaklaşık M.S. 100 yılından önce Güney Afrika'ya göç etmiş kişilerdir. Avrupalılardan Güney Afrika'ya ilk ulaşanlar 1488'de Portekizliler olmuştur. Avrupalıların daimi yerleşimi, 1652 yılında Hollandalılar tarafından Cape'de gerçekleştirilmiştir. Takip eden yıllarda Fransız Huguenot göçmenleri ve Almanlardan da yerleşenler olmuştur. Bunlar daha sonra renkliler (apartheid terminolojisine göre Coloureds olarak adlandırılan 3.2 milyon insan karışık ırktandır ve Khoikhoi, Avrupalı veya Asyalıların karışımından oluşur. Bunların %83'ü Afrikaanca geri kalanı da İngilizce konuşur. %85'i Batı ve Doğu Cape'de bir miktar da KwaZulu-Natal'da yaşar.) olarak kategorize edilen ırkı oluşturmuşlardır.

1779 yılına kadar Avrupalıların yerleşimi Cape'in güneyine doğru olmuş, bu dönemde buranın kontrolü Hollandalıların eline geçmiş ve yerlilerle ilk savaş olan Xhosa savaşı yapılmıştır. XVIII. yüzyılın sonlarına doğru Cape'in kontrolünü İngilizler ele geçirmiştir. Devam eden İngiliz yerleşimi, Afrikanerlerle İngilizler arasında uzun süren çatışmanın başlangıcına neden olmuştur.

1836 yılının başlangıcında kısmen İngiliz yönetiminden ve kültürel hegemonyasından kaçmak için, kısmen de köleliğin kaldırılmasına kızan Afrikaner Çiftçileri (Boer) kuzeye doğru Büyük Göç olarak bilinen göçü başlattılar.

Bu hareket onları en çetin Afrikalılar olan Zulu'larla temasa ve dolayısıyla çatışmaya itmiştir. Bu çatışmalar sonunda güçlü liderlere sahip olan Zulu'lar Drakensberg Dağları ve deniz arasında kalan bölgeyi fethetmişlerdir. 1838'de büyük göçü yapanlar tarafından Zulular yenilmiş, buna rağmen potansiyel güç olarak kalan Zulular, kendileri teslim olmadan önce tarihi savaşta İngilizleri yenmişlerdir. 1852 ve 1854 yıllarında bağımsız Boer Cumhuriyeti ve Orange Bağımsız Devleti oluşturulmuştur. Kurulan Cumhuriyetle İngiliz Devletinin arası kısa sürede açılmış, gümüş ve altının keşfi, çoğu İngiliz Avrupalı göçmenlerin ve yatırımcıların bölgeye gelmesine neden olmuştur. Birçok siyahi de bölgeye madenlerde çalışmak üzere gelmiştir.

Afrikaner çiftçilerde İngilizlerin bölgeye gelmesine karşı oluşan tepkiler, İngilizlerle savaşa neden olmuş, İngiliz güçleri savaştan galip çıkınca; Cumhuriyet Britanya İmparatorluğuna bağlanmıştır. 1910 yılında 2 Cumhuriyet: Cape ve Natal İngiliz Kolonisi (kendi kendini yöneten İngiliz dominyonu olarak) Güney Afrika Birliğini kurmuştur. Birliğin Anayasası bütün politik güçleri beyazların elinde toplamıştır.

1912 yılında Güney Afrika Doğal Ulusal Kongresi kurulmuş, Kongrenin ismi daha sonra Afrika Ulusal Kongresi olmuştur. Afrika Ulusal Kongresinin amacı renge dayalı sınırlamaların kaldırılması ve siyahlara parlamentoda temsil ve oy hakkının verilmesidir. Bu çabalara rağmen hükümet siyahların özgürlük ve haklarını sınırlayan yasaları parlamentodan geçirmeyi sürdürmüştür.

1948'de Ulusal Parti beyazların bütün seçimlerini kazanmış ve beyazların üstünlüğünü daha katı bir şekilde güçlendiren ve apartheid olarak bilinen yasaları yürürlüğe koymaya başlamıştır. 1960'ların başında yapılan bir protestoda protestocuların bazıları öldürölmüş, olaylar üzerine Afrika Ulusal Kongresi ve Tüm Afrika Kongresi (Pan-African Congress) yasaklanmıştır. Nelson Mandela ve öteki bütün anti apartheid lideri tutuklanmış ve vatan hainliği ile suçlanıp hapse atılmışlardır.

Afrika Ulusal Kongresi ve Tüm-Afrika Kongresi bu olaylar üzerine yeraltına inmiş ve ırk ayrımına karşı gerilla savaşı ve sabotajlar yaparak savaşmaya başlamıştır. Mayıs 1961'de Güney Afrika, yönetilen ülke (dominion) olma statüsünden vazgeçmiş, kendisini Cumhuriyet olarak ilan etmiştir. Irk ayrımını sürdürdüğünden dolayı uluslararası protestolar arttığından, kendisini Commonwealth'den de kısmen çekmiştir. 1984 yılında yürürlüğe giren yeni Anayasa ile beyazlar; Asyalılara ve renklilere ulusal hükümette sınırlı roller vermişlerdir. Yine de güç beyazların elinde kalmış, siyahlara ısrarlı bir şekilde oy kullanma hakkı verilmemiştir.

1976 ve 1985 yıllarında renklilerin ve siyahların bulunduğu kasabalardaki halkların başkaldırıları, bazı Ulusal Parti üyelerinin değişimin gerekliliği konusunda ikna olmalarını sağlamıştır. Bu üyelerle Nelson Mandela arasındaki gizli görüşmeler 1986 yılında başlamıştır. 1990 şubatında Afrika Ulusal Kongresi ve Tüm-Afrika Kongresinin yasaklı olmadığı açıklanmış, iki hafta sonra da Nelson Mandela serbest kalmıştır.

1991 yılında ırk ayrımını destekleyen Grup Alanı, Toprak ve Halkın Kaydı Yasaları yürürlükten kaldırılmıştır. Uzun görüşmelerden sonra yeni Anayasa 1993 yılında yayımlanmıştır. Ülkenin ırk esasına dayanmayan ilk seçimi 1994 yılında yapılmış, Nelson Mandela beş yıllığına başkan seçilmıştir. Nelson Mandela'nın beş yıllık başkanlığı döneminde hükümet, kendisini reformlara adanmıştır.

1991 yılına kadar Güney Afrika'nın yasaları halkı başlıca dört ırksal kategoriye ayırmışlardır. Bu yasalar yürürlükten kalksa da birçok Güney Afrikalı kendilerini ve diğerlerini bu kategorilere göre sınıflandırmaktadır. Çok sayıda etnik gruptan oluşan Afrikalılar, nüfusun %78'ini oluşturmaktadır. Genellikle XVII. yüzyılın sonlarından itibaren Cape'e gelmeye başlayan Hollandalı, Fransız, İngiliz ve Almanlardan oluşan beyazların genel nüfusa oranı ise %10'dur. Renkliler; erken yerleşimciler ve yerlilerin soyundan gelen karışık ırklı insanlardır ve toplam nüfusun %9'unu oluşturmaktadırlar. Asya kökenliler Hindistan'dan XIX. yüzyılda arazi (şeker) işlerinde çalıştırılmak üzere getirilenlerden oluşmaktadır ve genel nüfusa oranları %3'dür. Bu grup, genelde KwalaZulu-Netal Eyaletinde toplanmışlardır.

Eğitim, eyaletlere göre farklılıklar göstermektedir. Irk ayrımcılığı sistemi uygulanırken okullar ayrılmıştır ve eğitimin kalitesiyle eğitimden faydalananların sayısı ırksal gruplar arasında farklılıkları göstermektedir.

Güney Afrika 1990'larda ırk ayrımcılığı sisteminin izlerini silmeye çalıřtıķça, politik ve ekonomik olarak küresel tecritten kurtulmuştur. Irk ayrımı sistemi uluslararası kınamaları körüklemiş, Güney Afrika toplumunu insan potansiyelinden yoksun bırakmış ve sonuçta ırka dayanmayan normların ülkede kabul edilmesine yol açmıştır.

Nisan 1994'de politik geçişi sağlamak için geçici Anayasa uygulamaya konulmuştur. Bu anayasa, 1999 yılından sonra ırk ayrımına bakmadan uygulanacak olan ve bireylerin yasal eşitliğini koruyacak Anayasa ile yenilenmiştir. Geçiş döneminde bu sürenin yarısında yapılması gerekenler ancak yapılabilmış, birçok politik ve sosyal konu çözülmeyen kalmıştır.

1990'ların başında gerçekleştiren Anayasa reformu geri dönülemeyen dört aşama halinde gelişmiştir. Bu aşamalardan birincisi; 1993 Anayasasının getirdiği yeni temsil sisteminde Renklilere ve Asyalılara temsil hakkı verilmesine karşılık, Siyahların bu haktan yoksun bırakılmasıdır. Böylece Siyahların yeni rejime katılımı reddedilmıştir. Bu durum, Anayasa hazırlıklarının sürdüröldüğu dönemde apartheid karşıtı gösterilere neden olmuş ve şiddet olaylarının yaygınlaşması, hükümeti olağanüstü hal önlemlerini almaya zorlamıştır. Bu gelişmeler, Siyahların gelecekte politik katılım hakkı vadetmenin yeterli olmayacağını ve bu gruba politik katılım hakkının hemen verilmesi gerektiğini göstermiştir.

Değişimin ikinci aşaması, Ulusal Parti temsilcileri ile hapiste bulunan Afrika Ulusal Kongresi lideri Nelson Mandela arasında geçen gizli görüşmelerdir. Bu görüşmeler 1984 yılının Temmuz ayında başlamış, 1988 yılında gizli olmaktan çıkmıştır. 1989 yılında yeni başkan F.W.de Klerk'le yapılacak görüşmeler için yol haritası hazırlayan Nelson Mandela, Ulusal Parti ile güç paylaşımını önermiştir. Bu görüşmeler üçüncü aşamayı tetiklemiştir.

1990 yılında de Klerk tarihi bir konuşma yaparak 30'dan fazla anti apartheid organizasyonunu legalize etmiş, sekiz siyasi tutuklunun serbest bırakılmasını emretmiş, politik karşıtlarına da yeni Anayasayı görüşmeye hazır olduğunu söylemiştir. Aynı yılın Ekim ayında parlamento sembolik bir adım atarak bir apartheid yasası olan Ayrı Faydalanma Yasasını yürürlükten kaldırmıştır.

Politik dönüşümdeki 4. aşama Ulusal Parti Hükümeti ve Afrika Ulusal Kongresi liderlerinin Anayasa değişikliği için karşılıklı güven ve uzlaşma ortamına girmesi ile başlamıştır. Bu aşamada daha önceki zıt ilişkiler tartışma ve uzlaşmalarla giderilmeye çalışılmıştır. Bu konuda karşılıklı üç anlaşma yapılmış, anlaşmalar sonucunda Afrika Ulusal Kongresi silahlı mücadeleyi bırakacağına dair söz vermiş, Hükümet de politik mahkumları salıvermeyi kabul etmiştir. Ayrıca, her iki taraf da politik reformların karşılıklı anlaşma yoluyla gerçekleştirilmesi konusunda anlaşmışlardır. 14 Eylül 1991 tarihinde 27 politik parti temsilcisi, ilgi grupları, ulusal ve yerel yönetimler Ulusal Barış Anlaşmasını imzalayarak çok ırklı bir konsey oluşturmuşlar, daha sonra bu Konsey Geçici İcra Konseyi olarak adlandırılmış, demokratik seçimler yapılınca kadar da yürütme otoritesi olarak hizmet vermiştir.

Tarihi barış anlaşmasının imzalanmasından yaklaşık üç ay sonra, Demokratik Güney Afrika Kongresi yol haritasının belirlenmesi için toplanmıştır. Eylül 1992'de Nelson Mandela ve de Klerk, demokratik seçimlerin yapılması ve beş yıllık geçiş hükümetini oluşturacak koalisyon konusunda anlaşmaya vardıklarını duyurmuşlardır. Nelson Mandela ve de Klerk merkezi hükümetin Pretoria'da kalabileceğini, yeni Devlet Başkanının ırkçı olmayan kişiler arasından ve ulusal seçimlerde en fazla oy alan parti tarafından seçileceğini de kararlaştırmışlardır. Seçimlerde parlamentoda % 5 oranında sandalye kazanan her hangi bir parti de kabinede yer alabilecektir. Geçici iki meclisli parlamento, yeni Anayasanın hazırlanmasından ve kabulünden sorumlu olacaktır. Afrika Ulusal Kongresi geçiş aşamasında Ulusal Parti ile güç paylaşımına gideceğini kabul etmiştir. Afrika Ulusal Kongresinin seçimleri kazanacağı ve çoğunluk partisi olacağı göz önüne alınarak, Ulusal Partinin de yönetimin küçük ortağı olacağı görüşü benimsenmiştir.

Geçici hükümet üzerindeki bu uzlaşmalar, gelecek görüşmelerin temelini oluşturmuştur. Görüşmeler sonucunda Ulusal Parti, yeni Devlet Başkanının alacağı kararları reddedebilme yetkisine sahip olmuştur ki, bu Anayasada hükme bağlanmayan bir konudur. Normal demokrasilerde, Devlet Başkanı sandalyesi az olan partilerin görüşlerine önem vermeyebilir. Uzlaşma görüşmeleri Afrika Ulusal Kongresi'ne ise sadece çoğunluğun hemen iktidara gelmesi hakkını sağlamıştır.

Her iki tarafın destekçileri, Ulusal Birlik Hükümetini; ülkenin politik ve ekonomik istikrarı, dış yatırımların gelmesi ve siyah ve beyaz aşırıları tarafından uygulanan şiddetin önlenmesi için en ümit verici çözüm olarak görmüşlerdir. Koalisyon hükümetine yöneltilen tek eleştiri en büyük iki partinin yönetimde işbirliğine gitmesiydi ki, bu durum diğer küçük partilerin manevra ve politik faaliyetlerini kısıtlayabilirdi.

1994 yılına gelindiğinde, çözüm bekleyen çok sayıda problemin bulunduğu görülmüştür. Bunlardan en önemlisi yeni Anayasanın temel prensiplerinin politik partilerce uzlaşma içinde kabul edilmesidir. Diğer önemli problemler ise geçici hükümeti kuracak olan partilerin güvenlik güçleri üzerindeki kontrolünü sağlamak ve Afrika Ulusal Kongresi ile Pan-Afrikanist Kongrenin paramiliter unsurlarını yeni ulusal orduya entegrasyonunu sağlamaktır.

Ayrıca, Afrika Ulusal Kongresi ve Inkatha, Natal ve KwaZulu'da 10 binden fazla insanın son 10 yılda etnik ve politik sebeplerle ölmesine neden olan sivil savaşın sorunlarını çözmek zorundaydı. Zulu halkının çoğunluğu Afrika Ulusal Kongresini ve Inkatha'yı destekleme konusunda ikiye ayrılmıştı. Bu sorunlarında çözülmesi gerekiyordu.

Geçici Anayasa, 22 Aralık 1993 tarihinde onaylanmış olup, bu Anayasa, Meclisinin hazırlayacağı yeni anayasal metin yürürlüğe girinceye kadar, yani beş yıllığına (1999 yılına kadar) uygulanacaktır. Hazırlanacak olan nihai Anayasa genel oya dayanan çok partili demokrasi, ırk ayrımını reddi, birey hakları ve güçler ayrımı gibi ilkeleri kapsayacaktır. Bu ilkeler, geçici Anayasada yer alan prensiplere de uygundur.

Güney Afrika'nın 11 tane resmi dili bulunmaktadır. Bunların dokuzu Bantu dilleridir ve bütün Güney Afrika'luların ilk dilleri olarak seçilmiştir. Önceden resmi dil olan Afrikaan ve İngilizce'de önemli diller olarak kalmaktadır.

Güney Afrika'nın nüfusunun yaklaşık 5-6 milyonluk bölümü HIV'den etkilenmiştir. 15-49 yaş arasındaki halkın %20'si AIDS taşımaktadır. 2000 yılında yetişkin ölümlerinin % 40'ı ve toplam ölümlerin % 25'i AIDS'dendir. Swaizaland'da neredeyse halkın % 40'ı HIV virüsü taşımaktadır. Önleme programları uygulanmasına rağmen ulusal yönetim başarılı bir uygulama yapamamış, sadece önleme programlarına aktarılan kaynakların arttırılmasına karar verilmiştir.

İkinci Bölüm

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

1994 yılının Nisan ayında 19 milyondan fazla Güney Afrikalı, birçoğu ilk defa olmak üzere kayıtlı oyların %91'i oranında sandığa giderek oy kullanmış, Güney Afrika'nın ilk demokratik hükümetini seçmiştir. Nelson Mandela başkanlığındaki Afrika Ulusal Kongresi, hükümeti kurarak ırk ayrımının tarihe gömüldüğüne işaret etmiş, Güney Afrika'yı dünya ülkeleri karşısında parya statüsünden kurtararak, saygı duyulacak bir seviyeye yükseltmiştir.. Dönüşüm, önceki dramatik durum kadar hızlı olmuştur. Sadece beş yıl önce, 1989 yılında, ırk ayrımını devam ettirmek isteyen ve seçmenlerin 1/8'ini oluşturan beyazlar, karışık ırk olarak adlandırılan renkliler ve Asya toplulukları seçimi kazanarak yönetimlerini devam ettirmişlerdi. Bu zamana kadar Afrikalıların oluşturduğu çoğunluğun derilerinin renkleri nedeniyle tam vatandaşlık haklarını kullanmaları engelleniyordu. Afrika Ulusal Kongresi, 1960 yılından beri illegal bir organizasyon olarak tanımlanırken, Nelson Mandela da 1989 'da, 26 yıllık hapis cezasını çekmek üzere hapsedilmişti.

Güney Afrika'nın ırk ayrımı ideolojisini ve ırk ayrımı uygulamalarını geniş ölçüde yıktığı 1989-1994 yılları, baş döndürücü gelişmelerin yaşandığı yıllardır. Bu yıllar arasında Doğu Avrupa'da komünizmin yıkılmasına paralel olarak yaşanan gelişmeler de birçok kimse tarafından tahmin bile edilememişti.

İrk ayrımının resmen reddedilmesi ırksal ayrımın sonunun geldiği anlamına gelmemektedir. Seçmenler, 1994 yılında ırk ayrımının (apartheid) sona erdiğini oylarken bile seçim sandıklarında oylarını ırksal ve etnik kökenlerine göre sıraya girerek vermişlerdir. Buthelezi'nin İnkatha Özgürlük Partisi'nin çoğunluğu elde ettiği KwaZulu-Natal haricinde Afrikalı seçmenler Afrika Ulusal Kongresini desteklemiş, Afrikaner ve İngilizce konuşanlar da dahil beyazların çoğu Afrika Ulusal Kongresi'ne ve Apartheid'i sona erdirmek için parlamentoda mücadele veren İlerlemeci Federal Partiyeye oy vermeyerek F.W. de Clerk'in başında olduğu Ulusal Partiyeye iktidar yolunu açmak istemişlerdir. Batı Cape Eyaletinde çoğunlukta olan renkliler de kendi çıkarlarını düşünerek, Ulusal Partiyeye oy vermişlerdir.

İrk ayrımının reddedilmesi, 1980'lerden buyana Güney Afrika toplumunu çileden çıkararak ekonomik ve sosyal problemlerin sona ermesi anlamına da gelmiyordu. Irka dayalı ayrımcılık politikası, XX. yüzyılın başından beri birbirini izleyen hükümetler tarafından güçlendirilmiş, bu politikalar; Afrikalı çoğunluğun Güney Afrika topraklarının en verimsiz %13 lük bölümünün sahibi olabilmeleri ile sonuçlanmıştır. Sürdürülebilir bir tarımsal kalkınma sağlayamayan Afrikalılar, kentlere doğru göçmeye başlamışlar, göçler sonucu insanlar gecekondulara sıkışmış, gecekonduda yaşayan insanların neredeyse yarısı formal sektörde iş sahibi olamamışlardır. Sonuçta yaygın fakirlik, kötü yaşam koşulları ve artan suç oranı ortaya çıkmıştır. Öyle ki 1992'den buyana, Güney Afrika'da kişi başına düşen suç oranı diğer bütün ülkeleri geçmiştir. Hükümet konunun ciddiyetini kabul etmektedir, fakat fakirlik nedeniyle kişi ve mülke karşı işlenen suçların sona ermesini sağlayamamaktadır.

Bir çok Güney Afrikalı iş sahibi olsa bile, beyazlarla aynı ücreti alamamaktadır. Mandela Yönetimi; geçmişteki ayrımın yarattığı kötü sonuçları telafi etmek istediklerini, ancak kamu sektöründe ücretlerinin eşitlenmesine imkanlarının yetmediğini söylemiştir. Bu çerçevede Güney Afrika yönetimini bekleyen en önemli sorun kendisini destekleyen Güney Afrika halkının ekonomik beklentileriyle ekonomik gerçekleri dengeleyebilmektir.

Tarihi 1994 seçiminden sonra Mandela'nın kişisel karizması ve Güney Afrika'da sadece siyahlar arasında değil beyazlar arasında da edindiği saygınlık politik istikrarı sağlamıştır.

Güney Afrika'nın güncel sorunlarının kökeni tarihi derinliklere doğru uzanmaktadır. Güney Afrika'da insan yerleşimleri binlerce yıl öncesine kadar uzanmasına rağmen, ırksal çatışmalar Hollandalıların 1612 yılında Ümit Burnuna varmasıyla başlamıştır. İlk 150 yılda Hollanda Şirketi yürüttüğü ticari faaliyetleriyle koloni toplumunu oluşturmuştur. Şirket, Güney Afrika'da Avrupalıların yayılmasıyla ilgilenmemiş, geçen gemilerin su, yiyecek ve diğer ihtiyaçlarını karşılamakla yetinmiştir. Yerel Khoisan halkı şirketin gemilere sattığı malları şirketin koyduğu şartlara göre sağlamayı reddedince, Avrupalılar silaha sarılmışlar ve yerel halkı iç bölgelere doğru itmişlerdir. Bundan sonra şirket gemilere satacağı malları Avrupalı çiftçilerden almış, çiftçiler de gerekli üretimi yapabilmek için iç bölgelerden getirdikleri köleleri çalıştırmıştır. Boerler olarak bilinen Avrupalı çiftçiler monopolist ticaretten ve firmanın belirlediği şartlardan kurtulmak için içerilere doğru kaçınca, şirket daha fazla yayılmayı önlemek için Avrupalıların Ümit Burnuna gelmesini önlemiş, köle kullanımını arttırmıştır. Böylece, Cape'teki Hollandalı, Fransız ve Almanlardan oluşan beyaz toplulukla sömürgeci metropolitan yöneticiler arasında beliren düşmanlık, XVIII. yüzyıl boyunca sürmüştür. XIX. yüzyılın başında Cape'in İngilizlerin eline geçmesiyle, yerliler ve metropolitan yöneticiler arasındaki ayrım iyice belirginleşmiş, beyazlarla ve siyahlarla arasındaki ırkçı ayrım da keskinleşmiştir.

İngilizler, Cape'i Napoleon'un eline geçmemesi için işgal etmişler ve böylece Asya'ya ulaşan deniz yollarını da güvenceye almışlardır. Onlar da Hollanda Şirketi gibi yerleşimlerini genişletmekle ilgilenmemişler, sadece beyaz çiftçilerin köle ihtiyaçlarını karşılamışlar, gemilere mal satmayı sürdürmüşler ve siyah işçilerine kötü davranan beyaz çiftçilere karışmamışlardır. Daha sonra İngilizler tüm dominyonlarındaki gelişmelere paralel olarak köleliği kaldırmışlar, Güney Afrika'nın hukuk sistemini oluşturmuşlardır.

XIX. yüzyılın sonlarına doğru gümüş ve altın madenlerinin bulunması, Güney Afrika'nın ekonomik ve politik yapısını dramatik olarak değiştirmiştir. Madencilik gelişmesi; İngilizler, Boerler, beyaz ve siyahlar ve zengin ile fakirler arasındaki ayrımı iyice güçlendirmiş, altının bulunduğu yerlerde beyaz nüfusun sekiz kat artmasına ve buralara çalışmak üzere daha çok siyahların gelmesine neden olmuştur. Ancak, oluşan refahın adaletli olarak paylaşımı sağlanamamıştır. Azami karın elde edilebilmesi için altın ve gümüş madenlerinde çok güç şartlar altında ve düşük ücretle insanlar çalıştırılmıştır. Afrikalı işçilerin ücretleri konusunda pazarlık yapmalarını sınırlamak ve onları ağır şartlarda çalışmaya mecbur edebilmek için İngilizler, Güney Afrika'daki bağımsız devletleri ve toprakları 1870-1880 yılları arasında ele geçirmiştir. Madenlerde daha önce kendi belirledikleri şartlara göre çalışan maden işçileri, bu işgalden sonra işverenin belirlediği şartlara göre çalışmaya başlamışlardır. Yeni kurulan endüstriyel kentlere gelen Afrikalı işçiler, şaşkınlık verici bir şekilde ayrımcı yasalara ve uygulamalara tabi tutulmuşlardır. Bütün bu uygulamalar işçi kesiminin düşük ücretle çalışmaya razı olması ve örgütlenmemesi için yapılmıştır.

Güney Afrika Birliği, Britanya İmparatorluğu içinde kendini yöneten bir devlet olarak 31.5.1910 tarihinde kurulmuştur. Yeni kurulan devlet, politika ve mülkiyet hakları yönünden siyahların aleyhine beyazlara üstünlük sağlıyordu. Cape ve Natal Eyaletlerindeki az sayıdaki Afrikalı hariç, Afrikalılar oy kullanma hakkından mahrum bırakılıyordu. Maden ve Çalışma Yasasına göre sadece beyazlar maden endüstrisindeki kalifiye işlerde çalışabiliyordu. 1913 yılında çıkan Anavatan Yasasına göre de Güney Afrikalılar ülkede kendilerine ayrılan toprak olan %7.5'lük alan hariç, diğer yerlerde toprak sahibi olamıyordu. Bu miktar 1930 yılında %13'e çıkarılmıştır. Bu yasa, Güney Afrikalıları, kendilerinin olmayan topraklarda iş aramaya itiyor, çok ağır şartlar altında çalışmaya zorluyor, oy veremedikleri için yasayı değiştirme imkanından da yoksun bırakıyordu.

Güney Afrika Birliğinin kurulmasından sonra iki milliyetçi hareket belirmiştir. Bunlardan birisi fakirlikten ve savaşta yaşadıklarından dolayı sıkıntı çeken Ulusal Parti etrafında oluşan Afrika Milliyetçi Hareketi, diğeri 1912'de kurulan ve Afrika Ulusal Kongresi tarafından yönlendirilen ve siyah Güney Afrikalıları karşı yapılan sayısız haksızlıklara hitap eden Siyah Milliyetçi Hareketidir.

Afrika milliyetçileri, mücadele için kendi kültürel organizasyonlarını ve gizli gruplarını kurmuşlardır. Gizli grupları vasıtasıyla Güney Afrika'nın, İngiliz İşadamları ve Afrikalı işçilerden ziyade Afrikanerlerin çıkarına yönetilmesi gerektiğini savunmuşlardır. 1920-1930 yılları arasında ve 1940'larda Afrikaner Milliyetçi Hareketi, yerli siyahların iş bulmak için yaptıkları yarışın, İngilizce konuşan sermayedarlara

duyulan antipatinin, geçmişte yaşanan acıların ve II. Dünya Savaşının etkisiyle (özellikle yaşanan hızlı kentleşme) halk arasında yayılmıştır. 1948 yılında beyaz oyların % 60'ını oluşturan Afrikanerlerin desteğiyle, kendi ırkçı platformunda Ulusal Parti seçimi kazanmıştır. Ulusal Parti bundan sonra, Güney Afrika hükümet politikalarını genelde beyazların özelde Afrikanerlerin lehine oluşturmuştur. Dahası Ulusal Parti Afrikalıları, Asyalıları veya renklileri vatandaş ve politik sürecin bir parçası olarak da görmemiştir.

Siyah milliyetçilerin hareketi böyle bir başarı elde edememiştir. Birçok siyah oy veremediği için etkili bir siyasal organizasyon kurulamamıştı. Bunun yerine, İngiliz Hükümetine yasa önünde eşitliğin sağlanması istemiyle delege göndermişler, başvurmuşlar, gerektiğinde ısrar etmişlerdir. İngilizler de bu istekleri, Güney Afrika'nın kendi kendini yöneten bir ülke olduğu, bunun için isteklerin yerel beyaz yönetime iletilmesi şeklinde cevaplandırmışlardır. Afrikalılar, Asyalılar ve Renkliler ortak sıkıntılar yaşasalar da amaçta ve organizasyonda birleşememişlerdir. Yaşamlarının her aşamasında fiziki olarak ve uygulamada yasal olarak ayrılmışlar, bu yüzden kendi çıkarlarına göre ayrı organizasyonlarını kurmuşlardır. Bu organizasyonların liderleri de devlete karşı durmak yerine devletle uzlaşma yolunu seçmişlerdir.

Sertleşen ırkçı ayrıma rağmen siyah politik hareketlerin hiç biri geniş halk yığınlarını bir araya getirememiştir. Afrika Ulusal Kongresinin 1948 yılında sekiz milyon olan nüfustan aldığı destek birkaç bini geçmiyordu. Apartheidin yürürlüğe konulmasıyla Ulusal Parti ırk ayrımını sistematikleştirdi ve beyaz üstünlüğünü devlet politikası haline getirdi. Bu süreçte her bir bireyin oturacağı alan görünüşüne göre beyaz, Afrikalı, Renkli ve Asyalı olarak onaya tabi tutuldu. Güney Afrika beyaz adamın ülkesi olarak ilan edilmiş, öteki ırklara ait olan gruplar hiçbir şekilde politik hak elde edememiştir. Eğitim, kişinin gelecekte toplum içinde elde edeceği role göre sağlanıyordu.

Bu bağlamda Apartheidin önder ideologlarından, 1966 yılına kadar başbakan olan Hendric F. Verwoerd "eğer Afrikalılar eşit politik haklar altında yaşayacaklarına inanıyorlarsa çok büyük yanlış yapıyorlar" demiştir. Daha sonra bir suikasta kurban giden Verwoerd; Güney Afrika'yı kastederek, Avrupa toplumu içinde Afrikalıların işçi seviyesinin daha üstünde yerleri bulunmadığını da ileri sürmüştür.

Siyah çoğunluğu kalifiye olmayan işlerden başka işte çalıştırmamanın ve bu çoğunluğa politikada yer vermemenin bir direnişi ortaya çıkaracağını düşünen Ulusal Parti, güçlü bir polis örgütlenmesi yaratmak istemiştir. Bu dönemde yönetim bir kişinin kamu toplantısına katılmasını engelleyebilmekte, bir organizasyona katılmasını yasaklayabilmekte, ev hapsine tabi tutabilmektedir.

Ülkede yürürlüğe konulan en sert güvenlik yasası, Komünizmin Bastırılması Kanunudur. 1950 yılında kabul edilen bu yasa, oldukça geniş ve belirsiz komünizm tanımları içermektedir. Örneğin, "Güney Afrika Birliği içinde politik, endüstriyel, sosyal ve ekonomik değişiklik amacıyla huzursuzluğu ve karışıklığı desteklemek", "Avrupalılar ve Avrupalı olmayanlar arasında düşmanlık duygularını teşvik etmek" komünizm tanımları içine girmektedir. Bu yasa polise, apartheidin karşıtı olan her kişiyi yasa dışı Komünist Partinin destekçisi olarak fişleme imkanı vermiştir.

Siyahlar, apartheide uygulamalarına karşı 1950'den itibaren seslerini yükseltmeye başlamışlardır. Nelson Mandela ve Oliver Tambo önderliğindeki Afrika Ulusal Kongresi; halk arasında desteğini arttırmaya çalışmış ve halkı Komünizmin Bastırılması Yasasına toplu olarak uymaya davet etmiştir.

1955'de Afrika Ulusal Kongresi, diğer beyaz, renkli ve yerli organizasyonlarla ortaklaşa hareket ederek, apartheide karşı olduklarını gösteren bir özgürlük şartının hazırlanmasını sağlamıştır. Hazırlanan şarta göre Güney Afrika, ırk ayrımına bakılmaksızın sınırları içinde yaşayan halklara aittir. Hiçbir grup diğerinden daha fazla imtiyaza sahip olmayacak ve yasa önünde herkesin eşitliği sağlanacaktır. Şart, aynı zamanda Güney Afrika'daki refahın herkes tarafından eşit paylaşılmasını da önermektedir.

Ulusal Parti, kendi politikalarına karşı olanlarla çok sert bir biçimde mücadele etmiştir. On binlerce kişi boykot ve gösteriye katıldıkları için, yüz binlerce kişi de yasalara karşı kabahat işledikleri için tutuklanmıştır. Özgürlük şartını hazırlayanlar yakalanmış ve yaklaşık beş yıl süren yargılamada vatana ihanetle suçlanmışlardır. Baskı sertleştikçe muhalefet büyümüştür. 1960 yılında Johannesburg'da Geçiş Kanununu protesto eden kalabalığa polis ateş etmiş ve 67 kişiyi öldürmüştür. Bu olay, Dünya çapında kınanmıştır. Bu arada Hükümet, Afrika Ulusal Kongresini, Pan-Afrikanist Kongreyi ve apartheide karşı

olan diğer organizasyonları yasaklamış, ülkeyi Commonwealth'den çekmiş, sadece beyazlar arasında yapılan referandum sonucunda da Güney Afrika Cumhuriyetini ilan etmiştir.

1960'lı yıllarda ayrımcı politikalar ve polisin şiddet uygulamaları Dünya ölçeğinde eleştirilse de apartheidın uygulanmasına ve iç muhalefetin bastırılmasına devam edilmiştir. Binlerce Afrikalı, Renkli ve Asyalı, beyazların alanlarından öteki ırklar için ayrılmış alanlara gönderilmek üzere çıkarılmıştır. Bu alanların bazıları siyahların anavatanları olarak adlandırılmış ve aralarında fiziki bağ olmamasına rağmen bağımsızlık için hazırlanmıştır. Örneğin Bophuthatswana'da 19 tane birbiriyle bağı olmayan toprak birimi oluşturulmuştur.

Bu şekilde bağımsızlığını ilan eden dört anavatandan hiçbirisi diğer ülkeler tarafından resmen tanınmamıştır. Afrika Ulusal Kongresi ve Pan-Afrikanist Kongrenin Güney Afrika'da açık faaliyet göstermesinin yasaklanması üzerine bu kongreler apartheida karşı yürüttükleri mücadeleyi şiddete dönüştürmüş, önemli ekonomik alanlarla polis istasyonları gibi stratejik alanları bombalamaya başlamışlar, daha sonra yönetimde görevli müdür ve yöneticileri işbirlikçi kabul ederek, çok sayıda suikast gerçekleştirmişlerdir.

Verwoerd hükümeti iç muhalefeti ezmiştir. Afrika Ulusal Kongresi ve Pan Afrikanist Kongrenin liderleri takip edilerek yakalanmış, vatan hainliği ile suçlanmışlardır. Nelson Mandela 1964 yılında ömürboyu hapse mahkum edilmiş, Oliver Tambo ülkeyi terk ederek Afrika Ulusal Kongresinin çalışmalarını yurt dışında sürdürmüştür.

1973 yılında Dünyadan gelen tepkiler artmış, Birleşmiş Milletler apartheidı insanlığa karşı işlenen bir suç olarak kabul etmiştir. 1980'de yapılan nüfus sayımında da beyazların oransal olarak Güney Afrika nüfusu içinde azaldığı görülmüştür. XX. yüzyılın başında % 20'den fazla olan beyaz nüfus, zamanla %16'ya düşmüştür. Yani, demografik göstergeler de Güney Afrika'nın beyaz adamın ülkesi olduğu iddiasını yalanlamıştır. 1980'lerin başında bu durumun farkına varan Ulusal Parti, apartheid uygulamalarında küçük değişiklikler yapmıştır.

Gerçekleştirilen anayasal değişiklikle, beyazlar, renkliler ve Asyalılar için ırksal ayrıma dayalı parlamentolar oluşturulurken, siyahlar yine vatandaşlık hakkından yoksun bırakılmışlardır. Ulusal Partinin başında bulunan Botha, bu değişiklikle Ulusal Partinin Asyalılar ve Renkliler arasındaki desteğinin artacağını düşünmüştür. 1984 yılından sonra uygulanmaya başlanan yeni Anayasa, apartheida karşı muhalefeti ateşlemiş ve bu Anayasa, çağdışı olduğu gerekçesiyle Güney Afrika içinde ve dışında suçlanmıştır. Muhalifler çoğunluk olan siyahların dışlanmasının apartheidı güçlendirdiğini ileri sürmüşlerdir. Güney Afrika içinde apartheida karşı yapılan protestolar önceki seviyesinin çok ilerisine gitmiştir. Birçok siyah kasabasında polis karakolları, diğer hükümet binaları, yönetimle işbirliği içinde kabul edilen siyah polislerin ve kent meclis üyelerinin evleri tahrip edilmiştir.

Bu aşamadan sonra yasallığı kabul edilen siyah sendikası, düzenlediği protestolar ve yaptığı ekonomik ve politik eleştirilerle muhalefet önderliği rolünü üstlenmiştir. 1987 yılında grevler nedeniyle kaybedilen iş günü sayısı 5.8 milyona ulaşmıştır. Afrika Ulusal Kongresi ve Pan-Afrikanist Kongresinin silahlı üyeleri ülke içine sızarak kent terörü kampanyası yürütmüşlerdir.

Sivil savaşın eşiğine gelen Güney Afrika bir dizi olağanüstü hal durumu uygulamış, apartheid karşıtlarına karşı geniş güvenlik önlemleri almıştır. Baskıcı rejim kısa dönemde devlet kontrolünü arttırsa da uzun dönemde geri tepmiştir. Polis baskısı ve sert tutum, Güney Afrika'nın Dünya politikasında yalnız bırakılmasını sağlamıştır. Dünya basınındaki manşetler ve politikacıların yaptığı apartheid karşıtı suçlamalar; Güney Afrika için dayanılmayacak kadar yaygın bir kınama kampanyasına dönüşmüştür. Yabancı yatırımcılar çekilmeye başlamış, uluslararası bankalar verdikleri kredileri geri istemiş, Güney Afrika parası değer yitirmiş, altın fiyatları yarıya düşmüş, ekonomik üretim azalmış, enflasyon kronik hale gelmiştir.

1989 yılında yaşanan şok Botha'nın istifasını hızlandırmış, daha önceden apartheidın güçlü savunucusu olan fakat 1980'lerin sonunda Ulusal Parti içindeki ılımlı grubun başına geçen F.W.de Klerk yönetimi üstlenmiştir. F.W.de Klerk, apartheidı kendinden önce hiçbir politikacının yapamadığı kadar hızlı bir şekilde reforme etmiş, Şubat 1990'da 27 yıldır hapiste olan Nelson Mandela'yı serbest bırakmış, Afrika

Ulusal Kongresi, Pan-Afrikanist Kongresi ve diğer illegal olarak kabul edilen organizasyonlar üzerindeki yasakları kaldırmıştır.

Güney Afrika dışından gelen taleplere uygun olarak de Klerk 1990 ve 1991 yılında da apartheid yasalarını ilga etmiştir. Böylece, apartheid uygulamalarını güçlendiren Farklı Faydalanma Alanlarının Korunması Yasası, kent alanlarında siyahların toprak sahibi olmalarını önleyen Anavatan Toprakları Yasası, insanları ırklarına göre ayıran Grup Alanı Yasası, her Güney Afrikalının ayrı bir ırka tabi olduğunu kayıt altına alan Halkın Kaydı Yasası yürürlükten kaldırmıştır. Değişiklikler o kadar hızlı gerçekleşmiştir ki, Klerk'in attığı adımların doğruluğu tartışılmaya başlanmış, değişime direnen sağcı apartheid yanlıları, bu konudaki eleştirilerini giderek arttırmışlardır. Apartheid'i eleştirenler ise yapılan değişiklikler yetersiz bulmuşlardır. Çünkü onlar apartheid'in reforme edilmesini değil tamamıyla kaldırılmasını istemektedirler. Gerçekten siyah Afrikalıların Güney Afrikalı olduğu kabul edilirse, de Klerk için asıl sorun, kendisinin ve destekçilerinin Güney Afrika toplumu içinde eşit hakları elde edebilecek olup olmamalarıydı. Bunun cevabı tabii ki hayır olacaktı.

1991 yılında, Hükümetle Afrikalı grupların temsilcileri arasında apartheid kaldırıldığı zaman nasıl bir demokrasinin kabul edileceği konusu görüşülmeye başlanmıştır. Bu toplantılar Demokratik Güney Afrika Konvansiyonu olarak adlandırılmıştır. Görüşmeler kolay olmamıştır. Çünkü her grup geçmişteki farklı konuları masaya yatırmaya başlamıştır. Afrika Ulusal Kongresi lideri Nelson Mandela'nın endüstrinin millileştirilerek apartheid kurbanlarına tazminat olarak dağıtılmasını öne sürmesi de beyaz işadamları arasında korku salmıştır. Fakat ilerleyen yıllarda komünizmin Doğu Avrupa'da çöküşü ve Afrika'da da popülaritesini yitirmesiyle, kamulaştırma çok istenen bir seçenek olmaktan çıkmıştır. Bu doğrultuda Güney Afrika Komünist Partisi lideri Joe Slovo, hemen işçi devletini kurmaktansa devletle görüşmelerin sürmesinin daha doğru olacağını ileri sürmüştür. Bu arada Güney Afrika Komünist Partisinin karizmatik Genel Sekreteri Chris Hani'ye 1993 yılında beyazların kurduğu Afrika Direniş Örgütü tarafından bir suikast yapılmış, ırk ayrımı ve fakirlik konularında radikal çözümlerden yana olan Winnie Mandela'nın ise Nelson Mandela'dan ayrıldıktan sonra popülaritesi azalmıştır. Aynı dönemde Afrika'nın Afrikalılara ait olduğunu ve beyazların ancak misafir olabileceğini söyleyen ve "bir göçmene bir kurşun" sloganını yaygınlaştıran Pan-Afrikanist Kongresi de popülaritesini bir ölçüde kaybetmiştir.

Demokratik Güney Afrika Konvansiyonunun çalışmaları bir geçiş Anayasasının uygulamaya konulması sonucunu vermiştir. Bu Anayasaya göre, Güney Afrika bölgesel meclisli federal sisteme sahip olacak, irksal köken gözetilmeden herkese eşit oy hakkı sağlanacak, iki meclisli bir Parlamento kurulacak, ancak yasama ve yürütme erkleri Devlet Başkanının kontrolüne verilecektir. Müzakerelere katılanlar, 1994'de seçilen hükümetin beş yıl süreyle görev yapmasını ve bu hükümetin 1999'dan sonra uygulanacak Anayasayı hazırlamasını kararlaştırmışlardır.

1994 seçimlerinde hiçbir parti aradığını bulamadı. Afrika Ulusal Kongresi oyların % 62,6'sını aldı. Fakat bu oran geçici Anayasayı tek başına değiştirmeye yetmiyordu. Bu yüzden daimi Anayasayı hazırlamak için diğer partilerle görüşmesi gerekiyordu.

Bu seçimlerde Ulusal Parti oyların % 20,4'ünü almış, Buthelezi'nin İnkatha Özgürlük Partisi de %10,5 oy oranıyla KwaZulu-Natal Eyaletinde üstünlüğü ele geçirmişti. Beyazların partisi olan Özgürlük Cephesinin oy oranı % 2,2, sadece siyahlara hitap eden Pan-Afrikanist Kongresi'nin oy oranı ise % 1.2 oy idi. Seçimler sonunda Nelson Mandela, Ulusal Meclis tarafından oybirliği ile Başkan seçilirken, Thabo Mbeki ve de Klerk de başkan yardımcısı olmuşlardı. Böylece Güney Afrika, ırkçı polis devletinden demokratik cumhuriyete barışçı bir politik geçiş sağlamıştı.

İçerik tamamlandıktan sonra Mayıs 1996'da Anayasa Mahkemesi yeni nihai Anayasayı beş yıllık geçiş dönemini takiben uygulanmak üzere onaylamış ve bu sonuç, Ulusal Partili Başkan Yardımcısı de Klerk'in Haziran 1996'da ofisini terk etmesine neden olmuştur. Ülkede apartheid sonrası ilk nüfus sayımı Ekim 1996'da yapılmış, Hükümet; sağlık ve eğitim gibi sosyal hizmet alanlarında önemli atılımlar gerçekleştirmiş, fakat yıllarca sürüncemede bırakılan bu hizmetlere yönelik talep tam karşılanamamıştır. Taşıma, su, elektrik ve eğitim hizmetlerinin üretiminde önemli başarılar elde edilse de bu hizmetlerin sunumundaki yetersizlik yeni yönetime güveni azaltmıştır.

Güney Afrika çok zengin bir etnik geçmişe sahiptir. Apartheid döneminde yönetim etnik kökeni politik ve ırkçı amaçları için kullanınca, bu zenginlik patlamaya hazır hale gelmiştir. Beyazların Güney Afrika'da

bulunmaları son yüzyıllarda sürdürülen mücadelelerin sonucudur. Bundan dolayı beyazların yönetiminde hükümet memurları katı etnik ayrımlar ve kabile ayrımı yaparak her bir siyah Afrikalıya bir kabile etiketi vermiştir.

Apartheid doktrinleri her siyah toplumun gelecekte bir ulus olacağını tahmin ederek, etnik kimliğe göre dil alanları oluşturmuş ve yerleşim alanlarını ayırmıştır. 1960'lı yıllarda bu topraklar kendi kendini yöneten alanlar olmuş, 1970 ve 1980'lerde de siyah ırkın anavatanlarından dördü (Transkei, Bophuthatswana, Venda, ve Ciskei) sözde bağımsızlıklarını kazanmışlardır. Bağımsız anavatanlar Güney Afrika'dan ayrı birer devlet olarak hiçbir zaman görülmemişlerse de buralarda yaşayan halklar resmi olarak Güney Afrika vatandaşı olarak da kabul edilmemişlerdir.

Apartheid politikaları, Hükümete siyahları kentlerden atma yetkisini vererek, kent dışlarında legal ve illegal olarak oluşan gecekondu mahallelerinin etnik karakterlerini korumalarını sağlamıştır. Bu mahallelerinin belli bir kabile tanımı bulunmaktadır. Kasabalar genellikle bu etiketleri dikkate almamaktadırlar ama, yönetimin ırkçı politikasını minimize etmek için reaksiyon göstermektedirler.

Apartheid döneminde kabile tanımı küçültücü bir çağrışımla kullanılmıştır. Teknik olarak XX. yüzyılda Güney Afrika'da kabile kalmamıştır. Antropolojide kabile aynı kültürü (davranış, inanç, aynı saha, ortak ata) paylaşan bir grup insan olarak tanımlanmaktadır. Fakat Güney Afrika'nın siyahlarının hiçbiri ortak ata topraklarını kullanmamaktadırlar. Çoğu yaşanan savaşlarla kendi bölgelerinden uzaklaştırılmış, yeni toprak arayışına girenler kendi bölgelerini terk etmiş, bir kısmı da hükümet politikalarıyla topraklarından olmuştur.

1993-94 yıllarında ülke apartheid döneminden çıkınca, Güney Afrikalılar etnik miraslarını yeniden talep etmişlerdir. Geçici Anayasa etnik kökeni vurgulayarak 11 Afrika dilini (İngilizce ve Afrikaanların dili dahil) ülkenin resmi dili olarak kabul etmektedir. Bu dilleri konuşan insanları aynı etnik grup içinde toplamak mümkündür. Çünkü bu diller ve akraba dialektler Güney Afrika halklarının ilk ana dilleridir ve buna göre etnik kimlik kazanmaktadır. Afrikaanlar ve İngilizce hariç diğer Güney Afrika dillerinin dokuzu Bantu dilidir ve Bantu dili de Niger-Kongo Dil ailesinin bir koludur.

Üçüncü Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

Güney Afrika Cumhuriyetinin geçici Anayasası 1993 yılında onaylanmış olup, resmen 1994'ün Nisan ayında yürürlüğe girmiştir. Anayasanın Parlamentoda kabul süreci ise 4 Şubat 1997 tarihinde tamamlanmıştır.

1997 Anayasasına göre; Güney Afrika'nın resmi adı Güney Afrika Cumhuriyeti olup, idari Başkent Pretoria., Yasama Başkenti Cape Town ve Yargısal Başkent Bloemfontein'dir. Güney Afrika Cumhuriyeti bağımsız demokratik devlettir. Dokuz eyaletten oluşan devlet, federal sistemi esas almıştır.

Cumhuriyet; insan hak ve özgürlüklerine ve eşitliğe saygılı, ırk ve cinsiyet ayrımına dayanmayan, anayasanın ve yasaların üstünlüğüne değer veren bir devlettir. Genel oy, düzenli seçim ve çok partili demokrasi esastır. Bütün Güney Afrika vatandaşları eşit olarak haklardan faydalanır ve sorumluluklarını yerine getirir.

Yasa önünde herkes eşittir ve yasaların koruması altındadır. Devlet doğrudan veya dolaylı olarak hiç kimseyi ırk, cinsiyet, evlilik durumu, gebelik, etnik veya sosyal orijin, renk, yaş, sakatlık, din, vicdan, inanç, kültür, dil ve doğum sebebiyle ayıramaz. Yargılamasız kimse tutuklanamaz, işkence yapılamaz, insanca olmayan bir ceza ile cezalandırılmaz, özel hayatın gizliliği esastır. Herkesin vicdan, ifade, toplanma, politika, seyahat ve yerleşme, sendika kurma ve katılma, sağlıklı bir çevrede yaşama, mülkiyet hakkı vardır. Gerekirse konut, barınma, sosyal güvenlik yardımı, sağlık, yiyecek ve su hakkı vardır. Çocuk hakları güvence altındadır. Resmi dilde eğitim kişinin tercihidir.

Yönetim sistemi ulusal düzey, eyaletler ve yerel yönetim düzeylerinde kurulur. Bunların her biri ayrı düzeyler olmakla birlikte birbirleriyle bağlantılıdır. Yönetimin her düzeyi ve her organında barış, ulusal birlik ve cumhuriyetin bölünmezliği korunacaktır.

II. ANAYASAL KURUMLAR

1.Devlet Başkanı ve Yürütme Erki:

Güney Afrika Cumhuriyetinin başı Devlet Başkanıdır. Devlet Başkanı, Ulusal Meclisçe kendi üyeleri arasından seçilir. İki dönemden fazla hiç kimse devlet başkanlığı yapamaz. Devlet başkanı ancak güvensizlik oyuyla veya suçlama yoluyla düşürülebilir.

Ulusal mecliste minimum 80 sandalye kazanan (oyların %20'si) herhangi bir parti, başkan yardımcısı adayı göstermeye hak kazanır. Eğer hiçbir parti 80 sandalye kazanamaz ise, en çok sandalye kazanan iki parti, parlamento üyeleri arasından birer başkan yardımcısı görevlendirirler.

Öte yandan Devlet Başkanı, kabinenin diğer üyeleri ile birlikte yürütme erkini de kullanmaktadır. Kabinede en fazla 27 bakan bulunmakta ve Ulusal mecliste 20 sandalye (oyların %5'i) kazanan her parti oyu oranında bakanlık almaya hak kazanmaktadır. Güney Afrika'da Kabine kararları oluşturulan konsensüs sonucunda alınmaktadır.

2.Yasama:

Yasama gücü, Ulusal Meclis ve Eyaletler Ulusal Konseyi tarafından kullanılır. Kongre yasaların yapılmasından sorumludur. Ulusal Meclis, genel ve nispi temsil sistemine göre seçilen ve sayıları 350-400 arasında değişen üyeye sahiptir. Halen Ulusal Mecliste 400 üye vardır. Ulusal Meclis ve Eyaletler Ulusal Konseyi, çift oy pusulası sistemiyle ayrı ayrı seçilir.

Her eyalet yasama meclisi 90 üyeli Eyaletler Ulusal Konseyine altı daimi delege seçmekte ve dört özel delegeyi (dönüşümlü) aday göstermektedir. Böylece her eyaletin Konseyde 10 üyesi bulunmaktadır. Eyaletler Ulusal Konseyi, ikinci meclis olarak eyaletlerin isteklerinin dile getirilmesi görevini üstlenmiş olup, Senatonun yerini almıştır. Parlamento kararları genelde basit çoğunlukla alınır. Anayasa değişikliklerinde ise 2/3 çoğunluk gerekir.

3.Yargı:

Yargı yetkisi; İngilizler ve bağımsızlık sonrası hazırlanan anayasalar tarafından değiştirilen Roma-Hollanda hukukuna dayanır. Bu yetki; Anayasa Mahkemesi, Yüksek Temyiz Mahkemesi, Yüksek Mahkeme, Hakimler Kurulu ve diğer mahkemeler tarafından kullanılır. Anayasa Mahkemesi; bir başkan, bir başkan yardımcısı ve dokuz üyeden oluşur. Görevi yasama, yürütme ve yargı organlarının Anayasa hükümlerine bağlılıklarını sağlamaktır. Parlamento tarafından kabul edilen yasaları geri çevirme yetkisi de bulunmaktadır.

4.Anayasal Demokrasiyi Destekleyen Devlet Kurumları:

Bu ülkede ayrıca anayasal demokrasiyi güçlendirmek için oluşturulan kurumlar vardır. Başlıcaları; Kamu Koruyucusu (kamu kurumlarının eylem ve kararını araştırma yetkisi vardır), ile İnsan Hakları, Toplulukların Din, Dil ve Kültürel Haklarının Desteklenmesi ve Korunması, Irk Eşitliği, Genel Hesap Denetimi ve Seçim Komisyonlarıdır.

5.Geleneksel Liderler:

Anayasa; geleneksel yasalara dayanarak, geleneksel rol, statü ve kurum liderliği sistemini kabul etmiştir. Bu sisteme göre, geleneksel yasalara uygun olarak yapılan geleneksel otoriteler, uygulanabilir gelenekleri ve fonksiyonları yerine getirebileceklerdir. Parlamantonun her iki kanadı yerel düzey ve vilayet düzeyinde geleneksel liderlik kurumu oluşturabilir ve Ulusal Meclis Geleneksel Liderler Ulusal Konseyini kurabilir.

Dördüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I. BÖLGESEL YÖNETİMLER (EYALETLER)

1994 yılından önce Güney Afrika'da dört eyalet bulunmaktaydı; Cape, Natal, Orange Serbest Eyaleti ve Transvaal. Bugün, Güney Afrika 9 eyalete bölünmüştür. Bunlar; Batı Cape, Doğu Cape, Kuzey Cape, Kuzey Batı, Serbest Eyalet, KwaZulu-Natal, Gauteng, Northern Province ve Mpumalanga'dır.

Her eyalete yasama ve yürütme yapısını belirleme yetkisi verilmiştir. Eyaletlerin yürütmeden sorumlu olan başbakanı, icrai konseyi (kabine) partilerin gücünü dikkate alarak atama yetkisine sahiptir. Eyaletler, seçmen sayısına bağlı olarak üye sayıları 30 ila 80 arasında değişen ve nispi temsil sistemine göre seçilen bir meclise sahiptir. Eyalet yasama meclisleri, eyalet anayasasını ulusal anayasaya aykırı olmamak kaydıyla hazırlamaya yetkilidir. Eyalet başbakanları da yine eyalet yasama meclisleri tarafından seçilmektedir. Eyalet meclisinde en az %10 oranında sandalyeye sahip olan partiler, oy oranlarına göre değişen sayıda bakanlık almaktadırlar. Eyalet meclisleri, yönetimin bazı alanlarında öncelikli sorumluluğa sahip olup, bazı yönetim alanlarında da sorumluluğu merkezi hükümetle paylaşmaktadırlar.

Eyalet otoritesi, yetkisel olarak hala değişime uğramaktadır. Anayasa Mahkemesi tarafından onaylanan eyalet anayasaları; tarım, eğitim (üniversiteler hariç) sağlık ve refah, konut, polis, çevresel konular, dil kullanımı, medya, ulaşım, spor ve rekreasyon, turizm, kentsel ve kırsal kalkınma ve geleneksel liderlerin rolünün belirlenmesi konusundaki hükümleri kapsamaktadırlar.

II. YEREL YÖNETİMLER

Güney Afrika'nın yerel yönetimler alanında, yürütme ve yasama otoritesi belediye meclisinin elinde olan belediyeler bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin amacı; yerel topluluklara güvenilir ve demokratik bir yönetimi sağlamak, topluluklara hizmetlerin sunulmasını garanti altına almak, sosyal ve ekonomik kalkınmayı ilerletmek, güvenilir ve sağlıklı bir çevre sunmak, toplulukların ve topluluk organizasyonlarının yerel yönetimlerinin sorunlarının çözümüne katılmasını sağlamaktır.

Ulusal Meclis, fonksiyon ve mali yapı olarak farklı kategorilerde belediye kurulmasını kararlaştırabilmektedir. Eyalet hükümetleri ise her eyalette belediyelerin kurulmasından, gözetilmesinden ve desteklenmesinden sorumludurlar.

Beşinci Bölüm Mali Yönetim

Güney Afrika ekonomistleri, 1980'li yıllarda ulusal ekonomiyi ücret ve fiyatları serbest piyasa ekonomisinin belirlediği bir ekonomi olarak tanımlamışlardır. Gerçek ise ekonominin hemen hemen her alanında üretimden tüketime kadar kamu kesiminin önemli rol oynadığıdır. Gerçekten 1980'lerin sonunda Sovyet ekonomistleri komünist blok hariç devletin en fazla ekonomide hakim olduğu ülkenin Güney Afrika olduğunu belirtmişlerdir.

Güney Afrika ekonomisi çok yönlü karakteristiğe sahiptir. Üretken ve endüstrileşmiş ekonomi, kalkınmış ülkelerdeki ekonomi ile rekabet edebilecek karaktere sahipken, informal ekonomi de bulunmaktadır ve ülkede eşit olmayan bir gelir ve refah dağılımı mevcuttur. Demokratik ve ırkçı politikaları reddeden yönetim yapısına geçişle birlikte daha önceden ırk ayrımının yarattığı sosyo ekonomik eşitsizlikler de tartışılmaya başlanmış ve bu ayrımın neden olduğu eşitsizliklerin giderilmesi için çeşitli programlar geliştirilmiştir.

Güney Afrika'nın büyük ve karmaşık bir mali yapısı vardır. Güney Afrika Rezerv Bankası; diğer ülkelerin merkez bankalarının fonksiyonlarını üstlenmiştir. Rezerv Bankası, bağımsızdır ve faiz oranlarını etkileyip, likiditeyi kontrol ederek batı merkez bankaları gibi hareket etmektedir.

Güney Afrika ekonomisi; devlet girişimleriyle güçlendirilmiş olmakla birlikte, özelleştirilme çalışmaları da halen sürmektedir. Ekonomik yapıda geleneksel olarak kamu sektörü güçlüdür ama, ekonomi; özel girişime ve pazar ekonomisine dayanır. Apartheid sonrası Hükümetçe uygulamaya konulan Beş Yıllık Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Programı; ırk ayrımının neden olduğu ekonomik bozukluğu düzeltmeyi, istihdam yaratarak kamu hizmetlerini güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

Güney Afrika ekonomisi, geçmişte; bol doğal kaynaklar, göçmenler ve göçmenlerin önceden gelenleri sömürmeye çalışmasıyla şekillenmiştir. Doğal kaynakların zenginliği Güney Afrika'nın XX. Yüzyılda, mineral zenginliği açısından, Rusya hariç diğer ülkeleri geride bırakmasını sağlamıştır. Güney Afrika dünyanın en büyük altın üreticisidir ve gümüş ve bakır dahil olmak üzere, diğer bazı madenlerde de dünyanın ilk 10 üreticisi arasına girmektedir. Maden endüstrisi güçlü bir ekonomiyi ortaya çıkarmış, taşıma, enerji ve üretim sektörü de bu öncü ekonomiye bağlı olarak gelişmiştir.

1980'lerin ortalarına doğru ekonomi, küçük bir azınlığın ekonomik ve politik gücünü arttırmayı amaçlayan ve Güney Afrika vatandaşlarının bir çoğunu etnik nedenlerle ekonomik yaşamın dışına iten hükümet politikalarıyla bozulmuştur. Mevcut olanaklara rağmen, halkın bir bölümü temel ihtiyaçlarını karşılayamamış, yetersiz beslenme ve eğitim; kırsal kesimin temel karakteri olmuştur. Bazı bölgelerde ekonomik durgunluk baş göstermiş, apartheid nedeniyle artan dış baskılardan dolayı döviz sıkıntısı çekilmiştir.

Ekonominin madencilğe dayanması nedeniyle, maden fiyatlarındaki dalgalanmalar ülke parasının değerinin düşmesi sonucunu vermiş ve doğal olarak ithalat zorlaşmıştır. Ekonominin bazı alanlarında da daha fazla gelir elde etmek için Siyahların ücretlerinin düşük tutulması, ırk ayrımının sürmesine ve geniş çaplı protestolarla kınamalara neden olmuştur.

1990'ların başında baş döndürücü mineral zenginliğine rağmen ekonominin güçsüzlüğü tamamen belirginleşmiştir. Toplumun bir kısmı kötü şartlar altında yaşamakta ve yaşam koşulları Afrika'nın geri

kalmış ülkelerine benzemektedir. Eğitimsiz ve yoksul olan bu kesim, ekonominin gerektirdiği kalifiye insan eksikliğini gideremiyordu. Bu nedenlerle, 1990'ların ortalarında kurulan Hükümet, yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve ülke kaynaklarının karlı olarak yönetilmesi konusunda çok büyük bir zorlukla karşılaşmıştır.

1990'lı yılların başında Afrika Ulusal Kongresi ekonomistleri Hükümet ve özel sektör temsilcileriyle birlikte Apartheid sonrası dönem için ekonomik gelişme tasarımlarını hazırlamışlardır. Hazırlanan Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Programına göre yoksul kesimin temel yaşam standartlarında iyileştirmeler öngörülmektedir. Program; Güney Afrika'da 17 milyon kişinin uluslararası yaşam standartları seviyesinin altında yaşadığını saptamıştır. Yine programa göre 4.3 milyon aile yetersiz evlerde yaşamakta, 12 milyon insan da temiz suya ulaşamamaktadır. Birçok ev, okul ve hastanenin elektriği yoktur. Yaklaşık 4.6 milyon insan okuma yazma bilmemektedir.

Mayıs 1994'de yeni Hükümet Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Programını ekonomik politikasının merkezi olarak kabul etmiştir. Nelson Mandela; en kısa sürede yönetimin sosyal programlarını kamu harcamalarından yapacağı tasarruf ve kesintilerle finanse edeceğini yatırımcılara ve vergi mükelleflerine bildirmiştir. Bu doğrultuda uygulanan mali politikalar, vergilerin arttırılmamasını ve kamu açıklarından kaçınılmasını öngörmektedir.

Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Programı; yeni konut ve yolların inşası, toplumun tüm kesimlerine kamu hizmetlerinin ulaştırılması, eğitim seviyesinin yükseltilmesi, fakir ve zenginler arasındaki gelir farklılığının giderilmesi ve işsizlere iş bulunması için gerekli önlemlerin Hükümet Programlarında yer almasından yanadır. Hükümet de Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Programının en önemli önceliklerini gerçekleştirmek için; okul açma, hamile kadınlara ve çocuklara parasız sağlık yardımı, kırsal alanlara su ve elektrik sağlanması ve ilk öğretimin parasız ve zorunlu olması gibi programları uygulamaya başlamıştır.

Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Programında öngörülen projelere ilişkin giderler, 1994-95 yıllarında kamu harcamalarının % 7'sine tekabül etmiş, her yıl bu miktar artarak 1998-99 yıllarında tüm kamu harcamalarının %25'ine ulaşmıştır. Hükümet, apartheid'in kaldırılması ve askeri harcamaların azalmasıyla ekonomide etkinliğin artacağını tahmin etmektedir. Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Programının finansmanına yardımcı olabilmek amacıyla Afrika Ulusal Kongresi daha önceden karşı çıktığı özelleştirmenin yapılmasına razı olmuştur. Üst düzey kamu görevlileri de Başkan dahil, sosyal programların finansmanı için %10-20 arasında maaşlarından kesintiye gidilmesine razı olmuşlardır.

Yeni yönetim Güney Afrika için Dünya çapında bir yatırım ve ticaret paketi hazırlamıştır. Çünkü; ekonomi son 10 yıldan bu yana apartheid uygulamaları sonucunda dış bağlantıların kesilmesi nedeniyle kötüye gitmiştir. Bu uygulamalar sonucunda Güney Afrika yeniden dünya finans pazarlarına girmeye başlamış ve daha önceden elinde olan dış pazarlara yönelmiştir. Uluslararası yatırımcı kuruluşlar ise başlangıçta kent ve kasabalarda süren şiddet olayları nedeniyle adımlarını dikkatli atmışlar, daha sonra ilişkilerini normalleştirmişlerdir.

1994 ortalarından itibaren de komşu Afrika ülkelerinden göçmen statüsündeki bir milyon civarında insan iş aramak için, Güney Afrika gelmiştir. Fakir Afrika ülkeleri, Güney Afrika'nın apartheid sonrası dönemde yeniden bölgenin ekonomik motoru olmasını beklemekteydiler.

Altıncı Bölüm

İç Güvenlik

I. TARİHSEL GELİŞİM

Güney Afrika Polisinin kökeni Hollandalı yerleşimcilere kadar (1655) uzanır. Önceleri sadece beyazları korumak olan polisin görevi, daha sonra yasa ve düzeni korumak olmuştur. 1913 yılında polis güçleri birleştirilmiş ve Güney Afrika Polisi olarak ayrı bir organizasyon oluşturmuştur. Bu dönemde polisi ve ordu, yakın işbirliği içinde çalışmışlar ve ordu sık sık acil durumlara müdahale etmiştir.

II. Dünya Savaşında polisin bir bölümü Kuzey Afrika'da 2. Piyade Bölüğü olarak görev yapmıştır. Ulusal Parti 1948 seçimlerini kazanınca orduyla polis arasındaki ilişkinin güçlenmesi için yasa çıkarmış ve polisi toplumsal olaylara karşı ağır silahlarla donatmıştır..

1958/7 sayılı Polis Yasası, Güney Afrika Polisinin görevini yasa hakimiyetini ve düzeni sağlamak, suçları araştırmak ve önlemek gibi geleneksel polis görevlerinin ilerisine götürmüş; kargaşalıkları bastırmak için olağanüstü bir güçle donatılmış ve böylece asi ihtilalcilere karşı aktivitesini sağlamıştır. Polis Yasası, 1965/70 sayılı bir başka yasayla değiştirilerek; polise sınırlarda ve sınırlara bitişik 2 kilometre çapındaki bir alanda kişileri, depoları, araçları ve yerleşim alanlarını araştırma ve el koyma yetkileri verilmiş, 1979 yılında da yetki alanı 10 km'ye çıkarılmıştır. 1983 yılında ise yetki sınırı bütün ülkedir.

1973'de polis ihtiyat kuvvetleri oluşturulmuş, Hükümet; eski polisleri her yıl 30-90 gün arasında ve olağanüstü durumlarda her zaman göreve çağırma yetkisine sahip olmuştur. 1981 yılında da gönüllülerden yedek bir polis gücü kurulmuş, bu güce sınırlı polis görevlerini icra etme yetkisi verilmiştir. 1980'li yıllarda polis, meydana gelen şiddet olaylarını bastırmak üzere part- time olarak özel eğitilmiş personel kullanmaya başlamıştır.

Güney Afrika polisinin görevi geleneksel polis görevlerini aşıya da 1970'li yıllarda kişi başına düşen polis sayısı yıllar itibarıyla düşmüştür. Şiddet olaylarının yaygınlaşmasıyla bu eğilim değişmiş ve 1991 yılında kadar kişi başına düşen polis miktarı neredeyse iki katına çıkmıştır. 1990'ların başında politik yarış bölücü çatışmaya dönüşünce polis sayısını artırma eğilimi daha da güçlenmiştir. Böylece, 1991'de 91 bin olan polis sayısı 1993 yılına kadar 110 bine, 1995 yılında da 140 bine çıkmış, polis yedeklerinin sayısı da 37 bine yükselmiştir.

De Klerk siyahi politik organizasyonlar üzerindeki yasağı kaldırdıktan ve muhalif liderleri serbest bıraktıktan sonra, polisten politik toleransını arttırmasını ve apartheidın sona erdirilmesi için yardımcı olunmasını istemiştir. Polis bu emre itaat etmiştir, fakat bunu ordudan daha isteksiz ve yavaş yapmıştır. Beyaz polisler genellikle apartheid sona erdirilmesi ya da uygulanması konusunda kararsız kalmışlardır. Çünkü; polis gücü yıllarca apartheidın devam ettirilmesi için otoriter bir ideal etrafında organize edilmiştir.

Apartheid yıllarında polis, etkin bir kurumsal denetime tabi tutulmadığı gibi disiplinli bir dış denetime de geçirmemiştir.

1990'lardan itibaren mevcut polis birlikleriyle polis adayları, etnik kökenlerine göre ayrılarak eğitime tabi tutılmaya başlamışlardır. Örneğin, siyah polislerin çoğu Hammanskraal'da beyazların çoğu Pretoria'da, Renkliler Ümit Burnu yakınlarındaki Lavis Körfezinde, Asyalılar Durban yakınlarındaki Wentworth'de eğitilmişlerdir. Apartheid dönemi sona erince, siyahi polis alımı artırılmış, uluslararası

eğitmcilerin de kullanıldığı polis eğitiminin bir bölümünü ırk ayrımının kaldırılması ve ırklar arası iletişimin iyileştirilmesi konuları oluşturmuştur.

Hükümet, polisin yeniden organizasyonu programı çerçevesinde; korkutucu bir teşkilat olarak bilinen Suç Araştırma Departmanını Güvenlik Polisi ile birleştirmiş, Suçla Mücadele ve Araştırma Bölümünü kurmuştur. İstihbarat ve güvenlik polisinin operasyonel kaynaklarının birleşmesiyle kurulan yeni bölümün hedefi, artan suç oranının düşürülmesi olmuştur.

1991 yılında Kanun ve Düzen Bakanı olan Hernus Kriel, polisin halka kötü davrandığı iddialarını araştırmak üzere bir ombudsman atamış ve bir sivil gösteri kontrol birimi kurmuştur. Bu birim, polisin genel komuta-kontrol mekanizmasının dışında tutulmuştur. Aynı dönemde her polis karakolunda polis/topluluk forumları uygulaması da başlatılmıştır. Yine bu dönemde şiddetin ve suçun azaltıldığı, toplumsal ilişkilerin düzeltildiğinin, ırksal toleransın benimsendiğinin ve liderliğin yerelleştiğinin (desantralizasyon) göstergesi olarak, polisin rütbe ve sembolleri sivilleştirilmiştir.

1994 seçimleriyle birlikte, Güney Afrika Polisi ülkede yapılan reformlar paralelinde önemli bir dönüşüm yaşamıştır. Bu çerçevede polis, kendini vatandaşların haklarını korumaya adanmış bir güç durumuna dönüşmüştür.

Aynı dönemde polisin bağlı bulunduğu Kanun ve Düzen Bakanlığının adı Emniyet ve Güvenlik Bakanlığı olarak, polis birimlerinin adı da Güney Afrika Polis Servisi olarak değiştirilmiş, böylece bazı semboller tarihe gömülmek istenmiştir. Emniyet ve Güvenlik Bakanı Zimbabve, İngiltere ve Kanada'dan polisin eğitimi için yardımı almış, ırksal tolerans ve insan haklarının; polisin gelecekteki eğitiminin en önemli kısmını oluşturacağını belirtmiştir. 1995 yılının sonuna kadar Güney Afrika Polis Servisi, ulusal düzeyde ve 9 eyalet düzeyinde yeniden organize edilmiştir.

II. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

Güney Afrika Polisinde 1992 yılında başlayan yeniden yapılandırma çalışmaları 1994 yılına kadar sürmüştür. Bu çalışmalar sonucunda oluşturulan Güney Afrika Polis Servisi, Emniyet ve Asayiş Bakanlığı'na bağlı bulunmakta ve 1997 rakamlarına göre 110 bini aktif 37 bini yedek olmak üzere 147.000 polis bulunmaktadır.

Polis üç kademeli bir güç olarak yapılandırılmıştır: iç güvenlik ve ağır suçlardan sorumlu olan ulusal polis, suçların önlenmesi ve kamu düzeninin sağlanmasından sorumlu otonom bölgesel polis ve hafif suçlarla yerel yasa uygulamalarını sağlayan belediye polisi.

Merkezi Pretoria'da bulunan Güney Afrika Polis Servisi 6 kısım olarak organize edilmiştir. Bunlar; Suçla Mücadele ve Araştırma, İç İstikrar, Halkla İlişkiler, Önleyici Polis, Polis Destek ve İnsan Kaynakları Yönetimi bölümleridir.

Suçla Mücadele ve Araştırma Bölümü; suç ve araştırma konularındaki bilgilerin tümünün koordinasyonundan sorumludur. Suç kayıt Merkezi, Narkotik Büro, Hırsızlık Birimi, Patlayıcı Kontrol Birimi, büyük kentlerde bulunan hırsızlık ve cinayet birimleri ve araç hırsızlığından sorumlu birimler bu bölüm tarafından idare edilmektedir. 1994 yılının sonlarında kurulan Kaybolan İnsanlar Ulusal Bürosu da yine bu bölüme bağlıdır.

Önleyici Polis Bölümü ise kamu polisi işlevini yerine getirmektedir. Hükümet binaları ve üst düzey kamu görevlileri bu birim tarafından korunmaktadır.

İç İstikrar Bölümü; iç huzursuzlukların önlenmesinden, bastırılmasından ve diğer birimlere suçlulukla mücadelede yardım etmekten sorumludur.

Halkla İlişkiler Bölümü; diğer polis birimlerinin sorumlulukları ve insan haklarına uygun davranmaları konusunda ilgilidir.

Lojistik Hizmetleri Birimi; Güney Afrika Polis Servisinin idari, yasal ve mali hizmetlerinden sorumludur.

İnsan Kaynakları Yönetimi Bölümü; polis adaylarının mesleğe alınması, eğitilmesi ve hizmet içi eğitim konularında faaliyet gösterir.

Güney Afrika Polisi taşrada eyaletler düzeyinde örgütlenmiş olup, Devlet Başkanı, hem ulusal düzeydeki polis şeflerini ve hem de eyaletlerdeki polis komiserlerini atamaktadır. Güney Afrika'da polis, resmi olarak yetkilendirildiği zaman diğer yönetim memurları adına da hareket edebilmektedir. Örneğin, kırsal alanlarda ve küçük kasabalarda, kamu savcısı bulunmadığı için polisler; bazı yargı prosedürlerini uygulayabilmektedirler. Polis, yasal olarak koruma, mahkeme katibi, ve tebligatçı görevini yaptığı gibi, göçmenlik işlemlerinde, sağlık hizmetlerinde, gümrük kontrolünde, trafik düzenlemede ve posta dağıtım işlerinde de çalıştırılabilmektedir.

Kaynakça

- 1.The Europa World Year Book, Volume I, II, 2001, Europa Puplication
- 2.<http://lcweb2.loc.gov>.
- 3.<http://www.infoplease.com>.

Meksika Yönetim Sistemi

Birol EKİCİ

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Meksika’da refah içindeki Aztek İmparatorluğundan önce Mayalar, Olmekler, sonra Toltekler olmak üzere en az üç büyük medeniyet yaşanmıştır. Meksika, 1519-1521 yılları arasında Hernando Cortes idaresindeki İspanyollar tarafından fethedilmiştir. ABD’nin kuruluşu ve Fransız İhtilalinin yaydığı fikirler, Meksikalılar üzerinde önemli etkilere neden olmuştur. İspanya’nın Napoleon tarafından 1808 yılında işgal edilmesiyle Meksika için de ayaklanma fırsatı doğmuştur. Meksika, ayaklanma sonucu çıkan ve 1810-1821 yıllarında yapılan bağımsızlık savaşına kadar 300 yıl İspanya tarafından yönetilmiştir.

1821’den 1877’ye kadar iki imparator, birçok diktatör ve başkanla ortalama 9 ayda bir değişikliğe uğrayan geçici hükümetler kurulmuştur. Meksika, 1836 yılında Texas’ı kaybetmiş, 1846-1848 yılları arasında Birleşik Devletlerle yaptığı savaştan sonra imzaladığı Guadalupe Hidalgo Anlaşmasıyla da şimdi California, Nevada, Utah olarak adlandırılan yerleri, Arizona ve Yeni Mexico’nun büyük kısmını, Wyoming ve Colorado’nun bir kısmını kaybetmiştir. Meksika, Birleşik Devletlerle yaptığı savaşlar sonunda neredeyse topraklarının yarısını bırakmak zorunda kalmıştır.

1855 yılında yerlilerden vatansever Benito Juarez geniş topraklara sahip olan Katolik Kilisesinin dağıtılması da dahil olmak üzere bir seri reforma başlamıştır. Reform hareketleri, 1857-60 yılları arasında sürececek olan sivil savaşı başlatmıştır. Yine 1860 yılında, Juarez’in Meksika’nın dış borçlarını ödemeyi reddetmesiyle Birleşik krallıklar, ABD ve Fransa ile savaş başlamıştır. Sivil savaş, Meksika’nın 1861 yılında Fransızlar tarafından işgal edilmesiyle sona ermiştir. Savaş sonrası, Avusturya Prensi Maximilian Fransızlar tarafından Meksika’ya imparator yapılmış, 1867 yılında tekrar Devlet Başkanı olan Juarez güçleri tarafından tahttan indirilerek katledilmiştir.

Porfirio Diaz’ın 1876 yılından 1910 ihtilaline kadar süren diktatörlüğü zamanında düzen yeniden sağlanmıştır. 1917 Anayasası; arazi sahipliğini yeniden düzenleyerek, iş yasasının çerçevesini oluşturarak ve Katolik Kilisesinin gücünü azaltarak yapılan ihtilalin amaçlarını Anayasada şekillendirmiştir.

1920 yılında kısa süren sivil savaştan buyana Meksika, tarımsal, politik ve sosyal reformlarını gerçekleştirmiştir. Ülke kuzeyinin reformist ve ihtilalcilerinin hakimiyetindeki, 1929 yılında reformistler tarafından kurulan ve 1946’da adını Kurumsal İhtilalci Parti olarak adını değiştiren Milliyetçi İhtilalci Parti, Meksika’yı XX. nci yüzyıl boyunca kontrol etmiştir.

1938 yılında Meksika’nın yabancılara ait petrol kuyularını kamulaştırmasıyla Meksika-ABD ilişkileri bozulmuş, ancak 1941’de imzalanan tazminat anlaşmasıyla ilişkiler normale dönmüştür.

II. Dünya Savaşından sonra hükümet daha çok ekonomik büyümeye odaklanmıştır. Fakat, ekonomik gelişmeden daha çok orta ve üst sınıf faydalanmış, fakir tabakanın sefaleti devam etmiştir. 1946-52 yılları arasında Devlet Başkanı Aleman, geniş sulama projelerini ve hidroelektrik altyapıları inşa etmiş, endüstrileşme hızlanmıştır. Meksika demiryolları, ABD demiryolları ile entegre hale getirilmiş, ülkeye ABD’den yoğun turist akışı sağlanmıştır.

1970’li yılların ortalarında Başkan Jose Lopez Portillo liderliğinde Meksika başlıca petrol üreticisi ülke durumuna gelmiştir. Portillo döneminden sonra, ülke petrol gelirlerinin çok ötesinde, sınırsız olarak borçlandığı için borç yükü artmıştır. 1980’ler boyunca petrol fiyatlarının ucuzlaması sonucunda petrolden elde ettiği gelirleri azalan Meksika’nın borç ödeme kapasitesi de giderek gerilemiştir. İşsizlik ve enflasyon

yükselmiş, özel ve yabancı yatırımlar azalmış, halk kırsal alanlardan kentlere ve ABD'ye göçmeye başlamıştır. 1982 yılında Devlet Başkanı tarafından atanan Hurtado, sert ekonomik politikalar uygulamış, Meksika'nın uluslararası borçlarının ödenmesi için yeniden görüşmelere başlamış, doğrudan yabancı yatırımlar için varolan kuralları gevşetmeye çalışmıştır. Ekonomik krizler ve bunlara cevaben alınan katı ekonomik tedbirlere ilaveten, 1985'de Meksiko Kentinde meydana gelen depremden sonra halkın yönetimdeki partiden hoşnutsuzluğu giderek artmıştır. 1988 yılında yapılan seçimde, Kurumsal İhtilalci Partinin adayı Salinas Gortari'ye zaferi sağlayan oy oranının küçüklüğü, seçimde hile yapıldığı iddialarına neden olmuştur. Salinas Gortari, ekonomik reformlara devam etmiş, yabancı yatırımları teşvik etmiş, ulusal endüstrilerin bir çoğunu özelleştirmiş, kamu kurumlarındaki rüşvetin üzerine gitmiş, ABD ile varolan ticaretin artırılması için çaba göstermiştir.

1994 yılında Meksika, ABD ve Kanada'nın da ortak olduğu, gümrük tarifelerini 15 yıllığına kadar kaldıran Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşmasına (NAFTA) katılmıştır. 1996 yılında da Meksika, Dünya Ticaret Örgütünün kurucu üyesi olmuştur.

1995'de ABD, Meksika'nın özel bankalarının çöküşünü önlemeyi kabul etmiştir. Bunun karşılığında ABD, Meksika'nın ekonomik politikaları konusunda kesin veto gücünü elde etmiştir. 1997, gözlemcilere göre en objektif seçimlerin yapıldığı yıl olmuştur. Kurumsal İhtilalci Parti, parlamentonun alt kanadını ve Meksika Kenti (Mexico City) belediye başkanlığını kaybetmiş, bu kayıplar sonucunda büyük bir şaşkınlık yaşanmıştır. 2 Temmuz 2000 tarihinde yapılan seçimle Kurumsal İhtilalci Parti Devlet Başkanlığı seçimini kaybetmiş, 71 yıldır süren tek parti yönetimi sona ermiştir.

İkinci Bölüm

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

Ülkenin geleneksel kırsal, anti-demokratik ve kapalı ekonomik yapısı, XX. yüzyılın son yıllarında kentsel, demokrasiye açık ve pazar ekonomisine dönüşümle yenilenmiş, kültürel, politik ve ekonomik olarak Meksika hızlı bir değişim içine girmiştir. 1910-20 yılları arasında gerçekleşen ihtilalden önce çoğunlukla kırsal alanda oturan köylülerden oluşan ülke, daha sonra hızlı bir kentleşme yaşayarak dünyanın en büyük kentlerinden birisi olan Meksico City'yi yaratmıştır. Tarihinin bir çok döneminde güçlü bir lider veya tek parti tarafından yönetilen Meksika, 1997 yılında açık demokrasiye geçme yönünde tarihinin en büyük baskısı altında kalmıştır. 1988 yılından sonra ekonomisi de daha açık hale gelmeye başlamıştır.

Avrupa'daki karışıklıklardan, Fransız ve Amerikalı filozoflardan ve Fransız ve Amerikan ihtilalinden etkilenen Meksika kamuoyu, 1800'lü yılların başlarında bağımsızlık isteğini açığa vurmaya başlamıştır. İspanya'dan resmi kopuş Aziz Miguel Hidalgo'nun ayrılışı ilan etmesiyle 16.09.1810 tarihinde başlayan uzun ve zorlu bir mücadeleden sonra İspanya'nın 1821 yılında bağımsızlığı tanınmasıyla noktalanmıştır.

Geniş halk kitlelerinin, bağımsızlığın ekonomik ve politik değişikliği getireceği yönündeki umutları gerçekleşmemiş, gerçekte sadece ülkenin yöneticileri değişmiştir. Devam eden yıllar boyunca güçlü tek adamlar ülkeyi yönetmişlerdir. 1848'de felaket getiren savaştan sonra ülke, topraklarının yarısından fazlasını Birleşik Devletlere terk etmek zorunda kalmıştır. 1850'li yılların sonlarına doğru çıkan sivil savaş Başkan Benito Juarez yönetimi altında kısa bir demokrasi getirmiş, Fransız işgali sonucu Maximilian I yönetimi altında imparatorluk kurulmuş, 1871 yılında Porfirio Diaz yönetimi altında 40 yıl süren diktatorluk yönetimi başlamıştır.

Tarihçiler Porfirio Diaz diktatörlüğünü "şizofrenili" olarak görürler. Diktatör bir taraftan modern demiryolları, yollar, fabrikalar ve okullar inşa ederek ülkeyi kalkınmaya doğru sevk ederken, diğer taraftan oluşturulan refah zenginlerin eline geçmiş fakirlerin durumu daha da kötüleşmiştir. Yine aynı dönemde, yerli gelenek ve kültürler toptan reddedilerek Avrupa moda ve giyim tarzı körukörüne taklit edilmiştir.

1910 yılında alt sınıfların kızgınlığı orta sınıf entelektüellerin politik memnuniyetsizliği ile birleşince Meksika Devrimi olarak adlandırılan politik kırılmalar yaşanmaya başlamıştır. İsyancı gruplar ülke çapına yayılınca Diaz istifa etmiştir. İsyancılar bir süre sonra birbirleriyle birleşmek yerine birbirlerine düşmüş, isyancı gruplar tarafından desteklenen değişik kimseler kısa sürelerle başkanlığı ele geçirmişlerdir. İsyancılar ülkenin kim tarafından yönetileceği konusunda anlaşamaları da ihtilalin liderleri Meksika'nın yerli mirasına dayanan milliyetçilik, toprak reformu ve sosyal adalet konularında hemfikir olmuşlardır. Savaş 1920 yılında sona erdiğinde, ihtilalcilerin üzerinde anlaştığı fikirler üzerine kurulan yeni Meksika ulusu ortaya çıkmıştır.

Hala yürürlükte olan 1917 Anayasası günümüz politikasının ana çerçevesini oluşturmaktadır. Altı yıllığına seçilen güçlü devlet başkanı, ihtilal partisinin kontrol ettiği zayıf yasama, itibari olarak bağımsız olan yargı, Anayasanın kurduğu sistemdir.

Roman Katolik kilisesi Anayasa ile mallarının büyük bölümünden ve resmi gücünden mahrum bırakılmıştır.

Dış kaynaklı liberal ve sol fikirlerden oldukça etkilenen ve baskıya başkaldırı niteliğinde ortaya çıkan ihtilal Anayasası, devrimci değişimleri hedeflemiştir. İhtilalci Ulusal Parti 1929 yılında kurulmuş ve Anayasanın amaçlarını gerçekleştirmiştir. Bununla birlikte Meksika tarihçileri 1920-1930 yılları arasındaki yönetimin daha çok Anayasaya bağlı olarak kaldığını, 1940'lı yıllardan sonra yönetimlerin sosyal programlar ve toprak reformundan daha çok politik stabilite ve ekonomik gelişimi hedeflediklerini söylemektedirler.

İhtilal ordunun rolü üzerinde de önemli etkiler yapmıştır. Daha önce Meksika politikası üzerinde çok önemli etkilere sahip olan ordu, 1920 yılından sonra küçültülmüş, rolü de iç politik stabiliteyi sağlamak olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede sosyal huzursuzluklara ve gerilla aktivitelerine karşı önlem almak birinci görev haline gelmiştir.

Ekonomik büyüme, Kurumsal İhtilalci Partinin XX. yüzyıl ortalarında gerçekleştirdiği en büyük eser olmuştur. Bu yıllarda ülke madenleri işlenmiş, petrol çıkarılmış, petrokimya endüstrisi geliştirilmiştir. Tarım çeşitlendirilerek yaygınlaştırılmış, tarımsal ürün ihracı için önemli gelişmeler sağlanmıştır. Ekonomi her alanda geliştirilmeye çalışılmıştır. 1980 yılına kadar Meksika, dünyanın en çok endüstrileşmiş 15 ülkesi arasına sokulmuştur.

Meksika'lıların çoğunluğu orta sınıf olarak adlandırılrsa da ekonomik büyümenin faydaları tüm Meksika vatandaşları tarafından paylaşılamamıştır. Gelir dağılımı eşitsizliği yüzyılın sonunda Meksika ekonomisinin karakteri haline gelmiştir. 1940'lı yıllarda başlayan ve hızlanan ekonomik büyüme daha hızlı büyüyen nüfus artışı tarafından olumsuz olarak etkilenmiştir. Heryıl yeni işgücü üreten hızlı nüfus artışı bir çok işsiz oluşmasına, kentler etrafında gecekondü mahalleri kurulmasına ve kentlerin hızla büyümesine neden olmuştur. Meksika Kenti'nin nüfusu 15 milyonu aşmış, milyonlarca insan kentin kenar semtlerinde olumsuz şartlar altında yaşamaya başlamıştır.

Kurumsal İhtilalci Partinin gerçekleştirdiği politik istikrar ve ekonomik büyüme çok az itibar görmüştür. Dahası muhalefet güçlenmiş, 1980'li yıllarda politik reform isteği artmıştır. Yasal veya hileli yollarla Kurumsal İhtilalci Parti bu dönemde yapılan bütün seçimleri kazanmıştır. Kurumsal İhtilalci Parti belediye seçimlerinin bazılarını seyrek de olsa Ulusal Muhafazakar Hareket Partisi ve hükümet tarafından desteklenen uydu partiler karşısında kaybetmiştir.

1980'li yıllarda Kurumsal İhtilalci Partinin ezici üstünlüğü azalmaya başlamıştır. 1985 yılında Meksiko Kentini yıkan depremde rüşvet olayları ve kamu kesiminin yetersizliği ortaya çıkmış, yardım malzemelerinin dağıtımını sivil toplum kuruluşları üstlenmiştir. Depremi müteakip bu sivil toplum kuruluşları muhalefet partilerinin çekirdeğini oluşturmuştur.

1988'de yapılan ulusal seçimler, XX. yüzyıl Meksika politikası için dönüm noktası olmuştur. 60 yıldır kesintisiz olarak iktidarda bulunan Kurumsal İhtilalci Partiye ilk defa esaslı bir rakip ortaya çıkmıştır. Muhalefet adayı Cardenas, eski bir Kurumsal İhtilalci Parti kahramanının oğludur ve rakip başkan adaydır. Çetin bir siyasi mücadeleden sonra Kurumsal İhtilalci Partinin adayı Salinas de Gortari seçimi kazanan aday olarak açıklanmıştır. Ancak, seçim sonuçlarının açıklanması seçimlerle ilgili bilgisayar sisteminde meydana gelen esrarengiz bir arıza nedeniyle bir hafta gecikmiştir. Cardenas ve taraftarları bu arızanın kasıtlı olarak yapıldığını ve Salinas de Gottarinin seçimi son dakika hilesi ile kazandığını ileri sürmüştür. Salinas de Gottari güçlü bir muhalefetle karşılaşmış, ayrıca Kurumsal İhtilalci Parti tarihte ilk defa ulusal kongrede 2/3 çoğunluğu elde edemediğinden, ekonomiyi liberalize etmesi için yapması gereken reformları pazarlık yaparak uygulayabilmiştir.

Salinas de Gottari, otoritesini oluşturmakta gecikmemiş, valiler de dahil olmak üzere kendisine karşı olanları görevden uzaklaştırmıştır. Demokrasinin güçlendirileceği yönündeki taahhütlerine karşın, Başkan Salinas yürütmenin güçlü yapısını daha da güçlendirmiştir. Salinasın politikası daha çok ekonominin güçlendirilmesi üzerine kurulmuştur. Zaten başkan olmadan önce ülke GATT'a kabul edilmiş, gümrük tarifelerini düşürmüştür.

Salinas döneminde özelleştirme başlamış, 1986-1994 yılları arasında 18 devlet bankası, ulusal telefon şirketi, ulusal televizyon şirketi, havayolları, şeker ve yiyecek üretim tesisleri, bakır madenleri, liman

işletmeleri dahil olmak üzere 700 devlet şirketi özelleştirilmiştir. Bu satışlardan 22 milyar dolar gelir elde edilmiş, dış borçların ödenmesine tahsis edilmiştir. Sürdürülebilir bir ekonomik kalkınma sağlanmasa da Salinas döneminde yıllık enflasyon %159'dan (1987) % 6.9'a (1994) düşürülmüş, ortalama % 2.8 büyüme gerçekleştirilmiştir.

1990'lı yılların başında Salinas yönetimi, Meksika'nın uzun dönem ekonomik istikrarının ve gelişiminin yeni oluşan NAFTA'ya katılmaktan geçtiğini görmüşler, coğrafi konumuda göz önüne alarak Kuzey Amerika ekonomisiyle bütünleşmeye özel önem vermişlerdir. NAFTA, Meksika'nın ekonomik reformlarının temel taşı olmuş, ülke ekonomisi NAFTA'ya giriş için hazırlanmıştır. 1994 yılında ülke ekonomisinin daha açık bir ekonomi haline getirilmesi çabalarının sonucunda NAFTA'ya giriş onaylanmıştır. NAFTA'nın onaylanması Meksika ekonomisine olan güveni arttırmış, ülkeye giren yabancı yatırımlarda artış olmuştur.

NAFTA'nın yürürlüğe girdiği 1 Ocak 1994 günü Meksiko Kentinde yaşanan zafer havasını o zamana kadar bilinmeyen asi bir grubun eylemi bozmuş; Milliyetçi Kurtuluşun Zapatista Ordusu, Chiapas eyaletinde dört belediyenin kontrolünü kısa zamanda ele geçirmiştir. Zapatistalar, Chiapas'ın yüksek alanlarında yaşayan yüzlerce yerli kabilenin (topluluğun) ve beyaz ırktan Marksistlerin ve eski gerillaların desteğine sahiptirler. Zapatistalar, silahlı eylemlerini Salinas Yönetiminin serbest pazar ekonomisine geçişini ve NAFTA'ya girişini protesto etmek için yapmışlardır ve kendi eylemlerini haklı bulmaktadırlar. Çünkü, bu politikalar Meksika'nın kırsal alanlarındaki fakirlerin yaşam koşullarını daha da kötüleştirmektedir. Buna ilaveten Zapatistalar, Meksika devletinin yerli toplulukları ihmal ettiğini, ayrımcılık yaptığını öne sürmekte, Kurumsal İhtilalci Partinin otoriter tavrına karşı çıkmaktadır. Chiapaların isyanı, Meksika solu ile örtüştürülerek harekete geçirilmiş, Meksikanın yerli halklarının zor hayat şartlarına dikkat çekilmiştir.

Meksika'nın istikrarını bozucu büyük bir adım da 22.03.1994 tarihinde gerçekleşmiştir. Kurumsal İhtilalci Partinin başkan aday seçimi kampanyası esnasında suikaste uğramıştır. Bu saldırı 1920 yılından bu yana partinin üst düzey yöneticilerine yapılan ilk saldırıdır. İlk raporlar silahlı bir kişinin bu saldırıyı yaptığı yolunda olsa da ilave deliller uyuşturucu kaçakçılarıyla işbirliği içinde olan yarım düzine insanın bu saldırıyı organize ettiğini ortaya koymuştur..

Suikaste uğrayan Colosio'nun yerini kampanya sorumlusu ve eski eğitim sekreteri Ernesto Zedillo Ponce Leon doldurmuştur ve seçime Kurumsal İhtilalci Parti bu isimle girmiştir. 1988 seçimlerinin hile ile karalanmasının arkasından 1994 yılında yapılan seçimlerde azami özen gösterilmiş, ulusal gözlemcilerin yanı sıra uluslararası gözlemcilerin de seçimleri izlemesine izin verilmiştir. Kurumsal İhtilalci Parti'nin karşısına bu seçimde de zorlu bir aday çıkmış, Zedillo çoğunluğun oyunu alarak seçimi kazanmıştır. Bu seçimin hile iddialarından arınmış bir biçimde yapılması önceki seçimin kara lekesini bir miktar olsun azaltmıştır.

Zedillo Yönetimi ilk aylarda dramatik bir mali krizle karşılaşmıştır. Hükümet 1994 yılı boyunca oldukça yüksek bir cari açıkla mücadele etmiştir. Artan kamu harcamalarının finansmanı için Meksika Hükümeti çok miktarda kısa vadeli bono çıkarmıştır. 1994'de yaşanan politik şoklar ekonomiyi de etkilemiş, ABD'de faizlerin artması Meksika'nın ekonomisini zor durumda bırakmıştır.

Ruiz Massieu'nun suikaste uğramasından sonra Meksika'lı yatırımcılar paralarını Meksika pazarından çekmişler, bu durum hükümetin kısa vadeli bonolarının faizlerini ödemesini imkansız hale getirmiştir. Para krizinin sonuçları Meksika için çok acı olmuştur. Tüketici faizleri % 80'e ulaşmış, borçluların borçlarını ödemeleri imkansız hale gelmiştir. Meksika'nın gelişen ticari sektörü zor duruma düşmüş, birçok işletme batmış, binlerce kişi işsizliğe sürüklenmiştir. Yapılan devalüasyon yıllık enflasyonu % 6'dan % 50'ye çıkarmış, milyonlarca insan fakirlik sınırının altına itilmiştir. 1995 yılında ABD Meksika'ya yardım etmiş, Meksika ekonomisi mali krizin eşliğinden dönmüştür.

Mali krizi müteakiben eski başkan Salinas ile Zedillo arasında krizi yönetimi konusunda kamuya açık bir kavga başlamıştır. Birkaç ay önce modernleştirici olarak selamlanan Salinas mali sistemin çöküşünün ana sorumlusu olarak gösterilmiştir. Salinas, kardeşinin Massieu suikastiyle ilişkilendirilmesi nedeniyle daha da zor durumda kalmıştır. Öyle ki Salinas Meksika'yı sezmesizce terk etmiş ve bir sürgün gibi İrlanda'ya gitmiştir. Colosio ve Ruiz Massieu suikasti etrafındaki skandallar Meksika politikasının rüşvete ne kadar bulaştığının göstergeleri olarak kabul edilmiştir. Organize suçlar, sadece yasa hakimiyetinin oluşmasına

kafa tutmakla kalmamakta, aynı zamanda demokratik kurumların temelini de çürütmesine neden olmaktadır. Suikastler sonucu toplanan delillerden uyuşturucu çetelerinin Kurumsal İhtilalci Parti üyeleriyle ilişkide bulunduğu anlaşılmıştır. Bu haberlerin basında yer alması sonucu Meksika halkının politikacılara olan güveni sarsılmıştır.

Kamunun devlete olan güveninin aşınmasının bir nedeni de Meksika Kenti ve diğer büyük kentlerdeki suç olayları karşısında polisin açık yetersizliğidir. 1990'lı yılların ortalarına doğru büyük kentlerdeki organize suçlar kamunun endişe kaynaklarından birisi olmuştur. Resmi rüşvetin azaltılması ve suçlarla mücadele edilmesi yönündeki iç ve dış baskılara cevap olarak Başkan Zedillo adalet sisteminin düzeltilmesi ve polis kurumlarının profesyonelleştirilmesi için bir yol haritası hazırlamıştır. Fakat Başkan Zedillo'nun reform çabaları gerilla aktiviteleri ve mali krizler sebebiyle engellenmiştir.

Nisan 1995'te Zedillo, Zapatistalar ve bunların kent yönetim yapıları üzerine orduyu sevk etmiş, gerillaların kent bağlantıları kesilmiş, fakat gerillaların sözcüsü ve arazi kumandanı olan Marcos yakalanamamıştır.

Uyuşturucu kaçakçılığına karşı yürütülen savaş ve chiapalarla Guerrero gerillalarına karşı yürütülen bastırma çabaları, Meksika'daki politik hayatın değişmesine ve ordunun öneminin artmasına neden olmuştur. 1940'lı yıllardan buyana ordunun rolü sivil aksiyonlara ve felaketten kurtarma operasyonlarına yönelmişken, ordunun gerillalara karşı konuşlandırılması, misyonunun güçlenmesine ve sivil politik hayatta egemen olmasına neden olmuştur.

1997 başlarında ekonomik istikrar sağlanmış, politik sistem de artan temsilcilere ve sorumluluklara alışmaya başlamıştır. 1996 yılında Milliyetçi Eylem Partisi bir dizi önemli belediye seçimini kazanmıştır. Bu zafer Kurumsal İhtilalci Partiyeye karşı güçlü bir muhalefetin oluşmasına neden olmuştur.

XXI. yüzyılda Meksika'nın önündeki en önemli problemlerden birisi; ülkenin farklı kalkınmışlık seviyelerine sahip olan değişik bölgeleri arasında dengeli bir gelişimi sağlamak ve geçiş aşamasında olan politik kültürü doğru olarak yönlendirmektir. Tek otoriter parti sisteminden geçilen çok partili demokrasinin korunması önemli çabaları gerektirecektir.

Üçüncü Bölüm

Anayasal Yapı

I. GENEL YAPI

Ülkenin mevcut Anayasası, 1910 yılında Porfirio Diaz rejimine karşı yapılan ihtilal sonrası 5 Şubat 1917 tarihinde ilan edilen Anayasadır. Anayasanın din, eğitim ve mineral zenginliğinin sahipliği ve faydalanılması konularındaki hükümleri, kilisenin elinde gücün toplanmasına ve büyük toprak sahiplerine karşı sürdürülen mücadeleyi yansıtmaktadır.

Anayasaya göre; Devlet Başkanı ülkenin işgale uğraması, yaygın şiddet hareketleri ve halkı tehdit eden olağanüstü bir durumun vaki olması halinde kabineyle görüşükten ve kongrenin onayını aldıktan sonra Anayasal güvenceleri askıya alabilir. Kongre toplantı halinde değilse daimi komitenin kararının alınması gerekir.

Yürütme erkinin kullanımı Devlet Başkanına aittir. Devlet Başkanı altı yıllığına seçilmektedir ve seçildiği yılın 1 Aralık günü görevine başlar. Başkanın yetkileri arasında kabine üyelerinin atanması ve görevden alınması da bulunmaktadır. Senatonun onayının alınması şartıyla da başkan Başsavcıcı, diplomatik temsilcileri, ordunun üst düzey görevlilerini, yüksek mahkeme üyelerini atar. Başkan, Federasyonun iç ve dış güvenliği için silahlı kuvvetleri idare etme yetkisine de sahiptir.

Kongre, Federal Milletvekilleri Meclisi ve senatodan oluşmaktadır. Milletvekilleri üç yıllığına, Senato üyeleri altı yıllığına seçilmektedir. Her 250 bin kişi için bir milletvekili, 125 bini geçen her artı nüfus için de bir milletvekili seçilmektedir. Senato, her eyalet ve Federal İlçeden gelen ikişer üyeden oluşmaktadır. Kongre, yasa ve tüzükleri yapar, vergi koyar, yürütmenin kredi için yapacağı görüşmelerin kriterlerini belirler, silahlı kuvvetlerin reorganizasyonunu ve mevcut organizasyonun devamını sağlar, ülke çapında değişik tiplerde okulların kurulmasına ve devamına karar verir, bütçeyi kabul veya reddeder, başkan tarafından yapılan atamalarda yetkisi dahilinde onama yapar, yabancı ülkelerle yapılan anlaşmaları kabul veya reddeder, diplomatik atamaları onaylar.

Kongrenin 29 üyeli (15 milletvekili, 14 senatör) Daimi Komitesi, kongre tatildeyken görev yapar. Kongrenin olağanüstü toplantıya çağırılması yetkisine de sahiptir.

Eyaletlerde; Valiler her altı yılda bir genel oyla seçilmektedir. Yerel yasama, her üç yılda bir seçimle gelen milletvekilleri tarafından yapılır. Her eyalet vergi toplama yetkisi ve belli konuları yasama organı ile çözümlene yetkisine sahip olan ayrı bir birimdir. Ancak bu ayrı birim olma Eyaletlere bir birleri arasında gümrük vergisi koyma yetkisini vermemektedir.

Federal ilçe, Meksika Kentini ve etrafındaki birkaç kasaba ve köyü kapsamaktadır. İlk defa Federal ilçe valisi için Temmuz 1997'de seçim yapılmıştır. Önceki yönetimler Devlet Başkanınca atanmışlardır.

Yargı, Anayasa hükmü uyarınca 1917 yılından bu yana, yasama ve yürütmeden ayrıdır. Yargı sistemi iki alana bölünmüştür. Federal Yargı; Federal kanunları uygular. Yerel yargı ise sadece her eyalette o eyaletin yasalarını uygulamakla yükümlüdür. Federal yargının üst mercii Adalet Yüksek Mahkemesidir.

Federal yargı sistemi; hem yüksek mahkemeye hem de Anayasa Mahkemesine sahiptir. Yüksek Mahkeme, sivil ve suç işleri ile idari ve iş mahkemeleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Eyalet mahkemeleri ikincil mahkemelerdir.

II. ANAYASAL KURUMLAR

1.Devlet Başkanı ve Yürütme Erki:

Meksika Devlet Başkanlığı, sadece Meksika Devleti için değil bütün Meksika politik sistemi için en yüce makamdır. Başkanlığı eleştirmeye çalışanlar Başkanlık için “6 yıllık monarşi” etiketini kullanırlar. Başkanın gizemli gücünün çoğu, devlet organları ve yönetimdeki Kurumsal İhtilalci Parti üzerindeki doğrudan ve karşı konulamayan kontrol gücünden kaynaklanmaktadır.

Devlet Başkanı, 31 eyalet ve Federal İlçeden kayıtlı seçmenlerin basit çoğunluğu ile seçilmektedir. Başkan, resmi olarak devletin ve hükümetin başı ve silahlı kuvvetlerin komutanı ünvanlarını elinde bulundurmaktadır. Başkan adayları seçimin yapıldığı gün en az 35 yaşını doldurmuş, doğumdan Meksika'lı olmalıdır. 1994 yılında yapılan değişiklikle Meksika'lı vatandaşın soyundan gelen çocuk da 35 yaşını doldurmuş olmak şartıyla aday olabilecektir. Ayrıca, başkanlığa aday olabilmek için adayın seçimin yapılacağı yılda Meksika'da ikamet ediyor olması gerekmektedir. Aday, seçimlerin yapılacağı tarihten altı ay önce kabine üyeliği, valilik ve aktif olarak orduda görev almış ise görevini bırakmak zorundadır. Son altı ay içinde bu görevlerde bulunmak adaylık için engel teşkil etmektedir. Papaz ve dini mezhep liderleri kamu görevi alamadığından, bunlar için de adaylık mümkün değildir.

Başkanlık süresi altı yıldır. Meksika politikası bu nedenle 1930'lu yılların sonundan buyana periyodik bir karakter taşır. Devlet Başkanının tekrar seçilme imkanı yoktur. Başkanın yardımcısı da bulunmamaktadır. Eğer ilk iki yıl içinde başkanlık ofisi boşalırsa kongre seçimleri yapacak bir başkan atar ve yapılan seçim sonrası seçilen kişi altı yıllık periyodun geri kalan kısmını doldurur. Eğer boşalma iki yıldan sonra olursa kongre geri kalan sürede görev yapmak üzere geçici bir başkan atar.

Yasama konularındaki ayrıcalığının yanı sıra Başkan, kabine üyelerini ve yürütmenin bütün memurlarını serbestçe atar veya görevden alır. Geleneksel olarak senato tarafından yapılan rutin onayla Başkan büyükelçileri, Yüksek Mahkemenin hakimlerini atamaktadır. Başkanın atama otoritesi orta seviyedeki devlet memurluklarına kadar inmektedir. Başkanın geniş atama yetkisi kendisine devlet üzerinde geniş hakimiyet sağlamaktadır. Ayrıca, resmi partinin elitleri arasında da büyük bir yarışa neden olmaktadır.

Meksika devletinin itibari federal yapısına rağmen başkan tarihsel olarak eyalet valilerinin seçimi ve görevden alınması konusunda kesin bir yetkiye sahiptir. 1991 yılına kadar bütün valiler Kurumsal İhtilalci Partinin üyesydiler. Başkan Salinas, hile ile seçildiği iddia edilen valileri istifa ettirmiş, bazı durumlarda seçimi iptal ederek muhalif vali adayını atamıştır.

Kabine bir organ olarak çok seyrek toplansa da Başkan, kabine sekreterlerine geniş yetkiler vermektedir. Değişik kabine görevleri, kabine üyeleri ve sekreterler arasında devlet başkanı tarafından konulan önceliğe göre etki hiyerarşisi bulunmaktadır. Geleneksel olarak İçişleri Sekreteri etkili bir göreve sahiptir ve sıklıkla Başkanın yerine gelecek seçimde aday olmaktadır. Portillo'nun 1976-1982 yılları arasında süren Başkanlığı döneminde Program ve Bütçe Sekreterliği bütün hükümet kurumlarını organize etmek, bütçeyi gözetlemek ve ulusal kalkınma programını dizayn etmek üzere organize edilmiştir. Program ve Bütçe Sekreterliği 1992 yılında Finans ve Kamu Kredi Sekreterliği ile birleşinceye kadar çok etkili olmuştur.

Meksika'nın başkanlık sisteminde kendine özgü olarak öne çıkan diğer bir konu da başkandan sonra başkan olacak kişinin belirlenmesidir. Kimsenin ikinci defa başkan seçilmesi mümkün olmadığından 1930'lu yıllardan buyana Kurumsal İhtilalci Parti Başkanı kendinden sonra gelecek kişiyi belirleme yetkisine sahiptir. Başkan, kendisinden sonraki gelecek kişiyi belirlerken kendinden sonra uygulanacak politikayı da aşağı yukarı belirlemektedir.

2.Yasama:

Yasama iki meclislidir. Bunlardan birisi kongrenin üst kanadı olan Senato ve diğeri alt kanadı olan Milletvekilleri Meclisidir. ABD’de olduğu gibi her iki meclis de yasa yapılması sırasında tartışma ve onama yetkisine sahiptir ve ayrıca her ikisi de Başkan tarafından yapılan atamalarda onama yetkisine sahiptir. Teoride yasa teklifi yürütme ile paylaşılmaktadır. Pratikte ise yasama faaliyetinin % 90’ı yürütme tarafından başlatılmaktadır.

Kongre, her yıl iki kez olağan olarak toplanır. Birinci dönem toplantıları 1 Kasımda başlar ve 31 Aralık tarihine kadar devam eder. İkinci dönem toplantıları ise 15 Nisanda başlayarak 15 Temmuz’a kadar devam eder. 18 senatör ve 19 milletvekilinden oluşan Kongre daimi komitesi kongrenin toplantıda olmadığı zamanlarda yasama sorumluluğunu üstlenir. Devlet Başkanı önemli yasama konularını görüşmek üzere kongreyi olağanüstü toplantıya çağırabilir.

Geleneksel olarak Senato 64 üyeye sahiptir. Her eyaletten ve Federal İlçeden 2’şer üye doğrudan seçimle altı yıllığına senato üyesi olarak seçilmektedir. 1993 yılında Salinas Hükümeti tarafından çıkarılan bir yasa ile senatodaki senatör sayısı 128’e çıkarılarak iki katına yükseltilmiştir.

1986’dan buyana Milletvekilleri Meclisi 500 üyeye sahiptir. 500 üyenin 200’ü birden çok milletvekili çıkaran ilçelerden nispi temsil sistemine göre geri kalan 300 üye ise tek milletvekili çıkaran ilçelerden seçilmektedir. Milletvekilleri üç yıllığına seçilmektedirler. Kongre üyelerinin tekrar seçilmeleri yasaklanmıştır. Fakat birbini takip etmeyen seçimlerde seçim imkanı bulunmaktadır.

Kongrenin yetkileri arasında: yasa yapmak, vergi koymak, savaş ilan etmek, ulusal bütçeyi, yabancı ülkelerle yapılan anlaşmaları ve diplomatik tayinleri onaylamak bulunmaktadır. Milletvekilleri Meclisi ABD’de olduğu gibi hükümetin bütçesi ve kamu harcamalarını ilgilendiren bütün meselelere bakmaktadır. Yine ABD’deki gibi Milletvekilleri Meclisi herhangi bir suçlama durumunda iddiaları araştırmak, Senato da juri gibi davranmak durumundadır. Hükümet memurlarına soru sormak ve bazı hükümet meselelerini tartışmak gibi konularda Parlatmentonun her iki kanadı da ortak güçleri paylaşırlar. Milletvekilleri, başkanlık koltuğunun boşalması durumunda geçici başkan atamak yetkisine sahiptir.

3.Yargı:

Yargı erki, federal yargı ve eyalet yargısı olarak ayrılmıştır. Meksika'nın en yüksek mahkemesi Adalet Yüksek Mahkemesidir ve Meksika Kentinde bulunmaktadır. Adalet Yüksek Mahkemesinde, 21 asıl ve 5 yardımcı hakim vardır. Hakimler Devlet Başkanı tarafından atanır ve atamalar Senato veya Daimi Komitece onaylanır.

Adalet Yüksek Mahkemesi üyeleri doğumdan Meksika vatandaşı olmak ve 35-65 yaş arasında bulunmak zorundadır. Anayasaya göre Mahkeme üyeleri ömür boyu atanmaktadır. Pratikte ise hakimler geleneksel olarak Başkanın göreve başlayacağı her altı yılın başlangıcında istifa etmektedirler.

Yüksek Mahkeme bir bütün olarak toplanabileceği gibi ayrı ayrı olarak da toplanabilir. Yüksek Mahkeme her biri 5 hakimden oluşan 4 daireye ayrılmıştır. Bunlar; Ceza İşleri, İdari İşler, Sivil İşler ve Çalışma Hukuku Daireleridir. Beşinci daire de iş yüküne göre diğer dairelere yardımcı olmaktadır.

Adalet Yüksek Mahkemesinin altında üç seviyeli federal mahkemeler vardır. üç hakimle oluşan 12 mahkeme (*Collegiate Circuit Court*), altı hakimle oluşan dokuz mahkeme (*Unitary Circuit Court*) ve her ilçede bir hakimden oluşan 68 ilçe mahkemesi bulunmaktadır. Collegiate Circuit Court ABD’deki temyiz mahkemesine benzemektedir. Bireysel hakların korunması, sivil özgürlüklerin ve mülkiyet haklarının korunması ile ilgilenir. Unitary Circuit Court’larda temyizle ilgilenmektedirler.

Dördüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I. BÖLGESEL YÖNETİMLER (EYALETLER)

Meksika'da Federal Hükümet, eyaletler ve Federal ilçe üzerinde baskın bir role sahip olsa da resmi olarak Federal bir Cumhuriyettir. Merkezi Hükümetin gücü, birçok kurumun ve devlet girişimi endüstrilerin faaliyetlerini yönlendiren Devlet Başkanında toplanmaktadır. Yasama meclisleri Başkana göre daha zayıftır.

Meksika, 31 eyalet ve başkentin etrafını kapsayan Federal İlçeden oluşmaktadır. Her eyalet kendi Anayasasına sahiptir. Eyaletler altı yıllığına seçilen Valiler ve Eyalet Yasama Meclisi tarafından yönetilmektedir. Federal İlçe yönetimi daha önce Devlet Başkanı tarafından atanmakta iken 1997 yılında Federal ilçe için de seçimler yapılmış, diğer eyaletlerle uyumlu hale gelmiştir.

Eyaletlerin, eyaletlerarası vergiler hariç vergi toplama yetkileri de bulunmaktadır. Ulusal seviyedeki federal organizasyona benzer şekilde eyalet (ve yerel) yönetimler; yürütme, yasama ve yargı organlarına sahiptirler. Eyaletler, gelir bakımından merkezi yönetime çok bağımlıdırlar. Meksika Devlet Başkanı geleneksel olarak Kurumsal İhtilalci Partinin eyalet vali adayını seçmekte önemli bir rol oynamaktadır ve yine eyalet seviyesinde yapılan seçimler konusundaki uyuşmazlıkları çözme açısından da devlet başkanının tarihi bir ağırlığı vardır. Bu yetkiyi Başkan Salinas iddialı bir biçimde kullanmıştır. Seçimi hile ile kazandığına yaygın olarak inanılan sekiz Kurumsal İhtilalci Parti valisinin koltuğuna oturmasına izin vermemiş onları görevden almıştır.

Eyalet yürütme organının başı doğrudan, basit çoğunlukla halk tarafından altı yıllığına seçilen ve bir daha seçilme hakkı bulunmayan validir. Eyalet yasama organı tek kameralıdır. Milletvekilleri yılda iki kez olağan olarak toplanır. Olağanüstü toplantı ve olağan toplantıların uzatılması mümkündür. Eyalet milletvekilleri üç yıllığına seçilirler ve tekrar hemen seçilme imkanları yoktur. Eyalet yasaları milletvekilleri, eyalet valisi, eyalet Yüksek Adalet Mahkemesi veya eyaletin belediyesi tarafından teklif edilebilir. Ulusal seviyedeki yürütme erkine benzer şekilde eyalet seviyesinde de politika oluşturma yetkisi geleneksel olarak valinin elinde toplanmaktadır. Eyalet adliyesinin en yüksek organı Yüksek Adalet Mahkemesidir. Yüksek Adalet Mahkemesinin hakimleri eyalet yasama organının da onayıyla eyalet valisi tarafından atanmaktadır. Yüksek Adalet Mahkemesinin hakimleri de diğer alt kademe mahkemelerin hakimlerini atarlar.

Federal İlçe Meksika kentinin etrafını kapsar ve Devlet Başkanının gözetimi altındadır. Federal ilçe kendi mahkemesine ve temsilciler meclisine sahiptir.

II. YEREL YÖNETİMLER

Meksika'nın temel yönetim birimi sayıları 2000'den fazla olan belediyelerdir. Belediye Yönetimleri, su, kanalizasyon, sokak aydınlatması, temizlik ve bakım, kamu güvenliği ve trafik, mezbahanelerin gözetimi, park, bahçe ve mezarlıkların bakımından sorumludurlar. Belediyeler, federal ve eyalet hükümetlerine temel eğitimin sağlanması, itfaiye, tıp, çevre koruma hizmetlerinin sunulması, tarihi alanların korunması konusunda yardımcı olmakta serbesttirler.

Belediye başkanı ve belediye konseyi, üç yıllığına halk tarafından seçilmektedir. 1917 Anayasasının 115. maddesi belediyelerin serbestliği prensibi gereği yerel yönetimlerin otonomisini emretmektedir.

Emlak vergisi toplayabilen ve kullanım ücreti tahsil edebilen belediyelerin gelirlerinin % 80'inden fazlası daha üst devlet kurumları tarafından gönderilmektedir.

Güçlü merkezîyetçiliğin Kurumsal İhtilalci Partiye zararının olacağını ileri süren Başkan de la Madrid daha fazla belediye otonomisini savunarak reform yapılmasını öngörmüştür. De la Madrid'in belediye reformu önerisi 1984'de Anayasanın 115. maddesinde yapılan değişiklikle gerçekleşmiş, belediyelerin gelirlerini arttırma ve bütçe oluşturma yetkileri artmıştır. Salinas Yönetiminin Ulusal Dayanışma Programı da belediyelere daha fazla gelir sağlanması imkanını getirmiştir. Bu program, eyalet bürokrasisini aşarak federal hükümetten doğrudan belediyelere kaynak aktarılması imkanını sağlamış eyalet hükümetlerinin belediye gelirleri üzerindeki kontrollerinin altını boşaltarak belediyeleri gelir bakımından daha fazla federal hükümete bağımlı kılmıştır.

Beşinci Bölüm Mali Yönetim

Özellikle gümüşe ve madencilığe dayalı koloni ekonomisi XX. yüzyılda çeşitli alanlarda gelişmiştir. Güçlü tarım, petrol ve endüstri geçen yüzyılın gelişen alanlarındandır. 1940-80 yılları arasındaki güçlü ve hızlı ekonomik büyüme, çok yüklü borçlanmalardan kaynaklanan bir seri ekonomik krizle kesilmiştir. 1980'li yıllara enflasyon ve hayat standardının düşüşü şekil vermiştir. Sert ekonomik tedbirler ve serbest Pazar ekonomisi politikaları 1990-94 yılları arasında belirli bir büyüme sağlamıştır.

1993 yılında ülkenin NAFTA'ya (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması) üye olması devamlı ekonomik büyüme ümitlerinin doğmasına neden olmuştur. Bununla birlikte büyüyen ticaret açıkları ve ülke parasının değerinin düşmesi döviz rezervlerinin bitmesine ve kısa dönemli bono satışlarına neden olmuştur. 1994 yılının sonlarına doğru gerçekleşen bir seri politik şok ve Yeni Pezo'nun değer yitirmesi yatırımcıların paniklemesine yol açmıştır. Enflasyon fırlamış, ekonominin istikrara kavuşması için geniş ölçüde yabancı kaynağa ihtiyaç duyulmuştur. Ekonomi temel olarak güçlü olmasına rağmen ekonomideki güven eksikliği kısa zamanda güçlü bir ekonomik büyümenin gerçekleşmesini engellemiştir.

Altıncı Bölüm İç Güvenlik

Bir dizi Federal, eyalet, yerel polis ve yasa uygulama organizasyonu iç güvenliğin sağlanması için çalışmaktadır. Bu birimlerin sık sık sorumluluk ve yetki çevrelerinin örtüşmesi, 1984 yılında hükümetin ülke çapında “Polis Güçlerinin Koordinasyonu ve Yönlendirilmesi” danışma kurulunu oluşturmasına neden olmuştur.

Meksika’da yüksek kanun uygulama organizasyonu Federal Yargı Polisidir ve bu organizasyon Federal Başsavcı tarafından kontrol edilir. Üniformasız ve sivil giyimli bir güç olan Federal Yargı Polisi görevini Adalet Bakanı Başsavcısı Bürosuna bağlı olarak yerine getirir. Federal Adli Polisin en başta gelen görevi araştırma yapmak ve uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadeledir. Casusluk, silah kaçakçılığı, banka soygunu gibi konularda adli polisin görev alanına girmektedir. Federal Adli Polis, hükümetin Interpol’le bağlantısını da icra etmektedir. Bu birimin görevi ABD Federal Araştırma Bürosu (FBI) ve ABD Uyuşturucu Tatbik İdaresi’nin (DEA) görevlerinin toplamı ile kıyaslanabilir.

Federal Adli Polisin yetki alanı bütün ülkeyi kapsamaktadır. Kontrol amaçlı olarak 13 bölge ve 52 merkeze ayrılmıştır. Yerel Federal Savcının koordinasyonu altında her bölge grup şefleri vasıtasıyla yönetilir. Federal Adli Polis tarafından yakalanan bir kimsenin durumu Yerel Federal görevlendirdiği alt savcılar tarafından değerlendirilir.

Federal Adli Polis 1982-84 yılları arasında 500 personelden yaklaşık 1500 personele çıkarılmıştır.1988’de daha da genişleyen birim 1990 yılında narkotiğe karşı savaşı koordine eden ve yürüten birim halini almıştır.

Meksika’nın bir diğer iç güvenlik birimi olan Koruma ve Transit Müdürlüğü 33 bölgede organize olmuştur. Trafik polisi olarak da bilinen bu birim Meksika’daki en büyük organize güç durumundadır.

Eyalet ve yerel seviyede bir dizi güvenlik organları bulunmaktadır. 31 eyaletin her biri ve Federal İlçe kendi adli polisine sahiptir. Eyalet polisi eyalet valisinin yönetimi altındadır. Eyalet ve Federal Adli Polis tarafından araştırılan suçların ayrımı her zaman açık seçik olamamaktadır. Suçların bir çoğu eyalet otoritelerinin yetkisi dahilindedir. Uyuşturucu ile mücadele, devlet aleyhine işlenen suçlar ve birden çok eyaletin sorumluluğuna giren suçlar Federal Polisin yetki alanındadır.

Kentler ve belediyeler basit suçlarla trafik suçlarından sorumlu önleyici polis gücüne sahiptirler.

Federal Otoyol Polisi, federal otoyollarda devriye görevi yapar ve trafik kazalarını araştırır. Otoyol polisine ulusal tatillerde askeri personel yardımında bulunur.

Hem eyalet hem de belediye polis güçleri “*delegaciones*” olarak adlandırılan karakollarda faaliyet gösterirler. Her bir “*Delegaciones*” ortalama 200 polis memuruna sahiptir. Rütbeli personel kumandan (*Comandante*) olarak bilinir ve ordudaki yüzbaşı seviyesine denk bir rütbeye sahiptir. Geri kalan personelin çoğunluğu birinci komiser muavini, komiser muavini ve onbaşı rütbelerine sahiptir.

Göçmen Bürosu Memurları, hükümet sekreterliğine bağlı Meksika Göçmen Bürosu tarafından idare edilirler. Bu memurlar, şüpheli yabancıları alıkoyma, belli şartlar altında da resmi sınırdışı etme prosedürüne bağlı kalmaksızın sınırdışı etme yetkilerine sahiptir.

Gümrük memurları Maliye ve Kamu Kredi sekreterliği tarafından kontrol edilir. Sınırlarda ve havaalanlarında görev yapan gümrük memurları, Meksika’ya yasadışı yollardan giren malların ve kişilerin girişini önlemekle görevlidirler.

Meksika Bankası da kendi güvenlik görevlilerine sahiptir. Banka güvenlik görevlileri, banka ve paraya ilişkin kanunların uygulanmasından, sahteciliğin ve kara para aklanmasının önlenmesinden sorumludur.

Geçmişte, kırsal ve kentsel gerilla ve illegal gruplarla mücadele etmek için polis görevlilerine katılan, ancak resmi görevi bulunmayan askeri nitelikli birçok grup bulunmaktaydı. Bunlardan en kötü olarak tanınan Beyaz Tugaylardır. (*White Brigade*) 1977 yılından hükümet tarafından dağıtıldığı 1980 yılına kadar faaliyet gösterdiği bilirse de Beyaz Tugayların varlığı uzun süre resmi olarak kabul edilmemiştir. Beyaz Tugaylar gerilla faaliyetlerini çöktürmek için illegal taktikler kullanan askerlerden ve polis

güçlerinden oluşmaktadır. Hazırlanan bir rapora göre, hükümet tarafından sol gruplar arasında çıkan çatışmalarda öldüğü ileri sürülen birçok kişinin kayboluşundan Beyaz tugaylar sorumludur. Politik nedenlerle kaybolanların sayısı 1980'li yıllarda aniden düşmüş, 1990'lı yılların ortalarına doğru Chiapas (zapatista) huzursuzluğundan dolayı yine gündeme gelmiştir.

Hükümet aleni olarak defalarca Federal Adli Polisteki ve öteki polis güçlerindeki rüşvet ve görevi kötüye kullanmaları kınamıştır. Bu konuda reformlar yapılacağı duyurulmuş, personelin görev yerleri değiştirilmiş, yeni prosedürler getiren kanunlar kabul edilmiştir. Bu düzenlemeler sonucunda Polisin sertliği konularındaki iddialar azalmış, fakat yargılanılmayacağı inancı nedeniyle diğer iddialarda bir değişiklik olmamıştır.

1991 yılında Adalet Bakanlığı Başsavcısı polise karşı yürüttüğü insan hakları konusundaki araştırmalarının engellendiğini ifade etmiş, beklenmedik bir şekilde görevden alınmıştır. Yerine getirilen başsavcı, rüşvetin yok edildiğini, Federal Adli Polisin yeniden organizasyonunu, polis tarafından vatandaşa karşı işlenen suçların ve rüşvet iddialarının araştırılması için yeni birim kurulduğunu açıklamıştır. Bunlara ilave olarak bütün federal polis birimleri, sivil genel savcı yardımcısına bağlanmıştır. Yeni oluşturulan yüksek rütbeli görevliler hassas olan sınır bölgelerinde polisin faaliyetlerini kontrol etmeye başlamıştır.

Kaynakça

- 1.The Europa World Year Book, Volume I, II, 2001, Europa Publication,
- 2.[http://lcweb2 loc.gov](http://lcweb2.loc.gov).
- 3.<http://www.infoplease.com>.

Mısır Arap Cumhuriyeti Yönetim Sistemi

BİROL EKİCİ

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Nil vadisi, insanlık tarafından oluşturulan ilk medeniyetlerden birisine ev sahipliği yapmıştır. Diğer yerleşim yerlerinin tarihi yüzyıllarla ölçülürken, Mısırın tarihi bin yıllarla ölçülmektedir. Nil Vadisinde Mısır Eski Krallığı zamanında kültür gelişmiş, sanat eserleri yaratılmış, Milattan önce yaklaşık 3200 yıllarında da Aşağı ve Yukarı Mısır yönetimi birleştirilmiş ve bu birliktelik Mısır'ın yönetimi Romalılara geçinceye kadar sürmüştür.

Bir süre Roma İmparatorluğu'nun işgali altında kalan Mısır, daha sonraki dönemde İslam İmparatorluğu'nun bir parçası olmuş ve Abbasi Halifeliği Mısır'ı tam olarak hükümlüğü altına almıştır. Ancak Abbasi hükümlürlük alanının çok geniş olması nedeniyle, Halifelik tarafından Mısır'a atanan valiler ilk fırsatta ayaklanmış ve kendi devletlerini kurmuşlardır. X. yüzyılda Mısır Fatımilerin eline geçmiş, Kahire başkent olmuş, Mısır İslam dünyasının önemli bir merkezi haline gelmiştir. Stratejik önemi nedeniyle Mısır'ın Haçlı seferlerinin hedefi haline gelmesi ve politik çekişmeler Fatımilerin düşüşüne yol açmış, Eyyubi Hanedanından Selahaddin bu dönemde Mısır'ı ele geçirerek kendi yönetimini kurmuştur. Mısır, 1250 yılından itibaren 1517'deki Osmanlı işgaline kadar Memlûklüler tarafından yönetilmiştir.

Yaklaşık 300 yıl süren Osmanlı dönemi, İngilizlerin Hindistan ticaret yolunu kesmek isteyen Napoleon'un Mısır'ı işgaliyle sona ermiştir. Müteakiben Fransızlar, Osmanlı ve İngiliz işbirliğiyle Mısırdan atılmış ve İngiliz denetimindeki Osmanlı yönetimi yeniden kurulmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu'nca Mısır'a yönetici olarak atanan Mehmet Ali Paşa; eğitim reformu başta olmak üzere ekonomik değişimler başlatmış, tarımın ve üretim sisteminin modernleştirilmesi için çaba göstermiş, ticaret hayatını düzene sokmuş, İskenderiye ile Nil Nehri arasında bir kanal ve bu nehir üzerinde bir baraj inşa etmiş, kendisini Mısırın modern bir devlet olarak geliştirilmesine adarken, etkin bir bürokratik yapı da oluşturmuştur.

Batı medeniyetine çok değer veren Mehmet Ali Paşa Avrupalı öğretmenleri Mısıra davet etmiş, başarılı öğrencileri de Avrupa'ya göndermiştir. Askeri başarısını idari alanda da göstermiş, ordu ve bahriye, vergi sistemi, ihracat ve ithalatın sistematığı, sağlık, eğitim, yasama, matbaalar konusunda düzenlemeler getiren Mısır Anayasasını hazırlamıştır. Aydın fikirleri, önemli yetenekleri ve ahlaki yapısıyla çağının büyük devlet adamları arasında yer alan Mehmet Ali Paşa, modern Mısır'ın kurucusu olarak kabul edilir.

Mısır'ı büyük borç içinde bırakan ve stratejik önemi olan Süveyş Kanalı'nın 1867 yılında açılmasından sonra Britanya İmparatorluğu Mısır'ın içişlerine daha fazla müdahale etmeye başlamıştır. Ağır mali problemlerle boğuşan Mısır, ülkenin amaçlarını daha da küçülmüş, ülke Fransız-İngiliz borçlar komisyonunun kurulmasını kabul etmeye zorlanmıştır. Sonuçta, XVI. yüzyıldan beri Osmanlı İmparatorluğunun bir eyaleti olan Mısır, 1881-1882 yıllarında İngilizler tarafından işgal edilmiştir. Mısır fiilen İngilizler tarafından kontrol edilse de, bu ülke 1914 yılına kadar bir Osmanlı eyaleti olarak görülmüştür.

I. Dünya savaşında Türkiye'nin Almanya'nın yanında yer almasıyla İngiltere, Mısır'ın ilhakını ilan etmiştir. Mısır, 1922 yılında İngiltere'den bağımsızlığını itibari olarak alsa da tam bağımsızlığını II. Dünya Savaşını takiben elde etmiştir. 1936 yılında İngiltere ve Mısır arasında yapılan anlaşma ile İngiliz askerleri

ülkeden ayrılmaya başlamış, II. Dünya Savaşından sonra da Süveyş Kanalı alanı hariç tüm ülkeden çekilmiştir.

1956 yılında İngiltere ve ABD'nin Aswan Barajının inşaatı için verdikleri yardım sözünden dönmeleri üzerine, kanal geçiş gelirleriyle barajın finansmanını sağlamak isteyen Mısır, Süveyş Kanalı'nı ulusallaştırdığını ilan etmiştir. Bu ilan İsrail Sina Yarımadasını işgaline neden olmuş, İngiltere ve Fransa da Mısır'a karşı askeri bir operasyon başlatmışlardır. Bu saldırı uluslararası kamuoyunda önemli tepkilere neden olmuş ve sonuçta BM'nin gözetiminde işgal edilen yerler boşaltılmıştır.

Baraj inşaatı için batı bloğu tarafından Mısır'a verilen desteğin geri çekilmesi üzerine Sovyetler Birliği barajın inşası için devreye girmiştir. Bu arada, Şubat 1958'de Suriye ve Mısır Devletleri Birleşik Arap Cumhuriyeti'ni kurarak birleşmişler, Mart ayında Yemen de bu birliğe katılmış ve böylece Birleşik Arap Devleti ortaya çıkmıştır. Oluşturulan Birlik, kişisel ve politik farklılıklardan dolayı hemen yıpranmış, Suriye İhtilalinden sonrada 1961 yılında dağılmıştır. Bu yıllarda, Mısır, Sovyetler Birliği'nin ekonomik ve teknik yardımıyla endüstrileşme programını yürürlüğe koymuştur. 1962 yılında hem endüstri hem de tarım neredeyse tamamen uluslaştırılmıştır. 1960'lı yılların başında Devlet Başkanı Nasır, Mısır'ı Arap Dünyasının tartışılmaz lideri haline getirmek istemiştir. Ülke, yaptığı iki savaştan sonra 1979 yılında İsrail'le resmi barış anlaşması imzalamış, bunun sonucunda Arap Liginden ihraç edilmiştir. 1982 yılında İsrail neredeyse bütün Sina Yarımadasından çekilmiştir. 1989 yılında İsrail Sina Yarımadasından kalan kısımları geri vermiş, bu zamana kadar Arap dünyasıyla da ilişkileri düzelen Mısır aynı yıl Arap Liginde kabul edilmiştir.

İkinci Bölüm

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

Mısır'da yerleşimin hemen hemen tamamı Nil delta ve vadilerindedir. Ülkenin Nil delta ve vadileri dışında kalan % 96'lık bölümünde yerleşim çok seyrek. Modern Mısır halkının çoğu antik Mısırlıların, Berberlerin, Aşağı Sahra Afrikalıların, Arapların, Yunanlıların ve Türklerin soyundan geldikleri için, bu ülke bir ırklar karışımıdır.

1922'de Mısır'ın kısmi bağımsızlığını kazanmasından sonra I. Fuad kral olmuş, 1936 yılında da oğlu Kral Faruk yerine geçmiştir. 1952 yılında Kral Faruk'un halk desteğinden yoksun rejimi kansız bir ihtilalle devrilmiş, iktidar gücü Nasır'ın öncülüğünde bir grup genç askere geçmiştir. Ocak 1952'de bütün siyasal partiler dağıtılmış, 1952 Aralığında da 1923 Anayasası yürürlükten kaldırılmıştır. 18 Haziran 1953 tarihinde monarşi kaldırılmış ve Mısır'da cumhuriyet ilan edilmiştir. Necip Devlet Başkanı ve Başbakan olmuştur. Nisan 1954'de Nasır Başbakanlığa atanmış, Kasım 1954'de de Necip bütün yetkilerini Nasır'a devretmiş, Nasır Devlet Başkanı olmuştur.

Askeri rejim toprak reformu, endüstriyel kalkınmanın hızlandırılması ve sosyal refahın yaygınlaştırılması alanında önemli atılımlar yapmıştır. Yeni rejim, dış ilişkilerde de güçlü bir şekilde Arap Birliğini savunmuştur. Ülke, batı dünyasından yeterli askeri malzeme temin edemediğinden, 1955 yılından itibaren Sovyetler Birliği'nden askeri yardım kabul etmeye başlamıştır.

1956 yılında yeni Anayasa ulusal referandum yapılarak onaylanmış ve Nasır Devlet Başkanı seçilmiştir. Başkan Nasır, prestije çok önem veren bir kişiliğe sahip olması dolayısıyla kendisini modern Mısırın kurucusu olarak isimlendirmiş, 1962 yılında da Arap Sosyalist Birliğini kurmuştur. 1967'de BM askerlerinin Mısır topraklarından çekilmesini sağlamış, ardından Sina Yarımadasındaki Sharm esh-Sheikh'i işgal ederek Tiran su yolunu İsrail gemilerine kapamıştır. Bunun üzerine Altı Gün Savaşı çıkmış, savaşın sonunda İsrail komşu Arap ülkelerini ve Mısır'ı yenmiştir. 1970 yılında Devlet Başkanı Nasır'ın ölümü üzerine Başkan Yardımcısı Albay Enver Sedat yerine geçmiştir.

1974 yılında Başkan Sedat daha liberal bir politik ve ekonomik rejime geçiş için adımlar atmaya başlamıştır. Bu çerçevede; 20 yıldan daha fazla bir süre devam eden tek parti rejiminden sonra 1953'den beri yasaklı olan siyasal partilerin 1976 Halk Meclisi seçimlerine katılmasına izin verilmiş, 1977 yılında da siyasal partileri düzenleyen yasa çıkmıştır.

Mısır'daki politik hayat çok partili sisteme dayanmaktadır. Siyasal partileri düzenleyen 1977/40 sayılı Yasa dini argümanlara dayanan parti kurulmasını yasaklamaktadır. 1978 yılında Sedat kendi liderliğinde Ulusal Demokratik Partiyi kurmuştur. 1979'da Arap Sosyalist Birliği sona ermiştir. 1981 yılında Başkan Sedat, İslami Cihat tarafından düzenlenen bir suikast sonucunda öldürülünce, yerine Hüsnü Mübarek geçmiştir.

Yeni seçim sistemine, partilerin halk meclisinde temsilci gönderebilmeleri için toplam oyların %8'ini almaları gerektiği yönünde hüküm konulmuştur. Bu hüküm, muhalif partileri yerel seçimleri ve Şura Meclisi seçimlerini boykota sevk etmiştir. 1984 yılında yapılan seçimlerde yönetimdeki Ulusal Demokratik Parti oyların %72'sini almıştır. 1985'li yıllarda İslami kesimin Mısır'ın yasal sisteminin tümüyle şeriata uydurulması gerektiği yönündeki propogandası hızlanmış, ancak Halk Meclisi acil değişiklik önerisini reddetmiş ve Mısır yasalarında İslami emirlere uymayan kısımlarının tespiti amacıyla kapsamlı bir çalışılmanın başlatılması yönünde tavsiye kararı almıştır.

Müslümanlarla Hıristiyanlar arasında çıkan çatışmalar ve hükümetin rüşvet aldığı iddiaları 1987 seçimlerinin huzursuz bir ortamda yapılmasına neden olmuşsa da bu seçimlerde de Ulusal Demokratik Parti büyük bir başarı elde etmiştir.

Mart 1988'de Başkan Sedat'a suikast yapılmasından sonra ilk defa ulusal seviyede ilan edilen olağanüstü hal yeniden 3 yıllığına uzatılmıştır. 1989 yılındaki fiyat artışları ve yaşanan yiyecek sıkıntısı üzerine halkta oluşan genel hoşnutsuzluk sonucu, hükümet huzursuzluk yaratan kimseleri tutuklamıştır. 1980 yılında oluşturulan Şura Konseyi ilk defa Haziran 1989'da muhalefetle birlikte seçime girerek yarışmıştır. Seçim sonucunda muhalifler Ulusal Demokrat Partinin seçimi hileyle kazandığını iddia etmişlerdir.

Irak'ın Kuveyt'i 1990 yılında işgali ve ilhakından sonra Mısır, Arap liderlerini acil toplantıya çağırarak, Irak güçlerinin Kuveyt'ten çıkmasını talep etmiştir. Suudi Arabistan'ın Irak'ın saldırgan tutumundan caydırılması talebi üzerine Arap Liginin 20 üyesinden 12'si Basra Körfezine Arap gücü gönderme kararı almıştır. Mısır, çokuluslu asker gücüne 35 bin askerle katılmıştır. Mısır körfez krizinden, ılımlı Arap Liderliği tutumuyla uluslararası saygınlığını yükselterek çıkmıştır.

1990 yılının sonunda yapılan seçimler de Körfez Krizi ve Ekim ayında Halk Meclisi Başkanına (*Speaker*) suikast yapılması nedeniyle gergin bir ortamda ve kapsamlı güvenlik önlemleri altında gerçekleştirilmiş, bu seçimde partilerin parlamentoya girebilmesi için gerekli olan ülke çapında %8'lik barajla, bağımsız aday olmanın önündeki engeller kaldırılmıştır. Buna rağmen muhalefet, seçimlerin İçişleri Bakanlığının gözetiminde yapılmamasını ve olağanüstü halin kaldırılması isteklerinin hükümetçe kabul edilmemesini gerekçe göstererek, seçimlere katılmamıştır. Ayrıca seçime katılım oranının %20-30 gibi çok düşük seviyelerde olması da seçim güvenilirliğinin etkilemiştir.

Seçim sonrasında Başkan Mübarek özellikle demokratik oy verme hakkının genişletilmesi de dahil olmak üzere politik reformun hükümetin başlıca amaçlarından birisi olduğunu ifade etmiştir. Haziran 1991'de ulusal olağanüstü hal, yıkıcı iç ve dış tehditlerin devam etmesi gerekçesiyle 3 yıl daha uzatılmıştır.

Başkan Mübarek Temmuz 1994'de 3 ncü dönem Devlet Başkanlığı için aday olarak önerilmiş ve Mübarek'in adaylığı geçerli oyların % 94.9'u tarafından ulusal referandumla onaylanmıştır. Seçime katılım oranının resmi olarak % 84 olması bir çok gözlemci tarafından kuşkuyla karşılanmıştır. Başkanın doğrudan halk tarafından ve en çok iki dönem için seçilmesi yönünde bir Anayasa değişikliği talebeden muhalefet partileri, Mübarek'in adaylığını da onaylamamışlardır.

1994 yılında siyasal partilerinin temsilcileri Ulusal Diyalog Kongresi oluşturmak için temsilciler seçtiler. Bu Kongre, çalışmaları sonucunda politik, ekonomik ve sosyal konularda Devlet Başkanına bağlayıcı olmayan öneriler sundu. Kongrenin önerileri arasında seçimlerin yargı gözetiminde yapılması ve oylamanın parti listeleri temel alınarak yeniden organize edilmesi de bulunmaktadır. Ancak bu öneriler 1995 yılının Kasım- Aralık 1995 aylarında yapılan seçimlerde dikkate alınmamıştır. Bu seçimlerle ilgili olarak da muhalefeti destekleyenlerin sindirildiği ve seçimin tarafsız yapılmadığı söylentileri çıkarılmıştır.

Mısır'daki İslami muhalefetin öncüsü Müslüman Kardeşler Örgütü, şeriata dayalı devlet düzeni görüşünün savunuculuğunu yapmakta, ancak dini argümanlara dayanan bir organizasyon olduğu için doğrudan seçimlere katılamamakta ve yandaşlarını diğer muhalefet partilerinden aday göstermektedir.

1998 yılında hükümete yönelik eleştirilerin artması sonucunda hak ve özgürlükleri kısıtlayan bir seri düzenleme yürürlüğe konulmuş, basın özgürlüğüne sert sınırlamalar getirilirken, bireylerin basım şirketlerine sahip olmaları da yasaklanmıştır. Bu gelişmeler, Haziranda ayında Şura Konseyi için yapılan ara seçimlerin muhalefet partilerince boykot edilmesi sonucunu vermiştir. 1999 yılında yapılan seçimlerde ise Mübarek, dördüncü kez Başkan seçilmiştir.

Başkanlık seçimlerinden sonra da hükümetin özgürlükleri kısıtlama eğilimi sürmüş, hükümet dışı organizasyonlarla (sivil toplum örgütleri: non governmental organization) ilgili düzenlemeleri içeren bir yasa, Mayıs 1999'da Halk Meclisi tarafından onaylanmış ve bu yasa insan hakları grupları tarafından organizasyonların bağımsızlığını sınırlandırdığı için eleştirilmiştir. Bu yasanın iptali için açılan dava, Yüksek Anayasa Mahkemesi'nin yasayı iptaliyle sonuçlanmıştır.

2000 yılında ulusal olağanüstü hal üç yıl süreyle yeniden uzatılmıştır. Yüksek Anayasa Mahkemesi 2000 yılında; seçimlerin yargının gözetiminde yapılmasının Anayasa hükmü olduğu gerekçesine dayanarak, bu gerekçeye uymayan 1995 Halk Meclisi seçimlerinin geçersiz olduğunu hükme bağlamıştır.

Mısırdaki ideolojik yelpazenin merkezinde bulunan partinin üstünlüğü söz konusudur. 1980'li yıllara kadar Ulusal Demokratik Parti, yönetimdeki yüksek bürokratların, iş dünyasının ve büyük toprak sahiplerinin temsilcisi olmuştur. Bu seçkin kişilerin bir çoğu kamu kurumlarıyla özel mülkiyeti bir araya getiren ve hem devlette hem de toplumda yeri olan kişilerdir. Partinin resmi ideolojisi sosyalizmle bireysel kapitalizmin arasındadır. Bu orta yol, yüksek bürokratların, kamu sektöründeki memurların ve rejim yanlısı insanların zenginleştiği bir sistem oluşturmakta, büyüyen özel sektörün ve yabancı sermayenin de işine gelmektedir. Parti ideolojisi yönetimdeki kişilere göre kayabilmektedir.

Ulusal Demokratik Parti yüksek politikalar oluşturmamaktadır. Parti komitelerinin önerdiği şeriatın uygulanması ve kamu sektörünün tasfiye edilmesi gibi politikalar da hükümet tarafından dikkate alınmamaktadır. Parti, hükümet dışı güçlü bir organizasyona sahip değildir. Üyelerinden çok azı aktiftir ve bağlılıkları azdır.

Üçüncü Bölüm

Anayasal Yapı

I. GENEL HÜKÜMLER

Ülkenin Anayasası 11.09.1971 tarihlidir. Hukuki sistem İngiliz Common Law'a, İslam hukukuna, Napolyonik yasalara, Yüksek Mahkeme Kararlarına ve idari kararların geçerliliğini öngören Devlet Konseyi kararlarına dayanır.

Mısır, çalışan insanların birliğine dayanan sosyalist, demokratik ve aynı zamanda ülkeye ait tarihi miras ile İslami ruha bağlı bir ülkedir. Mısır halkı, Arap ulusunun parçasıdır ve bütün Arapların birliği için çalışır. İslam, devletin dinidir. Arapça resmi dildir. İslami kurallar yasaların esas kaynağıdır. Devlet, bütün dinler için inanma ve ibadet etme özgürlüğünü sağlar. Egemenlik, bütün güçlerin tek sahibi olan halka aittir. Sosyalist kazançların korunması ve güçlendirilmesi ulusal bir görevdir. Yasaların hakimiyeti ülke yönetiminin temelidir. Yargı bağımsızlığı hak ve özgürlüklerin korunması için temel garantidir.

Sosyal dayanışma, Mısır halkının temelidir. Devlet, kadın ve erkeğin eşitliğini İslam Yasalarına uygun olarak sosyal ve politik haklar bakımından sağlar. Çalışma bir hak, onur ve ödevdir. Devlet sosyal hizmetleri, sağlık sigortasını, işsiz ve engelliler için emekli maaşını garanti eder. Cumhuriyetin ekonomik temeli, sömürüyü engelleyen, adalete dayanan sosyalist demokratik sistemdir.

Mülkiyet; kamu mülkiyeti, kooperatif mülkiyet ve özel mülkiyet olmak üzere üç türdür. Kamu sektörü kalkınma planlarına uygun olarak ekonominin düzenlenmesi ve kalkındırılması için sorumluluğu ve liderliği üstlenmektedir. Mülkiyet, halkın kontrolüne tabidir. Özel mülkiyet korunmaktadır. Özel mülkiyet kanunda belirtilen haller haricinde müsadere edilemez ve kamu yararı olması koşuluyla karşılığı ödenmek suretiyle kamulaştırılabilir. Miras hakkı korunmaktadır.

Devlet, toplum kaynaklarının en iyi şekilde kullanılması için beş yıllık sosyo-ekonomik ve kültürel kalkınma planlarını takip eder.

Bütün vatandaşlar yasa önünde eşittir. Kişisel özgürlükler doğal haktır ve mahkeme kararı olmadan kimse tutuklanamaz, aranamaz hapsedilemez veya sınırlanamaz. Basın, baskı, yayın ve düşünme özgürlüğü korunmaktadır. İdari kanallar vasıtasıyla basının sansür edilmesi yasaktır.

Suçlar Kanunda açıkça belirtilmelidir. Adaletin kaynağı bütün vatandaşların hakkıdır. Mali gücü olmayanların haklarını savunulmasını devlet sağlar.

I. ANAYASAL KURUMLAR

Mısır sisteminde politik güç dörde ayrılmıştır; Devlet Başkanı, kabine, yasama ve yargı. Fakat gerçek güç Devlet Başkanının elinde toplanmaktadır. altı yıllığına referandum yoluyla seçilen başkan diğer üç kuvvet için atama yapma, görevden alma ve dağıtma yetkilerine sahiptir.

Yasama; Halk Meclisi (*Meclis el-Sha'b*) ve Danışma Konseyi'nden (*Meclis el-Şura*) oluşur. Halk Meclisindeki 454 sandalyenin 444'ü için 222 seçim bölgesinde seçim yapılır. 10 milletvekili Devlet Başkanı tarafından tayin edilmektedir. Halk Meclisi üyeleri beş yıl için üç aşamalı oylama ile seçilmektedir. Halk Meclisinde 350 den az seçilmiş üye olamaz. Bunların da en az yarısı işçi veya çiftçi olmak zorundadır. Halk Meclisi genel politikaları, bütçeyi ve kalkınma planlarını onaylar. Halk Meclisi istisnai durumlarda 2/3 oyla, Devlet Başkanına belirli bir döneme ait olmak üzere yetki verebilir. Fakat bu

kararname gelecek ilk toplantıda Halk Meclisi tarafından onaylanmak zorundadır. Halk Meclisi başbakan yardımcısı, bakan ve bakan yardımcıları için güvensizlik oyu verebilir. Bu durumda bakan istifa eder.

Başbakana ise, Halk Meclisi sorumluluğunu hatırlatabilir ve Başbakan hakkında Devlet Başkanına bir rapor hazırlayabilir. Devlet Başkanı rapora katılmaz ve Halk Meclisi raporunda ısrar ederse durum halkoyuna sunulur. Eğer halk, Devlet Başkanını desteklerse meclis dağıtılır. Halk meclisi desteklerse Devlet Başkanı hükümetin istifasını kabul etmek zorundadır. Başkan süresi dolmadan meclisi dağıtabilir. Fakat bu durumun referandumla onaylanması gerekmektedir ve 60 gün içinde seçimler yapılmak zorundadır.

Danışma Konseyi sadece danışma fonksiyonunu üstlenmiştir. Şura Meclisi için ilk seçimler 1980 yılında yapılmakla birlikte Şura Meclisi ilk defa 1829 yılında Mehmet Ali Paşa tarafından kurulmuştur. Meclis Mısır'daki parlamenter sistemin başlangıcı olarak görülmektedir. Bu yılda Şura Meclisi Arap Sosyalist Birliği Merkez Komitesinin yerini almıştır. Bu meclisin 210 üyesi vardır. Üyelerin 140'ı halk tarafından seçilmekte, 70'i Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır. Şura Meclisinin yetki alanı Anayasanın 194 ve 195. maddelerinde belirtilmiştir. Şura Meclisi 1952 ve 1971 ihtilallerinin prensiplerine bağlı kalarak ulusal birliğin ve sosyal barışın güçlendirilmesi, halkın çalışma gücünün ve sosyalist kazançlarının korunması, demokratik ve sosyalist sistemin korunması ve alanının genişletilmesi için çalışmalarda bulunur ve öneriler getirir.

Siyasal partilerin oluşumunun hükümet tarafından kabul edilmesi gerekir. Dine dayalı parti kurulması yasaktır. Ülke idari bölümlenme olarak 26 Valiliğe ayrılmıştır. Valiler Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır.

Mısır yargı sistemine bakıldığında; hukuk sisteminin sivil hukuk geleneği ile İslami hukuk fikrine dayandığı görülmektedir. İslam hukuku öncelikle Müslümanların aileleri, kişisel statüleri ve miras işleri için uygulanabilmektedir. Müslüman olmayanlar şeriat miras hukukuna tabi olsalar da diğer konularda ayrı yasalara tabi olma hakkı sağlanmıştır.

Mısır'da hukuk mahkemeleri mahkemelerin yargılama alanına göre ayrılmıştır. Bunlar genel yargı mahkemeleri ve idare mahkemeleridir. 1969 yılından bu yana Mısır yargı düzeninde Yüksek Anayasa Mahkemesi de yer almaktadır.

Yüksek Anayasa Mahkemesi, Mısır'daki en yüksek mahkemedir. Yasa ve düzenlemelerin Anayasaya uygunluğu gözden geçirir. Yargı yerleri arasındaki pozitif ve negatif görev uyuşmazlıklarını ve değişik mahkeme sistemleri tarafından verilen kararlar arasındaki uyuşmazlıkları çözer. Yasa ve kararnamelerin Anayasa çerçevesinde bağlayıcı açıklamalarını yapar.

Genel yargı mahkemeleri dört kategoriye ayrılmıştır. Bunlar: Yargıtay, istinaf mahkemeleri, ilk derece mahkemeleri, ilçe mahkemeleridir. Bu mahkemelerin her birinin hukuk ve ceza dalları vardır.

Yargıtay, Mısır'daki genel mahkemelerin en yükseğidir. Kahire'de bulunmaktadır. İstinaf mahkemelerinin ceza ve hukuk alanında verdikleri kararlar, avukat veya savcı tarafından yasalara aykırı olarak verildiği veya şekil yönünden eksiklik bulunduğu gerekçesiyle temyiz talebiyle Yargıtay'a götürülebilmektedir. Yargıtay'ın bir başkanı, 41 başkan yardımcısı ve 92 hakimi vardır.

İstinaf mahkemelerinin her birinin bir veya daha fazla vilayetten oluşan kendi yargı alanları vardır. Her biri hukuk ve ceza bölümlerine sahiptir. Ceza bölümü kişilere uygulanan ağır cezaların, hukuk bölümü de ilk derece mahkemelerinin verdikleri kararların temyizine bakar. Her mahkeme üç üyeli olarak toplanır.

Her vilayette bir veya daha fazla ilk derece mahkemesi vardır. Her mahkemenin yeteri kadar hukuk ve ceza bölümü mevcuttur. Mahkemeler bir başkan ve iki üye ile toplanır.

İlçe mahkemeleri, ilk derece mahkemelerinin bir hakimli yardımcı mahkemeleridir. Küçük ilçelerde küçük çaplı hukuk ve ceza davalarına bakmaktadırlar.

İdari yargı; idari işlemlerden doğan davalara bakar. Üst idari yargı mercii Yüksek İdare Mahkemesidir. İdare mahkemeleri savcılarını ayrıca hükümet memurları tarafından işlenen idari suçları da araştırırlar.

Ayrıca yargı sisteminin bağımsızlığını sağlamak ve dışarıdan müdahaleleri önlemek üzere Yüksek Hakimler Kurulu oluşturulmuştur.

Devlet Konseyi ise bağımsız yargı organı olup, yargı sistemi içinde idari anlaşmazlıklar ve disiplini gerektiren olaylar üzerinde karar verme otoritesine sahiptir.

Dördüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I. MERKEZİ YÖNETİM

Yürütme gücü, Halk Meclisinin en az 1/3'ü tarafından önerilip, 2/3'ü tarafından aday gösterilen ve halk referandumu ile altı yıllığına seçilen Devlet Başkanının elindedir. Devlet Başkanı yardımcısı, Başbakan, Başbakan Yardımcısı, Bakanlar Kurulu, askeri kumandanlar, güvenlikten sorumlu başkan, üst düzey kamu görevlileri, otonom kurumların başları, valiler, gazete editörleri, üniversite başkanları, hakimler, başlıca dini memurlar ve kamu sektörü yöneticileri Devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Devlet Başkanı başkan yardımcısı ve bakanları görevden alabilmektedir. Mısır'da hükümet, devletin en yüksek icrai ve idari organı olarak tanımlanmaktadır. Devlet Başkanı, devlet yararına olağanüstü tedbirler alabilmektedir. Fakat bu tedbirlerin 60 gün içinde referandumla onaylanması gerekmektedir.

Devlet Başkanı Mısırın önemli hükümet birimlerini yönetir ve politik elitin çivisidir. 1971 Anayasası Devlet Başkanına çok geniş yetkiler vermektedir. Geniş bir Devlet Başkanlığı bürokrasisi vardır. Devlet Başkanı bu bürokrasiyle devlette daha geniş kontrol sağlayabilmektedir. Devlet Başkanı bürokrasisi; kişisel danışmanlardan, arabuluculardan (Çözüm Bulucu) ve belli denetim fonksiyonuna sahip yardımcılardan oluşmaktadır. Nasır zamanında Devlet Başkanlığı bürokrasisi; istihbarat bürosu, ekonomik planlama, başkanlığın güvenliği, idari kontrol ve dış ilişkiler bürolarına sahipti. Sedat zamanında bu bürokrasi dört bin fonksiyona sahip olmuştur. Bu bürokrasi devlet kurumlarının tamamıyla Devlet Başkanı etrafında toplanmasına ve Devlet Başkanının etkinliğinin devletin en uç noktasına kadar götürülmesini sağlamaktadır.

Devlet Başkanı ülkenin savunulmasından sorumludur ve askeri güçlerin en büyük komutandır. Bu güne kadar hep eski komutanlar Devlet Başkanı olduğundan, hepsi de ordu üzerinde etkinliğe sahiptir. Başkan, ayrıca Ulusal Güvenlik Konseyine başkanlık eder ve savunma politikasını ve planlamasını yapar. Savaş dönemlerindeki komutanlık yetkisi de sembolik olmayıp, gerçek bir yetkidir. Parlametionun onayı ile (her zaman otomatik olarak verilmektedir) savaş ilan edebilmekte, anlaşmaları onaylamakta, ulusal güvenlik işlerinde kararname düzenleyebilmektedir. Dış politika Devlet Başkanlığının korunan alanıdır. Başkan dış politikayı kişisel olarak şekillendirmektedir.

Son olarak Devlet Başkanı baş kanun yapıcıdır. Başlıca politikaların kaynağıdır. Şartları çok geniş bir şekilde tanımlanan olağanüstü hal durumunda ve parlametionun toplantıda olmadığı zamanlarda kararname çıkarabilir. Aynı zamanda yasa tekliflerini daima onayla sonuçlanan plebisite sunabilir.

Başkan normal olarak parlametiondaki sessiz çoğunluğu kontrol eder. Devlet Başkanının teklifleri düzenli olarak yasaya dönüşmektedir. Parlametiondaki kontrolü onu dağıtabilmesinden ve parlametionda çoğunluğa sahip yönetimdeki partinin lideri olmasından gelmektedir. Devlet Başkanı aynı zamanda veto yetkisine de sahiptir.

Başbakan, Devlet Başkanının politikalarını bürokrasi vasıtasıyla uyguladığından, birinci Başkan Yardımcısı konumundadır. Başbakan ve Bakanlar Kurulu resmen parlametionya karşı sorumlu olsalar da pratikte Devlet Başkanı tarafından atanmakta ve gerektiğinde görevden alınmaktadırlar. Nasır döneminde kabine bazı güçleri elinde bulundursa da sonradan Devlet Başkanının memuru pozisyonuna gelmiştir. Başkan kabine toplantılarına başkanlık edebilme yetkisine sahip olsa da genelde kararlarını ve genel politikaları danışmanlarıyla ve bakanlarla görüşerek oluşturmaktadır.

Mısırdaki politika oluşturma süreci yürütmenin kontrolündedir ve bu sürecin kalbinde Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu ile görüşme bulunmaktadır. Kabine uygulanan politikalarda çalışmaların planlanması, kontrolü ve koordineinden sorumludur.

II. YEREL YÖNETİMLER

Mısır Arap Cumhuriyeti'nin idari birimleri; valilikler, ilçeler ve (kasaba) köylerdir. Anayasanın 161. maddesinde halkın çıkarlarına uygun olmak kaydıyla yeni birimlerin kurulabileceği belirtilmiştir.

Anayasanın takip eden 162. maddesinde; yerel halk meclislerinin dereceli olarak oluşturulacağı ve üyelerinin yarısının işçi ve ifti olması koşuluyla doğrudan seçimle geleceği, meclislerin başkan ve başkan yardımcılarını kendi yeleri arasından seçimle belirleyeceği hüküm altına alınmaktadır.

Anayasa, yerel halk meclislerinin oluşumu, yetkileri, mali kaynakları, üyelerinin statüsü, ve yelerin Halk Meclisi ve hükümetle olan ilişkileri konusunda hükümler ihtiva etmekte, kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanmasının ise yasayla düzenleneceğini belirtmektedir. Yerel halk meclisleri seçilmiş organlardır. Bu organlar yerel yönetimlerin idari birimleri ile yakın işbirliği içinde çalışmaktadırlar.

Mısır'da idari birimler yerel kaynaklara sahiptir ve merkezi hükümetle olan ilişkileri yasayla belirlenmektedir. Genel politikalar ve devletin genel planları (kalkınma planları) erevesinde yerel yönetim birimleri kendi yetki alanlarında bütün kamu hizmetlerini üstlenmekte, yürütmekte ve yönetmektedir.

Yerel Yönetimler kendi yeterlikleri dahilinde yasa ve düzenlemelere uygun olarak, ulusal kamu hizmetlerini ve bu hizmetlerin yürütümü için gerekli olan yetkileri üstlenmektedirler. Sadece, Devlet Başkanlığı kararnamesiyle belirlenen "zelliği olan hizmetlerin" yerel yönetimler tarafından yapılması imkanı bulunmamaktadır.

Yerel yönetim birimleri kendi yetki alanlarında toprak ıslahı projelerini yürütür, endüstri bölgelerini belirler ve üretken projelere ait kredi akitlerini onaylar.

Mısır Yerel Yönetim Sistemi en eski modern yerel yönetim sistemlerinden birisidir. Yerel yönetimlerin geçmişi 1883 yılındaki İngiliz işgali sırasında yaratılan yerel meclislere kadar uzanır.

Sistem yerel güçlerin oluşumuna izin verirken bunların merkezi hükümet tarafından idarenin birliği açısından kontrol edilmesi yönüyle Fransız yerel yönetim sistemine benzemektedir.

Mısır yerel yönetim sisteminin kendine özgü yönleri de vardır. Sistemde seçilmiş yerel meclis üyelerinin yanı sıra bir de icrai meclis vardır. Bu durum soru sorma ve tartışma gibi parlamento araçlarının kullanılmasına yol açmaktadır. Seçilmiş meclis yeleri tarafından bu araçlar icrai organa karşı kullanılmaktadır. Bununla birlikte yerel meclisler ayrı bir Anayasal güce sahip değildirler ve icrai meclisin çalışmalarına katılmaları sadece idari çalışma niteliğinde kalmaktadır.

Pratikte bu durum, yerel meclislerin otoritesini merkezi hükümet, vali ve Yerel Yönetim Yüksek Konseyinin gözetimine sokarak azaltmış, vali ve Yerel Yönetim Yüksek Konseyinin gücünü ise arttırmıştır.

Mısır Parlamentosu, yerel yönetim meclislerine bir çok yetki vermiştir. Fakat aynı zamanda güçlü denetim sistemini de ngrmştir. Böylece, seçilmiş meclisin bağımsızlığı azaltılmış, merkezi hükümete olan mali bağımlılık arttırılmıştır.

Merkeziyetçiliğin hakim olduğu Mısır'da yerel yönetimler sınırlı güce sahiptir. Merkezi hükümetin altında 26 valilik vardır. Bunlar ilçelere, köylere ve kasabalara blnmştir. Her seviyede seçilmiş meclislerle, hükümetin atadığı vali, ilçe memuru ve belediye başkanı tarafından başkanlığı yapılan icrai organlar mevcuttur. Vilayetlerde Devlet Başkanı tarafından atanan valiler ve icrai bir konsey bulunmaktadır. Daha alt düzeydeki memurları ise vali atar. Valiliklerin altında 126 ilçe, 4496 köy ve 199 belediye vardır.

Belediyeler merkezi hükümet tarafından atanan icrai konsey tarafından kontrol edilir. Bunlar sağlık, eğitim, altyapının geliştirilmesi, ve kamu hizmetlerinin sunulmasından sorumludurlar. Belediye seçimleri dört yılda bir yapılır. Seçilmiş konsey çok az güce sahiptir. Devletin temel emir-komuta hattı, Iişleri Bakanlığından valilik icrai organına oradan ilçe polis karakoluna ve köy liderine doğru uzanır.

Beşinci Bölüm Kamu Personeli

Mısır kamu bürokrasisi, yüzlerce kamu kurumu ve şirketle birlikte en az 30 bakanlığı içeren büyük bir oluşumdur. Geleneksel olarak bir bakanlık tarafından yönetilmesi gereken işlerin birden fazla bakanlıkla yürütüldüğü görülmektedir.

Ülkede büyük bir kamu sektörü vardır. Nasır zamanında değişik bakanlıklara karşı sorumlu olan 62 kamu otoritesi ve kamu hizmeti organizasyonu, 600 kamu şirketini yönetmiştir. Kamu otoriteleri şirketleri kar etmedikleri halde karlı kuruluşlar gibi ellerinde tutmaktadır.

Politik kişiliğe sahip bakan ve bakan yardımcılarının altında sivil memurlar bulunmaktadır. Bürokratik yapı, altı dereceli bir kadro sistemine sahiptir. En üst dereceli kadrolar genel müdür ve müsteşarlara aittir.

Başkan Nasır zamanında geleneksel bürokrasinin modernize edilmesi çalışmaları sonucunda memurların eğitim kalitesi yükselmiştir. Nasır, bürokrasiyi üniversite mezunlarına iş sağlamak için araç olarak kullanmıştır. Reform bir süre sonra amacından sapmış, kamu bürokrasisi çok büyümüş ve Mısır'ı yöneticisi çok bir topluma dönüştürmüştür. Sedat döneminde de bürokrasinin büyümesinin önüne geçilememiş, Nasır zamanında 1.2 milyon olan bürokrat sayısı Sedat'ın yönetiminde iş gücünün % 20'sini oluşturan 2.6 milyona ulaşmıştır.

Kamu hizmetlerinde performans eksikliği ve disiplinsizlik görülebilmektedir. Çalışanlar genel olarak işten atılmamaktadır. Üst seviyeler hariç ücretler tatmin edici değildir. Birçok görevli birkaç saat çalıştıktan sonra iş yerinden ayrılmaktadır. Çok sayıda çalışan aynı işle sorumlu tutulmaktadır. Bu şartlar altında alt seviye bürokrattan sorumluluk ve inisiyatif beklenmemektedir.

Kamu sektörü şirketlerinin kısmi özelleştirilmesi hazineye yük olmuş, bürokrasinin bozulması da ekonomiye menfi etkiler yapmıştır. Kamu sektörü idaredeki erozyondan acı çekmektedir. Bürokratik zorluklar özel ve yabancı sektörün önünde engel teşkil etmektedir.

Altıncı Bölüm

Mali Yönetim

Mısır'daki hızlı nüfus artışı ve ekilebilir alanların sınırlılığı, ekonomik büyümeyi sınırlamaktadır. 1945'ten sonra enerji ve fonların büyük kısmı önce ülkeyi İsrail ile savaşa hazırlamak, savaştan sonra da savaşın yıkımlarını inşa etmek için harcanmıştır.

Ekonominin tamamına yakını devletin kontrolündedir. Devlet, ekonomide olan ağırlığı nedeniyle ekonomik planlamanın da kesin kontrolüne sahiptir. Bununla birlikte son yıllarda pazar ekonomisine yönelmiştir. Bu yönelime paralel olarak yabancı yatırımlarda artmaktadır.

Ülkenin tarım alanları çok yoğun bir biçimde kullanılmakta, yılda iki hatta bazen üç kez hasat yapılmaktadır. Aswan Barajının yapımı ekilebilir alanları arttırmıştır. Fakat yaşanan hızlı nüfus artışı tarımsal artı değerini engellemiştir.

1970'lerden bu yana ABD, Arap komşular ve Avrupa ülkelerinden milyarlarca dolar ekonomik yardım Mısır'a akmıştır. Ülkenin etkin olmayan devlet kontrolündeki endüstrisi, şişirilmiş kamu sektörü ve silahlanmaya harcanan paranın yüksekliği enflasyon, işsizlik, ticari açık ve ağır kamu borçlanmasıyla sonuçlanmıştır.

1990'lı yıllarda yapılan bir seri ekonomik ve mali reformla ekonomide pozitif düzelmeler yaşanmıştır. IMF ile bir seri anlaşma yapan Mısır, Körfez Savaşı koalisyonuna katılmasından sonra 1990'lı yıllarda makro-ekonomik performansını düzeltmiştir. 1990'lı yılların ortalarına doğru izlenen sağlam maliye ve para politikalarıyla enflasyon kontrol altına alınmış, bütçe açıkları indirilmiş, özelleştirme ve yeni iş yasası düzenlemeleriyle yabancı yatırımlar ve döviz rezervi artırılmıştır.

Nil nehri üzerindeki Aswan Barajının tamamlanmasıyla tarım ve ekoloji değişmiştir. Ekilebilir toprakların sınırlılığı ve Nil'e aşırı bağımlılık kaynakların aşırı kullanımına ve toplumsal baskıya neden olmaktadır. Hükümet ekonomiyi, ekonomik reformlarla, altyapı ve iletişime yaptığı yatırımlarla yeni yüzyıla hazırlamaya çalışmaktadır.

Mısır'da yatırımlar planlama yoluyla yapılmaktadır. Arz ve talep arasındaki denge kısmen pazar mekanizması, para ve maliye politikaları ile belirlenmektedir. Mısırda ekonominin planlanması 1952 yılında başlamıştır. İlk Beş Yıllık Plan 1960-65 dönemi için yapılmış, peşi sıra gelen bir dizi plan hiç uygulanmamıştır. 1982-86 yılları için yeniden planlama yapılmışsa da konulan ekonomik hedeflere ulaşamamıştır.

Mısırda, ilk sağlam mali sistem, 1880'li yıllarda Avrupalıların alacaklarını tahsil edebilmeleri amacıyla kurulmuştur. 1980 yılına kadar bütçe prosedürü karmaşık muhasebe sistemiyle birçok bütçe ve özel fonu içermektedir. Bu zamana kadar bütçe formatı ve mali yıl birkaç defa değişmiştir. Bütçe, silahlı kuvvetlerin desteklenmesi gibi özel amaçlı fonları da içermektedir.

Şiveş Kanalı gibi kamu sektörü şirketleri ve otoriteleri, genel mali yapıyla aktarmalar yoluyla ilgilenseler de kendilerine özgü bütçeleri vardır. Bütçeyi idare etmede öncelik Maliye Bakanlığı ve 1980'de kurulan Ulusal Yatırım Bankasıdır. Maliye Bakanlığı bütçeyi hazırlar, bütçe içi aktarmaları kontrol eder, yeni yatırımlardan ise Ulusal Yatırım Bankası sorumludur.

Devlet bütçesi merkezi ve yerel yönetimlerin bütçesini içerir. Merkezi hükümet bütçeyi kontrolde üstünlüğe sahiptir. Bütçenin gelirlerinde dolaylı vergilerin payı önemli yer tutmaktadır. Kişisel ve mülkiyet vergileri oldukça düşük bir miktar arz etmektedir.

Devletin ekonomi üzerindeki kontrolü, değişik mali ve idari mekanizmalarla güçlendirilmiştir. Bunların en önemlileri fiyat kontrolü, Mısır Poundunun diğer paralar karşısındaki değerinin kontrolü, kamu gelirlerinin toplanması, harcamaların dağılımı ve kalkınma planlarıdır. 1987 yılından sonra devletin bu alanlardaki kontrolü biraz gevşemiştir.

Mısır Anayasası ülkedeki maliye politikası için genel çerçeveyi çizmiştir. Anayasanın 23. maddesinde; ulusal ekonominin kalkınma planlarına uygun olarak organize edileceği belirtilmektedir. Kalkınma planları ayrıca ulusal gelirin artırılması, işsizliğin azaltılması, gelir dağılımının düzeltilmesi konusunda da hedefler koymaktadır. Madde 86 ve 115'e göre; ulusal bütçenin mali yılın bitiminden iki ay önce Halk Meclisine sunulması gerekmektedir. Anayasanın 38. maddesi ise vergilerin sosyal adalete uygun olmasını öngörmektedir.

Mısır'da gelir vergisi oranı % 40'tır. Endüstri dışı şirket karları % 40, endüstri ve ihracat faaliyetleri %32 oranında vergilendirilir. Vergi gelirlerinin 1997 GSMH içindeki oranı %17'dir.

Arap toplumu ve uluslararası topluluk 1990'lı yıllarda Mısırın dış borçlarının hafiflemesini sağlamıştır. Toplam borç 1990 yılında 34.7 milyar \$ iken 2000 yılına kadar 28.4 milyar \$'a düşmüştür.

Bankacılık sektörü; merkez bankası, büyük kamu sektörü bankası ve özel sektör bankalarıyla ortaklıklardan oluşmaktadır. Mısır Merkez Bankası 1960 yılında kurulmuştur ve özerk yapıya sahiptir. Merkez Bankası; banknot basar, altın rezervlerini kontrol eder, Mısır Poundunun stabilitesi sağlar ve hükümet borçlarını idare eder.

Maliye Bakanlığıyla Yatırım ve Serbest Bölgeler Genel Otoritesi, mali sektördeki iki önemli kuruluştur. Yatırım ve Serbest Bölgeler Genel Otoritesi 16 endüstri bölgesinin kalkınmasını üzerine almıştır. Ayrıca, yabancı yatırımcılara yerel ortak bulmaları ve toprak edinmeleri için yardımcı olur, yatırımcılara yapacağı yatırımlar konusunda yol gösterir.

Ayrıca, Mısır'da ekonomik tabanlı Mısır Ekonomik Çalışmalar Merkezi adında bir think-tank kuruluşu bulunmaktadır. 1992 yılında Mısır özel sektörünün katkısıyla kurulan bu merkez mali yönetimde önemli rol oynamaktadır. Merkez, politika oluşturanlara ve iş dünyasına yardımcı olarak ülkenin ekonomik gelişmesini sağlamaya çalışır.

Mısır Merkezi Denetim Bürosu ise mali kontrolden sorumludur. Son zamanlarda Başbakanlığa bağlı bir kurum haline gelmiştir. Aktif olarak mali açıklık ve kamu sektörünün özelleştirilmesi için çalışmaktadır.

Yedinci Bölüm Olağanüstü Hal Rejimi

Mısır Anayasasının 74. Maddesinde ulusal birliğin tehdidi, ülke güvenliğinin tehlikeye düşmesi ve devlet kurumlarının Anayasa ile kendilerine verilen görevleri yerine getirmelerinin engellenmesi durumlarında, Devlet Başkanının bu tehditlere karşı halka bilgi vererek gereken önlemleri alacağı ve söz konusu önlemlerin icrası içinde 60 günlük sürede referanduma gideceği yolunda hüküm bulunmaktadır.

Mısır olağanüstü hal rejimini, özellikle siyasi İslami akımlara karşı uzun süredir uygulamakta olup, uygulama süreleri üç yıllık periyotlarla uzatılmaktadır.

Sekizinci Bölüm

İç Güvenlik

I. TARİHİ GELİŞİM

Mısır polisi, Türk ve Fransız polis yapılanmalarının etkisiyle kurulmuş, İngiliz işgalinden sonra da Mısır Polisinde anglo_sakson güvenlik anlayışına uygun bazı reformlar gerçekleştirilmiştir. İngiliz işgalini takiben Mısır Krallığı kurulduğunda, polis neredeyse monarşinin özel gücü haline gelirken, giderek de merkezileşmiştir.

Polis güçleri tarafından da desteklenen 1952 ihtilalinden sonra bütün polis fonksiyonları İçişleri Bakanlığının yönetimine geçmiştir. Nasır işbaşına geçtikten sonra polisin muhalefeti ezme üzere devletin politik misyonunu gerçekleştirecek bir araç olarak kullanıldığı ve bu uygulama sonucunda halk arasında polise karşı bir antipati doğduğu görülmektedir.

Polisin iç güvenliğin sağlanmasında yeterli başarıyı gösterememesinin yanı sıra 1980'li yıllarda yükselen aşırı dinci akımların yarattığı olayları da engelleyememesi, askeri güçlerin sık sık müdahalesini gerektirdiğinden, 1977 yılında hükümet paramiliter karakterli Merkez Güvenlik Gücünü oluşturmuştur. Ancak, bu birimin kuruluşunda personel seçimine gereken özenin gösterilmeyince, sadece sert disipline dayanan ve yönetim açısından problem oluşturan bir iç güvenlik ünitesi ortaya çıkmıştır.

Nasır'la başlayan polis reformları Mübarek döneminde belirli sonuçlar vermiş, bu cümleden olmak üzere kamu düzeninin sağlanmasında kabul edilebilir düzeylere ulaşılırken, polis güçleri nitelik ve nicelik itibarıyla geliştirilmiştir.

II. İÇ GÜVENLİK KURULUŞLARI

Mısır iç güvenlik yapılanmasında, her ikisi de İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan ulusal polis ile paramiliter karakterli Merkez Güvenlik Gücü "CSF" mevcuttur. İç güvenlik sorumluluğu ilgili tüm alanları kapsayacak şekilde İçişleri Bakanına ait olup, iç güvenlik yönetimi Enver Sedat döneminde dört bakan yardımcısı arasında paylaştırılmıştır. İç güvenliğin polis güçlerince sağlanamayacak ölçüde bozulduğu durumlarda Merkez Güvenlik Gücüyle silahlı kuvvetler kullanılmaktadır.

Taşrada iç güvenlik sorumluluğu ise Devlet Başkanınca atanan vali ve polis müdürüne aittir. Daha alt taşra birimlerinde ise ilçe polis müdürleri iç güvenlik sorumluluğunu taşımaktadırlar.

Ulusal polis Mısır Anayasasının 184. Maddesinde düzenlenmiş olup, en üst polis amiri Devlet Başkanıdır ve polis yönetim açısından İçişleri Bakanına bağlıdır.

Sivil disiplin esaslarına tabi olan, ancak askeri rütbelere benzer rütbeler taşıyan polis teşkilatı; yasaları uygulamak, kamu düzen ve güvenliğini sağlamak, suçu önlemek ve suçluları yakalamak, suç delillerini toplayarak adli mekanizmayı desteklemek, yabancılar ve göçmenlerle ilgili işlemleri yürütmek, toplumsal olayları kontrol etmek, kaçakçılıkla ve organize suçlarla savaştık, trafiği düzenlemek, kamu tesislerini korumak ve karaborsacılığa engel olmak gibi çok sayıda göreve sahiptir.

Paramiliter Merkezi Güvenlik Gücü, yaklaşık 300.000 personele sahiptir. Bu birimin görevleri; kamu binaları, stratejik alanlar ve yabancı elçiliklerin korunmasıyla trafiğin ve kalabalıkların kontrolünde polise yardımcı olmaktır. Bu güç özellikle grev, öğrenci olayları ve aşırı akımların gösterilerinde kullanılmaktadır.

III. MISIR VE TERÖR

1.Terör Tehdidi:

Mısır, özellikle şeriatçı terör örgütlerinin yakın tehdidi altında bulunan bir ülkedir. 1980'den sonra yükselen terörist eylemler aralarında Devlet Başkanı Enver Sedat'ın da bulunduğu çok sayıda üst düzey yöneticinin katline neden olmuştur. Terör eylemleri, yakın yıllarda İslami terörün uluslararası düzeydeki genel çizgisini izleyerek Mısır hedefleriyle birlikte Amerikan ve diğer yabancı ülke hedeflerine ve turistlere yönelmiştir. Ülkede halen; İslami Cemaat (*Al-Gama'at Al-İslamiye*) Cihat (*Al-Jihad*), İslami Cihad, Yeni Cihad Grubu (İşgalin Öncüleri), Fethin Öncüleri (*Talaa'al-Fateh*) gibi çok sayıda İslami terör örgütü eylem koymakta, manevi lider olarak Şeyh Ömer Abdurrahman'ı benimseyen bu gruplar, çeşitli düzeylerde El Kaide örgütüyle ve aynı zamanda Yeni Cihad grubunun lideri olan Dr. Ayman Al Zawahiri ile de bağlantılı bulunmaktadır. Terör gruplarının tümünün ortak amacı ise Mısır'da mevcut düzeni sona erdirmek ve şeriat devleti kurmaktır.

2.Terörle Mücadele Yapılanması:

Mısır'ın terörle mücadele yapılanmasında asıl görev Ulusal Polisle Merkez Güvenlik Gücüne ait olmakla birlikte, bir taktik CT (*counter terrorism*) ünitesi de mevcuttur. Görev gücü 777 (*Task Force 777*) olarak bilinen bu güç, 1977 yılında Filistin terör örgütlerinin artan tehditleri sonucunda askeri personelden seçilen yaklaşık 50 elemanla oluşturulmuş, ancak hemen akabinde gerçekleştirdikleri iki operasyonda başarısız olmuşlardır. Kahire yakınlarında konuşlandığı bilinen Görev Gücü 777 günümüzde çeşitli batı ülkelerinin taktik CT birimleri tarafından eğitilerek göreve hazırlanmaktadır.

Kaynakça

- 1.The Europa World Year Book, Volume I, II, 2001 Europa Publication
- 2.<http://lcweb2.loc.gov>.
- 3.<http://mispath.net/law>
- 4.www.washlaw.edu
- 5.www.is.gov.eg.
- 6.www.precidency.gov.eg.
- 7.<http://www.infoplease.com>.

İspanya Yönetim Sistemi

Güngör Azim TUNA

Giriş

İspanya Krallığı, Avrupa'nın güneybatısında İber Yarımadasının beşte dördünden fazlasını işgal etmektedir. Akdeniz'deki Balerik Adaları, Atlas Okyanusundaki Kanarya Adaları ve Fas kıyısındaki birkaç küçük yerleşim yeri de ülke sınırlarına dahildir. İspanya, kuzeyde Fransa, batıya doğru Portekiz, doğuda Akdeniz ve güneyde Fas ile komşudur. Temel lisan İspanyolca olup, kuzeydoğuda yaygın olarak Katalanca, kuzeyde Bask dili ve kuzeybatıda Galiçya lisanı da konuşulur. Nüfusun büyük çoğunluğu Katoliktir.

Katı, otoriter ve oldukça merkeziyetçi bir rejimden, içinde bölgesel özerklikleri de barındıran çoğulcu, liberal parlamenter demokrasiye doğru İspanya'nın yaşamış olduğu dönüşüm, XX. yüzyılın en göze çarpan siyasal gelişmelerinden biri olarak karşımızda durmaktadır. Bunun; herhangi bir iç savaş ya da kargaşa yaşanmadan, kötü ekonomik koşullar altında gerçekleştirilebilmesi ise daha büyük bir başarıdır. Bu tecrübeye başta devlet başkanı konumunda olan Kral ve seçilmiş elitin özverili ve azimli çaba ve katkılarının yanı sıra, İspanyol halkının demokrasiye olan bağlılık ve reformlara olan desteğini zikretmek gerekir.

Şüphesiz, her ulusun ve devletin, bulunduğu coğrafya ve tarihsel tecrübelerinin farklı olması dolayısıyla, sahip olduğu yönetim sistemi de farklılıklar gösterebilmektedir. Bu çalışmada İspanya yönetim sistemi, tarihsel gelişimiyle, anayasal ve yasal kurum ve kurallarıyla, etnik yapı farklılıklarıyla ve özerk yönetimleriyle, yaşadığı ve çağımızın en önemli sorunlarından biri olan terörizm olgusuyla, kısaca birçok yönüyle verilmeye çalışılmaktadır.

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

İspanya'nın ulusal tarihi MS V.yüzyıla, önceleri Romalıların bir piskoposluk bölgesi olan Hispania'da Vizigotların bir Germen Devleti kurmalarına kadar gider. Orta Çağdaki bir dönemi kapsayan iç siyasal karışıklıkların dışında İspanya, Avrupa'daki en eski ulus-devletlerden biridir. Halihazırdaki sınırlarını Aragon'lu Ferdinand ve Castile'li İsabella döneminde elde etmiş ve birliğini o dönemde sağlamıştır. XVI. ve XVII. yüzyıl boyunca, Portekiz de İberya federasyonunun bir parçası olmuştur.

XVI.yüzyılda İspanya, en önde gelen Avrupa gücüydü ve XVIII.yüzyıla kadar Avrupa'nın işleriyle çok yakından ilgiliydi. İspanya kralları, Avrupa'ya dağılmış olan bir çok vilayette hüküm sürdüler. İspanya İmparatorluğu küreseldi ve İspanyol kültürü özellikle Amerika kıtasında o kadar yayılmacıydı ki, İspanyolca bugün bile İspanya dışındaki 200 milyondan fazla insanın ana dilidir.

Bitmek bilmeyen siyasal istikrarsızlıklar, ordunun siyasete müdahil olması, kamu düzeninin sık sık bozulması ve baskıcı hükümetler dönemi çağdaş İspanyol tarihine damgasını vurmuştur. XIX.yüzyılda İspanya, İngiltere ve Fransa'dan farklı olmayan bir parlamento hükümeti için anayasal bir çerçeveye sahipti, fakat İspanyol toplumunun sosyal, ekonomik ve ideolojik vurgularını yaşatacak kurumları geliştirmekten acizdi.

İspanyol Sivil Savaşı (1936-1939), geniş bir ölçekte ve periyodik olarak nesiller boyu sürmüş olan keskin çatışmaların bir özeti şeklindedir ve 500.000 kişinin canına mal olmuştur. Roma Katolik Kilisesi, sınıf farklılıkları ve Bask ve Katalan milliyetçilerinin bölgesel özerklik mücadeleleri ekseninde oluşan bu çatışmalar, 1939-1975 yılları arasındaki otoriter dönemin lideri Franko ile beraber bastırılmış, fakat tamamen yok edilememiştir. Franko rejiminin sone ermesinden itibaren, bu çatışmalar yeniden artan reform talepleri şeklinde alevlenmiş, terörist şiddet olaylarının tırmanması ülkenin istikrarını tehdit etmeye başlamıştır.

1936-39 Sivil Savaşından galip çıkan General Franko liderliğindeki milliyetçi güçler, istikrarı sağlayıp otoriter bir yönetim kurdular. Haklar ve özgürlükler sınırlandırıldı, muhalefet şiddetle bastırıldı. 1942'de Franko, eski yasama organını (*Cortes*) sınırlı yetkilerle tekrar hayata geçirdi. II.Dünya Savaşında İspanya'yı tarafsız konumda tutan Franko, 1931'de kaldırılan monarşinin kendi ölümünden ya da emekliliğinden sonra yeniden hayata geçirileceğini 1947'de duyurdu. Temmuz 1969'da Prens Juan Carlos'un (en son monark olan Kral XIII. Alfonso'nun torunu) kendisinden sonra devletin başına geçeceğini belirledi. Haziran 1973'te Bakanlar Kurulunun başkanlığı görevini daha sonra ayrılıkçı Bask örgütü ETA tarafından öldürülecek olan Amiral Luis Carrero Blanco'ya devretti.

Frankonun ölümünden sonra Prens Juan Carlos'un Kral olmasıyla, İspanya'da demokratizasyon hareketlerinin başlayacağı yönünde fazla bir gösterge olmamakla birlikte, Kral ve onun dönemindeki başbakan Adolfo Suarez Gonzalez, üç yıl içerisinde bir diktatörlük rejimini, şiddet dışı yollarla çoğulcu, parlamenter demokrasiye dönüştürmeyi başardılar. Bu başarı, İspanya'nın tarihsel bölünmüşlüğünün iyileştirilmesi sürecinin de başlamasını mümkün kılmıştır.

Demokrasiye doğru bu barışçıl dönüşümün başarısını, genç Kral'ın demokrasiye olan bağlılığına ve onun başbakanının mevcut siyasal oluşum içerisinde gerekli reformları gerçekleştirmedeki manevra kabiliyetine atfetmek yerinde olacaktır. Şubat 1981'deki başarısız bir darbe denemesi ve Ekim 1982'de

iktidarın bir partiden diğerine barışçıl bir şekilde devredilmesi demokratik ilkelerin İspanyol toplumunda kökleşmeye başladığının bir göstergesiydi.

II. Dünya Savaşının hemen sonrasında Batı Avrupa yönetimleri, otoriter bir rejimle işbirliğini reddettiler ve İspanya'yı, bölgenin politik, ekonomik ve savunma örgütlenmelerinin dışında bıraktılar. Ancak, Soğuk Savaşın başlamasıyla birlikte Batı Avrupa'nın savunmasında İspanya'nın stratejik önemi, diğer politik mülahazaların önüne geçti ve Franko rejimine olan ambargo sona erdi. İlk defa 1953'te müzakere edilen karşılıklı anlaşmalar, A.B.D.'nin Batı Avrupa'nın savunması için İspanya'da bir dizi hava ve deniz üssü kurmasına müsaade ediyordu. İspanya, 1955'te BM üyesi oldu ve 1982'de NATO'ya katıldı.

Yakın Tarihteki Siyasal Gelişmeler ve Terörizm

Kasım 1975'te Franko öldü, Kral Juan Carlos devletin başına geçti. Daha liberal bir Bakanlar Kurulu oluşturuldu. 1976'da politik faaliyeti sınırlayan engeller kaldırıldı, fakat reformların yavaş ilerlemesi geniş çaplı gösterilere yol açtı. Bunun üzerine reformlar hızlandırıldı. Başbakanlığa Adolfo Suarez Gonzalez atandı. Politik reformlar arasında iki kademeli bir parlamento vardı. 1977 parlamento seçimlerine birçok yeni türemiş siyasal partinin katılması ve parlamentoda temsil edilebilmesi imkanı sağlandı. Bu seçimlerde Başbakanın başında bulunduğu Demokratik Merkez Birlik adlı koalisyon çoğunluğu elde etti. 1978'de yeni bir anayasa referanduma sunulurken kabul edildi ve Kral tarafından onaylandı. Anayasa, İspanya'nın, siyasi partilerin özgür olduğu, çeşitli milliyet ve bölgelerin özerkliğinin garanti altına alındığı parlamenter bir monarşi olduğunu zikreliyordu. Mart 1979'daki genel seçimlerde meclisteki sandalye sayıları fazla değişmedi. 1980'de Bask ve Katalan özerk parlamentoları oluştu. Bu bölgesel seçimlerde Demokratik Merkez Koalisyonu, bölge partileri karşısında ağır yenilgiye uğradı. Başbakan Suarez, artan koalisyon içi muhalefet sonucu istifa etti ve Başbakan Yardımcısı Leopoldo Calvo Sotelo onun yerini aldı.

Şubat 1981'de bir grup sivil muhafız, Yarbay Antonio Tejero Molina liderliğinde darbe girişiminde bulundular. Parlamenti basıp 350 parlamenter ve bakanları rehin aldılar. Kral Juan Carlos, diğer komutanların bağlılığını güvence altına aldı ve darbe girişimi başarısız oldu. Daha sonra otuzdan fazla subay yargılandı ve ağır hapis cezalarına çarptırıldı. Başbakan Calvo Sotelo yeni bir kabine oluşturdu. Kendi döneminde İspanya'nın NATO'ya girmesi kararını aldı.

Ekim 1982'deki seçimlerde zafer kazanan Sosyalist İşçi Partisi (PSOE), Felipe Gonzalez liderliğinde Sivil Savaştan beri ilk defa olmak üzere tek parti hükümetini kurdu. Seçmen katılımı da 1979'da % 68'in altındayken 1982'de % 80'e ulaştı. Bu da demokratik sürece vatandaşların onayı olarak algılandı. Sosyalist İşçi Partisi oyların % 43'ünü aldı. Sosyalistlerin bu başarısında, halkın beklentisi olan gecikmiş köklü ekonomik ve sosyal reformların yapılacağı beklentisi de vardı. Siyasal ve anayasal meselelerle daha fazla uğraştıkları için geçmiş hükümetler bu konularla etkin bir şekilde ilgilenememişlerdi.

PSOE Hükümetinin uyguladığı ekonomik reform politikaları ideolojik olmaktan çok pragmatikti. Sanayinin millileştirilmesi, gelir dağılımının yeniden düzenlenmesi veya ekonomiye yoğun devlet müdahalesi gibi geleneksel sosyalist politikalar takip etmedi. Daha çok enflasyonu düşürmek, üretimi artırmak yönünde bir ekonomik istikrar programı uyguladı.

Kamuda personel azaltılmasına gidildi. Bu da kısa vadede işsizlik sorununu artırdı. Hükümet, sendikalardan büyük eleştiri alırken ticaret ve finans sektörlerinden destek gördü. Uygulanan politikalar sonucu enflasyon düştü, ekonomik büyüme arttı ama işsizlik sorunu azalmadı.

Hükümetin uğraştığı problemlerden biri de Bask terörüyüdü. Her ne kadar demokratikleşmeyle birlikte ülkede yaşayan topluluklara belli ölçüde özerklik verilse de Bask ve Katalan Bölgelerinde hoşnutsuzluk vardı. Şiddet olayları arttıkça İspanya'daki demokratik yaşam da tehlikeye giriyor, birileri kamu düzeninin sağlanması için yönetime müdahale edilmesi fikrini empoze ediyorlardı. Terörist faaliyetleri kontrol altına alıp orduyu yatıştırmak için Sosyalist hükümet, katı anti-terörist yasalar çıkarttı ve halk desteği de aldı. Ancak şiddet yine devam ediyordu. 1984'de ETA ile özdeşleştirilen siyasal parti Herri Batasuna'nun (Halkın Birliği) bölgesel ve ulusal parlamentolarda temsilinin yasaklanması kararı, Yüksek Mahkeme tarafından bozuldu.

Hükümet, Avrupa Topluluğu üyeliği, hem ekonomik yönden avantajlar getireceğinden, hem de ülkenin başarılı bir şekilde demokrasiye geçişinin uluslararası planda tescilli anlamına geleceğinden topluluğa

girmek için de yoğun çaba sarfetti. Fransa ilk başlarda karşı çıkırsa da 1985'te giriş anlaşması imzalandı ve 1 Ocak 1986'da İspanya resmen topluluğa katıldı.

İktidara gelmeden İspanya'nın NATO üyeliğine karşı çıkan sosyalistler, sonradan fikirlerini değiştirdiler ve NATO üyeliğinin bazı yönlerden ülkenin çıkarına olacağını değerlendirdiler.

1986 Haziranında yapılan erken genel seçimlerde PSOE yine iktidar oldu. 350 sandalyenin 184'ünü alırken, Muhafazakar Cephe ise 105 sandalye kazandı. Bu seçimin bir özelliği, merkez oyların yeniden ortaya çıkmasıydı. Ancak Hükümet uyguladığı politikalarla özellikle sendikalardan tepki almaya devam etti. 1987'de PSOE sıralarında oturan iki eski sendika lideri parlamenter istifa ettiler. 1988 boyunca da Sosyalist Sendikalar Birliği (UGT) ve diğer solcu sendikalar yeni protesto kampanyaları sürdürdüler. Ücretlerinin düşüklüğünden yakınan öğretmenler, kamu görevlileri, madenciler, çiftçiler, ulaştırma, sağlık ve sanayi sektörlerindeki işçiler de bu protesto ve grev kampanyalarına aralıklı olarak katıldılar. Aralık 1988'de sekiz milyon işçinin katıldığı bir genel grev yapıldı. Bütün İspanya genelinde yoğun protesto yürüyüşleri ve grevler bunu takip etti. Artan huzursuzlukla birlikte Bask terörizmi de tırmanmaya başladı, birçok masum sivil bombalama olaylarında hayatını kaybetti. 1987'de yapılan yerel ve bölgesel seçimlerde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde Sosyalist hükümetin önceki desteğinin iyice azaldığı görüldü.

1987 Kasımında belli başlı siyasi partiler aralarında bir anti-terörist pakt imzaladılar, barışçıl yoldan Bask Bölgesindeki çatışma nedenlerinin çözülmesi için çaba gösterdiler. Şiddetin her türlüünü kınadılar, ETA'yı silahlarını bırakıp demokratik kanalları kullanmaya davet ettiler.

1989'da yapılan seçimler sonucu 175 sandalye kazanan PSOE, Bask Milliyetçi Partisi (PNV) ve (CDS) Katalan Partisiyle son anda taktik bir birleşme gerçekleştirerek çoğunluğu sağladı. Muhalefette 107 sandalye kazanan ve Hristiyan Demokratlar ile Liberal Partinin de katıldığı (PP) Halk Partisi vardı.

1991 Mart ayında Hükümette yoğun bir yeniden yapılanma yaşandı. Mayıs 91'de ülke çapında yerel ve bölgesel seçimler yapıldı. En çok desteği alan parti konumunda olmasına rağmen PSOE, belli başlı büyük kentlerde kontrolü kaybetti. Haziran 1993'teki genel seçimlerde de PSOE'nin, Kongredeki mutlak çoğunluğunu sona erdi. Sandalye sayısı 159'a düşerken, PP temsil oranını 141'e çıkardı. Diğer sandalye sahibi partilerle anlaşamayan PSOE azınlık hükümeti kurdu. Avrupa Parlamentosu Haziran 1994 seçimlerinde de PP, 64 sandalyenin 28'ini alırken, PSOE DE 22 milletvekilliği kazanabildi.

Mayıs 1995'teki yerel ve bölgesel seçimlerde alınan ağır yenilgiler ve ciddi bazı skandallara rağmen Başbakan Gonzalez istifa etmesi yönündeki telkinlere kulak asmadı, ancak 1996 başında erken genel seçimlerin yapılacağını ilan etti.

Bu sıralarda PSOE ve dolayısıyla Başbakan Gonzalez, Başbakan Yardımcısı ve Savunma Bakanı Serra, eski İçişleri Bakanı ve diğer PSOE yetkilileri, ETA'yla mücadele için kurulan bir kontr-gerilla örgütlenmesinin (GAL) içinde olmak ve bunu finanse etmekle suçlanıyorlardı.

3 Mart 1996'da yapılan erken seçimlere katılım oranı % 78'di. Kongre seçimlerinde PP-156, PSOE-141 sandalye kazandı. Senatoda 256 sandalyenin 132'sini PP aldı. Kral, hükümeti kurma görevini Jose Mario Aznar'a verdi. PP, CIU ile anlaşarak hükümeti kurdu. Yeni yönetim de bütçe açığını kapatmak için sıkı tedbirlere başvurup, ücretleri dondurunca yoğun protestolar yine başladı.

Mart 2000'deki genel seçimlerde işsizlik oranını düşürmeyi başaran iktidardaki parti yüksek performans gösterdi. PP, Kongredeki 350 sandalyenin 183'ünü kazanırken, Senato'daki temsil sayısını da artırdı. PSOE gerilemeye devam etti.

1980'de Bask ve Katalonya'da özerk parlamentolar oluşturuldu. 1981'de Galiçya, 1982'de Andalusia parlamentoları kuruldu ve seçimleri yapıldı. Geriye kalan 13 özerk bölgenin parlamentoları Mayıs 1983'te yapılan seçimler sonucunda oluşturuldu. Haziran 1999'daki bölge parlamentoları seçiminde PP, dokuz bölgenin kontrolünü ele geçirdi. Mayıs 2001'de Bask'ta yapılan seçimlerde Bask Milliyetçi Partisi (PNV) önderliğinde bir koalisyon oluştu. 2001'de özerk topluluklar arası işbirliğinin geliştirilmesi yönünde politika önerileri kabul edildi, toplantılar, konferanslar yapıldı. Özerk topluluk başkanları da artık Senato içinde yer alacaklardı.

Bu arada Bask bölgesinde ETA'nın yürüttüğü terörist faaliyet devam ediyordu. 1978-92 arasında ETA'ya mal edilen toplam 711 cinayet gerçekleşti. Halkın kalabalık olduğu yerlerde gerçekleştirilen ve

birçok masum sivilin öldüğü bombalama olayları halkın tepkisine yol açtı. Madrid’de 1986 Temmuzunda jandarma mensuplarını taşıyan bir otobüsün bombalama olayında 13 görevli ölmesine rağmen, merkezi hükümet daha önce başlattığı eski ETA mensuplarına yönelik sosyal entegrasyon teklifini sürdürdü. Haziran 1987’de Barcelona’da bir süpermarketin altına konulan bombanın patlamasında 21 kişinin ölmesi ve 45 kişinin yaralanması ETA’nın en çok ses getiren eylemiydi ve ETA’nın legal kanadı olarak bilinen Herri Batasuna Partisi de ilk defa bu eylemi kınadı. Bu arada Fransa ve Cezayir yetkilileriyle ilişkiler güçlendirildi. Fransa, birçok ETA mensubunu tutukladı. Ocak 1988’de 6 Bask Partisi (HB hariç) bir araya gelerek deklarasyon yayınladılar ve bölgenin geleceğinin belirlenmesinde terörizmin bir araç olamayacağını belirttiler.

ETA 1989 Ocak’ta daha önce kesilen müzakerelerin yeniden açıldığını deklare etti. Hükümet ve ETA temsilcileri arasında Cezayir’de gizli görüşmeler yapıldı. Nisan 1989’da barış görüşmeleri sekteye uğradı ve örgüt, güvenlik kuvvetleri ve sivillere yönelik şiddet eylemlerine devam etti. Şubat 1990’da Bask halkının kendi kaderini tayin hakkını ilan eden bir karar Bask Parlamentosunda kabul edildi. Kasım 1989’da Madrid’de bir grup Basklı politikacıya bir lokantada yapılan silahlı saldırıda bir HB milletvekili öldürüldü, bir diğeri de ağır yaralandı. Saldırının kontr-gerilla (GAL) tarafından yapıldığı iddia edildi. Temmuz 1990’da bu olayla ilgili aralarında bir polis memurunun da bulunduğu yedi kişi tutuklandı.

ETA’nın eylemleri devam ettikçe, güvenlik birimlerinin yoğun çabaları ile birçok ETA mensubu ele geçirildi. 1992 ortalarıyla 1993 başları arasında 500’den fazla şüpheli tutuklandı. Temmuz 1992’de ETA’nın ateşkes teklifi Hükümet tarafından geri çevrildi. Hükümet artık şiddetin sürekli olarak sona erdirilmesinin kabulünü istiyordu.

Bask halkı da ETA’nın eylemlerine olan tepkisini, seçimlerdeki tavrıyla iyice göstermeye başlamıştı. Genel seçimde daha önce Kongrede dört sandalyesi bulunan HB’nin sandalye sayısı ikiye düştü. Ağustos 1993’te Bask bölgesinde barış yanlılarıyla ETA sempatanları arasında çatışmalar yaşandı. Saldırı ve tutuklamalar 1994 boyunca da devam etti. Ekim 94’te Bask parlamento seçimlerinde HB’ye olan halk desteğinin azalmaya devam ettiği görüldü.

Bu anda hem Bask bölgesinde, hem de Fransa’da ETA ileri gelenleri yakalanmaya ve tutuklanmaya devam ediyordu. Ocak 1995’te Basklı bir parlamenter ETA tarafından öldürülünce halk, protesto için sokaklara döküldü. Seri tutuklamalar bunu takip etti. Nisan’da o zaman muhalefette olan PP’nin lideri Aznar, araç bombalama teşebbüsünden kıl payı kurtuldu, 19 kişi yaralandı. ETA, Bask bölgesine tam bağımsızlık verilmezse eylemlerinin süreceği konusunda uyarıyordu.

Ağustos 1995’te Fransız otoritelerinin de yardımıyla Kral Juan Carlos’a yönelik bir suikast planı ortaya çıkarıldı, 18 şüpheli tutuklandı. Şubat 1996’da Basklı bir sosyalist lider ile eski Anayasa Mahkemesi Başkanının öldürülmesi toplumsal tepkiye neden oldu, Madrid’de Başbakanın da aralarında bulunduğu bir milyon kişi yürüdü. Daha sonraları ETA’ya olan bu tepki büyüdü. İlimli Bask partileri de bu anti-terörist kampanyada Hükümetin yanında yer aldılar.

1998’de ETA, PP’nin yerel meclis üyelerine yönelik saldırılara devam etti. Ekim ayında yapılan Bask seçimlerinde PNV-Bask Milliyetçi Partisi, yeniden en büyük desteği aldı, PP ikinci büyük parti oldu.

28 Kasım 99’da ETA, ondört aydır süren ateşkesin sona erdiğini ilan etti ve eylemlerini sürdürdü. Binlerce Basklı yollara döküldü ve barışın devamını istedi. Mayıs 2000’de İspanyol ve Fransız hükümetleri, terörizmle mücadelede işbirliğini artırma yönünde kararlı olduklarını açıkladılar. 2001 yılında yapılan Bask seçimlerinde PNV/EA ortaklığı yine en fazla sandalyeyi kazandı.

Bu arada Katalan ve Galiçya’da milliyetçi gruplar da terörist faaliyetler içindeydiler.

İkinci Bölüm

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

I. DEVLET-ÖZERK TOPLULUK İLİŞKİLERİ

İspanya Anayasası federal bir devlet yaratmamıştır. Ancak, federal devlete benzer şekilde bölge ve özerk topluluk devletleri mevcuttur. Aradaki fark; özerk toplulukların kendi anayasalarını çıkaramamalarıdır. Ulusal meclis, her özerk birimin temsilcileriyle işbirliği içinde, Anayasanın 143-144 ve 151. maddelerine göre özerklik statülerini onaylamaktadır. Bu gelişmenin kritik noktası, reformun hem ulusal meclis ve hem de özerk topluluk meclisince benimsenmesi zorunluluğudur.

İspanya’da iki tip özerk topluluk bulunduğu belirtilmelidir. Bunlardan ilki başlangıçta daha az yetkiye sahip kılınanlar, ikincisi ise daha başlangıçta yetkilerinin tümüyle donatılanlardır. Ancak, her özerk toplulukta meclis ve hükümet bulunmaktadır.

Anayasanın 148. ve 149. maddeleri yetkileri; devlete özgü yetki, özerk topluluklara özgü yetki, yasama yetkisinin devlette, geliştirici yasaları çıkarma yetkisinin özerk toplulukta bulunması ve temel yasama yetkisinin devlette olması, geliştirici yasaları çıkarma yetkisinin özerk toplulukta bulunması şeklinde dörde ayırmıştır.

II. SİYASAL KÜLTÜR, VATANDAŞ VE YÖNETSEL SİSTEM İLİŞKİSİ

Kara Avrupasının yönetime bakışı düzenleyici şekildedir ve sadece yayımlanmış düzenlemeler, uygulanma imkanına ve yasal karaktere sahip oldukları için iktidarın gerçek enstrümanları; resmi gazeteler, gazeteler ve bültenlerdir. İspanya’da 52 resmi il yayını, 17 resmi bölge yayını, bir devlet bülteni ve bazı şehirlerin kendi düzenlemelerini yayınladıkları yayın organları vardır. Resmi görevliler bu yayınları, kendi iç kurallarının yürürlüğe konması için kullanmaktadırlar. Organizasyon yapısıyla ilgili iç kurallar bunun için kanun hükmündedirler ve resmi gücün korunması ve geliştirilmesine imkan sağlarlar (Karapınar, 2003, s.220).

Yakın sayılabilecek bir tarihe kadar, on yıllarca otoriter bir rejimle yönetilmiş bir ülkede yönetim mekanizmasını elinde bulduran elit tabaka tarafından demokrasinin “her ne kadar geniş halk kesimlerince büyük oranda arzulansa da” bütün kurum ve kurallarıyla hazmı ve kabulü biraz zaman almaktadır. Değişime karşı çıkan, Franko döneminden kalma idareciler mevcuttur. Burada asıl sorun, halkın yönetime katılma ve hesap sorabilme oranının düşük olmasıdır. İspanyolların, yaşadıkları toplumun içine karışmadıkları, işbirliğinden kaçındıkları, takım çalışması ruhuna sahip olmadıkları bu özelliklerin olmayışının İspanyol gelişiminin yavaş olmasının belirleyici bir faktörünü oluşturduğu ifade edilmektedir. İspanyol anlayışına göre, otorite, hiyerarşik olarak en üstte olandadır ve buna sahip olan kimse kendi meşruluğunu, kişilere otoritesini baskı yoluyla kabul ettirerek sağlar.(Karapınar, s.217)

İspanya’nın özerk topluluklardan oluşması nedeniyle, haliyle merkez ve bölgeler arasında bir güç mücadelesi de yaşanmaktadır. Özellikle bazı bölgeler, tarihten gelen daha önce sahip oldukları ayrıcalıklı statülerden dolayı daha fazla özerklik ve yetki talep etmektedirler. Bu da kendilerini bir ‘İspanyol Ulusu’ şemsiyesi altında tanımlamaktan çok, yaşadıkları bölge ile tanımlama eğiliminde olan insanların bir hayli fazla olduğu bir toplumda, merkezi elinde bulunduranlar açısından, ulusun ve devletin birliğinin ve bütünlüğünün bozulabileceği endişesi yaratmaktadır.

III. HÜKÜMET POLİTİKALARI

Franko döneminde, ülkenin entegrasyonu, homojen ve tek tip bir toplum oluşturulması için, kültürel, etnik ve farklı diller konuşan azınlıklara yönelik baskı politikaları uygulandı. 1975'e kadar İspanya'nın etnik azınlıklara yönelik politikası, bölgesel kültürleri ve dilleri muhafaza edecek özel sektör inisiyatiflerine müsaade eden bir liberal demokrat çerçeveye sahip komşusu Fransa'dan çok daha merkezîyetçi ve tekbiçimseldi.

Demokratik restorasyon döneminde yönetim, kültürel ve etnik farklılıklara çok daha toleranslı yaklaştı. 1978 Anayasasının 2. maddesi şu şekildedir: "Anayasa, İspanyol ulusunun ayrılmaz birliğine, ülkenin bütün İspanyolların ortak ve bölünmez anavatanı olduğu esasına dayanır; İspanyol ulusunu oluşturan milliyetlerin ve bölgelerin özerkliğini ve bunlar arasındaki dayanışmayı tanır ve güvence altına alır." Ancak Anayasa, "özerklik" kavramının tanımını hiç yapmaz. Onun yerine Anayasa; İspanyolca'nın (Castilian) ülke genelinde resmi dil olduğu belirtirken, diğer dillerin de kendi özerk topluluklarında ikinci resmi dil olarak birlikte kullanılabilceğini kabul eder. 1988'e kadar beş lisan bu kapsama alınmıştır: Katalan, Galiçya, Euskera (Bask lisanı), Valencia ve Majorca dilleri.

Devletin bakış açısından, Bask, Katalan ve Galiçya halkı, daha büyük ve kapsayıcı olan İspanyol ulusunun içinde yer alan milliyetlerdi. Sadece bir ulus vardı ve başkenti Madrid'di; etnik azınlıkların kendilerine yönelik olarak "ulus" tabirini kullanmaları yasaktı. Ancak, Bask ya da Katalan milliyetçisi için de, İspanyol ulusu diye bir şey yoktu, sadece kendilerinin de içinde olduğu bir dizi etnik milletlerden oluşan bir İspanyol Devleti vardı.

Şu noktayı belirtmek gerekir: Zaman içerisinde İspanya'daki etnik azınlıklarda var olan etnik-milliyetçi duyarlılık büyük oranda değişime uğramıştır. Başka bir deyişle, Baskların ya da Katalanların tümü kendilerini sadece Bask ya da Katalan olarak nitelendirmemektedirler. Kendi anavatanlarına olan bağlılıkları ve kendilerini tanımlamaları farklı biçimde olmaktadır.

Etnik kimliğin bu değişik varyasyonları başlıca iki etkene bağlıdır: Birincisi, İspanya'nın diğer bölgelerinden o bölgeye farklı etnik yapıya sahip insanların göçü; ikincisi de, İspanyolca dışındaki etnik diller üzerinde sanayileşmenin, modernleşmenin ve kentleşmenin oluşturduğu etki. On yıllarca devam eden bu göçün sonunda Bask ve Katalan Bölgelerinde yerli halkın genel nüfus içindeki oranı azalma gösterdi. İşçi sınıfının yoğun olduğu büyük kentlerde ve bölgelerde göçmenler yer yer çoğunluk durumundaydılar. Katalan dilinin öğrenilmesi, İspanyolcaya yakın olduğu için kolaydı ama Bask dili (Euskera), Avrupa dilleri grubunun dışında yer aldığı için öğrenenlerin sayısı da azdı.

Bu nedenlerden dolayı, Bask, Galiçya ve Katalan özerk bölge yönetimleri, kendi dillerini koruma politikalarına en üst düzeyde önem verdiler. Bu bölgelerde yerel diller, İspanyolca yanında resmi dil olarak ilan edildi ve bölge sakinleri kendi yönetimleri ile olan mahkeme, polis gibi resmi işlerinde kendi dillerinde iletişim kurabilme fırsatı elde ettiler. Duruşmalar iki dilde yürütülmeye başlandı. Bölge hükümetleri, ana dilde eğitim veren okulları finanse ettiler; ana dilde yayın yapan radyo ve televizyonları desteklediler.

1990'lara gelindiğinde uygulanan bu politikaların yerel dilleri koruyup yerleştirmede başarılı olduğunu söylemek kolay değildir. Katalan dili için alınan tedbirlerin faydasının olduğu, nüfusun önemli bir kısmınca bu dilin kullanıldığı, ancak Bask ve Galiçya dillerinin kent nüfusunun çok küçük bir kısmınca konuşulduğu ve gelecek nesillerde bu oranların daha da düşebileceği ifade edilmektedir.

Üçüncü Bölüm Anayasal Yapı

1978 Anayasası, Franko rejiminin siyasal sistemini sona erdirerek İspanya’da hukuka dayanan demokratik bir devlet oluşturdu. Yeniden bir anayasa yazmak yoğun müzakere ve tartışmalar gerektiren, zor ve yorucu bir işti ve İspanya’nın bu konuda pek parlak bir geçmişi de yoktu. Bu yüzden Anayasayı yapanlar, bütün siyasal güçlerin kabul edebileceği bir metin hazırlamak için yoğun gayret gösterdiler.

Temmuz 1977’de yeni seçilen Kongre üyeleri arasından 36 parlamenterin oluşturduğu “Anayasal İşler Komisyonu” kuruldu. Daha sonra belli başlı siyasi parti temsilcilerinden oluşan yedi kişilik bir alt komite bir araya geldi ve bunlar yeni anayasayı Aralık ayına kadar hazırlayıp Komisyona sundular. Daha sonra 1000’den fazla değişiklik teklifi verildi. Özellikle Katolik Kilisesi, eğitim, lokavt ve bölgesel özerklik gibi konularda anlaşmazlıklar bir süre devam etti. Üzerinde anlaşmaya varılan taslak doküman Temmuz 1978’de Kongrenin önüne geldi ve fazla muhalefet olmadan da kabul edildi. Bask Milliyetçi Partisi (PNV) temsilcileri, bölgesel özerklik konusunda yeterli hükümler olmadığı için oylamaya katılmadılar. Taslak Anayasa daha sonra Senato’ya gitti ve 1000’in üzerinde değişiklik teklifi de burada verildi. Başka bir Anayasa Komisyonunca gözden geçirilen taslak, Eylül sonunda Senato’da müzakere edilerek oylandı ve kabul edildi. 31 Ekim 1978’de her iki meclis büyük bir çoğunlukla yeni anayasayı onayladı ve 6 Aralık’ta anayasa halkoyuna sunuldu. Toplam seçmenlerin % 67.7’sinin sandık başına gittiği oylamada, % 87.8 oyla anayasa kabul edildi ve 27 Aralık’ta da Kral tarafından imzalanarak yürürlüğe girdi.

1978 Anayasası, uzun ve karmaşık bir görüntü sergilemektedir. Bu da hazırlayanların bir uzlaşma politikası oluşturmak ve dogmatizmden kaçınmak için sarf ettikleri gayretin bir ürünüdür. Ancak Anayasada kullanılan muğlak dil ve çelişkili hükümler daha sonraları zaman zaman farklı yorumlamalara ve sorunlara neden olmuştur.

1978 Anayasasında, bireysel özgürlükler; sendika kurma, onlara katılma ya da katılmama ve grev yapma hakkı tanıyan hükümlerle daha da güçlendirilmiştir. Anayasaya göre devlet, cinsiyet ayrımı gözetmeden bireysel ve ailevi ihtiyaçları karşılamak için yeterli ödemede bulunacaktır. Aynı zamanda yaşlılar için yeterli miktarda emekli maaşı, özürlülerin korunması, ihtiyaç sahipleri için konut ihtiyacının karşılanması garanti altına alınmakta; insan sağlığı ve refahının korunması ve bu konudaki teşkilatın kurulması da asli bir görev olarak Devlete yüklenmektedir.

Anayasa, sözü geçen hak ve özgürlüklerin korunmasının bütün kamu otoriteleri açısından bağlayıcı olduğunu ilan etmektedir. Ancak 55. madde, bu hak ve özgürlüklerin kullanımının bazı çok önemli durumlarda durdurulabileceğini de belirtmektedir.

Anayasanın en uzun bölümü, ırk, din, cinsiyet farkı gözetilmeksizin bütün vatandaşların sahip olduğu temel sivil, siyasal ve sosyo-ekonomik hakları açıklamaktadır. Vatandaşlar, kanunsuz tutuklanma, arama, yakalama ve diğer özel hayata müdahalelere karşı korunurlar. Suç isnadı ile karşılaştıklarında da suçlu oldukları kanıtlanana kadar suçsuz kabul edilirler. Yasal bir hakim, avukat ve gecikmeksizin kamuya açık bir duruşmada yargılanma hakkına sahiptirler. Anayasa, din, toplanma ve dernek kurma özgürlüklerini garanti altına almakta ve vatandaşların bireysel ya da toplu olarak hükümete yazılı müracaatta bulunabilmesini öngörmektedir.

Anayasa, İspanya'nın siyasal tarihinde çok önemli roller üstlenmiş olan iki kurum; Katolik Kilisesi ve Silahlı Kuvvetlerle ilgili de önemli hükümler içermektedir. Anayasayı hazırlayanlar, bir taraftan bu güçlü tarihsel kurumların etkisini azaltmayı planlarken, diğer taraftan da bu kurumları muhalif duruma düşürecek şekilde dışlamamaya gayret gösterdiler. Bu geleneksel kurumların her birinin rolleri, yeni anayasada açıkça tanımlanmış ve kesin çizgilerle belirtilmiştir. Orduya, İspanya'nın hükümrancılığını ve bağımsızlığını koruma, toprak bütünlüğünü ve anayasal düzeni savunma rolü verilmiştir. Ancak, Anayasa, ülkenin savunmasında nihai sorumluluğun orduya değil, halkın seçtiği yönetime ait olduğunu da vurgulamaktadır.

1978 Anayasası, Katolikliği devlet dini statüsünden çıkararak Katolik Kilisesinin rolünü zayıflatmıştır. Anayasa, tam bir dinsel özgürlüğü garanti etmekte, devlet dini olmadığını ilan etmekte, fakat aynı zamanda kamu otoritelerini İspanyol toplumunun dinsel inançlarını göz önüne almaları ve hem Katolik Kilisesi ve hem de diğer dinlerle işbirliğini sürdürmeleri hususunda açıkça uyarmaktadır.

Din, eğitimle ilgili anayasal hükümlerin biçimlendirilmesinde de bir etken olmuştur. Özel okulların bir çoğu Kilise düşüncesine ya da dini hükümlere göre yönetilmektedir. Anayasa, eğitim özgürlüğünü garanti etmekte ve Hükümetin özel okullara mali yardımını öngörmektedir. Ebeveynleri arzu ettiği takdirde devlet okullarındaki çocukların dinsel öğretim alabilecekleri önemle vurgulanır. Hükümete okullar açma ve onları denetleme yetkisi verir.

Anayasa, İspanya'nın sosyal ve demokratik bir hukuk devleti vasfını taşıdığını, özgürlük, adalet, eşitlik ve siyasal çoğulculuğun ülkenin en önemli değerleri olduğunu açıkça ilan etmektedir. İspanya'yı, Kralın devletin başı, birliğinin ve devamlılığının bir sembolü olduğu bir parlamenter monarşi olarak tanımlamaktadır. İki kademeli bir yasama organı ve bağımsız bir yargı sistemi oluşturmaktadır.

Anayasa, siyasal partilerin rolünü ve onların da demokratik yapı ve süreçlere sıkı sıkıya bağlanmalarını açıkça belirtmektedir. 18 yaşını dolduran herkesin oy kullanma hakkının olduğunu ifade etmekte, savaş zamanlarında uygulanan askeri hukuk hariç ölüm cezasını kaldırmaktadır.

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

İspanyol devletinin, özgürlük, eşitlik, adalet ve siyasal çoğulculuk esaslarına dayanan sosyal ve demokratik bir devlet olduğu başlangıç hükümlerinde ifade edilmektedir. Anayasaya göre, devlet, yetkilerini ulusal bağımsızlığın gerçek sahibi olan İspanyol halkından alır. İspanya devletinin yönetim şekli, parlamenter monarşidir.

2.maddede, Anayasanın İspanyol ulusunun ve ülkesinin bölünmez birliği ve bütünlüğüne dayandığı; onu oluşturan bölgelerin ve milliyetlerin özerklik hakkının tanındığı ve güvence altına alındığı belirtilmektedir.

3.maddede, İspanyolca'nın devletin resmi dili olduğu, bütün İspanyolların bunu kullanma hakkına ve öğrenme yükümlülüğüne sahip bulunduğu, diğer dillerin de kendi özerk bölgelerinde ikinci resmi dil olarak kabul edildiği, dil farklılıklarının; İspanya'nın kültürel bir mirası ve zenginliği olarak algılanması, saygı duyulması ve korunması gerektiği ifade edilmektedir.

Anayasaya göre Devleti oluşturan toprak birimleri, yerel özerkliğe sahip olan belediyeler, İl yönetimleri ve özerk topluluklardır.

II. ANAYASAL KURUMLAR

I.Devlet Başkanı (Kral):

Anayasada ifade edildiği gibi, İspanya Devleti parlamenter bir monarşidir. Kral, kalıtsal ve anayasal olarak devletin başıdır, birliğinin ve sürekliliğinin sembolüdür, uluslar arası ilişkilerde devleti temsil eder, ama bağımsız değildir. Eylemlerinde ve kararlarında Hükümetin onayını almak zorundadır.

Franko rejimi sırasında yeniden düzenlenen monarşinin muhafaza edilmesindeki maksat, tarihsel açıdan önemli olan uzlaşma ve birlikteliğin temsilinden kaynaklanmaktadır. Anayasa yeniden formüle edilirken, sol partiler Franko döneminin mirası diye monarşiye şiddetle karşı çıktılar; Cumhuriyetçi bir hükümet kurulmasını savundular. Gericici unsurlar ise Frankoizmi sürdürmenin bir aracı olarak gördükleri için monarşinin muhafaza edilmesini istiyorlardı. Bu iki kanat arasında kalan reformcular, demokrasiye geçişte monarşinin bir istikrar unsuru olabileceğini düşündüler. Sonunda çoğunluğun arzusunu yansıtabilecek bir

parlamentar monarşi kurumunun varlığını sol partiler de kabul ettiler. Kralın rolüne ilişkin anayasal hükümler, onun görevini tarafsız ve siyasetin dışında yapacağı şekilde net ve açık bir dille kaleme alındı. Bu konuda en büyük fedakarlığı da, Franko döneminde verilen yetkilerinden feragat ederek, demokratik bir yönetim sisteminde anayasal monark olarak görev yapmayı isteyen Kral Juan Carlos göstermiştir.

Kraliyet kalıtsal olup, kralın en büyük oğlu vakti geldiğinde yerini alır. Franko dönemindeki yasalar, monarkın erkek olmasını şart koşarken, 1978 Anayasası, eğer aynı nesil içinde erkek yoksa kadınların da monark olabileceğini kabul etmektedir. Eğer, yasanın öngördüğü şekilde ailede tahta geçmeye hakkı olacak kimse yoksa, tahta geçecek kişi, Parlamento tarafından belirlenir.

2.Yasama (Parlamento “Cortes”):

1978 Anayasası iki meclisli bir sistem oluşturmuştur. Buna göre parlamento, Kongre (Temsilciler Meclisi) ve Senato’dan meydana gelir. Her iki meclis de bütün İspanya’yı temsil eder. İşlevleri; yasama görev ve yetkisini yerine getirmek, bütçeyi kabul etmek, Hükümetin icraatını kontrol etmek ve Anayasa tarafından verilen diğer görevleri yapmaktır.

2.1.Kongre (Temsilciler Meclisi):

Anayasa, Kongrenin minimum 300 ve maksimum 400 üye arasında yürürlükteki seçim yasasına belirlenecek bir sayıda teşekkül edeceğini hükme bağlamış olup, 19 Haziran 1985 tarihli Seçim Yasası gereğince Kongre üyelerinin sayısı 350’dir. Kongre üyeleri, 18 yaşını tamamlayan herkesin oy kullanabileceği, serbest, eşit, doğrudan ve gizli oyla yapılan bir seçimle seçilirler. Seçim bölgeleri İllerdir. Seçim Kanunu, her bir vilayet (İl) için iki sandalye belirlemiş olup, geri kalan üyelikler her bölgenin nüfusu oranında dağıtılır. Her seçim bölgesinde orantılı bir sistem vardır. Partiler aldıkları oy oranında sandalye kazanırlar. Ceuta ve Melilla bölgeleri birer temsilci seçerler.

Bu iki meclisli sistem, Kongrenin ve Senatonun aynı düzeyde faaliyette bulunduğu anlamına gelmez. Anayasanın Kongreye verdiği bir dizi görev ve yetki onun üstünlüğünün apaçık bir göstergesidir. Buna göre Kongre, hükümeti oluşturma ve sona erdirme yetkisine sahiptir; yasaların ve bütçenin ilk görüşüldüğü yerdir.

Yasama yetkisinde de Kongrenin ağırlığı söz konusudur. Kongrenin kabul ettiği yasa tasarıları Senatoya gönderilir. Senato kabul eder veya veto eder, ya da bazı maddeleri değiştirebilir. Bu değişikliklerden bazıları tekrar Kongrenin onayına gitmek zorundadır. Her iki organ da yasama sürecini başlatabilirse de, Meclis, Senato’nun vetosunu, üyelerinin basit çoğunluğunun verecekleri oyla kaldırabilir. Bu yüzden mecliste rahat bir çoğunluğa sahip bir parti için bir Senato vetosunun fazla etkisi yoktur. İki organ birlikte toplandıklarında Kongrenin başkanı toplantıya başkanlık eder.

Kongre, Hükümetçe kabul edilen kanun hükmünde kararnameleri kabul ya da reddeder; olağanüstü hal ilanı ve alarına durumunun süresinin uzatılması onun yetkisindedir. Başbakan ve bakanlar hakkındaki vatana ihanet ve devlete karşı suç işleme isnatlarının incelenmesi de Kongrenin sorumluluğundadır. Başbakan, Kral tarafından göreve getirilmeden önce meclisten güvenoyu almalıdır. Başbakan, her zaman bu güvenoyunu meclisten talep edebilir. Alamadığı zaman, her iki meclis de dağılır ve yeni seçimlere gidilir. Kongrenin yürütme organı üzerinde potansiyel olarak önemli bir gücü olduğu açıktır, çünkü gensorunun mutlak çoğunlukla kabul edilmesiyle Başbakan düşebilir.

Kongre üyeleri dört yıl için seçilirler. İllerde seçilen Kongre üyeleri, hem seçim bölgelerini ve hem de bütün İspanya halkını temsil ederler. Parlamentodaki görevleri esnasında Kongre üyelerinin zorunlu bağlayıcı karar altına alınmasına Anayasa izin vermezse de bu, parlamenterlerin bir parti grubuna dahil olmalarına ve parti iç disiplinine engel değildir.

2.2.Senato:

Senato, 208 adet doğrudan halkın seçtiği üyeden ve 49 bölgesel temsilciden oluşur ve senatörler dört yıllık dönem için görev yaparlar.

Senatonun başta gelen işlevi, ülkenin toprak bölümlenmesine göre temsilidir. Nüfusuna bakılmaksızın her vilayette çoğunluk esasına göre doğrudan dört senatör seçilir. Ada vilayetlerinde ise; Kanarya Adaları

ve Balerik Adaları gibi büyük adalarda 3'er, diğerlerinde 1'er senatör seçimi yapılır. Afrika kıyısında yer elen Ceuta ve Melilla yerleşim bölgelerinin her biri Senatoya ikişer temsilci gönderir.

Anayasa gereği, özerk topluluklar Senato'da temsil edilirler. Her bölgenin en azından bir Senatörü vardır, ayrıca bölgede yaşayan her 1.000.000 nüfus için bir fazla Senatör seçilmektedir. Bu seçim, özerk topluluk yasama meclisince gerçekleştirilir.

Senato'ya mahsus bir yetki de özerk topluluklara ilişkindir. Eğer bir özerk topluluk yönetimi, yasal ve anayasal yükümlülüklerini yerine getirmede başarısız olursa, ya da İspanya'nın genel çıkarlarına aykırı hareket ederse, Senatonun salt çoğunlukla alacağı bir kararla bu konudaki yükümlülüklerini yerine getirmeye zorlanabilir. Senato, özerk bölgelerin kalkınması, yerel ve bölgesel politikalar konusunda önemli bir fonksiyon icra eder.

Senato, Anayasa gereği, diğer fonksiyonlarının yanı sıra Hükümet faaliyetlerinin kontrolü görevini de yerine getirir. Bu da geniş anlamda, Hükümetten bilgi alma yetkisinin; sorular, öneriler, Hükümetin gönderdiği raporların görüşülmesi, oturumlar, özel/inceleme komiteleri gibi vasıtalarla kullanılabilmesi demektir.

Her ne kadar her iki meclis kendilerine ait belli görevleri ayrı ayrı yapsalar da, bir çok önemli işlevi birlikte "Genel Meclis" olarak icra ederler. Genel Mecliste, Hükümet, Temsilciler Meclisi, Senato, özerk yönetimler ya da doğrudan halk inisiyatifıyla (en az 500.000 akredite imzalı başvuruda bulunan vatandaşlar) önerilen yasalar ayrıntılı bir şekilde ele alınır.

Hükümete ya da tek tek bakanlara sorular yöneltilir. Parlamento aşamasını tamamlayan yasalar derhal onay ve yayımlanma için Devlet Başkanı konumundaki Krala gider.

Parlamentonun her iki organı, Madrid'de farklı binalarda toplanır, yılda iki defa düzenli oturumları vardır. (Eylül-Aralık dönemi ile Şubat-Haziran dönemi). Hükümetin talebi ya da her meclisin mutlak çoğunluğunun isteği üzerine belirli bir konuyu görüşmek üzere olağanüstü oturum da düzenleyebilirler.

Siyasal haklarını kullanma ehliyetine sahip bütün İspanyol vatandaşları, Temsilciler Meclisine seçilebilmek için aday olabilir. Ancak; Anayasa Mahkemesi üyeleri, üst düzey kamu yöneticileri, görevdeki hakim ve kamu savcılar, Ombudsman, profesyonel askeri personel, aktif görevde olan polis ve güvenlik kuvvetleri mensupları, seçim komiteleri üyeleri. Parlamento üyeleri, aynı anda her iki meclisin de üyesi olamazlar. Kongre üyeleri aynı zamanda bölgesel bir parlamentonun da üyesi olamazlar. Senatörlerin aynı anda bölgesel parlamento üyesi olmalarına engel yoktur. Parlamento üyelerinden seçim sonrasında hemen sahip oldukları malvarlıklarını bildirmeleri istenir. Buldukları meclisin oturumlarına ve komite çalışmalarına katılmaları beklenir. Sürekli olarak bu toplantılara katılmayan Senatörler, para cezasını hak etmiş olurlar.

Bu yükümlülüklerle beraber, parlamenterler birtakım hak ve ayrıcalıklardan da yararlanırlar. Görevlerini ifa ederken yaptıkları konuşmalardan dolayı sorumlu tutulamazlar, takibata konu olmazlar. Parlamentonun iç disiplin kurallarına uyma gereği tabii olarak bunun dışındadır. Parlamento üyeleri seçildikleri dönem süresince apaçık bir suç işleme durumu hariç dokunulmazlığa sahiptirler. Bu durumda dahi, Parlamento onayı alınmadan, suçlanamaz ve haklarında dava açılmaz. Belirli bir maaştan ve sosyal güvenlik ödemelerinden yararlanırlar, görevleriyle ilgili ekstra masrafları ödenir ve birtakım muafiyetlerden yararlanırlar.

2.3. Seçim Sistemi:

Seçimler, çoğunluk sistemi kullanan Senato hariç olmak üzere, 1977'de kabul edilen ve 1985'te güncellenen, nispi temsil esasına dayanan d'Hondt sistemini kabul eden Seçim Yasasına göre yürütülür. Parlamentoda temsil edilebilmek için bir partinin oyların en az % 3'ünü alması gerekir. Her vilayetin Temsilciler Meclisinde en az 2 sandalyeye sahip olma hakkı vardır. Bunun dışında ayrıca 70.000'in üzerindeki her 144.500 kişi için bir sandalye verilir. Senato'da ise nüfusuna bakılmaksızın her vilayetin dört sandalyesi vardır.

Bu sistem, İspanya'nın daha geleneksel, kırsal ve seyrek nüfuslu bölgelerinin daha çok temsili eğiliminde olup, seçim sonrası Hazine yardımıyla yararlanan büyük partilerin lehinedir. Bütün partiler

aldıkları oy oranına göre en az bir temsilci göndermek kaydıyla bu yardımlardan yararlanma imkanına sahiptirler.

Seçim Yasası, seçimlerin; doğrudan, genel oy, serbestlik, eşitlik ve gizlilik esaslarına dayanarak yapılacağını öngörmektedir. Kayıtlı oldukları bölge dışında bulunanlar için posta yoluyla oy verilebilmesi mümkündür. Oylama parti listelerine göre yapılır. Oy pusulalarında sadece partinin ve liderinin adları bulunur. Senatóda durum biraz farklıdır; çok partili bir liste kullanılır ve seçmenler herhangi üç kişiyi seçerler. Seçimler normal şartlarda her dört yılda bir yapılır. Özerk topluluklardaki seçimler de-tarihsel olarak farklı konumda olan Galiçya, Katalonya ve Bask bölgeleri hariç- genel seçimlerle eş zamanlı olarak yapılır.

2.4.Parlamento ile Hükümet Arasındaki İlişkiler, Yasa ve Kararname Alanları ve Mevzuat Yapım Teknikleri:

Yasaların geçmişe yürümeyeceği ilkesi kabul edilmiştir. Temel haklar ve özgürlüklerle ilgili yasaların, özerk bölgeler yasalarının, genel seçim sistemi ve Anayasada belirtilen diğer hususlarda yapılacak yasaların “Temel Kanun” niteliğinde olması gerekmektedir. Bu yasaların ve bunlarda yapılacak herhangi bir değişikliğin mutlak çoğunlukla yapılması esası getirilmiştir. Bunlar dışında, Parlamento Hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ayrıca temel yasaları etkilememek kaydıyla, Hükümet tarafından acil durumlarda Hükümet kararnameleri (*decree-laws*) çıkarılabilir ve bunlar en geç 30 gün içerisinde parlamento tarafından oylanmalıdır.

3.Yürütme:

Hükümet, sivil ve askeri yönetim yapısının başındadır, iç ve dış politikayı ve Devletin savunmasını yönetir. Anayasa ve kanunlara uygun olarak yürütme işlevini ve düzenleyici yetkisini icra eder. Başbakan, Başbakan yardımcıları ve Bakanlardan oluşur.

4.Yargı:

Yargının, gücünü halktan aldığı ve onu temsil eden Kral adına bağımsız mahkemeler ve yargıçlar eliyle bu yetkinin kullanıldığı Anayasada ifadesini bulur. Olağanüstü mahkemeler kurulamayacağını belirten Anayasa, yargının yönetiminin “Genel Yargı Konseyi” eliyle yerine getirileceğini ve vatandaşların yer alacağı jüri sistemini öngörür.

Yargısal sistemin başında, anayasal meseleler hariç, ülkenin en üst mahkemesi olan Yüksek Mahkeme (Yüce Divan) bulunur. Yargının sevk ve idaresinden sorumlu yüksek yürütme organı ise Genel Yargı Konseyidir. Başlıca işlevleri; yargı mensuplarının atanması ve meslek içinde etik standartların muhafazasıdır. 1978 Anayasası, Konseyin 5 yıllık dönemler için seçilen 20 kişiden oluşmasını, bunların 12’sinin yargıçlar ve avukatlar sınıfınca, geri kalan sekiz kişinin de Parlamento tarafından seçilmesini öngörmekteydi. Temmuz 1985’te yürürlüğe giren yargı reformuyla 20 üyenin de (10’u Temsilciler Meclisinde, 10’u Senatoca) Parlamento tarafından belirlenmesi hükmü getirildi. Konsey, kendi üyeleri arasından Yüksek Mahkemenin başkanını seçmektedir. Ayrıca, mülki bölümlenme esasına göre kurulan mahkemeler, bölge mahkemeleri, İl mahkemeleri, ilk adım mahkemeleri ve belediye düzeyinde mahkemeler bulunmaktadır.

13 Ocak 2001’de özellikle terörizm suçlarını ele alan yeni Ceza Kanunu yürürlüğe girdi. Hapse girme yaşı 16’dan 18’e çıkarıldı. Alternatif ceza ve mahkumiyet yöntemleri getirildi. Adalet sistemi için önerilen bir dizi değişiklik gündemdedi. Eski sisteme geri dönüldü. Genel Yargı Konseyinin 20 üyesinin 12’si Kongre ve Senato yerine yine yargısal kuruluşlar tarafından seçilecekti.

Anayasanın 124. maddesi ayrıca yine yargı mekanizması içinde yer alan ve Hükümetin, Genel Yargı Konseyine danışarak teklifi üzerine Kral tarafından atanacak bir Kamu Başsavcılığı müessesesi getirmektedir. 125. maddede ise, vatandaşların kanun tarafından belirlenecek belli ceza mahkemelerinde ve geleneksel mahkemelerde oluşturulacak jürilerde yer alarak adalet sürecine katılmaları öngörülmektedir.

III. DİĞER ÖNEMLİ ANAYASAL KURUMLAR

1.Anayasa Mahkemesi:

Kral tarafından atanan toplam 12 üyeden oluşan mahkemenin dört üyesi Kongre, dört üyesi de Senato tarafından beşte üç çoğunlukla; ikisi Hükümet tarafından ve diğer ikisi de Genel Yargı Konseyince, en az 15 yıllık mesleki tecrübesi bulunan hakim, savcı, avukat, kamu yöneticileri ve üniversite profesörleri arasından seçilir. Üyeler, dokuz yıl için seçilirler, her üç yılda bir üyelerinin üçte biri çekilir. Üyeler, görevleri boyunca siyasi faaliyetlere katılamaz, sendikalara üye olamaz, herhangi bir ticari ya da mesleki faaliyette bulunamazlar. Görev süreleri boyunca bağımsızdırlar ve görevden alınamazlar. Kendi aralarından seçtikleri bir kişi, Kral tarafından Başkan olarak üç yıllığına atanır.

Mahkeme, yasaların ve tüzüklerin Anayasaya uygunluğu konusundaki itirazları karara bağlar. Devletle özerk topluluklar arasında ya da özerk toplulukların kendi aralarındaki anlaşmazlık konularında son kararı verir. Anayasanın öngördüğü diğer görevleri yapar.

2-Devlet Konseyi:

Hükümetin en üst danışma organı olup 29 üyeden oluşur. Hiçbir yürütme gücü ve yetkisi olmayıp sadece danışma görevi icra eder. Bakanlar Kurulu Konseyin başkanını genellikle deneyimli hukukçular arasından tayin eder.

Diğer üyeler yaklaşık 23 kişi olup özerk bölgelerin, silahlı kuvvetlerin, kamu bürokrasisinin ev çeşitli yasal ve akademik kuruluşların seçkin temsilcilerinden oluşur. Daimi üyeler bir süreyle sınırlı olmaksızın Hükümet kararnamesiyle atanır. Belli bir dönem için seçilen diğerleri de kararname ile atanır, ancak bunlar daha önce belli görevlerde bulunmuş kişiler arasından seçilirler ve görev süreleri dört yıldır.

3-Sayıştay:

Devletin ve kamu sektörünün hesapları ve ekonomik yönetiminin denetlenmesinden sorumlu en üst anayasal organ olup doğrudan Parlamenteoya bağlı olarak çalışır. Sayıştay üyeleri de yargıç güvencesine sahip olup bağımsızdırlar.

Dördüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I.MERKEZİ YÖNETİM

1.Kral:

Kral, Hükümet ve parlamentonun hazırlayıp kabul ettiği yasaları onaylar ve yayımlar. Parlamentoya toplanması için çağrıda bulunur ve şartlar oluştuğunda onu fesheder. Parlamento ile istişare edip Başbakanı atar ve Başbakanın tavsiyesi üzerine diğer bakanları belirler. Bakanlar Kurulunun hazırladığı kararnamelemleri imzalar; sivil ve askeri atamaları onaylar.

Kral, dış işleri konusunda yetkisi olmasa da, uluslararası ilişkilerde İspanya'yı en üst düzeyde temsil ettiği için önemli bir rolü vardır. Bu rolün potansiyel önemi, Kral Juan Carlos'un görevde olduğu dönemde kendini göstermiş, onun yurt dışı seyahatleri ve yabancı liderlerle olan ilişkileri sayesinde İspanyol Hükümetleri, diğer milletlerle önemli siyasi ve ticari bağlar oluşturmuşlardır. Kralın diğer görevleri, uluslararası anlaşmaları onaylamak ve Meclisten yetki alındıktan sonra savaş veya barış ilan etmektir.

Anayasa, Krala, onlar üzerinde gerçek anlamda bir yetkisi olmasa da, silahlı kuvvetlerin başkomutanlığı unvanını vermektedir. Bununla birlikte Juan Carlos, orduyla hep iyi ilişkiler içinde bulunmuştur ve demokratik rejimin istikrarına yönelik potansiyel tehditlere karşı koymada ordu üzerinde önemli etkisi olmuştur.

Anayasa, Krala bağımsız hiçbir yürütme yetkisi vermemiştir. Bütün işlemleri Başbakan ya da bakanlarından birinin imzalamasına muhtaçtır. Bu sınırlamalara rağmen, demokrasi konusundaki sadakati ve cesur tutumundan dolayı, Juan Carlos'un başında bulunduğu monarşi önemli ölçüde bir moral otorite elde etmeyi başarmıştır.

2.Başbakan:

Kralın, devleti temsilde sembolik bir rolü olduğuna göre, Başbakanın hükümetin başı olarak haliyle daha güçlü bir yeri vardır. Parlamentoda çoğunluğa sahip partinin lideri olarak, kendi eylemlerinin ve Hükümet icraatının sorumluluğu ve hesabı da ona aittir. Hükümet programının hazırlanması ve yürütülmesini takip eder, bakanlıkların çalışmasını koordine eder. Bakan olacak adayları belirler ve atanmak üzere Krala sunar. Kamu hizmetindeki bazı görevlere gelecek kişileri belirler; her vilayeteki sivil Valileri seçme hakkına sahiptir. 1983'te onaylanan bir reform yasasıyla silahlı kuvvetler, Başbakanın kontrolüne verilmiştir. Ama, Kral yine sembolik Başkomutandır.

Başbakan, program ve politikalarıyla ilgili olarak Temsilciler Meclisinden güvenoyu isteyebilir. Kongrenin, Senatonun ya da parlamentonun feshedilmesini önerebilir. Gensoru verilme durumunda, önerge Başbakanın yerini alacak kişinin ismini de taşıması gerektiğinden, gensoruyla Hükümetin düşürülmesi çok zordur, çünkü azınlık partileri için üzerinde anlaşabilecekleri bir aday bulmak mevcuda karşı yaptıkları muhalefetten daha zordur.

Seçimlerden sonra Başbakan atandığında programını Kongreye sunmalı ve mutlak çoğunluğun kabul oyunu almalıdır. Güvenoyu alamazsa, 48 saat sonra yeniden oylama yapılır ve basit çoğunluk aranır. Bunda da başarılı olunamazsa, Kral, bunlardan biri güvenoyu alıncaya kadar diğer adaylara görevi teklif eder. İki ay içinde hiçbir aday başarılı olamazsa, Kral, Parlamentoyu fesheder ve seçimler yenilenir.

Başbakan ve Hükümet, Kongreden güvenoyu alamadıklarında veya gensoruyla düşürüldüklerinde görevlerini devredene kadar çalışmaya devam ederler. Başbakan, eğer partisi seçimlerde yenilgiye uğrarsa, istifa etmelidir. Ancak yeni Kabine yemin edip görevine başlayıncaya kadar göreve devam eder. Bir başbakan her ne sebeple olursa olsun, kendi isteğiyle de olsa görevinden ayrılırsa, ekibi de onunla birlikte çekilmiş sayılır. Ancak yeni Hükümet göreve başlayıncaya kadar düşük kapasitede ve işlerin aksamaması için çalışmaya devam ederler.

Başbakan ölürse, hastalanırsa veya yurt dışındayken, Başbakan yardımcısı görevlerini yürütür. Başbakan Yardımcısı, Başbakanla, bakanlarla ve üst düzey parti yöneticileriyle yakın çalışma ortamından dolayı koordinatör bir role sahiptir. Başbakanın izniyle başka fonksiyonlar da üstlenebilir.

3.Bakanlar Kurulu:

Başbakan, Başbakan yardımcısı ve bakanlar hep birlikte Devletin en üst yürütme organı olan Bakanlar Kurulunu oluştururlar. Bakanlar Kurulu hem politika üretir, hem de idari görevleri vardır, hükümet politikasının yürütülmesinden sorumludur. Bakanlıkların yönetim ve gözetiminin yanı sıra askeri işleri de kontrol eder; ulusal güvenlik ve savunmadan sorumludur. Bütün işlevlerinden dolayı Parlamente'ye hesap verir.

Bakanların hepsi kendi bakanlıklarının yönetiminden sorumludur. Her ne kadar bakanlıkları içinde yetkilerinin bir kısmını alt kademelere devretseler de nihai olarak Başbakana karşı onlar sorumludur. Bakanlıkları bünyesinde hazırlanan yasa taslaklarını Bakanlar Kuruluna sunarlar; Hükümet politikasının yürütülmesi için düzenlemeler yaparlar. Bakanlar Kurulunun onayı gerekmeyen Bakanlık genel emirleri yayınlarlar, Bakanlıklarını ilgilendiren konularda Devlet adına sözleşmeler imzalarlar. Politikaları ile ilgili olarak Kongreye, Senatoya ya da parlamento komitelerinden herhangi birine açıklamada bulunmak durumundadırlar.

Anayasaya göre hükümetteki bakanlar, ek bir kamu görevi yapamazlar; ticari ya da meslekleri ile ilgili faaliyette bulunamazlar. Bu madde, Franko döneminde bakanların iş hayatında önemli pozisyonlarda bulunmaları ve bazan birden fazla kamu görevini yürütmeleri sonucu gündeme gelen yolsuzlukları önlemeyi amaçlamaktadır.

Ayrıca, başta Devlet Konseyi olmak üzere çeşitli danışma organları yönetime yardımcı olmaktadır.

4.İçişleri Bakanlığı:

1986 tarihli Teşkilat Yasasına göre, milli planda; kamusal düzen ve güvenliği sağlamak ve gerektiğinde yeniden kurmak görevi İçişleri Bakanlığına aittir. İçişleri Bakanlığı, bu görevi bünyesindeki Devlet Güvenlik Sekreterliğine (*Secreteria de Seguridad*) bağlı Sivil Muhafız Genel Müdürlüğü ve Milli Polis Genel Müdürlüğü vasıtasıyla yerine getirmektedir.

Bakanlığın en önemli birimlerinden birisi de İç Politika Genel Müdürlüğü olup, Seçim ve İç Politika Genel Müdür Yardımcılığı, Dış İlişkiler Genel Müdür Yardımcılığı ve Sığınma ve Mülteciler Genel Müdür Yardımcılığı bu genel müdürlüğe bağlıdır.

Bu genel müdür yardımcılıkları alt paragraflarda belirtilen görevlerden kendi görev alanlarıyla ilgili olanları yürüten temel birimlerdir.

Seçim ve İç Politika Genel Müdür Yardımcılığı tarafından yürütülen görevler:

Seçimlerle ilgili görevler:

Siyasi partilerin kayıt ve dosyalama işlemlerini yapmak, seçim süreciyle ilgili çalışmalar ikmal etmek, genel görevlerle bağlantılı olarak yerel ve merkezi yönetimlerin bilgisi altında koordineli bir şekilde hazırlanan teklifleri analiz etmek , Seçim süreçleri ve seçmen işlemleriyle ilgili sorumlulukları yerine getirmek, başta merkezdeki Yüksek Seçim Kurulu olmak üzere seçim işlemlerini yapan bütün birimlerle gerekli ilişkileri kurmak ve işlemlerin düzenlenip yapılmasını temin etmek, seçim işlemlerinde özerk toplulukların görevli organlarıyla ilişkilerin yönetimini sağlamak, siyasi partilerle ilgili hukuki düzenlemelerin kayıtlarını tutmak ve uygulamalarını gerçekleştirmek, seçim süreçlerinde mevcut mevzuata göre belirlenen şekil dahilinde, politik yapılanmalara seçim harcamaları için verilecek devlet yardımlarını sevk ve idare etmek.

İç politika konusundaki görevler:

Genel iç politikayla ilgili bilgi verileri toplamak, bu konudaki araştırmalar yaptırmak ve bu araştırmaların muhabere hizmetlerini yürütmek, sorunların çözümü yönündeki verileri toplamak, İçişleri Bakanlığıyla yerel yönetimler ve merkezi hükümet kurulları arasındaki ilişkilerden ortaya çıkan sorunların çözüm sürecindeki muameleleri yürütmek, Devlet yönetiminin özerk topluluklar ve yerel yönetimlerle eşgüdüm ve işbirliği işlemlerinin en doğru biçimde hazırlanıp gerçekleştirilmesi için gerekli kuralların yapılmasını ve bu birimler arasında iletişimi sağlamak, toplantı, gösteri ve açıklama yapma gibi temel hak ve özgürlüklerin garanti altına alınıp korunmasıyla ilgili ve sorumlu birimleri yönetmek.

Dış İlişkiler Genel Müdür Yardımcılığı'nın yerine getirdiği görevler:

Sorunların çözümü yönünde konuyla ilgili verileri toplamak, İçişleri Komisyonunun başkanlığındaki dış ilişkilerle ilgili bakanlıklar arası kurulun sekreteryaz hizmetlerini yürütmek, yerel yönetimlerin dış ilişki ve işlemleri konusunda ilgili birimlerin görev ve sorumluluklarının uygulamaya geçirilmesi sürecinde eşgüdümü ve işbirliğini sağlamak ve Hükümetin ve yerel yönetimlerin yabancı uyruklularla ilgili iş ve işlemlerini koordine ederek görevli birimler tarafından uygulanmasını temin etmektir.

Sığınma ve Mülteciler Genel Müdür Yardımcılığı'nın görevleri:

Hükümetin ve yerel yönetimlerin yabancı uyruklularla ilgili iş ve işlemlerini koordine ederek görevli birimleri tarafından uygulanmasını temin etmek, mültecilerle ilgili mevzuata göre İspanya'da barınma ve sığınma izni işlemleri için gerekli düzenlemeleri yapmak, yürürlükteki uluslararası anlaşmalar uyarınca, sığınma talebinde bulunan mültecilerle ilgili sorumlu ülkelerin belirlenmesi muamelelerini yürütmek, sığınmayla ilgili hukuki prosedürü tamamlamak, mülteciler ve sığınılacak yerler konusunda görevli olan farklı idari birimlerin çalışmalarını koordine ederek, bakanlık arası mülteciler komisyonunu başkanlığı görevini icra etmek, sorunlarla ilgili bilgilerin derlenip, çözüme ulaştırılması işlemlerini yürütmek ve yürürlükteki düzenlemelere atıfta bulunan diğer işlemleri yerine getirmektir.

II. YÖNETSEL YAPIDA ETKİLİ OLAN DİĞER ÖNEMLİ KURUMLAR

1.Ordu:

1.1.Askeri Komuta ve Örgütlenme:

Anayasanın 97. maddesi:"Hükümet, iç ve dış politikayı belirler; sivil ve askeri yönetimi ve devletin savunmasını idare eder. Yürütme görevinin yerine getirilmesi, Anayasa ve kanunlarla uyumlu yasal düzenlemelerle gerçekleştirilir." Hükümünü haizdir.

Bu doğrultuda, 1977'de başlayan reform çalışmaları ve en son 1984'te çıkarılan yasalarla askeri yapılanma tamamen sivil otoriteye bağlandı. Kara, Deniz ve Hava Kuvvetlerinin komuta sorumluluğu Genelkurmay Başkanında (JEMAD) olup, o da Savunma Bakanına bağlı olarak görev icra etmektedir. Reformlar sırasında mevcut sosyalist hükümete askeri kanadın muhalefeti olduysa da reformlar gerçekleştirildi; zorunlu askerlik süresi indirildi; askeri yargı sisteminde, silah altında bulunan askerlerin haklarını genişletecek değişiklikler yapıldı.

Savunma ve askeri politikanın sorumluluğu Anayasaya göre sivil hükümetin yetkisindedir. Silahlı kuvvetlerin yeni tanımlanması, onları kamu düzenini korumakla görevli ve önceki rejim zamanında silahlı kuvvetlerin bir parçası gibi telakki edilen kuvvetlerden (polis ve jandarma gibi) açıkça ayırdetmektedir.

Anayasaya göre Kral, silahlı kuvvetlerin başkomutanı olup, Ulusal Savunma Konseyine de başkanlık eder. Başbakanın başkanlığındaki Hükümet de savunma politikasını belirler. Ulusal Savunma Konseyi, askeri politikayı biçimlendiren ve öneride bulunan, hükümetin üst düzey danışma organı olarak sivil ve asker görevlilerden oluşur.

1.2.Ordunun Siyaset Üzerindeki Etkisi:

Anayasal bir monarşi ve cumhuriyet olan İspanya'nın çağdaş tarihi boyunca İspanya siyaseti üzerinde silahlı kuvvetlerin oldukça önemli ve belirleyici rolü olmuştur. XIX.yüzyıl boyunca silahlı kuvvetler gerektiğinde özellikle zayıf hükümetler döneminde işlere müdahale ediyorlardı ama bizzat idareyi kendi ellerine almadılar.

Sonraki dönemde siyasete karışmaktan çok köylü ve işçilerin neden olduğu halk hareketlerine karşı kamu düzeninin korunması yönünde davrandılar. Sivil Savaş sonrası Franko döneminde ordunun genel görünüşü katı bir muhafazakarlık ve milliyetçilik sergiliyordu. Bu dönemde ordu mensuplarından bürokraside görevlendirilenler bir hayli fazlaydı.

1978 sonrası reform hareketlerine karşı ordu içinden muhalefet tabii ki vardı. 1981'deki darbe girişiminde Kongre binası basılarak milletvekilleri ve bakanlar rehine alındı. Ancak darbecilerin sayıca az olması, destek bulamamaları ve Kralın ulusal televizyonda bu müdahaleyi kınayarak demokrasiden yana davranması üzerine 22 saatlik bu eylem sona erdi.

Daha sonra, yapılan reformlara yönelik olarak ciddi bir direnme ve muhalefet olmadı ve milli güvenliğe ilişkin önemli hususlarda sivil hükümetin otoritesi tesis edildi. Ancak bazı konularda ordunun hassasiyeti devam etti. Bask teröristlerince ordu mensuplarına yönelik saldırılar gerginliği sürdürdü. Hükümetin, bölgesel hükümetlere daha fazla yetki devrine yönelik planlarını geciktirdi. Askerin özellikle Bask gibi belli bölgelere uygulanacak ademi merkezîyetçilik sürecine itirazlarını gündeme getirdi. Kuzey Afrika kıyısındaki Ceuta ve Melilla ile Cebeli Tarık bölgesinin statülerinin belirlenmesinde de Hükümet üzerinde askerinin bakış açısı etkili oldu. Hükümet, ordu ile ilişkilerinde çok hassas olmaya özen gösterdi. Ama en büyük etken, Kral'ın varlığı ve aradaki köprüleri iyi kurmasıydı.

III. ÖZERK VE BÖLGESEL YÖNETİMLER

1. Özerk Topluluklar ve Bölge Yönetimleri:

Üniter devlet yanlıları ile özerklik yanlıları arasında bir uzlaşma sağlayan 1978 anayasa değişikliğini takiben İspanya'da 17 özerk topluluk (özerk bölge: *comunidades autonomas*) kurulmuş ve bu toplulukların varlıkları Anayasayla teminat altına alınmıştır.

İspanya Anayasa Mahkemesi, hem üniter devletin ve hem de federatif devletin çeşitli özelliklerini bir sentez içerisinde birleştiren bu yeni devlet düzenini (Özerk Topluluklar Devleti: *Etat des Autonomies* veya *Etat Autonómico*) şeklinde adlandırmaktadır

1978 Anayasası; 2. maddesinde (İspanyol Ulusunun bozulmaz birliği ve bütün İspanyolların ortak ve bölünmez vatanı) kavramlarını vurgulamakla birlikte; devletin, ulusal toplulukların ve kendisini oluşturan bölgelerin özerkliğini de tanıdığını belirtmektedir. Ulusal topluluk: etnik ve kültürel bir olgu, bölge ise coğrafi birim şeklinde anlaşılmaktadır.

Seçimle gelen birer meclisi, meclise karşı sorumlu hükümet başkanıyla yürütme kurulu bulunan, yasama yetkileri de Anayasa ve yasalarla belirlenen özerk topluluklar, ortak kültüre ve tarihi geçmişe sahip ve ekonomik yapısal özellikleri olan illerden ve belediyelerden oluşmakta, Anayasa da bu toplulukların hangi konularda tam yetki sahibi olduğunu hükme bağlamaktadır. Bazı kamusal görevler ise merkezi yönetimle özerk bölgeler arasında paylaşılmaktadır. Bu alanda genel hüküm olarak Anayasada sayılan devlet görevleri dışındakiler özerk bölgelerin görev alanına girmektedir. Özerk bölgeler üzerindeki merkezi yönetim denetimi ise hukuka uygunluk denetimiyle sınırlanmıştır.

1978 sonrası değişikliklerle İspanya büyük ölçüde federalizme yaklaşmışsa da, özerk bölgelerin ayrı birer devlet olmadıkları, coğrafi esasa göre oluşturulan ulusal senato üyelerinin sadece 1/6'sını belirledikleri ve anayasal yargının devlet tekelinde bulunduğu düşünülürse, bu ülkeyi bir federasyon olarak vasıflandırmak zordur.

2.Tarihsel Süreç ve Bölgesel Yönetimlerin Bugünkü Durumu:

1978 Anayasasının hazırlayıcıları, onlarca yıl diktatörlükle yönetilmiş bir ulusun demokrasiye geçişinden kaynaklanan bir çok tartışmalı hususla uğraşmak zorunda kaldılar. Bunların içinde en çok ihtilafa yol açanı kuşkusuz, tarihsel olarak çok hassas bir konu olan “bölgesel özerklik” sorunuydu. İspanya Devleti, bölgesel farklılıkların hacmi ve derinliği açısından ve her biri kültür ve dil yönünden ülkenin diğer bölgeleriyle uyuşmayan etnik grupları içinde barındıran bir topluma sahip olma yönüyle farklılık göstermektedir. Bölgesel hassasiyetin derecesi o kadar fazladır ki, bir çok İspanyol kendini bağlı olduğu ulustan çok bölgesiyle tanımlar.

Merkez ile çevresi arasındaki kökü uzun yıllara dayanan gerilimler, Franko'nun katı merkeziyetçiliği sonucu bastırılmış olsa da tamamen sönmemiştir. Franko'nun ölümünden sonra, ademi merkeziyetçilik yönünde bir toplumsal ve kurumsal talep ve destek oluşmuştur. Yapılan demokratik reformların temel niteliği, bölgelere daha çok yetki ve sorumluluğun devredilmesi idi. Bu uygulama daha önce tarihte belli ölçüde özerk kalmış bölgelerle (Galiçya, Bask Bölgesi ve Katalonya) sınırlandırılmayıp, diğer bölgeler de kapsama alındı.

Üniter bir devlet yapısından daha ademi merkeziyetçi bir yapıya doğru bu dönüşüm sert tartışmalar olmadan başarılamadı tabii ki. Tutucu unsurlar, Anayasada bölgesel özerkliğe ilişkin kullanılacak ifadelerle ulusal birlik için bir tehdit oluşturacağından dolayı karşı çıktılar. Karşı uçta yer alan militan Basklılar da bu arada, bölgeler için “kendi kaderini belirleme hakkı” (*self-determination*) talep ettiler. Uzun süren sert tartışmalardan sonra, Bask milliyetçileri hariç, bütün belli başlı partiler arasında bir uzlaşmaya varıldı. Franko sonrası yıllarda Bask bölgesindeki bu hoşnutsuzluk, bozguncu bir unsur olarak varlığını sürdürdü.

Anayasa, ulusun kalıcı birlik ve bütünlüğünü açıkça ifade etmektedir; ancak, devleti oluşturan bölgelerin ve milliyetlerin özerklik hakkını da tanımakta ve garanti altına almaktadır. Ortak tarihsel, kültürel ve ekonomik karakterlere sahip bitişik vilayetlere ve bu arada Balerik Adaları (*Islas Baleares*) ile Kanarya Adaları'na (*Canarias*) özerk yönetim oluşturma hakkı verilmiştir. Ancak bu toplulukların bir araya gelip federasyon oluşturmaları açık ve net bir şekilde yasaklanmıştır. Kastilya İspanyolcasının İspanya'nın resmi dili olduğu Anayasada belirtilmekte, bu arada diğer dillerin de kendi özerk toplulukları bünyesinde ortak resmi dil olması tanınmaktadır. Bunun yanı sıra; bu topluluklar bayrak ve amblemlerini İspanya bayrağı yanında kamu binalarına asabilecekler ve özel günlerde kullanabileceklerdir.

Anayasa, bölgesel özerkliği elde edebilmek için iki prosedür öngörüyor. Bunlardan hızlı olanı, 1930'lu yıllarda özerklik için mücadele etmiş bölgeleri kapsıyor. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun kabulünden sonra özerklik için yasa teklifi, bölgesel bir referandumda oylanmıştır. Galiçya, Bask Bölgesi ve Katalonya etnik toplulukları, bölgesel özerkliklerini bu yolla elde etmişlerdir. Yavaş olan prosedürde ise yerel yönetimler ya da İl Yönetimlerinde bir hareket başlatılması ve bunun Ulusal Parlamento (*Cortes*) tarafından onaylanması ile diğer üç bölgeye tanınandan daha düşük dereceli bir özerklik verilmesi “tarihsel birikimleri olmadığı için” söz konusudur.

Ancak Andalusia (Endülüs) için, geçmişte özerklik mücadelesi olmamasına rağmen, halkta bu konuda yaygın bir istek ve destek bulunmasından dolayı bir uzlaşma süreci oluşturulmuştur. Hızlı süreçten yararlanan topluluklar her ne kadar diğerlerinden daha önce ve daha fazla özerklik elde etmiş olsalar da 1990'lı yıllara gelindiğinde bütün topluluklar hemen hemen eşit derecede özerklikten yararlanma durumundaydılar.

1981'deki darbe girişimi sonrası, bölgesel özerklik konusuna daha ihtiyatlı yaklaşan kesim baskın çıktı ve Temmuz 1981'de kabul edilen tartışmalı “Özerklik Süreci Uyumlaştırma Temel Yasası” ile süreç daha sıkı kontrol altına alındı. Özerklik statüsünü elde etmek üzere olan Endülüs (*Andalusia*) hariç, geri kalan bölgeler bu yasanın koşulu olarak, daha uzun ve karmaşık bir metod izleyerek yollarına devam etmek zorunda kalacaklardı.

İspanya'nın özerk topluluklar şeklinde bölgesel yeniden yapılanması, Mayıs 1983'te tamamlandı. Her ne kadar yetkilerin gerçekten transfer edilmesi süreci tamamlanmamışsa da 13 yeni özerk toplulukta seçimler yapıldı. İspanya Devleti, bugün; her biri bir ya da daha fazla vilayetten oluşan 17 adet özerk topluluk ihtiva etmektedir. Vilayetlerin tümünün varlığı eski bir geçmişe dayanmaktadır. Bu topluluklar,

toprak büyüklüğü, nüfus ve ekonomik gelişme yönüyle farklılık arzeder; dahası, özerk bir topluluğun siyasal ağırlığı, toprak büyüklüğü ya da nüfusuyla çok da ilgili değildir.

Her bir bölgesel oluşum, kendi özerklik yasasıyla yönetilir. Genel seçimlerle oluşan tek kademeli bir Yasama Meclisine dayalı bir siyasal yapısı ve başkenti vardır. Bu parlamento, üyeleri arasından bir Başkan seçer, o da topluluğun en üst düzeyde temsilcisidir. Yürütme ve yönetim, parlamentoya karşı sorumlu bir Hükümet Konseyi (Bakanlar Kurulu) tarafından gerçekleştirilir. Hükümet Konseyinin başkanı, Parlamentonun seçtiği Özerk Topluluk Başkanıdır.

Ayrıca, bölgelerin kendi yüksek mahkemeleri bulunmaktadır. Ancak, bunlar yasama ve yürütme organları kadar özerk statüde değildir; çünkü, Madrid'deki Yüksek Mahkemenin nihai karar yetkisi dahilinde hareket ederler.

Merkezi hükümet ile özerk topluluklar arasında yetkilerin paylaşımı, Anayasanın 148 ve 149. maddelerinde belirtilmektedir. Ancak, merkezi hükümetin otoritesi ile bölgelerinkini belirlemede kullanılan lisan, muğlak ve kesin ifadelerden yoksun, değişken, bazan çelişkilidir. Spesifik olarak gösterilmese de özerk toplulukların yetkilerini kademeli olarak genişletmesine ilişkin Anayasal hükümler de başka bir tartışma konusu oluşturmaktadır.

Ulusal hükümetin yetkisinde kalan alanlar; uluslararası ilişkiler, savunma, adalet (ceza, iş ve ticaret hukuku), deniz ticareti, sivil havacılık, dış ticaret ve gümrük tarifeleri, ekonomik planlama, maliye ve kamu güvenliğidir.

Merkezi hükümetin yetkisindeki konular açık ve net bir şekilde belirtilirken, özerk toplulukların haklarına ilişkin hükümlerde tam anlamıyla kesin bir dil kullanılmamıştır. Bu toplulukların belli alanlarda yetkiler kullanabileceklerine ilişkin olarak yasa hükümleri daha muğlak ifadeler içermektedir. Bu alanlar; kendi yönetim kuruluşlarının organizasyonu, yerel sınırlar, kent planlaması, konut, kamu hizmetleri, ormancılık, çevre koruma, kültürel işler ve organizasyonlar, turizm, spor, boş zaman faaliyetleri, sosyal refah, sağlık ve hijyen, ticari olmayan limanlar ve hava limanları olarak sıralanabilir. Bunlara ek olarak, Devlet, kendi alanındaki yetkilerinden bir kısmını bu topluluklara devredebilir. Bu yüzden, her ne kadar özerk yönetimlere başlangıçta sınırlı yetki verilse de Anayasa, sonradan bunların yetki devretme (*devolution*) yoluyla genişlemesine imkan tanımaktadır.

Anayasa, otoritelerini yerleştirmek ve güçlendirmek için özerk toplulukların mali özerkliğe sahip olma haklarını da tanımaktadır. Bu topluluklar, kendi yerel vergi ve resimlerinin yanı sıra doğrudan ya da dolaylı olarak merkezi hükümet kaynaklarından vergi geliri alırlar. Borç para da alabilirler. Anayasaya göre toplulukların mali özerkliği, vergilendirmeden ve bütün vatandaşlara fırsat eşitliğinin garanti edilmesinden nihai düzeyde sorumlu olan merkezi hükümetin politikalarıyla koordineli olarak yürütülmelidir.

1980 tarihli “Özerk Topluluklar Maliyesine İlişkin Temel Yasa”nın bu konuda öngördüğü mekanizma, özerk topluluk maliye bakanları, merkezi hükümetin maliye bakanı ve kamu yönetimi bakanından oluşan bir Mali Konseydir. Konsey, kamu yatırımları ve borçlanması, hizmet maliyetleri ve kaynakların bölgelere dağıtımına ilişkin politikaları koordine etmede istişari bir işlev icra eder.

Devletin mali konularla ilgili nihai sorumluluğu, özerk toplulukların faaliyetleri üzerinde önemli ölçüde denetim icra edebilmesini mümkün kılar. Bu denetimin bir başka unsuru da her bölgede, Başbakanın tavsiyesi üzerine Bakanlar Kurulunca atanan ve bölgesel hükümetin faaliyetlerini izleyen, merkezi hükümetin bir delegesinin bulunmasıdır. Dahası, devlet, özerk topluluklarca benimsenen herhangi bir icraatı sorgulayabilir.

Bölgesel düzeydeki yasama faaliyetlerinin Anayasaya uygunluğu konusundaki son karar Anayasa Mahkemesine aittir. 1983'te bu mahkeme, özerk toplulukların yetkilerini artırıcı etkisi olan bir karar verdi. Tartışmalı LOAPA Yasasının bazı bölümlerini iptal etti ve bu yasanın otonomi sürecini uyumlu hale getirmediğini belirtti. Daha sonra kaldırılan bazı önemli maddeler, Devletin legal normlarının otomatik olarak özerk topluluklarınkilerin önüne geçmesini ve bölge kamu yöneticileri yardımcılarının mahallinden ziyade başkent tarafından belirlenmesini şart koşuyordu.

Anayasa, ulusun genel çıkarlarına olan anayasal yükümlülüklerini yerine getiremeyen bir özerk topluluğa merkezi hükümetin müdahalesine izin vermektedir. Böyle bir durumda İspanyol hükümeti, özerk

topluluğun başkanından meseleyi çözmesini ister. Buna rağmen sorun giderilemezse, Hükümet, Senatonun çoğunluğunun onayını alarak, söz konusu topluluğu itaat etmeye zorlamak için gerekli tedbirleri alabilir. Bu madde bu zamana kadar hiç uygulanmamış olup, bu tedbirlerin neler olabileceği de çok açık değildir.

Özerk topluluklar üzerindeki bu sınırlamalara rağmen, bölgeler, Franko'nun ölümünden sonra hiç görülmemiş derecede bir özerkliğe sahip oldular. Çünkü katı merkezîyetçilik ile Frankoizm birbiriyle bir tutulduğu için, İspanyollar, daha çok bölgesel bağımsızlıkla demokrasiyi özdeşleştirdiler.

Her ne kadar bu yetki devri sürecinde çözülmeyi bekleyen bazı zorluklar olsa da bölgesel özerklik konusunda bu derece yoğunluklu bir gelişme, geçmiş dönemde Dünyanın en merkezîyetçi uluslarından biri olmuş bu ülke insanların demokrasiye olan bağlılıklarının bir göstergesidir.

3.Bask Bölgesi:

3.1.Tarihçe:

Bask Milliyetçilerinin “*Euzkadi*” dedikleri Baskların anavatanı, kuzeyde Fransa'ya doğru kıvrılan Biscay körfezi kıyılarına doğru yer almakta olup, sahilden içeriye yer yer 150 km. uzanmaktadır. Bölgenin yaklaşık yüzölçümü 21.000 km² olup, 3.000 km²'si Fransa sınırları içinde yer alır. Geriye kalan 18.000 km², İspanya'nın toplam arazisinin % 3.6'sını oluşturur.

1980 sonlarında bu bölgede 3 milyon insan yaşıyordu. Üçyüz bini sınırın Fransa tarafındayken, geriye kalan 2.7 milyon insanın çoğu kıyı vilayetleri Guipuzcoa ve Vizcaya'da, geri kalanı ise içeride kalan Alava ve Navarre vilayetlerinde yoğunlaşmıştı. Bu nüfus, iki farklı özerk yönetim altında yaşıyordu: Bask Bölgesi “3 küçük vilayeti kapsıyor” ve Navarre. Bunlar birleşik-vilayet esasına dayalı bir bölgesel hükümet oluşturuylardı.

Basklar, Avrupa'daki en eski insan toplulukları arasındadır. Tarih boyunca çeşitli istilalara maruz kalsalar da Basklar, Batı Avrupa tarihinin genel akışından tecrit olmuş bir şekilde X.yüzyıla ulaştılar. X. ve XI. yüzyılda güçlenen Navarre Krallığı bütün Bask bölgesine hakimdi ve ilk defa birliğini sağlamış bir Bask siyasal oluşumunu gerçekleştirdi. Ancak krallığın zayıflamasıyla bölgede kargaşa başladı. XVI. yüzyıla kadar Bask vilayetleri, Castille Krallığına entegre olmuştu. Bu tarihten XIX.yüzyıla kadar Castille ve Bask vilayetleri arasındaki ilişkiler, İspanya Kralının da Bask vilayetlerinin ve kasabalarının özerk yapısını tanımasıyla yerel öncelik ve muafiyetlere sahip “*fueros*” adı verilen birimlerce yönetildi. İspanya Devletinin merkezileşmesinin ve Carlist Savaşlarının bir sonucu olarak “*fueros*”, XIX. yüzyıl sonlarına gelindiğinde kaldırılmıştı. 1930' lardaki İkinci Cumhuriyet, özerk bir Bask rejimi oluşturma fırsatı verdi ama bütün bu çabalar, İspanya sivil savaşı ile sekteye uğradı. Savaş sonrası oluşan Franko diktatörlüğü, Bask'ı simgeleyen bütün alametleri ve özellikle de dilin kullanımını baskıyla yok etmeye çalıştıysa da başarılı olduğu söylenemez.

XX. yüzyıl boyunca, özellikle Vizcaya merkezli çelik ve gemi yapımı endüstrileriyle ve Guipuzcoa'daki metal işleme atölyeleriyle gelişen Bask ekonomisi, kendine iş ve daha iyi bir yaşam arayan binlerce İspanyolu kendine çekti. 1900-1980 arasında bölgeye gelenlerin sayısı gidenlerden 450.000 kişi daha fazlaydı, en büyük insan akımı da 1960'lı yıllarda gerçekleşti. 1970'li yıllarda siyasal değişiklikler ve ekonominin bozulması nedeniyle bu akım, tersine dönmeye başladı. 1977-84 arasında giden insan sayısı yaklaşık 51.000'di. 1980'lerin sonlarındaki manzara; bu yoğun iç göç sonucunda oluşan nüfusun marjinal bir kısmının etnik Basklı, kentsel alanların çoğunda ise gerek dil ve gerekse etnik kimlik olarak Basklı olmadığı şeklindeydi.

Yapılan bir incelemeye göre nüfusun % 52'sinin kendileri ve ebeveynleri Bask bölgesi doğumluydu, % 11'inin ebeveyni başka yer doğumlu olup kendileri Bask'ta doğmuşlardı, % 35.5 luk kesim ise bölge dışından geliyordu.

Bask Bölgesi on yıllarca ileri seviyede bir çağdaş kültür ve onun değerleriyle (İspanyolca konuşma, kendini İspanyol olarak tanımlama, sanayide çalışma, büyük kentte yaşama) atadan kalma, geleneksel kültür ve onun değerleri (Bask lisanı “*Euskera*” konuşma, kendini köyü ya da vilayetiyle tanımlama, küçük bir çiftlikte ya da balıkçılık sektöründe çalışma, çiftlikte ya da küçük bir köyde yaşama) arasındaki çatışmaya sahne oldu. Birinci kesim özellikle Bilbao gibi büyük kentlerde yoğunlaşırken, diğerleri Biscay Körfezindeki küçük balıkçı köylerinde ya da “*caserios*” denen ve Guipuzcoa, Vizcaya ve Navarre

vilayetlerinin dağlık bölgelerindeki çiftliklerde yaşıyorlardı. Bu merkezlerdeki Bask geleneksel kültürü, XIX.yüzyılın son çeyreğinden itibaren ağır sanayinin bölgeye gelmesiyle gerilemeye başladı ve XX.yüzyılın sonunda büyük oranda kayboldu.

Bask lisanının günlük hayattaki kullanımı da yüzyıllar boyunca giderek azalan bir süreç takip etti, 1950'lerden sonra ise bölgeye Basklı olmayanların göç etmesiyle birlikte bu süreç oldukça hızlandı. 1984 tarihli bir nüfus sayımında alınan bilgilerden Bask lisanının gittikçe zayıflayan bir azınlık dili olduğu sonucu ortaya çıktı. Bask Özerk Bölgesinde yaşayan 2.1 milyon kişiden % 23'ü Euskera'yı anlayabiliyor, % 21'i konuşabiliyor, fakat sadece % 13'ü okuyabiliyor ve % 10'u da bu dili yazabiliyordu. Bu bilgilerden anlaşılacağı üzere Bask lisanı, yazılı bir gelenekten gelmeyip daha çok ağızdan ağıza bir dil olarak ve okullarda öğretilerek değil evlerde konuşularak ayakta kalabilmişti. Bask ülkesi yetkilileri, dillerini Kastilya İspanyolcasıyla aynı seviyeye getirecek bir restorasyon için özellikle televizyonda ve eğitim alanında bir dizi önemli program başlattılar. Amaç, nüfusu iki dili de konuşur hale getirmektir, ancak, 1990'lara gelindiğinde bu hedefin henüz uzakta olduğu anlaşıldı.

3.2.İspanya Anayasası ve Bask Modeline İlişkin Düzenlemeler

1978 tarihli İspanya Anayasası'nın girişinde bütün İspanyolların ve İspanya halklarının insan haklarının, kültürlerinin, geleneklerinin, dillerinin ve kurumlarının korunmasından söz edilirken, Anayasanın 2. maddesi, bu Anayasanın İspanyol ulusunun dağılmaz birliği üzerine inşa edildiğini ve ülkenin ortak ve bölünmez niteliğini vurgulamakta, ancak; tarihi, kültürel ve ekonomik ortak özellikleri bulunan veya tarihsel geçmişte bölgesel statüye sahip olan eyaletlere özerklik hakkı tanımaktadır.

Bu özerklik statüsünün ilkeleri Anayasanın 143-159. maddeleri arasında ayrıntılarıyla yer almaktadır. Mezkur maddeler, merkezi yönetime özerk bölgeler üzerinde sınırlı bir denetim hakkı vermektedir. Bask Bölgesi de (*Pais Vasco*); bu anayasal statüye göre kurulmuş 17 özerk yönetimden birisidir.

1978 anayasası hükümleri doğrultusunda 1979'da yerel Bask Meclisi'nce kabul edilen Bask Bölgesi Özerklik Statüsüne (yerel anayasa) ve müteakiben parlamentoca onaylanan 17.12.1979 tarihli yasaya göre: Bask Bölgesi kendi özerk parlamentosuyla hükümetini seçmekle birlikte, ulusal İspanyol Parlamentosuna da üye göndermekte, ülkede İspanyol ve Bask bayrakları ve dilleri birlikte kullanılmakta ve Bask dilinde (*Euskadi*) de eğitim-öğretim, basım ve yayın yapılmaktadır.

Yukarıdaki paragrafta belirtilen anayasal ve yasal hükümlere göre Bask Özerk Yönetimi: ülke topraklarının sınırını, hükümet kuruluşlarının organizasyonunu, rejim ve işleyişini, parlamentoya yerel yönetimlerin mevzuatlarını, kamu görevlilerinin statüsünü, medeni hakların uygulanmasına ve geliştirilmesine yönelik mevzuatı, adli-idari-ekonomik-mali ve ticari yönetim usullerini, kamu mal ve emlakine ait hususları, doğal kaynakların değerlendirme yöntemlerini, sosyal hizmetler, sendikalar, sağlık, konut, arazi ve kıyı düzenleme politikalarını, kültürel yaşamla bilimsel ve teknik araştırmalara ilişkin düzenlemeleri ve mesleki-genel eğitim esaslarını kendisi belirleyecektir.

Ayrıca, eyalet ekonomisinin planlamasıyla geliştirilmesinden, devlet sanayileşme planlarının uygulanmasından ve her türlü yerel işlerin yürütümünden sorumlu olacaktır. Yine, devletin tespit ettiği genel esaslara göre iş yasaları dahil adli ve cezai mevzuatın uygulanması, kişilerin ve eşyanın korunmasıyla kamu düzeninin sağlanması, basın-yayın ve haberleşme politikalarının belirlenmesi özerk Bask Yönetiminin görev ve sorumluluğudur.

Anayasa hükmüne göre Bask Hükümeti; merkezi Hükümetçe imzalanan anlaşmaları uygulamakla birlikte, kendisi de diğer özerk eyaletlerle anlaşmalar yapabilecektir. Anlaşmalar konusunda devlette eyaletin birbirlerini haberdar etme yükümlülükleri mevcuttur.

Buna karşılık, eyaletin savunmasına ve devlet güvenliğine ilişkin yönetsel alanlar, liman-hava alanları ve sınırlarının korunması, yabancılarla ilgili işlemler, gümrük hizmetleri, mücrimlerin iadesi, savcılık müessesesi, askeri yargı, af yetkisi ve yerel yüksek mahkeme başkanının atanması devletin tasarrufunda kalmaktadır.

Yerel polis, özerk yönetime bağlı olmakla birlikte, yerel hükümetin talebi üzerine veya kendi inisiyatifleri doğrultusunda devlet güvenlik güçleri eyalette kamu düzenini sağlamak üzere harekete

geçebilmektedir. Yerel kolluk güçleriyle devlet güvenlik güçleri arasındaki koordinasyon; tarafların eşit sayıda temsilcisinden kurulu bir heyet tarafından sağlanmaktadır.

3.3.Bask Bölgesinde Yönetmel Yapılanma:

1979 tarihli Uygulama Yasası hükümlerine göre: Özerk yönetimin yasama ve yürütme erkleri yerel parlamento, hükümet ve hükümet başkanı tarafından kullanılacak, mülki il alanlarıyla belirlenen seçim çevrelerinden gelen eşit sayıda temsilcinin oluşturduğu parlamento; yasalarla bütçeyi kabul edecek, hükümeti denetleyecek, özerk yönetimi temsil edecek senatörleri saptayacak ve Devlet Meclisine (*Cortes*) yasa önerisi sunacaktır.

Bask Parlamentosunun onayladığı yasaların denetimi Anayasa Mahkemesince yapılmakta, idari işlem denetimi ise idari yargı tarafından gerçekleştirilmektedir. Özerk yönetim kurumları ile il kurumları arasındaki anlaşmazlıkların çözüm yeri Özerk Yönetim Yüksek Mahkeme Başkanının başkanlık ettiği bir hakem komisyonu olmaktadır.

Özerk yönetimin icrai görevlerini yürüten ve merkezi hükümetin bir temsilcisinin de yer aldığı Bask Hükümeti ise görevleri süresince dokunulmazlığa sahip bir başkanla müşavirlerden oluşmaktadır. Hükümet başkanı parlamento üyeleri tarafından kendi aralarından seçilmekte ve İspanya Kralı'nca atanmaktadır. Müşavirlerin atanması veya görevden alınması yetkisi hükümet başkanına aittir.

İcraatından ötürü parlamentoya karşı sorumlu olan hükümet; parlamentonun güvenini kaybetmesi veya başkanının ayrılmasıyla düşmektedir. Hükümetle parlamento ilişkileri, yerel meclis tarafından kanunla belirlenmektedir.

Bask Özerk Yönetimindeki illerin mülki sınırları içinde kalan idari yapılar, o ilde geçerli hukuk kurallarına göre görev yapmaktadırlar. Bu kurumlar: il bütçesinin hazırlanması ve kabulünden, arazi kullanımından, yerel yönetim mallarının idaresinden, belediye seçimleriyle bölge temsilcilerinin seçilmesinden ve Bask parlamentosunun o bölge için geçerli kabul ettiği mevzuatın uygulanmasından sorumlu bulunmaktadır.

Halen uygulanan bu özerlik statüsünün değiştirilebilmesi, Bask Parlamentosu üyelerinin, Bask Hükümetinin veya Ulusal Parlamentonun teklifi üzerine, teklifin her iki parlamento tarafından kabulüne ve bölgede yapılacak referandum sonunda halk iradesiyle onaylanmasına bağlıdır

4.Katalan Bölgesi:

İberya yarımadasının kuzeydoğusunda yer alan dört İspanyol vilayeti Katalanların anavatanını oluşturmaktadır. İspanya'nın toplam yüzölçümünün % 6.5'luk bir kısmı bu bölgenin ihtiva ettiği alandır. Bölgedeki vilayetler, Barcelona, Gerona, Lerida ve Tarragona'dır. İspanya'nın değişik kısımlarında ve Fransa'nın doğusundaki dağlık bölgelerde de kısmen Katalanca konuşan nüfus bulunmaktadır.

Katalan Bölgesinin nüfusu 1986'da 6 milyon civarındaydı ve bu nüfusun 4.6 milyonu nüfus yoğunluğu fazla olan Barcelona vilayetinde yaşıyordu. İspanya'nın en zengin ve en önce sanayileşmiş bölgelerinden biri olarak Katalonya, başta Endülüs olmak üzere İspanya'nın değişik yoksul kesimlerinden yüzbinlerce göçmeni kendine çekmiştir. 1900-1980 yılları arasında Katalonya'ya olan iç göç yaklaşık 2.4 milyondur. 1980'lere gelindiğinde Katalonya'nın çalışan kesiminin yarısından çoğunu, vasıfsız ve yarı vasıflı işçilerin ise büyük bir ekseriyetini Katalan olmayanlar, yani dışarıdan gelenler oluşturuyordu.

Katalan dili, yarımadaadaki İslam hükümlerine zayıflamaya başlayınca ortaya çıkmış olan beş değişik Roman lisanından biridir. Diğerleri, Aragon, Castilian, Leonese ve Galiçya dilleridir. Orta Çağ sonlarında Katalonya, Aragon ve Valencia Krallıkları bir araya gelerek bir federasyon oluşturdular ve zamanın en ileri anayasal sistemlerinden birini Avrupa'da hayata geçirdiler. İspanyol hanedanı, bu dönemde bu çatı altındaki bölgeler üzerinde serbest bir idare tarzı benimsedi. Zaman zaman daha merkeziyetçi kontrol denemeleri olduysa da, Katalonya örneğinde bunlar hep başarısızlıkla sonuçlandı. Bununla birlikte, Katalanların XVII.yüzyıldaki bağımsızlıklarını ilan etme çabaları da başarısız oldu. 1714'te İspanyollar, Katalan bölgesini ele geçirdiler ve Katalonya'nın anayasal bağımsızlığı sona erdi.

XIX.yüzyılın ikinci yarısında Katalonya, İspanyol sanayi devriminin merkez noktası olarak yeniden güç kazanmaya başladı. Bu arada Katalonya'da bir kültürel rönesans ve Katalan kültürünün en önemli anahtarı

olarak Katalancanın yeniden dirilişe geçtiği bir ortam vardı. Yeni oluşmuş Katalan burjuvazisinde, Katalan milliyetçiliği, siyasal ve kültürel özerklikle ekonomik entegrasyonu birleştiren bir çözüm olarak gündeme getirildi. 1930'larda kısa bir dönem İkinci Cumhuriyet, Katalanlara bir miktar siyasal özerklik tattırdı. Fakat arkasından gelen Franko diktatörlüğü bu kapıyı kırk yıl süreyle kapattı.

Kimin Katalan olduğu ya da olmadığını belirlemede çeşitli kriterler vardı. Kişinin doğduğu yer, ya da ebeveyninin doğduğu yer ölçüsü genellikle Katalan statüsü iddiasında bulunan ikinci nesil göçmenler tarafından kullanıldı. Biyolojik anlamda soy iddiaları ve etnik kimliğini bu tarz terimlerle tanımlamaya çalışma Basklıların aksine Katalanlarda pek kabul görmedi. Kendilerini İspanyol olarak tanımlayan Katalanlardan kendilerini ayırmada önemli gördükleri nokta, Katalonya'ya olan duygusal bağlılıktı. Gerek yerli olsun, gerek göçmen, Katalan kimliğinin en önemli ve güçlü göstergesi, Katalan dilini konuşabilme yeteneğiydi.

Yapılan araştırmalara göre, Katalan özerk bölgesi içinde yaşayanların yaklaşık yüzde 50'si Katalancayı ana dil olarak konuşmakta, yüzde 30'u da en azından anlamaktadır.

5. Galiçya Bölgesi:

Galiçyalılar, İberya Yarımadasının kuzeybatısında yer alan dört İspanyol vilayetinde yaşarlar, fakat konuştukları lisan Portekiz'in kuzeyini de içine alır. Galiçya özerk bölgesi, İspanya toplam yüzölçümünün % 6'sını oluşturur. Vilayetlerinin toplam nüfusu 2.8 milyon civarındadır.

Nüfus yoğunluğu azdır, zengin, kentleşmiş ve sanayileşmiş Bask ve Katalan bölgelerinin aksine, Galiçya nispeten fakir, tarımsal yapının ağırlıklı olduğu, kırsal ve köy toplumu hayatının yaygın olduğu bir bölgedir. Dahası, tarım sektörü de İspanya'da en az gelişmiş bölgedir. Zaman içerisinde tarım alanları çok fazla bölündüğünden, ekonomik olmaktan çıkmıştır. Bu yüzden devamlı olarak dışarıya göç vardır. 1900-1980 arasında 825.000 kişi bölgeden göç etmiştir.

Galiçya milliyetçiliği 1840'lı yıllarda ortaya çıksa da ilhamını "Altın Çağ" dedikleri Ortaçağ Galiçya Krallığından almaktadır. Daha sonra bu krallık parçalanmış, güney kısmı Portekiz olmuş, kuzey kısmında kargaşa bir süre devam ettikten sonra Castile Krallığının hakimiyetine girmiştir. Bu dönem Galiçya'nın tarihinde XIX.yüzyıla kadar devam edecek olan bir ekonomik ve kültürel durgunluk dönemidir.

Galiçya Milliyetçiliği 1840'larda belirlediğinde daha çok edebi ve kültürel bir olguydu; geleneksel, kırsal ve hatta anti-endüstriyel sosyal yapısının sürmesi ekonomik ve siyasal gücünü zayıflatıyordu. Köylüler muhafazakardı; burjuva ise az sayıda ve genelde Galiçyalı değildi; kilise modernleşmeye karşıydı. Galiçya dili temelde kırsal bir ana lisan olarak varlığını devam ettirdi, fakat resmi bir geçerliliği yoktu. Galiçya'nın çağdaş milliyetçilik hareketi 1931 yılında başlamış olmasına ve 1981'den sonra da özerk bölge yönetimine kavuşmuş olmasına rağmen, 1980'li yılların sonuna gelindiğinde Galiçya milliyetçiliği, Basklıların ve Katalanların daha yüksek sesle dile getirdikleri taleplerle karşılaştırıldığında sönük kalmaktadır. Galiçya dilinin resmi ve politik toplantılarda kullanılmasını ilke olarak siyasi yelpazenin solunda bulunan partiler benimseyip uygularken, daha muhafazakar olanlar Castilian İspanyolcasını kullanmaya devam ettiler.

Özerk topluluk nüfusunun yaklaşık % 60'ı etnik Galiçyalı olup, bunların büyük çoğunluğu kendi dillerini kısmen kullanırlar. Nüfusun % 80'inin en azından, bu daha çok kırsal kökenli ve şehirlerde pek işitilmeyen dili anlayabildiği belirtilmektedir. Sonuçta, Galiçya dili de, Katalan dili gibi baskın durumdaki İspanyolcadan sonra ikinci sınıf statüye mahkum olmuş bir görüntü verir.

6.Endülüs Bölgesi (*The Andalusians*):

Endülüslülerin; kültürel yönden farklı bir bölge ve insan topluluğu olduğu kesindir. Ancak, ortak ve tarihin derinliklerinden gelen bir bilinç söz konusu olmadığından ve kendilerine ait bir dilleri bulunmadığından, kendine özgü, farklı bir etnik grup olarak değerlendirilmemektedirler.

Endülüslüler, İspanya'nın güney kesiminde yer alan sekiz vilayette yaşarlar: Almeria, Cadiz, Cordoba, Granada, Huelva, Jaen, Malaga ve Seville. Yaklaşık yedi milyon civarında nüfusları vardır. Ülke geneline göre nüfus artışı düşük sayılır ve bu nüfus oldukça seyrek dağılmıştır. Doğum oranı İspanya ortalamasının % 40 üstünde olmasına rağmen 1960'dan bu yana toplam nüfusun bölgeye düşen kısmı giderek azalmıştır. Bunun nedenlerini, bölgenin kendine özgü kültürel ve ekonomik özelliklerinde aramak gerekir: Bölge halkının genelde yoksul oluşu; yeterli mülkiyet sahibi olamama; bozuk kentleşme; katı bir sınıfsal yapı ve sınıf çatışması; İspanya'nın sanayileşmiş kentlerine ve Avrupa'nın başka kısımlarına göç.

Bu bölgede, kökü yüzyıllar öncesine dayanan ve çok büyük arazilere sahip oldukları için büyük bir gücü elinde bulunduran "*latifundias*" denilen toprak sahipliği sistemi vardır. Arazilerin az sayıda kişinin elinde olması (tarımsal nüfusun % 1'i arazinin yarısından çoğuna sahip durumdadır); tarımda çalışan kişilerin (*jornaleros*) arazilerinin olmaması; hatta bu araziler üzerinde çoğunun yaşamamakta olması; bu nüfusun büyük kitleler halinde büyükçe köyler şeklinde tanımlanabilecek kentsel alanlarda yaşamak zorunda kalmaları; günlük tarım işçileri şeklinde çalışmaları; ekonomik, kültürel ve politik önemlerinin giderek azalması ve neticede bu ekonomik ve kültürel sistemin farklı bir bakış açısı yaratmasıyla, sınıfsal bilinçlenme ve sınıf çatışmalarıyla önemli ölçüde dışarıya göç başladı.

İspanya'nın kuzeyinde ise durum farklıydı; buralarda yaşayan daha küçük çiftçi kasaba ve köylerinde tarımda çalışanlar arazilerin sahibiydi, arazi büyüklükleri eşitti ve sınıfsal farklılaşma keskin değildi. Endülüs'teki topraksız çiftçi aileleri yoksulluk sınırında yaşadılar; arazi sahibi yüksek tabaka ile ilişkilerinde çatışma ve düşmanlık vardı. Endülüs kırsal toplumunu dağılmaktan alıkoyan etkenler ise; biri, Madrid hükümetinin sivil muhafızlar eliyle bölgedeki kesin hakimiyeti ve baskısı, diğeri de İspanya'nın diğer bölgelerine ve Avrupa kentlerine olan göç olayı. Göç olgusunun büyük kısmı mevsimlik olarak yapılmaktaydı. Örneğin, şarap yapımı mevsiminde binlerce işçi Fransa'ya çalışmaya giderdi. Son zamanlarda geri dönmek üzere göç etme ve çalıştığı yere yerleşme yaygın hale geldiği için Endülüs Bölgesi hızla nüfus kaybetmektedir.

7.Çingener:

"Çingene" kelimesi, kendilerini Roman olarak tanımlayan ve bu lisanı konuşan bir etnik grubu tanımlamak için kullanılmaktadır. İspanya'da ve dünyada gerçekte ne kadar çingene olduğu bilinmemektedir. İspanya'da 50.000 ile 450.000 arasında, dünyada da 3 ile 6 milyon arasında çingene olduğu tahmin edilmektedir. Göçebe bir hayat tarzına sahip olmaları, kültürel yönden dışarıya kapalı olmaları, kökenlerinin bilinmemesi ve bir çok alt gruplara ayrılmaları haklarındaki tahminleri zorlaştırmaktadır.

Kayıtlara göre çingenelerin Hindistan kaynaklı oldukları ve XI.yüzyılda Avrupa'ya gelmeye başladıkları, XV.yüzyılda İspanya'ya yerleştikleri ve yerel otoritelerce korundukları bilinmektedir. 300 yıl boyunca uygulanan politikalarla çingener asimile edilmeye çalışıldı ve yerleşim yerleri dağıtıldı. Çingene olmayanlarla evlenmeye zorlandılar, konuştukları dilleri ve adetleri tanınmadı. Kamu işyerlerinden ve dernek üyeliklerinden uzak tutuldular.

İspanyol çingeneri başlıca iki gruba ayrılmaktadır: gitanos ve hungaros

Gitanolar genelde yoksul ve cahil kimselerdi ve İspanyol toplumuna kolayca uyum sağladılar, sokak satıcılığı ya da çalgıcılıkla geçiniyorlardı. Macar kökenli Hungarolar ise daha yoksuldular ve büyük şehirlerin etrafında çadırlarda göçebe bir hayat sürdürüyorlardı. Dilencilik ve hırsızlık yapan bu topluluk İspanyol otoritelerini oldukça uğraştırdı. Sonuç olarak, sahip oldukları etnik kimlik ve bilinç, onların kayda değer bir siyasal güç olmalarına yetmedi.

Franko döneminde çingener baskı ve zulüm gördüler. Franko sonrası ise İspanyol hükümetinin onlara karşı olan politikası özellikle sosyal refah ve sosyal hizmetler alanında daha yumuşak ve sempattikti. Hükümet, 1983 sonrası özellikle bu grupların eğitim seviyelerinin yükseltilmesi çalışmalarına ağırlık verdi

ve bu etnik grubun kendine özgü dil ve kültür mirasına zarar vermeden onları ülkenin ekonomik ve siyasal yaşamına dahil edecek programları uygulamaya devam etmektedir.

IV. MERKEZİ İDARENİN TAŞRA YAPILANMASI

1.Genel Yapı:

İspanya başlıca dört kademeli bir yönetim sistemine sahiptir: Merkezi Yönetim, Bölgesel yönetim, İl Yönetimleri ve Belediyeler. Bölgesel Yönetimlerin, kendi bölgelerindeki illerde ve özerk yönetim bünyesindeki bakanlıklarında kendi idari yapıları ve yaptıkları bölgesel hizmetler vardır. Yerel yönetimlerde ise Belediye başkanı, belediyenin büyüklüğü ve aktivitelerinin durumuna göre, idari görevleri bizzat kendisi yapar veya yerel birimlerine devreder.

Merkezi idare, merkezde bakanlıklarıyla, taşrada ise “İl” esasına göre örgütlenerek hizmetlerini yürütür. İspanya, her biri kendi İl Meclisine sahip olan 50 vilayetten oluşur. Nisan 1997’de sivil valiler sistemi getirilmiştir. Valiler merkezden atanırlar. İllerde seçilmiş bir İl Meclisi ve dolaylı olarak seçilmiş bir de Başkan vardır. İl yönetiminin görevi belediyelere destek hizmeti vermektir.

Demokrasiye geçilmesiyle birlikte İspanya’da ademi merkezizetçi bir yapılanmaya doğru gidilmiş, merkezden atanan Vali ve diğer görevlilerin fonksiyonu azaltılarak yerel birimlere ve bölge yönetimlerine birçok görev ve yetki aktarılmıştır.

2.Merkezi Yönetim Birimi Olarak İller:

İl düzeyindeki yönetimler, Devletin uç karakolları mahiyetindeki Franko döneminden kalma işlevlerini korumuşlardır. Anayasa, vilayetleri; “Devlet topraklarının merkezi yönetim faaliyetlerini yürütmek için dizayn edilmiş bölümlenmeleri” şeklinde tanımlamaktadır. Vali, Devlet yönetiminin İl düzeyindeki en üst yürütme organı olup, İçişleri Bakanının tavsiyesi üzerine Başbakan tarafından atanır. Bu nedenle, her ne kadar valiler daha önce sahip oldukları yetkilerden bir kısmını kaybetse de Vali atamaları Franko döneminde de olduğu gibi siyasi atamalardır. Valilerin, İl düzeyinde faaliyet gösteren iç güvenlik güçlerine yönelik sorumlulukları da sürmektedir. Devlet politikalarının illerde uygulanmasının sağlanmasına ilaveten, yerel otoritelerle merkezi hükümet arasında bir ortak mekanizma işlevi görürler.

İspanyol Anayasasının 141. maddesi vilayet birimlerini aşağıdaki şekilde tanımlar:

“İl devlet iş ve işlemlerinin yerine getirilip, tamamlanması için belediyelerin guruplandırılması ve bölgesel bölümlenmesi belirlenmiş olan, kendi hukuki tüzel kişiliğiyle yerel bir bütünlük oluşturan bir yönetim birimi ve bölümüdür. İl sınırlarındaki herhangi bir değişiklik yasal olarak Parlamento tarafından onaylanmış olacaktır. Hükümet ve illerin özerk yönetimleri, temsil ve sorumluluğun gereği olarak işbirliğine giderek delege ve temsilcileri vasıtasıyla emniyet ve güven içinde iş ve işlemlerini yürüteceklerdir. Farklı illere ait belediyelerin katılımıyla da gruplandırmalar yapılabilecektir. Takımadaların bulunduğu bölgelerde de bu adalar şehir meclisleri olarak kendi yönetimlerine sahip olacaklardır.”

3.İlçeler:

İspanya’da genel olarak ilçe denilebilecek merkezi idareye bağlı bir teşkilat yoktur. Ancak özellikle Katalan bölgesine mahsus olmak kaydıyla, İl yönetiminin altında, belediyelerin üstünde (*supra-municipal*-belediye üstü) bir örgütlenme olan ilçeye denk seviyede Comarcaslar (*district*) kurulmuştur.

Bu örgütlenme biçimi, yeni bir yerel yönetim türü olup, belediye yetkilerini kullanarak belediye hizmetlerini yürütebilmektedir ve bünyesinde birçok belediyeyi bulundurmaktadır. Comarcaslar tüzel kişiliğe sahiptir. Kendi bölgelerinde kentleşme, sağlık hizmetleri, sosyal ve kültürel hizmetler, spor, eğitim ve çevre sorunları gibi konularla ilgilenirler.

V. YEREL YÖNETİMLER

1. Genel Değerlendirme:

Yerel yönetimler, Franko döneminde merkezi yönetime bağlı birimler gibi faaliyette bulunmak zorunda kaldılar. Franko sonrası, yerel yönetimler önemli dönüşüme uğramışlardır. Ancak ulusal düzeyde bazı siyasal reformlar yapıp başarılı oluncaya kadar yerel düzeyde yönetimin reorganizasyon çalışmaları beklemek zorundaydı. Franko'nun ölümünden sonra ilk defa tam demokratik anlamda yerel yönetim seçimleri 1979'da yapıldı ve yerel yönetim reformları da sınırlı boyutta kalmak kaydıyla 1981'de gerçekleştirildi.

Yerel yönetimlerde köklü yeniden yapılanma ve demokratikleştirme ise ancak 1985'te Yerel Yönetim Temel Yasasında yapılan değişikliklerle mümkün olabildi.

Bu yasa, belediye ve vilayetler düzeyindeki temel kurumların taslağını çıkarmakta; yönetimin farklı katmanları arasında sorumlulukların paylaşılmasının ilkelerini oluşturmakta; yerel yönetimlerin yapacağı hizmetleri sıralamaktadır. Belediyelerin sorumlulukları nüfuslarının büyüklüğü oranında değişmektedir. Yerel yönetimler, sağlık ve eğitim konularında sorumluluklarını bölgesel yönetimle paylaşmaktadırlar. Merkezi yönetim ve bölgesel yönetimler, belediyelere ilave yetkiler de devredebilmektedirler. Merkezi hükümetten özerk topluluklara bir kısım yetkilerin devredilmesinden dolayı yerel kuruluşlar, her ne kadar mali yönden büyük ölçüde merkeze bağımlı olsalar da politik olarak bu özerk topluluklara bağımlı durumdadırlar.

2.Hukuki Çerçeve:

2.1.Yerel Yönetimlerle İlgili Anayasal ve Yasal Hükümler:

1978 Anayasasının pek çok maddesinde bölgesel ve yerel idarelere ilişkin hükümler vardır. Yerel yönetimler; hem devletin ve hem de özerk toplulukların yasalarına bağılıdırlar. Anayasa; temel kuralları belirlemekte, geliştirici yasalar özerk topluluklarca çıkarılmaktadır.

Yerel yönetim sistemi; kendi kendine örgütlenme ve belediye örgütü ile halkın yaşamını etkileyen kurallar koyabilme imkanını (*subsidiarity*) ilkesi içinde sağlamıştır. Yetkilerin doğrudan verilmesi, ya da devlet veya özerk toplulukla devredilmesi bu ilkeyi değiştirmez.

Yerel yönetimlerle ilgili temel hükümler ise tamamen Franco yönetiminden sonra çıkarılan çok sayıda yasada ve Krallık Kararnamelerinde yer almaktadır. Bu mevzuatla yerel yönetimlerin kuruluşu, organizasyonu, seçim yöntemi yetki-görev-sorumlulukları, merkezi yönetimle ve yekdiğerleriyle ilişkileri, finansal yapıları ve personel statüleri ayrıntılarıyla düzenlenmektedir. Bu yasal düzenlemeler arasında (özel statülerle) ilgili olan Madrid ve Barcelona Metropolitan Meclisleri Hakkında Özel Yasalarla Ceuta ve Melilla'nın teşkilat yasaları da sayılabilecektir.

Özerk yönetimlerle ilgili mevzuat hükümlerine de yine aynı dönemde her bölge için ayrı ayrı çıkarılan; sınırlara, idari yapıya, yetki-görev ve sorumlulukların belirlenmesine, kamu düzenine, koordinasyonun sağlanmasına ve kamu personelinin statülerine yönelik yasalarda rastlanır.

3. Yerel Yönetimlerin Yapısı:

3.1.Ana Bölümlenme:

İspanya Anayasası'nın 137. Maddesine göre, üç yerel yönetim birimi vardır: Özerk Yönetim, il ve belediye.

3.2. Yerel Yönetimlere İlişkin İstatistikler:

3.2.1. Yerel Yönetim Birimlerinin Sayısı:

İdare	1950'de	1996'da
Özerk Yönetimler	0	17
İller	50	50
Belediyeler	9.214	8.097
Alt Belediye Mahalli İdareleri	2.223	3.722
Metropolitan Alanlar, Valencia ve Barcelona	0	2
Comarcas, Catalonia'da (37), Castilla y León (1) ve Bask Ülkesinde (7).	0	45**
Belediye Birlikleri	50	815

3.2.2. Bölge Yönetimleri:

Bölge İdaresi	Yüzölçümü (Km ²)	Nüfus
Andalucía	87.559	7.314.644
Aragón	47.720	1.205.663
Asturias	10.604	1.117.370
Balearic Adaları	4.992	787.984
Kanarya Adaları	7.447	1.631.498
Cantabria	5.321	541.885
Castilla-la-Mancha	79.461	1.730.717
Castille y León	94.224	2.584.407
Catalonia	32.113	6.226.869
Pais Valenciano	23.255	4.028.774
Extremadura	41.634	1.100.538
Galicia	29.575	2.825.020
Madrid	8.028	5.181.659
Murcia	11.314	1.109.977
Navarra	10.391	536.192
Bask Ülkesi	7.234	2.130.783
La Rioja	5.045	268.206
Ceuta	12	73.142
Melilla	20	64.727
Ortalama	29.764	2.380.003
TOPLAM	505.900	40.460.055

3.2.3. İller:

Alan	Yüzölçümü (km ²)	Nüfus
En büyük	21.766,31 (Badajoz)	5.181.659 (Madrid)
En küçük	1.980,33 (Guipúzcoa)	94.396 (Soria)
Ortalama	10.119,80	809.201

3.2.4. Belediyeler:

Alan	Yüzölçümü (km ²)	Nüfus
En büyük	1.750,33 (Cáceres)	3.029.734 (Madrid)
En küçük	0,03 (Emperador)	4 (Cerveruela)
Ortalama	62,50	4.997

3.2.5. Nüfuslarına Göre Yerel Yönetimler:

Belediyelerin Dağılımı	Sayı
1.000'den az	4.886
1.000 - 5.000	2.065
5.000 - 10.000	524
10.000 - 50.000	506
50.000 - 100.000	61
100.000 - 500.000	49
500.000'den fazla	6
TOPLAM	8.097

4. Belirli Alanlarda Özel Yapılar:

4.1. Metropolitan Alanlar:

Özerk Yönetimler, il ve belediyelere danışarak, yasal çerçevede, metropolitan alanlar oluşturabilir veya bu alanları değiştirebilirler. Özerk Yönetim mevzuatı; yönetim organlarını ve alandaki bütün belediyelerin temsil edileceği idari yapıyı, belediyelerin karara katılmasını ve mali kaynakların adil bir şekilde dağılımını sağlayan bir ekonomik ve fonksiyonel sistemi; metropolitan alanda yapılacak işleri, verilecek hizmetleri ve bunlarla ilgili uygulama usullerini belirler.

04.04.1987 tarihli Yasa uyarınca metropolitan bir alan olan Catalonia'da Metropolitan Ulaşım Kurumu, kamu ulaşım hizmetlerinden sorumlu olup; 18 belediyeye, 332 Km²'lik bir alana ve yaklaşık 2.800.000 kişiye hizmet vermektedir. Metropolitan Su ve Atık Arıtma Kurumu ise, su dağıtımından, kanalizasyon ve atık toplama ve arıtma hizmetlerinden sorumludur. Bu kurum; 33 belediye, 586 Km²'lik alan ve yaklaşık 3.000.000 nüfusla ilgilidir.

31.12.1986 tarihli Yasayla kurulan País Valenciano Metropolitan Ürün Sulama Kurulu: 18 belediyeye, 629 Km alana ve 1.364.000 kişiye hizmet vermektedir.

4.2. Ada Yönetimleri:

İspanya'da; Balearic Adaları (Majorca: 53 belediye, 3.640 km² alan, 629.000 nüfus, Minorca: 8 belediye, 702 km² alan, 68.000 nüfus, Ibiza ve Formentera: 8 belediye, 645 km² alan, 90.000 nüfus) ve Kanarya Adaları (Gran Kanarya: 21 belediye, 1.531 km² alan, 725.000 nüfus, Lanzarote: 7 belediye, 856 km² alan, 76.500 nüfus, Fuerteventura: 6 belediye, 1.633 km² alan, 43.000 nüfus, Teneriffe: 31 belediye, 2.108 km² alan, 680.000 nüfus, La Gomera: 6 belediye, 378 km² alan, 17.000 nüfus, Las Palmas: 14 belediye, 727 km² alan, 82.000 nüfus, Hierro: 2 belediye, 278 km² alan 8.000 nüfus) isimli iki ada grubu bulunmakta ve bu adaların tümünde ada meclisleri görev yapmaktadır.

4.3. Özel Statülü İller (*Dipotaciones Forales*):

Vizcaya, Guipuzcoa ve Alava özel statüye sahip illerdir.

4.4. Ceuta ve Melilla Belediyeleri:

Bu iki şehir, 13.03.1995'de kabul edilen teşkilat yasalarıyla ayrı ayrı özerklik statüsüne sahip olmuşlardır: Bu kanunlar özel bir kurumsal sistemle (meclis, başkan ve idare meclisi), ekonomik ve mali yapı oluşturmuştur. Aslında bunlar belediyedir, ancak teşkilatlanmaları ve yetkileri bakımından Özerk Yönetimlere benzerler.

4.5. Alt Yönetim Bölgeleri (*Comarcas*):

Alt yönetim bölgeleri mevzuatı, özerk yönetimlere karşı sorumlu yerel yönetimlere alt yönetim bölgesi statüsü veren Catalonia, Aragon, Austrias ve Castilla y Leon özerk yönetimlerinde oluşturulur.

Farklı statülerinin hükümlerine göre, özerk yönetimler; kendi topraklarında alt yönetim bölgeleri veya ayrı yönetim gerektiren ortak çıkarlarda bazı belediyelerin gruplaşmasından oluşan yeni kuruluşlar kurabilirler. Ya da hizmet birimlerini bölgesel gerekleri birlikte karşılamaya davet edebilirler. Bir alt yönetim bölgesi; ilgili belediyelerin beşte ikisinin kabulü ve bu beşte ikinin özerk yönetim nüfusun yarısını temsil etmesi halinde belediyelerin girişimiyle kurulabilir Catalonia'da bu girişim kendiliğinden gerçekleşir. Özerk yönetim mevzuatı alt yönetim bölgelerinin coğrafi sınırlarını, yürütme organlarının

yapısını ve çalışma biçimini, yetkilerini ve ekonomik kaynaklarını belirler. Alt yönetim bölgelerinin kurulması belediyelerin yerine getirmek zorunda oldukları hizmetleri azaltmaz.

4.6.Belediye Altı Yerel Yönetim Türleri:

Yerel yönetimlerle ilgili özerk yönetim mevzuatı, geleneksel birimler olan “*caserios (hamlet), parroquias (köy), aldeas (borough), bourios, anteiglesias, consejo*”, *pedanias, luqares anejos*” gibi birimlere istinaden taşra çekirdek nüfus yönetimi görüşüyle, belediyelerden küçük toprak alanlarına sahip yerel yönetimlerin çalışma usullerini düzenler. Bunların kurulması, ya o yerde yaşayanların ya da ilgili belediyenin talebi üzerine gerçekleşir.

4.7.Bir İlden Oluşan Özerk Yönetimler:

Bunlar, yerel seviyede, eski il meclisinin bütün yetkilerine sahip olup, Navarra, La Rioja, Murcia, Austrias, Cantabria ve Balearic Adaları bu tip yönetim birimleridir.

5.Yönetim Birimlerinin Yapı ve Sınırlarına İlişkin Düzenlemeler:

5.1.Bölge Seviyesi:

Anayasa uyarınca milli ölçekteki Parlamento Teşkilat Yasası aracılığıyla, il teşkilatının parçası olmayan yerlerde yerinden yönetim statüsü kurabilir veya bu statünün verilmesine karar verebilir ve yerel kurumların yerinden yönetim taleplerini inceleyebilir. Anayasanın 5. geçici maddesine göre; Ceuta ve Melilla, bütün belediye meclislerinin onayıyla ve parlamentonun muvafakati üzerine özerk yönetimler kurabilirler.

Yasa koyucu, bu anlamda, belediyelere özerk yönetim statüsünün Anayasanın 144. maddesi ile verilmesini tercih etmiştir. Bu madde, Milli Meclise milli çıkarları göz önüne alarak, il teşkilatının bir parçası olmayan yerlere özerk yönetim statüsü vermek için teşkilat yasası hazırlama yetkisi vermiştir.

Anayasanın 4. geçici madde hükmüne dayanan bir başka uygulamayla da meclisinin mutlak çoğunlukla aldığı kararla ve ayrıca referandumla kabul edilen bir anlaşma sonunda Navarra, Bask Ülkesi özerk yönetimiyle birleşmiştir.

Öte yandan, Anayasanın 145. maddesiyle, özerk yönetimlerin federasyon oluşturması yasaklanmıştır.

Birçok özerk yönetim bu anayasal hükümleri kısmen uygulamıştır. Mesela, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragon, Castilla y Leon, Bask Ülkesi ve Andalusia kanunları, özerk yönetimin bütün bölümlerinin veya bir bölümünü kendi içinde veya başka bir özerk yönetimle birleşip ayrılımlarını sağlamış, özerk yönetim olmayan yerlerde ise referandum ve Teşkilat Kanununun gerektiği prosedürü başlatmıştır.

5.2.İller:

Anayasa, madde 141'e göre sınır değişikliği, Milli Parlamentonun kabul ettiği bir devlet teşkilat yasası çerçevesinde mümkündür.

5.3.Belediyeler:

Bu konuda yetki, doğrudan veya belediye meclisinin teklifi üzerine harekete geçen, halkın uygun görüşünü aldıktan ve ilgili belediyelere danıştıktan sonra karar veren özerk yönetime aittir. Birlik kurma, birleşme veya ayrılma konuları milli ilave mevzuatla düzenlenmiştir.

Bu konuda uygulanan kriterler belediyelerin zorunlu hizmetleri sağlamak için yeterli kaynaklara sahip olmamaları, şehir merkezlerinin birleşmesi ve ekonomik veya idari avantaj sağlayacak önemli nedenlerin mevcudiyetidir.

6.Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı ve Yerel Yönetimlerle İlişkisi:

Yerel yönetimlerle Devlet arasındaki bağlantı genel olarak Devlet ve yerel yönetim temsilcilerinin eşit haklarla katıldığı İçişleri Bakanı başkanlığındaki “Comision Nacional de Administracion Local” adlı yerel yönetimler ulusal kurulunca sağlanmaktadır. Bu; ciddi bir işbirliği kuruluşudur.

6.1.Bölge Düzeyinde İlişki:

İspanya Anayasasınının 154. maddesine ve 16.11.1983 tarihli yasa hükümlerine göre; her özerk yönetim bölgesine, merkezi idare hizmetlerinin yürütülmesinden ve mümkün olan yerlerde bu yönetim birimiyle koordinasyon sağlanmasından sorumlu bir hükümet temsilcisi atanır.

6.2.Yerel Düzeyde İlişki:

Anayasanın 137. maddesi uyarınca; il ve belediye, merkezi idarenin genel alt birimlerini oluşturur ve buralarda (askerlik işlemleri, istatistikler, genel seçimler, kadaströ hizmetleri, vb.) merkezi idare hizmetleri gerçekleştirilir.

7. Farklı Yerel Yönetim Türlerinin Organları:

7.1. Karar Organları:

7.1.1.Bölgesel Düzey:

Özerk yönetimlerde karar organı kongre veya meclistir. Bu organlar özerk yönetimin coğrafi alanı ve nüfus oranına göre hesap edilen, sayısı belirlenmiş temsilciler veya üyelerden oluşur. Üyeler, bölgenin çeşitli bölümlerinin temsilini sağlayan nisbi temsil sistemine dayanan seçimlerle dört yıl için seçilir. Seçim bölgesi ildir.

7.1.2.Yerel Düzey:

İllerde il meclisleri bulunur. Bu meclis; başkanla nüfusa göre seçilen temsilcilerden oluşur. Ayrıca, mecliste İdari Komite vardır. Belediyelerde ise belediye meclisi, belediye başkanı ve idari komite (5.000’den çok nüfuslu yerlerde mecburidir) mevcuttur.

7.2.Yürütme Organı:

7.2.1.Bölgesel Düzey:

Bir başkanla sayıları genelde 10’u aşmayan meclis üyelerinden oluşan ve bazı özerk yönetimlerde başkan vekili de bulunan Yönetim Kurulu yürütme organı işlevini yerine getirir. Başkan, üyeleri ve olan yerlerde başkan vekilini, serbestçe atar veya görevine son verir.

7.2.2.Yerel Düzey:

İllerde, temsilcilerce kendi aralarından seçilen İl Meclisi Başkanı yürütme organıdır. Kendisine başkan yardımcıları ve idari komite yardım eder. Belediyelerde ise Belediye Başkanı mevcut olup, başkan yardımcıları ve idari komite kendisine yardım etmektedir. Belediye başkanlarının seçim usulü belediyenin nüfusuna göre değişmektedir.

7.3.Politik Lider:

7.3.1.Bölge Yönetimi:

Özerk Yönetim Başkanı politik lider olup, başkan; idare meclisinin iş ve işlemlerini yönetir ve koordine eder, özerk yönetimi en yüksek seviyede temsil eder ve aynı zamanda bu birim dahilinde Devlet temsilcisidir. Yürütme organının da başkanlığını yapar, faaliyetlerini yönetir ve koordinasyonu sağlar. Ayrıca, bu organın üyelerini seçmek ve görevden uzaklaştırmak gibi ihtiyari yetkileri de vardır.

Yasama organında ise başkan meclis üyeleri arasından meclisçe seçilmiş olup, Kral tarafından atanır. Yasama organına karşı sorumludur. Meclis yönetim kurulunun ve onun başkanının iş ve işlemlerini, güvensizlik önergesi hazırlamak, üyelerin veya başkanın istifasını istemek gibi yollarla denetlerler.

7.3.2.Yerel Yönetimler:

İlde il meclis başkanı, belediyede belediye başkanı bu işlevi yerine getirir. Yerel yönetim politik lideri, bütün ilgili birimlerin üzerinde yetkili ve onların kararlarını uygulamaktan sorumludur. Başkanın, meclis

üyelerinin mutlak çoğunluğu tarafından teklif ve kabul edilen bir güvensizlik önergesiyle görevden uzaklaştırılması mümkündür.

7.4.İdare Üst Yöneticisi:

7.4.1.Bölge Yönetimi:

Yönetim kurulu yürütme ve idare görevlerini yerine getirir.

Yönetim işlevi, yerinden yönetim yapısını oluşturan birimlerin her birinin bir meclis üyesinin gözetim ve denetimine verilmesi yoluyla gerçekleştirilir. Özerk yönetim başkanının meclis üyelerini bu görevlere atama ve bu görevden uzaklaştırma ihtiyarı yetkisi de vardır.

7.4.2.Yerel Yönetimler:

Bu görev ilde il meclisi başkanına, belediyede belediye başkanına verilmiş, bu yöneticiler yerel idare meclisince seçilen başkan yardımcıları ile desteklenmiştir.

8.Yetki ve Sorumlulukların Yerel Yönetim Organları Arasında Dağılımı:

8.1.Bölgesel Düzey:

Bölge kongresi veya meclisi özerk yönetimde yaşayan insanları temsil eder, yasama yetkilerini kullanır, bütçeyi onaylar ve idarenin iş ve işlemlerini denetler. Bu hükümlere göre karar organı: idare meclisine yasama yetkisi verir, vergi koyar ve toplar, diğer özerk yönetimlerle yapılan anlaşmaları onaylar, özerk yönetimi temsil edecek senatörleri ve özerk yönetim başkanını seçer, özerk yönetim başkanına karşı veya belli şartlarda kendi üyelerine karşı güvensizlik önergeleri verir ve onaylar, Anayasanın ihlali durumunda Anayasa Mahkemesine başvurur, milli hükümetten belli tasarıların yasalaştırmasını talep eder veya milli meclise temsilcileri vasıtasıyla yasa tasarıları sunar, belli ödemelere izin verir ve özerk yönetimin bütçe ve hesaplarını onaylar ve yasal reform usullerini belirler.

Başkan ise, yönetim kurulunun iş ve işlemlerini yönetir ve koordine eder. Birimi en üst seviyede temsil eder ve devletin özerk yönetim içindeki ilişkilerini düzenler. Ayrıca, başkan-vekilini ve diğer idare meclisi üyelerini atar ve görevden el çektirir, önemi konularda güvenoyu ister ve yasal reform sürecini başlatır.

Yönetim Kurulu da; özerk yönetimin yürütme ve idare iş ve işlemlerini yerine getirir, yasama sürecini başlatır, bölgesel yönetim planlamasını gerçekleştirir, Anayasaya aykırı işlemleri Anayasa Mahkemesine götürür ve Devletle yetki çatışması doğduğunda aynı mahkemeye başvurur. Yetki verilen yerlerde, özerk yönetim polis kuvvetleri üzerinde otoritedir. Ayrıca, özerk yönetim bütçesini hazırlar ve uygular, adli idarenin koyduğu kurallar çerçevesinde verilen yetkilerin kullanır ve yasal reform sürecini başlatır.

8.2.Yerel Düzey:

8.2.1.İller:

İl yönetimi: belediye meclisi üyelerinin kendi aralarından seçtikleri temsilcilerden oluşan İl Meclislerince gerçekleştirilir. İl Meclisine seçilen üyeler dört yıl için seçilirler ve belediye meclisi üyesi olarak kaldıkları sürece müteaddit defalar İl Meclisine seçilebilirler. Yerel meclislerde olduğu gibi, İl Meclisinin de yasa yapma yetkisi bulunmamaktadır. Ancak Ulusal Meclisin ve bölgesel parlamentoların çıkardıkları yasalara dayalı düzenleyici işlemler yapabilirler.

Her İl Meclisi, kendi üyeleri arasından seçtiği bir kişiyi Başkan yapar. Her ne kadar Vali, merkezi Hükümetin ildeki en üst temsilcisi olsa da İl'in yönetiminden sorumlu olan kişi İl Meclisinin Başkanıdır. İl Meclis Başkanlığı görevi Franko iktidarı döneminde oluşturulmuştu ama büyük ölçüde atanmış Valinin gölgesi altındaydı. Demokrasiye dönüşle birlikte Meclis Başkanı daha çok prestij elde etti ve Valinin rolü azaldı.

İl Yönetimi, Bask vilayetlerinde, tek vilayetten oluşan özerk topluluklarda, Balerik Adaları ve Kanarya Adaları'nda farklılık göstermektedir. Bask vilayetleri, çok eski kökleri olan topraklar olmaları dolayısıyla daha geniş önceliklere sahiptir. Bu nedenle buradaki İl Meclisleri, diğer illerinkine oranla daha güçlüdür. Tek vilayetten oluşan özerk topluluklar da il yönetimine ait yetki ve sorumlulukları elde etmişler ve kurumsal yapı ile ilgili sorunlarını çözmüşlerdir. Adalar zinciri içerisinde var olan coğrafi ayrılıktan dolayı,

yönetim ve hükümet etme yetkisi ada meclislerinin kullanımına bırakılmış olup, diğer illere göre daha fazla yetkiye sahiptirler. Kuzey Afrika kısmında yer alan küçük yerleşim birimleri Ceuta ve Melilla'nın özel statüleri vardır; sırasıyla, Cadiz ve Malaga vilayetlerine bağlı belediyeler şeklinde örgütlenmişlerdir. Her iki belde sivil otorite "*delegado del gobierno*" adı verilen ve doğrudan merkezi hükümetin İçişleri Bakanına karşı sorumlu olan bir kamu görevlisine bırakılmıştır. 1986'da bu yerleşim birimlerine, merkezi hükümetin bölgelere (*region*) yetki devretmesi hakkındaki yasal düzenlemeler çerçevesinde yerel yönetim özerkliği verilmiştir; fakat, İspanya'nın diğer bölge meclislerinden farklı olarak, bu yerleşim birimlerindeki meclislere yasa yapma yetkisi verilmemiştir. Mart 1986'da Ceuta'da büyük bir kalabalık, tam özerkliği kısıtlayan bu uygulamayı protesto etmişlerdir.

İllerde genel meclis; ilin teşkilatlanması, mali sistemin onaylanması, bütçenin değiştirilmesi ve onaylanması, yetki sınırlarında harcamalara izin verilmesi ve il hesaplarının onaylanması, il seviyesindeki planların onaylanması, yürütme organlarının denetim ve gözetimi, genel personel uygulamaları, kamu aktiflerinin statülerinin değiştirilmesi, kamu taşınmazlarının devir ve ferağı, kamu idareleri ile yerel kuruluşlar arasındaki yetki çatışmalarının bildirilmesi, yasal ve idari kovuşturmaların düzenlenmesi ve başkana karşı verilen güvensizlik önergesinin oylanması konularında yetkilidir. Yönetim Kurulu ise, başkana, görevlerinde yardımcı olur, başkanın veya genel meclisin devrettiği yetkilerle, yasayla verilen diğer yetkileri kullanır. İl meclisi başkanının yetkileri de: İli temsil etmek, genel meclisi toplamak ve toplantıları sürdürmek, il meclisinin sorumlu olduğu kamu hizmetlerini yürütmek, denetlemek ve yönlendirmek, yürütme yetkisi ile verilen özerk yönetim hizmetlerini yapmak, yetki sınırları içinde harcamalar yapmak, il sivil hizmet personelini yönetmek, acil hallerde kanuni ve idari kovuşturmaları başlatmak, hizmetlerin yapılmasına yönelik sözleşmeler düzenlemek, il meclisi kararlarının yayınlanmasını ve duyurulmasını sağlamak ve uygulanmasını garanti altına almak, yasayla verilen diğer yetkilerle açık bir şekilde başka kuruluşlara verilmeyen, ilin kullanabileceği diğer yetkileri kullanmak ve başkan yardımcılarını atamaktır.

8.2.2.Belediye:

Belediye düzeyinde yönetim; üyeleri doğrudan ve nispi temsil esasına göre yapılan seçimlerle seçilen bir Yerel Meclis tarafından gerçekleştirilir. Meclis üyelerinin sayısı, o yerleşim biriminin nüfusuna göre belirlenir ve yerel meclislerde üye sayısı en az beş kişiden oluşur. Meclis üyelerinin yeniden seçilebilmeleri hususunda bir süre sınırlaması yoktur. Ölüm, çekilme ya da görevlerine son verilme durumunda, kendi partilerinin seçim listesindeki sıralamaya göre yedeklere görev verilir, ara seçim yapılmaz.

Meclis, dört yıl için seçilir ve feshedilemez. Yasa, meclisin en azından her üç ayda bir bütün üyelerin katılımıyla olağan toplanmasını öngörmektedir. Belediye başkanının çağrısıyla ya da üyelerden dörtte birinin yazılı talebi üzerine olağanüstü toplantı da yapılabilir. Meclis yasal düzenleme yapamaz, ancak Ulusal Mecliste veya bölge yönetimlerindeki yasama faaliyetlerine yönelik taslak düzenlemeler yaparlar. Merkezi ve bölgesel yönetimlerden gelen yardımlara ek olarak vergi koyup alabilirler.

Her Belediye Meclisinin başında bir Belediye Başkanı bulunur. Başkan, yerel seçimlerin arkasından meclis üyeleri arasından seçilir ve genellikle seçilen kişi, belediye meclisinde çoğunluğu elinde bulunduran partinin meclisteki üyelerinden lider konumunda olan bir kişi olur. Belediye Başkanı, Meclise başkanlık eder; belediyeyi yönetir; yerel polis gücünün başı durumundadır; geniş atama yetkilerine sahiptir; önemli düzeyde bir halkla ilişkiler rolü üstlenir, prestiji yüksektir.

Nüfusu 5.000'den fazla olan belediyelerde Başkana görevlerini yapmada yardımcı olacak bir Yerel Komisyon vardır. Bu tür yerleşim birimlerinde yerel yönetim, bölgeler ve mahalleler şeklinde bölümlere ayrılır; bunların başında bulunan kişiler de Belediye Başkanına karşı sorumludur.

Belediyelerde meclis; yürütme organlarının denetim ve gözetimi, üst belediye organizasyonlarına katılma kararının verilmesi, seçim bölgelerinin düzenlenmesi, bağlı belediyelerin veya yerel idarelerin kurulması veya kaldırılması, yerinden yönetim birimlerinin kurulması, merkez ilçenin tespiti ve isminin değiştirilmesi, bayrak, flama veya armanın kabul edilmesi, şehirle ilgili planların ve diğer yönetim araçlarının onaylanması, yasal prosedürlerin temel kurallarının onaylanması, belediyenin mali kaynaklarının belirlenmesi, bütçelerin değiştirilmesi ve onaylanması, yetki sınırları içindeki harcamaların yapılmasına izin verilmesi ve hesapların incelenmesi, belediye hizmetlerini idare usullerinin ve kentleşme uygulamalarının onaylanması, diğer kamu idare birimlerinin devrettiği yetkilerin kabulü, yerel idarelerle

kamu idareleri arasındaki yetki çatışmalarının bildirilmesi, genel personel yönetimi, yasal ve idari kovuşturmaların düzenlenmesi, kamu aktiflerinin yasal statülerinin değiştirilmesi kamu taşınmazlarının devri ve ferağı, belediye başkanına yönelik güvensizlik önergesinin oylanması işlevlerini yerine getirir ve yasalarla verilen diğer yetkileri kullanır. Yönetim Kurulu da; belediye başkanına görevini yerine getirmede yardımcı olur ve yasayla verilen yetkileri kullanır. Belediye başkanı ise; belediyeyi temsil eder, meclisi toplantıya çağırır ve yönetir, belediye hizmet ve işlerini yönetir, denetler ve yönlendirir, genelgeler çıkarır, yetki içindeki harcamaları yapar, personeli yönetir, belediye polis gücünü en üst yönetici olarak idare eder ve silah taşıyacak görevlileri atar ve onaylar, acil durumlarda yasal ve idari kovuşturmaları başlatır, tabii afetlerde veya tehlikenin açık olduğu hallerde her türlü gerekli ve uygun tedbiri kendi şahsi sorumluluğunda alır, emirlere uyulmaması veya belediye genelgelerine aykırı davranışları cezalandırır, başkan yardımcılarını atar ve yasalarla verilen yetkileri kullanır.

9.Yerel Yönetimlerin İç Yapılarıyla İlgili Yasal Hükümler:

9.1.Bölgesel Düzeyde:

Anayasa iller dışında diğer belediyelerin gruplar oluşturabileceği hükmünü haiz olup, ayrıca yasalarla komşu belediyelerin bir araya gelmesi sonucu oluşturulan farklı yerel bölge birimlerine de tam tüzel kişiliğin verilebileceğine amirdir.

Birçok yasa ilden ve belediyeden farklı veya ayrı özellikleri olan bölgesel birliklerin kurulması hakkında hükümlere sahiptir. Bu özellikler yerinden yönetim statülerinin içinde yer aldığı gibi, özerk yönetim mevzuatı ile de geliştirilmiştir. Bu alanda ayrı özellikler esas olarak şunlardır:

Bask Ülkesi'nde, sınırları illerin sınırlarıyla çakışan ancak farklı yetkilerle donatılmış tarihi bölgeler vardır. Kanarya Adaları'nda, iş ve işlemleri ayrı kurullarla yönetilen ve Archipelago'daki her adanın yürütme organlarından oluşan "*cabildoslar* (meclisler)" mevcuttur. Balearic Adaları'nda, adaların yürütme organları da olan meclisler bulunmaktadır. Austrias'da, alt yönetim bölgelerine ve "*parroquias rurales* (taşra köyleri)" lere ilave olarak "*consejos* (meclisler)" vardır. Catalonia'da, Aran Valley için ayrı bir yönetim sistemi uygulanır. Böyle bir sistem Barcelona Şehri için de öngörülmüştür. Madrid Metropolitan Alanında, devletin başkenti olması sebebiyle farklı bir yönetim sistemi kurulması kararlaştırılmıştır. Ayrıca, birçok yasa, ilgili özerk yönetimin kurallarına uygun olarak alt yönetim bölgelerinin oluşturabileceği genel hükmüne sahiptir.

9.2.Yerel Düzeyde:

Yasalarda genellikle nüfus esasına bağlı olarak organ farklılaşmaları söz konusuysa da temel yapısal organlar belediyelerde; belediye başkanı ve meclis üyelerinden oluşan belediye meclisi ve başkan yardımcıları ve yönetim kurulu, illerde: başkan, başkan yardımcıları, yönetim kurulu ve genel meclistir. Ayrıca, bu birimlere yerinden yönetim yetkisi verilmiş olup, tamamlayıcı teşkilatlarını oluşturma sorumlulukları da vardır. Bu sorunlarda özerk yönetim mevzuatı belediyeleri bağlamaz. Belediye birliklerinde ise ilgili belediyeler kendilerince hazırlanan ve onaylanan statü çerçevesinde karar alırlar.

10.Vatandaşların Karar Alma Sürecine Doğrudan Katılımı:

İspanyol halkı yerel referandumlar, plebisit ve kamuya açık karar organı toplantıları yoluyla karar alma süreçlerine doğrudan katılabilir.

11.Yerel Yönetimler Arasında Yetkilerin Dağılımı:

11.1. Genel Prensipler:

1978 Anayasasında devlet, il ve belediye arasında yetki dağılımını, devir ve aktarılmasını düzenleyen hükümler mevcuttur. Yetki dağılımı ilkesi, kamu idaresi birimlerinin her birinin yüklendiği ülke çapındaki, bölgesel ve yerel karakterdeki görevlerin üzerine kurulmuştur ve (tam ya da paylaşılan) nitelikteki (kendiliğinden ya da yasayla devredilen) yetkileri belirler.

Anayasa, eğer statüleri izin veriyorsa, bütün özerk yönetimlerin 148. maddede listelenen tüm yetkileri tam sorumlulukla üstlenmeleri prensibini getirmiştir. Eğer bu sorumlulukları almaktan kaçınırlarsa, bu yetkilerin kullanım sorumluluğu Devlette kalmaya devam edecektir.

Ancak, anayasal bir hükümlerle özerk yönetim kuruluşu öncesinde ve kuruluş sırasında verilebilecek yetkiler sıralanmıştır: Anayasanın 143. Maddesinde öngörülen sürece göre (tedrici süreç) statü kazanan özerk yönetimler bu ön sınırlamaya tabidir. Özerk yönetimler, beş yıllık bir süreden sonra statülerinin gereklerini yerine getirdiklerinde, 149. maddede sıralanan yetkiler ile hiçbir listede yer almayan yetkilerin sorumluluğunu talep edebilirler.Yetkilerin dağılımı, buldukları listelere bağlı olarak, farklı kurallara tabidir. Halen İspanyol Devleti, basit yasama, yasaların değiştirilmesi, yürütme, kural koyma, ödemelerin koordinasyonu ve ödenmesi yetkilerini doğrudan kendisi kullanmakta, devletin yetki alanına girmeyen her yetki ise özerk yönetimler tarafından kullanılabilir. Ayrıca, devlet; Anayasanın 150. maddesindeki araçlara başvurarak (özel yasalar yoluyla veya yetki devri ve aktarımıyla) özerk yönetim yetkilerini genişletebilir.

Yerel yönetimlerde ise anayasal prensipler, özel ya da devredilebilir yetkileri tanımlayan yasalar yoluyla uygulanır. Yerel yönetimlerin özel yetkileri ancak yasayla düzenlenir ve özerk bir şekilde, bu idarelerin sorumluluğu altında ve ihtiyaç oldukça diğer kamu idare birimleriyle koordineli bir biçimde uygulanır. Devredilen yetkiler, yerel yönetimlere ait yerinden yönetim gücüyle uyumlu, gözetim ve denetimlere imkan veren kurallara göre kullanılmalıdır. Anayasal garanti altına alınan yerel yönetimlerin özerkliğini tam olarak sağlamak için, anayasal yetki dağılımı prensiplerine göre kamu müdahalesinin çeşitli biçimlerini düzenleyen devlet ve özerk yönetimler mevzuatı, yetki ve görevlerin taşraya verilmesi ve halkın kolayca ulaşabileceği idare biçiminin gerçekleştirilmesi prensiplerine uygun, kamu faaliyetlerinin özel yapıları ve kurumun yönetim kapasitesiyle orantılı yetkiler vererek belediye, il ve adaların kendi çıkarlarını doğrudan etkileyen bütün meselelerde harekete geçme haklarını kullanmalarını sağlamalıdır. Anayasaya paralel olarak, devletin temel yasaları; devredilebilecek veya yerel yönetimlerin görev alanlarında otomatik olarak kullanılacak yetkileri belirlemelidir. Bu mevzuat hükümlerine göre bir belediye, kendi yetkileri dahilinde yerel toplumun ihtiyaçlarını ve arzularını karşılayacak bütün kamu hizmetlerini sağlayabilir ve her türlü faaliyeti teşvik edebilir.

İller, çıkarlarını teşvik etmek ve yönetmekle sorumludur ve belediyelerarası dayanışma, ekonomik ve sosyal politikalar çerçevesinde denge ilkelerini garantiye alma hedefine sahiptir.

11.2.Yerel Yönetimlere Özel Yetkiler:

11.2.1.Bölgesel Düzey:

Yukarıdaki açıklananlar paralelinde, özerk yönetimlerin kendi yetkilerini kullanabilecekleri alanlar, Anayasanın 148. ve 149.1 maddelerinde liste halinde sıralanmıştır.

Bahsedilen ikinci maddeye atıf yapılırsa, Devletçe kullanılmayan yetkilerin, yukarıda açıklanan limitlerde özerk yönetimlerce üstlenebileceği zaten belirtilmiştir. Bu yetkiler şunlardır: Yerinden yönetim kurumlarının teşkilatlandırılması, belediye sınırlarının değiştirilmesi, merkezi idareden genel olarak, yerel yönetimlerde ise zorunlu olarak Devlet idari hizmet birimlerinin sorumluluğundaki ve yerel yönetim yasalarıyla aktarılan görevlerin yapılması, alan-şehir planlaması ve konut hizmetlerinin gerçekleştirilmesi, özerk yönetim topraklarında bu yönetimi ilgilendiren kamu hizmetlerinin (demir yolları ve karayolları ağı, diğer ulaşım ve kablo ağı,

Barınaklar, yat limanları ve küçük havaalanları, barajlar, kanallar, sulama tesisleri, göletler, mineral ve termal sular, tatlı su balıkçılığı, kabuklu deniz ürünleri endüstrisi, su kültürü, avcılık, yerel fuarlar, el sanatları; müze ve kütüphaneler, müzik okulları;) ifası, genel ticari faaliyetler, ekonomik planlamayla

paralel olarak tarım, hayvancılık ve orman hizmetleri, çevre koruma yönetimi, özerk yönetimin ekonomik kalkınmasının milli ekonomi politikasının gösterdiği amaçlar doğrultusunda teşviki, mimari mirasın korunması, kültürün ve yerel dilin araştırılması ve öğretilmesinin teşviki, turizmin planlanması ve teşviki, sosyal yardım, sağlık ve hijyen, kamu bina ve tesislerinin gözetlenmesi ve korunmasıyla özel yasa hükümlerine göre, yerel polis kuvvetlerinin koordinasyonu.

11.2.2.Yerel Düzey:

Belediyeler, devlet ve özerk yönetim mevzuatı dahilinde şu yetkileri kullanırlar: Kamuya açık alanlarda güvenlik, trafiğin düzenlenmesi, sivil savunma, yangın koruma ve mücadele, şehirselleşmenin planlanması-yönetimi-uygulanması ve düzenlenmesi, konut-park-bahçe yönetiminin teşviki, şehir yollarının yapılması ve köy yollarıyla patikaların korunması, tarihi ve bedii mirasın muhafazası, çevre koruma, kapalı pazar-mezbaha-fuar ve sokak pazarları ile ilgili işler, tüketicilerin korunması, şehir hijyeninin sağlanması, ilk yardım-koruma ve sağlık hizmetleri yönetimine katılım, mezarlıklar ve cenaze hizmetleri, rehabilitasyon ve ikametinin sağlanması dahil, sosyal yardımların düzenlenmesi, su tedariki, şehir ışıklandırılması, cadde-sokak düzenlenmeleri, sıvı atıkların toplanması ve atılması, toplu ulaşım, kültürel ve sportif faaliyetler ve tesisler, halka açık spor ve eğlence alanları, turizm, eğitim planlamasına katılım, eğitim tesislerinin inşası ve idamesi, bu tesisleri idare eden kuruluşlara katılım ve zorunlu eğitim uygulamasının gözetimi.

İller ise; çeşitli belediye hizmetlerinin koordinasyonu, belediyelere ve özellikle ekonomik ve idari kaynakları sınırlı olanlara ekonomik ve teknik yardım yapılması, birkaç belediyeye ve (olan yerlerde) birkaç alt yönetim bölgesine hitap eden kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ve ilin çıkarlarının korunması ve yönlendirilmesi hizmetlerini gerçekleştirmek zorundadırlar.

12.Yerel Yönetimlerin Milli Ekonomik ve Alan Planlamasına Katılımı:

12.1.Bölgesel Düzey:

Anayasanın 131. maddesi gereğince, ekonomik faaliyetlerin bir bütün olarak planlanmasından Devlet sorumludur. Hükümet, özerk yönetimlerin tahminleri ışığında ekonomik planlama projeleri hazırlar. Anayasa; 149. maddeyle, genel ekonomik planlamanın temel kurallarının belirlenmesi ve koordine edilmesi yetkilerini yine Devlete verir. Böylece bu alanda yetki kabul eden özerk yönetimlerin bu planları detaylandırarak yasalar çıkarmalarına imkan sağlar. Alan planlaması, tamamen özerk yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmıştır. Şehir planları ise Devlet tarafından hazırlanan milli planın hükümlerine tabidir.

12.2.Yerel Düzey:

Planlama araçlarını tasarlamak ve onaylamak yetkisine sahip idari birimler, etkilenen kamu çıkarları arasında ahenk sağlayabilmek amacıyla, diğer birimlere de planlama sürecinde yer alma imkanı vermelidir. Şu anda uygulanmakta olan şehir planlama mevzuatına göre, şehir planlamacılığı tamamen özerk yönetimlerin sorumluluğundadır.

13.Yerel Yönetimlerin Merkezi İdarenin Taşra Birimi Olarak Yürüttükleri Görevler:

13.1.Bölgesel Düzey:

Anayasanın 150. maddesi, Devlet yetkilerinin özerk yönetimlere devredilebileceğine amirdir.

13.2.Yerel Düzey:

Yerel yönetimin temel ilkelerini düzenleyen 85 sayılı Yasanın 27. maddesi, kamu idaresinin verimliliğini artırdığı ve daha fazla vatandaş katılımını sağladığı sürece, devlet ve özerk yönetimlerin özellikle yerel çıkarları etkileyen alanlarda ellerinde tuttıkları yetkileri belediyelere devredebilecekleri hükmünü getirmiştir.

İspanya'da, yerel yönetimler, geleneksel olarak, merkezi Hükümetin mecburi görevlerin arasında olan asker alımı, adli merkez olan ve hapisane bulunmayan yerlerde nezarethane kurulması ve sulh hukuk mahkemeleri için sekreterlik hizmeti verilmesi gibi görevleri yaparlar.

14.Yerel Yönetimler Arasında İşbirliği ve Diğer İlişkiler:

14.1-Ortak Menfaate Yönelik Görevlerin Yerine Getirilmesi İçin Kurumsal İşbirliği:

Bu tip işbirliğiyle ilgili kurallar Anayasayla birlikte çeşitli yasalarda da yer almaktadır.

14.2.Konsorsiyum (*Consortia*) ve Karma İdarelerin (*Joint-Authorities*) Yapıları:

14.2.1.Belediye Birlikleri:

Belediyelerin sorumluluğundaki proje ve hizmetleri uygulanmak ve yürütmek için kurulan gönüllü birliklerdir. Bu sınırlar üstü yerel idareler kurumsal yapıdadır, tüzel kişiliğe ve belediyelere verilen özel hedefleri (tek ya da çok amaçlı) gerçekleştirmek için gerekli kapasiteye sahiptir.

Bu idareler, özerk yönetimin kabul ettiği temel sürece göre, ilgili belediyelerin onayıyla oluşturulan statüye göre yönetilir. Bu statü, faaliyet sınırlarını, hedef ve yetkilerini, yürütme organlarını ve ekonomik kaynaklarını, planlanan faaliyet süresini ve çalışmalarını ilgili diğer meseleleri tanımlar.

14.2.2.Karma Sekreterlik ve Denetçinin Finansmanı İçin Oluşturulan Gruplar:

Gönüllü (ilgili belediyelerin talebi üzerine) veya zorunlu olarak (özerk yönetimlerce konulmuşsa) kurulabilir. Kendilerine verilen özel hedefin özerk yönetimce onaylanmasıyla ve özerk yönetimin kurallarına göre yönetilir. Statüleriyle yönlendirilen yerel kurumsal idarelerdir.

14.2.3.Konsorsiyum (*Consortia*):

Yerel yönetimlerin, başka kamu kurumlarıyla ya da kamu hizmeti veren ve kâr amacı gütmeyen özel kurumlarla birlikte oluşturdukları gönüllü teşekküllerdir.

14.2.4.Yerel İdarelerin, Ortak Çıkarların Korunması ve İyileştirilmesini Hedefleyen Milli Düzeyde veya Özerk Yönetim Faaliyeti Alanındaki Birlikler:

“*Federacion espanola de Municipios y Provincias* (İspanya Belediyeler ve İller Federasyonu), *Federacion Municios de Cataluna* (Catalonia Belediyeler Federasyonu), *Federacion Aragonesa de Municipios* (Aragonese Belediyeler Federasyonu), *Federacion Gallega de Municipios* (Galician Belediyeler Federasyonu)” gibi kuruluşlar, bu birliklere örnek gösterilebilir.

14.3.Konsorsiyum (*Consortia*) veya Karma İdarelerin (*Joint-Authorities*) Genel Kurulma Sebepleri:

31 Aralık 1995 tarihi itibarıyla belediye birlikleriyle ilgili mevcut istatistik bilgilerine göre 792 birlik hizmet ifa etmekte, bu birlikler 5.390 belediyeyi kapsamakta ve yaklaşık 26.000.000 kişiyi ilgilendirmektedir. Bu birlikler genel olarak; zorunlu ve ihtiyari her tür yerel hizmetin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulabilmektedir.

14.4.Milli ve Bölgesel Seviyede Kurulan Yerel Yönetim Birlikleriyle İlgili Mevzuat Hükümleri ve Bunların Hükümet Birimleri İlişkileri:

02.04.1985 tarihli Mahalli İdareler Yasası uyarınca; yerel yönetimler, ortak çıkarlarını iyileştirmek amacıyla milli veya özerk yönetim ölçeğinde birlikler kurabilir, özel kuralların yokluğunda, bunlar birliklerle ilgili Devlet mevzuatına konu olurlar. Yerel yönetim birlikleri, ortak faaliyetlerde üyelerin katılımını ve yürütme organlarında temsil edilmelerini garanti altına alan, ortak kurum temsilcileri tarafından kabul edilen statülerine göre yönetilir.

14.5. Farklı Ülkelerin Yerel Yönetimleriyle İşbirliği:

Bölge seviyesinde uluslararası işbirliği konusunda, getirilmiş hiçbir hüküm yoktur, İspanya Anayasasının 149. maddesine göre, uluslararası ilişkilerde bütün yetkiler Devletindir. Ancak, bütün özerk yönetimler Avrupa Bölgeler Konseyi'nin (AER), fiili (*de facto*) parçalarıdır. Temmuz 1996'dan beri, özerk yönetimler, Devlet ve özerk yönetimler arasında yapılan bir anlaşmayla, Avrupa Birliği İspanya Daimi Temsilciliği'nde bir Yerinden Yönetim Ataşeliğine sahiptir.

VI. MERKEZİ, ÖZERK, BÖLGESEL VE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ ARASINDAKİ YETKİ DAĞILIMI

Görev	Yetkili idare			Yetki şekli			Yetkinin kullanımı					Açıklamalar**
	Devlet	Orta*	Belediye****	Tan	Ortak	Mecburi	İhtiyari	Doğrudan	Dolaylı	Kendi adına	Başka bir idare için	
Genel Yönetim												
Güvenlik, Polis	•	R	•		M,R	M	M, R	•		•		1
İtfaiye		P	•	M	P	M	M, P	•		•		2
Sivil Savunma	•	R	•		•	•	M	•		•		2
Adalet	•		•	•		•		•			M	3
Nüfus İşlemleri	•		•	•		•		•		•		
İstatistik Dairesi	•	R,P	•	•		M,R	•	•		•		
Seçmen Kayıt İşleri	•			•		•		•		•		
Eğitim												4
Okul Öncesi Eğitim	•	R	•		•	•		•		•		
İlköğretim	•	R	•	•		•		•	R	•		
Orta Öğretim	•	R	•	R	M	R	P, R	R	R	R		
Mesleki ve Teknik Eğt.	•	R	•	R	M	R	P, R	R	R	R		
Yüksek Öğrenim	•	R	•	R	M	R	M	R	R	R		
Yetişkin Eğitimi	•	R	•	R	M		M, R	R	R	R		
Diğer	•	R	•	R	M	M	R	R	R	R		
Kamu Sağlığı												
Hastaneler	•	R,P	•	R	M,P	•		•	R	•	M, P	
Koruyucu Sağlık Hiz.	•	R	•	R	M,R	M,R		•	R	•		
Sosyal Refah												
Kreş ve Bakımevleri		R,P	•	R	M,P	M,R	P	•	•	•	M, P	2
Aile Refahı Hizm.		R,P	•	R	M,P	M,R	P	•	•	•	M, P	A
Huzurevleri	•	R,P	•		•	M,R	P	•	•	•	M, P	A
Sosyal Güvenlik	•	R		•		•		•		•		6
Diğer	•	R,P	•		•	•	•	•		M, R	M, P	A
Konut Şehir Planları												
Konut		R,P	•		•	•		•	•	•	M, P	7
Şehir Planlama		R,P	•		•	•		•	•	•	M, P	
Bölgesel/Büyük Ölçekli Planlama	•	R		•		R		•		•		
Çevre, Kamu Sağlığı												
Su Ve Kanalizasyon			•	•		•		•	•	•	•	B
Atık Toplama Arıtma			•	•		•		•	•	•	•	8
Mezarlık- Krematoryum			•	•		•		•	•	•		
Mezbahalar			•	•			•	•	•			

Çevre Koruma	•	R	•	•	M,R	M	•	•	•	9
Tüketicinin Korunması	•	R	•	•	•	•	•	•	•	
Kültür, Eğlence Spor	•	R,P	•	•	•	•	•	•	M,	
Tiyatro ve Konserler	•	R,P	•	•	•	•	•	•	P	
Müze ve Kütüphane	•	R,P	•	•	•	M	•	•	•	10
Park, Açık Alanlar	•	R	•	•	M	•	•	•	•	9
Spor ve Eğlence	•	R,P	•	•	M,P	•	•	•	•	
Din Hizmetleri	•	R,P	•	•	•	•	•	•	•	
Kültürel Hizmetler	•	R,P	•	•	•	•	•	•	•	C
Trafik, Ulaşım	•	R,P	•	•	•	•	•	•	•	11
Yollar	•	R,P	•	•	•	•	•	R	•	12
Ulaşım	•	R	•	•	•	•	•	•	•	13
Şehir İçi Ulaşım	•	R	•	•	•	•	•	•	•	
Şehir İçi Demiryolu Ulaşımı	•	R	•	•	•	•	•	M	M	
Limanlar	•	R	•	•	•	•	•	•	•	
Havaalanları	•	R	•	•	•	•	•	•	•	
Diğer Trafik Ulaşım	•	R	•	•	R	•	R	R	R	C,1
										4
Ekonomik Hizmetler	•	R	•	•	•	•	•	•	•	
Gaz	•	R	•	•	•	•	•	•	•	B
Merkezi Isıtma	•	R	•	•	•	•	•	•	•	B
Su Tedariki	•	R	•	•	M	•	M	M	M	B,1
										5
Tarım,Orman Balıkçılık	•	R	•	•	•	•	•	•	•	
Elektrik	•	R	•	R	•	•	•	R	R	16
Ekonomik Teşvik	•	R,P	•	R	P	R	M,	R	•	R
							P	•	•	M,
										P
Ticaret Ve Sanayi	•	R	•	•	•	•	•	•	•	17
Turizm	•	R	•	•	•	•	•	•	•	C,1
										8
Ekonomik Hizmetler	•	R	•	•	M	M	•	•	•	M
Diğer Görevler	•	R	•	•	•	•	•	•	•	19
Tasarruf Bankaları	•	R,P	•	•	•	•	•	•	•	20

(*)Birkaç ortalama seviyenin olduğu yerlerde, yetkili idare işaret edilmiştir: R=Özerk Yönetim veya Bölge, P= İl, M=Belediye

(**)Eğer varsa, açıklamalar için ülke tablosunun son sayfasına bakınız.

A Özel bölgesel mevzuat çerçevesinde, B Mahfuz, C Özel milli veya bölgesel mevzuat çerçevesinde

1.Yetki Dağılımı Konusundaki Açıklamalar:

**Merkezi hükümet yasa ve nizamın sağlanmasında tam yetkiye sahiptir, Fakat özerk yönetimler devlet mevzuatının belirlediği çerçeve içinde, kendi polis kuvvetlerini kurabilirler.

**Nüfus 20.000'den fazla ise itfaiye teşkilatı kurmak il ve belediye için zorunludur.

**Anayasa, temel eğitim ilkelerinin belirlenmesi, akademik unvanların tespiti, tanınması ve verilmesi şartlarının düzenlenmesi yetkilerini tamamen merkezi Hükümette bırakmıştır. Özerk yönetimler temel eğitim ilkelerini geliştirebilir ve bu yetkileri kullanabilirler. Ancak sadece yedi özerk yönetim bunu yapmaktadır. Özerk yönetimler merkezi Hükümetin belirlediği temel prensiplere uygun olarak eğitim hizmetlerini oluşturur ve idare ederler.

**Özerk yönetimler sağlık hizmetlerinin temel ilkelerini geliştirir ve yetkileri kullanırlar. Bütün özerk yönetimler bu temel ilkeleri geliştirme yetkisine sahipse de, ancak altısı bütün sağlık hizmetlerinin devrinden yararlanmışlardır.

**Özerk yönetimler, yedisinde halen olduğu gibi, sosyal güvenlik mevzuatını uygulama yetkisini üstlenebilirler.

**5.000'den fazla kişinin yaşadığı belediyelerde atık arıtımı mecburidir.

**5.000'den fazla kişinin yaşadığı belediyelerde çevre koruma görevleri zorunlu olarak yerine getirilmektedir.

**5.000'den fazla kişinin yaşadığı belediyelerde bir kütüphane kurulması mecburi iken, müzeler ihtiyardır.

**50.000'den fazla nüfuslu belediyeler için yollar mecburi görevdir.

**Bu yetkiyi, bütün hallerde (şehir içi ulaşımda belediyelerin adına ve şehirlerarası ulaşımda merkezi hükümetin müsaadesiyle) özerk yönetimler kullanır.

**Merkezi Hükümet yalnız dış ticaret ve bölge-üstü-seyyar satışlar (*walking sales*)'dan sorumludur.

**Merkezi Hükümet sadece turizmin dış tanıtımdan sorumludur.

**Tasarruf bankacılığı konusunda temel kuralların belirlenmesiyle ilgili ve banka düzenlemelerine ait tüm yetkiler merkezi Hükümetçe kullanılır. Diğer idari kuruluşlar yöneten kuruluşların sadece bölümleridir.

2.Yerel Yönetimler ile Merkezi Hükümet Arasında Yetkilerin Dağılımında Önemli Değişiklikler Öngören Öneriler ve Yasa Tasarıları:

Bölge seviyesinde müzakere edilen bir yasa tasarısı yoktur. Hali hazırda, Anayasanın 143. maddesine göre özerklik kazanan özerk yönetimler ile Anayasanın 151. maddesine göre özerk konuma gelen özerk yönetimler arasında yetkilerin eşitlenmesi çalışması vardır. 151. maddeye göre yerel yönetimlere idarelere ve eğer kabul ederlerse özerk yönetimlerden yerel yönetimlere (trafik ve güvenlik gibi alanlarda) önemli ölçüde yetki devrini öngören bir (yerel sözleşme) ye ulaşmayı amaçlayan bir çalışma sürdürülmektedir.

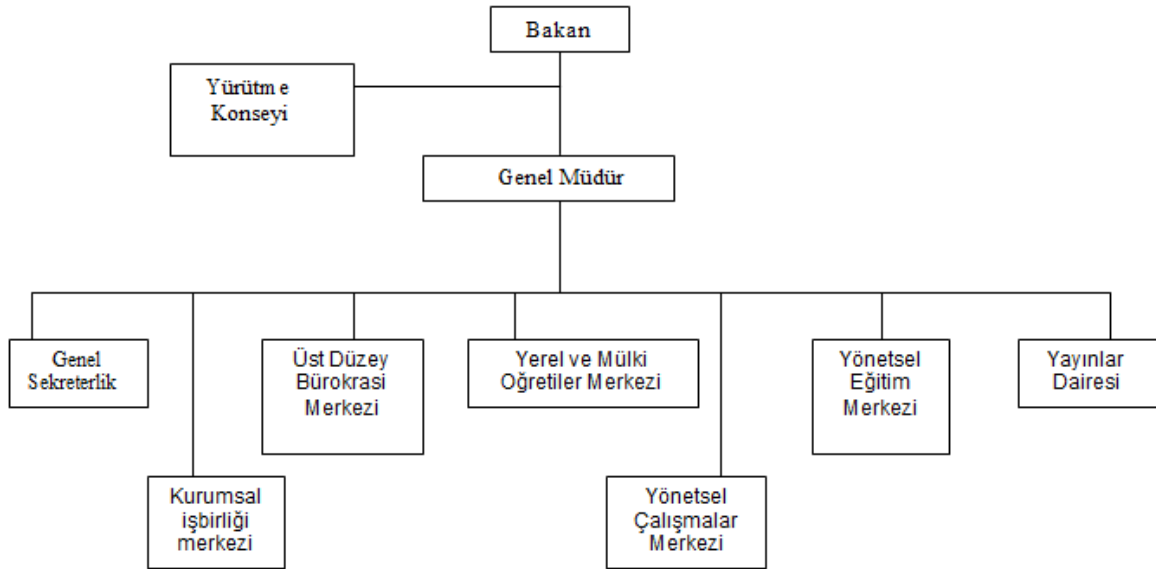
Beşinci Bölüm

Kamusal ve Yarı Kamusal Örgütler

İSPANYA ULUSAL KAMU YÖNETİMİ ENSTİTÜSÜ (INAP)

Kökleri, 1940'da kurulan Yerel Yönetim Öğretileri Merkezi ve 1958'de oluşturulan Kamu Yöneticileri Eğitim Merkezi'ne kadar dayanan Enstitü, bugünkü biçimiyle 1987'de kurulmuştur. Kamu Yönetimi Bakanlığına bağlı olarak çalışan özerk bir organdır.

1.Örgüt Yapısı ve İşlevleri:



2.Yürütme Konseyi:

Genel planlama ve denetlemeden sorumlu resmi organ olup, INAP'ın yönetim ve gözetimiyle uğraşır. Konsey, yılda bir kez olağan toplantı yapar. Toplantıya Kamu Yönetimi Bakanı başkanlık eder; Devlet Bakanlarından biri 1. Başkan Yardımcısı, ulusal mülki örgütlenmeden sorumlu Devlet Bakanı da 2. Başkan Yardımcısı olarak görev alır. Kurulda oy kullanan 12 üye vardır.

Valilerden oluşan bu kurul, INAP'ın genel ilkelerini, yıllık faaliyet planını, yönetim raporunu, yayın politikasını ve Kurulun ya da Enstitü Müdürünün görüşmeye değer bulacağı herhangi bir meseleyi görüşüp onaylar. Kurul aynı zamanda INAP'ın bütçe önerisi, en son şekli ve taraf olduğu işbirliği anlaşmaları konusunda da bilgilendirilmelidir.

3.Genel Müdür:

Genel Müdürün başlıca görevleri: Ulusal kamu yönetimi bünyesinde yer alacak üst düzey kamu yöneticilerinin seçimi ve eğitimine yönelik Bakanlık politikasının planlanması ve yürütülmesi (Gerekirse uluslar arası planda eğitim de verebilmekte), Enstitünün idari ve teknik hizmetlerinin yürütülmesi, ödeme emirlerinin ve harcamaların kontrolü, hedeflerine ulaşmak için gerekli olan durumlarda özel ve kamusal organlarla sözleşmeler yapılması, kamusal ya da özel, ulusal ya da uluslararası olsun, benzer kurumlarla olan ilişkilerinde Enstitünün temsili, Enstitüce organize edilen eğitim faaliyetlerini yürütecek olan öğretilerinin atanması, eğitim sonunda diploma ve sertifikaların verilmesi ve işbirliği ve yardım istendiğinde; Bakanlık programları hazırlanması ve genel eylem planları geliştirilmesinde diğer bakanlıklara ve Kamu Yönetimi Bakanına danışmanlık yapılmasıdır. Genel Müdüre bağlı bir Yayınlar Dairesi bulunmaktadır.

4.Genel Sekreterlik:

Bu birim, Enstitünün genel yönetim ve koordinasyonundan sorumlu olup şu görevleri yapar: Enstitü bütçesinin hazırlanması, kontrol ve icrası, mali yönetim, ayniyat yönetimi, mal ve hizmet alımı, Enstitünün güvenliği, iç işleri, genel işleri, birimlerin ve hizmetlerin koordine ve denetiminin yapılması, Enstitü insan kaynakları yönetimi, iletişim ve bilgi sistemlerinin yönetimi ve Genel Müdürlük makamının hastalık, izin ya da başka bir sebeple boşalması halinde vekalet görevi.

5.Kurumsal İşbirliği Merkezi:

Bu merkez, özellikle kamu yönetimine ait okullar, enstitüler, merkezlerle olan ilişki ve işbirliğinin yönetimi, uluslararası işbirliği neticesinde oluşan ilişkiler kadar, eğitim politikalarının tasarımı ve Enstitü faaliyetlerinin daha geniş alanlara yayılmasına yönelik işlevler geliştirilmesinde Enstitü Müdürüne yardımcı olur. Merkezin diğer görevleri: Ulusal kamu yönetimine bağlı okul, enstitü ve merkezler, personel alımı ve eğitimi faaliyeti yürüten kuruluşların, Ulusal Standartlar Enstitüsü ile işbirliği ve koordinasyon, takım çalışması, Özerk topluluklar ve yerel yönetimler eğitim merkezleriyle ilgili olarak Ulusal Kamu Yönetimine yasayla verilen işbirliği, takım çalışması ve diğer görevler, kamu yönetiminde araştırma, personel alımı ve eğitimi gibi konularda özellikle Amerika kıtasında bulunan İspanyolca konuşan ülkelere yönelik uluslar arası teknik işbirliği ve kısmen ya da tamamen Enstitü bütçesinden uluslararası işbirliği ile uluslararası kuruluşlar tarafından organize edilen programlara katılacak kamu görevlilerinin seçilmesi ve eğitimidir.

6.Üst Düzey Bürokrasi Merkezi:

Bu merkez üst düzey bürokratların, özellikle ulusal kamu yönetim personelinin eğitiminden sorumlu olup ayrıca; Ulusal kamu yönetiminde üst seviyelerde bulunan kamu görevlilerinin eğitimi (yasa bu görevi başka bir organa ya da merkeze vermemişse), gerektiğinde diğer uzmanlaşmış eğitim merkezleri ve organlarıyla işbirliği halinde, ulusal kamu yönetiminde mesleki yönetim görevlerine ilişkin uygulamalı eğitim vermek, genel yönetim profilleri tanımlamalarına ve ulusal kamu yönetimindeki yönetim personeli veri tabanlarının hazırlanmasında katkı sağlamak ve Ulusal kamu yönetimi programının sevk ve idaresiyle, devam eden eğitim programlarının planlama ve kontrolünden sorumlu organlara katkıda bulunmak işlevlerini yerine getirir.

7.Yerel ve Mülki Öğretiler Merkezi:

Bu merkez, ulusal görev icra edecek yerel kamu bürokratlarının seçimi, eğitimi ve yetkilendirilmesinden sorumludur. Yerel yönetimlerin kurumsal hedeflerine yönelik meselelerde araştırma, çalışma ve bilgi aktarımı faaliyeti de yapar.

Altıncı Bölüm

Kamu Personeli

I. BÜROKRASİ

Franko dönemi, İspanya'ya oldukça yetersiz ve hantal bir bürokratik düzen bıraktı. Kamu yönetim sistemini yeniden düzenleyecek reform çabaları, bürokrasinin değişime olan alışlagelmiş direnişi yüzünden sekteye uğradı. Bu dönemde, kamu yönetim sisteminde “*Cuerpos*“ denilen meslek odaları ve birliklerin ağırlığı vardı; bunlar, sendikalar ve benzeri örgütlere benzer işlevler gösterirlerdi. “*Cuerpo*”, kamu görevlilerinin ilgili bakana taleplerini ulaştırmada kullanmak zorunda oldukları bir vasıta idi. Üst düzey yönetim kademelerine getirilecek ya da uzaklaştırılacak kişiler konusunda “*Cuerpo*”ların ağırlığı bir hayli fazlaydı. “*Cuerpo*’ya bağlılık idarenin menfaatlerinin önüne geçmişti. Bu organlar arasındaki rekabet de yönetim birimleri arasındaki koordinasyonu olumsuz etkilemekte ve sistemin etkinliğini iyice azaltmaktaydı.

Bu hantal bürokrasi, artık taşrada da kontrol edilemez bir hal almıştı. Kamu görevlilerinin sayısı arttıkça, yönetimde etkinlik azalmaya, yolsuzluklar ortaya çıkmaya başladı. Bürokratların aldığı ücretlerin düşük olmasından dolayı, birden fazla görev alma durumu yaygındı. Bunun sonucu da idari görevlere daha az zaman ayırma ve etkinliğin azalmasıydı. Bu hantal yapının yeniden ele alınması hususunda aralıklarla yapılan çabalara rağmen bürokraside Franko sonrası dönemin başlarında çok önemli bir değişiklik olmadı denilebilir. “*Cuervolar*” etkinliğini sürdürdü, bürokrasi arttı. 1981’de Kamu Personeli sayısı 1.2 milyona ulaşmıştı. Dahası, Anayasal sınırlamalar getirilmesine rağmen birden fazla görev üstlenme olgusu, tamamen yok edilememişti.

II. BÜROKRASİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÇALIŞMALARI (KAMU YÖNETİMİNDEKİ GELİŞMELER)

PSOE, 1982’de iktidara gelince, kamu personeli sayısını azaltmak için harekete geçtiler ve tam gün çalışma mecburiyeti getirdiler. Bakanlıklar yeniden düzenlendi. Kamu Bürokrasisinin genel kontrolü ve koordinasyonu, Kamu Yönetimi Bakanlığının sorumluluğuna verildi. Ancak bütün bunlar bürokrasideki arzu edilmeyen çalışma sistemini tam anlamıyla değiştiremedi. Bürokrasi, değişmemekte direniyordu. İşlerin ağırdan alınması bunun göstergesiydi. Kamu yönetimi reformu daha sonraki hükümetlerin programlarında yer almaya devam etti.

Devlet yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik Hükümet Sözleşmesi Kasım 1991’de imzalandı ve bu işle ilgili olarak iki komite oluşturulup başlarına Başbakan yardımcısı ve Kamu Yönetimi Bakanı getirildi. Bu sözleşme, birtakım ilke ve hedeflerle bütün bakanlıkları bağlayıcı hükümler ortaya koyuyordu. Sözleşmenin amaçlarından bazıları; yönetimi çağdaş hale getirmek ve kamu hizmetlerini iyileştirmek, çalışanları çalışma şartlarını iyileştirmek, mesleki becerilerini artırmak, bilgi teknolojisine ağırlık vermek, yönetimde şeffaflık sağlamaktı.

III. PERSONEL SINIFLANDIRMASI VE HİZMETE GİRİŞ

Yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmalarında 1992’den sonra, insan kaynaklarının orta ve uzun vadeli planlanması, personel ihtiyacının belirlenmesinde yöneticilerin inisiyatif kullanması, personel istihdamını koordinesi ve eleman seçiminin daha esnek olacağı bir yöntem benimsendi. Kamu hizmetine girişte yapılan seçim ve sınavlarla ilgili değişiklikler getirildi.

Yedinci Bölüm

Mali Yönetim

FİNANSMAN VE MALİ DENGELEME

1.Finansman:

Mali açıdan özerk yönetimler iki sisteme sahiptir: Navarra ve Bask Ülkesindeki (*foral*: özel) sistem ve ortak sistem. Bu birimlerin; vergi ve diğer ücretlerden oluşan gelirleri mevcuttur. Devletçe belirlenen vergiler, Devlet düzenlemelerine göre, özerk yönetimler tarafından yönetilir. Özerk yönetimler isterlerse, Devletin zaten vergilendirdiği ürünlere uygulanmamak kaydıyla, yeni vergiler koyma yetkisine kanunen sahiptir ve Devlet vergilerini de bir ölçüde arttırabilirler. Yerel Kurumlar da çeşitli vergilerden gelir elde ederler. Ayrıca bazı alanlarda yasalarla kendilerine vergi koyma yetkisi tanınmıştır. Finansman konusunda bazı idarelere ilişkin olarak özel düzenlemeler de yapılmıştır.

Ayrıca, Devlet ve üst idareler özerk yönetimlere sermaye harcamaları ve özel hizmetler için yardımda bulunur. Yerel kurumlar da Devlet ve özerk yönetimlerden yardım kabul edebilir. Yardım amaçlı transferler ve yerel ekonomik işbirliği programları da mevcuttur. Yardım sistemi, tamamen yasayla düzenlenmiştir ve yürütme tarafından değiştirilemez.

2.Mali Dengeleme:

Devlet gelirlerinin paylaşımından başka, bu ihtiyacı karşılayacak açık ve kesin bir eşitleme sistemi yoktur. Bu paylaşmanın hesaba dahil edilen değişkenlerden biri de nispi zenginlik ve yoksulluk oranıdır. Uygulandığında, temel hizmetlerin asgari seviyelerini garanti altına alacak bir dengeleme fonu hazırlanmıştır.

Sekizinci Bölüm

Denetim

I.YASAL DENETİM

1.Bölgesel Düzey:

Devlet, özerk yönetimlere hiçbir genel idari denetim uygulayamaz. Özerklik Süreci Hakkındaki Yasanın 3. maddesi: Hükümet özerk yönetimlerin uygulanabilir Devlet kurallarını gözetmesini denetlemeli ve uygun hallerde, resmi bildiriye bulunmalıdır hükmünü getirmiştir. Anayasanın 154. maddesi ve yukarıda sözü edilen Yasanın 2. maddesi hem Hükümetin hem de Parlamentonun Hükümet Temsilcisi yoluyla özerk yönetimden faaliyetleri hakkında bilgi isteyebileceği hükmünü haizdir.

Ancak, özerk yönetim genel çıkarlara aykırı hareket eder veya Anayasayı ciddi şekilde ihlal suçunu işlerse, Hükümet resmen Özerk Yönetim Başkanının dikkatini çektikten sonra durumu düzeltmek için gerekli tedbirleri alır. Anayasanın 155. maddesine göre bu tedbirlerin uygulanmasını sağlamak için, Hükümet özerk yönetimlerin birimlerine emir verebilir.

Hükümet, özerk yönetim organlarının karar altına aldığı önergeler ve hükümlere karşı çıkmak ve bu meseleleri Anayasa Mahkemesine götürmek yetkisine de sahiptir. Anayasanın 153. maddesi özerk yönetim faaliyetlerinin Anayasa Mahkemesi yoluyla denetimi için bir dizi prosedür belirlemiş olup, bu denetim; yetki çatışmalarının bildirilmesi; Anayasaya aykırılık iddiasıyla başvurma ve özerk yönetimlerin önerge ve kararlarına karşı itirazda bulunma yollarıyla gerçekleştirilir. Birinci ve üçüncü durumlarda Hükümet harekete geçer, ikinci durum da sorumluluk yalnız Başbakanındır. Ayrıca Hükümet, Danıştay'ı bilgilendirdikten sonra, Anayasanın 150. maddesine dayanarak, özerk yönetimlere devredilen yetkileri denetleyebilir.

Ekonomik hesap denetimi ise Sayıştay tarafından yapılır.

Genel mahkemeler de, özerk yönetimlerin idari ve düzenleyici faaliyetlerinin kanuniliğini değerlendirebilir, Devlet idari kurumlarının bu faaliyetlerin geçerliliğini denetleyebileceği gerçeğini de göz önüne alır.

2.Yerel Düzey:

Denetim, Devlet idari birimleri (Hükümet Temsilcisi veya sivil valinin sorumluluğu altında) ve özerk yönetimlerce gerçekleştirilebilir. Yerel idareler, yaptıkları faaliyetlerin ve aldıkları kararların bir kopyasını veya açık bir özetini, altı gün içinde Devletin ve özerk yönetimlerin idari birimlerine göndermek zorundadır. Devletin veya özerk yönetimlerin idari birimleri, kendi yetki alanları içinde, yerel idarelerin bir işlem veya kararının yasaya uygun olmadığını düşündükleri zaman, ilgili idareye o işlemin veya kararın iptalini emredebilirler.

Resmi talep iyi hazırlanmış ve yasayı ihlal ettiğine inanılan düzenlemeyi belirler şekilde olmalıdır.

II. YERİNDELİK DENETİMİ

1.Bölgesel Düzey:

Faaliyetlerin yerindelik denetimi konusunda bir hüküm yoktur. Ancak, Anayasaya göre bir özerk yönetim genel çıkarları ciddi şekilde zarara uğrattırarsa, Hükümet, Özerk Yönetim Başkanını protesto ettikten sonra, özerk yönetim idarelerine hususi talimatlar biçiminde uygun tedbirleri alır.

2.Yerel Düzey:

Faaliyetlerin yerindelik denetimi konusunda hüküm yoktur. Eğer bir yerel idare, İspanya'nın genel çıkarlarına aykırı faaliyetlerde bulunur, kararlar alırsa; Hükümet Temsilcisi ilgili idarenin başkanına bir protesto gönderdikten sonra, eğer bir cevap gelmezse, bunların uygulanmasını durdurur ve çıkarların korunmasına yönelik gerekli tedbirleri alır. Durdurma tarihinden itibaren altı gün içinde, idari mahkemeye başvurulabilir.

III. ÖZERK VE BÖLGESEL İDARELERLE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMLERİN YANLIŞ KULLANIMINA VEYA ÖZERKLİKLERİNİN SINIRLANDIRILMASINA KARŞI BAŞVURU YOLLARI

1.Bölgesel Düzey:

Özerklik Süreçleri Hakkındaki Yasanın 2. maddesi, özerk yönetimlerin, Devlettten kendi yetkilerini kullanmaları için lazım olan her bilgiyi isteyebilecekleri hükmünü getirmiştir. Anayasa Mahkemesi Hakkındaki Teşkilat Yasası ve Anayasa da (Madde 162) bir özerk yönetime özerkliğini sınırlayan Devlet yasalarına karşı Anayasaya aykırılık iddiasında bulunabilme hakkını vermiştir. Ayrıca bu mevzuat, özerk yönetimlerin üst yöneticilerini, Devletin karar ve önergeleriyle ilgili toplumun özerkliğini sınırladığına inandıklarında, yetki çatışması hallerini Anayasa Mahkemesine götürme konusunda yetkilendirmiştir.

2.Yerel Düzey:

Yerel idareler, aldıkları kararların değiştirilmesi amacıyla Devletin veya özerk yönetimlerin verdikleri protestoları kabul veya reddetmekte serbesttirler. Bu idareler Anayasaca garanti altına alınan özerkliklerini etkileyen her durumda Devletin veya özerk yönetimlerin idari birimlerinin işlemlerine karşı idari mahkemelere dava açabilirler.

Benzer şekilde, yerel idareler Anayasa tarafından garanti altına alınan özerkliklerini zedelediğine inandıkları Devlet veya özerk yönetim kanunlarına karşı Anayasa Mahkemesine gidebilirler.

IV. MALİ DENETİM

1.Bölgesel Düzey:

Özerk yönetimlerin ekonomik hesap denetimi Sayıştayca yapılır. Özerk yönetim parlamentosunca hesaplar ibra edildikten ve ilgili idari denetimler tamamlandıktan sonra, hesaplar Sayıştay tarafından incelenir. Sayıştay, bazı yetkilerini, özerk yönetimce oluşturulan yerlerde, Bölge Sayıştayına devredebilir.

2.Yerel Düzey:

Yerel idareler, kamu muhasebe sistemine tabidir. Devlet idari birimleri, yerel idareler muhasebe sistemlerini belirler. Yerel idarelerin dış hesap ve ekonomik idare denetimi, ilgili teşkilat yasasının öngördüğü şartlar ve sınırlar dahilinde ve gene aynı yasayla getirilen yetki devri hallerini gözetmeden Sayıştay'ın sorumluluğundadır. Özerk yönetimlerin bazılarında ise (*Catalonia*), yerel idarelerin mali denetimi o topluma aittir.

V. YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE DİĞER DENETİM ŞEKİLLERİ

Devlet veya özerk yönetimler, kendi yetkileri dahilinde bir yerel idarenin faaliyet veya kararlarının yasayı ihlal ettiğine inandıkları her durumda, doğrudan veya yerel idareye verilen bildirimdeki sürenin sona ermesiyle birlikte, idare mahkemesine dava açabilirler. Bu davayla, dava konusu işlem veya kararın yürütülmesinin durdurulması da istenebilir.

Bir yerel idare yasayla verilen ödevleri ve yükümlülükleri üstlenmekten kaçınırsa, Devlet veya özerk yönetim idari birimlerinin birisi sahip oldukları yetkiye istinaden idareyi verilen görevi yapmaya çağırır ve uygulama için bir süre verir. Eğer bu süre zarfında durum iyileşmezse, yerel idarenin yerine ve maliyetleri ona ait olmak üzere görevin yerine getirilmesi için gerekli tedbirler alınır.

Bakanlar Kurulu, kendi girişimiyle ve ilgili özerk yönetimin meclisini bilgilendirdikten sonra veya özerk yönetimin talebi üzerine, Senatonun da onayı ile, bir Krallık Kararnamesi yayınlayarak, anayasal yükümlülüklerini yerine getirmemesi sebebiyle genel çıkarları ciddi biçimde zedeleyen veya idari suça sebebiyet veren yerel idare organlarının feshine hükmedebilir.

Ayrıca Devlet, Anayasanın 149. maddesine göre, kamu idarelerinin temel hukuki rejimleri için karar alma yetkisini tam olarak kullanır. Bu düzenlemeler, özerk yönetimlerin özel teşkilatlanma şartlarına bakmaksızın, vatandaşların bütün idareler karşısında doğrudan eşit muamele görmelerini sağlar. Aynı madde, Devletin kamu idareleri sorumluluk sisteminin temel kurallarını karar altına almasını da düzenler.

Anayasanın 149. maddesi de adalet idaresinin tamamen Devletin yetkileri dahilinde olmasını sağlar.

Öte yandan, özerk ve yerel yönetimlerle ilgili şahıslara açık başvuru yolları doğrudan Devlete karşı olanlarla aynıdır. İdare mahkemeleri ve idari süreç kanunlarının kapsadığı ilgili Devlet düzenlemeleri, şahısların yasaları ihlal eden her idari işlem veya düzenlemeye karşı dava açabilecekleri temel prensibi üzerine kurulmuştur.

Dokuzuncu Bölüm

Olağanüstü Hal Rejimi

Yürürlükteki 1978 Anayasasının 55, 86 ve 116. maddelerinde olağanüstü hal rejimine ilişkin düzenlemeler mevcuttur. 55. maddeye göre; olağanüstü koşullarda bazı hak ve özgürlükler geçici olarak askıya alınabilecektir. Hükümet, Anayasanın 86. maddesine istinaden de olağanüstü koşullarda hemen merkezi Parlamentonun onayına sunulması gereken kanun kararnameleler “*decree-laws*” çıkarabilecektir. Bunlar 30 gün içinde Parlamentoda görüşülmez ise, kendiliğinden hükümsüz hale geleceklerdir.

Anayasanın 116.maddesinde ise olağanüstü koşullar; Alarm Durumu, Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim olarak üç aşamalı düzenlenmiştir. Derhal merkezi Parlamento'ya iletilmesi gereken “alarm durumu” Hükümetçe ilan edilmekte ve en çok 15 gün sürmektedir. Alarm durumunda Parlamento bir yandan alarm halinin uygulanacağı coğrafi sahayı, diğer taraftan da gerekiyorsa alarm süresinin uzatılmasını karara bağlamaktadır. Olağanüstü hal ise, merkezi Parlamentonun önceden yetki vermesi koşuluyla yine Hükümet tarafından ve uygulanacağı bölgelerle süresi belirtilmek kaydıyla ilan edilmektedir. Bu hal azami 30 gün süreyle ilan edilebilmekte ve aynı koşullarla ikinci defa uzatılabilmektedir.

Olağanüstü koşulların tüm evrelerinde merkezi Parlamento dağıtılamamakta, toplantı halinde değilse kendiliğinden toplanmaktadır. Parlamento daha önceden feshedilmişse, ya da olağanüstü hal koşulları seçim döneminde oluşmuşsa, bu takdirde Parlamentonun yetkileri “Sürekli Komite” adı verilen bir organ tarafından kullanılmaktadır. Bu dönemlerde Hükümetin ve diğer kamusal otoritelerin faaliyetleri de kesintiye uğratılamaz.

XX. yüzyılı iç savaşa kadar varan siyasal bunalımlar içinde geçiren ve bir yandan da ayrılıkçı terör olgusuyla uğraşan İspanya'nın olağanüstü hal koşullarıyla en sık karşılaşan ülkelerden biri olduğu kuşkusuzdur. Bu ülkenin günümüzdeki stabilitesi dahi İspanya Anayasa Mahkemesince “Özerk topluluklar Devleti” diye adlandırılan son derece hassas bir dengededir. Bu denge, üniter devlet yanlıları ile özerklik yanlıları arasındaki uzlaşmaya ve hem üniter devletin ve hem de federatif devletin çeşitli özelliklerinin bir sentez içerisinde birleştirilmesine dayalıdır. Bu nedenlerle İspanya'da olağanüstü hal rejiminin ayrıntılı biçimde düzenlendiği ve aşamalı bir sistemin oluşturulduğu görülmektedir.

Onuncu Bölüm

İç Güvenlik

I. TARİHSEL GELİŞİM

Ortaçağların İspanyasında iç güvenlik, diğer kıta Avrupası ülkelerinde olduğu gibi şehir muhafızları (*gardes urbanies*) tarafından sağlanmaktaydı. XVIII. Yüzyılın ilk çeyreğinde, bazı ordu yardımcı servislerinin terhisleriyle elde edilen personel kaynağına dayanılarak, adli ve askeri polis yetkili Katalonya Mangaları (*Escuadras de Catalun*) denilen ilk modern polis gücü oluşturulmuş ve bu güç hem askeri ve hem de sivil idari-adli roller üstlenen yerel üst rütbeli subayların emrine verilmiştir. 1782 yılında Madrid’de Polis Genel Başkanlığı ve daha sonra Fransız işgali sırasında da İl Emniyet müdürlükleri kurulmuştur.

Kral VII. Fernando zamanında 1824 yılında şehirlere yönelik yeni bir güvenlik gücü ihtiyacı doğduğunda Ulusal Krallık Polis Teşkilatı oluşturulmuştur. Polis kurulduğu zamandan beri Genel Müdürlük olarak örgütlenmiş, güvenlik konusunda üst düzeyde yetkili bir teşkilattır. Polis teşkilatının kuruluşunda Madrid’in iç güvenlik yapılanması kentin özellikleri nedeniyle ayrıcalıklı biçimde ele alınmış ve bu özel bir iç güvenlik yapılanması günümüze kadar süregelmiştir.

Aynı yıl Madrid’de, diğer illerde görevli polis teşkilatlarının işleyişi kurallara bağlanmıştır. Müteakiben de yerel ve iller düzeyinde teşkilatın şimdiki yapısını oluşturan, genel yönetime bağlı ve duyulan ihtiyaca göre illerde bölümlere ve alt bölümlere ayrılan 126 polis teşkilatı kurulmuştur.

Özellikle belirtmek gerekir ki 1824 belgesinin çift yönlü modern bir işlevi vardır. Bir taraftan yasaları ihlal edenlerin dahi hak ve özgürlüklerini kullanabilmeleri için gerekli serbest ve koruyucu ortam sağlanmakta, diğer taraftan da suçlular adalete teslim edilmektedir. Kraliyet belgesi; Devletin güvenlik hizmetlerini vatandaşa bir hak olarak sunması mantığı içerisinde düzenlenmekte, adli polis işlevleri de aynı mantalite içinde vatandaşın hayat kalitesini ve refahını artırmayı hedeflemektedir.

1844’de il emniyet müdürlükleri valilere bağlanırken, Madrid için de özel bir güvenlik örgütü oluşturulmuştur. Siyasal istikrarsızlığın iç isyan ve askeri ayaklanmalara dönüşmesiyle, aynı yıl Fransız Jandarması örneğine göre, İçişleri Bakanlığına bağlı askeri karakterli bir örgüt olarak Sivil Muhafız Birliği kurulmuştur. İspanyol burjuvazisi, sivil muhafızları düzenin korunmasında en önemli güç olarak kabul etmektedir. Kraliçe II. İsaabel tarafından kurulan sivil muhafızların temel işlevi kırsal alanda eşkıyalığı önleyerek güvenliğin sağlanmak ve yasaların uygulamaya geçirilmesine katkıda bulunmaktır. Aynı dönemde, daha çok siyasal polis ve karşı-casusluk alanlarında görev yapacak olan Yüksek Polis oluşturulmaktadır. Bu yıllarda Madrid ve Barselona adli polisi, askeri makamlarca yönetilmektedir. Anarşi tehdidinin yükselmesiyle, XIX.yüzyıl sonlarında polis merkezileşmekte ve polisle sivil muhafızların koordinasyonu sağlanmaktadır.

Cumhuriyet yıllarında polis ve sivil muhafızlar, orduyla ilişkileri kesilerek tam anlamıyla İç İşleri Bakanlığına bağlanmış ve anti-faşist bir güç olarak da “Taarruz Birlikleri” kurulmuştur. İç savaş sonrası Franko döneminde ise bu birlikler kaldırılmış ve 1941’de, 1978 yılında Milli Polise dönüşecek olan Silahlı Polis birimiyle, Polis Genel Birliği ve sivil muhafızların istihbarat servisi örgütlenmiştir. Aynı yıllarda sivil muhafızlar, Gümrük Muhafaza Teşkilatı (*Karabinieri*) ile de birleştirilmiştir. Bu dönemde, kara subaylarınca yönetilen sivil muhafızlar ve polis, askeri bir güç olarak değerlendirilmektedir. Nitekim, bu dönemde polis memurlarının çoğu ordudan geçici olarak transfer edilmektedir.

Franko'dan sonra, aşırı ölçüde askeri kontroldeki polisin sivilleşebilmesi için; önce üst rütbeli subaylara tahsis edilen görevlere sivil komiserler atanmış ve polis güçleri bölge ve belediye düzeylerinde geliştirilmeye başlanmıştır. 1978'te yapılan yasal düzenlemeyle de polislerin özel bir eğitimden geçmesi esası getirilirken, ordudan transfer edilenlerin de ancak sürekli kalmaları halinde polis teşkilatında istihdam edilebilecekleri hükme bağlandı. 1986 yılına gelindiğinde Milli Polis Teşkilatında sadece 170 ordu subayı kalmıştı. Franko döneminde baskıcı rejimin hizmetinde olan ve bu yönde görev ifa eden polis, 1980'lerde yeni gelişen demokratik ruhu iyice benimsedi ve 1981'deki darbe girişimi esnasında mevcut anayasal hükümetin yanında oldu. İlerleyen dönemde kendi içindeki bireysel bazı yanlışlıkların ve insan hakkı ihlallerine sebep olan memurların cezalandırılması hususunda da bu işbirliğinin sürdüğü görülmektedir.

Ancak Bask (ETA) terörü bu çabaların önündeki en önemli engeli oluşturmuştur. Bu engele rağmen, 1978 tarihli bir yasayla vatandaşların hak ve hürriyetleri güvence altına alınmış ve silahlı polis milli polise dönüştürülürken, polisin görevleri de yeniden tanımlanmıştır. 1978 Anayasası da öncelikle silahlı kuvvetler ile güvenlik güçlerini kurumsal bazda ayırmakta ve polisin görevini, "vatandaşların güvenliğini sağlamak ve hak ve hürriyetlerin özgürce kullanımını güvenceye almak" olarak belirlemektedir.

Bu genel özgürlük havasına rağmen, 1978 Anayasasıyla özerkleştirilen toplulukların tamamen bağımsız polis güçleri oluşturmasının sakıncaları göz önünde bulundurularak, kamu güvenliği devletin devredilemez yetkileri arasına alınmış, sivil muhafızların ve polisin merkezi yapılarının korunmasına özen gösterilmiştir.

1986 tarihli Teşkilat Yasası 'Loi Organique' ise İspanyol iç güvenlik sistemini düzenleyen son mevzuattır. Bu yasa, iç güvenlik yapılanmasında önemli değişiklikler gerçekleştirmiş, hem milli ve hem de özerk topluluklara veya belediyelere bağlı yerel güvenlik birimleri için ortak ilkeler saptamıştır. Bu temel ilkeler, Anayasaya ve mevzuata mutlak riayetle görev icrası, siyasi tarafsızlık, hiyerarşi ve yargı erkiyle işbirliğidir. Yasa, güvenlik mensupları açısından siyasi partilere katılım ve grev yasakları da getirmektedir. Teşkilat Yasası, sivil muhafızları da yeniden düzenlemiş olup, bu kurum hem Milli Savunma ve hem de İçişleri Bakanlıklarına bağlı genel bir kolluk gücü halini almıştır.

1986 tarihli Güvenlik Birimleri Temel Yasasından sonra, polise verilen askeri eğitim sona erdirilmiş ve bütün polis amirlerinin Yüksek Polis Okulu'na devam etmesi zorunluluğu getirilmiştir. Birleştirilen polis üniteleri artık kimlik belgeleri ve pasaport verilmesi, göçmen ve sınırdışı işleri, mülteciler, suçluların iadesi, kumar denetimleri, uyuşturucu ve özel güvenlik birimlerinin denetiminden sorumlu olacaktır.

İspanya'da terör tehdidinin sürmesi; polis gücünün adli denetiminin tam oturmaması ve normalde 72 saat olan gözaltı süresinin hakim kararıyla yedi güne çıkarılabilmesi gibi sonuçlar yaratmıştır. Bu sonuçlar; uluslararası terör ve organize suçlar gibi güncel tehditlerle birleştiğinden, 1992 yılında şehir güvenliği hakkında özel bir yasa çıkarılarak, polisin yetkileri kısmen artırılmıştır.

II- İÇ GÜVENLİK YAPILANMASINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER VE İÇ GÜVENLİK YAPISININ TEMEL KARAKTERİSTİKLERİ

İspanya'nın iç güvenlik yapısının öncelikle belirtilmesi gereken temel karakteristikleri; azalsa dahi bugün bile etkisini sürdüren militarist karakter ve toplumun iç güvenlik güçlerine yönelik olumsuz bakış açısıdır. Bunlardan ilki, iç güvenlik güçlerinin kaynağını terhis edilen ordu birliklerinin oluşturması ve daha sonraki yıllarda da iç siyasette ağırlığını artıran ordu ile kolluk kuvvetleri arasındaki organik bağın sürdürülmesi faktörüyle açıklanabilecektir.

Etkili olan ikinci faktör ise; XIX. Yüzyıl sonrasından itibaren toprağa dayalı burjuvazi ile köylü özelliğini koruyan proletaryanın arasındaki gittikçe büyüyen düşmanlıktır. Bu husumet tablosunda kendisini burjuvaziyle özdeşleştiren güvenlik güçleri rejim karşıtı olarak gördükleri köylü/proleter kesime karşı kötü davranma hakkını kendilerinde bulmuşlardır. İç savaş yıllarıyla sonraki Faşist yönetim döneminde Franko'nun militarist güçlerince yönetilen polis ve sivil muhafızların, rejim karşıtlarına ve özellikle cumhuriyetçilere yönelik baskıları artmış, bu bağlamda siyasi polis ile sivil muhafızların bilgi toplama servisi "muhalif avında" en etkili unsurlar olmuşlardır.

İspanya'da görülen bir diğer ilginç karakteristik de, sivil muhafızların coğrafi olarak çok belirgin kesimlerden "Castille, Andolouise ve Galicia'nin kırsal kesimleri" gelmeleri ve topluma karşı çok kapalı bir alt kültür oluşturmalarıdır. Bu özellik bir ölçüde polis birimleri için de geçerlidir.

Yukarıda belirtilen faktörlerin şekillendirdiği İspanyol iç güvenlik yapılanması, kısa süren Fransız ihtilalinin getirdiği Napolyon sisteminin de derin etkisi altındadır. 1978 Anayasasına kadar tam merkezîyetçi özellik gösteren ikili iç güvenlik yapılanması (sivil muhafızlar, polis) ve Fransız milli jandarması benzeri sivil muhafız teşkilatı bu etkinin göstergeleridir.

Franko sonrası İspanyol hükümetlerinin demokratikleşme bağlamında sivil muhafızlar ve polisle ilgili olarak gerçekleştirdikleri sivilleştirme ve yerelleştirme çabalarında mevcut iç güvenlik yapılanmasına karşı duyulan toplumsal tepkinin etkili olduğu kuşkusuzdur. Ancak, bu ülke için yakın tehdit oluşturan ETA terörü, bu çabaların tam anlamıyla başarıya ulaşmasını engelleyen ve mevcut iç güvenlik yapılanmasını şekillendiren bir başka etkidir.

III. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

1.Genel Yapı:

1986 tarihli Teşkilat Yasasına göre, milli planda; kamusal düzen ve güvenliği sağlamak ve gerektiğinde yeniden kurmak görevi İçişleri Bakanlığına aittir.

İçişleri Bakanlığı, Devlet Güvenlik Sekreterliğine (Secreteria De Seguridad) bağlı ve yaklaşık 60.000 mevcutlu Polis Genel Müdürlüğü (Direccion General De La Policia) ile hem bu Bakanlığa ve hem Milli Savunma Bakanlığına bağlı olan, askeri karakterli ve yaklaşık 65.000 mevcutlu Sivil Muhafız Genel Müdürlüğü (Direccion General De La Guardia Civil); Bakanlığın bu görevini yerine getirirken kullandığı temel örgütlerdir. Ayrıca, özerk topluluklarla belediye başkanlarına bağlı yerel polis de iç güvenlik sorumluluğunu taşımaktadır.

Polis Genel Müdürlüğüne bağlı Milli Polis kentlerde, sivil muhafızlar ise kırsal alanda ve nüfusu 20.000'in altındaki kentlerde görevlidir. Ancak, Teşkilat Yasasının yetki alanlarını genişletme imkanları tanınması; her kentte bir kırsal bulunan sivil muhafızların görev alanlarını genişletmesine ve kentlere yönelmelerine neden olmaktadır. Taşradaki güvenlik güçleri İl valilerine, Valilik bölgeleri dışında ise Güvenlik Sekreteriyasına bağlıdır.

1986 tarihli yasa, fonksiyonlar bazında da bir görev ayırımı getirir. Yasa uyarınca; kaçakçılıkla mücadele, ulaşım yollarının kontrolü, silah ve patlayıcı denetimi, tutuklu nakli ve çevre koruma sivil muhafızlara özel görevler sayılırken, kimlik ve pasaport işlemleri, ülkeye giriş-çıkış, özel güvenlik, kumar ve uyuşturucu gibi alanlar polisin özel sorumluluğuna verilmektedir. Ancak, İçişleri Bakanlığı'nın talimatı veya mahkeme talebiyle fonksiyon alanlarında geçişler yapılabilir.

2.Milli Polis Genel Müdürlüğü (Direccion General De La Policia):

İçişleri Bakanlığı Devlet Güvenlik Sekreterliğine bağlı Milli Polis Genel Müdürlüğü tarafından yönetilen ve 1986'da kurulan İspanyol Polisi, 9000 mevcutlu Yüksek Polis Birliği ile yaklaşık 50000 mevcutlu Milli Polis Birliğinden oluşmaktadır. Üniformasız hizmet veren Yüksek Polis Birliği; özellikle suçun önlenmesi ve adli polis alanlarında görev yapmakta ve kimlik tespiti alanında da ülkedeki kolluk güçleri arasındaki koordinasyonu sağlamaktadır. Milli Polis Birliğinin asıl görev alanı ise kamusal düzenin korunmasıyla kişi ve mal güvenliğinin sağlanmasıdır.

Milli Polisin, üniformalı ve sivil kıyafetli birbirinden ayrı bölümlerini bir araya getiren 1986 tarihli temel yasa önemli bir reform niteliğindedir ve bu uygulamanın tam anlamıyla başarıya ulaşması zamanla olmuştur. "Gizli Polis" şeklinde de atıfta bulunan, üst kademe polis birimleri olarak da bilinen sivil polisler, polis operasyonlarında istişari ve koordinatör bir rol oynadılar; dahili izleme çalışması, istihbarat toplama, büyük suçları soruşturma, kimlik belgeleri hazırlama ve yabancı ülke polis birimleriyle işbirliği çalışmaları yaptılar. Üniformalı polis hizmeti ise çok az bir kısmı bayan personel olan toplam 50000 kişiden oluşan tamamen ayrı bir örgütlenme biçimidir.

Milli Polisin işlevleri genel ve özel olarak ikiye ayrılmakta, genel fonksiyonlar; adli, idari ve istihbarat olarak, özel fonksiyonlar ise; pasaport ve dini kimlik verilmesi, ülkeye giriş ve çıkışların kontrolü,

yabancılar hukuku, kumar denetimi, uyuşturucuyla mücadele, uluslararası işbirliği ve özel koruma ve kontrol olarak ifade edilmektedir.

Organizasyon şemasında ise üst düzey bir bürokrat olan Milli Polis Genel Müdürünün altında; Operasyon, Teknik ve İdari Genel Müdür Yardımcılıklarıyla, Genel Bilgi, Adli Polis, Genel Vatandaş Güvenliği, Yabancılar Hukuku, Bilimsel Suçlar, Personel, Formasyon ve Geliştirme ve Ekonomik ve Teknik Kontrol Servisleri yer almaktadır.

İdari Polis örgütlenmesinde ise; Teknik Yardım ve Eşgüdüm, Merkezi Koruma, (Koruma Tugayı, Özel Koruma Birimi ve özel komiserlikler), Halkla İlişkiler Özel Güvenlik ve Özel Görev üniteleri mevcuttur. Adli Polis yapılanması da; Teknik Yardım ve Eşgüdüm, Özel Suç ve Şiddet, Organize Suçlar ve Gizli Suç İstihbaratı birimlerinden oluşmaktadır.

Milli Polis taşrada eyalet , il ve ilçe (*comarcas*) düzeylerinde örgütlenmiştir. Bu yapılanmada 13 bölge polis merkezi, 50 vilayet birimi ve 190 yerel polis karakolu bulunmaktadır. Dokuz büyük kentte de çeşitli mıntikalarda kurulmuş karakollar mevcuttur. Doğrudan Merkeze bağlı Özel Harekat Birimi ise terörist ve rehine durumlarıyla uğraşmak üzere eğitilmiş seçkin bir mücadele ünitesidir.

2.1.Milli Polis Teşkilatının Görev ve Sorumlulukları:

Anayasanın 104.maddesi: “Güvenlik kuvvetleri, Hükümete bağlı olarak vatandaşların güvenliğini garantiye alma, hak ve özgürlüklerin serbestçe kullanılabilmesi misyonuna sahip olacaklardır.” Hükmünü haizdir.

1986 yılında yürürlüğe giren Emniyet Kuvvetleri Temel Yasası, polis kuvvetlerinin işlevlerini ve çalışma ilkelerini yeniden tanımladı; polis uygulamaları için ortak etik ilkeler belirledi; sendikal hakları tanıdı; mahkemelere ve kamu savcılarına bağlı olarak görev yapan adli polisin rolünü yeniden değiştirdi; üniformalı ve üniformasız polis birimlerini Milli Polis Teşkilatı’nda birleştirdi ve çeşitli polis unsurlarının misyonunu ve komuta zincirlerini yeniden oluşturdu. Milli Polisin yerel düzeydeki denetim ve gözetim yetkisi ise il valilerine verildi.

1986 tarihli Yasaya göre, il merkezleri ve Hükümet tarafından belirlenen diğer yerleşim yerlerinde görev yapan iç güvenlik birimlerinin fonksiyonlarını şu şekilde belirtmek mümkündür: Sorumluluk alanlarında yasalara ve genel kurallara uygunluğu gözetleyerek üst otoritelerden almış oldukları emirleri yerine getirmek, herhangi bir nedenle veya olağanüstü hal dolayısıyla olumsuz şartlara maruz kalıp, tehlikeli durumda bulunan insanlara yardım ederek korunma ve bakımlarını temin etmek, gerekli görülen zaman ve durumlarda ve talep edildiği zaman kamu kurum, bina ve tesislerini gözetlemek ve korumak, üst düzey görevlerde bulunan personelin güvenliğini sağlamak, şehirlerde kamu düzenini koruyup kollamak, tehdit eylemlerine karşı gereken önlemleri almak, suçluları yakalamak ve suç delillerini toplamak, kamu düzeni ve güvenliği için potansiyel bir tehdit oluşturan eylem ve teşebbüslerle istihbarat toplamak, önleyici kolluk hizmetlerini geliştirmek ve bu hizmetleri yerine getirmek, doğal afetlerde sivil savunma birlikleriyle işbirliği yapmak.

İç güvenlik birimleri; pasaport ve ulusal kimlik kartlarını verme, yabancıların ve İspanyol vatandaşlarının ülkeye giriş ve çıkışlarını kontrol etme, yabancılar, sığınmacılar ve mültecilerle ilgili yasal işlemleri yapma, güvenlikle ilgili görevlerin normlara uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetleme, uyuşturucu maddelerle ilgili suçlarını koğuşturma, uluslararası hukuk ve anlaşmalara uygun olarak diğer ülke polis teşkilatlarıyla işbirliğini geliştirme, çalışma yöntemleri, personel, uygulamalar ve benzeri yönlerden özel güvenlik teşkilatlarının yapı ve işleyişlerini denetleme ve. yürürlükteki mevzuata göre mevcut olan diğer iş ve işlemleri yerine getirme görevlerini ülke genelinde yapacaklardır.

3.Özerk Topluluklarda İç Güvenlik Örgütlenmesi:

1979’daki özerklik yasalarıyla Bask Bölgesi ve Katalonya’ya kendi bölgesel polis kuvvetlerini oluşturmaları hususunda yetki verildi. Daha sonra bu yetki, 17 özerk bölgenin 10’unu kapsayacak şekilde genişletildi. 1988’e gelindiğinde sadece üç bölgenin (Bask, Katalonya ve Navarre) kendi bölgesel polis ünitelerini geliştirebildiği görüldü. 1986’da çıkan Temel Yasa, polisin yetki sınırlarını tanımlıyordu. Bask ve Navarre’deki mevcut polis kuvvetleri bu yasayla getirilen sınırlamalara tabi tutulmadı, yasa kısmen Katalonya’daki yerel polise uygulanmış oldu. Yasaya göre bölgesel polis, bölgesel düzeyde çıkarılan yasal

düzenlemelerin uygulanması, bölge yönetimine ait binaların korunması, Milli Polisle işbirliği halinde kamuya ait yerlerin denetimi, gösterilerin ve toplumsal olayların takibi, yargıya destek mahiyetinde verilen görevlerin yapılmasıyla yetkilendirilmişti. 1986'da sayıları 4500 civarında olan yeni bölgesel kuvvetlerle etkin koordinasyonu sağlamak için ulusal düzeyde bir "Güvenlik Politikası Konseyi" oluşturulmuştur.

1990 yılından sonra, Milli Polis üç önemli şehrin, sivil muhafızlar da hava limanları ve sınırların kontrolünü üstlenerek özerk topluluk polislerinin (özellikle Bask polisi) yükünü hafifletmişlerdir. Yukarıda sayılan üç topluluk dışında kalan diğer özerk topluluklar da statüleri elveriyorsa, milli güvenlik güçleriyle işbirliği içinde çalışacak polis örgütleri kurabileceklerdir.

4.Yerel Polis (Belediye Polisi):

Genelde yetkileri oldukça sınırlı olsa da, şehir ve kasabaların kendi yerel polis hizmetleri, trafik, park etme, toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin takibi ve izlenmesi, yerel kamu binalarının korunması, yerel mahiyetteki yas ve emirlerin uygulanması gibi işleri yürüterek Milli Polis birimlerinin çalışmalarını desteklemekte ve toplumsal olaylarda Milli Polise personel takviyesi yaparak yardımcı olmaktadır. 1986 yılında sayıları toplam 37.000 civarında olan yerel polis, genellikle sadece tabanca taşımaktadır.

13 Mart 1986 tarihli Güvenlik Kuvvetleri ve Teşkilatı Hakkında Yasaya göre; Yerel Yönetimler özerkliğin düzenlendiği yerel rejimle ilgili mevcut mevzuatla öngörülen kurallara uygun olarak kendi güvenlik teşkilatlarını oluşturabilirler. Belediye polislerinin bulunmadığı yerel idarelerde güvenlik görevleri gümrük, mahkeme gibi diğer kamu kurumlarında benzer görevleri yapan personel tarafından ifa edilir. Bu teşkilatlar polisin bulunmadığı durumlarda, sadece yerel yönetimin mesul olduğu sınırlar içinde, polisin bulunduğu yerlerde, sadece yetkili idarenin talebiyle ve olağanüstü durumlarda görev yapabilir. Yerel polis teşkilatları da silahlı kuvvetlerdir, doğal olarak rütbe esaslı ve yapısı burada da geçerlidir, mevcut mevzuatta belirlenmiş genel ilke ve yasal düzenlemelere uygun olarak yönetilir, genel merkezi idareye bağımlılığını sağlayacak şekilde düzenleme ve uyarlamalar yapılır.

Özel polis teşkilatı olan belediyelerde ortak yerel güvenlik teşkilatı oluşturulabilecektir ki bu yetkili oldukları bölge sınırları içinde sorumlu olan güvenlik güç ve teşkilatları arasında işbirliğine yönelik işlev ve aşamaları kurmaya ehil ve görevli bir organ olacaktır. Bu organlar düzenli ve kurallara uygun olarak kurulmalıdır. Bu organın amiri devamlı olarak belediye başkanlığıyla iletişim halinde olacak ve onun emrinde çalışacaktır.

Yerel polis, 2 Ağustos 1985 tarihli yasada belirtildiği şekilde sendikal özgürlüklerden yararlanmaktadır.

Yerel polis teşkilatlarının işlevleri; sivil ve resmi bütün kurum ve kuruluşları ve binalarını koruyup, kollamak, mevcut trafik kurallarıyla uyumlu olarak yerel trafiği düzenlemek, rehberlik etmek ve yönetmek, trafik kaza tutanaklarını düzenlemek ve kazalarla ilgili işlemleri yürütmek, görev yaptığı özerk yönetim veya yerel yönetim biriminin çıkardığı düzenleyici metinlere uygun olarak görev yapmak, adli polis hizmetlerini gerçekleştirmek, genel afetlerde ve olağanüstü hallerde sivil savunma ve koruma planlarının uygulanmasına katılmak, gerekli hallerde diğer güvenlik birimleriyle işbirliği yapmak, kamusal ve umuma açık alanları gözetip, kollamak, yasadışı toplantı ve gösteri ve gösteri yürüyüşlerini engellemek, talepte bulunduğu zaman özel anlaşmazlık, çekişme ve çatışmalarda arabuluculuk yaparak çözüm bulmak.

Yerel polis özerk yönetime bağlı olmakla birlikte, yerel hükümetin talebi üzerine veya kendi inisiyatifleri doğrultusunda Devlet güvenlik güçleri kamu düzenini sağlamak üzere harekete geçebilmektedir. :

5.Sivil Muhafız Genel Müdürlüğü (Dirección General De La Guardia Civil):

5.1.Kuruluş:

Kraliçe II. Isabel döneminde 1844 yılında İçişleri Bakanlığına bağlı askeri karakterli bir örgüt olarak kurulan Sivil Muhafız Teşkilatı; başlangıçta 45 bölüklü 13 birlik büyüklüğündeydi. Daha sonra gümrük muhafaza birliği (*karabinier*) ile birleştirildiler ve en son 1986 tarihli Teşkilat Yasası "*Loi Organique*" ile yeniden düzenlendiler. Böylece, hem Milli Savunma ve hem de İçişleri Bakanlıklarına bağlı bir kolluk gücü oldular.

Fransız Milli Jandarması örnek olarak kurulan Sivil Muhafızlar, kuruluşlarından beri kendi uygulama ve gelenekleriyle varolagelmışlerdir. 1986'da atanan ilk sivil genel müdüre kadar teşkilatın başında hep orduya mensup bir korgeneral bulunmuştur.

5.2.Bağlılık ve Örgütlenme:

Yukarıda da belirtildiği gibi bugünkü mevcutları 65.000 kişiye ulaşan ve Genel Müdürlük statüsüyle örgütlenen Sivil Muhafızlar; teşkilat, kuruluş, özlük işleri ve disiplin açısından Milli Savunma, kamu düzeni ve asayişin sağlanması açısından da İçişleri Bakanlıklarına bağlı bulunmakta, ayrıca, Adalet, Tarım ve Maliye Bakanlıklarıyla da çeşitli ortak görevler yapmaktadırlar. Daha önceden bir kara kuvvetleri korgenerali olan Sivil Muhafız Genel Müdürü 1986'dan bu yana sivil bir kişi olup, yardımcısı Sivil Muhafız Korgeneralidir.

Sivil Muhafız Genel Müdürlüğünün kuruluşunda; Genel Müdür Yardımcılığı "karargah, personel, hareket ve lojistik destek alanlarında görevli", Karargah, Okullar ve Eğitim Komutanlığı, Mali ve Lojistik Destek Müdürlüğü, Bölge Komutanlıkları ve Özel Birlikler vardır.

Karargahta Genel Direktör Yardımcısına bağlı anti-terör organizasyonu ile ileri teknoloji kullanılarak işlenen suçları ve bilgi işlem suçlarını izlemek üzere oluşturulan Yüksek Teknolojili Suçlar Bölümü dikkati çekmektedir. Genel Müdürlüğe doğrudan bağlı Özel Birlikler Komutanlığının kuruluşunda; trafik, helikopter, özel müdahale ve anti-terör timleriyle su altı özel birlikleri ve Kraliyet Muhafız Bölüğü bulunmaktadır. Okullar Komutanlığı bünyesinde de; subay, astsubay, uzman, özel eğitim, trafik ve sürücülük okulları mevcuttur.

Sivil Muhafızların iç güvenlik birlikleri ise emniyet ve asayiş görevini yerine getiren Sivil Muhafız Bölge Komutanlıklarıdır. Altı Bölge Komutanlığının her birine 8 veya 9 il Sivil Muhafız Komutanlığı bağlıdır. 55 İl Sivil Muhafız Komutanlığı mevcut olup, İlçe Sivil Muhafız Bölükleri ve bunlara bağlı karakollar halinde teşkilatlandırılmışlardır. Sivil Muhafız Bölge Komutanlıkları emrinde ihtiyat kuvvet olarak motorlu bir alay, ayrıca, İl Sivil Muhafız Komutanlıkları bünyesinde de motorlu bir bölük veya takım bulunmaktadır. İlçe Sivil Muhafız Komutanlıklarında ise Karakollar asli unsurdur.

Topluma en geniş çaplı ve kaliteli hizmetleri verme çabasının bir sonucu olarak Sivil Muhafızlar uzun tarihi boyunca belirlenen görev ve sorumluluklarını daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmek için çeşitli özel birimler oluşturmuştur. Bunlar arasında ana hatlarıyla helikopter, deniz, özel müdahale, acil yardım ve müdahale, kırsal güvenlik, süvari müfrezesi, yer altı, dağlık alan birimleri sayılabilir.

5.3.Görevleri, Çalışma ve Diğer Makamlarla İşbirliği Esasları:

5.3.1.Görevleri:

1986 tarihli yasaya göre mülki, adli ve askeri görevleri olan sivil muhafızlar; kırsal alanda ve nüfusu 20.000'in altındaki kentlerde görevlidir. Görev alanında kamu düzen ve asayişinin sağlanması, mevzuatın uygulanması, enerji ve haberleşme hatlarının korunması, trafik düzenlemeleri, kaçakçılıkla mücadele, ulaşım yollarının kontrolü, silah ve patlayıcı denetimi, tutuklu nakli ve çevre koruma sivil muhafızların görevi olup, kalan görevler polis tarafından yerine getirilecekse de, İçişleri Bakanının talebi veya mahkeme kararıyla polis ve sivil muhafızların görev fonksiyonlarında geçişler yapılabilmektedir. Ayrıca, 1990'lardan sonra uluslararası havaalanlarıyla sınırların kontrolü de sivil muhafızların sorumluluğuna verilmiştir.

Sivil Muhafızların askeri görevleri ise; sınır ve kıyıların korunması, askeri birliklere yardım, seferberlik işlerine katılmak, askeri inzibat ve geri bölge savunması görevleridir. Sivil muhafızlar, çevre koruma konusunda da etkin bir örgütlenme gerçekleştirmişlerdir.

5.3.2.Çalışma ve Diğer Makamlarla İşbirliği Esasları:

Sivil Muhafızlar Genel Müdürlüğü, emniyet ve asayişin sağlanması, idari zabıta görevlerinin yerine getirilmesi, trafiğin tanzimi bakımından İçişleri Bakanlığı ile, adli görevleri açısından Adalet Bakanlığı ile, kırların ve ormanların korunması hususunda Tarım Bakanlığı ile ve mali zabıta görevlerinin yerine getirilmesi ile ilgili olarak Maliye Bakanlığı ile işbirliği halindedir.

5.4. Personel Yapısı ve Kaynakları:

Subay, astsubay ve erlerden oluşan örgütün personel mevcudu 67.700 kişidir. Bunlardan 2029'u subay, 5730'u astsubay, 54949'u uzman muhafız "er" ve 5.000'i de yardımcı muhafız "er"dir. Subaylar harp okulu, astsubaylar Genç Muhafızlar Koleji kökenlidir.

6. İç Güvenlik Güçlerinin Koordinasyonu:

Anayasal olarak milletin güvenliğini sağlamakla görevli olan devlet, merkezi hükümetin kontrolü altında Sivil Muhafız ve Polis teşkilatlarının çalışmalarını genel gözetim altında tutar. Anayasa İspanyol vatandaşlarının güvenliğini garanti ederek, onların bütün anayasal hak ve özgürlüklerinin korunarak fiilen uygulanmasını temin eder.

Sivil muhafızlar ile polis arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlama görevi İçişleri Bakanlığı Devlet Güvenlik Sekreterliğine aittir. Bu birim sık periyodlu toplantılar yaparak görevini yerine getirmektedir. Milli güvenlik güçleriyle topluluk polisleri arasındaki koordinasyon ise İçişleri Bakanının başkanlığındaki bir Güvenlik Konseyi tarafından sağlanmakta ve bu konseye topluluk temsilcileri de katılmaktadır. Konseyin topluluklar düzeyindeki eşdeğer görevleri ise Güvenlik Cuntaları aracılığıyla yapılmaktadır.

V-İSPANYA VE TERÖR

1.Terör Tehdidi:

1.1.İç Güvenliğe Yönelik Tehditler:

Franko döneminde hükümete karşı bazı gruplarca yürütülen muhalefet eylemleri ve bu arada yer yer beliren terörist faaliyetler, bağımsız siyasal ifadenin her türlüünü yok etmeye kararlı hükümet otoritesince bastırılmıştır. Demokrasinin inşası ve yasaklı politik grupların (İspanya Komünist Partisi "PCE"dahil olmak üzere) tanınmasıyla birlikte bu muhalefet de oldukça azalmıştır. Yasama organıyla birlikte, vergilendirme, polis, eğitim gibi yetkiler içeren kısmi bölgesel özerklik verilmesi; bir noktada ayrılıkçı hareketleri yasallaştırmıştır.

Bu politikalar sonucunda siyasal muhalif grupların, İspanya'nın istikrarına yönelik tehditleri de kalmamış, sadece Bask bölgesindeki aşırı grupların faaliyetleri, İspanya iç güvenlik birimleri için tehdit oluşturmaya devam etmiştir. Ancak Bask'taki terörist hareket eskiden halkın çoğunluğundan gördüğü desteği artık alamamaya ve güvenlik birimlerinin etkili kampanyaları sonucunda da gerilemeye başlamıştır.

Ayrılıkçı Bask hareketinin ilk defa organize olması, 1959'da ETA (Euskadi Ta Askatasuna-Bask Anavatan ve Özgürlük Hareketi) grubunun daha büyük olan PNV'den (Bask Milliyetçi Partisi) kopmasıyla gerçekleşmiştir. ETA 1968'de silahlı mücadele politikası benimsemiş, ETA'nın aşırı kolu olan ETA-M de (ETA-Militar) birçok şiddet eylemi gerçekleştirmiştir.

Daha az şiddet yanlısı olan ETA-PM (ETA Politico-Militar) siyasal faaliyetlerle şiddet eylemlerini birlikte götürme stratejisi izlemiştir. 1970'lerde gerçekleştirilen kanlı eylemlerden ve bu arada 1973'te Başbakan Amiral Luis Carrero Blanco'nun öldürülmesinden de ETA'nın askeri kanadı ETA-M sorumludur.

1977'de demokratik bir ulusal parlamentonun seçilmesi ve 1980'de bir Bask parlamentosunun oluşturulması, siyasal ortama kısmi bir rahatlama getirmiştir. İlke olarak sosyalist olmasına rağmen ETA, 1982'de Sosyalist Hükümet iktidara geldikten sonra da terörist politikalarını haklı göstermeye devam etmiştir. Ona göre iktidardaki Sosyalist İşçi Partisi (PSOE) İspanya'ya hakim olan kapitalist ve dinsel güçlerin bir kuklasıydı ve Basklılara gerçek özerklik tanıma hususunda sınıfta kalmıştı.

ETA-M, Ulusal parlamentoda temsil edilen toplam Üç Bask partisinin en radikali olarak bilinen Herri Batasuna-HB (Halkın Birliği) Partisinin militan kanadı olarak değerlendirilmekteydi. 1986'da parlamentodaki sandalye sayısını beşe çıkarmış olduğu halde HB, Bask seçmeninin sadece % 17'sinin oyuna sahipti. Partinin görüşleri arasında Bask dili Euskera'nın okullarda zorunlu öğretimi, İspanyol güvenlik güçlerinin Bask toprağından çekilmesi, özel sermayeyi sınırlayıcı tedbirler, Navarre bölgesinin kuzeydeki Bask özerk bölgesini oluşturan üç vilayete dahil edilmesi vardı. Nihai hedef olarak da bölgenin İspanya'dan ayrılıp tam bağımsız olmasını destekliyordu.

ETA-M'in stratejisi bir dizi dikkatle seçilmiş suikast ve bombalama eylemi gerçekleştirerek önemli ölçüde psikolojik ve sembolik bir etki yaratmaktı. Teröristler, şiddet ve buna karşı güvenlik birimlerince ortaya koyulacak karşı şiddet yoluyla bölge insanı üzerinde bir baskı oluşmasını ve sonuçta belki de silahlı kuvvetlerin yapacağı sağcı bir darbeyi umdular. Böyle bir olasılık da ETA-M'in stratejisine uygundu. 1987 sonuna kadar gerçekleşen 700'den fazla öldürme olayının sorumluluğuna sahip olan ETA terörü 1980'de zirveye ulaştı. Öldürülenlerin neredeyse üçte ikisi Jandarma (Guardia Civil) mensubuydular. Geriye kalanlar da ya iki ateş arasında kalan ya da bombalama olaylarında ölen sivillerdi. Ölenlerin % 7'si ordu mensubuydu, fakat suikast için seçilenler genellikle önemli pozisyonlardaki üst düzey personeldi.

1986'da 200-500 arası üyesi olduğu bilinen ETA-M eylemcileri beş kişilik hücreler şeklinde örgütlenmişlerdi. Bir çoğu 30 yaşın altındaydı ve eli silah tutan gerçekte 100 kişiyi geçmiyordu. Geriye kalanlar, haber elemanı, silah ve patlayıcıların naklinden sorumlu olanlar ve destek sağlayanlardan oluşuyordu. Önemli sayıda kadın üyesi de bulunan örgütün kadın elemanlarının daha aktif olduğu ifade edilmekteydi.

1980'lerin ortalarına doğru ETA-M'in üzerinde güvenlik kuvvetlerinin artan baskısı sonucu terörist eylemler azalmaya başladı. Haber elemanlarının iyi çalışması, baskınlar ve Fransa sınırının daha sıkı kontrol edilmesi, polisin çabalarının başarıya ulaşmasına katkıda bulundu. 1984'te İspanyol hükümeti bir "sosyal entegrasyon" politikası ilan etti, sürgündeki ve cezaevindeki ETA üyelerine geleceğe yönelik olarak terörist söylemlerinden vazgeçtikleri takdirde af teklifinde bulundu. Bu arada uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi de önemliydi. 1986'da Fransa'ya bitişik olan üç Bask vilayetinde yaşayan nüfus içerisinde 200 civarında aktif teröristin olduğu, bunların Fransa toprağını bir kaçış yeri ve terörist eylemleri için bir üs olarak kullandıkları biliniyordu. İki yıl içinde İspanyol ve Fransız güvenlik otoritelerinin yoğun işbirliği sonucu bunların sayısı birkaç düzineye kadar düşürüldü.

Basklıların bu aşırı gruplara karşı duydukları zaten sınırlı olan sempati, 1987'de Barcelona'da bir süpermarket garajının bombalanması ve 24 masum insanın ölmesiyle iyice kayboldu. Aynı yıl içinde Zaragoza'da Jandarma lojmanlarına yapılan bombalı bir saldırıda ölen 11 kişinin içinde beş çocuğun bulunması halkın tepkisine yol açtı.

Diğer bölgesel muhalif gruplar-Kanarya Adaları, Galiçya ve Katalan Bölgelerinde- ETA'nın gibi güvenlik güçlerine yönelik bir tehdit oluşturmadılar. 1980'de kurulan Katalan ayrılıkçı örgütü Özgür Ülke (Terre Lluire) de ölümle sonuçlanan bir dizi bombalama olaylarından sorumluydu. 1987'de ABD görevlilerine yönelik saldırılar oldu, ABD Konsolosluğu bombalandı. Amacı ayrı bir Galiçya ulusu ve ülkesi oluşturmak olan 'Özgür Galiçya Gerilla Ordusu' adlı örgüt, Galiçya'da bazı kasabalarda bankalara yönelik bir dizi bombalı saldırıda bulundu.

1.2.Bask Bölgesi ve Etnik Terörizm:

1.2.1.Etnisite ve Ulus:

Etnik gruplar ve azınlıklar, her zaman için özellikle çok etnik gruplu (multi-ethnic) ülkeler için çatışmaların ve siyasal istikrarsızlığın kaynağı olmuşlardır. Geleneksel merkezî devlet yapısının da bu grupların etnik-milliyetçi taleplerine cevap vermesi çok zordur. Etnik grupların çoğu, içinde buldukları devletlerle entegre olmuş durumdadırlar. Ancak dünyanın bazı bölgelerinde etnik çatışmalar ve ayrılıkçı hareketler geçmişte olduğu gibi bugün de devam etmektedir. Bunların temelinde de, yerleştikleri topraklarda yüzyıllardır kendilerine özgü bir şekilde yaşayan, ortak folklorik özellikleri olan bu etnik grupların, devletlerin entegrasyon ve merkezileştirme politikalarına karşı direnmeleri ve daha ötesinde "kendi kaderini tayin hakkı"na varan talepleri söz konusudur.

"Etnik Grup" ile "Ulus"u nasıl ayırabiliriz? Etnik topluluklar daha özel ve yerel, uluslar ise daha genel ve kapsayıcı yapılar olarak açıklanabilir. Bazı yazarlara göre "etnisite", milletlerin oluşumundan önceki aşama olarak değerlendirilir. Etnik topluluk genel olarak, ortak ataları, geçmişi ve kültürel unsurları olan, aynı coğrafya üzerinde yaşayan ve aralarında özel bir dayanışma bulunan insanlardan oluşur. "Ulus"

ise, bir ya da birden fazla etnisitenin bir araya gelmesinden oluşmuş, kendine ait bir literatür tarafından tanımlanması yapılmış ve belli bir toprak parçasının kontrolü ile birlikte, belli bir insan toplumu olarak siyasi kimlik ve özerklik hakkını elinde bulundurmakta, ya da bunu iddia etmektedir.

“Kendini tanımlama” ya da “kendinin bilincinde olma” bir milletin var olduğunu söylemek için yeterli değildir. Aslında bu, resmi bir otoritenin, bir toplumun millet olduğunu tanımasına ve o toplumun milli bilince sahip olmasına bağlıdır.

Etnik Milliyetçilik nasıl ortaya çıkıyor ? Bir etnik grup, kendi varlığının kesin olarak farkında olduğunda ve aynı zamanda etnik sınırların siyasal sınırlar olması gerektiği düşüncesiyle dolduğunda etnisite siyasallaşır ve milliyetçilik ortaya çıkar. Etnik milliyetçiliğin yurttaşlık ve kültür esasına dayalı milliyetçilikten farkı, insanların kendilerini genelde ortak bir ırk temelinde, başkalarını dışarıda bırakarak tanımlamalarıdır. Günümüzde etnik yönden homojen bir devlet de neredeyse kalmamıştır. Buna rağmen etnik hareketlerin canlı olduğu bir zaman diliminde yaşıyoruz. Etnik farklılıklar her zaman için kolayca canlandırılabilir ve ulus-devletlerin bütünlüğü için tehlike arzedecek konumdadırlar.

1.2.2.İspanya’da Etnik Yapı ve Bask Milliyetçiliği:

İspanya devleti, bölgesel farklılıkların hacmi ve derinliği açısından ve her biri kültür ve dil yönünden ülkenin diğer bölgeleriyle uyumayan etnik grupları içinde barındıran bir topluma sahip olma yönüyle farklılık arz eder. Zaten tarihte “ulus” olabilme özelliği yönünden İspanya hep zayıf kalmış, XV.yüzyıl sonlarında İsabella ile Ferdinand ülkeyi monarşik merkezîyetçilik altında birleştirmeye çalışırken bile özerk bölgelerin varlığını tanımış ve onların içişlerine karışmamışlardı.

İspanya’da bölgesel hassasiyetin derecesi o kadar fazladır ki bir çok İspanyol kendini bağlı olduğu ulustan çok bölgesiyle tanımlar. İspanya’daki bu kültürel çeşitliliğin en önemli göstergesi de İspanyol vatandaşlarının dörtte birinin farklı anadilleri konuşmalarıdır. İspanyolcanın kuşkusuz bütün ülkede hakim olduğu İspanya’da, diğer diller daha ziyade gayri resmi iletişimde kullanılır.

Etnik grupların içinde en belirgin olanları Bask, Katalan ve Galiçya topluluklarıdır ki, geçmişte merkezîyetçi politikalara en fazla direnen ve demokratikleşme sürecinde de özerklik hakkını ilk elde eden bu topluluklar olmuştur. Bunların dışında Endülüslüler ve Çingeneler de diğer etnik gruplara göre öne çıkan insan topluluklarıdır.

Ancak İspanya için Bask Bölgesinin ve Basklıların yeri ve önemi her zaman farklı olmuştur. Bask milliyetçiliğinin kökleri çok eskilere dayanmaktadır. Bu bölgede yaşayan insanlar, Roma İmparatorluğu döneminden beri kendi dilleriyle, kendi Katolik köylü kültürleriyle, kendi anavatanlarında eşitlikçi bir yapı içerisinde yaşayagelmışler, diğer bütün bölgelerden çok daha eskiye dayanan ayrı bir siyasal varlık olarak (fueros) XIX.yüzyılın ikinci yarısına kadar kendi parlamentoları, mahkemeleri, askeri güçleriyle, idari, mali, yasal yapılarıyla özerkliklerini muhafaza etmişlerdir.

XIX.yüzyılda sanayileşme ve merkezîyetçiliğin hakim olmasıyla Bask bölgesinde kırsal alanla kentlerin çıkarlarının çatıştığı Carlist Savaşları başlamış ve sonuçta Madrid hükümetinin galip gelmesiyle “Fuero” denilen bölgesel yönetim ve kurumlaşma sona erdirilmiştir. Kamu alanlarında Euskera’nın (Bask lisanı kullanılması yasaklanmış; bütün bunların neticesinde Bask milliyetçiliği zuhur etmeye başlamıştır.

Bask Milliyetçiliği, o dönemde Avrupa’da hakim olan merkezîyetçi, kapitalist milliyetçilik anlayışından farklı olup, 1893’te Bask Milliyetçi Partisini (PNV) kuran Sabino Arana’nın önderliğini yaptığı, Katolik ve Federal bir Bask Cumhuriyeti düşüncesine yönelikti. Bu anlayış, daha çok dil ve kültür üzerine yoğunlaşan Katalan milliyetçiliğinden farklı olarak İspanya’dan tamamen kopmayı hedefliyordu. Bu arada Bask ve Katalan bölgeleri yoğun sanayileşmeyle beraber gelişiyor, müthiş bir sosyo-ekonomik değişim yaşıyorlardı. Diğer bölgelerden birçok insan bu yüzden bölgeye akın ediyordu.

PNV-Bask Milliyetçi Partisi içinde de aşırı ve ılımlılar vardı. 1898-1936 arası süreçte ılımlılar parti yapısına hakimdiler ve Özerklik Statüsünü Madrid hükümetiyle müzakereye hazırıldılar. Yine bu dönemde Bask milliyetçileri, kültürel ve siyasal alanda başarılı çalışmalarda bulundular. Yazılı bir ortak Bask dili oluşturuldu, Bask lisanı okulları (ikastolas) kuruldu; folklor ve kırsal kültür üzerine çalışmalar yapıldı. Bütün bunlar bölge insanının kendini yeniden tanımlamasına ve Bask için siyasal özerklik istemesine yol açtı.

1.2.3.Baskı Yılları ve Terörizm; ETA'nın Ortaya Çıkması:

Sivil Savaş sonrası 1939'da General Franko yönetime el koyduğunda, İspanya'yı ve dolayısıyla Bask Bölgesini uzun ve farklı bir dönem bekliyordu. Bask bölgesinin yerel özerkliği sona erdi. Franko yılları, yerel kültürlerin yok edilmeye çalışıldığı, özellikle Bask kültür, dil ve kimliği üzerinde sistemli bir baskının yapıldığı yıllardı. Franko'ya göre Bask milliyetçiliği, siyasal enstrümanlar kadar kültürel unsurlar da taşıyordu ve Bask kültürünün yasaklanması, ayrılıkçı taleplerin önüne geçecekti.

PNV, 1960'lara kadar Bask Milliyetçiliğinin yegane yasal temsilcisiydi. Franko'nun aşırı baskıları, PNV'nin politik mücadele ve muhalefette etkisiz hale gelmesi, 1958'de ETA örgütünün (Euskadi Ta Askatasuna-Bask Anayurdu ve Özgürlük Hareketi) doğmasına ve 1960'larda ve 1970'lerde Bask Milliyetçiliğinin en dinamik ifadesi olmasına yol açtı. ETA, Franko dönemindeki baskıların bir sonucuydu; 1960'larda Avrupa'daki öğrenci hareketleri de ETA'yı daha radikal bir konuma getirdi. ETA'nın yeni ideologları İspanya Devletinin bir enstrümanı olduğu için Katolikliğe de saldırıda bulundular.

ETA deneyimi, terörizm yoluyla nasıl bir etnik kimlik oluşturulabileceğinin, ya da zayıf bir etnisitenin nasıl canlandırılabilirliğinin en bariz örneklerinden biri olarak önümüzde durmaktadır. Bu yola girdikten sonra artık geriye dönülmesi çok zor bir süreç başlar. Kaldı ki, Franko diktatörlüğünün baskı uygulamaları zaten ETA'ya eylemlerini meşru bir zemine oturtmasında yardımcı olmuştur. Terörist eylemleriyle, İspanyol hükümetini çok sert ve acımasızca karşılık vermeye zorlamış ve sonucunda oluşacak reaksiyon ile halk desteğinin artmasını hedeflemiştir.

Nitekim, Franko yönetimi şiddetli bir baskı uygulamış; olağanüstü hal ilan edilmiş; Bask halkı, aramalar, sürekli yol kontrolleri, geniş çaplı tutuklamalar, işkence ve özel mahkemelerde yargılanmaya maruz kalmış; devleti işgalci konumunda görmeye başlayan halkta ulusal bilinç seviyesi yükselmiş ve neticede ETA yeni gönüllüler ve maddi destek elde etmiştir.

ETA, İrlanda Kurtuluş Ordusu olarak adlandırılan IRA'dan oldukça etkilenmiş, hatta ilişki içinde olmuştur. Her ikisi de Katolik bir kültür içinde oluşmuş, her ikisi de kendilerini yabancılardan farklılaştırmak için kendi ana dillerini silah olarak ön plana çıkartmışlardır. Franko sonrası dönemde ETA, milliyetçi ideolojisine, sanayileşme neticesinde bölgede işçi sınıfının yoğun olmasından ve sınıflar arası çatışmaların mevcudiyetinden dolayı Marksist bir boyut eklenmiştir.

Yaklaşık 30 yıllık bir dönemde ETA, büyük bir çoğunluğu polis ve jandarma, yerel ve ulusal düzeyde politikacılar olan 800 civarında kişinin ölümünden sorumlu tutulmaktadır. Kaçırma ve haraca bağlama belli başlı finans temin yöntemleri olup, bomba koyma ve sabotaj da sonuçları itibarıyla çok ses getireceği ve siviller üzerinde korku oluşturacağı, devlete olan güveni zayıflatacağı için önde gelen terör taktikleriydi.

1.2.4.Franko Sonrası ve Mevcut Durum:

Franko'nun ölümünden sonra İspanya'da oluşan yeni yönetim, Bask Bölgesine özerklik statüsü vermek için Bask Milliyetçi Partisi ile görüşmeleri başlattı. Ancak ETA'nın siyasal kanadı Herri Batasuna adlı parti buna karşı çıkıyor ve tam bağımsızlık talep ediyordu.

1980'de Özerklik Statüsü verildi; Bask bölgesinin sınırlı yetkilerle de olsa kendi parlamentosu, bölgesel polisi ve kurumları oldu. Bu durum, ılımlı çoğunluğu tatmin etti ve ETA'ya olan sempati azalmaya, siyasal kanadı olan HB'nin oy oranı düşmeye başladı. Diğer bölgelere oranla daha fazla özerk

statüde bulunan Bask bölgesi insanı artık ETA'yı ve eylemlerini tasvip etmemekte ve zaten artık çok istisnai hale gelen eylemleri protesto için yüzbinlerce kişi sokakları doldurabilmektedir.

2.Terörle Mücadele Yapılanması:

Teröre karşı siyasi, ekonomik ve hukuki önlemler birlikte uygulanmış ve ülke düzeyinde milli mutabakat arayan köklü anayasal değişikliklere gidilmiştir. Bu amaçla İspanya'yı oluşturan bölge ve milliyetlere özerklik (*otonomi*) tanınmış, ancak, 1978 Anayasası, İspanya'nın dağılmaz birliğini de vurgulamıştır. Ancak, milli savunma ve kamu güvenliği alanları bölgesel otonominin dışında tutulmuş, sadece mahalli polis otonom bölgeye bağlanmıştır.

1975'ten sonraki demokratikleşme sürecinde özerk bölgeler kurulurken Bask parlamentosunun kendi başına yetkilendirildiği, böylece bir anlamda bu parlamentonun terörle mücadele faaliyetlerine katılımının sağlanmasına çalışıldığı izlenmektedir. Ayrıca, ETA bir terör örgütü olarak dünya kamuoyuna tanıtılmış ve uluslararası terör örgütleri arasında yer alması sağlanmış, Fransa'nın ETA örgütüne yönelik desteğinin kesilmesi temin edilmiş, Libya başta olmak üzere bu örgütü destekleyen devletler üzerinde ambargo tehditleriyle yaptırımlar uygulanmış, İspanya'nın AB üyeliği de anti-terör faaliyetleri açısından bir koz olarak kullanılmıştır.

Bu arada mevcut siyasal partilerin ve özellikle Bask partilerinin demokratik çözümleri benimsemeleri sonucunda ETA dışlanmış ve halk desteğini kaybetmesi sağlanmıştır. Bu süreç içerisinde İçişleri Bakanlığının anti-terör çalışmaları da tüm siyasal partilerce desteklenmiştir. Tüm bu faaliyetler sonucunda ayrılıkçı unsurların İspanyol kamuoyundaki destekleri büyük ölçüde zayıflatılmıştır. Anti-terör eylemleri arasında tutukluluk süresinin uzatılması ve haberleşmenin kontrolü de vardır.

İçişleri Bakanlığı ve bu bakanlığa bağlı Güvenlik Sekreterliği terörle mücadele alanında (*counter terrorism*: CT) stratejik birimlerdir. İçişleri Bakanlığı genel asayişin sağlanması ve silahla müdahale, kuvvet takviyesi ve kuvvet yönetimi konularında görev üstlenmekte ve terörle mücadeleyle görevli tüm birimler doğrudan bu bakanlığa bağlı bulunmaktadır.

İspanya'nın terörle mücadelesinde, Sivil Muhafız Genel Müdürlüğü ve Milli Polis Genel Müdürlüğü temel birimler olup, bu birimlerin faaliyetleri Güvenlik Sekreterliği'nce koordine edilmekte, doğrudan Bakanlığa bağlı taktik Özel Operasyon Timleri ise, tüm ülkede terörle mücadelede görev almaktadır. İspanyol istihbarat teşkilatı SIGC de bu mücadeleye geniş ölçekte iştirak etmektedir.

Terörle mücadele yapılanması altı bölge esasına göre kurulmuş olup, her bölgede bir sivil muhafız generali ve karargahı görev almakta, illerde komutanlıklar, daha altta da şube ve karakollar bulunmaktadır.

Sivil Muhafız Genel Müdürlüğüne bağlı sivil muhafız grupları, "ETA Tehdit, Diğer Terörist Tehditler, Araştırma, Enformasyon, İç İstihbarat, Genel Arşiv ve Merkezi Organizasyon Grupları" ve birlikleri, terörle mücadelede hem önleyici kolluk ve hem de taktik operasyon görevini üstlenmektedir. Ayrıca, olağanüstü durumlarda "Çalışma Komiteleri" oluşturulmakta ve bu birimler güvenlik güçleriyle silahlı kuvvetler arasında koordinasyonu sağlamaktadır.

Bu ülkede istihbarat işlevleri Başbakanlığa bağlı İspanyol İstihbarat Teşkilatı "SIGC", Silahlı Kuvvetler ve Dış İşleri Bakanlığı ile sivil muhafızların ve polisin istihbarat birimlerine yerine getirilmektedir. İçişleri Bakanlığı Devlet Güvenlik Sekreterliği ülke iç istihbaratından sorumlu olup, sivil muhafızlarla polisin koordinasyonunun yanı sıra, bu iki güç arasındaki bilgi alışverişini de sağlamaktadır. İç istihbarat servisleri genellikle; İstihbarat Grupları (özel sistem), Sekreterlik, Özel Hizmet Dairesi, Lojistik Destek Ünitesi "Kaynaklar, Bilgi İşlem, Operasyon Servisleri" ve Dökümantasyon Analiz Bölümünden oluşmaktadır.

3.Terörle Mücadele Mevzuatı:

1980 yılında bir terörle mücadele yasası kabul edilerek, terör grupları elemanlarının temel hak ve özgürlüklerden yararlanamayacağı hükme bağlanmıştır. Aynı doğrultuda hükümler anayasada da mevcut bulunmaktadır.

Sivil savaş sırasında devlet güvenliğini ilgilendiren suçlar, olağan mahkeme sisteminin dışında ele alındı. 1941-63 arası ulusal güvenlik aleyhine işlenen bütün suçlara çoğu zaman çok hızlı işleyen askeri

mahkemeler bakıyordu. Vatana ihanet ve sabotajdan tutun, grev yapmayı teşvik, yasa dışı cemiyetlere üye olma gibi eylemler askeri mahkemelerin yargılama alanına giriyordu.

Franko, terörist eylemler dışındaki iç güvenlik suçlarıyla (örneğin, illegal partilere üye olma, hükümet aleyhinde propaganda yapma) uğraşacak üç yargıçlı ‘Kamu Düzeni Mahkemeleri’ oluşturdu. Ancak 1968’de ve 1975’te gittikçe yoğunlaşan terör eylemleri dolayısıyla bazı suçlar daha devlet güvenliği aleyhine işlenenler kategorisine eklendi ve askeri mahkemelerde görülmeye başlandı. 1982’de ise sivillerin askeri mahkemelerce yargılanması yasaklandı.

1980-81’de özellikle Basklı teröristlerin sebep olduğu öldürme olaylarına karşılık olarak kabul edilen anti-terörizm yasaları, bazı anayasal teminatların ertelenmesine sebep oldu. Terörizme destek vermekle suçlanan herkes 10 güne kadar başka bir kimseyle görüştürülmeden gözaltına alınabiliyordu (Daha sonra bu süre üç güne indirildi). Şüpheli bir kişinin evi aranabiliyor, postaları açılabilir, telefonu dinlenebiliyordu. Terörist iddiasıyla yakalanan bir kişinin devletçe tayin edilmiş bir avukat edinme hakkı vardı; ona haklarını söyleyebilir, ifadesi alınırken hazır bulunabilir, ancak ifade alma bitmeden sanığa danışmanlık yapamazdı.

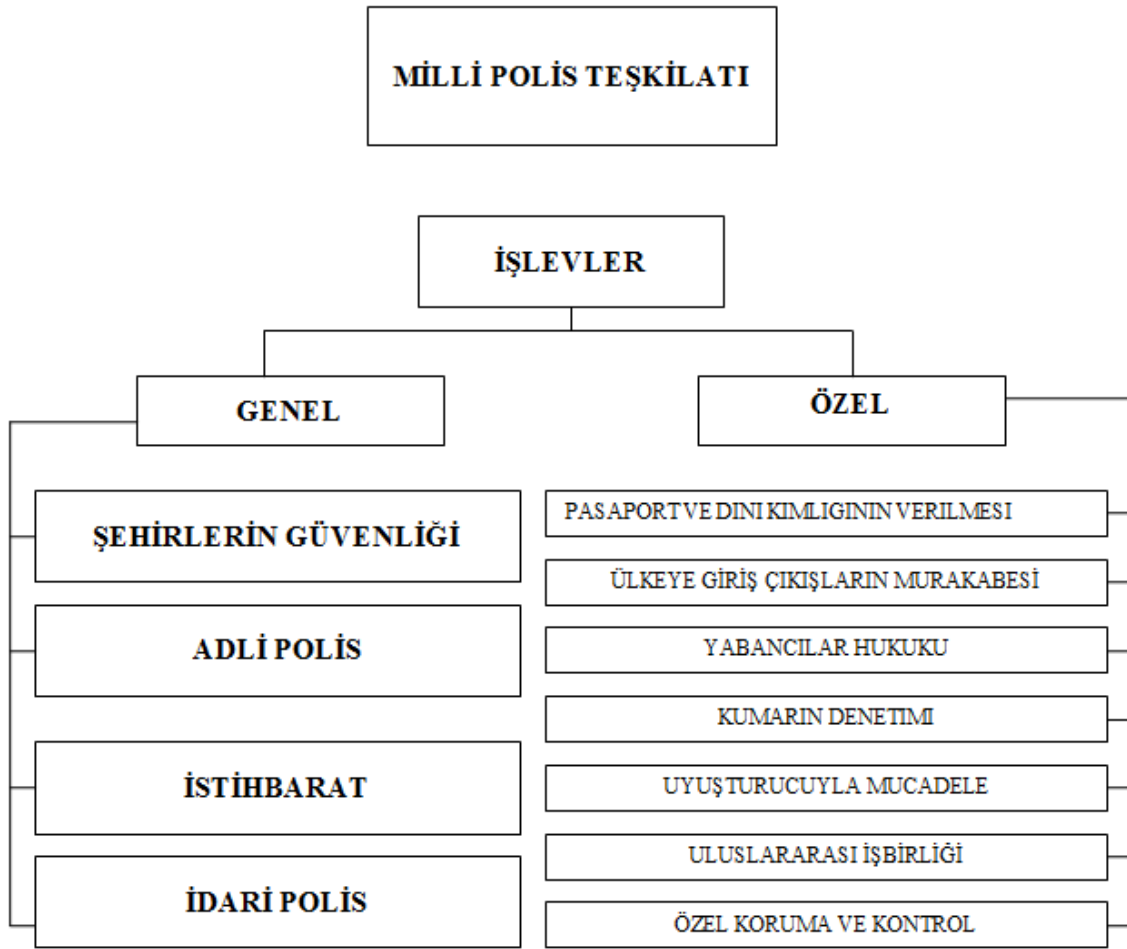
Uluslararası insan hakları grubu, Uluslararası Af Örgütü, İspanyol sivil haklar örgütleri ve İspanyol basını, anti-terörizm yasalarıyla polise verilen bu istisnai yetkilerin kötüye kullanılmasına dikkat çektiler.

Uluslararası Af Örgütü, çeşitli yıllık raporlarında gözaltına alınanların yeterince hukuki danışmanlıktan yararlanmadıklarını ve bunlardan çok azına gerçekten suç isnat edilebildiğini, “suçu ispat edilinceye kadar kimsenin suçlu sayılmayacağı” ilkesine saygı gösterilmediğini, yeterli yargısal ve tıbbi denetimin uygulanmadığını ortaya koydu. Özellikle Bask terörist örgütlerine üye olmakla suçlanan kişilere yaygın bir şekilde işkence ve kötü muamele yapıldığına ilişkin olarak örgütün ortaya koyduğu iddialar, ABD’nin insan hakları yıllık raporlarında da dile getirildi. İspanyol hükümeti, anti-terörizm yasaları uyarınca gözaltına alınanların, polisin kötü muamelesi ve işkence iddialarını doğru olsun olmasın her zaman dile getirdiklerini belirtiyordu. Bu arada 1986 yılında sanıklara kötü muameleden dolayı 39 güvenlik mensubu mahkemelerden hüküm giydi ve tahmini 150 civarında davanın da mahkemesi devam ediyordu.

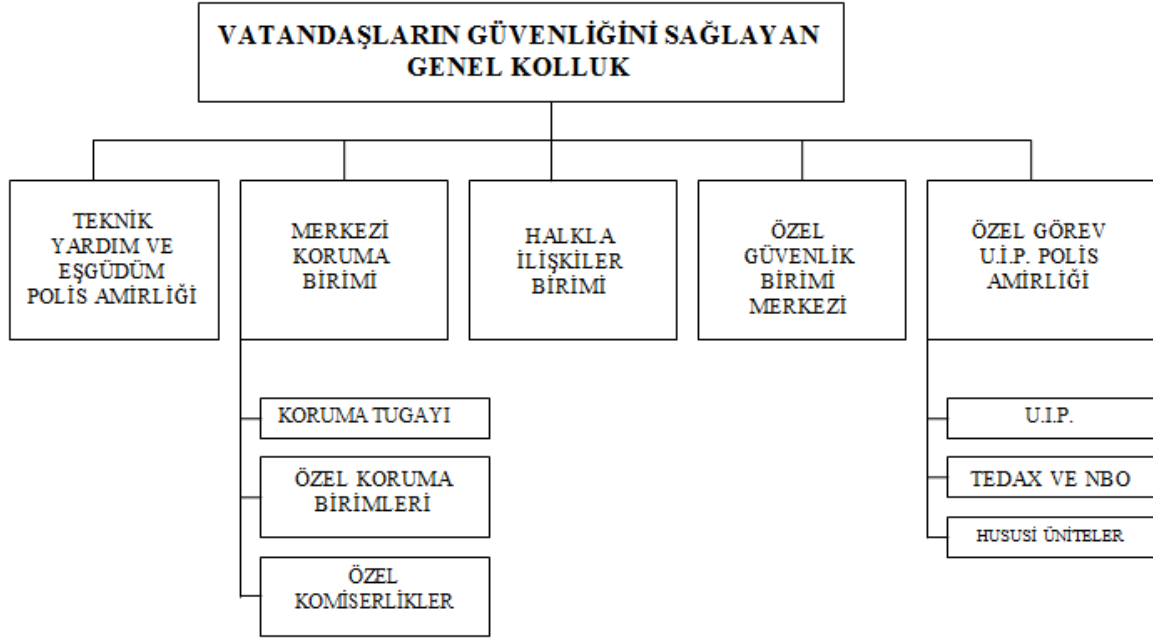
Dokuzuncu Bölüm

Ekler

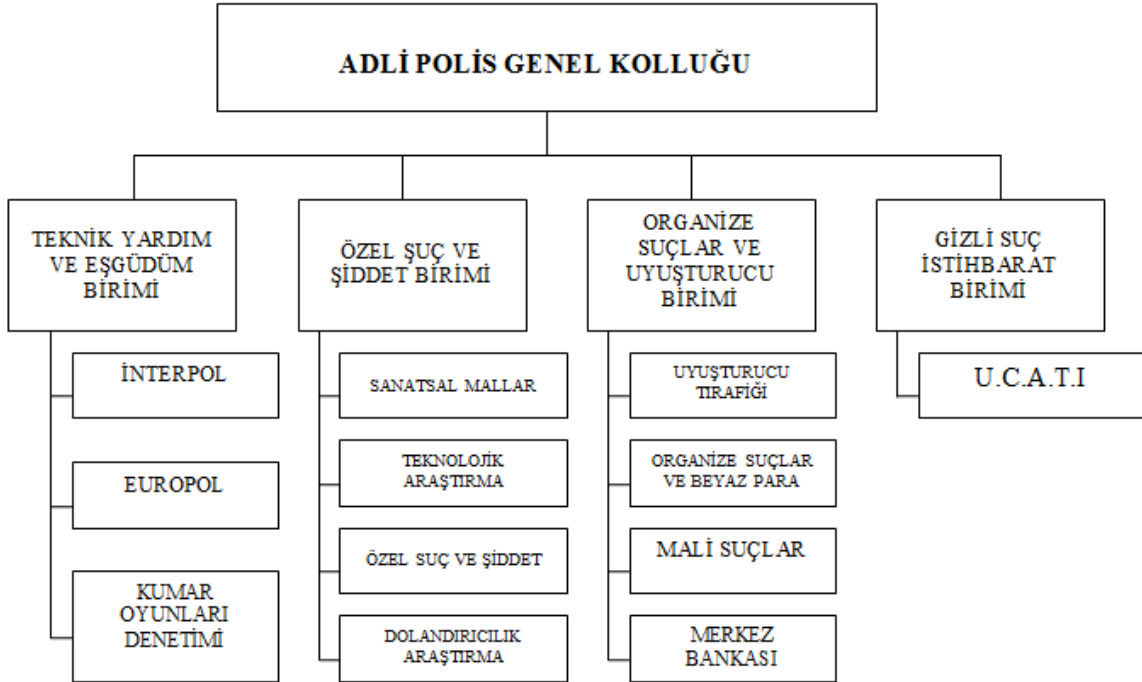
ŞEMALAR



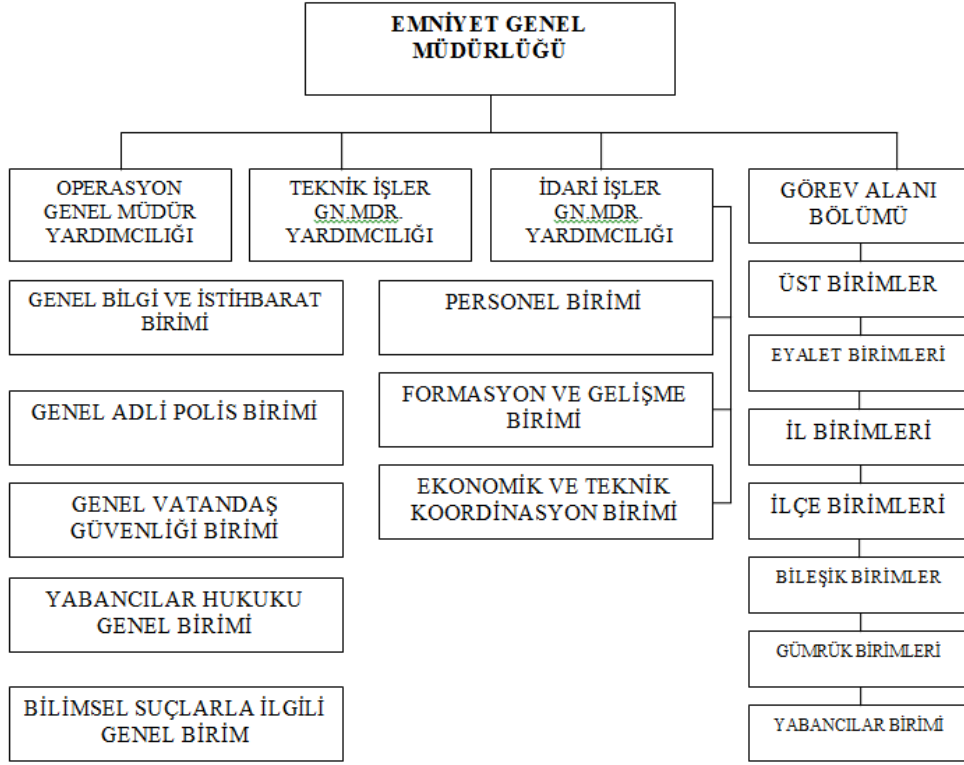
İDARİ POLİSİN KURULUŞ ŞEMASI



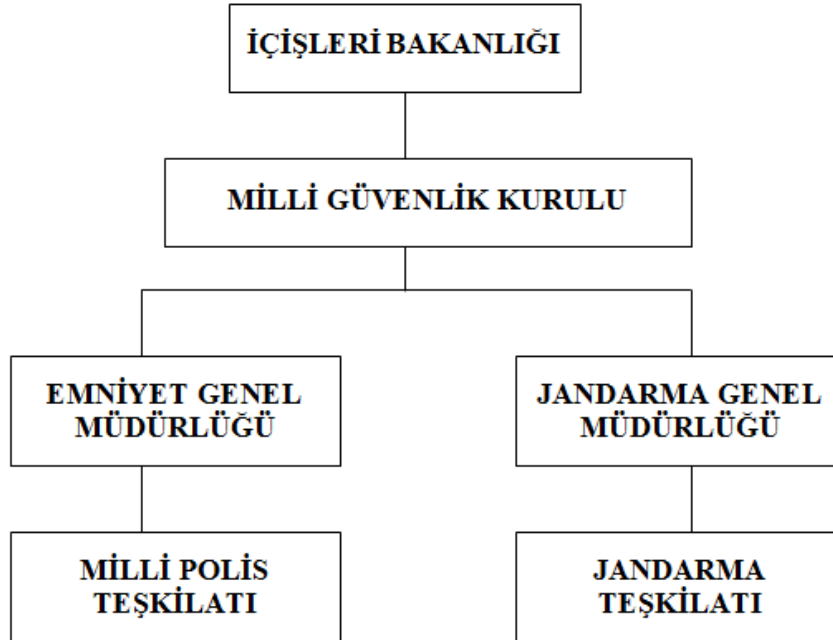
ADLİ POLİSİN KURULUŞ ŞEMASI



MİLLİ POLİS GENEL MÜDÜRLÜĞÜNÜN KURULUŞ ŞEMASI



SİVİL MUHAFIZ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ



Belçika Yönetim Sistemi

Koraltay NİTAS

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Eski çağlarda Keltlerle Germen Kavimlerinin oturduğu, Belçika Galyası veya Kuzey Gaule Bölgesi denilen topraklar uzun süre bir Roma Eyaleti olarak kalmış, V. Yüzyılda ise bu bölgenin kuzeyi bir diğer Germen Kavmi olan Sali ve Ripuarius Franklarınca işgal edilmiştir. Ancak yukarı ve orta Belçika'nın aşırı Romalılaştırılmış yerlileri olan "Belgo-Romenler" Frank istilalarından fazla etkilenmeyerek, yeni toplulukla kaynaşmadan karakteristiklerini korumuşlardır. Böylece Flaman-Wallon sorunu ortaya çıkmıştır.

VII.Yüzyıldan itibaren Belçika kavim kökenli Flandr Kontluğu, Brabant Dükalığı ve Liege Prenslığı gibi feodal yönetimlere bölünmüş ve zamanla bu feodal birimlerde şehirler ve komünler ortaya çıkmıştır. XIV. yüzyılda ticaretle zenginleşen bazı şehir halkları hak ve özgürlüklerini yerel monarklardan komünleri yararına satın alarak Bruges, Liege, Bruxelles gibi site devletlerini kurmuşlardır. Aynı Yüzyılda diğer Avrupa ülkeleri gibi Belçika'da da Katolik ve Protestan ayrımı gündeme gelmiş ve bu yeni farklılaşma Arras ve Utrecht Birliklerinin kurulmasıyla, Felemenk Birliğinin parçalanmasına neden olmuştur.

Belçika, 1579 yılında İspanyollarca işgal edilmiş ve Katoliklik bu dönemde yaygınlaşmıştır. 1713'de ise işgal sırası Avusturyalılarıdır. Avusturya işgalindeki Belçika "bu topraklara Pays-Bas da denilmektedir"; bir prensle bağlı olarak il hükümetlerince (*Etats deputed*) yönetilen özerk iller (şehir devletleri: *Etats Provinciaux*) ve komünlerden oluşmaktadır. Bu iller, Ortaçağa kadar uzanan bir özerklik geleneğinin mirasçıları ve farklı sosyo-kültürel yapılar gösterip, farklı diller konuşan Flandr Kontluğu, Brabant Dükalığı, Liege Prenslığı gibi eski taşra devletlerinin kalıntılarıdır. Komünlerin çoğunda bölge monarkının verdiği özerklikten yararlanıp bağımsızlığını elde eden ve özgürlüğüne sonuna kadar sahip çıkan, ancak sosyo-ekonomik ve kültürel yapıları yine de farklı eski kentlerdir.

Bu devletçik ve kentler bir araya gelerek; 1790'da Belçika Birleşik Devletleri'nin bağımsızlığı ilan etmişlerse de, bağımsızlıktan hemen sonra ülke önce yine Avusturyalılar ve ardından Fransızlar tarafından işgal olunmuştur. Fransız istilası Belçika'nın idari düzenini de etkilemiş; bölgesel özerklikler sona erdirilerek, iller ve jandarma teşkilatı kurulmuş, komünler Napoleon modeline göre yeniden yapılandırılmıştır. Bu gelişme; illerden oluşan formel yönetsel yapıyla eski şehir devletleri kaynaklı özerk bölgeler arasında süregelecek olan çatışmaların da başlangıcı olmuş, iller hep işgalci Fransızların mirası üvey evlatlar muamelesi görmüşlerdir.

Napoleon'un tasfiyesinden sonra bir Felemenk Birliğinin kurulması gündeme gelmişse de; Katolikler Calvin'ci Hollanda'ya, burjuvazi de Felemenkçe konuşmaya karşı çıkınca bu birlik gerçekleşmemiş, 1830'da Brüksel'de başlayan ayaklanmalar; 1831 yılında bağımsız Belçika Krallığının kurulmasıyla sonuçlanmıştır. Krallık kurulurken hazırlanan 1831 Anayasası Belçika'yı; üniter devlet sistemi içerisinde merkezi yönetim, il ve komün olarak üç düzeyde örgütlemiş, ama Fransız sistemine bir tepki olarak da yerel özerklik ve yerel güce önem vermiştir.

Belçika bünyesine uymayan il esaslı yönetsel sistem, etnik ve sosyo-kültürel tepkilerin yarattığı uyuşmazlıklar sonucu zamanla özerk eyalet, il ve komüne dayalı bir yönetsel yapıya dönüşmüştür. Bu yapıda; devletin yanında siyasi, yargısal ve idari birlikler oluşturan dokuz özerk eyalet vardır. Eyalet yetkileri "eyaletle ilgili kararları alma, polis yönetmeliğini ve bütçeyi hazırlama, idari organizasyon, memur tayini, vb." eyalet meclislerince kullanılmakta, idari organ işlevi ise, komünlerle ilişkileri de yürüten daimi

encümence yerine getirilmektedir. Hükümetin eyalet meclislerine karşı yaptırım gücü yoktur. Merkezi hükümetin temsilcileri olan eyalet valileri; polis müdürü, icra ve denetim organı görevlerini yapmaktadır.

Eyaletlerin altındaki komünler; geniş bir özerkliğe ve hükmi şahsiyete haiz olup, aynı zamanda seçim bölgelerini oluşturmaktadır. Komünlerde; komün meclisi, daimi encümen ve belediye başkanından (*bourgmestre*) ibaret bir yapı vardır. Komün meclisinin teklifi üzerine kral tarafından ve genelde komün meclisi üyeleri arasından atanana belediye başkanı siyasi hüviyet taşımaktadır. Memur statüsünde olmamakla birlikte; yürütme gücünün temsilcisi ve asayişten sorumlu adli ve idari polis şefi, evlenme memuru, polis mahkemelerinde savcı ve komün kamu kurumlarının vasisi olarak da görev yapmaktadır.

Yönetmel reformlar yapılırken Belçikalı liberallerle Katolikler arasındaki anlaşmazlıklar laik-dinsel eğitim paradoksunda keskinleşerek daha da artmakta, ülkenin federal devlete dönüşmesini ve Flandr'ın Hollanda ile birleşmesini öngören Flaman Milliyetçiliği güçlenmektedir. Diğer taraftanda Belçika Uluslararası Afrika Şirketini kurarak sömürgecilğe başlamakta ve Kongo'yu ilhak etmektedir. Siyasi buhranlar; Kongo'nun bağımsızlığı, laisizm, ekonomik sıkıntılar, federalizm istemleri ve Liege'de kanlı çatışmalara dönüşen Wallon-Flaman uyuşmazlığı gibi nedenlerle XX. yüzyılda da sürer. 1873'den itibaren çıkarılmaya başlanıp; Fransızca, Flamanca ve Almanca'yı Belçika'nın resmi dili olarak kabul eden "Dil Yasaları" da siyasal sorunları çözümlenemez.

Uyuşmazlıkların dirijanı Flaman Milli Birliği (*Volksunie*); Fransızca konuşmayan illerle Brüksel'in Flamanlaştırılmasını, Flandr'ın sanayileşmesini ve giderek federalizme dönüşecek bir yönetsel adem-i merkezîyetin uygulanmasını istemektedir. Yapılan yönetsel reformlara rağmen, Flamanlarla Wallonların üniter bir devlet içinde beraber yaşayamayacakları kanlı deneylerle anlaşılınca; sorunlara daha köklü çözümler bulmak için 1963 yılından itibaren anayasanın gözden geçirilmesini de kapsayan siyasal konsensüs arayışları başlamıştır.

Bu doğrultuda 1970 sonrasında yapılan 3. anayasal değişikle merkezi kurumlar yeniden düzenlenmiş, kültür-dil topluluklarıyla "topluluk" bölgeler oluşturulmuş ve komünler örgütlenmiştir. 1980'e kadar süren Anayasanın 4. kez gözden geçirilmesi çalışmaları sonunda da Flaman ve Wallon Bölgeleri yaratılırken, toplumların yetkileri genişletilmiş, Hakemlik Mahkemesi kurulmuştur. 1988-1989 yıllarında yapılan kurumsal reformlar ise Brüksel'in bölge statüsüne yükseltilmesini, toplumların yetki ve mali kaynaklarının artırılmasını ve bölgelerin eğitim alanında verilen yetkilerle güçlendirilmesini sağlamıştır.

Böylece, federalizm Belçika'da 1989 yılından itibaren gerçek anlamıyla yürürlüğe girmiştir. 1993'de tamamlanıp Saint-Michel Anlaşmalarını somutlaştıran 6. anayasal değişiklikler; federe unsurları federal düzeydeki işlerin yürütülmesinde de söz sahibi kılan "katılım ilkesi" bir yapının gerçekleşebilmesi için Belçika Parlamentosunun ikinci meclisi olan Senatonun yetki ve statüsünü geliştirmiş ve böylece federasyonun zayıf öğelerinin de korunması sağlanmıştır.

Tüm bu çabalar, 05.05.1993 tarihinden itibaren Belçika'nın toplum ve bölgelerden oluşan federal bir devlete dönüşmesiyle sonuçlanmıştır. Federal düzeydeki bu düzenlemeler paralelinde, il düzeyinde de değişiklikler yapılmış, 1980'de kaldırılan il maliyesi 1982'de yeniden kurulmuş, ilin üzerindeki merkezi vesayet azaltılmış, 1987 yılında çıkarılan bir kanunla da valinin bazı yetkileri seçilmiş organlara aktarılmıştır. Öte yandan, il bir seçim bölgesi olmaktan çıkarılmış ve illerden gelen senato üyelikleri kaldırılmıştır.

İkinci Bölüm

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

I.KUTUPLAŞMA FAKTÖRÜ

1. Etnik, Kültürel, Dini ve Siyasi Farklılıklar:

“Konusulan dil grupları” deyimiyle maskelenen etnik, dini, kültürel ve siyasi farklılık ve uyuşmazlıkların yarattıkları kutuplaşmalar sonucunda Belçika’yı üniter devletten federalizme götürüşün öyküsü önceki bölümde anlatılmıştır. Bu süreçte Flamanlar, Belçika’nın kuruluşundan itibaren Fransızca konuşan liderlerin kurbanı olduklarını ileri sürerek özerklik istemişler ve sonuçta ayrı bir Flaman Ulusunun varlığını kabul ettirmişlerdir. Wallonlar da 1960’lardan sonra yaşadıkları bölgelerin, merkezi yönetimde etkin pozisyonları ellerinde bulunduran Flamanların bilinçli olumsuz etkisiyle ekonomik bakımdan gerilediğini ileri sürmeye başlamışlar ve bu tepkiler giderek bir “Wallon Bölgecilik” ortaya çıkarmıştır. Bu karşıt görüşler, federalist bölünmenin hem temel nedeni ve hem de bölünmeyle varılan federalizmin dinamiğidir. (de Bruycker, 1995, s.171) Belçika toplumundaki kutuplaşma (*polarizasyon*) dil ve kültür farkları dışında başka etkenlere de bağlıdır: Belçikalılar, tarihsel süreçte zor uzlaşan siyasi görüşler arasında “sosyalist, liberal, muhafazakar” bölündükleri gibi, laiklerle Hıristiyanlar arasında da güçlü bir karşıt yapılaşma mevcuttur.

Duverger’in “Siyasi Partiler” adlı eserinde yaptığı yorumlar Belçika’daki kutuplaşma faktörünün anlaşılması açısından önemlidir. Düşünür; öncelikle farklı ırksal ve siyasi toplulukları bir araya getiren devletlerde etnik ve ulusal çatışmalara rastlandığına, Belçika’daki Flaman-Wallon ayrımının da bunlardan birisi olduğuna işaret eder. Kilise faaliyetlerinin, bu ülkedeki muhafazakar ve ilerici kampların oluşumunda ve bu kamplaşma paralelinde Katolik muhafazakar partilerin doğuşunda başlıca etken olduğunu, laik eğitim düşüncesinin hayata geçtiği yıllarda kilise önderliğindeki okul komitelerinin Katolik Parti örgütü gibi çalışmasının; laik-dinci ikileminin, sağ-sol gruplaşmasının ve partileşmenin başlangıcını oluşturduğunu belirten Duverger; 1894’de meclise giren sosyalistlerin ise ilerici-muhafazakar ikili parti yapısına dayanan siyasi yaşama liberal, Katolik “muhafazakar” ve sosyalist üçlemesini getirdiğini ileri sürer.

Belçika’daki etnik köken sorununun partilerdeki hizipleri ve siyasi kamplaşmayı da etkilediğini, Katolik partilerde daha ziyade Flaman, sosyalist partilerde ise Wallon karakterinin hakim olduğunu, ancak siyasi partilerin etnik gruplar arasındaki dengeyi de gözeterek, grupların örgütte ve yönetim kurullarında eşit sayılarla temsiline özen gösterdiklerini, orantılı temsile dayanan seçim sisteminin de siyasi partilerde özerklikçi akımların çok güçlenmesini engellediğini söyleyen Duverger, buna rağmen, adem-i merkezîyetçi ve federal görüşlerin siyasi ve sosyal yaşamda ön plana çıktığı kanısındadır. (Duverger, 1974, s.25-26, 85, 97-98, 284-285)

2.Kutuplaşma Faktörünün Yönetimsel Yapıya Etkileri:

Bu faktör öncelikle Belçika’yı temel karakteristikleri; karmaşık ve parçalanmış bir toplum ve birbirleriyle kısmen kesişen farklı kültürlerden oluşan kendisine özgü federal bir yapıya zorlamış, yani, federal yapı kurulurken; üniter devlet farklılıklara göre bölünmüş ve böylece kurulan dengelerle bütünü korunması amaçlanmıştır. (de Bruycker, 1995, s.168-169) Daha açık bir deyişle; Belçika’yı oluşturan farklı

toplum ve kültürler, üniter devlet yapısından ve merkeziyetçi yönetim anlayışından sürekli tavizler verilerek bir arada tutulmaya çalışılmıştır.

Farklılaşma ve uyuşmazlıklardan doğan kutuplaşmalar ekonomik ve yönetsel sistemi de etkileyerek, bir taraftan ekonomik gelişim farklılıkları yaratmış, öte yandan da özel yönetim yapılarına gerek duyulmuştur. Bu cümleden olmak üzere; Flamanların yaratacağı bunalımlardan çekinen devlet, sürekli Flaman bölgesindeki tarım, sanayi ve altyapı yatırımlarını desteklemiş, bürokrasinin kilit noktalarındaki Flamanlarla Brüksel'deki büyük sermaye çevreleri ve sanayiciler de bu politikaları desteklenmişlerdir. Böylece Wallon bölgesinde sanayi gerilemiş, işsizlik sorunu ortaya çıkmış, toplumlar arası uzlaşmazlıklara bir de refah mesafesi boyutu eklenmiştir. Yönetsel yapılar açısından önemli örnekler ise halkının büyük çoğunluğunun kendisini Flaman olarak görüp Fransızca konuştuğu Başkent Brüksel bölgesinde kurulan özel ve ayrıcalıklı yönetim sistemi ile tamamen etnik temele dayalı toplum ve bölge yönetim yapılarıdır.

II.YEREL ÖZERKLİK FAKTÖRÜ

1.Yerel Özerklik Faktörünün Gelişimi:

Yönetsel yapıyı belirleyen diğer önemli faktör ise ülke tarihinde özel bir yeri olan yerel özerklik kavramıdır. Öncede belirtildiği gibi tarihsel süreçte Germen, Kelt ve Frank kökenlerinden gelen insanların kurduğu şehirler, Ortaçağın sonlarına doğru ticaretle zenginleşmiş ve bu kentlerin halkları hak ve özgürlükleriyle yönetsel özerkliklerini monarklardan satın almaya başlamışlar, böylece şehir devletleri ortaya çıkmıştır. Coğrafi anlamda çok küçük olan bu topraklarda, etrafında birleşilecek başka bir merkezi otorite de olmadığından ve zaten farklı etnik ve sosyo-kültürel yapılar merkezi otorite işlevini görebilecek bir ulus devlete pek de elvermediğinden, şehir devletleriyle özdeşleşen kentsel özerklik ve özgürlükler, korunacak en büyük değer oluşturmuştur. Yani satın alınan kişisel ve yönetsel hak ve özgürlüklerle, bunları o çağda koruyabilecek tek otorite olan şehir devletlerine mensubiyet “hemşehirlilik ilişkisi”, bugün Belçikalı denilen insanları şekillendiren en güçlü siyasal alt yapı olmuştur.

2.Yerel Özerklik Faktörünün Yönetsel Yapıya Etkileri:

Bu faktörün yönetsel yapıya en önemli etkisi yerel yönetimlerin devlet sistemindeki ayrıcalıklı konumudur. Krallığın kuruluş metni olan 1831 Anayasasında devletin komün düzeyinde de yapılması ve yerel yönetimlerin yürütme, yargı ve yasamanın yanında dördüncü erk olarak yer alması bu faktörün gücünü gösterir. Bugün de yerel yönetimler hem il ve hem de komün düzeyinde yönetim yapısının temel taşları konumundadırlar ve taşradaki kamu hizmetlerinin büyük bölümü onların kontrolünde bulunmaktadır.

III.MERKEZİYETÇİ YÖNETİM KARŞITLIĞI FAKTÖRÜ

1. Merkeziyetçi Yönetim Karşıtlığı Faktörünün Gelişimi:

Burgonya Hanedanının merkezi otoriteyi kurarak ulus devleti yaratma istemi; güçlü taşra özerkliği kavramını yıkamayan, sosyo-kültürel ve etnik mesafeleri daraltabilecek etkin merkezi politikaların uygulanmasında da başarılı olamayan, geç kalmış bir çabadır. Belki de Burgonyalıların ulus devlet çabası, Avusturya ve Fransa istilalarıyla ve iki dünya savaşı ile kesilmesi nedeniyle yeterli zaman bulamadığından başarıya ulaşamamıştır. Bu hanedanın bir başka şanssızlığı da, o çağların Belçika'sının Fransa ve Avusturya gibi güçlü ve ulus devlete ulaşan imparatorluklarla komşu olması ve Avrupa'nın istikrarsız siyasal ortamıdır. Bu nedenlerle, Belçika, hiçbir zaman “XIX. Yüzyıl sonunun ve XX. yüzyıl başının sömürgeci krallığı hariç” eskiden şehir devletlerine sığınan insanların temel korunma içgüdülerini giderecek güçlü bir devlet olamamış, Belçika merkezi yönetimi de çok uzun süreler Avusturyalıların, Fransızların, Hollandalıların ve Almanların ya da onlarla işbirliği yapan merkez bürokratlarının elinde kalmıştır.

Böylece halk yabancı istilacıların işbirlikçisi konumundaki merkezi yönetimden giderek uzaklaşırken, istilacı ulusların merkeziyetçi yönetim sistemlerine karşı duyulan tepki nefrete dönüşmüş ve Belçikalılar, komün özerkliği ve yerel özgürlük kavramlarına daha sıkı sarılmışlardır. Sonuç olarak, sürekli işgal altında kalan bu topraklarda; merkezi ulus devlete güven duygusu tam gelişmemiş, merkeziyetçilik benimsenememiş, tersine reddedilen bir kavram olmuştur.

Bu tarihsel gelişim sürecine karşılık, merkezi krallık çözümüne ulaşıldığında; merkeziyetçi yönetim ve üniter devlet sistemlerini reddeden, yerelci veya federatif yönetsel bir sistem de benimsenememiştir. 1831

Anayasası yönetsel sistem çözümü bu bağlamda önemli ikilemler içerir. Bir taraftan, Belçika Devleti; devlet, iller ve yerel yönetimler olarak üç düzeyde örgütlenmekte ve komünler; yasama, yürütme ve yargı erklerinin yanında dördüncü bir güç olarak yer almakta, böylece Belçikalı devlet kurucuları Fransız merkeziyetçiliğine yönelik tepkilerini yansıtmaktadırlar, öte yandan da Napoleon modeline uygun il sistemi ve merkeziyetçi yapılar oluşturulmaktadır. Bu karışıklıkta asıl çözümlenmesi gerekli etnik ve sosyo-ekonomik mesafe sorunları da ortada kalınca, merkezi krallık ve yönetsel sistem çok da sağlam olmayan temeller üzerine oturtulmuştur. Nitekim, 1831’de oluşturulan bu yapılanma kısa sürede dejenere olmuş; devlet, il “sonra eyalet” ve komün düzeylerinde dengesiz bir desantralize yapı ortaya çıkmıştır. Milli bünyenin benimsemediği bu yönetsel yapı; II.Dünya Savaşı sonrasındaki 25 yılda üniter devletin parçalanmasının ve federatif sistemin kurulmasının başlıca nedenidir. (de Bruycker, 1995, s.177)

2.Merkeziyetçi Yönetim Karşıtlığı Faktörünün Yönetsel Yapıya Etkileri:

Bu faktörün yönetim yapısına başlıca etkisi, devletin kuruluşunda oluşturulan merkeziyetçi yönetsel çözümlerin Belçika milli bünyesi tarafından reddi sonucunda zamanla tasfiye edilmesidir. Bu doğrultuda ilk tasfiye edilen üniter devlet olmuş, onu 2001 yılında merkezi jandarma izlemiştir. Napoleon modelinin kalıntısı olarak görülüp, merkezi otoriteyi ve Fransızları hatırlatması nedeniyle halkın benimsenmediği il yapılanması da bir tasfiyeye konu olacağına benzemektedir. Nitekim, senatörlerin illeri temsilen seçilmesinden vazgeçilmiş ve valilerin vesayet yetkisi hafifletilmiştir. Yani merkezi yönetim kuruluşlarının gereği sorgulanmaya başlanmıştır.

Ancak, merkeziyetçiliğe karşı duyulan bu tepkinin modern Belçika’da giderek gücünü yitirdiği, 1970’li yıllarda sürdürülen 3. anayasal değişiklikler döneminde kamusal görevlerin illere ve belediyelere devrini öngören hükümlerin yasa haline getirilememesinden ve son dönemde merkezi polis otoritesinin yeniden yapılandırılmasından anlaşılmaktadır.

IV.UZLAŞI VE DENGE FAKTÖRÜ:

1.Uzlaşma ve Denge Faktörünün Gelişimi:

Daha önce anlatılanlar irdelendiğinde, Belçika’da hakim siyasal kültürün; etnik, siyasi, dini ve kültürel farklılıklara dayalı ve eski çağların site devletlerinin hemşehrilik kavramından güç alan bir uzlaşmazlık kültürü olduğu düşünülebilir. 1970’lerde başlayan anayasal görüşmeler maratonuna kadar bu düşüncenin geçerli olduğunu savunmak da kolaydır. Ama tüm farklılıklara ve ayrıcalıklara rağmen, Belçika halkının uzlaşılara dayalı bir denge içinde oluşmuş ortak değerlerini yok saymak da olanaksızdır. Uzlaşma ve denge faktörünün ilk ortaya çıkışı krallıktan çok önceye, XV. Yüzyılda Burgonya Düklerinin Belçika eyaletlerini birleştirmesine kadar uzanır. Farklılıkların karşılıklı kabullenilerek, taviz ve uzlaşmalarla yeni dengelerin kurulmasını sağlayan bu faktör, Belçika tarihinin çeşitli dönemlerinde kendisini gösterir. Duverger de; “Kutupsuzluk” adını taktığı uzlaşma ve hassas denge olgusunun; Belçika’ya I-II. Dünya Savaşları arasında göreceli olarak istikrarlı bir siyasal yaşam sağladığını, ayrıca kriz dönemlerinin, sık sık oluşturulan ulusal birlik hükümetleri aracılığıyla atlatılabildiğini belirtir. (Duverger, 1974, s.326)

2.Uzlaşma ve Denge Faktörünün Yönetsel Yapıya Etkileri:

Tarihsel süreçte bu faktörün yönetsel yapıya ilk olumlu etkisi, devlet kavramının geliştiği yakın çağlarda Belçikalıların, çok marjinal örnekleri hariç, şehir devletlerinin yaşama şansının pek de kalmadığını görerek; her türlü farklılığı karşılıklı taviz ve uzlaşmalarla o yılların en popüler yönetim biçimi olan meşruteli bir monarşi içinde birleştirilmeleri ve böylece ilk ulus devletlerini kurmalarındır.

II. Dünya Savaşı sonrasında toplumsal bunalımlar çizgisi giderek yükselirken, Belçikalılar toplumlar düzeyinde bölünerek oluşturulacak modern şehir devletlerinin, çağdaş dünyada çok ciddiye alınmayacağını bir kez daha düşünerek; “uzlaşma ve denge” faktörünü yeniden ön plana çıkarmışlar ve toplumlar arası çatışmaya kadar varan farklılık ve uyuşmazlıkların, en azından federatif bir devlet yapısı içinde bir arada yaşatılabilmesini sağlamışlardır. Böylece yeniden hassas bir denge kurmuşlardır. Dengenin hassasiyeti ve farklılıkların federe devletin sonucu getirebileceği endişesi ise Belçika federalizminin; federe yetkileri klasik federalist uygulamalardan çok daha fazla kısıtlayan ve onları federal devlet karşısında ikinci plana iten özelliklerine bakıldığında hemen anlaşılabilir. (Duverger, 1974, s.326)

Belçika'nın farklılıkların bölünerek birleşmesinden oluşmuş federatif bir devlet olduğunu vurgulayan simge ise kuşkusuz Kral'dır. Çağdaş gelişmelere rağmen Belçika'nın sembolünün devlet yapısındaki ağırlığını koruduğu söylenebilecektir.

Üçüncü Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

1. Anayasal Hükümler:

Belçika meşruti bir krallıktır. Devlet sistemi; toplumlardan “dil toplulukları” ve bölgelerden oluşan federal yapıyla, kuvvetler ayrımı ve hukuk devleti ilkelerine dayanır. Bu doğrultuda 1831 Belçika Anayasası'nın değişik 1 ve 3. maddelerinde “Belçika toplumlardan ve bölgelerden oluşan bir federal devlettir” hükmü mevcuttur. Anayasada sözü edilen toplumlar; Fransız, Flaman ve Alman Toplumları, bölgeler ise Wallon, Flaman ve Brüksel Bölgeleridir.

Anayasanın değişik 4. maddesi uyarınca da Belçika konuşulan dillere göre 4 bölgeye ayrılır: Fransızca, Flamanca “Felemenkçe”, Almanca konuşulan bölgeler ve her dilin konuşulduğu Başkent Brüksel Bölgesi. Krallığa tabi olan her toplum bu bölgelerden birine bağlıdır.

Anayasanın 5. maddesi illeri düzenler: Bu madde hükmüne göre Wallon bölgesinde; Wallon Brabant, Harnaut, Liège, Luxembourg ve Namur illeri, Flaman bölgesinde ise: Antwerp, Flaman Brabant, Batı Flandre, Doğu Flandre ve Limbourg illeri mevcuttur.

Anayasanın 162. maddesine göre de kamu birimleri yasayla kurulur ve belediyelerin tabi olduğu ilkeleri yasa saptar. Bu madde ayrıca idari vesayetin örgütlenme ve uygulamasının, bölge ya da toplum meclislerince düzenlenemeyeceğini hükme bağlar. Öte yandan, bölgeler; yasa çıkarılarak daha çok sayıda ile ayrılabilir ve 162. madde hükümleri iller için de geçerli olacaktır.

1. Devletin Temel Yapısı:

Belçika Devletinin örgütlenmesinin anlaşılabilmesi için öncelikle toplumsal yapının genel olarak analizi ve ardından da devleti oluşturan unsurlarla bu unsurların kurumlaştıkları düzeylerin sayılması gereklidir.

Belçika; Kuzeyde Germen kökenli ve edebiyat dili Flemenkçe olan Flaman dil bölgesi ve güneyde Roman kökenli ve edebiyat dili Fransızca olan Wallon dil bölgesi olmak üzere başlıca iki dil bölgesine ayrılır. Ülkenin doğu sınırlarında da Almanca konuşulur. Brüksel Flaman bölgesinde ise genelde Fransızca konuşulan bir bölüm mevcuttur. 1990'lara doğru Belçikalıların % 57'sinin Flamanca, % 32'sinin Wallonca konuşanlardan, % 10'unun Brüksel'lilerden “Brüxelloise” ve % 1'inin günlük dil olarak Almanca'yı seçenlerden oluştuğu görülmektedir. (Öktem, 1988, s.237) Ayrıca, Belçika'da nüfusun yüzde % 7'sine ulaşan bir yabancı işçiler topluluğu olup, genelde Akdeniz ırklarından gelen işçilerin büyük çoğunluğu “% 60'ı”, çok sayıda sanayi kuruluşuna sahip Wallon bölgesinde yaşamaktadır.

İşte, böyle bir toplumsal yapıyı düzenlemekteki yetersizliği tarihsel süreçte giderek daha çok belirginleşen 1831 tarihli Belçika Anayasasında 1970'ler sonrasında gerçekleştirilen değişiklikler, bu ülkede özgün federalist bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. Bu yapıda devleti oluşturan unsurlar beş düzeyde yer almakta ve her düzeyde de bazı kurumlaşmalar görülmektedir. Aslında, teorik bazda federal devletle federe unsurlar olan toplum ve bölgelerin eşit oldukları düşünülürse; üç düzeyli bir yapıdan da söz edilebilir. Belçika Devlet yapılanmasını gösteren bir şema aşağıdadır:

Belçika Devletinin Temel Yapısı (*)

SEVİYE	KURUMLAR				
Federal Seviye	Federal Kurumlar Temsilciler Meclisi, Senato, Kral ve Federal Hükümet				
Toplum Seviyesi	Almanca Konuşan Toplum	Fransızca Konuşan Toplum	Kamu Kurumu Komisyonu		Flaman Komisyonu
			Fransız Toplumu Komisyonu	Flaman Toplumu Komisyonu	
Bölge Seviyesi	Walloon Bölgesi		Başkent Brüksel Bölgesi		Flaman Bölgesi
İl Seviyesi	Beş Walloon İli		İki Dilli Başkent Brüksel Bölgesi	Beş Flaman İli	
Belediye Seviyesi	Walloon Belediyeleri		Brüksel Büyükşehirinin 19 Belediyesi	Flaman Belediyeleri	

En üstteki federal düzeyde federal kurumlar olan Kral, Temsilciler Meclisi, Senato ve Federal Hükümet mevcuttur. Teoride federal düzeye eşit olan toplum düzeyinde “*communautes*” Flamanca, Almanca ve Fransızca konuşan toplumlara Kamu Kurumu Komisyonları olarak adlandırılan Fransız ve Flaman Toplumu Komisyonları görülür. Yine teorik olarak öncekilerle eşit kabul edilen bölge düzeyinde “*regions*” ise; Wallon, Flaman ve Başkent Brüksel Bölgeleri vardır. Bir alttaki il düzeyinde beş Wallon ve beş Flaman iline rastlanırken, en alttaki belediye düzeyinde Wallon ve Flaman Belediyeleri ile Başkent Brüksel’in 19 alt belediyesi yer alır.

3.Belçika Federalizminin Temel Karakteristikleri (**)

Belçika federalizmiyle klasik federalizm arasında bazı farklılıklar mevcuttur. Klasik federalizmin özerklik ilkesine göre federasyonu oluşturan federe unsurların statü ve politikalarını özgürce belirlemeleri gerekirken, Belçika’da federal devlet ile federe unsurlar olan toplumlar ve bölgeler arasındaki yetki paylaşımı; teklik (*exclusit*) ilkesine dayalıdır.

(*) Çizelge İçişleri Bakanlığı’nca hazırlanan “Dünyada Mahalli İdareler” isimli eserin Belçika bölümünden alınmıştır.

(**) Bu bölüm, 1995 yılında Prof. Dr. de Bruycker’in Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansına sunduğu tebliğden özetlenerek alınmıştır.

Yani; bir konuya ilişkin bir yetkiyi federal veya federe unsurlardan sadece biri kullanabilmekte ve yetkili unsur bu yetkinin başkalarının kullanılması da engelleyebilmektedir. Ayrıca yetki bölüşümünün münhasır ve anlamlı olabilmesi için kullanılan yetkilerin birbirini tamamlaması gereklidir. Böylece, tek yetkili unsur ve federal-federe unsurların eşitliği ilkeleri bir ölçüde yumuşatılmaktadır.

Bu bağlamda eşitlik ilkesi; yasalarla bölge ve toplum kararlarının hukuk normları hiyerarşisi ortadan kaldırılarak, eş değer statüde kabulünün yanı sıra, federal devletin bölge ve toplumları denetleyememesi şeklinde uygulamaya yansımaktadır. Ayrıca federal devletle federe unsurlar arasında çıkabilecek anlaşmazlıkları çözmek üzere bir Hakemlik Mahkemesi kurulmuştur. Öte yandan, bu ilkenin federe unsurlar arasındaki yatay uygulamalarında çok sayıda istisna mevcuttur: Özel statülü Brüksel Bölgesinin; Flamanca ve Fransızca konuşanlar tarafından eşit yetkilerle yönetilmesi, Flamanca konuşan bölge ve topluma, Wallon bölgesi ve Fransızca konuşan bölgeye tanınan kurucu özerkliğinin Almanca

konuşan bölge ile Brüksel'e tanınmaması, toplumlarla bölgelerin mutlak anlamda eşit olmaması, bu ayrıcalıklardan bazılarıdır.

Belçika federalizminin bir özelliği olan katılım ilkesi uyarınca da federe unsurlar federal kurumlarda belli ölçülerde temsil edilmektedir. Bu ilkenin en bilinen uygulaması, senatoda federe birimlerin temsilidir.

İşbirliği ilkesine göre de toplumlar arasında fikir teatisine, koordinasyonun sağlanmasına ve birlik kurmaya yönelik yöntemler geliştirilmiş, işbirliği yapabilecek kadrolar kurumsallaştırılmış ve bazı işbirliği anlaşmaları zorunlu hale getirilmiştir.

Belçika'ya özel federalizmde federe unsurların özerkliğinin iç örgütlenmeler açısından da kısıtlandığı izlenmektedir. Toplum ve bölgelerin bu konudaki özerkliği; seçim çevrelerini, meclis üye sayısını ve çalışma yöntemini belirlemeyle sınırlıdır. Sadece, bölge ve toplum ilişkilerinin düzenlenmesinde toplumların politikacılarına bir yetki tanınmış ve bu yetkinin kullanımı da Belçika Federalizmine asimetrik bir nitelik kazandırmıştır. Uygulamada Flamanlar; toplum bağlarını öne çıkarırken, Fransızlar; Bölge ve toplum komisyonlarını güçlendirmişlerdir. Yani, ülkenin kuzey ve güney bölgelerindeki federe unsurlar farklı kurumsal tercihler yapmışlardır.

Belçika federalizmi federe unsurları bazı devlet güçlerinden yoksun bırakması açısından da klasik federalizmden ayrılır. Bu cümleden olmak üzere; bölge ve toplumların kendilerine özgü anayasaları yoktur ve statüleri federal devlet tarafından yasalarla veya nitelikli parlamento çoğunluğuna dayanılarak belirlenir. Yasama ve yürütme erklerini kullansalar da yargı organları bulunmamaktadır ve bu işlevi federal yargı yerine getirmektedir.

Ayrıca federe unsurlar ancak kendilerine açıkça verilmiş olan yetkileri kullanabilmekte ve önemli yetkilerle, açıkça federe unsurlara verilmemiş diğer yetkiler federal devlette kalmaktadır. Bu doğrultuda literatürde "egemenlik hizmetleri" olarak anılan; savunma, dış politika, vatandaşlık, yargı ve ekonomi konularında federal devletin tekeli yetkisi anayasa hükümleriyle güvence altına alınmakta, Belçika'nın ortak çıkarlarını ve ortak varlığını ilgilendiren tüm konular federal devletin yetki alanında kabul edilmektedir. Bu husus Almanya ve ABD gibi diğer federal devletlerle benzerlik göstermektedir. Federal devlet Belçika'nın ve federe unsurların NATO ve Avrupa Birliği karşısındaki tüm sorumluluklarını da üstlenir. Buna karşılık, en önemli federe unsur olan toplumlara tanınan yetkiler ise daha çok "kişiliğe bağlı yetki alanları" şeklinde tanımlanabilen ve doğrudan devletin egemenlik haklarıyla ilgisi bulunmayan; kültür, eğitim, sağlık sosyal yardım vb. alanları kapsamaktadır.

Mevzuatla toplum ve bölgelere verilen pek çok yetki bu alanlarda federe devlete tanınan ayrıcalıklarla ayrıca sınırlandırılmıştır. Örneğin; enerji politikası bölgelerin ve eğitim toplumların yetki alanlarında ise de gaz ve elektrik tarifeleri federal devletçe belirlenmekte, zorunlu eğitim sürecinin saptanması ve diplomaların verilmesi federe devletin ayrıcalıkları olarak sayılmaktadır.

II. ANAYASAL (FEDERAL) KURUMLAR

1.Kral:

Belçika'nın verasetle intikale dayanan monarşi sisteminde Kral; Temsilciler Meclisi ve Senato ile eşit düzeyde halkı temsil eder, Devletin başı ve Belçika milli birliğinin temsilcisidir. Sorumsuz ve dokunulmazdır. Ancak sorumsuzluk statüsü ve resmi işlerde tek başına hareket edememesi "resmi işlemleri ilgili bakan tarafından imzalanmadıkça yürürlüğe girmediği gibi, resmi beyanları dahi aynı hükme tabidir" nedeniyle gerçekte hiçbir hukuki yetkisi yoktur.

Bu hukuki duruma rağmen Anayasaya göre yasama yetkisi; eşit haklara sahip olan Kral ile meclislerce ortaklaşa kullanılır ve Kral yasa teklifinde de bulunabilir. Yasaların yayınlanması Kralın onayına bağlı ise de mutlak bir veto yetkisi yoktur. İki meclisçe de kabul edilmiş bir yasayı Kral ancak ilgili bakanın sorumluluğu altında hazırlanan bir kraliyet kararnamesiyle veto edebilir.

Kralın parlamentoya ilgili diğer önemli yetkileri ise bir yasama döneminde bir defaya mahsus olmak kaydıyla meclis çalışmalarını en çok bir ay ertelemek ve iki meclis arasında ya da meclislerle hükümet arasında çözümlenemeyen bir uyuşmazlık varsa meclisleri feshetmektir.

Kral'a Anayasa ve yasalarla ayrıca: bazı kayıtlarla hükümet üyelerini tayin ve azletme, bakanlık kurma veya kaldırma ve bakanlıkların sayı, yetki ve görevlerini belirleme, dışişleri ve genel idare memurlarıyla

bazı yargı mensuplarını atama, asalet unvanları ve nişanlarla askeri personele rütbe verme, orduya komuta etme, harp ilanı, barış yapma, işbirliği ve ticaret anlaşmaları imzalama, özel af çıkarma ve para basma yetkileri verilmiştir.

Bu yetkilerin yanı sıra Kral; tüm devlet işleri hakkında bilgi edinmek, hükümete telkin ve tavsiyelerde bulunmak ve gereğinde halka düşüncelerini açıklamak haklarına da sahiptir. Hükümetle anlaşamadığı hallerde Kralın pozisyonu zayıflamakla birlikte, bu tip uyuşmazlıklara sık rastlanmamakta, zaten Kralla hükümet arasındaki görüşmeler gizli kalmakta ve hükümetin “Taht’ın sırlarını” açıklama yetkisi bulunmamaktadır. (Derici, 1972, s.83)

2.Yasama:

Parlamento; Temsilciler Meclisi (*La Chambre des Representants*) ve Senato (*Le Senat*)’dan oluşur. Milletvekilleri, doğrudan halk tarafından seçilir. Buna karşılık Senato federal yapıyı temsil eder ve senatörler toplum meclislerince toplum meclisi üyeleri arasından ve o toplum için belirlenmiş senatör sayısına göre seçilir. Ayrıca, Senatoya doğrudan seçilen senatörlerle onlar tarafından dışarıdan atananlar da katılır. Zaten, anayasal reformlar, Temsilciler Meclisi ile Senato’ya farklı roller vermiştir.

Bu doğrultuda Temsilciler Meclisi münhasıran federal hükümetin denetimi, güven oylaması ve bütçenin oylanması konusunda görev ve yetkiye sahip iken, Senato da münhasıran federal parlamento ile toplum ve bölge meclisleri arasındaki çatışmalarla ilgilenmektedir. Hakemlik Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay üyelerinin belirlenmesi gibi bazı yetkiler ise, Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından dönüşümlü olarak kullanılır.

Bu alanların dışındaki anayasanın değiştirilmesi, özel kanunların çıkarılması, uluslararası anlaşmaların onaylanması ve olağan yasama görevi gibi konularda parlamentonun her iki kanadının da yetkileri eşit olup, bu tip yetkiler müştereken kullanılır. Yasa tasarıları her iki meclis tarafından da ayrı ayrı oylanır. Bu nedenle de bir yasanın çıkarılabilmesi, aralarında tam bir anlaşmanın olmasına bağlıdır. Yasa teklifleri, meclis üyelerinden herhangi birisi veya hükümet tarafından verilebilir. Meclisler, hükümete yönelik; soru, gensoru, meclis soruşturması gibi denetim görevlerini ve yargısal görevlerini “Temsilciler Meclisince bakanların yargılanmasına karar verilmesi ve Sayıştay kararlarının temyizen incelenmesi” Kralın katılımı olmadan, müstakilen yerine getirirler.

Meclislerin bir diğer görevi de Kralın veya gerekli hallerde Kral Naibinin göreve başlamasında yemin töreni için toplanmak ya da mevcut hanedan söndüğünde yeni Kralı seçmektir.

Belçika’ya özel dil toplulukları sorunu, parlamento üyelerinin de dil ölçütüne göre bölünerek, Fransızca ve Flamanca dil grupları oluşturmalarına neden olmakta, böylece, özellikle senatoda federal devletin bileşimini yansıtmayan, Başkent Brüksel Bölgesinin ve Almanca konuşan toplumun temsilinin tam sağlanamadığı iki toplumlu ve iki kutuplu bir yapılanma belirlemektedir.

3.Yürütme:

Belçika Anayasasında Başbakanlıkla ilgili hüküm olmadığı gibi bakanlıklarla ilgili geniş ve açık bir düzenlemelerde yoktur. Ancak, Hükümet, yani Bakanlar Kurulu siyasal bir koordinasyon birimi olarak görülmekte, bakanlar ise yürütme erkinin gerçek sahipleri olarak kabul edilmektedir. Başbakanın yetki görev ve sorumlulukları ise yasalar ve diğer mevzuatla belirtilmiştir. (Derici, 1972, s.83)

Kralın bazı kayıtlarla bakanları tayin ve azil yetkisi bulunmasına rağmen, bakanların Kral’a karşı sorumlulukları yoktur ve bu sorumluluk şahsen ve toplu olarak Parlamento’ya karşıdır.

Hükümetin göreve başlayabilmesi meclislerden güvenoyu almasına bağlı ise de, hükümetin çekilmesi için güvensizlik oyu gerekmez. Hükümet, parlamentonun güvenini kaybettiğine inanırsa, kendiliğinden çekilebilir.

4.Yargı:

Yargı, anayasaya göre özerktir. Ancak Belçika’da anayasal yargı yoktur ve idari yargı da tam anlamıyla yapılanmamıştır. Bir Fransız kurumu olarak algılanan bu nedenle de Belçikalılara antipatik gelen Danıştay, bu ülkede ancak II. Dünya Savaşından sonra kurulabilmişse de görev ve yetki alanı idari uyuşmazlıkları çözmek ve yönetimi genel olarak denetlemekle sınırlandırılmıştır.

Buna karşılık, mevzuata aykırı bulunan idari düzenlemeleri mahkemeler uygulamamaktadır.

Belçika'daki diğer yüksek yargı organları Yargıtay ve Sayıştay'dır. Yargısal yapılanmada ayrıca; İstinaf, Bidayet, Sulh, Ticaret, İş ve Ağır Ceza Mahkemeleri görülür. Yargıçlar tam bir adli teminattan yararlanarak kaydı hayat şartıyla atanır ve azledilemezler.

1984 yılında kurulan ve hukukçularla eski parlamenterlerden oluşan Hakemlik Mahkemesi (*Cour d'arbitrage*) ise toplumlar ve bölgeler arasında ortaya çıkan yetki anlaşmazlıklarına çözüm bulmakla görevlidir. Hakemlik Mahkemesi kararları; anayasaya aykırılık nedeniyle yasa, kararname ve tüzüklerin iptali veya yürürlüklerinin durdurulması şeklinde verilmektedir. Bir anayasa mahkemesinin nüvesini oluşturacağı düşünülen bu yargı organının temel işlevi ise 1970 sonrası devlet reformlarına yön veren siyasal mantığın korunmasını sağlamaktır.

Dördüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I.FEDERAL (MERKEZİ) YÖNETİM

Belçika'da Kral'ın da bazı yürütme yetkileri bulunmakla birlikte, bu kurumdan önceki bölümde ayrıntılı biçimde bahsedildiği için, bu bölümde yeniden yer verilmeyecektir.

1.Federal Başbakan:

Anayasada Başbakanlık kurumu düzenlenmemişse de hükümet işlerinin çoğalması ve koalisyonların koordinasyon zorunluluğu bu makamı gündeme getirmiş olup, başbakan unvanı 1918 yılından beri kullanılmaktadır. Ancak, görev ve yetkileri yasalar ve tüzüklerle belirlenen başbakan; hükümette halen "eşitler arasında birinci" konumundadır. Başbakanın en önemli görevi; bakanlıklar arasında siyasal ve ekonomik koordinasyonu sağlamaktır. Doğrudan yönetim görevi olmamakla birlikte, genellikle iki başlı "*organisation speciale bicephale*" bazı hizmetler başbakanlığa bağlıdır. (Derici, 1972, s.83)

2.Federal Hükümet:

Bugünkü Belçika Hükümeti; Başbakan başkanlığında, dört Başbakan Yardımcısı ile İçişleri, Savunma, Adalet, Maliye, Sosyal Statü ve Ücretler, Kamu Servisleri ve Kamu Yönetiminin Modernizasyonu, Kamu Girişimleri ve Ortaklıkları, Ekonomi ve Bilimsel Araştırmalar, Tarım, Tüketici Hakları-Sağlık ve Çevre Bakanlarından oluşmakta, ayrıca enerji ve sürdürülebilir kalkınma alanlarında görevli iki devlet sekreteri bulunmaktadır. Başbakan yardımcıları aynı zamanda; İstihdam, Dışişleri, Bütçe-Sosyal Entegrasyon ve Sosyal Ekonomi, Değişimler ve Ulaşım hizmetlerinden sorumlu bakanlar olarak görev yapmaktadırlar. Federal hükümetler genellikle en çok 15 bakandan oluşmakta ve bakan atamalarında Fransızca ve Flemenca konuşanların eşit sayıda olmasına özen gösterilmektedir. Bakanlar, parlamentoya karşı şahsen ve toplu olarak sorumludurlar.

3.Federal Bakanlıklar:

Bakanlar, bakanlık yönetimlerinin başı ve yürütme erkinin gerçek sahipleridir. Tüzel kişiliği olmayan bakanlıkların iç yapısını düzenleme yetkisi bakanlara aittir ve bakanların temel görevleri; teşkilatı ve personelini yönetmek, bakanlık bütçesini hazırlamak, harcamaları yapmak ve bakanlıkla ilgili davalarda devleti temsil etmek şeklinde özetlenebilir. Bakanlıkların birbirlerine benzeyen teşkilatlanmalarında görülen temel birimler aşağıdadır:

Bakan Kabinesi (*Le cabinet du ministre*); İdari hiyerarşinin dışında olan bu birim, bakanın şahsi güvenini kazanmış olan ve onun görevden ayrılmasıyla birlikte görevleri sona eren 5-6 kişilik bir kadrodur. Personeli geçici statüde olup, görevleri ve kuruluşu bir tüzükle düzenlenmiştir. Kabine personeli bakan tarafından özgürce seçilmekte ve kabine şefi bakanın önerisi üzerine Kral tarafından atanmaktadır. Bu kabinenin asıl görevleri; bakanın özel sekreterliğini yapmak ve bakanın çalışmalarını kolaylaştırarak, idari dosyaları siyasal görüşleriyle birlikte bakana sunmaktır.

Bakanlık Genel Sekreteri (*Le secretaire general*); İdari hiyerarşinin en üstünde yer alan ve icrai görevleri olmayan bir personeldir. Görevi; bakanlığa bağlı genel müdürlükler arasında koordinasyonu sağlamaktır.

Bu nedenle, bakanlık makamına sunulacak tüm teklif ve işlemler genel sekreterden geçer. Ancak, alt birimlerin yerine işlem ikame edemez. Genel Sekreterle diğer birimler arasındaki uyumsuzluklarda son söz bakana aittir. Bakan kabinesi ile genel sekreterlerin altında ise genel müdürlükler, müdürlükler ve bürolar yer almaktadır.

Bakanlık Sendika İstişari Komitesi: Memurların gizli oyuyla seçilip; idari ve mali statü, organizasyon, mesleki eğitim vb. konularda görev yapan bir organdır.

Belçika'da ayrıca, danışma organı niteliğinde olan, ancak bazı konularda karar alma yetkisi de bulunan meslek organları ile kendilerine özgü görevleri, gelir kaynakları, otonomileri ve tüzel kişilikleri bulunan, genelde de yüksek dereceli kamu ajanlarıncı yönetilen iktisadi devlet kuruluşları (*Institutions Parastatales*) mevcuttur. Bu kuruluşlar, bakanların gözetim ve denetimi altında bulunmakla birlikte, doğrudan bir bağlılıkları yoktur ve hizmet açısından yerel yönetim ilkesine göre çalışırlar. Bu birimlerin kurulmasında ve görev alanlarının saptanmasında yasa koyucuyu etkileyen siyasal faktörler önem taşır. (Dericci, 1972, s.138)

4.İçişleri Bakanlığı:

Ülkedeki siyasal yapıyı ve mevcut düzeni korumakla görevli olup, iç güvenlik ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve Adalet Bakanlığıyla işbirliği yaparak; milli polis politikalarını saptayan, bölge güvenlik planlarının esaslarını belirleyen ve iç güvenlik güçlerinin koordinasyonunu sağlayan milli güvenlik planını hazırlamak bu bakanlığın sorumluluk alanındadır. Bakanlığın, olağanüstü hallerde ordudan da yardım isteme yetkisi vardır. İçişleri Bakanlığı ayrıca; il ve belediyeler üzerinde genel vesayet yetkisini kullanmak, seçim yasalarının uygulanmasını gözetmek, nüfus sayımları yapmak, idari birimlerde dil yasalarının uygulanmasını sağlamak ve göçmen politikalarını uygulanmakla da görevlidir.

Bakanlık merkez örgütü; Bakan kabinesi, Genel Sekreter, Genel Hizmetler, İl ve Belediye İşleri, İl-Belediyelerin Finansmanı, Belediyelerarası Kuruluş ve Rejiler, Stajlar ve Memuriyete Alınma, Seçim İşleri ve Sivil Savunma birimlerinden oluşur.

II. ÖZERK VE BÖLGESEL YAPILAR

1.Toplumlar “Dil Toplulukları”:

Anayasada kamusal ilişkilerde ve eğitimde kendi dillerini kullanabilen toplum ve bölgelerin yetki, sorumluluk ve hizmet alanları, özerklikleri dikkate alınarak federal devletin paralelinde düzenlenmiştir. Federal devlet kendisiyle eşdeğer statüde kabul edilen toplum ve bölgelere her hangi bir şekilde yetki devrinde bulunamaz.

Önceden de belirtildiği gibi toplumlar ve bölgeler, sadece özellikle kendilerine verilmiş yetkileri kullanabilirler. Her ne kadar federal yapılanmayı tamamlayan 1993 reformu; federal devletten arta kalan yetkilerin toplum ve bölgelere devredilmesini öngörmüşse de Anayasanın 35. maddesi uyarınca sadece federal devlete ait olan yetkiler Anayasada tahdidi bir liste olarak sayılmadığından, halen artakalan yetkiler federal devlet tarafından kullanılmaktadır.

Öte yandan genel yönetsel yapıda bir alt yönetim kademesi oluşturmayan toplum yönetimleriyle başkanları da federal devlete ait yetkileri kullanamazlar. Ancak bu ilke federal devletin özellikle bölge düzeyinde yer alan federal taşra kurumlarına yetki devri yapmasına da bir engel teşkil etmez.

Bu genel ilkeler ışığında toplumların görev alanlarında daha öncede belirtildiği gibi özellikle “kişilikle bağlantılı hizmetler” yer alır. Bunun nedeni; toplumların “dil esası” üzerine tesis edilmesi ve konuşulan dilinde kişiliğe bağlı bir faktör olmasıdır. Bu doğrultuda daha çok insanın kişiliğini ilgilendiren; kültür, eğitim, önleyici sağlık ve tedavi, gençlerin korunması, sosyal yardım, göçmen kabulü ve dillerin kullanımı hizmetleriyle bu alanlarla ilgili uluslararası ilişkiler ve bilimsel araştırmalar toplumların yetki ve görev alanındadır.

Toplumların görev ve yetkileri açısından Flaman ve Fransız Toplumları arasında bir tercih farklılığı mevcuttur. Şöyle ki: Flamanlar; Flaman Bölgesi ile Topluluğunu birleştirerek ve Flaman Toplumu Komisyonuna gerçek anlamda yetki vermeyerek toplum seçeneğini ön plana çıkarırlarken, aralarındaki etnik ilişkiler güçlü olmayan Fransızca konuşanlar Wallon ve Brüksel Bölgelerini ön plana çıkararak; bölge seçeneğini tercih etmişler ve böylece Wallon Bölgeciliği bilinci güçlenmeye başlamıştır. Sonuçta,

Belçika'nın kuzeyi ile güneyi arasında federalizmin yönetsel uygulamaları açısından önemli bir fark ortaya çıkmıştır. (de Bruycker, 1995, s.173)

Toplumların karar alma organları; 124 üyeli Flaman Toplum Meclisi, 94 üyeli Fransızca Konuşan Toplum Meclisi ve 25 üyeli Almanca Konuşan Toplum Meclisidir. Toplum meclis üyeleri bölge meclislerince belirlenir. Ancak, Alman Toplum Meclisi üyeleri bir istisna olarak doğrudan Almanca konuşan 9 beldenin haklı tarafından seçilir.

Toplumların yönetimi Toplum Hükümetleri ile Toplum Başbakanlarına aittir. Bu hükümetler: Flaman Toplumunda; bir başkan ve 10 üyeden, Fransız Toplumunda bir başkan ve üç üyeden, Alman Toplumunda da bir başkan ve iki üyeden oluşur. Seçilmiş üye olmaları gerekmeyen toplum bakanları, ilgili toplum meclislerince atanır.

2.Bölgeler:

Yine bir anayasal kurum olan bölgelerin yetki, görev ve sorumlulukları: Ekonomi, enerji, kent ve bölge planlama, istihdam, çevre, kamu konutları, kırsal alan rekreasyonu, demiryolları hariç toplu ulaşım, tarım, su politikası ve içme suyu, yerel yönetimlerinin finansmanı ve denetimi alanlarıyla ilgilidir. Sayılan hizmet alanlarında uluslararası ilişkiler kurmak ve bilimsel araştırmalar yapmak da bölgelerin yetkileridir. Söz konusu yetki, görev ve sorumluluklar tüm bölgeler için geçerlidir. Görüldüğü gibi bölgelerin yetki ve görev alanı özellikle toplumların yaşadığı toprak parçası, yani dil topluluğunun yaşam alanı ile ilgili bulunmaktadır. Bölge yönetimleri de genel yönetsel yapıda alt yönetim kademesi değillerdir ve bunların da devlet yetkilerini kullanma olanağı yoktur.

Bölgesel karar organları ise 75'er üyeli Wallon Bölge Meclisi ile Brüksel-Başkent Bölge Meclisidir.

Bölgelerde de Bölge Hükümetleri ve Bölge Başbakanları mevcut olup, bu hükümetler: Flaman Bölgesinde bir başkan ve 10 üyeden, Alman Bölgesinde bir başkan ve iki üyeden, Wallon Bölgesinde bir başkan ve altı üyeden, Brüksel-Başkent Bölgesinde bir başkan ve sekiz üyeden "üç üye hükümetçe teklif edilir" oluşur.

İlgili bölge meclislerince göreve getirilen bölge bakanlarının da seçilmiş üye olmaları gerekmez. Bölge Hükümetleri yapıları itibarıyla benzerlikler gösterir. Örneğin, Wallon Bölge Hükümetinde halen Başbakanla birlikte üç Başbakan Yardımcısı, Bayındırlık-Çevre ve Şehircilik Bakanı, Tarım ve Kırsal Alan Bakanı, İçişleri ve Kamu Personeli Bakanı, Sosyal İşler ve Sağlık Bakanı ve İstihdam ve Eğitim Bakanı yer almaktadır. Üç Başbakan Yardımcısı aynı zamanda Bütçe-Lojman-Donatım-Kamu Çalışmaları Bakanı, Ulaşım-Enerji Bakanı ve Ekonomi-Araştırma-Yeni Teknolojiler Bakanı olarak da görev yapmaktadırlar.

3.Başkent Brüksel Bölgesinin Özel Statüsü: (*)

Başkent Brüksel Bölgesi özel yönetimin kuruluşu bir anayasa değişikliği sonucunda gerçekleştirildiğinden, bu birim de anayasal kurumlar arasında değerlendirilmiştir.

Flamanların tarihi şehirlerinden birisi olan ve halen bir Fransızlaşma süreci yaşayan Brüksel 18 belediye bir anaktır. Bu şehir ayrıca; başkent, ülkenin en büyük yerleşim merkezi ve kendi bölgesiyle birlikte "Başkent Brüksel Bölgesi" federal devleti oluşturan ana unsurlardan birisi olma özelliklerini taşır. Bu nedenlerle Brüksel'in kurumsal ve yönetsel yapısı son derece karışıktır.

26.07.1971 tarihli Yasayla Belçika'nın özellikli bölgelerinde özel idari yapılar oluşturulması ve bu kapsamda beş büyük ilde büyükşehir yönetimleri (*conurbations*) ve belediye federasyonları kurulması öngörülmüşse de beş büyükşehirden sadece ayrı bir hukuki kimliğe sahip olan Brüksel Büyükşehir Yönetimi hayata geçirilebilmiştir. Federasyon kurulurken Anayasanın 166. maddesi Brüksel-Başkent Büyükşehir Bölgesine ve Yönetimine cevaz verecek şekilde düzenlenmiştir. Ardından çıkarılan 12.01.1989 tarihli özel Yasayla da bölge organlarına yetkiler tanınarak; Brüksel'e özgü karar organları olan: Fransız Toplum Komisyon Meclisi "C.O.C.O.F.", Flaman Toplum Komisyon Meclisi "C.O.C.O.N." ve Birleşik Toplum Komisyon Meclisi "C.O.C.O.K." oluşturulmuştur.

(*) Bu bölüm, 1995 yılında de Bruycker'in Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansına sunduğu tebliğden özetlenerek alınmıştır.

Böylece, Başkent Brüksel Bölgesi, Wallon ve Flaman Bölgelerinin federal uygulamaların başlangıcından itibaren sahip oldukları statüye ulaştırılmış ve bu bölgeye de yasama yetkisi verilmiştir.

Brüksel’de bölgesel kurumlar Belçika federalizminin özelliklerine göre yapılandırılmış “bölge hükümetinde eşitlik, bölge meclisinde dil grupları, özel oy verme yöntemleri, vb.”, bu şehre özgü yapılar “Üç Toplum Komisyonu: komün, Fransız, Flaman” oluşturulmuş ve her şey kent nüfusunun % 10’unu oluşturan Flamanlara güvence sağlamak için düşünülmüştür. Bu nedenle iki topluluğun da kendi alanları dışında müdahale yetkileri vardır. Yani, Fransız ve Flaman Topluları, Krallığın tek iki dilli birimi olan Başkent Brüksel Bölgesinde tek dilli Flaman ve Fransız bölgelerinden daha farklı yetkiler kullanırlar. Böylece, Brüksel’de kamu hukukunun ülkesellik ilkesi “*territorialite*” kişisellik ilkesinin ardında yer alır.

Başkent Brüksel Bölgesi Hükümeti bir başkanla ikisi Fransızca ve ikisi Flamanca konuşan dört bakandan oluşur. Ayrıca, en az biri Flamanca konuşan üç Devlet Sekreteri “Müsteşarı” vardır. Brüksel-Başkent Bölge Yönetimi, yukarıda belirtilen organlar arası yetki ve sorumluluk dağılımı dışında Anayasanın 163. maddesine göre; bu bölgede illere verilen bütün yetkileri “Fransızca ve Flamanca konuşan toplumların ve Birleşik Toplum Komisyonunun yetkileri hariç” kullanır.

Brüksel’de federal devlet de iki toplumu ilgilendiren bazı konulara müdahale eder ve iptal-ikameyle sınırlı bir vesayet yetkisi kullanır. Bu yetki; sadece şehrin uluslararası rolünün ve başkent işlevinin korunmasını, bölge planlamasını, bayındırlık ve ulaşım hizmetlerini kapsamaktadır. Diğer taraftan Brüksel, Paris’e benzer şekilde hem anakentin ve hem de ilin işlevlerini üstlenmekte ve meclisi hem il genel meclisi ve hem de belediye meclisi görevi yapmaktadır. Daimi encümenin karar verme yetkileri ise Brüksel-Başkent Yönetiminin teklifi ve aynı bölge meclisinin atamasıyla oluşan dokuz üyeli özel bir komitece kullanılmaktadır.

Brüksel’in büyükşehir statüsüne (*extra provincialisation*) rağmen valinin yönetim konumu, görev ve yetkileri ve örgütü korunmuştur. Ancak valinin görevleri kamu düzeninin sağlanması, mevzuatın uygulanması ve merkezi idare işlemleri ile sınırlıdır. Vali yardımcısı ise gerektiğinde valinin yerini alarak dil hukukuna saygıyı sağlamak için kendisine verilen yetkileri kullanmaktadır.

III.TAŞRA YÖNETİM YAPILANMASI

1.Genel Yapı:

Belçika federalizmi; beş düzeyli “devlet, toplum, bölge, il ve belediye” bir yönetsel yapı öngörür. Bu yönetsel yapı üç toplum “Flaman, Fransız ve Alman”, 3 bölge “Flaman, Wallon ve Brüksel Bölgeleri”, 10 il ve 589 belediyeden oluşur. Konuşulan dil esasına göre tanımlanan bu altı federe unsurun hepsi belirli ölçüde birbirleriyle çakışan yerleşim birimleridir. Belçika’da beş düzeyli yönetsel yapıya karşılık, üç temel idari kademe vardır: Üst düzeyde devlet, toplumlar ve bölgeler, orta düzeyde iller ve alt düzeyde belediyeler yer alır. İl ve belediyelerin ilk örgütlenmesi 1836 yılına kadar gitmesine, bölgesel özerklik anlayışının geleneksel hale gelmesine ve 1970’ler sonrasındaki anayasal değişikliklerin yerinden yönetim ilkesine dayanmasına karşılık; Belçika’da merkezi yönetim gücünü halen sürdürür.

Genel Yönetmel Yapıya İlişkin Sayısal Bilgiler (*)

Belçika Mahalli İdareleri	1950'deki Toplam Sayıları	Bugünkü Toplam Sayıları	Yüzölçümleri (1995; Hektar)			Nüfus (1995)		
			En Büyük	En Küçük	Ortalama	En Yüksek	En Düşük	Ortalama
Toplumlar	0	3	Uygulanamaz			Uygulanamaz		
Bölgeler	0	3	1.684.429 (Walloon Bölgesi)	16.138 (Brüksel-Başkent Bölgesi)	1.017.597	5.866.106 (Flaman Bölgesi)	951.580 (Brüksel-Başkent-Bölgesi)	3.376.858
İller	9	10	443.972 (Luxembourg)	109.056 (Brabant Walloon)	246.318	1.628.710 (Antwerp)	240.281 (Luxembourg)	917.899
Belediyeler	2669	589	21.373 (Tournai)	113 (Saint-Josse-ten Noode)	5.120	459.072 (Antwerp)	92 (Herstappe)	± 17.000

2. Taşra Yapılanmasının Genel Değerlendirmesi:

Belçika'da Napoleon Modeline tam uygun bir taşra yönetim yapılanması yoktur ve "telifçi" bir çözüm benimsenmiştir. Yani; il ve belediyeler yerel yönetim birimi ve merkezi idarenin taşra örgütü olarak ikili işleve sahiptir. Bu işlev uyarınca hem yerel hizmetleri ve hem de bazı merkezi yönetim hizmetlerini gerçekleştirirler. Taşrada doğrudan merkezi idarenin gerçekleştirdiği hizmetler de mevcut olduğu gibi, Belçika'nın federatif sistemi gereği federal devletle aynı düzeyde olan ve bu nedenle de taşra yapılanması içinde irdelenmesi tartışma götürülen toplum ve bölgeler ile Brüksel Özel Yönetimine de bazı yerel işlevler verildiği izlenir.

(*) Çizelge İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanan "Dünyada Mahalli İdareler" isimli eserin Belçika bölümünden alınmıştır.

Anayasa uyarınca, komün ve illerin örgütlenmesi yasa konusudur. Bu kural, il ve komün özerkliğini güçlendiren; belediye ve il meclis üyelerinin doğrudan seçimi, yerel konulara ilişkin görev ve yetkilerin genelde il ve belediyelere bırakılması, bu birimlere vergi koyma yetkisi tanınması ve yerel yönetim çalışmalarından halkın bilgilendirilmesi ilkelerine göre işletilir.

Ancak, 1980'lerde yapılan reformlar, federal devletin bazı görev ve yetkilerini yatay düzeyde yeniden bölerek bölge ve toplumlar lehine merkezîyetçiliği arttırmış ve yerel yönetimlerin bazı haklarını yitirmelerine yol açmıştır. Böylelikle yerel yönetimler federal hükümet-bölgeler kısıncasına girmiş, statüleri bölge ve federal hükümet yetkileriyle çakışmaya başlamıştır. Belediyelerin federal devletle bölgeler arasında bölüşülmesi, yetkileri daha az erozyona uğrasa da illeri de ilgilendirmektedir. Çünkü, komün; organik hukuk, finansman ve vesayet gibi bölgesel nitelikli konulardan farklı olarak federal devletin yetki

alanındadır. İllerin reformdan daha az etkilenmesi ise belediyelere göre daha az yer tutmalarına ve siyasal açıdan daha az önemli olmalarına bağlıdır. (de Brucker, 1995, s.181)

3.Yönetim Birimlerin Yapı ve Sınırlarına İlişkin Düzenlemeler: (*)

3.1.Toplumlar:

Toplumların belli coğrafi sınırları yoktur. Toplumlar oluşturulurken “bir dil topluluğuna üye olmak” kriteri esas alınmıştır. Yine de konuşulan dil toplumun coğrafi sınırlarını belirlemektedir.

3.2.Bölgeler:

Bölge sınırları 1988 yılında Resmi İşlerde Kullanılacak Lisanlar Yasasıyla saptanmış olup, bu sınırlar anayasanın 4. maddesine uygun olmak kaydıyla, özel yasa ile belirlenecek usul ve kriterlere göre değiştirilebilir. Anayasası'nın 39. maddesine göre bölgesel sınırları belirleme yetkisi nitelikli çoğunlukla karar verecek olan parlamentonundur. Bu doğrultudaki hükümler 1980 tarihli Özel Teşkilat Reform Yasasının 2. maddesinde ve 12.01.1989 tarihli Brüksel Teşkilatı Hakkındaki Yasada mevcuttur.

3.3.İller:

Anayasanın 7. maddesine göre, il ve belediye sınırları ancak yasayla ve yasada belirlendiği şekilde değiştirilebilir veya düzeltilebilir. İl sayısının azaltılması anayasa değişikliği gerektirirken, yasayla yeni il kurulması mümkündür. Nitekim, bu imkan 1995 yılında Brabant İli bölünürken kullanılmıştır. Ama Fourans Belediyelerinin Liège'e dönüşü olayında olduğu gibi bir ilin sınırlarının değişmesi veya düzeltilmesi, konuşulan dil bölgelerinin de değişmesini gerektiriyorsa, böyle değişiklikler özel bir yasayla yapılabilmektedir.

Bir yerleşim birimine büyükşehir statüsü verilmesi ise Anayasanın 5. maddesi uyarınca özel bir yasa çıkarılmasına bağlıdır.

(*) Bu bölüm, İçişleri Bakanlığı yayını olan “Dünyada Mahalli İdareler” isimli kitabın Belçika bölümünden özetlenerek alınmıştır.

3.4.Belediyeler:

Belediye sınırları Belediye Yasasında belirlenen ve 1961-1975 yılları arasında belediyeler birleştirilirken de uygulanan prosedüre göre değiştirilebilir. Belediyelerin birleştirilmesi konusunda 14.02.1961 tarihli ayrı bir yasa da mevcut olup bu yasaya “Tek Kanun” denilmektedir. Söz konusu yasa esnek ve hızlı bir yöntem getirerek; Krala Merkezi Ekonomi Konseyi'nin görüşü üzerine hükümetçe çıkarılacak bir kararname ile belediye sınırlarını değiştirme yetkisi vermiştir.

1971'de çıkarılan yeni bir yasa ise hem Tek Kanunla getirilen yöntemi daha da basitleştirmiş, hem de coğrafi, ekonomik, sosyal ve kültürel kriterler koymuştur. Yeni yasanın amacı; kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir biçimde yerine getirebilecek yerel birimlerinin oluşturulması ve özellikle liman ve havaalanı bulunan yerlerde ekonomik gerekçelere dayanan daha büyük birimlerin kurulmasıdır. Bu yasa, büyükşehirleri kapsam dışında bırakırken, birleşmelerin rızaya dayanması usulünü de kaldırmıştır. Ancak, farklı toplumlara ait belediyeler rızaları olmadan birleştirilemeyecektir.

4.Taşra Yönetim Birimleri:

4.1.Merkezi Yönetim Birimi Olarak İl (Departement) ve Vali:

4.1.1.Merkezi Yönetim Birimi Olarak İl:

Belçika'da halen 10 il mevcuttur. İllerin yönetimi 1836 tarihli İller Yasasına (*Loi Provinciale*) dayanır. Bu yasada; il genel meclisi, il daimi encümeni, vali ve ilçe komiserinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin hükümler bulunmaktadır.

4.1.2.Vali:

Anayasanın 103., İller Yasasının 1. ve 4. maddeleri uyarınca her ilde ve her il genel meclisinde hükümet temsilcisi olarak bir valinin bulunması gerekir. Vali; ilin yöneticisi, il yönetim örgütünün başı, Kralla ayrı ayrı her bakanın temsilcisi, devletle ilin bağlantısını sağlayan hükümetin siyasal ajanı, devlet otoritesinin emanetçisi “*depositaire*” ve taşrada icra kudretinin aracısıdır. “*relais*”. (Onaran, 1969, s.95)

Kralın ve merkezi yönetimin temsilcisi olarak görevleri; Kralın emirleriyle merkezi idare mevzuat ve işlemlerinin ve toplumlarla bölgelerin yönetmeliklerinin uygulanması, taşraya hükümet icraatının aktarılması, kamu düzeninin sağlanması ve güvenlik güçlerinin yetersiz kaldığı hallerde ordudan yardım istenmesi, il dahilindeki merkezi yönetim birimlerinin kontrol ve koordinasyonu, il ve komünler üzerinde idari vesayet kullanılması, yönetim emirlerinin yayınlanması ve ilin ihtiyaçlarının teminidir. Buna karşılık ekonomik planlama ve kalkınma konusunda valinin herhangi bir yetki veya görevi bulunmamaktadır.

İl yönetiminde valiye Kral tarafından atanan ve valiyle doğrudan işbirliği içinde çalışan il sekreteri ile merkezi yönetimin ajanı olan ve il idaresinin başlıca işlevlerinden sorumlu bulunan memurlar “*greffier provincial*” yardımcı olmaktadır.

Vali; hem devlet ve hem il organı olarak ikili işleve sahiptir. İkili işlevine uygun olarak idarenin ajanları (*les agents de l'administration*) denilen genel memur statüsünün dışındadır. Devlet Memurları Yasasının 1. maddesine göre de memur sayılmamakta, hakimler ve subaylar gibi özel bir statü taşımaktadır. (Chapman, 1970, s.63) İller Yasasının 4. maddesi uyarınca, Kral tarafından herhangi bir özel kritere bağlı olmadan il meclisi üyeleri dışından ve genelde eski devlet adamları, hukukçular, yüksek yöneticiler, tanınmış sanayiciler ve akademisyenler arasından atanan vali, kralın önünde yemin ederek göreve başlar. Statüsü gereği herhangi bir disiplin mevzuatına tabi olmadığı gibi, hükümetin itimadını kaybetmesi veya yaş haddi “67 yaş” hallerinde Kral tarafından görevinden alınabilmektedir.

4.1.3.Arrondissement:

Belçika’da ayrıca Arrondissement “ilçe denebilir” adı verilen idari birimler mevcuttur. Bu birimler merkezden atanan asayişten sorumlu komiserlerce (*Le Commissaire d'Arrondissement*) yönetilirler. Bu birimlerdeki tüm görevler valinin ve il daimi encümeninin yönetimi altında yerine getirildiğinden, arrondissementlerin klasik ilçe ve başlarındaki işlevleri itibariyle daha çok vali yardımcılarını andıran yöneticilerin de klasik kaymakam tanımı içinde kabulleri zordur.

IV. YEREL YÖNETİMLER (*), (**)

1.Genel Yapı:

Belçika’da yerel yönetim birimleri olarak illerden ve belediyelerden oluşan ikili bir yapı görülür. Halen 10 il ve 589 belediye mevcuttur.

1990 İtibariyle Yerel Yönetimlere İlişkin Sayısal Bilgiler (*)

NÜFUS GRUPLARI	SAYI (1994)	YÜZDE
1.000'den az	1	0,17
1.000 - 5.000	97	16,46
5.000 - 10.000	167	28,35
10.000 - 50.000	297	50,42
50.000 -100.000	19	3,22
100.000 - 500.000	8	1,35
500.000'den fazla	-	-

2.Yerel Yönetim Birimleri:

2.1.Yerel Yönetim Birimi Olarak İl:

Belçika illeri tarihsel süreçte önemli yerel hizmetleri gerçekleştirdiklerinden, onları sadece merkezi yönetimin taşra birimi olarak değerlendirmemek gerekir.

(*) (**) Bu bölüm ve çizelge, İçişleri Bakanlığı yayını olan “Dünyada Mahalli İdareler” isimli kitabın Belçika bölümünden alınmıştır.

Ama II.Dünya Savaşı sonrasında politikacılarının tüm zamanını topluluklar sorununun çözümü aldığından, il ve komünlerin yararına gerçek bir yerinden yönetim reformunun yapılamamış ve özellikle iller çağdaş hale getirilememiştir.

Ayrıca bölgelerin kurulması, ülkenin küçüklüğü nedeniyle il düzeyinde örgütlenmenin gereksiz olduğu kanısını yaratmaktadır. Belçika’da eski rejimin kalıntısı olarak görünen ve benimsenmeyen ilin geçmişte de yetki ve görevleri sınırlandırılmış ve il menfaati sürekli komün yararının ardından gelmiştir. İl yararı sadece; komünlerin ele alamayacağı nitelikte genel ve devletin ele alamayacağı kadar özel bir alan için geçerli sayılmaktadır. (de Bruycker, 1995, s.182)

İle verilen temel görevler; il ve köy yolları yapım ve bakımı, ulaştırmanın düzenlenmesi, suyunun ıslahı, iç güvenlik, sağlık, hayvan sağlığı, mesleki eğitim ve sosyal yardımlaşma alanlarını kapsar. Ayrıca, iller istinaf mahkemeleri ve bidayet mahkemeleri hakimlerinin seçiminde aday listeleri düzenleme, idari yapılanma ve sınır değişiklikleri konusunda görüş bildirme gibi görevlere de sahiptirler.

İlin karar organı üye sayısı nüfusa göre değişen il genel meclisi olup, meclis; il tüzel kişiliğine ait tüm hukuki yetkileri kullanır ve il çıkarlarıyla ilgili tüm konularda karar verir. İl personelinin ataması, bütçenin hazırlanması, hesapların düzenlenmesi, kanunların uygulanmasına ve yerel polisin çalışmalarına ilişkin emirler ve kamu düzeniyle ilgili yönetmelik ve genelgeler yayınlanması, mahkemelerde ili temsil, bölgesel sınır işlemleri, ildeki kamu mallarının idaresi, belediyeler arasında koordinasyonun sağlanması ve kara yolları bakım ve onarımı meclisin yetkileri arasındadır.

İlin yürütme organı ise üyeleri il meclisi tarafından ve il meclisinin üyeleri arasından, her arrondissementin temsili sağlanacak şekilde seçilen altı kişiden oluşan Daimi Encümenidir. Valinin başkanlığını yaptığı bu organ genel meclisin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda onun görevlerini yaparak günlük işleri yürütür ve ayrıca meclis kararlarının uygulanmasıyla seçim organizasyonundan sorumludur. Belli konularda “CPAS yardımının gözetimi, vergilendirme gibi” idari kararlar alma yetkisi de vardır.

İl idaresinin üç organından birisi sıfatıyla il daimi encümenine başkanlık eden valinin il organı olarak; ili temsil etmek ve il çıkarlarını gözetmek, il genel meclis toplantılarına katılmak, mecliste görüşülecek işleri belirlemek ve bunlara ilişkin hazırlıkları yapmak, il yönetim birimlerini ve personelini sevk ve idare etmek ve denetlemek, yerel hizmetlerle ilgilenmek, arrondissement komiserleri ile ilişki kurmak, il genel meclisiyle encümenin kararlarını uygulamak, ilin kamu düzenini ve asayişini korumak gibi görevleri vardır. 1987 yılında çıkarılan bir yasayla, valilerin ve il encümenlerinin yetkileri yeniden düzenlenmiş ve il genel meclisinin valiye göre güçlendirilmesi sağlanmıştır.

2.2.Belediyeler (Komünler):

Belediyenin karar organı, üye sayısı belediyelerin nüfusuna göre değişen belediye meclisidir. Belediyenin tüm meseleleriyle ilgilenir ve diğer idari birimlerce gündemine getirilen, yasa ve kuralların uygulanmasını sağlayan her konuyu görüşür.

Belediyenin yürütme organında belediye başkanı ve meclis üyelerinin kendi aralarından seçtikleri daimi encümen üyeleri “ihtiyar heyetleri: *Aldermen*” yer alır. Encümen; belediyenin günlük iş ve işlemleriyle ilgili kararlar alır ve meclis ya da diğer üst idari birimler tarafından alınmış kararları uygular.

Ancak, başkanla sayıları iki-altı arasında değişen ve her biri bir hizmet alanını yöneten yardımcıları (*echevins*) belediyenin gerçek icra organıdır.

Belediyelerdeki diğer önemli personel ise her belediyede mevcut belediye sekreterleri ile büyük belediyelerde bulunan belediye sekreter yardımcılarıdır.

Belediye başkanı (*bourgmestre*) belediyenin üst yöneticisi, meclis ve encümen başkanı ve belediye kurumlarının amiridir. Bu sıfatla belediyeyi temsil eder ve çıkarlarını gözetir. Merkezi hükümetin temsilcisi de olan başkanın devlet adına ve kamu personeli sıfatıyla yüklendiği görevler ise: Federal devletin, bölgelerin, toplumların, toplum komisyonlarının, il meclisinin ve il meclisi daimi encümeninin yasa, karar, emir, tüzük ve yönetmeliklerini uygulamak, kamu düzenini sağlamak, halk sağlığını korumak ve acil hallerde emirler yayınlamaktır. Yerel polis de belediye başkanına bağlıdır.

Belçika'da belediye başkanları Kral tarafından atanır. Aynı makamca azli de mümkündür. İlke olarak başkan, meclis üyeleri arasından tayin edilirse de valinin onayıyla meclis dışından da atanabilir. Küçük komünlerde bu görev genelde oy hakkı olmayan Arrondissement Komiserlerine devredilir.

IV. MERKEZİ, ÖZERK, BÖLGESEL VE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ ARASINDAKİ YETKİ DAĞILIMI

Toplumlar ve bölgeler atamaya veya yetki devrine konu olmadıkları için, böyle bir ilişkiye girmezler. Bu siyasi birimler; federal devlet karşısında eşit muhataplar olarak “vis-à-vis” bağımsız olup, koydukları kurallar yasa gücündedir ve devlet bu kuralları denetleyemez.

Federal devletle toplum ve bölgeler; denetim ve gözetim işlevlerini de kapsamak üzere yerel yönetimlere görev ve yetki aktarabilirler. Yerel yönetimlerde yetki dağılımını düzenleyen genel ilke ise Anayasanın 41. maddesinde şöyle belirlenmiştir: “Tamamıyla belediyeye veya ile ait menfaatler Anayasanın ruhundaki ilkelere uygun olarak belediye veya il meclisi tarafından düzenlenir.” Ayrıca Anayasanın 162. maddesi yetkilerin il ve belediyelere aktarılmasını teşvik etmektedir.

Taşrada kamu hizmetlerine ilişkin yetki, görev ve sorumlulukların yönetim birimleri arasındaki dağılımını gösteren ayrıntılı şemalar aşağıdadır. Şemalara bakıldığında görüleceği gibi; genel güvenlik, sivil savunma, adalet, istatistik, okul öncesi eğitim, ilk ve orta öğretim, mesleki ve teknik eğitim, yüksek öğretim, yetişkin eğitimi, tedavi, koruyucu sağlık, kreş, bakım ve huzur evleri, aile refahı, sosyal güvenlik, konut, şehirs-el-bölgesel ve büyük ölçekli planlama, su ve kanalizasyon, çevre koruma, tüketicinin korunması, gösteri sanatları, müze ve kütüphane, park ve açık alanlar, atık toplama ve arıtma, mezbaaha, spor, dini mekan, yol, ulaşım, liman, hava ulaşım, gaz, elektrik, ticaret ve sanayi, ekonomik teşvik ve turizm hizmetleri merkezi yönetimin tam veya yerel yönetimlerle ortaklaşa sorumluluğu altındadır. Kamusal hizmetlerden sadece; itfaiye, nüfus, seçmen kayıt, mezarlık ve krematoryum konularında merkezi yönetimin her hangi bir görev ve yetkisinin olmadığı izlenmektedir.

Yeni Belediyeler Yasası jandarmanın federal devletin kontrolünde, yerel polisin ise belediye başkanının emrinde olmasını öngörmüşse de son dönemde jandarma kaldırılmış ve federal polis kurulmuştur. İtfaiye hizmetleri, birliklerle “*conurbation*” belediye federasyonlarına devredilmiştir. Brüksel ise bu yetki Brüksel-Başkent Bölge Yönetimi tarafından kullanılır. Vali, itfaiyenin genel organizasyonu için belediyeler arası ya da bir bölgesel işbirliği konusunda karar verir ve grup merkezini belirler. İtfaiye örgütü Krallıkça belirlenen bir modele göre kurulur ve vali tarafından onaylanır. Sivil savunma hizmetlerinde yetki doğrudan İçişleri Bakanlığına aittir. Hizmet bölge, il, belediye düzeylerinde yerine getirilir. Yargı alanı ise prensip olarak federal devlete aittir..

1988'de yapılan anayasa değişikliğinden beri eğitim hizmetleri yetkili yönetimce yerine getirilmekte olup: zorunlu eğitimin başlangıç ve bitiş yaşının belirlenmesi, akademik unvanların verilebilmesi için gerekli asgari şartların tespiti ve emeklilik programları federal devlete aittir. Sağlık politikası, toplum yönetimlerinin sorumluluğundadır. Belediyeler ve iller özellikle okul sağlığı ve aile planlaması hizmetlerini organize edebilirler. Ekonomik planlama, Federal Planlama Dairesinin yetkileri arasında yer alırken, alan planlaması bölgeseldir. Yerel yönetimler; bu alanda belli konularda kendilerine verilen “belediyelerin belde gelişim planlarını ve özel arazi kullanım planlarının çizimine katılması gibi” görevleri yerine getirirler.

Yerel yönetimlere, yasayla aktarılan merkezi idare görevleri ise; şahsi hal kayıtlarının tutulması, nüfus, seçim işleri, dini mekanlar, eğitim, idari ve adli polis, iş ve işçi bulma, sürücü ehliyeti verilmesi ve emeklilik işleridir. Bazı adli görevlere aday göstermek, belediye seçimlerini onaylamak, belli kurallara göre sınırların değiştirilmesinde görüş bildirmek ise illerin görevidir.

Yetki, Görev ve Sorumlulukların Yönetim Birimleri Arasında Dağılımı (*)

Görev	Yetkili idare				Yetki şekli				Yetkinin kullanımı			Açıklamalar
	Devlet*	Orta**	Belediye	Tam	Ortak	Mecburi	İhtiyari	Doğrudan	Dolaylı	Kendi adma	Başka bir idare için	
Genel Yönetim												
Güvenlik, Polis	•		•		•	•						(1)
İtfaiye			•			•						(2)
Sivil Savunma	•											(3)
Adalet	•								•	•		(4)
Nüfus İşlemleri			•					•			•	(5)
İstatistik Dairesi	•											(5)
Seçmen Kayıt İşlemleri			•					•			•	(6)
Eğitim												(6)
Okul Öncesi Eğitim	•	•	•		•			•		•		
İlköğretim	•	•	•		•	•		•		•		
Orta Öğretim	•	•	•		•	•		•		•		
Mesleki Ve Teknik Eğitim	•	•	•		•			•		•		
Yeksek Öğrenim	•	•	•		•			•		•		
Yetişkin Eğitimi	•	•	•		•			•		•		
Diğer												
Kamu Sağlığı												(7)
Hastaneler	•		•(9)									(8)
Koruyucu Sağlık Hizmetleri	•	•(10)	•(10)									
Sosyal Refah												
Kreşler ve Bakımevleri	•(11)	•(12)	•(12)		•							
Aile Refahı Hizmetleri	•(13)	•	•(14)		•							
Huzurevleri	•(15)	•	•(16)		•							
Sosyal Güvenlik	•			•				•		•		
Diğer												(17)
Konut ve Şehir Planlaması												(18)
Konut	•		•(19)									
Şehir Planlama	•		•(19)									
Bölgesel/Büyük Ölçekli Planlama	•		•(19)									
Çevre, Kamu Sağlığı												
Su ve Kanalizasyon	•(20)		•		•							
Atık Toplama ve Arıtma	•(21)		•(22)		•							
Mezarlıklar ve Krematoryumlar			•			•					•	
Mezbahalar	•	•	•		•		•	•		•		(23)
Çevre Koruma	•											(24)
Tüketicinin Korunması	•			•				•		•		
Kültür, Eğlence ve Spor												
Tiyatro ve Konserler	•(25)											
Müze ve Kütüphaneler	•(26)	•	•									
Parklar Ve Açık Alanlar	•(27)	•	•		•			•		•		
Spor ve Eğlence	•(28)	•	•		•							
Dini Mekanlar	•		•(29)									
Diğer Kültürel Tesisler												(30)
Trafik, Ulaşım												(31)
Yollar	•(32)	•	•		•			•		•		
Ulaşım	•(33)											
Şehir İçi Ulaşım	•(34)		•									
Şehir İçi Demiryolu Ulaşımı	•(35)		•									
Limanlar	•(36)											
Havaalanları	•(37)											
Diğer Trafik ve Ulaşım												(38)
Ekonomik Hizmetler												(39)
Gaz	•		•									
Merkezi Isıtma	•											

Su Tedariki	•	•						
Tarım, Orman ve Bahççılık	•							
Elektrik	•	•						
Ekonomik Teşvik	•	•						
Ticaret ve Sanayi	•	•						
Turizm	•	•						
Diğer Ekonomik Hizmetler								(40)
Diğer Görevler	•(41)							

(*) Çizelge, İçişleri Bakanlığı yayını olan “Dünyada Mahalli İdareler” isimli kitabın Belçika bölümünden alınmıştır.

Beşinci Bölüm

Kamu Personeli

I. BÜROKRASİNİN ANALİZİ

Belçika bürokrasisi, yakın komşusu Fransa’da elit bürokratların üstlendikleri siyasal ve toplumsal role benzer işlevlere sahip değildir. Zaten Belçika halkının bürokrasiye genel bakış açısı böyle bir rolün üstlenilmesine de elvermemektedir. Chapman bu bakış açısını: “Zorla cumhuriyetçi kategorisine sokulabilecek olan Belçika halkı; devlet memuruna biraz küçümseyerek bakmakta, zaten az sayıdaki yüksek memurların nüfus ve prestijleri de sendikal baskılarla ezilmektedir” Sözcükleriyle açıklamakta, bu olumsuz statüye karşılık bazı kamu kurumlarında güçlü dini, etnik, siyasal ve kültürel kolonizasyonlara rastlandığını, toplum, parti ve kilise üyeliklerinin bazen kamusal görev ve sorumlulukların önüne geçebildiğini belirtmektedir. (Chapman, 1970, s.276, s.307) Bu yorumlar dikkate alındığında, toplumsal imajı böylesine sorunlu kamu görevlilerinin, başka gruplara olan aidiyetlerini devletle ilişkilerinin önüne geçirmesi, normaldir.

II. PERSONEL SINIFLANDIRMASI VE HİZMETE GİRİŞ

Belçika’da memurların tümünü kapsayan genel sınıflar vardır. Genel personel sorunlarından ise Başbakanlığa bağlı “*Service d’administration generale*” sorumludur. Ayrıca her bakanlıkta daire amirlerinden oluşan bir yönetim konseyi “*conseil direction*” bulunur. Hizmete alma kurumu olarak Hizmete Alma Sekreterliği (*Secretariat permanent de recrutement*) mevcut ise de, hizmete alma birimi bakanlıklar veya yerel yönetimlerdir. Memuriyete ilk giriş genel yarışma sınavları ile gerçekleştirilmekte, az sayıda da sınavsız girilebilen görev bulunmaktadır.

III. EĞİTİM

Hizmet içi eğitimde özel kurumlardan yararlanılmakta olup, hizmet başı ve hizmetiçi eğitim faaliyetleri üzerinde önemle durulur. Ancak, genel yöneticilerin yetiştirilmesi konusunda bir ilgi veya eğilim yoktur. (Chapman, 1970, s.106)

IV. KAMU PERSONELİNİN STATÜSÜ

Kraliyet kararnamesiyle kabul edilmiş genel bir memur statüsü vardır. Tüm bakanlıklar personeli, 1937’de kabul edilen bu tek statüye tabidir. Bu statüye göre belirli bir sıfatla kendisine bir kamu hizmeti tevdi edilen kişilere devlet ajanı denilmektedir. Hakimler, askerler, il, belediye ve iktisadi devlet kuruluşu çalışanları, üniversite öğretim üyeleri, bakanlık kabineleri personeli, eğitimciler ve valiler devlet ajanı değillerdir. Devlet ajanları dört kategoriye ayrılmış olup, en üst kademede yönetim personeli (*fonctionnaires*) ve en alt kademede de emekleriyle hizmet verenler bulunmaktadır.

Devlet ajanları geniş bir sendikalaşma hakkından yararlanırlarsa da grev yapma hakları yoktur. Sendikalaşma çok ileri seviyede olup, Belçika Devlet Demir Yolları gibi bazı kuruluşlarda ortak yönetim kurulu “*co-gestion*” sistemlerine dahi rastlanır. 1937’de yasal olarak kamu yönetimine dahil edilen sendikalar, personelle ilgili tüm konularda etkindir.

Memur terfileri bazı hallerde yeterlilik testine bağlanmış ve terfilerin personele duyurulması zorunluluğu getirilmiştir. Buna karşılık, Belçika’da ciddi bir tezkiye sistemi mevcut değildir.

Yerel yönetim personeli devlet memurlarına benzer statüdeki kariyer personeliyle sözleşmeli personelde oluşur. Toplumlar ve yerel yönetim meclisleri bazı istisnalar dışında personelin tabi olacağı idari ve mali

kuralları belirleyebilmekteyse de federal devlet, polisler ile kariyer gerektiren mevkilerde çalışan personelin “ilçe müdürü, müdür yardımcısı ve belediye vergi kontrolörü gibi” çalışma şartlarını kendisi saptamaktadır.

2.Dünya Savaşı sonrasında kamu yönetiminde personel fazlalığı, savurganlık, otorite boşluğu, inisiyatif kullanmama, sorumluluktan kaçma ve koordinasyon noksanlığı gibi pek çok sorun ortaya çıkmış ve bu sorunları çözmek üzere 1946 yılından itibaren çalışmalara başlanmıştır. Süregelen reform hareketleri sonucunda kamu personelinin statüsünde bazı genel düzenlemeler yapılmış, Danıştay ile Personel Seçme ve Yetiştirme Genel Müdürlüğü “DGSF” kurulmuştur. Martens Hükümeti döneminde sürdürülen yönetsel reform faaliyetleri ise kamu yönetiminde inceleme ve araştırma görevlerine önem verilmesi, yönetici kadroların yetiştirilmesi, yönetimde özel sektörün birikimlerinden yararlanılması, bilgi-işlem kullanımının yaygınlaştırılması, program bütçe uygulamasının başlatılması ve yönetim protokolleri hazırlanmasına yöneliktir.

Altıncı Bölüm

Mali Yönetim

I. GENEL MALİ YÖNETİM

Belçika’da Maliye Bakanlığının görevlerinin niteliği nedeniyle özel bir konumu mevcuttur. Bu bakanlık, diğer bakanlıkların yönetimine mali yönden katılır. Bu kapsamda, diğer bakanlıkların bütçe tasarılarını imzalama ve bütün yasa tasarılarıyla tekliflerini bütçeye getireceği yük itibarıyla inceleyip görüş bildirme yetkisi vardır. Ayrıca meclis bütçe komisyonuna bağlı olarak teftiş işlemlerini de düzenlemektedir. Nihayet, bu bakanlığın emrinde kamu adına masraf yapmağa yetkili diğer bakanlıkların muhasipleri de bulunmaktadır.

Martens Hükümeti döneminde milli bütçeyle ilgili reformlar yapılmıştır. Amaç; ekonomiyi canlandırmak, bütçe açığını azaltmak, işsizlik sorununa çare bulmak ve kamusal yönetim reformunu sürdürmektedir. Bu amaçla, devlet muhasebe reformu yapılmış, program bütçe uygulamasına geçilmiş, parlamentonun bütçe denetimi yöntemi değiştirilmiş, mali denetim teknikleri gözden geçirilmiştir. (Derici, 1972, s.132)

II. YEREL YÖNETİMLERDE MALİ YÖNETİM

1.Genel Finansman:

Bölgelerin ve toplumların vergi kaynakları devletçe toplanıp hasılatı tamamen veya kısmen kendilerine geri ödenen bir takım vergilerden oluşmaktadır. Toplum ve bölgeler vergi toplama hizmetlerini kendileri yapmazlarsa, devlet, onların hesabına ve onlarla anlaşma halinde bu hizmeti gerçekleştirmektedir. Anayasanın 170. maddesi toplumlara ve bölgelere vergilerini yükseltme yetkisini de vermektedir. Belediyeler de geniş bir mali özerkliğe sahiptir ve belediye meclisleri, vergi tabanını, oranını ve diğer unsurlarını belirleyebilirler.

2.Plan Uygulamaları ve Bölgelerarası Farklılığın Azaltılması Usulleri:

Geleneksel olarak “planlama” kavramına karşı çıkan ve liberal ekonominin kurallarına derin sadakat besleyen Belçika’da plan gereksinimi komşu Avrupa ülkelerine göre daha geç bir dönemde, 1955’lerden sonra ortaya çıkmıştır. Üniter devletin varlığının odak noktasını oluşturduğu toplumlar ve bölgelerle ilgili tartışmaların alevlendiği ve bölgesel geri kalmışlık tezlerinin ortaya atıldığı dönemlerin gelmesiyle birlikte, bölgesel ekonomi, planlama ve ekonomiye devlet müdahalesi gibi kavramlar zorunlu biçimde kabullenilmiştir. Önce 1959 yılında, bir danışma organı olan Ekonomik Programlama Bürosu kurulmuş, 15.07.1970 tarihinde de bir yasa çıkarılarak; beş yıllık kalkınma planlarının hazırlanması, merkezi bir plan bürosuyla “genel yönetim, sektörel yönetim ve bölgesel yönetim bölümleri mevcuttur” bölgesel ekonomi meclisleri (*Des Conseil Economiques Regionaux*) ve bölgesel kalkınma örgütleri (*Societes de development regional*) kurulması öngörülmüştür.

Plan fikrinin bölgesel ölçeği de kapsayacak biçimde hayata geçirilmesi, dil topluluklarından kaynaklanan toplumsal kargaşayı çözmeye yönelik ve federalizmle sonuçlanacak olan anayasal reformların başlangıcıyla eşzamanlı olmuştur. Bir başka deyişle, merkezi yönetimin pek çok yetkileri devlet reformlarıyla bölgelere aktarılırken, bu aktarıma bölgesel ekonomi ve planlama mekanizmaları eşlik etmiştir.

Bölgelere ve idari birimlere ekonomik alanlarda etkinlik veren hükümler, yasanın 9. ve 15. maddelerinde yer alır. Bu doğrultuda milli planların hazırlık aşamasında Merkezi Ekonomik Konsey, Milli Çalışma Konseyi ve Ekonomik Gelişme Ulusal Konseyinin yanında Wallon, Flaman ve Brabant “Brüksel” bölgelerinde kurulan Bölgesel Ekonomi Meclislerinin de görüşlerinin alınması zorunluluğu getirilmiştir. İl valilerinin de katıldığı, ancak oy kullanmadığı Bölgesel Ekonomi Meclisleri; ekonomik problemlerin incelenmesi, bölgesel idari ve mali yönetim ve bölgesel plan tasarılarının kabulü alanlarında görevli ve yetkilidir.

Bölgesel kalkınma örgütleri ise tüzel kişiliğe sahip kamu kurumlarıdır. İllerde kurulmakta ve kuruluşları ilke olarak il genel meclislerince kararlaştırılmaktadır. Bu kurumların görevleri; kendi bölgelerinde genel incelemeler yapmak, ihtiyaç envanterlerini ve bölgesel plan tasarılarına ilişkin verileri hazırlamak, özel sektörün yetersiz kaldığı alanlarda endüstriyel projeleri doğrudan uygulamaya koymak ve bölgesel planların genel anlamda yönetsel ve mali işlemlerini yürütmektir. (Öktem, 1988, s. 241-244)

Yerel yönetimlerde mali dengeleme açısından önem taşıyan üst idarelerin finansal desteği ise ya genel ya da sınırlandırıcıdır. Devlet, toplumlar, bölgeler ve iller daha alt idarelere yardımlar tahsis edebilirler. 1988’den beri, belediye ve illerin genel finansmanı tamamen bölgesel yetkidir. Federal hukuk sadece özel tahsisat mekanizmasında rol alır. Mali dengelemenin ana kaynakları ise Belediyeler ve İller Fonu ile 16.01.1989 tarihli Toplumların ve Bölgelerin Finansmanı Hakkında Özel Kanununun 48. maddesi uyarınca kurulan milli dayanışma mekanizmasıdır. Bu mekanizma, dengeleyici tedbirlerin kişi başına ortalama gelir vergisi miktarı milli ortalamanın altında olan bölgelerin lehine kullanılmasını sağlamıştır.

3.Bütçe Kontrolü:

Yerel yönetimlerin genel özerlik kavramı içinde toplumlar ve bölgeler, sadece bir özel yasa veya böyle bir yasaya göre hazırlanan tedbirlere dayanarak, bu birimlerin gelir kaynaklarını değiştirebilir ve böylece onların faaliyetleri üzerinde bir ekonomik kontrol kurabilirler.

Yedinci Bölüm

Denetim

I. GENEL DENETİM

Belçika kamu yönetiminde idari, hiyerarşik, yargısal ve parlamento denetimi olmak üzere dört tür denetim mevcuttur. Yerel yönetim birimleri üzerinde idari vesayet uygulanırken, toplum ve bölgeler vesayet denetimine konu teşkil etmezler.

Yargısal denetim ise Danıştay ve Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Fransız sistemine duyulan tepki nedeniyle Danıştay 1946 yılında kurulabilmiş olup, bu tarihten önce idarenin denetimi adli mahkemelerce ve sadece idari tasarrufların formel yönü incelenerek yapılmaktaydı. Belçika Anayasasında yer alan hüküm nedeniyle Danıştay'ın da tam yargı davalarına bakma hakkı bugün de, tavsiye niteliğinde kısıtlı karar alma yöntemiyle sınırlanmıştır.

II. YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ (*)

Anayasanın 162. maddesi uyarınca vesayet denetimi, yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinin yasallık ve yerindelik denetimini kapsar. Bu maddeye uygun olarak, vesayet denetimi yasanın düzenlediği konularda ve şekillerde yapılabilir. Bu doğrultuda 08.08.1980 tarihli Özel Kurumsal Reform Yasasının 7. maddesine göre, federal devlet; Almanca konuşan bölge belediyelerinde genel idari denetim görevini yerine getirebilir. Brüksel'in dış belediyeleriyle özel dil düzenlemelerinin uygulandığı Comines-Warneton ve Fourons belediyelerinde ise genel idari denetim hizmetlerini organize eder.

Bölgeler de sathi olarak yerel yönetimleri denetleyebilirler. Ayrıca, bölge hükümeti, daimi encümen veya il valisi, duruma bağlı olarak vesayet yetkisi kullanabilirler. Yanlış kullanılan veya özerkliği sınırlayan il vesayet denetimine karşı yerel yönetimler kararın gözden geçirilmesi istemiyle yetkili bölgeye başvurabilirler. Yetkili bölgenin doğrudan veya talep halinde yaptığı vesayet denetimine karşı da Danıştay'dan işlemin iptalini isteyebilirler.

Vesayet makamlarının denetimine ek olarak yerel yönetimler üzerinde üç denetim biçimi daha uygulanır. Bunlar; yönetimin yıllık ibrası yoluyla siyasi denetim, Sayıştay genel denetimi ve Devlet Muhasebesi Hakkındaki Kanuna göre yapılan denetimdir.

Ayrıca; anayasanın 159. maddesine göre Danıştay, kanuna uygun olmayan mahalli emir ve kararların uygulanmasını durdurabilir ve şahıslar kurulduğu yerlerde Ombudsman'a başvurabilirler.

(*) Bu bölüm, İçişleri Bakanlığı yayını olan "Dünyada Mahalli İdareler" isimli kitabın Belçika bölümünden özetlenerek alınmıştır.

Sekizinci Bölüm

Vatandaşın Yönetimle İlişkisi

I. GİZLİLİK, ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

1. Yönetimsel Açıklık İlkesinin Uygulanması:

Seçilmiş memurlarla yerel temsilcilerin, görevleri sırasında edindikleri bilgileri gizli tutmaları da yasa gereğidir. Gizli bilgileri açıklayanlar Ceza Yasasına göre cezalandırılabilirdiği gibi, bilginin açıklanmasından zarar görenler de dava açabilir.

2. Hesap Verebilirlik:

Valiler, belediye başkanları ve daimi encümen üyeleri 02.05.1995 tarihli Seçimle Geline Görev, Makam, Meslek Mensuplarının Servetlerini Beyan Etmeleri Hakkındaki Yasaya tabi olup, bu kişiler her yıl Sayıştay'a (*Court of Auditors*) Belçika'da ya da yurt dışında, bir kurum veya kuruluşta aldıkları görevleri Moniteur belge'de yayınlanmak üzere beyan etmek ve göreve başlamalarını ya da ayrılmalarını takip eden ay içinde de bütün taşınır ve taşınmazlarını içeren bir listeyi aynı kuruma sunmakla sorumludurlar.

Ayrıca, son yıllarda çıkarılan siyasal parti ve adayların seçim kampanyalarının kontrolüne ilişkin dört yasa şeffaflık açısından önemlidir. Bu düzenlemelerin ilki olan 04.07.1989 tarihli yasa; federal meclis seçimlerinde yapılan harcamaların, 10.04.1994 tarihli ikinci yasa ise adayların seçim giderlerinin kaynaklarının kontrolüne ilişkindir. 19.05.1994 ve 07.07.1994 tarihli diğer iki yasa ise, toplum, bölge, il ve belediye meclisleri seçimleri için benzer düzenlemeler getirmektedir.

II. HALKIN KARAR ALMA SÜRECİNE DOĞRUDAN KATILIMI

Anayasaya göre karar alma süreciyle ilgili referandum yapılması yasaksa da, Belediye Yasasında belediyenin halka başvurusuna ilişkin hükümler vardır. Buna göre belediye meclisi ya kendiliğinden veya seçmenlerin başvurusu üzerine bazı konularda halkın görüşünü alabilir. Meclisin görev süresinde en çok altı kez uygulanabilen bu yöntemde sadece belediye seçimlerine katılan seçmenler oy verebilir ve oylama sonucu belediyeyi bağlamaz. Belçika'da bu yöntem dışında; dilekçe verme hakkı, toprak kullanımı, planlama ve yönetim konularında danışma ve genel işçi güvenliği kurallarıyla ilgili "*commodo and incommodo*" süreci gibi halk katılımı yöntemleri kullanılır.

III. FEDERAL ARABULUCULAR:

Belçika'da ombudsmana benzer Federal Arabuluculuk Kurumu mevcuttur. Bu arabulucular; Federal kurumlarla kişiler arasındaki anlaşmazlıkları çözümlmek, kurumlarının işleyişlerinde görülen sorunların çözümlenmesine yardımcı olmak ve gereğinde bu kurumlarda inceleme ve araştırmalar yapmak gibi görevlere sahiptir.

Dokuzuncu Bölüm

İç Güvenlik

I. TARİHSEL GELİŞİM

XVIII. yüzyıldaki Fransız işgali, Belçika iç güvenlik sisteminde kalıcı etkiler bırakmıştır. “*Commissaire*”lere dayalı polis örgütlenmesi, “*marechaussee*” denilen askeri jandarma, kır bekçileri ve siyasi haber alma örgütü hep bu dönemin izlerini taşır. Bu dönemde düzenin korunmasında ordu da önemli işleve sahiptir.

Belçika'nın XX. Asrın son on yılına kadar süregelen iç güvenlik yapılanması tarihsel perspektifte incelendiğinde, önce Belçika'nın Fransızlarca işgalini takiben üç tümen olarak kurulan Jandarmaya değinmek gerekir. Jandarma zaman sürecinde önce Savunma Bakanına bağlı, ancak önleyici kolluk işlevlerinde İçişleri ve adli kolluk görevlerinde de Adalet Bakanlığı'na karşı sorumlu bir iç güvenlik gücü olarak görev yapmış, 1991'den itibaren de sivilleştirilerek Savunma Bakanlığı ile ilişkisi kesilmiş ve idari fonksiyonlarıyla düzen koruma görevleri açısından İçişleri Bakanlığı'na, adli polis görevleri açısından da Adalet Bakanlığı'na bağlı hale gelmiştir. Görev alanı belediye polisinin yetki alanının dışında kalan ve federal devletin kontrolünde olan jandarma bu yıllarda bir general tarafından yönetilmekte ve Belçika toprakları; albayların komuta ettiği ve her birinde iki sabit ve bir seyyar jandarma birliği bulunan beş jandarma bölgesine ayrılmaktaydı. Sabit jandarma birimleri bölgede adli ve idari yetkileri kullanırken, seyyar jandarmanın görevi; kamu düzenini korumak, savaşta orduyu desteklemek, yurt içi zararlı faaliyetlere ve terör olaylarına karşı koymaktı.

Bu dönemde Belçika'nın genelinde görev yapan bir diğer iç güvenlik gücü ise 1919 yılında kurulan adli polisti. Belçika'ya özgü bir çözüm olarak başsavcının kontrolü altında ve İstinaf Mahkemesi bölgelerindeki savcılarının emrinde sadece adli kolluk işlevlerini yerine getiren, idari makamlarla ve önleyici kolluk hizmetleriyle ilişkisi bulunmayan bu kuruluş, Adli Zabıta Genel Komiserliği'nce yönetilmekteydi. Belçika'da önleyici kolluğun tersine adli zabıta hizmetlerine önem verildiğinden, adli polis personelinin eğitimi ve lojistik desteği güçlü tutulmuştu.

Yine aynı dönemde belediye polisi “yerel polis” ise 10.000'den fazla nüfuslu 600'e yakın birimde “*commissaire*” adı verilen emniyet müdürlerinin yönetiminde ve belediye başkanlarına bağlı olarak görev yapmakta, nüfusu 5.000'den az birimler ise kırsal kesim sayılarak jandarmanın sorumluluğuna verilmekteydi. Geniş yetkiye sahip belediye polisi adli görevleri savcının emri altında yerine getirmekte, polisin lojistik desteği İçişleri Bakanlığı'na sağlanmaktaydı.

Bu iç güvenlik birimlerinin yanı sıra daha ziyade siyasi polis ve özel polis işlevlerine sahip çıkan ve kuruluşu 1934 yılında İçişleri Bakanlığı'nda Kraliyet Polis Genel Bürosunun açılmasına kadar uzanan bir Kraliyet Polis Genel Müdürlüğü yapılanması da mevcuttu.

Zaman içerisinde iç güvenlik yapılanmasında ve güçlerinde çeşitli gelişmeler yaşandı. Bu cümleden olmak üzere; giderek güçlenen jandarma sivilleştirilirken, dil grupları kökenine dayalı kargaşa ve siyasal istikrarsızlık adli polisin merkezileşmesine, yerel poliste modernizasyona ve polisle jandarma arasında daha güçlü bir koordinasyon zorunluluğuna neden oldu.

Bu gelişmeler rağmen 1980'li yıllarda iç güvenlik güçleri arasındaki ilişkilerin rekabet boyutuna varmakta; suç grafiğinin yükselmekte ve kamu düzenini ciddi surette etkileyip, halen aydınlatılmayan “Brabant Wallon Katliamı” gibi kanlı olaylar yaşanmaktadır. Olaylar üzerine Parlamento bir Soruşturma

Komisyonu kurarak, nedenleri araştırır ve sonuçta 05.07.1990 tarihli “Pentacote Planı” hazırlanır. Bu plan Soruşturma Komisyonunun vardığı sonuçlar doğrultusunda iç güvenlik güçlerinin işleyiş ve yapılanmasıyla işbirliği anlayışında saptanan noksanların giderilmesine ilişkin önlemler içerir. Öngörülen önlemler doğrultusunda 1994’de “Polisiye Genel Destek Servisi” kurulur ve ardından iç güvenlik birimleri arası işbirliğiyle ortak çalışmaların güçlendirilmesine ve her polis bölgesi için geçerli olacak müşterek polis politikalarının üretimine yönelik çabalar başlar.

1996 yılında meydana gelen trajik “Dutroux” olayı nedeniyle kurulan yeni bir Parlamento Soruşturma Komisyonu Nisan 1997’de çalışmalarını tamamlayarak; üç iç güvenlik gücünün tek örgütte toplanması önerir. Bu gelişmeler üzerine Hükümet tarafından görevlendirilen Huylarechts Komisyonu da 20 Haziran 1997 tarihinde Parlamento Komisyonu ile aynı sonuca varınca; federal düzeyde tek iç güvenlik yapılanması fikri iyice güçlenir. Komisyon çalışmalarını uygulamaya geçirmek üzere hazırlanan 07.10.1997 tarihli Hükümet Genelgesi tekli iç güvenlik yapılanmasını gerçekleştirmek için önce jandarma ve adli polisin birleştirilmesini öngörür ve bu doğrultuda her polis bölgesinde jandarma ile adli polisin birleşmesinden oluşacak milli polis birimi için destek noktaları kurulurken, yerel polisin de operasyonel kapasiteye ulaşması amaçlanır. Bu genelge önemli toplumsal tepkiler yaratarak, İçişleri ve Adalet Bakanlarıyla Jandarma Genel Komutanının istifalarına neden olur.

İç güvenlik yapılanması sorununun çözümü amacıyla 1998’de Başbakanın başkanlığında bütün siyasal partilerin katılımıyla yürütülen görüşmeler en nihayet 23.05.1998 tarihinde “Octobus Anlaşması” denilen bir konsensusa ulaşılmasını sağlar ve bu konsensus; bugünkü Belçika iç güvenlik yapılanmasının temelini oluşturur. Octobus Anlaşmasına göre Belçika’da temel polis işlevlerinden sorumlu yerel polis ile özel polisiye işlevlerden sorumlu federal polisten oluşan ikili bir iç güvenlik yapılanması kurulur. Bu anlaşma 17.11.1998 ve 07.12.1998 tarihinde çıkarılıp yeni iç güvenlik yapılanmasının esaslarını belirleyen yasalarla hukuki zemine oturtulurken, Deniz, Hava ve Demiryolları Polislerinin de federal polise entegrasyonu sağlanır.

Haziran 1999’da yapılan genel seçimlerden sonra göreve gelen Federal İçişleri Bakanı da yeni iç güvenlik yapılanmasına ilişkin çalışmaları süratlendirerek, federal polisin operasyonel hale gelmesini sağlar. Ayrıca ülkedeki tüm polis görevlileri için ortak bir statü belirlenir. Yeni iç güvenlik yapılanmasına yönelik çalışmalar yerel polisin operasyonel yetenek kazanması sonucunda 2002 yılı başında tamamlanır. Ancak; farklı yapılardan gelen adli polis, jandarma vb. iç güvenlik güçlerinin uyuşmasına yönelik çabalar halen sürdürülmektedir.

II. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER VE İÇ GÜVENLİK YAPISININ TEMEL KARAKTERİSTİKLERİ

2001 yılına kadar devam eden iç güvenlik yapılanmasında; polis, jandarma ve adli polise dayanan çoklu bir iç güvenlik sistemi görülmektedir. Ayrıca, görev sahaları sınırlı Demiryolları ve Denizyolları Polisi gibi iç güvenlik birimleri mevcuttur.

Bu çoklu yapıda federal polis işlevleri Adalet ve İçişleri olmak üzere iki farklı bakanlığa bağlı Jandarma ve Adli Polis tarafından yerine getirilmekte, yerel iç güvenlik görevi ise belediye başkanının emrinde olan belediye polisine “komün polisi” verilmektedir. Özetlenen bu yapı, Belçika’ya özel Adalet Bakanlığına bağlı Adli Polis bir tarafa bırakılırsa, Fransız iç güvenlik sisteminin ve Napolyon’un yönetsel modelinin tipik bir kopyasıdır. Bu nedenle de; Belçika iç güvenlik yapısını belirleyen ilk faktörün Fransız etkisi olduğu söylenebilir.

Ancak, bu iç güvenlik yapılanması tıpkı 1831 Anayasasıyla kurulan yönetsel sistem gibi Belçika’nın özgün toplumsal yapısına uyum sağlayamamış ve iç güvenlik sisteminin sağlıklı çalışmasını sağlayan güçlü merkezi devlet otoritesi ile mülki idare birimleri kurulamadığından, iç güvenlik güçleri kısa sürede özerk ve rakip kuruluşlar haline almışlardır. Dil toplulukları arasındaki anlaşmazlıklara bağlı olarak yaşanan toplumsal bunalımlarla, genel idarenin dışında oluşturulup, en temel güvenlik işlevi olan önleyici kolluk hizmetlerinden uzak tutulan adli polis yapılanması ve çağdaş gelişimlere ayak uyduramayan yerel polis sistemi de iç güvenlik sisteminin çöküşünü süratlendiren önemli faktörler olmuştur.

Belçika toplumunun karmaşık ve parçalanmış karakteristiği de bunalımların her an doğabileceği bu tip toplumlarda, devletin birliğinin sigortası olarak algılanan merkezi iç güvenlik örgütlenmelerine

gidilmesinin genel anlamda geçerli bir kural olduğunu unutturarak, bu ülkenin iç güvenlik yapısını öncelikle etkileyen bir faktör olmuştur. Bu anlamda; tarihsel süreçte güvenlik güçleri arasındaki rekabeti giderip, iş birliğini geliştirecek etkin önlemler alınmamış, tersine rekabet; üniter devletin bölünmesiyle ulaşıldığı varsayılan toplumsal uzlaşmayı güçlendiren bir unsur olarak algılanmıştır.

İç güvenlik sisteminin neredeyse iflas ettiğinin Parlamento Soruşturma Komisyonu raporlarıyla defalarca doğrulandığı 1980 sonrasında güvenlik güçlerin birliğinin hala toplumlararası uzlaşmazlıklara konu edilmesi, bahse konu faktörün gücünü vurgular. Belki de Belçikalıların merkezi devletle federal organlara karşı tarihsel tepkileri, bu faktörü güçlendirmiştir.

Yukarıda belirtilen faktörlerin etkilediği Belçika iç güvenlik yapılanmasında “pazarlık, taviz ve uzlaş” faktörü, son belirleyici olmuştur. Toplumsal bunalımlardan güç alan bu faktör; Belçika siyasal partileri arasında 1998 yılında Octobus Konsensusuna varılmasını sağlayarak, bugünkü iç güvenlik yapılanmasının temel karakteristiğini belirlemiştir. Bu temel karakteristik; yerellik özelliği federal devletin kontrolüne alınarak zayıflatılmış, federal ve yerel polisten oluşan ikili bir iç güvenlik sistemi şeklinde tanımlanabilecektir.

III. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

1.Genel Yapı:

Belçika'nın mevcut iç güvenlik yapılanması; özel polis işlevlerini yerine getiren federal polisle yerel güvenlik fonksiyonları tevdi edilen belediye başkanlarına bağlı yerel polisten ibaret olup, demiryolu ve havaalanı gibi belli sahalarda görevli diğer güvenlik güçleri de bu sisteme monte edilmiştir. Güvenlik otoriteleri için de bu ikili sistem geçerlidir. Federal düzeyde İçişleri ve Adalet Bakanları federal polisin koordinasyonundan ve yerel polisin federal polisle işbirliğinden sorumludurlar. Bu bakanlıklara bağlı olarak görev yapan Federal ve Yerel Polis Genel Müfettişliği de tüm polis birimlerinin denetimi ve halkın polisle ilgili şikayetlerinin incelenmesi görevlerini üstlenmiştir. Yerel düzeydeki polis otoriteleri, belediye başkanı ve polis meclisi ile iç güvenlik reformuyla oluşturulan; belediye başkanı, savcı, polis şefi ve Federal Polis Koordinasyon Müdüründen ibaret Yerel Güvenlik Konseyidir. Taşrada iç güvenlikten sorumlu olan il valileri ile arrondissement komiserleri ise bu görevlerini iç güvenlik reformundan sonra federal polis aracılığıyla yerine getirmektedirler.

Belçika'nın yeni iç güvenlik yapılanmasında kritik çözümlerden birisi de 07.12.1998 tarihli Yasa ile iç güvenlik birimlerini koordine etmekle görevlendirilen İçişleri ve Adalet Bakanlarınca her yıl hazırlanması gereken Milli Güvenlik Planıdır. İç güvenlikte global ve tek merkezli bir anlayışı yansıtan bu plan; federal polisin amaçlarıyla amaçlara yönelik çözümleri, federal polisin iç adaptasyonunu, personel ve imkan paylaşımını ve her polis bölgesi için hazırlanması gereken Yerel Güvenlik Planlarının ilkelerini içermektedir.

2.Federal Polis Yapılanması:

İçişleri Bakanlığına bağlı Kraliyet Polis Genel Müdürlüğü; federal düzeydeki temel iç güvenlik kurumudur. Bu birim, İçişleri Bakanlığının; suçla mücadele, kamu düzeni ve asayişin sağlanması, özel güvenlik personelinin teminiyle yönetimi ve denetimi alanındaki görev ve yetkilerinin icra organıdır. Kraliyet Polis Genel Müdürlüğü; Polis Politikaları, Polis Yönetimi “Polisiye Yapılanmalar ve Bölgesel Polis Yapılanmaları Bölümleri mevcuttur”, Genel İşler, İdari Polis “Kamu Düzeni ve Başbakanlık Kriz Yönetim Bölümleri mevcuttur” ve Özel Güvenlik Müdürlüğü olmak üzere 5 birimden oluşmaktadır.

3.Yerel Polis “Belediye/Komün Polisi” Yapılanması:

Belediye başkanlarına bağlı olarak hem idari ve hem de adli iç güvenlik işlevlerini yerine getiren yerel polis, 196 birimde teşkilatlanmıştır. Bu birimlerden 48'i sadece bir şehir veya belediye bölgesinde, 148'i ise birden çok şehir veya belediye bölgesinde görevlendirilmiştir. Bir tek komünde görev yapan yerel polis için Belediye başkanı aynı zamanda yerel polis şefi ve adli zabıta amiri konumunda olup, yerel polisin sorumluluk bölgesi birden çok komünü kapsadığında, ilgili komünlerin belediye başkanlarından oluşan Polis Meclisi polis otoritesi görevini yerine getirir.

Komün polisi kamu düzeni ve güvenliğini sağlamakta yetersiz kaldığında, belediye başkanının askeri birliklerden yardım isteme yetkisi de mevcuttur.

Yerel polisinin yetkisi komün sınırlarını kapsamakla birlikte, gereğinde genel kamusal güvenliğin ve düzenin sağlanabilmesi için görevlendirilmesi ve kendisine federal görevlerin tevdi mümkünüdür. Trafik hizmetleri de görev bölgesiyle sınırlı olarak komün polisince yürütülmektedir.

Yerel polis güçlerinin yapılanma ve işleyişine ilişkin minimal normlar ise iç güvenlik reformunun uygulanması amacıyla çıkarılan 05.09.2001 ve 17.09.2001 tarihli Kraliyet Genelgeleri ile saptanmıştır. Söz konusu genelgeler; yerel polisin asgari çalışma normlarını tanımlamakta ve bu cümleden olmak üzere; müdahale, kabul, mağdurlara yardım, yerel araştırma, soruşturma, kamu düzeni, polis sayısı, eğitimi ve uzmanlık düzeyi gibi alanları düzenlemektedir.

Her polis bölgesi için hazırlanması gereken Yerel Güvenlik Planları ise global güvenlik yaklaşımına entegre edilecek öncelikli yerel amaç ve görevlerle bunların gerçekleştirilme yollarını, yerel düzeyde adli ve idari polisin görevlerini ve yerel polisin icra kabiliyetini, yerel polisin federal nitelikli görevlerin icrasına katkılarını ve bölge toplumuna özgü amaç ve görevleri içermektedir.

Yerel polisin finansmanı federal bütçeden komünlere sağlanan katkıya dayalıdır. Federal hükümet yerel güvenliğin temini için asgari normları saptamakta, komün meclisleri de bu normlara göre polise verilebilecek olanakları belirlemektedir. Personel aylıkları Kral tarafından saptanan normlara göre valinin onayı alınarak belediye meclisince tespit edilmekte, ayrıca belediyeler, polisin lojistik desteği konusunda da İçişleri Bakanlığından yardım almaktadırlar.

Büyük şehirlerde de polis belediyelere bağlı olmakla birlikte, şehrin önem ve özelliklerine göre değişen daha geniş organizasyonlara rastlanır. Büyük şehir polis örgütlerinde görülen ortak birimler ise seyyar polis karakolları, araştırma karakolları “suç yeri inceleme ekibi”, arama birimleri, gençlik karakolları ve trafik servisleridir.

Küçük komünlerde genel kolluk görevi, asıl fonksiyonu toprak mülkiyetini ve ürünlerini korumak olan kır bekçileri vasıtasıyla belediye başkanlarınca yerine getirilmektedir. Bu kuruluş hem genel kolluk ve hem de sınırlı yetkili adli zabıta hizmeti vermektedir. Atamaları il valisince yapılan kır bekçileri, önleyici kolluk görevleri açısından idari makamlara, adli zabıta hizmetleri açısından da adli makamlara bağlıdırlar.

IV. BELÇİKA VE TERÖR

1.Terör Tehdidi:

Belçika'ya özel eylemler koyan ve bu ülkenin bünyesinden kaynaklanan önemli bir milli terör örgütü yoktur. 1982-1986 yılları arasında genellikle askeri hedeflere ve NATO hedeflerine karşı eylemler gerçekleştiren Marksist-Leninist Savaşan Komünist Hücreler Örgütü (CCC: *Cellules Communistes Combatates*) ile bu örgütten ayrılma bir fraksiyon olduğu değerlendirilen FRAP da, CCC lideri Pierre Carette'nin yakalanmasından sonra aktivitelerini kaybetmişlerdir.

Ancak, ülke nüfusunun % 7'sini oluşturan ve çoğunlukla Akdeniz ülkelerinden gelen yabancı işçilerin memleketleriyle ilişkili terör gruplarının Belçika'da faaliyette bulunabilecekleri değerlendirilmektedir. Nitekim, Türkiye ile ilişkili bölücü ve aşırı sol terör örgütlerinin bazıları açısından Belçika üslenebilecek bir ülke konumundadır. Ayrıca, global düzeyde yükselen İslami terörün de yabancı işçilerin önemli bir bölümünün İslam dinine mensubiyetinden yararlanarak, konjonktürel gelişmelere göre bu ülkeyi eylem alanı olarak seçmesi olasıdır.

2. Terörle Mücadele Yapılanması ve Mevzuat:

Belçika'da güncel ve milli bir yakın terör tehdidi olmadığından, terörle savaşıma ilişkin yasal bir düzenleme de yoktur.

Terör olgusu ve terörist örgütlerle savaşım ya da uluslararası deyimıyla CT (*counter terrorism*) alanında görev yapabilecek imkan ve kabiliyetlere sahip güvenlik birimleri olarak Özel Birimler Müdürlüğü (*La Direction Des Unites Speciales*) başta olmak üzere Belçika Özel Kuvvetlerine bağlı, askeri karakterli 1. Özel Operasyon Grubu ve kuruluş yıllarında "*Le Group Diane*" olarak isimlendirilen (ESI : *Escadron Special d'Intervention*) sayılabilir.

Özel Birimler Müdürlüğü; hem federal ve hem de yerel polisin özel operasyon destek ünitesidir. Gözlem, Müdahale ve Teknik Ünitelerle birlikte Afet Mağdurlarını Belirleme Timi gibi uzman gruplara sahip olan bu Müdürlüğün Brüksel merkezi dışında Gand ve Anvers'te de alt kuruluşları mevcuttur. Yaklaşık 450 personelden oluşan Özel Birimler Müdürlüğünün görev alanında ağır ve organize suçlarla CT faaliyetleri bulunmakta, faaliyet alanındaki; gözlem, CT kapsamında müdahale, arabuluculuk ve tutuklama, tanık koruma, operasyonel destek, mağdurların saptanması ve açık veya örtülü operasyon görevleri bu birim personeli tarafından yerine getirilmektedir. Ancak, Müdürlüğün operasyon inisiyatifi yoktur ve sadece idari veya adli makamların talebi üzerine olaylara müdahale edebilmektedir.

Özel birimlerden 1. Özel Operasyon Grubuyla ESI de CT faaliyetlerinde görev almakla birlikte; 1. Özel Operasyon Grubu daha çok VIP ve kritik tesis koruma alanlarında hizmet vermekte, kuruluşu 1972'deki Münih Olimpiyat Oyunlarının hemen sonrasına kadar giden ESI ise hem anti terör ve hem de kontr terör faaliyetleri gerçekleştiren, oldukça agresif görev anlayışına sahip bir birim olarak bilinmektedir.

Kaynakça

- 1.Brian CHAPMAN, Çev. Cahit TUTUM, İdare Mesleği, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970,
- 2.Maurice Duverger, Çev. Doç. Dr. Ergun ÖZBUDUN, .Siyasi Partiler, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1974,
- 3.Dünyada Mahalli İdareler, Belçika Bölümü, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara, 1999,
- 4.Meydan Larousse, Belçika Maddesi, (1969 Türkçe basım)
5. Dr. Hayri ORHUN, Belçika'da İl İdaresi, TİD, yıl 1946, sayı 182
6. Fethi DERİCİ, Belçika'da İdarenin Genel Yapısı ve Görevleri, TİD, yıl 1972, sayı 337
7. Kutluay ÖKTEM, Belçika'da Mülki İdare, Ekonomik Gelişme ve Planlama, TİD, yıl 1988, sayı 378
8. Çev. Dr. Alim Şerif ONARAN, Fransa'da ve Belçika'da İdare Amirlerinin Statüsü, TİD, yıl 1969, sayı 318
- 9.1995 yılında Prof. Dr. Phillippe de Bruycker'in Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansına sunduğu Tebliğ
- 10.<http://www.gksoft.com/govt/en/bel.html>, 2003 yılı Ocak-Şubat ayları

Fransa Yönetim Sistemi

Koraltay NİTAS

Fransa, milli birlikteliğini erken dönemde kurarak ulusal merkezi monarşiye ilk ulaşan devletlerden birisi olması nedeniyle yönetim tarihinde ayrıcalıklı bir yere sahiptir. Mutlakiyetçi monarşinin sonunu getiren 1789 Devriminin koşullarında Napolyon'un kurduğu merkezîyetçi yönetsel model ise başta Türkiye olmak üzere Dünyadaki pek çok ülkenin yönetim ve hukuk sistemleri açısından önderlik özelliği taşımaktadır. Önemli bir revizyona tabi tutulmadan yaklaşık 170 yıl uygulanan bu yönetsel model; hem Fransa'nın belirleyici özelliklerinden birisidir ve hem de bir yönetim sisteminin sosyo-ekonomik ve siyasal değişimleri gerçekleştirmek amacıyla nasıl kullanılması gerektiğini gösteren başarılı bir örnektir.

Diğer taraftan Fransa, kapitalizm ötesi koşullara ulaşarak bilgi toplumuna geçiş aşamasına gelen ulusların mikro milliyetçilik ve etnisite kavramlarına güç veren kimi çağdaş trendlere boyun eğmeden üniter devlet yapılanmasını koruyup koruyamayacakları ya da “yerellik” anlayışının bu kavramlarca dejenere edilmesinin engellenip engellenemeyeceği sorusuna da bir cevaptır. Bu nedenle de kapitalist gelişim sürecine giren, ama öte yandan da çeşitli etnik ve siyasî mesafe sorunlarıyla boğuşan ulus ve devletler açısından Fransa örneğinin incelenmesi önem taşımaktadır. Çünkü Fransa, kapitalist sürecin belli evrelerinde gündemine gelen bölgelerarası dengesizlikle bu dengesizliğin dirije ettiği siyasal, sosyal, etnik ve ekonomik mesafe sorunlarını üniter devlet sisteminden ve “Birlik Anayasasının” ilkelerinden fazlaca ödün vermeden bir ölçüde çözebilmiştir.

Fransa'nın ulaştığı çözümlerde Napolyon'un merkezîyetçi yönetim modelinin çağdaş sosyo-ekonomik ve siyasal dinamiklerle gereksinimler dikkate alınarak revize edilmesi; V. Cumhuriyetin mimarı De Gaulle ile takipçilerinin önemli amaç ve araçlarındandır. Tüm bu nedenlerle de Fransız yönetsel sistemi, bu sistemi şekillendiren koşullarla birlikte ayrıntılı olarak ele alınarak irdelenmeli, ancak evrensel ölçekte geçerli bir yönetsel sistem yazılımının olamayacağı, her ülkenin ve ulusun yönetim sisteminin büyük ölçüde o ülke ve ulusa özel koşullarla belirleneceği de unutulmamalıdır.

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

I. ESKİ ÇAĞLAR VE FEODAL DÖNEM

Lejyonlarıyla bugünkü Fransız topraklarını işgal eden Roma İmparatorluğu otoriteye karşı isyankar kavimlerle karşılaşınca, bu ülkede etkin bir merkezi yönetim kuramamıştır. Fransa’da göreceli bir merkezi otoriteyi ilk kuranlar Franklardır. V. Yüzyılda o dönemdeki adı *Galya* olan Fransa’yı işgal eden ve bu ülkeye isimlerini veren Frankların *Merovenj* Hanedanından *Clovis* zamanında kurdukları krallık, VII. Yüzyılda Saray Nazırlarının kontrolüne girmiş ve sonuçta *Karolenj* Hanedanı tahtı devralmıştır. Bu hanedanın kurduğu Şarلمان İmparatorluğu 843 yılında *Verdun* anlaşmasıyla bölüştürüldü; Dindar Louis’in oğullarından Charles’in payına düşen topraklar bugünkü Fransa’yı oluşturmuştur. Fransa’ya akınlar yapan *Normanların* Normandiya’ya yerleşmesi ise X. Yüzyılda gerçekleşmiştir.

XII.Yüzyılla birlikte ticaretin gelişmesi, feodal düzeni simgeleyen kapalı tarım ekonomisini paranın hakim olduğu pazar ekonomisine dönüştürmüştü; girişim serbestliği, özel mülkiyet ve kişisel özgürlükler ön plana çıkmış, tüccar ve zanaatkarlar yaşam tarzlarıyla beklentilerine uygun yeni bir hukuki ve mali düzene gereksinim duymuşlardır. Bu nedenle büyüyüp, güçlenen bazı ticaret şehirleri özerliklerini derebeylerinden zorla veya parayla almaya başlamışlardır. Ancak bu gelişim feodaliteyi tasfiye edemediği gibi, Karolenjlerin sonunu getirmiş ve *Carpetler* tahta geçmiştir. Bu hanedandan *Philippe Auguste* zamanında Krallık güçlenirken, Paris’in başkentliği de kesinleşmiştir.

Frank Krallarının da diğer *senyörler* gibi bir senyör olarak hüküm sürdüğü Ortaçağda gerçek egemen siyasal iktidarı bölüşen feodalitedir. Ülkede homojen bir yapı olmadığı gibi, hukuk sistemleri ve yerel kurumlar da farklıdır. Ancak, feodal yapıya has “*Curia Regis* ve *Concilium*” gibi danışma organı nitelikli, yargısal yetkileri de bulunan bazı kurumlar oluşmaktadır. Bu dönemde dini iktidarın üstünlüğünü reddederek, krallığı güçlendirmek isteyen Karolenjler hem Papalıkla ve hem de feodaliteyle çatışınca, şehirlerin desteğini almaya çalışmışlardır. Bu nedenle; *Curia Regis*’in sadece soylular ve ruhbanlardan oluşan yapısı değiştirilmiş, ayrıcalıklı kentlerin ileri gelenleri de krala mali destek verme karşılığında bu kurula katılmışlardır. Böylece, *Etats-Generaux* doğmuştur. Zamanla şehir temsilcileri üç ayrı sınıftan “soylular, ruhban ve burjuvazi” seçilmeye başlamışlarsa da, *Etats-Generaux*’un danışma organı niteliği değişmemiştir. (Göze, 2000, s.537-538)

Bu dönemin kamu yönetimi anlayışı ise kamu hizmetlerinin feodal beylerin “yerel senyör” sorumluluğunda yürütülmesi olarak özetlenebilir. Kamu hizmetleri ortaçağa hakim “*mannschaft*” kavramını dengeleyen bir sözleşme anlayışıyla yerel senyöre bağlı *vassal* niteliğini taşıyan ve modern devletin öncüleri olan özel memurlar eliyle yönetilmektedir. (Chapman, 1970, s.6-7)

II. MUTLAK MONARŞİ “MERKEZİ KRALLIK” DÖNEMİ

Carpet’lerden sonra tahta geçen *Valois* Hanedanının XV. ve XVI. Yüzyıllardaki iktidarında ekonomik gücünün yanı sıra sosyal gücünün de farkına varan burjuvazi ağırlığını hissettirirken, İmparator-Papa çekişmesi, yani siyasal-dini iktidar çatışması Fransa Kralı *Güzel Philippe*’in Papalık güçlerini yenilgiye uğratmasıyla sona ermiş, tüm büyük “*fief*”leri kendisine bağlayan XI. Louis de merkezi monarşiyi kurmaya başlamıştır.

Dönemi belirleyen bir önemli gelişmede Protestanlara din özgürlüğü tanımayı amaçlayan reformların ve *Erasmus*’la *Calvin*’in görüşlerinin etkisiyle başlayan Katolik-Protestan savaşlarını *Bourbon* Hanedanından

IV. *Henri*'nin sonuçlandırmasıdır. Böylece mutlakıyetçi ve merkeziyetçi monarşinin kuruluşu tamamlanırken, ilk ulus devletin temelleri atılmıştır. *Richelieu* ve *Mazarin*'in düzenlemeleriyle güçlenen merkezi krallık otoritesi, Fransız Devrimine kadar sürdürülebilmiştir.

Merkeziyetçi-mutlak monarşi düzeninin dayandığı ekonomik alt yapı incelendiğinde; ulaşım olanaklarının gelişmesinin ve Osmanlı İmparatorluğunun doğuya uzanan ticari yolları güvenceye almasının yarattığı olumlu koşulların, çağdaşı diğer Avrupa devletleri gibi Fransa 'da da XVI. Yüzyıldan itibaren ticaretin ve paraya dayalı ekonominin gelişmesini sağladığı, böylece sermaye birikimi artan burjuvazinin giderek güçlendiği görülmektedir. Güçlenen burjuvazi, doğal olarak olanaklarını daha da geliştirebileceği en azından kendi ülkesi genelinde geçerli bir üst yapı aramakta, feodal siyasi yapının en çok bölgesel ölçekte sağlayabildiği hukuk, otorite ve güvenlik düzeyi burjuva sınıfının beklentilerini karşılayamamaktadır. Burjuvazi; ülkenin her yerinde istikrarlı ve tekdüze bir hukuk, yönetim ve güvenlik sistemini uygulayarak ticari faaliyetleri güvenceye alıp, sermaye birikimini hızlandırabilecek, ülke dışında da çıkarlarını koruyabilecek güçlü bir devlet modeli aramaktadır. Yani, ekonomik alt yapı koşulları merkeziyetçi bir yönetsel modeli zorlamakta, böylece modern devlete doğru gidiş hızlanmaktadır. Zaten, XVII. Yüzyılın *Merkantilist* ekonomi görüşü de iç ve dış siyasette güçlü monarşilerin varlığını gerektirmektedir.

Saint Thomas D'Aquin ve *Machiavelli* gibi düşünürlerce irdelenen feodal siyasi düzen teorisi de burjuvazinin beklentileriyle örtüşmez. Böylece bir yandan Roma Hukuku ve yönetim felsefesi yeniden keşfedilip yorumlanırken, diğer taraftan da *Hobbes* başta, *Bodin* ve *Bossuet* gibi düşünürlerce merkeziyetçi mutlak monarşilerin dayanacağı ideolojik taban yaratılır ve *Hobbes*'un "*Leviathan*" adlı eserinde sembolize ettiği "mutlak egemen güç" *Bodin*'in yapıtlarında somutlaşır. *Bodin*'in; feodaliteyi ve halkla asillerin krala ortak olduğu diğer tüm karma yönetim biçimlerini reddeden egemenlik anlayışı, mutlak monarşinin hukuki alt yapısını oluşturmuş ve ulusal birlikle bağımsızlığı esas alan bu temel üzerinde de Fransız ulusal devleti kurulmuştur.

Bossuet ise teokratik mutlakıyete yeni bir yorum getirir. "*Non est potestas nisi a Deo/ Omnis Potestas a Deo*: Tanrıdan gelmeyen iktidar yoktur veya iktidar tanrıdan gelir" formülünü yorumlayan *Bossuet*; "Yöneticileri Tanrı belirlemez, ama iktidar sahibi nasıl olursa olsun bir kere belirlendiğinde, iktidarını Tanrı'dan alır. Bu nedenle iktidara mutlak ve tartışmasız itaat zorunludur ve iktidara karşı gelmek Tanrıya başkaldırmak anlamına gelir" demektedir. Böylece "*lex regia*" teorisine göre Tanrıdan alarak, şahsi mülkiyetlerine geçirdikleri siyasi gücü kullanan ve öncelikle askeri ve adli yönetimi ulusallaştıran mutlak monarşistlerin (*Chapman*, 1970, s.7) aradıkları düşünsel taban da oluşturulmuştur. Artık mutlak monarklar devletin tüm yasama, yürütme ve yargı yetkilerini ellerinde toplayabileceklerdir.

Ekonomik alt yapı değişimleri ve gelişen teorinin yanı sıra diğer bazı çağdaş koşullarda özellikle Fransa'da mutlak monarşinin kuruluşunu kolaylaştırmıştır. Nitekim, *Touchard*; Fransa'da mutlak monarşinin kuruluşunda sınıflar arası savaşımın ve sınıflardan hiç birisinin diğerlerini kontrol edebilecek güce sahip olamamasının önemli bir faktör olduğuna işaret etmektedir. Ayrıca, iç savaşlarla din savaşlarının yarattığı kaos ortamı, kargaşadan bıkan Fransız halkının güçlü merkezi monarşiye boyun eğmesi için gerekli koşulları yaratmıştır.

Devlet anlayışındaki bu değişimler monarkların görev alanlarını da genişletmiş; klasik yargı ve askerlik görevlerinin yanına dışişleri, içişleri, siyaset ve ekonomi işlevleri de katılırken, yetki paylaşımı da gündeme gelmiştir. Feodal kurullardan hizmete yönelik komisyonların kurulduğu kraliyet meclislerine geçilmekte ve eski kral katipleri olan kraliyet sekreterleri, yavaş yavaş bakan statüsüne ulaşmaktadır. Böylece, yürütme erki, güçlerini bir ölçüde sürdüren feodal beylere karşı bir denge arama amacıyla burjuva sınıftan seçilen kralın hizmetkârı durumundaki bakanlarla kral tarafından birlikte kullanılmaya başlanmakta, hakimler ise kral adına adalet dağıtmaktadırlar.

Bu yıllarda Paris ve eyaletlerde temsil yetkisi olmayan, ancak bazı yargısal yetkiler kullanan eyalet meclisleri de görülür. Bunların en önemli fonksiyonu son söz krala ait olmak kaydıyla; kraliyet emirlerini tescil etmektir. Böylece, çok dar anlamda da olsa kralın yasama yetkisi paylaşılır.

Sayıları dörde ulaşan kral sekreterleri ise, XVI. yüzyıl ortalarından itibaren coğrafi ve fonksiyonel sorumluluklar alırlar. Dışişleri Sekreteri; olağan diplomatik işlevleri yerine getirirken, *Gaskonya*, *Normandy* ve *Brie* gibi bazı bölgelerin sorunlarıyla da uğraşır. Savunma Sekreteri; askeri işlerle birlikte

sınır illerinin sorumluluğunu da yüklenmiştir. Din işleriyle kraliyet emlakinin ve genelde taşra illerinin denetimi sorumluluğunu üstlenen Devlet Sekreteri ise; içişleri bakanlarının prototipidir. Denizcilik, balıkçılık ve koloni işlerinden sorumlu bir *Devlet Sekreteri, Şanşölye* ve bağımsız maliye örgütlenmeleri de vardır. Ama bu görevlilerin tümü kralın hizmetkarıdır. Bu arada, illerde merkezi hükümete karşı doğrudan sorumlu birer “*intendant: prototip vali*” bulundurma usulü gelişmektedir. *Kardinal Richelieu* ve *XIV. Louis'in* kararlarıyla güçlendirdikleri intendantslar; vergi, vesayet denetimi, askerlik ve bayındırlık gibi hizmetlerde giderek etkinleşmekte, ancak, merkezi hükümetin temsili ve merkezi politikaların tatbikinde tam bir başarı sağlanamamaktadır. Bu başarısızlığın nedenleri arasında eski kurumların tasfiye edilememesi ile kamu personel sisteminin etkinleştirilememesi ilk sıralardadır. (Chapman, 1970, s.11-13)

Birer coğrafi ünite olan eyaletlere dayalı dönemin taşra yönetsel yapılanması da karışık bir tablodur. Mahkeme görev sahaları bir adli bölüm oluşturduğu gibi, askeri birimler, piskoposluklar ve maliye dairelerinin kendilerine has kademeleri dev mevcuttur. Ayrıca, eyalet; genel bir idari kademenin ismi olmamakta, bölgeden topluluğa kadar değişen değişik anlamlarda kullanılmaktadır.

Fransa'da mutlak monarşinin kuruluş yılları, paraya dayalı ekonominin egemen olmaya başladığı ve burjuvazinin ortaya çıktığı çağdır. Burjuvazinin doğuşu, sınıflar arası anlaşmazlık ve uyuşmazlıkları daha ciddi boyutlara ulaştırmıştır. 1789 Devrimine yaklaşıırken gözlemlenebilen ve gelecekteki yönetsel yapılanmaları şekillendirmesi nedeniyle de önem taşıyan sosyo-ekonomik tablo şöyledir:

Toplumsal yapı üç sınıflıdır. En üstte; toplam nüfusun yaklaşık % 2'sini oluşturup, merkezi krallığın feodaliteyle savaştığı dönemde yitirilen bazı ayrıcalıkları yeniden kazanan asiller (*Noblesse*) vardır. Asiller, ülke topraklarının % 25'ini elinde tutmakta, vergi ayrıcalıklarından yararlanmakta ve üst bürokratik kadrolarla orduda önemli görevler almaktadır. Öyle ki, krallığın son döneminde görevli 36 bakandan 35'i soyludur. Buna rağmen, ekonomik durumları giderek kötüleşen asiller; yetersiz mali birikimleriyle kapitalist süreci başlatamamakta; etkin bir toplumsal önderlik işlevine de sahip olamamaktadırlar. Asillerden sonra gelen ruhban (*Clerge*) sınıfı da toplam nüfusun yaklaşık % 1'ini oluşturur. Buna karşılık, kilise topraklarına “toplam toprakların % 10” ’una sahiptir ve vergi ödememektedir. Ama, ruhban sınıfında sadece üst kadrolar ayrıcalıklardan yararlandıklarından, Devrim fakir rahiplerden büyük destek almıştır. Halk ise (*Tiers Etats: üçüncü sınıf*) nüfusun % 97'si olup, toprakların yarısından yararlanabilmektedir. Hiçbir ayrıcalığı olmayan bu sınıf, ekonominin ve vergilerin tüm yükünü çekmektedir. (Armaoğlu, 1964, s.7-8) Nitekim, Fransız Devrimini en çok etkileyenlerden *Sieyes*, üçüncü sınıfın yani halkın, Devrime kadar hiçbir şey olmadığını ve mecliste de temsil edilmediğini, devamlı engellenip, ezildiğini söylemektedir. (Göze, 2000, s.215) Bu sosyal dengesizlik, toplumsal huzursuzluğun kaynağı olup; merkezi krallık otoritesi zayıflar zayıflamaz, ihtilali gerektiren şartlar oluşmaya başlamıştır.

Ayrıca, ekonomik, siyasal ve sosyal yapılar arasında da çelişkiler vardır. Geçen 4 asırda sermaye birikimini sağlayan burjuvazi ile Sanayi Devrimiyle zenginleşen sanayiciler, imtiyazlı sınıflar nedeniyle mali güçleriyle orantılı sosyal düzeye ulaşamamakta, mutlak monarşinin doğal sonucu olarak da siyasal iktidarı kontrol edememekteler. Oysa *Locke*, liberal devletin teorisini yaparak, *Rousseau* “*sosyal sözleşme*” esaslarını belirleyerek burjuvazi iktidarına giden yolu çoktan açmışlardır ve en önemlisi yeni ekonomik güç dağılımıyla siyasal iktidar burjuvaziye meyletmıştır. Bu gelişmelere karşın sürdürülmeye çalışılan sosyal ve siyasal anormal yapı, burjuvanın ihtilale verdiği desteğin en önemli nedenidir.

Fransa'nın bir eksiği de, sosyo-ekonomik ve siyasal değişimleri geniş toplumsal uzlaşılarda gerçekleştirebilecek geniş tabanlı ve etkin parlamenter yapının olmayışıdır. Mevcut *Etats-Generaux*; halkın dilek ve şikayetlerini krala duyurmakla görevli basit bir aracı organ olup, yasama yetkisi yoktur. Bu nedenle de çarpık sosyo-ekonomik ve siyasal yapıyı değiştirmenin tek yolu şiddet, yani devrim olmuştur. Güçlenen sınıf bilinci ve sömürü duygusunun yanı sıra, monarşinin devletin gelişmesi paralelinde başlattığı yönetsel yeniliklerin sosyo-ekonomik değişimi sağlayamaması, ihtilale neden olabilecek koşulları güçlendirmiştir. Bu koşullarda gerçekleşen 1789 Fransız Devrimi bu nedenlerle toplumsal niteliklidir ve Devrim; toplumun gereksindiği sosyal, siyasal ve yönetsel süratli değişimi, etkin devlet müdahalesiyle gerçekleştirmeyi öngörecektir.

III.DEVRİM DÖNEMİ VE 1791 ANAYASASI

1789 Devrimi bir bakış açısına göre burjuvazi ile aristokrasinin, *Babeuf*'ün bakış açısına göre de zenginlerle yoksulların savaşıdır. (Göze, 2000, s. 227) Bu savaş sonunda burjuvazi *Etats-Generaux*'u;

(*Tiers*: ulusal meclis) haline getirerek zafere ulaşmış ve bu ulusal meclis 1791 Anayasasını yapmıştır. Bu Anayasa; *Montesquieu*'nun görüşlerine uyan katı bir kuvvetler ayrımı ilkesiyle liberal devlet teorisini *Constant*'ın savunduğu servet sahiplerine üstünlük tanıyan seçme hakkına dayanarak meşruti bir monarşi kurar. Anayasada ikinci meclise yani senatoya yer verilmemesi ise, Devrimin beklentileri doğrultusunda asilleri siyasal iktidardan uzaklaştırmayı amaçlamaktadır. Ulusal meclis bir süre sonra yeni bir anayasa yapmak üzere Ulusal Konvansiyon adını alacak bir başka meclisin toplanmasını da öngörerek, kendini feshedecektir.

Taşra yönetim yapısını yeniden düzenlemesi, bu dönemin bir diğer özelliğidir. Devrim; eyaletlere, piskoposluk, mahkeme ve tahsilat dairesi görev sahalarına dayanan karışık idari yapıyı değiştirip, 22.12.1789 ve 26.02.1790 yasalarla yetki genişliğine sahip olup merkeziyetçi yönetim anlayışına dayanan ve ulusal birlikteliğinin gerçekleşmesine hizmet edecekleri düşünülen vilayetleri alan ve nüfus eşitliğini gözetilmeye çalışılarak kurmuş, isimlerini de sayarak 83 ili belirlemiştir. (Bayyurdoğlu, 1968, s. 69-70) Devrim sonrası Konsüllük ve İmparatorluk dönemlerinde de kurulan bu mülki yapı büyük ölçüde korunmuştur. Yine bu dönemde, süvari polis teşkilatı (*marechaussee*), Devrimin yönetsel felsefesine uygun olarak merkeziyetçi Milli Jandarma Teşkilatına dönüştürülmüştür.

IV. BİRİNCİ CUMHURİYET, KONVANSİYON DÖNEMİ VE 1793 ANAYASASI

Ulusal Konvansiyon 21.09.1792 tarihli ilk toplantısında 1. Cumhuriyeti ilan edip, kuvvetler ayrımı ilkesine yer vermeyen “*Montagnards*’lar Anayasasını” 1793 yılında onaylar. Ancak Ulusal Konvansiyonda yer alan küçük burjuva kökenli *Jirondins*’ler tarafından seslendirilen ve Devrime karşı olan asillerle ruhban sınıflarının yanı sıra Devrimden ürken diğer Avrupa monarşilerince de desteklenen federalizm istemleri bir iç savaşa neden olur ve *Jirondins*’ler tasfiye edilirken, Konvansiyon tüm yetkileri elinde toplar. Bu dönemde “ulusun selameti” en üstün yasadır ve bu selameti sağlayacak bir “*Kamu Selameti Komitesi*” de kurulur. Bu komite, uygulamada Robespierre ’in diktasını oluşturacaktır.

V. DİRECTOİRE DÖNEMİ VE 1795 ANAYASASI

Bu anayasa ile servete dayalı seçmen hakkı geri getirilir ve kuvvetler ayrımıyla kuvvetlerin dağılımı ilkeleri hayata geçirilir. Böylece Konvansiyon ve Kamu Selameti Komitesi döneminin tekrarı önlenmek istenmektedir. Bu dönemde ilk defa çift meclisli bir yasama organı “*beşyüzler ve ihtiyarlar meclisleri*” gündeme getirilmiştir. Yürütme yetkileri ise beşyüzler meclisince hazırlanan bir liste üzerinden ihtiyarlar meclisince seçilen beş *Directoire*’a aittir. *Directoire*, idari işlerle uğraşacak ve bakanları seçecektir. Böylece idari ve siyasal işlevler ayrılmaktadır.

Directoire yönetimi *Babeuf*’cu solcular ve kralcı sağcıların saldırılarıyla zayıflamış ve bu zafiyet cumhuriyetçi ordunun güvensizliğiyle birleşerek, Konsüllük ve I. İmparatorluk Dönemini getirmiştir. Bu dönemin yönetim tarihine en büyük katkısı ise Devrimin merkeziyetçi yönetim anlayışını doruğuna ulaştırıp, Paris Polis Valiliğini kurmasıdır.

VI. KONSÜLLÜK VE BİRİNCİ İMPARATORLUK DÖNEMLERİ, 1799 ANAYASASI VE NAPOLYON’UN YÖNETİM MODELİ

1.Konsüllük ve Birinci İmparatorluk Dönemleriyle 1799 Anayasası:

1789 Devriminin teorisyenlerinden *Sieyes* ile savaş alanından zaferlerle dönen ve bazı düşünürlerce “Prensin ta kendisi” şeklinde vasıflandırılan (Berr, Göze, 2000, s.116) Napolyon’un işbirliğiyle gerçekleştirilen bir darbe, I. İmparatorluk Dönemiyle 1799 Anayasasını getirmiş ve bu Anayasa; cumhuriyet görüntüsü altında bir diktatörlük oluşturmuştur.

Anayasada genel oy esası varsa da gerçek bir seçim öngörülmez. Seçmen, sadece güvenilir bulduğu kişileri belirleyebilmekte, bunlar arasından da Napolyon’a bağlı olan Senato yasama meclisi üyelerini seçmektedir. Anayasada Devlet Konseyi, *Tribunat*, Yasama Meclisi ve Senato olarak dört meclis vardır ama, Devlet Konseyi üyeleri I. Konsülce “yani Napolyon” seçilmekte, *Tribunat* ile *Yasama Meclisi* üyeleri ise Senato tarafından belirlenmektedir. Senato da, Napolyon’un etkisi altında kendi üyelerini belirlemektedir. Yasama faaliyetleri ise Devlet Konseyinin hazırladığı tasarıların Yasama Meclisinde tartışılmadan onaylanmasıyla olur. Yürütme erkini oluşturan üç kişilik konsül de gerçekte Napolyon demektir.

Bu yapı içinde cumhuriyetten imparatorluğa ve diktatörlüğe geçiş çok zaman almamış, önce Napolyon, 1802 yılında kaydı hayat şartıyla I. Konsül ilan edilmiş, 1804’de konsüllük irsi imparatorluğa dönüşmüş, 1807 yılında da *Senato* ile *Tribunat* kaldırılmıştır. İmparatorluk rejiminin sonu, Moskova hezimetinden sonra Napolyon’un 1814 yılında Elbe Adasına sürülmesiyle gelmiştir.

2.Napolyon’un Yönetim Modeli (Valilik Sistemi):

Bu dönemin; Devrimin öngördüğü taşra yönetim yapılanmasının hayata geçirilerek valilik sisteminin kurulması ve Fransa’nın yönetim modelinin Napolyon’un seferleriyle ulaştığı her ülkeye ihraç edilmesi nedeniyle yönetim tarihinde özel bir yeri olduğu kuşkusuzdur. 1789 Devrimi sonrasında devletin yeniden yapılandırılması sürecinde önemli bir aşamayı oluşturan Napolyon’un yönetsel sistemi, Fransız yönetim yapısını yaklaşık 170 yıl süreyle belirlemesinin ötesinde pek çok ülkenin yönetim sistemini doğrudan etkilemesi açısından da önemlidir. Bu nedenle de ayrıntılı olarak incelenecektir.

Fransız Devriminin “flaş” isimlerinden Napolyon, yönetim bilimi açısından da önemli bir kişidir. O; Devrimle birlikte değişen devlet ve kamu görevlisi kavramlarının üzerine Roma’nın yönetim sistemini oturtmak ve bu sistemi yasal yapıyla güçlendirmek istemektedir. Ülkeyi milletin mülkü sayan, devleti milletin egemenlik hakkını kullanabilmesi için oluşturulmuş bir sistem olarak gören ve kamu görevlisini de kamusal gücün yasalar uyarınca davranmakla yükümlü bir aracı olarak kabul eden Devrim teorisyenlerinin görüşleri de Napolyon’u destekler.

Bonapartçılık adı da verilen Napolyon uygulamalarının; küçük mülkiyet, güçlü hükümet, kadir-i mutlak bürokrasi, ruhban etkinliği ve milli onurun simgesi yenilmez ordu olmak üzere beş temele dayandığı ve ekonomik açıdan *Colbertizm*’in ilkelerini “devletin, ekonomiyi kontrolü ve gereğinde müdahalesi” benimsediği görülür.

Amaç açıktır: Devrim ilkeleri doğrultusunda Fransa, sosyo-ekonomik yapı da dahil her alanda değiştirilecek ve bu değişimlerde güçlü merkezi hükümet emrindeki bürokrasi, milli ordunun ve ruhban sınıfının desteğinde temel araç olarak kullanılacaktır. (Fişek, 1976, VII)

Sistem uygulamaya yansıdığında, önce merkezi otorite; uzmanlık dairelerini içeren İçişleri, Dışişleri, Maliye, Adalet ve Milli Savunma olarak beş ana hizmet alanına bölünmüş, bu bölüşümde İçişleri: iç güvenlik, kilise işleri, bayındırlık, eğitim, vesayet denetimi, tarım ve ticaret işlevlerinin sorumluluğunu almıştır.

Napolyon sistemi, Roma yönetim yapısına başka özellikleriyle de benzer: Konsülden “devlet başkanı” uzanan sıkı hiyerarşik yapı, açık ve katı emir-komuta-haberleşme hattı, yetki ve görevlerin kademeler arasında kesin paylaşımı, kamusal otoritenin makam ve göreve bağlanması “otoritenin kişisellikten arınması”, kamu hizmetinde uzmanlaşma ve kamu personelinin yasaya ve amirine karşı tanımlanmış olan kesin sorumluluğu. Otorite ve sorumluluğun kişiselliği, Napolyon’un asker mantığıyla şahsen ısrar ettiği bir husustur. Çünkü; O, devlet işlerinden merkez düzeyinde devlet başkanının “konsül/imparator”, bakanlık düzeyinde bakanın, il düzeyinde valinin ve komün düzeyinde belediye başkanının şahsen sorumlu olmasını uygun bulmaktadır. Bir başka deyişle Napolyon; kendisinin atadığı ve kendisine karşı sorumlu tek adamların, yine kendisince saptanan politikayı kamusal örgütlenme düzeylerinde uygulamasını istemektedir. (Fişek-Şaylan, 1976, s.29) Bu düzeylerde her şey Napolyon’un politikasına uygun yapılmalıdır.

Sistem, Chapman’ın deyişiyle bir “kum saatini” andırmakta ve her taşra kademesinde kamu güvenliğini, kamusal ahlakı ve sağlığı korumakla sorumlu bir devlet otoritesi bulunmaktadır; en alttan başlayarak komünlerde belediye başkanı, ilçelerde kaymakam, ilde vali ve en üstte içişleri bakanı. Bu düzende kamusal otorite merkezi Hükümetten valiye ve ondan da ilçe ve komünlere aktarılır. (Chapman, 1970, s.17-19)

Asilleri kamu görevlerindeki kontrol noktalarından uzaklaştırmak için; kamu görevlilerinin seçim ve atamasında gedik (*co-optation*) düzeninin yıkılıp, demokratik ve objektif liyakate dayalı aday saptama esasının getirilmesi ve bu amaçla *Ecole Polytechnique* gibi okulların değer ve önemini arttırılması, devleti ve yönetimi kontrol altında tutmak için de eski Kraliyet Konseyinin (*Conseil du Roi*) etkinleştirilmesi, Maliye Teftiş Kurulu ve Danıştay’ın (*Conseil d’Etat*) kurulması, Napolyon döneminin sayılması gereken diğer önemli yenilikleridir.

Bu noktada genelde Devrimin, özelde de Napolyon'un yerel yönetim sistemine bakış açısına kısaca değinmek gerekecektir. Daha önce de belirtildiği gibi, Fransız İhtilalcileri, taşra örgütlerinin ve bilhassa komünlerin; Devrimin hedefi durumundaki ayrıcalıklı sınıfların olası karşı devrim çabalarının odağına dönüşmelerini ve böylece sosyo-ekonomik değişim çabalarını zorlaştırmalarını engellemek istemişlerdir. Bu nedenle; merkezi yönetimden yana tavır konularak, yerel yönetimlerin yetki ve görevleri kısıtlanmış, sürekli merkezin denetiminde kalmaları öngörülmüştür. Valinin yerel yönetimler üzerinde 1982 yılına kadar süregelen gözetim ve denetimi bu anlayışın bir ürünüdür. *Rousseau* ile *Condorcet* ve *Sieyes* gibi reformist uygulayıcılardan da etkilenen, ama daha çok Roma yönetim yapısının etkisinde kalan Napolyon'un sert hiyerarşi ile açık emir-komuta-haberleşme hattına sahip olan, kişisel sorumluluğu öne çıkaran, merkezi politikaların tavizsiz uygulanmasını isteyen modelinde, yerel yönetimler sisteme çok da uygun düşmezler. Nitekim, Devrim sonrasında Ulusal Meclis'in kabul ettiği 22.12.1789 tarihli kararnamede yer alan: "Devlet tektir. İller, aynı bütünü parçaları olmaktan başka bir şey değildir; bu nedenle tek düze bir yönetim yapısı içinde, her birim ortak bir rejime bağlı olmalıdır. Eğer, bağımsız yönetsel örgütler görevlerini yerine getirirlerken egemen birimlermiş gibi davranırlarsa, genel düzen kısa sürede bozulur ve anarşi doğar." hükmü, Napolyon'un bakış açısını tam olarak vurgulamaktadır. (Keleş, 1998, s.40)

Aynı dönemde gerçekleştirilen vilayetlerin merkeziyetçi yapılarının daha da güçlendirilmesine ve valilerle yeni oluşturulan Vilayet Genel Meclisi üyelerinin ve komün belediye başkanlarının *Birinci Konsül*'ce atanmasına ilişkin mevzuat değişiklikleri de Napolyon sisteminin karakteristikleridir.

Napolyon, kurduğu sistem ve yarattığı idare hukuku rejimiyle; daha önce *Montesquieu* ve arkadaşlarınca savunulan kuvvetler ayrımı ilkesinin en azından yargı ve yürütme erklerinin ayrılması bölümünü güçlendirmiştir. Bunun özel nedeni ise, muhafazakar yargının Devrimin yaratıcı ve süratli uygulamalarını engelleyebileceği korkusudur. (Chapman, 1970, s.179)

Onun kurduğu, monarşik yönetimin mirasının ve 1789 devrimi ideallerinin sentezi olan idari mekanizma, merkezi yönetim anlayışıyla; devletin korunmasında, yeniden düzenlenmesinde ve toplumsal değişimin gerçekleştirilmesinde belli başarılarla ulaştığından, Fransız Devriminin beklentileriyle örtüşmektedir.

VII. NAPOLYON SONRASI DÖNEM 1814 VE 1830 ANAYASA ŞARTLARI

Napolyon'dan sonra kurulan geçici Hükümet monarşiyi canlandırmak için XVIII. Louis'i tahta geçirmiş ve 1814 tarihli Anayasa Şartı yayınlanmışsa da, Napolyon'un Elbe'den kaçarak yeniden Fransa'nın başına geçmesi nedeniyle Waterloo yenilgisine ve Napolyon'un St. Helene Adasına sürülmesine kadar bu Şart uygulanamamıştır.

1814 Şartı; krallığı canlandırmak isteyen monarşistlerle, Devrim yanlısı Cumhuriyetçilerin istemlerini bağdaştıran "orta yolcu" bir tutum izler ve parlamenter sistemle monarşi arası yumuşak kuvvetler ayrımı ilkesine dayalı karmaşık bir siyasal sistem kurar. (Göze, 2000, s.565) Ulusal egemenlik ilkesine yer vermeyen Şart; temel hak ve özgürlükleri kralın bir ihsanı olarak Fransız halkına bahşetmekte, seçme ve seçilme hakkı ise çok büyük servet sahibi olma koşuluna bağlanmaktadır. Yasama erki; aristokratik "*Chambre des Pairs* ve *Departmant*" temsilcilerinden oluşan Temsilciler Meclisince müştereken kullanılacaktır. Kralın yasa teklifi, veto ve Parlamento'yu fesih yetkileri mevcuttur. Yürütme erki; kutsal ve dokunulmaz olan kralın elinde ise de Parlamento üyeleri arasından seçilecek bakanlar da Parlamento çalışmalarına katılabilecekler ve görevleriyle ilgili cezai sorumluluk taşıyacaklardır.

Bu anayasal süreç, XVIII. Louis'in ölümüyle tahta çıkan X. Charles'ın rejimin monarşik karakterini ön plana çıkaran uygulamalarıyla kesilir ve 1830'da Paris'te ayaklanmalar başlar. Bunun üzerine X. Charles tahttan indirilerek *Louis Philippe* kral ilan edilir ve 1830 Şartı yayınlanır. 1830 Şartı, parlamenter sisteme gidişi hızlandırarak; servete dayalı seçme hakkını yaygınlaştırır, ulusal egemenlik ilkesini yeniden kabul eder, resmi din tanımlamasından vazgeçer, sansürü kaldırarak temel hak ve özgürlükleri güçlendirir, kralın yasaları değiştirme veya uygulamasını durdurma yetkisini geri alır. Aynı dönemde bakanların siyasal sorumluluğu kavramı da yerleşir.

Bu dönemde yönetsel yapıda görülen en önemli değişiklik ise Napolyon sistemine bir tepki olarak merkeziyetçilik anlayışından ödün verilmeye başlanması ve adem-i merkeziyetçilik akımının

güçlenmesidir. Bu doğrultuda; vilayet ve ilçe genel meclislerinin seçimle gelmesi esası kabul edilirken, genel meclislerin görev alanları da genişletilmektedir.

VIII. İKİNCİ CUMHURİYET DÖNEMİ VE 1848 ANAYASASI

1830 Anayasa Şartının uygulandığı dönemde, seçme hakkının yaygınlaştırılması isteyen gösteriler ayaklanmaya dönüşünce, *Louis Philippe* tahttan çekilir ve *II. Cumhuriyet* ilan edilir. Kurulan geçici Hükümet *Jakoben* muhalefetine rağmen tek dereceli genel oyla kurucu meclis seçimlerini yapar. Ancak seçimlerden sonra da toplumsal gerginlik azalmaz ve olaylar sürer. Bu koşullarda hazırlanan 1848 Anayasası; tek dereceli genel ve gizli oyla seçim, yasama erkini kullanacak tek meclis ve geniş yürütme yetkileri tanınan, ancak meclisi fesih yetkisi bulunmayan Cumhurbaşkanına dayanan bir yapı getirir. Siyasal hakların yanında eğitim ve çalışma gibi bazı sosyal haklara da yer vermesi açısından önem taşıyan bu anayasayla yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerini Napolyon'un yeğeni *Louis Bonaparte* kazanır ve böylece meclisteki monarşistlerin de katkısıyla *II. İmparatorluğa* giden yol açılır. 1851 yılında bir hükümet darbesi yapan *Louis Bonaparte* düzenlediği bir plebisitle halktan anayasa yapma yetkisini de alır.

1848 Anayasası, 79. maddesinde yer alan yerelleşme uygulamalarının geliştirilmesine ilişkin hüküm itibarıyla yönetim tarihi açısından önem ifade etmekteyse de, *Louis Bonaparte*'ın hükümet darbesi bu yöndeki uygulamaları engellemiştir.

IX. İKİNCİ İMPARATORLUK DÖNEMİ VE 1852 ANAYASASI

1852 Anayasası; genel oya dayalı Milletvekilleri Meclisi ile üyeleri Cumhurbaşkanınca seçilenlerden veya belli unvanları taşıyanlardan oluşup anayasal yorum yetkisiyle güçlendirilen Senatodan ibaret iki meclisli, ancak 10 yıllığına seçilen güçlü Cumhurbaşkanına dayalı bir sistem getirir. Yasa önerisinde bulunma yetkisi sadece Cumhurbaşkanına ait olup, bakanlar bu makama karşı sorumlu tutulmakta ve Cumhurbaşkanı meclisi feshedebilmektedir. Bu sistem, tüm yasama ve yürütme yetkilerini elinde bulunduran *Bonaparte*'nin diktatörlüğüne dönüşür. 07.11.1852'de de *Bonaparte, III. Napolyon* unvanıyla imparator ilan edilir ve bu ilan, düzenlenen bir plebisitte halkın büyük çoğunluğunca onaylanır. *II. İmparatorluğun* sonu 1870 Prusya savaşı ile gelecektir.

Bu dönemde, 1866 ve 1867 yıllarında çıkarılan yasalar yerelleşme akımlarının uygulamaya yansımaları sağlamış, bu cümleden olmak üzere; vilayet hükmi şahsiyetleri geliştirilirken, valilerin vesayet yetkisi hafifletilmiştir.

X. ÜÇÜNCÜ CUMHURİYET DÖNEMİ VE 1875 ANAYASASI

III. Napolyon'un gidişini takip eden dört yılda Prusya savaşının sona erdirilmesi, Paris ayaklanması ve 1875 Anayasasının yapılması gibi önemli olaylar yaşanır. Cumhuriyetçilerle monarşistlerin pazarlıklarıyla oluşturulup, yaklaşık 80 yıl uygulanacak olan 1875 Anayasası, parlamenter sistemin pek çok ilkesini hayata geçirir. Kurulan sistemde; birisi yine aristokratik karakterli Senato olmak üzere eşit yetkileri bulunan iki meclisli bir Parlamento ile Parlamentoca seçilen Cumhurbaşkanı ve O'nun Hükümeti kurmak için görevlendirdiği kişinin "Başbakan" seçimi üzerine atadığı bakanlardan oluşan Hükümet vardır. Siyasi sorumluluk taşımayan Cumhurbaşkanı geniş yetkilere sahip görünse de; tüm kararları ancak ilgili bakanın imzasıyla yürürlüğe girebildiğinden, yürütme erki gerçekte siyasal sorumluluğa sahip bakanlar tarafından kullanılır. Yasa önerisinde bulunma yetkisi ise, Parlamento üyelerine ve Cumhurbaşkanı ile Hükümete tanınır.

Parlamentonun Hükümeti güven oyuyla denetlemesi ve Cumhurbaşkanının Senatonun da uygun görüşüyle millet meclisini feshi, sistemde kuvvetler dengesini oluşturur. Ama, uygulamada fesih kurumu çalışmazken, meclis; siyasi parti sayısının çokluğundan ve koalisyonların zafiyetinden yararlanarak, hükümetleri sık sık güvensizlik oyuyla çekilmeye zorlamıştır. Böylece, Parlamento karşısında çok zayıf hükümetler kurulmuş ve *III. Cumhuriyet* döneminde 100'e yaklaşan hükümet değişikliği yapılmıştır.

Buna karşılık, bu dönemde yaşanan krizlerde 1875 Anayasası cevaz vermese de, Parlamentonun yasama yetkisinin önemli bir bölümünü hükümetlere devrederek kısmen de olsa krizlerin aşılmasını sağladığı ve böyle dönemlerde Hükümetin Parlamento karşısında geçici bir üstünlük sağladığı izlenmektedir. Ancak, *III. Cumhuriyetin* tipik özelliği siyasal istikrarsızlıktır.

III. Cumhuriyet yılları için genel bir değerlendirme yapılırsa; cumhuriyetin ve Devrimin kurum ve ilkelerinin Fransız halkının çoğunluğunca benimsenmesiyle, monarşist akımların gücünü büyük ölçüde kaybettiği, genel seçme ve seçilme hakkı dahil tüm temel hak ve özgürlüklerin siyasal anlamlarıyla kabul gördüğü, buna karşılık temel hak ve özgürlüklerin sosyal boyutunun fazlaca hayata geçirilemediği bir dönem yaşandığı söylenebilecektir. Parlamenterizmin siyasal istikrarsızlık hastalığı da bu dönemin Fransa'sında şiddetle hissedilmiştir. Dönemi yorumlayan *Duverger* ise; geçen zaman içinde Fransa sola kayarken, sol anlayışında 1875 Cumhuriyetine doğru gerilediği ve ikisinin yarı yolda buluştuklarını söylemektedir. (Duverger, 1974, s.434-438)

Bu dönem ilk bölgesel yönetim düşüncelerinin gündeme getirilmesi açısından önemlidir. Yönetmel yapı ve güvenlik anlayışı açısından III. Cumhuriyetin getirdiği önemli bir yeniliğe de Göze işaret etmektedir. Günümüzde “demokrasilerin kendisini savunma hakkı” kavramı içerisinde değerlendirilen bu yenilik; özgürlüklerin özgürlük düzenine yani demokrasiye zarar vermeden ve demokratik rejimi tehlikeye sokmadan kullanılmasıdır. (Göze, 2000, s.585)

XI. DÖRDÜNCÜ CUMHURİYET DÖNEMİ VE 1945 ANAYASASI:

Bu dönemde siyasal ve yönetsel yapı 02.11.1945 tarihli Anayasayla düzenlenir. Bu anayasa Fransa'yı; bölünmez, laik, demokratik ve sosyal bir cumhuriyet olarak tanımlar ve ulusal meclisle danışma organı nitelikli cumhuriyet konseyinden ibaret iki meclisli bir Parlamentoyla birlikte, Parlamentonun seçtiği meclisi fesih yetkisine sahip Cumhurbaşkanı, Hükümet Başkanı ve bakanlardan oluşan yürütme erkini getirir. Ayrıca, 1945 Anayasasının “siyasal demokrasiyi sosyo-ekonomik hak ve özgürlükleri hayata geçirerek tamamlama” ilkesine uygun olarak Sosyal ve Ekonomik Konsey gibi bazı organlara da yer verdiği görülmektedir. Bu anayasada yer alan yasama yetkisinin devredilemeyeceğine ilişkin hükme rağmen, III. Cumhuriyetin mirası olan Hükümetin kanun gücünde kararname çıkarması uygulamasının daha da gelişmesi ise dönemselsel bir özelliktir. Öte yandan, III.Cumhuriyete damgasını vuran siyasal istikrarsızlık yeni dönemde de hükmünü aynen sürdürmekte ve neredeyse her altı ayda bir Hükümet değişmektedir.

IV. Cumhuriyet, Fransız yönetiminde III. Cumhuriyet yıllarında belirtileri görülen ve giderek toplumu da kapsayan bunalımların tüm ağırlığıyla ortaya çıktığı dönemdir. Kontrolden çıkan sanayileşme, gelişme, kentleşme, iç göç, bölgelerarası dengesizlikler gibi sorunlar, 2. Dünya Savaşının ve savaş sonrası oluşan yeni dünya düzeninin etkileriyle birleşmiş ve ortaya bir bunalım yumağı çıkmıştır. Bölgelerarası dengesizliklerin *Provence, Aşağı Languedoc, Korsika, Gaskonya* bölgelerinde ve Paris Metropolünde yarattığı huzursuzluk, Fransız Sömürgelerinin tasfiye sorunuyla birleşmekte, parlamenterizmin bilinen zaafıyla durum daha da ağırlaşmaktadır.

Böylece, savaş sonrası Fransa'sında yönetim sistemini de çok yakından ilgilendiren geniş değişikliklere sahne olacak bir çağa girilmiştir. İlk aşamada bozulan kamu düzenini onarma istemi ön plana çıkmakta ve bu amaçla, 2. Dünya Savaşı direniş bölgeleri Savunma Bakanı *Moch*'un girişimleriyle 1948-1950 yılları arasında savunma bölgelerine (*Zone de Defense*) dönüştürülüp, yasallaştırılmaktadır.

Amaç; kamu düzeninin yeniden kurarken askeri güçlerden de yararlanmaktır. Bu doğrultuda, askeri ve idari yapıların eşgüdümünü sağlamak üzere mevcut askeri bölgelere uygun olarak dokuz genel müfettişlik (IGAME: *inspecteurs generaux de l'administration en service extra ordinaire*) kurulur. Genel müfettişler; otoriteleri altındaki illerde asayiş ve ekonomik koordinasyon yetkilerine sahip bölge merkezindeki il valileridir. Bu dönemde, XX. yüzyılın “Hizmet Devleti” kavramının içinin doldurulmasını sağlayacak kaliteli kamu personeli açığını giderebilmek amacıyla ENA (*Ecole Nationale d'Administration*) da kurulmaktadır.

XII. BEŞİNCİ CUMHURİYET DÖNEMİ, 1958 BİRLİK ANAYASASI VE YÖNETSEL REFORMLAR

1. Beşinci Cumhuriyetin Kuruluşu:

Fransa'da II. Dünya Savaşı sonrasında kurulan IV. Cumhuriyetin çöküşünde ve bu ülkenin V. Cumhuriyetle birlikte yarı başkanlık sistemine geçişinde, XIX. Yüzyıldan miras kalan Fransız Sömürge İmparatorluğunun İngilizlerinkine benzer yumuşak yöntemlerle dağıtılmaması, tersine Vietnam ve

Cezayir örneklerinde görüldüğü üzere kanlı yöntemlere baş vurulması ve sömürgeler kriziyle istikrarsız bir siyasal yapı içinde karşılaşılması göreceli olarak önemli ve aktüel etkenlerdir.

Tipik klasik parlamenter uygulamalar olan IV. Cumhuriyet hükümetleri iç hesaplaşmalar sonucu uzlaşya vararak sömürgeler soruna çözüm bulamayınca, 1958 Mayısındaki Cezayir isyanı Fransız Ordusunun Genel Selamet Komitelerine (*Comite de Salut Public*) ve General *De Gaulle*'in; "Fransa'nın sorumluluğunu yüklenmeye hazır olduğuna" dair 15 Mayıs 1958 tarihli ünlü demecine zemin oluşturmuş, böylece IV. Cumhuriyet sona ermiş, V. Cumhuriyet ve 1958 Birlik Anayasası dönemi başlamıştır.

Bir İmparatorluğun çöküşünün ve hiçbir zaman sadece koloni olduğu düşünülmemen, her zaman Fransa'nın ayrılmaz bir parçası kabul edilen Cezayir'in kaybının Fransız halkının duygularını tetikleyerek oluşturduğu bunalım döneminde, klasik parlamenter yöntemleri pek önemsemeyen yarı başkanlık sistemi, güçlü bir askeri cuntanın yani askeri bürokrasinin de desteğini alan *De Gaulle* tarafından bir çözüm olarak 1958 Anayasasıyla Fransızlara önerilmiş ve halkın % 80'inin oyuyla da bu çözüm yolu benimsenmiştir.

De Gaulle'ün 15 Mayıs tarihli demeci, geniş ölçekli değişimlerin de bir habercisidir. Nitekim; 1958 Anayasasının kabulü öncesinde, *De Gaulle* Hükümetinin güven oyu almasından hemen sonra Haziran ayında kabul edilen iki yasayla Parlamentonun yetkilerinin büyük bölümü *De Gaulle*'e aktarılmıştır. İlk yasayla Hükümete, altı ayda ulusu toparlayabilmesi "*le redressement la nation*" için gerekli tüm önlemleri alma yetkisi tanınmıştır ki, bu yetkiler arasında yasama yetkisi de vardır. (Eroğul, 1996) İkinci yasa ise, kuruculuk, yani anayasa yapma yetkisini de; genel oyun siyasal güçle yasama ve yürütme yetkilerinin kaynağı olması, güçler ayrımı ilkesinin kabulü, Hükümetin siyasal sorumluluğu müessesinin benimsenmesi, yargı bağımsızlığının tanınması ve Fransa ile ortaklık kuran eski sömürgeler halklarının ilişkilerinin anayasayla yeniden düzenlenmesi koşullarıyla *De Gaulle* Hükümeti'ne vermektedir. İkinci yasayla verilen yetki uyarınca da 1958 Anayasasını kabul etmeyen eski sömürgelerin bağımsızlığını tanıma yoluna gidilmiştir. Bu yetki uygulamaya konulduğunda, Fransa'nın elinde eski sömürge topraklarından sadece TOM'larla (*Territoires d'Outre Mer*: geniş ölçekte kendini yönetip, istediklerinde bağımsız olabilenler) DOM'lar (*Departements d'Outre Mer*: denizaşırı iller, Fransız ülkesi ve ulusunun ayrılmaz parçaları) kalmıştır.

Modern çağlarda Fransız devlet yapısını şekillendiren önemli bir gelişme olan *De Gaulle*'ün V. Cumhuriyeti bir anlamda; oluşturduğu yapılanmalar, bürokrasiye verdiği görevler ve tek adamı öne çıkaran iktidar kullanım mantığıyla, sanki Napolyon'un I. İmparatorluk döneminin çağdaş siyasal ve sosyo-ekonomik gereksinimler doğrultusundaki başarılı bir versiyonudur. Ama öte yandan bu gelişme; meclis üstünlüğünün hakim karakter olduğu IV. Cumhuriyetin parlamenter rejimin gerektirdiği siyasal uzlaşma ortamını sağlayarak toplumsal bunalımları çözümlenemediğini, bu nedenle de parlamentarizmin yerini bir tek adam yönetimine bıraktığını vurgulayarak, Fransız milli karakterini siyasal yapılara etkisi açısından inceleyen Prof. Dr. Göze'nin; "Fransız milli karakterinin kuvvetler ayrımı ilkesinin keskin uygulamalarına elverişli olmadığı, güçlü kuvvetler ayrılığı ilkesi uygulamaları meclis üstünlüğü şeklini aldığı, toplumsal anarşinin ortaya çıktığı, yürütmenin güçlendirilmesinin ise diktatörlükle sonuçlandığı, üstelik Fransız halkının genelde siyasal iktidarı bir kişiye bırakma eğilimini taşıdığı" yorumunu doğrular. (Göze, 2000, s.600)

2. 1958 Anayasasıyla Oluşturulan Sistemin Temel Karakteristikleri:

1958 Anayasası; III. ve IV. Cumhuriyetin siyasal istikrarsızlıkları nedeniyle bir tepki metni özelliğini taşımakta ve toplumsal bunalımları çözmeye yönelik yeni önlemler içermektedir. Anayasanın ilk amacı siyasal istikrarsızlık ve toplumsal bunalımlar karşısında çaresiz kalmayacak güçlü bir yürütme erki yaratmaktır. Nitekim, V. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde uygulanan "kriz yönetimi" ve bürokrasi aracının etkin şekilde kullanımı, bu Anayasanın hedeflerine ulaşmasını kolaylaştıracak, siyasal istikrar sağlanarak bunalım aşılacaktır.

Chandler 1958 Anayasasının tümüne yansıyan bu arzuyu "*De Gaulle*'ün kurduğu sistemin anayasal hedefi; hükümete politik yönü belirleme ve belirlenen bu yolda diğer partilerin çelmeleriyle engellenmeden istikrar içinde yönetme olanağı yaratmaktır. Fransa gibi siyasal parti sistemine sahip bir ülkede bu hedef *De Gaulle* için yasama ve yürütme bağının koparılması anlamına gelmekteydi. Yani V. Cumhuriyetin kısmen parlamenter sisteme ve kısmen de başkanlık sistemine dayanan melez yapısı, istikrarlı bir hükümetin kurulması için oluşturulmuştu." Sözleriyle açıklamaktadır. (Owen s.11)

Kurulan sistemde Başbakanla Hükümete geniş bir genel düzenleme ve Cumhurbaşkanına da bir yasa tasarisını referanduma götürüp, halk oyuyla yasalaştırma yetkileri verilerek, yürütme; yasama alanı kısıtlanan Parlamento karşısında daha da üstün konuma getirilmiştir. Yürütme erkini güçlendirmek için Anayasayla getirilen bir başka önlemden, bakanlığa atananların parlamenter kimliğini kaybetmesi sağlanarak bakanların daha çok yüksek bürokratlar arasından seçilmesinin teşvik edilmesi, böylece Parlamentoya bağlılıklarının ve Parlamento ile ilişkilerinin azaltılarak, başkanlık sistemine uygun bir yapının kurulmasıdır. *Heady*'nin bu konudaki gelişmelerle ilgili değerlendirmesi ise; “V. Cumhuriyetle birlikte hükümetinde bürokratikleşmesi, yani bakanların daha çok bürokratlar arasından atanması süreci hızlanmış, bazı hükümetlerde bakanların üçte birinin bürokrasiden geldiği görülmüştür. Bazı düşünürler, hükümet koridorlarının elit bürokrasinin cenneti olduğunu da savunmuşlardır.” Şeklinde (Heady, 1984, s.12)

1958 Anayasasıyla başlayan dönemin bir başka temel karakteristiği; Fransız Cumhuriyet Geleneğine ve klasik parlamenter sisteme aykırı olarak meclis üstünlüğünü reddedip, yürütme gücünü Cumhurbaşkanının elinde toplaması ve ulusu temsil yetkisini meclis yerine bu makama vermesidir. Anayasa hazırlanırken, Cumhurbaşkanlığı ve Hükümete yasamadan önce yer verilmesi de bu anlayış nedeniyledir. (Eroğul, 1996) Bu nedenlerle, bugünkü Fransız sistemi, ancak, bir yarı-başkanlık sistemi şeklinde tanımlanabilir ve 1958 Anayasası ile kurulan sistemin İngiliz parlamenter sistem anlayışını, Amerikan başkanlık sistemin idealleriyle birleştirdiği de söylenebilir.

Ayrıca, 1958 Anayasası plebisiter “Cumhurbaşkanının istemlerinin kabul veya reddiyle sınırlı” halk oylaması kurumunu geliştirerek, yarı doğrudan bir demokrasi anlayışını da beraberinde getirmekte, bu anayasa ile kurulan Anayasa Konseyi de zamanla “özellikle 1974’deki anayasa değişikliği sonrası” bir anayasa mahkemesi hüviyetini aldığından, Fransa’da egemen olan halkın temsilcileri aracılığıyla ortaya koyduğu ulusal isteklerin yargısal denetime tabi tutulmaması geleneği yıkılarak, hukuk devleti güçlendirilmektedir. Ancak, bu gelişme ani olmamıştır. Bilindiği gibi, 1789 Devrimi sonrasında hazırlanan anayasalarda ikinci meclislere genellikle anayasayı yorumlama yetkisi verilmiş, ama bu meclisler söz konusu yorum yetkisini daha çok siyasal kriterlere göre kullanarak, anayasaların yozlaşmasına ve sistemin çökmesine neden olmuşlardır. Bu kötü anılar, 1958 Anayasasında anayasanın yorumlanması yetkisinin yasamadan alınarak yargı erkine verilmesinin nedenidir.

1958 Anayasasında 1962, 1964 ve 1992 yıllarında önemli değişiklikler yapılmıştır. İlk değişiklik sonucu Cumhurbaşkanı, tek dereceli seçimle doğrudan halk tarafından seçilmeye başlamış, böylece siyasal sisteminin başkanlık özelliği güçlendirilerek, başkanlık sistemine gidiş hızlanmıştır. 1964 ve 1992 yıllarında yapılan değişikliklerle de belli sayıda parlamentere henüz onaylanmamış yasalar için anayasaya aykırılık savıyla Anayasa Konseyi’ne başvuru hakkı tanınarak Anayasa Konseyi’nin mahkeme hüviyeti ön plana çıkarılmıştır. Anayasada değiştirilemeyecek tek hüküm ise devletin bir cumhuriyet olduğu kuralıdır.

Bazı teorisyenler, 1958 Anayasasıyla kurulan sistemin iç çelişkileri nedeniyle *De Gaulle* ve adamlarının iktidardan ayrılmasından sonra çökeceğini ileri sürmüşlerse de; *De Gaulle*’cülerin siyasal iktidarının bittiği 1974’den bugüne kadar işbaşına gelen sosyalist hükümetlere rağmen, sistemin ve 1958 Anayasasının ayakta kaldığı, önemli kurumsal ve toplumsal bunalımlara da neden olmadığı görülmektedir. (Eroğul, 1996) Aynı doğrultuda düşünen *Owen*’da; sistemin farklı siyasal görüşlere sahip cumhurbaşkanları ve başbakanların görev yaptıkları dönemlerde de başarıyla uygulandığına ve zamanla Fransız politik yaşamına (*cohabitation*: birlikte yaşama) kavramını yerleştirdiğine işaret etmektedir. (Owen, s.14) Duverger ise, 1958 Anayasası ile kurulan siyasal modelin; başkanlık sistemine yaklaşan özelliği, çoğunluğa dayalı parlamenter sistem niteliği ve Cumhurbaşkanıyla meclisin çoğunluğu arasında oluşturulan siyasal görüş birlikteliği ile işleyebildiğini, bu modelde Cumhurbaşkanının halkın çoğunluğunun başkanı, Başbakanın da onun kurmay başkanı olduğunu ileri sürmektedir. (Göze, 2000, s.600)

3.Beşinci Cumhuriyetin Yönetmel Reformları:

V. Cumhuriyet döneminde Fransız yönetim yapısı, 1964, 1972, 1982 ve 1992 yıllarında dört önemli değişime uğramıştır. 1964’de ekonomik koordinasyon amaçlı bölge valilikleri kurulmuş, 1972 yılında bölgelere tüzel kişilik kazandırılmış, 1982’de yerel yönetmel özgürlükler arttırılmış, 1992’de çıkarılan Cumhuriyetin Bölgesel İdaresi ile İlgili Yasa ise; yerel yönetmel özgürlüklerde bir geri adım oluşturarak, merkezin yetkilerinin önemli bir bölümünün valilere devrini sağlamıştır. Fransa’nın yakın çağlarda gerçekleştirdiği evrim özellikli, ama yönetmel yapıda oluşturduğu değişimler itibariyle bir devrim olan

yönetmel reformların başlangıç aşamasında ise hem tek adam yönetiminin, hem devletin ve hem de bürokrasinin derin izleri mevcuttur.

Yönetmel reformları zorlayan şartlar incelendiğinde; pek çok idari geleneği yıkan bu değişimlerin başlangıç aşamasına kriz şartlarında gelindiği ve krizin; Napolyon'dan beri süregelen aşırı merkeziyetçi yönetim yapısının çağdaş sosyo-ekonomik ve siyasal dinamiklerin gerektirdiği değişim ve gelişimleri engellemesinden kaynaklandığı görülmektedir.

Yönetilemez hale gelen Paris Metropolü ile giderek büyüyen bölgelerarası dengesizlikler, yönetim yapısındaki sorunların belirgin örnekleridir. Nitekim, *Debre*'den *d'Estaing* ve *Peyretitte*'e kadar pek çok Fransız politikacı da devletin merkeziyetçi yapısından şikayetçidir. (Timsit, 1990, s.1) Ama öte yandan da şikayetçi politikacılar III. ve IV. Cumhuriyetin klasik parlamenter sisteminde, sosyo-ekonomik gelişimin önündeki engelleri kaldıracak radikal yönetmel değişiklikleri yapabilecekleri uzlaşma ortamını yaratamamakta, gelişim ve değişim zorlamalarına rağmen Fransızların uzlaşma dayanan evrimlerle köklü değişimleri gerçekleştirememesi karakteri bu olayda bir kez daha ortaya çıkmakta, kriz şartlarına geçilmesi bir zorunluluk olmaktadır.

Krize varmadan evrimlerle yönetmel değişimleri gerçekleştiremediği için suçlanan bir grup da Fransız bürokrasisidir. Bürokrasinin statükoculuğuyla değişimleri engellediği yolundaki bu suçlamalara Crozier cevap verecektir: "Fransızlar, değişimden çok düzensizlikten ve kontrolsüz ilişkilerden hoşlanmazlar ve koruyucu statüko ortadan kalktığında karşılaşabilecekleri risklerden çekinirler. Ne olduğu belli olmayan ve yıkıcı olabilecek statüleri kabullenmek hoşlarına gitmez. Özetle değişimin kendisinden değil, kendilerini koruyan, ama aynı zamanda da kendilerini sınırlayan devletle berabere kalma halinin tehlikeye girme riski olmasından korkarlar." (Heady 1984 s.8) Bu noktada, Fransız bürokrasisinin bir parçası olduğu sosyo-ekonomik ve yönetmel yapıların kuruluşlarından bu yana geçen yaklaşık 160 yılda yıprandıklarının ve toplumsal dinamiklere cevap veremediklerinin farkına varıp, değişim için gerekli fikir ve planları ortaya koyduğunu; ancak bürokrasinin III. ve IV. Cumhuriyetin siyasal istikrardan nasibini almamış ortamlarında, "start" verebilecek politik kadroları bulamadığını, yönetmel reformlarda etkin rol oynayan Blum, Debre ve d'Estaing'in; üst bürokrasi kökenli politikacılar olmasının da bu görüşü doğruladığını söyleyen Diament de Crozier'e katılmaktadır.

De Gaulle'ün siyasal istikrarı sağlayan tek adam yönetimiyle birlikte yönetmel yapıda da hızlı değişimler başlamıştır. Reformun ideolojisi; il sisteminin revizesi ile bölgesel yönetim yapılanmalarını da içeren yeni bir yerel yönetim sisteminin kurulması ve merkezi yetkinin bölgelere aktarılması noktalarında odaklaşır. Ama bölgesel özerk idareler istenmemektedir. Böylece, Fransız sağının eskiden beri savunduğu bölgeci bir ideoloji ortaya konulurken, federalizm korkusu da yine ön plana çıkmaktadır. Yani, reformlar "hukuk ve düzen" ideallerinin yerine "refah ve gelişim" ideallerini koymayı amaçlamaktadır. (Diament, 1968, s.96-99)

Reformcuların kimliği de belirgindir: De Gaulle'ün statükoyu değiştirmek üzere açık bir öncülük görevi verdiği bürokratik elit. Reformist kadronun öncüleri ise, bazı genç valilerle Genel Plan Komiserliğinin üst bürokrasisidir. De Gaulle'ün kişisel yönetiminin üst kademe yöneticilerin siyaset karşısındaki konumunu güçlendirmesi ve kişisel yönetimin de bürokrasiye dayanma zorunda olması, bu oluşumda etkindir. Sonuçta, Fransa'da 1960'larda başlayan reformlarla; bürokrasiden gelen bazı politikacılar, yönetmel değişiklikler için gereken siyasal istikrarı sağlayan bir tek adamın yönetimine dayanarak, ülkenin sosyo-ekonomik sorunlarına önemli çözümler getirmişlerdir.

Fransız yönetmel reformları teoride çok tartışılmış ve değişik görüşlerin ortaya konmasına neden olmuştur. *Diament*'e göre; yönetmel reformlar, halkın seçilmiş temsilcilerinin görüşlerine pek aldırmayan ve bir tek adamın onayına dayanan elit bürokratlarca gerçekleştirilmiştir. (Diament, 1968, s.100) Buna karşılık *Timsit*; bu değişikliklerin bazı analistlerin Fransa'da devletin yok olduğu sonucuna varmalarına neden olduğunu, diğer bazı analistlerin ise Fransız devletini hala aşırı büyük gördüklerini, ancak reformlarda beliren yerelleştirme eğiliminin yönetmel mekanizmayı oluşturan ilişkiler ağının gevşetilip, bölünmesinin örneğini oluşturduğunu belirtmektedir. (Timsit, 1990, s.1)

Eberlain ise "Fransa'da süregelen değişimin, aslında bu ülkenin değişen bir dünyada yaşamasından kaynaklandığını, AB'nin getirdiği bölge yönetim politikalarıyla (derecelerin mütevazileştirilmesi) ilkesinin, yerel otoritelerin Paris'e bağımlılıklarının azalmasını ve kendi gelişim politikalarını belirlemelerini

sağlayarak (bir bütünlük altında saklı bir yarı federalizm) konumu oluşturduğunu söylerken”, *Michel*; de “1980’den beri süregelen müdahalecilikten uzaklaşma gelişmeleriyle, Fransa devletinin Paris’te temsil edildiği kadar, otoritesinin bir kısmını Brüksel’e, bir kısmını da ülke içindeki bölgelere, illere ve büyük komünlere dağıtarak, evinde daha az kuvvetli bir efendi durumuna geldiğini, 1982 ve 1986 yasalarıyla il ve bölge bazında sağlanan bu merkezi otorite gevşetmesinin, büyük bir ihtimalle (*de facto*) olarak zaten ortaya çıkacağını.” İleri sürmektedir. (Owen, s.24)

İkinci Bölüm

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

Bir ülkenin siyasal sistemini önemleri ve etkileri göreceli olarak değişen çok sayıda faktör (etken) belirler. Belirlenen siyasal sistemlerde yönetsel yapıların şekillenmesinde baş rolü oynarlar. Geçmişte *İbn-i Haldun* ve *Montesquieu* gibi düşünürlerce başta iklim olmak üzere çeşitli faktörlerin siyasal sistemlere etkisi ayrıntılı biçimde incelenmiştir. Bugün de milli stratejiler hazırlanırken; doğal kaynaklar, coğrafi yapı, ulaşım olanakları, demografik güç, toplumsal değer yargıları, kültürel düzey ve jeopolitik koşullar gibi pek çok faktör gözönünde bulundurulmakta ve mili politikalar bu faktörlerin etkileri dikkate alınarak saptanmaktadır.

Konu Fransa bazında ele alınırsa; coğrafi koşullardan, iklime, ülke büyüklüğünden örf, adet ve geleneklere kadar pek çok faktörün bu ülkenin siyasal sistemini ve dolayısıyla yönetim yapısını belirlediğini söyleyebilmek ve bu etkenleri derinlemesine incelemek mümkündür. Ancak ayrıntılı verilerin değerlendirilmesiyle yapılabilecek böyle bir çalışma bu incelemenin sınırlarını aşmaktadır. Bu nedenle çalışmamız, siyasal sistemi belirleyen faktörlerden yönetim yapısına etkileri en bariz olanlarla sınırlandırılmıştır. Amaç, tarihsel süreçteki gelişmeleri de izleyerek söz konusu faktörlerin Fransız yönetim yapısını nasıl etkilediklerini saptayabilmektir. Olaya böyle bakıldığında: aynı zamanda Fransız siyasal kültürünün de belirleyicileri olan: Yerel Özerklik, Uzlaşmazlık, Devletin Üstünlüğü ve Birlik etkenlerinin ayrıcalıklı faktörler olarak ön plana çıktıkları görülür. Bu faktörler aynı zamanda Fransız yönetsel yapısının en ayırt edici özellikleri olan kontrollü yerel yönetim sistemi, icrai idare, merkeziyetçilik ve bürokratik üstünlüğün yaratıcılarıdır.

Birbiriyle çelişkili gibi görünen bu etkenlerin yanı sıra; siyasal sistemi belirleyen pek çok faktörün yönetsel yapıdaki belirtilerine değinilmesi elbette mümkündür. Örneğin; *Crozier* tarafından ileri sürülen; “Fransız bürokrasisinin karar alma yapısının Fransız kültürünün rasyonalite, tarafsızlık -kişileri kayırmama- ve değişmez kararlılık özellikleriyle uyduğu, Fransızların değişime karşı olmadıkları, ancak karmaşayı, düzensizliği ve kontrol edilemeyen ilişkilerin getirebileceği şeyleri sevmedikleri“ doğrultusundaki yorum hemen akla gelebilecektir. (Heady, 1984, s.8) Ancak, kanımıza göre bu üç ayrıcalıklı etken; tarihsel süreçte değişen oranlarda diğer faktörlerle etkileşime girerek, yönetsel yapının belirlenmesinde başrolü oynamışlardır. Bu nedenle söz konusu faktörler öncelikle yönetim yapısına etkileri açısından ele alınarak incelenecekler, daha sonra da aynı faktörlerin Fransız siyasal kültürüne ve siyasal yaşama yansımalarına kısaca değinilecektir.

I. YEREL ÖZERKLİK FAKTÖRÜ:

1.Yerel Özerlik Anlayışı Ve Hemşehrilik Kavramı:

Waline, bu faktörü: “Hemşehrilik hukukuna dayanan belediye ruhu, Fransız halkında çok güçlüdür ve halk kendisinin seçmediği bir belediye başkanını asla kabul etmek istemez” Sözleriyle ifade eder. (İnce,1962, s.95)

“Belediye ruhu”, çağdaş terimlerle açıklandığında; evrensel boyutlu yerel özerklik ve yerel yönetim kavramlarına kolayca ulaşılır. Siyasal ve sosyo-ekonomik değişimlere bağlanıp, hemen ardından mikro-milliyetçilik ve etnisite kavramlarıyla ilişkiye giren çağdaş trendin “yerel özerklik ve yerel yönetim” olduğu dikkate alındığında; Fransa’daki yerel özerklik faktörü sıradan görülebilir. Ama, Fransızların “yerel özerklik ve yerel yönetim” anlayışı, diğer bazı Avrupa ülkelerinde görülen Ortaçağ ticaret şehirleri

özerkliğine dayalı ve kısmen dil ve kültür ayrılıklarıyla beslenen yerel özerklik faktöründen biraz farklı bir içeriğe sahiptir.

Bu fark, önce Fransız milli karakterinden ve içgüdüsel davranışlarından kaynaklanır ve yerel özerklik etkenini “otoriteye karşı kesin isyankar tavırla” güçlendirir. Tarihsel süreçteki ilk izi Roma döneminde Galyalıların Lejyonlara karşı isyanı olan bu milli karakter, beraberinde genel olarak diğer halklarda da rastlanan; “siyasal iktidara ve iktidarın ajanı olan kamu görevlilerine karşı güvensizlik ve siyasal otoriteyi sinsi bir düşman olarak görmek” kavramlarını getirir. Bu olguyu: “Bir ulusun cumhuriyetçi karakteri, yasalara güvenmesi, buna karşılık otorite sahibi kişilere güvenmemesi şeklinde belirir. Otoriteye karşı duyulan şüphe, bu kişileri sürekli eleştiriye, istihza ve muhalefete, nüfuz ve iktidar sahiplerini yerinde sınırlandırmaya sevk eder.” Sözleriyle açıklayan *Chapman*, görüşlerini güçlendirmek için *Heine*’in “Fransızların diğer halklara göre daha güçlü olan otoriteye karşı tavrı, tabiaten cumhuriyetçi olmalarına ve insiyaki biçimde siyasi iktidarlara güvensizlik duymalarına dayanır” şeklindeki düşüncelerini de iletir. (*Chapman*, 1970, s.25, s.300)

Siyasal otoriteye yerel bağımsızlığı belli ölçüde koruyarak karşı çıkmak ise, ancak güçlü bir yerel dayanışmayla mümkündür ve böylece “hemşehrilik” kavramına ulaşılır. *Duverger* de Fransız siyasal partilerinin çekirdeğini oluşturan ilk parlamento gruplarının 1789 Meclisine katılan *Breton*, *Girondin* gibi yöresel kulüplerden doğduğunu belirterek, Fransızlardaki hemşehrilik duygusunun gücüne işaret etmektedir. (*Duverger*,1974, s.17) Fransa’daki yerel özerklik etkeninin daha çok hemşehrilik kavramı ile açıklanabileceği başka düşünürler tarafından da ileri sürülmüş ve bunlar halkın otorite karşıtı karakterine de işaret etmişlerdir. Örneğin *Owen*: “Bu noktada paradoksal bir durum vardır. Çünkü; Fransız halkı bir yandan devletin varlığını ve gerekliliğini kabul ederken, öte yandan da bu kabulün gerektirdiği yükümlülüklerle içerlemektedir. Bu çelişki Fransızların komün ve köy yaşamına ve aile bağlarına yönelik romantik bakış açılarıyla açıklanabilir.” Demektedir. (*Owen*, s.10)

Yukarıda belirtilen Fransız milli karakteri kaynaklı “otoriteye isyankar, romantik hemşehri, tabiaten cumhuriyetçi” kavramları tarihsel süreçte iç kargaşalara ve toplumsal bunalımlara yol açsa da; ulus devleti çok geç kuran ve milli birliklerine ancak yakın çağlarda ulaşan Belçika ve İtalya örnekleri gibi gerçek veya idari federalist çözümlere başvurulmasını gerektirmemiş, erken ulaşılan ulus devlet ve merkezi yönetim yapılarından güç alan “Devletin Üstünlüğü ve Birlik” güdülerıyla dengelenerek; üniter devleti zorlayacak boyutlara varmadan bir ölçüde “disipline” edilmiş, milli politikaları etkileyebilen ve yerel farklılıkları kabul ederek koruyan bir yerel yönetim anlayışı yeterli görülmüştür. Böylece, Fransız halkının yerel özerklik ve hemşehrilik güdülerine pek de ters düşmeyen bir yerel yönetim modeli oluşturulmuştur.

Söz konusu model, çeşitli revizyonlarla halen yaşamını sürdürmenin ötesinde Napolyon’un yönetim sisteminin etkisinde kalan Türkiye dahil pek çok ülkenin yerel yönetimlerinin mehası olması açısından da büyük önem taşır. Ama bu modeli sadece yerel özerklik faktörünün bir ürünü olarak sunmak, hem bu faktöre gereğinden fazla güç atfetmek anlamına gelecektir ve hem de bu yerel yönetim modelinin oluşumuna en az onun kadar etki yapan “Devletin Üstünlüğü ve Birlik” faktörü ikinci plana itilmiş olacaktır. Buna rağmen, Fransız yerel yönetim sisteminin bir bütünlük içinde aktarılabilmesi için, modellerle ilgili görüşlere bu bölümde yer verilmiştir.

2.Yerel Özerklik Faktörünün Yönetimsel Yapıya Etkileri:

2.1.Yönetimsel Birim Olarak Sınırlandırılmış Yerel Yönetim Sistemi:

1789 Devrimi sonrasında Fransız yerel yönetimleri tasfiyeleri öngörülen asilzade ve yüksek ruhban sınıfının karşı devrim üssü işlevini üstlendiklerinden, Cumhuriyetin Birliği ve Bölünmezliği “*est une et indivisible*” ilkesine inanan *Jakobenlerin* ve *Napolyon*’un tepkisini çekmişler ve bu reaksiyon, yerel yönetimlerin statüsünün merkezin hiyerarşik araçları olmaktan öteye gidememesine neden olurken, öte yandan da yerel yönetimlerle yerelleşme eğilimlerine karşı zamanla federalizm korkusuna dönüşecek bir antipatinin doğmasına yol açmıştır. Bir başka deyişle bu olay yerel yönetimlerin statüsünün belirlenmesinde başrolü oynamıştır.

Fransız yerel yönetimlerinin Anglo-Sakson anlayışından büyük ölçüde sapma gösteren bu statüsünün doğuşunda *Bodin*’in ve *Condorcet*’in görüşleri de etken olmuştur. *Bodin*; hükümdarla yerel yönetim arasındaki ilişkinin bir iş bölümü olmadığını, ancak birlikte yaşama (*coexistence*) ilişkisi olarak

değerlendirilebileceğini belirterek iktidar erkinin hiçbir şekilde bölünemeyeceğini vurgularken, *Condorcet*; “Günümüz belediyelerini, ilçelerini ve illerini, çok sayıda cumhuriyetler olarak dikkate almaya razı olduğumuz anda, her şeyimizi yitirmiş oluruz” demektedir. *Napolyon*’a tam destek veren bu yerellik anlayışına uygun yerel yönetim statüsü 04.08.1789 tarihli yasayla yerel yönetimlerin yararlandıkları tüm ayrıcalıklar kaldırılarak hukuki bir zemine de oturtulmuş, sonuçta vesayet denetimini uygulayan valiler aracılığıyla merkezin sürekli kontrolü altında tutulan bir yerel yönetim modeli oluşturulmuştur.

Bu yerel yönetim modelini Prof. Keleş: “Napolyon modelinin etkilediği ülkelerde, yerel yönetimler; merkezi yönetiminin desteğine de gerek duyarlar. *Sharpe* ve *Hesse* gibi düşünürlere göre, bu tip ülkelerde eşit statüdeki ve genelde üç basamaklı yerel yönetimlerin varlık nedeni daha çok siyasal olup, halkı yöre kimliğiyle özdeşleştirme -*community identity*-, yönetsel işlevlerden daha da büyük önem taşımaktadır. İşte bu nedenle, Fransa’da yerel yönetimlerin ayrıcalıklarına son verilerek, yönetimin coğrafi birimler arasında bölüşülmesine dayanan bir yönetsel model oluşturulmuştur” şeklinde açıklarken (Keleş, 1998, s.69-70), bu yapının “trendy” yerel yönetim anlayışının ideallerine pek de uymadığını, üniter devleti zorlayıcı yerel özerklik ve mikro-milliyetçilik boyutlarına pek yüz vermeyen bir hemşehrilik anlayışıyla yönetsel birim niteliğinin ön plana çıkarıldığını vurgulamaktadır. “Fransa’da yerel yönetimler hiçbir zaman örneğin Amerika’da olduğu gibi demokrasinin temel taşı ideal yönetim yapılanması olarak görülmezler ve her zaman merkezin ayrılmaz bir uzantısı şeklinde kabul edilirler. Bu durum, valinin merkez-yerel ilişkilerindeki kabul edilen rolünü açıklar” diyen *Owen* da bu konuda *Keleş*’le aynı görüşe sahiptir. (Owen, 22)

Tarihsel süreçteki bu gelişimlere karşılık, yerel özerklik etkeni disipline edilse de, gücünü kaybetmemiştir. Nitekim, 1830 Anayasa Şartından itibaren hazırlanan bütün anayasal metinlerde merkezîyetçiliğe bir tepki olarak yerelleşme eğilimi hep yer almıştır. Bu doğrultuda 1958 Anayasasının 3, 24, 34 ve 72. maddelerinde de yerel yönetimlere ilişkin hükümler mevcuttur. Böylelikle Fransa’daki üç basamaklı yerel yönetim sistemi anayasal kurum güvencesine sahip olmuş veya bu statüsünü korumuştur. Ancak yerel yönetimlere verilen anayasal güvence kontrollü yerel yönetim anlayışının terkinin sağlayamamış, tersine; Fransız yönetim sisteminde sert değişimler amaçlayan idari reformlar, çağdaş yerelleşme akımlarının tüm gücüne rağmen “Mehter adımına” uygun olarak gerçekleştirilebilmiştir.

Sadece 02.03.1982 Tarihli *Desantralizasyon (Adem-i merkezîyet, Yerelleşme) Yasasından* sonraki gelişmelere bakıldığında bile bu “Mehter temposu” açıkça görülebilmektedir. Bilindiği gibi, söz konusu yasa yerel yönetsel özerklikleri desteklemekte ve seçilmişlerle valiyi devamlı birbirleriyle konuşmaya, birbirlerini desteklemeye ve bilgi paylaşımına davet etmektedir. Ama öte yandan da, merkezi yönetimin bu yasayla aktarılan yetkilerin kullanımına ilişkin kaygılarından dolayı 10.05.1982 tarihli KHK ile yeni bir *dekonsantrasyon (adem-i temerküz)* sistemi düzenlenerek, genel çıkarların korunması için merkezi yönetim yetkilisinin kaybettiği yetkiler iade edilmektedir. Aynı şekilde, 06.02.1992 Tarihli yasayla, ülke sahasının idaresinin yerel yönetimlerce sağlanacağı ifade edilmesine rağmen, bu yasayı takiben çıkarılan 04.07.1992 tarihli Kararname de yeni *dekonsantrasyon (adem-i temerküz)* şartları getirmektedir. Özet olarak; yasalarla yerel yönetimlere yetki devredilirken, bu yasaları takiben çıkarılan kararnamelerle de merkezi idarenin yetkilerinin ve dolayısıyla ulusal birliğin korunması telaşına düşülmektedir. Bir başka deyişle Fransız yerel yönetimlerine tanınan en ekstrem rol; ortak sorumluluk altında gerçekleştirilecek ülke yönetiminde merkezi idareyle sürekli yardımlaşma ve birlikte yaşamdır.

2.2.Dağınık ve Minimize Yerel Yönetim Yapısı:

Yerel özerklik faktörü, küçük yerel yönetim birimlerini kapsayan etkili birleştirme ya da ilga politikalarının uygulanmasında da ciddi bir engel oluşturmaktadır. Halen AB üyelerinin tümünden daha çok yerel yönetim birimine sahip bulunan Fransa’da belediyelerinin % 75’inden fazlasının nüfusunun 1.000 kişinin altında olması ve her türlü yönetsel optimum anlayışını reddeden bu komünlerin birleştirme çabalarına inatla karşı çıkmaları, yerel özerklik faktörünün gücünü yeterince ifade etmektedir.

2.3.Merkezi Yönetim Yapılarının Dengelenmesi:

Komünler dahil tüm Fransız yerel yönetimleri, merkeziyetçi yönetsel yapının taşradaki uzantıları olan valilik gibi güçlü kurumlar karşısında bir dengeleme fonksiyonuna sahiptirler. Merkeziyetçi yönetim politikalarına yerel katılımın sağlanması açısından büyük önem taşıyan ve reformlar öncesinde de var olan bu fonksiyona teorisyenler önemle işaret etmektedirler. Bu cümleden olmak üzere, elit Fransız siyasi liderlerin aynı zamanda yerel meclislerde de sandalyeleri bulunduğunu belirten *Owen*; demir sopalı idareciler olmayan valilerin bir empoze makamı olarak değerlendirilemeyeceğini, olumlu ve birleştirici bir merci şeklinde görülebileceğini, zaten valinin Paris’le irtibat halindeki yerel siyasi ileri gelenlerle belediye başkanının varlığını hesaba katmak zorunda olduğunu, bu nedenle de vali ile yerel siyasi elit arasında “alma ve verme atmosferinde” sürekli sıkı pazarlıklar cereyan ettiğini, Paris’teki pozisyonu yerel temsilcilerin yeniden seçiminde etkili olan valinin de görevini yürütebilmek için siyasal elitin desteğine gerek duyduğunu” ifade etmektedir. (*Owen*, s.22-23)

2.4.Yerel Polis:

Fransa’daki yerel özerklik faktörü, bu ülkedeki iç güvenlik yapılanmaları ve politikaları açısından da belirleyicidir. Bu faktör, yaklaşık 200 yıldır süregelen polisin millileştirilmesiyle ilgili çabalara ve evrensel düzeydeki uzmanlaşma eğilimlerine karşılık, yetkileri sınırlı da olsa bir komün polisinin varlığını sürdürebilmesinin tek nedenidir.

1984-1990 yılları arasında personel sayısı iki misli artan ve iç güvenliği yerel düzeyde bir seçim hedefi haline getirmesi (*Gleizal-Domenach-Journes*, 2000, s.191-192) nedeniyle çok tartışılan yerel polis uygulaması, çağımızın eğilimlerinden olan halka yakın polis anlayışından güç alarak varlığını sürdürebilmekteyse de, bu konudaki gerçek neden milli polisin süregelen yetersizliğidir.

3.Yerel Özerklik Faktörünün Siyasal Yapıya Etkileri:

Aynı zamanda Fransız siyasal kültürünü oluşturan unsurlardan birisi olan yerel özerklik, siyasal yaşamın belirleyicileri arasında da yer almaktadır. Bu açıdan bakıldığında birisi milli politikaların etkilenip dengelenmesi, diğeri de yerel düzeydeki siyasal yaşamın canlılığı olarak adlandırılabilir iki önemli etkiden söz edilebilir.

Bunlardan ilki merkezi politikaları dengeleyici niteliği itibariyle önem taşımakta ve teoride “*cumul des mandats*” olarak isimlendirilmektedir. (*Keleş*, 1998, s.70) Cumhurbaşkanının rolünü ve yürütme erkini öne alan 1958 Anayasasında dahi bulunan bu geleneksel ilke, bir kişide birden çok seçimle gelinen görevin birleşmesine imkan tanıyarak; belediye başkanı ya da il ve belediye meclisi üyesi sıfatını taşıyanların aynı zamanda milletvekilliğine veya senatörlüğe seçilmelerini sağlamakta, böylece hem yerel politikaların milli düzeyde temsili ve hem de merkezi yapılanmanın bu düzeyde dengelenmesi olanağı ortaya çıkmaktadır. Seçim sistemi de bu geleneksel ilkenin yaşamasına izin verecek şekilde hazırlanmıştır. Öte yandan, Anayasanın 24. maddesinde yer alan senato üyelerinin “toprak topluluklarının temsilini sağlayacak şekilde dolaylı oylamayla seçilmesi” hükmünü de yine Fransız sistemine has bir dengeleme mekanizması olarak değerlendirmek gerekir.

Yerel özerklik faktörünün siyasal yaşamdaki bir diğer yansıması ise yerel yönetim seçimlerine çok sayıda güçlü partinin katılması ve böylece siyasal yaşamın yerel düzeyde sürekli canlı tutulmasıdır.

II. UZLAŞMAZLIK FAKTÖRÜ:

1.Otorite Karşıtlığının ve Cumhuriyetçiliğin Uzlaşmazlığa Dönüşümü:

Yönetsel boyutu komünlerle özdeşleşen yerel özerklik ve hemşehrilik güdülere, Fransız milli karakterinin otoriteye karşı isyankar tavrı, cumhuriyetçi özelliği ve sınıfsal anlaşmazlıklarla birleşince uzlaşmazlık faktörü ortaya çıkar. Bu faktör nedeniyle merkezi monarşiyle ulus devletinin kuruluşu ve ardından cumhuriyete geçiş, ayrıcalıklı sınıfların tasfiyesi, eşitlik ilkesiyle kişi hak ve özgürlüklerinin kabulü ve sanayi devriminin dayattığı sosyo-ekonomik değişimlerin gerçekleşmesi kolay olmamış, siyasal bunalımlar, *St. Barthelemy* gibi katliamlarla sonuçlanan mezhep savaşları, 1830-1848 isyanları gibi iç savaşlar ve sonuçta anlaşmazlıkları çözen devrimler gerekmiştir.

Crozier’in Fransız bürokrasisinin değişimlere etkisi konusunda yaptığı analizlerde ifade ettiği; diğer Avrupa ülkelerinden farklı olarak Fransa’da sınırlı bir reformun dahi sistemin tümüne müdahaleyi

gerektirdiği, reformların ancak geniş kapsamlı devrimlerle mümkün olabileceği, halkın reformlara ilişkin katkısının ise minimum düzeyde kaldığı yolundaki görüşleri de bu bakış açısını doğrular mahiyettedir.

Crozier'in düşüncelerini nakleden *Heady*'nin bu konudaki düşünceleri ise daha acımasızdır: “Almanya ve Fransa'nın siyasi kültürleri iki temel noktada benzerdir. Öncelikle her iki ülkede de XVIII ve XIX. Yüzyıllarda siyasi istikrarsızlık karakteristiği hakimdir. Birbirini izleyen iktidarlar, çok farklı siyasi çizgiler izledikleri ve çok değişik siyasal eğilimler taşıdıkları için, sık aralıklarla, ani ve şiddetli siyasal değişiklikler yaşanmıştır. Fransa'da 1789 Devriminden itibaren birinden diğerine geçişlerin çoğunlukla şiddet ve vahşet sonucu olduğu, üç anayasal monarşi, iki imparatorluk, bir yarı diktatörlük ve beş cumhuriyet rejimi vardır.” (Heady, 1984, s.1)

Duverger ise; Fransız kamuoyunun önemli bir sorunla karşılaştığında iki karşı kutup arasında bir billurlaşmanın ortaya çıktığını, tarih boyunca bütün büyük hizip savaşlarının düalist bir nitelik taşıdığını, din sorununa bağlı siyasal rejim sorununun da böyle bir bölünme yarattığını, laik eğitim yanlısı görüşler devreye girince çatışmaların din kavgasına dönüştüğünü, siyasal kampaşma ve kemikleşme 1885 yılında tamamlandığında kamuoyunun beyazlarla kızılar ya da kilisecilerle laikler arasında bölündüğünü, laik-kiliseci çatışmasının kamuoyundaki gücünü hala bir oranda koruduğunu, sağ siyasal eğilimlerin giderek Cumhuriyetin değerlerini benimsemesine karşılık, bölünme ve kampaşmanın tam olarak ortadan kalkmadığını, sol blok-kartel-halk cephesi, ulusal blok-ulusal cephe şeklinde sürdüğünü, hatta bazı açılardan *Vichy* macerasının sağın, Kurtuluşun ise solun zaferi olarak kabul edildiğini, III. Cumhuriyet döneminde merkezlenme “*concentration*” (adem-i temerküz) eğiliminin özellikle hükümet kurma aşamasında siyasal ittifaklara hakim olmasına rağmen, bu eğilimin seçmene yansımadığını ve kitleler arasındaki uzlaşmazlığın süregeldiğini belirterek, uzlaşmazlık faktörünün gücüne işaret etmektedir. (Duverger, 1974, 2. 288, s.434)

Yukarıda belirtilenler; “uzlaş ve evrim” ortamının oluşumunu da engellemiş, onun yerine “çatışma ve devrim” baskın karakteri oluşturmuştur. Bir başka deyişle, Fransızların doğal karakter yapısıyla, bu ülkede yaşanan sosyal ve ekonomik olaylar ve bunların ötesinde siyasi, jeo-politik, jeo-stratejik, klimatolojik, dini, tarihi, coğrafi, vb. nedenler; bu ülke halkının ve daha sonra oluşan toplumsal sınıfların uzlaş ve siyasi istikrar ortamında yaşamasına pek elvermemiştir. Uzlaş duyu ve ortamının yokluğu doğal olarak parlamenter geleneğin ve siyasal istikrarın gelişimini de engellediğinden, büyük değişiklikler ciddi çatışmalar sonucu ve devlet zoruyla gerçekleştirilebilmiş, önemli yönetsel kurumlar da devlet tarafından yaratılmıştır.

2.Uzlaşmazlık Faktörünün Yönetsel Yapıya Etkileri:

2.1.Yönetsel Yapıların “Force” (Güç) Anlayışıyla Oluşumu:

Uzlaşmazlık faktörünün etkisiyle ortaya çıkan çatışma ve devrim karakteri, milli polis ve jandarma başta olmak üzere pek çok Fransız yönetim kurumunun Anglo-Sakson kurumlarının “*hizmet: service*” anlayışının aksine, “*kuvvet: force*” anlayışı içinde yapılanmasının nedenidir. Çünkü; bu kurumlar toplumsal uzlaşlar sonunda ve topluma hizmet vermekle yükümlü kuruluşlar olarak yaratılmamışlar, toplumsal değişimlerde kullanılacak araçlar olarak devlet tarafından üretilmişler ve devletten doğmuşlardır. Bu görüşü doğrulayan *Owen*; “1789 Devriminin bir kalıntısı olan devletin resmi olarak merkezleştirilmesi ve Napolyon diktatörlüğü, özellikle Amerika'da, İngiltere' de ve İsveç'te belirgin olan *-ad hoc* gerektiğinde, zorlama ile değil, doğal olarak ortaya çıkan- yapıların gelişimine pek elvermediğine” işaret etmektedir (Owen, , s.20)

2.2.Değişimlerde Devletin ve Üst Bürokrasinin Hakim Rolü:

Üst bölümlerde belirtildiği gibi Fransa'da önemli sosyo-ekonomik ve siyasal değişimlerin toplumsal uzlaşlara dayanan parlamenter çözümlerle gerçekleştirilememesi ve siyasal istikrarsızlık hastalığının toplumsal bunalımlara yol açacak düzeyde ilerlemesi, kriz dönemlerinde devletin askeri ve/veya sivil üst bürokrasi aracını kullanarak müdahalesine uygun ortamlar oluşturmuştur. Bu müdahalelerde dikkati çeken nokta, gereksinim duyulan değişimleri gerçekleştirmek üzere çoğu kez askeri unsurlara dayanarak iktidara gelen ve kendileri de asker kökenli olan Napolyon ve *De Gaulle* gibi önderlerin, belki de öngördükleri değişimleri çok daha kolay ve süratli gerçekleştirebilecekleri cunta veya dikta gibi askeri yönetim tarzlarına yönelmemeleri, bunun tersine bir şekilde halkın desteğini aldıkları siyasal çözümleri benimsemeleridir. Bir başka ortak noktada bu önderlerce uygulanan çözümlerde üst bürokrasi etkin bir araç olarak

kullanılmasıdır. Böylece, devlet ve üst bürokrasi; Fransız yönetim sisteminin belirleyici özellikleri olmuştur.

Tarihsel sürece bakıldığında bu konuda pek çok örneğe rastlanır. Bunlardan Napolyon'un kurduğu yönetsel sistem; kamu gücünü kullanarak devletle toplumu değiştirip yeniden yapılandırma sorununun akıllıca bir çözümüdür ve bu çözüm, kamu düzeni (*ordre public*) kavramının Kıta Avrupa'sı versiyonunun içerdiği; "suç işlenmesinin önlenmesi ve genel asayişin sağlanmasının ötesinde, toplumsal ve ekonomik sorunların da düzenlenmesi" kastına da uygundur. Hemen tahmin edilebilecek bir başka ayrıcalıklı örnek ise *De Gaulle*'ün V. Cumhuriyeti olmaktadır. Bir tek adam yönetiminde devletin ve üst bürokrasinin sosyo-ekonomik değişimleri gerçekleştirmek amacıyla nasıl başarıyla kullanılabileceği, Napolyon uygulamalarının bu çağdaş versiyonunda da bariz olarak görülebilmektedir. Bu uygulamalar belki de *Owen*'ın deyişiyle; "Fransız mutlak monarklarının ve daha sonra Napolyon'un demokrasiden çok yönetimle ilgilenmelerinin ve önce kamu yönetimi mekanizmasının kurularak, bunun üzerine XIX. Yüzyıl sonlarında siyasi demokrasinin giydirilmeye çalışılmasının" doğal bir sonucudur. (Owen, s.7)

Öte yandan bürokratik hakimiyet, Fransızların otorite karşıtı karakteri ve uzlaşmazlık güdüleriyle devletin üstünlüğü ve birlik kavramlarını birleştiren bir unsurdur. Nitekim; *Crozier*; "Bürokratik örgütlenme sistemi, Fransızların otorite hakkındaki temel ikilemine mükemmel bir çözüm olmuştur. Bu halk, müşterek bir faaliyetin başarılması söz konusu ise, her şeye gücü yeten bir otoriteye kesinlikle dayanamaz" demektedir ve böylece bürokratik sistemin Fransa halkının "otorite ile yakın, yüz yüze ilişkilerden kaçınmaları yönündeki kuvvetli arzuları ve otoriteyi evrensellik ve mutlakiyet açılarında hakim pozisyonunda görmeleri" ikileminin bir çözümü olduğunu, bürokratik sistemin, birbirine zıt tutumları bağdaştırabildiğini, bu çözümün tarafsız kanunlar ve merkezileşme yoluyla sağlandığını ifade etmektedir. (Heady, 1984 ,s.8)

3.Uzlaşmazlık Faktörünün Siyasal Yapıya Etkileri:

Bu faktörün siyasal yapıya en önemli etkisi siyasal istikrarsızlıktır. Bu konuda "Geleneksel Fransız politika ve yönetimi zayıf bir yerel yönetimle, oldukça merkezi çok parçalı bir parti sistemi, güçsüz siyasi liderler ve siyasal istikrarsızlıktan ibaret bir tablo çizer" Diyen *Owen*'ın görüşleri (Owen,s.6) *Crozier*, *Suleiman*, *Heady* gibi pek çok düşünürce de paylaşılmaktadır. Düşünürler sadece siyasal istikrarsızlığın yönetsel istikrarla giderildiği konusunda farklı görüşlere sahiptirler.

Duverger ise; Kilisecilerle laikler arasındaki eski ve temel bölünmenin modern siyasal hayattaki bölünmeleri tam anlamıyla karşılamadığını ve kamu oyundaki belli başlı bölünmelerin birbiriyle çakışmamasının sonucunda oluşan çok parti sisteminde bir çoğunluk partisinin de bulunmadığını, bu nedenle Fransa'da ortaya çıkan türdeşlikten yoksun hükümetlerin ise ancak kısa süreli, sınırlı amaçlı ve palyatif tedbirlere dayalı icraat programları yapabildiklerini ve genelde günlük işlerle uğraştıklarını belirterek, önemli sosyo-ekonomik ve siyasal değişimlerin klasik parlamenter sistemde neden gerçekleştirilemediğini açıklamakta ve siyasal istikrarsızlığa bir başka boyutuyla değinmektedir. (Duverger, 1974, s 306-309, s.519)

III. DEVLETİN ÜSTÜNLÜĞÜ VE BİRLİK FAKTÖRÜ:

En küçük yerel toplulukların özerkliği konusunda dahi ısrarlı olunan Fransa'da, "Devletin Üstünlüğü ve Birlik" kavramlarının yönetsel yapıyı belirleyen temel etken olmasına paradoksal bir gelişim gözüyle bakılabilir. Ancak yerel özerklik ve uzlaşmazlık faktörlerini dengeleyerek üniter devletin bugüne kadar devamını sağlayan bu etken, uzun bir tarihi geçmişle güçlendirilmiştir ve gücünü VI. Yüzyılda *Merovenj* Hanedanının başlattığı, XVI. Yüzyılda *IV. Henri*'nin mutlak monarşiyi kurmasıyla noktalanmış ulus devlet ve merkez otorite yaratma girişimlerinden alır. Nitekim, Fransız Birliği ideali de bu etkenin güçlenmesiyle hayata geçebilmiştir.

Mutlak monarşinin XVII. Yüzyıldaki başarılarıyla giderek güçlenen devletin üstünlüğü ve birlik faktörü tarihsel süreçte; ulusal karakterli 1789 Devrimini takiben asillerin yerel yönetimleri karşı devrim üssü olarak kullanmaları, II. Dünya Savaşı öncesi ve sonrasında görülen bölgelerarası dengesizlik kaynaklı toplumsal huzursuzlukların bazı özerklik özelemlerini ortaya çıkarması, sömürgelerin tasfiyesi ve siyasal kamplaşmanın keskinleşmesi gibi olaylarla daha da güçlenmiştir. Bu olaylar, Fransız kamuoyunu bir federalizm korkusuyla şartlandırırken, Fransa'nın birliğinin korunması güdüsü ve gereği ön plana çıkmıştır.

Nitekim, 1958 Anayasası; bu gereksinime bir cevap olarak “Cumhuriyet ve Birlik” başlığını taşıırken, *Fromont* da; “Bölünmez Cumhuriyet fikrinin 1958 Anayasasının 2. maddesinde çok kuvvetli olarak yer aldığına, bu nedenle de tam bir adem-i merkeziyetin ancak uzun tereddütler ve direnmeler sonunda elde edilebildiğine” işaret etmektedir. (Deniz, 1987, s.268) Ekonomik bölgencilik dönemini takip eden yerleşme ve yetki dağıtım döneminde de federalizm korkusu hep belirleyici etken olmuş, bu doğrultuda bir yandan bölgeler dahil tüm yerel yönetimlere merkezi yetkiler aktarılırken, diğer yandan da dağıtılan yetkilerin merkezin ve merkezin ajanlarının kontrolü altında kullanılmasına ve yerleşme eğiliminin Fransa'nın birliğini parçalayacak gerçek bir federalizme dönüşmemesine özen gösterilmiştir.

“Devlet Fransız politik düşüncesinde bir odak noktası oluşturmakta ve çok somut bir kavram olarak algılanmaktadır. Onlara göre siyasi demokrasiden önce varolmuştur ve Napolyon'un mirası olarak çok gelişmiş bir yönetsel mekanizmaya sahiptir. Fransa'da devletin Rousseau tarafından tanımlanan genel iradenin temsilcisi ve koruması olarak görev yapması anlayış ve beğeniyle kabul edilmektedir. Devlet; siyasi partilerin ya da çıkar gruplarının temsil ettiklerinden daha yüksek çıkarları temsil eden bir unsur olarak algılanmaktadır” diyen *Owen*, devlet faktörünün Fransız halkı gözündeki farklı konumunu açıklıkla ortaya koymaktadır. (Owen., s.9-10)

Devletin bu farklı konumu, başta *Duguít* olmak üzere Fransız pozitivist hukukçuların Alman “Egemen Devlet” kavramını yıkmak amacıyla sarf ettikleri çabalar düşünülürse, ilginç bir sonuçtur.

Devletin üstünlüğü ve birlik faktörü, önceden de belirtildiği üzere, hem Fransa'daki ve Napolyon modelini benimseyen diğer ülkelerdeki yerel yönetim yapısının amillerinden birisidir ve hem de uzlaşmazlık faktörünü bir ölçüde çözümlenerek devletin ve üst bürokrasinin önemli siyasal ve sosyo-ekonomik değişimlerdeki rolünü ön plana çıkaran bir unsurdur. Ancak, diğer tüm faktörler gibi bu faktöründe göreceli olarak siyasal yapıyı belirleyen diğer faktörlerle etkileşime girdiği dikkate alınmalı, önemi ve önceliği buna göre değerlendirilmelidir.

2.Devletin Üstünlüğü ve Birlik Faktörünün Yönetsel Yapıya Etkileri:

2.1.İcrai İdare:

Bu faktör; hem iktidarın doğrudan doğruya devletin elinde bulunmasını ve hem de iktidarın şekli bazı yetki devirleri dışında devlet veya onun organları tarafından bizzat kullanılmasını ifade ederek, yürütme erkini yargı erkinden bağımsız kılan “İcrai İdare” yapılanmasını sağlar. Böylece, Fransız ve Anglo-Sakson yönetim sistemleri arasındaki temel fark ortaya çıkar. Hauriou deyişyle, bu temel karakteristikler Fransa'nın; idari rejime tabi bir ülke olmasını, siyasal istikrarsızlıkları dengeleyen sağlam bir yönetsel yapıya sahip bulunmasını, idarenin teşebbüs yetkisini, etkin ve göreceli olarak bağımsız teftiş ve denetim organlarının varlığını, yargısal kontrol olanağı içinde idari yargının oluşumunu ve genel hukuktan ayrı bir idare hukukunun mevcudiyetini açıklayarak, yönetsel sistemi belirler. (İnce, 1962, s.94)

Aynı görüş *Owen* tarafından da; “Fransa'da devlet farklıdır. Devletin içinde olduğu ilişkiler, vatandaşlar arasındaki ilişkilerden farklı bir düzene tabidir ve farklı düzenlemelere konudur. Bu düzenlemeler, Devrim öncesinde yargısal kurum denilebilecek bazı yerel parlamentoların kendi üyelerinin çıkar ve ayrıcalıklarını savunurken merkezi hükümetin politikalarını engellemeleri nedeniyle gündeme gelmiş ve devrimciler bu tip kurumların aynı engellemelere gelecekte de başvurmamaları için 1790 yılında çıkarttıkları bir kanunla hukuki ve idari yetki alanlarını birbirlerinden kesin çizgilerle ayırmışlardır. Mahkemelerin bu yasadan sonra yargı alanı dışında kalacak idari sorunlarla uğraşmaları yasaklanmış ve o sıralarda Devrimin kendisi demek olan idareye idari sorunlarla ilgili yargılama yetkisi verilerek, kısa süre içerisinde uzman idare mahkemeleri, valilik konseyleri ve devlet konseyi oluşturulmuştur. Böylece idari yargı ve idare hukuku doğmuştur.” Sözcükleriyle açıklanır. (Owen., s.31)

2.2.Merkeziyetçilik:

Fransa'da devletin sosyo-ekonomik ve yönetsel değişimlerdeki önemli rolü doğasına uygun olarak yürütme erkini merkezileşmesi sonucunu da yaratmıştır. Zaten, merkeziyetçilik devletin üstünlüğü ve birlik faktörünün hem unsuru, hem de doğal bir sonucudur. Aralarındaki bağlantı daha açık olarak ancak “mündemiç” sözcüğüyle ifade edilebilir.

Devletin değişimlerde bu denli belirleyici olmasıyla daha da güçlenen merkeziyetçilik; bir yandan devlet ajanı asker ve sivil elitlerin, yani bürokrasinin Fransa'da gerçekleştirilen devrim ve evrimlerde çok

önemli rol oynamasını sağlamış, diğer yandan da *Jakoben* geleneğinden güç alan dominant ve merkeziyetçi yönetim yapısı; yönetsel reformların karakterini, gelişme hızlarını ve uygulanma biçimlerini belirlemiştir. Bu anlamda 1960 sonrası yönetsel reformların tümü, Devrim sonrasında Napolyon tarafından kurulan Roma İmparatorluğu kökenli yönetsel modelin katı emir-komuta sisteminden kaynaklanan merkeziyetçilik anlayışının çağdaş sosyo-ekonomik dinamikler doğrultusunda yeniden yorumlanması isteğinin ifadesidir.

Böylesine baskın merkezi karaktere sahip bir yönetimin çağdaş değişimleri “bir kısmı Avrupa Birliği’nin zorlamasıyla da olsa” izleyebilmesi ve kendini uyarlayabilmesi ise ilginçtir.

Ancak yukarıda belirtildiği gibi merkeziyetçilik kavramının devletin üstünlüğü ve birlik faktörüyle “mündemiç” olması, yönetsel reformların izlediği “Mehter tempolu” çizgi göz önüne alındığında, Fransız yönetsel sistemi tümüyle değiştirilmeden, bu unsurun etkilerinin tamamıyla ortadan kalkmayacağını göstermektedir. Nitekim, *Owen*’a göre; “1789 Devriminin bir kalıntısı olan devlet resmi olarak merkezileştirilmiş ve Fransızlar tüm siyasa hazırlama yollarının Paris’e gitmek zorunda olduğu merkezi bir anlayışla yönetilmeye başlamışlardır. Zaten halen oldukça –emredici- bir konuma sahip bulunan valinin varlığı da -bütün yollar Paris’e çıkar- sözünü doğrulamaktadır.” Fransız yönetici elitini inceleyen Suleiman da; Fransız yönetimindeki katı merkeziyet eğilimine, geniş alana yayılmış idari reform isteklerine ve *grand corps*’un “seçkin üst bürokrasi” yönetimdeki çok önemli merkeziyetçi rolüne işaret ederek, *Owen*’ın görüşlerini paylaşmaktadır. (Owen., s.23)

3.Devletin Üstünlüğü ve Birlik Faktörünün Siyasal Yapıya Etkileri:

Bu faktörün siyasal yapıya etkileri üniter devlet yapısının korunması konusunda azami hassasiyetin gösterilmesi ve bu yapının korunabilmesi amacıyla da klasik parlamenter sistemden bazı ödünler verilerek, V. Cumhuriyetle birlikte yarı başkanlık sistemine geçilmesi şeklinde ifade edilebilecektir.

Üçüncü Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

Fransa'da halen yürürlükte bulunan anayasa 1958 yılında kabul edilmiş olup, Cumhuriyet ve Birlik Anayasası adını taşımaktadır.

Anayasanın 1.Maddesine göre, Cumhuriyet ve denizaşırı toprakların halkları, hür iradeleri ile bir birlik tesis etmektedirler. 2.Madde uyarınca da Fransa; bölünmez, laik, demokratik ve sosyal bir cumhuriyettir. Bu hükme göre de üniter bir devlettir.

72. madde ise Fransa'nın toprak birimlerini Nahiyeler "komünler: belediyeler", vilayetler ve denizaşırı topraklar şeklinde belirler. Madde hükmüne göre, bunların dışındaki her toprak birimi yasayla kurulacaktır. Aynı madde, bu birimlerin seçilmiş meclislerce ve yasanın öngördüğü koşullarda özgürce yönetilmelerini öngörmekte, illerdeki ve topraklardaki Hükümetin delegeleri ise; milli menfaatlerden, yönetimin denetlemesinden ve yasalara saygıdan sorumlu tutulmaktadır.

1958 Anayasasının 73 ila 76. maddeleri de denizaşırı topraklar ve vilayetleri düzenlemekte ve bunların yasama ve yönetim yapılarının özel durumlarının gerektirdiği şekilde saptanacağını, denizaşırı toprakların Cumhuriyetin yararlarını ve kendi yararlarını göz önünde tutan özel bir örgütlenme modeline sahip olduklarını ve bu örgütlenmenin, ilgili toprak meclisine danışıldıktan sonra yasayla tespit ve tayin edileceğini, Fransız Birliğinde kalmak isteyen denizaşırı toprakların ise Cumhuriyetin içindeki statülerini koruyabileceklerini hükme bağlamaktadır.

II. ANAYASAL KURUMLAR

1.Cumhurbaşkanı:

Anayasanın 5-19. maddeleri Cumhurbaşkanı ile ilgilidir. Fransız devlet sisteminde Cumhurbaşkanı yürütme erkinde çok ayrıcalıklı bir işgal ettiğinden, bu anayasal kurumla ilgili detaylı bilgiler "Genel Yönetim Yapılanması" bölümünde verilecektir.

Anayasanın 5 ve 6. Maddeleri uyarınca doğrudan genel oyla ve salt çoğunlukla halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı; anayasaya uyulmasını gözetecek, hakem sıfatıyla kamu kurumlarının düzenli işlemlerini ve Devletin devamlılığını sağlayacak, ulusal bağımsızlığın, toprak bütünlüğünün, birlik anlaşmalarına ve sözleşmelere uyulmasının güvencesi olacaktır.

Herhangi bir nedenle Cumhurbaşkanlığı sürekli boşalırsa, Cumhurbaşkanının görevleri anayasada belirlenmiş kısıtlamalara uyularak Senato Başkanı tarafından yerine getirilecektir. Geçici boşalma "hastalık, seyahat vb" halinde ise, vekalet görevi Başbakanca ve sadece Cumhurbaşkanının yazılı yönergelerinin belirlediği yetkiler çerçevesinde yerine getirilmektedir.

8. maddeye göre Cumhurbaşkanı, Başbakanı ve onun teklifi üzerine bakanları tayin edecek ve Başbakanca Hükümetin istifasının sunulması üzerine de görevlerine son verecektir.

Anayasanın 9. maddesi Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık yetkisini düzenlerken, 10. madde, yeniden Parlamentoda görüşülmesine gerek duymadığı yasaları 15 gün içinde yayınlaması

gerektiğini belirtmektedir. 11. madde ise Cumhurbaşkanına belli yasa tasarılarını referanduma sunma yetkisi vermektedir.

Anayasanın 12. maddesi uyarınca da Cumhurbaşkanı; Başbakan ve Meclis başkanlarına danıştıktan sonra, Millet Meclisini feshedebilecek, ancak bu fesih hakkı yeni seçimi izleyen sene içinde kullanılamayacaktır.

1958 Anayasasının 13-15. ve 17-18. maddeleri Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini sayar. Söz konusu görev ve yetkiler arasında; yasaların varlığını resmen onaylamak “ısdar: *promulgation*” da bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı, 61. madde uyarınca da Anayasaya aykırı gördüğü yasaları incelenmek üzere Anayasa Konseyine gönderebilecektir.

Anayasanın 19. Maddesine göre Cumhurbaşkanının, bu anayasada sayılan kararları dışındaki kararları ayrıca Başbakan ve gerekirse sorumlu bakanlar tarafından da imzalanacaktır.

Cumhurbaşkanının, anayasanın 68. maddesi uyarınca sadece vatana ihanet nedeniyle suçlanması mümkündür.

Anayasanın 16. maddesi olağanüstü hal koşullarını ve yönetimini de düzenlediğinden, burada sadece metin olarak verilecek, özel bölümünde ayrıca değerlendirilecektir.

“Cumhuriyetin müesseseleri, milletin bağımsızlığı, toprağının bütünlüğü veya milletlerarası taahhütlerinin uygulanması vahim ve doğrudan doğruya bir tehdiye maruz kalırsa ve anayasal kamu kuruluşlarının muntazam işleyişi inkıta uğrarsa, Cumhurbaşkanı, Başbakan, meclislerin başkanları ve Anayasa Konseyi ile resmi istişarede bulunduktan sonra durumların gerektirdiği tedbirler alır. Keyfiyetten milleti bir mesajla haberdar eder. Bu tedbirlerin anayasal kamu kuruluşlarına en kısa süre içinde görevlerini yerine getirmek imanlarını sağlamak iradesinden mühlhem olmaları gerekir. Parlamento resen toplanır. Millet meclisi istisnai yetkilerin kullanılışı sırasında feshedilemez.”

Öte yandan, anayasanın 36. maddesine göre en çok 12 gün süreyle sıkı yönetim ilanı bakanlar kurulunun yetkisinde iken, bu sürenin uzatılması Parlamento iznine bağlanmakta, 35. madde uyarınca da savaş ilan yetkisi Parlamentoya verilmektedir.

2.Yasama:

Anayasanın 24-33. maddeleri arasında Parlamentoyla ilgili hükümler vardır.

Bu hükümler uyarınca; Fransız Parlamentosu Millet Meclisi ile Senatodan oluşmakta, Millet Meclisi üyeleri doğrudan halk oyuyla seçilirken, Senato üyeleri dolaylı oylama ile seçilmekte ve Cumhuriyetin toprak topluluklarının temsilini sağlamaktadırlar. Fransa dışında yerleşmiş Fransızlar da Senatoda temsil edilmektedir. Parlamentonun kendiliğinden toplandığı haller dışındaki olağanüstü toplantılar, Cumhurbaşkanının kararıyla açılıp kapanmaktadır.

III. Cumhuriyetten beri Fransa’da iki meclis geleneği vardır. Bugün de, halkı temsil eden Millet Meclisi ve yerel yönetimleri temsil eden Senato bulunmakta ve her ikisine birden Parlamento denilmektedir.

Fransız siyasal geleneği uyarınca parlamenterlik seçimle gelinen diğer görevlerden bazılarıyla ve öğretim üyeliğiyle bağdaşabilmesine karşılık, bakanlıkla birleşmemekte, bakan olan parlamenterin bu sıfatı düşmekte ve yerine yedeği geçmektedir. Bakanın görevinden ayrılmasından sonra parlamenter sıfatını tekrar kazanabilmesi ise, yeniden seçilmesi halinde mümkündür.

Parlamento iki halde kendiliğinden toplanır. İlk halde, Cumhurbaşkanı fesih yetkisini kullanırsa, seçim sonrasında olağanüstü toplantı yapılmaktadır. İkinci halde ise Cumhurbaşkanı, Anayasanın 16. maddesi uyarınca olağanüstü yetkiler kullanmaya karar vermiştir ve bu durumda Parlamento bu yetkilerin kullanımı süresince toplantı halinde kalmaktadır.

Parlamento ile Hükümet arasındaki ilişkiler, yasa ve kararname alanları ve mevzuat yapım teknikleri; Anayasanın 34. maddesi ile 37-47. maddeleri arasında hükme bağlanmaktadır. 1958 Anayasasıyla kurulan sistem, Parlamentonun yasama ve Hükümeti denetim yetkilerini büyük ölçüde kısıtlamıştır. Bu doğrultuda Parlamento, sadece Anayasanın 34. maddesinde belirtilen alanlarda yasama yetkisini kullanabilecek, yine bu madde de sayılan bazı alanlarda da yalnız temel ilkeleri koyabilecektir.

Ayrıca, Hükümet; Anayasanın 41. maddesine göre Parlamentonun yasama faaliyetinin anayasal sınır dışına çıktığı iddiasıyla Anayasa Konseyine de başvurabilmektedir. Parlamentonun çıkarılabileceği yasaların bir bölümü kamu kurumlarının işleyiş ve örgütlenmesi konulu “Organik Yasalar” dır. Böyle bir yasanın çıkarılabilmesi için, Anayasada bu konuda açık hüküm olması gerekmektedir. 34. maddeye göre: Yasalar Parlamentosu onaylanacak; kişisel hak ve özgürlükler, milli savunma örgütlenmesi ve yükümlülükleri, kişisel haller, suç ve cürümlerin tespitiyle cezalar, ceza usulü, af, yargılama düzenleri ihdası, hakimlerin statüsü, milli ve yerel meclislerin seçim sistemi, memur güvenceleri, devletleştirme ve kamu firmalarının mülkiyetinin özel sektöre devir esasları, mahalli toplulukların yönetimiyle yetkileri ve kaynakları, eğitim ve mülkiyet düzeni, aynı haklarla medeni ve ticari yükümlülükler, iş-sendika ve sosyal güvenlik hukuku, vergilerin matrah tespitiyle tahsil şekilleri ve para basma düzeni sadece yasayla düzenlenebilecektir.

37 ve 38. maddeler uyarınca bu konular dışında kalan tüm alanlarda Hükümetçe çıkarılacak kararnamelerle yasa gücünde düzenlemeler yapmak mümkün olduğu gibi, yasa alanına giren konularda da Parlametodan izin alındıktan sonra sınırlı süreli kararnameler çıkarılabilecektir. Hatta, 41. madde Hükümete Parlamento tarafından yasayla düzenlenmeye kalkışılan bir alanın kararname konusu olduğu gerekçesiyle Anayasa Konseyi nezdinde itiraz yetkisi de vermektedir.

Fransa’da Parlamento Hükümeti yazılı ve sözlü soru, araştırma komisyonları ve güvenoyu yollarıyla denetlemektedir. Bu ülkeye özel bir güvenoyu uygulaması da mevcuttur: Başbakan yasallaştırmayı istediği bir konuyla ilgili olarak, Millet Meclisinde “Hükümete güven” sorununu ortaya atmakta, yani güvensizlik önergesi verilmesi talep etmektedir. Bu çağrı sonrasında sadece güvensizlik oyları sayılmakta ve bu oylar üye tam sayısının salt çoğunluğuna ulaşırsa Hükümet düşmektedir.

3.Yürütme:

Anayasanın 20 ila 23. maddeleri Hükümeti, 34. maddesi Parlamento-Hükümet ilişkilerini düzenlerken, 49. ve 50. maddelerde de Hükümetin sorumluluğuna ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bu hükümlere göre anayasal koşullar içinde Parlamentoya karşı sorumlu olan Hükümet; milletin politikasını tespit ve yürütmekle görevli olup, idareye ve silahlı kuvvete tasarruf eder.

Başbakan, milli savunmadan da sorumlu olarak Hükümeti yönetir, sivil ve askeri makamlara atama yapar, yasaların uygulanmasını sağlar, yasa önerme ve genel düzenleme yetkisini kullanır. Ayrıca, 61. madde hükmüne göre anayasaya aykırı gördüğü yasaları incelenmek amacıyla Anayasa Konseyine gönderebilir.

Başbakan bazı yetkilerini bakanlara devredebilir. Başbakanın kararlarının gereğinde bunları uygulamakla görevli bakanlar tarafından ayrıca imzalanması da anayasa hükmüdür.

Başbakan, gerektiğinde anayasanın 15. maddesinde öngörülen konseylerin ve komitelerin toplantılarına Cumhurbaşkanına adına başkanlık edebilirken, belli bir gündemle toplanan bakanlar kuruluna Cumhurbaşkanına adına istisnai olarak başkanlık yapabilmesi, ancak Cumhurbaşkanlığının açık vekaletine bağlıdır.

Anayasanın 49 ve 50. Maddelerinde ise gensoru müessesesi düzenlenmekte ve Başbakana Hükümetin programı veya genel politika uygulamaları ya da bir metnin yasalaştırılması nedeniyle “Hükümet sorumluluğunu Millet Meclisi önünde taahhüt etme”, yani; meclisten güvenoyu isteme yetkisi tanınmaktadır. Bu durumlarda Meclis gensoruyu kabulleyince, Hükümet programını veya genel politik uygulamaları reddederse, Başbakanla Hükümetin istifası gündeme gelmektedir.

4.Yargı:

1958 anayasasının 64-67. maddeleri yargı erkine ayrılmış olup, bu maddelerin hükümlerine göre; Cumhurbaşkanına yargının bağımsızlığının teminatıdır. Aynı maddeler, ayrıca Yüksek Hakimler Konseyi ve Yüksek Adalet Divanını düzenlemektedir.

Anayasada yer alan yargı organlarından Yüksek Hakimler Konseyi; daha çok yargı mensuplarının özlük sorunlarıyla uğraşırken, Millet Meclisi ve Senatonun seçilmiş üyelerinden oluşan Yüksek Adalet Divanı; Cumhurbaşkanına ve Hükümet üyeleri için yargı mercii işlevini yerine getirmektedir. Ayrıca, adli ve idari arasındaki uyuşmazlıkları çözen Yetki Anlaşmazlığı Mahkemesi bulunmaktadır.

Yargı erki bağımsızsa da, Adalet Bakanlığı mevcuttur. Adli yargı örgütlenmesinde en alt kademede hukuk ve ceza mahkemeleri vardır. Bunların üzerinde İstinaf Mahkemeleri ve İstinaf Kurulları bulunmaktadır. En üst adli yargı ünitesi ise Paris'teki Yargıtay'dır. İdari yargıdaki en üst ünite Danıştay olup, alt kademede de idare mahkemeleri yer alır.

5.Anayasa Konseyi:

Bu konseye ilişkin hükümler 56-62. maddeler arasındadır. Bu hükümlere göre Anayasa Konseyi; görev süresi 9 yıl olan ve yeniden seçilemeyen 9 üyeden kurulur. Üyeler, üçer kişi olmak üzere; Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi Başkanı ve Senato Başkanı tarafından atanır. Eski Cumhurbaşkanı ömürleri boyunca konsey üyesidir ve Konsey Başkanı Cumhurbaşkanı atar. Konsey: Cumhurbaşkanı seçimi ve referandumların usule uygun yapılması, senatör ve milletvekili seçimlerine itirazların karara bağlanması ve kurucu yasalarla Parlamento tüzüklerinin anayasaya uygunluğunun denetlenmesi konularında yetkili olup, kararları kesindir. Bu kararlar; bütün yönetim ve yargı makamlarını bağlar.

Anayasa Konseyi; 1974 yılında yapılan anayasa değişikliğini takiben bir anayasa mahkemesine dönüşmüştür.

6.Ekonomik ve Sosyal Konsey:

Anayasanın 69-71. maddelerinde düzenlenen Ekonomik ve Sosyal Konseyin başlıca görevi; büyük sosyal grupları ve bilhassa sendikaları kamu yönetiminde temsil etmektir. Kuruluşu ve işleyişi yasayla düzenlenen bu konsey; Hükümetin müracaatı üzerine, kararname ve yasa önerileri hakkında fikrini bildirmekle ve Cumhuriyeti veya Birliği ilgilendiren ekonomik ya da sosyal nitelikteki her konuda Hükümete danışmanlık yapmakla görevlendirilmiştir.

Ekonomik ve Sosyal Konsey 1925 yılında kurulmuş olup, Konseyin 230 üyesinden 1/3'ü ücretlilerden, 1/3'ü ekonomik işletmelerin temsilcilerinden ve geri kalanı da esnaf ve zanaatkarlarla diğer ekonomik faaliyetlerin temsilcilerinden oluşur. Üyelerin bir bölümü meslek kuruluşlarınca ve bir bölümü de Hükümet tarafından seçilir.

Konsey, ekonomik alanda önemli bir inceleme ve bilgi üretim merkezidir. Ekonomik plan ve programlarla her türlü ekonomik sorun Hükümetin talebi üzerine bu organ tarafından irdelenerek görüş bildirilmektedir.

Dördüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I. MERKEZİ YÖNETİM

1. Cumhurbaşkanı:

Cumhurbaşkanı ve Başbakan yürütmenin iki başıdır. Ama, siyasal sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanı; diğer parlamenter ülkelere göre çok güçlendirilmiş ve Başbakan da aynı oranda zayıflatılmıştır. Bu durumun nedeni, *De Gaulle*'den itibaren Cumhurbaşkanlarının halk tarafından doğrudan ve oyların yarısından fazlasını alarak seçilmesidir. Cumhurbaşkanı seçiminde uygulanan parlamenter, belediye başkanı, il genel meclisi veya bölge meclisi üyesi sıfatını taşıyıp, asgari otuz ili temsil eden ve en az 500 kişinin kamuya açık imzasıyla aday gösterilme zorunluluğu; hem bu seçimde bölgecilik yapılmasını önlemekte ve hem de Cumhurbaşkanlığı için gerekli ağırlığa sahip olmayan adayların başvurusu engellemektedir.

Cumhurbaşkanı; devlet başkanı, yürütmenin gerçek başı ve yargı bağımsızlığının güvencesi olmak gibi çok sayıda sığa sahiptir ve son sıfatı nedeniyle yargıçları da atar. Dış politika ve ulusal savunma konularında tek yetkili olup, bu yetkilerden bir bölümünü tek imza ile diğer bir bölümünü ise ikinci bir imzaya "*contresign*: karşı imza" gerek duyarak kullanır. İkinci tip yetki kullanımı Cumhurbaşkanı ile Hükümetin farklı siyasal görüşten olduğu birlikte yaşama (*cohabitation*) dönemlerinde önem taşımakta, ama, Hükümetin devleti temsil eden Cumhurbaşkanının imzasına gerek duyması nedeniyle, bu dönemlerde Cumhurbaşkanının ağırlığı daha da artmaktadır.

Cumhurbaşkanının tek imzayla kullanabileceği yetkileri: Başbakanı atamak ve Hükümet çekilirse görevine son vermek "Başbakan seçerken geniş inisiyatif kullanabilmekte ve anlaşılamadığı Başbakanı, özellikle kendi partisinden ise istifaya zorlayabilmektedir" Başbakanın önerisiyle bakanları atamak ve görevlerine son vermek, Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek "gerçek bir yetki olup, bu kurul her hafta Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanır", Başbakanın veya iki meclisin önerisiyle bazı yasa tasarılarını halk oyuna sunmak, Anayasanın 16. maddesindeki koşullar oluştuğunda olağanüstü hali uygulamak, meclislere mesaj göndermek, meclis başkanlarıyla Başbakana danışarak Millet Meclisini dağıtmak "bu yetki olağanüstü halde kullanılamaz", Anayasa Konseyi Başkanıyla üyelerini atamak ve henüz onaylanmayan uluslararası anlaşmalarla ısdar edilmemiş yasaları, anayasaya uygunluk ön denetimi için Anayasa Konseyine sunmaktır.

Buna karşılık, Cumhurbaşkanı diğer parlamenter sistemlerde ikinci imza gerektirmeyen af, Parlamentosu olağanüstü toplantıya çağırma, toplantıyı kapatma ve yasaların Parlamentosunda ikinci defa görüşülmesini talep etme konularında ikinci imzaya gereksinim duymaktadır.

2. Başbakan:

1958 Anayasasıyla getirilen sistemin Başbakanı tamamen yetkisiz ve işlevsiz bir konuma getirdiği de düşünülmemelidir. Başbakanın yönetsel yetkileri anayasanın 20 ve 21. maddelerinden kaynaklanmakta olup; ülke genelinde geçerli düzenlemeler yapmak, Hükümetin çalışmalarını yönetmek ve koordine etmek, mevzuatı uygulamak ve belli düzeylerde atama yapmak yetkisine sahiptir. Kamu yönetiminin en büyük hiyerarşik amirdir. Bunun yanı sıra doğrudan kendisine bağlı çok önemli birimler de mevcuttur. Bu birimlerden başlıcaları aşağıda belirtilmiştir:

Hükümet (Kabine) Genel Sekreteri: Geleneksel olarak Danıştay üyeleri arasından atanan ve doğrudan Başbakan'a bağlı olan Hükümet Genel Sekreteri; siyaset ve yönetim arasında önemli bir iletişim makamıdır. Parlamento ile Hükümet arası ilişkilerde çok önemli bir rol oynar.

Genel Sekreter; idari açıdan doğrudan Başbakanlığa bağlı yasama, yönetim ve maliye birimlerinin amiridir. Bakanlar Kurulu ve kabine toplantılarının gündemlerini hazırlamak, zabıtları tutmak ve yayınlamak, bakanlıklar arası konferansların ve diğer kurulların toplantılarına katılmak ve Başbakanın; Resmi Gazete, Devlet Personel İdaresi, Milli İdarecilik Okulu, Yüksek İdari Etütler Merkezi ve diğer bağlı komisyon ve komitelerle ilişkilerini yürütmek de Genel Sekreterin görevidir.

Başbakanın Özel Yardımcıları: Bakanlıkların üst düzey birimleriyle ilişki kurarak Hükümet işlevlerinin eşgüdüm içinde yürütülmesini sağlarlar.

Özel Kalem Müdürlüğü: Özel Kalem Müdürünün emrinde çalışan bakanlık uzmanlarından kuruludur.

Askeri Özel Kalem: Başbakanın milli savunma görevlerinde danışmanıdır.

Ulusal Savunma Genel Sekreterliği: Başında bir korgeneralin görev yaptığı bu birimde; Savunma Konseyi toplantılarının hazırlıkları, savunma alanında uluslararası haberleşme ve koordinasyon işlevleri yerine getirilir.

Avrupa Ekonomik İşbirliği Bakanlıklararası Komite Genel Sekreterliği "SGCI": Fransız yönetimi ile Avrupa Birliği ve üye devletler arasındaki ilişkilerin yönlendirilmesi ve ilişkilerin koordinasyonu bu birimin sorumluluğundadır.

Kamu Görevi ve İdare Genel Müdürlüğü: **Genelde bir bakan veya yetkili müsteşar aracılığıyla Başbakan'a bağlı olan bu kurum memur statüleriyle ilgilenmektedir.**

Sayılanlar dışında Planlama Genel Komiserliği ile bazı dokümantasyon ve haberleşme "Resmi Gazete, Dokümantasyon Servisi, vb." kuruluşları Başbakanlığa bağlıdır. (Özer, 2000, s.27-28)

3.Hükümet:

V. Cumhuriyetle birlikte Hükümetin görev, sorumluluk ve yetkilerinin yanı sıra adı da değişmiştir. Önceden Hükümete "*Conseil des Ministres*" ve Başbakan'a da "*President du Conseil Ministres*" denilirken, bu unvanlar; 1958 Anayasasında "*Gouvernement ve Prime Ministers*" olarak yer alır. Öte yandan, Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanı başkanlığındaki haftalık toplantısı mutad hale gelmiş ve Başbakanın başkanlığındaki toplantılar ise istisnai ve gündemle kısıtlı toplantılara dönüşmüştür. Üstelik bu toplantılarda yürütmenin klasik yetkileri de kullanılmamaktadır ve tüm yetkiler Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna aittir.

1958 Anayasasında Cumhurbaşkanı ile Hükümet arasındaki yetki paylaşımı da açıkça düzenlenmediğinden, ulusal siyasetin belirlenmesi, yürütülmesi ve ulusal savunma alanlarında görev ve yetki düalizmlerine rastlanmaktadır. Uygulamada, Hükümetle Cumhurbaşkanının aynı siyasal partiye bağlı olduğu hallerde; yürütme erkinin daha çok Cumhurbaşkanınca kullanıldığı, ayrı siyasal partilere mensup olduğu hallerde de Hükümet lehine bir çizgi izlediği görülmektedir. 1958 anayasasıyla Cumhurbaşkanının ağırlığının Başbakan'a göre artması, ciddi çatışmalara yol açması beklenen bir düzenlemedir. Ancak, sistem uygulamada beklentilerin tersine iyi çalışmış, Ulusal Savunma Genel Sekreterliği ve Planlama Genel Komiserliği gibi kuruluşların Başbakanlığa bağlı olması ve AET ilişkilerin Başbakanlıkça merkezîyetçi bir anlayışla yönetilmesi, bu birimi yine önemli ve güçlü kılmıştır.

Fransa'da Hükümetin düzenleme yetkisi geniş bir alana sahiptir. Meclislerin yasama yetkisi anayasayla geniş ölçüde sınırlanırken, yasama alanında da Hükümetin düzenleme yapma olanağı vardır. "*Ordonnance*" denilen Hükümetin yasa gücünde kararname "Kanun Hükmünde Kararname: KHK" çıkarma yetkisi, meclisin kabul edeceği, amaçları açıkça belirlenmiş bir yetki yasasına dayanmalıdır. Bu amaçla meclisin vereceği yetki süresi yasama süresini aşabileceği gibi, Hükümet bu yetkiyi kullandığında, meclisin yasama yetkisi de ortadan kalkmakta ve KHK'lerde değişiklik yapılamamaktadır.

Hükümetçe hazırlanan KHK'ler Danıştay'ın uygun görüşü üzerine bakanlar kurulunca kabul edilip, Cumhurbaşkanının imzasıyla yayınlanır. Yetki yasalarında KHK'lerin hangi tarihte Parlamentonun onayına sunulacağı belirtildiğinden, bu tarihte onaya sunulmayan KHK'ler kendiliğinden yürürlükten kalkar.

4.Bakanlıklar:

Devrim döneminde sadece 6 bakanlık “İçişleri, Dışişleri, Adalet, Maliye, Savaş, Denizcilik Bakanlıklar” olmasına karşılık (Özer, 2000, s.28) bugün bakanlık sayısı artmış, bu bakanlıkların çoğu da “çalışma, tarım, sağlık, vb.” önceden İçişleri Bakanlığına bağlı servislerden türemişlerdir.

Fransa’da Devlet Bakanlıkları dışında halen; Dışişleri, İçişleri, Adalet, Milli Eğitim, Tarım ve Balıkçılık, Kültürel İlişkiler, Savunma, Ekonomi ve Endüstri, İstihdam ve Dayanışma, Kamu Görevi ve Devlet Reformu, Ulaştırma ve İskan, Bölgesel Planlama, Gençlik ve Spor ve Bilimsel Araştırmalar Bakanlıkları mevcuttur.

Bakanlar kurulundaki görev unvanları ise şöyle sayılabilir: Devlet Bakanları (*Ministres d’Etat*); protokolde Başbakanın sonra gelmekte ve genellikle farklı siyasal görüşler arasında denge unsuru olarak kullanılmaktadırlar. Bunlara yönetsel birimler bağlanması veya bağlanmaması mümkündür.

Bakanlar (*Ministre*); bir bakanlık örgütünün başındadırlar. Özel görevli bakanlar (*Ministres delegues*); yetki bakımından öteki bakanlardan farklı değilse de, daha çok belli projelerde görev alırlar. Her kabine de yer almayan bu tip bakanlar, bakanlar kuruluna girdiklerinde Başbakanın veya önemli bir bakanın yanında özel görev “AB’den sorumlu Bakan gibi” üstlenirler.

Devlet Sekreterleri (*Secretaires d’Etat*) ise; Başbakana veya bir bakana bağlı olabildikleri gibi bağımsız olarak çalışanları da mevcuttur. Bunlar kendi yönetim çevrelerinde ilgili bakanın tüm yetkilerini kullanırlar.

Fransa’da Hükümetin yapısını belirleyen herhangi bir anayasa veya yasa hükmü olmadığı gibi, bakanlık hizmet alanlarının genişliğiyle personel sayıları büyük bir eşitsizlik gösterir. Bakanlıkların sayısı ve görev alanları, partiler arası dağılıma, Hükümet içindeki siyasal fraksiyonların gücüne göre değişebilmekte, hizmet alanlarına vaki devlet müdahalesinin derecesi de, bu değişimlerde etkili olmaktadır. Uygulamada bir bakanlık basit bir kararla kurulup kaldırılabilen, yetkileri de Cumhurbaşkanıca onaylanan bir Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle saptanmaktadır.

En üst düzeyde yönetsel sorumluluk taşıyan bakanlar; görev alanlarında devleti temsil etmek, bağlı birimlerini organize etmek ve yönetmek, personelin hiyerarşik amirliğini yapmak ve bakanlık hizmet alanında genel düzenleme yetkisini kullanmak işlevlerine sahiptirler.

Bakanlık teşkilatları genelde merkez örgütüyle taşra birimlerinden oluşur. Merkezin en önemli birimi ise yeteneklerine ve bakana olan yakınlıklarına göre bakanın bürokratlar arasından özgürce seçtiği üyelerle, bürokrasi dışından seçilen üyelerden ibaret ve genelde 12 kişiden oluşan Bakanlık Kabinesidir. Bakanın yakın destek birimi olan ve Fransız yönetim sisteminde ayrıcalıklı bir yer işgal eden bu kurumla ilgili olarak düşünürler tarafından çeşitli değerlendirmeler yapılmıştır.

Örneğin *Heady*; “Fransa’daki bakanlık kabinelerinin rolünün zamanla genişlediğini ve kabine üyeleri arasında bürokratların çoğunluğu oluşturduklarını, yani kabinenin bürokratlaştığını (III. Cumhuriyette bakanlık kabineleri üyelerinin % 60’ı bürokrasiden gelirken, V. Cumhuriyette bu oran % 90’lara ulaşmıştır), kabinelerin bakanla siyaset dışı kişiler arasında bir aracı ve tampon görevini yaptıklarını, aynı zamanda da daimi bir iç yönetim organı halini aldıklarını, Fransız yönetsel sisteminin bir yansıması ve ürünü olarak kabul edilen kabinede, başında Kabine Müdürünün olduğu bir iç hiyerarşinin de mevcut bulunduğunu” belirtmektedir. (*Heady*, 1984, s.12)

Suleiman ise, aynı bünyeden gelmelerine rağmen kabinenin bürokrat üyeleri ile bakanlık üst yönetimi arasında önemli bir gerilim, uyuşmazlık ve karşılıklı güvensizliğin olduğunu, sorununun, bakanlık üst bürokrasisinin “yönetimle siyasetin; bazen temasa geçen, ancak birbirinden ayrı kalmaları gereken olgular olduğuna” inanmalarından, buna karşılık da kabine üyelerinin “yönetimle siyasetin bakan düzeyinde birbirlerinden ayrılamayacağı” görüşünü savunmalarından kaynaklandığını ileri sürmektedir. Düşünürce göre bu sorun görecelidir ve kişilerin oynadığı role göre değişir. Yani, daha sonra kabine üyesi olan bir üst bürokrat eski görüşlerinin tamamen tersini de savunabilmektedir. (*Owen*, s.17)

Owen’ın bu görüşlere eklediği bir hususta, bakanlık kabineleri üyelerinin büyük bir bölümünün *grand corps*’un üyeleri olmalarıdır.

Bakanlıklardaki bir diğere önemli birimde idari yapıların başındaki müsteşarlardır. Bazı bakanlıklarda hizmet alanının genişliğine göre, birden fazla müsteşar bulunabilmesi de mümkündür.

Genel müdürlükler ise dikey “bütçe, sağlık gibi uzmanlık alanları” veya yatay “personel, mali işler, vb” modele göre örgütlenmiş olup; bakanlar kurulu kararıyla ve 24.07.1985 tarihli Kararname şümulünde Hükümetin takdirine bağlı olarak atanan, aynı şekilde de görevden alınabilen genel müdürler Hükümet politikalarının samimi uygulayıcıları olarak kabul edilir. Genel Müdürlerin atında ise daire ve şube gibi alt kademeler mevcuttur. Ayrıca her bakanlıkta taşra birimleri “dış servisler” vardır. (*)

Bakanlık örgütlerinde, teftiş kurulu başkanlıkları, özellikle bakanlıkla baskı gruplarının ilişkilerinde rol oynayan danışma kurulları ve bakanlıkların gözetimindeki özerk kamu kuruluşları “Ulusal Bilimsel Araştırma Merkezi, müzeler vb” önemli merkez birimleri olarak göze çarpar. Teftiş Kurulları arasında ise bakanlıklararası teftiş yetkisi olan İçişleri ve Maliye Bakanlıkları Teftiş Kurulları dikkati çeker. Diğere bakanlıklarda da uzmanlık seviyeleri değışen teftiş kurulları vardır.

Fransa açısından çok önemli bir denetim birimi de tarihsel bir geçmişe sahip ve hesap denetimi işlevinin yanısıra kamu yönetiminin işlemleri konusunda anket yapma görevi de bulunan Sayıştay’dır. Sayıştay’ın taşradaki görevleri 1982’de kurulan Bölgesel Sayıştay Dairelerince yerine getirilmektedir.

Anglo-Sakson kaynaklı bağımsız yönetsel kurumlara da son yıllarda sıkça rastlanmaktadır. Özgürlükler ve Bilgi İşlem Milli Komisyonu, Audiovisuel Yüksek Konseyi, Rekabet Konseyi ve Borsa İşlemler Komisyonu bu tip kuruluşların örnekleridir. Kamuoyunun duyarlı olduğı hizmet alanlarında kurulan ve devlet adına hareket etmekle birlikte hükümetlerin siyasal eğilimlerinden etkilenmeden yönetsel istikrar içinde çalışmaları beklenen bu kurumlar ilke olarak; ortak yönetimli, bağımsızlıkları yasal teminat altında bulunan, hizmet alanlarında genel düzenleme ve cezalandırma yetkisine sahip ve genel idari hiyerarşinin dışında tutulmakla beraber idari yargı denetimine tabi kılınan birimlerdir.

Danışma, koordinasyon ve denetim organları da Fransız sisteminde önem taşır. Bunlar arasında Danıştay ile Ekonomik ve Sosyal Konseyin özel bir yeri ve ağırlığı vardır.

Ayrıca, muhtelif toplum kesimleriyle ve baskı gruplarıyla ilişki kurma işlevine sahip çok miktarda komisyon ve konsey “Kamu Hizmeti Yüksek Konseyi, Hastaneler Yüksek Konseyi, vb.” mevcuttur. Koordinasyon organları ise başta bakanlar kurulu olmak kaydıyla, milli savunma yüksek kurul ve komiteleri ve “delegasyon, sekreterlik, komiserlik” gibi unvanlar taşıyan çeşitli birimlerdir.

(*) Bu bölümün “Bakanlık Kabinesi” dışındaki kısımları Özer’in “Fransa’da Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlere Toplu Bakış” isimli makalesinden özetlenerek alınmıştır.

5.İçişleri Bakanlığı: (*)

5.1.İçişleri Bakanlığının Tarihçesi:

Fransız İçişleri Bakanlığının tarihi XVI. Yüzyılın ortalarına kadar uzanır. Kralın Devlet Sekreterliği gelişerek, bu tarihten itibaren “Kral Evinin Müsteşarlığı, Saray Müsteşarlığı” olarak anılmaya başlanmıştır. Müsteşarlık daha sonra kraliyetin temel sivil yönetim organına dönüşmüş ve ülkenin iç işlerinden, Paris’in yönetiminden ve merkezi kraliyet yetkilerinin kullanımından sorumlu hale gelmiştir. Devrimden sonra Kurucu Meclis 25.05.1791’de çıkardığı bir kararname ile İçişleri Bakanlığını bir kamu otoritesi olarak kabul etmiştir. Bu dönemde İçişleri Bakanlığının sivil hizmet alanlarında adeta genel bir yetkiye sahip bulunmakta ve posta, eğitim, din, güzel sanatlar, yol yapım ve tarım gibi hizmetler, bu bakanlığın görev kapsamında sayılmaktadır. (Arguvanlı, 1970, s.163)

5.2.İçişleri Bakanlığı'nın Görevleri:

İçişleri Bakanlığı, temel siyasal bakanlık ve sivil otoritenin en güçlü ve önemli merkezi kuruluşu olarak; Fransa topraklarının yönetimi ve bu topraklarda devletin sürekli temsil edilmesi, kamusal kurumların bütünlüğünün garantörlüğü, halkın her türlü felaket, tehlike ve olası çatışmalardan korunması, kişi ve eşya güvenliğinin sağlanması, adem-i merkeziyet ilkesi doğrultusunda yerel yönetim yetkilerinin ve yerel özgürlüklerin geliştirmesi ve kişisel haklarla özgürlüklere saygı gösteren ve bunların gelişimini sağlayacak uygun ortamın yaratılması görevlerini üstlenmiştir. Bu görevler; bağlı genel müdürlükler, ulusal polis, sivil savunma ve sivil güvenlik servisleri ve taşrada valilikler aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bakanlık, doğal olarak görev alanıyla ilgili servislerin işleyiş ve uyumundan da sorumludur.

İçişleri Bakanlığı; iç güvenlik güçlerinin yönetiminin, vilayet ve komün idarelerinin, genel düzenin istikrarının ve genel olarak milli hayatın bütün kademelerine Hükümetin siyasal görüş ve düşüncelerinin yansıtılmasının bu bakanlığın görev alanı içinde bulunması nedeniyle Fransız yönetsel sisteminde büyük önem taşımaktadır. Hükümeti her vilayette siyasal anlamda temsil eden valilerin de bu bakanlığa bağlı olması, söz konusu kuruluşun önemini daha da arttırmaktadır.

5.3.İçişleri Bakanlığının Kuruluşu:

Bakanlığının kuruluşundaki birimler "Ulusal Polis Genel Müdürlüğü hariç" aşağıdadır.

İdare Genel Müfettişliği: İçişleri Bakanına bağlı ve bakanlıklar arası görevlerde yetkili 59 müfettişten "28 genel müfettiş, 24 müfettiş, 7 müfettiş yardımcısı, 3 olağanüstü müfettiş" oluşur. Temel görevleri: Bakanlık servislerini ve Başbakanca görevlendirildiğinde diğer bakanlıkların birimlerini merkezi idare ve yerel kamu otoriteleriyle koordinasyonu gözeterek denetlemek, kamu idaresinin yönetsel ve ekonomik yönleri ve gelişim olanakları konusunda etütler yapmak, İçişleri Bakanlığıyla diğer bakanlıklarda veya yabancı ülkelerde oluşturulan proje gruplarına katılmaktır.

(*) Bu bölüm Akkaya'nın Fransa ile ilgili yayınlanmamış staj raporundan özetlenerek hazırlanmıştır.

İç Güvenlik Yüksek Etütleri Enstitüsü (*Institut de Hautes Etudes de la Securite Interieure*): Son derece önemli bir işlevi olan ve 1991 yılında 91-903 sayılı kararnameyle kurulan bu birim; ülke iç güvenliğiyle ilişkili tüm alanlarda tek yetkili sivil otorite olarak kabul edilmekte ve diğer AB ülkeleri tarafından da örnek alınmaktadır. Güvenlik güçlerinin koordinasyonu konusunda da etkinlik gösteren Enstitüde, Milli Polis ve Milli Jandarma Genel Müdürleri yasal üyeler olarak görev yaptıkları gibi, diğer bakanlıklardan da temsilciler mevcuttur. Enstitü, toplumsal güvenlik sorunları hakkında; uzmanları, güvenlik personelini ve üst yöneticileri bilgilendirerek eğitmekte, etüt ve araştırma programları düzenlemekte ve koordine etmekte, kamu güvenlik politikalarının uygulanmasında görev almakta ve güvenliğe ilişkin dokümantasyon hizmeti vermektir.

Bilgilendirme ve Halkla İlişkiler Servisi: Bu birim, bakanlığın iç ve dış kurumsal iletişim hizmetini yürütmektedir. Bu amaçla bir dergi çıkarılmakta, İnternet, fotoğraf, video ve tanıtım hizmetleri verilmektedir.

Etütler ve Öngörüler Merkezi: Yaklaşık iki yıl önce oluşturulmuş olan bu merkez; İçişleri Bakanlığı'nın faaliyet alanındaki gelişmeleri irdelemek ve bu gelişmeler karşısında uygulanacak stratejileri saptamakla görevlidir.

Uluslararası İlişkiler Murahhas Heyeti: Doğrudan bakana bağlı olan bu birim; bakanlığı ilgilendiren uluslararası görüşme ve gelişmeleri ilgili diğer bakanlıklarla birlikte hazırlamaktan ve koordine etmekten sorumludur.

İdare Genel Müdürlüğü: Mülki görev normları oluşturup temel mülki yapılanmayı kurarak valiliklerin görev şemasını hazırlayan, mülki idare birimlerinin personel ve finans kaynaklarını sağlayan, memur alımını ve müfettişler dışındaki personelin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim hizmetini yürüten, sosyal etkinlikler düzenleyen, uluslararası idari koordinasyon ve işbirliği çalışmalarıyla seçim, dernek kurma ve dinsel inanç özgürlüğü konusundaki işlemleri gerçekleştiren temel bakanlık birimidir. Bu birimin işlemleri 26 bölge valiliğini, 9 savunma bölge valiliğini, 100 ili ve 336 ilçeyi ilgilendirmektedir.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: Yerel yönetimlerin işleyiş ve örgütlenmelerini belirlemek, devletle yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımını gözetmek, adem-i merkeziyet reformunu tamamlamak, seçilmişlerle yardımcılarını ve valileri bilgilendirmek ve yabancı ülkelere teknik destek sağlamak, bu genel müdürlüğün görevleri arasındadır.

Sivil Savunma ve Sivil Güvenlik Müdürlüğü: Genel Müdürlüğün görevleri; sivil savunma önlemlerini planlamak ve önlemleri alarak riskleri azaltmak, halkı koruma politikalarını uygulamak, barışta ve kriz döneminde vatandaşın ve eşyanın güvenliği için gereken önlemleri almak, sivil güvenlik müdahale olanaklarını sağlamak, yerel acil çağrı ve yangınla mücadele servislerine yardım etmek, itfaiye hizmetleri konusunda yasal düzenlemeler yapmak ve sivil güvenlikle itfaiye eğitimlerini özendirme.

Genel Müdürlük halen 6 bölge genel kurmayı, 4 eğitim ve sivil güvenlik müdahale ünitesi, 18 mayın temizleme merkezi, 34 helikoptere sahip komuta ve lojistik merkezi, 24 su bombardıman ve 2 komuta uçaktan oluşan yangın müdahale filosuyla hizmet vermektedir.

Haberleşme ve Bilgi İşlem Müdürlüğü: İçişleri Bakanlığı'ndaki tüm bilgi iletim ve işleme sistemlerini yöneten bu müdürlük; Hükümetle valiler arasındaki iletişimin devamlılığını sağlamakla, tüm ülkede veri iletişimi ve yönetimi açısından zorunlu haberleşmeyi sağlayacak sistemleri geliştirip kurmak ve idame ettirmekle, bilgi sistemlerinin güvenliğini, tutarlılığını ve birliğini gözetmekle görevlidir.

Bireysel Özgürlükler ve Hukuk İşleri Müdürlüğü: İdari polis düzenlemeleri ile bireysel özgürlük konseptlerini belirlemek, yabancıların statüsünü ve sınır aşırı dolaşımını düzenlemek, trafik düzenlemelerini ve otoyol trafik güvenliğini geliştirmek, ulusal çıkarların savunulmasına katkıda bulunmak ve hizmet alanıyla ilgili olarak ulusal ve uluslararası düzeyde mukayeseli hukuk çalışmaları yaparak uzmanlaşmayı sağlamak, bu birimin görevleridir.

Finans ve Emlak İşleri Programlama Müdürlüğü: Bakanlık bütçesini yönetmek, yeni yönetim tekniklerini araştırmak ve bakanlık emlakini idare etmekle görevlidir.

5.4.İçişleri Bakanlığının Pozisyonunu İrdelenmesi:

Mevcut organizasyon-yetki-görev sistematığına göre bu bakanlık; ülke iç güvenliğinin sağlanması ve geliştirilmesinde “espionaj ve kontr-espionaj dahil” tek yetkili sivil otoritedir. Öte yandan da bakanlığın bir dışişleri birimi gibi uluslararası gelişmelere açık bir yapılanmaya sahip olması ve bu anlamda; Fransız düşünsel ve yönetsel üretimini bölgesel ve uluslararası alanda pazarlayan yaklaşımlar sergilemesi dikkati çekmektedir. Bakanlığa bağlı hukuk birimleriyle teknik birimlerin “özellikle iletişim, veri toplama-yönetme birimleri” ağırlığı ve yeni teknolojilere açılımı da dikkat çekici bir başka özelliktir.

1982 yönetsel reformlarının temel motivasyonu olan “adem-i merkeziyet” ve 1992 yönetsel reformlarının itici gücünü oluşturan “adem-i merkeziyet ilkesi içinde toplumun genel çıkarlarının korunabilmesi için devlet imkanlarının eşit bir biçimde dağılımı” görüşlerinden etkilenen bakanlık; önemli ulusal ve uluslararası olayları, kurumsal değişim ve gelişimleri, fikir akımlarını ve teknik ilerlemeleri temel çalışma alanı içinde görmektedir.

6.Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık Karargahları:

V.Cumhuriyetle birlikte Cumhurbaşkanının ağırlığı artarken Başbakanın zayıflatılması, önceden de belirtildiği gibi güç çatışmalarına ve siyasal bunalımlara neden olmamış, sistem, kendi içinde dengelerini de yaratmıştır. Buna karşılık, bu iki makamın karargahlarını oluşturan “Elysee” ile “Matignon” arasında ciddi çatışmalar yaşanması olağandır.

6.1.Cumhurbaşkanlığı Karargahı “Elysee”:

V.Cumhuriyetten itibaren önemi gittikçe artan ve Cumhurbaşkanınca seçilen 500 civarında üst düzey görevlinin hizmet verdiği Elysee'de (Özer, 2000, s.26) üç önemli birim vardır: Genel Sekreterlik, Özel Kalem ve Özel Kurmay Başkanlığı. Genel Sekreter; enformasyon ve eşgüdümünden sorumlu olup, Bakanlar Kurulu toplantılarına hazırlık yapmak ve bakanlıklardaki dosyaları izlemek işlevlerine de sahiptir. İş yükü, Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasındaki dengelere göre devletin ağırlığının Elysee'ye veya Matignon'a tevdiî doğrultusunda değişir.

Özel Kalem; siyasi partilerle ilişkileri ve Cumhurbaşkanı'nın özel veya resmi kişisel işlerini yürütür.

Genel Kurmayın temsilcisi olan Özel Kurmay Başkanı ise, Cumhurbaşkanının askeri güçlerle ilgili anayasal görevlerinde danışmanlık hizmeti verir. *Elysee*'de yer alan üst düzey personelin büyük bölümü *grand corps*'dan gelmektedir.

Sayıları 50 civarında olan ve bakanlıkların hizmet alanlarına göre çalışan özel danışmanların ise V. Cumhuriyette birlikte *Elysee*'deki önem ve işlevleri artmıştır. Bunlar; sorumlu oldukları hizmet alanında Cumhurbaşkanını sürekli bilgilendirmekte ve O'nun kararlarının uygulanmasını sağlamaktadırlar. Bu danışmanların çok zaman bakanlardan da etkin oldukları görülmektedir.

“Bugün Fransa’da politik zirvede Cumhurbaşkanlığı Karargahı olan *Elysee* yer almaktadır. V. Cumhuriyetin ilk yıllarında yürütme erkinin Cumhurbaşkanlığının nüfuz alanı ve iç gündem arasında bölüştüğü ve bu alanlardan ilkinin; Fransa’nın derin ve temel çıkarlarının gözetimi, savunma ve dış politika ile çok önemli ekonomik sorunları kapsadığı, daha az önemli olan sağlık, eğitim, ulaştırma gibi hizmetlerin ise Başbakanla Hükümetin siyasal yetki alanında olduğu düşünülmüştü. Zamanla bu sınırlar Cumhurbaşkanlarının tutumunu bağlı olarak değişmiş ve onların iç gündeme girmeleri pek de engellenememiştir.” diyen *Owen* da *Elysee*'nin Fransız siyasal ve yönetsel yaşamındaki önemini vurgulamaktadır. (Owen, s.15)

6.2. Başbakanlık Karargahı “Matignon”:

Bu karargahta yer alıp daha küçük bir grup oluşturan danışmanlar, Başbakanın genel zafiyeti paralelinde, bağlı kuruluşlardaki başkanlık ve temsilcilik görevlerinde çok etkin değillerdir. Daha çok bakanlıklar arası görüş farklılıklarının giderilmesiyle uğraşırlar. Buna karşılık; bakanlıklar arası toplantıların düzenlenmesi, Başbakanı ilgilendiren sorunların izlenmesi, yönetimle ve yaşamla ilişkilerinin düzenlenmesi ve kararnamelerin hazırlanıp imzalatılması, bu danışmanların işidir. Bu faaliyetlerde *Elysee* ve *Matignon* arasında çıkıp, bazen ilgili bakanlık bürokratlarının da karıştığı çatışmalar ise, Fransız yönetsel sisteminin pazarlık anlayışıyla genellikle çözümlendiğinden, üst kademelere yansımamakta ve önemli sorun yaratmamaktadır. (Eroğul, 1996)

II. MERKEZİ İDARENİN TAŞRA YAPILANMASI (*)

1. Genel Yapı:

Merkezi yönetimin taşra yapılanmasında üç birim görülür: Bölge, il ve ilçe. Halen; 26 Bölge “dördü deniz aşırı”, 100 il ve 336 ilçe bulunmaktadır. Bölge ve iller hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin teşkilatlandığı idari birimlerdir. Vali, bölge ve illerde merkezi Hükümeti temsil eder. İlçeler ise illere bağlı olarak bir kaymakam tarafından yönetilir.

(*) Çizelgeler İçişleri Bakanlığı'nca yayınlanan “Dünyada Mahalli İdareler” isimli eserin Fransa bölümünden alınmıştır.

1990 İtibariyle Bölgelerin Nüfusu ve Alanları

	Nüfus	Alan Km ²
ÎLE-DE-FRANCE	10 660 554	12 012
CHAMPAGNE-ARDENNE	1 347 848	25 606
PICARDY	1 810 687	19 399
UPPER NORMANDY	1 737 247	12 307
CENTRE	2 371 036	39 151
LOWER NORMANDY	1 391 318	17 589
BURGUNDY	1 609 653	31 582
NORD-PAS-DE-CALAIS	3 965 058	12 414
LORRAINE	2 305 726	23 547
ALSACE	1 624 372	8 280
FLANCHE-COMTE	1 097 276	16 202
LOIRE VALLEY	3 059 112	32 082
BRITTANY	2 795 838	27 208
POITOU-CHARENTE	1 595 081	25 810
AQUITAINE	2 795 830	41 308
MIDI-PYRENEES	2 430 663	45 384
LIMOUSIN	722 850	16 948
RHONE-ALPES	5 350 701	43 698
AUVERGNE	1 321 214	26 013
LANGUEDOC-ROUSSILLON	2 144 985	27 376
PROVENCES-COTE-D'AZUR	4 257 907	31 400
CORSIA	249 737	8 680
ORTALAMA	2 537 386	24 726
DENİZ AŞIRI BÖLGELER		
GUADELOUPE	386 987	1 780
MARTINIQUE	359 572	1 100
GUYANA	114 687	90 000
REUNION	597 823	2 510
ORTALAMA	364 765	23 847

1990 İtibariyle İllerin Nüfusu ve Alanları

	Alan (Km ²)	Nüfus
EN ÇOK	10 000	2 531 855
EN AZ	176	72 825
ORTALAMA	5 666	589 734

2. Taşra Yapılanmasının Genel Değerlendirmesi:

Bu bölümde çok yakın ilişkileri nedeniyle, merkezi idarenin taşradaki yönetim birimleri olan bölge, il ve ilçelerle yerel yönetimler birlikte değerlendirilmiştir.

Merkeziyetçi Fransız yönetiminin taşra örgütü, Hükümet politikalarının uygulamasında en önemli araçtır. Taşra yönetimi; doğrudan merkeze bağlı olup, belli hizmet alanlarından sorumlu birimler ve genel

sorumluluk taşıyıp bölge ve ilde valiye veya yerel yönetim başkanına bağlı kuruluşlar olarak ikiye ayrılabilir. Bir süre merkez yönetiminin daha saygın görülmesi nedeniyle ihmal edilen taşra yönetimi; uygulamanın öneminin anlaşılmasıyla yeniden güçlenmiş, iller öne çıkmış, bölgesel yönetimler daha çok planlama ve eşgüdüm birimine dönüşmüşlerdir. Bugün Fransız taşra yönetimi insan kaynağı ve mali güç olarak 100 ilde odaklaşmıştır.

Doğrudan merkeze bağlı taşra birimleri, bazen yerel yönetim politikalarının uygulanmasında da görev aldıklarından; planlama ve sağlık gibi hizmetlerde yetki, görev, personel ikilemelerine rastlanır. Genel sorumluluk taşıyan taşra birimleri il ve bölgede valiye, ilçede kaymakama bağlıdır.

Taşra yönetim sisteminde önemli değişimler yaratan 1981-83 reformlarının satır başları şu şekilde sıralanabilir: Bölge ve il yerel yönetimlerinin yürütme yetkileri validen yerel yönetim meclis başkanına aktarılmış, taşra birimlerinin eşgüdümünden sorumlu vali, bu işlevini bir ölçüde kaybederek devletin temsilcisi durumuna gelmiş, Valinin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmış, bu organların hukuka uygunluk denetimi idari yargıya bırakılmış, yeni bir akçalı denetim sistemi getirilmiş, yerel ve genel yönetim çalışanlarının statü farkları giderilmiş ve Korsika ile deniz aşırı bölgeler özel bir statüye sahip olmuşlardır. Yeniden yapılan hizmet tanımlamalarıyla, geleneksel yerel hizmetler belediye, sosyal hizmetler il ve ekonomik kalkınma bölge sorumluluğuna verilmiştir. Sonuçta bu reformlar karar alma süreçlerini daha karmaşık hale getirmiş, ancak daha demokratikleştirmiştir.

1982 reformlarıyla yerel yönetimlerdeki yürütme birimi işlevini kaybeden vali, halen; düzeni koruma, yönetsel kurullara başkanlık etme, planlama ve planı uygulama, taşra yöneticilerinin performansını değerlendirme, kamu harcamalarını ve kamusal sözleşmeleri yapma, devlet-Hükümet politikalarını uygulama ve uygulamayı denetleme yetkilerini korumakta, bu itibarla da taşra yönetiminin temel taşı olma konumunu sürdürmektedir. Öte yandan, tarım ve bayındırlık gibi teknik ve spesifik hizmet alanlarında valilik yetkilerinin kullanılması zorlaşırken, savunma, eğitim ve haberleşme gibi bazı hizmet alanları da valilik yetkilerinin dışında kalmıştır. Yürütmeye bağlı olmayan “yargı”, ya da özel bir hiyerarşik yapıya sahip olan hizmetler “eğitim, fabrika denetimi vb.” valinin idaresi altına alınamamaktadır. 02.02.1992 tarihli Cumhuriyetin Bölgesel İdaresiyle İlgili Yasa ise; “subsidiarite “hizmetlerin en yakın birimce yapılması” ilkesi uyarınca, yetkilerin merkezden taşraya aktarımıyla kaynakların farklı düzeylere tahsisini öngörmüştür.

3.Yönetim Birimlerin Yapı ve Sınırlarına İlişkin Düzenlemeler: (*)

3.1.Bölgeler:

Bölge sınır ve isimleri, bölge meclisi ve ilgili il meclisine danışılarak, kanunla değişmekte, iki ya da daha fazla bölgenin onayı halinde de, birleşerek yeni bir bölge oluşturmaları mümkün olmaktadır. Bu birleşme resmi bir kararla ilan edilmektedir.

3.2.İller:

02.11.1945 tarihli kanuna göre, illerin sınırları da kanunla değiştirilebilir. İlgili bütün meclisler anlaştığı takdirde, resmi bir karar yeterli olur.

3.3.Belediyeler:

Birden fazla belediyeyi bir belediye olarak birleştirme, bütün belediyelerin kabulü varsa, valilik emriyle yapılmaktadır. Aksi takdirde, bu değişiklik il meclisine danışıldıktan sonra Danıştay kararıyla resmileştirilir. Öte yandan 16.07.1971 tarihli yasa; mahalli referandum gerektiren yeni bir birleşme yöntemi getirmiştir.

4.Taşra Yönetim Birimleri:

4.1.Deniz Aşırı Yönetimler:

4.1.1.Denizaşırı Bölgeler, Topraklar (*Territoires d'Outre Mer*: TOM):

Fransa'nın deniz ötesi toprakları günümüzde İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan bir Devlet Sekreterliğince "Secretariat d'Etat a l'Outre-Mer" yönetilmekte ve bu birim deniz ötesi toprakların siyasal, anayasal, uluslararası, idari ve ekonomik işlerinden sorumlu bulunmaktadır. Bu genel sorumluluk içinde Hükümet otoritesini icra etmek, yerel yönetimlerin kontrolünü sağlamak, kültürel, eğitsel ve sosyal sorunları çözmek bu Sekreterliğe ait işlevlerdir.

1958 Anayasasının 74-76. maddelerinde düzenlenen deniz aşırı bölgeler "Nouvelle Calédonie" (Yeni Kaledonya), Fransız Polonezyası, Wallis ve Futuna, Fransız Güney Okyanusu ve Antarktika'daki Fransız toprakları"; kendi yararlarıyla Cumhuriyetin yararlarını birlikte yorumlayan ve bu ülkelerin meclislerinin görüşü alındıktan sonra saptanan özel yönetsel yapılara sahiptirler. Bu cümleden olmak üzere Fransız Polonezyası'nda; seçimle oluşan bir meclis, bir genel vali "yüksek komiser" ve çeşitli danışmanlık komitelerinden kurulu bir yönetsel yapı görülür. Yüksek komiserin özellikle kamu güvenliği alanındaki yetkileri bir hayli geniştir. Bölgesel huzursuzlukların yoğunlaştığı Yeni Kaledonya'da ise üç eyaletten oluşan, federalizme yakın bir yapı mevcuttur. Burada Fransa adına görevli Cumhuriyet Yüksek Komiseri, ülke makamlarının aldığı kararlarının hukuka uygunluğunu denetleyebilmektedir. Yine denizaşırı toprak olan, ancak özel statülü kabul edilen Mayotte ve Saint-Pierre-et-Miquelon'da da yerel yönetim niteliği ağır basan ve denizaşırı ülkelere benzeyen bir yönetsel model uygulanmaktadır.

(*) Bu bölüm, İçişleri Bakanlığı yayını olan "Dünyada Mahalli İdareler" isimli kitabın Fransa bölümünden özetlenerek alınmıştır.

4.1.2.Korsika Bölgesinin Özel Yönetimi:

Korsika Ulusal Kurtuluş Cephesi'nin bağımsızlık amaçlı eylemleri nedeniyle uzun süredir bölgesel bir huzursuzluk kaynağı oluşturan Korsika, 1982 reformlarının özel ilgi alanlarından. Bu reformlarla halkı kendisini Fransız saymayan Korsika İli, 02.03.1982 tarihli bir yasayla bölge statüsüne çıkarılmış, bölge meclisi seçimleri de öncelikle burada yapılmıştır. Böylece özerlik girişimlerinin bir ölçüde dizginlenmek istendiği görülmektedir. Bu yasayla kurulan Korsika Bölge Meclisi, diğer bölgelerden farklı olarak, alan düzenlemesi ve kültürel yapılanma konularında geniş yetkilere sahiptir. Bu meclisin danışmanlığını ise Ekonomik ve Sosyal Konseyle eğitim ve kültür komiteleri yapmakta, ayrıca meclis bölgesel yararları dikkate alarak, yürürlükteki mevzuat açısından uyum talebinde bulunabilmektedir.

4.1.3.Denizaşırı İller (*Departements d'Outre Mer*: DOM):

1958 Anayasasının 73. maddesine göre bu illerin yönetsel yapıları ve yasama organları, özel durumları dikkate alınarak belirlenebilecektir. Ancak, Anayasa Konseyi 1982 ve 1984 yıllarında verdiği iki kararda bu hükmü; dört denizaşırı ilin "Martinique, Guadeloupe, Guyane ve Reunion" metropoliten illerin statüsüne uygun bir statüye sahip olabilecekleri şeklinde yorumlayınca, bu birimlerin ayrıcalıkları; kanunlar ve kararnamele ilgili olarak uyum amaçlı görüş bildirme ve öneride bulunma ile sınırlı kalmıştır. Öte yandan da, 31.12.1982 tarihli yasaya göre deniz aşırı iller karar ve yürütme organları bulunan bölgeler kurabileceklerinden, sonuçta ortaya birbiri üzerine çakışan iki meclisli ve iki yürütme organlı karışık bir yapılanma çıkmıştır. Deniz aşırı illerde ayrıca danışma organı niteliğinde çeşitli komiteler vardır ve bu iller kamusal yarara ve bünyelerine uygun kamu kuruluşları kurabilmektedirler.

4.2.Merkezi Yönetim Birimi Olarak Bölgeler:

4.2.1.Genel Olarak Bölge Kavramı:

1960 sonrası Fransız yönetsel reformlarında büyük önem taşıyan; az gelişmiş bölge, bölgelerarası dengesizlik ve bölge planlaması kavramlarıyla ilgili olarak genel açıklamalar yapılması, reformların amacının ve öneminin daha iyi anlaşılması açısından yararlı görülmektedir.

Üzerinde genel uzlaşa bulunan bir tanıma göre bölge; coğrafi, siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik unsurların sıkı ilişkilerinin bulunduğu, bazen etnik ve dinsel bütünlükler de gösterebilen sınırlı bir mekandır. Bölgesel unsurlardan oluşan homojen şartlar; bu mekânın üretim ve tüketim yapısını, kamusal ve

özel sektörün örgüt-hizmet yapılanmasını ve kullanılan teknolojileri etkilemekte ve yönetmektedir. Kullanılan kriterlere göre bölge çeşitleri değişse de, yönetsel yapı incelemelerinde; gelişme potansiyelini kaybetmiş ve gelişme avantajı olmayan az gelişmiş “geri kalmış bölge”, özel önem arz etmektedir.

Az gelişmiş bölgelerin temel özellikleri ise; gelir seviyesi ve gelir artış hızının ülkenin genel değerlerinden düşük olması, sermaye kıtlığı, düşük verimli tarım sektörü hakimiyeti, nüfus artış hızının fazlalığı, bölge dışına nüfus göçü, istihdam yetersizliği, ıslah edilmemiş sosyal çevre, cemaat tipi sosyal yapılanma ve alt yapı mahrumiyetidir. Bu bölgeler; her türlü etnik ve ideolojik provokasyona elverişli ideal ortamlardır. Az gelişmiş bölgelerin yarattığı en önemli sorun ise ülke birliği ve kamusal düzen açısından önemli tehditleri tetikleyen bölgelerarası dengesizliklerdir.

Çağdaş teorilerde ise bölge; bölge planlaması ve sosyo-ekonomik kalkınmanın fonksiyonu şeklinde değerlendirilmektedir. Yeni bölgecilik başlıca amacı; devletin bölgesel faaliyetlerinin koordine ve senkronize edilmesidir. Bu anlamda bölgecilik; tarihi ve etnik nedenlere bağlı bir geçmişe değil, plan kaynaklı bölgesel bir geleceğe yöneliktir ve federalizmden ayrılır. Çağdaş teorilere göre bölge, sayıları fazla, teknolojik olanakları sınırlı ve sosyo-ekonomik faaliyetler düzenlenmesi açısından yetersiz illere göre, yetki genişliğinin daha rahat kullanılabilmesi ve bölgesel plan faaliyetlerinin gerçekleştirilebileceği bir mekandır.

4.2.2.Fransa’da Bölgelerarası Dengesizlikler:

Bu ülkede bölgelerarası dengesizlikler sanayi devrimiyle birlikte ön plana çıkmış; madenleri bol ve toprağı verimli Kuzey Fransa, Güneye göre daha çok ve daha çabuk gelişmiştir. Güneyin ekonomisi; küçük tarım işletmeleri, küçük sanayi ve el sanatları ile sınırlı kalmış, fert başına düşen gelir Kuzeyin yarısına düşmüş, 2. Dünya Savaşı sonrası sanayi yatırımlarının % 85’i Kuzey Fransa’da toplanmıştır. Bu dengesizlik, sosyal ve politik sorunları da beraberinde getirerek; *Provence, Aşağı Languedoc, Korsika ve Gaskonya* bölgelerinde ciddi huzursuzluklar yaratmıştır.

Geri kalmış bölgeler sorununun yanı sıra Paris’in durumu da Fransa açısından özel bir sorun teşkil etmektedir. Bölge nüfusu tüm Fransa nüfusunun % 18’ine tekabül eden Paris tıkanmış, bu nüfus Fransa’nın alan olarak % 2’sine tekabül eden dar bir bölgede, süregelen iç göç tehdidi altında yaşamaya başlamıştır. Ayrıca işçi nüfusunun % 23’ü yine bu bölgede yoğunlaşmış, sanayi de bu bölgede odaklaşmıştır. Dolayısıyla Paris kamu yönetimi ve kamu düzeni açısından özel sorun alanı olmuştur.

4.2.3.Bölgelerarası Dengesizlik Sorununun Çözümü İçin Uygulanan Politikalar:

1948’de *Monnet* Planının hazırlanarak yürürlüğe konmasıyla; Fransa’daki alan düzenlemesi ya da ülke düzenlemesi faaliyetleri planlı aşamaya ulaşmıştır. Buna rağmen sorunların çözümlenememesi, ekonomik planlama ve “Yatırım Coğrafyası” kavramlarının 1954-1957 yıllarını kapsayan 2. Modernizasyon ve Donatım Planında da yer almasına neden olmuş ve büyük çaplı bölge düzenlemeleri “Durance, Gaskonya, Bas-Rhone-Languedoc”ta başlatılmış, şehircilik kavramı geliştirilerek, geniş çaplı bölge düzenlemesi kavramına varılmıştır. İlk önce, endüstriyel dağıtım ve dengeleme üzerinde durulmuştur. Paris’teki sanayi tesislerinin bir bölümünün harp sırasında tahrip edilmesi bir dağıtım fırsatı yaratmış, endüstriyel tesislerin kurulması mülki idarece takip edilebilir bir faaliyet olarak görülmüş ve nihayet sanayileşmenin nüfus dengeleme politikasının en önemli unsuru olduğu saptanmıştır.

Ayrıca, bölge düzenlemeleri ile sosyal karışıklıklara çare bulmak, yaşanabilir ortamların sayısını arttırmak, milli birliği tehlikeye düşürebilecek zengin-fakir bölge düşmanlığını gidermek ve belli bölgelerin boşalmasını önlemek, bölgesel kalkınmayı bölgenin kendi imkanlarını sonuna kadar kullanarak sağlamak istenmiştir. Bölgesel düzenlemede bir başka önemli unsur olan devlet kurumlarının veya devlete bağlı kuruluşların dengeli dağıtımının yapılması içinde bir plan hazırlanarak, Paris’te yoğunlaşan bazı kurumların ve bu arada çeşitli okul ve üniversitelerin taşraya nakli öngörülmüştür.

Bölgesel düzenleme amacıyla 1955-58 yılları arasında sekiz bölge için program hazırlanmış, Fransa ekonomik faaliyetler esas alınarak 22 bölgeye ayrılmış, 07.01.1959 tarihli Kararname çıkarılarak; idari anlamda bölgelerin kurulması için çalışmalara başlanmıştır. Bu çalışmalar; bölge valiliklerinin ekonomik faaliyetlerin ve bölge düzenlemelerinin gelişimi açısından şart olduğunu ortaya koymuştur.

Bu arada, bölgelerarası dengesizlik sorununun genelde çözülebilmesi için, bölge halkına etkin rol veren ve bölgesel teşkilatlanmayı içeren karma ekonomi şirketleri çözümü benimsenmiştir. Doğrudan Başbakana karşı sorumlu olan bu şirketler devlet kuruluşları ve yerel yönetimlerle koordineli çalışmışlardır. Özel sektör esnekliği ve dinamizmiyle idari etkinliğe sahip olan ve kamusal programlara göre kamu yararını ön planda tutarak çalışan bu şirketlerin temel fonksiyonu; gerekli alt yapıyı, tarımsal düzenlemeyi ve kentleşmeyi tamamlayarak geri kalmış yörelerde özel sektörün yaratılmasını sağlamak olmuştur. Avrupa Topluluğu Fonları da bu çabayı önemli ölçekte desteklemiştir. Aşağı Ron ve Languedoc Bölgesini Düzenleme Şirketi (*Compagnie d'Amenagement de la region du Bas-Rhone et du Languedoc*), "Korsika'yı Değerlendirme Şirketi (*Societe de mise en Valeur de la Corse*) ve Gaskonya Tepeleri Şirketi (*Compagnie des Coteaux de Gascogne*), bunların en çok bilinen örnekleridir.

Tüm bu çalışmaların amacı; ekonomik dengelerle nüfus artışını ilgilendirmek, büyümesini dengelenen Paris'i uluslararası bir merkez olarak korumak, Paris yakınında kenar kuşak şehirlerin "uydu kentlerin" gelişmesini sağlamak, az gelişmiş batı ve güney bölgelerinde nüfus göçüne ve dağılmaya engel olacak güçlü ekonomik ve kültürel faaliyetler yaratmak ve bu amaçla bölge merkezleri kurmaktır.

1960'da çıkarılan bir kararnameyle bölgesel faaliyet mntıklararı kurulurken, Başbakanın başkanlığındaki bakanlıklararası komite, Planlama Genel Komiserliğince hazırlanan planlara göre bölgesel kalkınma çalışmalarına başlamıştır. Bölgesel faaliyet mntıklarındaki valilerden biri koordinatör sıfatıyla illerarası (intervilles) konferansa "Bölge Yönetim Konferansı: CAR" başkanlık etmekle görevlendirilmiş, Bölge Ekonomileri Milli Konseyine bağlı Ekonomik Gelişme Bölge Komiteleri "Bölgesel Ekonomik Kalkınma Komisyonları: CODER" kurulmuştur. 1963 yılında da Ülke Düzenleme ve Bölgesel Aksiyon Delegasyonu "DATAR" oluşturulacaktır.

Bu delegasyon; Ülke Düzenleme İçin Müdahale Fonu ile Kalkınma ve Kırsal Kesim Düzenleme Bakanlıklararası Fonunu kontrol etmektedir. Bu arada da CODER'in yetkilendirilmesi ve üyelerinin halk tarafından seçilmesine yönelik baskılar artmıştır.

Bu baskılar sonucunda 24.03.1964 tarihinde çıkarılan kararname; bir taraftan il valilerinin yetkilerini genişletirken, diğer taraftan da koordinatör valilere bölge valisi unvanı vermekte ve yetkileri güçlendirilmektedir. Bu kararnameye göre bölge valisi; bölgenin gelişmesi ve ekonomik açıdan yeniden düzenlenmesi ile ilgili Hükümet politikalarını uygulayacak, valilerin, idari birimlerin, kamu kurumlarının ve karma ekonomi şirketlerinin faaliyetlerini canlandıracak, koordine ve kontrol edecek, milli planın bölge dilimini hazırlayacak, Başbakanlık ve ilgili bakanlıklarla bölge arasında iletişimi sağlayacak, bölge yatırın ödeneklerinin sarfını izleyecek, kredi ve program izinlerini bölüştürecek ve bir ilin idari yetkisini aşan tüm kurul ve komisyonlara başkanlık edecektir. Bu çalışmalarda bölge idare konferansı bölge valisine yardımcı olacak, il valileri de bölge planlarının il ölçeğinde yürütümünü, kontrol ve koordinasyonunu sağlayacaklardır. Bu dönemde merkezi idaredeki önemli planlama makamları ise Başbakanlık ve Planlama Genel Komiserliğidir.

4.2.4.Bölgelerarası Dengesizlikler Sorununun Çözümünde Kullanılan Yönetmel Yapılar ve Bölge Valiliği Uygulaması:

Bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesinde kullanılan en önemli araçlardan birisi olan bölge valiliği çözümüne bir anda ulaşılammıştır. Bölgesel yönetim denemeleri yaklaşık 40 yıllık bir geçmişe sahiptir.

Napolyon'un kurduğu il esaslı sistem, XX. yüzyılın ilk çeyreğinden sonra coğrafi esasa dayanması, gelişen ulaşım koşulları karşısında gereksizliği ve yönetim birimi olarak kurulan illerin ekonomik sorunların çözümünde yetersiz kaldıkları ileri sürülerek, eleştirilmeye başlanmıştır. Bu arada III. Cumhuriyet döneminde bölgelerin kurulması amacıyla çok sayıda proje de hazırlanmıştır.

Bu eleştirilere rağmen II. Dünya Savaşına kadar mülki yönetim birimleri açısından önemli değişimler olmamış, sadece 1926'da çok sayıda ilçe kaldırılmıştır. 1940'lardan itibaren Fransa'nın il üstü yeni yönetim birimleri arayışına devam etmesi, savaş yıllarında yaşanan sorunlara çözüm bulmanın yanı sıra; il üstü organizasyonlar gerektiren hizmetlerin ve teknik hizmetlerin gelişmesi, iller arası koordinasyon güçlüğü, il yönetiminin ekonomik kalkınma ve değişimler için yeterli olmaması ve nihayet kuzey-doğu Fransa ve Paris'le, batı-güneybatı ve massif santral bölgeleri arasında oluşan ve önemli iç karışıklıklara yol açan gelişme dengesizliklerinden kaynaklanır.

İl üstü yönetim birimi denemelerine ilk olarak 1940'lı yılların başında Vichy Hükümeti başlamış ve 4-5 ili bir araya getiren bölge valilikleri kurulmuştur. Bölge merkezindeki il valisi bölge valiliği görevini yüklenmiş ve kendisine vekil vali (*prefet delegue*) denilen bir yardımcı verilmiştir. Bölge valisi kendi bölgesindeki valiler arasında valiler üstü (*super-prefet*) bir makam olarak kabul edilmektedir. Temel görevleri bölgesel ekonomi ve güvenlik hizmetleri olup, emrine bir polis nazırı ve bir de ekonomi nazırı verilmiştir. Bölge valilikleri, " geçici Kurtuluş Hükümeti tarafından 1944 yılında Cumhuriyet Bölge Komiserliklerinin (*Commissaire Regional de la Republique*) kurulmasıyla kaldırılmıştır.

Cumhuriyet Bölge Komiserleri, işbirlikçi Vichy Hükümetinin tasfiyesi için Kurtuluşçuların güvenini kazanmış kişiler arasından atanmış ve kendilerine iç güvenlikle ekonomi alanlarında geniş yetkiler verilmiştir. Emirlerinde yine ekonomi ve güvenlikten sorumlu iki genel sekreter vardır. Kurtuluş faaliyetleri tamamlanınca bu birimlere bölgesel idari hizmetleri yeniden kurma, kontrol ve koordinasyon görevleri verilmişse de başarılı olunamamış ve Komiserlikler 1946'da kaldırılmıştır.

1947 yılından itibaren ülke iç güvenliği ciddi surette tehdit altına girince, 1948'de 9 adet Olağanüstü Görevli İdare Müfettişliği (IGAME: Inspecteur General de L'Administration en Mission Extraordinaire) askeri bölgeler esas alınarak kurulmuş ve bu teşkilata iç karışıklık ve uluslararası gerginlik dönemlerinde bölgelerindeki tüm güçlerden yararlanarak iç güvenliği sağlama görevi verilmiştir. Statü ve yetkileri 24.05.1951 tarihli kararnameyle saptanan Müfettişlikler, daha sonra 24.02.1962 ve 30.06.1962 tarihli kararnamelerle kurulan savunma bölgeleriyle uyumlu hale getirilmişlerdir.

Bölge valiliği unvanı ise ilk defa bu birimlerin kuruluşuna esas teşkil eden 1964 tarihli kararnamede kullanılmış olup yönetsel reformların başlangıcındaki bölge valiliği; sınırları iyice belirtilmiş "ratione materiae" bir yetki devrine dayanan, tüzel kişiliği, yetki genişliği, mali kaynakları ve örgütü olmayan, ancak bölgesiyle ilgili kalkınma faaliyetlerini uygulayan, sosyo-ekonomik bölgesel kalkınma planını hazırlayan ve taşra birimlerinin bölgesel ölçekteki çalışmalarını koordine eden ve denetleyen bir ara kademedir. İl valileri aracılığıyla teklif ve karar, ödenek dağıtımı, yatırım planlanması ve uygulanması, tezkiye ve bilgi isteme konularında yetkilidir. Ayrıca, kontrol, kurul başkanlığı ve denetleme yetkileri bulunmaktadır.

Öngörülen bu sistem; il üzerinde yeni bir kademe oluşturulduğu izleniminden kesinlikle kaçmak istemekte, yetki ve otorite çatışmasından korkulduğundan, bölge valiliği görevi "eşitler arası birinci" prensibi içinde bölge merkezindeki il valisine verilmektedir. İller arasında koordinasyonu sağlamak üzere de, Bölgesel İdari Kurul ve Bölgesel Ekonomik Gelişme Komisyonu oluşturulmaktadır. Bölgelere yerel yönetim statüsü verilmesini öngören yasal düzenleme ise halk tarafından 1969 referandumunda reddedilmiş ve bu sonuç, De Gaulle döneminin de sonu olmuştur.

1970'ler sonrasında Avrupa geneli paralelinde Fransa'da da bölgesel kalkınma ve bu amaçla özerk bölge idareleri teşkili görüşlerinin ağırlık kazanması sonucunda, 1972 reformları yapılarak bölgeye yönetsel kamu kurumu statüsü tanınmış ve bölge düzeyinde üç organ kurulmuştur. Bunlardan ilki olan ve bölge parlamenterleriyle, il genel meclisi ve belediye meclisi üyelerinden oluşan Bölge Konseyi; karar organı işlevine sahip kılınmış, bölgede ekonomik, sosyal, bilimsel ve kültürel faaliyetlerde bulunan kuruluş temsilcilerinden ibaret Ekonomik ve Sosyal Komiteye ise danışma organı statüsü verilmiştir. Bu aşamada bölgenin yürütme organı bölge valisi olup, 05.07.1972 tarihli kanunla Fransız bölgelerine tüzel kişilik verilirken, bölge valisinin yetkileri korunmuş ve bölgenin icra organı haline getirilmiştir. Bölge başkanı ise daha ziyade onursal bir temsilcidir. Öte yandan bölge, sosyo-ekonomik kalkınma alanında uhdesine verilen görevleri yapabilmekteyse de, bölgesel kamu kuruluşlarından yararlanamamaktadır.

1982'de başlayıp 1986'da tamamlanan reformlar ise Fransız merkezi yönetim anlayışını yumuşatarak, bölgeye genel oya dayanan seçimler sonucunda kurulan karar ve yürütme organları kazandırmıştır. Bölgesel karar organı olan bölge meclisi, üyeleri arasından bölge encümenini ve gerçek anlamda yürütme organı olan bölge başkanını seçmekte, danışma organı niteliğindeki çeşitli komitelerde bölge meclisine yardımcı olmaktadır. Bölge böylece daha çok ekonomi, planlama ve alan düzenleme yönleri ağır basan, ancak başta eğitim ve otoyol yapımları olmak üzere diğer hizmet alanlarında da çeşitli işlevleri bulunan bir yönetim birimi olmuştur. 1982 reformu ile bölge valisinin bölge yerel yönetimi icra organlığı görevi sona erdirilir ve bu görev seçimle gelen bölge başkanlarına aktarılırken, bölgelerin bağımsız yönetilmeleri ve

haklarının teminat altına alınması amaçlanmıştır. Bugün Fransa’da: bölgeler hem merkezi idarenin ve hem de yerel yönetimlerin teşkilatlandığı idari kademelerdir.

Gales ve John’un görüşlerini aktararak bölgelerin mevcut durumunu değerlendiren Owen “1960’larda tamamen kamu yönetim alanı olarak yaşamlarına başlayan bölgelerin bugün de, diğer bakanların kendi bölgesindeki alan görevleri üzerinde otoriteye sahip bölge valisi figüründen dolayı merkeziyetçi geleneğinin etkisinden kurtulamadıkları ve bunların politika oluşturma sürecinde küçük bir rol oynadıklarını” söylemektedir. (Owen, s.23)

1992 yılında Cumhuriyetin Bölgesel İdaresi ile İlgili Kanun “Yetki Genişliği Şartı” yayınlanarak, valilerin ilde güçlenmesi ve bakan yetkilerinin valilere devri sağlanmıştır. Böylece, 1982’de yerel yönetimler lehine sağlanan yetki ve kaynak aktarımı, bu kere valiler lehine olmuştur.

Fransa’nın AB’ne üye olmasının doğal sonucu olarak, Birliğin çeşitli kalkınma, bölgesel gelişme ve yapılandırma fonlarından yararlanmak istemesi, 1982 yılından sonra bölge çapında AB’ne uyumlu yeni politikaların üretimini gerektirmiş ve 1999’da “Bir Mekan+Bir Proje+Bir Strateji = Bir Sözleşme” anlayışına dayanan, yerel kaynakların harekete geçirilmesini ve devlet desteğiyle yöre halkının projeye katılımını öngören Voynet Yasası hazırlanmıştır.

4.2.5.Bölge Valisi:

Fransa’da halen 4’ü denizaşırı 26 bölge mevcuttur. Bu bölgelerin başında bulunan valiler bazı noktalarda diğer il valilerinden ayrılmaktadır. Aynı zamanda bölge merkezi ilin de valisi olan bölge valisi, bölgedeki diğer il valilerinin hiyerarşik üstü değildir. Bölgedeki devlet kuruluşlarını yönetirse de, kendi ili dışındaki illerin il idare şubeleri üzerinde hiçbir yetkisi yoktur. Özellikle, planlama ve alan düzenlemesi faaliyetlerini başlatma ve koordine etme, devlet yatırım kredilerinin bölüştürülmesi ve kullanılması konularında yetkilendirilmiştir.

Bölge valilerine görevlerinde bölge vali yardımcılılarıyla bölge defterdarı ve Bölge İdare Konferansı üyeleri yardımcı olurlar. Diğer taraftan bölge valisi, bölgesinde “devlet otoritesinin teminatı” değildir ve bu nedenle de idari denetim hakkı saklı kalmak üzere, kamusal güvenlik ve düzen hizmetleriyle herhangi bir ilişkisi yoktur.

4.3. Merkezi Yönetim Birimi Olarak İller (*Departements*):

Fransa’da il de bölge gibi hem merkezi idare ve hem de yerel yönetim birimidir. Merkezi idare birimi olarak il; merkezin ajanı olan ve geniş ölçekte yetki devrinden “adem-i temerküz: yetki odağı” yararlanan vali tarafından yönetilmektedir.

Vali; prensipte ilin sınırları içindeki devlet hizmetleriyle ilgili olup, il özel idaresine ait işlerle doğrudan ilgilenmemektedir. Ayrıca Fransa’da Paris Polis Valiliği denilen, vali statüsündeki bir personel tarafından yönetilen, ancak polisiye niteliği ağır basan bir kurum mevcut olup, bu birimle ilgili ayrıntılı bilgiler “İç Güvenlik” bölümünde verilecektir.

4.4.İlçeler (*Arrondissements*):

İlçe sadece bir idari kademe olup, hükmi şahsiyeti ve seçilmiş bir meclisi yoktur.

Fransa’da halen 336 adet ilçe mevcut olup, her ilde genellikle sayıları 2-4 arasında değişen ilçe bulunmaktadır.

4.5.İlçe Düzeyinin Altındaki Coğrafi Kuruluşlar:

Bunlardan ilki ihtilal döneminde kurulan ve bugün hem il genel meclisi üyelerinin seçim çevresi, hem sulh hakimliği görev bölgesi ve hem de jandarma ve defterdarlık tahsilat servisleri için etki alanı oluşturan kantonlardır. Ancak kantonlar, artık bu hizmetler için dahi yeterli coğrafi alan oluşturamamaktadırlar.

Öte yandan, komünler de devlet hiyerarşisi içerisinde valiye bağlı olarak; mevzuatın ilanı ve uygulaması, yerel polis ve adli polis şefi olan belediye başkanı vasıtasıyla kamusal güvenliğin sağlanması ve nüfus hizmetlerinin yürütümü gibi merkezi idareye ait görevleri yaptıklarından, coğrafi anlamda idari bir birimlerdir.

4.6.Vali ve Kaymakam:

4.6.1.Vali:

1958 Anayasasının 72. maddesine göre, vilayet ve topraklardaki Hükümet delegeleri; milli çıkarları korumaktan, yönetimin denetlenmesinden ve yasalara saygı gösterilmesini sağlamaktan sorumludurlar. Böylece, valinin temel görevleri de bu anayasa hükmüyle belirlenmiş olmaktadır. Anayasanın 13. maddesine göre merkezin taşradaki en önemli makamı olan vali; İçişleri Bakanlığı teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanı onayı ile atanmaktadır. Bugünkü görev ve işlevlerine yakın görev ve işlevlerle bir ile ilk vali ataması ise 1848 yılında yapılmıştır.

Valiler 1982 reformlarını takiben bir süre “cumhuriyet komiseri: *commissaire de la Republique*” olarak adlandırılmışlarsa da, bu unvan 1986’dan sonra tamamen terkedilmiştir

Valilerin genel statüsü 29.07.1964 tarihli kararnameyle düzenlenmiş ve görevlerine ilişkin son belirlemeler 10.05.1982 tarihli kararnameyle yapılmıştır. Bu kararnamede vali; “ilde devlet otoritesinin emanet edildiği kişi” olarak tanımlanır. Valinin ayrıcalıklı statüsü; bakanlıkların il kuruluşlarının valinin yönetimi ve denetimi altında bulunması, idari polisin ve iç güvenliğin valinin sorumluluğuna verilmesi, adli polis üzerinde de tasarruf hakkı bulunması, il genel meclislerinde devlet adına sadece valinin görüş ifade edebilmesi, devlet adına sözleşme imzalaması, planlama ve alan düzenlemesine ilişkin milli politikaların yürütümünde söz sahibi olması ve yerel yönetimlerin idari denetiminin devlet adına vali tarafından uygulanması şeklinde ortaya çıkar. Bu ayrıcalıklı statüye karşılık, eğitim, maliye ve jandarma hariç askeri kurumlar valinin otoritesi dışındadır.

İlde devletin ve Hükümetin temsilcisi, devlet kuruluşlarının amiri ve genel yönetim organı olan valinin bu dört sıfatına ilişkin görev ve yetkileri ise şöyle sayılabilir: Hükümet politikalarını yürütmek ve gerektiğinde resen karar vermek, taşra yönetim birimlerini koordine etmek ve denetlemek, merkezin devrettiği yetkileri yetki dağıtım prensibi içinde kullanmak, yönetimle ilgili kararnameler çıkarmak, yerel memurları atamak ve il idare şube başkanı atamalarında görüş bildirmek, kamu personeline sicil vermek, yerel yönetimlerle işbirliği yapmak ve gereğinde yerel yönetim karar ve işlemleri aleyhine idari yargıya başvurmak, önleyici kolluk hizmetlerini yerine getirmek, devlet mülkünü yönetmek, devlet adına sözleşme yapmak, mahkemelerde devleti temsil etmek, ve Hükümetin siyasi ajanı sıfatıyla siyasi ve enformatif faaliyetlerde de bulunmak.

Yönetmel reformları takiben vali il özel idaresinin yürütme organı fonksiyonunu yitirmiş ve il genel meclisinin uhdesine verilen hizmetleri yapan örgütler genel meclis başkanına bağlanmıştır. Valinin otoritesinden ayrılan yerel hizmetler; yol yapım ve bakımı, ortaokul inşası ve idamesi, sağlık taramaları, halk-ana-çocuk sağlığı, ailelere ve yaşlılara yönelik sosyal yardım, kültürel aktiviteler ve ticaret veya balıkçı limanlarına ilişkin olanlardır. Dolayısıyla; bayındırlık, eğitim, sağlık, kültür, sosyal hizmetler ve limanlarla ilişkili il örgütlerinin bir bölümü veya tamamı valinin yetki alanı dışında kalmışlardır. Valinin sosyo-ekonomik planlama ve kalkınma görevlerine ise il genel meclisleri de katılmaktadır.

Ancak, gerek bu uygulama ve gerekse bölge valilikleri kurulması, il valisinin görev ve yetkilerinde önemli bir azalma yaratmamıştır. Aksine, 01.07.1992 tarihli kararnamenin yetki genişliği şartı; 1982 yılında yerel yönetimler lehine gerçekleştirilen yetki ve kaynak aktarımını bu kere valilerin güçlendirilmeleri için gerçekleştirerek, bakan yetkilerinin de valilere devrini sağlamış ve vali Avrupa Hukukunu ilde uygulamakla da görevlendirilmiştir.

Valiye görevlerini yerine getirirken yardım eden ve Valilik İdaresini (*administration prefectorale*) oluşturan bir kadro mevcuttur. Valinin en önemli kişisel yardımcısı kaideten kaymakam olan Özel Kalem Müdürüdür. Sayıları ilin büyüklüğüne göre 3-5 arasında değişen vali yardımcıları ile genel sekreter (*secretaire general de prefecture*) ve birim amirleri de valiye yardımcı olurlar. Ayrıca yedi büyük ilde valinin iç güvenlik alanındaki sorumluluğunu paylaşan bir başka vali vardır.

Vali, mesleki pozisyonu açısından İçişleri Bakanının emri altında olup, hizmet alanlarına göre her bakana karşı da ayrı ayrı sorumludur. Siyasi memur olarak Hükümete bağlılığı tamdır ve siyasi bağlılığın takdiri de Hükümete aittir. Bu nedenle; 24.07.1985 tarihli Kararname kapsamında bulunmaktadır ve istihdamı Hükümet takdirine bağlı personel arasındadır. Halen, 112 si illerde, 114’ü diğer görevlerde istihdam edilen 226 vali mevcuttur. Valilik istisnai memuriyet ise de; vali atamalarının 5/4 ünün

Kaymakamlar arasından yapılması zorunludur. Vali atamaları; illere, valilere ayrılan diğer görevlere ve Hükümetin görev alanındaki üst yöneticiliklere yapılabilir.

Vali, doğrudan görevden alınabileceği gibi, süresi beş yılı geçmemek üzere merkezde de görevlendirilebilir, ya da soruşturma dosyası içeriği kendisine tebliğ edilmek kaydıyla azledilebilir. Valinin disiplin amiri İçişleri Bakanı olup, ceza yargılamasında özel bir rejimden de yararlanır.

4.5.2.Kaymakam:

Napolyon'un "çok kişiye danışarak bir kişinin komuta etmesi" anlayışına uygun olarak kaymakam, başlangıçta valiye yardımcı bir personel şeklinde düşünülmüş ve bu nedenle de tam bir idari otorite hüviyeti verilmemiştir. (Tortop, 1965, s. 168) Aynı düşünceyle ilçelere tüzel kişilik de tanınmamıştır.

Zamanla yerel yönetim birimleri üzerinde danışmanlık ve vesayet yetkisi verilen "1982 reformları ile yetki kaldırılmıştır", sosyo-ekonomik kalkınma faaliyetlerinde de daha etkin hale gelen kaymakamlıklar, bugün valiliğin temsilcisi ve yardımcı birimi pozisyonunda olup, valilerin kaymakamlara çeşitli hizmet alanlarında yetki devri mümkündür.

1995 yılında değiştirilen 10.05.1982 tarihli kararnameye göre ilçede Hükümeti temsil eden kaymakamın temel görevleri: Mevzuat uygulamasını gözetmek, kamu düzeninin sürdürülmesine yardımcı olmak, yerel kalkınma ve alan düzenlemesine ilişkin milli politikalarla AB uygulamalarının hayata geçirilebilmesi için devlet kuruluşlarının faaliyetlerini teşvik ve koordine etmek, yönetimin denetimine ve yerel yönetim meclislerinin toplantılarına katılmak, sivil savunma önlemleriyle doğal afetlere karşı hazırlanan ORSEC planının uygulamasını sağlamaktır.

Vali yardımcılığı, özel kalem müdürlüğü ve İçişleri Bakanlığı kadrolarında istihdam edilip, ataması Başbakanla İçişleri Bakanının teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca yapılan kaymakamlar; bir kariyer mesleğine mensuplar ve ilke olarak ENA çıkışlılar arasından sınavla mesleğe alınırlar.

III.YEREL YÖNETİMLER (*)

1.Genel Yapı:

Sayıları 37.000'e yaklaşan yerel yönetimler; bölge, il ve belediye olarak üç kademelidir. Ayrıca, yerel yönetimlerin oluşturduğu birlikler bulunmaktadır. *Wallis ve Futuna, Yeni Kaledonya, Fransız Polonezyası* ve Fransız Güney Okyanusu deniz aşırı bölgeler olup, *Mayotte* ve *Saint-Pierre-et-Miquelon*'da özel konumlu idarelerdir.

1990 İtibariyle Yerel Yönetimlerin Sayıları

BELEDİYELER	36.763
METROPOLİTEN FRANSA'DA	36.551
DENİZAŞIRI İLLERDE (DOM)	113
DENİZAŞIRI BÖLGELERDE (TOM)	80
ÖZEL STATÜLÜ OLANLAR	19
DÉPARTMENTLER	100
METROPOLİTEN FRANSA	96
DENİZAŞIRI İLLER	4
BÖLGELER	26
METROPOLİTEN FRANSA	22
DENİZAŞIRI DÉPARTEMENT	4
DENİZAŞIRI BÖLGELER	4
ÖZEL KONUMDAKİ İDARELER	2

(*) Çizelgeler İçişleri Bakanlığı yayını olan “Dünyada Mahalli İdareler” isimli kitaptan alınmış, bu bölümde aynı eserin Fransa bölümünden özetlenerek hazırlanmıştır.

Yerel Yönetimlerin Gruplara Göre Sayıları

ŞEHİR BİRLİKLERİ	9
BÖLGELER (DİSTRİCT)	322
BİRLİKLER	14 17 895
TEK FONKSİYONLU İDARELER	490
ÇOK FONKSİYONLU İDARELER	2 298
KARMA İDARELER (1.1.1988 İTİBARİYLE)	1 107
YENİ ŞEHİR İDARELERİ	9

Belediyelerin Nüfus ve Sayıları (*)

	METROPOLİTEN FRANSA			
	Belediye sayısı	Belediye %	Nüfus	Nüfus %
1000'den az	28 183	77.1	9 337 187	16.2
1000-4 999	6 629	18.1	13 556 546	23.5
5000-9 999	898	2.5	6 168 826	10.7
10 000-49999	738	2.0	15 319 688	26.5
50000-99 999	67	0.2	4 443 077	7.7
100 000'nin üzeri	36	0.1	8 859 400	15.4
TOPLAM	36 551	100.0	57 684 724	100.0

*Ocak 1990 itibariyle Belediyelerin ortalama nüfusu 1 578 kişi ve ortalama alanı 14.9 kilometre karedir.

2.Yerel Yönetim Birimleri:

2.1.Yerel Yönetim Birimi Olarak Bölge:

Bölgelerin iç yapısını düzenleyen hükümler 05.07.1972 tarihli ve 72-619 sayılı Yasa ile 02.03.1982 tarihli ve 82-213 sayılı Yasada yer alır.

Bölgenin karar organı bölge meclisidir. Sayıları illere göre değişen, genel ve doğrudan oy esasına göre nispi temsil sistemiyle göreve gelen meclis üyeleri; bölge meclis başkanını, yardımcısını ve daimi encümeni oluşturan diğer üyeleri seçerler.

Meclis, bölgesel iş ve işlemler konusunda genel yetkiye sahiptir. Bölgenin yürütme organı ise; meclis üyelerince üç yıl için seçilen ve aynı zamanda bölgenin siyasi başı olan meclis başkanıdır. Başkan, bölgenin yönetiminden sorumlu olup, bölge hizmet birimlerinin de amiridir. Harcamaları denetler, gelirleri belirler, bölgesel kamu mallarını yönetir, sözleşmelerde bölgeyi temsil eder, bölge meclisinin kararlarına göre hukuki girişimlerde bulunur, meclise sunulacak problemlerle ilgili ön incelemeyi yapar. Her yıl bölgenin ve çalışmaların durumunu, hizmet finansmanını, meclisi kararlarının uygulanmasını ve bölgenin mali imkanlarını kapsayan bir rapor hazırlayarak bölge meclisini bilgilendirir.

2.2.Yerel Yönetim Birimi Olarak İl:

İlin organlarıyla ilgili hükümler 10.08.1871 ve 02.03.1982 tarihli Yasalarda mevcuttur.

İlin karar organı genel meclistir (conseil général). Sayıları illere göre değişen, genel ve doğrudan oy esasına göre iki turlu çoğunluk sistemiyle göreve gelen genel meclis üyeleri; meclis başkanını, başkan yardımcılarını ve daimi encümen üyelerini seçerler.

İlin yürütme organı; ilin siyasi başı da olan ve genel meclis üyelerince üç yıl için seçilen genel meclis başkanıdır. 02.03.1982 tarihli Yasa; önceden valinin yerine getirdiği yürütme görevini il meclis başkanına devrederek, başkanın pozisyonunu vali karşısında güçlendirmiştir. İl hizmet birimlerinin yönetiminden sorumlu olan başkan; genel meclis kararlarını ve bütçeyi hazırlar, icra eder, harcamaları denetler, gelirleri belirler, kamu mallarını yönetir, hukuki sorunları genel meclise ve daimi encümene getirir, sözleşmeleri imzalar ve meclise sunulacak problemlerle ilgili ön incelemeyi yapar. Her yıl; genel meclis kararlarının uygulanması, ilin mali durumu, çalışmalar ve hizmet birimlerinin finansmanı hakkında bir rapor hazırlayarak genel meclisi bilgilendirir.

2.3.Belediyeler “Komünler”:

Belediye başkanı, başkan yardımcıları ve üyelerden oluşan belediye meclisi belediyenin karar organıdır. Genel yetkisine dayanarak aldığı kararlarla belediye işlerini düzenler. Belediye kurumlarının kurulması, organizasyonu ve belediye çalışanlarının genel statüsü meclisin yetkisi içindedir. Meclis üyelerinin sayısı ve seçim sistemi “iki turlu çoğunluk veya iki turlu liste” belediye nüfusuna göre değişir.

Belediyenin yürütme organı, aynı zamanda belediyenin siyasi başı olan belediye başkanıdır. Başkan ve yardımcıları, belediye meclisince gizli oyla ve mutlak çoğunlukla seçilir. Başkan aynı zamanda devlet görevlisi olup, bu sıfatla; nüfus, adli polis, seçim listelerinin hazırlanması ve seçim organizasyonu, kişilere devletin verdiği belgelerin “nüfus cüzdanı, pasaport, vb.” tanzimi ve askerlik çağındaki gençlerle zorunlu eğitim çağındaki çocukların listelerinin hazırlanması işlerini yürütür.

Belediye yönetiminin başı olarak da, meclis kararlarını uygular, bütçeyi hazırlar, harcamaları yapar ve kontrol eder, belediye mallarını korur ve yönetir, gelirleri toplar, belediye iştiraklerini denetler, mahkemelerde belediyeyi temsil eder, alım, satım, ihale, ortaklık, hediye ve vakfiye kabulü ve sözleşme işlemlerini yapar. Ayrıca, meclis; başkana görevi süresince sınırları belirlenmiş bazı alanlarda da kendi yerine karar almak üzere yetki devredebilir.

2.4.Özel Statülü Metropoller:

2.4.1.Genel Olarak Özel Statülü Metropoller:

Özel statülü metropoller; Île-de-France (Paris Havzası), Lyon ve Marsilya olup, bunlarla ilgili 31.12.1982 tarihli Yasaya bu nedenle “P.L.M Yasası” da denir. Söz konusu yasa sayılan illerde büyükşehir belediyelerinin kurulması sağlamış, Nice ve Toulouse’da daha sonra büyükşehir belediye modeline geçmiştir.

Yasayla kurulan modele göre büyükşehirler ilçe belediyelerine ayrılarak, ilk aşamada Paris’te 20, Marsilya’da 16 ve Lyon’da 9 ilçe belediyesi oluşturulmuştur. Büyükşehir sisteminde ilçe belediye meclisleri kendi belediye başkanlarını, ilçe belediye meclisi üyelerinin yarısından oluşan büyükşehir meclisi de büyükşehir belediye başkanını seçmekte, ilçe ve büyükşehir belediye başkanlığı görevleri aynı kişide birleşmemektedir. Bu birimlerde hizmetler açısından yetkili organ ise ilçe belediyeleridir.

2.4.2.Île-de-France Bölgesi ve Paris’in Özel Yönetimi:”

Reform çalışmalarında Paris’in yönetimi, ya da giderek büyüyen Paris metropol alanının yönetilemez hale gelişi özel bir sorun alanı oluşturmuştur. Bölge merkezi Paris’in; Fransa’nın başkenti, uluslararası önemde büyük bir şehir, tüm Fransız ihtilallerinin beşiği ve pek çok banliyönün ortak merkezi olma gibi özelliklerini yanı sıra, reformun başlangıç yıllarında metropol nüfusunun 9 Milyon civarına yükselmesi ve bu nüfusun yaklaşık 12.000 Km²’lik bir alanda yaşamak zorunda olması, bu özel ilginin nedenleridir. O dönemde dört vali tarafından yönetilmekte olan bu metropolün sorunları aslında II. Dünya Savaşı döneminde giderek ağırlaşmış, 1943 yılında Paris’le ilgili ilk düzenleme servis ve komiteleri kurulmaya başlanmıştır.

Bu soruna köklü çözüm bulabilmek için önce 02.08.1961 tarihli yasayla Başbakanlığa bağlı, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının vesayetindeki Paris Bölgesi “Île-de-France” oluşturulmuş, 10.07. 1964 tarihinde çıkarılan bir yasayla da, Paris; illerin ve komünlerin yetkilerine sahip mülki bir birim haline getirilmiştir. Bu yasayla Paris meclisine; hem daha önceden Paris Belediye Meclisine ve hem de Seine İl Genel Meclisine ait bütün yetkiler verilmiştir. Bunun yanı sıra bu bölgede l’Essone, les Yvelnes, Val’d’Oise, les Hauts d’Seine, la Seine-Saint Denise ve le’Val-de-Marne adlarıyla altı il kurulmuş, varlığını sürdüren Seine-et-Marne iliyle birlikte bölgedeki il sayısı yediye çıkartılırken, Seine ile Seine-et-Oise illeri kaldırılmıştır. Söz konusu illere atanan ve diğer taşra valileriyle eşit statüde bulunan valiler daha önce Paris Polis Valisi ile Seine ve Seine-et-Oise valilerine ait olan yetkileri devralmışlar ve 1968 yılı başından itibaren Paris’in yeni örgütlenmesi fiilen hayata geçmiştir. 1966 yılının Ağustos ayında ise Île-de-France Bölgesine ilk bölge valisi atanmıştır. Île-de-France Bölge Valisinin diğer bölge valilerinden farklı tarafı atama kararnamesiyle kendisine verilmiş olan yetkileri devredebilmesi ve bölgesindeki diğer il valilerine talimat verebilmesidir. (Arguvanlı, 1970, s.185-186)

1972 reformuyla Paris merkezli Île-de-France da genel bölge statüsüne sahip olurken, 31.12.1975 tarihli Yasa hükümleri uyarınca da hem il ve hem de komün statüsü bulunan Paris’in karar organı olan 109 üyeli Paris Konseyi, bazen belediye meclisi ve bazen de il genel meclisi sıfatıyla toplanarak karar almaya başlamıştır. 1982 reformları sırasında da bu bölgeye içme suyu temini, yeşil alan, liman ve iskele tanzimi gibi özel görevler verilmiştir.

Gerçekleştirilen bu değişiklikler sonucunda, halen Île-de France Bölgesinde Bölge valisiyle birlikte yedi il valisi ve Paris Polis Valisi bulunmaktadır. Paris’e özel çok eski bir kurum olan Paris Polis Valisinin reformlar sonucunda durumu ve görev alanı değişmemişse de, hem belediye zabıtası ve hem de genel zabıta görevlerini yerine getiren bu birim, belediye zabıtası işlevleriyle ilgili olarak Paris Konseyinin yürütme organına dönüşmüştür. Bu kurumun özel bütçesi de Paris Konseyince verilmektedir.

Paris Belediye Başkanı ise hem belediye başkanı ve hem de il genel meclis başkanı görevlerini yerine getirmektedir. Karar ve yürütme organlarında görülen bu birlikteliğe karşılık, her iki yönetimin bütçeleri, kuruluş ve personelleri birbirinden ayrıdır. 31.12.1982 tarihli yasayla yapılan bir değişiklik sonucunda da Paris ilçeleri; ilçe meclislerine ve seçimle gelen belediye başkanlarına sahip olmuşlardır.

Paris’in yerel yönetim organları; yatırım bütçesi ve kamu düzeni faaliyetleri açısından Paris Valisinin idari vesayetine tabi olup, Île-de-France Bölge Valisinin böyle bir yetkisi yoktur.

IV. MERKEZİ VE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ ARASINDAKİ YETKİ DAĞILIMI (*)

1983'te kabul edilen Yetkilerin Transferi Kanunu: "Merkez ve mahalli idareler arasında yetki; merkezin sorumlulukları ile belediye, il ve bölgelerin sorumlulukları mümkün olduğunca göz önüne alınarak net ve açık bir şekilde dağıtılmalıdır, böylece her alanın geliri ve diğer kaynakları tamamen ya merkeze, ya da belediyeye, il veya bölgeye tahsis edilebilir." İlkesine dayanmaktaysa da, bir bütün halinde yetkinin tek bir idareye verilmesi ilkesinin bir çok istisnası da vardır.

Öte yandan, Anayasaya göre merkezi devletle ve yerel yönetimler arası yetki paylaşımında olduğu gibi, yerel yönetimlerin kullanacağı yetkilerin tanımlanması da yasa konusudur.

Kamu hizmetlerine ilişkin görev ve yetkilerin taşradaki merkezi ve yerel yönetim birimleri arasında dağılımını gösteren şemalar metnin sonuna eklenmiştir.

Şemaların incelenmesinden de anlaşılacağı üzere; genel güvenlik, adalet, sivil savunma, nüfus, istatistik, okul öncesi eğitim, ilk ve orta öğretim, mesleki ve teknik eğitim, yüksek öğretim, tedavi, koruyucu sağlık, sosyal güvenlik, konut, bölgesel ve büyük ölçekli planlama, su ve kanalizasyon, çevre koruma, tüketicinin korunması, gösteri sanatları, müze ve kütüphane, spor, yol, ulaşım, liman, hava ulaşım, elektrik, ekonomik teşvik ve turizm hizmetleri merkezi yönetimin taşra birimlerinin tam veya yerel yönetimlerle ortaklaşa sorumluluğu altında bulunmaktadır. Genel güvenlikle belediyelerin ilgisi önleyici kolluk ve şehir içi trafik hizmetleri veren, zor kullanma yetkisi de bulunmayan yerel belediye polisiyle sınırlıdır.

Kamusal hizmetlerden sadece; itfaiye, seçmen kayıt, yetişkin eğitimi, kreş ve bakım evleri, aile refahı, şehir planlama, atık toplama ve arıtma, mezbaha, mezarlık ve krematoryum, park ve açık alanlar, şehir içi ulaşım, gaz, merkezi ısıtma ve su tedariki konularında merkezi yönetim taşra birimlerinin görev ve yetkisinin olmadığı izlenmektedir.

Yetki, Görev ve Sorumlulukların Yönetim Birimleri Arasındaki Dağılımı

Görev	Yetkili idare				Yetki şekli			Yetkinin kullanımı				Açıklamalar**
	Devlet	Ara Kademe*	Belediye	Tam	Ortak	Mecburi	İhtiyari	Doğrudan	Dolaylı	Kendi adına	Başka bir idare için	
Genel Yönetim			•	•		•				•		
Güvenlik, Polis			•	•		•				•		
İtfaiye			•	•		•				•		
Sivil Savunma	•					•		•		•		•
Adalet	•		•		•	•		•	•	•		
Nüfus İşlemleri	•			•				•				
İstatistik Dairesi	•			•				•				
Seçmen Kayıt İşlemleri			•	•		•		•				
Eğitim**												
Okul Öncesi Eğitim	• (S)		(I)		•	•		•				1
İlköğretim	•(S)		(I)		•	•		•				2
Orta Öğretim	•(S)	bölge(I)			•	•		•				2
Mesleki ve Teknik Eğitim	•(S)	bölge (I)				•		•				3
Yüksek Öğrenim	•(S)			•		•		•				4
Yetişkin Eğitimi		bölge (I)				•						
Diğer												
Kamu Sağlığı												
Hastaneler	•				•				•			5
Koruyucu Sağlık Hizmetleri	•	dép.	•		•			•				
Sosyal Refah												
Kreşler Ve Bakımevleri			•	•				•				
Aile Refahı Hizmetleri		dép.			•	•		•				6
Huzurevleri	•	dép.			•				•	•		7

Sosyal Güvenlik	•		•			•			8
Diğer		dép.							9
Konut Ve Şehir Planlaması									
Konut	•		•	•		•			
Şehir Planlama			•	•	•		•		
Bölgesel/Büyük Ölçekli Planlama	•	dép.	•	•	•		•	•	10
Çevre, Kamu Sağlığı									
Su Ve Kanalizasyon	•		•	•	•	•			
Atık Toplama Ve Arıtma			•	•	•	•			
Mezarlıklar Ve Krematoryumlar			•	•	•	•			
Mezbahalar									
Çevre Koruma	•		•	•	•	•			
Tüketicinin Korunması	•			•	•	•			
Kültür, Eğlence Ve Spor									11
Tiyatro Ve Konserler	•	dép.	•	•					
Müze Ve Kütüphaneler	•	dép.	•	•					
Parklar Ve Açık Alanlar			•	•		•			
Spor Ve Eğlence	•		•			•			
Dini Mekanlar									
Diğer Kültürel Tesisler									
Trafik, Ulaşım**									
Yollar	•		•	•		•			
Ulaşım	•	dép.	•	•		•			12
Şehir İçi Ulaşım			•	•		•			
Şehir İçi Demiryolu Ulaşımı		bölge				•			
Limanlar	•	dép.	•						13
Havaalanları	•			•		•	•		
Diğer Trafik Ve Ulaşım									
Ekonomik Hizmetler									
Gaz			•	•		•			
Merkezi Isıtma			•	•		•			
Su Tedariki			•	•					
Tarım, Orman Ve Balıkçılık									
Elektrik	•	•		•			•		14
Ekonomik Teşvik	•		•	•			•		
Ticaret Ve Sanayi									
Turizm	•		•	•			•		
Diğer Ekonomik Hizmetler									
Diğer Görevler									
İstihdam									

(*) Çizelge, İçişleri Bakanlığı yayını olan “Dünyada Mahalli İdareler” isimli eserden alınmıştır.

Beşinci Bölüm

Kamusal ve Yarı Kamusal Örgütler

Fransa’da bölgesel kalkınma için kurulan karma ekonomi şirketlerinden başka, Almanların “*Offentliche Ansalt*” kurumuna benzeyen “*Etablissement Public*” ismini taşıyan ve yarı kamusal örgütler olarak vasıflandırılan endüstriyel ve ticari kamu şirketleri de mevcuttur. (Chapman, 1970, s. 46) Bu kuruluşlar, kısmen de İngilizlerin “Quango” kurumlarına benzer.

Karma ekonomik girişimler ve kamu girişimleri; kamu hizmetlerinin ifasında önemli araçlardır. Bu terimlerden ilki; kamusal-özel sermaye ortaklığıyla oluşturulmuş ve demiryolu, hidro-elektrik santrali gibi büyük projelerle ilgilenen karma şirketleri, ikincisi ise tarım, uluslararası ticaret ve konut gibi kamusal alanları örgütleyen kamusal girişimleri ifade eder. Bu kurum ve kuruluşlar, Fransız Danıştay’ının 1970 yılında verdiği bir kararda; EPA “sadece yönetsel olan ve bazı kamu hukuku ayrıcalıklarından yararlananlar” ve EPİC’ler “yöneticileri kamu görevlisi olup, prensipte kamu hukuku ayrıcalıklarından yararlanamayan ve pazar ekonomisi koşullarına uyması gerekenler” olarak sınıflandırılır. (Öktem-Karaer, 1991, s.254)

Endüstriyel ve ticari hizmetlerin özel bir kategorisini oluşturdukları ileri sürülen ve devletleştirilen endüstriyel hizmetlere statü arayışından doğan bu kuruluşlar; doğrudan kamu otoritelerince yönetilmediklerinden tekellerden “reji” ayrılmakta ve bir ölçüde idari özerkliğe sahip bulunmaktadır. Ancak, öte yandan da özel sektör şirketlerinin tabi oldukları şartlarla eşit ya da benzer şartlarda hizmet vermekte, statüleri kamu hukukuyla özel hukuk arasındaki bir alanda bulunmakta, personeli kamu personeli sayılmakla birlikte, mali hak ve disiplin alanlarında ayrıcalıklar taşımaktadırlar.

Fransız Yönetimi, kamu hizmet alanlarını başka araçlarla da etkiler. Bunlardan ilki su, ulaşım, yol ve tiyatro gibi belli kamu hizmetlerinin imtiyazlı şirketlere yaptırılmasıdır. Bir diğer yol ise, yine belli kamu hizmetlerinin kurulacak birlikler eliyle yaptırılması olmakta, ancak Fransız Sayıştay’ının son 20 yıllık kararları; bu yolun hukuka pek de uygun olmadığını vurgulamaktadır. Bazı kamusal görevlerin özel kuruluşlara devredilmesi de kullanılan bir diğer araç olup, sosyal güvenlik hizmetleri bu kullanım tarzına örnektir.

Zaten merkeziyetçi olan Fransız yönetiminin yukarıda belirtilen yolları kullanarak ekonomik hayata da müdahale etmesi, Fransa’da devletin mutlak hakimiyetini kurduğu şeklinde yorumlara neden olabilir. Bu yorumlara *Timsit*; “Fransa’da yönetimle politika ve ekonominin entegrasyonu üst seviyelere ulaşmışsa da, devletin tüm toplum üzerinde mutlak bir hakimiyet kurduğu söylenemez. Bu noktada devlet-toplum ilişkilerindeki; devletin toplum üzerinde egemen olduğu Fransa, toplumun devlet üzerinde egemen olduğu Anglo-Sakson ve toplumun devletle eşit olduğu Batı Alman örneklerine dayanan parametrelerin kullanılması yeterli değildir. Fransa’da devletin toplum üzerindeki egemenliği iki yolla yumuşatılır: Bunlardan ilki; yönetsel, politik ve ekonomik işlerin entegrasyonunun tam olarak hiçbir zaman gerçekleşmemesidir. Tam entegrasyon bu alanların birbirinden ayrı tutulması ve kuralların yönetimin siyasal güç karşısındaki tarafsızlığını onaylaması ve garanti etmesi nedeniyle gerçekleşmez. Öbür taraftan da kamu şirketlerinin ekonomideki alanının sınırlı olması, idari ve ekonomik faaliyetleri birbirinden ayırmaktadır.” Şeklinde cevap vermektedir. (Timsit, 1990, s.13)

Owen da; “AB’nin gittikçe artan önemi ile birlikte, pazar merkezli politikaların Fransız devletin müdahaleci tavrını sınırlandırdığını, Paris’in bu konumdan feragati nedeniyle, özel sektörle yerel yönetimlerin devlete doğrudan bağımlılıklarının bir ölçüde zayıfladığını, Devletin yok olmadığını, ama

politika üretiminde diğerleriyle daha fazla itişip kakışma durumunda kaldığını” söyleyerek *Timsit*'i doğrulamaktadır. (Owen, s.21)

Fransız merkezîyetçi yönetiminin hakîmiyet derecesi tartışmalı olsa bile, yarı kamusal kurumlarda devlet bürokrasisin tam bir hakîmiyet kurduğu tartışmasıdır. Bu konuda, “*Grand corps*, yarı kamusal kurumlara da hakimdir. Ulusallaştırılmış sanayi kuruluşlarının müdürlerinin çoğu *grand corps*'tan gelmektedir ve bu süreç V. Cumhuriyetle birlikte giderek hızlanmıştır. *Ashford* ve *Suleiman* da bu oluşumu doğrularlarken, (Fransız yönetim sisteminin; girişimci ve yönetici kabîliyetleri birleştirmede en yetenekli ülke olduğunu) da vurgulamaktadırlar”. diyen *Heady*, mevcut tabloyu açıkça ortaya koymaktadır. (Heady, 1984, s.14) Owen'a göre de; “Yoğun özelleştirme dalgasından sonra da devlet ve özel sektör arasında çok sıkı bir personel işbirliği bulunması ve bu işbirliğinin ülkenin en büyük firmalarının üst yönetim kadrolarını *ENA* ve *Ecole Polytechnique* mezunlarının işgal etmesini sağlaması, devletin hala büyük ekonomik grupların konuştuğu dili anlayabildiğini“ göstermektedir. (Owen, s.16-18)

Altıncı Bölüm

Kamu Personeli

I. BÜROKRASİNİN ANALİZİ:

İnceleme konusu Fransa ise “Kamu Personeli” başlığı altında sadece personel rejiminin anlatılması, kanımıza göre son derece eksik ve yanlış değerlendirmelere neden olacaktır. Çünkü, “Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler” bölümünde de değinildiği gibi, uzlaşmazlık faktörünün de etkisiyle bu ülkede devlet gelişim ve değişimlerde belirleyici konumunda bulunmaktadır ve devletin değişim ve gelişim sürecinde kullandığı en etkin araçta bürokrasidir. Napolyon’dan *De Gaulle*’e uzanan düz bir çizginin haklı çıkardığı bu yorumun doğal bir sonucu olarak da; *Crozier*’in veciz şekilde ifade ettiği gibi bürokrasi; “Fransızların otorite ile yakın, yüz yüze ilişkilerden kaçınmaları yönündeki kuvvetli arzuları ve otoriteyi evrensellik ve mutlakiyet açılarından hakim pozisyonunda görmeleri“ ikileminin çözümü halini almakta, bir başka deyişle uzlaşmazlıkla devletin üstünlüğü ve birlik kavramlarını birleştirmektedir. Birbirlerinin hem nedeni ve hem de sonucu olarak, yönetim sisteminin belirleyicileri pozisyonunda bulunan bürokrasinin hakim rolünün ve merkeziyetçiliğin aynı zamanda karşılıklı biçimde birbirlerini güçlendirdikleri de düşünülürse, Fransız bürokrasinin ayrıntılı şekilde incelenmesinin gereği iyice belirginleşmektedir. Bürokrasi içerisindeki “*Grand Corps*” adı verilen seçkin üst bürokrat zümresi de değişim ve gelişimlerde oynadıkları ayrıcalıklı rol nedeniyle özel bir ilgi alanı oluşturmaktadır.

1. Bürokrasinin Rolü:

Heady’nin Almanya ve Fransa’nın siyasi kültürlerini karşılaştırırken bulduğu ilk benzerliğin siyasi istikrarsızlık olduğunu daha önce belirtmiştik. Düşününün saptadığı ikinci benzer nokta ise her iki ülkede de “olağanüstü bir idari ve bürokratik devamlılığın söz konusu olmasıdır.” Bu saptamayı yapan *Heady*, Fransa’da; “-*Ancien Regime*’e- hizmet etmek amacıyla oluşturulan yönetim ve bürokrasi sisteminin, Devrimden bu yana iş başına geçen tüm iktidarlara da hizmet verdiğini ve zamanla millete bağlı hale dönüştüğünü, böylece modern Fransız Bürokrasisinin -hiç ölmeyen kolektif bürokratik bünyenin- halefleri olduğunu” söylemekte ve Fransız bürokrasinin politikadaki rolünü inceleyen pek çok düşünürün, bürokrasinin; kırılma ve geçici politik liderliği kendi rekabeti ve sürekliliği ile telafi ettiği ve Fransa’nın huzurunun sürekliliği açısından gerekli önlemleri aldığı görüşünde birleştiklerini, bu konuda en veciz yorumun “Cumhuriyet geçicidir, ama yönetim kalıcıdır” diyen *Diamant* tarafından yapıldığını belirtmektedir. (*Heady*, 1984, s.14) Abadan da bu görüştedir. Ona göre; “Fransa’daki siyasi istikrarsızlığa rağmen devletin istikrarını sağlayan tek unsur, gittikçe genişleyen yetkilerle donatılan bürokrasidir.” (*Çevikbaş*, 1992, s. 165)

Yukarıdaki yorumlara bakıldığında, Fransız bürokrasisinin genel siyasi ve idari yaşamda oynadığı rolün yanı sıra bir noktada “Fransa’nın teminatı” konumuna yükseltildiğini söyleyebilmek mümkündür. Ancak, bürokrasinin rolünün bu denli abartılmasına ve “siyasi iktidarsızlığın yönetsel istikrarla telafi edildiği görüşüne” karşı çıkan düşünürler de mevcuttur.

Örneğin, *Crozier*: “Daimi ve etkin bürokrasi ile kararlı politikalar uygulayamayan aciz ve istikrarsız hükümetlerin karşıtlığı” tezini reddederek, bu durumu; “Fransızların rasyonalite, tarafsızlık ve mutlakiyet özelliklerinin kurumsal yansıması olduğunu” söylemektedir. *Suleiman* da III. ve IV. Cumhuriyetler döneminde yönetim erkinin siyasi istikrarsızlık nedeniyle bürokrasiye kaydığı görüşüne karşı koyarak, *Crozier*’e katılmakta, ama öte yandan da “V. Cumhuriyetin siyasetçilerin bürokrasi üzerindeki etkisini ve

kontrol gücünü azalttığını, bunun yerine idari kontrolün giderek güç kazandığını” kabul etmektedir. (Heady, 1984, s.15)

Suleiman’ın işaret ettiği V. Cumhuriyetle birlikte üst bürokrasinin konumunun farklılaştığı hususuna, IV Cumhuriyetten itibaren yönetici devlet memurlarının siyasal özgürlüklerinin ve siyasal statülerinin geliştiğini, bu gelişimin V. Cumhuriyetle birlikte bir idari ve siyasi faaliyetler bütünlüğüne eriştiğini, hüküm süren siyasal istikrarsızlığın yönetimi yani devlet memurlarını devlet faaliyetlerinin garantörü haline getirdiğini, zaten V. Cumhuriyetin yarı başkanlık sisteminin de yönetimin politizasyonunu gerektirdiğini, böylelikle güçlenen bürokrasinin kendi kurallarına ve siyasi gücüne sahip olmaya devam ettiğini belirten *Timsit* de katılmaktadır. (Timsit, 19990, 8)

Çeşitli düşünürlerce ileri sürülen yorumlar tarihsel süreçteki gelişmelerle birleştirildiğinde kolayca ulaşılan sonuç, Fransız bürokrasisinin ve özellikle bürokrasinin üst kademelerinde yer alan üst düzey yönetici grubun Fransa’nın yönetsel ve genel yaşamındaki ayrıcalıklı rolünün halen devam ettiğidir. Üstelik, *De Gaulle*’ün tek adam yönetimi ve V. Cumhuriyetle birlikte de bu rol, giderek daha da belirleyici olmaya başlamıştır.

2. Grand Corps “Yüksek Devlet Memurları Zümresi”:

Bir üst bölüme bakıldığında tüm Fransız bürokrasisinin “değişimde etkinlik ve sistem garantörlüğü” gibi çok ayrıcalıklı sıfatlarla tanımlanabileceği kanısına varılabilir. Oysa, oldukça küçük bir kesim bürokrasinin bu niteliklerini belirler. Bürokrasinin büyük kısmı bu tanımlara pek uymadığı gibi, Fransız halkının gözündeki konumları da böyle sıfatlar taşımalarına pek elvermez ve büyük çoğunluk, Fransızların otorite karşıtı ve Cumhuriyetçi karakterinin tüm şimşeklerini üzerine çeker. Ama, *Grand Corps*, ayrıcalıklı ve etkin bir elittir.

Owen’a göre; “*grand corps*” deyimini ilk kez 1863’de *Littre* tarafından sözlükte kullanılmıştır ve tam karşılığı bulunmamaktadır, ama “üst düzey bir Fransız devlet memurundan bahsediliyorsa, kaçınılmaz olarak -büyük kor- üyesi birinden bahsedilmiş olacaktır.” Devlet Kurulu (Danıştay: *Conseil d’Etat*), Sayıştay, Maliye Müfettişliği (*Inspection des Finances*), Kordiplomatik, Amme İdaresi-Valilik (*Prefectoral*), Madencilik Mühendisliği Kurulu (*Corps des Mines*), Yollar ve Köprüler Kurulu, anılması gereken belli başlı büyük kurullardır. Bazı düşünürler ise *grand corps* sayısının 10 civarında olduğunu ileri sürmektedirler. (Owen, s.16)

Heady, *grand corps*’un ayrıcalıklı konumunu şöyle belirtir: “Fransız yönetici zümrenin en belirgin özelliği, bunların bir temsil teşkilatı –*corps*- veya birimine –*cadre*- üye olmaları ve devletle özdeşleşmeleridir. Bu *corps*lar içinde de Napolyon’a kadar uzanan ve *Grand Corps* denilen süper elit bir grup mevcuttur. *Grand corps* hem teknik sınıflar arasında ve hem de idari, sosyal ve hukuki sınıflar arasında mevcuttur. Her *corps*un kendisine özel yetki ve faaliyet alanı bulunmaktadır. Oldukça anti-demokratik olan bu kast sisteminin demokratikleştirilebilmesi için II. Dünya Savaşı sonrasında ENA’nın kurulması da dahil pek çok personel reformu yapılmışsa da bu reformlar tam başarıya ulaşmamıştır. Ama reformlar *corps*ların hakimiyetini bitiremeye de üst bürokraside kendisini toplumdan soyutlama ve üstün görme eğilimlerini zayıflatmıştır.

Buna rağmen, *Ridley* ve *Blondel*’in de belirttikleri gibi; Fransa’da devlet memurluğu hale becerikli ve üstün nitelikli kişilerin biriktiği, kamu hizmeti alanı dışında da bir çok hizmet alanına en iyi eğitim tabanının sağlandığı ve büyük güç kaynağı bir statü teşkil etmektedir. Toplum üzerindeki ekonomik, sosyal ve hatta kültürel etkisi de yıllar geçtikçe artmaktadır. Devlet memurluğu, Fransız yaşam biçiminde tek olmasa da, en önemli yaşam dinamiği olagelmıştır ve bu gidişle de böyle devam edecektir. Üst bürokratlar da kendilerini kamu hizmetlisi olarak değil, devlet yetkilisi olarak görmekte, halk da onu aynı devlet yetkilisi şeklinde kabul etmektedir. Bu bürokrat devlet namına konuşarak ve devletin namına hareket ederek, egemenliğin bir parçası olduğunu düşünür ve bu düşünce de halk nazarında genel kabul görür.” (Heady, 1984, s.13)

Grand corps üyelerinin niteliklerine bakıldığında; sadece büyük okullar “*grandes ecoles*” denilen *Ecole Polytechnique* veya *Ecole Nationale d’Administration* (ENA) mezunlarının bu elite dahil olabildiği, bu güçlü eğitim geçmişinin *grand corps* mensuplarına hem kamusal alanda ve hem de kamuyla özel sektör arasında geniş transfer olanakları sağladığı, üst düzey yöneticilerin genelde Parisli yüksek bürokratların, şirket

yöneticilerinin, doktor ve avukatların yani toplumun yüksek gelir gruplarının soyundan geldiği, bu kişilerin seçkinlik ve geleneklere bağlılık özelliklerini mevcut uygulamaların ve personel sisteminin hiçbir şekilde etkilemediği ve bunların *Pareto* ve *Mosca*'nın bir seçkinin yaşamsal özelliği olarak kabul ettikleri “uyarlama yeteneğinin” çarpıcı örneğini sergiledikleri söylenebilecektir. Bu özelliklere sahip olan *grand corps*; yönetim dışında, siyaseti, ekonomiyi ve medyayı da elinde tutan bürokratları aracılığıyla oluşturduğu “Değerler Sistemiyle”; siyasal iktidarın işleyişini ve sert davranışlardan kaçınılmasını kolaylaştıran kurumlar arası bir işbirliği yaratmaktadır. (Öktem-Karaer, 1991, s.259-261)

Chapman'a göre de kendilerini devlet hükmü şahsiyetiyle birleştiren Fransız üst yöneticiler, diğer ülkelerdekilerden daha farklı; entelektüel kapasiteleri, liderlik yetenekleri, muhakeme serbestileri, sorumluluk yüklenme istekleri daha yüksek ve çok yönlü kişilerdir. (Chapman, 1970, s.85)

*Grand corps*un niteliklerini tarihsel süreçte irdeleyen *Diament* ise; 1960'larda bürokratik siyasi eğilimlerin daha çok De Gaulle'un partisinde toplandığını, bir genelleme yapılırsa; bu dönemde üst bürokrasinin sola uzak ve diğer ülkelerdeki örneklerine benzer ihtiyatlı yenilikçi bir görüntü verdiğini, 1970'li yıllarda ise paradoksal bir gelişim görüldüğünü, bu dönem itibarıyla bir taraftan bürokrasinin Parlamentodaki temsil oranı yükselirken, diğer taraftan da *grand corps*un giderek günlük politikanın üstünde kalmaya gayret ettiğini ve teknokratik eylemlerle düşüncelere yöneldiğini, bu eğilimin de zamanla değiştiğini ve bir sonraki genç üst yönetici kuşağın çevresini, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki sınırların belirsizleşmeye başlaması nedeniyle özel sektör mensuplarının seçtiği ortamların oluşturduğunu, bu grubun giderek parti politikalarına daha az ilgi duymaya başladığını ve partizanlığın itici bir faktör haline geldiğini, bu arada genç kamu yöneticilerinin özel sektöre geçme eğiliminin güçlendiğini ve kamunun parlak beyinleri kaybetmeğe başladığını, bu gelişmeler nedeniyle de üst yönetici sınıfları Başbakanlık bünyesinde birleştirmek ve bunların belli sürelerle kendi sınıfları dışında hizmet vermesini sağlayarak esnekliklerini arttırmak eğilimlerinin ortaya çıktığını belirtmektedir. (Diament, 1972, s.104-107)

Yukarıdaki beğeni dolu *grand corps* analizlerinin yanı sıra, bu elite yönelik eleştiriler de mevcuttur. Öncelikle bu yapının anti-demokratik olduğu genel kabul görmektedir.

Bunun yanı sıra, özellikle *Crozier*'in analizlerine dayanılarak; Fransız üst bürokrasisinin bürokratik gelenekler açısından tutucu bir tavır takındığı, bu cümleden olmak üzere; personel yetiştirmedeki farklılıklar nedeniyle hizmet birliğinin kaybolduğu, hizmet içi eğitimin yetersiz kaldığı, aşırı uzmanlaşmanın, bloklaşma ve *kolonizasyon* (sömürgecilik) sorunlarının sürdüğü, kamu yönetiminde üst kademenin hakimiyetinin giderek güçlendiği, *grand corps*un kendisine yeni katılanları potasında erittiği, kararlı siyasi iradenin bulunmadığı siyasal istikrarsızlık dönemlerinde, üst bürokrasisinin ileri sürülenlerin aksine dönemsel zafiyetleri gidermede başarı sağlayamayarak statükoyu ve çıkarlarını korumak için çaba sarf ettiği, bir başka deyişle tek başına reformları başarıya ulaştıramadığı halde reformların prestijiyile maddi ve manevi kazanımlarının üst düzey bürokratlara ait olduğu ileri sürülmektedir. (Diament, 1972, s.92-94, 108-109)

Heady'nin de *grand corps*a ilişkin bazı olumsuz görüşleri mevcuttur: “Üst düzey yöneticilerin hem kendi aralarında ve hem de yöneticilerle halk arasında bir koordinasyon sorunu ve yüz yüze ilişkiye girme ve çatışma korkusu vardır Yüksek bürokratlar, birbirlerinin yetki alanına girmemek için kurumlarını geriye çekerler. *Crozier*'e göre bu durum, üst bürokrasideki (otoritenin paylaşamayan, tartışamayan ve kendisiyle uzlaşmaya gidilemeyen bir mutlakiyet olduğu) yolundaki görüşe bağlıdır. Bu görüş nedeniyle yönetim daha ihtiyatlı ve daha muhafazakar olmakta, böylece de kurumların özerk gelişim ve teşebbüs imkanları kısıtlanıp, merkezi yapı güçlenmektedir.” (Heady, 1984, s.8)

Yasal alana bakıldığında; istikrarsızlığın Fransız siyasal yaşamının bir belirleyicisi olması nedeniyle, değişen siyasal iktidarların bürokrasi üzerinde otorite kurabilmeleri için geleneksel bir “yüksek bürokrasi alanı” oluşturulduğu ve siyasal iktidarın özgürce kullanacağı bu alanın 1949, 1959 ve 1985 yıllarında çıkarılan kararnemelerle de yasallaştırıldığı görülmektedir. Bu ayrıcalıklı alan; genel ve yüksek komiserleri, komiserleri, genel sekreterleri, genel müdürleri ve merkezi idare müdürlerini, genel delegelikte görevli genel müdür ve müdürleri, büyükelçileri, deniz aşırı topraklardaki Hükümet temsilcilerini ve valileri kapsamaktadır. Bu alanda gerçekleştirilen atama ve görevden alma işlemlerinin Hükümetin takdirine bağlı olduğu kabul edilmektedir.

Fransız üst bürokrasisinin sadakat zorunluluğu da mevcuttur. Ancak genel politik eleştirileri ve sendikal hakları hoşgörüle karşılayan bir anlayışın kamu kesimine hakim olması nedeniyle bu zorunluluğun bir problem alanı yaratmamakta, tersine; pek çok sendikanın ve siyasi partinin elemanı ve liderleri, aynı zamanda bürokraside görev yapabilmektedirler. Anayasal ve yasal güvencelerle Danıştay'ın yorumları da kamu görevlilerine bu alanda etkin koruma sağlamaktadır. Üst düzey görevliler itibarıyla dikkati çeken bir başka nokta ise; eğitsel köken açısından benzerlik gösteren adli ve idari yargıyla üst kamu yöneticilerinin yakın ilişki içinde olabilmesi ve bu durumun üst yönetime geniş bir hareket kabiliyeti vermesidir.

3. Bürokrasinin Genel Değerlendirmesi:

Fransız bürokrasisinin genel yapısının ve halk nazarındaki imajının *grand corps*'dan epey farklı olduğu önceden belirtilmişti. Dev bir mekanizma olan bu bürokrasi konusundaki yorumlar ve onların oluşturduğu alt kültür, ayrı bir kitap konusu olacak kadar kapsamlıdır. Bu nedenle, bu bölümde sadece çeşitli düşünürlerin görüşlerine dayanan genel bir değerlendirme yapılacaktır.

Burada öncelikle üst bürokrasi ile bu kesimin dışında kalanların farklılığına değinilmelidir. Bu konuda Owen'ın yorumu başka bir açıklama gerektirmeyecek kadar nettir: “Fransa’da vatandaşla devlet arasındaki hatları belirsiz ilişki; orta ve alt dereceli memurların genelde işbirliğinden kaçınma ve esnek olmama özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Fransız toplumunun taleplerine uysa bile yönetimin alt sistemi iyi işlememektedir. Çünkü; öncelikle alınan yönetim kararları yeterli değildir ve bu kararları alanlar, toplumdan çok soyutlanmış kişilerdir. Bunun aksine üst dereceli bürokratlar, dinamik, yenilikçi, özgüvenli ve iyi eğitilidir...” (Owen, s.15)

Daha genel bir analiz yapılırsa; Fransız yönetim yapısının ve bu yapıyı yaşama geçiren bürokrasinin Owen'ın deyişiyle; “demokrasiden çok yönetimle ilgilenen ve kurdukları yönetim mekanizmasının üzerine XIX. Yüzyılın sonlarında siyasi demokrasi elbisesi giydirmeye çalışan” mutlak monarkların ve Napolyon'un eseri ve mirasçıları oldukları unutulmamalıdır. Bu nedenle de, merkeziyetçi bir yönetimin yapısının doğal şartlanmışlığı içinde bürokrasi halka karşı emredici bir görüntü sergilemektedir. Bu görüntünün Fransızların otorite karşıtı ve otoriteye güvensiz karakteri ile karşılaştığında bir gerilim oluşturması ve halkın “kendi iradesi dışında alınmış bir kararın kendisine zorla kabul ettirilme” kanısına varması kaçınılmazdır. Söz konusu gerilim, günlük yaşama sert ve yoğun eleştiriler olarak yansımaktadır.

Bu noktada *Chapman*; Fransa’da otoriteye karşı duyulan güvensizlikten kaynaklanan eleştirilerin gücüne işaret edip, *Balzac*'tan beri bu ülkede bürokrasiyi lekeleme ve iftira atmanın adeta milli bir spor halini aldığını, ama diğer taraftan Fransız bürokratların da en az halk kadar kendisi ve işi hakkında alaycı ve tenkitçi olduklarını, emir ve talimatları eleştirmenin, tartışmanın, yorumlamanın ve idareyi kötülemenin; Fransız “orijinal meşrebine” çok uygun düştüğünü, bürokratların bu özeleştirel yaklaşımının aslında halkla bürokrasi arasındaki gerilimi yumuşattığını, ancak ortalama bir Fransız vatandaşının, yönetsel sisteminin iyi ve pek çok ülke açısından örnek olduğunun farkında bulunduğunu, bu nedenle de, eleştirilerin yabancılardan gelmesinin büyük tepki çektiğini, iyi yönetimin nedeninin ise süre gelen şikayetlere bağlandığını belirterek, merkeziyetçi yönetim sistemiyle halkın güdülerinin dikkat çekici bir yorumunu yapmaktadır.

Avrupa'nın diğer ülkelerinde de görülen dini, siyasi ve hatta milliyet esaslı bazı faktörler de Fransız bürokrasisini etkiler. *Chapman* bu faktörlerin Fransa’da da bir *kolonizasyon* sorununa yol açtığını, bu cümleden olmak üzere; bazı bakanlıklarda “Halk Sağlığı ve Nüfus Bakanlığı; Mason, Katolik, Dışişleri Bakanlığı; Katolik, Protestan, İçişleri Bakanlığı: laik ve bir ölçüde sosyalist ve radikal vb.” ve bazı meslek gruplarında “valiler: ortacı-sağcı, kaymakamlar: tarafsız subaylar: sağcı, öğretmenler: solcu, vb.” kamplaşmalar yarattığını, Yahudi kökenli olmanın ise pek çok Avrupa ülkesi gibi Fransa’da da kamu yönetiminde alınacak görevler açısından bir handikap oluşturduğunu belirtmektedir. (Chapman, 1970, s.276-277)

Bürokrasinin seçme ve seçilme hakları irdelendiğinde; bazı meslekler için getirilen yasaklar ve tüm dünyada genel kabul gören kısıtlılarla ilgili engeller dışında kayda değer ayrıcalıkların olmadığı, cinsiyet açısından bir ayırım yapılmamakla birlikte, kadınlar için her hangi bir seçim düzeyinde özel kotalar da uygulanmadığı görülmektedir.

Meclis ile bürokrasi arasındaki ilişkiler ise iletişim bazında zayıftır. Bürokrasi; kendisiyle aynı görüşteki yürütme organının da desteği ile meclisin emir, yönlendirme ve denetim yetkilerini pek kabul etmemekte, politikacılar da genel olarak bürokrasinin önerilerini benimsemektedirler. Parlamenteler daha çok, bir işin hızlandırılması, bürokratik engellerin aşılması ve yorumların yumuşatılması konularında etkin olabilmektedirler.

II. PERSONEL SINIFLANDIRMASI VE HİZMETE GİRİŞ

Fransa'da kamu iktisadi kuruluşları personeli hariç tüm memurlar tek bir yasa kapsamındadır ve alfabetik harflerle adlandırılan genel sınıflandırma sistemi vardır.

1945 yılında personel alımının genel sorumluluğunu taşıyan bir merkezi organ kurulmuştur. Bu arada "Grand Corps" adı verilen Sayıştay, Danıştay ve Maliye Teftiş Kurulu gibi organlarla mülki idare amirleri ve teknik elemanların mesleğe giriş sistemleri biraz daha demokratikleştirilmiş, bu amaçla da bir Yüksek İdarecilik Okulu "ENA" faaliyete geçirilmiştir. Hizmete almada, merkezi olarak yürütülen yazılı sınav usulü uygulanmaktadır.

III. EĞİTİM

Kompleks bir yönetici yetiştirme düzeni kurmuş olan Fransa'da çok sayıda da ihtisas eğitim kurumu mevcuttur. Bunlar arasında Ecole des Mines ve Ecole des Ponts Chaussees özel bir yer işgal etmekte olup, her ikisi de madencilik uzmanları "maden, metalürji mühendisleri, vb." yetiştirir. Ayrıca, orta kademe yöneticileri üst yönetim pozisyonlarına hazırlayan eğitim kurumları da vardır.

Eğitim kurumları arasında ENA, yönetici yetiştirme açısından özel bir önem arz eder. 1945'de kurulmuş bulunan bu kurum adli ve askeri teşkilat dışındaki üst kademe yöneticilik görevlerine atanabilmek için bitirilmesi gereken bir okul, bir "grandes ecoles" dır. Devlet Personel İdaresi Genel Müdürlüğü kanalıyla Başbakanlığa bağlı bir birim olarak örgütlenen ENA; üst kademe yöneticiliklere atanacakların yetiştirilmesinin yanı sıra, bu yöneticilerin hizmete alınmasından da sorumludur. Müfredatı ENA Yönetim Kuruluna bağlı bir komite tarafından belirlenen bu okulun çalışanları geçici personel, öğretim elemanları ise yarı zamanlı öğretim görevlisi statüsündedir. Okulun yönetiminden ise ENA Başkanı ve Genel Sekreteri sorumludur. ENA; eğitimini uygulamalı öğrenim "applied learning" olarak adlandırmakta, bu nedenle, yaklaşık otuz aylık eğitim süresinin yarısı staja ayrılmaktadır. Eğitimin ilk yılı valiliklerde, yurt dışı temsilciliklerinde, belediyelerde veya diğer idari birimlerde staj görerek geçirilir.

Fransız yönetsel sisteminin özellikleri hakkında genel bilgi sahibi olunması ve idari faaliyetlerin gözlenebilmesi bakımından tek çıkar yol olarak değerlendirilen bu staj aşaması, aynı zamanda öğrencilerin moral, kişilik ve temsil niteliklerinin gelişmesindeki etkisi nedeniyle, Okul tarafından önemli görülmektedir. Eğitimlerinin her aşamasında değerlendirilen öğrenciler eğitimin sonunda, aldıkları puanlara göre sırayla açık olan kadrolara atanmaktadır. Bu nedenle ENA'daki eğitim dönemi; öğrencilerin daha saygın ve daha çok yükselme fırsatı olan görevlere atanabilmeleri için ikinci bir yarışma niteliğini taşımaktadır. Bu yönüyle de ENA, mezun ettiği öğrencilerinin hangi bakanlıkta çalışacağını da belirleyen ve amirlerin atama yetkilerini kısıtlayan bir araç özelliği taşımaktadır.

ENA'nın V. Cumhuriyete iki Cumhurbaşkanı ve altı başbakan yetiştirdiğini, özellikle V. Cumhuriyetin bu okulun mezunlarına çalışabilecekleri uygun bir mekanizmayı sağladığını ve Paris Match'ın onları "Bizi Yöneten Prenslar" şeklinde tanımladığını belirten Owen da bu kurumun ayrıcalıklı statüsünü vurgulamaktadır. (Owen s.19)

IV. KAMU PERSONELİNİN STATÜSÜ

Fransa'da personel hizmetlerinin sorumluluğu Merkezi Personel Dairesi (*Direction de la Fonction Publique*), bakanlıkların personel müdürlükleri ve ortak yönetim kurulları arasında paylaşılmıştır. Eğitim, terfi ve disiplin gibi konularda istişari yetkileri bulunan bu yönetim kurullarına danışılması gereklidir. Fransız kamu personelinin genel statüsü Yüksek Personel Kurulu'nca kabul edilen esaslara göre düzenlenmekte, personel sınıflandırmasında merkezi yönetim görevlileri, yerel yönetim görevlileri ve kamu personeli statüsü dışında çalışanlar olmak üzere üçlü bir ayırım yapılırken, 850 civarında da özel statü bulunmaktadır. Özel statü çoğu zaman personelin sendika ve grev hakkını ortadan kaldırırken, bu statüde

olmayan kamu personelinin 1949'dan bu yana yasal olarak sendikal faaliyetlerde bulunabilmesi mümkündür.

Yerel yönetimlerdeki kadrolu personel ücretleri dahil, kamu personelinin genel statüsüne tabidir. Kadrosuz yerel yönetim çalışanları ise bu statünün dışında kalmakta ve belli bir dönem için göreve getirilmektedir. Sınavla işe alınan yerel yönetim personelinin atama, tayin, değerlendirme ve disiplin işlerinde yerel yönetim makamları yetkili bulunmaktadır. Yerel yönetim personeli ile diğer kamu kurumları personelinin karşılıklı kurumsal geçiş olanağı da mevcuttur.

Yedinci Bölüm

Mali Yönetim

I. GENEL MALİ YÖNETİM

Mali yönetim ilke olarak Maliye Bakanlığının tam kontrolündedir. Bu bakanlığının kamu gelirlerini toplamak ve kamusal ödemeleri yapmaktan oluşan başlangıçtaki rolü, bütçe denklığı kavramının ortaya çıkması ve devletin ekonomiye müdahalesinin artmasıyla gelişmiştir. Maliye Bakanlığı halen ekonomiye yön veren kurum olmakla birlikte, mali politikaların oluşumunda Merkez Bankası, Ulusal Kredi Konseyi ve ekonomik ve sosyal fon kuruluşların da rolü mevcuttur.

Maliye Bakanlığının önemli birimleri; Bütçe, Hazine, Kamu Muhasebesi, Vergiler ve Mali Dış Politika Bölümleriyle Maliye Teftiş Kuruludur. Bakanlık, illerde; kamu gelir ve giderlerinden sorumlu defterdar, ilçelerde; özel tahsildar ve kantonlarda alt tahsildarlarca temsil edilir. Ayrıca her ilde kadastro, arazi tescil ve vasıtalı-vasıtasız vergiler müdürlükleri mevcut olup, gümrük vergi daireleri ise bölgesel seviyededir. Yani, Fransız mali yönetimi en küçük yönetsel birimde dahi temsil edilmekle birlikte, merkezi bir yapılanma içindeki dağınık bir örgüt görünümü vermektedir.

II. YEREL YÖNETİMLERDE MALİ YÖNETİM (*)

1. Genel Finansman:

Yerel yönetimler yasayla belirlenen vergilerin oranını tespit ve gereken yerlerde yürürlüğe koymak yetkisine sahiptir. Ancak yasayla koyulmayan yeni vergiler ihdas edemezler. Ayrıca, devlet yerel yönetimlere çeşitli yardımlar yapar. Bunlardan ilki hizmet yardımları olup, Genel Hizmet ve Kırsal Kalkınma Yardımları “kırsal kesimde (bourgs-centres) belediyelerarası yapıların ekonomik kalkınması amacıyla yapılır” ile Bölgelerarası Farklılığı Giderme Fonu, bu başlık altında sayılabilir.

Belediyelere yapılan özel yardımlar ise; bölge merkezi olan yerlerde, komşu belediyeler halklarının şehrin imkanlarını kullanmasından doğan masrafları karşılamak amacıyla yapılan Şehir Merkezi “ville-centre” Yardımı, mevsimlik olarak nüfusları çok artan ve bu yüzden ek masraflar yapan belediyeler için Turizm Yardımı, çok avantajlı belediyelere yapılan ödemededen karşılanıp avantajsız belediyelere aktarılan Şehir Dayanışma Yardımı; İle-de-France Bölgesinin özellikli belediyelerine yapılan yardım ve çok avantajlı belediyelerin vergi gelirlerinin belirli bir kısmının ayrılmasıyla karşılanan Belediyeler Arası Refah Düzeyi Eşitsizliklerin Giderilmesini Amaçlayan Dayanışma Fonudur. Yardımların ikinci şekli yerel imkan yardımlarıdır. Bu yardımlar: Katma Değer Telafi Fonu ve genel teçhizat yardımı şeklinde gerçekleştirilir.

(*) Bu bölüm, İçişleri Bakanlığı yayını olan “Dünyada Mahalli İdareler” isimli kitabın Fransa bölümünden özetlenerek alınmıştır.

2. Bölgeler Arası Farkların Azaltılması Usulleri:

Önemli hizmet yardımları “DGF ve FNPTP” farkların azaltılması kriterine göre dağıtılır. DGF’de iki dağıtım usulü vardır: İlki belediyelerin yüklendiği maliyetlerin “nüfus yoğunluğu, sosyal binaların sayısı, öğrencilerin sayısı, belediye yollarının uzunluğu gibi” miktarını göz önüne alır. İkincisi ise farkların azaltılmasıyla ilgili olup, krediler vergi açığına göre dağıtılır. Son analizde belediyenin mali gücü yetersizse, DGF’den alacağı yardım da artar.

3.Bütçe Kontrolü:

Bütçe kontrol kuralları ve kapsamı yasayla belirlenmiş olup; oylama tarihleri ve bütçenin kabul edilmesi, bütçenin denklığı, zorunlu harcamaların konulması ve ödenmesi hususlarını içerir. Bütçe kontrolü il veya bölgedeki devlet temsilcisince yapılır ve Bölge Murakabe Dairesine (*chambre regionale des comptes*) bilgi verilir.

Sekizinci Bölüm

Denetim

I.GENEL DENETİM

Heady; “Fransa’da bürokrasinin parlamento tarafından etkin olarak denetlenememesi sonucunda, bürokrasinin (içsel denetimi) sağlayacak bir mekanizma geliştirdiğini, ayrıca Fransız Danıştay’ının yavaş yavaş, vatandaş haklarını koruma, idari işlemlerinin hukuki denetimini yapma, yasa tasarıları ve hukuki düzenlemeler konusunda görüş bildirme ve idari sorunlar konusunda uygun çözümler tavsiye etme alanlarında en önemli birim haline geldiğini” belirtmektedir. (Heady, 1984, s.14) Düşünür, Danıştay konusunda kesin haklıdır. Ama yönetim anlayışı ve teknolojilerindeki gelişmeler dikkate alınır, parlamentonun bürokratik mekanizmayı etkin biçimde denetleyememesi nedeniyle “içsel denetim” örgütlerinin geliştiğini söylemek uygulamayla pek bağdaşmamaktadır. Çünkü, belli bir modernizasyon düzeyine ulaşmış ülkelerde parlamentoların uzmanlaşmış bir yönetsel yapıyı etkin olarak denetlemesi zaten olanaksızdır. İşte bu nedenle, Fransa’daki bürokratik denetim örgütlerinin gelişimi daha çok “İcrai İdare” yapılanmasının, adli ve yönetsel yapıları kesin çizgilerle birbirinden ayırması sonucunda Anglo-Sakson tipi bir denetimin gelişme imkanının olmayışına bağlıdır. Fransa, bu yapısal ayrılıktan kaynaklanan gereksinim sonucunda, Napolyon modelini benimseyen diğer ülkelere de örnek olan bir iç denetim mekanizması yaratmıştır.

Fransız idari denetim mekanizmaları; en köklü ve etkin Maliye Teftiş Kurulu olmak üzere, bakanlık teftiş kurullarıdır. Ulusal Polis Genel Müdürlüğü’nün de bir teftiş kurulu bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığı’na bağlı İdare Genel Müfettişliği de idari denetim mekanizmaları arasında özel bir konumdadır. Bu birim; hem İçişleri Bakanlığına bağlı kuruluşları ve hem de Başbakan tarafından görevlendirilmesi halinde diğer bakanlıkların birimlerini teftiş etmektedir.

Mali denetim alanında ise Sayıştay’ın yanı sıra, birisi yargısal nitelikli iki özel denetim kuruluşu vardır. Bunlardan idari yargı alanında bulunan “*Cour de Comptes*”; diğer idari yargı kuruluşlarıyla aynı statüye sahip mali bir mahkemedir. Kamu Teşebbüsleri Yüksek Denetleme Kurulu (*Commission de Verification des Comptes des Entreprises Publiques*) ise *Cour de Comptes*’e bağlı olup, üyelerinin çoğunluğu da bu kurumdan gelir. Görev alanında millileştirilmiş endüstrilerin, ticari teşebbüslerin, bazı bankaların ve sermayesinin % 51’inden fazlası kamuya ait şirketlerin mali işlemleri bulunmaktadır. Bu kurul görev alanındaki kuruluşların mali işlemlerini ve verimliliğini denetleyip, faaliyet raporlarını Parlamento’ya sunar.

Yukarıda özetlenen denetim sistemleri dışında, Fransız yönetim sistemi; 1973’de ihdas edilen, ama idari yargının etkinliği nedeniyle güçlü bir konuma yükselemeyen *Ombudsman* kurumu aracılığıyla ve nihayet yönetim üzerinde geleneksel bir ağırlığı olan idari yargı “Danıştay ve idare mahkemeleri” tarafından denetlenir. Yönetim üzerinde en etkin denetimi yapan, ancak yönetime fazla yabancı olmayan idari yargı, “idari zorunluluk ve devletin savunulması” parametrelerinde “devrime kapalı” bir tutum izleyerek, bürokrasiye ciddi bir rahatlık da sağlamaktadır.

II. YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ

02.03.1982 tarihli Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Yasasıyla; il ve bölge valilerine yerel yönetimlerin iş ve işlemleri üzerinde geçmişe yönelik denetim görevi verilmiştir. Bu yasa yerel yönetimlerin kararları üzerindeki ön denetimi kaldırarak, yerine geçmişe yönelik denetimini koyduğundan, valiler sadece kararların mevzuata uygunluğunu incelerler.

Vali, kararın yasaya uygun olmadığını düşünürse, yasal süre içinde mevzuata aykırı kararın düzeltilmesi veya hükümsüz kılınması için ilgili yerel yönetimle görüşebilir ve tatmin olmazsa, konuyu idare mahkemesine götürür. Yerel yönetim kararlarını sadece idari hakim iptal edebilir. Ayrıca, yerel yönetimlerin kararları zorunlu olarak valiye bildirildiğinden vali, bu birimlerin iş ve işlemlerini denetleyebilir. Bu doğrultuda yerel yönetimlerin hesapları da vali ve bölge murakabe dairesince denetlenir.

07.07.1983 tarihli Mahalli Karma Ekonomi İşletmeleri Hakkındaki Yasa uyarınca da, bu işletmelerin iş ve işlemleri üzerinde valinin özel denetim yetkisi mevcuttur. Bakanlıklar Arası Kamu Sözleşmelerini Soruşturma Komisyonu da, valinin veya komisyon başkanının talebi üzerine, yerel yönetimlerin yaptıkları belirli bazı anlaşmalara görüşme; yükümlülük ve uygulama şartlarının incelenmesi için müdahale edebilmektedir.

Yukarıda belirtilen denetim mekanizmaları dışında doğal olarak Ombudsman ve idari yargı da yerel yönetimler üzerinde denetim hakkına sahiptir.

Dokuzuncu Bölüm

Vatandaşın Yönetimle İlişkisi

I.GİZLİLİK, ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

1.Yönetmel Açıklık Prensibinin Uygulanması:

1970'lerde devletin ve bürokrasinin elindeki kişisel bilgilerin kötü amaçlı kullanılabilceği yolundaki endişeler nedeniyle yeni bir kurumlaşma gereksinimi ortaya çıkmış ve Danıştay bir dizi koruyucu önlem alınmasını, takiben de basın haklarının genişletilmesini önermiştir. 1978 yılında çıkarılan yasalarla kişilere; devletçe haklarında tutulan bilgilerin doğruluğunu araştırma ve bilgilere itiraz hakkı tanınmış ve devletin bu alandaki görevlerinin sınırları açıklıkla belirlenmiştir. Bu arada söz konusu yasaların uygulanmasını gözetmek ve gerektiğinde uygulamalar konusunda hükümete tavsiyelerde bulunmak yetki ve görevine sahip iki bağımsız otorite oluşturulmuştur: Ulusal Veriler ve Özgürlükler Komisyonu (CNIL: Commission Nationale de l'Information et des Libertés) ve İdari Dokümanlara Erişim Komisyonu (CADA: Commission d'accès aux documents administratifs).

Yasal düzenlemeler, bir yönetmel dokümanla ilgili olan herkesin bu haktan yararlanmasını öngörmekteyse de; gizli kamu faaliyetlerine, ulusal güvenlik ve dış politikaya, devletin egemenlik hakkına, kamusal kredilere, ulusal para politikasına, yargılama sürecine, özel yaşamın gizliliğine, kişisel duruma ve sağlığa, ticari ve endüstriyel gizli faaliyetlere, gümrük ve vergi suçları konusunda yapılan araştırmalara ve yasalarla korunan diğer gizlilik alanlarına ilişkin belgeler, bu hakkın istisnasıdır. Ayrıca, yönetim, daha önceden yayınlayarak kamuya ilan etmiş olduğu bir belgeyle ilgili olarak yeniden yönetmel belge ibraz etmek zorunda değildir. Bu istisnalar dışındaki gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren diğer dokümanlar ise artık, kamu çıkarı gerekçesiyle gizlenemeyecektir.

Bu hakkın kullanılması, ilgisinin yönetmel belgeyi düzenleyen kuruluşa yazılı başvurusuyla olmaktadır. Başvurulan kamu kuruluşu en geç bir ay içinde başvuruyu cevaplandırmalıdır. Aksi halde, başvuru sahibi konuyu CADA'ya iletebilecektir. Başvuru mercii CADA; bir Danıştay üyesi başkanlığında Sayıştay ve Yargıtay üyeleriyle, parlamenterlerden, bir il genel meclisi veya belediye meclisi üyesinden ve iki üst düzey bürokrattan oluşan bir komisyon olup; çalışmalarında geniş bir özeklikten yararlanmaktadır.

Asıl işlevi başvuru sahibiyle kamu yönetimi arasında arabuluculuk yaparak sorunu çözmek ve araştırmaları sonunda yönetmel birimi haksız bulmuşsa, bu birimle sorunu kamu oyuna duyurmaktır. Fransa'da kamuoyunun güçlü olması nedeniyle CADA'nın çalışmaları yönetmel birimler açısından etkin sonuçlar vermektedir.

2.Hesap Verebilirlik:

1995 yılında değiştirilen 15.01.1990 tarihli Yasayla, belediye, il ve bölge seçimlerine katılacak adayların yapabilecekleri seçim harcamalarının seçmen başına azami limiti saptanmış ve adaylara idari yargıca denetlenilecek bir kampanya muhasebesi tutma zorunluluğu getirilmiştir.

II. HALKIN KARAR ALMA SÜRECİNE DOĞRUDAN KATILIMI

Fransız yönetim sisteminde halk, karar alma sürecine doğrudan pek katılamaz. 06.02.1992 tarihli Yasayla belediyeler; belediyenin bütününe ilgilendiren işlerde seçmenlere danışmaya zorunlu tutulmuşlarsa da, bu zorunluluk, belediye meclis kararlarının anlaşılır ve bilinir hale getirmesinden öteye gitmemektedir.

III. HALK GİRİŞİMLERİ (Public Inquiries) (*)

Fransız halk girişimlerindeki genel eğilim, yönetilenlerin etkisi ya da yönetilenlerle yönetimin işbirliği alanındaki başarılı örneklerin süratle kurumsallaştırılmasıdır. Bu eğilim, bu alanda ilk yasaların hazırlanmaya başladığı XIX. Yüzyıl başından beri “yönetilenlere önceden güvence sağlama” ilkesine dayanır. Uygulanan başlıca halk girişimi yöntemleri aşağıdadır:

Danışma Yöntemi: Daha çok bölgesel idari yargı aracılığıyla uygulanan ve idari yargının; yönetim ile vatandaş arasındaki uyuşmazlıklarda uzlaştırıcı bir tutumla danışmanlık yapmasına dayanan bir yöntemdir. Bu alanda ayrıca; Hükümetin yasa tasarılarını hazırlarken tasarıyla ilgili kesimlere danışması ve çeşitli kamu kurumlarınca danışma çabalarının “trafik düzeni konusunda danışma faaliyetleri gibi” bir yönetim tekniği olarak kullanılması gibi yöntemler kullanılır.

Danışma ve Halkla İlişkiler Servislerinin Kurulması: Çok yaygın bir uygulamadır. Bakanlıklararası Yönetimsel Danışma Merkezi ve Üniversite İstatistik Bürosu “BUS” iyi bilinen örneklerdir. Halkla ilişkiler servisleri alanında Eski Muharipler Bakanlığının faaliyetleri ve İçişleri Bakanlığı’nın Belediye Başkanı ve İl Genel Meclis Üyelerine bilgi verme hizmetleri dikkati çeker.

Yönetmelik Antenler Kullanma: Valilerin görev ve yetkileri kapsamında kurumsallaşan bir yöntemdir. 14.03.1964 tarihli Kararname uyarınca; il kuruluşlarından resmen temin edebilecekleri bilgileri bir sentez haline getirerek Hükümeti ve merkezi yönetimi bilgilendirme ve yönetilenlerin kamusal faaliyetlere ilişkin tepkilerini iletme bir valinin asli görevlerindedir.

Katılma Yöntemi: Polis hizmetleri dahil “okul devriyeleri, yol yardımı, vb.” her alanda yönetilenlerin kamu hizmetine katılması için çaba sarf edilmektedir.

Birleşme Yöntemi “Kamu Hizmetlerinin Yönetiminde Temsil Edilme: Üçlü yönetim sistemi ve kurullarıyla “yönetici, yönetilen-ya da yönetilenlerin sendika gibi örgütleri, uzman” işler. France-Presse ile sanayi ve ticaret alanlarında görevli kamusal kurumlar tipik örneklerdir.

(*) Bu bölüm Soysal’ın “Halkın Yönetime Etkisi” isimli eserinin Fransa ile ilgili bölümlerinden özetlenmiştir.

Gönüllü Kuruluşlar Yöntemi: Daha çok sosyal alanlarda uygulanır. Çocuklar ve gençlerin korunmasında ve aile yardımlarının yönetiminde görevli Aile Yardım Sandıkları bilinen örneğidir. Yöntemin başarısı, bazı kırsal düzenleme ve hatta 2. Dünya Savaşı sonrası yıkılan kentlerin onarımı projelerinin gönüllü kuruluşlar olan halk sandıklarına ve sandık birliklerine verilmesini sağlamıştır.

Menfaat Gruplarıyla İlişki Yöntemi: Bilinen sakinlerine rağmen, organizasyonlar “şura, panel, seminer vb.” düzenlenerek ve karma kurullar oluşturularak, sık kullanılan bir yöntemdir.

Kamu Hizmeti Tüketicilerinin İtiraz ve Şikayetlerinden Yararlanma: Elektrik ve gaz gibi yaygın kamu hizmetleri alanlarında görevli kamu kuruluşları, tüketici “müşteri” şikayetlerini değerlendirerek reformlar yapmaktadırlar.

Seçilmiş Meclislerin Etkilenmesi: Parlamenter sistemin seçmenlerin kamu hizmetleri konusundaki itiraz ve şikayetlerinde etkin sonuç alamaması, şikayetlerin yoğunlaştığı kamu hizmetlerinde “Örneğin Fransız Demiryolları, SNCF” müşterilerin seçilmiş yerel meclisleri baskı altına alması ve bu meclisler aracılığıyla merkezi yönetimi etkilemesi yöntemini ortaya çıkarmış ve bu yöntem son yıllarda daha sık kullanılmaya başlamıştır.

IV. CUMHURİYET ARABULUCUSU (*Mediateur De La Republique*):

1973'de çıkarılan bir yasayla bağımsız statü verilerek teşkil edilen ombudsman kurumu; idari yargının gücü nedeniyle İskandinav ülkelerindeki etkinlik ve öneme ulaşamamıştır. Fransız Ombudsmanı; vatandaş başvurularını bir parlamenter aracılığıyla kabul etmekte ve mahkemelerin görev alanına girmeyen uyuşmazlıkları çözümlmek için kamu kurumlarıyla ilişki kurabilmektedir. Düzenlediği yıllık çalışma raporlarında idari reform önerilerinde bulunabilme yetkisi de vardır.

Owen; “Bu kurumun Fransa’da sık duyulan şikayetlerden birisi olan, özellikle alt kademe memurların illegal sınıra yaklaşmadan vatandaşlara haksızlık ve zulüm yaptıkları doğrultusundaki şikayetleri nedeniyle gündeme geldiği ve hükümet temsilcisi memurlarla vatandaş arasındaki anlaşmazlıkları idare mahkemeye gitmeden karara bağlamak üzere Mediateur veya ombudsman müessesenin kurulduğu” görüşündedir. (Owen s.32)

Onuncu Bölüm

Kamu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler ve Sorunlar

Fransa’da merkezi yetki, görev ve sorumlulukların dağıtılmasına son 10 yıldır fiilen devam etmektedir. 1988-1993 yılları arasında bu alandaki çalışmalar çağdaşlık, şeffaflık ve dayanışma temalarına dayandırılmıştır. Bu çalışmalar arasında yerel yönetim bankalarının modernleştirilmesi önem taşır. Son dönemde de Hükümet idari birimler “bölge-il-belediye” arası yetki dağıtımının netleştirilmesi amacıyla bir çalışma gerçekleştirmiştir.

1990’lar sonrasında gerçekleştirilen kamu yönetimi alanındaki düzenlemelerde “Yönelim” kavramına sıkça yer verilmesi de dikkati çekmektedir. Bu uygulama, en azından lafzi olarak daha çağdaş ve özgürlükçü bir yaklaşımın benimsendiğini gösterse de, yerel topluluklara yetki devri eğilimini yansıtarak, merkezi idareye ait yetkileri yasalarla korumaktan ibaret temel karakteristik korunmaktadır. Bu genel saptamaya rağmen, bir bölümü AB’nin zorlamasıyla olsa dahi, Fransız Yönetimi son yıllarda bazı alanlarda yeni açılımlar da edinmektedir. Örneğin; 04.02.1995 Tarihli Ülke Sahasının Yönetimi ve Gelişimi İçin Yönelim Yasasını takiben, somut düzenlemeler yapılarak; bölge konseylerinin seçim koşulları ve görev olanakları belirginleştirilmiştir. Merkezden bölge ve komün düzeylerine geçmişle kıyaslanamayacak ölçüde çok ve yeni merkezi yetki transferi gerçekleştirilmekte, merkezi yönetim de topluma daha yakın bir politika çizgisi benimsemiş gibi görünmektedir. Bu cümleden olmak üzere; yönetimin merkezi karakterini yumuşatacak bir kavram olan “proximite” ilkesi de gündeme getirilmiştir. “Community Policing” uygulamalarıyla halka yakın polis anlayışının yaygınlaştırılması amaçlayan 27.02.2002 Tarihli Yakın Demokrasi Yasası, bu genel yönelimin bir uzantısı olarak değerlendirilebilir.

Halen yasalaşma aşamasındaki bazı düzenlemelerde, merkezi yönetimin özellikle mali alanlarda yeni yetki transferlerine hazırlandığını göstermektedir. Yerel finans komitelerini bağımsız idari makam haline dönüştürmeyi amaçlayan 12.06.2001 tarihli yasa tasarısı ile *Poncelet*’nin hazırladığı yerel yönetimleri finansal alanda daha özerk kılacak 22.02.2000 tarihli yasa tasarısı bu konuda örnektir. Bu düzenlemelerin yanı sıra; yerel yönetimlerin finans alanındaki işlemlerinin gözlenmesi, şehir toplulukları, desantralizasyonun geleceği ve bilançosu, yerel yetki kullanımının kolaylaştırılması gibi konular Fransız kamu yönetiminin güncel ilgi alanlarını oluşturmaktadır.

Onbirinci Bölüm

Olağanüstü Hal Rejimi

Fransa'nın ilk anayasası olan 1795 Anayasası, Roma Hukukunun "Vekil vekalet veremez: Delagatus Non Potest Delagare" ilkesine dayanılarak hazırlanmışsa da; hükümetler her dönemde yasa gücünde kararname (KHK) çıkarmışlardır. Bu kararnamelerin uygulama alanı Napolyon'la birlikte genişlemeye başlamış, 1870-1877 yılları arasındaki iç kargaşa dönemleriyle, siyasal istikrarsızlığın hakim karakter olduğu III. Cumhuriyette ve doğal olarak I. Dünya Savaşı yıllarında KHK çıkarma yetkisi çok sık kullanılmıştır. Savaşı izleyen dönemde ise, Fransız Parlamentosunun hükümetlere yasa gücünde kararname çıkarma yetkisini pek vermek istemediği ve bu yüzden bazı hükümetlerin istifa ettikleri görülmektedir. Ama, aynı dönemde bu yetkiyi alabilen Daladier, Poincare ve Laval gibi başbakanlar da vardır. II. Dünya Savaşı döneminde de Vichy Hükümetinin 1940 tarihli Anayasa Kanunu ile çok geniş yetkiler aldığı ve hatta bu yetkilerin yeni bir anayasanın yapılmasını da kapsadığı izlenir. 1946 Anayasasının yasama yetkisinin devrini açıkça yasakladığı IV. Cumhuriyet döneminde dahi, istisnai de olsa Hükümete genel düzenleme yetkileri veren bazı yasalar çıkarılmıştır. KHK çıkarılması Fransız Danıştay'ının 1953'de aldığı bir kararda da hukuka uygun görülmüş ve sınırsız ve genel bir yetki devri olmadıkça; yasamanın yürütme organına belli konularda yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi verebileceği belirtilmiştir. (Kuzu, 1993)

Bugün Fransa'da olağanüstü hal rejimini düzenleyen temel mevzuat 1958 Anayasasının 16. maddesidir. Bu madde, Cumhurbaşkanına; Cumhuriyetin kurumlarının, milletin bağımsızlığının, ülkenin bütünlüğünün ya da milletlerarası taahhütlerin yerine getirilmesinin ciddi ve ani bir şekilde tehdit edildiği ve anayasal kamu kuruluşlarının işleyişinin kesintiye uğratıldığı durumlarda, Başbakan ile Meclis Başkanlarına ve Anayasa Konseyine danışarak, durumun gerektirdiği tüm önlemleri alabilme yetkisini vermektedir. Bu yetkinin amacı anayasal kurumlarının en kısa sürede görevlerini yerine getirmesini sağlamaya yöneliktir ve olağanüstü hal ilan edildiğinde, durumun Fransız halkına bir Cumhurbaşkanlığı mesajıyla bildirilmesi gerekir. Ayrıca bu yetkinin kullanıldığı dönemlerde Parlamento dağıtılamayacak, toplantı halinde değilse kendiliğinden toplanacaktır. Bu yolla olağanüstü hal yetkilerinin fiili bir diktatörlüğe dönüşmesi engellenmek istenmektedir.

Uygulamaya bakıldığında; olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanlarının hem yasama işlemi ve hem de idari işlem niteliğinde kararlar aldıkları ve özellikle 1961 Cezayir Krizinde De Gaulle'un bu yetkiyi, yasamanın yetki alanındaki ceza usul değişikliğinden özel mahkeme kurulmasına kadar her sahada kullandığı izlenmektedir. Öte yandan, Anayasasının 38. maddesinde yer alan; Parlamentonun yetkisinde bulunan alanlarda Hükümetin sınırlı sürelerde kararnamelerle düzenlemeler yapabilmesi yetkisi de olağanüstü hal koşullarında kullanılmıştır. Cezayir krizindeki uygulamalar örnektir. Bu durumda, 1958 Anayasasının Fransız yürütme erkine kriz dönemlerinde geniş hareket serbestisi verdiği söylenebilir. Fransız Danıştay'ı ise; bu işlemlerden olağanüstü hal ilanına ilişkin olanların Hükümet tasarrufu, anayasanın 34. maddesiyle ilgili bulunanların yasama işlemi olması nedeniyle idari yargının denetimine tabi tutulamayacağını, bu işlemlerin dışında kalanların ise idari işlemler olarak yargısal denetim kapsamına girdiğini kabul etmektedir.

Duverger'e göre bu madde Fransız Cumhurbaşkanına anayasayı değiştirme ve meclisi fesih dışında yasaların üzerinde işlem yapmakta dahil her türlü yetkiyi vererek; olağanüstü hal koşulları için kendisine has bir sistem kurmaktadır. Duverger: 16. maddede öngörülen "...vahim ve doğrudan doğruya bir tehdiye maruz kalma" kavramının yoruma elverişli olduğunu; iç isyan, bölgesel ayaklanma, siyasi komplo, yabancı bir devletin ultimatomu, Parlamentonun uluslararası bir antlaşmayı feshetmesi veya böyle bir anlaşmayı feshetme niyetini açıklayan bir siyasal partinin iktidara gelmesi gibi durumları kapsayabileceğini belirtmektedir. Hauriou ise bu sistemi "geçici diktatörlük" olarak vasıflandırmaktadır. (Kuzu, 1993)

Olağanüstü hal uygulamalarında polis otoritelerinin yetkileri de kendiliğinden artmakta, ORSEC ve POLMAR gibi bazı acil durum planlarında öngörüldüğü üzere, olağanüstü şartlarda valiler yardım ve kurtarma çalışmalarını organize ederek, kamu özgürlüklerini sınırlayabilmektedir. Bu tip uygulamalar 1955 Cezayir ve 1985 Kaledonya olayları sırasında yapılmıştır.

Olağanüstü hal; sivil otoritenin silahlı kuvvetlerden yardım istemesi için "yazılı talep" koşullarını da oluşturur. Bunlardan ilki 09.08.1949 tarihli Yasa uyarınca Bakanlar Kurulunun sıkıyönetim ilan etmesidir.

İkincisi ise 23.12.1972 tarihinde değiştirilen 07.01.1959 tarihli Yasaya dayanılarak; Fransa'nın genel savunma düzeni içerisinde askeri komutanlıklara "Savunma Bölge Komutanlıkları" sivil polis yetkilerinin verilmesidir. Bu rejim, 1950'li yıllarda sistemi kuran Milli Savunma Bakanı Moch'un devlet savunmasını global ve daimi bir örgüte dönüştürme ilkesine dayanmakta ve savunma bölgeleriyle illerde sivil ve askeri makamların koordinasyonu ve işbirliği amaçlanmaktadır. Fransa'da bugün bu koordinasyon, Savunma Bölge Merkezlerinde görevli bölge valileri ve Paris'te de Paris Polis Valisi tarafından yerine getirilmektedir.

Fransız olağanüstü hal uygulamaları genel olarak değerlendirildiğinde; 1958 Anayasası ile getirilen yarı başkanlık sistemine uygun bir rejim oluşturulduğu söylenebilir. Ulusu temsil eden Cumhurbaşkanına, ülkenin bütünlüğünün ve ulusun güvenliğinin tehlike altında olduğu koşullarda gereken tüm önlemleri alma yetkisinin verilmesi, seçilen siyasal sistemin mantığına uygundur. Ayrıca, 1958 Anayasasıyla güçlendirilmiş bulunan yürütme erkinin geleneksel yasa gücünde kararnamelerle düzenleme yapma alışkanlığının; anayasa hükümleriyle yasal bir zemine oturtulması da olağanüstü hal koşullarındaki başarı şansını arttırmaktadır. Nihayet, olağanüstü hal koşullarına karşı savunma bölge valilikleri ve savunma bölgeleri aracılığıyla güçlü ve pratik bir iç güvenlik mekanizması oluşturulduğu da söylenebilecektir.

Onikinci Bölüm

İç Güvenlik

I. TARİHİ GELİŞİM

Fransa'da, feodal dönemde senyörlere ait özel askeri birliklerin gerektiğinde kamu düzenini sağlamak amacıyla da görevlendirildikleri bilinmektedir. Merkezi krallığın güçlenmesiyle milli orduya geçilirken, askeri inzibat görevi yapan "Mareşose" adlı bir süvari birliği kurulmuş ve I. François zamanında bu birliğe bozulan asayiş düzeltme görevi de verilmiştir. Böylece bir askeri birlik sivil karakterli kamu güvenliği alanında kullanılarak, daha başlangıçta karışık bir yapılanma oluşturulmuştur. Mart 1667 tarihli Kraliyet Fermanıyla da bir Polis Tümgeneralliğinin (Lieutenant General de Police) tesis edilmesiyle iç güvenlik sistemi; adli erkten ayrılmış ve Kralın kontrolüne girmiştir. Güvenlik güçleri artık merkezde polis tümgeneraline, illerde idare memuruna bağlıdır. Bu arada Mareşose, 1720 yılında anayolların güvenliğini sağlamak üzere ilk karakolları kurmakta ve böylece daha sonra tüm ülkelerde kullanılacak olan karakol sistemi doğmaktadır.

1789 Devrimi diğer kamu kurumları gibi iç güvenlik güçlerini de etkilemiştir. Devrim sonrasında polis, bir belediye işlevi olarak kabullenilmiş ve belediye başkanları polis yetkilerini kullanırlarken, iç güvenlik sorumluluğu da vatandaşlardan oluşan Milli Muhafız Birliğine (Garde National) verilmiştir. Bu dönemde eski askeri süvari polis kurumu Mareşose, 1791'de Milli Jandarmaya dönüştürülmüştür. Bu kurumun yeniden düzenlenmesinin amacı, kamu düzeninin sağlanmasında silahlı kuvvetlere çok sık başvurulmasının önlenilmesidir. 1805 tarihli bir kararnamede sivil otorite ile ilişkisini düzenlenerek sivil otoriteye riayetle görevlendirilen, XIX. Yüzyılda siyasi polis işlevlerini de üstlenen jandarmanın adli polis görevleri ise 1903 tarihli Tüzükle belirlenmiştir.

Daha sonraki Directoire, Konsüllük ve İmparatorluk yıllarında, milli jandarmayla birlikte yerel polis de iç güvenlik gücü olarak varlığını korumuş, valinin kamu düzenini koruma sorumluluğu da devam etmiştir. Ancak, diğer taraftan iktidarın doğrudan kontrol edebileceği merkezi bir polis örgütü de kurulmaya başlanmıştır. Konsüllük döneminde kurulan bir önemli kurumda, bugün de varlığını ve statüsünü korumayı başaran Paris Polis Valiliğidir.

Merkezi polisin gelişimi, sanayileşme ve kentleşme süreçleri paralelinde ve bu süreçlerden hız alarak süregelmiştir. XX. yüzyıl başlarında *Clemenceau*'nun polisi Paris örneğine göre yeniden yapılandırması ve adli polisi kurması, *Dreyfus Davası* sonucunda da iç istihbarat sorumluluğunun Genelkurmay'dan İçişleri Bakanlığı'na geçmesiyle yeni bir ivme kazanan merkezi iktidara bağlı polis oluşumu; 1941 yılında nüfusu 10.000'den fazla olan kentlerde polisin devletleştirilmesiyle sonuçlanmıştır. Gelişimde ulaşılan son nokta, İçişleri Bakanı *Frey*'in öncülüğünde Ulusal Polis Genel Müdürlüğü'nün kurulmasıdır. Milli jandarma ise, 1935 tarihli yasaya yeniden düzenlenmiş ve 1966'da çıkarılan mevzuatla da bugünkü yapısına ulaşmıştır.

II. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER VE İÇ GÜVENLİK YAPISININ TEMEL KARAKTERİSTİKLERİ

Foucault, devlet iktidarının rasyonelliğinin iki ayrı doktrine dayandığını ve bunların; hikmet-i hükümet "devletin varoluş nedeni: *raison d'Etat*" ve polis teorisi olduğunu söyler. (Gleizal-Domenach-Journes, 2000, s.6) Fransız Polisi de bu görüşü doğrularak devletten çıkmış ve devletin gelişimine bağlı bir kuvvet "*force*" olarak yapılanmıştır.

Bu “kuvvet” yapılanmasını sağlayan en önemli faktör ise Fransa’da kamu düzeni (*ordre public*) kavramının, Anglo-Sakson ülkelerine “ABD hariç” göre daha geniş bir anlam taşımasıdır. Aynı şekilde, zabıta sözcüğü de değişik anlamda kullanılmaktadır. Kamu düzeninin korunması; sadece düzensizlik, güvensizlik ve asayişsizliğin sona erdirilmesi, ya da bunların meydana gelmesinin önüne geçilmesi demek olmayıp, bu kavram; toplumda genel düzeni sağlamak amacıyla, düzenli bir toplum hayatının kurulması için gereken işlemlerin yapılmasını da içerir. Kamu düzeninin sağlanması sorumluluğundan bahsedilirken de; suç işlenmesinin önlenmesi veya genel asayişin sağlanması ötesinde, toplumsal ve ekonomik sorunların düzenlenmesi de kastedilir. Bu nedenlerle, “zabıta yetkisi”; Fransa ile diğer Kara Avrupa’ sı ülkelerinde ve ABD’de, hem toplum hayatının kamu düzeni amacıyla düzenlenmesini ve hem de ülkede güvenlik ve huzurun, yani dar anlamıyla kamu düzeninin sağlanmasını kapsar. Bu anlayış doğrultusunda da genel kolluk güçleri; kamusal hayatın tümünü düzenlemekten sorumlu devletten doğar ve “kuvvet” karakteri gösterirler.

Fransız iç güvenlik sisteminin bir başka karakteristiği, Napolyon geleneğini sürdüren diğer ülkelerde de görülen merkeziyetçi iç güvenlik yapılanmasıdır. Bu yapılanma; kamusal düzen bunalımlarıyla sık karşılaşılan ve uzlaşma ortamının pek bulunmadığı tüm ülkelerde iç güvenlik işlevlerinin merkezileşmesi zorunluluğunun bir sonucu olduğu gibi Napolyon’un devleti ve devlet organlarını kullanıp toplumu değiştirme amacına yönelik yönetim modelinin bir gereğidir ve ayrıca “devletin üstünlüğü ve birlik faktörüyle” de ilişkilidir. Çünkü, bu faktör *Chapman*’ın da işaret ettiği gibi; “devletin zorlayıcı kamu gücünün tek sahibi olmasını ve bu gücün merkezi kontrole tabi olmayan kimselere asla verilmemesini” gerektirir. (Chapman, 1970, s.54) Fransız iç güvenlik yapılanması da bu değerlendirmelere aynen uyar: Ülke genelinde geniş yetkilerle iç güvenlik sorumluluğunu üstlenen milli polis ve jandarma ile belediye başkanlarına bağlı olarak görev yapan ve yetkileri; yerel kamu düzenini sağlamak ve mevzuatı uygulamakla sınırlı yerel polis “belediye polisi”. Yerel polisin evrensel uzmanlaşma ve merkezileşme trendine rağmen, varlığını halen sürdürebilmesinin bir nedeni ise Fransızların “yerel özerklik” eğilimidir.

Merkezi iç güvenlik yapılanmasının küçük ve yerel iç güvenlik örgütlerinin daha çabuk dejenere olabileceği, böylece de etkinliğini kaybedeceği varsayımına dayandığı da söylenmektedir. Ama bu varsayım, bir paradoksu da içerir: iç güvenliğin yerelleşmesinin bedeli; aşırı serbesti, uzmanlıktan uzaklaşma ve görev suiistimalleri olurken, yetki aşmaları ve demokratik yapıdan uzaklaşma da merkezi iç güvenlik sistemlerinin sorunudur. (Chapman, 1970, s.55)

Fransız iç güvenlik sistemi, yine Napolyon geleneğine göre ikili yapılanma “polis-jandarma” karakteri de gösterir. Sisteme uygun olarak, kırsal polis statüsündeki askeri karakterli jandarma; savaşta askeri polis görevlerini üstlenmekte, barışta da kısmen sivil ve kısmen de askeri otoritelerin kontrolünde idari- adli kolluk görevleriyle çeşitli idari görevleri yapmaktadır.

Piramidal bir yapıyla İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak örgütlenen merkezi polis güçleri ise tüm ülkede geçerli önleyici ve adli kolluk görevleriyle özel polisiye hizmetleri yürütmektedir. Önemli merkezi polis politikaları da merkeziyetçilik ilkesi doğrultusunda, hem yerel polis yöneticileri ve hem de valiler tarafından uygulanmaktadır. Genel siyasal ve kamusal düzen açısından büyük önem ifade etmeyen yerel düzeydeki güvenlik hizmetleri ise belediye polisince yerine getirilmektedir. (Chapman, 1970, s.55)

Fransız Milli Jandarmasının, halen askeri karakteri ağır basan bir yapılanmayla iç güvenlik görevi yapabilmesi de dikkat çeken bir özelliktir. Bu uygulama; olağanüstü halde ve savaşta askeri karakter ve görevlerin ön plana çıkması, jandarmanın çok geniş bir sahayı kapsayan görevlerinin ancak askeri disiplin içinde ifa edilebilmesi, ilk kuruluşun asker kökenli olması ve savaşta jandarmadan askeri birlik olarak istifade zorunluluğu ile açıklanmaktadır. İmparatorluk yıllarında jandarmanın siyasi polis olarak görevlendirilip siyasete bulaştırılmasının bıraktığı kötü anılardan kaynaklanan siyasete güvensizlik duygusu da muhtemelen askeri karakteri koruyan temel etkenlerden birisidir. Bu nedenle, bugünkü jandarma mevzuatı; jandarmaya gizli görev verilmesini ve teşkilatın siyasete karıştırılmasını kesinlikle yasaklamıştır

Fransız jandarmasıyla ilgili olarak ileri sürülen gerekçelere katılınsın ya da katılınmasın, Fransa dahil kırsal polis güçlerinin, Napolyon yönetsel sistemini benimseyen veya bu sistemden etkilenen ülkelerin büyük çoğunluğunda azalan ölçülerde de olsa askeri karakterlerini korudukları ve böylece askeri otoritelerin bir şekilde kamu güvenliği ve kamu düzeni alanlarıyla ilişkilerini sürdürdükleri bir gerçektir ve bu gerçek temel bir karakteristik oluşturmaktadır. Anglo-Sakson anlayışına ters düşen bu sistematik

özelliğın nedenleri araştırıldığında öncelikle, Napolyon'un yönetim ve iç güvenlik modelini benimseyen ülkelerin; genelde siyasal anlamda istikrarsız ve bu nedenle de parlamentoya politik kadrolara fazla güven duymayan, dinamik toplum yapısıyla önemli nüfus hareketlerine sahip, etnisite ve mikro-milliyetçilik sorunları bulunan ve askeri güçlerin kamusal düzeni sağlama amacıyla müdahalelerinin gelenekselleştiği ülkeler oldukları görülür. Bu ülkelerin geçmişte büyük mutlak monarşiler kurmaları ya da böyle monarşilerin kontrolünde yaşamaları ve bu yönetim tarzının etkisiyle yönetim ve komuta gereksiniminin demokrasi talebinin önüne geçmiş olması da bir diğer ortak özelliktir. İşte bu ortak özellikler nedeniyle bu ülkelerde hem geçmişteki mutlak monarşik anlayıştan ve hem de halka güven vermeyen istikrarsız politik kadrolardan güç alan sivil ve asker elit bürokratlar ülkenin bütünlüğüne yönelik tehditler veya ülke birliğini tehlikeye sokan önemli sosyo-ekonomik bunalımları karşısında kendilerini görevli sayarak; devleti, ülkeyi ve milleti koruyacak "sigorta sistemler" oluşturmaktadırlar.

Nitekim, bu ülkelerde askeri karakteri ağır basan kırsal zabıta yapılanmasının yanı sıra, özellikle olağanüstü hal koşullarında askeri unsurların kamu düzenine müdahalelerini sağlayacak başka mekanizmalar da oluşturulmuştur. Fransız iç güvenlik yapılanmasında bu mekanizmanın adı; "IGAME" lerin, yani Olağanüstü Yetkili İdari Müfettişliklerin yerine geçen Savunma Bölgesi Valiliklerine akuple edilip güçlendirilen Savunma Bölge Komutanlıklarıdır. Savunma bölgeleri, 1950'li yıllarda sistemi kuran *Moch*'un devlet savunmasını sivil ve askeri makamların tam koordinasyonu ile global ve daimi bir örgüte dönüştürme mantığına dayanmakta ve amaç doğrultusunda bu bölgeler; Milli Jandarma ile Milli Polisin bazı kritik birimleri "örneğin *DST*" (Fransız polis Genel Müdürlüğü altında yapılandırılmış olan, iç casusluk birimi) açısından da örgütlenme alanı oluşturmaktadır. Savunma bölgelerini düzenleyen 23.12.1972 tarihli Yasayla değişik 07.01.1959 tarihli Yasaya göre olağanüstü hal durumunda, genel savunma düzenine göre konuşlanan Savunma Bölge Komutanlıklarına polise ait yetkilerin verilmesi mümkündür.

Sözü edilen bir diğer temel karakteristik bu noktada ortaya çıkmaktadır. Sistem, kendi mantığı içerisinde askeri unsurların kamu düzenine gereksiz müdahalesini önleyecek bir çözüm de üretmiştir. Bu çözüm; askeri otoritenin ancak, sivil yönetiminin yazılı emriyle "Talepname: Requisition" harekete geçebilmesine dayanır. Kamusal düzeni kolluk güçleriyle düzeltilemeyecek ölçüde bozan önemli olayların olması veya bu tip olayların olacağına haber alınması durumunda; o bölgede bulunan askeri birliklerin, ancak yetkili idari makamların talepnamesine istinaden yardımda bulunabilmesi, bu çözümün uygulamaya yansıyan şeklidir. Böylece, başta İçişleri ve Adalet Bakanlıkları olmak üzere pek çok sivil kamu otoritesinin kendi hizmet alanlarında ihtiyaç duydukları jandarmanın askeri karakterinin, AB hukuku ve çağdaş siyasal ve sosyo-ekonomik gelişmelerin ışığında absorbe edilmesi ve bu gücün mümkün olduğunca sivil alanlardan uzak tutulması veya bu alanlardaki hareket özgürlüğünün kısıtlanması mümkün olmuştur. Bu kural; milli jandarmaya ve belli durumlarda silahlı kuvvetlere emanet edilen kamu düzenini koruma operasyonlarında özellikle uygulanmaktadır.

Öte yandan, kamusal gücün ve bu gücün meşru olarak kullanımının modern anlamda yorumlanmasıyla; Fransız Silahlı Kuvvetlerinin olağanüstü durumlar dışında kamu güvenliğini sağlama görevinden ayrılması sağlanmıştır. Bu doğrultuda Avrupa'nın diğer gelişmiş ülkeleri paralelinde; iç güvenliğin sivil otoritenin ve bu otoriteye bağlı sivil polis birimlerinin inisiyatifine bırakılması ve askeri karakterli birimlere iç güvenlik alanında öncelik verilmemesi konusunda yasal önlemler alınmıştır.

III. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

1.Genel Yapı:

Fransız iç güvenlik sisteminde Başbakan, İçişleri Bakanı, Milli Savunma Bakanı, Vali ve Belediye Başkanı; iç güvenlik otoriteleri ve idare makamlarıdır. İçişleri Bakanı, Savunma Bakanı ile irtibat kurarak Milli Polis ve Milli Jandarma güçlerinin koordinasyonunu üstlenmekte, bu koordinasyon, muhtelif yasal düzenlemelere ve kurumlara dayanmaktadır. İçişleri Bakanı adli polis faaliyetleri çerçevesinde de yetkisini Adalet Bakanı ile paylaşmaktadır.

İçişleri Bakanlığı, temel siyasal bakanlık ve sivil otoritenin en güçlü ve önemli merkezi kuruluşu olarak; Fransa topraklarında devletin sürekli temsil edilmesi, kamu kurumlarının bütünlüğünün garantörlüğü ve halkı her türlü felaket, tehlike ve olası çatışmalardan koruyarak kişi ve eşya güvenliğini sağlanması

görevleri doğrultusunda, iç güvenlik sorumluluğunu taşımaktadır. Bu bakanlığa bağlı olan İç Güvenlik Yüksek Etütleri Enstitüsü de iç güvenlikte stratejik bir sivil otorite olarak kabul edilmektedir.

Taşradaki iç güvenlik hizmetleri ise polis otoritesi ve idare birimi olan il valileri, valilere yardımcı olma fonksiyonları kapsamında kaymakamlar ve belli koşullarda yerel polise emir verebilen belediye başkanlarınca yürütülmektedir. Belediye başkanları; yerel polis ve adli polis şefi sıfatıyla yürüttükleri kamu güvenliği hizmetinde valilik hiyerarşisine bağlı olduklarından, taşradaki kamu düzeninin sağlanması sorumluluğu doğrudan valilere aittir. Bölge valileri ise, bölgelerinde “devlet otoritesinin teminatı” olmadıklarından, idari denetim hakkı saklı kalmak üzere, kamu güvenliği hizmetiyle herhangi bir ilişkileri yoktur.

2. Milli Polis Yapılanmasının Genel Değerlendirmesi:

Fransız polisi bir bütün olarak teşkilatlanamamıştır. Gerçi 1966 reformuyla Paris Polis Valiliği'ne bağlı polis ile taşra polisi milli polis bünyesinde, yani Milli Polis Genel Müdürlüğü'nde bir araya gelmişlerse de Paris polisinin özgünlük ve özerkliği sürmekte, belediye polisinin ve Milli Jandarmanın varlığı da devam etmektedir. Yani milli polis uygulaması; polisin yasal birlikteliğini sağlamış olsa da bazı ayrımlar mevcuttur ve doğrudan İçişleri Bakanlığına bağlı olan Cumhuriyetçi Güvenlik Birlikleri ve adli-idari polis uygulamaları bu ayrıcalıkları güçlendirmektedir. Öte yandan, uzman polis birimlerinin ülke düzeyinde örgütlenmesi de çok karmaşık bir model oluşturmaktadır. Sonuçta ortaya işlevsel parçalanmalar içinde bir teşkilat çıkmaktadır.

Milli Polisinin taşra yapılanmasında her uzman birimin kendine özgü örgütlenme modelleri vardır ve bunlar belli bir özgürlük marjını ellerinde tutarlar. Örneğin; personel, araç, gereç yönetimi Lojistik-Personel-Eğitim Müdürlükleriyle Polis İdaresi Genel Sekreterlikleri'nce sağlanmakta ve bu birimlerin örgütlenmesi idari bölge yapılarını da aşmaktadır. Adli polis ise Paris dışında 19 bölge birimine “SRPJ” (Adli Polis Bölge Müdürlüğü) ayrılmıştır. DST'nin taşra örgütlenmesi savunma bölgelerine uygundur ve illerde grup amirlikleri vardır. Cumhuriyetçi Muhafız Birliklerinin örgütlenmesinde; grup, bölge ve birlik şeması görülür. Kamu güvenliği polisinde ise çok daha karmaşık bir teşkilatlanma mevcuttur.

Bu soruna merkezi düzeyde çözüm bulabilmek için birlik, uzmanlık ve merkezîyetçilik ilkelerine dayanan Milli Polis Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Yerleşmiş bir geleneğe göre valiler arasından seçilen ve bakanla sıkı ilişki içinde olan Milli Polis Genel Müdürü'nün görevleri; polis birimlerinin yönlendirilmesi, insan ve malzeme kaynaklarının yönetimi, personel eğitimi, mevzuat uyarlaması ve mevzuatın birimlerce uygulanmasıdır. Ayrıca, doğrudan genel müdüre bağlı olan koordinasyon birimleri de “RAID ve UCLAT gibi ” mevcuttur. Kamu düzeninin korunması ise genel müdürün görevi olmayıp, bu görev il valilerine düşmektedir

Örgütlenme karmaşasına karşı taşrada bulunan çözüm ise birçok ilde Milli Polis İl Müdürlükleri kurularak, polis birimlerinin bu müdürlüklere bağlanmasıdır. Bu çözümün yanı sıra, 1972 yılından kalan ve vali vekillerine dayanan bir yapılanma da mevcuttur. Fazlaca kentleşmiş alanlarda görülen bu uygulama polis-jandarma ikili yapısı içinde yönetme ve koordinasyon sorunlarına bir çözüm bulma amacını taşımaktadır. Bu sistemde şehir polisleri il müdürü; ildeki tüm güvenlik birimlerinin kontrol ve koordinasyonu görevini vali adına yapmaktadır.

3. Milli Polis Genel Müdürlüğü (DPGN: *Direction Generale de la Police Nationale*): (*)

İçişleri Bakanlığı'na bağlı en güçlü ve en önemli merkezi kurum olan bu birim, 1966'da polis-devlet güvenlik servisleri ikilemine son vermek amacıyla kurulmuş, zaman içinde sivil otoritenin gelişimi ve güçlenmesi paralelinde değişiklikler yaşamış ve modernleşme sürecine girmiştir. Bu süreçte polisle ilgili bilimsel araştırmaların kabulü, saha araştırmaları yapılması ve topluma açılış gelişmelerin başlangıcıdır. Polis reformları devletin çağdaştırılmasını etkilediği gibi, devlet anlayışındaki değişiklikler de, süratle Fransız polisine yansımıştır.

(*) Bu bölüm Akkaya'nın Fransa ile ilgili yayınlanmamış staj raporundan özetlenerek hazırlanmıştır.

Milli Polis yapılanmasında, Genel Müdürlük Kabinesi ile çeşitli koordinasyon üniteleri doğrudan genel müdüre bağlıdır. Bu üniteler: Terörle Mücadele Koordinasyon Ünitesi “UCLAT”, Araştırma, Yardım, Müdahale ve Önleme Ünitesi “RAID”, Mafya ile Mücadele Koordinasyon ve Araştırma Ünitesi “UCRAM”,

Uyuşturucularla Mücadele Koordinasyon Ünitesi, İçişleri Bakanlığı Güvenlik Servisi, Otomobil Merkez Servisi ve Gençlere İş Projesi Ünitesi olarak sayılabilir. Milli Polis Genel Müdürlüğü'nün birimleri ve bu birimlerin görevleri ise aşağıda belirtilmiştir:

Milli Polis Genel Müfettişliği: Doğrudan Genel Müdüre bağlıdır. Örgütün denetim ve soruşturma işlevleriyle polisin gelişimine yönelik araştırmaları yapar.

Milli Polis İdaresi Müdürlüğü: Personel-lojistik hizmetlerle yükümlüdür.

Adli Polis Merkezi Müdürlüğü: Kişilere, mallara ve kamusal huzura yönelik suçlarla “terör eylemleri dahil” uyuşturucu suçları olmak üzere dört temel suç alanında görevlidir. Bu alanlarda adli polis yetkileri başka birimlere devredilemez. Bu birim ayrıca; ulusal suç kayıt ve istatistiklerinin tutulmasında ve uluslararası polis ilişkileri konusunda da yetkilidir.

Kamu Güvenliği Merkez Müdürlüğü: Küçük ve orta düzey suçlarla mücadele eden ve nüfusu 10.000'nin üzerindeki tüm idari birimlerde teşkilatlanan bu müdürlük, sayısal anlamda en fazla polisi istihdam etmektedir. Bu müdürlük; son yıllarda siyasal otoritenin toplumsal barışı sağlamaya yönelik popüler uygulamalarını gerçekleştirmiş olup, halka en yakın polis birimidir.

Genel İstihbarat Merkez Müdürlüğü: Araştırmaya ve Hükümeti bilgilendirmeye yönelik olarak terörizm, organize suçlar, siyasal parti faaliyetleri ve politik, ekonomik, sosyal düzenle ilgili konularda istihbarat verilerini toplamak, merkezileştirmek ve değerlendirmek, para aklanmasının takip ve kontrolü ve varoşların analizi bu birimin faaliyet alanı içindedir.

Ülke Topraklarını Gözetleme Müdürlüğü “La Direction Surveillance du Territoire: DST”: Fransa içinde yabancı güçlerce etkilenen, hizmete alınan veya desteklenen ülke güvenliğini tehdit edici mahiyetteki faaliyetleri “casusluk dahil” araştırmak, istihbaratını almak ve bunlara karşı koymakla yükümlü olup, ayrıca hassas nokta ve sırların korunmasında, terörizmle mücadelede ve endüstriyel casusluk olaylarında yetkilidir. Görev alanında (ülke içi kontr-espionaj) adli polis yetkisi verilen tek birimdir.

Cumhuriyetçi Güvenlik Birlikleri Merkez Servisi “CRS”: Seyyar nitelikteki bu servis doğrudan Bakanlığa bağlı olup, yetkilendirmeye Polis Genel Müdürünün emrine verilmiştir. Bir anlamda genel müdürlüğün ihtiyat kuvvetini oluşturmakta ve toplumsal olaylarda tüm Fransa topraklarında kamu düzeniyle kişi ve eşya güvenliğini sağlamaktadır. Cumhuriyetçi Muhafız Birliklerinin örgütlenmesinde; grup, bölge temsilciliği ve birlik şeması görülür. Gruplar bölgelere tekabül eder, bölge temsilcilikleri operasyon kabiliyetini haiz yerel özerkliğe sahip komuta kademelerini oluşturur ve birlikler ise idari ünite ve taktik üs işlevlerini yerine getirir. Nispeten askeri bir yapıya sahip olan bu birimler, doğal afetlerde ve kriz dönemlerinde de görev yapmakta ve özel eğitim almaktadırlar. Mevcutları yaklaşık 13.000 olan CRS'ler 10 bölge merkezinde ve 61 yerleşim biriminde konuşlanmışlardır.

Sınırlar Polisi Merkez Müdürlüğü: Ülkeye giriş ve yabancıların ikameti, illegal çalışma ve çalıştırma, *Schengen Antlaşması* kapsamında kontrol ve uluslararası operasyonel işbirliği konularında görevlidir.

Uluslararası Polis Teknik İşbirliği Servisi: Frankofon ülkeler polislerinin teknik ve hukuki işbirliğini sağlamak amacıyla kurulan bu birim, uluslararası alanda İçişleri Bakanlığı'nın güvenlik konularındaki temsilciliği görevini de yerine getirir.

Yüksek Şahsiyetlerin Korunması Servisi: Genel Müdüre doğrudan bağlı bir servis olup; Cumhurbaşkanı dahil, VIP'leri korumakla yükümlüdür.

4.Yerel Polisin “Belediye Polisi” Örgütlenmesi:

Polisin devleştirilmesi belediye polisinin güçlenmesini engelleyememiş ve 1984-1990 yılları arasında bu gücün personel mevcudu ikiye katlanmıştır. Bu çoğalmada gösterilen en önemli neden ise milli polisin sayısal yetersizliğidir. Ama, bu gelişme iç güvenliği yerel seçim propagandası malzemesine dönüştürmüş ve belediye polisinin yetki aşımı olayları çoğalmıştır. Bu gelişmeler üzerine 1990'lı yıllarda İçişleri Bakanlığı'nca bir rapor hazırlanmış ve bu raporda; milli polis ihtiyacı karşılayamadığından belediye polisine halen ihtiyaç olduğu, ancak bu polisin; milli polisi tamamlayıcı ve önleyici bir idari güç olarak kalması gerektiği, güç kullanma alanına ise girmemesinin uygun olacağı belirtilmiştir. Halen nüfusu

10.000'den az olan belediyelerde “daha fazla nüfusa sahip yerlerde polis hizmetleri 1941 yılında millileştirilmiştir” kamu adına zor kullanmayı gerektirmeyen alanlarda görev yapan yerel polis, milli jandarmanın tamamlayıcı gücü konumunda bulunmaktadır.

5.Fransız Milli Jandarma Teşkilatı (*La Gendarmerie Nationale*):

6.1.Bağlılık ve Örgütlenme:

6.1.1.Bağlılık:

Mevzuat uyarınca milli jandarma; teşkilat, personel ve birliklerin yönetimi açısından Milli Savunma Bakanlığına, kamu düzenine ilişkin görevleri açısından İçişleri Bakanlığına ve adli polis görevlerinin ifasında da Adalet Bakanlığı'na bağlı bulunmaktadır. Genel Kurmay Başkanlığına bağlı olmadığı halde, silahlı kuvvet statüsünde bulunduğundan; savaş ve seferberlik hazırlıklarıyla planlı tatbikat ve operasyonlara katılmaktadır.

6.1.2.Örgütlenme:

Milli Jandarma Teşkilatının başında Cumhurbaşkanınca atanan adli veya idari yargı sınıfına mensup bir Genel Müdür bulunur. Genel Müdür Yardımcılığı görevi ise Jandarma Genel Müfettişi adını taşıyan bir jandarma korgeneralince yapılır. Genel Müdür; genel yönetim, örgütlenme ve personelden sorumludur. Genel Müfettiş ise Savunma Bakanı'nın danışmanı statüsünde olup, denetim ve enformasyon görevlerini yerine getirir. Genel Müdüre bağlı olan Teknik Müfettişlik de teknik konularda inceleme, araştırma ve kontrol görevleri yapmaktadır.

Milli jandarma Genel Müdürün altında: Genel Müfettişlik, Teknik Müfettişlik, Okullar Komutanlığı, 6 Bölge Komutanlığı “rütbe general”, 22 Lejyon Komutanlığı “rütbe kıdemli albay”, 96 İl Jandarma Alay Komutanlığı “rütbe albay veya yarbay”, 1 Seyyar Jandarma Alay Komutanlığı “toplumsal olaylar, koruma görevleri”, 403 İlçe Jandarma Komutanlığı “rütbe binbaşı veya yüzbaşı”, 3.700 civarında Jandarma Karakolu, Özel Birlikler ve Dış Ülkelerdeki Jandarma Üniteleri olarak örgütlenmiştir. Jandarmada, kara deniz ve hava olmak üzere üç kategori birlik mevcuttur.

Örgüt şemasına göre, her savunma bölgesinde (*Zone de Defense: Paris, Bordeaux, Lyon, Metz, Lille, Rennes*) bir Jandarma Bölge Komutanlığı “Üst Bölge Komutanlığı”, 22 idari bölgede bir jandarma *lejyonu* “Jandarma Bölge Komutanlığı”, her ilde bir alay komutanlığı ve her ilçede bir veya birden çok ilçe jandarma bölük komutanlığı vardır. Lejyonlar, savunma bölgesi jandarma bölge komutanlıklarına, il alay komutanlıkları ve seyyar alay komutanlığı ise *lejyonlara* bağlıdır. Paris ve çevre illerin bağlı olduğu *Île-de-France* Jandarma Bölge Komutanlığı özel statüdedir.

Jandarma Bölge Komutanlığı; savunma bölgesindeki jandarma lejyonlarıyla diğer alt birliklerin bağlı olduğu en büyük taşra örgütüdür. Lejyon Komutanlığı ise, kurmay, idari ve teknik birimlerden oluşan; alt birliklerle üst bölge komutanlığı arasında aracılık yapıp, hareket kontrol ve lojistik sorumluluğunu taşıyan ünitedir. İl Jandarma Alay Komutanlığı; bağlı ilçe jandarma komutanlıkları ile birlikte motorlu jandarma ve trafik bölüklerine de sahiptir. Sabit jandarma bölüğü adını da taşıyan ilçe jandarma bölükleri, ilçenin büyüklük ve önemine göre bazen bir ilçede birden çok sayıda kurulduğundan, 313 olan ilçe sayısına karşılık, 403 ilçe jandarma bölüğü mevcuttur. Her bölükte bir motorlu takım ve bir trafik takımıyla merkez, sabit, araştırma ve müdahale karakolları vardır. En az 21 mevcutlu karakollarda, adli soruşturmalarda yetkili dokuz astsubay görev yapmaktadır.

Jandarmanın örgüt şeması, Fransa'nın askeri ve mülki yapılanması ile karşılaştırıldığında; Savunma Bölgesi Valiliklerinin ve Askeri Savunma Üst Bölge Komutanlıklarının bulunduğu 6 merkezde Jandarma Üst Bölge Komutanlıklarının konuşlandıkları, Bölge Valiliklerinin ve Askeri Savunma Bölge Komutanlıklarının yer aldığı 22 idari bölge merkezinde ise Jandarma Bölge Komutanlıkları “Lejyon” kurulduğu ve bunlara İç Güvenlik Tali Bölge Komutanlıkları ile Seyyar Jandarma Tali Bölge Komutanlıklarının bağlandığı görülmektedir. İl Valilikleri düzeyinde İl Askeri Heyetleri ile İl ve Seyyar Jandarma Alay Komutanlıkları yer almakta, ilçede Kaymakamlıkların yanında Garnizon Komutanlıklarıyla Sabit ve Seyyar İlçe Jandarma Bölük Komutanlıkları görev yapmaktadır. Bucak seviyesinde de Jandarma Karakol Komutanlıkları görevlidir.

Teşkilatlanmada yukarıda sayılan il birimleri ve seyyar birlikler dışında: Cumhuriyetçi Koruma Birlikleri, deniz ötesi jandarma, deniz jandarması, hava jandarması “hava trafiği polisi ve askeri hava araçları kazaları”, hava taşımacılığı jandarması “sivil havaalanlarında hava jandarması” ve teknik birimlerle, uçak kaçırma, rehin alma, elçilik baskını gibi çok önemli olaylara müdahale eden bir Jandarma Güvenlik ve Müdahale Grubu mevcuttur. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı Muhafız Alayı ve Cumhurbaşkanlığı binalarını koruma Grubu da yalnızca Jandarmadan müteşekkildir.

6.2.Milli Jandarmanın Görevleri:

Milli Jandarma, genel güvenliği; haber alma, işletme ve yardım alanlarında gözleyen, düzeni koruyan, yasaları uygulayan ve gerektiğinde ülke savunmasına katılan silahlı bir güç olup, zabıta görevleri “adli, idari, askeri”, savunma görevleri “savaş ve olağanüstü hallerde düşman hakkında istihbarat alma, ulaşım yollarının korunması, askeri trafik hizmetleri” ve çeşitli görevleri “idari kararları uygulama, afet hizmetleri vb” bulunmaktadır.

Jandarmanın görevleri arasında; otoyolların tamamında Otoyol Birlikleri ile düzeni sağlamak, Hava Ulaştırma Jandarması vasıtasıyla hava limanlarını korumak, Deniz Jandarmasının 4 Grup Komutanlığı aracılığıyla sahil güvenlik hizmetlerini yerine getirmek, teritoryal savunmayı “geri bölge savunması” gerçekleştirmek, toplum olaylarına müdahale etmek, kurtarma faaliyetlerini ifa etmek, nükleer tesisleri ve yabancı ülkelerdeki kritik büyükelçiliklerin korumak ve kamuya ait silâh sanayii kuruluşlarında görev almak da bulunmaktadır.

Milli jandarma ile bağlı olduğu ya da ilişkide bulunduğu sivil makamların birlikte çalışmalarında yazılı talep esaslı geçerlidir. Fransız hukuku, idari ve adli makamların jandarmanın görev alanına giren konularda usulüne uygun yazılı talepten düzenlemeleri halinde, jandarmanın bu talepten belirtilen görevleri kendi komutanının sorumluluğu altında yerine getirmesi zorunluluğunu belirler. Mevzuatla jandarmaya görev olarak verilmeyen konular için talepten düzenlenmesi mümkün olmamakla birlikte, talebi yapan makamın talebin acil olduğunu belirterek sorumluluğu üstlenmesi durumunda istemin gereği yerine getirilecektir. Jandarmanın talepten reddi yüzünden kamu düzeni bozulmuşsa, bu takdirde Savunma Bakanlığı yaptığı soruşturmanın sonucuna göre, talebi yerine getirmeyen jandarma personelinin işine son verebilecektir.

Milli Jandarma Kanununun 59. maddesi uyarınca, idari kolluk görevlerinde jandarmayı kullanmak İçişleri Bakanının yetkisindedir. Mülki birimlerde de sabit jandarma birlikleri kamu düzeninin korunması ve asayişin sağlanmasına yönelik görevleri nedeniyle mülki idare amirlerine karşı sorumludurlar. Bu sorumluluk; haber, rapor ve bilgi verme ve yasal taleplerin gereğini yerine getirme şeklindedir. Adli kolluk görevlerinde de yine yazılı talep esaslı geçerli bulunmaktadır. Askeri açıdan jandarma, bulunduğu yerdeki garnizon komutanlığının emri altındadır.

Milli jandarmanın gelecekteki görev pozisyonu; kırsal ve yarı kentsel alanlarda suçlarla mücadele göstereceği başarıya, sivilleşme ve profesyonelleşme çabalarının sonucuna ve yargısal denetimle askeri karakterin uyumuna bağlı görülmektedir.

6.3.Personel Kaynakları:

1997 yılı itibariyle Milli Jandarmanın mevcudu 83.649’u aktif personel, 13.255’i askeri mükellef, 1.529’u sivil personel olmak üzere 98.433’dür. Bu personelin yaklaşık 60.000’i il jandarma birimlerinde, 17.000’i seyyar birliklerde ve 21.500’ü uzman birliklerde görev yapmaktadır. Genel mevcudun % 7’si subay, % 84’ü ise astsubaydır.

Subay gereksinimi; harp okulundan, yedek subay ve astsubaylardan ve diğer kuvvetlerden, astsubay gereksinimi ise erler ve sivillerden sağlanmaktadır. Fransa’da adli soruşturmaları, ancak 5 yıl kıdemli ve Adalet Bakanlığı sınavını başaran astsubaylar yapabilmektedir. Jandarmada görev yapan erlerin ise adli ve idari hiçbir yetkileri bulunmayıp, takviye gücü şeklinde çalışmaktadırlar.

Fransız jandarmasında tam bir ihtisaslaşma olduğundan, personel hep aynı tip birliklere atanmakta, değişik birliklere atanabilmek için belirli eğitim ve denemeden geçmek gerekmektedir. Bu cümleden olmak üzere, Deniz Jandarma Birliklerinde görev yapan personel, meslek hayatı boyunca bu birliklerde görev almaktadır.

6.Paris Polis Valiliği (La Prefecture de la Police de Paris):

Merkeziyetçi Fransız Yönetimini somutlaştıran ve 1800 yılında kurulan bu kurum; personel ve lojistik açısından Milli Polis Genel Müdürlüğü'ne bağlı bir dış birim ise de, görevlerini İçişleri Bakanı'nın otoritesi altında yapar. Nitekim, 1966'da Milli Polis Genel Müdürlüğü kurulurken, Paris Polis Valiliğinin ayrıcalıklı konumu saklı tutulmuştur. Fransız polisinin % 25'inden fazlasını kapsayan bu kurumda polis; polis valisinin otoritesi altında toplanır. Polis Valisi; devletin temsilcisi olarak, ülke genelinde il valileri ve belediye başkanlarınca yerine getirilen yönetim, adli-idari polis ve belediye zabıtası görevlerini üstlenmiş, polis otoritesi ve polis şefi sıfatıyla, emir-komuta-haberleşme birliğini, otonomi ve dinamizmi güçlendirmiştir. Bu valilikte; adli ve idari polis yetkileri "belediye polisi yetkileri de dahil" tek merkezde toplanmaktadır. Bakanlar Kurulunca atanan Polis Valisi: başkentte kamu düzenini sağlamakla görevli bulunmakta, savunma bölgesinin sorumluluğunu taşımakta ve ayrıca mülki makamlara ait yetkileri de kullanmaktadır.

Ancak, 1975-1982 yılları arasında gerçekleştirilen yönetsel reformlarla Paris Belediye Başkanlığı ve Paris Konseyi kurulmuş olduğundan; bu ilde hem belediye zabıtası ve hem de genel zabıta görevlerini yerine getiren Paris Polis Valiliği belediye zabıtası işlevleriyle ilgili olarak; Paris Konseyinin yürütme organı niteliğini taşımaya başlamıştır. Bu kurumun özel bütçesi de Paris Konseyince verilmektedir.

Paris Polis Valiliğinde beş aktif polis müdürlüğü "Kamu Güvenliği, Adli Polis, Genel İstihbarat, Teknik Servis ve Servisler Genel Teftiş Müdürlükleri", dört idari müdürlük "Genel Polis, Ulaşım-Taşıma Araçları ve Ticaret, Kamunun Korunması ve Personel-Bütçe-Malzeme-Uyuşmazlık Müdürlükleri" ve çeşitli kamu servisleri "Sivil Koruma-Sivil Savunma, Elektronik Yönetim Merkezi, Bilgisayar Etüt ve İşletme, Kayıtlı Müesseseler Teftiş, Psikiyatrik Eczacılık, Adli Tababet Enstitüsü, Zehir Bilim Laboratuvarı, Merkez Laboratuvarı Müdürlükleri ve Gemicilik Müfettişliği" mevcuttur. Polis Valisi; askeri karakterli İtfaiye Erleri Tugaylarından da yararlanmakta ve Cumhuriyet Muhafızlarından da ihtiyaç duyulanların emrine verilmektedir.

Özetle, bu uygulama merkezi devlet otoritesinin tek elde toplanması konusunda ayrıcalıklı bir örnek olup, bu ayrıcalıklı konumu nedeniyle de Paris Polis Valisi, başkent protokolünde Genel Kurmay Başkanından üç sıra sonra ve kuvvet komutanlarının önünde yer almaktadır.

7.İç Güvenlik Güçlerinin Koordinasyonu:

Fransa'da genel olarak nüfusu 10.000 den az olan yerleşim birimlerinde Milli Jandarma, 10.000'den fazla olan yerlerde ise Milli Polis görev yapmaktadır.

Fransız Ceza Muhakemeleri Usul Kanunu; iki kurum arasında genel bir işbirliğini, tarafların birbirini bilgilendirmesini ve birlikte çalışılacak olaylarda fikir alış verişini öngörmektedir. Adli olaylarda, olayın özelliğine göre ilgili adli otorite; yetkili birimi "polis, jandarma veya adli polis" seçmektedir. İşbirliğinin sağlıklı olabilmesi için her iki kurumun merkezinde tarafların albay ve müdür düzeyinde temsilcileri bulunmaktadır.

Kovuşturulması özel polis teknikleri gerektiren bazı suçlar adli konvansiyonlarla polisin yetki alanına verilirken, Milli Jandarmanın; özel nitelikli suçların soruşturulması, teknik ve adli istihbaratın yönetimi, bilimsel ve teknik laboratuvarların işletilmesi, uluslararası polis işbirliği ve toplantı ve gösteri yürüyüşlerine müdahale alanlarındaki yetkileri belirli ölçüde kısıtlanmıştır.

Söz konusu yasal düzenlemeye rağmen, polis ve jandarma arasında geleneksel rekabete dayanan yetki çatışmaları da sıkça gündeme gelmektedir. Milli Jandarma kendisini çağa uydurmayı bilmiş ve milli polisle rekabet edecek ölçekte de güçlenmiştir. Amacı, şehirsiz alanları kuşatıp, adli polis görevlerini bihakkın yerine getiren bir güç olmaktır.

Polisle jandarma arasındaki koordinasyon sorunlarını çözmek amacıyla halen yürütülen çalışmalar ise; polis-jandarma bölgelerinin daha homojen alanları kapsamaları ve şehir merkezine bağlı olup jandarma sorumluluk alanında bulunan banliyöler sorununun çözülmesi noktalarında yoğunlaşmaktadır.

IV. FRANSA VE TERÖR

1. Terör Tehdidi:

Cezayir uyuşmazlığı sırasında Gizli Ordu (O.A.S: Organisation de l'Armee Secrete) kaynaklı terör ve suikast olaylarına sahne olan Fransa, bu uyuşmazlığın bitmesinden sonra da çeşitli terör örgütlerinin eylemleriyle karşılaşmıştır. Korsika'da bağımsız bir devlet kurmayı amaçlayan Korsika Ulusal Kurtuluş Cephesi (FLNC: Fronte di Liberazion dia Corsica); 1970'li yıllarda çok sayıda eylem gerçekleştirirken Bretonya'da bağımsız bir devlet kurmak isteyen Bretonya Kurtuluş Cephesi de (FLB-ARB: Cumhuriyetçi Breton Ordusu) 1966-1972 yılları arasında bazı eylemler yapmıştır. Fransa'daki Basklar da ayrılıkçı eğilimlere sahip olmakla birlikte, eylem bazında aktif değillerdir. Deniz aşırı topraklardan Yeni Kaledonya'da da Konak Sosyalist Ulusal Kurtuluş Cephesinin "FLNKS" bağımsızlık amaçlı eylemleri mevcuttur. Ayrıca, Marksist-Leninist Doğrudan Eylem (Action Directe) Örgütü de 1987 yılına kadar terör eylemlerini sürdürmüştür.

Fransa, OAS'den 30 yıl sonra Cezayir kaynaklı yeni bir terör dalgasıyla da karşılaşmıştır. 1988 yılında Cezayir'de başlayan şeriat yönetimi amaçlı terör olgusunda ortaya çıkan gruplardan özellikle İslami Selamet Ordusu (AIS) ve Silahlı İslami Grup (GIA), 1993-1995 yılları arasında Fransız hedeflere ve doğrudan Fransa'ya karşı kanlı eylemler de gerçekleştirmişlerdir.

Milli veya ithal nitelikli bu terör gruplarının yanı sıra, Fransa'da oturan yabancılar arasında örgütlenen etnik ve ideolojik terör gruplarıyla siyasal İslami yapılanmalar da bu ülke için bir sorun alanıdır. Nitekim; Fransız iç güvenlik ve istihbarat birimleri köktencilik ve bu olguya bağlı terörizm konusunda hem Fransa'da, hem de Kuzey Afrika'da etkin çalışmalar gerçekleştirmişler ve halen pek çok ülkenin istihbarat ve terörizm karşıtı (CT: counter terrorism) ünitelerinin yararlandığı önemli bir birikim sağlamışlardır.

2. Terörle Mücadele Yapılanması:

Fransa'da; II. Dünya Savaşı sonrasında yoğunlaşan ve genellikle sömürgelerin tasfiyesiyle bölgelerarası sosyo-ekonomik dengesizlik sorunlarına bağlanabilecek olan terör eylemleriyle siyasal istikrarsızlığın tetiklediği toplumsal bunalımlara karşı, klasik örgütlenme ve mevzuat değişiklik önlemlerinin yanı sıra devlet yapılanmasına ve mülki yapılanmaya yönelik önlemler de alınmıştır. Bu cümleden olmak üzere; 1958 Anayasası ile yarı başkanlık sistemine geçilerek siyasal bunalımlar belirli ölçüde çözümlenmiş, bölgesel planların uygulanışı ve bölge yapılanmalarıyla da hem bölgelerarası sosyo-ekonomik dengesizlikler ve hem de bu dengesizliklerden kaynaklanan etnik kalkışmalar engellenmeye çalışılmıştır.

Polisin merkezileştirilmesi, jandarma örgütünün revize edilmesi, uluslararası terör ve organize suçlar kavramlarındaki gelişmeler paralelinde bir terörle mücadele yasasının çıkarılması ve CT faaliyetlerinin milli düzeyde ele alınarak, önemli kamu kurumlarında CT üniteleri oluşturulması belirtilmesi gerekli diğer önlemlerdir.

Yukarıda da belirtildiği gibi Fransa'da teröre karşı savaşım "CT" milli düzeyde ele alınarak, bazı kamu kurumlarında özel üniteler kurulmuştur. Ülkedeki CT faaliyetleri; teröre karşı savaşımın tanımı ve düzenlenmesi, mali düzenleme ve uygulamalar, gümrük uygulamaları, göçmenlik ve ilticanın düzenlenmesi, suçluların iadesi, poliseye önlemler ve silah ticaretinin kontrolü olmak üzere 7 alanı kapsar. Bu alanlarda ilgilerine göre Adalet Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Ekonomi-Finans ve Endüstri Bakanlığı "terörün finansal desteği konusunda mali istihbarat yapan TRACFIN ve görev alanında önemli mali suçlarla finansal CT çalışmaları bulunan DCPJ önemli birimlerdir" ve İçişleri Bakanlığı bünyelerinde örgütlenmiş CT üniteleri mevcuttur. İçişleri Bakanlığı'ndaki CT üniteleri ise UCLAT (l'Unite de Coordination de la Lutte Antiterroriste), RAID (Reaction, Assistance, Intervention, Dissauder) ve Milli Polis Müdahale Grubu (GPIN: Groupe d'Intervention dela Police National) ile daha az bilinen Uluslararası Polis Teknik İşbirliği Servisi "SCTIP" dir.

Doğrudan Milli Polis Genel Müdürünün sorumluluğu altında faaliyet gösteren UCLAT; CT servislerinin çalışmalarının bakanlık içinde koordinasyonu görevli bulunmakta ve bu görevle ilgili olarak; haberalma, sınır kontrol ve kriminal araştırma üniteleri ve özel müdahale birimleriyle işbirliği yapmaktadır. CT faaliyetlerinin taktik boyutunda yer alan RAID; 1985 yılında Milli Polisin ciddi suçlar ve terörle savaşımında üstünlüğünü sağlamak için kurulup, bu alanlarda taktik önderlikle görevlendirilen bir CT ünitesidir.

RAID'in temel görevleri; terör amaçlı rehin alma ve soygun olaylarına müdahale etmek, diğer güvenlik birimleriyle haberalma servislerinin ciddi suçlar ve terörle savaşımına ve bu alandaki milli veya uluslararası düzeylerdeki faaliyetlerine yardımcı olmak ve Fransız ya da yabancı VİP'lere koruma hizmeti vermektir. Lojistik desteği İçişleri Bakanlığı'nca sağlanan ve Paris yakınlarında Bievre'de üslenen RAID'ın kadrosunda komuta personeli, müdahale (assault group), EOD (Explosive Ordinance Demolation) ve özel branş gruplarıyla rehine arabulucuları (hostage negotiator) görev yapmaktadır.

Kuruluşu 1972 Münih Olimpiyatlarının sonrasına kadar uzanan ve 1987'de yeniden örgütlenen Milli Polis Müdahale Grubu GIPN, CT faaliyetlerinde taktik savaşım ile görevlendirilen bir diğer birimdir ve Fransız Polisinin ilk özel müdahale grubudur. Fransa ve deniz aşırı topraklarda; kumanda personeli, saldırı grupları, nişancılar ve istihbarat personelinden kurulu 9 GIPN ünitesi mevcut olup, bu üniteler konuşlandıkları bölgelerde meydana gelen önemli suçlara, banka soygunlarına, hapisane isyanlarına ve her türlü terör olayına müdahaleyle görevlidir.

Milli Polis paralelinde Fransız Milli Jandarması bünyesinde de bazı CT üniteleri mevcuttur. Bunlardan en çok bilineni GIGN (Groupment d'Intervention de la Gendarmerie Nationale), yani Milli Jandarma Müdahale Grubu; dünyanın en iyi ve en meşgul terörle mücadele ünitelerinden birisidir. İlk kuruluşu 1974 yılında 100 civarında personelle gerçekleştirilen ve dünyanın her yerinde, her türlü koşulda paraşüt ve SCUBA operasyonları dahil tüm operasyonları yapabilen GIGN'in personel sayısı hiçbir zaman bu sayıyı aşmamıştır. Tüm personeli Milli Jandarmadan gelen GIGN, 15'er kişilik dört timden oluşur. Ayrıca komuta personeli, destek ve istihbarat elemanlarıyla rehine arabulucuları kuruluşta yer alır. Halen bir binbaşının komutasında görev yapan GIGN'de subay olarak bir komutan yardımcısı ile beş yüzbaşı ve teğmen bulunmaktadır.

EPIGN (Escadron Parachutiste d'Intervention de la Gendarmerie Nationale); jandarmanın mobil paraşüt ünitelerinden yararlanarak 1971 yılında kurduğu öncü CT birimlerindedir. Fransız Ordusunun tüm operasyonlarına katılan ve pek çok CT operasyonunda GIGN'e yardımcı olan EPIGN, Fransa'yı ziyaret eden yabancı devlet adamlarının korunmasında da görev almaktadır. Milli Jandarma Özel Operasyon ve Süratli Müdahale Komandosu (GSIGN: Groupe de securite et d'Intervention de la Gendarmerie Nationale); bir yüzbaşının komuta ettiği, 140 civarında personelden oluşan bir diğer CT birimidir. Komando seksiyonlarına ve EOD kısımlarına sahip dört özel müfreze bölünen bu ünite; ilk müfreze operasyon destek işlevlerini yerine getirirken, ikinci ve üçüncü müfrezeler güvenlik ve müdahale görevini yapmakta, GOR ünitesi (Groupe d'Observation et de Recherche) denilen son müfreze ise istihbarat ve tahliye alanlarında görev almaktadır.

GSIGN, Fransız Gizli Servisi de denilen Cumhurbaşkanlığı Güvenlik Grubuyla (GSPR: Groupe de Securite du President Republique) çok yakın ilişki içerisinde görevlerini gerçekleştirmekte olup, bu nedenle de Fransız Cumhurbaşkanının yanı sıra Savunma Bakanının ve askeri şeflerin korunmasından da sorumlu bulunmaktadır.

Fransa Genel Kurmay Başkanlığı Özel Operasyonlar Komutanlığına (COS: Commandement des Operations Speciales) bağlı 1. Deniz Piyade Paraşüt Alayı (Regiment de Parachutites d'Infanterio Marine) ile denizdeki CT operasyonlarında görev yapan GCMC (Le Groupe de Combattants Milieu Clas) de Fransız CT birimleri arasında önem taşımaktadırlar.

Ülke Topraklarını Gözetleme Müdürlüğü "DST" ile Fransız Dış İstihbarat Servisi DGSE (Direction Generale de la Securite Exterieur) de CT çalışmalarına aktif katkıda bulunurlarken, bu alandaki adli yetki Adli Polis Merkez Müdürlüğü'ne, yabancı devlet müdahalesi olan ve espionaj karakteri taşıyan olaylarda ise DST'ye aittir. Terör örgütlerinin etkinliklerinin izlenmesi ve benzeri idari polis yetkileri de Genel İstihbarat Merkez Müdürlüğü'nce kullanılmaktadır. Adli Polis adli müdahale aşamasında devreye girmekte, polis veya jandarma taktik CT üniteleri, bu birimlerin talepnameşiyle ve asıl yetki bu birimlerde olmak üzere operasyon yapmaktadırlar.

3.Terörle Mücadele Mevzuatı:

Fransa'da halen geçerli bulunan terörle mücadele konusundaki temel mevzuat, Devlet Güvenliği Aleyhine Yapılan Saldırı ve Terörizmle Mücadele Hakkındaki 09.09.1986 tarihli ve 86-1020 Sayılı Kanundur. Bu kanunla yapılan değişikliklerle; Ceza Kanununun 4. kitap 14.faşlında "baskı, tehdit ve terör

yoluyla kamu düzenini bozmak amacıyla ferdi veya toplu halde işlenen suçlar" düzenlenmiştir. Ceza Kanununun anılan hükümlerine göre: Terör, baskı veya tehdit yoluyla mevcut kamu düzeninin ciddi olarak bozulması amacıyla ferdi veya toplu halde herhangi bir girişimde bulunulduğunda; bu kanunun ilgili maddeleriyle, silah, cephane ve savaş malzemeleri rejimini belirleyen mevzuat, biyolojik ve zehirli silahların üretimini, bulundurulmasını, alımını, satımını ve stoklanmasını yasaklayan yasa ve Demiryolları Polisi hakkındaki Yasa devreye girer.

Bu suçların kovuşturulması, tahkikatının yapılması ve yargılanması yetkisi, Cumhuriyet Savcısına, Sorgu Hakimine, Asliye Ceza Mahkemesine ve Paris Ceza Mahkemesine verilmiştir. Ayrıca, yasa kapsamındaki soruşturmalarda adli merci kararıyla gözaltı süresi uzatılabilmekte, şüphelinin konutunda arama yapılabilmekte ve suç delillerinin müsaderesi kararı verilebilmektedir.

86-1020 sayılı Yasayla Ceza Kanununda yapılan değişiklikler sonucunda hava, deniz ve kara toplu taşıma araçlarında bulunanların baskı ve tehdit yoluyla toplu taşıma araçlarını ele geçirmeleri veya kontrolü ellerini almaları da suç sayılan eylemler arasına alınmıştır.

Öte yandan da yasa kapsamında bulunan suçlardan birinin suçlusu veya suç ortağı, suçun işlenmesine engel olacak açıklamalarla diğer suçları adli ve idari bir makama bildirir ise cezadan muaf kalacak ya da verilecek ceza yarıya indirilecektir.

Özel Milis ve Terör Grupları Hakkındaki 10.01.1936 tarihli Yasa da yeniden düzenlenerek; Fransa topraklarında veya dışarıda terörist faaliyetlere yardımcı veya destek olanlar yasa kapsamına alınmıştır. Yine bu yasa, basın hürriyeti hakkındaki yasada da değişiklik yaparak, Ceza Kanununun terör eylemi kabul ettiği suçların kamu düzenini bozmak maksadıyla işlenmesi veya bu suçlarla murtabit başka bir suçun olması halinde desteklenmelerini suç saymıştır. Yasanın yürürlüğe girmesiyle kanunun öngördüğü durumlar dışında, silahlı yada silah edinebilme imkanı olan şahıslardan oluşmuş, hiyerarşik bir yapıya sahip ve kamu düzenini bozabilecek nitelikteki tüm gruplar suç grupları şeklinde vasıflandırılmaya başlanmıştır. Ayrıca terör mağdurlarının zararlarının tazmini yoluna gidilmesi de öngörülmüş ve bu amaçla bir fon kurulmuştur.

V. İÇ GÜVENLİK REFORMLARI

21. yüzyılda Fransız merkezi yönetiminin iç güvenlik alanındaki öncelikleri uluslararası terörizm, organize suçlarla mücadele ve küçük-orta ölçekli suçların önlenmesidir. Bu hedeflere göre; Milli Polisnin mülki yönetim sistemine uygun olarak yerel düzeyde yeniden yapılandırılması düşünülmektedir. Bu doğrultuda, 1990 yılından itibaren Milli Polis İl Müdürlükleri kurulmaya başlanmıştır. Bu müdürlükler; şehir polisi, genel haber alma, hava ve sınır polisi il müdürlüklerinin yerini almakta ve valilik otoritesi, polis gücü üzerinde komuta birliği sağlamaktadır. Bugün için DST, adli polis ve CRS birimleri mülkileştirme çabalarının dışında tutulmuşlarsa da, bir kurmay grubuna sahip olan il polis müdürlükleri yine de milli polis görevlerinin tümünü yapabilmektedir. Polisin mülkileştirilmesi süreci, Adalet Bakanlığını il mahkemeleri kurmaya zorlayacak kadar etkin sonuçlar sağlayarak, halen sürdürülmektedir.

Diğer taraftan da “*Community Policing*” uygulamalarıyla halka yakın polis anlayışının yaygınlaştırılması amaçlanmaktadır. 27.02.2002 Tarihli Yakın Demokrasi Yasası bu alandaki çalışmaların en önemlilerinden birisidir.

Fransız Silâhlı Kuvvetleri ile Milli Jandarmayı kapsayan yapısal değişikliklerin ise, 2000’li yıllarda da süreceği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda ordu ve jandarma sayısal olarak küçülecek, ancak tamamen profesyonel personel istihdamıyla hareket kabiliyeti arttırılacaktır. Ayrıca, köktendinci terörist eylem ve hareketlerle göçmenlerin yoğun olarak yaşadığı bölgelerdeki huzursuzluk, iç güvenlik tehdidini ülke gündeminde üst sıralara yükseltmiştir. İç güvenlikle doğrudan ilgili bu durum, Jandarmanın yeni konseptler geliştirmesine yol açacaktır.

AB normları doğrultusunda Milli Jandarmanın askeri karakterinden daha fazla arındırılması yine gündemde olan iç güvenlik reformları arasındadır. Bu doğrultuda 2002 yılında gerçekleştirilen bir yasal değişiklikle, iç güvenlik görev alanında İçişleri Bakanlığı ile Milli Jandarma arasında mevcut olan bağ, daha da güçlendirilmiştir.

Kaynakça

1. Prof. Dr. Ayferi GÖZE, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta Yayınları, İstanbul, 2000
2. Brian CHAPMAN, Çev. Cahit TUTUM, İdare Mesleği, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970
3. Prof. Dr. Fahir ARMAOĞLU, Siyasi Tarih, Sevinç Matbaası, Ankara, 1964
4. Maurice Duverger, Çev. Doç. Dr. Ergun ÖZBUDUN, Siyasi Partiler, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1974
5. Prof. Dr. Ruşen KELEŞ, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Kültür Yayınları, İstanbul, 1998
6. Prof. Ferrel HEADY, “Classic Administrative Systems-France and Germany-“, Public administration: a comparative perspective, New York: M. Dekker, 1984
7. Barry OWEN, France, J.A. CHANDLER, Comparative Public Administration,
8. Gerard TİMSİT, “The Administrative System and the State in France: Interpreting Policy Developments and Administrative Changes”, Public Administration in World Perspective, Editör Keith M. Henderson, Iowa State University Press, 1990
9. Fransa Cumhuriyet ve Birlik Anayasası, Çev. Uluğ KIZILKEÇİLİ, TBMM Matbaası, Ankara, 1972,
10. Prof. Dr. Cem Eroğul,, Çağdaş Devlet Düzenleri (İngiltere, Amerika, Fransa),
11. Dünyada Mahalli İdareler, Fransa Bölümü, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara, 1999,
12. Türkiye’de Bölge Planlamasının Evreleri, MGK Yayını, Ankara, 1993,
13. George SABINE, 3 Cilt, Çev. Harun RIZATEPE, Alp ÖKTEM, Özer OZANKAYA, Siyasal Düşünceler Tarihi, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969,
14. Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, Editör Doç. Dr. Kurthan FİŞEK, TİD Yayınları, Ankara, 1976,
15. Prof. Dr. Mümtaz SOYSAL, Halkın Yönetime Etkisi, TODAİE Yayınları, Ankara, 1968,
16. Bölge Tanzim Müdürü M. Rundet, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı M. Maltete, Fransa’da Bölge Tanzimi ve Yeni Komün Kuruluşları, TODAİE Yayınları, Ankara, 1962,
17. Andre de Laubadere, Fransa’nın İdari Müesseseleri, TODAİE Yayınları, Ankara, 1962,
18. Meydan Larousse, Fransa Maddesi, (1969 Türkçe baskısı)
19. Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara, 1995
20. Alfred DİAMENT, “Comparative Political Studies o Vurre” 1’den Çev. İstemihan TALAY, Fransa Kamu Yönetiminin Geleneksel ve Yenilikçi Yönü, TİD, yıl 1972, sayı 334
21. Fransa’da Bölge İdareleri, Tarihçe, “L’Organistation Regional En France” dan Çev. Cengiz BAYYURDOĞLU, TİD, yıl 1968, sayı 315

- 22.Fransız İdare Sistemi, Çev. Dr. Macit İNCE, TİD, yıl 1962, sayı 278
- 23.Jean Michel de FORGES, “1 er edition 1991 Fevrier”den Çev. Ahmet ÖZER, Vali (E), Fransa’da Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlere Toplu Bakış, TİD, yıl 1992, sayı 396
- 24.Fransız İçişleri Bakanlığı, Abdullah AKKAYA, Yayınlanmamış Staj Raporu ve aynı yazara ait yayınlanmamış Fransız Adli Polis Müdürlüğü Makalesi - 2000
- 25.Fransız İdari ve Siyasi Tarihinde İçişleri Bakanlığı, “Etude des Problemes, Municipaux”dan Çev. Ali ARGUVANLI, TİD, yıl 1970, sayı 162
- 26.Fransa’da Devlet, Vilayet ve Bölge İdareleri Arasında Sorumlulukların Yeni Bölüşümü, Michel FROMONT, International Review of Administrative Scines, Vol. 53 (1987)’den Çev. Fikret DENİZ, TİD,
- 27.Fransa’da Kaza Teşkilatı ve Kaymakamların Rolü, Dr. Nuri TORTOP, TİD, yıl 1965, sayı 292
- 28.Prof. Jean RİVERO ve Prof. Jean WALİNE, “Droit Administratif, Dalloz, 17 edition 1998” den Çev. Ahmet ÖZER, Vali (E), Fransa’da Vali ve Kaymakamların Görevleri ve Statüleri, TİD, yıl 2000, sayı 429
- 29.Yves MENY, “France, Public Administration in Developed Democrasies, Marcel Dekker Inc. 1998”den Çev.. M. Kemal ÖKTEM, Tacettin KARAER, Günümüz Fransa’sında Tüm Yönleriyle Kamu Yönetimi, TİD, yıl 1991, sayı 391
- 30.Fransa’da ve Belçika’da İdare Amirlerinin Statüsü, Çev. Dr. Alim Şerif ONARAN, TİD, yıl 1969, sayı 318
- 31.<http://www.gksoft.com/govt/en/fr.html>, 2003 yılı Ocak-Şubat ayları
- 32.<http://www.un.org./Docs/sc/committees/1373/FranceEng.htm>. 2003 yılı Ocak-Şubat ayları

Danimarka Yönetim Sistemi

Dr. M. Cem TOKER

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Avrupa'nın kuzeyinde yer alan Danimarka bir Krallık olup, Jutland yarımadası ile 52 büyük, 401 küçük adadan oluşmaktadır. “Anayasal Monarşi” olarak da nitelenen Danimarka, 1945 yılındaki Alman işgali sonrası 1948’de Faroe Adaları’nın, 1979 yılında da Grönland’ın bağımsızlığını tanıdı.

1949 yılında NATO’nun, 1952’de de Kuzey Birliği’nin kurucu üyesi olmuştur. 1973 yılında yapılan referandum ile de o zamanki adı Avrupa Topluluğu, bugünkü adıyla Avrupa Birliği’ne girdi.

1947 yılında Kral IX. Frederik tahta çıktıktan sonra, 1953’de Danimarka Anayasası radikal bir biçimde değişikliğe uğradı. Bunlardan bazıları; Kraliyet tahtına bayanların da geçebilme imkanı ve ikili Parlamento yapısının sona ermesidir. Yine nispî temsili seçim sisteminin bu değişikliklerle yürürlüğe girmesiyle tek bir partinin Parlamentoda çoğunluğa sahip olması da zorlaşıyordu. Bu durum da ülkedeki koalisyon hükümetleri dönemini başlatıyordu.

Göçmenlerin ülkedeki durumu, sosyal politikaların uygulanması ve uluslararası ilişkiler uzun yıllar Danimarka politikasının ana konularını oluşturmuştur. Danimarka Dünyada “Devlet Sosyal Refah Programı”nı öngören ve uygulayan ilk ülkelerden birisi olmuştur.

Eylül 2000’de hükümet Euro’ya geçiş ve tek para birimi ile ilgili referandum ilan etti ve yapılan referandumda; %53,1 bir çoğunlukla Euro’ya geçiş reddedildi.

İkinci Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

Danimarka Anayasası (*Grundlov*) 5 Haziran 1953 yılında eski anayasa değiştirilerek yürürlüğe girmiştir. Anayasada ifadesini bulan devletin idare şekli ile ilgili temel başlıklar aşağıda belirtilmiştir;

Danimarka Devletinin şekli “Sınırlı” ya da “Anayasal” Monarşi olarak ifade edilmektedir. Yasama yetkisi Kraliyet ve Parlamento (*Folketing*) tarafından kullanılmaktadır. Yürütme gücü ise Kraliyet tarafından kullanılırken, yargı erki mahkemelere aittir.

II. ANAYASAL ORGANLAR

1.Kral ya da Kraliçe:

Kral ya da Kraliçe anayasaya göre yanlış yapmaz. Kral ya da Kraliçe kendisine ait olan yürütme yetkisini atadığı bakanlar eliyle kullanmaktadır. Bu şekilde atanan Bakanlar Kurulu devletin yönetiminden sorumludur. Anayasaya göre hükümet parlamentoya karşı da sorumlu olup güvensizlik oyu aldığı anda düşmüş olur.

Kral ya da Kraliçe genelde dış ilişkilerden sorumludur. Ancak ne tek başına Parlamento ne de tek başına Kral ya da Kraliçe, dış ilişkilerde Danimarka ile ilgili önemli konularda karar alarak uygulama yetkisine sahiptir. Dış ilişkiler; Kral ya da Kraliçe ve Parlamento tarafından ortaklaşa denge içinde yürütülmektedir.

Ülkeye yapılan bir ani silahlı saldırı hali dışında Kral ya da Kraliçe, Parlamentonun onayı olmaksızın dış ülkelere askeri kuvvet gönderme kararı alamaz.

2.Yasama (Parlamento: *Folketing*):

Danimarka Parlamentosu en fazla 179 üyeden oluşur. Bu üyelerin ikisi Faroe Adalarından , ikisi ise Grönland’dan seçilmektedir. 18 yaşını dolduran ve Danimarka’da daimi ikâmetgahı olan Danimarka vatandaşları seçme ve seçilme hakkına sahiptirler. Parlamento üyeleri dört yıllığına seçilirler. Seçimler; geniş seçim çevresinde gizli ve genel oy esasına göre nispi temsil sistemine göre yapılmaktadır.

Parlamentodan geçen yasalar, Parlamentonun üçte birinin istemesiyle 3 gün içinde Referanduma götürülebilmektedir. Referanduma iştirak edenlerin sayısı, toplam seçmen sayısının % 30’undan az olmamak şartıyla, yarıdan fazla oyla reddedilirse geçersiz olur.

3.Yürütme:

Danimarka’da Hükümet, Kral ya da Kraliçe tarafından atanan Başbakan ve Bakanlar Kurulundan oluşmaktadır. Danimarka’da bulunan bakanlıklar şunlardır;

Başbakanlık, İçişleri ve Sağlık Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Dini İlişkiler Bakanlığı, Eğitim Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Ekonomi ve İş İlişkileri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Vergilendirme Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Bilim, Teknoloji ve Yenilikler Bakanlığı, Gıda ,Tarım ve Balıkçılık Bakanlığı, Göç ve Uyum İlişkileri Bakanlığı, Sosyal İlişkiler Bakanlığı ve Gençler ve Eşitlik Bakanlığı.

Üçüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I. GENEL YAPI

Danimarka'da kamu yönetimi devletin merkez idaresi ve yerel yönetimlerden oluşur.

II. MERKEZİ YÖNETİM

1. Bakanlıklar:

Devletin merkez yönetimi ise merkezi idare ile merkezin taşra ya da yerel teşkilatından oluşmaktadır.

Merkezi idare, temelde Bakanlıkların merkez teşkilatlarından oluşmaktadır. Bakanlık teşkilatları ise daire ve genel müdürlüklerden oluşmaktadır. Bakanlar bakanlığın politik yöneticileri olup, bakanlıklara bağlı birimler ise kamu görevlileri tarafından yönetilmektedir.

Bakanlık birimleri bakana karşı sorumlu olup genel olarak görevleri; Parlamento'ya yasa hazırlamak, oradan gelen soruları cevaplamak ve Parlamento ve diğer yerlerden gelen başvuruları sonuçlandırmaktır.

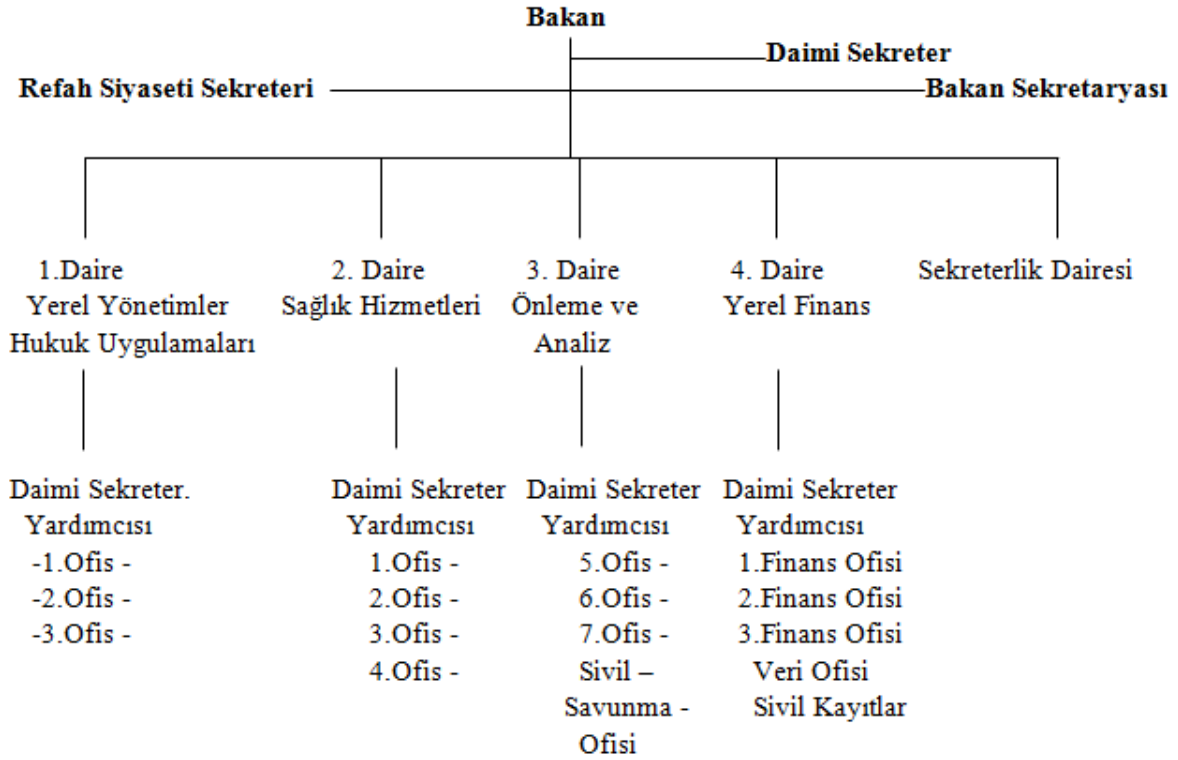
Bakanlıkların bakandan sonra gelen en yüksek birimi genelde Bakanlık Dairesi adını alır. Daha alt seviyede ise bakanlık daire ve müdürlükleri bulunur. Bu birimler genelde Bakanlık Dairesini destekleme işlevini görürler de bazen bazı bakanlıklarda bağımsız bir işlevi de gösterebilmektedirler.

2. İçişleri ve Sağlık Bakanlığı:

Danimarka'da konumuz açısından ilginç bir durum İçişleri Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığının aynı bakanlık altında birleştirilmiş olmasıdır. Bu bakanlık, örgütlenme olarak da çoğu ülkede birbirinden ayrı olan bu iki bakanlığın işlevlerini görecektir dairelerden oluşmuştur.

Danimarka İçişleri ve Sağlık Bakanlığının teşkilat şeması aşağıdadır.

Danimarka İçişleri ve Sağlık Bakanlığı Teşkilat Şeması



3. Merkezi İhtisas Organları ve Diğer Kurumlar:

Danimarka'da merkezi idareyi oluşturan bakanlıklarda bir değişik husus; daire ve genel müdürlüklerin yanında baskı gruplarının üye oldukları pek çok ihtisas sahibi organın olmasıdır. Bu organlar genelde Meclis ya da Komite adını alırlar ve kararları daha çok danışma niteliğinde olmaktadır. Ancak bunlardan bazıları şikayetleri karara bağlayabilmekte, bazıları ise bazı mali kaynakları dağıtabilmektedir. Bu nedenle bunların bazıları yarı yargısal veya başvuru organları olarak da nitelendirilmektedir. Söz konusu Meclis ya da Komitelere sadece merkez örgütlenmesinde değil, merkezin taşra teşkilatında ve yerel yönetimlerde de rastlamaktayız.

Bütün bunların yanında Danimarka'da bir de oldukça fazla sayıda özel sektör sınırında hareket eden kurumlar bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak; sosyal sektörlerde ve eğitimde faaliyet gösteren kuruluşlar, özel anaokulları ve okullar, meslek kolejleri, birden fazla yerel yönetimin veya devletin işlettiği şirketlere ait "yakarak yok etme" fabrikaları gösterilebilir.

III. MERKEZİ İDARENİN TAŞRA YAPILANMASI

1. Merkezi İdarenin Taşra Yönetim Yapılanması:

Danimarka'da merkezin taşra örgütlenmesi, hem bölgesel hem de yerel seviyede kendisini göstermektedir. Bu şekilde oluşan yapılanmada Danimarka'da 14 il (*County*) yönetimi mevcuttur. Her İl coğrafi olarak tanımlanmış bir bölgeden oluşmaktadır.

Kopenhag'ta ise Kopenhag Devlet İl Yönetimi bulunmakta olup, bu yönetim sınırları içinde hem Kopenhag bölgesini hem de Frederiksberg Belediyesini barındırmaktadır. Kopenhag şehri, kendi İl Ofisine (*Kobenhavns Overpraesidium*) de sahiptir.

İllerde devlet tarafından atanan Vali (*Prefect*) görev yapmaktadır. Valilik ofisleri genelde temel olarak aile hukuku konuları olan boşanma ve ayrılıklar vb. gibi konularla uğraşmaktadır.

Her ilde bir de meclis bulunmaktadır. Bu meclisin temel işlevi belediyeleri gözetim altında bulundurmaktır.

Merkezin taşra teşkilatı birimi olan her ilde sosyal güvenlik kurumları mevcut olup, bu kurumlar sosyal konularda yerel otoritelerin başvurularını karara bağlar.

Kopenhag İl İdaresi ve Frederiksberg Belediyesi dışındaki illerde valinin ofisi, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Meclise de sekreteryaya görevi yapar.

Vali, hem İl Meclisine hem de İl Sosyal Güvenlik Kurumuna başkanlık eder.

Bütün bunlara ilaveten bazı yerlerde valiler, yerel yönetimlerin askerlik işleriyle de (kişilerin askerliğe elverişli olup olmadığına karar verme) ilgilenirler. Polis, yerel gümrükler, iş ve işçi bulma taşra teşkilatının önemli işlevleri arasında yer almaktadır.

Merkezi yönetimin taşra teşkilatı ayrıca, hapishane, postane, fabrika denetim otoriteleri gibi hizmetlerin taşra birimlerinden ve yalnızca belli yerlerde sunulan merkezi hizmetler olan üniversiteler, il arşivleri ve cankurtaran gemileri gibi hizmetleri sunan birimlerden oluşmaktadır.

IV. YEREL YÖNETİMLER

1.Genel Yapı:

Danimarka yerel yönetimleri, Anayasanın 82. Maddesinden kaynaklanırlar. 82. Maddeye göre; Belediyeler, kendi işlerini ve ilişkilerini devletin belirlemiş olduğu statü çerçevesinde bağımsız olarak yerine getirirler.

Bu madde temel olarak; yerel otoritelere Parlamentonun uygun gördüğü bazı görev ve yetkilerin verildiğini ve bunun yanında devletin yerel yönetimler üzerinde gözetim yetkisinin olduğunu ifade etmektedir.

Yerel otoritelerle ilgili temel mevzuat 31.05.1968 tarihli Yerel Yönetimler Yasasıdır. Bu yasa; yerel otoritelerin yönetim organlarını, mali ve ekonomik esasları ve onlar üzerindeki devletin gözetiminin esaslarını düzenlemektedir. Yine bu yasayla, yerel otoritelerin idari örgütlerini düzenleme esasları da belirlenmekte ve bu konuda bu otoritelere oldukça geniş bir inisiyatif sağlanmaktadır.

Danimarka'da yerel yönetim idaresinin genel kamu yönetimi içindeki payı 1970 yılından itibaren giderek artmaktadır. Yerel yönetimler ise merkezi idareden daha fazla politik etki ortamına açık bir alandır. Örneğin Danimarka'da 20 civarında bakan varken yerel organlardaki politikacı sayısı 5000 civarındadır.

Yine aynı şekilde yerel yönetimlerin yetki alanı kamu yönetimi içinde oldukça geniştir. Danimarka'da merkezi idarenin yetki alanı belli özel alanlarda konu bazında belirlenmiş iken yerel yönetimleri yetki alanı coğrafi olarak belirlenmiştir.

Yerel yönetimler 14 İl Meclisi (*Amtskommuner*) ile 275 Şehir ve İlçe Meclisi'nden (*Primaerkommuner*) oluşur ki bunlara Kopenhag ve Frederiksberg Büyükşehir Yönetimleri de dahildir.

İllerin yüzölçümleri ve nüfusları aşağıdaki gibidir;

İl	Yüzölçümü* (Km ²)	Nüfus**
København	526	607.344
Frederiksborg	1.347	353.674
Roskilde	891	225.520
Vestsjællands	2.984	289.852
Storstrøms	3.398	257.495
Bornholms	588	45.076
Fyns	3.486	470.528
Sønderjllands	3.938	252.929
Ribe	3.131	223.097
Vejle	2.997	339.818
Ringkøbing	4.853	271.730
Århus	4.561	625.224
Viborg	4.122	232.254

Nordjyllands	6.173	490.836
Ortalama	3.071	334.670
TOPLAM	43.093	5.250.917

(*) 1994 , (**)1996

Belediyelerin yüzölçümleri ve nüfusları da aşağıda verilmektedir:

	Yüzölçümü* (Km ²)	Nüfus**
En büyük	564	476.751
En küçük	9	2.381
Ortalama	157	19.094

(*) 1994 (**) 1996

¹ Thisted, ² Frederiksberg , ³ Kopenhag , ⁴ Læsø

Nüfuslarına göre belediyelerin grupları ise aşağıdaki şemada gösterilmiştir:

Nüfus Grubu	Belediye Sayısı	%
1.000'den az	0	0
1.000 - 5.000	18	7
5.000 - 10.000	118	43
10.000 - 50.000	123	45
50.000 - 100.000	12	4
100.000 - 500.000	4	1
500.000'den fazla	0	0

İl ve belediyelerin karşılaştırmalı sayılarının tarihsel gelişimi(*) de aşağıda verilmektedir;

	1950	1996
İller	25	14
Belediyeler**	1387	275

(*) 1970 yılında Mahalli idarelerin yapısında radikal bir değişiklik yapıldı.

(**) Kopenhag ve Frederiksberg belediyeleri dahil

Mahalli idare sınırlarını belirlemede nihai yetki Parlamentonundur. İl ve belediye yapılarının değiştirilmesiyle ilgili kurallar 1974 tarihli, 311 sayılı Yasa ve 1972 tarihli, 194 sayılı Yasayla (*Lov om fremgangsmaden ved andring af landets inddeling i kommunero amtskommuner*) düzenlemiştir.

Mevzuat uyarınca, İçişleri Bakanı, talep halinde küçük değişikliklere veya yine talep halinde eğer Mahalli Taksim Kurulu (bakanlık temsilcileri ve mahalli idare kurumlarından oluşur) tarafından tavsiye edilmiş ve Parlamento Mahalli İdareler Daimi Komitesi tarafından kabul edilmişse; belediyelerin birleştirilmesine karar verebilir. Mahalli Taksim Kurulu, bir istişari mahalli referandum yapılması konusunda da karar alabilir.

2. İl Meclisleri ve Yerel Meclisler:

Her yerel yönetimdeki en üst idari organ Meclistir. Mecliste her politik grubun gücü oranında yönetime etki etmesi söz konusu olur. Yerel Yönetimler Yasasına göre her türlü yerel ilişki, yerel meclisler tarafından düzenlenir. Yerel meclisler yerel otoritenin organizasyon yapısını da belirler. İllerde İl Meclisi, yerel yönetimlerde Yerel Meclis bu işlevi görmektedir.

Yerel Yönetimler Seçim Yasasına göre yerel meclis için seçimler dört yılda bir yapılır. İl meclisleri ile yerel meclislerin üye sayısı tam bir sayı olarak belirlenmemiştir. Yerel meclis üye sayısı, 9'dan az, 31'den fazla olamaz.

Kopenhag yerel meclisinin adı "Vatandaşların Temsili: *Borgerrepraesenationen*" anlamına gelmekte olup, meclis üye sayısı Kopenhag'a ait bir yönetmelikle 55 olarak belirlenmiştir.

Her yerel meclis kendi üyeleri arasından bir Başkan seçer. Bu başkan "Belediye Başkanı" adını alır. Yerel meclislerin gündemini belirleme ve meclislere başkanlık etme görevi bu şekilde seçilen Belediye Başkanına aittir. Başkan aynı zamanda belediyenin idari örgütlenmesinin de başı olup bu mekanizmayı işletmekle de görevlidir.

Yerel Yönetimler Yasasına göre Danimarka'da Belediye Başkanı, yerel meclis adına üzerinde bir kuşku olmayan konularda veya acil durumlarda karar verebilme yetkisine de sahiptir. Ancak, bu konuların idari mekanizma ile istişare etmesine gerek olmayan veya da herhangi bir yerel komitede karar alınmasını gerektirmeyen türden olması gerekmektedir.

Belediye Başkanının bu tür idari yetkileri olmakla beraber, yerel personeli; görev alanlarında yönlendirebilmesi ve kararlarını etkileyebilmesi mümkün değildir.

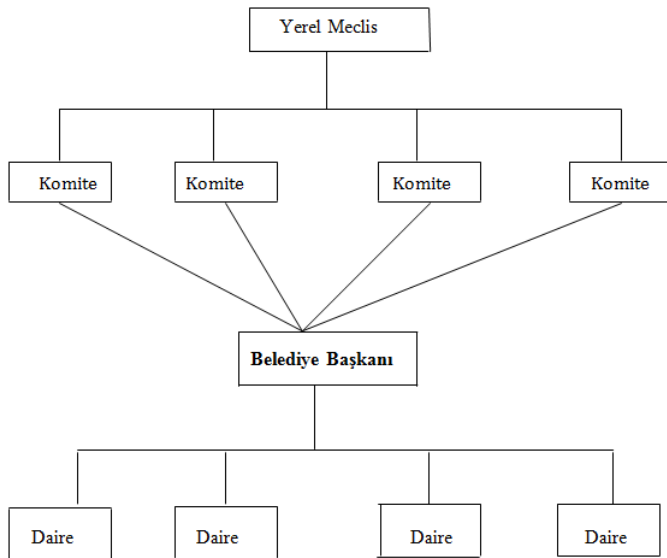
Yerel meclisin her üyesi her toplantıda en az bir kez söz hakkına sahiptir. Meclisin üçte biri meclisi olağanüstü toplantıya çağırabilir Meclis üyeleri genelde konuları yerel yönetim personeli ile istişare ederek gündemde tutarlar.

3. İdari Örgütlenme-Komiteler:

Yerel Yönetimler Yasasına göre, yerel yönetimlerin örgütlenmesi Komite esasına dayanır. Yerel idari sistemde Belediye Başkanı en üst yönetici iken, yönetim doğrudan komiteler tarafından yerine getirilmektedir.

Bu nedenle her meclis seçimi sonrası ilk olarak Mali Komite ve en azından bir daimi komite oluşturulmak zorundadır. Bu şekilde oluşturulan mali komiteye belediye başkanı başkanlık ederken, diğer daimi komite başkanını kendi çoğunluğu ile seçer.

Komite yönetimlerinin organizasyonu aşağıdaki şekilde gibidir;



Mali Komite; yerel otoritenin finansmanın ve idarenin planlama ve koordinasyonundan sorumludur. Bunun yanında mali ve idari konular mecliste görüşülmeden önce bu komitede karara bağlanır. İllerin ve belediyelerin mali komitelerinin en önemli fonksiyonu bütçe teklifi ve birimlerin bütçedeki paylarını belirlemektir.

Komitelerin faaliyet konuları oldukça farklı alanlara yayılmıştır. İller ve belediyeler genelde sosyal, teknik, çevre, eğitim ve kültür komitelerine sahiptirler.

İl ve belediye yerel yönetimlerinde bu tür daimi komitelerin yanında özel görevleri olan hazırlık ve danışma niteliğinde olan komiteler de kurulabilmektedir. Bu özel komitelerin farklılığı üyelerinin meclis üyesi olma zorunluluğunun bulunmamasıdır.

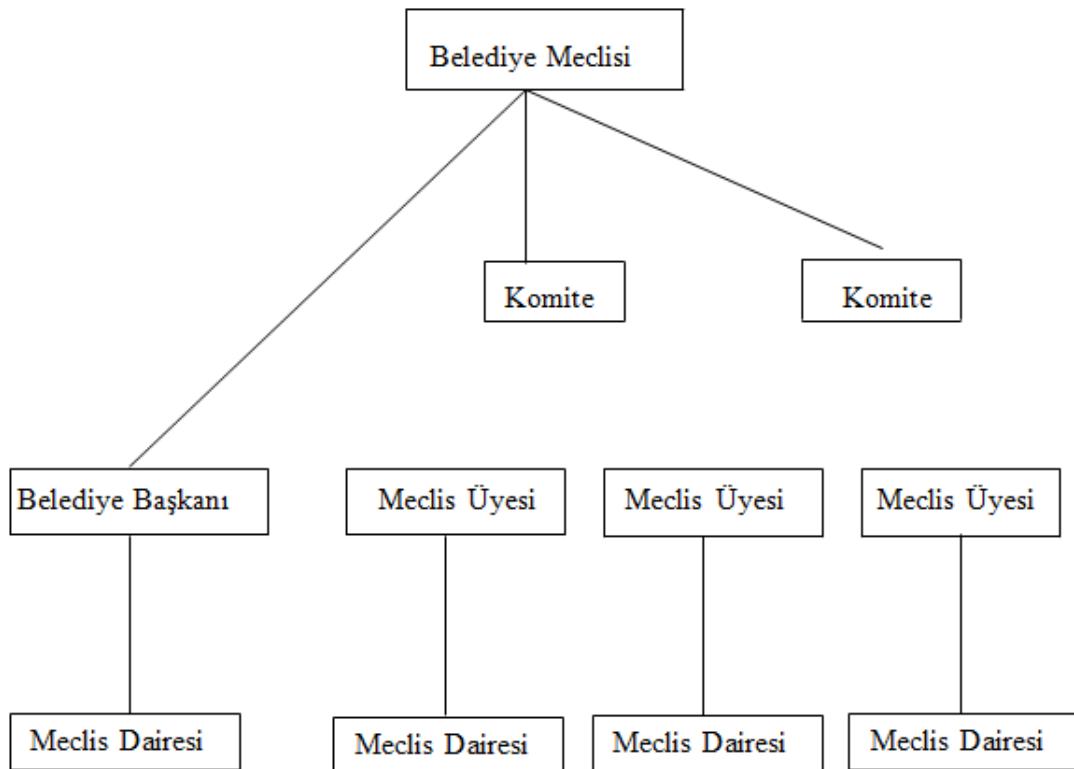
4.Yerel Otoritelerde Diğer İdari Sistemler:

Yerel Yönetimler Yasası, yukarıda anlatılan komite sistemi dışında başka örgütlenme modellerine de imkan sağlamaktadır. Bu imkandan yararlanarak Kopenhag, Frederiksberg, Odense, Aalborg ve Aarhus yerel yönetimleri yargı yetkileri de olan meclis (*Magistracy*) oluşturmayı tercih edebilirler. Meclis, yerel meclis tarafından seçilir ve belediye başkanı ile nispi temsil esasına göre seçilen meclis üyelerinden (*alderman*) oluşur.

Meclis diğer belediyelerdeki komitelerin gördüğü işlevi görür. Diğer yerel otoritelerdeki mali komitelerin işlevini ise bu tür örgütlenmede Meclis ile birlikte belediye başkanının ofisi yerine getirir.

Bu tür örgütlenmede idare dairelere ayrılır ve bunların bir kısmı Belediye Başkanına bağlanırken bir kısmı da meclis üyelerine bağlanır.

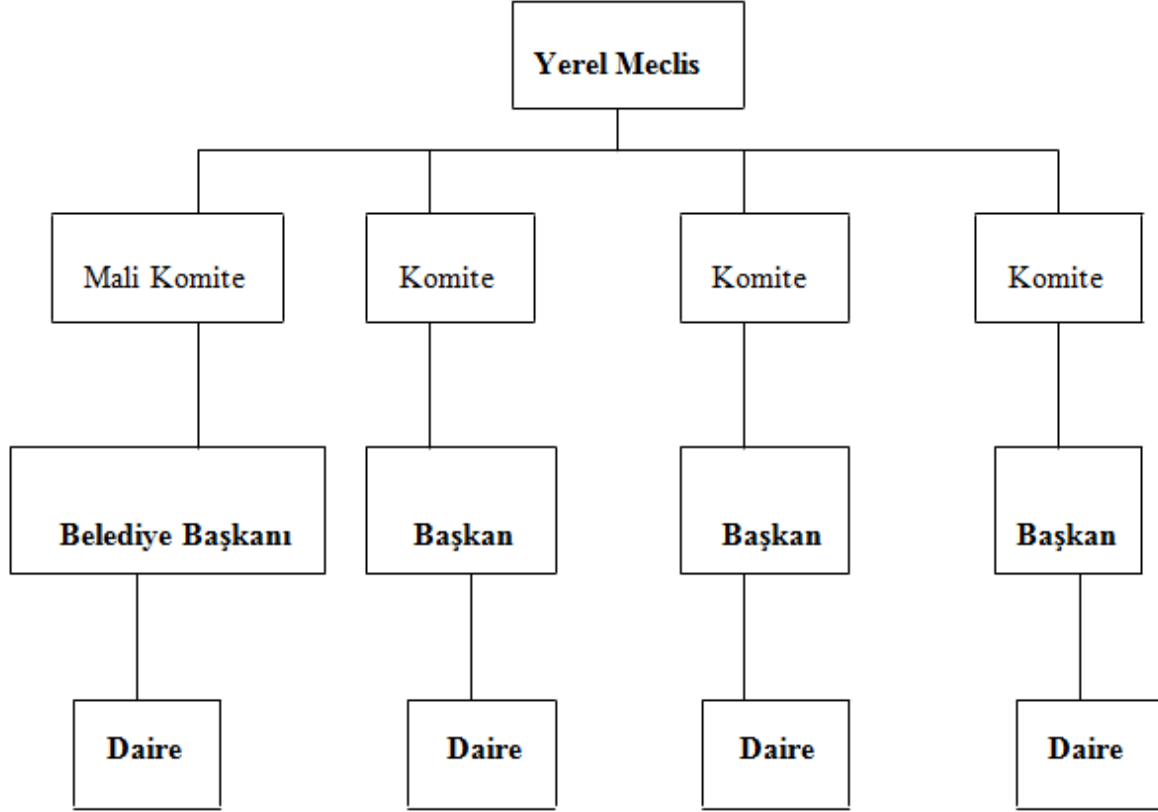
Bu sisteminin yönetim yapılıması aşağıdaki gibidir;



Yerel Yönetimler Yasası, belediyelere temel sistemi uygulama imkanı da vermektedir. Bu sistemde Mali Komite ve diğer daimi komiteler ani karar almak üzere sorumludurlar. Fakat komite yönetim biçiminden farkı; daimi komitelerin başkanının mali komitenin artık üyesi olmamasıdır. Bir diğer fark ise, başkanlarının yerel meclis üyeleri tarafından yerel meclisin görev süresi kadar süre için seçilmiş olmalarıdır.

Şu anda Esbjerg Belediyesi bu sistemi uygulamaktadır.

Kopenhag, Frederiksberg, Odense, Aalborg ve Aarhus belediyeleri komite sistemini ayrılmış idari birimlerle birlikte uygulama seçeneğine sahiptirler. Bu sistem aşağıdaki gibi gösterilebilir;



Bu, daimi komitenin başkanının, belediyelerin günlük yönetim işlerinden sorumlu olması anlamına gelmektedir. Bu sayılan 5 belediye, ana sistem için de aynı seçeneği uygulama imkanına sahiptir.

Yerel yönetimler yasası aynı zamanda, yerel meclislere komiteler olmaksızın bir idari örgütlenme oluşturma imkanı da sunmaktadır. Son olarak İçişleri ve Sağlık Bakanının uygun görmesi üzerine yerel otoriteler bunların dışında bir idari örgütlenme de uygulayabilirler.

5.Yerel Otoritelerde Komisyonlar, Kurullar:

İl ve belediyeler, her biri farklı yetkilere sahip komisyon ve kurullar oluştururlar. Mevzuata göre belli yerlerde bu komisyon ve kurulların sayıları belirlenmiştir.

Hazırlık Yasasına göre, her yerel birim acil yardım kurtarma hizmeti için Acil Durum Komisyonu kurmak zorundadır. Bu komisyon, belediye başkanı, yerel meclisten seçilen üyeler ve acil durum yönetiminin idari başkanından oluşur.

Yine yerel yönetimlerde, Gençlik ve Yetişkinler Eğitimi Komisyonu, Çocuklar ve Gençler Komisyonu, Vergi Başvuru Kurulu, Okul Kurulları, Veliler Kurulu, Yaşlılar Meclisi gibi komisyon ve kurullar çeşitli mevzuat hükümlerine göre oluşturulmaktadır. Bu komisyon ve kurullar, oluşum biçimi itibarıyla farklılıklar göstermekte olup, bundaki temel amaç ulaşılmak istenen amaca en uygun yapılanmanın sağlanmasıdır.

1 Ocak 1999'da yapılan düzenlemeden beri, 18 yaşından büyük 50'den fazla kişinin yazılı başvurusu olduğu takdirde entegre bir meclis oluşturabilmektedir.

Her il yönetiminde, sosyal hizmetlerden faydalananlar için il meclisine tavsiyelerde bulunan ve bu hizmetleri tüm il ve ilin sorumluluk alanına yaymayı amaçlayan "Sosyal Hizmet Kullanıcılar Meclisi" kurulur.

Yine illerde, il yönetimine genel olarak tavsiyelerde bulunmak üzere ve Doğanın Korunması Hakkında Yasa uyarınca “Yeşil Meclis” kurulmaktadır. Ayrıca illerde orta öğrenim üstü okullarda sınavlara hazırlık için bir kurul oluşturulur.

Belirtilen kurul ve komisyonların dışında il ve belediyelerde herhangi bir statüye dayanmayan başka çeşitli kurul ve komisyonlar da bulunmaktadır. Tüketici Kurulları, Yaşlı Merkezleri, Kreşler, Kütüphane Meclisleri ve Ticaret Meclisleri bunlar arasında en yaygın olanlarıdır.

6. İl ve Belediyelerin İdari Yapılanması:

Her belediye yerel meclis ve kurullara hizmet eden bir idari yapıya sahiptir. Normal olarak idari yapı; teknik, sosyal, sağlık, mali, eğitim, kültür ve vergi daireleri gibi dairelerden oluşmaktadır.

İllerde ise, tipik olarak merkezi idare örgütlenmesinin bir minyatürü bulunmaktadır. Hastaneler ve sağlık hizmetleri, sosyal refah, eğitim ve kültür ile teknik idare daireleri de illerdeki idari örgütlenmeyi şekillendirmektedir.

Yerel Yönetimler Yasasına göre yerel meclislerin yerel idari örgütlemeyi belirlemesi konusunda herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır.

7.Yerel Yönetimler Arasında Birlik ve Diğer İşbirliği Türleri:

Danimarka’da yerel otoriteler arasında aşağıdaki şekillerde birlik ve işbirliği olanakları bulunmaktadır;

Ortak Çıkarların Bulunduğu Görevlerin Yerine Getirilmesi İçin Yapılan İşbirliği: Yerel Yönetimler Yasası, il yerel yönetimleri ile belediyelere işbirliği ve anlaşma yoluyla birbirlerinin herhangi bir alandaki yetkilerinin bu platforma taşınması imkanını da sağlamaktadır. Bu tür oluşumların yönetimini Otoriteler Arası Şirket adı verilen organ yerine getirmektedir.

Mahalli İdareler Yasasına göre; yerel yönetimler arasında bir yerel yönetim görevinin yerine getirilmesine yönelik ortak faaliyet anlaşmaları, eğer katılan yerel yönetimlerin yerine görev yapacak bir özel kuruluş kuruyorsa, bu kuruluş vesayet makamı tarafından onaylanmak zorundadır. Yıllık harcamaları arttıracak kararların sorumluluğu ortak kuruluşa aittir ve katılımcı yerel yönetimler bu meyanda, alacakları kararlar açısından sınırlandırılmıştır. Ortak yerel yönetim konsorsiyumları, bağımsız olsalar dahi, kamu idareleridir. Bu husus, ortaklık anlamında özel şirketler kurulduğu zaman bile geçerlidir.

Belediyeler arası faaliyetler ve kuruluşlar çok yaygındır. Özerk kuruluşlar, ortaklıklar, limited şirketler ve diğer özel hukuk kurumları gibi çeşitli teşkilatlanma biçimleri vardır. Prensip olarak, belediyeler arası faaliyetler gönüllülük esasına göre yürütülür. Fakat; toplu ulaşım, atık toplama ve arıtımı gibi bazı hallerde, belli amaçların gerçekleştirilmesi için işbirliği mecburi olabilir.

En çok bilinen işbirliği alanları ekonomik hizmetler “doğal gaz, elektrik gibi”, atık toplama ve arıtımı, yiyecek hijyen laboratuvarları ve toplu ulaşım. En büyük ve ülke genelindeki belediyeler arası faaliyetler belediye ve il birliklerince (Yerel ve Bölgesel İdareler EDP-Teşkilatı “*Kommune data I/S*”), Atık Petrol ve Kimyasal Atıkların İdaresi ve İşlenmesi Teşkilatı (*Kommunekemi A/S*), vb. yürütülür.

Bunlar özel şirket ya da ortaklık olsa da bir kamu yönetimi birimi sayılmaktadır.

Ülke veya Bölge Seviyesinde Yerel Yönetim Birlikleri: Yerel Yönetimler Milli Birliği ve İl Meclisleri Milli Birliği yerel yönetimlerin (Kopenhag ve Frederiksberg hariç) tümünü bir araya getirir. İl ve belediye niteliklerinin ikisine de sahip olan bu iki yapıyı tek bir yapıda birleştiren Kopenhag ve Frederiksberg bu birliklere üye değildir. Bu birlikler özel hukuka göre kurulmuştur. Yerel yönetim sisteminin bir parçası değildir ve faaliyetleri herhangi bir mevzuata tabi değildir. Bu birlikler, merkezi idare ve yerel personel sendikalarıyla, yerel yönetimler adına müzakereler yapar, yerel yönetimleri bağlayan ücret anlaşmaları imzalarlar.

Yerel Yönetimler Arasında Uluslararası İşbirliği: 1981 tarihli Avrupa Topluluğu Bölgesel Topuluklar ve İdareler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Sözleşmesi, Danimarka tarafından kabul edildiği için, yerel yönetimler kendi başlarına diğer devletlerdeki emsalleriyle serbestçe işbirliği yapabilirler. Ancak, yerel yönetimler mahalli vesayet makamının onayı olmaksızın bağlayıcı mali düzenlemeler yapabilen ortak kuruluşlar kuramazlar. Yerel yönetimler üzerinde uluslararası birliklere üyelik bakımından sınırlamalar yoktur.

V. BÜYÜK KOPENHAG OTORİTESİ (HUR)

Kopenhag metropoliteninin yapısı, Mahalli İdareler Yasasının bu metropole uygulanması ve hükümetin çeşitli seviyeleri arasında yetkilerin yeniden dağıtılması konularıyla ilgili birkaç reform hazırlığını gerektirmiştir.

1996 sonbaharında, hükümet, Mahalli İdareler Yasasının Kopenhag Belediyesini de kapsamı yönünde parlamentoya bir tasarı sunmuştur. Hükümetin koordinasyonla görevli bakanlıklarını temsil eden bir komisyon tarafından, Metropolitan alanın idari yapısı ve işleyişi incelenmiştir.

Komisyon, 1995'in sonunda, metropoliten alanın bölgesel politik yapısıyla ilgili yasa biçiminde yeni kararlar için tasarıları kapsayan raporlarını hükümete sunmuştur.

Ayrıca, yetkilerin merkezi idare, il ve belediye seviyeleri arasındaki genel dağılımını tetkik edecek bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyonun görevini tamamlaması ile birlikte Büyük Kopenhag Otoritesi'nin kurulmasına karar verilmiştir.

Büyük Kopenhag Otoritesi, 1 Ocak 2000 tarihinde kurulmuştur. Bu otorite, Büyük Kopenhag, Kopenhag Şehri, Frederiksberg Belediyesi ile Kopenhag, Frederiksborg ve Roskilde il yönetimlerinden oluşan bir "bölge" yönetim şeklidir.

Kopenhag'daki bu yeni bölge idaresi, bölgesel ölçekte daha iyi performans ve bir bütün olarak Kopenhag bölgesinin gelişimine verilen önem nedeniyle ihdas edilmiştir.

Büyük Kopenhag Otoritesi; koordinasyonu sağlamak, bölgesel planlama ve ilgili bölgesel konuları ele almak, bütüncül trafik planlamasına katkıda bulunmak, bölge içinde ulaşımı yönetip geliştirip koordine etmek, bölge içinde sanayi ve turizm politikasını geliştirip koordine etmek ve bölgesel inisiyatif uygulamaları ile kültürel hayatın gelişmesinde etken olmak konularından sorumludur;

Büyük Kopenhag Otorite Meclisi, il ve yerel meclislerden seçilen 11 üyeden oluşmaktadır. Üye birimlerin belediye başkanları da meclisin üyeleridir. Meclis, bir "Kırsal Bölge Komitesi" kurar. Fakat bir yasayla bu komitelerin 1 Ocak 2003'ten itibaren kaldırılması öngörülmüştür.

Büyük Kopenhag Otoritesi Meclisinin giderleri üye yerel birimlerce karşılanmaktadır.

Büyük Kopenhag Otoritesinin gözetim ve denetimi ise İçişleri ve Sağlık Bakanlığı tarafından yapılmaktadır.

VI. MERKEZİ İDARE VE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ ARASINDAKİ YETKİ DAĞILIMI

Danimarka'da kamu sektörünün genel sorumluluk alanı içerisinde; dış politika ve savunma politikaları ile Danimarka'nın bağımsızlığını sağlayıp kuvvetlendirmek, vatandaşlara yasal etki edecek kurallar koyup kararlar almak, polis ve yasal sistem ile ülkede kanunları hakim kılmak, özel sektörün yetersiz kaldığı alanlarda mal ve hizmet üretmek. "sağlık, eğitim, yaşlılar, özürülüler, altyapı ve kültürel faaliyetleri, vb.", vergiler, transfer ödemeleri, nakdi yardım, emekli aylıkları, günlük nakit yardımlar ve kira yardımları gibi yollarla mali kaynakların yeniden dağıtılmasını sağlamak, ekonomik ve sosyal dalgalanmalar ve ani hareketlere neden olabilecek gelişmeleri önlemek ve ekonominin mali düzenlemeler vasıtasıyla durağan gidişatını sağlamak bulunmaktadır.

1.Devletin Görev ve Sorumlulukları:

Danimarka'da devletin görev ve sorumlulukları; polis, savunma ve adalet yönetimi, dış hizmetler ve yardımların geliştirilmesi, yükseköğrenim, mesleki öğrenim ve araştırma, işsizlik sigortası ve iş denetimi, belli kültürel aktiviteler, ticaret ve sanayi birimleri ve sığınma arayanları kabul alanlarını kapsamaktadır.

2.İl Yönetimlerin Görev ve Sorumlulukları:

Danimarka'da il yönetimlerin görev ve sorumluluk alanında ise; hastaneler ve sağlık sigortası, orta öğrenim üstü eğitim ve yükseköğrenime hazırlık kursları, fiziksel ve zihinsel engellilerin bakımı, belli kültürel aktiviteler ve bölgesel toplu taşıma bulunmaktadır.

3.Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları:

Belediyelerin görev ve sorumlulukları da; ilköğrenim, çocuk ve yaşlıların bakımı, yerel spor tesisleri, kütüphaneler ve diğer kültürel aktiviteler, sosyal yardım ödemeleri, iş bulma aktiviteleri, işsizlik sigortası olmayanlara yönelik projeler, kamunun faydalandığı diğer hizmetler, çevre önlemleri ve acil yardım hizmetlerini içermektedir.

Ana hatları bu şekilde belirttikten sonra merkezin, illerin ve belediyelerin görev ve fonksiyonlarını aşağıdaki gibi ayrıntılı tablo halinde verebiliriz;

Görev	Yetkili idare		Yetki şekli			Yetkinin kullanımı					Açıklamalar*	
	Devlet	Orta	Belediye	Tam	Ortak	Mecburi	İhtiyari	Doğrudan	Dolaylı	Kendi adına		Başka bir idare için
Genel Yönetim												
Güvenlik, Polis	•			•		•		•		•		
İtfaiye			•	•		•		•		•		1
Sivil Savunma	•	•	•	•	•	•		•		•		2
Adalet	•			•		•		•		•		
Nüfus İşlemleri	•		•		•	•		•	•	•	•	
İstatistik Dairesi	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Seçmen Kayıt İşleri			•	•		•		•		•		
Eğitim**												
Okul Öncesi Eğitim			•	•		•		•		•		3
İlköğretim			•	•		•		•		•		3
Orta Öğretim		•		•		•		•		•		3
Mesleki Ve Teknik Eğitim	•			•		•		•	•	•		
Yüksek Öğrenim	•			•		•		•		•		
Yetişkin Eğitimi		•	•	•		•		•		•		
Diğer												
Kamu Sağlığı												
Hastaneler		•		•		•		•		•		
Koruyucu Sağlık Hizmetleri	•	•	•	•		•	•	•		•		4
Sosyal Refah												
Kreş ve Bakımevleri			•	•		•		•		•		5
Aile Refahı Hizmeti		•	•	•		•		•		•		5
Huzurevleri		•	•	•		•		•		•		5
Sosyal Güvenlik		•	•	•		•		•		•		6
Diğer			•	•		•		•		•		
Konut-Şehir Planlama												
Konut	*a	*a	•	*b	*a	*a	*b	*a	*b	•		7
Şehir Planlama			•	•		•		•		•		8
Bölgesel/Büyük Ölçekli Planlama		•		•		•		•		•		8
Çevre, Kamu Sağlığı												
Su Ve Kanalizasyon			•	•		•		•		•		
Atık Toplama- Arıtma			•	•		•		•		•		
Mezarlık- Krematoryum			•	•		•		•		•		9
Mezbahalar												
Çevre Koruma		•	•	•		•		•		•		
Tüketici Korunması			•	•		•		•		•		
Kültür, Eğlence, Spor												
Tiyatro Ve Konserler	•	•	•	•		•		•		•		
Müze ve Kütüphane	•	•	•	•		•		•		•		
Park ve Açık Alanlar			•	•		•		•		•		
Spor Ve Eğlence			•	•		•		•		•		
Dini Mekanlar												
Diğer Kültürel Tesis			•	•		•		•		•		10
Trafik, Ulaşım**												
Yollar	•	•	•	•		•		•		•		11
Ulaşım	•	•	•	•		•		•		•		12
Şehir İçi Ulaşım	•	•	•	•		•		•		•		
Şehiriçi Demiryolu Ulaşım	•			•		•		•		•		
Limanlar	•		•	•		•		•		•		
Havaalanları	•	•	•	•		•		•		•		
Diğer Trafik- Ulaşım	•	•	•	•		•		•		•		13
Ekonomik Hizmetler												

Gaz	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Merkezi Isıtma									14
Su Tedariki									14
Tarım,Orman, Balıkçılık	.	.	.	.	.	.	.	.
Elektrik									14
Ekonomik Teşvik									
Ticaret Ve Sanayi									15
Turizm	.	.	.	.	.	.	.	.
Diğer Ekonomik Hizmetler									15
Diğer Görevler									
İstihdam	.	.	.	.	.	.	.	.	16

Yukarıda belirtilen görev ve sorumluluk dağılımı için aşağıdaki açıklamaları da yapmak gerekir;

1.Belediyelerin çoğu itfaiye hizmetleri için bir özel kurtarma ve yardım şirketi olan (Falchs Redningskorps) ile anlaşmalar imzalamışlardır.

2.Sivil savunma-koruma sorumluluğu, merkezi hükümetle yerel yönetimler arasında bölünmüştür, ana sorumluluk belediyelere aittir.

3.İller sağlık kurumlarının idaresinden (doktorların ve diğer elemanların ücretlerinin ödenmesi dahil) sorumluyken, belediyeler bu kurumların kullanıcılarla doğrudan ilişkilerini düzenler.

4. Kreş ve bakımevleriyle aile refahına ilişkin hizmetler genellikle özel kuruluşlar tarafından yerine getirilir.

5.Sosyal güvenlik idaresinin ana sorumluluğu belediyelere aittir. Fakat masraflar için merkezi hükümet çok önemli miktarda yardım eder. İller hala çok az da olsa sosyal hizmet görevi yapmaya devam etmektedir.

6.Konut düzenlemeleri genellikle bir yerel sosyal konutlar birliğince yapılır.

7.Mezarlık ve krematoryum hizmetleri kilise vergisiyle kendini finanse eden ve bağımsız bir idare olan Milli Kilise tarafından sağlanır.

8.Devlet ana yollar ve otoyollardan, iller tali yollardan ve belediyeler de diğer bütün kamu yollarından sorumludur.

9. Şehir içi ulaşımın büyük bölümü il idareleri ulaşım şirketlerince (il idaresi ve yerel yönetimlerin birlikte faaliyeti) gerçekleştirilir. Fakat bazı otobüs şirketleri yerel yönetimlerce çalıştırılmakta, birkaç belediye ve il de birlikte feribot hizmetleri vermektedir. Danimarka Devlet Demir Yolları ise, il idareleri ulaşım şirketleriyle işbirliği halinde çalışmaktadır.

10.Su ve elektrik tedariki ve merkezi ısıtma belediye sorumluluğundadır. Belediye hizmetleri kendi birimleriyle sağlamasa da, yüklenicinin, mümkün olan yerlere hizmeti götürmekle mükellef kılınmasını garanti altına almalı, yollarda boru ve kablo döşenmesini yönlendirmeli ve üretim garantileri talep etmelidir.

11.Bir mahalli idarenin, faydalı amaçlar olmadıkça, ticaret ve endüstriyle ilgilenmesine izin verilmez. Bu birimler, ancak, endüstri kullanımı için araziler satın alıp iyileştirerek ve nakliye için iyi yollar inşa ederek, yerel ticarete uygun şartlar sunarlar. Şehirlerin çoğu, yerel ticaret ve endüstriyi teşvik için, organize sanayi bölgeleri kurar ve desteklerler.

12.Yerel iş ve işçi bulma merkezleri ve yerel iş müfettişlik idareleri merkezi idare kurumlarıdır. Ancak, işsizliğin artışı karşısında, mahalli idarelerin iş imkanları sağlamaları ve iş eğitim programları hazırlamaları bir gereklilik haline gelmiştir.

Üçüncü Bölüm

Mali Yönetim

I. GENEL MALİ YAPI

Danimarka'da merkezi idare ve yerel otoritelerin harcamaları ve gelirlerine baktığımızda aşağıdaki tabloyla karşılaşıyoruz;

	<i>HARCAMALAR</i>	<i>GELİRLER</i>
MERKEZİ İDARE	%43	%65
YEREL YÖNETİMLER	%57	%35

Görüldüğü gibi merkezi idare gelirlerin % 65'ini elde ederken harcamaların %43'ünü yapmakta, yerel yönetimler ise gelirlerin %35'ini elde ederken harcamaların%57'sini yapmaktadır.

II. YEREL YÖNETİMLERDE MALİ YÖNETİM

1.Yerel Otoritelerin Gelirleri:

Danimarka'da yerel otoritelerin gelirleri; dolaylı ve dolaysız vergiler, işletme ve yatırım gelirleri, borçlara karşılık geri ödemeler, genel ve özel yardımlar, net faiz gelirleri ve verilen borçlardan ibarettir.

Bu gelirlerden dolaylı ve dolaysız vergi gelirleri 2002 rakamlarına göre, toplam gelirlerin % 56'sını oluşturmaktadır. İl ve belediye gelir vergileri devlet vergisi ile birlikte toplanır ve işverenler tarafından Merkezi Gümrük ve Vergi İdaresine ödenir.

İl yönetimleri ve belediyeler kendi vergi oranlarını belirlemede serbesttirler. Bu belirleme her yıl için bütçe ile birlikte yapılmaktadır.

1994 yılı rakamlarına göre Yerel Yönetimlerin Mali Yapıları (Yüzde Oranları):

	İller	Kopenhag ve Frederiksberg	Belediyeler	Toplam
Vergiler	62	52	54	56
Özel Yardımlar	1	9	11	8
Genel Yardımlar	19	12	12	14
Ücret ve Harçlar	17	26	22	21
Diğer Gelirler	1	1	1	1
Toplam	100	100	100	100

Vergiler (1994 Yılında Yerel Yönetimlerin Vergi Türüne Göre Finansmanı) (Yüzde Oranları):

	İller	Kopenhag ve Frederiksberg	Belediyeler	Toplam
Gelir Vergisi	92	84	91	91
Arazi Vergisi	8	12	6	7
Kurumlar Vergisi	-	3	2	1
Diğer Vergi ve Gelir	0	1	1	1
Toplam	100	100	100	100

Belediyeler ve illere özgü yerel vergiler gelir ve arazi vergileridir. Gelir vergisi, devletçe devlet gelir vergisiyle birlikte toplanırken, arazi vergisi belediyelerce toplanır. Belediye ve iller gelir vergisi oranlarını veya vergi toplama yüzdelerini belirlemekte serbesttir, ama yeni tür vergiler koyamazlar. Paylaşılan vergilere gelince; belediyeler milli gelir, kurumlar, veraset ve intikal ve emeklilik programları vergilerinden sabit bir pay alırlar.

Büyük adaların yerel yönetimlerine yapılan genel yardımlar yerel ve bölgesel idarelerin ikisinin de mali katılımı şartına bağlıdır. Bu yardımlarla feribot servislerinin finansmanı ve ortaöğretim almak için adadan gidip gelmek zorunda olan gençlerin teşviki hedeflenmiştir.

Danimarka'da yerel otoritelerin vergi gelirleri bölgeden bölgeye farklılıklar gösterir. Bu nedenle yerel otoriteler tarafından hizmetlerin asgari seviyede sunulmasını garanti altına almak amacıyla "Eşitleştirme Düzenlemesi" adı altında bir düzenleme uygulanmaktadır. Vergiler ve hizmetler arasındaki bu ilişki öncelikle hizmetlerin fiyatlarına etki edebilir. İkinci olarak, vergi tabanı açısından yerel otoriteler arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Bu nedenle uygulanan Eşitleştirme Düzenlemesi 4 elementten oluşur; Harcama ihtiyaçlarının eşitlenmesi, Vergi tabanlarının eşitlenmesi, Genel devlet yardımları ve Çeşitli özel yardımlar.

2.Yerel Otoritelerin Giderleri:

Yerel yönetimlerin giderleri şu şekilde kategorize edilebilir; Kentsel gelişme, çevre ve konut, Toplu taşıma ve hizmetler, Trafik ve altyapı, Eğitim, kültür ve eğlence, Hastaneler ve sağlık sigortası, Sağlık ve sosyal hizmetler ve Yönetim giderleri.

III. BÜTÇE İŞBİRLİĞİ:

Diğer ülkelerdeki gibi Danimarka'da da yerel yönetimlerin kullandığı kaynak ve mali imkanlar giderek artmıştır. Yerel yönetim harcamalarının toplam faktör girdilerine oranı 1970-1999 arasında %22'den %36'ya çıkmıştır.

Yerel otoritelerin ekonomide gitgide artan ağırlıkları, onları genel ekonomide de etkili hale getirmiş ve bütçe işbirliğini zorunlu kılmıştır. Bu konudaki genel kabullenme; ekonominin genel amaçlarının Parlamento ve merkezi idarece belirlenmesi, daha ileri entegrasyonun ise merkezi idarelerle yerel idareler arasında gönüllü anlaşmalarla sağlanması şeklindedir. Özellikle son 20 yıldır bu işbirliğinin sağlanması; Danimarka'da merkez-yerel ilişkisinde oldukça önemli bir nokta olarak gelişme göstermiştir. Bu ilişkide devlet yerel yönetimler üzerinde dikte edici bir tutuma nadiren başvurmaktadır. Zaten anlaşma sistemi bir nevi pazarlık ortamı da yaratmaktadır.

Dördüncü Bölüm

Denetim

Danimarka’da iller ve belediyeler üzerindeki Devlet kontrolü, yasal denetim ve mali denetim olarak gerçekleşmektedir. Yerel yönetim ve vesayet idarelerinin kararları veya başvurularının yasallığı üzerinde son denetim ise normal mahkemelerce yapılır.

I. YASAL DENETİM

1970 yılında yapılan yerel yönetim reformuyla yerel yönetimlere büyük ölçüde bağımsızlık sağlanmışsa da Danimarka Anayasasına göre devletin yerel otoriteler üzerinde kontrolü vardır.

Devlet, temel olarak il ve belediyelerin mevcut yasal zeminde hareket edip etmediklerini kontrol etmekte, ayrıca, yerel ekonomilerin genel devlet ekonomisi paralelinde gelişip gelişmediğini de gözetim altında bulundurmaktadır. Bu denetim çok sınırlı bir niteliğe sahiptir.

İl yönetimleriyle Kopenhag ve Frederiksberg belediyelerinin kontrolünü İçişleri ve Sağlık Bakanlığı yapmaktadır. Diğer belediyelerin kontrolünü ise her ilde kurulan “Gözetim Meclisleri” yapar. Gözetim Meclisleri vali başkanlığında il meclislerinden seçilen dört üyeden oluşur.

Yerel otoriteler üzerindeki kontrolün kapsamına bağımsız idari otoriteler olarak kurulan komisyon ve kurullar girmemektedir. Bu şekilde kapsam dışında kalan kurullar; Çocuk ve Gençler Komisyonu, Genç ve Yetişkin Eğitimi Komisyonu, Okul Kurulları, Kira Kontrol Kurulları, Vergi Başvuru Kurullarıdır.

Yerel otoritelerin kontrolü yasal zeminde gerçekleşmek zorundadır. Kontrolün kapsamı hiçbir zaman iyi idari uygulamalar olup olmadığı noktasına kadar genişleyemez.

Denetim yetkileri; vesayet makamının usul veya muhtevayla ilgili yasa kurallarına uymayan kararları re’sen veya vatandaşların ya da yerel meclisteki bir azınlığın talebi üzerine iptal etmesine cevaz vermektedir. Ayrıca, vesayet makamı, yerel meclisin kanuna göre uygulamak zorunda olduğu tedbirleri uygulamasını sağlamak amacıyla cezalar da verebilir. Yerel meclisin üyeleri aldıkları kararlardan siyaseten ve kanunen sorumludur ve şahsen sorumlu kılınabilirler.

Yerel yönetimlerin kararları bir istisna dışında üst idarelerin onayına tabi değildir. Bu istisna; yerel yönetimler adına karar alan ortak bir kuruluş olan belediyeler arası işbirliği kurumlarının, ortak veya tamamlayıcı sorumluluk doğuran ve denetçilerin atama veya görevden alınmalarıyla ilgili kararlardır. Bu durumlarda, kararın hukukiliği ve yerindeliği denetlenmektedir.

Bazı alanlarda, ilgili bakanlıklar, kendi alanları dahilindeki belediyeleri denetlerler. Bazı faaliyetler için planlar sunulması ve diğerleri için yapılan faaliyetle ilgili yıllık raporlar verilmesi zorunludur. Vesayet idaresi bir yerel yönetimi uygulamadan alıkoyabilir, fakat yeni bir görev yükleyemez. Yerel meclisle vesayet otoritesi arasında hukuki dayanak konusundaki anlaşmazlıklar yetkili mahkemelere gitmeden önce uzlaşma ile de sonuçlandırılabilir.

II. MALİ DENETİM

Yerel yönetimlerin idare hesaplarının uzmanlarca denetimi yasal bir zorunluluktur. İdarelerin çoğunda bu görev Mahalli İdare Denetim Birimi tarafından yerine getirilir. Bu birim Mahalli İdare Birliği tarafından kurulan bir belediyeler arası kuruluştur. Ayrıca, belediyeler, faaliyetlerinin yürürlükteki mevzuata uygun olarak yürütülmesini teminen, gözden geçirilmiş hesaplarını vesayet idaresine göndermek mecburiyetindedirler.

Beşinci Bölüm

İç Güvenlik

I. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER

Fransız yönetim modelinden çok etkilenmeyen Danimarka'daki merkezi polis yapılanmasının nedeni kendisine özeldir. Bu ülke, bir tek büyük şehir "Kopenhag" ile yaygın ve dağınık tarımsal yerleşim birimlerine sahiptir. Böyle bir ülkede polisi yerelleştirmek, uzmanlaşmayı kesinlikle imkansız kılar ve ancak en basit kolluk işlevlerini yerine getirebilen personelden oluşan yetersiz ve sorunlu bir kamu gücü yaratma anlamına gelir. İşte, bu sorunu çözebilmek için polis hizmetleri millileştirilmiş olup, tüm polisler eğitim ve stajlarını Kopenhag polis örgütünde yapmakta ve müteakiben kırsaldaki görev mahallerine gitmektedirler.

II. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

Danimarka'da polis ve sahil güvenlik gibi güvenlik birimlerinin yönetimi tamamen merkezi yönetimin sorumluluğuna verilmiştir. Bunların bölgesel ve yerel bağılıkları yoktur.

Polis hizmetleri için Danimarka, 54 polis sorumluluk mahalline ayrılmıştır. Grönland ve Faroe Adaları ise bağımsız polis bölgesidir. Bu şekilde oluşturulan her polis biriminde bir yönetici (chief constable) bulunur. Kopenhag'da ise bu yönetici daha üst bir rütbeye sahiptir (Polise commissioner).

Polisin merkezi düzeydeki en üst yöneticisi (National Commissioner), normal polis güçlerinin yanında ulusal fonksiyonları olan Yol Trafik Polisi ve Önemli Suçlar Birimi gibi birimlerin de yöneticiliğini yapmaktadır. Danimarka'da merkezi idare içinde polisin bağlı olduğu en yüksek makam ise Adalet Bakanlığı'dır. Polisin tamamen merkezileştirilmiş olan başta personel yönetimi ve mali yönetim olmak üzere temel yönlendirmesi bu bakanlık tarafından yürütülmektedir.

Polis temel olarak; emniyet, asayiş ve güvenliği sağlamak, kamu düzenini ve yasaların uygulanmasını sağlamak, kendisine verilen sorumluluk oranında ulusal savunma hizmetlerine katkıda bulunmak, pasaport, sürücü belgesi, ateşli silah ruhsatı ve çeşitli ruhsatları vermek, kayıp eşyaların takibini yapmak ve motorlu taşıtların kayıt işlemlerini yapmak görevlerini yerine getirmektedir.

Sahil güvenlik ise Danimarka'da Savunma Bakanlığına bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Sahillerin güvenliği ve suçların takibatı sahil güvenlik birimlerinin görev alanındadır. Ayrıca bu birimlerin ulusal savunmada da polis gibi sorumlulukları bulunmaktadır.

III. DANİMARKA VE TERÖR

Danimarka toplumunu rahatsız edecek önemli bir terör örgütü yoktur. Bu nedenle, bu ülkede özel bir terörle mücadele mevzuatı da bulunmamaktadır. Ancak, Danimarka taktik CT "counter terrorism" faaliyetleri açısından gelişmiş bir ülke olup, önemli taktik CT üniteleri aşağıda belirtilmiştir.

AKS (Aktionsstyrken); özellikle rehin ve tutsak kurtarmak üzere eğitilmiş polis hareket birimidir. Bu birim yaklaşık 70 kişiden oluşmakta ve gerektiğinde işlevsel alt birimlere ayrılabilir.

AKS elemanları genel olarak Jaegerkorpset elemanları ile birlikte ordu içinde silahlı kuvvetler eğitimine tabi tutulmaktadır. AKS içindeki PET adı verilen özel birimlerin elemanları ise polis istihbarat birimleri arasından seçilerek gelmektedir. Bu elemanlar görev konularıyla ilgili olarak İngiltere ve Almanya'da da eğitim görmektedirler.

Jaegerkorpset adını taşıyan taktik CT ünitesi ise militer karakterli olup, bu ünitenin elemanları Danimarka ordusunun seçkin komandolar arasından temin edilmektedir. Özel ihtisas alanları, paraşütle gerçekleştirilen operasyonlar ve helikopterden sabit ve hareketli hedeflere karşı harekattır.

Kaynakça

1. ALBAEK Erik, "The Danish Case, Rational or Political Change", Towards the Self Regulating Municipality, Ed. Harald BALDERSHEIM and Krister STAHLBERG, Great Britain, 1994, 41-68
2. BALDERSHEIM Harald, "Nordic Municipalities in Transition", Kommunalverwaltung Modernisierungsschub ?, Switzerland, 1996, 289-307
3. BALDERSHEIM Harald and Krister STAHLBERG, Ed. Towards the Self-Regulating Municipality, Great Britain, 1994
4. BATLEY Richard and Gery STROKER, Ed. Local Government in Europe, Hong Kong, 1991
5. GIBSON John and R. BATLEY, "Financing European Local Governments", Local Government Studies, XVIII, 4 (Winter 1992)
6. KJELLBERG Francesco, "Local Government and the Welfare State: Reorganisation in Scandinavia", The Dynamics of Institutional Change (Local Government Reorganisation in Western Democracies) Ed. Bruno DENTE and Francesco KJELLBERG, Great Britain, 1988, 39-69
7. NORTON Alan, "Western European Local Government in Comparative Perspective", Local Government in Europe, Ed. Richard BATLEY and Gery STROKER, Hong Kong 1991, 21-41
8. OULASVIRTA Lasse, "Municipal Public Finances in the Nordic Countries", Local Government Studies, XVIII, 4 (Winter 1992), 106-135
9. PETERSON Olaf, The Government and Politics of the Nordic Countries, Stockholm, 1994
10. STEWART John and Gery STROKER Ed. The Future of Local Government, London, 1989
11. STEWART John and Gery STROKER Ed. Local Government in the 1990's, London, 1995
12. The Europa World Year Book, Europa Publication, Taylor & Francis Group

Finlandiya Yönetim Sistemi

Dr. M. Cem TOKER

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Finlandiya 1809 yılına kadar İsveç Krallığının bir parçası olarak tarihteki yerini almış, 1809 yılında ise Rus İmparatorluğu'na bağlı otonom bir bölge haline gelmiştir. 1917 Bolşevik İhtilali sırasında da Finlandiya bağımsızlığını kazanmıştır. Kısa bir iç savaşın ardından 1919 yılında demokratik anayasanın kabul edilmesi, ülke tarihinin önemli bir dönüm noktasını oluşturur.

Finlandiya, Avrupa'da ve Dünya'da özellikle I. ve II. Dünya Savaşları boyunca demokratik yapılanmasını sürdüren nadir ülkelerden biri olmuştur. Hatta bu özelliğini II.Dünya savaşı sonrası yaşanan bloklaşma sürecinde dahi sürdürmüştür.

Finlandiya'nın oturmuş olan yapıları, Fin halkının çeşitli sosyal gruplarının devamlı katılımını sağlamıştır. Kontrol ve denge sistemi ile güçler ayrılığı, yönetim fonksiyonlarının vatandaşların temel haklarına hiçbir zaman dokunmaksızın yerine getirmesini sağlamaktadır.

Ülkedeki uzlaşmacı yapı da koalisyon hükümetlerinin genel olarak uzun süre işbaşında kalmalarına imkan vermektedir.

Son dönemde ise Aland Adaları; hem özgün dil yapısı hem de Finlandiya'nın kişisel özgürlüklere verdiği özel önem nedeniyle otonom bir yönetim yapısına sahip kılınmıştır.

İkinci Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

Finlandiya'nın 1919 yılında kabul ettiği demokratik anayasa, 1 Mart 2000 tarihindeki değişikliklere kadar ülkenin politik ve idari yaşamını yönlendirmiştir. 1919 Anayasası ülkenin Rus ve İsveç yönetimi altında kaldığı dönemlerin etkilerini de taşır. Bu dönemlerin en iyi kombinasyonu sayılabilecek bu anayasa; Finlandiya'nın birbirinden ayrı özellikler taşıyan bir bütünün kendi kendini yönetmesinin en iyi örneklerinden birisi olmasını sağlamıştır.

Finlandiya için kendi kendini yönetme özelliği aslında Orta Çağlara kadar uzanan nedenlere dayanır. Finlandiya 600 yıldan fazla bir süre çifte krallık yönetiminde kalmıştır. 1362'den itibaren İsveç Kralının seçimine katılan Finliler, 1435 yılından sonrada Kraliyet Hükümetine temsilci göndermeye başlamışlardır. 1617 ve 1634 yıllarında İsveç'in çıkardığı yasalarla bu temsilci Finlandiya ile ilgili kararları da almaya başlamıştır. Bu arada 1772'de kabul edilen İsveç Anayasası kraliyetin gücünü biraz daha arttırmıştır.

1809 yılında Rusya'nın İsveç'i işgalinden sonra Finlandiya kendi yasal yapısını korumuştur. Bu dönemde ülkeyi yönetmek üzere Senato kurulmuş olup, bu organ daha sonra Finlandiya'nın bağımsızlığını sağlamıştır. 1890 sonrasındaki aşırı Ruslaştırma kampanyası da, bağımsızlığa gidişi hızlandırmıştır.

Finlandiya'nın 1919 Anayasası aslında tek bir yasa olmayıp anayasal statüdeki 4 yasanın birlikte değerlendirilmesinden oluşur; 1919 Anayasası, 1928 Parlamento Yasası, 1922 Bakanların Sorumlulukları Yasası ve Yüksek Mahkeme Yasası.

1919 Anayasası, Parlamenter Hükümet Sistemini temel almaktadır. Yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri birbirinden ayrılmıştır. Ancak kuvvetlerin ayrımı tam ve kesin çizgilerle değildir. Kuvvetler ve fonksiyonlar bazen birbirinin içine geçmiş durumdadır. Tek mutlak güç "Eduskunta" adı verilen parlamento vasıtasıyla kendi kendini yöneten halkındır.

1919 Anayasasının 1 Mart 2000 tarihinde yürürlüğe giren Anayasayla değişik hükümlerine göre; Finlandiya bağımsız bir Cumhuriyettir. Devlet gücünü halktan alır ve halk da Parlamento tarafından temsil edilir.

Yasama gücü Parlamentodadır ve Parlamento aynı zamanda devlet maliyesini de yönetir. Yürütme gücü ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu (Devlet Konseyi) tarafından ortaklaşa kullanılır. Yargı yetkisi de bağımsız hukuk mahkemeleri tarafından kullanılacak olup, temel hak ve hürriyetlerin tamamı Anayasa tarafından güvence altına alınmıştır.

II. ANAYASAL KURUMLAR

1. Başkan (Cumhurbaşkanı):

Yürütmenin en üst organı olan ve unvanı 2000 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanı olarak değiştirilen Başkan; hem Hükümetle ortaklaşa yürütme yetkisini kullanmaktadır ve hem de Parlamento ile birlikte yasama yetkisinin sahiplerinden birisidir.

Anayasanın değişik haline göre de; Finlandiya Cumhurbaşkanı 6 yıllık bir süre için doğrudan halkın oyuyla seçilmektedir. Aynı kişinin Cumhurbaşkanı seçilmesi en çok iki dönem ile sınırlanmıştır. Cumhurbaşkanı'nın Finlandiya'da doğmuş bir Finlandiyalı olma şartı vardır.

İlk tur oylamada oyların yarısından fazlasını alan aday Cumhurbaşkanı seçilmektedir. Ancak ilk turda bu orana erişen aday olmaz ise ikinci tura ilk turda en fazla oyu alan iki aday katılır. Bu turda oyların salt

çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir. Cumhurbaşkanı adayı göstermeye, Parlamentoda en az bir üyesi olan siyasi partiler ile oy verme yeterliliğine sahip en az 20.000 kişinin hakkı vardır.

Cumhurbaşkanı politik olarak kimseye karşı sorumlu değildir. Parlamentoyu feshederek seçime götürebilme yetkisi olmakla birlikte, Parlamentoyla yakın çalışmak durumundadır. Cumhurbaşkanı'nın yasalar üzerinde veto hakkı da bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanı'nın bir diğer önemli yetkisi de yeni hükümeti şekillendirme konusundadır. Bu yetkiyi kullanırken Parلمانtonun kompozisyonunu göz önünde tutmak zorundadır. Cumhurbaşkanı, tek tek bakanları veya tüm olarak kabineyi azletme yetkisine de sahiptir.

Cumhurbaşkanı, ayrıca bütün üst düzey bürokratları, yüksek yargıçları, valileri, diplomatları , Helsinki Üniversitesinin profesörlerini, yüksek rahipleri de atama yetkisine sahiptir. Ancak çok nadir olarak kendine sunulan isimden başka isimi atar.

Cumhurbaşkanı, kararlarını Bakanlar Kurulunun önerileri doğrultusunda alır. Özellikle dış politika konusundaki önemli kararlar yine Bakanlar Kurulu ile istişare edilerek Cumhurbaşkanı tarafından alınır.

1.Yasama:

Eduskunta adı verilen Parlamento temel yasama organıdır ve bu yetkiyi Cumhurbaşkanı ile paylaşır. Aynı zamanda bütçeyi de onaylama gücü olması Parlamento'ya önemli bir mali kudret sağlar.

Dış politikada Cumhurbaşkanı, önemli ölçüde kudret sahibi olmasına karşın Uluslararası anlaşmaların onanması ve savaş ilanı yetkisi Parلمانtodadır.

Parlamento aynı zamanda kendi çıkardığı yasaların yürütme tarafından uygulanıp uygulanmadığını da gözetim altında bulundurur.

Parlamento, Cumhurbaşkanı ve Hükümetle yakın ilişki içerisindedir. Bazı hallerde Cumhurbaşkanı ve Hükümet Parlamento onayı olmadan hareket edemezler. Diğer taraftan, Eduskunta'nın desteğini yitiren Hükümet de istifa eder.

Eduskunta, 1928 tarihli Parlamento Yasasına göre dört yıllığına ulusal seçimle gelen 200 üyeden oluşur ve Parlamento her parlamenter dönem için bir Başkan ile iki başkan yardımcısı seçer. Parlamento üyelerinin çoğu her seçim döneminde değiştiğinden pek çok kişi parlamento üyesi olarak görev alma imkanına sahiptir. Finlandiya seçimleri temelde kişisel adaylık üzerine kuruludur. Kişiler genelde yerel düzeyde politikaya başlar ve devam eder.

Eduskunta'da daimi ve geçici bazı komisyonlar bulunur. Genelde anayasa, hukuk, dış ilişkiler, maliye ve bankacılık komisyonları daimi komisyonlardır. Ayrıca, ekonomi, hukuk ve ekonomi, kültürel ilişkiler, tarım ve ormancılık, sosyal ilişkiler, ulaşım, savunma, kanuni ilişkiler adında Ad Hoc Komisyonlar bulunmaktadır.

Parlamento Hükümetten gelen tasarılar ile üyelere gelen teklifleri karara bağlar. Tasarı ve teklifler önce Genel Kurulda görüşülür ve "İlk Okuma" yapılır. Daha sonra ilgili komisyonlara gönderilen tasarı ve teklifler, oradan tekrar Genel Kurula gelir ve "İkinci Okuma"dan sonra oylanmadan Yüksek Komite adı verilen 45 üyeli özel bir komiteye gönderilir. Bu komitenin incelediği tasarı ya da teklif Genel Kurulca gerekirse tekrar Yüksek Komiteye gönderilebilir. "Üçüncü Okuma"dan sonra tasarı veya teklifin sadece oylaması yapılır.

Eduskunta'dan geçen her yasa Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmak zorundadır.

Eduskunta'nın yazılı ve sözlü sorunun yanı sıra en az 20 üyenin imzasını taşıyan gensorularla Hükümeti denetleme yolları vardır. Ayrıca, Bakanların Sorumlulukları Hakkında Yasaya göre bakanları ve hükümeti denetleme yetkileri mevcuttur. Parlamento Ombudsmanı da yine önemli bir denetleme işlevi görmektedir.

2000 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri, yukarıda anlatılan yasama sisteminin özüne pek dokunmamıştır. Sadece, Parlamento seçimlerinde ülkenin nüfus esasına göre 12 ile 18 arasında değişebilen seçim çevresine ayrıldığı, Aland Adalarının da ayrı bir seçim çevresi oluşturduğu belirlenmiş, siyasi partilerin ve belli sayıda seçmenin Parlamento seçimleri için aday gösterebilecekleri ve Cumhurbaşkanı olarak değiştirilen Başkanın Başbakanın da isteğiyle erken seçime gidebileceği hükme bağlanmıştır.

3.Yürütme (Bakanlar Kurulu "Devlet Konseyi"):

Önceden belirtildiği gibi, Bakanlar Kurulu, yürütme erkini Cumhurbaşkanıyla paylaşır ve devlet idari mekanizmasının işleyişinin esas sorumlusudur.

Başbakanı Parlamento seçer ve daha sonra Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Cumhurbaşkanı aynı şekilde Bakanları da Başbakanın önerileri doğrultusunda atar. Başbakan, kabineye başkanlık eder, kabinenin gündemini ve oluşturacak komitelerin üyelerini belirler, oyların eşitliğinde kararı oluşturur ve en önemlisi Hükümetin dağılmasına karar verebilir.

Bakanlar Kurulu, Başbakan başkanlığında yeteri kadar bakandan oluşur. Genelde Başbakan dışında 15-20 Bakan vardır. Bazı bakanlıklarda Bakan Yardımcıları da bulunmaktadır. Adalet Bakanı ile diğer Bakanlardan birinin avukat olması zorunludur. Bakanlar genelde Parlamento içinden olmakla beraber istisnalar da görülebilmektedir.

Bakanlar Kurulunun anahtar üyesi Adalet Bakanındır ve Başkan tarafından ömür boyu atanır. Toplantılara katılarak alınan kararların hukuka uygun olmasını sağlar. Oy hakkı yoktur, ancak Başkanın eylem ve işlemlerini de inceleyerek Kabineye ve gerekiyorsa Parlamento'ya bilgi sunar.

Bakanlar Kurulunun temel görevi; yasa tasarıları hazırlamaktır. Bakanlar Kurulu genelde alt komitelere ayrılarak daha etkin çalışmayı amaçlar. Aldıkları kararların idari yapı tarafından uygulanmasını da takip eder.

4.Yargı:

Yüksek Mahkeme, Dava Mahkemeleri ve İlçe Mahkemeleri ülkedeki hukuk mahkemeleri sistemini oluştururlar. İdari yargı sisteminde ise Yüksek İdare Mahkemesi ile Bölge İdare Mahkemeleri mevcuttur. Hukuk, ticaret ve ceza davaları en son mahkeme olarak Yüksek Mahkemede sonuçlandırılır. İdari davalarla ilgili nihai kararlar ise Yüksek İdare Mahkemesi tarafından alınır.

Yüksek Mahkeme Yüce Divan sıfatıyla; hükümet üyeleri, Adalet Bakanı, Parlamento Ombudsmanı ve kendi üyeleri hakkında yargı mercii işlevini de yerine getirmektedir.

Üçüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

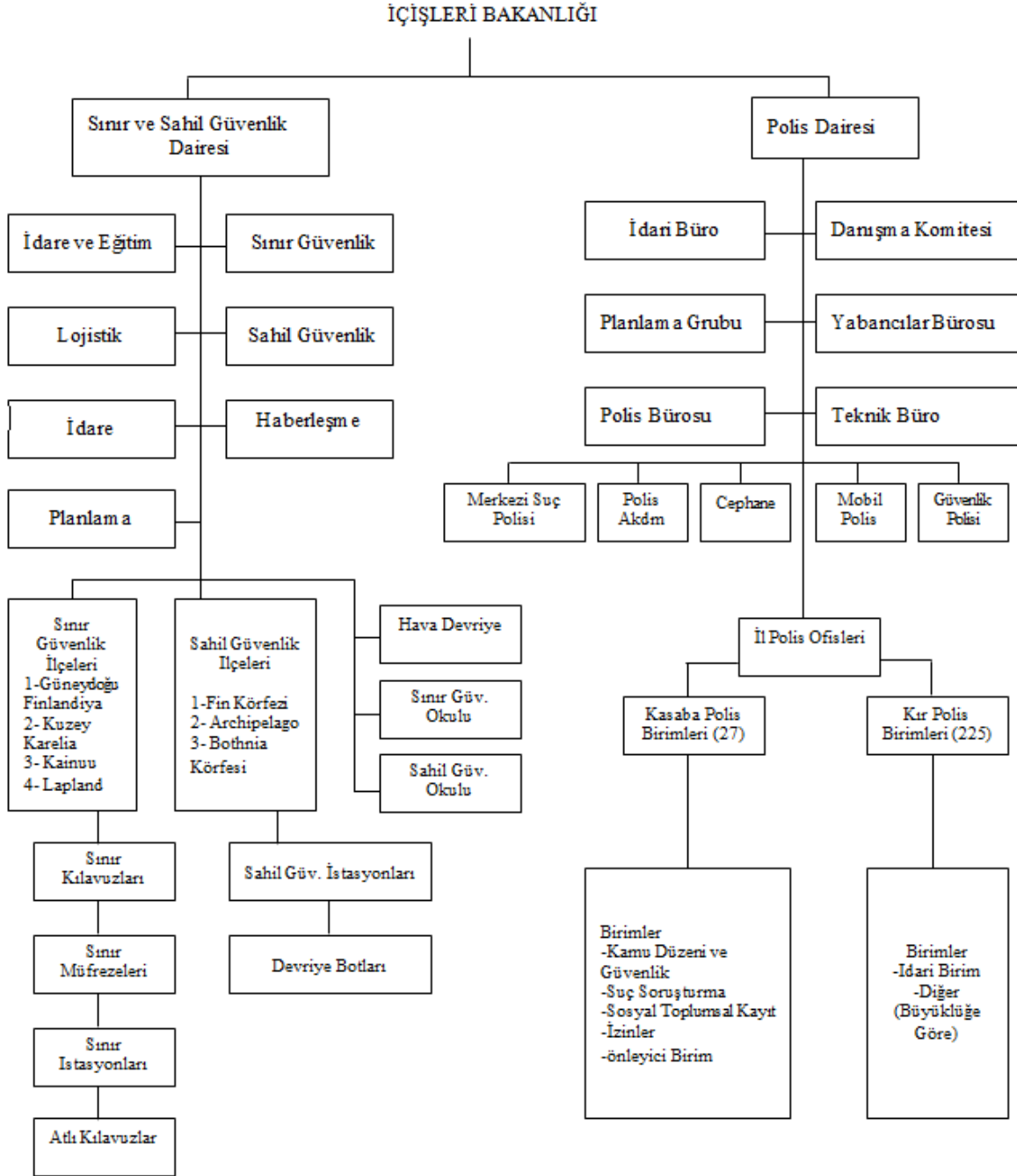
I.MERKEZİ YÖNETİM

Finlandiya merkezi yönetimi, bakanlıklara bağlı, merkezde bulunan kurum ve kuruluşlardan oluşur. Aland Adaları ise kendi kendini yönetmesi garanti altına alınmış bir yönetim sistemine sahiptir. Ayrıca Samiler, yaşadıkları bölgelerde dil ve kültür yönünden de özerktirler.

Merkez teşkilatı içerisinde mülki ve mahalli yönetimle özellikle ilgili olan iki bakanlığın bulunduğu görülmektedir. Bunlar; İçişleri Bakanlığı ile Bölgesel ve Yerel İlişkiler Bakanlığı'dır.

İçişleri Bakanlığı'nın bu ülkede ilginç bir konumu vardır. Çünkü Finlandiya'da yasaların uygulanması ve kamu düzeninin sağlanması tamamıyla merkezi hükümetin yetki ve görevindedir ve hiçbir iç güvenlik birimi, daha alt seviyedeki bir birime bağlı değildir. İçişleri Bakanlığı da, iki önemli dairesinden birisi olan Polis Dairesi vasıtasıyla bütün polis birimlerini yönetmektedir.

Finlandiya İçişleri Bakanlığının teşkilatlanma şeması aşağıdaki gibidir;



II. MÜLKİ YÖNETİM

Finlandiya, aşağıdaki tabloda gösterilen bölgelere (il) ayrılmıştır;

Bölge(İl)*	Alan(km2)*	Nüfus*	Yoğunluk*
Uusima(Nyland)	6,366	1,290,619	202,7
Ita-Uusimaa(Östra Nyland)	2,747	89,094	32,4
Varsinais-Suomi(Egentliga Finland)	10,623	445,542	41,9
Satakunta	8,290	239,950	28,9
Kanta-Hame(Egentliga Tavastland)	5,204	165,190	31,7
Pirkanmaa(Birkaland)	12,605	447,023	35,5
Paijat-Hame(Paijanne-Tavastland)	5,133	197,347	38,4
Kymenlaasko(Kymmedalen)	5,106	188,603	36,9
Etela-Karjala(Södra Karalen)	5,674	137,377	24,2
Etela-Savo(Södra Savolax)	14,436	168,770	11,7
Pohjois-Savo(Norra Savolax)	16,510	253,792	15,4
Pohjois-Karjala(Norra Karelen)	17,782	172,551	9,7
Keski-Suomi(Mellersta Finland)	16,248	260,513	16
Etela-Pohjanmaa(Södra Österbotten)	13,458	196,795	14,6
Pohjanmaa(Österbotten)	7,675	173,533	22,6
Keski-Pohjanmaa(Mellersta Österbotten)	5,286	71,646	13,6
Pohjois-Pohjanmaa(Norra Österbotten)	35,291	362,388	10,3
Kainuu(Kajanaland)	21,567	91,081	4,2
Lappi(Lappland)	93,003	194,352	2,1
Ahvenanmaa(Aland)	1,527	25,706	16,8
TOPLAM	304,529	5,171,302	17

*1 Ocak 2000 rakamlarına göre

Finlandiya’da il yönetiminin başında Valiler bulunur. Valiler, illerin genel yönetiminden sorumlu olmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanır.

İl yönetimi, bu ülkede merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası bir geçiş kademesi olarak görülür. İl yönetiminde seçilmiş hiçbir birim bulunmamaktadır.

Yerel yönetim geleneği güçlü olan Finlandiya’da, il yönetiminin güçlü olduğu Fransa gibi ülkelerde illerin üstlendiği pek çok fonksiyon yerel yönetimler tarafından üstlenildiğinden, il yönetimi çok önemli bir kademe olarak değerlendirilmez.

İl yönetimlerinin görev ve sorumluluk alanlarında; polis, sivil savunma, bölgesel planlama, fiyat ve kira kontrolü, sağlık ve sosyal hizmetlerin yönetimi, yerel yönetimlerin başta çevre olmak üzere bütün düzenlemelere uyup uymadığının kontrolü ve yerel ve merkezi hükümete verilmesi gereken vergi, ücret ve diğer yükümlülüklerin toplanması bulunmaktadır.

İl yönetimleri bunlara ilave olarak; il idare mahkemeleri ile Adalet Bakanlığının seçimleri düzenlemek ve denetlemek üzere il bazında kurduğu Seçim Kurullarının fonksiyonlarını yerine getirmesini de sağlarlar.

III.YEREL YÖNETİMLER

Finlandiya’daki yerel yönetim geleneği ve yerel yönetimlerin güçlü yetkilileri, çok eski zamanlara kadar uzanır. Bu gelenek, 1919 Anayasasının 51 maddesinde “Belediyelerin yönetimi özel kanunlar çerçevesinde

belediye sakinlerinin kendi kendilerini yönetimine dayalıdır” hükmüyle belirtmiştir. Ülkede yerel yönetimlerle ilgili en önemli yasa ise 1976 tarihli Yerel Yönetimler Yasasıdır.

Finlandiya’da belediyeler kentsel ve kırsal belediyeler olmak üzere iki gruba ayrılmıştır.

1.Belediyelerin Görevleri:

Belediyelerin bütçe ve mali konulardaki görev ve sorumlulukları, planları onaylama yetkileri ve yerel halkı temsil fonksiyonları yanında şu hizmet alanlarda görev ve yetkileri bulunmaktadır; okulların yönetimi, sağlık, sosyal refah hizmetleri, yerel yollar, su ve atık su yönetimi ve enerji üretimi.

Belediyeler, Yerel Yönetimler Yasasına göre; idari, mali, ekonomik ve arazi kullanımı konularında 5 yıllık planlar hazırlayıp uygulamak zorundadırlar. Bu konularda İçişleri Bakanlığı belediyelere önemli ölçüde yardımcı olmaktadır.

2.Belediyelerin Organları:

2.1.Belediye Meclisi:

Belediyenin karar organı Belediye Meclisidir. Üye sayısı 17 ile 85 arasında değişir ve üyeler dört yıllığına seçilirler. Seçimler, seçim yılının Ekim ayında yapılır ve nisbi temsilin geçerli olduğu liste sistemi uygulanır. Yasal olarak o mahalde ikamet eden Finlandiya vatandaşları seçimin yapıldığı yıl 18 yaşını geçmişler ise oy kullanabilirler. Vatandaşlarının yerel yönetimlerin seçimlik pozisyonlarında görev alma zorunluluğu da vardır. Finlandiya’da, 1976’dan beri en az iki yıl süreyle ikamet etmiş olan İsveç, Norveç, Danimarka ve İzlanda vatandaşları da seçimlerde oy kullanabilmektedirler.

Genel olarak ulusal partilerden adaylık esastır. Hatta, yerel seçimler partilerin başarısında önemli bir gösterge olarak kabul edilir. Ulusal politikacıların büyük bir bölümü siyasal yaşamlarına yerel düzeyde başlar. Söz konusu kompozisyonla oluşan Ulusal Parlamento böylece halka ve onun isteklerine daha yakın olur.

Belediye Meclisinde bütçe ve mali konulardaki kararlar için üçte ikilik nitelikli çoğunluk aranır.

Meclislerinin yasama ve yargı alanında görev ve sorumlulukları bulunmamaktadır.

2.2.Belediye Encümeni:

Belediyenin rutin pek çok iş ve işlemlerine ilişkin kararlar Belediye Encümeninde alınır. Belediye Encümeni en az yedi kişiden oluşur. Encümen üyeleri Belediye Meclis üyeleri arasından Meclisteki parti kompozisyonu dikkate alınarak iki yıllığına seçilir. Belediye Encümeni, Belediye Meclisinde görüşülecek konuları hazırlar. Encümene yardımcı olmak üzere bazıları zorunlu olan çeşitli komiteler görev yapar.

2.3.Belediye Personeli:

Belediye meclisi, encümeni ve çeşitli komitelerinin çalışmalarına yardım etmek için çok sayıda belediye çalışanı istihdam edilmektedir.

3.Belediye Birlikleri:

Belediyeler bir araya gelerek daha etkin bir şekilde görebilecekleri hizmetleri, Birlikler veya Konfederasyonlar vasıtasıyla yerine getirmektedirler. Genelde hastanelerin yönetimi gibi bir belediye ölçeğinin yetersiz kaldığı hizmetler için bu yola başvurulmaktadır. Finlandiya’da 400 civarında bu tür oluşum olduğu kayda geçirilmiştir.

4.Yerel Yönetim Maliyesi:

Yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında meydana gelen artışa paralel olarak harcamalarının oranı da artmıştır. Kamu sektörü harcamalarının üçte ikisi yerel otoritelerin elinde bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin vergi koyma, yerel vergi oranlarını belirleme hakları vardır. Ancak bu gelirleri harcamalarının %40’ını karşılamaktadır. Geri kalan kısım ise merkezi hükümetten (%20’nin biraz üstü) ve ücretlerle harçlardan sağlanır.

5.Yerel Yönetimlerin Denetimi:

Yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin çeşitli şekillerde denetim ve kontrolü vardır. Yerel yönetimler bazı kararlarını il yönetimine, bazı kararlarını ise ulusal yönetime onaylatmak zorundadırlar. Ancak bu kontrol giderek zayıflamış, yerel yönetimin mevzuat dışı hareketleri söz konusu olduğunda, il yönetimi ve ulusal yönetimin müdahalesini mümkün kılar hale gelmiştir.

Öte yandan, yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları sadece yasa ile değiştirilebilmektedir.

6.Yerel Yönetimlerin Saydamlığı:

Yerel meclislerin toplantıları genel kural olarak halka açıktır. Encümen ve diğer komisyon ve komitelerin toplantıları ise halka kapalıdır. Ancak bunların aldığı kararlar basılmaktadır.

Yerel yönetimlerin aktivitelerini halka açma ve onlarla paylaşma zorunlulukları bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin uygulamaları ve politikaları nedeniyle zarar gördüğüne inanan her kişi, il veya ulusal düzeyde idare mahkemelerine başvurma hakkına sahiptir.

Dördüncü Bölüm Kamu Personeli

Finlandiya Anayasasına göre; teknik bilgi ve eğitime dayalı olarak aranan koşullar dışında her Finlandiya vatandaşı kamu görevine girme hakkına sahiptir. Anayasaya göre eğitimle ilgili aranacak koşullar yasa ile belirlenir. Bazı durumlarda da Bakanlar Kurulu aranan koşullar için nadiren bazı istisnai hükümler koyabilir.

Herhangi bir kamu görevi için başvuranlar başarılı olurlarsa kabul edilirler ve aynı şekilde de terfi ederler. Terfide kabiliyet, yeterlik ve kanıtlanmış kamusal yetenekler gözönünde bulundurulur.

Finlandiya'da kamu görevi için bunun dışında ne genel koşullar ne de belli bir okul mezuniyeti söz konusudur. Aranan koşullar, boşalan ya da yeni ihdas edilen kadro için belirlenir.

Kamu görevi yapanlar düşük performans göstermeleri ve memuriyete yakışmayan davranışta bulunmaları dışında güvenceye sahiptirler.

Kamu görevlilerinin % 90'ından fazlası sendika üyesidirler. 1970 yılında çıkan Kamu Görevlileri Toplu Sözleşme Yasasından sonra kamu görevlileri grev hakkına da kavuşmuşlardır. Ancak, grev toplumun refahını etkileyebilecek koşullar oluşturuyor ise bu karar gözden geçirilir ve grev olayı özel bir komiteye havale edilebilir. Hatta gerekirse Parlamento uzlaşmazlık konusunda yasa çıkarabilir.

Kamu çalışanlarının yaklaşık üçte biri merkezi yönetim tarafından, üçte ikisi ise yerel yönetimlerce istihdam edilmektedir. Kamu görevlilerinden özellikle üst düzeyde olanların, 1960 ve 70'ler sonrası giderek politize oldukları saptanmıştır. Bu durum, kamu görevlileri açısından özellikle bir eleştiri konusudur ve üzerinde en çok konuşulan konulardan birisidir. Bu pozisyona etkinlik ve demokrasi bağlamında eleştiriler getirilmektedir. Ancak bütün bunlara rağmen Fin bürokrasisi rekabete açıklığı ile ünlüdür.

Beşinci Bölüm

İç Güvenlik

I. TARİHSEL GELİŞİM

Finlandiya’da polis teşkilatının kuruluşu 1816 yılına kadar gider. Polis Dairesi adında birimlerin oluşması ise 1861’de gerçekleşmiştir. İlk başlarda yerel olarak ortaya çıkan polis, 1903 ve 1904 yıllarında giderek merkezi devletin bir fonksiyonu haline gelmeye başlamıştır.

Eski dönemde kırsal kesimde valiler, şerif tabir edebileceğimiz görevlileri atamaktaydı. 1925’den itibaren çıkarılan Polis Yasası ile kent ve kırsal polis aynı kurallara bağlandı. 1973 yılında ise Polis Dairesi İçişleri Bakanlığının iki önemli dairesinden biri haline geldi.

II. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

1.Genel Yapı:

Önceden de ifade edildiği gibi, Finlandiya’da yasaların uygulanması ve kamu düzeninin sağlanması tamamıyla merkezi hükümetin yetki ve görevi kapsamında kabul edilmektedir ve bu nedenle, hiçbir iç güvenlik birimi, daha alt seviyede bir birime bağlı değildir. Merkezi yönetim adına da yasaların uygulanması ve iç güvenliğin sağlanması görevi İçişleri Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Bakanlık, iki önemli dairesinden birisi olan Polis Dairesi vasıtasıyla bütün polis birimlerini yönetmektedir.

İçişleri Bakanlığı’nın Sınır ve Sahil Güvenlik Dairesi de Finlandiya’nın sınırlarının ve kıyıların güvenliğini üstlenmiştir. Bu dairenin RLV adı verilen paramiliter kuvvetleri, barış dönemlerinde İçişleri Bakanlığı’na bağlıdır.

2.Merkezi Polis Yapılanması:

Merkezi polis teşkilatının başında Polis Dairesi Amiri bulunmakta ve polis, sorumluluk alanları itibarıyla genel olarak iki ana bölüme ayrılmaktadır; Şehir Polisi ve Kırsal Alan Polisi. Buna karşılık Polis kuvvetleri fonksiyonlarını yerine getiriş şekli ve ihtisasları itibarıyla da; Merkezi Suç Polisi (Keskusrikospoliisi-KRP), Mobil Polis (Liikkuva-LP) ve Güvenlik Polisi (Suojelupoliisi-SUPO) olarak üç ana bölüme ayrılırlar.

Her ilde polis biriminin başında bir müdür bulunur. Bu müdür kendisine bağlı birimlerdeki polis operasyonlarını yönetir. Polisin il düzeyindeki yöneticisi pek çok olayda aynı zamanda savcı rolünü de üstlenmektedir.

Daha alt seviye olan kasabalarda ise şefler polis birimlerini yönetirler. Finlandiya’da 27 adet kasaba bu şekilde yönetilmektedir. Sayıları 225’i bulan kırsal polis birimlerini de şerif adı verilen yöneticiler idare etmekte ve buralarda genelde 10-12 polis görev yapmaktadır.

Herhangi bir yerde görev yapan polis sayısı o yörenin nüfusu ve suç oranına göre değişmektedir.

Polis birimlerinin ana bölümleri; Kamu düzeni ve güvenlik, Kazalar, Sürücü ehliyetleri, Suç soruşturması, Sosyal problemler, Sivil kayıtlar (Nüfus kayıtları, pasaport, kimlik kartları, yabancıların gözlemi) ve Gençlere yönelik önleyici suç birimidir. Ayrıca, birimin büyüklüğüne göre nadir suçlar birimi, sarhoşlar için nezarethaneler, tren ve metroların gözlem birimleri de oluşturulmaktadır.

Finlandiya’da polislik rağbet gören bir meslek dalıdır. Her yıl yaklaşık 3500 başvuru olmakta ve bunların yaklaşık% 10’u mesleğe alınmaktadır. Adaylarda en az orta dereceli okul mezunu olması ve askerliğini belli bir rütbede tamamlamış olması şartı aranır. Polisin mesleki eğitimi; Tampere’de bulunan Polis Eğitim Merkezinde verilen 5 aylık temel kursla ve mesleğin çeşitli aşamalarında iştirak edilen hizmet

içi eğitim kurslarıyla sağlanır. Daha ileri polis eğitimi için ise Helsinki yakınlarındaki Otaniemi'de Polis Akademisi bulunmaktadır.

2. Polis Uzmanlık Birimleri:

2.1. Merkezi Suç Polisi (Keskusrikospoliisi-KRP):

1954 yılında kökleri derine inen suçlarla mücadele etmek ve kamu düzenini daha iyi sağlamada diğer polis kuvvetlerine yardımcı olmak üzere kurulmuştur. Genelde "beyaz yakalı suçlar" dediğimiz suçlarla mücadele eder ve teknik açılarından gelişmiş imkanları vardır. Finlandiya'nın parmak izi kayıtları ve kişisel bilgileri burada tutulmaktadır. Bu birimin görev alanı misyonu paralelinde tüm ülke olarak belirlenmiştir.

2.2. Mobil Polis (Lükkuva Poliisi-LP):

1930 yılında kaçakçılıkla mücadele, otoyol trafiğini kontrol ve yerel polis kuvvetlerinin isteği üzerine hızlı hareket gerektiren durumlar için kurulmuştur. Mobil Polis kuvvetlerinin her ilde ve büyük yerleşim yerlerinde merkezleri bulunmaktadır.

En önemli işlevleri trafik düzenine uyulmasını sağlanması, araçların takibi ve soruşturulması, kaçak alkol ve uyuşturucunun takibi ile avcılık ve balıkçılık kurallarına uyulmasının takibi suretiyle diğer polis birimlerine yardımcı olmaktır.

Mobil polis aynı zamanda Cumhurbaşkanı'nın korunması, sınırlarda pasaport kontrolü ve Helsinki Uluslararası Havaalanında güvenliği sağlamakla da görevlidir.

2.3. Güvenlik Polisi (Suojelupoliisi-SUPO):

Merkezi Helsinki'de olup, taşrada da büroları bulunmaktadır. 1948 yılında, 1930 yılında benzer amaçla kurulan başka bir birimin yerini alarak kurulmuştur. Devletin düzenini korumak ve casusluk, bilgi sızdırma gibi suçları soruşturmak temel görevidir. Ayrıca ülkede çalışan veya ziyaretçi statüsünde bulunan yabancıları da takip eder.

Güvenlik Polisi, diğer ülkelerin istihbarat ve güvenlik birimleriyle de işbirliği içinde çalışır. Güvenlik Polisinin herhangi bir kişiyi tutuklama yetkisi yoktur. Böyle bir durumda ilgili diğer polis birimlerinden bunu yapmasını isteyebilir.

3. Sınır ve Sahil Güvenlik Dairesi (Rajavartiolaitos-RVL):

İçişleri Bakanlığına bağlı bir birim olan ve 1919 yılında kurulan Sınır Güvenlik; seçkin, organize ve barışta bile askeri disiplin içinde faaliyet gösteren bir kuruluştur. Sahil Güvenlik birimi ise 1930 yılında kurulmuştur ve yine İçişleri Bakanlığına bağlı olarak çalışır. Sahil güvenlik, 1944 yılında Sınır Güvenliğe bağlanmış, daha sonra bu ikisi İçişleri Bakanlığının iki önemli dairesinden birini oluşturan ortak bir daire olmuşlardır.

Sınır ve Sahil Güvenlik Dairesi, polis ve gümrük teşkilatları ile birlikte ve işbirliği içinde çalışmalarını yürütür. Bu birim karada 3 km'lik, denizde ise 4 km'lik bir ön sınır alanını gözetim altında tutar.

Dairenin sınır birimi dört, sahil güvenlik birimi ise üç sorumluluk bölgesine ayrılmıştır. Bu bölgeler de yine üç ya da dört alt bölgeye, onlar da daha alt birimlere ayrılmıştır. Ayrıca hava kontrolleri için helikopter ve deniz için denizaltı kullanan unsurlar da bulunmaktadır.

Bu birimlerde çalışanlar için ayrı bir okul vardır . Ayrıca askeri okullarda da çeşitli eğitimler verilmektedir.

III. FİNLANDIYA VE TERÖR

Özellikle Finlandiya açısından tehdit oluşturan milli karakterli bir terör örgütü olmadığı gibi, bu ülkede özel bir terör yasası da mevcut değildir. Ancak, 1970'lerin ortalarında Avrupa'da terörizmin turmanı, özel taktik mücadele birimlerin kurulması fikrini kuvvetlendirmiştir.

Finlandiya terörle mücadele yapılanmasında Bear Force "ETY: Osasta Karhu" adı verilen ve 1978 yılında kurulan bir taktik CT "counter terrorism" birimi mevcuttur. Başlangıçta 12 personelle kurulan bu birim zamanla seçilmiş polislerden oluşan ve üç ihtisas ünitesine ayrılan 40 kişilik bir birliğe dönüşmüştür. Bear Force personeline, bütün dünyadaki taktik CT birimleri için uygulanan standart eğitimin yanı sıra Finlandiya koşullarında geçerli ağır kış şartlarında hayatı idame eğitimi de verilmektedir.

Kaynakça

- 1.STAHLBERG Krister, “The Finish Case: A Reform Rather Than an Experiment”, Towards the Self Regulating Municipality, Ed. Harald BALDERSHEIM and Krister STAHLBERG, Great Britain, 1994, 85-110
- 2.STEWART John and Gery STROKER Ed. The Future of Local Government, London, 1989
- 3..STEWART John and Gery STROKER Ed. Local Governmentin the 1990’s, London, 1995
- 4..The Europa World Year Book, Europa Publication, Taylor&Francis Group

İsveç Yönetim Sistemi

Dr. M. Cem TOKER

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Kuzey batı Avrupa'da İskandinav Yarımadasının üçte ikisini oluşturan İsveç, bir Anayasal Monarşi ya da "Anayasal Krallık" olarak adlandırılır. Kökeni XIX. yüzyıla kadar uzanan geleneksel bir tarafsızlık statüsüne sahiptir. Bu dönem içerisinde İsveç hiçbir savaşa girmemiş ve askeri ittifaklarda yer almamıştır.

İsveç, 1905'e kadar Norveç ile birleşik bir halde idi. Ancak 1905 yılında Norveç'in bağımsız olması ile bu bölge İsveç'ten ayrıldı.

İsveç krallık ile parlamenter hükümet modelini 1917 yılında birleştirerek uygulamaya başlamıştır. Ülke, 1932 yılından 1976 yılına kadar, 1936 yılındaki kısa bir ara dışında, tek başına veya koalisyonun büyük ortağı olacak şekilde Sosyal Demokrat İşçi Partisi (SAP) tarafından yönetilmiştir. Bu 44 senelik dönem içinde yalnızca 3 başbakan değişmiştir.

II. Dünya Savaşından sonra İsveç'in pek çok uluslararası oluşumda aktif rol oynadığı görülmektedir. Bunlar arasında Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği başta gelmektedir.

Ocak 1971'de yapılan anayasal reformla, İsveç Parlamentosu Riksdag yeniden yapılandırılmış ve önceden iki meclisli olan Parlamento tek meclis haline getirilmiştir.

1973 yılında Kral Carl XVI. Gustav tahta çıktıktan sonra, 1975'de Anayasa tekrar gözden geçirilerek, Başbakanı atama konusunda Krala verilen yetkiler Parlamento Başkanına devredilmiştir.

1975'den 1990'lı yıllara kadar olan dönemde vergilendirme vb. ekonomi, sosyal refah, nükleer güç ve ekolojik konular İsveç'in gündemini belirleyen önemli başlıklar olmuştur.

1990 yılında İsveç ekonomisinin durgunluğa girmesiyle birlikte Hükümet kısıtlama esaslı politikalar yürütmeye başlamıştır. 1992'de enflasyonu indirme ve tasarruf önlemleri politikalarının ilk etkileri ortaya çıkmıştır. 1994 seçimleri sonrası bu politikaların sürdürülürken, 1995 yılında da İsveç'te ilk Avrupa Parlamentosu seçimleri yapılmıştır. 1996'da İsveç; Avrupa'nın güvenliği için Avrupa Birliği'nin genişlemesi fikrini ileri sürmüştü, 1998 yılında Hükümet Avrupa içinde daha aktif roller alma politikasını uygulamaya başlamıştır. 1999 yılından sonrada savunma harcamalarında önemli kısıntılar yapılmıştır.

İkinci Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

İsveç Anayasası, dört temel yasadandır. Bu yasalar; 6 Haziran 1809 tarihli Devlet Organları, 1810 tarihli Kraliyet ve 1949 tarihli Basın Özgürlüğü Yasalarıyla Parlamento (*Riksdag*) Yasasıdır. 1968 ve 1969 yıllarındaki kısmi reformları müteakiben 1973 ve 1974 yıllarında Devlet (*Instrument*) ve Parlamento (*Riksdag*) Yasası yenilenmiştir. Söz konusu anayasal değişiklikler 1 Ocak 1975 tarihinden itibaren yürürlüğe girmişlerdir.

Belirttiğimiz anayasal çerçevede devletin temel yapısı aşağıdaki gibi şekillenmektedir;

Anayasal monarşi ile yönetilen İsveç, üniter bir devlettir. Başkent Stockholm'dur.

Ülkenin yönetim birimleri aynı zamanda bölge kademesi olarak değerlendirilen 21 il (*county*) ve 289 belediyeden oluşur.

II. ANAYASAL KURUMLAR

1. Kral veya Kraliçe:

Devletin başı olarak Kral yada Kraliçenin temsili ve törensel görevleri bulunmaktadır. Kraliyet devletin yönetimine ve hükümetin toplantılarına katılmamaktadır.

1978 yılında parlamento Kraliyet Kanununu değiştirerek, 1980 yılından geçerli olmak üzere ilk doğan erkek veya kız çocuğun tahta çıkması esasını benimsemiştir.

2. Yasama:

İki meclisli yapının 1971'de bırakılmasının ardından Riksdag adı verilen parlamento halkın tek temsilcisi haline gelmiştir. Parlamantonun temel işlevi; yasaları çıkarmak, vergi konulmasına ve oranlarına karar vermek ve hükümetin işleyişini takip etmektir.

İsveç Parlamentosu dört yıllığına seçilen 349 üyeden oluşmaktadır. Parlamento çalışmaları geleneksel olarak partizan olmayan bir atmosfer içinde geçmektedir. Bunun nedeni Parlamantodaki temsil oranına göre parlamento çalışmaları için oluşturulan komiteler ve onların işleyişindeki düzgünlüktür.

Bu komitelerin en önemlileri; Dış İlişkiler Danışma Komitesi (*Utrikesnamden*), Anayasa Komitesi, Mali Komite ve Vergi Komitesidir. Komite en az 12 olmaktadır. Bunlardan Anayasa Komitesi, yerel yönetimlere düzenleme yapma yetkisi verilmesine dair Hükümet tasarılarını da görüşmektedir.

Seçim Sistemi

Yerel ve ulusal yönetimin uyum içinde çalışmasını sağlamak üzere Anayasaya göre genel ve yerel seçimler aynı gün yapılmaktadır. Her iki yönetimin görev süresi de dört yıldır. Temsili sistem 1906-1909 yılları arasında kabul edilmişken, genel ve eşit oy 1921'de yürürlüğe girmiştir. Seçimlerde oy kullanma sınırı 18 yaştır.

Parlamantodaki 349 sandalye iki grup üyeden oluşmaktadır. 310 kişilik kısım seçim çevresindeki seçmen sayısına göre paylaştırılan kısımdır. Geriye kalan 39 sandalye ise "Ayarlama Sandalyeleri" olarak adlandırılmaktadır. Bu kısım, tüm ülkeyi bir seçim çevresiymiş gibi düşünerek esas alınan ve ona göre hesaplanan üyelerden oluşmaktadır. Bu sandalyeler için adaylar da yine ayrı olarak seçim çevrelerinden gösterilmektedir.

3. Yürütme:

Ülkenin yönetimi gerçekleştiren Hükümet Parlamento (*Riksdag*)'ya karşı sorumludur. 1975 yılında revize edilen Anayasa Hükümet ve Parlamentoyla Kralın ilişkilerini düzenlemiştir.

Hükümetin aldığı kararlar Kraliyet'in onayına tabi olmadığı gibi, Kral veya Kraliçe hükümetin ilk kuruluşunda görevlendirme dahi yapmamaktadır. Hükümetin kurulması sırasındaki görevlendirmeyi Meclis Başkanı yapmaktadır. Meclis Başkanı Mecliste yaptığı görüşmeler sonunda Başbakan adayını belirleyerek görevlendirir. Bu görevlendirme sonucu meclisin yarısından fazlası güvensizlik oyu vermezse o kişi Başbakan olur. Bakanların görevlendirilmesi ise Başbakanın yetkisinde bulunmaktadır. Başbakanın güvensizlik oyu alması halinde bu süreç yenilenir. Bu yenileme dört kez başarısızlıkla sonuçlanırsa üç ay içinde Parlamento seçimleri yenilenmek zorundadır.

Başbakan, Meclis başkanı tarafından azledilebilir veya güvensizlik oyu alırsa görevinden ayrılmak zorundadır. Bakanlar ise Başbakan tarafından görevden alınabilirler veya bakan olarak güvensizlik oyu alırlarsa görevi bırakırlar. Başbakan istifa ederse veya ölürse kabinenin bütün bakanları da görevden ayrılmış sayılırlar.

Hükümete karşı güvenoyu isteği eğer meclisin %10'u tarafından destekleniyorsa işleme konulur. Hükümetin düşebilmesi için de güvensizlik oylarının sayısı meclis çoğunluğunun yarısından fazla olmalıdır. Seçimlere bir hafta kala güvenoyu isteminde bulunulamaz.

4. Ombudsman:

İsveç'te Ombudsman (*Justitieombudsman*), 1800 yılında yargıçlar, kamu görevlileri ve memurların yasaları uymalarını gözlemleme, pozisyon ve görevleri itibarıyla yasa dışı hareketlerini soruşturma, yanlış ve kötüye kullanmaları önleme görevi ile kurulmuştur.

İsveç'te birden fazla kişi Ombudsman olarak görev yapabilmektedir. Örneğin 2001 yılı itibarıyla İsveç'te dört Ombudsman mevcuttur.

Ombudsman, bu işlevleri yerine getirebilmesine yardımcı olmak için her türlü doküman ve bilgiye ulaşma ve mahkemelerle diğer kurumlardaki görüşmelere vakıf olma yetkileriyle donatılmıştır. Ancak Ombudsmanın Hükümetteki bakanları gözetim altında tutma yetkisi yoktur.

Üçüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I. MERKEZİ YÖNETİM

İsveç'te Başbakanın kabine içinde ağırlığının olduğunu, bakanların Başbakan tarafından belirlendiğini ve ona bağlı olarak görevlerini sürdürdüğünü görmekteyiz. İsveç'te bir değişik uygulama da Başbakanın Meclis Başkanı tarafından görevlendirilmesidir.

İsveç'te Hükümet; Başbakan başkanlığında Başbakan Yardımcısı, Adalet Bakanı, Demokratik Konular ve Kamu Yönetimi Bakanı, Dışişleri Bakanı, İşbirliği Geliştirme, Göç ve Sığınma Politikaları Bakanı, Sosyal Güvenlik, Sağlık ve Sosyal İlişkiler Bakanı, Maliye Bakanı, Eğitim ve Bilim Bakanı, Okullar ve Yetişkin Eğitimi Bakanı, Tarım, Gıda ve Balıkçılık Bakanı, Kültür Bakanı, Sanayi, İstihdam ve İletişim Bakanı ve Çevre Bakanından oluşmaktadır.

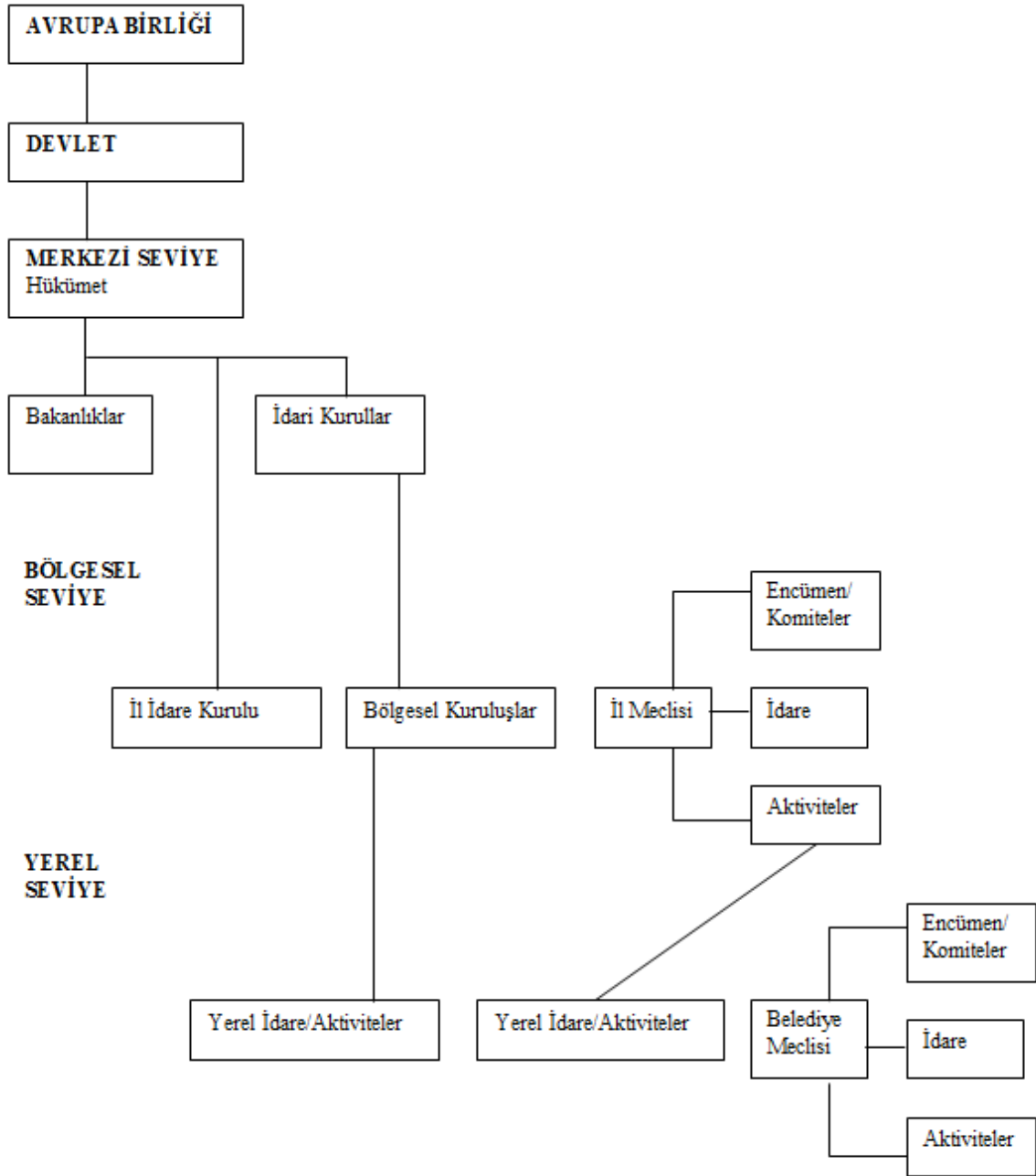
Ayrıca İsveç'te birden fazla bakanlığı ilgilendiren konularda idari prosedürü düzenlemek üzere bir "İdari İlişkiler Ofisi" de bulunmaktadır. Bakanlıklarda da işleyişin kolaylaştırılması ve demokratikleştirilmesi için İdari Kurullar mevcuttur.

II. MERKEZİ İDARENİN TAŞRA YAPILANMASI VE YEREL YÖNETİMLER

İsveç, 21 il (*county*) ve 289 belediyeye ayrılmış durumdadır. İl ve belediye sayılarında 1862 yılından beri devamlı bir azalma yapılmaktadır. Bunun nedeni bu birimlerde bir alan ve ölçek reformuna gidilmiş olmasıdır. Belediye sayısı 1862 yılında 2498 iken bugün 289'a düşmüştür. Aynı şekilde il sayısı da aynı dönem içinde 25'ten 20'ye düşürülmüştür.

İl yönetimleri bir nevi bölge idaresi sayılmakta olup, bu birimlerde İl Meclisi ve bu meclisin seçtiği İl Encümeni görev yapmaktadır. Daha alt seviyedeki yerel yönetimlerde ise Belediye Meclisi ve bu meclisin seçtiği Encümen görevlidir.

İsveç'te merkezin taşra teşkilatı ve yerel yönetimlerin birbirleriyle entegre oluş şekillerini de belirten şema aşağıda verilmektedir:



İsveç'in illeri ve illerin alan, nüfus ve yoğunluk büyüklükleri aşağıdaki şemada görülmektedir;

İLLER*	ALAN(km2)	NÜFUS	YOĞUNLUK
Stokholm	6.490	1.823.210	281
Uppsala	6.989	294.196	42
Södermanlands	6.062	256.033	42
Östergötlands	10.562	411.345	39
Jönköpings	10.474	327.829	31
Kronobergs	8.457	176.639	21
Kalmar	11.170	235.391	21
Gotlands	3.140	57.313	18
Blekinge	2.941	150.392	51
Skane	11.027	1.129.424	102
Hallands	5.454	275.004	50
Vastra Götalands	23.941	1.494.641	62
Värmlands	17.586	275.003	16
Örebro	8.516	273.615	32
Västmanlands	6.301	256.889	41
Dalarnus	28.193	278.259	10
Gävleborgs	18.191	279.262	15
Västernorlands	21.678	246.903	11
Jamtlands	49.443	129.556	3
Vasterbottens	55.401	255.640	5
Norrbotens	98.910	256.238	3
TOPLAM	410.934	8.882.792	22

* 31 Aralık 2000 Rakamlarıyla

İsveç'te Belediyelere İlişkin Değerler aşağıda yer alan tablodaki gibi gösterilebilir;

En büyük	Kiruna	19.447 Km ²
En küçük	Sundbyberg	9 km ²
Ortalama		1.437 km ²
En fazla nüfus	Stockholm	711.119
En az nüfus	Bjurholm	2.854
Belediyelerin ortalama nüfusu		30.685

İsveç'te Belediyelerin Nüfuslarına Göre Tasnifi ise aşağıdaki gibidir;

Nüfus	Belediyelerin Sayısı
1.000'den az	0
1.000 - 5.000	9
5.000 -10.000	55
10.000 - 50.000	182
50.000 - 100.000	31
100.000 - 500.000	10
500.000'den fazla	1

İsveç, uzun yıllardan beri yerel kendi kendine yönetim geleneğine sahiptir. Bu gelenek, belli bir coğrafi alanda yaşayan insanların belli sosyal ve teknik hizmetler gibi ortak ilgi ve çıkarları etrafında bir araya gelerek kendilerini ilgilendiren konularda kendi iradelerini ortaya koymalarıdır.

Bu anlayış Anayasa'da da ifadesini bulmakta olup, aynı zamanda illerin ve belediyelerin vergi koyma ve diğer mali yetkilerine de kaynak teşkil etmektedir. Yerel kendi kendine yönetim ilkesi; belli sınırlar içinde ve İsveç'in üniter devlet yapısı dikkate alınarak uygulanmaktadır. Bu ilke; federal devletlerde federe

unsurların özerkliği anlayışına dayanan karar alma özgürlüğünü ifade etmemekte, sadece İsveç yönetimlerinin “karar almada bağımsız olduklarını” belirtmektedir.

İsveç’te 1862 yılından 1977 yılına kadar iller ve belediyelerle ilgili mevzuat farklıydı. Yerel Yönetimler Yasası, 1977 yılında bu iki birim için tek düzenleme getirmiştir. Şu anda geçerli olan Yerel Yönetimler Yasası ise 1991 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu yasa il ve belediyelerin meclislerine kendileri ile ilgili konularda büyük bir özgürlük alanı sağlamaktadır.

1.Görevler:

İsveç yönetim modeli kamu sorumluluklarının desantralize edilmesi, aktiviteler için gerekli karar alma mekanizmalarının mümkün olduğu kadar halka yakın olması esasına dayanmaktadır.

Yerel Yönetimler Yasası dışında pek çok özel yasa yerel otoriteler olan iller ve belediyelere geniş sorumluluklar vermektedir. Bu yasaların belli başlıları ; Sosyal Hizmetler, Sağlık ve Tıbbi Hizmetler, Kurtarma Hizmetleri Yasalarıyla Eğitim Yasasıdır.

Devlet, iller ve belediyeler arasında görev ve yetki alanı dağılımı, genelde pratik nedenler göz önüne alınarak yapılmıştır. Hiç bir zaman bu ayırım kesin ve belli çizgiler içermemekte, sosyal gelişmelerle şekillenmektedir.

Görev ve sorumlulukların merkezi idare, iller ve belediyeler arasındaki dağılımı yasayla düzenlenmiştir.Bu düzenlemeye göre Devletin yani merkezi idarenin görev ve sorumlulukları şunlardır: Dış politika ve savunma, kamu düzeni ve güvenlik, Adaletin idaresi, ekonomik politika, genel yüksek öğrenim ve araştırma, ana yollar ve uzun mesafeli iletişim, İş piyasası politikaları ve endüstriyel politikalar, konut politikası, sosyal güvenlik ve transferler (Emekli aylıkları, çocuk yardımı, sağlık sigortası ve işsizlik sigortası vb.)

Yerel yönetimler ise “genel yetki” prensibine göre hareket ederler. Yani yasayla bir başka idareye verilmemiş alanlarda yetkilidirler. Ancak bunlar için bazı görevler zorunlu bazıları ise ihtiyari yani seçimliktir.

1.1.İllerin Yetki ve Görevleri:

1.1.1.Zorunlu Görevler:

Sağlık ve tıbbi hizmetler, çocuklar ve 20 yaşına kadar olan gençlerin ağız ve diş sağlığı.

1.1.2.İhtiyari Görevler:

Kültür sektörüne destek, eğitim.

1.2.Belediyelerin Yetki ve Görevleri:

1.2.1.Zorunlu Görevler:

Sosyal refah (yaşlılar, engelliler, kişiler ve aileler için), çocuk bakımı, mecburi okullar, ortaokul üstü okullar, planlama ve inşaa sorunları, çevre ve sağlık koruma, çöp toplama ve atık idaresi, su ve kanalizasyon, kurtarma hizmetleri, sivil savunma, kütüphaneler.

1.2.2.İhtiyari Görevler:

Dinlenme ve kültürel ilişkiler, teknik hizmetler, enerji üretimi, sokak tamiratları, konut.

1.3.İller ve Belediyeler İçin Zorunlu Hizmetler:

Bölgesel ve yerel toplu taşıma.

Bu genel açıklamalardan sonra, İsveç’te görevlerin merkez, taşra ve yerel idareler arasında dağılımını şu şekilde gösterebiliriz;

III. MERKEZİ VE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ ARASINDAKİ YETKİ DAĞILIMI

Görev	Yetkili idare			Yetki şekli			Yetkinin kullanımı					
	Devlet	Ara Kademe*	Belediye**	Tam	Ortak	Mecburi	İhtiyari	Doğrudan	Dolaylı	Kendi adına	Başka bir idare için	Açıklamalar**
Genel Yönetim												
Güvenlik, Polis	•			•		•		•		•		A
İtfaiye			•	•		•		•		•		A
Sivil Savunma	•		C•		•	•		•		•		A1
Adalet	•			•		•		•		•		A
Nüfus İşlemleri	•					•		•		•		A
İstatistik Dairesi	•		C•		•	•	•	•		•		A2
Seçmen Kayıt İşlemleri	•			•		•		•		•		A
Eğitim**												
İlköğretim			• I/S	•		•		•				A
Orta Öğretim			• I/S	•		•		•		•		A
Mesleki Ve Teknik Eğitim			• I/S									A
Yüksek Öğrenim	•		CI/S		•	•		•		•		A3
Yetişkin Eğitimi			• I/S		•		•	•		•		A
Diğer												
Kamu Sağlığı												4
Hastaneler			C•	•		•		•		•		A
Koruyucu Sağlık Hizmetleri	•		C•		•	•		•		•		A
Sosyal Refah												
Kreşler Ve Bakımevleri			•	•		•		•		•		A
Aile Refahı Hizmetleri			•	•		•		•		•		A
Huzurevleri			•	•		•		•		•		A5
Sosyal Güvenlik	•			•		•		•		•		A
Diğer												
Konut ve Şehir Planlaması												
Konut			•				•					A
Şehir Planlama			•	•		•		•		•		A
Bölgesel/Büyük Ölçekli Planlama	•		C•		•	•		•		•		A
Çevre, Kamu Sağlığı												
Su Ve Kanalizasyon			•	•		•		•		•		A6
Atık Toplama Ve Arıtma			•	•		•		•		•		A
Mezarlık ve Krematoryum												A
Mezbahalar												A
Çevre Koruma	•		•		•	•		•		•		A
Tüketicinin Korunması	•		•		•	•		•		•		A7
Kültür, Eğlence Ve Spor												B
Tiyatro Ve Konserler	•		C•		•	•		•		•		B
Müze Ve Kütüphaneler	•		C•		•	•		•		•		B9
Parklar Ve Açık Alanlar			•	•		•		•		•		B
Spor Ve Eğlence			•				•	•		•		B
Din Hizmetleri	•				•							A
Diğer Kültürel Hizmetler	•		•			•						B
Trafik, Ulaşım**												
Yollar	•I/ M		•I/M	•	•		•		•			A
Ulaşım	•I/ M		C• I/M	•	•		•		•			A
Şehir İçi Ulaşım			C• I/M		•		•		•			A
Şehir İçi Demiryolu Ulaşımı	•I/ M		C• I/M	•		•	•		•			A
Limanlar	•		•			•						A
Havaalanları	•		•	•		•		•				A

Diğer Trafik Ve Ulaşım								
Ekonomik Hizmetler								
Gaz		•		•	•		•	A
Merkezi Isıtma		•		•	•		•	A
Su Tedariki		•		•	•		•	A
Tarım, Orman Ve Balıkçılık	•		•	•	•		•	A
Elektrik	•	•	•		•		•	A
Ekonomik Teşvik								B
Ticaret Ve Sanayi	•		•	•	•		•	A
Turizm	•	C•	•	•	•		•	B
Diğer Ekonomik Hizmetler								
Diğer Görevler								

(*) Bu sütun, federal devletin, bölgelerin ve toplumların yetkilerini göstermek için kullanılmıştır. Özellikle yetkili idareyi gösteren detaylar, açıklamalar sütununda işaret edilen notlarda verilmiştir.

(**) Eğer açıklama varsa aşağıya bakınız.

(***) Mahalli idare türleri: il meclisleri (c) ve meclisler (•)

A. Mevzuat/emirler (*legislation/ordinances*, B. Düzenlenmemiştir.

Yerel Yönetimlerin Yetkilerine İlişkin Açıklamalar:

**Sivil savunma ve güvenlik sorumluluğu devlet, belediyeler ve county meclisleri arasında bölünmüştür. Her belediye sivil savunmayla ilgili, ilgili il idare heyetinin denetim ve koordinasyonu altında, bağımsız sorumluluğa sahiptir. Milli Kurtarma Hizmetleri Kurulu bu alanda en üst sorumluluğu haizdir.

**İstatistik birimi, devlet için mecburi, il meclisi ve belediye için ihtiyaridir.

**Yüksek öğretim, devlet yetkisindedir. İl meclisi hemşirelik okullarından sorumludur.

**Sağlık hizmetleri konusunda, il meclisi hastanelerden sorumluyken, belediyeler düşkünler evi ve uzun dönem bakımdan sorumludur.

**Birçok belediye, yerel yönetim kooperatiflerine ihtiyari olarak sahiptir.

**Eğer, koruyucu sağlık hizmeti açısından, kamu içme suyu temini ihtiyacı doğarsa, bunun doğru bir şekilde yapılmasının denetimi belediyeye aittir.

**Tüketici koruması devlet için mecburi, belediyeler için ihtiyaridir.

**Kültürel meselelerde, belediye, politika ve uygulama şeklini kendisi kararlaştırır.

**Bazı müzeler hükümet idaresi altındadır (Milli Antikalar Merkez Kurulu). İl meclisi bölgesel müze ve tiyatrolardan sorumludur.

2.İl ve Belediyelerin Organları ve İç Örgütlenmesi

2.1.Meclis:

İllerin ve belediyelerin genel karar organı meclistir. İl ve belediye meclisleri, aynen milletvekilleri gibi, dört yıllığına doğrudan seçimlerle gelirler. Yerel seçimlerde oy kullanabilmek için o yerel sınırlarda ikamet ediyor olmak ve 18 yaşından büyük olmak gerekmektedir. Avrupa Birliği vatandaşları ile İzlanda ve Norveç vatandaşları da son üç yıldır o seçim çevresinde oturuyorlarsa seçme hakkına sahiptirler.

İl meclisi seçimlerinde oy kullanabilmek için, o il içinde yer alan bir belediyede seçme yeterliğine sahip olma şartı aranmaktadır. Seçme yeterliğine sahip bir kişi aynı zamanda seçilme yeterliğine de sahip olmaktadır.

Meclisin kaç üyeden oluşacağına meclisin kendisi karar vermektedir. Yerel Yönetimler Yasasında bu konuda bir minimum ve maksimum sayı belirlemiş durumdadır. Minimum sayı 31, maksimum sayı ise 101'dir.

İl ve belediye meclisleri aktivitelerini limited şirketler, ticari ortaklar, kuruluşlar, kar amacı gütmeyen organizasyonlar, dernekler ve hatta kişiler tarafından yapılmasına karar verebilmektedir. Ayrıca aktivitelerini sözleşmeler yoluyla yerine getirme olanakları da bulunmaktadır. Bu şekilde İsveç'te yaklaşık 1600 yerel yönetim teşebbüsü bulunmaktadır. Bunların % 85'i ise limited şirket şeklindedir.

2.2. Encümen ve Komiteler:

Meclis üyeleri daha sonra kendi aralarından komiteler oluştururlar ve bunlar için seçim yaparlar. Bir de bunun yanında Encümen için seçim yapılır. Encümenin görev süresi de dört yıldır. Ancak komitelerin görev süresi ve üye sayısına meclis kendisi karar verir.

Meclisin seçmesi gereken komiteler genelde özel yasalarda belirtilmiştir. Örneğin seçim mevzuatına göre, her belediye bir seçim komitesi seçmek zorundadır.

Belediye ve il meclislerinin çalışmaları büyük bir özgürlük atmosferinde cereyan etmektedir. Bu konudaki özgürlük iç örgütlenmelerine kadar varmış durumdadır. Örneğin bazı belediyeler mahalle örgütlenmesi yapabileceği gibi, bazıları da bunun yerine özel iç düzenlemeler yapabilir.

İsveç'te il ve belediye seviyesinde yer alan meclis ve onun içinden çıkan encümen ve belli başlı komiteler şunlardır;

- **Encümen (Genelde 10 üye),
- **Özel Komite: Mahalle otoritesi ile ortak oluşan komite,
- **Seçim Komitesi,
- **Denetçiler (*Auditors*),
- **Yerel Girişimler,
- **Baş İdari Komite/Baş İdareci (*Chief Guardian*)

Belirtilenler arasında encümen koordinatör fonksiyonuna da sahip olması nedeniyle özel bir öneme sahiptir. Bu nedenle diğer komitelerin işleyişlerinin yerel amaçlara uygunluğunu gözetme yetkisine de sahiptir. Bütün bunların dışında mali yetkileri ve mecliste görüşülecek konuları önceden ele alması da encümenin önemini fazlalaştırmaktadır.

Her il ve belediye meclisi kurulların görevlerini belediye amaçları doğrultusunda yapıp yapmadığını denetlemek için en az 3 denetçi atamaktadır.

2.3. Siyasi Lider:

Belediyenin siyasi lideri, belediye idare heyetinin başkanı ve bunun il meclisindeki emsali il meclis idare heyeti başkanıdır. Bu heyet başkanları sınırlı karar alma yetkisine sahiptir. Kararların çoğu heyetlerce ortaklaşa alınır. Belediye idare heyeti başkanı belediye meclisince, il idare heyeti başkanı ise il meclisince atanır. Başkanlar devlet adına görev yapamazlar.

2.4. İdarenin Üst Yöneticisi:

İdarenin başında “*kommundirektor*”, “*kanslichef*” veya “*kommunchef*” adı verilen görevliler bulunmaktadır. İdarenin başı personeli idare eder ve belediyenin tüm idaresinden genel anlamda sorumludur. Karar organıyla özel bir ilişkisi yoktur.

Her komite kendisini yönetir ve bu görev *förvaltningschef* (yönetim sorumlusu-şefi) tarafından yürütülür. Yönetici görevli ve komite şefleri seçilmezler. Diğer herhangi bir ücretli çalışan gibi atanırlar.

Dördüncü Bölüm

Kamu Personeli

İL VE BELEDİYELERİN PERSONEL YAPISI

Yerel otoritelerin istihdam ettikleri personel yapısının kompozisyonu gördükleri işlevler ve yerine getirdikleri hizmetlerle bağlantılı olarak değişiklik arz etmektedir. İllerde sağlık personeli önemli bir oranda iken belediyelerde ise eğitim ve bakım hizmetlerinde çalışanlar önemli bölümü oluşturmaktadır.

Aşağıda illerde ve belediyelerde istihdam edilen personelin yapısal durumları ayrı ayrı görülmektedir; İller;

Sektör	Toplam Personel İçinde Oranı(%)
Doktor	7
Hemşire	25
Diğer Sağlık Personeli	23
Diğer*	45

*İdari Personel ve kültür, eğlence v.b. diğer sektörler

Belediyeler;

Sektör	Toplam Personel İçinde Oranı(%)
Okul Personeli	20
Çocuk Koruma	20
Teknik Personel	15
Diğer Koruma Hizmetleri	35
Diğer*	10

*İdari Personel ve kültür, eğlence v.b. diğer sektörler

Beşinci Bölüm

Mali Yönetim

I. İL VE BELEDİYELERİN MALİYESİ

İsveç'te Devlet kamu aktivitelerinin ekonomik denge içinde ve rekabet ortamında yerine getirilmesinden sorumludur. Yerel sektörün özellikle sosyal refah açısından öneminin bilincinde olarak Devlet merkezi düzeyde düzenleyici rol oynamaktadır. Bu da temelde Devlet yardımları vasıtasıyla olmaktadır.

Devletin yerel otoritelere yardımı mali ilkeler gözetilerek yapılmaktadır. Bunun anlamı eğer Devlet, yerel otoritelerin aktivitelerini ilgilendiren bir önlem alırsa, bunun ekonomik etkilerinin Devlet yardımlarıyla nötralize edilmesi gerekir.

1990'lı yıllar boyunca merkezi idare yerel vergi oranlarının artışıını dondurma gibi uygulamalar yapmak suretiyle de ekonomik açıdan yerel otoriteleri etkileyen uygulamalar yapmıştır.

Yerel otoritelerin maliyesinde yerel meclislerin sorumluluğu, her yıl bütçeye bağlı olarak vergi oranlarını belirlemektir. 2000 mali yılından itibaren İsveç'te il ve belediye bütçelerinin denge içinde olması zorunluluğu getirildi. Yani bütçedeki gelirlerle giderler birbirini karşılamak ve dengelemek zorundadır.

Yerel otoritelerin hesapları, "Yerel Yönetimler Muhasebe Kanunu" çerçevesinde tutulmaktadır.

II. İL VE BELEDİYELERİN GELİRLERİ

İsveç'te yerel otoritelerin gelirleri şu başlıklarla belirtilebilir;

Vergiler: İl ve belediyeler harcamalarını karşılamak üzere vergi koyabilirler. Vergi gelirlerinin yaklaşık üçte ikisini gelir vergisi oluşturmaktadır. İl ve belediyelerin vergileri merkezi idare tarafından toplanmaktadır. 1998 yılı rakamlarına göre toplanan her 100 verginin 20'si belediyelere 10'u da il yönetimlerine gitmektedir.

Ücretler: İl ve belediye meclisleri, kendilerinin sundukları hizmetler karşılığında ücret almaktadırlar. Eğer karşılığında ücret aldıkları hizmet kendileri tarafından sunulması zorunlu bir hizmetse, bu ücreti bu hizmeti sunmakta tek otorite olmalarını değerlendirerek alırlar. Bu ücretler, genelde yerel meclisler tarafından kararlaştırılan tarifeler çerçevesinde belirlenmektedir. "Ana Ücret Kuralı" adı verilen kural sunulan hizmeti aşan bir ücretin alınmasının önüne geçmektedir.

Devlet Yardımları: İsveç'te Devlet yardımları da önemli bir gelir kaynağını teşkil etmektedir. Devlet yardımları genelde yerel yönetimlerin maliyeleri arasındaki dengesizlikleri ortadan kaldırmak amacıyla yapılmaktadır. 1993 yılında bu konuda önemli bir değişikliğe gidilerek pek çok konudaki Devlet yardımı ortadan kaldırılmış, genel Devlet yardımı sistemine geçilmiştir. Bu yardım da temel olarak yerel otorite sınırları içinde oturan insan sayısına bağlanmıştır.

Aşağıdaki tabloda il yerel yönetimleri ve belediyelerin gelirlerinin yapısal durumu görülmektedir;

	Vergi Gelirleri(%)	İşletme Gelirleri(%)	Devlet Yardımları(%)	Diğer(%)
İl	74	20	5	1
Belediye	60	24	10	6

III. İL VE BELEDİYELERİN GİDERLERİ

Yerel otoriteler kendilerine mevzuat çerçevesinde verilen görevleri yerine getirebilmek için çeşitli giderler yapmaktadırlar. Kaba bir hesapla yerel yönetimlerin harcamaları gayri safi milli hasılanın % 25'ini oluşturmaktadır.

İllerin ve belediyelerin gider çeşitlerinin toplam giderlerine oranları aşağıda gösterilmiştir;
İller;

Gider Türü	Toplam Gider İçindeki Oranı(%)
Tıbbi Bakım	80
Toplu Taşıma	5
Diş Koruma	3
Diğer	12

Belediyeler;

Gider Türü	Toplam Gider İçindeki Oranı(%)
Okullar	25
Yaşlıların Korunması	20
Çocukların Korunması	13
Kişilerin ve Ailelerin Korunması	8
Diğer*	34

* Buradaki diğer giderler; altyapı, kültür ve eğlence, çevre ve sağlık koruma, toplu taşıma ve buna benzer giderleri kapsamaktadır.

IV. İL VE BELEDİYELERİN EKONOMİK YAPILARINI EŞİTLEŞTİRME SİSTEMİ:

İsveç'te il ve belediyeler için eşitleştirici sistem 1996 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu sistem "Gelir Eşitleme" ve "Gider Eşitleme" olarak iki ayaktan oluşmaktadır. Bu sistem yerel yönetim sisteminin kendi içinde bir sistemdir ve devletten alınan hiç bir fon burada kullanılmamaktadır.

Gelir eşitleme, vergi tabanı üzerine kuruludur. Eğer bir il veya belediyenin vergi kapasitesi ülke ortalamasının altında ise o yerel birim Devletten yardım almaktadır. Devletin verdiği bu yardım vergi kapasitesi ülke ortalamasının üzerinde olan yerel birimlerden alınarak karşılanır. Yani yukarıda da belirtildiği gibi Devlet merkezden herhangi bir kaynak ortaya koymamaktadır. Gelir eşitleme sistemi birisi iller diğeri ise belediyeler için olmak üzere iki alt bölümden oluşmaktadır.

Harcama eşitleme ise yapısal olarak dezavantajlı durumda bulunan il veya belediyenin Devletten yardım alması şeklinde olmaktadır. Bu kaynak da yine gelir eşitlemede olduğu gibi avantajlı durumda olan il ve belediyelerden finanse edilmektedir. Yine aynı şekilde iller ve belediyeler için iki alt sistemden oluşmaktadır.

Altıncı Bölüm

Denetim

İL VE BELEDİYELER ÜZERİNDE KONTROL VE GÖZETİM

İsveç'te il ve belediyeler üzerinde idari ve adli olmak üzere iki türlü kontrol bulunmaktadır;

1.İdari Kontrol:

İsveç'te yerel kendi kendine yönetim diye de adlandırılan sistem hiçbir zaman Devletin kontrolünü yadsımaz. İl ve belediyelerin aktiviteleri öncelikle merkezi idareye bağlı olan kurullar tarafından denetlenmektedir. Bu kurullar; Ulusal Sağlık ve Refah Kurulu, Veri Denetleme Kurulu, İl İdare Kurulu ve Parlamenter Ombudsman (JO) dır.

İl ve belediyelerin bu şekilde denetlenmeleri ve izlenmeleri özel bazı mevzuat hükümleri ile düzenlenmiştir. Buna göre; ulusal otoriteler hiçbir zaman il ve belediyelerin kararını geçersiz kılamazlar. İşlevlerini yerine getirme şekilleri farklılık göstermektedir. Bazıları kararların değişmesi yönünde yönlendirebilirken, bazıları Devletin bazı kurumlarını kısa vadede kararların sonuçları hakkında bilgilendirme yoluna gidebilmektedir. Bazıları ise konuyu yargısal çerçeveye taşıyabilme hakkına sahip bulunmaktadır.

Merkezi idare ayrıca genel gözetim ve denetimin bir gereği olarak il ve belediyelerin genel ekonomik yapı içindeki yerini devamlı değerlendirmektedir.

Hem planlama ve hem de yönetimden sorumlu olan İl İdare Heyetleri, bölge düzeyinde merkezi hükümet adına faaliyet gösterirler. İl idare heyetinin başı Hükümetçe atanan İl Valisi olup, 14 heyet üyesi de il meclislerinin teklifi üzerine Hükümet tarafından atanır. Bu heyetler bölgelerindeki belediyeler üzerinde gözetim ve denetim uygularlar ve yerel yönetimlerin kararlarına karşı yapılan başvuruların da inceleme makamıdır. Son yıllarda, bu heyetler, artan bir biçimde sosyal-fiziki planlama, bölge politikası ve yönetimin sektörel planlaması üzerinde yoğunlaşmışlardır.

İl idare heyetlerinin bir diğer görevi, bütün kamu kuruluşlarının bölge birimlerinin olmamasından kaynaklanmakta ve bölge birimlerinin olmadığı yerlerde, bu birimlerin görevlerini il idare heyeti üstlenmektedir. İdare birimlerinin kurduğu tavsiye nitelikli bölge teşkilatları il heyetleri olarak isimlendirilirler ve kendilerini kuran birimlere karşı sorumludurlar. Yerel seviyede ayrıca yerel vergi idareleri ve sosyal sigorta idareleri gibi bazı merkezi idare kuruluşları da vardır.

2.Adli Kontrol:

İl ve belediyelerin kararları gerek idari başvuru üzerine gerekse de adli bir gözden geçirme şeklinde adli kontrole tabi tutulabilmektedir;

Hukukilik Ölçümü: İl ve belediyelerin kararlarına karşı eğer özel bir başvuru yolu yoksa bu yol kullanılabilir. Bunun dışında meclis kararlarının hukukilik ölçümü yapılamamaktadır. Meclisin her üyesi; karar kendisini etkilesin ya da etkilemesin bu istekte bulunabilir. Hukukilik ölçümü hiçbir şekilde karardan zarar göreni tespiti yönelik değildir. Bu istek üzerine mahkeme kısmen ya da tamamen kararın hukuka aykırılığına karar verir. Ancak hiçbir şekilde o konuda alınan kararı yenileyemez ya da onun yerine

gececek bir karar alamaz. Bu konudaki başvurular kararın alınıp ilan panosuna asılmasından itibaren üç hafta içinde yapılabilmektedir.

İdari Başvuru: İdari başvuru genel olarak otoritenin kararlarının idare tarafından uygulanması sonucu ortaya çıkmaktadır. Örneğin yerel idarece yapılan refah ölçümü ya da inşaat izin başvurusu sonucu yerel idarenin yaptığı değerlendirme gibi.Bu şekilde yapılan başvurularda zarar görme şartı kısmen aranmaktadır.Yargıya idari başvuru, karar ve uygulamadan etkilenen kişi tarafından üç hafta içinde yapılabilmektedir.

Yedinci Bölüm

Kamu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler ve Sorunlar

KAMU YÖNETİMİNDE SON YILLARDA YAPILAN REFORMLAR

İsveç'te son yıllarda tüm Dünyada görülen kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve reform trendi paralelinde yapılan çalışmalar önemli ölçülerde ve kapsamlıdır. Bunları merkezi idare ve kamu yönetiminin genelini etkileyen programlar ve yerel otoriteleri ilgilendiren programlar olmak üzere iki ana başlık altında inceleyebiliriz.

1. Merkezi İdare ve Kamu Yönetiminin Genelini Etkileyen Reform Programları:

1.1. Yeni Yüzyılda Demokrasi:

17 Ocak 2002 tarihinde İsveç Hükümeti hazırladığı “Yeni Yüzyılda Demokrasi” adı verilen bir yasayı uygulamaya geçirdi. Bu yasa ile öngörülen programın amacı, İsveç demokrasisini kökleştirmektir. Bu, Hükümetin 1998 yılında ortaya koyduğu demokrasinin bütüncül geliştirilmesi stratejisinin önemli bir dönüm noktasını oluşturmaktaydı. Söz konusu stratejinin 2 temel amacı şunlardı;

**Temsili demokrasiye güvence oluşturmak,

**Genel seçimler arası dönemde yönetimde vatandaş katılımını güçlendirmek.

Bu programın hayata geçirilmesiyle Hükümet uzun dönemde şu amaçları gütmektedir;

**Seçim katılımının genel, yerel ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinin tümünde artırılması,

**Vatandaşların büyük bir kesiminin politik pozisyonlara güven duymalarının sağlanması ve bu güvenin yaşamları boyunca artırılması,

**Mevcut düzeyden daha fazla olacak şekilde vatandaşların politik süreci etkileme imkanlarının artırılması,

**Vatandaşların politik süreci etkileme kapasitesinin bugün olduğundan daha eşit hale getirilmesi için gençlerin, işsizlerin ve yabancıların politik süreçte rol almalarının sağlanması.

Hükümet stratejisini gerçekleştirmek ve bunu kamu yönetimine aksettirmek için ise “Demokrasinin Hizmetinde Kamu Yönetimi” adı verilen bir uygulama programı hazırlamıştır. Bu programın temel değerleri ve şartları olarak şunlar belirlenmiştir;

**Demokrasi, Hukukun Üstünlüğü ve Etkinlik;

**Vatandaş odaklılık,

**Saydam kamu yönetimi,

**Değişim ve kalite kapasitesi,

**Performans yönetimi için ilerlemeler,

**İletişim teknolojilerinin kullanıcısı olan devlet,

**Kaliteye göre düzenlemeler,

**İşveren Modelinde Devlet;

**Kuşak değişiminin sağladığı fırsatlar,

**Etik ve kabiliyetler,

**Yöneticilerin arzı.

Belirtilen ve hakikaten geniş kapsamlı ve köklü olan bu değişim ve gelişmelerin uzun dönemde ölçülebilmesi için Hükümet; açıklık ve saygınlık, vatandaşlar ve şirketler için daha iyi hizmet, kalite ve

beceri geliştirme, başkalarından öğrenme, düzenleme kalitesi, merkezi idare aktivitelerine odaklanma, aktivitelere adapte olan kurum yönetişimi, karar alma ile ilgili daha iyi dokümantasyon, Avrupa Birliği ve uluslararasılaşma.kriterlerinin esas almaktadır.

1.2.İnsan Hakları Ulusal Eylem Planı:

1993 yılında Viyana’da yapılan Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Dünya Konferansında ulusal eylem planlarının hazırlanıp uygulanmasını öngörülmüş ve 1995-2004 arasını “İnsan Hakları Eğitimi 10 Yılı” ilan etmişti. Buradan hareketle İsveç Hükümeti de bir ulusal eylem planı hazırlamış ve uygulamaya koymuştur.

Bu eylem planına göre; 2002-2004 yılları arasında İsveç’te medeni, politik, ekonomik, sosyal ve kültürel insan haklarının geliştirilmesi hedeflenmektedir.Bu eylem planında şu başlıklar temeli oluşturmaktadır;

****Öncelikli Konular:** İşkence ve fahişeliğin önlenmesi, engelliler, çocuklar ve yaşlılar gibi öncelikli grupların korunması ve bunlara ayrımcılık yapılmasının önlenmesi,

****Daha gelişmiş bilinç ve koordinasyon,**

****İnsan hakları eğitimi,**

****Bilgilendirme stratejisi,**

****Takip ve değerlendirme.**

2.Yerel Otoritelerle İlgili Reform Programları:

İsveç’te yerel yönetimlerle ilgili yapılan reform çalışmaları sırasında genelde İskandinav ülkelerinde yerel yönetimlerin daha serbest hareket etmelerini sağlayan “Serbest Yerel Yönetimler” adını verdiğimiz bugün de geçerli olan sisteme geçiş önemli bir yer tutar. Bu sisteme geçişi kronolojik olarak şu şekilde gösterebiliriz;

1973-1982

Yerel Yönetimler ve Gelecek” isimli çeşitli akademik disiplinlerden oluşan çalışmalar ve bu çalışmaların sonucunun Kamu Yönetimi Bakanlığına sunulması,

1982

Kamu Yönetimi Bakanlığının “Serbest Yerel Yönetimler” inisiyatifini hazırlaması,

Serbest Yerel Yönetimlerin geniş kitlelere ve yerel yönetimlere sunulması ve Serbest Yerel Yönetimler statüsü kazanmak isteyen yerel yönetimlerin başvuruları,

Değişimde model olması açısından ilk yerel yönetimlerin seçilmesi,

1984-1985

Yerel yönetimlerin muaf olmak istedikleri alanların belirlendiği “Muafiyet Dönemi”,

İnisiyatifin eleştirilerle krize girmesi, fakat Hükümetin kararlılıkla muafiyet düzenlemelerini Parlamente’ye sunması,

25 yerel yönetim ve 280 muafiyet alanının belirlenmesi,

1988

Muafiyet yasaları konusunda Hükümet - Parlamento arası anlaşmazlık ve sürenin uzatılması kararı

Tüm belediyelerin uygulamaya davetiyle, II..Uygulama Devresi ,

1990

Sistemi uygulayan yerel yönetim sayısının 40’a çıkışı,

III. Uygulama Dönemi ve Hükümetin uygulamayı değerlendirmek için bir rapor hazırlaması amacıyla görevli göndermesi,

1991

Hazırlanan raporun hükümete sunulması,

1991-1992

Hükümetin rapor ve uygulamayı değerlendirmesi,

1992

Yeni Yerel Yönetim Yasası.

Sekizinci Bölüm

İç Güvenlik

I. TARİHSEL GELİŞİM

Başlangıçta tamamen belediyelere bağlı olarak örgütlenen ve bu nedenle de hem uzmanlaşma ve hem de çağdaşlaşma konusunda önemli sıkıntılar yaşayan İsveç Polisi, 1920'lerden sonra asayiş sorunlarını çözememeye başlamıştır. Ancak, polisin merkezileşmesinin kişisel hak ve özgürlükler açısından bir zafiyet olacağını düşünen İsveçliler; 1960'lara kadar palyatif önlemlerle durumu geçiştirmeye çalışmışlardır. 1960 yılından sonra özellikle uyuşturucu trafiğinin etkisiyle asayiş sorununun giderek ağırlaşması, 1964'de çıkarılan bir yasayla polisin merkezi bir örgüt haline gelmesini sağlamış ve milli polis idaresi kurulmuştur.

II. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER VE İÇ GÜVENLİK YAPISININ TEMEL KARAKTERİSTİKLERİ

Kişisel hak ve özgürlüklerin merkezi polis yapılanmalarının olası baskılarından uzakta tutulması, İsveç iç güvenlik yapılanmasını belirleyen temel faktördür ve bu faktör nedeniyle İsveç polisi uzun süre yerel karakterini korumuştur. Çok uzun yıllar ciddi iç ve dış tehditlerden uzak yaşayan İskandinav Ülkeleri açısından iç güvenliğin önemli bir sorun oluşturmaması, yakın dönemdeki tek ciddi tehlikenin de üniter bir devlet yapısıyla merkezi devlet kuruluşlarına sahip Nazi Almanya'sından gelmesi, halkın merkezi örgütlere karşı alerjisini daha da güçlendirmiş olmalıdır. Ancak, yabancı işçi göçüyle birlikte oluşan organize suç ve etnik terör tehdidi, bu ülkede merkezi bir polis yapılanmasını zorunluluk haline getirmiştir.

Buna rağmen, Milli İsveç polisi mütereddit (contre-coeur) bir örgüt yapısına sahiptir. Yani, işlevleri kamu güvenliğinin sağlanması ve yerel makamların yeterli güç bulunduramadığı bölgelerin kontrolü ile sınırlanan, bir çeşit olağanüstü hal gücü yapılanması görülmektedir. Merkezi bir polis diktatörlüğü yaratmaktan ve para-militer örgütlerden korkan İsveçliler, polis personelini mahallinden temin etmekte, milli polis kısmen görevlendirildiği bölgedeki polis amirinin ve kısmen de adli görevleri de olan küçük bir yerel memur grubunun denetiminde çalışmaktadır.

III. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

İsveç'te güvenlik yönetimi merkezi bir işlev olup ağırlıklı olarak polis tarafından yerine getirilmektedir. Ulusal polis hizmetinin yönetilmesinden İsveç'te Adalet Bakanlığı sorumludur.

İsveç'te polisin çalışma sistemi, suçun ciddiyetine göre harekete geçen bir zincirin ilk halkasını oluşturduğu düşüncesi ile bu yapılanmaya kavuşturulmuştur. Örneğin suç ciddi ise bu zincirde polis, savcı, mahkeme, cezaevi halkaları da devreye girmektedir.

Adalet Bakanlığı bu işlevini şu üçlü yapılanma içinde gerçekleştirmektedir; Ulusal Polis Kurulu, Ulusal Adli Bilimler Laboratuvarı ve 21 İl Polis Otoritesi.

1. Ulusal Polis Kurulu:

Ulusal Polis Kurulu (NPB), polis hizmetlerinin ulusal denetim ve gözetim yapan merkezi yönlendiricidir. Bu kurul aynı zamanda Ulusal Adli Bilimler Laboratuvarının da gözetim organıdır. Bu kurulun başında Hükümet tarafından atanan bir ulusal polis yöneticisi (Emniyet Genel Müdürü) bulunmaktadır.

Bu kurul güvenlikle ilgili yeni metotlar geliştirme ve teknolojik destek sağlamakla da görevlidir. Ayrıca, Ulusal Polis Akademisi vasıtasıyla polisin eğitimini yönlendirmekle de sorumludur.

Ulusal Polis Kurulunun iki birimi bulunmaktadır; Ulusal Güvenlik Servisi ve Ulusal Suç Soruşturma Dairesi.

1.1.Ulusal Güvenlik Servisi:

Ulusal güvenlikle ilgili birimlerde bütün ülkelerde doğal olarak bir gizlilik esas alınırken, İsveç'te son yıllarda bu konuda bile giderek artan bir saydamlık göze çarpmaktadır.

Ulusal Güvenlik Servisi, kontr-espiyonaj, anti terörist faaliyetler ve anayasal düzenin korunması gibi hassas konularda görev yapmaktadır. Ulusal güvenlikle ilgili tehlikeler konusunda ise ulusal polis birimleri soruşturma ve alan çalışmasını yaparken, Ulusal Güvenlik Servisi; istihbaratla , olayın esas kaynağıyla ve çözümleme ile uğraşmaktadır.

1.2.Ulusal Suç Soruşturma Dairesi:

Ulusal Suç Soruşturma Dairesi (NCID), ulusal veya uluslararası ölçekte suç istihbaratı ve soruşturması yapmaktadır. Suç ve suçluluk konusunda yaşanan globalleşme eğilimlerinin bir sonucu olarak bu daire uluslararası suç olaylarıyla artan oranda ilgilenmeye başlamış ve bu konuda uluslararası kuruluşlarla işbirlikleri geliştirmiştir. Bu konuda Europol, İnterpol ve ayrıca Schengen Anlaşması önemli işbirliği olanakları sunmaktadır.

Ulusal Suç Soruşturma Dairesi, aynı zamanda Polis Helikopter Servisi, İsveç Polis Barış Desteği Operasyonları ve Ulusal İletişim Merkezi birimleri vasıtasıyla da yerel faaliyetlerde bulunmaktadır.

2.Ulusal Adli Bilimler Laboratuvarı:

Ulusal Adli Bilimler Laboratuvarı, soruşturulan suçlarla ilgili toplanan delillerin analizlerini yapmakla görevlidir. Bu laboratuvar son derece gelişmiş bir teknoloji kullanarak bilimsel bir disiplin içinde çalışmalarını sürdürmektedir. Suçların aydınlatılmasında kullanılan ve kesin delil oluşturacak insan, yer ve nesne incelemeleri bu laboratuvarlarda yapılabilmektedir.

3.İl Polis Otoritesi:

İsveç'te polisin taşra örgütlenmesi olarak karşımıza 21 ilde yer alan polis birimleri çıkmakta ve her ildeki polis örgütünün başında valiliğin bir memuru olarak görülen, ancak polis operasyonlarını kişisel inisiyatif ile yöneten bir Bölge Direktörü bulunmaktadır.

Bu birimlerin temel görevleri; Yerel seviyedeki acil yardım çağrılarına cevap vermek, suç soruşturması ve suç önleme çalışmaları yapmak, pasaportları düzenlemek ve onaylamak, izin ve ruhsatları vermektir.

İsveçlilerin merkezi polis diktatörlüğünden korkan karakteri, milli polisin taşra yapılanmasında tekrar ortaya çıkmakta ve illerdeki bölge direktörlerine “*district*”lerdeki yerel polis üzerinde koordinasyon ve güç takviyesi dışında herhangi bir yetki verilmediği görülmektedir. Yani, İsveç polisinin merkezi yapılanması il düzeyinde bitmekte, bu anlamda İl Polis Direktörlükleri, hiyerarşik bir kademedan ziyade, bir koordinasyon ve lojistik destek birimine dönüşmektedir. Bu direktörlüklerde yerel trafik kontrol birlikleri ve ağır ve organize suçlar konusunda yerel polisi takviye eden diğer uzman ekipler bulunmaktadır.

İcra Komiteleri tarafından yönetilen Districtlerdeki polis müdürlükleri ise, genelde küçük polis birimleri olup, genel düzen “önleyici kolluk, trafik, av kontrol vb. hizmetler” ve adli polis bürolarından oluşmakta, districtlerin altında da motorlu devriye esasında göre kurulmuş Polis Postaları ve Komiserlikler yer almaktadır.

İsveç'te polis ihtisas birimleri olarak; Deniz Polisi, Dağ Kurtarma Birimi, Polis Köpek Merkezi, Atlı Polis, Metro Polisi, Ulusal Kontr-Terör Birimi ve Polis Helikopter Birimi görev yapmaktadır.

İsveç'te görev yapan polis kuvvetlerinin sayısal durumu aşağıda gösterilmektedir (31 Aralık 2001 itibarıyla);

	Erkek	Bayan	Toplam
Polis	13236(%82)	2884(%18)	16120
Sivil Görevli	1814(%28)	4774(%72)	6588
Toplam	15050(%66)	7658(%34)	22708

4.Polisin Denetlenmesi:

Polis önemli bir kamu gücüne sahip olduğu için polisin denetlenmesi ve gözlenmesine İsveç'te büyük önem atfedilmektedir.Polisin bu yönüne verilen ağırlığın bir diğer göstergesi ise denetim ve gözetim

yetkisinin çeşitli kurullar tarafından paylaşılmış olmasıdır. Bu otoriteler şunlardır; Ulusal Polis Kurulu, Parlamenter Ombudsman, Parlamenter Gözlemciler Ofisi, Adalet Bakanlığı ve Ulusal Denetleme Ofisi.

IV. İSVEÇ VE TERÖR

1.Terör Tehdidi:

Başbakan Olaf Palme'yi terör bağlantılı bir eylem sonucunda yitirmiş olsalar da bu ülkede halen ayrı bir terörle mücadele yasası mevcut değildir. İsveçlilerin temel hak ve özgürlüklerin hangi nedenle olursa olsun kısıtlanmaması gerektiği yolundaki inançları, İsveç'in tarafsızlık politikası ve bu ülkeye özel eylemler koyan herhangi bir terör grubunun bulunmayışı, terör karşıtı faaliyetlerin özel bir yasa ile düzenlenmesini engellemektedir.

2.Terörle Mücadele Yapılanması:

Ancak, yukarıda belirtilen inanç ve politika İsveç'e uluslararası terör eylemleri konusunda bir bağımsızlık sağlamadığından, bu ülkede son yıllarda iki taktik CT "*counter terrorism*" grubu kurulduğu da görülmektedir.

Bu gruplardan ilki olan ONI "*Ordningsspolisens Nationale Insatsstyrka*"; Stockholm terörle mücadele timlerinin part-time elemanlarından oluşmakta ve doğrudan Başbakan'a bağlı bulunmaktadır. Toplam 48 personelli ONI ünitesinde 2 hareket, 1 istihbarat, 1 keskin nişancı destek ve 1 kontrol komuta grubu bulunmaktadır. Birimin görev alanında her türlü CT faaliyetleri varsa da, özellikle rehine kurtarma operasyonlarında uzmanlaşmışlardır.

Diğer CT ünitesi olan Özel Koruma Grubu (SSG: *Sarskilda Skvdds Grupp*) ise askeri karakteri ağır basan bir birimdir ve Genel Kurmay Başkanlığına bağlı bulunmaktadır. 1990'lı yılların başında faaliyete geçen bu birimde sadece subay statüsünde bulunan seçkin personel görev almaktadır. Özel Koruma Grubu, A.B.D'nin DELTA ve İngiltere'nin SAS birimleri ile aynı işlevi görmekte, ancak İsveç dışındaki operasyonlarda görev yapmamaktadır. Birim doğrudan müdahale esasına göre çalışmakta olup, İsveç Genel Kurmay Başkanı ve diğer yüksek derecedeki silahlı kuvvet komutanlarının emri ile harekete geçmektedir.

Kaynakça

- 1.KRONVALL, Kai “Deregulation and Decentralization in the Swedish Free Commune Experiment” Towards the Regulating Municipality, Ed. Harald BALDERSHEIM and Krister STAHLBERG, Great Britain, 1994, 125-140
- 2.Municipalities and County Councils in Sweden, Swedish Government Office, Stockholm
- 3.OLSEN Johan P. And B. Guy PETERS, “Learning From Experience ?” Lessons From Experiences, Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies, Ed. Johan P. OLSON, and B.G. PETERS, Oslo, 1996, 1-35
- 4.Public Administration in the Service of Democracy, Swedish Ministry of Justice, Stockholm, 2000
- 5.NORTON Alan, “Western European Local Government in Comparative Perspective”, Local Government in Europe, Ed. Richard BATLEY and Gery STROKER, Hong Kong 1991, 21-41
- 6.OULASVIRTA Lasse, “Municipal Public Finans in the Nordic Countries”, Local Government Studies, XVIII, 4 (Winter 1992), 106-135
- 7.PETERSON Olaf, The Government and Politics of the Nordic Countries, Stockholm, 1994
- 8.The Swedish Local Government Act, Fritzes Offentliga Publication, Stockkholm, 2001
- 9.www.riksdagen.se
- 10.www.police.se
- 11.www.justice.regeringen.se

Norveç Yönetim Sistemi

Dr. M. Cem TOKER

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Kuzey Avrupa'da İskandinav ülkeleri arasında batıda yer alan Norveç, bir krallıktır. Norveç, daha önceleri İsveç Krallığına bağlı iken bağımsızlığını 1905 yılında ilan etmiştir. Bu ilana İsveç Krallığı bir müdahalede bulunmamış ve ilk kral olarak VII. Hakon seçilmiştir. 1991 yılında ise Kral V. Harald tahta geçmiştir.

II. Dünya Savaşı boyunca Norveç 1940-1945 yılları arasında Alman kuvvetlerinin işgali altında kalmıştır. Bu nedenle Norveç II. Dünya Savaşına kadar sürdürmüş olduğu tarafsızlık politikasını bir tarafa bırakmış ve 1949 yılında NATO'ya üye olmuştur.

Norveç ayrıca 1952'de Kuzey Konseyi (*Nordic Council*) ve 1960 yılında Avrupa Serbest Ticaret Örgütü (EFTA) kurucu üyesi olmuştur. 1962 ve 1967 yıllarında da Avrupa Topluluğu'na (bugünkü adıyla Avrupa Birliği) üyelik için başvuruda bulunmuştur.

1981'e kadar Norveç'te sosyalist ve merkez partilerin koalisyonu ya da azınlık hükümetleri görev yapmıştır. 1981 yılında ilk kadın başbakanları Gro Harlem Brundtland seçilmiş ve Brundtland, Dünyada çevre hareketinin önemli isimlerinden birisi olmuştur.

1989 yılında Norveç'in kuzeyinde yer alan Sami bölgesi ve Sami halkı 39 üyeli Sameting adı verilen bir danışma meclisi seçmiştir. Bunu izleyen yılda ise bir Anayasa değişikliği yapılarak Samilerin etnik azınlık olarak kabul edilmesi kararlaştırılmıştır. Böylece, 1900 yılından beri resmi olarak bölgede yer alan Samilerin yasa dışı kabul edilen kültür ve dilleri yasallaştırılmıştır. Samiler daha sonra İsveç, Finlandiya ve Rusya'da yaşayan Sami nüfusunu da kapsayacak bir Parlamento binası yapmışlar ve bu binayı Kral V. Harald açmıştır. Fakat Samilerin toprak talebi ile ilgili sorunları hala çözülmemiş değildir.

1990'lı yıllarda Norveç'te özellikle koalisyon ortaklarını da karşı karşıya getirecek şekilde Avrupa Birliği ve tek para birimine geçiş tartışmaları yaşandı. 1994 yılında ise hükümet Norveç'in Avrupa Birliği dışında kalmaması gerektiğine karar verdi.

1993'ten beride Norveç'in başkenti Oslo'nun, İsrail'le Filistin arasındaki anlaşmazlıkların barışçıl çözümünün müzakere edildiği bir merkez haline geldiğini görmekteyiz.

Avrupa Birliği katılım sürecine karşıt propaganda yapan partilerin başarısıyla sonuçlanan seçimlerin ardından Norveç'in müzakereleri yeniden gözden geçirildi. 27-28 Kasım 1994'de İsveç ve Finlandiya'nın Avrupa Birliğine katılma yolunda referandumlarını sonuçlandırmalarının hemen ardından Norveç halkı, % 52,4 oranında oy oranı ile Avrupa Birliği'ne katılımı reddetti. Bu sonuçta, tarım sektörünün yok olacağı, balıkçılığın sektöre uğrayacağı ve ulusal egemenliğin aşınacağı yolundaki endişeler etkili olmuştur.

1996 yılından sonra ise ekonomik konular ve refah politikaları önemli gündem maddelerini oluşturmuştur. 2000'li yıllarda ise çevre ile ilgili konuların iç politikada tekrar öncelikli tartışma konusu olmaya başladığı görülmektedir.

İkinci Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

Norveç, bir Anayasal Monarşidir. Norveç Anayasasının tarihi 17 Mayıs 1814'e kadar gitmektedir. Anayasaya göre üniter bir devlet olan Norveç; "hür, bağımsız, bölünmez ve vazgeçilmez bir Krallıktır; yönetim şekli sınırlı ve kalıtsal monarşidir". 1990 yılında yapılan değişiklikle kalıtsal olarak tahta geçmede erkek-bayan ayrımına son verilmiştir. Fakat önceki koşullar 1990 öncesinde doğan Kraliyet ailesinin mensupları için halen geçerlidir. Devletin dinini ise Protestan (*Evalengelical*) Luther Kilisesi yapılandırmaktadır.

II. ANAYASAL KURUMLAR

1.Kral ve Yürütme Erki:

Yürütme gücü Krala aittir. Kral, bu gücünü Statsrad adı verilen Devlet Konseyi vasıtasıyla kullanır. Devlet Konseyi; Başbakanla yediden az olmamak üzere diğer üyelerden (bakanlar) oluşur. Üyelerin yaşının en az 30 olması gerekir. Devlet Konseyinde görüşülecek konular Bakanlıklar tarafından hazırlanmaktadır. Bakanlıkları ise Devlet Konseyine üye olan Bakanlar yönetmektedir.

Hükümet, bütçeyi ve kanun tasarılarını hazırlayarak Parlamente'ye sunmakla yetkili ve görevlidir. Yasal olarak hükümeti Kral atamaktadır. Fakat 1884 yılında parlamente hükümet modelinin uygulanmaya başlamasından beri, Kral bu atamayı parlamente'nin isteği ile uyumlu yapmak zorundadır.

2.Yasama:

Storting adı verilen ulusal meclis dört yılda bir yapılan genel seçimlerle oluşturulmaktadır. 18 yaşını dolduran her Norveç vatandaşı ve en az 10 yıldır Norveç'te oturanlar, seçimlerde oy kullanma hakkına sahiptir. Parlamente'nin 165 üyesi bulunmaktadır. 165 üye kendi arasından üçte biri kadar bir üyeyi Lagting adı verilen üst meclis olarak belirlerken geriye kalan üçte iki ise Odelsting adı verilen alt meclisi oluşturmaktadır. Her yasa önce Odelsting'te görüşülür ve daha sonra Lagting'e gönderilir. İki kez Odelsting'ten geçtiği halde Lagting'te kabul edilmeyen yasa iki meclisin bir arada toplandığı Storting'te üçte iki çoğunlukla kabul edilebilir.

Meclis sürecini tamamlayan yasa Devlet Konseyinde Kralın onayıyla yürürlüğe girmektedir. Anayasa değişikliği ile ilgili yasalar yeni seçim sonrası birinci, ikinci ve üçüncü oturumlarda görüşülebilmektedir. Ayrıca anayasa değişiklikleri iki meclisin bir arada toplandığı Storting'de kabul edilebilmektedir.

Meclis çalışmalarını genelde komisyonlar ve genel kurul çalışmaları şeklinde yürütmektedir. Storting, devlet harcamaları, vergiler, gümrük tarifeleri, gelirler gibi konuları görüşürken, Odelsting ise devlet yönetimini kontrol etme yetkisine de sahip bulunmaktadır.

Storting kendi toplanma zamanlarını kendi belirler ve her yıl ilk açılış Kral tarafından yapılır.

3.Yargı:

Norveç'te yargı sistemi üç düzeyde yapılandırılmıştır. İlk aşama mahkemeleri ilçe (*Herredsrett*) mahkemeleri ve il (*Byrett*) mahkemeleridir. Norveç toplam 93 yargı çevresine bölünmüştür. Bu çevreler genelde bir ya da iki üyeli profesyonel yargıçlar tarafından yönetilmektedir. Şehirlerde toplam yargıç sayısı 3 ile 52 arasında değişmektedir.

Bunun bir üzerinde yer alan Temyiz Mahkemesi (*Lagmannsrett*) ise 10 ila 52 yargıçtan oluşan bir mahkemedir. Toplam altı Temyiz Mahkemesi bulunmaktadır.

En üst düzey olan Yüksek Mahkeme ise başkent Oslo'da bulunmaktadır ve son kararları verme yetkisine sahiptir. Yüksek Mahkeme, Kral tarafından atanan 19 yargıçtan oluşmaktadır.

Norveç'te ayrıca her belediyenin hukuk eğitimi görmeyen kişilerden dört yıllığına seçtiği üç üyeden oluşan sivil nitelikte bir Uzlaşma Kurulu (*Forlikssrad*) bulunmakta olup, anlaşmazlıkların uzlaşmayla çözümünde bir mahkeme gibi çalışmaktadır.

4.Ombudsman:

Norveç'te Parlamenter Ombudsman, 1962 yılında kurulmuştur. Ombudsman parlamento (*Storting*) tarafından her seçim dönemi için yani dört yıllığına seçilmektedir. Ombudsmanın tekrar seçilebilme olanağı da bulunmaktadır.

Her vatandaşın Ombudsmana ulaşma imkanı olup, Ombudsman, idarenin her vatandaşa adil davranmasını gözetmekle yükümlüdür. Ombudsman özel hukuk ilişkileri ile ilgilenmemektedir. Ayrıca idarenin resmi kararlarının tam tersine karar alma yetkisi de yoktur. Ancak idare onun tavsiyelerini dikkate almak zorundadır.

Üçüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapısı

I. MERKEZİ YÖNETİM

Norveç'te merkezi idare Kral, Başbakan ve Devlet Konseyi üyeleri ya da bakan dediğimiz yöneticilerin yönetimi altındaki teşkilattan oluşmaktadır.

Norveç'te hükümet yapısı içinde bakanlıklar şunlardır; Başbakanlık, Dışişleri Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çalışma ve Devlet İdaresi Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Yerel Yönetimler ve Bölgesel Gelişme Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kültürel İlişkiler Bakanlığı, Sosyal İlişkiler Bakanlığı, Ulaştırma ve İletişim Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Balıkçılık Bakanlığı, Uluslararası Gelişme ve İnsan Hakları Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Adalet ve Polis Bakanlığı, Çocuk ve Aile İlişkileri Bakanlığı, Petrol ve Enerji Bakanlığı ve Eğitim, Araştırma ve Kilise İlişkileri Bakanlığı.

II. MERKEZİ İDARENİN TAŞRA YAPILANMASI

Norveç 19 il ve 435 belediyeye ayrılmıştır. Yaklaşık 190 yıllık Norveç Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili hiçbir hüküm yoktur.

İl yerel idaresiyle (*county*) ve yerel yönetimlerle ilgili yeni Yerel Yönetimler Yasası 1993'te yürürlüğe girmiştir. Yasa; belediye ve il yerel yönetim örgütlenmesinin ilkelerini içermekte, planlama ve enformasyon, siyasi ve idari teşkilatlanma, seçilmiş yerel temsilciler, finansman, merkez yöneticileri, sosyal refah, okul, konut gibi özel bölümler içinde ayrı yasalar bulunmaktadır.

1. İl (*County*):

Norveç'te 19 il mevcuttur ve iller valiler tarafından idare olunmaktadır. İl valisi, Hükümetin ildeki en üst temsilcisidir ve belediye faaliyetlerinin yasa, düzenlemeler ve merkezi hükümet bütçe hükümlerine göre gerçekleşmesini sağlar. Ayrıca, belediyeler ve il yerel yönetimlerine yönelik rehberlik ve koordinasyon görevlerini yürütür. İllerde vali yardımcıları da bulunur.

İllerde ayrıca vali gözetiminde çalışan ve bakanlıkların taşradaki temsilcileri konumundaki çeşitli daireler bulunmaktadır. Bu dairelerin hepsi her ilde bulunmayıp çoğu işlevsel olarak gereken illerde teşkilata sahiptir;

İl Milli Eğitim Dairesi:

On sekiz tane olan bu daireler; Eğitim Bakanlığını temsil eder ve hükümet eğitim politikalarının uygulanmasını sağlarlar. Ayrıca, kamu ilk ve orta eğitim okullarını, özel okulları, daha üst düzeydeki eğitim kolejlerini ve gönüllü yetişkin eğitim teşkilatlarının yaptığı yetişkin eğitimini denetlerler. Kamu eğitim yardımlarının idaresinden ve bölge/il yerel yönetimi içinde bütün seviyelerde eğitim politikalarının koordinasyonundan da sorumludurlar.

İl Sağlık Müdürlüğü:

İldeki sağlık hizmetlerinin gözetiminden ve Norveç sağlık kuruluyla birlikte kalitenin ve yasal korumanın iyileştirilmesinden sorumludur. Sağlık müdürü, bütün belediye ve il yerel yönetimi sağlık hizmetlerini denetler. Tavsiye ve bilgi verir ve hastalardan gelen başvuruları değerlendirir.

Rekabet İdaresi:

Sekiz bölge birimi olup, diğer faaliyetlerin yanında yerel yönetim tedarik uygulamaları ile ilgili çalışmalar da yapar.

İstihdam Daireleri:

167 yerel istihdam dairesi vardır. Sosyal refah, yeni işyerlerinin ve okulların kuruluşu hususlarında bu dairelerle belediyeler arasında işbirliği nitelikli çok yakın bir ilişki mevcuttur.

Vergi Dairesi:

Her belediyede bir yerel vergi denetçisinin yönettiği bir daire, her ilde de bir il vergi dairesi vardır. Vergi idareleri; vergi, katma değer vergisi ve nüfus kayıt sistemlerini yönetirler. Belediyelerde bir de nüfus kayıt idaresi vardır. Belediyelerin çoğunda, yerel vergi dairesi ve nüfus kayıt idaresi, aynı zamanda nüfus kaydından sorumlu olarak hizmet veren yerel vergi denetçisince yönetilen bir kurum olarak teşkilatlanmıştır.

Ayrıca, mevzuat; kayıt dairelerine teknik ve sosyal birimler ile belediye mali yöneticisinden bilgi alma hakkı vermiştir. Ek olarak, her il yerel yönetiminde belediye mali yöneticilerini denetleyen ve tavsiyelerde bulunan bir vergi toplayıcısı (tahsildar) bulunur.

Balıkçılık İdaresi:

Norveç'te balıkçılığın yerel endüstriyel kalkınmadaki önemi yüzünden kurulan bu daire, balıkçılık konusunda il yerel yönetimi ve belediyelerle yakın ilişki içinde çalışır.

Norveç Milli Kıyı İdaresi:

Esasen merkezi idarede önemli bir fonksiyonu olan bu birimin taşra kuruluşları, yerel yönetimlerin kıyı ile ilgili planlama ve inşaat işlerinde onlarla bağlantılı olarak çalışmalarını yürütmektedir.

Polis İdaresi:

Norveç Adalet ve Polis Bakanlığı'nın ilkeler bazında düzenleyici görevleri çok azdır, fakat belediye idareleriyle çok miktarda gayri resmi bağlantıları vardır.

Göçmen İdaresi Bölgesel Daireleri:

Göçmenlerin belediyelerde yerleştirilmesiyle ilgilenen ve devlet mülteci kabul merkezlerinin çalıştırılmasını yönlendiren altı bölge dairesi vardır. Bu daireler, ayrıca belediyelere göçmenlerin ve mültecilerin topluma adapte edilmesi işlerinde tavsiyelerde bulunurlar.

Milli Harita İdaresi:

İllerin ve belediyelerin yeni bilgileri gönderdiği; taşınmaz, adres ve binaların kayıtlarını tutmaktan sorumlu 18 bölge harita dairesi vardır. Bunlar, belediyelere arazi bölünmesi ile ilgili bilgileri de aktarır.

Sosyal Güvenlik Daireleri:

Bu daireler, bir çok durumda belediye sosyal refah daireleriyle işbirliği yaparlar, fakat belediyelere/ yerel yönetimlere yönelik idari görevleri yoktur.

Norveç Devlet yapılanması aşağıdaki gibi şematize edilebilir;

Başvuru Kurulu	MECLİS	Denetim Komitesi
Encümen	Komiteler	
Komiteler	Başkan	
Üst Yöneticiler	İdare Heyeti*	*Seçilmiş organ
Üst Görevliler	Üst Görevliler	
Personel	Personel	

Yerel Yönetim Teşkilatı Parlamentar rejim altında Mahalli İdare Teşkilatı
(Mahalli İdare Kanunu, 18-21. Maddeler)

Norveç illerinin alanı, nüfusu ve nüfus yoğunluğu aşağıdaki tablodaki gibidir;

İLLER	ALAN(km2)	NÜFUS	YOĞUNLUK
Ostfold	3.889	248.217	63.8
Akershus	4.587	467.052	101.8
Oslo	427	507.467	1.189
Hedmark	26.120	187.103	7.2
Oppland	23.827	182.701	7.7
Buskerud	13.856	236.811	17.1
Vestfold	2.140	212.775	99.4
Telemark	14.186	165.083	11.6
Aust-Agder	8.485	102.178	12
Vest-Agder	6.817	155.691	22.8
Rogaland	8.553	373.210	43.6
Hordaland	14.962	435.219	29.1
Sogn og Fjordane	17.864	1.7.589	6
More og Romsdal	14.596	243.158	16.7
Sor-Trondelag	17.839	262.852	14.7
Nord-Trondelag	20.777	127.108	6.1
Nordland	36.434	239.109	6.6
Troms	25.015	151.160	6
Finnmark	45.879	48.637	1.6
TOPLAM	306.253	4.478.497	14.6

III.YEREL YÖNETİMLER

Norveç ikili yerel yönetim sistemine sahiptir. Bunlar; belediyeler (*municipality*) ve il yerel yönetimleridir. (county). İl yerel yönetimi, “il belediyesi” olarak da adlandırılmaktadır.

1. İstatistik Bilgiler:

Norveç’te yerel yönetimlerin sayıları aşağıdaki gibidir;

Yıl	İl mahalli idareleri	Belediyeler
1950	20	744
1996	19	435

Norveç’te mahalli idarelerin nüfus yapısı ise şöyledir:

Nüfus	Toplam Sayı	Oran (%)
1.000’den az	18	4,1
1.000 – 4.999	228	52,4
5.000 – 9.999	92	21,2
10.000 – 49.999	88	20,2
50.000’den fazla	9	2,1

Norveç'te mahalli idarelerinin coğrafi büyüklüğü ve nüfusu ise şu şekilde ifade edilebilir;

	Belediye	İl mahalli idaresi
Alan		
En büyük	9.704 km ²	48.637 km ²
En küçük	57 km ²	454 km ²
Ortalama	890 km ²	20.366 km ²
Nüfus		
En küçük	212	76.629
En büyük	483.401	483.601
Ortalama	10.000	229.000

Oslo hem belediye hem de il mahalli idaresidir. 453,9 km² alana ve 483.401 nüfusa sahiptir.

2.Yapıların Değişmesini Düzenleyen Kurallar:

Belediye sınır değişiklikleri konusunda özel bir yasa vardır. Küçük değişikliklerde, ilgili belediyelerle il yerel yönetimleri kabul ederlerse, il valisince karar verilir. Diğer hallerde Yerel Yönetimler Bakanlığı, birleşme veya önemli değişikliklerde ise Parlamento karar alır. Değişiklikler, belediye veya bir grup belde sakininin talebi üzerine yapılabilir. Ayrıca, milli menfaatler söz konusu olduğunda, hükümet de girişimde bulunabilir. Kanuna göre, ilgili belediye ve il meclislerinin görüşü alınmalıdır. Yerel referandum yasal sistemin bir parçası değilse de, belediyelerin birleşmesi teklif edildiğinde, genelde istişari referandum yapılır.

3. Yerel Yönetimlerin Organları:

3.1.Karar Organı:

Belediye/il meclisi, belediyeler ve il yerel yönetimlerde karar konusunda ana yetkilidir.

Karar alma yetkisi, yasayla aksi öngörülmedikçe, idare heyetine ve daimi komitelere devredilebilir. Seçim sistemi, doğrudan seçim ve çok-adaylı seçim bölgelerinde nisbi temsil prensiplerine dayanır.

3.2.Yürütme Organı:

Aslında, belediyelerin ve il yerel yönetimlerinin yürütme organı yoktur. İşlemler ve meclis veya alt komiteler tarafından alınan kararlar, yürütülmesi için doğrudan idarenin eline bırakılır. Bütün belediye ve il yerel yönetimleri, bir encümene veya idare heyeti ile daimi komitelere sahiptir. Aksi kanunla öngörülmedikçe belediye meclisi bunlara bütün meselelerde karar alma yetkisi devredebilir. Belediye ve il meclisi, özel görevlerin yerine getirilmesi için komiteler de kurabilir. Encümen ve daimi komitelere de böyle komiteler oluşturma yetkisi verilebilir.

Yasaya göre, encümenin; finansman planı, yıllık bütçe ve vergi düzenlemeleri tasarılarının görüşülmesi dışında diğer görevleri yapması gerekmez. Ama, belediyeler ve il yerel yönetimlerinin çoğunda encümen, meclisin yanında, en aktif ve önemli organ olarak kullanılır.

Bu heyetin görevleri iki ana maddede özetlenebilir; meclisin gündemindeki konular hakkında ön karar organı olmak ve önemsiz meselelerde karar almak. Encümen, belediye/il meclisinin genellikle en kıdemli üyelerinden oluşur (en az beş kişi). Daimi komiteler en az üç üyeye sahiptir ve belediye meclisi için seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından seçilir. Seçim usulü, Yerel Yönetimler Yasasının 35-38. maddelerinde tarif edilmiştir.

Belediye veya il yerel yönetimleri, isterlerse yönetim yapılanmalarını parlamenter yönetim biçimine uydurabilirler. Yerel Yönetimler Yasasının 18-21. maddelerinde düzenlenen parlamenter sisteme göre teşkilatlanmayı seçerlerse, encümen ve istihdam edilen yönetici yerine seçilmiş idare heyeti geçer. Bu husus aşağıda açıklanmıştır.

3.3.Siyasi Lider:

Yerel yönetimin siyasi lideri; belediye/il meclisi encümen arasından dört yıllık süre için seçilen belediye başkanıdır. Belediye başkanı (*mayor*), meclisin ve encümenin başkanıdır ve belediyenin siyasi ve yasal temsilcisi olarak görev yapar. Bütün komitelere, meclislere ve kurullara katılabilir ve konuşma hakkı verilebilir. Belediye/il meclisi, başkana şahsi olaylarda veya önemli olmayan meselelerde karar alma yetkisi verebilir (idare en üst yöneticisi için de aynısı geçerlidir). Başkan devlet adına hiçbir görev üstlenemez.

3.4.İdarenin Üst Yöneticisi (Chief Officer):

Belediye ve il yerel yönetimlerinin yönetim birimlerinin başında bir üst yönetici bulunmalıdır. Üst yönetici tüm idarenin başıdır ve belediye/il yerel yönetiminde istihdam edilen herkese emretme hakkına sahiptir. Başlıca görevi kararları hazırlamak ve uygulamaktır. Üst yönetici bütün toplantılara katılma ve görevi belediye idaresini denetlemek olan denetleme komitesi dışında, bütün komitelerde, meclislerde ve kurullarda konuşma hakkına sahiptir. Diğer görevleri belediye/il meclisince düzenlenir. Meclis, üst yöneticinin kendisine verilen meselelerde tavsiyesine gerek olup olmadığı veya siyasi olarak seçilmiş komitenin tavsiyesine gerek olup olmadığına karar verir. Üst yöneticiye, şahsi durumlarda veya önemsiz meselelerde (siyasi lider gibi) karar alma yetkisi devredilebilir. Özellikle, pozisyonlar (kadrolar) ihdas ve iptal etme ile çalışanlarla ilgili karar alma konularında yetkilendirilir. Üst yöneticiyi en az altı yıllık bir süre için meclis kendisi atar. Üst yönetici yardımcıları da atanabilir.

Her belediye/il yerel yönetimi parlamenter yönetim sistemine sahip olmaya karar verebilir. Bu hallerde, üst yönetici yerine bir siyasi organ -idare heyeti- oluşturulur. Heyetin üyeleri; belediye/il meclisi tarafından çoğunluk oyuyla seçilir. Bu sebeple, idare heyeti üyeleri, meclisin görevinin sona ermesini takiben görevden ayrılmakla yükümlüdür ve birlikte veya tek tek istifa etmek hakkına sahiptir. İl/belediye meclisi, aksi yasayla öngörülmedikçe, idare heyetini bütün meselelerde karar alma yetkisiyle donatabilir. Heyet de özel durumlar ve önemsiz meseleler için münferiden üyelerini yetkilendirebilir. Bu; belediye/il yerel yönetimin bir parçası olmalı ve meclis tarafından idari sorumluluk verilmelidir. Heyet veya münferiden üyeleri, dört yıllık süre içinde meclis tarafından değiştirilebilir. Buna karşılık, heyet üyelerinin de çekilme yetkisi vardır.

3.5.Yetki ve Sorumlulukların Organlar Arasında Dağılımı:

Belediye/il meclisi merkezi organdır ve bütün yetkileri haizdir. Ancak, Yerel Yönetimler Yasasının “meclis kendisi” ifadesini kullandığı yerler dışında yetki devretmekle serbesttir. İdare heyetine ve daimi komitelere bir çok konuda yetki verilebilir. Özel görevlerle kurulan komiteler, görevleriyle doğrudan bağlantılı meselelerde karar almakla yetkilendirilebilir.

Belediye meclisi, bir belediye işinin veya kuruluşunun işletilmesi için yönetim kurulları oluşturabilir. Bu kurula, işin yürütülmesi ve örgütlenmesiyle ilgili karar alma yetkisi devredilebilir. İki veya daha fazla belediye, belediye projelerinin gerçekleştirilmesi amacıyla bir ortak kurul kurabilir. Yukarıda belirtilen yetkiler bu kurullara da devredilebilir. Belediye meclisi, ayrıca semt komiteleri oluşturabilir ve bu komitelere kendi coğrafi alanlarıyla ilgili meselelerde yetki verebilir.

Yukarıda açıklandığı gibi, başkana ve üst yöneticiye de bazı yetkiler transfer edilebilir. Aynı özellikteki yetkiler bir daimi komitenin veya çalışma komitesinin başkanına da devredilebilir. Belediye meclisi, encümenin, bir daimi komitenin veya idare veya yürütme heyetinin, normalde başka organlarca karar altına alınan meselelerde, karar almak mecburiyeti doğduğu ve doğru organı toplamaya zaman olmadığı hallerde, karar alabilmesini kararlaştırabilir.

3.6.İç Yapıyla İlgili Yasal Hükümler:

Belediyeler ve il yerel yönetimleri, Yerel Yönetimler Yasasının çerçevesi içinde kendi yapılarını belirlemede geniş yetkilere sahiptir. Fakat, özel konulardaki mevzuat çok az da olsa iç yapıyla ilgili yasal hükümlere sahiptir.

3.7.Vatandaşların Karar Alma Sürecine Doğrudan Katılımı:

Norveçliler istişari yerel referandum, bilgi alma hakkı, açık toplantılar, halk komiteleri kurulması ve (sorgu zamanı) adı verilen halk günleri aracılığıyla karar alma süreçlerine katılabilmektedir.

3.8.Yerel Yönetim Birimleri Arasında Yetkilerin Dağılımı:

Yetkilerin Dağılımını Düzenleyen Prensipler

Yetkilerin dağılımına karar verilirken: hizmetlerden kimin etkileneceği, ekonomik etkiler ve mantıklı karar almak gereken yerel bilgi kriterleri kullanılır. Bu ilkelere dayanılarak, belediyelere, belirli bir belde yaşayanları öncelikle ve en fazla etkileyen hizmetler için sorumluluklar verilecektir. Eğer bir hizmet birkaç belediye sakinini etkiliyorsa ve finansman ihtiyacı bir belediyenin kapasitesinin üzerindeyse, bu hizmetin sorumluluğu, prensip olarak, il yerel yönetimine verilecektir (subsidiarite ilkesi).

Temel ilke, yasayla münhasıran diğer kuruluşlara verilen görevler dışındaki bütün yerel görevlerin belediyeler ve il yerel yönetimlerince yerine getirilmesidir. Bir başka ana prensip ise belediyelere ve il yerel yönetimlerine verilen görevler ve sorumlulukların yasayla tanımlanmasıdır.

3.9.Yerel Yönetimlerin Milli Ekonomik Plana ve Alan Planlamasına Katılımı:

Planlama ve İmar Yasası, fiziksel ve ekonomik planlamada birleştirmenin önemini vurgular. Planlama, tabii kaynakların idaresi ve kullanımı, kalkınma faaliyeti ve çevre korumasıyla ilgilenir ve tetkik ve incelemeleri, koordinasyonu, denge faktörünü, karar-alma ve ihtilaf çözmeyi içeren daimi bir süreçtir.

Bu süreçte, ana planlama sorumluluğu belediyelere aittir, daha geniş çaptaki faaliyetlerle ilgili planlama koordinasyonuysa il yerel yönetimlerince yapılır.

Merkezi seviyede koordinasyonu sağlayan idare Çevre Bakanlığıdır. Belediye planı uzun ve kısa dönem planlarından oluşur.

Uzun dönem planı, belediyedeki kalkınma ve gelişmenin hedeflerini tarif eder ve sektör planlamaları için ana hatları çizer. Ayrıca arazi kullanımı ve tabii kaynakların idaresi için bir plan da öngörür. Kısa dönem plan, farklı sektörlerde gelecek yıllara sari faaliyetler için koordinasyon programını kapsar.

Planın arazi kullanımıyla ilgili bölümü, koruma imar alanlarını, tarım-tatlı su-deniz alanlarını, tabiat alanlarını ve yeşil alanları gerektiği şekilde düzenler.

Belediye planı, belediye meclisi tarafından kabul edildiği an geçerli hale gelir, il yerel yönetimleri ile devlet sektör idarelerinin planın arazi kullanımı ile ilgili bölümü için hedefleri olması hali hariç, başka bir onaya ihtiyaç yoktur. İstisna halinde, planın Çevre Bakanlığı'nca onaylanması gerekmektedir. Bakanlık planda milli çıkarları göz önüne alarak değişiklikler yapılmasını talep edebilir.

İl yerel yönetimi de kendi bölgesindeki planlamanın ana sorumlusudur. İl planlaması, öncelikle, il içindeki fiziki, ekonomik, sosyal ve kültürel faaliyetleri koordine etmeyi hedefler. İl planı detaylı olarak gözden geçirilip, değiştirildikten sonra, her dört yılda bir merkezi hükümetin onayına sunulur. Merkezi hükümet planı onaylarken, milli politikalara göre gerekli değişiklikleri yapar.

Yerel Yönetimler Yasası, yıllık bütçeye ilave olarak bir mali planlama yapılması hükmünü getirmiştir. Belediye/il meclisi, yılda bir kere mali planlamanın (gelecek dört mali yılı kapsayacak şekilde) gözden geçirilmesini karar altına almalıdır. Bu plan, bütçeye ve idare içindeki diğer planlama faaliyetlerine esas teşkil etmeli ve bu dönemdeki mümkün gelirler, beklenen harcamalar ve öncelikli görevlerin ciddi bir tetkikini ihtiva etmelidir.

Planlama ve İmar Yasası ülke düzeyinde planlamanın koordinasyonu için kurallar belirlememiştir.

Ancak hükümet, il planlarının değerlendirilip onaylanmasına ek olarak, fiziki, ekonomik ve sosyal gelişmeler için genel hedefleri, prensipleri ve ana hatları belirleyebilir. Bunlar, planlama faaliyetlerinde iller ve belediyelerce göz önünde tutulmalıdır. Ana prensipler, genel nitelikli olabileceği gibi, bazen değerli tabii kaynakların ve belirli alanlarda arazinin kullanımıyla da ilgili olabilir.

Her dört yılda bir hükümet, parlamento için uzun dönem programı ihtiva eden bir belge (*white paper*) sunar. Bu planlama belgesi, gelecekle ilgili ekonomik, sosyal ve ekolojik analizleri, kamu politikası ve yönetimin önemli alanlarındaki ihtiyaçlarını gösterir ve hükümetin bu ihtiyaçları karşılamak için yapılacak iş ve faaliyetlerle ilgili görüşlerini aktarır.

3.10.Yerel Yönetimler Arasında Yardımlaşma ve Diğer İşbirliği Türleri (Genel Menfaati İlgilendiren Yerel Hizmetlerin Yürütülmesi İçin Kurumsal İşbirliği):

İşbirliği kurumları hem Yerel Yönetimler Yasasında hem de özel yasalarda düzenlenmiştir. Belediye ve iller ortak çıkarlarla ilgili hizmetlerin yerine getirilmesi için bir kurul oluşturabilirler. Bu kurula faaliyetin yönetimi ve teşkilatlanması ile ilgili karar alma yetki verilebilir.

Kurulun oluşturulması kararında, kurulun yapısı, üyelerin nasıl seçileceği, yetki alanı, ekonomik konular ve işbirliğinin feshi ile ilgili hükümler de yer almalıdır. Uygulamada işbirliği genellikle sektör veya özel alan mevzuatının verdiği yetki ile gerçekleştirilir. Belediyeler arası işbirliği en çok: su tedariki, atık toplanması, kanalizasyon tesisleri, konut ve kalkınma, ticari hayatın gelişmesi için gerekli şartların hazırlanması ve iyileştirilmesi, öğretim ve sağlık hizmetleri alanlarında yapılmaktadır.

İller arasında işbirliği, orta eğitime gidecek çocuklar için yurtlar ve hastane yatakları alımı gibi, öncelikle ve çoğunlukla hizmet alım-satımı alanında yapılır. Gerçek işbirliği çoğunlukla sağlık hizmetleri ve kültürel faaliyetler için kurulur.

Merkezi hükümet, Yerel Yönetimler Yasası yoluyla veya özel mevzuat yoluyla yerel yönetimler arasında zorunlu işbirliği ile ilgili kararlar alabilir. Ancak, pratikte bu çok nadir gerçekleşmektedir.

Öte yandan, Norveç Yerel Yönetimler Birliği ile merkezi hükümet arasındaki ilişkiyi düzenleyen özel bir mevzuat yoktur.

IV. MERKEZİ VE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ ARASINDAKİ YETKİ DAĞILIMI

Belli sayıda görev, merkezi idarenin bir birimi olarak faaliyet gösteren yerel veya bölge idarelerine verilmiştir olup; konut ve göçmenlerin adapte edilmesi, istihdam programları ve tutukluların sağlık bakımı bu görevler için örnektir.

Yetkilerin bugünkü dağılımı, çeşitli değerlendirmelere sahne olan bir sürecin sonucudur. Sistemde görevler hem “aşağı”, hem de “yukarı” hareket etmiştir.

Son 15 yıl içinde yaşanan en büyük değişiklikler (kaynaklar bakımından) görevlerin ve yetkilerin il yerel yönetimlerinden belediyelere aktarılmasıdır.

Görev	Yetkili idare	Yetki şekli	Yetkinin kullanımı	Açıklık
Genel Yönetim				A
Güvenlik, Polis	•	•	•	A
İtfaiye	•	•	•	A
Sivil Savunma	•	•	•	A
Adalet	•	•	•	
Nüfus İşlemleri	•	•	•	
İstatistik Dairesi	•	•	•	
Seçmen Kayıt İşlemleri	•	•	•	
Eğitim**				A
Okul Öncesi Eğitim		•	•	B
İlköğretim		•	•	
Orta Öğretim		•	•	
Mesleki ve Teknik Eğitim	•	•	•	1
Yüksek Öğretim	•	•	•	
Yetişkin Eğitimi	•	•	•	
Diğer				
Kamu Sağlığı				B,2
Hastaneler	•	•	•	3
Koruyucu Sağlık Hizmetleri	•	•	•	4
Sosyal Refah				
Kreşler ve Bakımevleri		•	•	B,5
Aile Refahı Hizmetleri		•	•	B,6
Huzurevleri		•	•	
Sosyal Güvenlik	•		•	7
Diğer		•	•	8
Konut ve Şehir Planlaması				
Konut	•	•	•	B
Şehir Planlama		•	•	
Bölgesel/Büyük Ölçekli Planlama		•	•	
Çevre, Kamu Sağlığı				
Su ve Kanalizasyon		•	•	B
Atık Toplama ve Arıtma		•	•	B
Mezarlıklar ve Krematoryumlar		•	•	
Mezbahalar	•	•	•	B
Çevre Koruma	•	•	•	A
Tüketicinin Korunması	•			

Kültür, Eğlence ve Spor								
Tiyatro ve Konserler	•	•	•	•	•	•	•	
Müze ve Kütüphaneler	•	•	•	•	•	•	•	11
Parklar ve Açık Alanlar			•	•	•	•	•	B
Spor ve Eğlence	•	•	•	•	•	•	•	B
Dini Mekanlar	•		•	•	•			13
Diğer Kültürel Tesisler	•	•	•	•	•	•		14
Trafik, Ulaşım**								
Yollar	•	•(I)	•(M)	•	•			
Ulaşım								
Şehir İçi Ulaşım	•	•	•					15
Şehir İçi Demiryolu Ulaşımı	•	•		•				
Limanlar		•		•	•			
Havaalanları	•			•	•			16
Diğer Trafik ve Ulaşım								
Ekonomik Hizmetler								
Gaz								
Merkezi Isıtma		•	•	•	•	•	•	B,1 7
Su Tedariki			•	•	•	•	•	B
Tarım, Orman ve Balıkçılık	•	•	•	•	•	•	•	
Elektrik			•		•	•	•	B
Ekonomik Teşvik	•	•	•	•	•	•	•	C
Ticaret ve Sanayi	•	•	•	•	•	•	•	C
Turizm		•	•	•	•	•	•	C
Diğer Ekonomik Hizmetler	•	•	•	•	•	•	•	C
Diğer Görevler								

(*)Eğer açıklama varsa tablodan sonraki sayfaya bakın.

(**) Altyapı (I) ve personel (S) ya da her ikisi konusunda yetkiler.

Yukarıdaki tabloda yer alan açıklamalar bölümü ile ilgili olarak şu ayrıntılara değinmek gereklidir;

**Devlet bütün koordinasyon sorumluluğuna sahiptir.

**Devlet, teknik okullar, denizcilik okulları, müzik konservatuarları ve ana okulu eğitiminden, iller de mesleki teknik orta öğretimden sorumludur.

**İl hastane hizmetlerinin başlıca yürütücüsüdür ve şifa yurtlarından da sorumludur. Ancak, çok az da olsa devlet hastaneleri de vardır. Belediye, mecburi ilk sağlık hizmetlerini, il ihtisas sağlık hizmetlerini üstlenir. Devlet, bu hizmetlere milli hastaneler yoluyla katılır.

**Belediyeler çocuk bakım evleri ve ana okullarından sorumludur, fakat yasa hizmetin kapsamını belirlemez.

**Belediyeler imar alanlarının hazırlanmasından sorumludur. Devlet ise, Devlet Konut Bankası yoluyla, özel şahıslara iyi şartlarda konut kredileri verir.

**Bu özel firmaların/teşkilatların sorumluluğundadır, fakat belediyeler devlet gıda denetimi yoluyla genel denetim görevine sahiptir.

**Yasayla her belediye ve il, bir kütüphane kurmaya ve çalıştırmaya mecbur edilmiştir.

**Devlet din görevlileri ve ilgili düzenlemelerden, belediyeler dini mabetlerden sorumludur.

**Uluslararası havaalanlarından devlet sorumludur. 33 küçük belediye havaalanı vardır. Bu bir gönüllü faaliyettir.

**Elektrik büyük ölçüde ısınma için kullanılır ve enerji tesisleri genellikle belediyeler tarafından kurulur ve yönetilir.

Dördüncü Bölüm

Mali Yönetim

I. İLLER VE BELEDİYELER İÇİN ANA GELİR KAYNAKLARI

İller ve belediyelerin ana gelir kaynakları; vergiler, merkezi idare transferleri, yardımlar ve ücret ve bedellerdir.

İller ve belediyeler kendilerinin topladıkları vergilere sahiptir. Yerel yönetimlerin vergi koyma hakları sınırlıdır. En yüksek ve en düşük oranlar her yıl parlamento tarafından belirlenir.

Öte yandan, yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık % 40'ı, merkezi hükümet yardımlarından sağlanmakta olup, bu yardımlar tahsisli ve blok yardımlar olmak üzere iki kategori halinde düzenlenmiştir. Yasayla düzenlenen blok yardımlar cari harcamaları karşılamak amacıyla, tahsisli yardımlar ise belirli hizmetleri ve projeleri finanse etmek için verilir.

II. MALİ DENGELEME

Genel veya blok yardımlar, vergi geliri ve harcama ihtiyaçlarını dengelemek amacıyla kullanılır. Mali dengeleme sistemi 1996'da reforma tabi tutulmuştur. Gelir vergisi dengeleme metoduna göre, birim başına vergi gelirleri belli bir oranın altında olan bütün belediyeler yardım alırlar.

Beşinci Bölüm

Denetim

I. GENEL İDARİ DENETİM

Yerel Yönetimler Yasasına göre, belediye ve illerin iş ve işlemlerinin hükümet tarafından denetimi, bütçe işlemlerinin kanuniliğinin denetimi dışında otomatik olarak yapılmaz.

II. YASALLIKLA SINIRLI DENETİM

İl valisinin denetimi, yasa yerindelik denetimi öngörmüyorsa, kanunilik denetimiyle sınırlıdır. Bütçe dışındaki işlemler, üç veya daha fazla ilgili meclis üyesinin talebi üzerine veya eğer belli bir doğruluk şüphesi varsa ve kaçınmak sorumsuz bir davranış olarak değerlendirilecekse il valisinin girişimiyle yasal denetime konu olur. Eğer; yerel yönetim, böyle bir karar için gerekli yetkiye sahip değilse, kararın içeriği yasayla ihtilaf halindeyse, ya da; kararın sonucunu etkileyecek usul hataları varsa, işlem geçersiz sayılır.

III. YERİNDELİK DENETİMİ

Yerel yönetim işlemlerinin yerindeliğiyle ilgili genel vesayet denetimi olmamasına rağmen, özel mevzuat bu kuralı değiştirir. Devlet yetkilerinin yerel yönetimlere devredildiği hallerde, yapılan şikayetler il valisi veya ilgili bakan tarafından ele alınır. İl valisinin imar ve planlama alanında bütün taraflar işlemde memnun olsalar bile, kendi adına bir inceleme hakkı vardır. İl valisi işlemle ilgili bir yargıya varmakta ve gerekli ve yerinde olduğuna inandığı değişiklikleri yapmakta serbesttir. Bu durum valilerin, yerinden yönetim anlayışına dikkat etmelerin isteyen hükümet talimatlarıyla dengelenmiştir.

IV. YEREL YÖNETİM HESAPLARININ DENETİMİ

Her belediye bir denetçiyle gerekli personeli istihdam etmek veya belediyeler arası bir denetim kuruluşuna katılmak zorundadır. Yasa, işletme denetimi (etkinlik ve verimlilik) ile birlikte mali denetim de öngörür. Denetim raporları, belediye veya il denetim komitesine verilir.

V. DİĞER DENETİM MEKANİZMALARI

Norveç üniter bir devlet olduğundan, yerel yönetimlerin yetkileri yasaya dayalıdır. Parlamento, Norveç'in uluslararası yükümlülüklerinin belirlediği sınırlar dahilinde, belediyelerin, hatta münferiden bir belediyenin yetkilerinde gerekli gördüğü değişiklikleri yapabilir.

Ayrıca, Kamu İdaresi Parlamento Ombudsmanı; kamu idaresinin vatandaşları adaletsizce etkilememesini ve kamu görevlileriyle diğerlerinin üstlendikleri görevleri dürüstçe yerine getirmelerini sağlamakla yetkilidir. Ombudsman, bu yetkiyle, bazı belediye işlemlerinin yasallığını, ya kendi girişimiyle ya da resmi bir şikayet üzerine soruşturabilir. Bir belediye işlemini iptal etmek yetkisine sahip değildir, fakat iptal, disiplin cezası ve mümkün olan yerlerde tazminat tavsiyesinde bulunabilir.

Nihayet her vatandaş, Yerel Yönetimler Yasasına uygun olarak, yerel kararlara karşı başvuru hakkına sahiptir. Konuyu çözmeye belediye meclisi yetkilidir, fakat meclis, diğer yerel siyasi organlara da böyle yetkiler verebilir. Belediye meclisi tarafından alınan kararlara karşı Yerel Yönetim Bakanlığına başvurulur.

VI. YEREL YÖNETİMLERİN BAŞVURU YOLLARI

İdare Yasasının 35. kısmına göre, yerel yönetimler, il valisinden veya Yerel Yönetim Bakanlığında vesayet makamı olarak aldıkları belli bir kararın değiştirilmesini talep edebilirler. Ancak, bu yol; karar kişilere herhangi bir hak vermiyorsa mümkündür. Eğer il valisi kararı değiştirmezse, aynı şartlara tabi olarak, Yerel Yönetim Bakanlığına değiştirebilir. Bu, eğer mesele mahkemeye götürülmezse, nihai karardır.

Altıncı Bölüm

Kamu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler ve Sorunlar

Norveç'te kamu yönetimi reformu yerel yönetim reformunu da kapsayacak şekilde "aslında ülkemizde de olması gereken şekilde" bütüncül olarak ele alınmıştır. Yerel yönetimler reformu genel kamu yönetimi reformu ile paralel ve eş zamanlı yapılmıştır.

Norveç yerel yönetimler alanında "Serbest Yerel Yönetimler" adı verilen ve aslında bütün İskandinav ülkelerinde az ya da çok uygulama alanı bulan reformun öncülerinden olmuştur.

Serbest Yerel Yönetimler (S.Y.Y.) ekseninde Norveç'te yapılan reformların kronolojik gelişimi şu şekilde olmuştur;

- 1986** SYY için başvuru süresi başladı . Sayı olarak 24 ile, süre olarak dört yıl ile sınırlandı, sonra sayı artırıldı ve süre 1991 yılına uzatıldı.
- 1986-1990** 80 farklı konuda 260 başvuru oldu. 20 belediye 6 il yerel yönetimi seçildi.
- 1990** Bu yıla gelindiğinde 88 farklı yasa ve mevzuattan 305 muafiyet sağlandı. Öngörülen 97 projeden 70'i için onay çıktı.
- 1990-1993** Sonuç raporlarının değerlendirilmesi ve mevzuat çalışmaları
- 1993** Yeni Yerel Yönetimler Yasası,

Kamu Yönetiminde Deneysellikle İlgili Yasa (Deneyimi tüm kamu yönetimine Yansıtmaya çalışır)

Norveç'te günümüzdeki durum; yerel yönetimde ve merkezi idare-mahalli idare ilişkilerinde on yıl süren reformdan sonra, bir pekişme dönemi olarak tanımlanabilir. Mahalli idareler şimdi 1993 tarihli Yerel Yönetimler Yasasından doğan geniş teşkilatlanma serbestliğini kullanmaya ve yeni duruma adapte olmaya çalışmaktadırlar.

Şu anda ise Oslo metropolitan yerel yönetim yapısına ilişkin bir çalışma sürmektedir. Oslo hem bir belediye ve hem de bir il yerel yönetimidir ve alanı iki il yerel yönetime ve birkaç belediyeye bölünmektedir. Bir komite, son zamanlarda bu bölgenin yerel yönetim yapısının geleceği hakkında bir rapor sunmuştur.

Görüldüğü gibi bu uygulamadan elde ettikleri deneyimi tüm kamu yönetimine genişletme yönünde irade göstermektedirler.

Norveç'te uygulanan bir önemli reform da "Parlamentar Yerel Yönetim" modelidir. Parlamentar yerel yönetim modeli aslında politik liderlik yönünde ve onu destekleyen idari yapıda düşünülen değişikliğin yansımaları ve Amerikan "güçlü belediye başkanı"ndan ve Almanya'daki benzer örneğinden esinlenerek demokratik açıdan yönelimleri de içerir. Örneğin Norveç'te şu 6 hedefi amaçlamıştır;

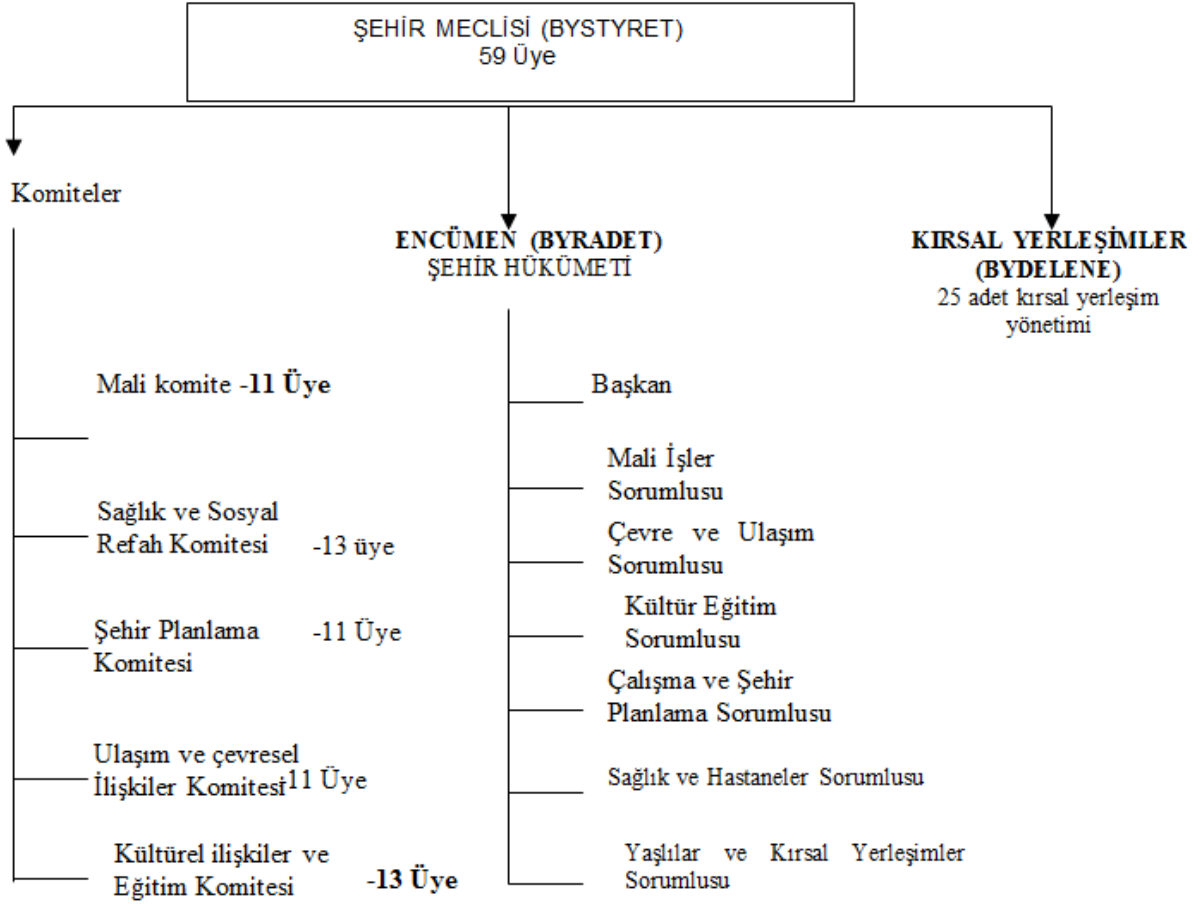
İdare üzerinde politik kontrolü arttırmak, siyasi sorumluluk ve saygınlık çizgilerini açığa çıkarmak, karar alma mekanizmasında "bütüncül bakışa" daha çok önem vermek, hizmet sunumunda daha çok adaptasyon, çalışan katılımına daha çok önem ve halk için daha iyi hizmet.

Parlamentar yerel yönetimlerde; meclis çoğunluğuna dayalı "şehir kabinesi" ve onun yerel meclise parlamenter tipte sorumluluğu öngörülmekte, kabinenin ise yönetimi yapılandırma hakkı bulunmaktadır.

1993 tarihli Norveç Yerel Yönetim Yasası, isteyen bütün yerel yönetimlere seçilmiş meclislerin 2/3'sinin kararıyla alternatif bir yönetim biçimi olan "parlamentar yönetim biçimi" imkanı tanımıştır. Buna göre yerel encümen meclis tarafından çoğunluk esasıyla seçilmekte, meclisin güveni devam ettiği sürece göreve devam etmektedir. Bu yönüyle yerel encümen bakanlar kuruluna benzetilebilir.

Oslo Belediyesi daha önceki yasanın da buna elvermiş olmasıyla alternatifi değerlendirmiş ve 1987’de bu yönetim modeline geçmiştir. Bu sistemi aşağıdaki şekildeki gibi gösterebiliriz.

Oslo Parlamenter Yerel Yönetimi



Oslo parlamenter yönetiminde ayrıca belediye meclisinden seçilen ve belediye mülklerinin mali ve idari yönetiminin mevzuat çerçevesinde olup olmadığını denetleyen Kontrol Komitesi, belediye meclisinden seçilen ve meclis adına denetim yapan Denetim Komitesi, belediye meclisinden seçilen ve vatandaş başvurularını inceleyen Başvuru Komitesi, belediye başkanı başkanlığında dört üyeli encümenin ve komitelerin gönderdiği konularda karar veren ve aynı zamanda seçim komitesi görevi de gören Prosedürler Komitesi vardır.

Görüldüğü gibi bu model, siyasi güç için yarışan seçmenin, yani yerel halkın etkisinin verdiği güvenlikle demokrasiyi güçlendirmektedir. Bu modelde encümen hükümete, başkan başbakana benzemektedir. Politikacılar, siyasi alan yanında idari gücü de almaktadırlar.

İdarecilerle bürokratlar ise daha az ön plana çıkmakta, politik sekreteryaya lideri rolüne geçmektedirler.

Oslo Belediyesinde, uygulama ile ilgili olarak Oslo Üniversitesinde doktora çalışmalarım sırasında tarafımdan yapılan incelemeler sonucunda, bu sistem ile sağlanan faydalar ve görülen aksaklıklar şöyle özetlenebilir;

Faydalar:

**Politik karar alma mekanizması, hızlı karar almaya yol açıyor.

**Her bakanlığın mecliste temsil oranına göre farklı siyasi partilerde olabilmesi çeşitlilik ve renklilik sağlıyor.

**Belirtilen 6 sorumluluk alanından meclisteki orana göre farklı partilerin sorumlu olabilmesi, politik rekabetle hizmetlerin daha iyi sunulmasını sağlayabiliyor.

**Meclis, hükümeti güvenoyu ile devamlı denetleyip kontrol altında tutabiliyor.

**Siyasi sekreter konumundaki bürokratlar bürokrasinin olumsuz yönlerini en aza indirebiliyor.

**Vatandaş, Başvuru Komitesi ile etkili olabiliyor.

**Hizmet sunumunda eskiye göre etkinlik sağlanabiliyor.

**Tüm sektörlerde karar almada encümen toplantılarında temsil edilen partilerin bakışlarının etkisiyle bütüncül bakış sağlanabiliyor.

**Çalışanlar yönetime daha iyi katılabiliyor.

Aksaklıklar:

**Encüme parti farklılıkları sorun çıkarabiliyor.

**Encümeni oluşturmada parti içi sorunlar yaşanabiliyor.

**Şehir meclisi- kırsal yönetimler arası sorunlar olabiliyor.

**Hizmetin gereklerinden çok meclise politik sorumluluk ön plana çıkabiliyor.

**Yerel yönetim üst bürokratlarının politikacılarla birlikte değişimi sorun olabiliyor.

Norveç'te Devlet Konseyi tarafından da kamu yönetiminde bazı reform çalışmaları yapılmaktadır. Devlet Konseyinin önem ve öncelik verdiği alanlar: Performans yönetimi, organizasyonel gelişmeyi yeniden yapılandırma, enformasyon teknolojileri, uluslararasılaşma, ve yönetimi geliştirmedir.

Kaynakça

1. BALDERSHEIM Harald, "Alderman into Ministers: Oslo's Experiment with a city cabinet", Local Government Studies, Ed Richard BATLEY, and Adrian CAMPBELL, XVIII, 1, (Spring 1992), London 18-30
2. BALDERSHEIM Harald, "Nordic Municipalities in Translation", Kommunalverwaltung Modernisierung-schub ? Switzerland, , 1996, 289-307
3. BALDERSHEIM Harald and Krister STAHLBERG, Ed. Towards the Self-Regulating Municipality, Great Britain, 1994
4. BALDERSHEIM Harald and Anne Lise FIMREITE, "The Norwegian Case: An Experiment in Bottom-up Learning", Towards the Self-Regulating Municipality", Ed. Harald BALDERSHEIM and Krister STAHLBERG, Great Britain 1994, 69-84
5. BATLEY Richard and Gery STROKER, Ed. Local Government in Europe, Hong Kong 1991,
6. FEVELDON Trond and Rune SORENSON, "Norway", Central and Local Relations, A Comparative Analysis of West European Unitary States,, Ed. C. Edward PAGE and M.J. GOLDSMITH, Bristol, 29-45
7. GIBSON John and R. BATLEY, "Financing European Local Government", Local Government Studies, XVIII, 4 (Winter 1992)
8. HANSEN Tore and Rune J. SORENSON, The Growth of Local Government in Norway, Oslo, 1988
9. HANSEN Tore, Financial Development in Norwegian Local Government, Oslo, 1987
10. KJELLBERG Francesco, "Local Government and the Welfare State Reorganization in Scandinavia", The Dynamics of Institutional Change (Local Government Reorganization in Western Democracies), Ed. Bruno DENTE and Francesco KJELLBERG, Great Britain, 1988, 39-69
11. Local Government Act, The Royal Norwegian Ministry of Local Government and Labour Information Series 8, Oslo, 1993
12. Local Government Financing in Norway, The Royal Norwegian Ministry of Local Government Information Series 1, Oslo, 1992
13. LODDEN Peter, "The Free Local Government Experiment in Norway", Local Government in Europe, Ed. Richard BATLEY and Gery STROKER, Hong Kong, 1991, 198-209
14. Oslo City Government, Municipality of Oslo Secretariat, Oslo, 1997
15. www.odin.dep.no
16. www.ub.uio.no

Yunanistan Yönetim Sistemi

Dr. M. Cem TOKER

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Yunanistan, çok eski medeniyetlere ev sahipliği yapmış bir ülkedir. Uzun süre Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetiminde kalan ülke, Osmanlı İmparatorluğundan ayrılıp bağımsızlığını ilan ettikten sonra 1941-1944 arası Alman İşgali ile karşı karşıya kalmıştır. Bundan sonra 1949'a kadar süren iç karışıklıkları, Komünist güçlerin yenilerek Anayasal Monarşinin ilan edilmesi izlemiştir.

Haziran 1973'te ise Yunanistan'da Cumhuriyet ilan edilmiştir. Ülkedeki sıkıyönetimin kaldırılmasıyla Yunanistan'ın ilk sivil Kabinesi atanmış ve genel seçimlere gidilmiştir.

Haziran 1975'te Anayasal Monarşiye dönülüp dönülmemesi konusundaki referandum sonucunda yeni Cumhuriyet Anayasası ilan edilmiştir. 1981 yılında Yunanistan 1979'ta başlattığı süreç sonucu Avrupa Birliğine tam üye olmuştur.

1981 seçimleri sonucunda sosyalist parti PASOK'un iktidara gelişiyle ülkede önemli değişimler yaşandı. Avrupa Topluluğundan çekilme girişiminden Amerikan üslerinin kaldırılmasına kadar önemli konular yanında yoğun bir iç reform programının uygulanması bu döneme rastlar.

1986 yılında Parlatentonun Cumhurbaşkanının yetkilerini azaltan Anayasa değişikliklerini kabul ettiği görülür.

1992 yılında Yunan Parlatentosu Avrupa Birliği Anlaşmasını büyük bir çoğunlukla onayladı.

1996 sonrası Yunanistan'ın yeni bir yaklaşımla; dış ilişkiler, politika ve ekonomi alanında bölge lideri olması yaklaşımı içine girdiği görülür. Türkiye ile ilişkilerinde ise başta Kıbrıs ve Ege Denizi'ndeki kıta sahanlığı olmak üzere önemli sorunlar yaşaya gelmiştir.

Yunanistan'da 2001 yılında ise yine Anayasa değişiklikleri yapılmıştır.

İkinci Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

Yunanistan Cumhuriyeti; parlamenter demokrasiyle yönetilen bir ülkedir. Ülke toprakları; bölgeler, iller, belediyeler ve topluluklardan oluşur.

Yunanistan Anayasası 11 Haziran 1975’de yürürlüğe girmiştir. Anayasaya göre Yunanistan; Devletin başı olan Cumhurbaşkanı ile birlikte bir Parlamenter Demokrasidir. Bütün egemenliğin kaynağı halktır ve egemenlik halkın yararına kullanılmak zorundadır.

II. ANAYASAL KURUMLAR

1.Cumhurbaşkanı:

Mart 1986’da Anayasada yapılan önemli değişikliklerle, Cumhurbaşkanının geniş yetkileri azaltılarak temsili bir düzeye indirilmiştir.

Cumhurbaşkanı, beş yıllık bir süre için Parlamento tarafından seçilir. Aynı kişi ancak bir kez daha yeniden Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanı, diğer ülkelere karşı devleti temsil eder, ordunun en yüksek komutanı olarak savaş ilan edebilir ve anlaşmaları imzalar. Cumhurbaşkanı, gerekli durumlarda Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir.

Cumhurbaşkanı, Başbakanı görevlendirir ve Başbakanın teklifi ile Bakanlar Kurulunu atar. Mart 1986’da Başbakanı azletme yetkisini kaybederken referanduma gidebilme yetkisi de kısıtlanmıştır. Cumhurbaşkanı sadece, mali konularda olmamak şartıyla Parlamantonun beşte ikisinin teklifi üzerine beşte üç çoğunlukla karara bağlanmış önemli sosyal yasaları referanduma götürülebilmektedir. Ayrıca olağanüstü hal ilan edebilme yetkisi Parlamento’ya geçmiştir. Cumhurbaşkanı, Parlamento’yu ancak Hükümetin istifası sonrası, iki kez Parlametodaki çoğunluk sırasına göre ilk dört partiye hükümeti kurma görevini vermesine rağmen hükümetin kurulamaması halinde feshedebilmektedir. Ancak bu durumda bile bütün partilerden oluşan bir seçeneği denemek zorundadır.

Anayasaya göre Cumhurbaşkanı’nın bazı düzenleme yetkileri, bazı durumlarda da yasaların yeniden görüşülmesini ve daha fazla bir çoğunlukla kabul edilmesini isteme hakkı vardır.

2.Yürütme:

Yunanistan’da yürütme yetkisi Hükümet tarafından kullanılır. Hükümet Başbakan başkanlığındaki Bakanlar Kurulu üyelerinden oluşur, Anayasa ve yasalar çerçevesinde devletin genel siyaset ve yönetimini belirler. Hükümet, Parlametonun güvenoyuna dayanmak zorundadır. Başbakan, Parlametoda salt çoğunluğa sahip partinin başkanıdır. Eğer bu olmazsa Parlametoda göreceli çoğunluk esas alınır.

Yunanistan’daki Bakanlıklar şunlardır; Başbakanlık, İçişleri, Kamu Yönetimi ve Desantralizasyon Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Ulusal Ekonomi ve Maliye Bakanlığı, Gelişme Bakanlığı, Çevre, Fiziksel Planlama ve Kamu İşleri Bakanlığı, Eğitim ve Dini İşler Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal İlişkiler Bakanlığı, Sağlık ve Refah Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Denizcilik Bakanlığı, Kamu Düzeni Bakanlığı, Makedonya ve Trakya Bakanlığı, Ege Bakanlığı, Ulaştırma ve İletişim Bakanlığı, Basın ve Medya Bakanlığı ve Devlet Bakanlığı.

3.Cumhuriyet Konseyi:

Bu Konsey, Cumhurbaşkanı başkanlığında, bütün eski demokratik Cumhurbaşkanı, Başbakan, muhalefet lideri ve parlamentonun onayını alabilmiş başbakanlardan oluşur.

Cumhuriyet Konseyi, Parlamentodaki en büyük partinin güvenoyu alarak Hükümeti kuramaması üzerine Parlamento içinden veya dışından Hükümeti kurmakla görevlendirilecek kişinin seçimi konusunda Cumhurbaşkanına yetki verir.

Konsey, Cumhurbaşkanına Parlamentoyu feshetme yetkisini de veren önemli bir organdır.

4.Yasama:

Yunan Parlamentosu, tek meclisli ve üye sayısı 200'den az, 300'den çok olmamak üzere doğrudan gizli ve demokratik oyla dört yıllığına seçilen üyelere oluşur. Parlamento, başkanını kendisi seçer ve yılda en az beş ay süren olağan oturumlar yapar.

Parlamentodan geçen yasalar Cumhurbaşkanı'nın onayını almak zorundadır. Parlamentonun Cumhurbaşkanı'nı, üyelerin üçte birinin teklifi ve üçte iki çoğunluğun kararı ile yargılayabilme (impeachment) yetkisi de vardır. Bu yetki eski ve yeni kabine üyeleri içinde geçerlidir.

Parlamentonun asıl işlevi ayrıntıları Anayasada belirtilen yasama faaliyetleridir. Parlamento yasaları salt çoğunlukla kabul eder, ancak karar yeter sayısı üye sayısının üçte biridir. Anayasa değişiklikleri de ayrıntıları Anayasada belirtildiği şekilde Parlamentodan geçer.

Üçüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I. MÜLKİ VE YEREL YÖNETİM

Yunanistan'da mülki yönetim; Bölgesel İdareler, Birinci ve İkinci Derece Yerel Otoriteler adı altında oluşan ve yerel yönetimlerle bir bütünlük arz eden bir yapıdan ibarettir. Bu yapı Desantralizasyon ekseninde şekillenmiştir.

1.Genel Giriş:

Yunanistan'da yapılan Anayasa değişikliklerinin sonucusu ve belki de konumuz açısından en önemlisi 2001 yılında yapılanıdır. 2001 yılındaki Anayasa revizyonunda getirilen en önemli yenilik, Anayasanın 101-102. maddelerindeki değişiklikle yerleşen desantralizasyon ilkesi ve yerel yönetimlerin yeni bir anlayışla düzenlenmesidir. Bu değişiklik sonucunda Anayasanın 101. ve 102. maddeleri şu hali almıştır;

MADDE 101:

- 1.Devletin yönetimi desantralizasyon sistemine göre yapılandırılacaktır.
- 2.Ülkenin idari bölümlenmesi ekonomik coğrafya, sosyal koşullar ve ulaşım koşullarına göre gerçekleştirilecektir.
- 3.Bölgesel devlet görevlileri, konular hakkında yörelerinde genel karar otoritesine sahiptirler. Merkezi hizmetler ise, özel yetkileri dışında, bölgesel görevliler üzerinde yasayla gösterilen; genel gözetim, koordinasyon ve hukukilik kontrolü yapmalıdır. (Yasama ve idare düzenleyici işlev görürken bölgelerin özelliklerini gözönünde bulundurmaktır zorundadır.)

MADDE 102:

- 1.Yerel konuların yönetimi Birinci ve İkinci Seviye Yerel Yönetimlere aittir.Yerel otoriteler yasanın öngördüğü hususlara uymak zorundadır. Yasa, yerel işlevlerin kategorilerini ve dereceler arasındaki bölüşümünü belirler. Yerel otoriteler, yasayla kendilerine verilen devlet misyonunu oluşturan yetkileri kullanabilirler.
- 2.Yerel otoriteler, idari ve mali olarak bağımsızdırlar. Organları kanunda belirtildiği şekilde genel ve gizli oyla seçilir.
- 3.Zorunlu ve gönüllü birlikler seçilmiş organlar tarafından yönetilir ve yasayla öngörülen projelerin, hizmetlerin ve yetkilerin uygulanması için oluşturulabilir.
- 4.Devlet, yerel otoriteleri gözetim altında tutar. Bu gözetim hukukilik kontrolü ile sınırlıdır ve yerel otoritelerin inisiyatiflerini ve serbest hareketlerini kısıtlayıcı olamaz.. Kanunilik kontrolü ise yasaların öngördüğü biçimde kullanılır.Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının disiplin müeyyideleri “*ipso jure*”durumlar dışında yasayla belirtilen şekilde meclisin aynı yöndeki fikri ile olur.
- 5.Devlet, mali bağımsızlık ve yerel yönetimlerin yetkilerini kullanma misyonlarını yerine getirebilmeleri için gerekli fonlar ve bu fonların yönetiminde saydamlığın sağlanmasını garanti altına almak için gerekli yasal, düzenleyici ve mali önlemleri alır. Yasalar hangi vergilerin Devlet tarafından toplanacağını ve yerel otoritelere hangi görev ve vergilerin dağıtılacağını öngörür. Merkezi idareden veya

bölgesel idarelerden yerel yönetimlere her görev devri, gerekli mali kaynakların devrini de gerektirir. Yasa, yerel yönetimler tarafından yerel gelirlerin tanımları ve toplanmasını da belirtir.

2.Konuyla İlgili Temel Mevzuat:

Yunanistan'da; Bölgesel İdareler, Birinci ve İkinci Derece Yerel Otoriteler adı altında oluşan yönetim yapısını temelde şu mevzuat şekillendirmektedir;

**1984'te yürürlüğe giren 1416 sayılı Birinci Derece Yerel Otoritelerin Yeniden Güçlendirilmesi Hakkında Yasa,

**1986'da yürürlüğe giren 1622 sayılı Ülkenin Bölgelere Ayrılması Yasası,

**1994 yılında 2240 sayılı Yasayla değiştirilerek yürürlüğe giren 2218 sayılı Yasa ve 1995'te yürürlüğe giren 2307 sayılı İkinci Derece Yerel Otoriteler Hakkında Yasa,,

**410/95 numaralı belediye ve topluluklarla ilgili yasaları kodifiye eden Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ,

**30/96 numaralı İkinci Derece Yerel Otoriteleri tek bir yasal metinde kodifiye eden Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,

**1997 yılında yürürlüğe giren 2503 sayılı Bölgeler ve Yeni Desantralize Edilmiş Devlet Hizmetleri Hakkında Yasa,,

**1997 yılında yürürlüğe giren 2539 sayılı Her İlde Birleştirme Sonrası Yeni Belediye ve Topluluklar Hakkında Yasa,

**1998 yılında yürürlüğe giren 2647 sayılı Devletten Bölgelere ve Yerel Otoritelere Yetki Devri Hakkında Yasa,

1999 yılında yürürlüğe giren 2738 sayılı Yetki Devri Sonrası Merkezi İdare ve Yerel Otoriteler Personeli ve Yeni Oluşturulan Liman Fonunun İşletilmesi Hakkında Yasa,

**2000 yılında yürürlüğe giren 2839 sayılı Yerel Otoritelerin Faaliyetlerinin Gözetimi Hakkında Yasa,

**2001 yılında yürürlüğe giren 2880 sayılı Birinci Derece Yerel Otoritelere Spor Merkezleri ve Kreşlerin Devri Hakkında Yasa,

**2001 yılında yürürlüğe giren 2910 sayılı Seçilmiş Temsilcilerin Adaylığı Hakkında Yasa,

**2001 yılında yürürlüğe giren 2946 sayılı Yerel Otoritelerin ve Belediyeler Arası İşbirliğinin Oluşum ve İşleyişi Hakkında Yasa,

3.Bölgesel Yönetimler ile Birinci ve İkinci Derece Yerel Otoritelerin Yapısı

3.1.Genel Olarak:

3.1.1.Birinci Derece Yerel Yönetimler: Belediyeler ve Topluluklar (Communities):

Yunanistan'da birinci derece yerel yönetimler belediyeler ve topluluklardan oluşur. Birinci ve ikinci derece yerel otoriteler yetkilerini yasadan alırlar. Anayasanın 102 maddesine göre bu otoriteler yetkilerini devletin misyonu çerçevesinde kullanırlar.

Belediyeler ile topluluklar arasındaki temel ayırım; organların seçim metotlarıyla fonksiyonları noktasındadır.

1997 yılında çıkarılan 2539 sayılı Yasa belediye ve topluluklar için mecburi birleşmeler öngörmekteydi. Tarihsel ve coğrafi zorunluluklar da bu birleşmelerde önemli rol oynamıştır.

Belirtilen birleştirmeler sonucunda yerel yönetim otoriteleri olarak "Çeyrekler" adını verebileceğimiz eskiden her biri yerel otorite olan birimler oluşturuldu.

3.1.2.İkinci Derece Yerel Yönetim Birimleri: İl Düzeyinde Kendi Kendine Yönetimler :

İkinci derece yerel otoriteler de birinci derece otoriteler gibi devlet misyonuyla hareket ederler. Her il; düzeyinde kendi kendine yönetim birimi olan idari ilçelere ayrılmıştır. Ancak istisna olarak Atina-Pireus, Rodop-Evros ve Drama-Kavala-Xanthi ilçeleri geniş olduklarından birden fazla ile bağlıdır.

Yasa, bazı il yönetimlerinde “*Eparchion*” adı verilen vatandaşlara daha iyi hizmet için özel ayrılmış idari alt birimleri de mümkün kılmıştır.

3.2.Bölge İdareleri:

Yunanistan, kamu yönetimindeki yeni gelişmeleri ülkede uygulayabilmek amacıyla 1997 yılında çıkarılan 2503 sayılı yasa ile 13 bölge idaresine ayrılmış durumdadır. Bu yapılanmanın temel amacı adem-i merkezîyetçi bir yapıyı idari teşkilatlanmada esas almaktır.

Bölgelerin kendi bütçeleri ve personeli vardır. Ayrıca bu yönetim birimleri için işleri ve fonları bölgesel karakterde yürütebilmek amacıyla modern mekanizmalar da geliştirilmiştir. Özellikle ulusal kaynaklardan ve Avrupa Birliği Programlarından ayrılan fonların kullanımında bölgeler önemli rol oynamaktadır.

Yunanistan’daki bölgeler ve bu bölgelerin yüzölçümü ve nüfusları aşağıdaki gibidir;

BÖLGE	YÜZÖLÇÜM(km2)	NÜFUS
Doğu Makedonya & Trakya	14.157	570.977
Merkezi Makedonya	18.811	1.708.77
Batı Makedonya	9.451	293.015
Epirus	9.203	339.728
Teselya	14.037	734.846
İyonya Adaları	2.307	193.734
Batı Yunanistan	11.350	707.687
Anakara Yunanistan	15.549	582.280
Atikti	3.808	3.523.407
Peleponnes	15.409	607.428
Kuzey Ege	3.840	199.231
Güney Ege	5.286	257.481
Girit	8.336	540.054
TOPLAM	131.625	10.258.364

Bölgeler, İl Yönetimleri, Belediyeler ve Toplulukların sayısal durumu ise aşağıdaki gibidir;

YÖNETİM BİRİMİ	SAYI
Bölge	13
İl Yönetimi	50
Belediye	900
Topluluk	133

3.3.Özel Düzenlemeye Sahip Bölge:

Yunanistan Anayasasınının 105. maddesine göre; Aghion Oros adı verilen Athos yarımadası, Antik çağlardan beri gelen geleneksel yapısı nedeniyle kendi kendini yönetme hakkına sahip bir bölge olarak düzenlenmiştir.

Bu bölgeyi bir vali yönetir. Buradaki valinin görev ve sorumlulukları 28.07.1998 tarihinde yayınlanan “Aghion Oros Bölgesinin Yönetim Statüsü” adını taşıyan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenmiştir.

“Kutsanmış Bölge” olarak varsayılan bu bölgede yargı ile ilgili yetkiler Monastik Otoritelere yasayla verilmiştir.

Bu ilginç durum, Yunanistan’ın 1981 yılındaki Avrupa Birliğine girişinde de Avrupa Birliği tarafından deklare edilmiştir. Avrupa Birliği bu bölgenin vergi muafiyetleri ile kendi kendini belirleme hakkını kabul etmiştir.

3.4.Yerel Otoritelerin Organları:

3.4.1.Birinci Derece Yerel Otoriteler:

Topluluklar:

Topluluk Meclisi: Topluluğun karar organıdır. Belediye ve Topluluklar Yasasına göre nüfusu; 2.000’e kadar olan topluluklar için yedi, 2.001 ile 5.000 arasında olanlar için dokuz, 5.000’ den fazla olanlar için onbir üyeden oluşur.

Ayrıca toplulukların daha alt birimi olan yerleşimler bir kişiyle mecliste temsil edilirler.

Başkan: Topluluk Meclisinin kararlarını uygulamakla görevlidir.

Belediyeler:

Belediye Meclisi: Belediye başkanı ve Encümenin karar vermediği her konuda karar verir. Belediye meclisinin üye sayısı belediyenin nüfusuna göre değişir. Nüfusu; 5.000’e kadar olanlarda 11, 5.001-10.000 arası 15, 10.001-30.000 arası 19, 30.001-60.000 arası 25, 60.001-100.000 arası 31, 100.001-150.000 arası 35, 150.001-500.000 arası 39, 500.000’den fazla olan yerlerde de 41 üyeden oluşur.

Belediye Encümeni: Belediye Encümeni, temel sorumlulukları yasayla belirlenmiş karar organıdır. Bütçeyi hazırlamak ve kamu prosedürlerini yerine getirmek temel görevleridir. Meclisin kendisine verdiği görev alanlarında da yetkilidir. Encümenin üye sayısı aşağıdaki formüle göre hesaplanır.

Belediye Meclis Üye Sayısı	Encümen Üye Sayısı
15 kadar ise	2 üye + Başkan=3
31’e kadar ise	4 üye + Başkan=5
31’den fazla ise	6 üye + Başkan=7

3.4.2.İkinci Derece Yerel Otoriteler (İl Yönetimleri):

İl Meclisi: İkinci Derece Yerel Otoritelerin temel organıdır. Vali ve İl Komitesinin sorumluluğunda olmayan her konuda yetkilidir. Üye sayısı ilin nüfusuna göre değişir Nüfus; 1- 100.000 arasında ise 21, 100.001-150.000 arasında ise 25, 150.001- 200.000 arasında ise 31, 200.000’den fazla ise 37 üyesi vardır.

İl Komitesi: İl Komitesi, temelde il yönetimindeki süreçlerin işlenmesini sağlar. İl Meclisinde karar alınacak konulara hazırlık niteliğindeki kararları alması yanında, İl Meclisinin kendisine devrettiği konularda da yetkilidir. İl Komitesinin üye sayısı İl Meclisinin üye sayısına göre değişir. İl Meclisi üye sayısı ; 25’e kadar ise dört, 31’den fazla ise altı üye ve bir başkandan oluşur.

Vali (Prefekt): Vali İl yönetimini temsil eder ve temel görevi İl Meclisi tarafından alınan kararları uygulamaktır.

İl yönetiminde ilgili ilçelerden gelen üyelere oluşan “*Eparchion*” adı verilen komite oluşturulduğu takdirde, bu komiteye İl Meclisinde çoğunluk durumuna göre adaylar arasından seçilen ve “*Eparchos*” adı verilen kişi başkanlık eder.

İdari desantralizasyon çalışmalarının bir sonucu olarak bu organların yetkileri giderek artmaktadır.

Her İkinci Derece Yerel Yönetim Biriminde yani İl Yönetiminde, Mali ve Sosyal Komite yer alır. Bu komite bir danışma organı niteliğindedir ve şu temsilcilerden oluşmaktadır; Yerel yönetimlerle ilgili birlik, İşçi ve işveren organizasyonları, bilimsel organizasyonlar Odalar ve, Birlikler ve personel

3.5.Yerel Otoritelerde Seçimler:

Birinci ve ikinci derece yerel otoritelerde; doğrudan, genel ve gizli oyla dört yıl için aday listeleri üzerinden seçim yapılır. Sandalye sayısının beşte üçü çoğunluğu elde edenlere, beşte ikisi ise diğerlerine dağıtılır.

Vali, belediye başkanı ve topluluk başkanı doğrudan oy ile diğer yerel yönetim seçilenleri gibi seçilirler. Aday sayısı toplam aday sayısını üçte birinden az olamaz.

4.Bölgeler:

4.1.Bölgelerin Organları:

4.1.1.Genel Sekreter:

Genel Sekreter bölgede devletin temsilcisi olup, devletin bölge seviyesindeki politikalarının uygulanmasını gözetir ve yerel yönetimleri gözetim altında tutar. Polis, liman, itfaiye gibi merkezi dairelerle, Bölgesel Meclis ve Bölgesel Gelişme Fonunun yönetimi Genel Sekretere aittir.

Genel Sekreter; bölgesel hizmetlerle bölge çalışanlarının gözetimi, denetimi, programlanması ve koordinasyonundan da sorumlu olup, bölgede bulunan bakanlıklar, yerel yönetimler ve il yönetimleri tarafından gözetim altında tutulmayan kamu görevlilerinin gözetimi de ona aittir. Ayrıca Merkezi idarenin veya il yönetimlerinin bölge idaresine bıraktığı ve devrettiği görevlerle yasanın verdiği diğer görevleri yerine getirir.

4.1.2.Bölge Meclisi:

Bölge Meclisi bir “demokratik planlama” organı olup, şu sorumlulukları üzerine almıştır: Bölgeyi ilgilendiren ulusal öncelikler konusunda, kamu sektörünün siyasa ve kamu hizmetlerini belirleyen merkezi birimlerine öngörüler belirlemek, yerel yönetimlerin Orta Dönem Ulusal Gelişme Planı doğrultusunda geliştirdikleri öngörülere göre Orta Dönem Bölgesel Gelişme Planını hazırlamak, yasaların öngörmüş olduğu İllerin Yıllık Gelişme Planlarını belirlemek, il ve yerel seviyedeki kamu hizmetleri için Kamu Yatırım Planı doğrultusunda kaynakları ve fonları dağıtmak.

Bölge Meclisleri şu şekilde oluşturulur; Genel Sekreter (Başkan), bölgede yer alan illerin valileri ve “İl Kendi Kendine Yönetimlerinin” başında bulunan yöneticiler, bölgedeki belediye ve toplulukların birliklerinden birer üye, bölgede bulunan bazı organizasyonlardan birer üye (Üretici sınıf odaları, Yunanistan Teknik Odası, Yunanistan Jeoteknik Odası, Yunanistan Mali Odası, Kamu Görevlileri Sendikası Üst Yönetimi, Panhelenik Tarımsal Birlikler Konfederasyonu ve Panhelenik İşçi Konfederasyonu)

Attiki, Merkezi Makedonya, Batı Makedonya, Kuzey Ege ve Güney Ege bölge yönetimlerinin alt birim sayısı fazla olduğu için Bölge Meclisi üye sayısı da oldukça fazladır.

4.2.Bölgelerin Organizasyon Yapısı:

Bölgeler; bölge içinde yer alan yerel yetkileri olan üniteler ile bölgedeki illerin içinde yer alan ünitelerden oluşmaktadır. Başbakanlığın önerisi ile hazırlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu üniteler ortadan kaldırılabilir, birleştirilebilir, ayrılabilir veya bölgenin özelliği ve yerel gerekler dikkate alınarak özel bir statüye sahip kılınabilir.

4.3.Bölgesel Gelişme Fonu:

Yunanistan'daki bölgelerin Avrupa Birliği düzeyine çıkarılabilmesi için bölgesel seviyede özel hukuk tüzel kişiliğine sahip Bölgesel Gelişme Fonu ihdas edilmiştir. Bu fon Yunanistan İçişleri, Kamu Yönetimi ve Desantralizasyon Bakanlığı tarafından izlenmektedir. Bakanlık bu izlemeyi şu esaslara göre yapmaktadır;

**Bölge Meclislerinin kararları doğrultusunda başka fonların yönetimi göz önüne alınır. Bu kaynaklar; Kamu Yatırım Planı gereği olanlar ile diğer kamu kurumlarının ve yasal kuruluşların fonları ve Avrupa Birliği ve diğer uluslararası kuruluşların fonları olabilir. Bütün bunlar bölge, il ve yerel düzeyde göz önüne alınır.

**Bölgenin teknik desteği genelde konuyla ilgili çalışma ve araştırma yaparak Bölgesel Gelişme Planında kaynakların daha etkin yönetimi, değerlendirilmesi ile vergi, harç ve katkıların toplanmasını sağlamak şeklindedir.

**Bölge aynı zamanda etkin mali yönetimi de temin eder.

**Bölge, Avrupa Birliği programlarının uygulamasında katılımcılığı da sağlar.

**Kamu hizmetlerinin sunulması ve çeşitli projelerin üretiminde farklı finansör kuruluşlarla ödünç alma anlaşmaları yapar.

**Fonla ilgili Bakanlık, Bölge, Birinci ve İkinci Derece Yerel Yönetim Otoritesi diğer tüzel kişilerin hizmetleri sunumu, gelişmeleri değerlendirme araştırmalar yapma, mali ve organizasyonel çalışmalar yapma, projelerin gerçekleşmesi için gözetim yapma uygulamalarını ayarlar.

5.Yerel Karar Alma Sürecine Halkın Katılımı:

5.1.Referandum:

Yunanistan Anayasası yerel ve bölgesel seviyede referandumu öngörmemiştir. Referandum Anayasanın 44. maddesine göre ancak ulusal hayati konularda yapılabilmektedir. Referandum için gerekli karar, Bakanlar Kurulunun isteği üzerine parlamentonun toplam üye sayısının mutlak çoğunluğu ile alınabilmektedir.

5.2.Diğer Yöntemler:

Yerel konulara halkın katılımını sağlamak üzere yasalar Mahalle Meclisleri (*District Councils*) ve Halk Meclisleri (*People's Assemblies*) öngörmektedir.

Her belediye ve topluluk meclisi, belediye ve topluluğu mahallelere ve mahalle meclislerine ayırır. Böylece, mahallelerde; Mahalle Asamblesi, Mahalle Meclisi ve Mahalle Yöneticisinden oluşan yönetim yapısı oluşturulur.

Bu şekilde bir yapısı olmayan yönetimlerde Başkan en az bir defa Halk Meclisi düzenlemek zorundadır. Burada yerel konular görüşülür.

Yasalar ayrıca dolaylı katılım biçimlerini de öngörmektedir. Örneğin Bölge Meclislerinde sendikalar, kültürel, mesleki, ve bilimsel temsil söz konusu olmaktadır.

6.Bölge Yönetimleri, İller ve Diğer Yerel Otoriteler Arası İşbirliği:

Yunanistan'da bölge idareleri il yönetimleri ve diğer yerel otoriteler arasında aşağıda özetle belirtilen şekillerde işbirliği yapılarak ortak çıkarlarda performans artırımı hedeflenmektedir;

6.1.Birlikler:

İki ya da daha fazla belediye veya topluluk meclislerinin karar vermesi halinde kamu görevlerinin yürütülmesi, hizmetin arzını geliştirici makine ve teçhizat oluşturmak ve programların amaçlarını daha geniş alanlarda daha iyi gerçekleştirmek amacıyla birlikler oluşturabilirler.

6.2.Gelişim Birlikleri:

Yerel otoriteler, İl Meclisinin de uygun görüşü sonrası Ulusal Ekonomi, İçişleri Kamu Yönetimi ve Desantralizasyon, Planlama ve Kamu İşleri bakanlarının ortak kararı üzerine gelişme birlikleri kurabilirler. Bu birliklerin kurulması ile ekonomik coğrafya ve sosyal açıdan ve ulaştırma yönünden birlikte hareket sağlanmış olmaktadır.

6.3.Belediyeler Arası İşbirliği Anlaşmaları:

Birbirlerine komşu durumunda olan Birinci Derece Yerel Otoriteler aralarında işbirliği anlaşmaları imzalayarak sorumluluklarında olan hizmetleri daha geniş ve bütün olan bir alanda ölçeklendirmiş olurlar.

Birinci derece bir yerel otorite tek başına teknik, mali ve diğer olası açılardan kendine desteğe ihtiyaç gördüğü anda birbiri adına bile hareket etmeyi içeren bu tür bir yola başvurabilmektedir.Bu tür birliklerde topluluklar da ortak işe iş yapma sorumluluğu belediyelere verilmektedir.

6.4.Yerel Yönetim Kuruluşları ve Tüzel Kişiler Arası Anlaşmalar:

Belediyeler, topluluklar, birlikler, ikinci derece yerel otoriteler (İl Yönetimleri) ve yerel otoritelerin kamu hukuku tüzel kişileri sorumluluklarını bir diğerine bırakan anlaşmalar yapabilirler.

6.5.Aksiyon Planları Çerçevesinde Anlaşmalar:

Yerel otoriteler, il yönetimleri ve il yönetimine bağlı daireler, yerel otoritelerin birlikleri, Yunanistan Belediyeler ve Topluluklar Birliği (TEDK), Yunanistan İl Yönetimleri Birliği (ENAE), Belediyeler ve Topluluklar Merkez Birliği (KEDKE), yukarıda sayılan birimlerin katıldıkları hukuksal oluşumlar, belediyelerin su ve kanalizasyon işletmeleri, yasalarda belirtilmiş kamu kurumları ile aksiyon planları çerçevesinde anlaşma yapabilirler.

Bu anlaşmalara birinci ve ikinci derece yerel otoritelerin işletmeleri de katılabilirler.

Bu anlaşmalarda katılımcılardan her birinin yapacağı işler, hak ve sorumlulukları, mali hükümler ve işi yerine getirme takvimi yer almaktadır. Anlaşmanın yerine getirilmesinde kullanılacak para kamu yatırım programlarından, genel bütçeden veya da katılımcıların bütçelerinden olabilmektedir.

6.6.Ulusal ve Bölgesel Seviyede Yerel Otorite Birlikleri:

Yunanistan'da ulusal ve bölgesel seviyede işbirliğini ve katılımı arttırmak amacıyla danışma ve tavsiye organları niteliğinde şu özel hukuk tüzel kişilikleri oluşturulmuştur; Belediye ve Toplulukların Yerel Birliği (TEDK), Yunanistan Belediye ve Toplulukları Merkez Birliği (KEDKE), Yunanistan İl Yönetimleri Birliği (ENAE),

6.7.Diğer Ülkelerin Yerel Otoriteleri İle İşbirliği

Yunanistan Anayasasına göre yerel otoriteler Dışişleri Bakanlığının uygun görüşü ile diğer devletlerin yerel otoriteleri ile işbirliği yapabilirler.(TWINNING) Bu işbirliğinin Yunanistan ile diğer devlet ya da kuruluş arasında tek taraflı yada uluslararası anlaşmaya bağlı olması da gerekir.

Başta Avrupa Birliği'nin NOW, HORIZON,ECOS-OUVERTURE, INTERREG gibi programları olmak üzere Yunan yerel otoritelerinin pek çok bu tür işbirlikleri bulunmaktadır.

7.Yerel Otoritelerin Personeli:

Yerel otoriteler iki türlü personel istihdam etmektedirler. Bunlar daimi personel ve özel hukuk kurallarına göre kiralık personeldir. Ayrıca, önceden tahmin edilemeyen acil durumlarda belli bir zaman dilimi için özel hukuk kurallarına göre personel çalıştırılabilir.

Yerel otorite çalışanlarını ücretleri yasayla belirlenmiş olup Kamu Görevlileri Merkez Hizmetleri Birimi tarafından takip edilmektedir. Koşullar diğer kamu görevlileri ile aynıdır.

Daimi yerel otorite personeli, Yunanistan Kamu Personeli Seçimi Yüksek Kurumu (ASEP)'nin yayınladığı listeler üzerinden yerel otorite tarafından yapılır. Yerel otorite çalışanları aynı koşullar ve haklarla başka bir yerel otoriteye ya da merkezi bir birime geçiş yapabilirler.

Birinci derece yerel otoritelerde çalışanların toplam sayısı yaklaşık 80.000, ikinci derece yerel otoritelerde çalışan toplam kamu görevlisi sayısı ise 25.000 civarındadır.

8.Yetki, Görev ve Sorumlulukların Paylaşımı

8.1.Birinci Derece Yerel Otoriteler:

Anayasa ve yasalara göre yerel makamlar yerel yönetim sınırları içinde yaşayan vatandaşların sosyal, mali, kültürel ve diğer her türlü ihtiyaçlarını karşılamaya yetkilidir. Yerel ilişkiler genel olarak yerel makamları ilgilendirdiğinden onların dışında bir alana genişlemez.

8.2.İkinci Derece Yerel Otoriteler (İl Yönetimi):

İkinci derece yerel otoriteler de kamu otoriteleri olarak kendi bölgelerinde sorumluluklarını yerine getirirler. İlde iki türlü kamusal otorite bulunmaktadır;

8.2.1.İl Düzeyinde Yerel Konulardaki Otorite:

İl ve yerel düzeydeki yerel işlevleri ayıran kriter her otoriteye ayrılmış olan bölgedir. İkinci derece yerel otoritelerin sorumluluk alanları il yollarının inşası ve belediyelerarası yollar gibi aynı zamanda belediye ve topluluklara da yasak olmayan alanlardır. Bu durum aynı şekilde kaynak ve altyapı eksikliği nedeniyle belediyelerin yapamadıkları sorumluluk alanları için de geçerlidir

8.2.2.Yasayla Devlet Tarafından Belli Konularda Kullanılmak Üzere Verilen Otorite:

Bu şekilde verilen yetkiler aynı zamanda bu yetkileri kullanabilmesi için belli kaynakların devredilmesini de gerektirir.1994 yılında İkinci Derece Yerel Otorite olarak da adlandırılan otoritelerin ihdas edilmesiyle kamu mülkiyeti yanında aşağıdaki alanlardaki istisnalar dışında yetki alanları bu otoritelere devredildi;

**Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı,

**Milli Ekonomi Bakanlığına bağlı Ulusal İstatistik Birimi,

**Tarım Bakanlığının Veteriner Kontrol Sınır İstasyonları gibi bazı birimleri,

İkinci derece yerel otoriteler, bölgelerinin mali, sosyal ve kültürel gelişmesinden sorumludurlar. Birinci Derece Yerel Otoritelere müdahale etmezler ve onların yetki alanlarında faaliyet göstermezler. Yani birinci ve ikinci derece ibareleri kullanılırken asla hiyerarşik bir ilişki kastedilmemektedir.

8.3.Bölge Yönetimi:

Yunanistan'da her bölge desantralize edilmiş bir idari üniteyi ifade eder. Kendisine bağlı olan idareler, daireler ve bölümler aracılığı ile hizmetlerini yürütür. Bölgesel devlet organları, devletin bölgedeki sorumluluklarını yerine getirecek şekilde yapılandırılmıştır.

Bölge idareleri, birinci ve ikinci derece yerel otoriteler üzerinde gözetim yetkisine sahiptir ve bu yetkiyle desantralize edilmiş idari sistem içinde bu idarelerin gereken görevlerini yapmaları için gerekli önlemleri alır.

Genel olarak bölge yönetimi şu görevleri yapar; coğrafi olarak kendilerine ayrılan bölgede ulusal ve Avrupa Birliğinin mali, sosyal ve kültürel gelişme politikalarını uygular, Devletin politikalarını bölge seviyesinde özelleştirir, yönetimi altındaki birimlere lider rol oynar, belli devlet politikalarının uygulanmasında koordinasyon işlevi görür, Devlet yönetimini vatandaşlara ve onların problemlerine yakın ve duyarlı hale getirir.

IV. MERKEZİ, BÖLGESEL VE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ ARASINDA SORUMLULUKLARIN DAĞILIMI

Yukarıdaki başlıkları altında anahatlarıyla anlatılmaya çalışılan sorumluluk alanlarının ayrımını aşağıdaki gibi tablolastırarak geniş bir şekilde gösterebiliriz;

FONKSİYONLAR VE SORUMLULUKLAR	DEVLET	İL YÖNETİMİ	1.DERECE YEREL OTORİTELER
Genel İdare			
Hayati Önemdeki İstatistikler	*		*
Güvenlik, Polis	*		*(1)
Adalet	*		
Yangınla Mücadele	*	*	*
Sivil Savunma	*	*	*
İstatistik Hizmeti	*		
Seçmen Listeleri	*		*
Eğitim			
Okul Öncesi Eğitim	*	*(2)	*(3)
İlk ve Ortaokul	*	*(2)	*(3)
Mesleki ve Teknik Eğitim	*	*(2)	*(4)
Yüksek Öğrenim	*		
Yetişkin Eğitimi	*	*	*
Sağlık			
Hastaneler	*	*	
Kişisel Sağlık Kuruluşları	*	*	*
Sosyal Faaliyetler			
Aile ve Gençlik Hizmetleri	*		*
Huzurevleri	*		*
Sosyal Sigorta	*		
Konut ve Şehir Plânlama			
Konut	*	*	*
Şehir Plânlama	*	*	*
Bölgesel Plânlama	*	*	*
Çevre ve Halk Sağlığı			
Su	*		*
Evsel Kanalizasyon ve Atıklar			*
Mezarlıklar			*
Kesimhaneler			*
Çevre Koruma	*	*	*
Sanat, Dinlenme ve Spor			
Tiyatrolar, Konserler	*	*	*
Müzeler, Sanat Galerileri, Kütüphaneler	*	*	*
Parklar, Açık Alanlar	*	*	*
Spor ve Eğlence	*		*
Dinsel Alanlar (Worship)	*		
Trafik ve Ulaşım			
Otobanlar	*	*	
Kentsel Yol Ulaşımı	*	*	*
Kentsel Ulaşımı ve Demiryolları	*	*(5)	
Limanlar	*	*(6)	*(6)
Havaalanları	*		
Ekonomik Hizmetler			
Gaz	*		*
Su		*	*
Çiftçilik, Balıkçılık	*	*	*
Elektirik	*		
Ticaret	*	*	*
Turizm	*	*	*
Ormancılık	*		
Diğer Fonksiyonlar			
Hizmet, Girişim ve Sanitation Lisansları,		*(6)	*(7)

(1) Belediye Polisi

(2) Okulların Yapımı – görevlileri

(3) Okulları Bakım ve Onarımı

(4) Ruhsat

(5) 1999 yılında çıkan 2738 Sayılı Kanun ve 2000 yılında çıkan 2839 Sayılı Kanun Limanlar Fonundan il yönetimleri ve belediyelere, yetki devrini ve belediyeler arası karakterde Liman Fonunun ihdasını öngörmüştür.

(6) Girişim Uygulama Lisansı

(7) Belli girişimleri için Yaratma ve Uygulama Lisansı

Dördüncü Bölüm

Mali Yönetim

I.Yerel Otoritelerin Finansmanı

1.Gelir Türleri:

1.1.Birinci Derece Yerel Otoriteler:

Y

unanistan'da birinci derece yerel otoritelerin gelirleri “Olağan Gelirler” ve “Olağanüstü Gelirler” olmak üzere iki başlık altında toplanarak incelenebilir.

Olağan gelirler: Yasalya sağlanan devlet bütçe gelirleri, taşınır-taşınmaz mal gelirleri, ücret ve hizmet bedelleri, vergi, resim ve harçlar ve potansiyel ücretler ve hizmet bedelleridir. Olağanüstü gelirler; bağış, yardımlar, hibeler, mal varlığının satış gelirleri ve diğer gelirlerdir.

1.2.İkinci Derece Yerel Otoriteler (İl Yönetimleri):

1998 yılında yürürlüğe giren 2672 Sayılı Yasaya göre İl Yönetimlerinin gelirleri de birinci derece yerel otoritelerde olduğu gibi iki çeşit gelirden oluşur; olağan gelirler ve olağanüstü gelirler.

Olağan gelirler; vergiler, resim ve harçlar, taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, Devlet tarafından İl Yönetiminin yerine getirmekte olduğu devlet işlevlerine karşılık devlet bütçesinden verilen yardımlar, Merkezi Otonomi (Otonomous) Fonu payı, Kamu Yatırım Bütçesinden alınan krediler ve ceza niteliğinde tahsil edilen paralardır.

Olağanüstü gelirler de; ödünç alınan paralarla yapılan işler karşılığı alınan ücretler, bağışlar, yardımlar, hibeler, kamu kurumlarını yaptığı yardımlar, mal varlığının satış gelirleri, Avrupa Birliği ve diğer uluslar arası organizasyonlardan gelen fonlar ve paralar ve diğer gelirler olmaktadır.

II. YEREL OTORİTELERİN EKONOMİK GİRİŞİMLERİ

Birinci ve ikinci derece yerel otoriteler; kamu hizmetlerini daha iyi yerine getirebilmek ve buna bağlı mali mülahazaları yerine getirmek, hizmet ve mal üretmek ve gelir toplamaya yönelik aktiviteleri geliştirmek amaçlarını gözeterek kendi ekonomik girişimlerini yapabilirler, varolan bir girişime ortak olabilirler;

Beşinci Bölüm

Denetim

Yunanistan Anayasasının 102 maddesine göre devlet yerel otoritelerin hareketlerini gözetim altında bulundurur.

I. BİRİNCİ DERECE YEREL OTORİTELER ÜZERİNDE KONTROL

Belediye ve topluluklarla ilgili olarak devlet sadece organlarının eylemlerinin hukukiliğinin kontrolünü yapmaktadır. Bu kontrol, organ ister bir kişi (Başkan) isterse de kolektif bir organ (Meclis gibi) olsun Bölge yönetimine bağlı olan “Kontrol Komitesi” tarafından yapılır.

Kontrol Komitesi, Devlet Hukuk Konseyinden bir başkan ile Bölgede görev yapan iki bölge kamu görevlisinden oluşur. Bölgede bu tür birden fazla komite varsa her birinin yetki alanı bölge yönetimini Genel Sekreteri tarafından belirlenir.

Belediyeler ve toplulukların bütün eylemleri 10 gün içinde bölgenin genel sekreterine gönderilmek zorundadır. Genel sekreter eğer bunların yasa dışı olduğunu düşünürse 15 gün içinde yukarıda bahsedilen Kontrol Komitesine gönderir.

Bunun yanında yerel otoritenin eylemiyle meşru ilgisi olan her vatandaş da söz konusu komiteye başvurabilir.

Kontrol Komitesinin aldığı kararlara karşı da taraflar İdare Mahkemesine gidebilirler.

II. İKİNCİ DERECE YEREL OTORİTELER ÜZERİNDE KONTROL

İkinci derece yerel otorite olan İl Yönetimleri üzerindeki devlet kontrolü de hukukilik noktasıyla sınırlıdır. Ancak bu otoritelerde organın kişi ya da kolektif bir organ olması kontrol açısından farklılığa sebep olur. İl yönetiminde meclis gibi kolektif organlar üzerindeki kontrol Bölge Yönetiminde yer alan ve yukarıda bahsedilen Kontrol Komitesine aittir. Ancak Vali üzerindeki kontrolü Bölge Genel Sekreteri yapmaktadır.

İl Meclislerinin eylem ve işlemleri 15 içinde Bölge Genel Sekreteri vasıtasıyla Kontrol Komitesine götürülebilir. İl yönetimlerinin eylem ve işlemlerine bakan Kontrol Komitesi, bölgedeki her ilden olacak şekilde hakimler, il temsilcileri ve kamu görevlilerinden oluşmaktadır.

Bunun yanında il yönetiminin eylemiyle meşru ilgisi olan her vatandaş da söz konusu komiteye 15 gün içinde başvurabilir. Bu durumda Komite 20 gün içinde karar vermek zorundadır. Yine aynı şekilde Valinin eylem ve işlemlerine karşı vatandaşların Bölge Genel Sekreterine 30 gün içinde başvurma hakkı vardır ve Genel Sekreterin başvuru 60 gün içinde sonuçlandırması zorunludur.

Söz konusu başvurular sonucu Kontrol Komitesi ve Genel Sekreterin kararlarına karşı ilgililerin idari yargıya gitme hakları da mevcuttur.

III. DİĞER YOLLAR

Yukarıda belirtilen yolların dışında, eylem ve işlemde etkilendiğini iddia eden her vatandaş yerel otoritenin eylem ve işlemi ile ilgili olarak iptal ve tazmin isteğiyle Yunanistan Yüksek İdare Mahkemesine başvurabilir.

Bunun yanında “Vatandaş Ombudsmanı” vatandaşların şikayetlerini soruşturabilir. Soruşturma sonunda Ombudsman yerel otoriteye gerekli isteklerde bulunabilir.

Son olarak da; kamu sektörü içinde genel kontrolden sorumlu tüm organlar, vatandaş istekleriyle ilgili değerlendirme yapıp yerel otoritelerden isteklerde bulunabilirler.

Altıncı Bölüm

Kamu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler ve Sorunlar

Yerel otoriteler konusundaki en önemli reform “Ioannis Kapodistrias” adı verilen ve 1997 yılında 2539 sayılı Yasa ile yapılan reformdur. Bu reformla, 441 belediye ve 5382 topluluk birleştirilerek, 900 belediye ve 133 topluluğa dönüştürülmüştür. Böylece birinci derece yerel otorite sayısı 5775’ten 1033’e geriletilerek ülkede önemli bir idari yapı değişikliği gerçekleştirilmiştir.

Belirtilen reform; birinci derece yerel otoritelerin yapısını ve hareket potansiyelini değiştirerek, yerel ihtiyaçlara daha etkin cevap vermelerini sağlamıştır. Bu reformla, aynı zamanda 1998-2002 yılları arasında kapsayan ve daha sonra 2004 yılına kadar uzatılan “Yerel Otoriteler İçin Özel Program”ın uygulanarak büyük gelişmeler sağlanmasına da önemli katkılarda bulunulmuştur.

Yerel Otoriteler İçin Özel Program, yerel gelişmeyi gerçekleştirecek yatırımların realize edilebilmesi amacıyla yerel otoritelerin yapı ve işleyişlerinin değiştirilmesini hedeflemektedir.

Diğer önemli bir reform ise “Desantralizasyon” sürecidir. 1994 yılında çıkarılan 2218 Sayılı Yasa, 1997 yılında çıkarılan 2503 Sayılı Yasa, 1999 yılında çıkarılan 2647 Sayılı Yasa ve 2001 yılında çıkarılan 2880 Sayılı Yasa ile önemli ölçüdeki yetkiler, görevler, mali kaynaklar bölge ve il yönetimlerine ve diğer yerel otoritelere bırakılmıştır. 2001 yılında çıkarılan 2946 Sayılı Yasa “Birlik Programı” adını taşıyan bir program çerçevesinde komşu yerel otoritelerin teknik destek, mali yönetim ve polis konularında daha etkin ve yüksek kalitede hizmet vermesini amaçlamaktadır.

“Bilgi Toplumu” adı altında yürütülen özel idari reform programı ile de ülkedeki tüm idari birimlerde bilgi teknolojilerinin uygulanması amaçlanmaktadır. Bu sayede de gerek bölgelerin gerek illerin gerekse de diğer yerel otoritelerin modernizasyonuna önemli ölçüde destek verilmektedir.

Kaynakça

- 1.BATLEY, Richard and Gerry STOKER. Ed. Local Government in Europe, Hong Kong, 1991
- 2.GIBSON, John and R. BATLEY, " Financing European Local Governments ", Local Government Studies, XVIII, 4 (Winter 1992)
- 3.STEWART, John and Gerry STOKER. Ed. Local Government in the 1990's, London, 1995
- 4.The Europa World Year Book, Europa Publication, Taylor&Francis Group,

Avustralya Yönetim Sistemi

Mehmet CANGİR

Avustralya Uluslar Topluluğu (*Commonwealth of Australia*); Yeni Güney Galler, Victoria, Queensland, Tasmanya, Güney Avustralya, Batı Avustralya Eyaletlerinden, Kuzey Bölgesi ve Avustralya Başkent Bölgesi adlarında iki özerk bölgeden oluşan federal bir devlettir. Avustralya'nın kuzeyinde Timor ve Arafura Denizleri ve Torres Boğazı, doğusunda Coral ve Tasman Denizleri, güneyinde Bass Boğazı ve Hint Okyanusu, batısında da Hint Okyanusu bulunur. Avustralya, doğudan batıya yaklaşık 4000 kilometre, kuzeyden güneye 3700 kilometre mesafeye yayılan yüzölçümüyle dünyanın en küçük kıtası, en büyük adası ve ülke olarak da dünyanın 6. en büyük toprak parçasıdır.

Avustralya'nın başkenti Canberra, Avustralya Başkent Bölgesinde bulunur. Avustralya'nın yüz ölçümü; 7.692.030 kilometrekare (Birleşik Krallık'ın yüzölçümünün yaklaşık 32 katı) nüfusu, 19.776.557'dir. Nüfusun % 85'i şehirlerde yaşamaktadır. 1996-2001 yılları arasında yıllık nüfus artış oranı %1.3'dür. Nüfusun %91'i, çoğu İngiliz ve İrlandalı olmak üzere Avrupa kökenlidir. Çoğu Çin, Vietnam, Hindistan, Filipinler ve Malezya'dan olmak üzere nüfusun %7'si Asya kökenlidir. Ortadoğu kökenlilerin oranı %1.9, yerli nüfus olan Aboriginlerin oranı ise yaklaşık %2.2'dir. Avustralya'nın başkent Canberra dışındaki diğer önemli şehirleri; Sidney, Melbourne, Brisbane, Perth, Adelaide ve New Castle'dir.

Avustralya'nın ilk yerleşimcileri olan Aboriginler, kıtaya 50.000-60.000 yıl önce gelmişlerdir. Kıta XVII. yüzyıla gelinceye kadar dış dünya tarafından bilinmeyen bir toprak parçasıydı. Avustralya sahillerine ilk varanlar XVI. yüzyıl Portekiz gemicileri ise de ilk defa kıtayı bağımsız bir kara parçası olarak tarif edenler Hollandalılar olmuştur. 1642-1643 yıllarında Hollandalı denizci Abel Tasman, Avustralya'nın batı ve kuzey kıyılarını dolaşmış bu kesime Yeni Hollanda adını verdi. 1801-1803 yılları arasında adaya gelen Matthew Flinders adındaki deniz subayı Latince "güney ülkesi" anlamına gelen "*terra australis*" sözünden "*Australia*" kelimesini türetti ve zamanla "Yeni Hollanda"nın yerini bu isim aldı.

Avustralya, refah düzeyi yüksek, batı tipi kapitalist bir ekonomiye sahiptir. Ekonomisi son on yıldır, dünyanın en hızlı büyüyen kalkınmış ülke ekonomisidir. 2001 yılı rakamlarına göre gayri-safı yurtiçi hasıla 465.9 milyar dolar, büyüme oranı %2, kişi başına düşen milli gelir, 24.000 dolardır. Milli gelirin sektörlere göre dağılımı; tarım %3, sanayi %25, hizmetler %72 şeklindedir. Ülkede tüketici fiyatlarına göre enflasyon oranı %4, işsizlik oranı ise %7'dir. (2001 yılı rakamları).

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Diğer İngiliz Kolonilerinin çoğunun aksine, Avustralya'daki İngiliz kolonilerinin özerk bir yönetime kavuşmaları çabuk olmamıştır. Ancak altından elde edilen zenginlik, zamanla kolonyal bağımsızlığa doğru adımları hızlandırmıştır. İngiliz mahkumların Adaya nakli de kaldırıldıktan sonra, koloniler bağımsız birimler haline gelmeye başlamıştır. 1842'de Yeni Güney Galler, üçte ikisi seçimle gelen üyelerden oluşan geliştirilmiş bir yasama konseyini toplamıştır. 1852'de Yeni Güney Galler, Victoria, Güney Avustralya ve Van Diemen's Land (daha sonraki adıyla Tasmania) yeni anayasalarını yaptılar ve bu anayasalar 1856'da İngiliz Parlamentosu tarafından onaylandı. Benzer şekillerde, 1859'da Queensland ve 1890'da Batı Avustralya tarafından yapılan anayasalar da İngiliz Parlamentosu tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Bu anayasalarda iki meclisli bir yapı öngörülmüş ve oy verme hakkına da mülkiyete dayalı sınırlamalar getirilmiştir. Yürütme organları da başbakan ve bakanlar kurulundan oluşmuştur. El kaldırma yerine, gizli oy pusulalarıyla oy verme ve 1856'da bazı sanayi kollarında sekiz saatlik iş günü esasının kabulü gibi diğer yenilikler, zamanla yeni kolonileri daha demokratik bir hale getirmiştir.

1860'larda altına dayalı zenginlik yavaş yavaş etkisini yitirirken, yün ihracatı kolonilerin ekonomik olarak iyi durumda olmalarını sağlamıştır. Demiryolu ağlarının inşası gibi yüklü maliyetler gerektiren altyapı yatırımları bu dönemde devlet eliyle gerçekleştirilmiş ve devletin ekonomi içindeki ağırlığı çok fazla artmıştır. Güney Avustralya ve Tasmania'dan sonra, 1866'da Victoria kendi küçük sanayiini ve piyasasını korumak için, ihraç mallarına yüksek gümrük vergileri uygulamaya başlamıştır. Yeni Güney Galler ve daha sınırlı ölçüde Queensland serbest ticaret politikalarını devam ettirmişlerdir. 1870 ve 1880'lerde korumacı ekonomi politikası ve serbest ticaret konusunda basın, siyasal partiler ve koloniler ikiye bölünmüştür. Bu konudaki ayırım ve koloniler arası kıskançlıklar, 1890'lara kadar koloniler arasında bir birlik ve işbirliği oluşmasını engellemiştir.

Kolonilerin bir birlik oluşturması önerisi ilk olarak, 1847 tarihinde, Britanya'nın koloni sekreteri Earl Grey tarafından ortaya atılmıştır. 1850'de Yeni Güney Galler'de İskoçyalı Presbiteryen bir papaz olan John Dunmore Lang tarafından, birleşik bir Avustralya için kampanya yürütmek üzere bir "Avustralya Cemiyeti" kurulmuştur. 1860'larda koloni hükümetleri arasında gerçekleşen kongreler daha yakın bir işbirliğini gündeme getirmiştir. 1867'de Kanada Dominyonu'nun oluşmasıyla birlikte, İngiliz görevliler benzer bir faaliyeti Avustralyalılardan beklemeye başlamışlardır. Bununla birlikte hazırlanan hiçbir plan koloniler arasındaki düşmanlıklar nedeniyle, ciddi bir ilgi kaynağı olmamıştır.

Ancak, 1880'lerde Britanya dışındaki Avrupalı yeni güçlerin Pasifik'i kolonileştirme çabaları, Avustralyalıların savunma güçleri olmamasından kaynaklanan korkularını ateşlemiştir. Bunun üzerine Avustralyalı Koloniler, 1885 yılında herhangi bir yasama ve yürütme gücü olmayan, sadece bir danışma kurulu mahiyetindeki Federal Konseyi oluşturmuşlardır. Yeni Güney Galler'in Konsey toplantılarına katılmayı reddetmesi, bu çabaların federalizm ile sonuçlanmasına engel olmuştur.

1880'lerdeki diğer gelişmeler birlik fikrinin canlı kalmasını sağlamıştır. Koloniler arasındaki ticaret ve iletişim ilerledikçe, bunlar arasındaki gümrüklerin azaltılması yönündeki baskılar artmıştır. Çoğu Avustralyalı çalışan birleştikçe, sendikalar merkezi bir önem kazanmış ve bunların da etkisiyle tek bir ekonomik ve politik sistem oluşturmanın cazibesi kolonileri etkilemeye başlamıştır.

1889'da daha önce Federal Konseye katılmayan Yeni Güney Galler'in Başbakanı Henry Parkes, Federal Konsey modeline dayanmayan, federalizm tarzında yeni bir yönetim biçimini destekleyeceğini ilan etti. 1891'de kolonilerden gelen delegelerin katılımıyla Sidney'de gerçekleşen kongre, federal bir anayasa taslağı hazırlamıştır. Bununla birlikte, politik ve bölgesel düşmanlıklar nedeniyle süreç çok yavaş işlemiş ve ancak 1897'de bir taslak anayasa üzerinde anlaşılabilmiştir. Hazırlanan taslak 1899'da Avustralya halkı tarafından onaylanmıştır. Avustralya Uluslar Topluluğu'nun federal bir devlet olarak ilanını sağlayan bu anayasa, 1900'de İngiliz Parlamentosu tarafından onaylanmış ve 1 Ocak 1901'de yürürlüğe girmiştir.

Yürürlüğe giren Anayasa, İngiliz ve Amerikan Anayasa modellerinden yansımalar taşır. İngiliz modelinden uyarlanan parlamenter sistemin bir gereği olarak, yasamanın içinden çıkan ve yasama organına karşı sorumlu olan hükümet ile, iki meclisli bir parlamento öngörülmüştür. ABD modeline göre de Federal Devlete belirli ve sınırlı yetkiler tanınmıştır. Temsilciler Meclisi, İngiliz örneğinde olduğu gibi, nüfusa dayalı temsile, Senato ise Amerikan örneğinde olduğu gibi 6 koloniden gelen eşit üyeli temsile dayanarak oluşturulmuştur.

Avustralya siyasal parti sistemi sendikaların önderliğinde şekillenmiştir. Sendikalar tarafından kurulan İşçi Partisi ulusal bir programı benimsemiş ve Parlamentodaki temsilcileri bu program yönünde blok olarak oy kullanmıştır. İşçi Partisi 1904'te iktidara geldiği zaman, sınıfsal temele dayalı disiplinli parti örgütü modelinin etkinliği diğer partiler tarafından da kabul edilmiştir. Bu arada kadınlar da daha çok siyasal haklar edinmeye başlamıştır. 1894'de Güney Avustralya'da kadınlar oy verme hakkına kavuşmuş ve 1902'de yeni Federal Devlet tüm Avustralya'da kadınlara bu hakkı tanımıştır.

Federal Devletler, ulusal kalkınmayı hızlandırmak için, iç pazarı koruyucu gümrük tarifelerini yükseltti ve sanayide asgari ücreti yerleştirmek için arabuluculuk sistemine (*system of arbitration*) geçildi. Savaş süresince ekonomideki üretim ve büyüme seviyesini sürdürebilmek için hükümet; göçmen sayısını arttırmaya, yatırım ve ihracat ürünlerine dayalı sanayii geliştirmeye büyük önem verdi. Ancak 1929'daki Büyük İktisadi Bunalım Avustralya ekonomisini fena vurdu. 1932'de işsizlik oranı, erkek iş gücünün yaklaşık 1/3'üne ulaştı.

Avustralya 1939'un Eylül'ünde İngiltere'nin Almanya'ya savaş ilan etmesiyle birlikte II. Dünya Savaşı'na girdi. 1942 Şubatında Japon güçleri, İngiliz Donanmasını Pasifik'te bozguna uğrattıktan hemen sonra, dünyanın en güçlü kalelerinden olduğu varsayılan İngiliz Singapur'una girdi. Ancak İngiltere, Avustralya'yı koruyacak bir durumda değildi. Avustralya'nın II. Dünya Savaşı'ndaki kaybı, I. Dünya Savaşı'na göre daha az olmasına rağmen, Japon işgali korkusu nedeniyle, Avustralyalılar bu savaştan psikolojik olarak daha fazla etkilenmişlerdir. Bu korkuların da etkisiyle Avustralya, ABD ile savaş sırasında yaptığı işbirliğini, savaş sonrasında da devam ettirmiş, ABD'nin Uzakdoğu'daki politikalarına destek vermiş ve Vietnam Savaşı'nda Amerikan birliklerini desteklemek için bu ülkeye asker göndermiştir. 1951 yılında da Avustralya, Yeni Zelanda ve ABD ile birlikte ANZUS diye bilinen karşılıklı savunma anlaşmasını imzalamıştır.

1949-1972 yılları arasında Liberal Parti önderliğindeki hükümetler, XIX. yüzyıldan beri en uzun süreli ekonomik refahı sağlamışlardır. Daha liberal bir ekonomi politikası takip eden Liberal Parti Hükümetleri, yabancı sermayenin ülkeye girişini kolaylaştırıcı önlemler almış ve yeniden göçmen kabul etmeye başlamıştır. Özellikle ABD tarafından yapılan yabancı yatırımlar Avustralya İmalat sanayiini büyük ölçüde dönüşüme uğratmıştır. General Motors Şirketleri'nin de yardımıyla Avustralyalılar kendi arabaları olan "Holden"ı tasarlayıp üretmişlerdir.

1960'ların sonlarından itibaren, Batı demokrasilerini etkisine alan kültürel değişim dalgası, Avustralya'yı da etkisi altına almıştır. Özgürlükçü kadın hareketleri, yerlilerin hakları ve çevresel konular, savaş sonrası doğup gençlik çağına gelen gençlerin başlıca ilgi alanları olmuştur. Değişim dalgasının etkisiyle uzunca bir aradan sonra 1972'de iktidara gelen İşçi Partisi Hükümeti, derhal, Avustralyalı askerleri Vietnam'dan geri çağırdı. 1973'de hükümet, yerlilerin toprak haklarıyla ilgili tahkikat başlattı ve bu konuda bir yasa çıkarttı. İşçi Partisi'nin sosyal programlara ağırlık veren yönetimi, liberal eyalet hükümetlerinin güçlü tepkisiyle karşılaştı.

1975'de Liberal Parti önderliğindeki hükümet iktidara geldi ve İşçi Partisi'nden önceki iç ve dış politikaları uygulamaya devam etti. Ayrıca İşçi Partisi'nin çevre ve çok kültürlülük konularındaki duyarlılıklarını devam ettirdi.

1983’de, karizmatik bir sendika lideri olan Bob Hawke önderliğinde iktidara gelen İşçi Partisi, ilk iş olarak çalışanlarla yönetim arasındaki işbirliğini geliştirecek ve ekonominin serbestleştirilmesini sağlayacak düzenlemeler yapmaya başladı. Mali yönetimle ilgili önemli reformları takiben kamu yönetimi alanında da önemli reformları başlatan İşçi Partisi Hükümeti 1984, 1987 ve 1990 seçimlerinde çoğunluğu elde ederek iktidarda kaldı.

1991 Aralık’ında ekonomideki durgunlukla beraber, Başbakan Hawke’nin popülerliği sona ermeye başlayınca Hawke’nin eski Hazine Bakanı Paul Keating, yeni parti lideri ve başbakan oldu. Keating, İşçi Partisi’nin 1993 seçimlerinden de başarıyla çıkmasını sağladı.

1996 seçimlerinde ise Liberal- Ulusal Parti koalisyonu çoğunluğu elde ederek iktidara geldi. Yeni Başbakan John Howard ilk iş olarak sendikaların gücünü zayıflatmayı hedefleyen emek piyasası reformunu ve vergi reformunu gerçekleştirdi. Özel sektör uygulamalarının kamu sektörüne uyarlanmasına ağırlık vererek kamu yönetimi reformunu sürdüren Başbakan Howard’ın muhafazakar hükümeti, Avustralya’nın kamu açıklarını hızla azaltmaya başladı ve işyeri temeline dayalı toplu pazarlıklara daha çok önem vererek örgütlü sendikaların etkinliğini azalttı. Howard Hükümeti, devletin elinde bulunan telekomünikasyonu özelleştirmekten başlayarak, özelleştirme programına hız verdi.

Howard Hükümeti, selefleriyle aynı yolu takip ederek, özellikle dört ülke ile olan ilişkilere büyük önem vermektedir: Amerika Birleşik Devletleri, Japonya, Çin ve Endonezya. Howard Hükümeti aynı zamanda, ABD’nin Asya-Pasifik Bölgesi politikalarının en büyük destekleyicilerindedir.

1901’de Federal bir devlet olarak resmen kurulan Avustralya Uluslar Topluluğu’nun kısa yönetim tarihi beş aşamada değerlendirilebilir:

Sömürge Yönetimi: Erken dönem Avustralya kamu yönetimi geleneği, İngiliz Hükümetine karşı sorumlu olan bir valinin kolonyal otokratik “colonial autocracy” yönetimi altında şekillenmiştir. Britanya’nın himayesinde, İngiliz kamu yönetimi uygulamalarının temel alındığı bu dönemde, kamu yönetimi topluma sınırlı sayıda hizmet sunmuştur.

Temsili Kurumların Kontrolü: Bu dönem XIX. yüzyılın ortalarından sonlarına kadar süren ve siyasal görevlilerin, siyaset dışı görevlilerden farklılaştırılmasıyla anılan bir dönemdir. Bakanlar, kamu görevlilerinin kontrolünden yasama organına karşı sorumludur. Bu dönemde önemli bir aşama, yönetsel örgütün temel ünitesi olarak, bakanlık dairelerinin gelişmesidir. Bakanlıkların istikrarsızlığı yönetsel otoriteyi güçlendirmiştir. Bu dönemin diğer bir özelliği himayeye dayalı ilişkilerdir. Kamu görevlilerinin işe alınmasında siyasi temsilcilerin önemli bir ağırlığı söz konusudur.

Personel ve İşletme Etkinliği: Kabaca 1880’lerden Birinci Dünya Savaşı’na kadar sürmüş olan dönemdir. Bu dönem, Amerika Birleşik Devletleri’nde ve Birleşik Krallık’da yaygınlaşan, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılması, bilimsel yönetim uygulamaları ve işletme yönetimi yöntemlerinin kamuda uygulanması sonucu kamu yönetiminde etkinliğin artması gibi uygulamaların Avustralya’da da etkisini gösterdiği bir dönemdir.

Bu dönemde işe almada siyasi himayenin kötü sonuçları ve kamu yönetimini belirleyen belirli kuralların olmaması nedeniyle, merkezi olarak personel yönetimine gereksinim duyulmuştur. Kamu Hizmeti Kurulunun kurulmasıyla, kamu kurumlarının siyasal himayeden bağımsız hale gelmesi ve personel yönetiminde kariyer sisteminin kurulması olanaklı hale gelmiştir. Böylece kamu hizmetinin bağımsız kontrolü, işe girişlerde açık rekabet, liyakate dayalı terfi, personelin sınıflandırılması, derecelendirilmesi ve çalışmaya göre ücret verilmesi sağlanmıştır.

Bu dönemin bir diğer önemli gelişmesi, birçok işlevi yerine getirmek için kamusal şirketlerin kurulmasıdır. Avustralya’da kamu sektörünün hala çok geniş bir alanda faaliyet göstermesi, bu dönemde kurulan kamu şirketleri nedeniyle.

Yönetsel Devlet (administrative state): Birinci Dünya Savaşı, Avustralya devlet yönetiminde bir dönemi kapatan, yeni bir dönemi açan bir dönüm noktasıdır. Savaş koşullarının ortaya çıkardığı birçok Kraliyet Komisyonunu takiben yaklaşık 40 yıl boyunca kamu yönetiminde önemli bir reform gerçekleşmemiştir. Savaş ve büyük ekonomik buhran bu dönemin belirleyici unsurlarıdır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avustralya hızla büyüyen ve profesyonelleşen bir kamu yönetimine sahip olmuştur. Bu dönemde kamu yönetimi önemli değişimler geçirmiştir. Ancak bu değişimler kamu yönetimini bir bütün olarak düzenleyen, birbiriyle tutarlı değişimler olmaktan çok günübirlik kararlara dayanan değişimlerdir. Bu dönemde Hükümetler, sistemin yürütülmesi ve politika belirlenmesi ile ilgili olarak bürokrasiye g venmekteydiler. Bu nedenle bürokrasinin, bu dönemde kamu yönetimi içindeki ağırlığı artmıştır. Kamu Yönetimi yönetsel-bürokratik devletin genel niteliklerini taşıyan bir görünüm kazanmıştır.

Reform Süreci: Avustralya'da kamu yönetimi son 20 yıldır belli bir düzen çerçevesinde reform sürecini yaşımaktadır. Merkeziyetçi, bürokratik ve kapalı bir kamu yönetiminden; Şeffaf, adem-i merkeziyetçi, işletmeci ve bir  l de siyasallaşan bir kamu yönetimine geçilmiştir.

Reform programının en önemli özellikleri kapsamlı, hızlı ve sistematik olmasıdır. Kamu yönetiminin reforma tabi olmayan, neredeyse dokunulmamış hiçbir alanı kalmamıştır. Reformların kapsamının yanı sıra niteliği de çok önemlidir. Yönetimin felsefesi, iŐletim sistemi, personel sistemi ve kültürü de önemli değişimlere uğramıştır. Kısaca ifade etmek gerekirse, Avustralya'da kamu yönetimi geleneksel yönetim anlayışından, işletmeci bir yönetim anlayışına doğru bir paradigma değişimi geçirmiştir.

Sonuç olarak Avustralya tarihinde iki kez yoğun değişim dönemi yaşanmıştır. Birinci önemli modernleşme süreci, 1880 ile Birinci Dünya Savaşı arasında yaşanmıştır. İkinci değişim dönemi 1970'lerin sonlarından başlayıp günümüze kadar gelen d nemdır. 1920-60 yılları arasında da bazı önemli değişimler yaşanmış, ancak bu değişimler birbiriyle tutarlı ve birbirini bütünleyen değişimler olmamıştır. Örneğin, 1936-1953 yılları arasında kamu yönetiminin büyüklüğü üç katına çıkmıştır. Ancak bu büyüme, programlı bir değişimin sonucunda gerçekleşmiş olan bir büyüme değildir.

İkinci Bölüm

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

I. KURULUŞ İDEOLOJİSİ

Avustralya; güvenlik ve ekonominin geliştirilmesi gibi zorunlu nedenlerle altı eski İngiliz kolonisinin aralarındaki önemli bölgesel ve siyasi düşmanlıkları ortak çıkarlar paydasında eritme çabaları neticesinde, 1901 yılında federal, bağımsız bir devlet olarak kurulabilmiştir. Bu nedenle yeni kurulan devletin kurucu ideolojisi, sosyal-kültürel bir tabana değil, ekonomi ve güvenlik gibi zorunlu nedenlere dayanmıştır. Avustralya'nın nüfus yapısı da dikkate alındığında, sosyal-kültürel olarak kurucu bir kimliğin inşa edilmesinin zorluğu ortaya çıkar. Avustralya nüfusunun %91'i Avrupa'nın değişik uluslarına ait insanlardan, %7'si Asya kökenlilerden, % 1.9'u Ortadoğululardan, % 2.2'si de yerli nüfustan oluşmaktadır. Benzer şekilde değişik milletlerden gelen insanları her alanda büyük bir başarı ve ekonomik refah sayesinde "Amerikalılık" ortak paydasında birleştirebilen Amerika'ya göre, Avustralya'nın böyle bir ortak kimlik bilinci oluşturabilmesi kolay olmamıştır.

Federal Devletin, 1901'de oluşmasından sonra, birleştirici bir ulusal kimliğin inşasına I. Dünya Savaşı önemli bir katkı sağlamıştır. Bu savaşa müttefiklerin yanında, 330.000 gönüllü asker ile katılan Avustralyalılar, en kanlı muharebelerde görev almışlardır. Savaşa katılan bir çok devletten daha fazla kayıp veren Avustralya, zamanla savaşa yaptığı katkının bilincine varmıştır. Gelibolu'da oluşturulan Avustralya ve Yeni Zelanda Ordu Birlikleri (*Australian and New Zealand Army Corps-ANZAC*) İngiliz ve Fransız Ordularıyla birlikte Çanakkale önlerinde Osmanlı Ordularına karşı savaşmışlardır. 25 Nisan 1915'de müttefik güçlerin mağlubiyetiyle sona eren savaş Avustralyalılarda derin izler bırakmıştır. Bu tarih, halkın "Anzac Günü" olarak andığı, Avustralyalıların en önemli anma günüdür.

Bu savaş, tarihçi C.E.W. Bean'a göre Avustralyalıların ulusal bir kimlik edinmelerinin temelini oluşturmuştur. Çünkü bu savaşa katılan 330.000 gönüllünün, geride kalan milyonları bulan yakınları; coğrafi sınır, sınıf, ekonomik düzey, eyalet farkı, etnik köken ayrımı gözetmeksizin ortak bir paydada "Avustralyalı" olma kimliğinde buluşmuşlardır.

II. SİYASİ YAPI VE KÜLTÜR

Avustralya'da siyasi yapıyı belirleyen üç siyasi parti vardır: Kentsel çevreleri ve iş gruplarının temsilcisi Liberal Parti, kırsal çıkarları temsil eden Ulusal Parti, sendikaları, özgürlükçü grupları ve sosyal konulara "ılımlı sosyalist" bir çerçevede yaklaşanları temsil eden Avustralya İşçi Partisi.

Siyasal partilerin çoğu 1980'lerde yasalaşan geleneksel refah devleti politikalarına taraftardır. Bu politikalar, Avustralya toplumunu, dünyanın sosyal refah programlarından en fazla yararlanan toplumu yapmıştır.

Ancak, son yıllarda bütçe baskıları, değişen siyasi şartlar gibi nedenlerle sosyal refah harcamaları azalmaya başlamıştır. Avustralya'da, Avustralya'nın Amerika ile sıkı bir ittifak ilişkisi içerisinde olması gerektiği gibi, birçok uluslar arası konuda partiler arasında görüş birliği söz konusudur.

Avustralya'da siyasi kültür genel olarak uzlaşmacı ve pragmatik bir yapıya sahiptir. Bunun en somut örneği, Avustralya kamu yönetimi reformu sürecinde yaşanmıştır. İdeolojik köken bakımından "yeni sağ"dan beslendiği kabul edilen "kamu işletmeciliği" anlayışı Avustralya'da, sol bir parti olan ve 1983-1996 yılları arasında iktidarda kalan İşçi Partisi Hükümetleri eliyle yürürlüğe konmuştur. Reform sürecinde

İşçi Partisi ve muhafazakar Koalisyon Hükümeti arasındaki yaklaşım farkı tali niteliktedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının esasında birbirini bütünleyen iki unsuru olan “işletmecilik” ve “piyasa odaklılık” bu iki parti arasında kamu yönetimini yeniden yapılandırmada ayırım noktasını oluşturmuştur. İşçi partisi; mali yönetimin geliştirilmesi, yetki aktarımı, hesap verebilirlik, performans değerlendirmesi ve stratejik yönetim gibi unsurları içeren işletmeci bir bakış açısına sahip iken, Liberal-Ulusal Parti Koalisyonu Hükümeti ise kamu hizmetinin ticarileştirilmesi (kullanıcı öder anlayışı), özelleştirilmesi, şirketleştirilmesi, kamu hizmetini satın alan-sağlayan ayırımının (*purchaser-provider split*) gerçekleştirilmesi gibi yarı piyasa yöntemlerinin kamu yönetiminde ağırlık kazanması gerektiğini savunmuştur.

Yakın dönem Avustralya siyasi tarihinde, 1949 ve 1983 tarihleri arasında Liberal ve Ulusal Parti Koalisyon Hükümetleri belirleyici olmuştur. Bu süreci sadece Başbakan Gough Whitlam’ın 1972-75 tarihleri arasındaki İşçi Partisi hükümeti bölmüştür. Whitlam’ın Hükümetinden sonra tekrar iktidara gelen Başbakan Malcolm Fraser’ın başbakanlığındaki Liberal-Ulusal Parti koalisyon hükümeti 1983 tarihine kadar iktidarda kalmıştır. 1983 seçimlerini kazanan İşçi Partisi üst üste 4 seçim kazanarak iktidarını sürdürmüştür. 1996’da Başbakan John Howard başkanlığındaki Liberal-Ulusal Parti Koalisyon Hükümeti iktidara gelmiştir. 1998 Ekiminde ve 2001 Kasımında yeniden seçilen Liberal-Ulusal Parti Koalisyonunun, şu anda Temsilciler Meclisinde 69’u Liberal, 13’ü Ulusal Partiye ait olmak üzere toplam 82 sandalyesi bulunmaktadır. Geri kalan 65 sandalye Avusturya İşçi Partisi’ne, 3 sandalye ise Avusturya İşçi Partisi’ne aittir. Senatoda ise çok parçalı bir siyasal temsil söz konusudur. Liberal-Ulusal Parti Koalisyonu’nun 34 sandalyesine karşılık, Avustralya İşçi Partisi’nin 28, Avustralya Demokratlarının 7, Yeşillerin 2, Tek Ulus Partisi’nin 1, Taşra İşçi Partisi’nin 1 ve bağımsızların 3 sandalyesi vardır. Senatoda çoğunluğa sahip olmayan Liberal-Ulusal Parti Koalisyonu, yasa çıkarmak için küçük partilerle ve bağımsızlarla işbirliği yapmaktadır.

Üçüncü Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİ KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

Altı Avustralya Kolonisi, 1901 yılında federal bir devlet olarak Avustralya Uluslar Topluluğunu oluşturmuşlardır. Avustralya devlet yapısı ve sistemi, Avustralya'nın, İngiliz Uluslar Topluluğunun bir üyesi olması ve uzun yıllar bir İngiliz kolonisi halinde varlığını sürdürmesi nedeni ile Westminster sistemiyle, eyaletlerden oluşması bakımından da Amerika Birleşik Devletleri sistemiyle benzerlikler göstermektedir.

Avustralya Uluslar Topluluğu (*Commonwealth of Australia*); Yeni Güney Galler, Victoria, Queensland, Tasmanya, Güney Avustralya, Batı Avustralya Eyaletlerinden, Kuzey Bölgesi ve Avustralya Başkent Bölgesi adlarında iki özerk bölgeden oluşan federal bir devlettir.

Avustralya devleti üç katmandan oluşur: Federal düzey, eyaletler ve yerel yönetimler. Anayasaya göre ulusal düzey; ulusal öneme sahip konularla ilgilenen yasama, yürütme ve yargıdan, eyalet ve bölge düzeyleri de; kendi eyalet ve bölgeleriyle ilgili konulardan sorumlu olan yasama, yürütme ve yargıdan oluşur. Yerel düzeyde ise; şehir, kasaba ve belediye olmak üzere yaklaşık 900 yerel yönetim birimi vardır.

Avustralya'da federal devlet ve eyaletler arasındaki ilişkiler, Amerikan federasyon modeliyle önemli benzerlikler gösterir. Genel olarak, Federal Parlamentonun ve Hükümetin yetkileri spesifik olarak belirlenmiştir. Geri kalan tüm alanlarda eyaletler her türlü düzenlemeyi yapabilirler. Ancak, eyalet yasaları, federal düzeydeki yasalarla uyumlu olmak zorundadır.

Avustralya Anayasası, Federal Parlamento ve Eyalet Parlamentoları da dahil olmak üzere herkesi bağlayan, devletin kurallarını ve işleyişini gösteren temel bir kanundur. 1890'larda Koloni temsilcilerinin de katıldığı bir dizi kongre sonucunda hazırlanan anayasa; Yeni Güney Galler, Viktoria, Queensland, Batı Avustralya, Güney Avustralya ve Tasmanya halkları tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

Avustralya Anayasası, 31 Ekim 1986'daki değişmiş haliyle; Parlamento, Yürütme, Yargı, Maliye ve Ticaret, Eyaletler, Yeni Eyaletler, Çeşitli Hükümler ve Anayasanın Değiştirilmesi adlarında 8 bölüm ve 128 maddeden oluşmaktadır. Birinci bölüm dışındaki bölümler kendi içinde kısımlara ayrılmamışken birinci bölüm; Genel Hükümler, Senato, Temsilciler Meclisi, İki Meclisli Parlamento ve Parlamentonun yetkileri adlarındaki beş kısımdan oluşmuştur.

Ayrıca Avustralya'da, Avustralya Anayasası ile uyumlu olması şartıyla, eyaletlerin de kendi anayasaları vardır.

II. ANAYASAL KURUMLAR

1. Yasama:

Avustralya Anayasasına göre, yasama gücünü Kraliçe, Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşan Avustralya Parlamentosu temsil eder.

Senato, her eyaletten on iki üye ve her bölgeden de iki üyenin katılımıyla oluşur. Halen Senato'da 76 senatör bulunmaktadır. Avustralya Kuzey Bölgesi ve Başkent Bölgesi 1975 yılında Senatoda 2'şer üyeye temsil edilene kadar, Federal Parlamentoda temsilcileri yoktu. Senatörler normal olarak 6 yıllık süreler için seçilirler, her üç yılda bir senatonun yarısı yenilenir. Ancak bölgeleri temsil eden senatörler azami üç yıl görev yaparlar ve bunların dönemleri Temsilciler Meclisi üyelerininkiyle çakışır.

Temsilciler Meclisi, yaklaşık 80.000 seçmeni bir vekilin temsil etmesiyle oluşur. Şu anda Temsilciler Meclisi 150 üyeden oluşmaktadır. Temsilciler Meclisi seçimleri en az üç yılda bir yapılır. Avustralya Temsilciler Meclisi'nin 150 üyesinin 50'si Yeni Güney Galler'den, 37'si Victoria'dan, 27'si Queensland'dan, 12'si Güney Avustralya'dan, 15'i Batı Avustralya'dan, 5'i Tasmanya'dan, 2'si Avustralya Başkent Bölgesinden, 2'si de Kuzey Bölgeden seçilen temsilcilerden oluşur.

Anayasaya göre yasama, yasa yapma gücüne sahip olan organ olup, Federal Parlamento, her konuda yasa çıkarma yetkisine sahip değildir. Federal Parlamentonun yasa çıkarma yetkisine sahip olduğu konular Anayasanın 51 ve 52. maddelerinde sıralanmıştır. Bu konulardan bazıları şunlardır: Vergi, savunma, dış ilişkiler, eyaletler ve uluslararası ticaret, evlilik ve boşanma, göç etme, iflas ve eyaletler arası endüstriyel hakemlik. Anayasada sayılan konular arasında; eğitim, çevre, ceza hukuku gibi önemli konular yoktur. Ancak bu durum, Federal Parlamentonun bu konularda hiç yasa yapamayacağı anlamına gelmez. Örneğin Federal Parlamento, çevre ile ilgili özel olarak yasa çıkarma yetkisi olmamasına rağmen, dış ilişkiler konusunda yetkili olmasına binaen, çevre ile ilgili bir uluslararası anlaşmaya dayanarak eyaletlerden herhangi birinin baraj yapmasını yasaklayabilir.

Eyalet ve Bölge Yönetimleri Senatosunu 1922'de fesheden Queensland eyaleti dışında tüm eyalet parlamentoları iki meclislidir.

Eyalet Parlamentoları, Federal Parlamentonun aksine, kendi anayasalarına göre eyaletleriyle ilgili her türlü konuda yasal düzenleme yapabilir. Avustralya Anayasası da birkaç istisna dışında eyaletlerin yasa yapma yetkisini sınırlamaz. Bu istisnaların en önemlileri, eyaletlerin gümrük ve tüketim vergileri koyamamaları ve Federal Parlamentonun onayı olmadan savunma gücü oluşturamamalarıdır.

Eyalet Parlamentolarının yetki alanları Federal Parlamentodan daha geniş olmasına rağmen, Anayasanın 109. maddesine göre, Eyalet Parlamentolarının Federal Parlamento ile uyumlu olmayan yasaları geçersizdir.

2. Yürütme:

Anayasa yürütmeyi; yasaları uygulayan ve bakanlıklar, yasal kuruluşlar ve savunma güçleri gibi kuruluşlar eliyle devletin işleyişini sağlayan bir organ olarak tanımlar. Anayasanın 61-70. maddeleri, yürütme organı ile ilgilidir.

Anayasanın 61. maddesi yürütme yetkisini Kraliçeye vermiştir. Kraliçe adına bu yetki, Federal Devlette Genel Vali, eyaletlerde ise Eyalet Valileri tarafından kullanılır. Genel Vali, bu yetkisini bakanların iradeleriyle uyumlu bir biçimde kullanır. Başbakan, anayasal geleneklere göre, Temsilciler Meclisi üyesi olmak zorunda olmasına rağmen, bakanlar, Senato veya Temsilciler Meclisi üyesi olabilirler.

Avustralya kabine veya sorumlu hükümet sistemi, İngiliz Westminster geleneğine dayanmaktadır. Temsilciler Meclisi'nde çoğunluğa sahip parti veya partiler hükümeti oluşturur. Hükümet Parlamento'ya karşı sorumludur. Bakanlar da kendi sorumluluk alanlarıyla ilgili konularda, hükümetin iş ve işlemleri hakkında Meclise, dolayısıyla halka karşı sorumludur.

Hükümet, Temsilciler Meclisi'nde çoğunluğa hükmedemez duruma gelirse, ya derhal istifa etmeli, ya da derhal seçimlere gitmelidir. Hükümet, her eyaletin 12 üyeye temsil edildiği Senatoda çoğunluğa sahip olmak zorunda değildir.

Federal Anayasaya göre, eyalet hükümetleri, Federal Hükümetçe kullanılmayan yetki alanlarında sorumluluk sahibidir. Bu alanlar; eğitim, ulaşım, sağlık, tarım v.b.dir.

Yasama organının yaptığı yasalara uygun olarak, yürütme organı yasaların nasıl uygulanacağını gösteren yönetmelikler çıkarabilir. Ancak belli bir süre içerisinde Parlamento, çıkarılan bu yönetmelikleri iptal edebilir.

3.Yargı:

Avustralya Anayasasına göre yargı, uyuşmazlıkları çözümleyen ve mahkemeler tarafından temsil edilen bir güçtür. Anayasanın, 71 ile 80. maddeleri arası Federal Yargı organı başlığı altında, Avustralya Yüksek Mahkemesinin oluşumu ile ilgili hükümleri içerir. Yüksek Mahkemenin birincil işlevi, anayasanın anlamı ile ilgili tartışmalarda karar verme yetkisidir. Örneğin Federal Parlamantonun çıkardığı bir yasanın, parlamentonun yasama yetkisi sınırları içinde kalıp kalmadığına nihai olarak Yüksek Mahkeme karar verir. (Anayasaya göre, Parlamantonun sadece Anayasada sayılan konularda yasama yetkisi vardır.) Ayrıca Yüksek Mahkeme, Avustralya'da tüm dava türleriyle ilgili en üst dereceli temyiz mahkemesidir.

Avustralya'da yargı organının yasama ve yürütmeden bağımsız olması önemli bir ilkedir. Hakimler bağımsız olarak ve hiçbir etki altında kalmaksızın yasaları yorumlar ve uygularlar. Hakimlerin görev süreleri Anayasa ile garanti altına alınmıştır. Anayasaya göre yüksek mahkeme, bir baş yargıç ve ikiden az olmamak üzere diğer yargıçlardan oluşur. Günümüzde diğer yargıçların sayısı altıdır. Başlangıçta hakimler ömür boyu atanıyorken, 1977'deki anayasa değişikliği ile beraber hakimlere 70 yaşında emekli olma zorunluluğu getirilmiştir.

Dördüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I.GENEL YAPI

Önceden de belirtildiği gibi Avustralya, üç katmanlı bir idari yapıya sahiptir: Federal düzey, eyalet düzeyi ve yerel yönetimler düzeyi. Anayasaya göre yürütme organları; ulusal düzeyde ulusal öneme sahip konularda, eyalet ve bölge düzeyinde kendi eyalet ve bölgeleriyle ilgili konularda yetki, göre ve sorumluluğa sahip olabileceklerdir. Yerel düzey ise; şehir, kasaba ve belediye olmak üzere yaklaşık 900 yerel yönetim biriminden oluşmaktadır.

Anayasanın 61. maddesi uyarınca yürütme erkinin, yani yönetim yapısının en üstünde Kraliçe yer almakta, ancak Kraliçe adına bu yetki, Federal Devlette Genel Vali, eyaletlerde ise Eyalet Valileri tarafından kullanılmaktadır. Ancak bu yönetim şeması daha çok sembolik bir değer taşımaktadır.

Federal Anayasaya göre, her eyalette bulunan eyalet hükümetleri, Federal Hükümet tarafından kullanılmayan yetki alanlarında sorumluluk sahibidir. Bu alanlar eğitim, ulaşım, yasaların uygulanması, sağlık hizmetleri, tarım vb.'dir.

I.FEDERAL (MERKEZİ) YÖNETİM

1.Genel Vali:

Avustralya devlet sistemi monarşik bir yapıya dayandığından, sembolik nitelikte de olsa, neredeyse tüm yönetim yetkileri Genel Vali tarafından kullanılır.

Genel Vali, İngiliz Milletler Topluluğu Kraliçesi tarafından atanır ve yasal olarak Kraliçenin rızası süresince, uygulamada ise genellikle beş yıl süreyle görevde kalır. Başbakanın tavsiyesi üzerine, Kraliçe tarafından atanan Genel Vali, Kraliçeyi temsilen O'nun yetkilerini kullanır ve parlamentoya karşı sorumlu olan bakanların tavsiyelerine uygun bir şekilde davranır.

Genel Vali, bir çok anayasal, yasal ve törensel görevler icra etmekte olup, bunların başlıcaları; parlamentoyu feshetmek ve yeni seçimler için yazılı emir yayınlamak, seçimlerden sonra hükümeti kurmak üzere Başbakanı atamak, Temsilciler Meclisi ve Senatodan geçen yasaları onaylamak, Federal Yargıçları, büyükelçileri ve üst düzey yöneticileri atamak, yabancı ülkelerle yapılan anlaşmaları ve hükümetin borçlanması gibi önemli kararları onaylamak, yabancı ülkelerin devlet başkanlarını, temsilcilerini ve önemli ziyaretçileri kabul etmek ve ağırlamak ve Parlamantonun açılışını yapmaktır.

Genel Vali, Avustralya Savunma Gücünün de başkomutanıdır ve bu sıfatla kara, hava ve deniz kuvvetleri komutanlarını atar. Ancak, uygulamada savunma bakanının ve kabinenin tavsiyeleri doğrultusunda bu yetkileri kullanır.

Genel Vali ayrıca, her yıl bir çok bölgeyi, şehri, kırsal alanı ziyaret eder, ulusal yardım kuruluşunu, eğitim örgütünü ve sportif kurumları himaye eder, sağlık, eğitim, savunma ve ekonomi gibi ulusal öneme sahip konularla ilgili konferanslara katılır ve yerel düzeyde gerçekleştirilen anma törenleri ve sergilere katılarak kendi toplumlarına önemli katkılar sunan kişi ve grupları teşvik eder.

2. Başbakan ve Hükümet:

İngiliz Westminster geleneğine dayanan kabine sistemi uyarınca hükümeti oluşturan Başbakan ve bakanlar; kendi görev alanlarında federal yönetim yapısının sorumluluğunu taşımakta ve hükümetin iş ve işlemleri hakkında Meclise, dolayısıyla da halka karşı hesap vermektedirler. Nitekim, Genel Valinin de yönetime ilişkin pek çok yetkisini, hükümetin ve bakanların iradeleriyle uyumlu bir biçimde kullanması, gerçek yönetim yetkilerinin Başbakan'ın ve Hükümetin elinde bulunduğunu göstermektedir.

Bu yönetim yapısında Başbakan; bakanlar arası iş bölümünü düzenlemekte ve koordinasyonu sağlamakta, her bakan da, kendisine bağlı bir veya daha çok devlet kurumunun sorumluluğunu taşımaktadır. Bakanlıkların idari yapılarının başında ise müsteşarlar bulunmaktadır.

II. MERKEZİ YÖNETİMİN TAŞRA YAPILANMASI

Avustralya'da merkezi hükümetin bölgesel veya yerel seviyede temsili söz konusu değildir. Yerel yönetimler, merkezi hükümetten özerk bir biçimde taşrada hizmet vermektedirler.

III. BÖLGESEL VE YEREL YÖNETİMLER

Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin yetki alanları, eyaletten eyalete değişir ve ilgili yasaya göre eyalet hükümetinin sorumluluğu altındadır. Genel olarak yerel yönetimlerin yetki alanları; şehir planlaması, yerel yolların yapım ve bakımı, yol ve köprüler, su, kanalizasyon ve altyapı sistemleri, sağlık hizmetleri, inşaat denetimleri, parkların bakımı ve geliştirilmesi, topluluk merkezleri, kütüphaneler oluşturulması, yüzme havuzları ve diğer sportif imkanların hazırlanması hizmetlerini içermektedir.

Yerel yönetimlerin yetkilerini, kendi eyaletlerinin çıkardığı yasalar belirler. Bu yetkilerin nasıl kullanıldığı, eyalet hükümetlerine bağlı bir daire tarafından denetlenir.

Eyalet Valileri, kendi eyaletlerinde, Genel Valinin ülke çapında kullandığı yetkilere benzer yetkiler kullanırlar.

IV. SİSTEMİN KOORDİNASYONU

Avustralya'da sistemin koordinasyonunu sağlayan temel birim, Başbakanlık ve Kabine Dairesidir. Bu dairenin temel işlevi; bakanlıklar arası bilgi akışını sağlamak, kabinenin eşgüdüm içerisinde politikalar üretebilmesini ve bunların uygulanabilmesini temin etmektir. Bu dairenin dışında önemli işlevleri olan ve sistemin koordinasyonunu sağlayan kabine komiteleri şunlardır:

Harcama-Değerlendirme Komitesi: Bu komite, kabinenin mali yönetim alanında alacağı ve uygulayacağı kararları koordine eder. Mali stratejiler ışığında harcama tekliflerini inceler ve bütçenin harcama öncelikleriyle ilgili kabineye görüş bildirir.

Sosyal Adalet Komitesi: Hükümetin sosyal adaleti sağlayıcı refah politikalarını geliştirir ve bu politikaların uygulanması için gerekli olan faaliyetleri koordine eder.

Yapısal Ayarlama Komitesi: Bu komite hükümetin ekonomik büyüme ve mikro ekonomik reform konularındaki programını takip eder.

Bunlara ek olarak, icrai bir görevi olmayan ancak, hükümetin kamu yönetimi ile ilgili politikalarının geliştirilmesinde tavsiye organı olarak önemli bir işlev gören "Yönetim Danışma Kurulu" vardır. Bu kurulun, politikaların belirlenmesi aşamasında önemli katkıları olmaktadır.

Beşinci Bölüm

Kamusal ve Yarı Kamusal Örgütler

YÜRÜTME BİRİMLERİ (*Executive Agencies*)

Yürütme Birimleri, 1999 yılında çıkarılan Kamu Hizmeti Yasası'na göre oluşturulan kuruluşlardır. Bu birimler, yasal bir otoritenin yetkili kılınmadığı alanlarda, bakanlık yönetiminden bir ölçüde bağımsız hareket edebilmek amacıyla oluşturulmuşlardır. Bir bütün olarak hükümet yaklaşımını gerektiren ve birden çok alanı ilgilendiren yönetsel alanlarda yürütme birimleri oluşturma yoluna gidilmiştir. Yürütme birimlerinin işlevleri, kuruluş belgelerinde açıkça belirtilir. Bir yürütme biriminin başı, bu birimin sorumlu olduğu Bakan tarafından atanır ve O'na karşı sorumlu olur. Yürütme birimlerinin başı, bakanlık müsteşarı gibi yönetme ve hesap verme sorumluluklarına sahiptir.

Avustralya'da yürütme birimleri, Kamu Hizmeti Yasasının 9. bölümünde, "Yürütme Birimleri" başlığı altında 60 ile 70. maddeler arasında düzenlenmiştir. 65. maddeye göre Genel Vali; bir yürütme birimini kurabilir veya kaldırabilir, yürütme birimine veya bir yürütme biriminin başına bir isim tahsis edebilir, yürütme biriminin bağlanacağı bakanlığı ve bu biriminin işlevlerini belirleyebilir.

Bu yasada belirtilen amaçları gerçekleştirmek için kurulan bir yürütme birimi, bu birimin başından ve bu kimseye yardımcı olacak kamu hizmeti çalışanlarından oluşur.

Yasanın 66. maddesine göre yürütme birimi amirleri; bağlı oldukları bakanın sorumluluğu altında birimin yönetimini gerçekleştirmekle ve bağlı oldukları bakanın, birimin işletilmesi ve yönetilmesiyle ilgili olarak Parlamento'ya karşı hesap verebilmesi için gerekli olan bilgileri sağlamakla yükümlüdürler. Bir yürütme biriminin amiri; Hükümete, Parlamento'ya ve halka karşı sorumludur.

Yasanın 67. maddesine göre, yürütme biriminin bağlı olduğu bakanlık, birim başkanını en fazla beş yıllık bir süre için atayabilir. İlgili bakanlık atama yapmadan önce birimin bağlı olduğu bakanlık müsteşarından boş yerle ilgili bir rapor almış olmalıdır. Sorumlu bakan, atamayı istediği zaman iptal edebilir. Ancak, iptal etmeden önce, atama sırasında da gerektiği gibi, ilgili müsteşardan rapor almış olmalıdır.

Yasanın 70. maddesine göre, her mali yılın sonundan sonra, yürütme birimlerinin başkanları, birimin yıl içi faaliyetleriyle ilgili olarak sorumlu olduğu bakanlığa ve Parlamento'ya rapor vermek zorundadırlar. Bu raporlar Parlamento adına Kamu Hesapları ve Denetim Ortak Komitesi tarafından onaylanan rehberlerle uyumlu olmalıdır.

Altıncı Bölüm

Kamu Personeli

I.YASAL VE KURUMSAL YAPI

Avustralya kamu yönetimi Birleşik Krallıktan devralınan önemli gelenekleri de içerecek şekilde anayasal ve yasal bir çerçevede faaliyet gösterir. Anayasanın yürütme organı ve kamu yönetimi ile ilgili hükümleri çok kısıdır. Kamu yönetimini biçimlendiren temel yasa 1922 tarihli Kamu Hizmeti Kanunu'dur. Bu yasa kamu yönetimi ile ilgili temel hükümleri, istihdam koşullarını, örgütsel yapıyla ilgili konuları içerir.

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinin en önemli yansımalarından biri olarak bu yasanın yerini 1999 tarihli Kamu Hizmeti kanunu almıştır. Yeni yasa kamu hizmeti birimlerinin daha esnek bir çerçevede faaliyet göstermelerini sağlamış ve kamu personelinin istihdam koşullarını kolaylaştırmıştır.

1922 tarihli kanunun belirtilen eksiklikleri, yeni kanunun dayandığı temel ilkeleri de ortaya koyacaktır. Bu cümleden olmak üzere eski Yasada; kamu hizmetinin dayandığı temel değerler sistemi (*ethos*) tanımlanmamıştır, kamu hizmetinin siyaset dışı icra edilmesi gerektiği yönünde bir ifade yoktur, liyakatle ilgili dağınık ve çelişkili hükümler vardır, buna karşılık liyakatle ilgili açık hükümler ve bu hükümlerin nasıl uygulanacağı yoktur, kamu hizmetinin amacı ve niteliği açıkça belirlenmiştir ve davranış kuralları yoktur.

Diğer önemli bir yasa, 1984 tarihli Liyakati Koruma Kanunudur. Bu kanunla birlikte Liyakati Koruma ve Değerlendirme Kurumu kurulmuştur. Bu kurum; terfi, disiplin, şikayetleri inceleme, itirazları değerlendirme ve çalışanları etkileyen her türlü konuda karar verme gibi görevlere sahiptir. 1995 yılında Kamu Hizmeti Komisyonu ile bu kurum birleştirilmiş ve "Kamu Hizmeti ve Liyakati Koruma Komisyonu" adında yeni bir kurum oluşturulmuştur.

1987' de Başbakan Hawke, yürütme organının yeniden yapılandırılması için gerekli çalışmaları başlattı. İlk olarak bakanlık sayısı 28'den 18'e düşürüldü. Yaygın olarak görülen kamu hizmetleri, İdari Hizmetler Bakanlığında toplandı. "Kamu Hizmeti Kurulu" kaldırılarak yerine daha küçük ve yetkileri azaltılmış "Kamu Hizmeti Komisyonu" ile Hükümete kamu yönetimiyle ilgili önemli konularda görüş bildirecek olan "Yönetim Danışma Kurulu" oluşturuldu.

Bu çerçeve içerisinde, yönetimin yeniden yapılandırılmasında dikkate alınan temel hususlar şunlar olmuştur: Hükümetin reform politikasını destekleyecek yönetsel yapıyı oluşturmak, politika belirleme, program geliştirme ve uygulamada uyumlu ve geniş perspektifli yaklaşımları geliştirmek, kamusal dairelerde bakanlık kontrolünü arttırmak, yönetsel işlevlerin alt birimlere aktarılmasında esneklik sağlamak, bakanlıkların görev ve işlev alanları gözden geçirerek, görev ve işlev çatışmalarının önüne geçmek (Bu çerçevede toplam kamu hizmetlerinin yaklaşık % 2' sini oluşturan 3000 kamu hizmeti pozisyonu kaldırılmıştır).

1987' de bakanlıkların yeniden düzenlenmesi ile beraber, üç yeni politika geliştirme komitesi oluşturulmuştur. Bunlar; Yapısal Ayarlama Komitesi, Sosyal ve Aile Politikası Komitesi (daha sonra Sosyal Adalet Komitesi adını almıştır.) ve Kamu Hizmeti Reformu Komitesi'dir. Bu komitelerin özellikle ilk ikisi Kabinenin düşünce kuruluşları (*think-tanks*) olarak adlandırılmışlardır. Üçüncü komite ise kendinden bekleneni tam olarak verememiş, kamu hizmeti ile ilgili reformlar daha çok Harcama

Değerlendirme Komitesi aracılığıyla hayata geçirilmiştir. Bu nedenle bu komite, 1991 yılında kaldırılmıştır.

II. KURUMSAL DEĞİŞİKLİKLER

1922 tarihli Kamu Hizmeti Kanununa göre kurulan Kamu Hizmeti Kurulunun; ücret, iş sınırlandırması, kadro onayları ve profesyonel yönetimle ilgili hemen hemen tüm alanlarda geniş yetkileri vardı. Kurul, mevcut hükümetlerden bağımsız olarak yönetimin siyasetten ayrılmasını ve liyakat ilkesinin uygulanmasını sağlayan bir kuruluştur. Bakanlıkların personelle ilgili kararlarıyla ilgili, merkezi olarak kontrol yetkileri olan bir birimdir.

1984'den itibaren, Hükümet bu Kurulun yetkilerini azaltmaya başlamıştır. Aynı yıl Kurulun personel sayılarıyla ilgili kontrol yetkisi kaldırılmış ve personelin şikayetleri ile yetkileri Liyakati Koruma ve Değerlendirme Kurumuna devredilmiştir. 1987 yılında üç Komisyon Üyesi ve 780 personelden oluşan Kurulun yerine 130 personel ve tek bir Komisyon üyesinden oluşan (1990 yılında) Kamu Hizmeti Komisyonu kurulmuştur. Kurulun çoğu personeliyle beraber bir çok işlevi de Maliye ve Endüstriyel İlişkiler Bakanlıklarına devredilmiştir. Kurulun ücret, yapılar ve istihdam koşullarıyla ilgili yetkileri Endüstriyel İlişkiler Bakanlığına; sınıflandırma ve standartların belirlenmesi ile ilgili sorumlulukları ise Maliye Bakanlığına devredilmiştir.

Kamu Hizmeti Komisyonuna; işe alma, terfi, transfer, disiplin ve emeklilik konularıyla ilgili politika tavsiye etme ve istihdam eşitliğini sağlama bakımından da izleyici bir rol oynama sorumluluğu verilmiştir. Üst düzey kamu görevlileri dışında personelle ilgili işletimsel (*operational*) konularda neredeyse tüm yetki kamusal dairelerin en üst yöneticilerine devredilmiştir.

Genel bürokratik yapı içerisinde önemli bir yeri olan Yönetim Danışma Kurulu, 1987 yılında yasayla kurulmuştur. Eski Kamu Hizmeti Kurulu'nun bir kısım tavsiye işlevleri bu kurula verilmiştir. Bu kurulun üyeleri; Başbakanlık ve Kabine Dairesi Müsteşarı, Maliye ve Endüstriyel İlişkiler Bakanlıkları Müsteşarları ve Kamu Hizmeti Komisyonu Üyesidir. Ayrıca Başbakanın belirleyeceği bazı Müsteşarlar ile, Başbakan ve Avustralya Sendikalar Konseyinin birlikte belirleyeceği bir kişi ve özel sektörde yönetim deneyimine sahip bir kişi de bu Kurula katılır. 1994 Ekiminden beri bu Kurul 9 kişiyle toplanmaktadır.

Bu kurulun işlevleri, Avustralya kamu yönetimiyle ilgili önemli konularda Federal Hükümete tavsiyelerde bulunmak ve kamu yönetimini bir bütün olarak etkileyen önemli yönetsel faaliyetlerin tartışılması için bir forum işlevi görmektedir. Bu kurul, ayrıca bir alt komite mahiyetinde 1989 yılında "Yönetimi Geliştirme Tavsiye Komitesi" oluşturmuştur. Bu komite, Kurul tarafından belirtilen konularda görüş bildirir ve tartışma raporları hazırlar. Bir çalışma grubu olarak faaliyet gösteren bu komitenin projede görev alan geçici personeller dışında kendi personeli yoktur.

III. YÖNETİM ANLAYIŞI DEĞİŞİMLERİ

Kamu yönetimi reformu süreci boyunca, reformun önemli bir unsuru olarak kamu görevlisi sayısı devamlı azalma göstermiştir. 1986'da yaklaşık 181.000 olan kamu görevlisi sayısı, 1995'te 146.000'e düşmüştür. Bu düşüş kısmen Kamu Hizmeti Kanunu ile kamu görevlilerinin bir kısmının kamu yönetimi kapsamı dışında kalmaları, kısmen de doğrudan küçültme politikaları ile gerçekleşmiştir.

Avustralya'da genel bürokratik yapıyla ilgili önemli bir husus, siyasal alan-yönetsel alan ayrımıdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının da dayandığı temel bir varsayım olan bu ayrıma göre siyasetçi karar alır, bürokrat ise tarafsızca ve parti ayrımı gözetmeksizin günün hükümetinin aldığı kararları en etkili ve verimli bir şekilde uygulamaya çalışır. Avustralya'da bu anlayış son 30 yıldır tartışma konusu yapılmaktadır. 1970'lerde siyasetçiler, sistem içerisinde bürokrasinin çok fazla ağırlığı olduğunu, bürokratların seçkin, fazlasıyla bağımsız ve halkın gereksinimlerine yeterli ölçüde yanıt veremediklerini belirtmişlerdir. Bunun üzerine 1972-75 yılları arası Başbakan Whitlam'ın ve 1983-92 tarihleri arasında Başbakan Hawke'nin İşçi Partisi Hükümetleri, kamu görevlilerinin bakanlara tavsiyede bulunma tekelini ve yönetim sürecindeki bağımsız konumlarını tartışma konusu yapmışlardır. Bu tartışmanın en önemli yansıması, 1983'de İşçi Partisi Hükümetinin yayınladığı kamu yönetimi reformuna rehberlik edecek olan "Avustralya Kamu Hizmetinin Reformu" adlı beyaz raporda görülmüştür. Bu raporda, seçilmiş ile atanmışlar arasındaki güç ve etki dengesinin seçilmişler aleyhine bozulduğu belirtilmiştir.

Bu yapıyı değiştirmek için İşçi Partisi Hükümeti, kabine ve bakanlıklar düzeyinde etkili olacak yeni politik mekanizmalar yürürlüğe koydu. Hükümet, yürütme organı içerisinde siyasal sistemin etkinliğini arttırdı ve takviye etti. Hükümetin temel önceliklerine ve kabine içinde kolektif sorumluluğa ağırlık verilerek kabine sistemi üzerinde yeniden odaklanıldı. Bakanlık sayısı azaltılarak, daha güçlü ve etkili bakanlık yapılarının oluşması sağlandı.

Üst düzey kamu görevlerine atamalarda siyasetin ağırlığı artmaya başladı. Bu durum kamu görevlilerinin tarafsızlığını zedeleyeceği iddiasıyla önemli eleştirilere konu oldu. Ayrıca bürokratların sistem içindeki etkili konumlarını kırmak için bakanlık danışmanı adı altında yeni bir pozisyon oluşturuldu. Bu pozisyona kamu görevlileri dışından kimseler, bakanların takdirine göre atanmaya başladı. Buna ek olarak bakanlık özel bürosunda görevli personeller, daha önceleri bürokratlar tarafından görülen, birçok işlevi görmeye başladı. Politika belirleme sürecine bürokratlar dışında yeni katılımcıların mevcudiyeti, üst düzey kamu görevlilerinin sistem içindeki rolünü daha sınırlı hale getirdi.

Reform sürecinden önce, kamu yönetiminin özel sektörden ve siyasal alandan oldukça sıkı çizilmiş sınırlarla ve keskin bir farklılaşmayla ayırdedilmiş olması, kamu yönetimini kendi içinde kabul edilmiş ilkeler ve uygulamalara göre işleyen göreceli olarak kapalı bir sistem haline getirmişti. 1980’lerde bu sınırlar oldukça gevşetildi. Özellikle üst düzey kamu görevlilerinin tabi olduğu sürekli ve özerk kariyer sistemi zayıflatıldı. Kamu dairelerinin en üst yöneticileri sürekli olma niteliklerini kaybederek sabit dönemler için atanmaya başladılar. Geleneksel kamu yönetimi sistemini zayıflatmak için uygulanan bir başka yöntem, rekabeti arttırma gerekçesiyle kamu hizmetine dışarıdan giriş olanaklarını arttırmak olmuştur. Üst düzey yöneticiler için sabit dönem sistemine geçilmesi de, sisteme dışarıdan girişleri kolaylaştırmıştır.

Kamu yönetimi reformu süreci içerisinde, bir yandan sistem içerisinde siyasetçi ve bürokrat arasında bozulan denge, siyasetçi lehine düzeltilirken, diğer yandan üst düzey yöneticilerin de kendi görev alanlarıyla ilgili görev, yetki ve sorumlulukları artmıştır. Özel sektör uygulamalarından esinlenilerek kamudaki yöneticilerin de, aynı ölçüde olmasa bile özel sektör işletmecileri gibi personel yönetimi ve mali konularda etkili hale gelmesi sağlanmıştır. Yöneticilerin yetki ve sorumluluklarının genişlemesi, hesap verme (*accountability*) ve performans değerlendirmesi gibi yeni yönetim teknikleri aracılığıyla pekiştirilmiştir. Böylece yöneticilerin kullandıkları yetkilerin sadece hukuka uygunluğu değil, bu yetkileri ne ölçüde etkili ve verimli kullandıkları da değerlendirme konusu yapılmaya başlanmıştır. Yöneticilerin “maliyet yönetimi”, “birim maliyet” gibi kavramlar kullanarak, “en az girdiyle en çok çıktıyı” elde etmeleri gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca yöneticilerin “hedef yönetimi” çerçevesinde belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşabildikleri, “performans değerlendirmesi” yoluyla belirlenmeye çalışılmıştır. Böylece yöneticiler “sonuç yönetiminin” bir gereği olarak sadece süreçlere ve girdilere ağırlık vermeyi bırakıp sonuçlara odaklanmışlardır. Sonuçlara ve hedeflere ulaşma düzeyleri de yöneticilerin “hesap verebilirlikleri” çerçevesinde değerlendirilmeye başlanmıştır.

Sonuç olarak; genel bürokratik yapı içerisinde demokratik anlayışın bir gereği olarak siyasetçinin rolü daha önemli hale gelirken, etkili ve verimli bir yönetim anlayışının bir gereği olarak da yöneticilerin rol ve işlevleri köklü bir dönüşüme uğramıştır. Bu dönüşümün neticesinde kamu yönetimi korkulduğu gibi siyasallaşmamış ancak, siyasal sistem içerisinde siyasetçilerin, yönetsel sistem içerisinde de yöneticilerin ağırlığı artmıştır.

Yedinci Bölüm

Mali Yönetim

Avustralya’da maliye yönetiminden merkezi olarak sorumlu olan iki birim Hazine ve Maliye Bakanlığıdır.

Hazine; para politikası, genel ekonomi yönetimi, Hükümetin eyaletlere gelir aktarması ve kamu borcu faiz ödemelerinden sorumludur.

Avustralya’da mali kaynakların yönetimi, bütçe ile ilgili stratejilerin ve makro ekonomik önceliklerin belirlenmesi ve mali politikaların yürütülmesi ise Maliye Bakanı’ nın görev alanındadır. Genel olarak kamu kaynaklarının tahsisinden ve yönetilmesinden sorumlu olan Maliye Bakanlığı, kamu hizmeti maaşlarının ve iş sınıflandırmasında kullanılan standartlarla ilgili politikaların belirlenmesinden de sorumludur. Maliye Bakanlığı’nın tarihi ise çok eski değildir. 1976’da Fraser Hükümeti kaynak tahsisi ve mali yönetim ile ilgili Hazinesinin yetkilerini yeni oluşturan Maliye Bakanlığına aktarmıştır. Bu bakanlığının oluşturulmasının nedeni, Hazinesinin devlet içindeki oldukça güçlü, değişimlere direnç gösteren merkezîyetçi gücünü zayıflatmaktır.

1983’de İşçi Partisinin iktidara gelmesiyle köklü biçimde uygulanmaya başlayan kamu yönetimi reformu programının en önemli ayağını, bütçe ve mali yönetim ile ilgili reformlar teşkil etmiştir. Bu reformların iki temel amacı vardır: Birincisi, gittikçe büyüyen kamu açığı nedeniyle devlet harcamalarının azaltılmasını sağlamak, ikincisi de karar alma süreci ve kaynak kullanımının daha etkili, verimli hale getirilmesi için bütçe yönetimi ve mali yönetimi modernize etmek.

1984 Nisanında Beyaz Rapor adı altında yayınlanan Bütçe Reformunda Hükümetin hedefleri şöyle sıralanmaktadır: Devletin önceliklerinin saptanması ve bu öncelikleri gerçekleştirebilecek daha iyi araçların geliştirmesi, kullanılan kaynakların programların hedeflerine uygun olmasına azami özen gösterilmesi, mali yönetim sorumluluğunun alt birimlere aktarılması ve yeni bir program bütçe sistemine geçilmesi gibi yollarla kaynak kullanımının daha etkin hale gelmesi ve performansın artırılması, programların etkili ve verimli bir biçimde uygulanıp uygulanmadığını düzenli olarak değerlendirecek bir mekanizma oluşturulması ve bu değerlendirmelerin bütçe önceliklerinin belirlenmesinde dikkate alınması.

Bu amaçları gerçekleştirmek, koordine etmek ve izlemek için Başbakanın başkanlığında 1983 yılında Harcama Değerlendirme Komitesi adında bir Kabine Komitesi oluşturuldu. Bu Komite, hükümetin politika gündemini hayata geçiren ve koordinasyonu sağlayan en önemli mekanizmadır. Komite, bakanlıklar ve Maliye Bakanlığı ile bürokratlar arasında önceki bütçe tartışmalarıyla çözümlenememiş tekliflerin ayrıntılı olarak incelenmesinden ve Kabineye bu konuda tavsiyede bulunmaktan sorumludur.

Ayrıca Komite, genel bütçe amaçları ışığında yıl boyu harcama tekliflerini inceler ve yıllık bütçe hazırlama süreci dışında programların etkinliğini değerlendirir ve bütçe karar mekanizması ile program değerlendirme faaliyeti arasındaki ana bağlantıyı kurar.

1984’de Hükümet, mali yönetim reformunun önemli bir ayağını teşkil eden, Mali Yönetimi Geliştirme Programını uygulamaya koymuştur. Programın amacı, kamu sektörünün daha esnek bir çerçevede faaliyet göstermesidir. Maliye bakanlığının bazı düzenlemeleri, daha esnek, yol gösterici düzenlemelere yerini bırakmış, kaynak tahsisi ile ilgili karar verme sorumluluklarında yetki devri yoluna gidilmiş, daha önce ayrı olan yönetsel harcamalarla ilgili ödenekler, “işletme maliyetleri” adı altında birleştirilmiş ve “kamu hizmetlerinin ticarileşmesi” kavramının yaygınlık kazanmasıyla, “kullanan öder” sistemine geçilmiştir.

Paraların tahsisi ve mali yönetimin ayrıntılı düzenlemelerini içeren bütçeyle ilgili süreçler kolay ve elverişli bir hale getirilmiştir.

Sekizinci Bölüm

Denetim

Avustralya’da yönetsel değerlendirme sistemi oldukça karmaşık, bütünlük ve birbiriyle çakışan (*overlapping*) bir yapıya sahiptir. Bir çok yönetsel değerlendirme kurumu arasında dikey ilişki vardır. Örneğin; Sosyal Güvenlik İdare Mahkemesi’nin kararlarına karşı İdari Temyiz Mahkemesine, İdari Temyiz Mahkemesi’nin kararlarına karşı da Federal Mahkemeye başvurulabilir. Ayrıca, yönetsel değerlendirme kapsamı çerçevesinde, mahkemelerin yanı sıra, idari kararların yasallığını, yerindeliğini, doğruluk ve bütünlüğünü (*integrity*), etkinliğini denetleyen ve inceleyen Genel Denetmen, Parlamento Komiteleri ve Yolsuzluğu Önleme Birimleri gibi bir çok kurum ve kuruluş vardır.

Günümüzde bu ülkede uygulanan Federal İdari Yeniden İnceleme Sisteminin oluşumu, “Kerr Komitesi” nin 1971 yılında hazırladığı rapora dayanır. Bugün varolan; Ombudsman, İdari Yeniden İnceleme Konseyi, İdari Yeniden İnceleme Mahkemesi gibi yargısal yeniden inceleme sisteminin çerçevesini oluşturan kurumlar, büyük ölçüde bu Komitenin tavsiyelerine göre kurulmuştur. Bu tarihten önce de, Federal Devletin başlangıcından beri, idari eylemlerin denetimi mümkündür. İngiltere’de gelişen ve Avustralya tarafından da benimsenen gelenek hukukuna göre daha üst mahkemeler, yargısal yeniden inceleme (*review*) yapma yetkisine sahiptiler. Ancak, maliyetler, devletin gizliliği, yasal teknikler ve yargısal incelemeyi zorlaştıran diğer etkenler, idarenin yargısal denetimi sisteminin oluşumunu engellemiştir. 1970’den önce bir çok idari yeniden inceleme mahkemesi kurulmuştur. Bunlar arasında dikkat çekenleri; Çalışanların Tazminat Mahkemesi, Değerlendirme Temyiz Mahkemeleri (*Assesment Appeals Tribunal*) ve Vergilendirme Yeniden İnceleme Kurullarıdır. Ayrıca; sosyal güvenlik, mesleki ruhsatname, gümrükler, yayıncılık gibi özel alanlar için oluşturulmuş bir çok idari inceleme kurum ve kuruluşu söz konusudur.

Yönetimin değişik alanlarında ortaya çıkan sıkıntılar ve bunların neden olduğu baskılara bir yanıt olarak ortaya çıkan bu kurumlar; Avustralya’da idari yeniden inceleme sistemini, dağınık, karmaşık ve toplumun anlamadığı bir niteliğe büründürmüştür. Bu karmaşıklığa son vermek ve dağınıklığı önlemek amacıyla, Kerr Komitesince hazırlanan raporda, üç türlü çözüm yolu olacağı belirtilmiştir:

1-Yürürlükteki sistemin devamı,

2-İhtisas Mahkemeleri (*Specialised Tribunals*),

3-Genel Bir İdari Yeniden İnceleme Mahkemesi (*a General Administrative Review Tribunal*)

Bu çözüm yollarından üçüncüsü tercih edildi ve böylece İdari Temyiz Mahkemeleri oluşturuldu. Ancak, Genel İdari Mahkemelerinin dışında, özel uzmanlık gerektiren alanlarda İhtisas Mahkemelerinin de oluşumu engellenmedi.

Bu doğrultuda İdari Temyiz Mahkemesi (*Administrative Appeals Tribunal*) 1975 tarihli İdari Temyiz Mahkemesi Yasası ile kuruldu. Bu yasaya göre bağımsız bir organ olan Mahkeme; Federal Devletin, sınırlı durumlarda eyaletlerin, bakanların, kamu görevlilerinin ve diğer bir kısım mahkemelerin idari kararlarını liyakatlerine (*merit*) göre yeniden inceler. Mahkeme aynı zamanda hükümet dışı bazı organların idari kararlarını da yeniden inceleme yetkisine sahiptir. İdari Temyiz Mahkemesi, yetki alanına giren konularda, idari kararların “doğru” veya “tercih edilebilir” (*preferable*) olup olmadığını inceleyerek verilen kararları onaylayabilir, değiştirebilir veya iptal edebilir.

1975 tarihli, İdari Temyiz Mahkemesi Kanununa göre oluşturulmuş bir diğer kurum, İdari Yeniden İnceleme Konseyi'dir. Konseyin işlevi, Federal İdari Yeniden İnceleme sistemini izlemek ve bu konuda Hükümete görüş bildirmektir. İzleme ihtiyacının nedeni, farklı fakat birbirini bütünüleyen nitelikte, yeniden inceleme işlevini icra eden bir çok yeniden inceleme organının varlığıdır.

Avustralya'da Yönetmelik Değerlendirme (Yargısal İnceleme) Sisteminin “*System of Administrative Review*” dört amacı vardır:

1-Genel olarak, hükümetin karar alma sürecinin daha nitelikli, etkili ve verimli hale gelmesini sağlamak,

2-Vatandaşların kendilerini etkileyen kararların yasallığını ve liyakatini test etme imkanına kavuşmalarını temin etmek.

3-Kamu kurumlarının yasal sınırları içerisinde hareket etmelerini sağlamak,

4-Kamu kurumlarının hesap verebilirliğini arttırmak.

Avustralya'da yönetimin kararlarından çıkarları etkilenen bir kişi, bu kararla ilgili olarak, Federal Mahkeme gibi bir mahkemeye, İdari Temyiz Mahkemesi gibi bir idare mahkemesine ve Ombudsman gibi bir soruşturma kurumuna başvurabilir.

Bir kişinin idari kararlara karşı başvurabileceği başlıca yollar şunlardır:

Yargısal Yeniden İnceleme: Yargısal Yeniden İncelemenin amacı yönetsel bir kararın amacını denetlemektir. Bu karar eğer, 1977 tarihli Yönetmelik Kararlar (Yargısal Değerlendirme) Yasasının 5. bölümünde belirtilen kriterlere aykırılık oluşturuyorsa yasal değildir. Bu kriterler şöyle özetlenebilir: Doğal adalet kurallarının ihlali, Yasanın öngördüğü prosedürlerin gereğinin yerine getirilmesi, karar veren kişinin yetki alanı, kararın sahtekarlık yoluyla elde edilip edilmediği, kararın gerekçesini oluşturan hususların varlığı ve meşruiyeti ve karar verilirken, kararı etkileyebilecek ilgili bir faktörün dikkate alınmaması veya ilgisiz bir faktörün dikkate alınması.

Yargısal değerlendirme başarılı olduğu zaman, Federal Mahkeme kararı bozar veya tekrar değerlendirmesi için kararı ilgili idareye geri gönderir. Mahkeme, bozulan karar yerine kendisi yeni bir karar ikame edemez. Veya mağdur olan kişi için tazminat öngöremez.

Liyakat (Yerindelik) Değerlendirmesi (Merits Review): İdari kararların liyakat değerlendirmesi, idari mahkemeler tarafından yapılır. Bu değerlendirmenin amacı, idari kararların “doğru ve tercih edilebilir” (*correct and preferable*) olup olmadığına karar vermektir.

Eğer karar “doğru ve tercih edilebilir bir karar değilse, yerine yeni bir karar ikame edilebilir. Liyakat değerlendirmesi süreci, kararı oluşturan tüm olguların yeniden incelenmesini gerektirir. Temel liyakat değerlendirmesi mahkemesi İdari Temyiz Mahkemesi'dir. Yönetmelik kararların değerlendirilmesinde genel olarak yetkili olan bu mahkeme çok çeşitli alanlarda karar verir: Sosyal güvenlik, vergilendirme, çalışanların tazminatları, bilgi edinme özgürlüğü, mesleki ruhsatname. Özel yetki alanına sahip diğer liyakat değerlendirme mahkemeleri şunlardır: Sosyal Güvenlik Temyiz Mahkemesi, Göç Değerlendirme Mahkemesi, Göçmen Değerlendirme Mahkemesi.

İdari Soruşturma: İdari soruşturma yapan temel kurum olan Ombudsman, sadece yönetsel kararları değil, yönetsel eylemleri de inceler. Yönetimin kusurlu olduğu durumlarda, Ombudsman kusurun giderilmesi yönünde tavsiyede bulunur.

Ombudsmanın dışında idari eylem ve işlemlerin, insan hakları, ayrımcılık ve mahremiyetin ihlali ile ilgili konularda kusurlu olup olmadığını araştıran, İnsan Hakları ve Eşit Fırsat Komisyonu gibi komisyonlar da vardır. Bu kurumların, tazminat öngörme gibi belirleyici yetkileri bulunmaktadır.

İç Değerlendirme: İç değerlendirme, idari kararların liyakat (yerindelik) değerlendirmesinin, sorumlu kamu kurumunda yapılmasıdır. Kurum içi değerlendirme olan iç değerlendirmeye göre, bu değerlendirmeyi yapmakla sorumlu olan görevli; hukuk, yerindelik ve yönetsel süreçler bakımından alınan kararın kusurlu olup olmadığını inceler ve karar kusurlu bulunursa, bu kararın yerine yenisini ikame eder. İç değerlendirme sistemleri kamu kurumları içinde yönetsel bir temele dayanarak oluşturulabilir.

Tazminat (Damages): Gelenek ve adet hukukunun tanımladığı, yönetimin kusurlu bulunduğu durumlarda, yönetimin tazminat ödemesine hükmedebilir. İdareye karşı tazminat davaları genellikle Yargıtay (*Supreme Court*) veya daha az yaygın olmakla beraber Federal Mahkeme veya Yüksek Mahkeme tarafından değerlendirilir.

Açıklık ve Hesap Verebilirlik: İdare hukukunun açıklık ve hesap verebilirlik ile ilgili hükümleri, kişilerin haklarını ve karar verme sürecinin yasallığını farklı bir şekilde koruma altına alır. Kişilerin yönetsel süreçlerle ve kendileriyle ilgili konularda bilgi ve belgelere ulaşma hakkının olması, kişilere, idareye karşı önemli haklar sağlar.

Bu konudaki önemli bir düzenleme, 1982 tarihli, Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasasıdır. Bu yasa, kişilerin resmi belgelere ulaşma hakkını düzenleyen bir yasadır. Benzer bir hak vatandaşlara 1983 tarihli Arşivler Yasası ile de tanınmıştır. Bu yasa devlet kayıtlarının depolanması ve koruma altına alınmasına ek olarak, bu kayıtlara gerekli durumlarda vatandaşların da ulaşabilmesini düzenler.

Dokuzuncu Bölüm

Vatandaşın Yönetimle İlişkisi

I. GİZLİLİK, ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

Parlamentar, demokratik bir sisteme sahip olan Avustralya’da, vatandaş ile hükümet arasındaki sorumluluk-hesap verme ilişkisinin temelini üç yılda bir yapılan seçimler oluşturur. Seçimler yoluyla oluşan meclisin içinden çıkan hükümet, meclise karşı sorumludur. Meclis de halk adına hükümetin iş ve işlemlerini denetler. Hükümetin belirlediği politikaları uygulayan kamu görevlileri ise bakanlık hiyerarşisi çerçevesinde kendi bakanlarına, bakanlar da hükümete ve dolayısıyla meclise karşı sorumlu olur. Kamusal kararların alınması ve uygulanması sürecinde, kamu görevlileri ile halk arasında hesap verebilirlik zinciri böylece kurulur.

Ancak bu hesap verme zincirinin ne ölçüde etkin bir biçimde işlediği, 1970’lerde Avustralya’da tartışma konusu olmuştur. Özellikle daha sonraki reform sürecine rehberlik edecek olan 1976 tarihli “Coombs Raporu”nda, kamu görevlilerinin bakanlarına olduğu kadar, doğrudan toplumlarına karşı da sorumlu oldukları belirtilmiştir. Bunun için kamu bürokrasisinin sosyal grup ve görüşlere daha açık hale gelerek temsili (*representative bureaucracy*) bir nitelik kazanması gerektiği vurgulanmış, uygulamada da vatandaşların kamu hizmetine katılım mekanizmaları çoğaltılarak, idari eylem ve işlemlere itiraz imkanları artırılmış ve vatandaşlara bilgi edinme özgürlüğü sağlanarak, bu yönde önemli mesafe kat edilmiştir. Ombudsman kurumunun da kurulmasıyla vatandaşa hiçbir ek maliyet yüklemeksizin, vatandaş ile devlet çok daha fazla birbirine yakınlaşmıştır.

1980’lerden itibaren “kamu işletmeciliği” anlayışının reform sürecinde egemen olmaya başlamasıyla birlikte “hesap verebilirlik” kavramının da muhtevası değişmeye başlamıştır. Kamu hizmetinin ticarileşmesi, özelleştirme, şirketleştirme, kamu hizmetini satın alan (*purchaser*) ve sağlayan (*provider*) ayrımı, müşteri odaklılık, istihdam koşullarında daha fazla esneklik gibi kavramların kamu yönetiminde uygulanmaya başlanması, kamu görevlileri-hükümet-meclis ve halk arasındaki klasik sorumluluk ilişkisini önemli ölçüde değiştirmeye başlamıştır.

Temelde özel sektör uygulamalarının kamu kurum ve kuruluşlarında da benimsenmesi anlamına gelen “kamu işletmeciliği” yaklaşımı, hizmeti alan vatandaşlara (müşterilere) karşı doğrudan bir sorumluluk taşımayan, hedefleri ve ulaşmak istediği sonuçları açıkça belli olmayan bir kamu bürokrasisinin hesap verebilirliğinin çok zayıf olduğunu savunur. Ayrıca hizmet sunma tekeline sahip olan ve rekabete açık bir alanda faaliyet sunmayan bir kamu yönetiminin “müşteri memnuniyetini” sağlayamayacağını iddia eder. Klasik sorumluluk anlayışının bir gereği olarak, bakanların yönetime genel hedeflerin ve stratejilerin belirlenmesiyle sınırlı olmayan müdahaleleri, kamu yöneticilerinin inisiyatif alanını yok etmekte ve bu nedenle hesap verme mekanizması sonuçlara dönük değil, süreçlere ve girdilere göre işlemektedir.

Sorunun temeli, geleneksel yönetim-siyaset ayrımına dayalıdır. Keskin sınırlarıyla bu ayrım, siyasetçilerin politikaların belirlenmesinden, yöneticilerin ise uygulanmasından sorumlu olduğu varsayımından hareket eder. Ancak, Avustralya’da da görülmüştür ki; siyasetçiler kamu bürokrasisinin politika belirleme sürecinde çok ağırlığı olduğundan, bürokratlar da siyasetçilerin uygulamada her şeye karıştıklarından devamlı şikayetçi olmaktadır. Bu durumdan zararlı çıkan ise vatandaşlardır. Çünkü, etkili ve verimli işlemeyen bir siyaset-yönetim ilişkisi, klasik sorumluluk zincirinde aksamaya yol açmaktadır.

Avustralya’da uygulama imkanı bulan kamu işletmeciliği anlayışı, yukarıda belirtilen sorunlar ve varsayımlar çerçevesinde bu konuyla ilgili önemli çözüm yolları geliştirmiştir. Buna göre, 1983 yılında iktidara gelen İşçi Partisi Hükümeti, kamu bürokrasisinin politika belirleme sürecindeki etkinliğini azaltacak ve siyasi sorumluluğu arttıracak düzenlemeler öngörmüştür. Bunlardan en önemlileri; bakanların kamu görevlileri dışından danışman elde etme imkanlarının çoğalması, bakanların klasik kamu bürokrasisinden çok, özel büroları aracılığıyla etkinlik sağlamaları ve üst düzey kamu bürokrasisinin sürekli olmaktan çıkarılıp, hizmet sürelerinin sabit dönemlerle sınırlı hale getirilmesidir. Ayrıca, programa dayalı yeni bütçe sistemi, bakanların “Harcama Değerlendirme Komitesi” aracılığıyla bütçe sürecine daha fazla müdahil olarak siyasi yönlendirmede bulunmalarına yardımcı olmuştur. Bakanların rolünü güçlendiren tüm bu düzenlemeler, seçmenlerine karşı siyasetçilerin klasik anlamdaki sorumluluklarını güçlendirmiştir.

Yeni anlayış, bir yandan siyasetçilerin konumunu güçlendirirken, diğer yandan paradoksal gibi gözükmeyle beraber, kamu yöneticilerinin özel sektördeki benzer biçimde mali kaynaklar ve insan kaynakları üzerindeki inisiyatiflerini genişletmiştir. Ayrıca, kamu hizmeti alanı özel sektör rekabetine de açılarak, kamu hizmeti ile ilgili önemli bir alanda siyasetçilerin sorumluluğu oldukça azaltılmıştır. Bunun en önemli araçlarından biri, kamu hizmetini satın alan ile sağlayan ayırımının yerleştirilmeye çalışılmasıdır. Buna göre; kamu idareleri, sözleşmeler aracılığıyla özel sektörün de katılabileceği bir şekilde hizmet satın almaya başlamıştır. Böylece hizmeti sağlayan kamu idaresinin dışında, genellikle bir özel sektör kuruluşu olmuştur. Kamu idaresinin rolü, bu alanlarda artık hizmet politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasının denetlenmesi ile sınırlıdır. Rekabete açık bir alanda faaliyet gösteren özel sektör kuruluşu, vatandaşın memnuniyetini sağlamak için gerekli çabayı göstermek zorundadır. Aksi takdirde sözleşmesi yenilenmeyebilir veya iptal edilebilir.

Kamu hizmeti alanı, özel sektöre ve piyasa mekanizmalarına açılarak, müşteri odaklı bir yönetim anlayışına geçilse de, klasik sorumluluk zincirinin zayıflatılmasının ve siyasetin alanının daraltılmasının, yönetim sisteminin demokratik meşruiyetini zedeleyeceği yönünde eleştiriler yapılmıştır. Örneğin Avustralya’da, kamu ulaşımı, posta hizmetleri ve iletişim alanlarında vatandaşların siyasetçiler aracılığıyla “hesap sorma” imkanlarının kalmaması, bu hizmet alanlarıyla ilgili siyasetçilerin doğrudan sorumluluk sahibi olmamaları, vatandaşların kabullenebildikleri bir durum değildir. Klasik sorumluluk anlayışını zayıflatan ve demokratik meşruiyeti azaltan bu duruma çare olarak, yapılan hizmet sözleşmelerinde kamunun müdahale ve denetim imkanları arttırılmıştır.

Sonuç olarak, Avustralya’da son yirmi yıl içerisinde “hesap verebilirlik” kavramının, önemli ölçüde değişmiş olmakla birlikte köklü bir dönüşüme uğramamasının nedeni, vatandaşın siyasi temsile dayalı sorumluluk anlayışının pek değişmemesidir. Vatandaşlar, özel sektör tarafından sağlanan kamu hizmetleriyle ilgili olarak da bir aksaklık söz konusu olduğunda, sorumlu olarak siyasetçileri görmektedir.

Ancak, her halükarda piyasa mekanizmalarının kamu hizmeti alanında uygulanması, kaynakların daha etkili ve verimli kullanılmasını sağlamış ve vatandaşın memnuniyetini arttırmıştır.

Avustralya’da yönetimin daha şeffaf ve halka hesap verebilir bir hale gelmesini sağlayan iki önemli yasa vardır: Bilgi Özgürlüğü Yasası ve Mahremiyet Yasasıdır.

1982 tarihli Bilgi Özgürlüğü Yasasından (*Freedom of Information Act*) önce vatandaşların kamu kurumlarından bilgi edinmesi, kurumların takdirindeydi. Bu nedenle, bir çok kurum, vatandaşlara bu hakkı tanımıyordu. Bu yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte, kamu kurumlarının en üst düzeyde hesap verebilirliklerinin de yolu açılmış oldu.

Bilgi Özgürlüğü Yasasına göre, kişiler muaf tutulan dokümanlar dışında her türlü dokümana gerekçe bildirmeksizin ulaşabilirler. Muaf tutulan dokümanlar ise kısaca şunlardır: Ulusal güvenliği, savunmayı veya uluslar arası ilişkileri etkileyen dokümanlar, Kabine Dokümanları, Yürütme Konseyi Dokümanları, bir kurumun iç işleyişiyle ilgili müzakereler sırasında hazırlanan tavsiye veya görüş içeren dokümanlar, kamu güvenliğinin korunmasını ve hukukun uygulanmasını etkileyen dokümanlar, kişilerin mahremiyetiyle ilgili dokümanlar, Federal Devletin, mali mülkiyete ilişkin çıkarlarını etkileyen dokümanlar, Yasal, profesyonel imtiyazlara ilişkin dokümanlar, araştırmayla ilgili belirli dokümanlar ve ulusal ekonomiyi etkileyen dokümanlar.

Ayrıca bireylerin dokümanlardaki kişisel bilgileri düzeltme hakları da vardır. Kişiler, şahsi eksik, yanlış, eski ve yanıltıcı bilgileri, kamu kurumlarına başvurarak düzeltirebilirler.

Kurum bazında da Sanayi Kalkınma Şirketi ve Güvenlik İstihbarat Teşkilatı tünden, Avustralya Posta Komisyonu ise kısmen muafiyet kapsamı içine alınmıştır.

1988 tarihli Mahremiyet Yasası (*The Privacy Act*) ise: bir kişinin özel hayatıyla ilgili bilgileri içeren kayıtların idaresi bakımından, kamu kurumlarının tabi olduğu 11 mahremiyet ilkesini tanımlar. Bu ilkeler; kişisel kayıtların toplanması, depolanması, saklanması, düzeltilmesi ve açıklanmasıyla ilgilidir. Bu konularla ilgili herhangi bir kurumun, kendi mahremiyetini ihlal ettiğini düşünen kişi Mahremiyet Komisyon Üyesine başvurur. Bu komisyon üyesi de şikayeti soruşturarak, gereğini yapar.

II. OMBUDSMAN

Avustralya'da Ombudsman Kurumu 1976 yılında çıkarılan Ombudsman Yasasıyla oluşturulmuştur. Ombudsman'ın temel yetki alanı; şikayet üzerine veya resen kamu kurumlarının faaliyetleriyle ilgili soruşturma yapmaktır. Ombudsman, genellikle bir şikayeti, uzlaşma yoluyla çözüme kavuşturur. Uzlaşmanın mümkün olmadığı durumlarda, konuyu bir raporla ilgili kamu kurumuna bildirir ve konunun çözüme kavuşturulmasını rica eder. 1976 tarihli Yasa, Ombudsman'ın şu durumlarda, raporu ilgili kamu kurumuna göndereceğini bildirir :Faaliyetin, yasaya aykırı olması, makul olmaması, adaletsiz, zulmedici ve ayrımcı olması, kısmen veya bütünüyle yanlış bir yasaya veya olguya dayanması ve her halükarda yanlış olması.

Eğer ilgili kamu kurumu, Ombudsman'ın raporu doğrultusunda gerekli düzeltmeyi yapmazsa, Ombudsman durumu bir başka raporla Başbakan'a bildirebilir. Son çare olarak Ombudsman konuyu aynı zamanda Parlamente'ye iletebilir.

Onuncu Bölüm

Kamu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler ve Sorunlar

Avustralya, son yirmi yıl içerisinde kamu yönetimini, dünyada yaygınlık kazanan “kamu işletmeciliği” anlayışı çerçevesinde dönüştürmüş ve yeni anlayışın, Yeni Zelanda kadar öne çıkmaya da, model ülkelerinden olmuştur. Kamu İşletmeciliği anlayışının öne çıkan ve Avustralya’da da büyük ölçüde uygulama imkanı bulan başlıca altı kavramı söz konusudur:

Piyasa Mekanizmaları: Kamu hizmeti sunumunda piyasa mekanizmalarının kullanılmaya başlanmasını ifade eder. (Sözleşme yoluyla kamu hizmetinin devri, yarı piyasa mekanizmaları, hizmeti satın alan ve sağlayan ayırımı vb.).

Şirket Yönetimi: Özel sektör yönetimi yöntemlerinin kamu sektörüne uygulanması anlamındadır. Bu yaklaşım; profesyonel yönetim, hedeflerin açıkça belirlenmesi, performans değerlendirmesi, müşteri odaklı yönetim gibi daha çok özel sektörün kullandığı kavramların kamuda da uygulanabileceğini belirtir.

Düzenleme: Düzenleyici mekanizmaların değişmesiyle, süreçlere ağırlık veren bir denetim anlayışının yerini, çıktılara ve sonuçlara önem veren bir anlayışa bırakmasıdır.

Siyasal Kontrol: Karar verme sürecinde ve üst düzey yöneticilerin atamalarında siyasetin ağırlığının artması anlamına gelmektedir.

Özelleştirme: Kamu varlıklarının özel sektöre satılması anlamında kullanılır.

Adem-i Merkeziyet: Bu kavram, hem merkezi yönetimin sorumluluklarının yeniden dağıtımına atıf yapmakta hem de federal hükümetin eyaletler ve yerel yönetimlere daha çok yetki aktarımını ifade etmektedir.

Avustralya kamu yönetiminin geleneksel özellikleri şunlardır: Kamu hizmetini düzenleyen ayrıntılı kurallar, hiyerarşik bürokratik yapı, personel politikasından merkezi birimlerin sorumlu olması, süreçlere ve girdilere ağırlık veren bir yapı ve sıkı kuralları olan bir iş ortamı. Ancak bu özellikler, yukarıda belirtilen kavramların Avustralya kamu yönetimine uygulanması sonucunda önemli bir ölçüde değişime uğramıştır.

1983’den 1996’ya kadar iktidarda kalan İşçi Partisi Hükümetlerinin kamu hizmeti alanında gerçekleştirdiği reformları, 1996 yılında iktidara gelen Liberal-Ulusal Parti Koalisyonu, “devletin küçültülmesi gerektiği” varsayımına dayanarak devam ettirmiştir. Bu süreçte Koalisyon Hükümetinin, İşçi Partisi Hükümetinden en önemli farkı sendikalarla olan ilişkilere, 1996 seçimlerini takiben Koalisyon Hükümeti, işçiler ve işverenler arasında doğrudan ilişkileri teşvik ederek, sendikaların pazarlık gücünü zayıflatan tedbirler almıştır. Son 40 yıl içerisinde Avustralya’da zaten zayıflamakta olan sendikaların gücü, 1980’lerden sonra uygulanan “kamu işletmeciliği” yaklaşımının da etkisiyle daha da zayıflamıştır. Sendika üyesi olan çalışanların oranı 1986’da %46 iken, bu oran 1996’da %31’e, 2000’de %25’e düşmüştür.(Avustralya İstatistik bürosu)

Koalisyon Hükümeti ilk önce kamu hizmeti alanındaki sendikaların, pazarlık sürecindeki tekeline sona erdirmiştir. Kamu hizmeti birimi ile yapılan pazarlıklarda ilgili sendika çoğu zaman bulunmaya devam etse de, sendikaların hiç müdahil olmadığı pazarlıklar da sonuçlandırılmıştır. İkinci olarak Howard Hükümeti, tüm kamu hizmetini içeren anlaşmaları sona erdirerek, doğrudan birimlerle ve artan bir biçimde de kişisel olarak çalışanlarla anlaşma yoluna gitmiştir.

1980'lerde başlayan kamu yönetimi reformu sürecinin önemli bir unsuru da kamu görevlisi sayısının azaltılması olmuştur. 1986'da 180,893 olan kamu görevlisi sayısı 1997 yılında 126,284'e düşmüştür. İşçi Partisi İktidarı döneminde de, Koalisyon Hükümetleri döneminde de kamu görevlisi sayısında önemli azalmalar görülmüştür. Ancak Koalisyon Hükümetleri döneminde, kamuda tasarruf amacıyla kamu görevlisi sayısında meydana gelen azalmaların, emeklilik, istifa, ölüm v.b. gibi yollarla kamu görevinden ayrılmalara göre oranı oldukça artmıştır. Örneğin 1991 ve 1992 yıllarında kamu görevinden ayrılanların içinde, tasarruf nedeniyle kamu görevinden ayrılmak zorunda bırakılanların oranı %7.9 ve %9.8 iken, bu oran 1997 ve 1998'de %66 ve %62'ye yükselmiştir. Bu oranlar da göstermektedir ki, Koalisyon Hükümetinin kamudan özel sektöre işçi transferi amacı gerçekleşmiştir.

Sonuç olarak, şu husus ifade edilebilir ki; Avustralya'da son çeyrek yüz yıla damgasını vuran reformların amacı, devletin, toplumun ihtiyaçlarına daha iyi yanıt verebilecek bir sisteme, yapıya ve işleyişe kavuşmasını sağlamaktır. Ancak hükümetlerden devamlı daha fazla kamu hizmeti talep eden vatandaşlar, bu hizmetin finansmanı için daha çok vergi vermek istemezler. Bu durum, demokratik toplumlarda, siyasetçileri daha fazla vergi almadan, kamunun kıt kaynaklarıyla azami hizmet ve ürün üretmeye mecbur bırakmıştır. Bunun da tek çaresi kamu hizmetlerinin daha etkili, verimli, hesap verilebilir bir şekilde görülmesini sağlamaktır.

Büyüyen kamu açıklarının kapatılması için yapılan kamu borçlanmalarının ekonomi üzerindeki enflasyonist baskıları, kamu yönetiminin, aşırı hiyerarşik, bürokratik kurullarla işleyemez hale gelmesi, hantallaşması ve vatandaşların ihtiyaçlarını zamanında ve gerektiği ölçüde karşılayamaz duruma düşmesi, genel olarak devletin, özel olarak da kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını zorunlu hale getirilmiştir.

Kamu yönetimi 1970'lerin ortalarından itibaren değişimler yaşamaya başlamış ve bu değişimler 1983'den sonra İşçi Partisi'nin iktidara gelmesiyle birlikte artarak devam etmiştir. Bu değişimler 3 kategoriye ayrılarak değerlendirilebilir:

- 1-Açıklık (*openness*),
- 2-İç eşitlik ve refah (*internal equity and welfare*)
- 3-Etkinlik ve verimlilik (*efficiency and effectiveness*)

Değişim sürecinin bu üç kategoride değerlendirilmesi, her zaman bu kategorilere eşit ağırlık verildiği anlamına gelmez. Örneğin, 1990'larda etkinlik ve verimliliğe; açıklık, eşitlik ve refaha göre daha çok ağırlık verilmiştir. Bunun da ötesinde değişim sürecinin bütün unsurları zorunlu olarak birbirini tamamlayıcı ve takviye edici nitelikte de değildir. Örneğin, kamu yönetiminin daha etkin hale gelmesi çabaları kimi zaman yönetimin daha "açık" hale gelmesi ile çelişebilmektedir. Bununla birlikte bu üç kategori, Avustralya'da yaşanan tüm değişimleri belli bir şablona oturtabilmek bakımından oldukça yararlı olacaktır.

Açıklık: Bu değişimler, vatandaşların kamu yönetimi karar alma süreci ile ilgili daha fazla bilgi sahibi olabilmelerini ve bu sayede sürece daha çok müdahil olabilmelerini sağlayan değişimlerdir. Bu yöndeki çabaların ilk örnekleri; İdari Temyiz Mahkemesinin oluşturulması ve bilgi edinme özgürlüğü ile ilgili hakların tanınmasıdır. Son zamanlarda yaşanan örnekler arasında ise, müşteri hizmeti kontratlarının yaygınlaşması, Satın alma, Danışma ve Şikayetler Kurumunun oluşturulması ve Genel Denetmenlik Kurumuna daha çok bağımsızlık verilmesi sayılabilir.

Eşitlik ve Refah: Bu değişimler, çalışanların liyakat esasına göre değerlendirilmesi ve güvenli bir işyeri sağlanması amaçlarına yöneliktir. Bu yöndeki değişimlerin ilk örneklerini; eşit istihdam fırsatlarının yaratılması ve mesleki sağlık ve güvenlik konularına öncelik verilmesi oluşturmuştur. Son zamanlarda uygulanan işyeri çeşitliliği politikası, hem örgütsel yapıya hem de çalışanlara önemli yararlar sunmuştur.

Etkinlik ve Verimlilik: Bu değişiklikler, sınırlı kamu kaynaklarının en etkili ve verimli bir şekilde kullanılarak, en az girdiyle en çok ürünün elde edilmesi amacıyla yöneliktir. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için; özel sektör yöntemlerinin ve piyasa mekanizmalarının kamuda yaygınlaşması, mali kaynakların ve insan kaynaklarının daha etkili kullanılması, performans değerlendirmesi, süreçler

yerine sonuçlara ağırlık verilmesi, yöneticilerin kaynak kullanımı ve personel yönetimi bakımından daha yetkili hale gelmesi gibi kamu işletmeciliği anlayışının önemli unsurları uygulanmaya çalışılmıştır.

Bu alandaki çabalar, bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Avustralya Kamu Yönetiminin önemli bir dönüşüm geçirdiği görülebilir. Bu değişim süreci, iktidarlar değiştiği zaman da kesintiye uğramadan devam etmiştir. Avustralya’da kamu yönetimi alanındaki değişimi bir süreç içerisinde görüp değerlendirebilmeyi sağlamak için, değişimin kilometre taşlarını kronolojik olarak vermeden önce, değişim öncesi kamu yönetiminin genel özelliklerini kısaca belirtmek gerekmektedir. Bu genel özellikler: sonuçlardan çok süreçlere ve girdilere ağırlık vermek, örgüte ve hizmet sunmaya “geleneksel kamu hizmeti” yaklaşımıyla yaklaşmak, kamu hizmeti alanında erkeklerin egemenliği (1966’ya kadar bayan çalışanlar, evlendiklerinde istifa etmek zorundaydılar), istihdam güvenliği, Hükümete politika tavsiye etmenin neredeyse kamu görevlilerinin tekelinde olması, kamu hizmetinde daha önce çalışmış olanlara öncelik veren değişmez bir sistem ve personel yönetimi ile ilgili konularda merkezi kontroldür.

1970’lere gelindiğinde, hiyerarşik bürokratik bir yapıya dayanan bu sistem, sosyo-ekonomik değişimlere uyum sağlayamadığı için eleştirilmeye başlanmıştı. 1974’de Başbakan, kamu yönetimi ile ilgili ayrıntılı bir rapor hazırlamak üzere bir kraliyet komisyonu oluşturdu. Avustralya kamu yönetimi ile ilgili, 1980 sonrası reform sürecine de temel hazırlayan en kapsamlı rapor, komisyon başkanına atfen Coombs Raporu diye bilinen bu Komisyonun hazırladığı rapordur. Bu raporda; kamu görevlilerinin sorumluluklarının ve hesap verebilirliklerinin geliştirilmesi, Hükümetin karar alma sürecine vatandaşların etkin katılımının sağlanması, yönetici konumundaki kamu görevlilerinin yönetsel işlevlerinin güçlendirilmesi, aşırı merkezîyetçi ve bürokratik bir yapı yerine daha esnek ve yetkilerin alt birimlere aktarıldığı bir yapının oluşturulması, insan gücünün daha etkili ve ekonomik kullanılması, kamu yönetiminde toplumun daha iyi temsil edilmesini sağlamak için “kariyer hizmeti” kavramının yumuşatılarak geçişkenliğin sağlanması hususları üzerinde durulmuştur.

Coombs Komisyonu bu raporu İşçi Partisi döneminde hazırlamaya başlamış, ancak 1996 yılında Liberal-Ulusal Parti iktidarına sunmak durumunda kalmıştır. Bu nedenle, rapor başlangıçta uygulanma imkanı bulamamış, ancak 1983’den sonra OECD ülkelerinde yaygınlaşmaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışının da etkisiyle, raporda belirtilen hususlar büyük ölçüde reform sürecinin bir parçası haline gelmiştir.

İdare hukuku alanında da, idari karar ve eylemlerin denetime açılmasını sağlayan önemli gelişmeler kaydedildi. Bu arada kamunun, kullandığı kaynakları daha etkili ve verimli bir şekilde kullanılması gerekliliği herkes tarafından benimsendi. Bunun sonucunda, geleneksel yönetim anlayışından kamu yönetimi anlayışına geçiş olarak kavramsallaştırılan yeni bir döneme girildiği, siyasetçiler ve üst düzey kamu görevlileri arasında kabullenilmeye başlandı. Yeni anlayışın eski anlayıştan farkı bir cümlede özetlenmiştir: “Şimdiki kamu işletmecileri (*managers*) yaptıkları işin sonucundan sorumludur. Halbuki eski kamu yöneticileri (*administrators*) sadece aldıkları talimatın gereğini yapmaktan sorumluydu.

Yeni anlayışı yansıtan en önemli ve en son düzenleme 1999 tarihli Kamu Hizmeti Yasasıdır. Bu Yasayla; süreçlerin esnekleştirilmesi, hesap sorma mekanizmasının ürünlere ve sonuçlara dönük olması, etkinlik ve verimliliğe büyük önem verilmesi, örgütsel yapı ve hizmet sunma ile ilgili olarak, özel sektör uygulamalarının benimsenmesi, politika tavsiye etme sorumluluğunun siyasal danışmanlar ve kamu görevlisi olan müşavirler arasında paylaşılması, her seviyedeki, kamudaki istihdam olanaklarının, kamu görevlilerinin dışındaki kimselere de açık hale gelmesi, bürokrasi üzerindeki siyasal kontrolün artması, vatandaşların bilgi edinmesi ve/veya düzelttirmesi amacıyla çeşitli yolların öngörülmesi, personel yönetimi ile ilgili yetkilerin alt birimlere aktarılması ve bütçe sorumluluğunun adem-i merkezîyetçi bir yapıya kavuşması sağlanmıştır.

Sonuç olarak Avustralya’da son çeyrek yüz yıl içerisinde gerçekleştirilen reformları; açıklık, eşitlik ve refah, etkinlik ve verimlilik kavramları çerçevesinde bir tablo halinde kabaca özetlemek mümkündür:

Açıklık	Eşitlik ve Refah	Etkinlik ve Verimlilik
İdari Temyiz mahkemesi Ombudsman	İşyeri farklılaşması girişimleri Liyakati Koruma ve Değerlendirme Kurumu	Mali Yönetimi Geliştirme Programı Performans Değerlendirmesi ve Performansa Dayalı Ücret Etkinlik İnceleme Birimi
Yargısal incelemenin kolaylaşması	Mesleki Sağlık ve Güvenlik Girişimleri	Etkinlik İnceleme Birimi
Bilgi Özgürlüğü Yasası	Eşit İstihdam Fırsatları	Sorumluluğun alt birimlere aktarılması Program Yönetimi ve Bütçesi
Genel Denetmene daha fazla bağımsızlık tanınması		
Yıllık Hizmet Durum Raporunun yayınlanması		Kamu hizmetlerinin özel sektöre rekabete açılması
Müşteri Hizmetleri Kontratı		Bakanlık üst düzey yöneticilerinin sabit dönemlere göre atanmaları
Mahremiyet Yasası		1996 tarihli İşyeri İlişkileri Kanunu Üst Düzey Yürütüm Hizmetinin oluşturulması
		Yeni satın alma anlaşmaları
		İnternet üzerinden hizmet sunma
		1997 tarihli Mali Yönetim ve Hesap Verebilirlik Kanunu
		1997 tarihli Federal Otoriteler ve Şirketler Kanunu
		1999 tarihli Kamu Hizmeti Kanunu
		1999 tarihli Parlamento Hizmetleri Kanunu
		Kamu çalışanları sayısının azaltılması

Onbirinci Bölüm

İç Güvenlik

I. İÇ GÜVENLİK YAPISI

Avustralya'da temel iç güvenlik kurumu Avustralya Federal Polisi (AFP) dir. Federal Polis; ceza hukukunu uygulayan, suçun işlenmesini önlemeye çalışan ve Hükümete polisle ilgili konularda görüş bildiren bir kurumdur.

Polis Teşkilatının temel yasası 1979 tarihli Avustralya Federal Polisi Yasasıdır. Bu Yasaya göre Federal Polis teşkilatının üst yönetimi; Genel Vali tarafından atanan Polis Komisyon Üyesi, bir veya daha fazla Polis Komisyon Üyesi yardımcısı ile AFP çalışanları ve özel üyelerden oluşur. Polis Komisyon Üyesi en fazla 7 yıllık bir süre için atanabilir. Polis Komisyon Üyesi Yardımcısı ise en fazla 5 yıllık bir süre için atanabilir. Ancak Polis Komisyon Üyesi ve Yardımcısının ikinci defa atanabilmeleri mümkündür.

Federal Polisin temel öncelikleri; organize ve uluslararası suçlar, dolandırıcılık, uyuşturucu kaçakçılığı ve “E- suç” kavramıyla savaşımdır.

Federal Polis bu öncelikler doğrultusunda; Doğruluk-Dürüstlük (*Integrity*), Sadakat-Bağlılık (*Commitment*), Mükemmeliyet-Üstünlük (*Excellence*), Hesap Verebilirlik (*Accountabilities*), Adillik (*Fairness*) ve Güven (*Trust*) temel değerlerine bağlı olarak hizmet vermektedir.

II. AVUSTRALYA VE TERÖR

1. Terör Tehdidi:

Avustralya açısından özel bir tehdit ifade eden milli bir terör örgütü yoktur. Ancak Dünya terör trendindeki gelişmelere göre uluslararası terör örgütlerinin eylemleriyle karşılaşılması olasılığı, her ülke gibi Avustralya için de geçerlidir.

2. Terörle Mücadele Yapılanması:

Avustralya'da, teröre karşı, federal devlet, eyaletler ve bölge yönetimleri arasında eşgüdüm ve işbirliği sağlayan bir çok kamu kurumu bulunmaktadır. Bu kurumların iyi tanımlanmış sorumlulukları, araştırma ve terörist faaliyetlere karşı gerekli önlemleri alma yetkileri vardır. Teröre karşı politikaların belirlenmesinde ve CT (*counter terrorism*) faaliyetlerinde önemli sorumlulukları olan kurumlar ve görev alanları aşağıdadır:

Ulusal Karşı Terörizm Komitesi (*The National Counter-Terrorism Committee*): Avustralya'da karşı-terörizm ile ilgili düzenlemeleri yapmakla sorumlu olan temel birimdir. Bu komite, eyalet ve bölge yönetimlerinin polis teşkilatlarının en üst yöneticileri olan Polis Komisyon Üyelerinden, eyalet başbakanları ve ilgili bakanlıkların en üst düzey temsilcilerinden ve Federal Devleti temsilen, Başbakanlık ve Kabin Dairesi, Başsavcılık, Avustralya Acil Durum Yönetimi, Avustralya Federal Polisi, Avustralya Güvenlik İstihbarat Teşkilatı ve Ulaşım ve Bölgesel Hizmetler Bakanlığının en üst düzey yöneticilerinden oluşur.

Başsavcılık Dairesi; Koruyucu Güvenlik Koordinasyon Merkezi (KGKM) aracılığıyla ulusal güvenlik ile ilgili düzenlemelerin koordinasyonundan sorumludur. KGKM, Federal Devlet, Eyaletler ve bölge yönetimleri atasında karşı-terörizm düzenlemelerini ve koruyucu güvenliğin koordinasyonunu sağlayan temel organdır. KGKM, Federal Devlet, eyaletler ve bölgeler arasındaki iletişimi izleme bürosu (*Watch Office*) aracılığıyla sağlar.

Avustralya Gümrük Kurumu: Sınır kontrolü aracılığıyla tehlikeli malların yasadışı ithalatını önlemekten sorumludur.

Avustralya Savunma Gücü (Australian Defence Force); acil durumlarda sivil otoritelere yardımcı olur. Bu yardımlar; Sivil Toplumla Savunma Yardımı ve Sivil Otoritelere Savunma Gücü Yardımı Yönetmeliklerine göre gerçekleşir.

Avustralya Federal Polisi: Terörist saldırıları soruşturur, uluslar arası bağlantılarını araştırır ve teröre karşı koruyucu önlemler alır.

Avustralya Koruyucu Hizmet Birimi; yabancı ülke elçiliklerine, belirli kamu tesislerine ve önemli havaalanlarına karşı, maddi koruma hizmeti sunar.

Avustralya Radyasyondan Korunma ve Nükleer Güvenlik Bürosu; insan ve çevre sağlığının radyasyonun zararlı etkilerinden korunması için gerekli önlemleri alır.

Avustralya Güvenlik İstihbarat Teşkilatı: Ulusal Güvenliğe yönelik tehditleri değerlendiren ulusal bir kurumdur. Bu kurum, ilgili istihbari bilgileri toplar, analiz eder ve gerekli yerlere dağıtır. Bu teşkilatın yönetiminde çalışan Teknik Destekleme Birimi ve Ulusal İstihbarat Grubu, terörist eylemin olması durumunda, polise teknik istihbari bilgi sunar.

Dış İlişkiler ve Ticaret Bakanlığı; terörizmin uluslararası bağlantılarıyla ilgili çalışmalar yapar.

Başbakanlık ve Kabine Dairesi; Federal Devlet düzeyinde terörizme karşı geliştirilen politikaları koordine eder. Ulusal Güvenlik Komitesine sekreteryaya hizmeti sunar ve Başbakana terörizmle ilgili konularda danışmanlık yapar.

Ulaşım ve Bölgesel Hizmetler Bakanlığı; havaalanı ve limanlar gibi tüm ulaşım istasyonlarında teröre karşı gerekli önlemleri alır.

Acil Durum Yönetimi: Başsavcılık Dairesine bağlı olarak, görev yapan, terör sonucu oluşacak acil durumlara karşı gerekli önlemleri alır.

Bilgi Ekonomisi Ulusal Bürosu; ulusal bilgi altyapısının korunması için çaba gösterir.

Ulusal Güvenlik Komitesi: Düzensiz ve kısa süreli olarak gerekli durumlarda toplanan, bir kabine alt komitesidir. Ancak, ulusal güvenlik konularında karar verme mekanizmalarının odak noktasını oluşturur. Komite, Avustralya'nın orta ve uzun vadede ulusal güvenlik çıkarlarıyla ilgili önemli konuları ve stratejik gelişmeleri değerlendirmek amacıyla toplanır.

Bu komite, Başbakanın başkanlığında, Başbakan Yardımcısı, Hazine Bakanı, Dış İlişkiler Bakanı, Savunma Bakanı, Başsavcı ve Göçmen, Çok Kültürlü ve Yerli İlişkiler Bakanından oluşur. Diğer bakanlıklarla ilgili ulusal güvenlik konusu gündeme gelirse, ilgili bakan da toplantıya katılır.

Avustralya, 11 Eylül 2001 tarihinde, Amerika Birleşik Devletleri'nde İkiz Kulelere karşı gerçekleşen terör faaliyetinden sonra, bazı yeni önlemler almıştır. Bunların en önemlileri: istihbarat teşkilatının kapasitesinin artırılması, savunma güçlerinin imkan ve kabiliyetlerinin geliştirilmesi, Federal Polisin kapasitesinin güçlendirilmesi, ulusal güvenliğinin takviye edilmesi, sınır kontrollerinin sıkılaştırılması, anti-terör yasalarının hazırlanıp yürürlüğe sokulması, acil durum hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, Ulusal karşı-terörizm planının yenilenmesi ve önemli altyapıların korunmaya alınmasıdır.

Kaynakça

1. Australia's Legal System, www.law.gov.au/www.agdHome.nsf .
2. Andrew Podger, "Beyond Westminster: Defining an Australian Approach to the Roles and Values of the Public Service in the 21st. Century, www.apsc.gov.au/media/podger .
3. Andrew Podger, "The Emerging Framework of Australian Government Administration: Efficient, Agile and Accountable", www.apsc.gov.au/media/podger110902.htm .
4. Andrew Podger, "The Australian Public Service: A Values-based Service, www.apsc.gov.au/media/podger .
5. "Changes in the Australian Public Service 1975-2000, www.aph.gov.au/library
6. Christopher Hood, "Paradoxes of Public Sector Managerialism, www.inpumu.net/research/papers/sydney
7. Helen Williams, The Future of Public Sector Management, www.Apsc.gov.au/media/williams200898.htm .
8. John Halligan, "The Australian Civil Service System", www.indiani.edu/csrc/hallig3.htm .
9. John Halligan, The Managerial Reform of The State: Australia, www.Planejamento.gov.br/arquivos-down/seges/publicacoes/reforma .
10. Jonathon Boston, "The Challenge of Evaluating Systemic Change: The Case of Public Management Reform, www.inpumu.net/research/papers/sydney .
11. Meydan Larousse, cilt 1, İstanbul, 1990, s.909.
12. Michael McCrae, Mary A. Kaidonis, John Glynn, "Financial Management Reform in the Australian Public Sector", ?.
13. Richard Mulgan, "Politicising the Australian Public Service", Research Paper3 1998-1999
14. www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000au .
15. John W. Holmes, Thomas A. Vileman, "Reforms in the Australian Public Service 1983-1996" www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/aus.html .
16. "Overview of the Commonwealth System of Administrative Reform" www.ag.gov.au/aghome/other/arc/arcnew/cthAReview.html
17. www.oecd.org/puma- "Government of the Future" PUMA Policy Brief No.9, June 2001.
18. www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Australia.html
19. www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/as.html .
20. www.encyarta.msn.com/encnet/refpages/srpage.aspx?search:Australia .
21. www.state.gov/r/pa/ei/bgn
22. www.pm.gov.au/aust-focus/constitution/index.htm
23. www.dpmc.gov.au .
24. www.abs.gov.au/ausstats/abs%40ns
25. www.anu.edu.au/pubpol/Discussion%20papers
26. www.noie.gov.au/executive/agencies
27. www.afp.gov.au .

28. www.nationalsecurity.gov.au

29. www.aat.gov.au/about.htm .

Yeni Zelanda Yönetim Sistemi

Mehmet CANGİR

Giriş

Yeni Zelanda; Güney Pasifik Okyanusu'nda, Avustralya'nın 1900 km doğusunda yer almaktadır. 268.000 Km² yüzölçümüyle yaklaşık olarak Britanya büyüklüğündedir. Yeni Zelanda, Cook Boğazı ile birbirinden ayrılan ve kuzeyden güneye doğru 1500 Km.den fazla uzanan başlıca iki büyük adadan meydana gelir; adaların eni, 200 kilometreyi pek az yerde aşar ve kıyıların hemen her yeri büyük ölçüde girintili çıkıntılıdır. Her iki ada da dağlıktır. Yeni Zelanda topraklarının yarıdan fazlası mera ve ekilebilir alanlardan oluşur.

İngiliz Milletler Topluluğu'nun (*the British Commonwealth*) üyesi olan Yeni Zelanda; devlet biçimi olarak anayasal monarşi, yönetim biçimi olarak parlamenter demokrasiye sahip, bağımsız bir ulustur. Devletin başı, Yeni Zelanda Kraliçesini temsil eden ve O'nun yetkilerini kullanan Genel Vali'dir.

Değişik kültürlerden insanların yaşadığı, 3,8 milyon civarında nüfusa sahip olan Yeni Zelanda'nın çoğunluğu İngiliz kökenlidir. Yeni Zelanda'nın yerlileri olan Maoriler nüfusun yaklaşık % 14' ünü oluşturmaktadır. Tüm Yeni Zelanda nüfusunun yarıdan fazlası dört büyük şehirde toplanmıştır. Bu şehirler; Auckland (1,119,700), Wellington (346,700), Christchurch (343,700) ve Hamilton (171,700)'dur. Toplam nüfusun yaklaşık % 77'si, nüfusu 10,000 ve üzerindeki şehirlerde yaşamaktadır. Ülke nüfusu yoğun olarak, Kuzey Adası'nın kuzeyinde toplanmıştır (%50,6). Nüfusun geri kalan kısmı ise, Kuzey Adası'nın güneyinde (%24,1) ve Güney Adası'nda (%24,2) yaşamaktadır. Yıllık nüfus artış oranı % 1,14'dür. Gelişmişlik düzeyinin önemli göstergelerinden biri olan ortalama ömür uzunluğu, Yeni Zelanda'da, erkeklerde 75, kadınlarda 81'dir.

Yeni Zelanda temel ekonomik göstergeler bakımından da oldukça iyi bir durumdadır. Yeni Zelanda'nın 2000 yılı gayri safi yurt içi milli hasılası 67,6 milyar dolardır. Bu rakamın sektörlere göre dağılımı; % 8 tarım, % 23 sanayi ve % 69 hizmetlerdir. Kişi başına düşen gayri safi yurt içi milli hasıla ise 17,700 dolardır. Enflasyon oranı %2,4, işsizlik oranı %6,3'dür.

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Yeni Zelanda'nın ilk yerleşimcileri olan Maoriler, Güney Pasifik'te bulunan adalar kümesinden (Polinezya) biri olan efsanevi Hawaiki'den destansı bir yolculukla yaklaşık 1000 yıl önce gelerek, Yeni Zelanda'nın kuzeyine yerleşmişlerdir. Efsaneye göre Yeni Zelanda'yı ilk keşfeden büyük kaşif Kupe, yeni toprakları, Aotearoa “uzun beyaz bulut ülkesi” olarak isimlendirmiştir.

Yeni Zelanda'ya ilk ayak basan Avrupalı, 1642'de masallara konu olan büyük güney kıtayı araştırmak üzere yola çıkan Hollandalı gemici Abel Tasman'dır. Tasman'ın adalara uğrayarak Batı kıyısına “Devletler Toprağı” adını verdiği sırada, Maoriler, Güney Adası'na geçmişlerdi. Bu adalara kısa bir süre sonra “Yeni Zelanda” denmeye başlanmıştır.

1769'da adaya giden ikinci Avrupalı olan Kaptan James Cook Yeni Zelanda'nın haritasını çıkararak, buranın bir takım ada olduğunu ortaya koydu. Adalara, gezginlerden sonra balina avcıları, yerlilerden keten ve kereste alan ve ateşli silahlar satan tacirler geldi; bu kimseler yerlilerle korkunç çarpışmalara giriştiler.

1800'lü yıllarda, Yeni Zelanda'ya gelip yerleşenlerin sayısı arttı. 1839'da bu ülkede yaşayan yaklaşık 2000 Avrupalı vardı. 1833 yılında tacirler ve yerleşimciler arasında sorunlar artınca İngiliz Hükümeti, büyüyen kanunsuzluk ortamının önüne geçmek ve İngiliz çıkarlarını korumak için James Busby'i temsilcisi olarak atadı. 1835'de Fransızlar da Yeni Zelanda'da ticaret yapmak ve yerleşmek amacıyla toprak satın almaya başladı. Bunu gören İngiliz Kralı, 34 Maori Şefiyle Bağımsızlık Bildirgesi imzaladı. Bu bildirme, Yeni Zelanda'nın İngiliz yönetimi altında bağımsız bir devlet olduğunu ilan etmiş oldu.

Busby'nin adadaki varlığına rağmen kanunsuzluk ve Avrupalılara şüpheli toprak satışları arttı. Bunun üzerine İngiliz Hükümeti, Yeni Zelanda'da daha etkin bir yönetim kurma ihtiyacı olduğuna karar verdi ve 1840'da Kaptan William Hobson'u Vali Vekili olarak adaya gönderdi. Hobson'un misyonu, yerli Maori şefleriyle anlaşma imzalayarak Yeni Zelandalılarının bağımsızlığını sağlamaktı.

1850'li yıllara kadar göçmen nüfus 32.500'lere ulaşmıştı. Geniş mera alanları ve koyun sayısının fazlalığı ilk dönemlerden beri Yeni Zelanda ekonomisinin tarım ve hayvancılığa dayanmasına neden olmuştu. 1870'lerin başlarında dünya ticaret malları fiyatlarındaki düşüş, Yeni Zelanda'nın ilk kamu borçlanma programını yapmasına neden oldu ve 10 yıl içinde özellikle İngiliz hükümetinden 20 milyon sterlin borç alındı.

Kamu hizmeti alanının gittikçe genişlemesine paralel olarak demiryolları, yollar, köprüler ve telgraf hatları, 1870'lerde geniş boyutlara ulaştı. Bu sırada dışarıdan gelip Yeni Zelanda'ya yerleşenlerin sayısı 490.000'i bulurken, ülkenin ihraç mallarının satılması ve sermaye temini bakımından İngiltere'ye olan bağımsızlığı gittikçe artıyordu. Bu arada yün, Yeni Zelanda'nın en büyük ihraç kalemi olan altını yakalamıştı.

Yeni Zelanda için önemli bir gelişme, 1882'de Dunedin'den İngiltere'ye donmuş et ihracatının başlamasıydı. Böylece, Yeni Zelanda'nın ihraç ürünlerinde küçük de olsa bir farklılaşma başlamıştı. Kısa zamanda, çoğunluğu İngiltere'ye satılan tereyağı, peynir, kereste ve kömür de Yeni Zelanda'nın önemli ihraç maddeleri arasında girmiş oldu.

Siyasal yapı da zamanla değişip, olgunlaşıyordu. 1852 yılında çıkarılan, 1870'de sağlamlaştırılan ve ülkeye sorumlu bir hükümet sağlayan anayasa, yedi il meclisine geniş yetkiler bıraktı; İl meclislerinin kötü

yönetilmesi, 1875’de merkezi hükümet tarafından dağıtılmalarıyla sonuçlandı. Avustralya sömürgeleriyle birleşmeyi reddeden Yeni Zelanda, 1907’de dominyon oldu.

Bölgesel yönetimlerin kaldırılması ile birlikte merkezi yönetim, ülkenin kalkınması ve yönetimiyle ilgili bütün önemli kararlardan sorumlu hale geldi. Başlangıçta siyasete büyük mülk sahipleri egemendi. Ancak, 1879’ da seçim sistemi değiştirilerek; sadece mülk sahiplerinin oy kullanabildiği önceki sistemden, tüm erkeklerin oy kullanabildiği yeni sisteme geçilmesiyle birlikte, geniş halk kitleleri de siyasette söz sahibi olmaya başladı. 1893’te oy kullanma hakkının kapsamı daha da genişletilerek, bayanlar da Dünyada ilk kez Yeni Zelanda’da oy kullanma hakkına kavuştu. Bu arada, Yeni Zelanda’da geniş halk kitlelerini yakından ilgilendiren önemli yasalar çıkarıldı: Maorilere meclise girme hakkı, hafta sonu tatili (1894), işçileri koruma yasaları, sosyal sigortalar, iş anlaşmazlıklarında hakime başvurma zorunluluğu, demiryolları, madenler ve toprak mülkiyetinin millileştirilmesi ve büyük mülklere el konması.

XIX. yüzyılın sonunda hükümet politikaları, daha ileri tarımsal uygulamaları teşvik etti ve tarım sektöründen elde edilen ihracat geliri önemli bir artış gösterdi.

Aynı dönemde Kral, demiryollarına, karayollarına ve daha da önemlisi 12 bakanlığa sahipti. Kamusal sektörün faaliyet alanının genişlemesini devletin artan sosyal rolü izledi. 1890’ların başına kadar 5-15 yaş arası çocuklar için parasız eğitim sistemi tamamıyla hayata geçirilmişti. 1898’de ise, gittikçe artan yaşlı nüfusu yoksunluktan kurtarmak için emekli aylığı uygulamasına geçildi. Yüzyılın dönümünde, kamu hizmetinin alanı iyice genişlemiş ve sağlık hizmetlerinden elektrik santrallerinin kurulmasına kadar geniş bir alana yayılmıştı.

Yeni Zelanda, 1914-18 arasındaki I. Dünya Savaşına, askeri personel, yiyecek ve diğer ürünler bakımından önemli katkılarda bulundu. Yeni Zelanda 1930’lara kadar İngiltere’nin et, süt ve yün ürünlerini sağlayan “ana ülke” siydi. 19. yüzyılın sonundan II. Dünya Savaşı’na kadar Yeni Zelanda ihracatının yaklaşık % 80’ i İngiliz piyasalarına idi.

Yeni Zelanda ekonomisi ve toplumu da 1930’ların başında, çoğu batı ülkesinin yaşadığı büyük mali bunalımı yaşadı. Ancak, uluslararası ekonomi iyileşince, 1930’ların ortalarından itibaren izlenen sosyal programlarla “refah devleti”nin oluşumu sağlanmış oldu. Üretilen tüm yün, tereyağı, et ve peynir için garantili bir ihrac piyasasının varlığı ve buna eşlik eden refah devleti uygulamaları sayesinde, Yeni Zelanda toplumu, kendi kıyıları dışındaki dünya ile pek ilgilenmiyordu.

II. Dünya Savaşı ise, Yeni Zelandalıların dış dünyaya gözlerini yeniden açmalarına neden oldu. Savaşa giden 150 bin Yeni Zelandalı, ülkenin ekonomik büyümesi bakımından önemli sorunlara yol açtı. Demografik yapının değişmesiyle birlikte, kadınlar daha çok işgücüne katılır oldu ve ülke daha önce ithal mallarıyla karşıladığı bir çok ihtiyacını kendi kendine temin etmek zorunda kaldı.

Savaş sonrasında çok önemli ekonomik ve siyasal değişimlerinden biri, 1947’de Yeni Zelanda’nın ilk kez tümüyle bağımsız olmasıdır. Ülke, önündeki 30 yıl boyunca hızla kalkındı ve ekonomisini güçlendirdi. Vatandaşları tarafından “Tanrının kendi ülkesi” olduğu varsayılan, dünyadan büyük ölçüde izole olmuş Yeni Zelandalılar için refah ve zenginlik sürekli bir durum haline gelmişti. Ekonomi hala tarım ve hayvancılık ürünlerine dayanıyordu ve ihracatın büyük kısmı yine İngiliz piyasalarına idi.

Ancak, 1960’ların sonlarında dünya yün fiyatlarında ani bir düşüşün yaşanması ve İngiltere’nin Avrupa Ekonomik Topluluğu’na katılması sınırlı malların sınırlı yerlere (özellikle İngiltere’ ye) ihracına dayanan Yeni Zelanda ekonomisini çok olumsuz etkiledi.

1970’lerin başında kişi başına düşen milli gelir bakımından Yeni Zelanda dünyada 10. sıradayken, Dünya petrol fiyatlarındaki ani değişiklik nedeniyle bir yıl içerisinde Yeni Zelanda’nın ticareti yarı yarıya azaldı. Hükümet ekonomiyi stabilize etmeye çalışırken, enflasyon çift haneli rakamlara yükseldi ve ticaret fazlası olan Yeni Zelanda iki yıl içinde 1 milyar dolar açığı olan bir ülke haline geldi.

Hükümet Yeni Zelanda’yı ithal enerji kaynaklarına daha az bağımlı kılarak, sübvansiyon ve yeni düzenlemeler yoluyla tüketici fiyatlarını ve istihdam seviyesini kontrol altına alarak ekonomik bunalımı kısa sürede aşmanın çarelerini aramaya başladı. Bu önlemlere rağmen, işsizlik arttı enflasyon düşmedi ve milli gelir durma noktasına geldi. 1980’lerin başında OECD’nin yaşam standardı endeksine göre Yeni Zelanda, 24 ülkenin içinde 20.sıraya gerilemiş bulunuyordu.

İkinci Bölüm

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

I. KURULUŞ İDEOLOJİSİ

Yeni Zelanda'nın kurucu belgesi olan Waitangi Anlaşması, ülkenin bir ulus olmasının ilk aşamasını oluşturur. Anlaşma, 1840 yılında Maori şefleriyle İngiliz Kralı'nın temsilcileri arasında Waitangi'de imzalandı. Anlaşmanın imzalanması 6 Şubatta gerçekleştiğinden, Waitangi günü olarak da bilinen bu gün, Yeni Zelanda'nın ulusal günüdür.

Bu anlaşma, günümüzde de büyük ölçüde, varlığı hükümet ile somutlaşan Yeni Zelanda Kralı ile Maoriler arasındaki ilişkileri düzenler ve bu ilişkilere rehberlik eder. Anlaşma; Kralın, yaşayan Maori kültürünü koruyacağına ve Maorilerin Yeni Zelanda'da Maori olarak yaşamaya devam edebileceklerine ilişkin güçlü bir taahhüdü içerirken, aynı zamanda Maorilerin, tüm Yeni Zelandalıların çıkarları adına Kral'a yönetme hakkını devretmelerini kapsar.

“Waitangi Günü” Yeni Zelanda'da resmi tatildir. Bu günde, anlaşmanın imzalandığı yerde çeşitli toplantılar ve anma törenleri yapılır. Bu gün, Genel Vali Bledisloe'nin 1932'de “Anlaşma Evi”ni ve anlaşmanın gerçekleştiği tarihi mekanları halka açmasından 2 yıl sonra kutlanmaya başlanmıştır. Ancak, Yeni Zelanda'da anlaşmanın statüsü etrafında son 25-30 yıldır devam eden tartışmalar, anma törenlerinin biçimini ve ruhunu olumsuz yönde etkilemiştir.

II. SİYASİ KÜLTÜR

Yeni Zelanda'da siyasetin temel belirleyicisi, ideolojik konumlanmadan daha çok ekonominin ve toplumun güncel, uygulamaya dönük sorun ve ihtiyaçlarıdır. 1935'de İşçi Partisi Hükümeti'nin ilk kez iktidarı elde etmesinden bu yana, Yeni Zelanda'da siyasal yaşama egemen olan iki parti vardır: Ulusal Parti ve İşçi Partisi.

Ulusal Parti, 1930'larda Liberal Parti ile birleşerek ve İşçi Partisi'nin, sol politikalarına karşı çiftçi çıkarlarını savunarak ideolojik köken bakımından merkez-sağ bir parti konumu kazanmıştır. 1954'den 1984'e kadar, altı yıl hariç, Ulusal Parti devamlı ülkeyi yöneten parti olmuştur. Bu dönemde Ulusal Parti hükümetleri, ekonomide oldukça müdahaleci ve kontrolcü bir yaklaşım sergilemiştir. 1984'de İşçi Partisi Hükümeti, iktidara geldiğinde büyük bir ekonomik dönüşüm programı başlatmıştır. Devletin ekonomideki ağırlığı azaltılmaya başlanmış, ekonomi üzerindeki birçok devlet müdahalesi ve kısıtlaması ortadan kaldırılmıştır.

1987'de tekrar iktidara gelen İşçi Partisi, bir yandan ekonomideki yeniden yapılanmaya devam ederken, diğer yandan hızlı bir kamu yönetimi reformu başlatmıştır. Tarımsal sübvansiyonlar, ihracat teşvikleri, yüksek gümrük tarifeleri kaldırılmış, kamu görevlisi sayısı hızla azaltılmaya başlanmıştır. Bu uygulamalar, ilk bakışta solda yer alan bir İşçi Partisi Hükümeti'nden beklenmeyecek politikalardır.

Özellikle 1980 sonrası ekonomide ve kamu yönetiminde, Reagan ve Thatcher ikilisinin önderlik ettiği “kamu işletmeciliği” (*managerialism*) anlayışının ideolojik kökeninin, “yeni sağ” düşüncesinden kaynaklandığı dikkate alındığında, bir sol parti olarak İşçi Partisi'nin, Yeni Zelanda'da bu reformların önderliğini yapmasının önemi daha iyi anlaşılabilir.

Genel olarak, devletin yeniden yapılandırılması bağlamında, yeni kamu yönetimi anlayışını zorunlu kılan dört temel baskının varlığından söz edilmektedir. Birincisi, en az maliyetle mal ve hizmet üretilmesini

talep eden, daha etkin ve verimli bir yönetim yapısını savunan pragmatik baskılar; ikincisi, yeni sağ ideolojisi çerçevesinde, devletin ekonomik ve toplumsal alana müdahalesini bireylerin özgürlüğü açısından tehlike olarak gören ideolojik baskılar; üçüncüsü, devletin bir çok ekonomik faaliyetinin piyasa tipi araçlarla özel sektör tarafından daha ucuza ve daha iyi görülebileceğini savunan ticari baskılar ve dördüncü olarak Weberien bürokratik yapının katı, hiyerarşik, bürokratik süreçlere ağırlık veren yapısını eleştiren, bu yapının, bireylerin seçim imkanlarını sınırladığını ileri süren popülist baskılar.

İşçi Partisi önderliğindeki reform süreci yukarıdaki baskıların, özellikle pragmatik ve ticari olanlarını, kısmen de popülist olanlarını üzerinde hissetmiştir. Bu durum, Yeni Zelanda’ da siyasi kültürün, ideolojik temele dayanmadığının bir başka göstergesidir. 1990 ve 1993 seçimlerini kazanan merkez sağdaki Ulusal Parti’nin, hızı azalsa da reform sürecinin takipçisi olması, siyasi kültürün, bu ülkede uzlaşmacı ve pragmatik bir yapısı olduğunu kanıtlamaktadır.

1993’te seçim sisteminin değişmesi, siyasal iktidarın oldukça merkezîyetçi yapısından (tek parti iktidarının mutlak egemenliğine dayanan siyasal sistem) kaynaklanan siyasal kültürü önemli bir dönüşüme uğratmıştır. Çok üyeli, orantılı temsil sisteminin yürürlüğe girmesi, Yeni Zelanda’nın siyasal yaşamında son elli yıldır egemenlik kurmuş olan çift partili sistemin, yerini çok partili bir siyasal sisteme bırakmasına neden olmuştur.. Kasım 1999 seçimlerinde yedi parti parlamentoda temsil edilmiştir. İşçi Partisi ve İttifak Partisi, 1999 sonunda Yeşiller Partisi’nin dışarıdan destek vermesi ile azınlık-koalisyon hükümeti oluşturmuşlardır. Son altı seçimde, siyasal partilerin çıkardıkları milletvekili sayısı şöyledir:

Partiler	1984	1987	1990	1993	1996	1999
İşçi Partisi	56	57	29	45	37	49
Ulusal Parti	37	40	67	50	44	39
İttifak Partisi	-	-	-	2	13	10
ACT	-	-	-	-	8	9
Yeşiller Partisi	-	-	-	-	-	7
Yeni Zelanda Birinci	-	-	-	2	17	5
Birleşik Parti	-	-	-	-	1	1
Diğer	2	-	1	-	-	-
Toplam	95	97	97	99	120	120

Tabloda da açıkça gözükmektedir ki son iki seçimde parlamentoda temsil edilen parti sayısı artmıştır. Bu durum, koalisyon hükümetlerinin artmasına yol açacağından, Yeni Zelanda siyasal kültürünü uzlaşmaya daha açık hale getirecektir. Ancak, yeni durumun bir “yönetme krizine” yol açıp açmayacağını zaman gösterecektir.

Üçüncü Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİ KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

Yeni Zelanda Anayasası, yazılı tek bir metinden oluşmayan birçok yasal dokümanı, mahkeme kararlarını ve gelenekselleşmiş uygulamaları içeren bir anayasadır. Waitangi Anlaşması, Yeni Zelanda devletinin kurucu belgesi olarak kabul edilir.

1986 Anayasa düzenlemesi, anayasanın en önemli resmi ifadesidir. Bu düzenlemeye göre Kraliçe, Yeni Zelanda devletinin hükümdarı ve başı sıfatıyla bir Genel Vali'yi kendisine temsilci olarak atar. Genel olarak, Kraliçe veya Genel Vali bir diğerinin yetkilerini kullanabilir. Genel Vali'nin yetkileri, 1983'de çoğu maddesi yeniden düzenlenen "Yeni Zelanda Genel Valisi Bürosunun İmtiyaz Mektupları Nizamnamesi"nde tanımlanmıştır.

Yeni Zelanda bağımsız egemen bir ulustur. Anayasal monarşiyle yönetildiğinden Yeni Zelanda, krallık olarak da isimlendirilir. Bu Krallık; Yeni Zelanda, Tokelau ve Ross bağlı devletlerinden ve Cool Adaları ile Niue adındaki özerk devletlerden oluşur.

Diğer anayasal nitelikteki yasalar ise; 1988 tarihli Seçim Yasası ve 1908 tarihli Yargılama Yasası, 1975 tarihli Ombudsman Yasası, 1982 tarihli Resmi Bilgi Edinme Yasası, 1988 tarihli Devlet Sektörü Yasası, 1989 tarihli Kamu Maliyesi Yasası ve 1990 tarihli Yeni Zelanda Haklar Bildirgesi Yasası'dır.

Sayılan bu yasalar, tek bir anayasal metni olmayan Yeni Zelanda'da, devletin işleyişini, organlarını ve vatandaşların haklarını düzenleyen anayasal nitelikte ve önemde olan yasalardır. Bu yasalara ek olarak; Yeni Zelanda'da yasal yapıyı ve devlet organlarının işleyişini biçimlendiren bir çok anayasal gelenek, genel hukuk devleti ilkeleri ve yerel nüfus olan Maorilerle diğer vatandaşlar ve hükümet arasındaki anlaşmazlıklara çözüm bulmak üzere oluşturulan, Waitangi Anlaşmasını temel alan Waitangi Mahkemesi vardır.

Anayasal gelenekler, yıllardır uygulanan ve üzerinde anlaşma sağlanan örf ve adetlerdir. Gelenekler, yasama ve yürütmenin kendi içindeki ve aralarındaki ilişkilerin en önemli unsurudur. Bazı gelenekler yasalaştığı halde, çoğu gelenek yasaların zorlayıcı kuvvetine sahip olmadan uygulanır. Geleneklerin süregelen varlığı, halkın bu geleneklere itaatine ve saygı göstermesine bağlıdır. Örneğin, Genel Valinin, bakanlarının tavsiyelerine göre hareket etmesi anayasal bir gelenektir.

Hukuk devleti ilkeleri, Yeni Zelanda yasal sisteminin önemli bir parçasını oluşturur. Bu ilkeler kolaylıkla tanımlanamasa da, aşağıdaki husuları kapsadığı söylenebilir:

****Milletvekilleri ve kamu görevlileri yasalardan kaynaklanan yetkilerini kullanırlar.**

****Yasaların uymak zorunda olduğu hukukun asgari standartları vardır. Bireysel özgürlük ile ilgili yasalar oldukça kesin ve açık olmalıdır.**

****Geniş ihtiyari yetkilerin kötüye kullanılmasına karşı, yasalar koruyucu mekanizmalara sahip olmalıdır.**

****Ayrımcılık, yasalarla önlenmelidir.**

****Kişiler, bağımsız mahkemeler önünde adil bir duruşma olmadan; özgürlük, statü ve diğer önemli çıkarlarından yoksun bırakılmamalıdır.**

Waitangi Anlaşması, 1840 yılında İngiliz Kralı ile çok sayıdaki Yeni Zelandalı Maori arasında imzalanan ve Yeni Zelanda hukukunda önemli yeri olan bir anlaşmadır. Bu anlaşma, günümüzde de büyük ölçüde, varlığı hükümet ile somutlaşan Yeni Zelanda Kralı ile Maoriler arasındaki ilişkileri düzenler ve bu ilişkilere rehberlik eder. Waitangi Anlaşması Kralın yaşayan Maori kültürünü koruyacağına ve Maorilerin Yeni Zelanda'da Maori olarak yaşamaya devam edebileceklerine ilişkin güçlü bir taahhüdü içerirken, aynı zamanda Maorilerin tüm Yeni Zelandalıların çıkarları adına Krala yönetme hakkını devretmesini kapsar.

Yeni Zelanda hukukunda, anlaşmanın statüsü tam olarak çözümlenebilmiş bir sorun değildir. Geleneksel (*orthodox*) görüşe göre, mevzuatın anlaşmaya atıf yapmadığı durumlarda, anlaşmayla elde edilen haklar uygulanamaz. Yasalarda anlaşmaya açıkça atıf yapılmışsa, mahkemelerin günümüzdeki uygulaması bu atfın gereğinin yerine getirilmesi yönündedir. Mevcut durumda zaten, anlaşmaya atıf yapan çok sayıda yasa vardır.

Hukukun gittikçe gelişmesinin ortaya koyduğu bir gerçek ise, anlaşma ilkelerinin yürütme organının eylemlerine rehberlik edebileceği ve açıkça ifade edilmese de yasalara nüfuz edebileceğidir. Buna ek olarak, Yeni Zelanda bir ölçüde, anlaşmaya atfen sağlanan hakları uluslararası yükümlülük gereği zaten sürdürmek zorundadır. Parlamento, azınlıkların birey ve grup haklarını düzenleyen Sivil ve Siyasal Haklarla ilgili Uluslararası Sözleşmeyi kendi iç hukukunun bir parçası haline getirmiştir. Waitangi Anlaşmasının kanun önünde eşitlik hakkını düzenleyen 3. Maddesi de, zaten Yeni Zelanda Haklar Bildirgesi ve İnsan Hakları Yasası ile büyük ölçüde koruma altına alınmıştır.

Anlaşmayla sağlanan hakların Mahkemelerde tartışma konusu yapılmasında sınırlamalar varsa da, Waitangi Mahkemesi, Waitangi Anlaşmasının boşluklarından kaynaklanan, geçmişe ve günümüze ait şikayetlerin duruşmaları için bir forum ortamının oluşmasını sağlar. 1975 tarihli Waitangi Anlaşması Yasasına göre, herhangi bir Maori, 1840'dan beri Kralın herhangi bir politika veya uygulamasından veya yasalardan ön yargılı bir biçimde etkilendiğini mahkemeye karşı iddia edebilir. Mahkemenin, hükümete tavsiyelerde bulunma yetkisi vardır. Bu tavsiyeler; orman varlıkları, kamu iktisadi teşekküllerinin varlıkları ve diğer devlet kuruluşlarının varlıkları gibi bazı özel alanlar dışındaki alanlarda bağlayıcı değildir.

Anlaşmanın tarihsel boşlukları ile ilgili iddialar doğrudan Kralla (Anlaşma Sorunlarını Çözme Bürosu aracılığıyla) müzakere edilerek çözümlenir. Bu genellikle, Waitangi Mahkemesinin şikayet hakkında bir rapor yayınlamasından sonra gerçekleşir.

II. ANAYASAL KURUMLAR

Bir ülkenin genel yönetim yapılanması, devletin yürütme organının bir alt başlığı olmakla birlikte, bu yapıyı tam olarak anlayabilmek için, devletin organları arasındaki ilişkileri ve bu organların işlevlerini kısaca bilmek gereklidir. Devletin üç temel organı vardır: Yasama, Yürütme ve Yargı. Devletin bu üç farklı organı arasında esnek bir güçler ayrımı söz konusudur.

1.Yasama:

Yeni Zelanda Parlamentosu, Westminster devlet sistemi olarak bilinen İngiliz parlamento sisteminden alınmıştır ve Yeni Zelanda'daki en yüksek yasa yapma organıdır. Parlamento iki parçadan oluşur: Yeni Zelanda Devlet Başkanı'nı (Kraliçe II. Elizabeth) temsilen Genel Vali ve Temsilciler Meclisi.

1.1.Genel Vali:

Genel Vali, Başbakanın teklifi üzerine beş yıllık bir süre için Kraliçe tarafından atanır. Genel Vali, Kraliçenin 1983 tarihli İmtiyaz Mektupları'nda belirtilen kraliyet yetkilerini kullanır ve anayasal bir gelenek olarak bakanların tavsiyelerine uyar.

Genel Valilerin bağımsız kararlar aldıkları kimi zaman görülse de bu istisnai bir durumdur. Genel Valinin ülke yönetiminde anayasal, törensel ve sosyal olmak üzere birbiriyle iç içe geçmiş üç türlü rolü bulunur:

Anayasal Rol: Anayasal rolle kastedilen, hükümetin meşrutiyetini ve devamlılığını sürdürmektir. Örneğin; genel seçimler öncesi Parlatonun dağılması kararını vermek, Parlamento çoğunluğuna sahip parti

liderini hükümet kurmak için davet etmek ve yasaları onaylamak, Genel Valinin anayasal rolleri arasındadır. Meşruiyet, ülkede hukuk devletinin ve barışın temelidir.

Törenselle Rol: Genel Vali, devleti temsil eden kişi olarak kamusal törenlere katılır. Örneğin; Parlatentonun açılışını yapmak, yabancı diplomatları kabul etmek, ulusal günlere katılmak, yabancı devlet başkanlarını karşılamak O'nun törenselle görevleri arasındadır. Genel Valinin devlet törenlerine katılması, gelenek ve protokol kurallarına göre olur.

Sosyalle Rol: Genel Vali, herhangi bir partinin temsilcisi olmadığından, tüm toplumun lideri olarak bilinir. Bu nedenle Genel Vali, birçok hayır kurumunun, kültürel ve sportif kuruluşun başkanıdır. Şu anki Genel Vali Dame Silvia Cartwright, yaklaşık 200 kurumun başkanlığını yapmaktadır. Genel Valinin bir kurumun sponsorluğunu veya himayesini üstlenmesi o kurum için geniş bir destek anlamına gelmektedir. Genel Valinin toplumsalle işlevlerinden birçoğunun aynı zamanda törenselle boyutu vardır. Konferanslarda açış konuşması yapmak, resmii açılışlara katılmak, özel faaliyetler başlatmak gibi törenselle roller, aynı zamanda Genel Valinin sosyalle işlevleri arasındadır.

Genel Valinin sosyalle rolü, onu en meşgul eden iştir. Yıl boyu ülkenin değişik yerlerine ziyaretler yapmak ve vatandaşlarla görüşmek de bu rolün işlevleri arasındadır.

1.2.Temsilciler Meclisi:

Yeni Zelanda Parlatentosu Temsilciler Meclisi adında tek bir Meclisten oluşur. Yasama Konseyi olarak bilinen ikinci Meclis, 1951'de kaldırılmıştır. Parlatento üyeleri üç yıllık bir süre için, 18 yaşının üzerinde ve sürekli olarak Yeni Zelanda'da ikamet eden vatandaşlar tarafından seçilir.

Yeni Zelanda Parlatentosu'nun ilk toplantısı 24 Mayıs 1854'te Auckland'da yapılmıştır. 2002 Temmuzunda 47. Parlatentosu'nu oluşturan Yeni Zelanda, dünyanın en eski ve sürekli faaliyet gösteren parlatentolarından birine sahiptir. Parlatento, Yeni Zelanda Kraliçesi ve Temsilciler Meclisi olmak üzere ikili bir yapıdan oluşur. Genel Vali aracılığı ile Yeni Zelanda üzerindeki yetkilerini kullanan Kraliçenin, parlatentoyu toplantıya çağırarak, seçim kararı almak ve yasaları onaylamak gibi yetkileri vardır. Ancak Kraliçe, Yeni Zelanda Parlatentosu'nun aktif bir unsuru değildir.

Parlatentonun önemli kamusal sorumluluklar yüklenen unsuru, halk tarafından seçilen üyelerden oluşan Temsilciler Meclisi'dir. Temsilciler Meclisinin yasa yapmak, vergi ve kamusal harcamalarla ilgili teklifleri onaylamak, hükümetin iş ve işlemlerini denetlemek gibi sorumlulukları vardır. Hükümetin görevde kalabilmesi için Meclisin güvenoyuna sahip olması gerekir.

1996 Ekiminde yapılan seçimlerle beraber, her seçmenin 2 oy hakkına sahip olduğu orantılı temsil sistemine geçilmiştir. Buna göre her seçmen 1 oy, tercih ettiği parti için, 1 oy da seçim bölgesini temsil edecek milletvekili için kullanabilmektedir. Her partinin toplam üye sayısını, o partinin aldığı ulusal oy oranı belirleyecektir. Yeni Zelanda'da 62 Genel, 7 Maori seçim bölgesi vardır. Parlatentonun toplam üye sayısı, zaman zaman değişmekle beraber, ortalama 120'dir.

2.Yürütme

Yürütme; başbakan, kabine ve kamu sektöründen oluşur. Hükümetin tüm önemli kararları ve yasa tasarıları Kabine aracılığıyla Meclise gelir. Bakanların çalışmalarını da koordine eden Kabine, hükümeti oluşturan parti veya partilerin üyelerinden oluşur. Her bakan, kendisine bağlı bir veya daha çok devlet kurumundan sorumludur. Doğrudan bir kurumla bağlantısı olmayan, herhangi bir bakanlık teşkilatının sorumluluğunu üzerinde taşımayan bakanlar da (devlet bakanlığı) vardır. Kabinenin de Parlatento gibi belli konuları ayrıntılı olarak araştıran komisyonları mevcuttur.

Kabine, önemli yetkileri kullanmasına rağmen, yasalarla oluşturulmuş bir organ değildir. Kabinenin gücü, uzun yıllardır kabul edilen geleneklerden kaynaklanır. Yürütme Kurulu (*Executive Council*) ise, resmii olarak oluşturulmuştur, ancak politik kararlar alma gücüne sahip değildir.

3.Yargı:

Yargının bağımsızlığı ve siyasalle müdahalelerden arındırılması, Yeni Zelanda Anayasasının önemli bir ilkesidir. Yargı kararları herkesi bağlayıcıdır. Bu kararlar eleştirilebilir, ancak insanları mahkemeye itaatsizliğe sevk edecek şekilde yargıçlara kişisel saldırılarda bulunulamaz ve yargıçların etki altında

bırakılmasına müsaade edilemez. Bir yasanın mahkemelerce uygulanmasında bir sorun varsa, en doğru yol bu yasanın Parlamento'da değiştirilmesidir.

Mahkemenin önüne gelen her konuya ilgili yasayı uygulamak yargıçların görevidir. Yasalardaki boşluklar yargıçlar tarafından yorumlanarak doldurulur. Yargının gittikçe büyüyen görev alanlarından biri de kamu kurumlarının ve özel yönetsel kurumların eylemlerini, hukuka uygunluk ve bu kurumların kendi yetki sınırları içinde kalma bakımından incelemektir.

Yargıçlar, Genel Vali tarafından atanırlar ve bütün yargıçlar en az yedi yıllık tecrübeye sahip hukukçudurlar.

Dördüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I. TEMEL KAVRAMLAR

Yeni Zelanda'da genel yönetim yapılanmasını açıklıkla ortaya koyabilmek için, Yeni Zelanda kamu yönetimi alanında kullanılan üç temel kavramın açıklanması gerekir:

Devlet Sektörü (State Sector): Yeni Zelanda'da devlet sektörü (state sector), kamu sektöründen farklı bir terim olarak, kamu yönetimi literatüründe kullanılmaktadır. Devlet Sektörü, Yeni Zelanda'da, merkezi hükümetin tüm kuruluşlarını içine alan ortak bir terimdir. Devlet Sektörü; kamu hizmeti dairelerini, diğer daireleri, parlamento bürolarını, Yeni Zelanda Merkez Bankasını, Kraliyet Kuruluşlarını ve Kamu İktisadi Teşekküllerini kapsar.

Kamu Sektörü (Public Sector): Yeni Zelanda'da kamu sektörü, devlet sektöründen daha geniş bir anlam ifade eder. "Kamu sektörü" terimi, devlet sektörü kavramının içerdiği kurumlara ek olarak, yerel yönetimleri de kapsar.

Kamu Hizmeti (Public Service): Kamu Hizmeti Daireleri, 1988 tarihli Devlet Sektörü Yasası'nın 1.listesinde yer alan dairelerden oluşur. Bu dairelerin sayısı 36 ve 39 arasında değişmektedir. Bu daireler; birincil, öz, üç katmanlı devletin birinci katmanı olarak tanımlanmaktadır. Son tanımlamaya göre diğer iki katman; Krallık Kuruluşları ve Kamu İktisadi Teşekkülleridir. Bu çerçevede Yeni Zelanda'da kamu hizmeti kavramı, kamu sektörü ve devlet sektörü kavramlarına göre çok sınırlı bir içeriğe sahiptir.

II. MERKEZİ YÖNETİM

1. Başbakan, Kabine ve İlgili Kuruluşları:

Yeni Zelanda'da Hükümetin başı başbakandır. Başbakan mecliste çoğunluğa sahip partinin lideri olarak, Kraliçenin temsilcisi Genel Vali tarafından hükümet kurmak için davet edilen kişidir. Başbakan, bakanlar arasındaki iş bölümünü düzenler, koordinasyonu sağlar.

Başbakanlık ve Kabine Dairesi de, başbakana, politika geliştirme ve anayasal konularda yardımcı olan merkezi bir kurumdur. Kabineye ve genel olarak yürütme organına sekreteryaya hizmeti sunar. Daire, bakanlıklar arası koordinasyonun etkin olarak sağlanması için katkıda bulunur. Diğer dairelerden gelen tavsiyelerin niteliğini test eder ve kamu yönetiminin değişik unsurları tarafından önerilen politikalar arasında bir çatışma söz konusu ise, bağımsız bir tavsiye organı olarak bunları değerlendirir. Daire, ayrıca Genel Valiye de destek hizmetleri sunar.

Kabine, başbakan ve bakanlardan oluşur. Bakanlar, hükümeti oluşturan parti veya partilerin Parlamento üyeleri arasından başbakan tarafından atanır. Kabine, anayasal geleneklere göre işleyen Hükümetin temel karar organıdır.

Kabine Komiteleri ve bakanlıkların alt komiteleri Kabine tarafından oluşturulur ve Hükümetin faaliyet alanına giren konularda çalışma yaparlar. Bu komiteler tarafından yapılan tavsiyeler, nihai onay için Kabineye sunulur.

Kabine Komiteleri şunlardır: Eğitim, Bilim ve Teknoloji Komitesi, Teşebbüs, Büyüme ve İstihdam Komitesi, Çevre Komitesi, Harcamaları Kontrol Komitesi, Dış İlişkiler, Savunma ve Güvenlik Komitesi, Sosyal Yardım Reformlarını Uygulama Komitesi, Yasama Komitesi, Sosyal Politika ve Aile Politikası

Komitesi, Kamu Sektörü Komitesi, Strateji Komitesi, Waitangi Anlaşması Komitesi ve Atama ve Onurlandırma Komitesi.

1988 tarihli Devlet Sektörü Yasasına göre, bakanlara politika tavsiye etme, en üst yöneticilerin yasal sorumluluğudur.

Genel Valice atanan Kraliyet Komisyonları ve İnceleme Komisyonları, hükümetin tavsiyelerine göre hareket ederler. Kamusal öneme sahip, kamuoyunun gündemine gelen konularla ilgili rapor hazırlarlar ve inceleme yaparlar. İnceleme Komisyonları raporlarını ilk önce Genel Valiye sunarlar. Genel Vali de raporu ilgili Bakan'a iletir. Bu raporlar genellikle yayınlanır.

Yeni Zelanda'da genel yönetim yapılanmasının çerçevesini çizen yasa, 1988 tarihli Devlet Sektörü Yasası'dır. Bu yasa, devlet sektörü kapsamına giren tüm kamu kurum ve kuruluşlarını, 6 liste halinde sıralamıştır. Bu kamu kurum ve kuruluşlarını sırayla görmek, Yeni Zelanda kamu yönetiminin genel görünümünü ortaya koyacaktır:

2.Kamu Hizmeti Daireleri (Public Service Departments):

Bu daireler, devlet sektörünün temelini oluşturan merkezi önemde kamu kurum ve kuruluşlarıdır.

Tüm bakanlıklar ve diğer önemli bazı kurumlar bu başlık altında yer alır: Tarım ve Orman Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Ekonomik Kalkınma Bakanlığı, Eğitim Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Balıkçılık Bakanlığı, Dış İlişkiler Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, İskan Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Maorilerin Kalkınması Bakanlığı, Araştırma, Bilim ve Teknoloji Bakanlığı, Sosyal Kalkınma Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Kadın Sorunları Bakanlığı, Gençlik Sorunları Bakanlığı, Yeni Zelanda Arşivleri, Kraliyet Hukuk Bürosu, Çocuk, Gençlik ve Aile Hizmetleri Dairesi, Doğal Kaynakları Koruma Dairesi, Tashih Dairesi, Mahkemeler Dairesi, Dahili İlişkiler Dairesi, Emek Dairesi, Başbakanlık ve Kabine Dairesi, Eğitim Değerlendirme Bürosu, Yurt içi Gelir Dairesi, Yeni Zelanda Ulusal Kütüphanesi, Dolandırıcılık Bürosu, Devlet Hizmetleri Komisyonu, Hazine ve Yeni Zelanda Arazi Bilgisi Departmanı.

3.Diğer Daireler(Other Departments):

Bu birimler: Yeni Zelanda Savunma Gücü, Yeni Zelanda Güvenlik ve İstihbarat Teşkilatı, Personel Bürosu, Parlamento Danışma Bürosu, Parlamento Hizmetleri, Polis Teşkilatı ve Hükümet Haberleşmeleri Güvenlik Bürosudur.

4.Parlamento Büroları:

Bu bürolar: Genel Hesap Denetmeni ve Kontrolörü Bürosu, Ombudsman Bürosu ve Çevre Parlamento Komisyonu Üyesi Bürosundan oluşur

Yeni Zelanda Merkez Bankası ise diğer kuruluşlar arasına alınamayan özel bir statüye sahip bulunmaktadır.

5.Kraliyet Kuruluşları (Crown Entities):

Yeni Zelanda'da özellikle araştırma enstitüleri, üniversite, genel olarak eğitim ve sağlık alanlarında yüzlerce olmak üzere toplam 3000'e yakın Kraliyet Kuruluşları bulunmaktadır. Bu kuruluşlar hakkında daha sonra ayrıntılı bilgi verilecektir.

6.Kamu İktisadi Teşekkülleri:

Yeni Zelanda'da 1986 tarihli Kamu İktisadi Teşekkülleri Yasası ile, devletin elindeki iktisadi girişimler yeniden yapılandırılmış, önemli bir kısmı da özelleştirilmiştir. Ancak günümüzde de devletin elinde havayolları, demiryolları, postacılık, enerji, meteoroloji hizmeti ve televizyonculuk alanlarında faaliyet gösteren işletmeler vardır.

III. MERKEZİ İDARENİN TAŞRA YAPILANMASI

Yeni Zelanda'da merkezi hükümetin bölgesel veya ulusal seviyede temsili söz konusu değildir. Yerel yönetimler, merkezi hükümetten özerk bir biçimde taşrada hizmet vermektedirler.

IV. BÖLGESEL VE YEREL YÖNETİMLER

Yeni Zelanda'da çevresel konular, kaynak yönetimi ve toplu taşıma alanlarında hizmet veren 10 bölge meclisi vardır. Ayrıca 76 vilayet ve ilçe meclisi mevcuttur. Bu meclisler, kütüphane hizmetinden, sanat galerilerine spora, müzeler ve inşaat kontrollerine kadar çok çeşitli alanlarda hizmet verirler. Yeni Zelanda'nın dört farklı yerinde de (Gisborne, Marlborough, Tasman ve Nelson) bölgesel ve yerel meclisleri tek bir örgütte birleştiren kurumlar vardır. Tüm vilayet ve ilçe meclisleri, her üç yılda bir seçilen belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri tarafından yönetilir. Bölgesel meclisler kendi başkanlarını kendileri seçerler.

V. SİSTEMİN KOORDİNASYONU

Yeni Zelanda'da merkezi hükümet, Genel Vali ve bakanlıklar arasında sistemin koordinasyonunu sağlayan başlıca kurum, Başbakanlık ve Kabine Dairesidir. Personel yönetimi ile ilgili Devlet Hizmetleri Komisyonu, mali yönetim ile ilgili hazine gibi kısmi olarak koordinasyon görevi olan kurumlar olsa da kuruluş amacı ve işlevi sistemin koordinasyonu olan tek kurum Başbakanlık ve Kabine Dairesidir.

Bu daire her biri farklı işleve sahip beş bürodan oluşur: Kabine Bürosu, Politika Danışma Grubu, Dış Değerlendirmeler Bürosu, Dahili ve Harici Güvenlik Bürosu ve Hükümet Konağı

Kabine Bürosu; Kabine ve Kabine Komitelerinin işleyişinden sorumludur. Kabine Bürosu personeli, Kabinenin ve Kabine Komitelerinin toplantılarına katılır ve toplantılarda alınacak kararlarla ilgili hazırlık yapar. Kabine El Kitabı'nın içerdiği anayasal konu ve politikalarda merkezi hükümetin işleyişine rehberlik eder.

Politika Danışma Grubu; doğrudan Başbakana ve diğer bakanlara danışmanlık hizmeti verir. Bu hizmetin bir parçasını da farklı devlet dairelerinden gelen önerilerin koordinasyonu oluşturur.

Dış Değerlendirmeler Bürosu; Yeni Zelanda'nın çıkarlarını ilgilendiren, uluslararası düzeyde ekonomik, politik ve stratejik konu ve trendlerle ilgili, başbakana, diğer bakanlara ve üst düzey yöneticilere raporlar sunar.

Dahili ve Harici Güvenlik Bürosu; ulusal ve uluslararası konularda Başbakana danışmanlık hizmeti verir.

Hükümet Konağı; Genel Valinin anayasal, törensel ve temsili görevlerinin gereği gibi yerine getirilebilmesi için gerekli olan hizmetleri sunar.

Beşinci Bölüm

Kamusal ve Yarı Kamusal Örgütler

I. YÜRÜTME BİRİMLERİ (*Executive Agencies*)

Yeni Zelanda'da yürütme birimleri adı altında örgütlenmiş bir yönetsel yapı olmamakla beraber, yürütme organının görev alanına giren konularda hükümete tavsiyelerde bulunan, kamu yönetimi reformu sürecine rehberlik ve önderlik eden, kamu kurum ve kuruluşlarının performanslarını değerlendiren merkezi önemde başlıca üç kurum vardır: Başbakanlık ve Kabine Dairesi, Kamu Hizmetleri Komisyonu, Hazine.

1. Başbakanlık ve Kabine Dairesi:

Bu birimin temel işlevleri; Başbakana politika belirleme, yönetim ve anayasal konularda tavsiyelerde bulunma, Kabineye yönetsel destek sağlama ve bakanlıklar arası Hükümet işlerinin koordinasyonuna katkıda bulunmaktır.

2. Devlet Hizmetleri Komisyonu:

Kamu sektörünün örgütsel yapısı ve stratejik insan kaynakları yönetimi konularında hükümete görüş bildiren ana kuruluştur. Bu kuruluşun temel işlevleri; performans yönetimi ve örgütsel yapılarla ilgili görüş bildirmek. bakanlık üst düzey yöneticilerinin atanması sürecinde görüş bildirmek ve kurumların en üst yöneticilerinin performanslarını değerlendirmektir.

3. Hazine:

Hükümete ekonomik ve mali konularda görüş bildiren temel organdır. Bu organ; kamu borcunu yönetmek. vergi politikasının oluşmasını sağlamak ve mali kaynakları etkileyen önemli politika kararlarının değerlendirilmesine katılmakla görevlidir. Hazine, yıllık bütçenin içeriğine, bütçe belgelerinin hazırlanmasına ve hükümetin mali beyanlarına katkıda bulunur. Hükümetin mali beyanları, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığını gösteren raporlardır.

II. YARI KAMUSAL ÖRGÜTLER

Yeni Zelanda'da bir çok işlev devletten ayrı yasal bir kimliği bulunan, ancak geniş anlamda kamu sektörünün içinde yer alan, yarı özerk, heterojen kraliyet (hükümet) kuruluşları tarafından karşılanır. Kraliyet kuruluşları, değişik yapılarda ve faaliyet alanlarında örgütlenmişlerdir. Örneğin; Kaza Tazminat Şirketi ve Yeni Zelanda Film Komisyonu anonim şirket şeklinde, Yeni Zelanda Radyosu ve dokuz Kraliyet Araştırma Enstitüsü şirket şeklinde örgütlenmiştir. Ayrıca, toplam olarak 2780 Kraliyet Kuruluşundan yaklaşık 2600'ü okul kurullarından oluşmaktadır.

Kraliyet Kuruluşları, kendi yasalarına göre oluşur. Ancak bu kurucu yasalar, bu kuruluşlar ile ilgili Bakanlık ve Hükümet arasındaki ilişkileri net olarak ortaya koymamıştır. Bu kuruluşların oluşturulma amaçları çeşitlidir. Bu amaçlar arasında; siyasal kontrolün dışında kalmak, kamu yönetiminin gerektirdiği bazı zorunlu prosedürlerden ve kontrolden uzaklaşmak, düzenleyici işlevlerin yerine getirilmesinde tarafsızlığın sağlanması ve kamu görevlisi olmayan insanların tavsiyelerde bulunabilmesi ve karar verme işlevlerine katılması sayılabilir.

Altıncı Bölüm Kamu Personeli

Yeni Zelanda'da bürokratik yapının oluşma tarihi, 1840'lara kadar geri götürülebilir. 1840'da William Hobson; balınacılar, balıkçılar, hazine avcıları ve tacirlerin bulunduğu Yeni Zelanda'ya sömürge yönetimini kurmak için geldiğinde beraberinde, sömürge sekreteri, hazine ve gümrük görevlisi bir başsavcı ve bir polis müdürünü getirmişti. Bu dört adam, Yeni Zelanda kamu yönetiminin başlangıcını oluşturur. Bir yıl içerisinde kamu görevlisi sayısı 39'a çıkmıştır. Başlangıçta, zaten az olan kamu görevlileri, bakanların arkadaşları ve akrabaları arasından seçiliyordu. Bu yıllarda Yeni Zelanda'nın kamu yönetimini örnek aldığı ve sömürgesi olduğu İngiltere'de Stafford North ve Charles Trevelyan'ın bir raporu yayınlandı. Bu raporda himayecilik, parçalı ve etkin olmayan bürokratik yapı eleştiriliyor, profesyonel bir kariyer hizmeti, rekabete dayalı sınavla hizmete giriş, liyakate bağlı ilerleme kavramları öne çıkıyordu.

İngiltere'yle eş zamanlı olarak, Yeni Zelanda'da Edward Stafford öncülüğünde kamu hizmeti reformu yürürlüğe kondu. Seçimlerle birlikte kamu görevlilerinin tümünden değişmesi ortadan kalktı ve emekli olan kamu görevlilerine de aylık bağlanmaya başlandı. 1860'larda Stafford'un ikinci başbakanlık döneminde, bakanların keyfi personel yönetiminin önüne geçebilmek için; sınıflandırma, terfi, maaşlar ve ek ödemeler, yıllık ücret artışları, disiplin ve emeklilik konularında yeni düzenlemeler yapıldı. Ancak iyi niyetli olarak yapılan bu düzenlemeler, uygulamada beklenen sonucu vermedi. Kamu görevlisi sayısı hızla yükselerek 11.000'lere vardı. Kamu hizmetini ve görevlisini, dönemin bakanının tebaası değil de önemli anayasal bir kurum olarak görenlerin, personel yönetimini siyasal olarak tarafsız ve sistematik bir temele oturtma çabaları, 1912 yılına kadar sürekli olarak engellendi.

Geçici işçilerin, fazla memurların ve nitelikli kişilerin atamalarını daha rahat yapabilmeleri nedeniyle bakanlar, işe girmede nesnel yöntemler olmamasından ve terfi sistemlerinin yoksunluğundan hoşnut kalmışlardı. Başbakan Richard Seddon kamudaki geçici atamaları, ülkenin değişik yerlerine dağıtmıştı. Onun ardından gelen Ward da bu aşırılıkları sona erdirmiş, ancak kontrolsüz bir otokrasiye yol açar korkusuyla "kamu görevlilerini kontrol yetkisini" kendi seçilmiş temsilcilerinden almaya çekinmiştir. Ancak kontrol yetkisi de öyle aşırı boyutlara varmıştır ki, kamu görevlileri özel zamanlarında müzik dersi vermeyi bile bakanlarının onayına sunar hale gelmişlerdir. İşe geç gelenlerin isimleri ve mazeretleri de bakanlara sunulmaya başlanmıştır.

1910 yılının sonuna kadar Yeni Zelanda da kamu hizmeti genel olarak verimsiz, savurgan, siyasal himayeciliğin egemen olduğu bir yapıyı devam ettirmekteydi. Kamu görevlilerinin bakanların yönetsel görevlerine destek olmaları ile bakanların kişisel ve siyasal çıkarları için çalışmalarındaki çizgi bu yıllarda hala belirgin değildi.

1911 seçimlerinden sonra Mackenzie hükümeti, Hunt Komisyonu raporu olarak bilinen reform sürecini başlattı. 10 yıldır kamu görevlileri reformunun en yılmaz savunucusu olan Alexander Herdman, bu konuda Kraliyet Komisyonunda büyük bir azimle sorumluluk üstlendi. Bu sıralar, kamu oyunun rüzgarı da siyasal himayeye karşı esiyordu. Siyasal himaye (*political patronage*) sistemine yönelik itirazlar üç noktada toplanıyordu:

**Nitelsiz, istihdam fazlası çok sayıda çalışan, aşırı kural ve düzenlemeler nedeniyle bakanlıkların verimsizlikleri ve sorumsuzlukları, performans beklentileri ve sorumluluk zincirindeki açık olmayan durumlar ve kopukluklar, bu sistemin yol açtığı en önemli bozukluklardır. Örneğin; personelin bakana karşı

mı, yoksa bağlı olduğu dairenin başına karşı mı sorumlu olacağı, sorumluluk zinciri, yukarıdan aşağıya, tam olarak belirlenmediğinden açık değildir.

****Devlet üzerindeki aşırı mali yükler,**

****Belli kişi, grup ve toplulukların desteklenmesi, kayırılması şeklinde ortaya çıkan yolsuzluklar da bu sisteme yöneltilen itirazların başlıca gerekçeleridir.**

Hunt Komisyonu kamu görevlileri ile ilgili olarak, Kabineye bağlı bir yönetim kurulu oluşturulmasını en önemli reform olarak tavsiye ediyordu. Bu kurul, kamu görevlilerinin kontrol ve yönetimiyle ilgili olan atama, terfi, maaş, işten çıkarma, disiplin vb. her türlü konuda mutlak ve tartışmasız yetkilere sahip kılınyordu. Bu komisyonun ilk ve en önemli görevi, kamu görevine kayırmacı yollardan gelmesine engel olunması ve terfilerin kurum içinden olmasının sağlanmasıydı.

Sonuç olarak, 1912 tarihli Kamu Hizmeti Yasası kabul edildi. Bu yasayla yukarıda yönetim kurulu olarak zikredilen işlevlere sahip Kamu Hizmetleri Komisyonu adında bağımsız bir kurum oluşturulmuş ve bu kurum aracılığıyla atama, terfi ve işten çıkarma gibi konularda siyasal olmayan kararlar alınabilmesi mümkün olmuştur. 1912 tarihli Kamu Hizmeti Yasası, Yeni Zelanda'nın kamu yönetimine 50 yıl süren bir biçim ve kültür kazandırmıştır. Bu kültürün temeli, hem hükümet işlerinde hem de kamu hizmetinin yönetiminde siyasal ve yönetsel işlevlerin birbirinden ayrılmasıdır.

Kamu hizmetinin yönetimi bakımından 1912 tarihli yasa, bakanların atamalara ve personel yönetimine doğrudan müdahalesini ortadan kaldırmıştır. Yasanın 6. paragrafı özellikle dikkate değerdir: “Hiç kimse doğrudan veya dolaylı olarak bir diğer kişinin kamu hizmetine atanması için komisyon üyelerine etkide bulunacak davranış ve istemlerde bulunamaz” ve “hiçbir kamu görevlisi, doğrudan veya dolaylı olarak terfi veya maaş artışı gibi nedenlerle komisyon üyelerine etkide bulunacak davranış ve istemlerde bulunamaz. Bulunduğu takdirde istediği hususlara layık olmadığı düşünülecek ve derhal işten çıkarılmaya maruz kalacaktır”.

1935’de yeni hükümet, boşalan bir komisyon üyeliğine atama yapmayı düşündüğü zaman, kamu personel yönetiminin bağımsız kontrolünden pek hoşnut olmadığına dair sinyaller vermeye başladı. Siyaset dışı yönetimi savunan biri yerine, kendi “refah devleti” önceliklerine daha sempatik bakan bir kamu görevlisini atamak isteyen yeni hükümet, sonuç olarak eş komisyon üyeleri olarak ikisini birden desteklemek durumunda kalmıştır.

Bununla birlikte, zor geçen birkaç yıldan sonra, eş komisyon üyesi John Boyes ile tek komisyon üyesi olarak kalan Muhafazakar Thomas Mark yeni Sosyal Güvenlik Dairesi'nin kurulması işine koyuldular. Mark, bağımsız ve profesyonel bir birim oluşturmak için gayret sarf ederken, 1941’de, bir alt dairenin teftişi ve bu dairenin başkanının istifaya zorlanması konularında cesaretle bir bakana karşı geldiği sırada, bakanın makamında, tartışmanın ortasında kalp yetmezliğinden ölüverdi. Bu örnek de göstermekteydi ki, kamu yönetiminin siyaset dışı olması her zaman kolayca yürüyen bir durum değildi.

II. Dünya savaşının bitiminden 1950’lerin sonlarına kadar, devletin faaliyet alanında ve iş gücünde önemli artışlar oldu. 1962’de Kraliyet Komisyonu, büyük sorunları veya acil siyasal ve kamusal endişeleri dile getirmekten çok, yeni bir değerlendirme yapması amacıyla teşkil edildi. Mc Carthy Komisyonunun tavsiyelerini dikkate alan 1962 tarihli Kamu Hizmetleri Yasası, Kamu Hizmetleri Komisyonu üyeleri yerine, bir başkan ve komisyon üyelerinden oluşan çok üyeli bir Komisyon meydana getirdi. Yasa, çalışanların durumlarıyla ilgili kararlar vermede Komisyonun bağımsızlığını devam ettirdi. Bakanlar zaman zaman sınırları test etmeye girişeler de bağımsız bir komisyonun varlığını anlayışla ve saygıyla karşıladılar.

Kamu hizmeti kariyerinde süreklilik, belli bir partiye sadakati dezavantaj haline getirdi. Bürokraside aranan temel nitelik, hangi hükümet ve bakan gelirse gelsin, gelenlere tarafsızlık ve profesyonellik içinde hizmet etmektir. Siyasal tarafsızlık, günün hükümetine hizmet etmeye kendini adamayı gerektirirken, yarımın hükümetine de aynı profesyonellik ve sadakat içinde hizmet edebilmeye hazır olmayı gerektirmekteydi. Atamalar ve personel ile ilgili kararlar siyasal çıkarlardan bağımsız olarak gerçekleştirildi ve politikacılar ile kamu görevlileri ile arasındaki sınır ve iş bölümü net olarak ortaya çıktı: Politikacılar, politika geliştirme ve bu politikaları kamu önünde savunma ile yükümlüken, kamu görevlilerinin görevi politika tavsiye etme ve uygulama idi.

1988 tarihli Devlet Sektörü Yasası ve beraberindeki bir dizi reform, 1912 tarihli yasayla kurulan ve 1962 tarihli yasayla da büyük ölçüde değişmeyen kamu hizmetinin biçimini ve bir ölçüde de kültürünü önemli bir değişikliğe uğratmıştır. Devlet Sektörü Yasası, çok üyeli Komisyonu geçersiz kılarak yerine, Kamu Hizmetleri Komisyonu Üyesi ve Yardımcı Kamu Hizmeti Komisyonu Üyesi'ni getirmiştir. Yeni yasa, öncekinden farklı olarak departmanların en üst yöneticilerinin atanmalarında bakanlara belirli bir rol tanımıştır. "Kariyer hizmeti" ne dayalı olan kamu görevlilerinin sürekliliği ve kalıcılığı ortadan kalkmış, atamalar yeni gelenlere de açılmıştır.

1988'de Parlamento'da bu reformlara yapılan muhalefetin nedeni, atamalara bakanların müdahalesi nedeniyle kamu hizmetinin siyasallaşacağı riski ve 1912 öncesi kötü günlere dönüş korkusuydu. 1988 tarihli yasa ile bakanların üst atamalara etkide bulunabilmesi makul ve şeffaf bir hale gelmiş oldu. Programları nedeniyle halka karşı sorumluluk taşıyan hükümetin, sistemin etkinliği ve verimliliğinden de sorumlu olduğu düşünülünce, atamalarda bir ölçüde etkin olmasının normal karşılanması gerekmektedir.

1988 tarihli Devlet Sektörü Yasasının ana hedefi, kamu yönetimini etkili ve verimli bir yönetime ve işleyişe kavuşturmadır. Yasadan önce, tüm kamu görevlileri merkezi olarak Kamu Hizmetleri Komisyonu'nca istihdam ediliyorken, bu yasa ile birlikte, en üst yöneticiler kendi sorumluluk alanları içindeki kamu görevlilerini ilgilendiren kararlardan sorumlu hale geldiler. Kamudaki en üst yöneticiler de konularının "süreklilik" niteliğini kaybettiler. Yeni yasa, en üst yöneticilerin beş yılı geçmeyen sabit dönemler için atanabileceklerini, ancak istenirse bu atamanın yenilenebileceğini öngörmektedir. En üst yöneticiler için, görev süresinin sürekli olmaktan çıkarılıp sabit dönemlerin öngörülmesi; etkililik, verimlilik ve performansın geliştirilmesi amaçlarına yöneliktir.

Ayrıca, en üst yöneticilerin yeni atanma süreci, yöneticilerin bağlı oldukları bakanlara bu süreçte açık, yasal olarak tanınan bir rol tanımıştır. En üst yöneticilerin, bağlı oldukları bakanlarla etkili bir çalışma yürütebilmeleri için, Komisyon bu yöneticileri atarken eskiden de bakanların görüşünü dikkate alsın, bu durum yasaların açıkça gerektirdiği bir şart değildir.

Yeni yasaya göre ise, en üst yönetici için bakanın görüşünü alan Devlet Hizmetleri Komisyonu Üyesi, Genel Valiye atama için bir ismi tavsiye eder. Genel Vali, tavsiye edilen kişiyi reddederse, bu durumda Komisyon Üyesi, Hükümetin adayını atamak zorunda kalır. Genel Valinin anayasal bir gelenek olarak, kabinenin isteği yönünde hareket ettiği düşünülürse, Genel Valiye verilmiş olan sembolik atama yetkisinin esasında hükümete verilmiş bir yetki olduğu anlaşılmış olur. Bu yasa başlangıçta bürokrasinin siyasal tarafsızlığını zedeleyici yönde eleştiriler aldı. Ancak, yasanın çıkışından bugüne kadar Hükümet, yalnızca Komisyonun önerdiği bir kişiyi reddetti. Bu durum da kaygıların geçerli olmadığını göstermektedir.

Devlet Sektörü Yasasına göre en üst yöneticilerin atanmasında bakanların rolü şöyledir:

**En üst yöneticinin atanmasından önce, Devlet Hizmetleri Komisyonu, Kamu Hizmetleri Bakanına bilgi verir ve Bakan, Komisyon üyesinin atama sırasında dikkate alınmasını istediği şeyleri Komisyona bildirir,

**Komisyon üyesinin atama ile ilgili tavsiyelerini, Genel Vali reddedebilir ve bir başka kişiyi atayabilir,

**En üst yöneticilerin çalışma koşulları, Komisyon üyesi ve en üst yönetici arasında yapılan anlaşma ile belirlenir. Ancak, Komisyon bu koşulları belirlerken, Başbakanın ve ilgili Bakanın rızasını alır.

**Komisyon üyesi, Genel Valinin (hükümetin) onayını almadan, en üst yöneticilerin görevine son veremez.

**Sabit bir dönem için atanan en üst yöneticilerin dönemleri sona erdiğinde, bir sabit dönem için daha atanabilirler.

Sonuç olarak 1988 tarihli yasa, en üst yöneticilerin atanmasında, hükümete yasada açıkça tanımlanan şeffaf bir rol vermiştir. 1988 tarihli yasanın getirdiği atama süreci sayesinde; Bakanlık, Komisyon Üyesi ve en üst yönetici arasında kurulan karşılıklı denge ve bağımlılık ilişkisi; hem etkili, verimli işleyen iyi bir yönetimin gerçekleşmesini ve politik olarak tarafsız, profesyonel bir yönetimin kurulmasını, hem de hükümetin halka karşı sorumluluğunun gereğini yerine getirecek bir kamu yönetiminin varlığını mümkün kılmıştır.

Kamu Sektörü Yasası, insan kaynakları yönetimine geleneksel yaklaşımı da önemli ölçüde değiştirmiştir. Bu yasayı takip eden 1991 tarihli İstihdam Sözleşmeleri Yasası, endüstriyel ilişkiler ve insan kaynakları alanında daha köklü reformlar öngörmüştür.

Reform Öncesi Endüstriyel İlişkilerle Personel Uygulamaları

1988 tarihine kadar Kamu Hizmetleri Komisyonu, tüm kamu görevlilerini istihdam eden ve ücret, istihdam koşulları ve disiplin gibi personel yönetimi ile ilgili konularda tüm önemli kararları veren ve denetleyen bir kurumdu. Kamu Hizmeti Sendikası, Kamu Hizmeti Birliği ve Kamu Hizmetleri Komisyonu; binlerce çalışanı ilgilendiren, ücret, çalışma koşulları gibi konuları müzakere ederlerdi. Açıklandığı şekliyle sistem oldukça merkeziyetçi ve belirtilen kurumların sıkı kontrolü altındaydı.

Personel yönetimiyle ilgili düşünülebilecek hemen her türlü konu merkezi olarak ele alınıyordu. Çalışanlara, yeniden değerlendirilmesini isteme ve itiraz gibi yollarla, atama ve terfi gibi konularda önemli korunma mekanizmaları öngörülmüştü.

Devlet Sektörü Yasası ile sağlanan en önem değişiklik olan merkeziyetçi bir personel yönetiminden adem-i merkeziyetçi bir yapıya geçişin endüstriyel ilişkiler alanında çok önemli yansımaları olmuştur. Tüm personeli içeren düzenlemeler sona ermiş ve kamu kurumlarının en üst yöneticilerine çok önemli yetkiler tanınmıştır. Her şeyden önce en üst yöneticiler sürekli olmaktan çıkıp belirli sabit dönemler için istihdam edilmeye başlanmışlardır. En üst yöneticiler, daha önce komisyon yetkisinde olan, endüstriyel ilişkiler ve personel yönetimi ile ilgili konularda sorumlu ve hesap verir bir konuma getirilmişlerdir. Ancak Komisyon, ücretin belirlenmesi ve çalışma koşulları ile ilgili bazı yetkilerini muhafaza etmiştir. Uygulamada bu yetkiler de “yetki devri” yoluyla en üst yöneticilere devredilmiştir. İstihdam koşulları ve ücretlerin belirlenmesinde Komisyonun yasal sorumluluğunun devam etmesinin nedeni, esas olarak, Yeni Zelanda'nın çok küçük olan emek piyasasının, farklı ücret uygulamalarıyla stabilize olmasının önüne geçmekti. Kamu Hizmetleri Komisyonunun sağlık ve eğitim sektörleri ile ilgili olarak da benzer sorumluluk ve işlevleri vardır.

1991 Tarihli İstihdam Sözleşmeleri Yasası çıkmadan önce, özel sektörde çoğunlukla, kamu sektörün de ise kısmen sendika üyeliği zorunluydu. Yeni yasa, sendika üyeliğini gönüllü hale getirmiş ve her çalışanın istihdam koşulları ile ilgili olarak işveren ile istihdam sözleşmesi yapmasını gerekli kılmıştır. Hem kamu sektöründe, hem de özel sektörde uygulanan bu yasa, beş yıl içerisinde tüm kamu personelinin bireysel sözleşme yapmasını sağlamıştır. Her işveren ve çalışan, istedikleri zaman bireysel sözleşme yapabilirler. Benzer iş kollarında çalışanlar, toplu sözleşme yapmayı da tercih edebilirler.

İstihdam sözleşmeleri, yasal olan ve karşılıklı iki tarafın üzerinde anlaştığı her şeyi içerebilir. Ancak sözleşmenin, personelin şikayet ve itiraz etme süreci ile, sözleşme süresi gibi çok sayıda özel hükmü ve koruma mekanizmalarını da kapsamı gerekir.

Bireysel sözleşmeler, önceleri oldukça verimsiz olan iş ortamına önemli bir esneklik ve özgürlük kazandırmıştır. Çalışanlar ve işverenler, iyi performans ve üretkenliğin artması durumlarında, ödüllendirme mekanizmalarının neler olacağı konusunda anlaşma yapabilirler. Bireysel seviyede istihdam sözleşmeleri, çalışanların hesap vermeleri gereken konuları da belirler. Çalışanlar, yöneticiye karşı özellikle bir mal ve hizmetin niteliği, niceliği, maliyeti ve zamanlaması ile ilgili konulardan sorumludur.

Eğitim, Gelişme ve Performans Yönetimi

Eğitim ve kamu personelinin kendini geliştirmesi ile ilgili sorumluluklar da merkeziyetçi bir yapıdan uzaklaştırılmıştır. Kamu Sektörü Yasası; Devlet Hizmetleri Komisyon Üyesi ve en üst yöneticileri, ortaklaşa olarak üst düzey kamu personelinin yetiştirilmesinden sorumlu kılmıştır.

Ancak, zamanla Kamu Sektörü Yasasının da üst düzey kamu personelinin yetiştirilmesi ile ilgili düzenlemeleri, adem-i merkeziyetçi bir kamu yönetiminin ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmış ve yeni bir düzenleme yapma gereği ortaya çıkmıştır. Seçkin bir yöneticiler topluluğu oluşturmak yerine, daha genel olarak “yönetimi geliştirme” kavramına ağırlık verilmiştir.

Bunu sağlamak için de en üst yöneticilerin sorumluluğunda “Yönetimi Geliştirme Merkezi” oluşturulmuştur. Merkez; kamu sektörü yöneticilerinin ihtiyaçlarını karşılamak ve kamu görevlileri arasında üst düzey yönetim havuzunun niteliğini ve hacmini arttırmak amacıyla kurulmuştur. Bu

merkezden başka, bir de “Kamu Sektörü Eğitim Örgütü” mevcuttur. Bu örgüt, kamu sektöründe değişik meslekler için gerekli olan genel nitelikleri belirler ve kamu yönetiminde tüm alanlardaki eğitim faaliyetlerini koordine eder.

Tüm bu kurumların yanı sıra, personelin eğitimi ve geliştirilmesi esas olarak, yöneticiler ve personelleri arasındaki bir konudur. Bir yöneticinin, personelinin görevlerini iyi ifa edecek donanımda olmalarını sağlayacak tedbirleri alması gerekir. Personel de hem mevcut durumunun gerektirdiği işleri daha iyi yapabilmek, hem de daha üst düzey kariyer görevlerine gelebilmek için kendini devamlı geliştirmek zorundadır.

Sonuç olarak personel yönetiminde yapılan reformlarla, kısa bir sürede merkeziyetçi, aşırı düzenleyici ve oldukça bürokratik bir insan kaynakları yönetimi değişikliğe uğramış ve kamu yöneticileri, personel yönetimi ile ilgili konularda, neredeyse özel sektördeki meslektaşlarıyla aynı ölçüde yetki ve sorumluluk sahibi olmuşlardır. Yeni yapı, kamu personelinin çok daha etkili ve verimli çalışmasını sağlayarak önemli bir performans artışını sağlamıştır.

Yöneticiler, artık ne tür personele ihtiyaç duyduklarını belirleyebilme, onları seçme, işe alma, çalışma koşullarını müzakere edebilme, ödüllendirme, eğitime, geliştirme ve gerekirse cezalandırma yetkilerine sahip hale geldiler. Yeni Zelanda’ da kamu yönetimi alanında yapılan reformlar, genellikle örgütsel performansı arttırmaya yönelikken, personel yönetimi ile ilgili reformlar, bireysel performansı yükseltmeye yöneliktir.

Yeni Zelanda’da genel bürokratik yapının ve personel yönetiminin temelini oluşturan ve bu konularda çok önemli görev, yetki ve sorumlulukları olan Devlet Hizmetleri Komisyonuna, şu ana kadar metin içerisinde kısmen değinilmekle birlikte, Komisyonun gördüğü işlev, bu kurumun ayrıca ve toplu olarak değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

Devlet Hizmetleri Komisyonu Bürosu, Yeni Zelanda’nın politik olarak tarafsız, profesyonel ve sürekli bir kamu kurumudur. Komisyon üyesinin iki farklı işlevi vardır:

**Komisyon üyesi, kamu personeli ve yönetimi ile ilgili bir çok konuda bağımsız olarak hareket eder.

**Devlet Hizmetleri Komisyonunun en üst yöneticisi olan bu üye Komisyonun kapasitesi ve performansı konusunda Kamu Hizmetleri Bakanına karşı sorumludur.

Şu anki Devlet Hizmetleri Komisyonu Bürosu, 1912 tarihinde oluşturulmuş olan Kamu Hizmeti Komisyonunun devamı niteliğindedir. Komisyon, bütün kamu görevlilerini istihdam eden, kamu yönetimini siyasal müdahalelere kapalı tutan ve kamu yönetiminin siyasal tarafsızlığının sürdürülmesini sağlayan bir kurumdur. Yeni Komisyon ise artık tüm kamu görevlilerini istihdam eden bir kurum değildir. Ancak yeni Komisyon da kamu yönetimi ve bakanlar arasında bir “tampon” vazifesi görmeye devam etmektedir.

1988 tarihli Devlet Sektörü Yasası, Devlet Hizmetleri Komisyonunun sorumluluk ve rollerini belirlemiştir. Özet olarak Devlet Hizmetleri Komisyonu; kamusal dairelerin en üst yöneticilerini Kral adına atamak ve istihdam etmek, sorumlu bakanlar adına en üst yöneticilerin performansını değerlendirmek, kamu yönetiminin bütünlüğünü ve doğru işlemlerini sağlamak için davranış standartları oluşturmak ve kamusal dairelerin performansıyla ilgili konularda araştırmalar yapmak ve raporlar hazırlamaktan sorumludur.

Bunlara ek olarak, komisyon üyesinin, kamu hizmetinin işleyişi ve genel olarak kamu yönetimiyle ilgili diğer sorumlulukları şunlardır: personel yönetimiyle ilgili politika ve standartlar geliştirmek ve kamu yönetiminde eşit istihdam fırsatları oluşturmak, kamu yönetiminin ortak değerleri paylaşması ve yüksek standartlara ulaşması için üst düzey yöneticilik hizmeti geliştirmek, daireler arası işlevlerin belirlenmesini de içeren kamu sektörünün yapısıyla ilgili hükümete tavsiyelerde bulunmak ve bakanlıkların ve eğitim teşkilatının çalışanları ile ilgili toplu iş sözleşmelerini müzakere etmek.(Bu sorumluluklar, komisyon üyesince “yetki devri” yoluyla kurumların en üst yöneticilerine devredilmiştir.)

Yukarıda sayılan sorumluluklar dar anlamıyla kamu yönetimiyle sınırlıdır. Ancak, Devlet Hizmetleri Komisyon Üyesinin daha geniş anlamda devlet sektörünün tümü için iki tür sorumluluğu vardır: Başbakanın talimatı veya ilgili bakanın talebi üzerine, kamu sektörünün herhangi bir parçasıyla ilgili

olarak Komisyon Üyesi yukarıda belirtilen yetki ve işlevlerini kullanır ve çeşitli yasalar, kamu sektöründeki tekil örgütler ile ilgili olarak Devlet Hizmetleri Komisyon Üyesine bir rol vermiştir. Bu roller genel olarak, en üst yöneticilerin istihdam şartlarıyla ilgili danışma ve muvafakat verme gibi rollerdir.

Yukarıda sayılan tüm roller, yetkiler ve sorumluluklar Komisyon Üyesine aittir. Ancak, Devlet Hizmetleri Komisyonu Bürosu, bu sorumlulukları Komisyon Üyesi adına yerine getirir. Ayrıca bir de Devlet Hizmetleri Komisyon Üyesi Yardımcısı vardır. Bu kimse de Komisyon Üyesi adına, O'nun kontrolü altında, Komisyon Üyesinin görevlerini yapabilir ve sorumluluklarını yerine getirebilir.

Yedinci Bölüm

Mali Yönetim

I. GENEL YAPI

Yeni Zelanda'da mali yönetim sistemi, anayasal ve yönetsel yapı çerçevesinde faaliyet gösterir. Yeni Zelanda; devlet biçimi olarak monarşik, yönetim sistemi olarak parlamenter demokrasiye sahiptir. Hükümet, Parlamento'ya karşı sorumludur. Parlamento kamu kaynaklarını kontrol eder. Vergi koyma, borçlanma, kamu parasını harcama ve bütçe Parlamentodan çıkacak yasalar vasıtasıyla uygulama alanı bulabilir. Temsilciler Meclisi tarafından atanan ve Parlamento üyelerinden oluşan "seçilmiş komisyonlar" belli konular üzerinde çalışıp Parlamento'ya rapor sunarlar. Kamu sektörü mali yönetimi sistemine doğrudan müdahil olan iki Meclis Komisyonu vardır. Birincisi; Maliye ve Harcama Komisyonu, İkincisi; Hükümet Yönetim Komisyonudur. Maliye ve Harcama Komisyonu, meclis adına, hükümetin yıl içi tahminlerini ve yılsonu mali beyanlarını gözlem altında tutar ve hükümetin mali performansı izleyerek meclise rapor eder. Bu komisyon aynı gözlem ve izleme faaliyetini; bakanlıklar, kamu iktisadi teşekkülleri, kraliyet kuruluşları, Parlamento büroları ve diğer tüm kamusal örgütler için de yapar.

Bir Parlamento üyesi olan Denetleme Bürosu da, Kamu Maliyesi Yasasına göre, Meclise ve seçilmiş komisyonlara, dairelerin kendilerini, Parlamento'ya verdiği yetki ve amaçlarla uyumlu olarak icra edip etmediklerini rapor eder. Denetleme Bürosunun rolü esas olarak kamu parasının harcanmasında yetki sınırları ve sorumluluk bilinci içerisinde davranılıp davranılmadığı, Bakanlıkların Parlamento'ya kamu parasının harcanmasıyla ilgili sunduğu raporların doğru olup olmadığını kontrol etmektir.

Yeni Zelanda kamu sektörü mali yönetim sisteminin temel amaçları şunlardır: Hükümetin stratejilerini eyleme dönüştürmesinde yardımcı olmak, Etkili, verimli ve vatandaşların ihtiyaçlarına yanıt veren bir mali kamu yönetimi oluşturmak ve bilgiye dayalı karar verme ve kamuda hesap verebilirlik kavramlarını geliştirme,

Kamu sektörünün mali performansını izleyen ve koordine eden başlıca üç merkezi birim vardır: Başbakanlık ve Kabine Dairesi, Kamu Hizmetleri Komisyonu ve Hazine.

Başbakanlık ve Kabine Dairesi; Başbakanı politika belirleme, yönetim ve anayasal konularda tavsiyelerde bulunur, Kabineye yönetsel destek sağlar ve bakanlıklar arası Hükümet işlerinin koordinasyonuna katkıda bulunur.

Kamu Hizmetleri Komisyonu; Kamu sektörünün örgütsel yapısı ve stratejik insan kaynakları yönetimi konularında hükümete görüş bildiren ana kuruluştur. Bu kuruluşun temel işlevleri; Performans yönetimi ve örgütsel yapılarla ilgili görüş bildirmek, bakanlıkların en üst yöneticilerinin atanmasında tavsiyelerde bulunmak ve en üst yöneticilerin performanslarını değerlendirmektir.

Hazine; Hükümete ekonomik ve mali konularda görüş bildiren temel organdır. Bu organın işlevleri: kamu borcunu yönetmek, vergi politikasının oluşmasını sağlamak ve mali kaynakları etkileyen önemli politika kararlarının değerlendirilmesine katılmaktır.

Hazine, yıllık bütçenin içeriğine, bütçe belgelerinin hazırlanmasına ve hükümetin mali beyanlarına katkıda bulunur. Hükümetin mali beyanları, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığını gösteren raporlardır.

II. MALİ YÖNETİM SİSTEMİNİN YAPISINI BELİRLEYEN YASALAR

Kamu sektörü mali yönetimi sisteminin yasal çerçevesini oluşturan dört temel yasa vardır:

1988 tarihli Devlet Sektörü Yasası: Bu yasa, müsteşarlarla bakanlar arasında hesap verme ilişkisi tesis etmiştir. Müsteşarlar belli bir dönem için atanırlar. Kendi personellerini özel sektörde uygulanan şartlara göre çalıştırırlar. Bu yasa, bakanlıkların yönetilmesi sorumluluğunu ve bu bakanlıklara tahsis edilen kaynakların yönetimini müsteşarlara devretmiştir.

1989 tarihli Kamu Maliyesi Yasası: Bu yasa, kamu parasının harcanmasıyla ilgili olarak, Parlamentonun uygun görüşünü şart koşmuştur. Yasa, Parlamentonun uygun bulma yöntemini belirler ve Kralın, Bakanlıkların ve Kraliyet Kuruluşlarının amaçları ve sonuçları ile ilgili Meclise nasıl rapor sunacaklarını açıklar. Kamu Maliyesi Yasası ayrıca bankacılık, yatırım ve kamu borçlanması ile ilgili hükümler koymuştur.

1989 tarihli Kamu İktisadi Teşekkülleri Yasası: Bu yasa, ticari bir işletme olarak yönetebilecek kamu hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarına benzer örgütsel yapılarla yönetilmesini gerekli kılmaktadır.

1994 tarihli Mali Sorumluluk Yasası: Mali Sorumluluk Yasası, Yeni Zelanda'da maliye politikalarının oluşturulmasının temel ilkelerini belirler ve Hükümetin düzenli olarak kısa ve uzun dönemli mali amaçlarını ilan etmesini gerektirir. Yasa, mali strateji raporlarının, ekonomik ve mali güncelleştirmelerin yayınlanmasına amirdir.

Mali Sorumluluk Yasası, sorumlu mali yönetim için gerekli olan beş ilkeyi belirlemiştir: Devlet borcunun makul (*prudent*) bir seviyeye indirilmesi, Devlet borcunun makul bir seviyede sürdürülmesi, gelecekte olabilecek olumsuz durumlara tedbir olarak, Devlet net gelirinin belli bir seviyede olmasını sağlamak, mali riskin makul yönetimi ve makul, öngörülebilir vergi oranları.

Hükümet, bu ilkelere aykırı bir durum olduğu zaman kamuoyuna açıklama yapmak zorundadır. Yasa, borcun "makul düzey"inin ne olduğunu tanımlamamaktadır. Her Hükümetin, makul düzeyin ne olduğunu kendisi belirlemesi gereklidir. Yasa, maliye politikasının amaçlarını özel olarak belirlemez. Ancak, hükümetin bir bütün olarak yaklaşımlarını ve kararlarının mali etkilerini açıkça ilan etmesi gerekir.

Özet olarak Mali Sorumluluk Yasası; Hükümetin amaçları konusunda şeffaf olmasını ve bu amaçlarda değişiklik yaptığı zaman bunu açıklamasını, mali politika hakkında bilgiye dayalı bir tartışmanın gerçekleşebilmesi için kapsamlı mali bilgi verilmesini, Hükümetin gelecek 12 ay için, mali yönetim ile ilgili niyetlerini açıkça beyan etmesini, kamu kaynaklarının kullanılmasında, sorumluluk zincirlerinin oluşturulmasını ve kamu kuruluşlarının ve Kraliyet Kurumlarının mali kaynakları verimli ve etkili kullanabilmelerini teşvik etmek için, mali yönetim güdüleme araçlarının oluşturulmasını gerektirir.

Mali yönetim ile ilgili Yeni Zelanda reform zincirini tamamlayan halka 1994 tarihli Mali Sorumluluk Yasasıdır. Bu yasa Maliye Bakanının, mali yönetim ile ilgili Parlamento'ya rapor verme yükümlülüklerini düzenler. Yasanın uzunca başlığı, "Devletin rapor verme yükümlülüğünü güçlendirme ve sorumlu mali yönetimin ilkelerini belirleme yoluyla maliye politikasının yürütülmesine" atıfta bulunmaktadır. Bu yasa, kamu yönetimi reformunu yakından ilgilendiren; Kamu İktisadi Teşekkülleri Yasası, Kamu Sektörü Yasası, Kamu Maliyesi Yasası ve Merkez Bankası Yasasını tamamlayan önemli bir yasadır. 1989 tarihli Kamu Maliyesi Yasası ile oluşturulan yeni mali yönetim sisteminin üç önemli faydası vardır:

****Kamu hizmeti yöneticilerinin kendi dairelerinin işleyişinden dolayı doğrudan doğruya bakana karşı sorumlu olmalarını sağlayan Devlet Sektörü Yasası ile meydana gelen değişiklikleri, bu yasa mali açıdan takviye etmiş ve tamamlamıştır.**

****Kamu dairelerinin işleyişi ile ilgili bilgilerin nicelik ve niteliğinin önemli ölçüde artması sağlanmıştır. Özellikle üretilen mal ve hizmetlerin, gerçek maliyeti ile ilgili bilgiler maliyet hesabını kolaylaştırmıştır.**

****Bakanların ve en üst yöneticilerin, özellikle, mal ve hizmetlerin satın alınması ve piyasa arzı ile ilgili görev ve sorumlulukları, bu yasadaki açıkça tanımlanmış olduğundan kamunun hesap verebilirliği önemli ölçüde artmıştır.**

Sekizinci Bölüm

Denetim

Yeni Zelanda'da idari denetim, son 20 yıla damgasını vurmuş olan kamu yönetimi reformunun da etkisiyle daha çok "hesap verebilirlik" (*accountability*) kavramı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu ülkede kamu yönetiminin denetimi üç değişik şekilde gerçekleştirilir:

**İdarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetime tabi olması,

**Etkili hesap verme mekanizmaları,

**Halkın yönetime katılması ve yönetimin eylem ve işlemlerini gözlem altında tutması. Bunun gerçekleştirilmesi için bir takım yasal tedbirler de alınmıştır. Örneğin; kamu kurumları bazı kararları alırken halka danışmak zorundadır. Bu zorunluluk, karar alma sürecinde yerine getirilmezse alınan kararlar mahkemelerce iptal edilebilir.

Etkili hesap verme mekanizmalarının en önemlisi bakanlar ve kamu kurumlarının en üst düzey yöneticileri arasında yapılan "performans anlaşmaları" (*performance agreement*) yoluyla gerçekleşir. En üst yöneticiler işe alınırken kendileriyle performans anlaşmaları yapılır. Bu anlaşmalar yoluyla üst yöneticilerden ne beklendiği açıkça belirtilmiş olur. Devlet Hizmetleri Komisyonu her yıl en üst yöneticilerin performans değerlendirmesini yaparak değerlendirme raporunu ilgili bakana sunar. Ayrıca Devlet Hizmetleri Komisyonu kurumların yeni atanan en üst yöneticilerine "beklentiler mektubu" (*expectations letter*) yollar. Bu mektupta da kurumun misyonu, amaçları ve yöneticinin ulaşması gereken hedefler belirtilir. Bunlara ulaşıp ulaşılmadığı denetlenir.

Üst düzey yöneticilerin reformlar yoluyla geniş yetki alanlarına sahip olmaları, aşırı ayrıntıya ve kurallara dayalı hiyerarşik denetim sistemi anlayışını da köklü değişikliklere uğratmıştır. Buna göre yöneticiler, çalışma koşulları, ücret ve disiplin gibi personel yönetimini ilgilendiren tüm konularda söz sahibi olmuşlardır. Çalışanlar da girdilere odaklı bir yönetim anlayışından sonuçlara odaklı bir yönetim anlayışına geçişin de bir gereği olarak yaptıkları işin sonucundan sorumlu hale gelmişlerdir. Çalışanlarla ilgili olarak da yapılan performans değerlendirmeleri, yapılan işlerin hukuki denetiminin yanı sıra en önemli denetim araçlarından biri olmuştur.

Bu konu, "Personel Yönetimi: Genel Bürokratik Yapı" bölümünde geniş olarak işlenmiştir.

Kurum yöneticilerine verilmiş geniş yetkilerin doğal sonucu olan, işlevsel bir "hesap verme" mekanizmasının yanı sıra Yeni Zelanda'da, devlet sektörü içerisinde değişik kurum ve komisyonlara verilmiş çeşitli denetleme yetkileri vardır. Bunlar, denetim görevi yapan parlamento komisyonları, seçilmiş komiteler ve hepsinden önemlisi genel hesap denetmeni ve kontrolörlüğü bürosudur. Bu büro, Yeni Zelanda'da en geniş yetkilere sahip denetleme kurumu olduğundan, bu kuruma ayrıca değinmek gerekmektedir.

Genel Hesap Denetmeni ve Kontrolörü Bürosu (Controller and Auditor-General):

Bu büro, 2001 tarihli Kamu Denetim Yasası ile oluşturulmuştur. Buna göre Genel Hesap Denetmeni bir Parlamento görevlisidir. Parlamentoya karşı sorumlu olan Hesap Denetmeni, yürütme organından bağımsızdır. Hesap Denetmeni, Temsilciler Meclisinin tavsiyesi üzerine Genel Vali tarafından atanır. Bu göreve atanan kişi bir kez, 7 yıldan fazla olmamak üzere bu görevi yapar.

Hükümet ve tüm kamu kurumları Parlamento'ya karşı sorumludur. Parlamento, kamu kurumlarının Parlamentodan aldıkları yetkiye uygun davranıp davranmadıklarını bağımsız olan bu kurum tarafından denetler.

Genel Hesap Denetmeni geniş anlamda kamu yönetimine dahil olan tüm kurum ve kuruluşları denetler. Bu kamu kurum ve kuruluşları; bakanlıklar, kraliyet kuruluşları, kamu iktisadi teşekkülleri, yerel yönetimler, yasal kurullar ve diğer kamusal organlardır.

Genel Denetmen bu kurumları beş kavram çerçevesinde denetler:

****Performans:** Bu kurumların sorumluluklarını etkili ve verimli bir şekilde yerine getirip getirmediğini,

****Yetki:** Parlamentodan alınan yetki çerçevesinde davranılıp davranılmadığı,

****Tasarruf:** Kaynakların ekonomik olarak kullanılıp kullanılmadığı,

****Doğruluk-Dürüstlük:** Kamu kurumlarının mesleklerinin gerektirdiği standart davranışlara uyup uymadıkları

Hesap Verebilirlik: Kurumların, faaliyetleri hakkında tam ve doğru biçimde hesap verip veremediklerini denetler.

Genel Hesap Denetmeninin her kamu kuruluşunun yıllık mali raporlarını denetlemesi sonucu iki tür rapor ortaya çıkar: denetleme sonucu ortaya çıkan konularla ilgili denetlenen kurumun yönetimine sunulan rapor ve yayınlanan mali rapora eklenen denetleme raporu. Her iki rapor da parlamento'ya sunulur.

Dokuzuncu Bölüm

Vatandaşın Yönetimle İlişkisi

I. GİZLİLİK, ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

Yeni Zelanda'da son yirmi yıl içerisinde, vatandaş idari sistem ilişkisini ilgilendiren ve idari sistemi çok daha şeffaf, hesap verebilir ve vatandaşların beklentilerine açık hale getiren çok önemli yasal düzenlemeler gerçekleşmiştir. Bunların en önemlileri şunlardır:

1. 1982 Tarihli Resmi Bilgi Edinme ve 1993 Tarihli Gizliliğin Korunması Yasaları:

Resmi Bilgi Edinme ve Gizliliğin Korunması Yasaları; vatandaşlara kendileriyle ve devletin işleyişiyle ilgili bilgilere ulaşma hakkı sağlamıştır. Özellikle Resmi Bilgi Edinme Yasasının kamu hizmetinin işleyişine önemli etkileri olmuştur. Bu yasanın amacı Yeni Zelanda halkının, yönetim sürecine katılımını sağlamaktır. Yasanın dayandığı temel felsefe ise, iyi ve doğru bilgilendirilmiş insanların daha iyi karar verebileceğine olan inançtır. Resmi Bilgi Edinme Yasası ile elde edilmek istenen amaçlar şöyle özetlenebilir:

**Politika belirleme ve yönetime katılma süreçlerine daha etkin katılım sağlamak için, Yeni Zelanda'da vatandaşların resmi bilgi edinme imkanlarını arttırmak,

**Bakanların ve kamu görevlilerinin sorumluluklarını arttırmak ve böylece hukuka saygıyı ve iyi yönetimi geliştirmek,

**Her kişinin, kendisiyle ilgili resmi bilgiye ulaşmasının sağlanması ve bu bilgilerin ve özel hayatın kamu çıkarının gerektirdiği ölçüde korunabilmesi amaçlanmaktadır.

Resmi bilgi edinme talebi reddedilen kişi, kararın yeniden değerlendirilmesi için, Ombudsman Bürosuna başvurabilir. Bilgi açıklanmamasının başlıca gerekçeleri, anayasal gelenekler ve devlet işlerinin daha etkin görülebilmesinin sağlanmasıdır. Başlıca nedenler şöyle özetlenebilir:

**Eğer açıklanacak bilgi; devletin uluslararası ilişkilerini, savunmasını, güvenliğini zedeleyecekse,

**Hukukun üstünlüğü ile ilgili bir önyargı oluşturacaksa,

**Hükümetin ekonomi ve maliye politikası ile ilgili olarak ülke yönetimine zarar verecekse, vatandaşların resmi bilgi edinme talepleri reddedilir.

2. 1990 Tarihli Yeni Zelanda Haklar Bildirgesi Yasası:

1990 tarihli Yeni Zelanda Haklar Bildirgesi Yasası, Yeni Zelandalıların sivil ve siyasal haklarını güvence altına alır. Bu yasa, bazı önemli hak ve özgürlükleri korur: Kişilerin yaşama ve güvenlik hakkı, demokratik ve sivil haklar, azınlık hakları, tutuklama ve gözlem altında tutulma ile ilgili haklar ve yargılanma hakkı.

Bu yasa, diğer yasaları geçersiz kılan veya onların üstünde bir yasa olmakla beraber, yalnızca bu yasa sayılan hakların korunmasını sağlar. Mahkemeler, diğer yasaları mümkün olduğu ölçüde Haklar Bildirgesine uyumlu olacak şekilde yorumlamalıdır. Bunun da ötesinde, bütün yasa tasarıları parlamentoya sevk edilmeden önce Haklar Bildirgesine uyumluluğu bakımından değerlendirilmelidir. Yasa tasarısının Haklar Bildirgesine uymadığı görüldüğü zaman, Başsavcı durumu Parlamentaoya bildirir. Bu

durum, Parlamentonun Haklar Bildirgesiyle uyumlu olmayan yasanın geçmesini önleyemeyecek olmasına rağmen, bu tür konuların tam olarak tartışılmasını garanti altına alır.

3. 1993 Tarihli İnsan Hakları Yasası:

1993 tarihli İnsan Hakları Yasası, tüm insanlara eşit fırsatlar sunmayı ve adaletsiz muameleleri önlemeyi hedeflemektedir. İnsan Hakları Yasası; cinsiyet, medeni hal, dinsel ve etnik inanış, renk, ırk, etnik veya ulusal köken, maluliyet, yaş, siyasal görüş, iş ve aile statüsü gibi nedenlere dayanan her türlü ayrımcılığı reddeder. Belirtilen nedenlere dayalı olan ayrımcılık kamusal hayatın; istihdam, eğitim, kamusal alanlara giriş, mal ve hizmetlerin dağıtımını, konut ve barınma gibi hiç bir alanında görünürlük kazanamaz. Ayrımcılığa maruz kaldığını düşünen insanlar, İnsan Hakları Komisyonu'na şikayette bulunabilirler.

II. OMBUDSMAN (KAMU DENETÇİSİ)

Yeni Zelanda'da ombudsman, parlamentonun tavsiyesi üzerine Genel Vali tarafından atanır. Bir ombudsman üyesinin görev süresi beş yıldır. Görev süresi dolan ombudsman üyeleri yeniden atanabilir. Ombudsman'ın temel görevi, Yeni Zelanda'nın merkezi, bölgesel ve yerel yönetimlerine karşı yapılan şikayetleri incelemektir. Ombudsman bağımsız değerlendirme yapan ve günün hükümetine değil, parlamentoya karşı sorumlu olan bir otoritedir.

Ombudsman kurumu, Yeni Zelanda'da ilk kez 1962 yılında, Parlamento Komisyonu Yasası aracılığı ile oluşturulmuştur. Yeni Zelanda ombudsmanı, Dünyada kurulmuş 4. Ombudsmandır. Bu kurum ilk oluşturulduğunda Ombudsman'ın yetki alanı, merkezi hükümet hakkında vatandaşlardan gelen şikayetleri incelemekle sınırlıyken, 1968'de kurumun yetki alanı, eğitim ve hastane kurullarıyla ilgili şikayetleri de içermeye başlamıştır.

1975'de yasada düzenleme yapılarak yeni bir Ombudsman Yasası çıkarıldı. Bu yasayla birlikte yerel yönetimlerle ilgili şikayetler de Ombudsman'ın görev alanına alındı. Yeni yasaya göre ombudsman üyelerinin sayısı arttırıldı ve içlerinden biri baş ombudsman olarak atandı. Baş ombudsman, kurumun genel yönetiminden ve ombudsman üyeleri arasındaki yetki dağılımının sağlanmasından sorumludur. Ancak ombudsman üyelerinin kendi yetki alanları içindeki yasal güçleri eşittir.

1982'de çıkan Resmi Bilgi Edinme Yasası'na göre, bakanlıklar ve merkezi hükümetin elindeki bilgilere vatandaşların ulaşmasından dolayı çıkan sorunlarla ilgili olarak da Ombudsman'a görev verilmiştir. 1987 tarihinde çıkan, Yerel Yönetim Resmi Bilgi Edinme ve Toplantılar Yasası'na göre de yerel yönetimlerle ilgili vatandaşların bilgi edinmesi konusunda Ombudsman'ın görevleri vardır. 2000 tarihli Koruma Altına Alınan İşaatlar Yasası ise Ombudsman'ın, işaatla bulunmayı düşünen bir çalışana tavsiyede bulunmasını zorunlu kılmıştır.

Onuncu Bölüm

Kamu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler ve Sorunlar

1980'lerin ortalarından itibaren, Yeni Zelanda kamu yönetiminin hemen her alanı dönüşüme uğramıştır. Kamusal politikaların belirlenmesi sürecinin, politikaların uygulanmasından ayrılması, kamusal hizmetlerin sağlanması ve satın alınması işlevlerinin birbirinden farklılaştırılması, insan kaynakları yönetimi ile ilgili yetkilerin kurumların en üst yöneticilerine devredilmesi, girdilere odaklı bir yönetim anlayışı yerine, çıktılara odaklı bir yönetim anlayışının benimsenmesi, yeni stratejik yönetim sisteminin bütçe süreci ve performans yönetimi sistemleriyle uyumlu hale getirilmesi ve izleme, rapor hazırlama ve hesap verebilirlik mekanizmalarının yaygınlık kazanması, Yeni Zelanda kamu yönetimi reformunun en önemli unsurlarıdır.

Yeni Zelanda kamu yönetimi reformunun en önemli ve en özgün yanlarından biri de sözleşme benzeri ilişkileri, devletin neredeyse tüm kademelerinde egemen hale getirmesidir. Bir başka deyişle daha önceleri piyasaya özgü kabul edilen mekanizmalar, kamu sektöründe de yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Mali yönetimin amaçları bakımından, devletin, “satın alma çıkarları” (*purchase interest*) ile “mülkiyet çıkarları” (*ownership interest*) birbirinden ayrılmıştır. Bunun sonucu olarak, her yıl bakanlar kendi üst düzey bürokratlarıyla birlikte, her bir kamusal dairenin üretmesi gereken çıktıları, beklenen hizmet standartlarını ve mümkün olan kaynakları belirleyen “satın alma anlaşmaları” (*purchase agreements*) yapmışlardır.

1980'lerin ortalarından itibaren, ekonomi yönetiminde, müdahaleci çözümlerin yerini piyasa mekanizmaları almaya başlamıştır. Aynı zamanda Hükümet, kamu yönetimi reformu sürecini başlatmıştır. Başlangıç olarak, devletin ticari faaliyetlerinin, yönetsel ve düzenleyici faaliyetlerinden ayrılması sağlanmıştır. Devletin ticari faaliyetleri, 1986 tarihli Kamu İktisadi Teşekkülleri Yasası ile yeniden düzenlenmiştir. Bu faaliyetlerin bir kısmı; kamu açıklarının kapatılması, etkinlik ve verimliliğin artırılması ve devletin ekonomideki varlığının küçültülmesi gibi amaçlarla özelleştirilmiştir. Bu süreç içerisinde temel felsefe, “kullanan öder” olmuştur. Böylece kamu dairelerinin sunduğu mal ve hizmetlerin bedelinin de vatandaşlar tarafından karşılanması gerektiği anlayışı yerleştirilmeye çalışılmıştır.

1986 tarihli Kamu İktisadi Teşekkülleri Yasası, kamu iktisadi teşekküllerinin yeniden oluşturulmasının temel ilkelerini belirlemiştir. Bu ilkelerin uygulanması sonucu, kamu iktisadi teşekküllerinde meydana gelen değişiklikler şöyle özetlenebilir:

**Devletin ticari işlevleri, Kamu İktisadi Teşekkülleri adı altında yeniden yapılandırılmıştır.

**Kamu İktisadi Teşekküllerinin yöneticilerine kurumlarını birer ticari işletme gibi yönetmelerini sağlayacak yetki ve sorumluluklar verilmiştir.

**Yöneticilere, mal ve hizmetin üretilmesinde kullanılan girdilerle ilgili karar verme sorumluluğu, Hükümetin belirlediği performans hedefleri çerçevesinde ürünlerin fiyatlandırılması ve pazarlanması yetkisi tanınmıştır. Böylece yöneticiler yaptıkları işin sonucundan Bakanlara ve dolayısıyla parlamentoya hesap verme konumuna gelmişlerdir.

**Kamu İktisadi Teşekküllerinin, rekabetin önünde engel oluşturan avantaj ve dezavantajlarının ortadan kaldırılarak, ticari kriterlere göre gerçek yönetsel performanslarının değerlendirilebilmesi sağlanmıştır.

****Kamu İktisadi Teşekkülleri, genellikle özel sektörden atanan üyelerden oluşan yönetim kurullarının rehberliğinde ticari amaçlarına uygun bir biçimde yeniden yapılandırılmıştır.**

Bu yasayı takiben çıkarılan 1988 tarihli Devlet Sektörü Yasası, tüm kamu yönetimini, reform sürecinin içine dahil etmiştir. Bu yasa;

****En üst yöneticilerin atanma şeklini değiştirmiştir,**

****En üst yöneticiler ve bakanlar arasındaki sorumluluk ilişkilerini yeniden tanımlamıştır,**

****Daha önce Kamu Hizmetleri Komisyonu, maliye yönetimi ve merkezi hükümet tarafından kullanılan birçok yetki, en üst yöneticilere devredilmiştir.**

Bu yasayı takip eden Kamu Maliyesi Yasası da, kamu sektörünün mali yönden reform sürecine uyumunu sağlamıştır.

Yönetim alanındaki bu gelişmeler; personel reformu bakımından beşinci bölümde, genel olarak kamu yönetimi reformu bakımından da son bölümde daha geniş bir biçimde değerlendirme konusu yapılmıştır.

Yeni Zelanda, yeni kamu yönetimi anlayışı “*new public management*” veya işletmecilik “*managerialism*” olarak isimlendirilen ve 1960 sonrası birçok ülkede uygulama imkanı bulan kamu yönetiminde reform hareketinin öncü ülkelerinden birisidir. Yeni Zelanda’da son 18 yıldır yoğun olarak yaşanan reform hareketi iki süreçte değerlendirilebilir:

1984-1994 arası hızlı ve köklü bir değişim programı uygulanmıştır ve 1994’ten bu yana daha yavaş bir evrim süreci yaşanmaktadır.

Bu süreçler içerisinde, politika kararlarını biçimlendiren birbiriyle tutarlı ilke ve amaçlar, Yeni Zelanda’da reformların temelini oluşturmuştur. Bu ilke ve amaçların altında yatan temel düşünce, devletin ekonomi ve toplum içindeki rol ve işlevlerinin yeni bir değerlendirmeye tabi tutulması gerekliliğidir.

Yeni Zelanda’da reform sürecinin başarıya ulaşmasını sağlayan etkenler, 1980’lerin başlarında Yeni Zelanda’nın içinde bulunduğu ekonomik, siyasi ve düşünsel koşullarla yakından ilişkilidir. Yeni Zelanda’da reformu ateşleyen olay, yaşanan küçük bir anayasal krizin hemen ardından gelen 1984 Temmuzundaki döviz krizidir. Bu krizi besleyen ve reform hareketinin başlamasını kolaylaştıran ülkenin içinde bulunduğu diğer şartlar şu şekilde özetlenebilir:

****Yeni Zelanda’da ekonomi 1950’lerin ortalarından itibaren göreceli olarak kötüye gitmekteydi. Özellikle iş aleminde, devletin ekonomiye aşırı müdahaleci tutumu yaygın bir hoşnutsuzluğa yol açmaktaydı. İşsizlik oranı gittikçe artıyordu ve 1983’te bu oran % 7’ye ulaşmıştı. Kişi başına düşen reel milli gelir, 1976 ve 1984 yılları arasında yıllık olarak % 1.15 oranında artmıştı ve devletin borcunun milli gelire oranı 1976’da % 9 iken 1984’te % 41’e ulaşmıştı. 1980’lerin başlarında, OECD’nin yaşama standardı endeksine göre Yeni Zelanda’nın yeri, 24 ülkenin içinde 20. sıraya düşmüştü.**

****1980’lerin başlarında hem Yeni Zelanda’da hem de diğer OECD ülkelerinde, devletin özelleştirme, sözleşme, şirketleşme gibi piyasa mekanizmalarına daha açık hale gelmesi ve özel sektördeki işletmecilik anlayışının kamu yönetiminde de uygulama sahası bulabileceği yönündeki anlayış değişikliği, reform hareketi için önemli bir düşünsel altyapı hazırlamıştır.**

****1984 seçimlerinde İşçi Partisi Hükümeti’nin iktidara gelmesi ve hükümetteki çoğu bakanın reform programını uygulamada çok istekli olması.**

****Üst düzey bürokratlar arasında ve özellikle Hazine’de kamu sektörünün yeniden yapılandırılması ile ilgili önemli bir destek bulunması.**

Belirtilen şartların bir sonucu olarak ilk önce ekonomide başlayan ve çok köklü reformlar içeren değişim süreci, ekonomi iyileştikten sonra hızını kaybederek devam etmiştir. Ekonomiden sonra değişim sırası, özellikle stratejik yönetim sistemi aracılığı ile yeni kamu yönetimi sisteminin inşa edilmesine gelmiştir.

Yapısal reform programının esas amacı, kamu yönetimin etkinliğini, verimliliğini ve performansını önemli ölçüde arttırmaktır. Bunun için ilk önce, devletin yapmasının gerekmediği veya özel sektörün çok

daha iyi yapabileceği faaliyetleri, devletin artık yapmaması, yapmasının zorunlu olduğu alanlarda ise mümkün olduğu ölçüde etkili ve verimli çalışacak bir yönetim sisteminin kurulması gerekmektedir.

Yeni Zelanda'da kamu yönetimi reformunun temel ilkeleri kısaca şunlardır:

****Devletin anayasal işlevleri ve zor kullanma gücü ile ilgili faaliyetlerde bulunması ve karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğu alanlarda da hizmet etmeye devam etmesi,**

****Her bir devlet kurumunun açık ve şeffaf hedeflere sahip olması,**

****Devletin sorumluluğunda olan tümüyle ticari nitelikte olan işlevlerin özel sektör tarafından görülmesi,**

****Ticari olmayan ve doğrudan kamu dairelerinin hizmet alanına girmeyen işlevlerin, atanmış veya seçilmiş kurulların sorumluluğundaki birimler tarafından veya rekabete açık, tarafsız, özel veya gönüllü kuruluşlar tarafından görülmesi.**

Kamu yönetimi reformunun amaçları beş temel kavrama dayanarak yaygınlık ve geçerlilik kazanmıştır: etkililik, verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık ve tutarlılık.

Reform sürecinin temel unsurları şunlardır:

****Devletin ticari işletmelerinin özelleştirilmesi ve şirketleştirilmesi,**

****Politika tavsiye etme, hizmet sunma ve düzenleyici işlevleri birbirinden ayırarak ve temel kamu hizmetlerinin biçim ve işlevlerini rasyonelleştirerek kamu dairelerini yeniden yapılandırmak, bununla bağlantılı olarak fon sağlama, hizmet sunma ve satın alma işlevlerinin birbirinden ayrılmasını sağlamak,**

****İnsan kaynakları, girdilerin seçimi ve satın alınması ile ilgili karar vermeden sorumlu en üst yöneticilerin, kendi birimlerini yönetmede oldukça geniş yetkilere kavuşmaları,**

****Daha çok bir piyasa yöntemi olan sözleşmelerin, devletin mal ve hizmet satın alması ve sunumunda yoğun olarak kullanılması,(Örneğin; bakanlar ve dairelerin baş yöneticileri arasında performans anlaşmaları yapılması, bakanlar ve daireler arasında satın alma anlaşmalarının yapılması, fon sağlayanlarla satın alanlar ve satın alanlar ile hizmet sunanlar arasında sözleşmelerin yapılması.)**

****Girdiler yerine çıktılar ve sonuçlar üzerine odaklanan bir kamu maliyesi sisteminin oluşması.**

Program Sürecinde Bakanların, Yasamanın, Politikacıların ve Siyasal Partilerin Rolü

Yeni Zelanda'da reformların uygulanması aşamasında içinde bulunulan siyasi ve anayasal bağlam, reformların başarıyla uygulanmasında hayati bir öneme sahiptir. Yeni Zelanda'da kamu yönetimi reformunun çerçevesini çizen başlıca dört yasa vardır:

1986 Tarihli Kamu İktisadi Teşekkülleri Yasası: Bu yasa, devletin elindeki ticari faaliyet gösteren teşekküllerin yeniden yapılandırılmasını ve özel sektör yöntemlerine uygun bir biçimde yönetilmesini gerekli kılmaktadır.

1988 Tarihli Kamu Sektörü Yasası: Bu yasa, kamu dairelerinin en üst yöneticilerinin, örgütlerinin etkili ve verimli yönetilmesinden tamamıyla sorumlu tutulmasını ve Devlet Hizmetleri Komisyonu'nun, kamu yönetiminin patronu ve yöneticisi olmaktan çıkıp, en üst yöneticilerin atanmasında ve kamu sektörünün yönetiminde Hükümete tavsiyede bulunan bir kuruluş haline gelmesini içerir.

1989 Tarihi Kamu Maliyesi Yasası: Bu yasa ile, girdilere odaklı bir kamu sektörü mali yönetimi sisteminden, ürünlere ve sonuçlara odaklı bir sisteme geçiş sağlanmıştır.

1994 Tarihli Mali Sorumluluk Yasası: Sorumlu bir mali yönetimin ilkelerini belirleyerek mali politikaların yürütülmesinin geliştirilmesi ve belli aralıklarla mali yönetimin devlete rapor sunma yükümlülüklerinin güçlendirilmesini içerir.

Yeni Zelanda'da anayasal bağlamın reformların yapılmasını güçlendirici bir etken olmasının anlamı ise, Hükümetin hızlı ve kararlı bir biçimde ülkeyi yönetebilme ve yasa çıkartabilme olanaklarına sahip olmasıdır. Yeni Zelanda tek meclisli bir parlamentoya sahiptir. Bu durum yasa çıkartmayı

kolaylaştırmaktadır. Parlamento çoğunluğuna sahip bir parti, programını hemen hiçbir anayasal zorluğa takılmadan rahatlıkla uygulayabilmektedir.

Yeni Zelanda'da iki büyük siyasi parti arasında reformun yönü ve ilkeleri konusunda genel bir uzlaşma vardır. Partiler arasındaki görüş ayrılığı, reformun yönünden çok kapsamı ile ilgilidir.

Kamu Yönetiminin Rolü

Hazine, Kamu Hizmetleri Komisyonu, Başbakanlık ve Kabine Dairesi'nden oluşan üç merkezi birim, Hükümetin reform programının uygulanmasında eşgüdüm içerisinde hareket etmiştir.

Hazine; ekonomik ve mali konularda ve özellikle de bütçelerin yönetimi ve geliştirilmesinde Hükümete tavsiyede bulunur. Hazinesin bu işlevleri, politika geliştirme bakımından Hazineye güçlü bir rol vermektedir. Reform sürecinin temel aktörlerinden olan Hazine, 1984'te "Ekonomik Yönetim" ve 1987'de "Devlet Yönetimi" adları altında Hükümete sunduğu brifing raporlarıyla, reforma güçlü bir entelektüel destek sağlamıştır. Ayrıca, Hazinesin reform sürecinde önemli bir rol üstlenmesi, Hazinesin güçlü bir kurumsal kapasiteye sahip olmasıyla yakından alakalıdır. Hükümete mali ve ekonomik konularda tavsiyede bulunan ana birim olan Hazine, hemen hemen iç politikanın tüm alanlarında önemli bir etki alanına sahiptir. Bunlara ek olarak Hazine, ekonomi ve yönetim alanlarındaki kurumsal gelişmeleri iyi takip eden ve değerlendirebilen politika uzmanları ile alanında yetişmiş nitelikli ekonomistlere sahip olduğundan, bu personelleri aracılığı ile reformun içeriği ve yönü konusunda önemli etkilere sahip olabilmektedir.

İkinci merkezi birim olan Devlet Hizmetleri Komisyonu da devlet aygıtının etkili ve verimli bir biçimde işlenmesi, değişim sürecinin yönetimi, insan kaynakları ve kamu sektöründe bilgi yönetimi alanlarında Hükümete tavsiyede bulunan ana kuruluştur. Bunlara ek olarak Komisyonun, dairelerin en üst yöneticilerinin atanma, istihdam ve performans yönetimleriyle ilgili yasal işlevleri de vardır.

Değişim yönetimi sürecinin birinci aşamasında Komisyonun ana rolü, kamu hizmetinin patronu olarak eski rolü ile uyumlu bir biçimde personel konularına odaklanmaktır. Devlet Hizmetleri Komisyonu'nun rolü, 1988 tarihli Devlet Sektörü Yasası ile köklü bir dönüşüme uğramıştır. Komisyon, yeni kamu yönetimi çerçevesi içerisinde kendisini yeniden yapılandırmış ve konumlandırmıştır.

Komisyon, Hükümetin mülkiyet çıkarları ile ilgili konularda, Hükümete tavsiyelerde bulunan bir kuruma dönüşmüştür. Değişim yönetimi ve kamu yönetimi sistemi içindeki rolünü tam olarak yerine getirebilmek için Devlet Hizmetleri Komisyonu, stratejik yönetim kabiliyetini geliştirmek zorunda kalmıştır.

Üçüncü merkezi birim olan Başbakanlık ve Kabine Dairesi, hükümetin bir bütün olarak icra ettiği faaliyetler konusunda çalışmalar yapar. Başbakanı genel politika ve anayasal konularda tavsiyelerde bulunur ve kamu sektöründeki çalışmaları koordine eder. Ayrıca kabinenin ve komitelerinin resmi kayıtlarını tutar.

Başbakanlık ve Kabine Dairesi 1989'da yeniden oluşturulmuştur. Kamusal politikaların koordinasyonu ile ilgili kaygılar, bu dairenin yeniden oluşturulması ile ilgili temel gerekçedir. Ayrıca, hazinenin politika belirlenmesindeki baskın konumunu hükümet, daha tartışmaya açık politika tavsiyeleri elde edebilmek amacıyla Başbakanlık ve Kabine Dairesi ile dengelemeye çalışmıştır.

Genel olarak, sayılan merkezi birimler, birbirleriyle ve bakanlıklarla yakın işbirliği içinde reform sürecine katkıda bulunmuşlardır. Ancak bu üç birimin reform süreci içerisinde potansiyel çatışma konuları iki nedenden kaynaklanmıştır:

****Politika tavsiye sürecinde hazinenin belirleyici konumu,**

****Devlet Hizmetleri Komisyonu'nun değişim yönetimindeki rolüne ve bu komisyonun bir kontrol birimi olarak geçmiş bağlantıları nedeniyle, süre giden kamu yönetimini izleyici rolüne direnç.**

1990'larda değişim projelerinin uygulamaya konması ve yönetilmesinde üst düzey bürokratların katkısı büyük olmuştur. Yeni kamu yönetimi sistemi, sorumluluk ve hesap verme ile birlikte yetkiyi de üst düzey yöneticilere devretmiştir. Bu nedenle başarı ve başarısızlık büyük ölçüde yöneticilerin sorumluluğu olmuştur. Örgütlerin başında üst düzey liderlik, motivasyon, iletişim ve yönetim becerilerine sahip tepe

yöneticilerin varlığı, değişime direnen memurları aksi yönde davranmaya zorlamış ve reformun sürekli olmasını garanti etmiştir.

Diğer Faktörler:

Reform sürecinde rol oynayan diğer faktörler; uluslararası kuruluşlar, üniversiteler, düşünce kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıdır. Reform sürecine karşı olan çıkar grupları, özellikle geleneksel olarak politika üzerinde büyük etkinliği olan sendikalar, politika belirleme sürecinin dışında tutularak etkisizleştirilmişlerdir. Emek piyasasında yapılan reformlar ve 1991 tarihli İstihdam Sözleşmeleri Kanunu ile zorunlu sendikacılık sona erdirilmiş ve böylece sendikalar zayıflatılmıştır.

Sonuç olarak, birçok çıkar grubu reform süreci içerisinde marjinalleşirken, daha önce devletin ekonomiye aktif müdahalesini savunan, işveren federasyonları, çiftçi örgütleri, üreticiler ve perakendeciler federasyonları gibi kuruluşlar da reform sürecinin etkili savunucuları haline gelmişlerdir.

Bürokratların ve önemli konumdaki politikacıların görüşleri, uluslararası entelektüel gelişmelerden ve Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve OECD gibi kuruluşlardan olumlu yönde etkilenmiştir.

Reform Sürecinde Toplumun Rolü

Genel olarak halkın reform sürecine katkısı sınırlı olmuştur. Bu durum özellikle, devletin rolü ve işlevleriyle ilgili olarak köklü değişikliklerin yapılacağı yönünde toplumun bilgilendirildiği, reform sürecinin ilk aşamasında ortaya çıkmıştır. Yeni Zelanda halkı, reformları tartışmasız kabul etmemiş ve özellikle sendikalar, sivil toplum örgütleri ve öğrenciler arasında önemli düzeyde protestolar ve hoşnutsuzluklar görülmüştür. Bununla birlikte reformun içeriği ve kapsamının büyüklüğü düşünüldüğünde, halkın reformlara tepkisi nispeten çok da fazla değildir. Daha da önemlisi reform süreci ilerledikçe halkın tepkisi azalmıştır.

Halkın özellikle tepkili olduğu alanlar, devletin sosyal niteliğini azaltan ve insanların yaşamından çekilmesine neden olan reform konularıdır. Örneğin postanelerin ve hastanelerin kapatılması önemli tepkilere neden olmuştur. Ancak, halkın tepkisinin hükümet politikasında değişikliğe yol açtığı örnekler çok azdır.

Halkla ilişkiler bakımından Yeni Zelanda reform sürecinin önemli paradokslarından biri, reformun siyasal elitler ve uluslararası uzmanlar tarafından başarılı görülmesine rağmen, halkın Hükümete olan güveninin sürekli düşüş göstermesidir. Halkın refah durumu ve devletin işleyiş sistemi daha iyi duruma geldiği halde, vatandaşların devlete ve siyasal partilere güveninin azalması, kısmen yönetim sürecinin giderek şeffaf hale gelmesi ve vatandaşların artan beklentilerinin bu nispete karşılanmaması olguları ile açıklanabilir.

Yeni Zelanda'da reform süreci genellikle yasa değişiklikleri yoluyla hayata geçirilmiştir. Bu süreçte, yasaların içeriğine halkın katkısı iki şekilde olabilmektedir: Birincisi; yeni bir yasanın henüz oluşturulma aşamasında, tartışma belgelerinin topluma sunulması ve yapılan değerlendirmelerin dikkate alınması, ikincisi; yasa taslağı mecliste görüşülürken ve seçilmiş komisyonlara gönderiliyorken, halkın değerlendirmelerinin dikkate alınması ve genellikle alınan tepkilere göre taslak metnin, seçilmiş komisyonlarda değiştirilerek meclise sunulması.

Onbirinci Bölüm

Olağanüstü Hal Rejimi (Sivil Savunma Acil Durum Yönetimi)

Yeni Zelanda; deprem, sel, volkanik patlama ve erozyon gibi afet yönetimini gerektiren durumlara sıkça maruz kalmaktadır. Yeni Zelanda'da sel felaketi her yıl 125 milyon doları aşan maliyetlere neden olmaktadır. Selin yanı sıra her yıl Yeni Zelanda'da yaklaşık 200 deprem meydana gelmektedir. Bu ülkede aktif durumda bulunan yedi volkanik bölge vardır. Yeni Zelanda'nın en büyük şehri olan Auckland, volkanik bir alan üzerine kuruludur. Doğal felaketlerin yanı sıra, uluslar arası terör tehditleri de Yeni Zelanda için söz konusudur.

2002 yılında çıkarılan Sivil Savunma Acil Durum Yönetimi Yasası 1983 tarihli yasanın yerini almıştır. Yeni yasa, temel olarak; Felaketlerin sürdürülebilir yönetimini geliştirmek, toplulukların kabul edilebilir risk seviyelerine ulaşmalarını sağlamak ve teşvik etmek, acil durumlara ani yanıt verebilecek ve iyileşme programını uygulayabilecek bir hazırlık ve planlama yapmak, ulusal ve yerel sivil savunma acil durum yönetimlerinin entegrasyonunu sağlamak, toplumda sivil savunma ile ilgili bir çok kurum ve kuruluşun işbirliği ve eşgüdüm içerisinde hareket etmelerini temin etmek ve felaketlerle baş edebilmek için "risk yönetimi" yaklaşımını uygulamak hususlarına vurgu yapmaktadır.

Yeni Zelanda'da acil durum yönetimini gerektiren durumların öncesinde ve sonrasında yapılması gerekenler "4R" ile ifade edilmektedir:

Azaltma (Reduction): İnsan hayatına veya mülküne zarar verebilecek uzun dönemli risklerin teşhis edilmesi, analizi ve bu risklerin ortadan kaldırılması; eğer kaldırılamıyorsa en aza indirilebilmesi için gerekli tedbirlerin alınması,

Hazırlıklı Olma (Readiness): Acil bir durum meydana gelmeden önce, aktif müdahale sistemlerini ve kapasitelerini geliştirmek. Bu, toplumun geneli için kendini koruma ve tehlikelere karşı önlem almayı içerdiği gibi, acil hizmet birimlerinin ve diğer örgütlerin imkan ve kapasitelerinin artırılmasını da içerir. Böylece acil bir duruma karşı tüm toplum ve ilgili kurumlar her an hazır olur.

Yanıt Verme (Response): Bir acil durumdan önce, sonra ve acil durum sırasında hayatların ve mal varlıklarının kurtarılması için derhal önlemler almak ve toplulukların hızlıca eski durumlarına dönebilmesini sağlamak,

İyileşme (Recovery): Toplumun kendi kendini iyileştirecek bir kapasiteye ulaşması sağlanıncaya kadar, iyileştirme faaliyetlerinin devam etmesi.

2002 tarihli yeni yasa, Sivil Savunma Acil Durum Yönetim Grubunun (SSADY) oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Buna göre; merkezi hükümet, yerel yönetimler, acil durum hizmeti gören itfaiye, polis ve sağlık teşkilatlarının her biri, kendi kurumları açısından riskin ortadan kaldırılması veya en aza indirilmesi için gerekli tedbirleri almak zorundadır.

Her bölge meclisi de, bölgesel kuruluşların işbirliği ve koordinasyonunu teşvik ederek 1 Haziran 2003'e kadar bölgesel düzeyde, Sivil Savunma Acil Durum Yönetimi Grupları oluşturmak zorundadır. Yerel yönetim biçimlerinin başkanları veya temsilcileri de bu grupların üyesidirler.

Kuruluşlarından sonra iki yıl içinde bu gruplar, Sivil Savunma Acil Durum Yönetimi Planı hazırlamak zorundadırlar. Bu planların hazırlama sürecine halkın katılımı da sağlanmalıdır. Bu grupların başlıca dört

işlevi vardır: Tehlike yönetimi, Kaynak temini, Acil duruma anında yanıt verme ve iyileştirme, Planların uygulanması ve geliştirilmesine nezaret etme.

Yerel düzeyde iki şekilde olağanüstü hal ilan edilebilir: Birincisi, her bir SSADY grubu, grubun sorumluluk alanında veya bir parçasında olağanüstü hal ilan etme yetkisine sahip birini seçer. Grubun içerisinde seçilen bu kişi, olağanüstü hal ilan edilebilir. İkincisi, belediye başkanları da kendi sorumluluk alanlarında olağanüstü hal ilan edebilirler.

Yerel düzeyde olağanüstü hal ilan edildiği zaman, grup kontrolörü, yapılacak işleri koordine eder. Grup kontrolörünün emrinde çalışan ve yapılacak işleri koordine eden bir çok yerel kontrolör vardır.

Ülkenin genelini ilgilendiren bir acil durum söz konusu olduğunda Sivil Savunma Bakanı tarafından ülkenin tamamında veya bir parçasında olağanüstü hal ilan edilebilir. Olağanüstü hal ilan edildiği zaman, Sivil Savunma Acil Durum Yönetim Müdürü veya yetki devri yapılan bir başka kişi Ulusal Kontrolör (*National Controller*) sıfatıyla acil durumun gerektirdiği iş ve işlemleri derhal yapmak ve koordinasyonu sağlamaktan sorumludur. Sivil Savunma Bakanı, olağanüstü hal ilanını veya süre uzatımını en kısa zamanda Temsilciler Meclisine bildirmek zorundadır.

Olağanüstü hal, daha ileri bir tarih belirtilmediği sürece ilan edildiği an yürürlüğe girer. Olağanüstü halin ilanında daha önceki bir tarih belirtilmediği takdirde olağanüstü hal, ilan edilmesinin 70. gününde sona erer. Ancak bu hüküm olağanüstü halin uzatılmasına engel değildir. Sivil Savunma Bakanı, olağanüstü halin yeniden uzatılmasına karar verebilir. Ulusal ve yerel düzeyde olağanüstü halin ilanına yetkili olan kimse, olağanüstü halin kaldırılmasına da karar verebilir.

Sivil Savunma Acil Durum Yönetimi Müdürü, Devlet Hizmetleri Komisyonu Üyesinin önerisi üzerine Genel Vali tarafından atanır. Müdürün işlevleri şunlardır: SSADY ile ilgili konularda Bakana tavsiyelerde bulunmak, Ulusal öneme sahip olduğu düşünülen riskleri belirlemek, SSADY stratejisini izlemek ve değerlendirmek, SSADY planını geliştirmek, izlemek ve değerlendirmek, bu yasanın amaçlarını gerçekleştirmek için, yasaya göre sorumlu örgütler ve kişilere danışarak, yönetmelikler, yönergeler veya teknik standartlar çıkarmak, SSADY gruplarının performansını izlemek, bu yasanın amaçlarıyla uyumlu bir SSADY geliştirmek ve ulusal düzeyde olağanüstü hal ilan edildiği zaman, SSADY'ne ayrılan kaynakları yönetmek ve kontrol etmek.

SSADY Müdürü, genel olarak veya belli bir durum için herhangi bir kişiye yasadan kaynaklanan yetki ve işlevlerini devredebilir. Bu kişiye "Ulusal Kontrolör" denir. Müdür, yetki devri yapmadığı takdirde aynı zamanda ulusal kontrolör olarak görev yapar.

Onikinci Bölüm

İç Güvenlik

İÇ GÜVENLİK KURULUŞLARI

1.Güvenlik ve İstihbarat Teşkilatı:

Yeni Zelanda'da kamu düzeni ve güvenliğinden sorumlu temel birim polis teşkilatıdır. Yeni Zelanda Güvenlik ve İstihbarat Teşkilatı, 1956 yılında kuruluncaya kadar, istihbarat hizmeti de polis teşkilatı bünyesinde örgütlenmişti. 1956-69 yılları arasında İstihbarat Teşkilatı yasal bir temele dayanmadan varlığını sürdürmüştü. 1969'da çıkarılan Yeni Zelanda Güvenlik İstihbarat Teşkilatı Yasası ile bu kurum, yasal bir yapıya kavuşmuştur.

Yeni Zelanda Güvenlik ve İstihbarat Teşkilatı sivil bir örgüttür. Polis gücüne veya yasaları uygulatma gücüne sahip değildir. Temel işlevi, güvenlikle ilgili istihbarat bilgilerini toplamak, değerlendirmek, analiz etmek ve bunların sonucunda hükümete tavsiyelerde bulunmaktır. Teşkilatın merkez bürosu Wellington'dadır. Auckland ve Christchurch'de de bölgesel büroları bulunur. Teşkilatın en üst yöneticisi, Genel Vali tarafından sınırlı bir süre için atanır.

Güvenlik ve İstihbarat Teşkilatı'nın siyaset dışı bir örgüt olduğu, 1996 ve 1999 yıllarında yapılan yasal değişikliklerle özellikle vurgulanmıştır. Bu nedenle teşkilatın genel müdürü, ilgili bakandan herhangi bir kimseyi gözlem altında bulundurma gibi bir talimat alamayacağı gibi, muhalefet partisi lideri ile de devamlı istişarede bulunur.

Genel müdürün temel sorumlulukları şunlardır: Teşkilatın faaliyetlerinin işlevleriyle sınırlı olmasını sağlamak, Teşkilatın herhangi bir etki, tesir veya mülahaza altında kalmasına engel olmak ve herhangi bir siyasal partinin çıkarına ya da zararına olacak bir faaliyetin içinde teşkilatın bulunmamasını sağlamak.

Güvenlik ve İstihbarat Teşkilatı 1996'dan beri, parlamentonun İstihbarat ve Güvenlik Komisyonu'na da rapor vermektedir.

2.Polis Teşkilatı:

Yaklaşık 3,8 milyon nüfusa sahip olan Yeni Zelanda'da, Polis Teşkilatı, 8800 personeli ve 400 polis karakolu ile havada, karada ve denizde faaliyet göstermektedir. Suçu önleyen ve ceza hukukunun zorlayıcı gücü olan polis, günde 1 milyon 111 binden fazla telefona cevap vermektedir.

Polisin Görevleri; düzeni sürdürmek, barış ortamını muhafaza etmek, halkın güvenlik içerisinde yaşamasını sağlamak, hırsızlığı önlemek, mülkiyete verilebilecek zarar riskini azaltmak, trafik akışını düzenlemek, kamunun huzur ve güvenliğini sağlamak ve suç işlenmesini önleyerek, suç korkusunu azaltmaktır.

Yeni Zelanda polisi adem-i merkezîyetçi bir yapıya sahiptir. Polisin en üst yönetimi Komisyon Üyeleri Bürosu olarak bilinir ve bu üyeler Genel Vali tarafından atanır. Komisyon Üyeleri Kurulu, polisin üst düzey yönetiminden sorumludur ve strateji, yönetim ve performans yönetimi konularında kararlar alır. Kurul, bir komisyon üyesi ve iki komisyon üye yardımcısından oluşur.

Kurul Başkanı olan üye, Emniyet Genel Müdürü konumundadır. Bu komisyon üyesinin, anayasal gelenekler ve yargı kararlarından kaynaklanan önemli bir bağımsızlığı söz konusudur. Komisyon üyesi, bakandan devraldığı yetkiyi kullanmaz. Komisyon üyesi, anayasal olarak ayrı ve bağımsız bir konumdadır.

Polisin yönetimiyle ilgili düzenlemelerin kaynağı yasalar ve geleneklerdir. 1988 tarihli Devlet Sektörü Yasasında polis teşkilatı dar anlamda kamu yönetiminin bir parçası (çekirdek kamu yönetimi) olarak gözükmektedir. Ancak polis, Kralın (devletin) bir aracı “*Instrument of the Crown*” olarak tanımlanmaktadır. 1989 tarihli Kamu Maliyesi Yasası ise “Devletin Araçları”nı da çekirdek kamu daireleri arasında saymıştır. Bu fark da göstermektedir ki mali yönetim bakımından polis teşkilatı, diğer kamu kurumları gibi düşünülüyorken, yönetsel konular ve bakanlarla ilişkiler bakımından daha özgün bir konumda bulunmaktadır.

Polisin temel yasası olan 1958 tarihli Polis Yasası, Emniyet Genel Müdürü’nün bağımsız davranabileceği alanlarla, bakanın emrine tabi olacağı alanları açık olarak belirlememiştir. Bu yasada, diğer kamu kurumlarının en üst yöneticilerinin, kendi yasalarında belli olan sorumluluk alanları gibi konular da, polis teşkilatının en üst yöneticisi olan genel müdür için belirlenmemiştir. Açık olan en önemli husus, Genel Müdür ve yardımcılarının Genel Vali tarafından atanacağı ve Genel Valinin istediği sürece de bu görevde kalacağıdır. Diğer kamu kuruluşlarının en üst düzey yöneticilerinin atanmasında tavsiye makamı olan, Devlet Hizmetleri Komisyon Üyesinin de Polis Komisyon Üyesinin atanmasında bir rolü yoktur. Ancak, son yıllarda uygulamada, Polis Bakanı ve Başbakan adına Devlet Hizmetleri Komisyon üyesi, Emniyet Genel Müdürünün atanma sürecinde rol oynamaktadır.

1992’de polisle ilgili olarak yapılan düzenlemelere göre, Genel Müdürün Bakana karşı sorumlulukları şunlardır: Polisin genel yönetimi ve kontrolü, polisin mali yönetimi, polisin performansı, polisin hükümete ve halka karşı görevlerini, etkili, verimli ve tatmin edici bir şekilde yerine getirmesi.

Polis ve hükümet arasındaki ilişkiler; İngiltere, Kanada, Avustralya gibi ülkelerde de görüldüğü gibi Yeni Zelanda’da da teşkilatın bağımsızlığı öğretisini temel alır. Bu öğretiye göre, birçok durumda bakanların polislere talimat vermesi veya onları yönlendirmesi uygun olmayacağı gibi polisin de etkilere açık olması veya yönlendirilmeyi kabullenmesi doğru değildir. Polis ve Hükümet arasındaki ilişkilerde neyin uygun olup olmayacağı konusunda ayırıcı çizgi, politika geliştirme konuları ile operasyonel konular arasındadır

1993 yılında bu konuda Başsavcının açıkladığı görüş, polisin Hükümetle ilişkilerini belirleyici niteliktedir. Buna göre bakan, operasyonel konularda Emniyet Genel Müdürü’ne, ceza hukukunu uygulama bakımından müdahalede bulunamaz. Bir başka deyişle polis yasaları uygularken, bağımsız hareket etmek zorundadır. Mahkemeler herhangi bir durumda hukukun nasıl uygulanacağına dair, genel müdürün geniş bir takdir hakkı olduğunu kabul etmiştir. Genel Müdür; suçun nerede işlendiği veya suç türüne göre yasanın nasıl uygulanacağına müdahalede bulunabilir.

Bir polis bakanının, polisin operasyonel gereksinimleriyle ilgili, Komisyon Üyeleriyle görüş alış-verişinde bulunabileceği kabul edilmektedir. Bakan, polis teşkilatının hedeflediği programları gerçekleştirebilmesi için, onlara ekstra kaynak tahsis edebilir. Ayrıca, polisin sahip olduğu olanaklar ve yönetim konularıyla ilgili, genel müdürün, bakanın yönlendirmesine muhatap olabileceği kabul edilmektedir. Ancak her halükarda bu yönlendirmelerin, genel müdürün temel görevlerinden olan, hukuku uygulama, suçu önleme, kamu güvenini ve düzeni sürdürme gibi alanları etkilememesi gerekir.

Yeni Zelanda’da polisi ilgilendiren temel yasalar; 1958 tarihli Polis Yasası, 1988 tarihli Kamu Sektörü Yasası ve 1989 tarihli Kamu Maliyesi Yasasıdır. Bu yasalar; genel müdürün rolünü, polisin sorumluluğunu ve Yeni Zelanda polisinin operasyonel yetkilerini belirler.

Kaynakça

- 1.Aitken, Judith, “Evaluating Public Management in New Zealand: From 1984 to Today”, www.ero.govt.nz/speeches/1997.
- 2.Barnes, Cherly, Gill, Derek, “Declining Government Performance, Why Citizens Don’t Trust Government” Working Paper, No:9, February 2000, www.ssc.govt.nz/wp9 .
- 3.Boston, Jonathan, “New Zeland’s Model of Public Management: The Promise and the Reality”, www.nira.go.jp/publ/review/ggspring.
- 4.Derek, Gill, “New Zeland Experience with Public Management Reform”, Public Management Workshop, 10 Mart 2000.
- 5.Desautels, L.D., “Towards Better Governance-Public Service Reform in New Zealand (1984-94) and its Relevance to Canada, www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf.
- 6.History of the Office of State Services Commissioner, 1990, www.ssc.govt.nz/public-service
- 7.Improving Accountability: Setting the Scene, www.ssc.govt.nz .
- 8.Government Reform: Of Roles and Functions of Government and Public Administration, New Zealand –Country Paper, www1.oecd.org/puma
- 9.Neale, Ann, Bruce Anderson, “Performance Reporting for Accountability Purposes” International Public Management Workshop, 2000.
- 10.New Zealand Economic and Financial Overview (2002), www.treasury.govt.nz
- 11.New Zealand Legal System, www.justice.govt.nz
- 12.New Zealand’s State Sector Reform: A Decade of Change, 1998, www.ssc.govt.nz/decade_of-change .
- 13.“Public Sector Financial Sistem”, www.treasury.govt.nz..
- 14.Review of the Centre Bill-Crown Entity Governance, www.ssc.govt.nz/roc-bill-crown.
- 15.Schick, Allen, “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms”, The World Bank Research Observer, vol.13, no.1, 1998, s.123-131.
- 16.Schick, Allen, “The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change”, 1996. www.ssc.govt.nz/spirit-of-reform.
- 17.Scott, Graham, Public Management in New Zealand-Lessons and Challenges, the New Zealand Business Roundtable, 2001.
- 18.Speech by State Services Commissioner to PSSM Conference 2002, www.ssc.govt.nz
- 19.State Sector Organisations, www.ssc.govt.nz/state-sector
- 20.State Services Commissioner’s Annual Report on the State Services, 2002,

21. www.archives.govt.nz/holdings/treaty.html
22. www.beehive.govt.nz
23. www.dPMC.govt.nz/cabinet .
24. www.dPMC.govt.nz/cabinet/executive
25. www.countryreports.org/newzealand.htm
26. www.courts.govt.nz/judiciary
27. www.dPMC.govt.nz
28. www.elections.govt.nz
29. www.enzed.com/govt.html
30. www.gg.govt.nz
31. www.gg.govt.nz/aboutnz/waitangiday.htm
32. www.gksoft.com/govt/en/nz.html
33. www.govt.nz
34. www.iiasiiisa.be/iias/aiacc.
35. www.inpuma.net
36. www.mcdem.govt.nz
37. www.nzsis.govt.nz
38. www.oag.govt.nz
39. www1.oecd.org/puma
40. www.ombudsmen.govt.nz
41. www.parliament.govt.nz
42. www.police.govt.nz
43. Sezer, Birkan Uysal, “Büyük Devlet, Küçük Devlet Tartışması”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25, Sayı 4, Aralık 1992, s.5.
44. www.ssc.govt.nz/sscer-report-state-services-2002
45. www.ssc.govt.nz/glossary
46. www.stats.govt.nz
47. www.waitangi.tribunal/govt.nz
48. www1.worlbank.org/publicsector/civilservice/debate

Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi

Muammer TÜRKER

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

1000 yıllarında Kuzey Amerika kıtasına ilk ulaşan Avrupalılar olma unvanını kazanan Vikingler, sonradan daimi nitelikte yerleşimler kuramamışlardır. Buna mukabil, İtalyan denizci Kristof Kolomb'un İspanya Krallığı adına 1492 yılında kıtaya gelişini takip eden 40 yıl boyunca Orta ve Güney Amerika'da büyük bir İspanyol toplumu oluşmuştur. Bugünkü Amerika Birleşik Devletleri (ABD) toprakları üzerinde kurulan ilk koloni, 1607'de Virginia eyaletinde oluşturulan İngiliz kolonisi olmuştur. Bunu takip eden dönemde, Anglikan Kilisesi'nin baskısından kaçan Püritenler, 1620'de sonradan Massachusetts eyaleti olacak olan Plymouth kolonisini kurmuşlardır. Püritenlerin Amerikan yönetim anlayışının oluşmasında önemli bir yerleri vardır; zira dinsel baskıdan kaçan bir topluluk olarak, yeni yerleştikleri topraklarda temellerini attıkları bir yönetim yapısının özgürlüklere ve hoşgörüye dayanmasında büyük katkıları olmuştur. Diğer taraftan, bu koloniden ayrılan İngiliz papaz Roger Williams, bilahare ABD Anayasası tarafından da benimsenecek olan kilise ve devletin birbirinden ayrılması ilkesine dayalı olarak Rhode Adasında yeni bir koloni kurmuştur.

Avrupa kökenli çeşitli milletler kendi kolonilerini kurmuşlarsa da, bu açıdan en ileri giden toplum İngilizler olmuştur. Fakat İngiltere'nin bu yeni dünyadaki kolonileri üzerinde sürdürdüğü hakimiyet, XVIII. yüzyıla gelindiğinde çeşitli ihtilaflarla sarsıntıya uğradı. Bu ihtilafların başında İngiltere'nin topladığı vergilerle ilgili olanlar geliyordu. 1773 yılına gelindiğinde çay vergisi hariç bütün vergiler kaldırılmıştı. Nihayet çay vergisi ile ilgili gerilim had safhaya gelip, İngiltere kökenli kolonilerin sakinleri ile İngiliz askerleri arasında çatışmaların patlak verince, 4 Temmuz 1776 tarihinde, Amerikan Bağımsızlığı ilan edildi. Ancak, bağımsızlığın ilanından sonra da çatışmalar durmadı ve İngiltere'nin Amerikan bağımsızlığını tanınması ancak 1783 yılında mümkün olabildi.

Birçoğu anavatanlarındaki baskılardan kaçarak Yeni Dünya'ya gelen insanların geniş ve bakir topraklar üzerinde adeta hiç yoktan bir hayat kurmaları ve bunu yaparken herkese iş düşmesi, yeni devlet yapısında hiç kimsenin diğerine göre bir ayrıcalık ya da üstünlüğe sahip olmaması gerektiği fikrini beraberinde getirmiştir. Özellikle son devrelerinde topraklarını ve özgürlüklerini savunmak zorunda kaldıkları kolonyal dönemde edindikleri tecrübeler, ABD'yi kuran insanların hem Bağımsızlık Bildirgesi'ni, hem de Anayasa'yı özgürlükçü ve demokratik bir anlayışla yazmalarını ve yeni devleti de bu temel üzerine bina etmelerini sağlamıştır.

Anayasa'nın yazımı sırasında George Washington'un temsil ettiği güçlü merkez esasına dayalı devlet anlayışı ile Thomas Jefferson'un başını çektiği eyaletlere daha fazla yetki tanınması anlayışı arasında bir denge bulunmuş, yetkiler her iki düzey arasında paylaştırılmıştır. Bununla da kalınmayıp, merkezde herşeye hakim tek bir otoritenin belirmesi riskine karşı "güçler ayrılığı" prensibi Anayasa'ya dercedilmiştir.

Anayasa 1787 yılında Philadelphia'da kabul edilmekle birlikte, eyaletlerin çoğunluğu tarafından onaylandığı 1789 yılına kadar yürürlüğe girememiştir. Bu arada birçokları tarafından kişisel hürriyetlere yeterli değeri vermediği gerekçesiyle eleştirilen Anayasa'da 1791'de bu çerçevede 10 değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler Haklar Bildirgesi (*Bill of Rights*) olarak tanımlanmakta ve düşünce, din, basın, toplantı gibi hürriyetleri garanti altına alan hükümler içermektedir. Ferdi

devlete karşı koruma mantığını getiren Haklar Bildirgesi, birçoğu bugünün insan hakları anlayışı ile uyumlu temel hak ve hürriyetleri teminat altına almakta idi.

Genel olarak devletin yapılanması bu çerçevede gelişirken, kölelik realitesinin hala sürüyor olması, Bağımsızlık Bildirgesi'nin "her insan eşit doğar" hükmünü havada bırakıyordu. XIX. yüzyılın başlarında bu sorun ciddi politik tartışmalara konu oldu ve 1820'de Kongre iki eyalet dışında köleliğin yasak olduğu sonucuna vardı. Bununla birlikte, toprakların sürekli olarak genişlemesi, köleliğin devam edip etmemesi noktasındaki tartışmaları alevlendiriyordu.

Bir kölelik düşmanı olan Abraham Lincoln'ün 1860 yılında Başkan seçilmesinden bir yıl sonra, başta kölelik olmak üzere çeşitli siyasi ve ekonomik sorunlara istinaden güneydeki 11 eyaletin ABD'den ayrılıp bağımsızlık ilan etmesi üzerine Amerikan İç Savaşı patlak verdi. 1865 yılına kadar süren çatışmaların sonucunda kuzeyliler, yani birlik taraftarları galip geldi. İç savaşın bitmesi, Amerika tarihi açısından iki önemli sonucu beraberinde getirmiştir: Köleliğin sona ermesi ve devletin bir bütün olarak yoluna devam etmesi.

XIX. yüzyılın son dönemleri, başta sanayi olmak üzere çeşitli ekonomik sektörler açısından ciddi gelişmelere sahne oldu. Demiryolu ağı olağanüstü gelişti; petrol, çelik ve tekstil endüstrisinde adeta patlamalar yaşandı; telefon, elektrik ampulü, hareketli film ve daha nice icat birbirini kovaladı. Ancak, bu defa da bazı sektörlerde tekelleşmenin baş göstermesi ile rekabet ortamı kaybolmaya başladı. Bunlara karşı Federal Devlet çeşitli tedbirler geliştirdi. Tren ücretlerinin fiyatlarını kontrol altına almak üzere 1887'de Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu'nun kurulması ve 1890'da Tekelleşmenin Önlenmesi Kanununun çıkarılması bunlara örnektir.

Bu arada 1867 yılında Rusya'dan Alaska'nın satın alınması, İspanyollar'a karşı 1898 yılında başlatılan savaş sonucunda Küba, Filipinler, Porto Riko ve Guam'ın ele geçirilmesi, ayrıca Havai adalarının alınması ile toprak yönünden önemli büyümeler sağlandı.

Siyasal alanda bu gelişmeler olurken, sosyal problemler de yaşanmakta ve toplumsal gruplar arasında ekonomik olarak önemli farklılıklar görülmekteydi. Refah içinde yaşayan kesimlerin varlığına karşılık, gecekondualarda barınan ve fakirlikle mücadele eden aileler de XX. Yüzyılın başlarındaki Amerikan toplumunun bir gerçeği idi. Devletin ekonomiye mümkün olduğunca az müdahalesinin genel kabul gördüğü bir toplumda, muhtaçlara yardım edilmesini ve gelir adaletsizliğini gidermeyi bir politika olarak benimseyen akımlar ortaya çıktı. Bunların mücadeleleri sonucunda sosyal devlet anlayışının yansımaları olarak nitelendirilebilecek uygulamalar gerçekleşti.

I. Dünya Savaşı patlak verince ABD başlangıçta tarafsızlığını ilan etti; ancak 1917'de Almanlar'a karşı savaşa girme kararı aldı. Bununla birlikte askeri olarak yeterince hazır olmaması, bu savaşta aktif bir rol üstlenmesini engelledi.

1920'lerin ekonomik gelişme seyri, 1929 yılına gelindiğinde tersine döndü. O yıl patlak veren büyük ekonomik kriz, 1932'lere gelindiğinde binlerce Amerikan bankasının ve 100.000'den fazla işyerinin iflasına yol açtı. Sanayideki üretim yarıya indi, ücretler % 60 azaldı, her dört işçiden biri işini kaybetti. 1932'de Başkan seçilen Franklin D.Roosevelt, ekonomiyi düze çıkarmak amacıyla, çok sayıda yasal değişiklik de dahil olmak üzere kapsamlı bir programı (*New Deal*) uygulamaya koydu. Program, ekonomide bir rahatlama yaşatmakla birlikte krizi tamamen sona erdiremedi.

1939' da Avrupa'da patlak veren II. Dünya Savaşı'na ABD'nin ilk tepkisi tarafsız kalmak oldu. Ancak sonraki gelişmeler ve nihayet Aralık 1941'de Japonların Hawaii'de ki Pearl Harbor Üssüne yaptıkları saldırı ile Amerikalılar da bu savaşa girdi. Savaşın bitişi, bu defa 1945 yılında ABD'nin Hiroşima ve Nagazaki kentlerine attığı ve 200.000 kişinin ölümüne neden olan atom bombaları oldu. Savaşın sonunda Birleşmiş Milletlerin ve 1949'da NATO'nun kurulmasında ABD öncü rol oynadı. Bu yıllar 1990'larda Sovyetler Birliği'nin dağılmasına kadar sürecek olan soğuk savaş döneminin de başlangıcı oldu. 1945 ve 1970 yılları arası özellikle uluslar arası siyasi arenada çeşitli hareketliliklere sahne olsa da, ekonomik açıdan Amerikan toplumunun bir refah toplumu haline geldiği bir dönem olmuştur. Ortalama bir ailenin sahip olduğu araba ve ev aletleri gibi

mallar, bu dönemde olağanüstü artış göstermiştir. Aynı dönemde yavaş tempoda da olsa ırk ayrımının azaldığı gözlenmektedir.

ABD'nin uluslar arası siyasal ve ekonomik platformlardaki hakim rolü, 2000'li yıllarda da devam etmektedir. Dünyanın bütün bölgelerindeki siyasal olaylar, bu devletin ilgi alanında olmaya devam etmektedir. Bu nedenle ABD'nin genel tarihinin yazıldığı kitaplar için son derece kapsamlı bilgiler mevcuttur. Ancak, Amerikan siyasal ve idari sisteminde bu çeşit dalgalanmalara, en azından geride bıraktığımız yüzyıl açısından, pek fazla yer yoktur. Sistem bu anlamda 'istikrar'ı temsil etmektedir.

İkinci Bölüm

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

ABD'nin yukarıda anlatılan tarihçesi, gerek insanların düşüncelerinde ve gerekse devlet mekanizmasında yerini bulan siyasi ve idari kültürün şekillenmesinde belirleyici bir rol oynamıştır. Herşeyden önce devletin ilk kurucuları, kendilerini bu topraklara sürükleyen tarihi gerekçelerden ders almak ve çoğu zaman onlara tepki vermek suretiyle bu yapılanmayı gerçekleştirmişlerdir. İngiltere ve İrlanda'daki dini veya siyasi baskılardan kaçan ABD'nin ilk sakinlerinin çoğunu birleştiren ortak payda, bir taraftan kendi hayatlarını inandıkları gibi yaşamalarına imkan sağlayacak olan kişisel özgürlüklerinin güvence altına alınması, diğer taraftan da Avrupa'daki ekonomilere hakim olan aristokrat toprak sahiplerinin kendilerine yüklediği vergi ve ticari sınırlamalardan bağımsız olarak refaha ulaşmak idi. Bu yüzden ABD'nin kurucuları, sınıf ayrımının ve baskıcı bir yönetim anlayışının olmadığı bir siyasi sistem oluşturmak istemişlerdir. Liberal demokrasilere kaynak teşkil eden Amerikan sistemi işte böyle bir iklim üzerinde hayat bulmuştur. Bugün de geçerliliğini koruyan “denge ve fren” (*checks and balances*) ilkesi de, Amerikan yönetim ve siyaset anlayışının en temel unsurlarından birisi olmak üzere ilk günlerden biçimlenmeye başlamıştır. Buna göre, idari sistemin hiçbir unsurunun ya da bir ferdin tek başına bu yönetim yapısına egemen olması ve kendisini despot bir monark veya diktatör olarak kabul ettirmesi mümkün olamayacaktır.

1787'de hayata geçen Anayasa, Avrupa'daki yönetici toprak sahipleri tarafından radikal ve tehlikeli bir belge olarak görüldü, ama yeni ortaya çıkan kapitalist sanayici sınıf ve bankerler bakımından bu yeni siyasal yapının ilham kaynağı olarak algılandı. Bununla birlikte Anayasa, çoğunluktaki beyaz Anglo-İrlandalı yerleşimci ailelere emsali görülmemiş özgürlük ve fırsatlar verirken, aynı değerler Kuzey Amerika'nın bütün sakinlerine verilmedi. Ülkenin doğu kıyılarındaki küçük gruplardan bir millet doğarken, uygulamada Kuzey Amerika'nın asıl yerlilerinin çoğu anayasal düzenlemelerin tamamen dışında tutuluyor, topraklarından atılıyor ve yakalanıncaya kadar takip ediliyordu. Tarıma dayalı bir ekonomiye sahip Güney Eyaletlerinde, uysal bir işgücü, yani çoğu Batı Afrika'dan getirilen ve ülkelerindeki savaşlarda her şeylerini kaybetmiş köleler kullanılıyordu. Köleler anayasal düzenlemelerin bir parçası olarak görülmemekteydiler. Güney eyaletlerdeki büyük toprak sahiplerinin çıkarları, Kuzey Doğu Eyaletlerde yaygınlaşan sanayicilerin çıkar kaygılarından farklı idi. Güneyin kölelik üzerine kurulu tarım ekonomisini savunmak için Amerikan Birliğinden ayrılma girişimleri, 1860'lardaki iç savaşa yol açtı. Bu iç savaş, teoride kapitalist sanayici ekonominin zaferi ve köleliğin son bulması ile sonuçlandı, ama siyahi Amerikalıların çoğu için pratikte hiç de öyle olmadı.

XIX. yüzyılın ortalarından itibaren batıya doğru genişlemeyle birlikte, ABD ekonomisinin büyümesi, bu defa siyahi kölelerin ithali ile değil, fakir Avrupalıların engellenmeyen göçleriyle sağlandı. İrlanda'da ve daha sonra Güney ve Doğu Avrupa'daki kırsal fakirlikten kaçanlar, bir servet veya en azından makul bir hayat standardı elde etmek amacıyla Birleşik Devletler'e akın akın göç etmekteydi. 1920'lere gelindiğinde ABD artık yeterince kalabalıktı, genişleyebileceği araziler yoktu ve böylece göçmenlerin gelişini sınırlamaya başladı. İspanyolca konuşan yerlerden yasal olarak (örneğin ABD kontrolündeki Porto Riko'dan) veya yasadışı yollarla (örneğin Meksika'dan) göçler o günden beri devam etmektedir. İspanyolca bugün ABD'de kullanılan en yaygın ikinci dildir.

ABD 1850 ile 1950 arasında ekonomik sığınmacıların bu ülkeye akın etmesi sonucunda, para kazanma özgürlüğü ilkesine dayalı olarak, yeryüzündeki en büyük ve ekonomik olarak en güçlü devlet haline gelmiştir. ABD'nin büyük başarılarından biri, gerçekte fakirleri, köleleri ve bu kıtanın yerlilerini sistem

dışında tutarken, ekonomik olarak başarılı göçmenleri siyasi sistem içinde eritebilmesidir. Ülke, şu an için kapitalizmin manevi evidir. İdeolojik söylemlerde geçen özgürlük, görüldüğü gibi değildir. Hem başarılı ve hem de başarısız olma özgürlüğü vardır ve başarısız olanların haksız servet edinmeleri engellenmelidir. Serbest bir ekonomi, sömürücü güçlü tekellerin ve hilekarların ortaya çıkmasını engellemek için karmaşık düzenlemelere ihtiyaç duyar. Başarılı bir ekonomi; enerji, su, haberleşme ve çevreyi koruyucu altyapının varlığını gerektirir. Aynı şekilde, güçlü bir ekonomi, iç ve dış çıkarlarını koruyacak güçlü bir orduya muhtaçtır. Bu yüzden ABD, özgürlüklerini güvence altına almak ve demokrasisini düzenlemek üzere oldukça karmaşık bir yönetim sistemi ve örgütü geliştirmiştir.

Böylesine büyük nüfusa sahip bir devlette, soldan sağa kadar değişen ve dini tutuculuk ve ayrımcı ırkçılığı da kapsayan bir çok fikir çeşidinin varlığına rağmen, kapitalizmin başarısı, vatandaşların çoğunluğunun, toplumdaki zayıfları koruma amaçlı sınırlı devlet müdahalesinin olduğu serbest ekonomi değerlerini benimsemesinde yatmaktadır. İki büyük siyasi parti olan Demokratlar ve Cumhuriyetçiler arasındaki fikir ayrılığı bu sebeple çok keskin değildir. Nitekim çoğu ABD vatandaşı bir başkan adayına oy verirken onun partisinden çok kişiliği ve idarecilik yeteneklerini dikkate alır. Genel olarak Cumhuriyetçiler, Demokratlardan daha muhafazakar olma eğilimindedirler ve sosyal refahı geliştirme fikrini daha az desteklerler. Buna mukabil, iki parti arasında savunma ve dış politika gibi konularda çok büyük benzerlikler vardır.

ABD’de geçerli olan kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunulma yöntemlerine ilişkin anlayış, geleneksel yaklaşımlardan farklılıklar göstermektedir. Bu anlayışın çeşitli unsurlarının zaman içerisinde Batı dünyasındaki çoğu liberal demokrasiler tarafından da benimsenerek uygulamaya konduğunu görmekteyiz.

Avrupa ülkelerine nazaran Amerikan kamu yönetimi, özel sektör ve kamu sektörü arasında çok net şekilde ayrılmamıştır ve akademik çevrelerde kamu sektörünün özel sektörden farklı anlayış ve teknikler gerektirip gerektirmediği hususunda dikkate değer tartışmalar yapılmaktadır. Kamu yönetiminin özel sektördeki yönetimden farklı olduğu görüşünü destekleyenler, kamu kuruluşlarının küçük bir hissedar gruba kâr sağlamak kaygısı taşımadığını ve vatandaşların refahı için çalıştıklarını belirtmektedirler. Fakat, etkili yönetimin ancak serbest rekabetle sağlanabileceği inancına dayalı yönetim anlayışı, Birleşik Devletlerdeki kamu sektöründe girişimciliğe hız kazandırmıştır.

Bu tartışmanın yararları bir yana, Birleşik Devletlerdeki bir çok kamu yöneticisinde, sanki hissedarları kamu kuruluşları tarafından hizmet götürülen vatandaşlar olan özel işyeri işletiyormuş gibi hareket etme yönünde güçlü bir eğilim vardır. Buna paralel olarak kamu yöneticilerinin amacı, gerekli olan kamu hizmetlerini en ekonomik, etkili ve yeterli şekilde yerine getirmek olacaktır. Dolayısıyla bir hizmet kamu hizmeti olarak sunulacaksa bu, vergi ödeyenler üzerine daha az yük binecek şekilde sağlanmalıdır.

Özel sektör yönetimi ideolojisinden çıkan bir diğer sonuç, birçok hizmetin kamu kuruluşlarının düzenleyici yol göstericiliği altında özel sektör tarafından yürütülmesi gerektiği şeklindeki yaygın anlayıştır. Özellikle küçük kentlerin yönetiminde, az sayıda hizmet kamu kuruluşları tarafından yürütülmekte, şehirler kendi sunacakları hizmetlerin maliyetini karşılayamayacak kadar küçük olduğundan, hizmetlerin çoğu özel sektör tarafından sözleşme karşılığı yürütülmektedir. Amerika’da evlere, hastanelere ya da cezaevlerine kamu kuruluşları tarafından ihale edilen doğalgaz, su, elektrik ve çöp toplama gibi kamu hizmetlerini sunan çok sayıda şirketler vardır.

Hizmetlerin ağırlıklı olarak özel sektör tarafından sunulmasının ciddi olumsuz etkileri de gözlemlenmektedir. Birçok Avrupa ülkesi ile mukayese edildiğinde çok sayıda hizmet alanının özel sektöre açık olduğu ABD’de, özellikle ödeme gücü zayıf olan fertlerin belirli kamu hizmetlerine erişiminde sıkıntılar yaşanmaktadır. Örneğin, fakir insanların kamu kuruluşları tarafından sunulmayan sağlık hizmetlerine ulaşmada çok fazla şansları yoktur. Batı Avrupa’nın aksine, Birleşik Devletlerde sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin herkes için standart hale gelmesi yönünde zengin çoğunluk vergi ödeme konusunda gönülsüzdür. Benzer şekilde kamu ulaşımı ya da yükseköğrenim hizmetlerine maddi durumu iyi olanlar daha rahat ulaşmakta, fakirler ise bu alanlarda devletten yeterli desteği alamamaktadırlar. Hizmetlerden yararlanma konusunda farklı gelir gruplarına yönelik eşitsizlikler, devletin bu tür sorunlarla yeterince başa çıkabilecek şekilde donatılmadığını göstermektedir.

SİYASAL PARTİLER

Amerikan siyasal hayatında öteden beri iki büyük parti var olagelmıştır. Bunlardan Demokrat Parti, 1800' yılından önce Thomas Jefferson tarafından kurulmuştur. Cumhuriyetçi Parti ise, Birliğe yeni katılan eyaletlerde köleliğin devam etmesine karşı çıkan Abraham Lincoln ve arkadaşları tarafından 1850'lerde kurulmuştur. Demokrat Parti daha Liberal, Cumhuriyetçi Parti ise daha muhafazakar olarak bilinir. Demokratlar, toplumdaki ihtiyaç sahiplerine devletin sosyal yardımlarda bulunmasını savunurken, Cumhuriyetçiler bu tür programların vergi mükelleflerine ağır yük getireceği düşüncesine sahiptirler. Buna paralel olarak Cumhuriyetçiler, güçlü bir piyasa ekonomisinin fertlerin devlete bağımlılığını azaltacağından bahisle, özel teşebbüsün teşvik edilmesini ve güçlenmesini savunurlar.

Yukarıdaki genellemelere rağmen, aynı siyasal parti içerisinde birbirinden çok farklı görüşlerin varlığına sıkça rastlanır. Hatta zaman zaman belirli bir bölgeyi temsil eden Kongre üyelerinin, farklı partilere mensup dahi olsalar, bölgesel çıkarların söz konusu olduğu durumlarda kendi aralarında birlik ve beraberlik sergiledikleri görülebilmektedir. Bir başka deyişle, bölgesel kamplaşmalar karşısında parti disiplini oldukça zayıftır.

Bu iki büyük partinin dışında, genellikle "üçüncü partiler" olarak adlandırılan küçük partilere de rastlanmaktadır. Bunların adayları nadiren seçilir. Ama halk için önemli olmakla birlikte, siyasal arenada yeterince makes bulunmayan konuların gündeme taşınmasında bu partiler zaman zaman kayda değer bir rol oynarlar. Konu bu sayede büyük partilerin gündemine girince, küçük partilerin artık bir şey yapmasına gerek kalmaz.

Üçüncü Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ:

ABD, temel siyasi yapısını yazılı bir anayasayla oluşturan ilk modern rejimlerden biridir. Bu ihtiyar belge, yaşına rağmen geride kalan zamanın yıpratıcılığına karşı ayakta kalmış ve uygulamaları birçok bakımdan kurucularının niyetlerinden tamamen farklı olmakla beraber, temel çizgilerini 1787’de olduğu gibi koruyabilmiştir.

Anayasa, ABD genelinde uygulanabilir nitelikteki yetkileri federal yönetime vermek ve diğer idari yetkileri de Birliği oluşturan eyaletlere bırakmak suretiyle, iktidarı kademeler arasında paylaşır. Federal yönetimin rolünün başlangıçta oldukça az olması hedeflenmiştir. Federal yönetim, ticari antlaşmaların yapılması da dahil olmak üzere, dış politikayı yürütür ve silahlı kuvvetleri iyi halde tutmak suretiyle Birliği savunur. Ülke içinde federal yönetimin en önemli yetkileri, kimin ABD vatandaşı olacağını tespiti, Birlik içinde genel para biriminin oluşturulması, ağırlık ve ölçülerin genel bir standarda bağlanması ve eyaletler arasındaki ticaretin düzenlenmesiyle ilgili sorumluluklarıdır. 1791’de gerçekleşen ve Haklar Bildirgesi (*Bill of Rights*) olarak bilinen, Anayasadaki ilk 10 değişiklik, Birlik genelinde temel medeni özgürlükleri de oluşturmuştur.

Anayasanın öngördüğü sistem olan federalizm, Amerikan yönetim sisteminin en belirleyici unsuru olarak kabul edilebilir. Federalizm; aynı topraklar ve aynı insanlar üzerinde hüküm süren, birbirinden farklı ve prensip olarak herhangi birinin varlığını diğerine borçlu olmadığı iki ana yönetim düzeyinin mevcudiyetini gerektirir. Her iki yönetim düzeyi, kendi yetkilerini genellikle diğerinden bağımsız olarak kullanır ama bazen ortaklaşa yetki kullanımı da söz konusudur. Federalizm tercihinin temelinde, gücün tek bir merkezde toplanmasının önlenmesi ve merkezi bir otoritenin gücüne karşı kişisel hürriyetleri koruyacak bir diğer otoritenin tesis edilmesi düşüncesi yatmaktadır.

Teori böyle olmakla birlikte, aynı topraklar ve aynı insanlar üzerinde iki farklı yönetim kademesinin birbiriyle eşzamanlı olarak yetki kullanımı konusunda uygulamada birtakım sorunlar yaşanabilmektedir. Federal yönetim ile eyalet yönetimleri arasındaki yetki ve sorumluluk dengesinin nasıl sağlanacağı, sistem üzerindeki tartışmaların en merkezinde yer almaya devam etmektedir.

Diğer taraftan ülkenin büyüklüğü ve politik yapısı, devlet yönetiminin birbiriyle uyumlu bir şekilde çalışan kurumlar eliyle gerçekleştirilmesini gerekli kılmaktadır. 250 milyondan fazla kişiye hizmet veren ve güçler ayrımına dayalı çoğulcu bir devlette, kamu yönetimini temsil eden kuruluşların koordinasyonunda sorunlarla karşılaşması kaçınılmazdır. Bazı konular birden çok birimin görev alanına girmekte, böylece bunları etkili bir şekilde çözmeye uğraşan çok sayıdaki Bakanlıklar ve kuruluşların koordinasyonunda da zorluklar yaşanmaktadır.

İşin içerisinde bir de yerel yönetimlerin ve daha bağımsız kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin olduğu dikkate alınırsa, bütün bu birimlerin ahenk içerisinde çalışmasının ne derece güç olduğu ortaya çıkacaktır. Ancak, pratikteki zorluklarına rağmen bu tür konular, en azından belli bir ölçüye kadar, Amerikan sistemi açısından sorun olarak nitelendirilmez. Birçok politikacı federalizmin, yönetim sisteminin unsurlarını ihtiyaçlara göre ayarlayarak farklı politikalar ürettiğini kabul etmektedir.

ABD Anayasası, federal yönetimin yapısını güçler ayrılığı ilkesine dayandırır. Üç temel güç; yasama, yürütme ve yargıdır. Güçler ayrılığının işleminde “denge ve fren” ya da “kontrol ve denge” (*checks and*

balances) denilen bir ilke ön plana çıkar. Bunun anlamı, sistemi oluşturan üç gücün birbirini dengeleyecek yetkilerle donatılması, böylece sistemin hiçbir unsurunun yalnız başına sisteme hakim olamamasıdır. Aşağıda yasama, yürütme ve yargı erkleri ile ilgili bölümlerde denge ve fren ilkesinin uygulamada nasıl hayat bulduğuna ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir.

II. ANAYASAL KURUMLAR

1. Başkan:

Hemen hemen bütün Avrupa devletlerinin irsi monarşilerle idare edildiği bir çağda, sınırlı süre için görev yapacak bir devlet başkanının seçilmesi fikri başlı başına bir devrim sayılabilir. ABD Anayasası, kabul edildiği 1787 yılında yürütme yetkisinin Başkan'a ait olduğunu hükme bağlamıştır ki bu durum günümüzde de geçerliliğini korumaktadır.

Yürütme erkinin başındaki Başkan (*President*), 18 yaşını doldurmuş vatandaşların oy kullandıkları iki dereceli bir seçimle dört yıllık bir süre için seçilir. Anayasa'da 1951 yılında yapılan bir değişiklikle Başkan'ın en fazla iki dönem için seçilebileceği hükmü getirilmiştir. Ayrıca seçilen ve Başkan'ın ölümü veya istifası durumunda başkanlığı otomatik olarak devralacak olan bir Başkan Yardımcısı (*Vice President*), Başkan'ı destekler.

ABD Başkanlarının profili göz önüne alındığında, bu ülkedeki üst yönetici elitin özelliklerini de özetleyecek olan bir ortak kavrama ulaşılır ki bu, "WASP" (*White, Anglo-Saxon, Protestant*) olarak kısaltılan "Beyaz, Anglosakson ve Protestan"dır. Gerçekten de Protestan olmayan Kennedy hariç olmak üzere, gelmiş geçmiş bütün başkanlar bu tanıma uymaktadır. Buna ilave olarak, ülkede şimdiye kadar hiç bayan başkan seçilmemiştir.

ABD Başkanı, sınırsız olmamakla birlikte oldukça önemli yetkilere sahiptir. Her ne kadar yürütme erkinin tepesinde bulunuyorsa da devlet başkanı sıfatı dolayısıyla hem yürütme, hem yasama ve hem de yargı ile ilgili yetki ve sorumlulukları vardır.

Başkan'ın yürütme alanındaki yetki ve sorumlulukları, en genel hatlarıyla federal kanunların tam olarak uygulanması ve devlet mekanizmasını yönetmesi şeklinde özetlenebilir. Bu çerçevede Başkan, federal birimler üzerinde bağlayıcılığı olan ve Kongre'nin onayını gerektirmeyen yönetmelik ve direktif gibi idari işlemler yayımlayabilir. Uluslararası antlaşmaları yapma ve imzalama yetkisine sahip olup, silahlı kuvvetlerin de en üst komutanıdır. Savaş veya olağanüstü hallerde devletin güvenliğini ve ulusal ekonomiyi korumak üzere Kongre Başkan'a her zamankinden daha geniş yetkiler verebilir. Başkan ayrıca Senato'nun tasdikine bağlı olarak yüzlerce üst düzey görevlinin atamasını yapar.

Anayasa'nın "bütün yasama yetkisinin Kongre'ye ait olduğu" hükmüne rağmen ABD Başkanı, kamu politikalarını biçimlendiren en önemli makam olarak yasama alanında hiç de küçümsenemeyecek bir konuma sahiptir. Başkan, yasa hazırlama ve önerme yetkisine sahiptir ve bu itibarla federal yönetimin yasalarının şekillenmesinde önemli bir rol oynar. Bu resmi rolün ötesinde, siyasi bir partinin lideri ve yönetim mekanizmasının tepesindeki kişi olarak Başkan, kamuoyunu yönlendirme ve bu suretle yasama sürecini etkileme gücünü elinde bulundurur. Diğer taraftan, Kongre'nin kabul ettiği yasaların yürürlüğe girebilmesi için Başkan'ın onayına ihtiyaç vardır. Başkan Kongre'den geçmiş bir metni onaylamayıp veto ederse o metin yasalaşamaz. Bunu aşmanın tek yolu, bahse konu tasarının Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ayrı ayrı üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edilmesidir.

Başkan'ın yargı ile ilgili yetkilerine gelince, bunların başında önemli yargısal makamlara yapılan atamalar gelir. Başkan, Senato'nun onayına bağlı olmak üzere, Yüce Mahkeme üyelerinin de içinde bulunduğu yüksek yargı mensuplarını tayin eder. Bu alandaki diğer bir yetki ise belirli durumlarda bazı mahkumların cezalarında indirim yapmasıdır.

2. Yasama:

Federal yönetimin yasalarının çıkarılması görevi, ABD Anayasasının 1. maddesi ile "Kongre" (*Congress*) adıyla anılan yasama organına verilmiştir. Kongre; "Temsilciler Meclisi" (*House of Representatives*) ve "Senato" (*Senate*) adları verilen iki meclisten teşekkül eder.

Aşağı yukarı eşit nüfusa sahip seçim bölgelerini temsil eden üyelerin oluşturduğu Temsilciler Meclisi'nin seçimleri iki yılda bir yapılır. Bu Meclisin üye sayısı Anayasa ile belirlenmemiş olup,

eyaletlerin nüfusları oranında temsil edilmesi esasına bağlı olarak zaman içerisinde değişiklik göstermektedir. Bugün için geçerli olan üye sayısı 435'tir. Senato, yasama faaliyetlerinde her eyaletin eşit muamele görmesini sağlamak üzere her eyaletten 2'şer senatörün seçildiği bir organdır. Bu nedenle, hem 3.156 km² ile en küçük yüzölçümüne sahip Rhode Adası, hem de 1.524.640 km² ile en geniş yüzölçümüne sahip Alaska eyaleti Senato'da 2'şer üye ile temsil edilir. Aynı şekilde, 480.000 kişiyle ülkenin en küçük nüfusuna sahip Wyoming eyaleti de, 32.270.000 kişiyle en büyük nüfusa sahip Kaliforniya eyaleti de eşit sayıda senatörle temsil edilir. Senato'nun 100 üyesi altı yıl için seçilir ve her iki yılda bir yapılan seçimle Senato'nun üçte biri yenilenir.

Kongre ve başkanlık seçimleri kasımın ilk haftasında yapılır. Avrupa'nın parlamenter sistemlerinden farklı olarak, ne Başkan, ne de başka bir kimse Kongre'yi feshetme ve başka bir tarihte seçime götürme yetkilerine sahip değildir. Diğer taraftan Başkan yasa teklifinde bulunabilse de, yasa yapma üzerinde tekele sahip değildir.

Yasama organı olarak Kongre'nin en temel görevi yasa yapmaktır. Herhangi bir konuda yasa tasarısı sunabilme özgürlüğü açısından hem Temsilciler Meclisi, hem de Senato birbirine eşit statüdedir. Bunun tek istisnası, gelir artırıcı yasa tasarılarının sadece Temsilciler Meclisi tarafından sunulabilmesidir. Bunun pratikteki anlamı, kamu parası ile ilgili hususlarda büyük eyaletlerin küçüklerden daha etkili olduğudur. Birçok yasa tasarısı, Kongre'nin seçilmiş üyeleri, çıkar grupları ve hatta vatandaşlar tarafından sunulmaktadır. Bununla beraber, bir tasarının yasalaşması için güçlü siyasal destek gerektiği için, Başkan'dan veya Kongre üyelerinden gelmeyen yasa tasarılarının başarılı olma şansı çok düşüktür.

Kongre'deki yasama süreci, tasarının Senato ve Meclis'in her ikisinden de geçmesini gerektirir. Anlaşmazlık durumunda bunlardan birinin diğerine üstün gelmesini sağlayacak bir mekanizma yoktur. Her iki meclis de bir tasarı üzerinde anlaşamazsa, o tasarı yasalaşamaz.

Yasa tasarılarının detaylı olarak incelenmesi amacıyla Senato ve Temsilciler Meclisi bünyesinde ihtisas komiteleri kurulmuştur. Senato'nun 17, Temsilciler Meclisi'nin ise 19 adet daimi komitesi vardır. Tasarı ilk olarak Senato veya Temsilciler Meclisinin ilgili komitesine sunulur. Komite, Senato veya Meclis genel kuruluna götürmeden önce tasarı üzerinde değişiklikler yapabilir. Bu yüzden, Beyaz Saray'dan gönderilen bir tasarı, Kongre'den geçtikten sonra çok farklı bir biçim almış olabilir. Kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak Başkan'ın tekliflerinin yasalaşması, ancak Kongre'nin mutabakatı ile mümkündür. Bununla beraber Kongre de yasama yetkisi tekeline sahip değildir, çünkü Kongre tarafından kabul edilen bir tasarının yasa olması için Başkan tarafından onaylanması gerekir. Zaman zaman başkanlar Kongre'nin isteklerini reddederler ve yasayı veto ederler. Temsilciler Meclisi ve Senato'nun aynı metni üçte iki çoğunlukla yeniden kabul etmesi suretiyle bu veto aşılabılır.

Yasama fonksiyonuna ilave olarak Kongre'nin inceleme yetkisi de vardır. Bu çerçevede Kongre; daimi komiteler, özel görevli komiteler ya da her iki meclisin ortaklaşa oluşturduğu komiteler kurmak suretiyle belirli konularda incelemeler yapar. İncelemeler genellikle gelecekte çıkarılması planlanan yasalar, çıkmış yasaların etkinliğinin ölçülmesi, çeşitli kurumların performansının değerlendirilmesi ve nadiren de bazı kamu görevlilerinin soruşturulmasına ilişkin olabilmektedir.

Kongre ayrıca yürütmenin bazı atamalarını onaylama ve faaliyetlerini kontrol etme yetkisine de sahiptir. Başkan tarafından yönetime ve Yüce Mahkeme'ye yapılan üst düzey atamaların çoğunluğunun Senato tarafından onaylanması gerekir. Senato, önerilen kişilerin geçmişlerini de detaylı şekilde incelemek suretiyle bunu yapar ve bazen reddeder. Hükümetin eylem ve işlemlerini denetlemek için Kongre önemli sayıda ajanslar oluşturmuştur. Bunların en önemlisi kamu kaynaklarının federal olarak kullanımını inceleyen Genel Muhasebe Ofisi'dir (*General Accounting Office*).

3.Yargı:

Federal kuvvetler ayrılığının üçüncü unsuru, anayasal olarak zirvesini Yüce Mahkeme'nin oluşturduğu yargıdır. Anayasa'nın kabul edildiği dönemden önce de ülkede eyalet mahkemeleri faaliyet göstermekteydi ve o yıllarda yargı sisteminin nasıl şekilleneceği hususunda ciddi tartışmalar yaşandı. Varılan uzlaşma ile eyalet mahkemelerinin hukuki varlıkları korundu ve federal düzeyde sınırlı ölçüde bir yargı rejiminin oluşturulması karara bağlandı. Bununla birlikte Anayasa ile sadece Yüce Mahkeme kurulmuş, diğer mahkemelerin kurulması ya da kaldırılması yetkisinin Kongre'ye ait olduğu hükme bağlanmıştır.

3.1.Yüce Mahkeme:

Ülkemizdeki Anayasa Mahkemesi'nin bir benzeri olan Yüce Mahkeme (*Supreme Court*), Anayasa ile doğrudan kurulan tek mahkemedir. Başkan tarafından seçilen ve Senato tarafından dikkatlice incelenip onaylanarak göreve gelen dokuz yüksek hakimden oluşur. Hakimler bir kez atandıktan sonra görevden alınamazlar.

Ancak kendi iradeleri ile görevden ayrılmayı tercih ederlerse, ya da Kongre tarafından yürütülecek yargılama sonucu kanuni yeterliliklerini kaybettiren bir suç işledikleri hükme bağlanırsa görevlerine son verilebilir. Yüce Mahkeme hakimlerinin ömür boyu görevde kalma garantisi dolayısıyla birçok Başkan, selefleri tarafından atanan hakimlerin görüşü sonucunda, büyük önem verdikleri tasarıları yasalaştıramamışlardır.

Yüce Mahkeme, Anayasa hükümlerinin tam olarak neyi ifade etmek istediğini yorumlama ve bu çerçevede yasama ile yürütme arasında Anayasanın anlaşılması konusundaki bütün anlaşmazlıkları çözme yetkisine sahiptir. Diğer taraftan, vatandaşlar veya politikacıların belli bir yasa veya yasa yorumunun Anayasa'ya aykırılığı iddialarını karara bağlar. Örneğin Yüce Mahkeme 1954'te okulların ırk ayrımına dayalı olarak farklılaştırılmasını yasaya aykırı bulmuş ve bunun sonucunda Güneydeki eyaletler tarafından sürdürülen ayrımcı uygulamaları sona erdirmiştir.

3.2.Temyiz Mahkemeleri:

Yüce Mahkeme'den sonraki en üst düzey yargı kuruluşları, sayıları halen 13 olan federal temyiz mahkemeleridir (*courts of appeals*). Bunlar, Yüce Mahkeme'nin iş yükünü hafifletmek üzere 1891 yılında kurulmuştur. Bu mahkemelerde 6'dan 28'e kadar değişebilen sayıda hakimler görev yapar. Temyiz mahkemeleri, hem bölge mahkemelerinin ve hem de özel mahkemelerin kararlarına karşı temyiz görevi yapar, ayrıca bağımsız ajansların kararlarına karşı açılan davalara bakarlar.

3.3.Bölge Mahkemeleri:

ABD genelinde 94 adet bölge mahkemesi (*district court*) bulunmaktadır. Bu mahkemelerde genellikle federal düzeyde suç kabul edilen konularda açılmış davalar görülür. Bunlar arasında; federal yasa ve antlaşmalarla, federal emlake karşı işlenmiş suçlar, kalpazanlık, yabancılar ve yabancı devletlerle ilgili davalar ve federal hükümetin taraf olduğu davalar yer alır. İş yüküne bağlı olarak iki hakimli mahkemeler olabileceği gibi, iki düzineden fazla hakim görev yaptığı mahkemelere de rastlanabilmektedir. Bölge mahkemeleri, federal düzeydeki jüri sistemiyle karar veren tek mahkeme türüdür.

3.4.Özel Mahkemeler:

Genel amaçlı federal mahkemelerin dışında, Kongre tarafından özel amaçlı mahkemelerin ihdasına ihtiyaç duyulduğu olmuştur. Günümüzde ülke genelinde yetki sahibi olan iki özel mahkeme vardır. Bunlar, uluslararası ticaret ve gümrük davalarından sorumlu Uluslararası Ticaret Mahkemesi (*Court of International Trade*) ile federal sözleşmelerle ilgili ihtilaflar, federal hükümetin özel mülkiyete haksız müdahalesi iddiaları ve devlete karşı açılmış olanlar gibi davalara bakan ABD Federal İddialar Mahkemesi'dir (*U.S. Court of Federal Claims*).

Dördüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I. BAŞKANIN YÜRÜTME BİRİMLERİ

Başkanın etrafında çok çeşitli, etkili ve onun doğrudan kontrolünde olan bir bürokrasi oluşturulmuştur. Başkanlık birimleri üç bölüme ayrılmıştır: Başkanın en yakınındaki görevliler, danışma kurulları ve Bütçe ve Yönetim Dairesi.

En etkili ve prestiji yüksek grup, yaklaşık 500 kişiden oluşan ve ücretleri Kongre'nin onayladığı bütçeden ödenen Beyaz Saray görevlileridir. Çoğu diğer atamalardan farklı olarak bu görevlilerin tayinleri Kongre onayını gerektirmez. Güvenilir kişilerden oluşan bu grubun önde gelen üyeleri; Başkan'ın günlük programını düzenleyen sekreterler, medyayı bilgilendiren basın memurları ve Başkan'ın faaliyetlerinin yasallığı konusunda ortaya çıkabilecek kişisel eleştirilerin Başkan'ı yıpratmasına meydan vermemek için gayret eden şahsi avukatlardır. Bu grubun ayrıca Başkan'a çok yakın çalışan birkaç iç ve dış politika danışmanını da içerdiğini belirtmek gerekir. Danışmanlar, genellikle Başkan'a en yakın ve en etkili görevli olan Beyaz Saray Personel Müdürü (*White House Chief of Staff*) tarafından yönlendirilir.

Beyaz Saray görevlilerine ilaveten Başkan, iç ve dış politika konularında danışma görevi yapmak üzere komisyonlar ve kurullar tayin eder. Bu kurumlardan en çok bilineni, 1947'de kurulan ve savunma ve dış politika ile ilgili önemli politikacıları bir araya getiren Milli Güvenlik Konseyi'dir (*National Security Council*). Başkan tarafından yönetilen Konsey; Başkan Yardımcısı, Dışişleri ve Savunma Bakanları ile kuvvet komutanları ve CIA Başkanından oluşur. Çoğu Başkan tarafından dış politikaya ilişkin kriz zamanlarında merkezi danışma grubu olarak kullanılan Konsey'de 1000 kadar yardımcı bürokrat çalışır. Dış politika hedeflerinin desteklenmesi amacıyla askeri operasyonlar gerçekleştirilmesi kararları da genellikle bu platformda alınır.

Benzer fakat daha az bilinen bir diğer organ, ekonomi politikası konusunda önerilerde bulunmak üzere 1940'ların sonlarında kurulan ve Başkan'ca belirlenen üç seçkin iktisatçıdan oluşan Ekonomik Danışmanlar Konseyi'dir.

Yukarıdakilerden daha farklı, ama bürokrasinin kontrolü ve mali koordinasyon açısından oldukça önemli bir kurum, Bütçe ve Yönetim Dairesi'dir (*Office of Management and Budget*). Kurum 1921 yılında temel olarak bütçe ile ilgili sorunları çözmek için kurulmuş, fakat Başkan Nixon döneminde bürokrasinin etkin yönetimini sağlama ve mevzuat çalışmaları konusunda kurumlar arasında doğan ihtilafları çözerek koordinasyonu temin etme yetkisiyle de donatılmıştır. Kurum ayrıca Kongre'ye sunulacak yasa tasarılarının olası sonuçları konusunda Başkan'ı bilgilendirir ve bu sayede arzu edilmeyen tasarılarla Başkan'ın cevap vermesini kolaylaştırır. Bununla birlikte kurumun asıl rolü, bütçenin hazırlanması ve bu rolün gereği olarak harcamaların kontrolü işlemlerinin yürütülmesidir. Bütçe ve Yönetim Dairesi, büyük bir kısmı meslek mensubu olmak üzere 600 civarında görevliyi istihdam eder. Prestijli bir konumu olan başkanı dahil olmak üzere, üst düzey görevlileri Başkan tarafından atanır.

II. KABİNE VE BAKANLIKLAR

Federal düzeyde yasaların uygulanması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla kurulmuş bulunan bakanlıklar (*departments*), yürütme erkinin tecellisinde önemli rol oynarlar. 2002 yılında resmen kurulup 2003 yılının Ocak ayında faaliyete geçen İç Güvenlik Bakanlığı ile birlikte sayıları 15'i bulan bakanlıklara ilişkin yetki ve sorumluluk prensip olarak ilgili bakana (*secretary*) aittir. Her bakan, kendi bakanlığı

bünyesindeki birimlerden sorumlu birkaç bakan yardımcısı tarafından desteklenir. Onların altında ise devasa bakanlık bürokrasileri bulunur.

Bakanlar, ABD Başkanı tarafından atanır ve Senato'nun onayı ile göreve başlarlar. ABD'deki zayıf ve disiplinsiz parti sistemi dolayısıyla Başkan, seçildikten sonra parti içindeki belli başlı rakiplerine sadece kendi partisindeki etkin konumları dolayısıyla bakanlık görevi verme konusunda fazla yükümlülük hissetmez. Bakanlar genellikle Başkan'a seçim kampanyasında yardım eden yakın dostlar veya Başkana özel bir yakınlığı olmamasına rağmen Başkan'ın ve milletin saygınlığını kazanmış, sahalarında uzman kişilerdir. ABD kabinesi, genellikle Avrupa'daki benzerlerine göre daha az etkilidir. Başkan, kabinesinin tavsiyesini sıklıkla göz ardı edebilir ve genellikle Beyaz Saray'daki atanmış görevlilerinin fikirlerine daha fazla önem verebilir.

Bakanlıklar ve kuruluş tarihleri aşağıdaki gibidir:

BAKANLIK	KURULUŞU
Hazine (Department of the Treasury)	1789
Dışişleri (Department of State)	1789
İçişleri (Department of the Interior)	1849
Tarım (Department of Agriculture)	1862
Adalet (Department of Justice)	1870
Ticaret (Department of Commerce)	1913
Çalışma (Department of Labor)	1913
Savunma (Department of Defense)	1947
Sağlık ve İnsan Hizmetleri (Department of Health and Human Services)	1953
Konut ve Kentsel Gelişim (Department of Housing and Urban Development)	1965
Ulaştırma (Department of Transportation)	1966
Enerji (Department of Energy)	1977
Eğitim (Department of Education)	1979
Savaş Gazileri (Department of Veterans Affairs)	1989
İç Güvenlik (Department of Home Security)	2002

III. BAĞIMSIZ BİRİMLER

Yürütme alanında esas kurumlar bakanlıklar olmakla birlikte, ABD yönetim sisteminde “bağımsız ajanslar” (*independent agencies*) ya da “merkezi yönetim ajansları” (*central government agencies*) olarak adlandırılan kurumların da önemli bir yeri vardır. Bunlar, bakanlıkların bünyesinde örgütlenmemiş olan, ama kamu hizmeti sunan birimlerdir. Sisteme ilk girişleri XIX. yüzyılın son çeyreğinde gözlenmiş, XX. yüzyılın başlarında ise yenilerinin kurulması konusunda ivme yaşanmıştır.

Bağımsız birimler, yapı ve amaçları itibarıyla oldukça geniş bir yelpaze oluştururlar. Bazıları ekonomik sektörler açısından denetim görevi ifa ederken, diğer bazıları sosyal hizmet alanında faaliyet gösterir. Çoğunlukla bakanlıkların temsil ettiği klasik yönetim yapılanması açısından fazla karmaşık sayılabilecek işler için oluşturulmuşlardır. Bu birimlerin bağımsız ya da yarı bağımsız çalışma rahatlığı, kendilerine bakanlıklara nispeten belirli avantajlar sağlamaktadır ve birçoğu gerçekten önemli görevler ifa etmektedirler. Örneğin, Federal Rezerv Kurulu, hükümetin büyük nakit rezervlerini yönetir ve faiz oranı üzerindeki kararları ile dünya piyasalarının oluşumunu sarsabilir. Aynı şekilde NASA gibi ajanslar, büyük devlet destekli projeleri önemli bir bağımsızlıkla gerçekleştirmektedir.

Bağımsız ajansların en önemlileri: Merkezi Haber Alma Teşkilatı (CIA), Çevre Koruma Ajansı (EPA), Federal İletişim Komisyonu (FCC), Federal Acil Durum Yönetim Ajansı (FEMA), Federal Rezerv Kurulu

(ABD Merkez Bankası), Federal Ticaret Komisyonu (FTC), Genel Hizmetler İdaresi (GSA), Ulusal Havacılık ve Uzay Dairesi (NASA), Ulusal Arşiv ve Kayıtlar İdaresi (NARA), Ulusal İş İlişkileri Kurulu (NLRB), Ulusal Bilim Vakfı (NSF), Personel Yönetim Ofisi (OPM), Barış Gücü, Yatırım ve Döviz Komisyonu (SEC), Küçük Ölçekli İş İdaresi (SBA), Sosyal Güvenlik İdaresi (SSA), ABD Uluslararası Kalkınma İdaresi (USAID) ve ABD Posta İdaresidir.

IV. EYALETLER VE FEDERE YÖNETİMLER

Amerikan liberalizmini karakterize eden kuvvetler ayrılığının iki temel ilkesi, federal yönetimle eyalet yönetimleri arasındaki ayrılık ve yerel yönetimlerin özerklidir. Anayasanın onuncu değişikliği ile Anayasa tarafından federal hükümete görev olarak verilmemiş olan bütün konularda eyaletlerin kendi sınırları içindeki yönetimden sorumlu oldukları kesin şekilde belirlenmiştir. Bu yüzden, anayasal olarak eyaletler çok çeşitli konularda politik kararlar alırlar. Bu; ceza ve medeni hukukun birçok yönünü içine alır ve bu nedenle, örneğin eyaletler idam cezasının kullanımında veya evlilik ve boşanma ile ilgili düzenlemelerde veya trafik konularında farklılıklar göstermektedir. Anayasada sosyal refah düzenlemelerinden bahsedilmediğinden, eğitim, sosyal güvenlik ve halk sağlığı gibi konuların eyaletlerin sorumluluğunda olduğu kabul edilir. Böyle olmakla beraber XX. yüzyıl boyunca, bu sektörde federal hükümet gittikçe artan şekilde önemli bir etkiye sahip olmuştur. Bununla birlikte eyaletlerin yetkileri üzerindeki anayasal sınırlamalar, çoğu zaman onların Haklar Bildirgesine bağlı kalmaları amacına yöneliktir.

Eyalet yönetimlerinin birbirine benzer yönleri vardır. Eyaletlerin hepsi federal sistemdekine benzer bir yönetim benimsemişlerdir. Hepsinin kuvvetler ayrılığını tesis eden yazılı anayasası vardır. Doğrudan seçimle işbaşına gelen bir üst yöneticisi, yani eyalet valisi (governor), eyalet meclisi ve mahkemesi vardır. Eyalet Valisi, normal olarak dört yıllık bir süre için seçilir ve birçok eyalette ikinci bir dört yıllık dönemden daha fazla olmamak üzere yeniden seçilebilirler. Valinin eyalete ait büyük politik girişimleri geliştirmesi beklenir ve eyalet politikasının hayata geçirilmesinden sorumludur. Valinin teklifleri, eğer yasama yetkisi gerektiriyorsa, federal sistemde olduğu gibi Kongre'ye benzer şekilde iki meclisten oluşan yasama meclisinin onayına sunulur. Birçok eyalette vali yasama meclisinin herhangi bir tasarısını veto edebilir, buna mukabil meclis, büyük bir çoğunlukla tasarımı kabul etmek suretiyle bu vetoyu aşabilir.

Vali, kendi eyaletindeki gelişmeler ve Devlet Başkanının sahibi olduğu politikaların uygulanması konusunda her zaman otorite sahibi olmayabilir, çünkü bir çok eyalette çoğu üst düzey görevliler, vali tarafından atanmak yerine doğrudan seçilirler. Uygulama eyaletler arasında çok farklılıklar göstermektedir. Örneğin Tennessee'de vali eyalet görevlilerinin üçü dışında hepsini seçme yetkisine sahipken, Colorado gibi bazılarında üst düzey görevlilerin çok geniş bir yelpazesi seçimle gelir. Üst yöneticilerin seçimle geldiği eyaletlerde, valinin politikalarını bağımsız olarak uygulamasında zorluklarla karşılaşma ihtimali büyüktür.

Bununla beraber, bazı örneklerde çoğu devlet görevlilerinin ayrı seçimle gelmesi, bunlar partilerine bağlı olarak seçildiklerinden ve vali önemli bir dereceye kadar o eyalet içinde kendi partisinin baskın bir yerel lideri olarak hareket edebildiğinden, çok önemli bir sorun olarak görülmez.

Üst düzey yöneticilerin sınıfı ve sayıları eyaletler arasında önemli farklılıklar gösterir, ama genel olarak bir vali yardımcısı (*lieutenant governor*), maliye işlerini yürüten bir defterdar (*treasurer*), eyalet içinde hukuksal konularda önemli bir role sahip olan başsavcı (*attorney general*) ve ulaşım ve eğitim gibi konulardan sorumlu bir dizi görevliyi kapsar. Eyalet bakanlarının (*secretary*) herbiri, kendilerine karşı sorumlu olan memurlardan oluşan bürokrasinin oluşturduğu geniş kurumları (*department*) yönetirler. Eyalet bürokrasilerinin büyüklüğü ve karmaşıklığı, eyaletin nüfus büyüklüğüne bağlı olarak değişir.

V. YEREL YÖNETİMLER*

ABD'nin federal devlet yapısı, "adem-i merkeziyet" anlayışını bütün yönetim mekanizmasına hakim kılmıştır. Aynı cümleden olarak, Amerikan yerel yönetim sistemi de tek merkezli bir niteliğe sahip olmaktan son derece uzaktır. Bu nedenle; Amerikan yerel yönetimlerini sistematik bir şekilde ele almak son derece zordur.

* Bu bölüm, Türker 1999'dan kısaltılarak alınmıştır.

Bu ülkedeki yerel yönetimler federal düzeyde anayasal düzenlemeye konu edilmemişlerdir. Gerçekten, Amerikan Federal Anayasası, yerel yönetimlerle ilgili hükümlere yer vermemiş, bu konudaki bütün düzenleme yetkilerini federe devletlere, yani eyaletlere bırakmıştır. Buradaki tek sınırlama, eyaletlerin düzenleme yaparken Federal Anayasa sınırları içerisinde kalmalarıdır. Bu durumun bir sonucu olarak yerel yönetimler, federal devletin değil, eyaletlerin birer kuruluşudur. Dolayısıyla, ancak eyalet yasalarının kendilerine verdiği yetkileri kullanır ve görevleri yerine getirirler.

Birçok eyalette özellikle büyük kentler, kendilerine genel yetki veren özerklik beratına (*home-rule charter*) sahiptirler. Bunun anlamı, eyalet yasaları ve kendi beratları sınırlamamak kaydıyla bu kentler, her tür faaliyette bulunma hak ve yetkisine sahiptirler. ABD’de yerel yönetimler arasında bir kademelenme de yoktur. Aynı alanda birden çok yerel yönetim birimi kurulup fonksiyon ifa edebilmektedir.

Amerikan yerel yönetimleri, eyaletten eyalete farklı özellik arzeder. Bu nedenle, yerel yönetim türleri bakımından ABD’nin tamamında geçerli standart bir yapılanma yoktur. Buna paralel olarak, aynı türde sayılabilecek yerel yönetim birimleri, farklı eyaletlerde farklı adlarla anılabilmektedir. Bu çeşitliliğin temelinde yatan en önemli unsur, örgütlenmenin geleneksel temellere dayanmasıdır. Bununla birlikte, bu ülkedeki yerel yönetimleri: County, belediye yönetimi, kasaba yönetimi ve özel amaçlı ilçe yönetimi şeklinde sınıflandırmak mümkündür. Bunlardan ilk üç sıradakiler genel amaçlı, sonuncusu özel amaçlı yerel yönetim birimidir.

1.County:

County, ABD’nin birçok eyaletindeki en büyük yerel yönetim birimidir. İçinde çok sayıda yerleşim yerini ve diğer coğrafi alanları kapsayan county’ler, İngiltere’de “*county*” ya da “*shire*” olarak adlandırılan idari birimlerin Amerika’ya adapte edilmiş karşılıklarıdır. Yerel yönetim türleri arasında en geniş coğrafi alanı kapsamaya dolayısıyla Türkiye’deki il özel idarelerini çağrıştırmaktadır. Bununla birlikte, diğer birçok özelliği dikkate alındığında, “county”nin “il” veya “il özel idaresi” olarak adlandırılması yanlış anlamalara sebep olacaktır.

Connecticut ve Rhode Island hariç olmak üzere, Amerika Birleşik Devletleri’nin bütün eyaletlerinde county isimli yerel yönetim birimleri bulunmaktadır. Ancak, countylerin bütün eyaletlerde aynı türden kurumları ifade ettiğini ve aynı şekilde adlandırıldığını da söyleyemeyiz. Örneğin, New Jersey’deki county’ler sadece yargı görevi ifa etmektedirler. County’ler Louisiana’da “*parish*”, Alaska’da ise “*borough*” adını alırlar. ABD’de toplam olarak üç binin üzerinde county bulunmaktadır. Eyaletlerdeki county sayıları çok değişkendir. En fazla county Texas’ta (254 adet), en az county ise Delaware ve Hawaii’de (3’er adet) bulunmaktadır. Bu birimlerin nüfusları da farklılık göstermektedir. Örneğin, California eyaletinin Los Angeles County’sinde yaklaşık 7 milyon insan yaşarken, Texas’taki Loving County’nin nüfusu 150’nin altındadır. County’lerin ortalama nüfusu 60 bin civarında olmakla birlikte, bu birimlerin toplam nüfusunun yarısı, en büyük 137 county’de yaşamaktadır. Bu ise, toplam county sayısının sadece % 4,5’ine tekabül etmektedir.

Ülkedeki bütün county’ler için tek tip bir teşkilatlanma söz konusu olmadığından, bu idarelerin yapısı konusunda da standart bir şema ortaya koymak mümkün değildir. Bununla birlikte, county’lerin çoğunu kapsamak üzere ortak bir yapılanmadan söz edilebilir.

Bu yapılanmada eyaletlerin çoğunda bulunan county meclisleri, birden çok üyeden oluşan, karar alma ve yürütme yetkileri bulunan bir organdır. Yerine göre “komite”, “komisyon”, “yönetim kurulu”, “denetim kurulu” gibi adlar alan bu organın üye sayısı büyük çoğunlukla 10’un altındadır. Hatta bazı örneklerde bu sayı 3’e kadar düşmektedir. Bu meclislerin karar alma yetkileri, bazı kaynaklarda “yasama” yetkisi olarak değerlendirilmekle birlikte, bunlar, klasik anlamda devlet yasama organlarına ait olan yasama yetkisinden farklı olarak, kendi görev ve yetki alanlarıyla sınırlı olmak üzere mali ya da düzenleyici nitelikte kararlar alırlar. Bunlardan mali nitelikli olanları arasında vergileri toplamak, kamusal işler için kaynak tahsis etmek ve idarenin borçlarını olabildiği ölçüde azaltmak gibi yetki ve görevler vardır. Düzenleyici nitelikteki yetkilerine örnek olarak, sağlıkla ilgili ve özel bölgelerin tespitine ilişkin tüzükler çıkarmak, işyeri ve eğlence yeri belgeleri vermek, havai fişek türü patlayıcı maddelerle ilgili düzenlemeler yapmak sayılabilir.

County’lerin yürütmeye ilişkin yetkilerinden bazıları ise; county emlakının yönetimi, bazı görevlilerin atanması, county adına imzalanacak anlaşmalarda müzakere yapılması ve seçimlerin yönetimidir.

Az sayıdaki bazı örnekler dışında, county meclis üyeleri seçimle işbaşına gelmektedir. Bu seçimlerde eyaletlere göre farklı yöntemler uygulanmaktadır. Meclis üyelerinin görev süreleri konusunda da oldukça geniş bir yelpaze ile karşılaşılmalıdır. Bazı meclislerde bu süre bir yılla sınırlı iken, örneğin Tennessee eyaletinde meclis başkanı olarak görev yapan county hakiminin görev süresi sekiz yıldır. Bu konudaki en yaygın uygulama dört yıllık süredir.

2.Belediye Yönetimi:

Belediyeler, ABD'nin en fonksiyonel ve bu itibarla en önemli yerel yönetim birimleridir. County'ler kadar geniş bir coğrafi alana hizmet vermemekle birlikte, daha önemli kamu hizmetlerini yürütmektedirler. Buna paralel olarak da daha fazla yetkiyle donatılmışlardır ve daha özerk bir niteliğe sahip bulunmaktadırlar. Bütün eyaletlerde var olan belediyelerin adlandırılması konusunda farklı uygulamalara rastlamak mümkündür. Hepsisi bu yönetimleri ifade etmek üzere, değişik eyaletlerde "*municipality*", "*city*", "*borough*" veya "*village*" olarak adlandırmalar mevcuttur. Belediyeler büyük ölçüde özerk birimler olmakla birlikte, aynı zamanda bağlı buldukları eyaletlerin idari ajanlarıdır. Bunun bir sonucu olarak federal devletin müdahalelerine çok büyük ölçüde kapalıdır. Aynı şekilde, eyaletlerin yararlandıkları dokunulmazlık hakkına da sahiptirler. Bir başka ifadeyle, eyalet kanunları aksine bir hüküm içermiyorsa, kamusal faaliyetlerinden dolayı belediye tüzelkişiliği aleyhine dava açamaz.

ABD'de 19 binin üzerinde belediye bulunmaktadır. Sınırları içerisinde en az belediye bulunduran eyalet Hawaii (bir adet), en fazla belediyeye sahip olan eyalet ise Illinois'tir (yaklaşık 1.300 adet). Ülkedeki bütün belediyelerin %70'inden fazlasının nüfusu 2.500'ün altındadır. Belediyelerin nüfusu da çok çeşitlilik göstermektedir. Artık insanların yaşamadığı, fakat hukuken sona erme işlemini gerçekleştirmemiş belediyeler bulunduğu gibi, 7,5 milyon nüfusa sahip New York Belediyesi örneği de mevcuttur.

Belediye kurulmasında yetki eyaletlere aittir. Ancak, kurulma şartları ve prosedürü, eyaletten eyalete farklılıklar göstermektedir. Bazı eyaletlerde asgari nüfus esas alınırken, diğerlerinde arazi büyüklüğü ön şarttır. Belediyelerin tüzelkişilik kazanmalarını sağlayan yazılı izinler (*charter*), kurulacak belediyenin amacını, hak ve yetkilerini, sahip olduğu imtiyazları ve idare şekillerini belirler. Bu birimlere verilecek yetkiler de daha önceden tespit edilmiş olan sınıflardan hangisine dahil olduğuna göre değişmektedir.

Belediyelerin yönetim yapısı ve teşkilatı konusunda belediye başkanlı meclis, profesyonel yöneticili meclis ve kent komisyonu olmak üzere üç temel sistem bulunmaktadır. Bunlara ilaveten doğrudan demokrasinin bir örneği sayılabilecek olan kasaba toplantısı sistemi vardır ki, sadece New England eyaletinde uygulanmaktadır.

3.Kasaba Yönetimi:

Kasaba yönetimleri, ABD'nin belirli eyaletlerinde bulunmakta ve ülke nüfusunun beşte birine yakın bir kısmına hizmet vermektedirler. Bu birimler, geleneksel yerel yönetim birimleridir.

Geçmiş dönemlerde önemli fonksiyonlar icra eden kasaba yönetimleri, görev ve yetkilerinin bir bölümünün zaman içerisinde county yönetimlerine devredilmesiyle önemini nispeten yitiren yerel yönetim birimleri konumuna düşmüşlerdir. Bu yönetimleri ifade etmek için farklı eyaletlerde "*town*", "*township*", "*plantation*" ve "*location*" kelimeleri kullanılır.

Kasabalar, bazı yörelerde oldukça önemli görevler ifa ederler. New England eyaletinin temel yerel yönetim birimi olduklarından, burada okulların idaresi de dahil olmak üzere ciddi bazı mahalli hizmetleri yürütürler.

Diğer bazı eyaletlerde de belediyelerle ortak olarak yerine getirdikleri önemli hizmetler vardır. Ama ülke genelinde en sık rastlanan görevleri; kütüphane, su, kanalizasyon ve çöp imha işleridir. Bazı eyaletlerde ise sadece kırsal nitelikli hizmetler sunarlar. ABD genelinde 17 bine yakın kasaba yönetimi bulunmaktadır. Bunlardan sadece 100 kadarının nüfusu 50 binin üzerinde, yaklaşık 10 bin tanesinin nüfusu ise 1.000'in altındadır.

Başta New England'dakiler olmak üzere bazı kasaba yönetimlerinde (kasaba toplantısı) denen ve doğrudan demokrasinin bir uygulaması olan sisteme rastlanmaktadır. Bu sistemde, kayıtlı bütün seçmenler; bazı görevlileri seçmek, yerel konuları tartışmak ve kararlar almak üzere toplanırlar. Bir yerel yönetim organı olarak seçmenler, yol yapım ve bakımı, kamu binalarının yapımı, yerel vergi oranları ve kasaba

bütçesi gibi konuları görüşerek karara bağlarlar. Kasaba yönetimlerinin bulunduğu diğer eyaletlerde ise bu birimler, county yönetimlerine benzer bir yapılanmaya sahiptirler. Buralarda da county meclisine benzeyen ve “mütevelli heyeti”, “danışmanlar meclisi”, “yönetim kurulu” olarak adlandırılan yerel meclisler bulunur. Üç veya daha fazla üyeli bu meclislerde seçimle gelen üyeler bulunduğu gibi, bazı kasaba memurları da tabii üye olarak görev yaparlar. Meclislerin görev süresi 2-4 yıl arasında değişmektedir. Kasaba yönetimlerinde, county’lerdeki görevlilere benzer türde personel de görev yapar. Meclis üyelerinin ve personelin sayısı, kasabanın büyüklüğüne bağlı olarak değişmektedir.

Kasabanın büyüklüğüne göre değişiklik gösteren bir başka husus, bu birimlere verilmiş bulunan görevlerdir. Kasaba yönetimlerinin öneminin genel olarak azalmasına karşılık, nüfusu fazla olan kasabalarda teşkilat ve görevler konusunda bir genişleme gözlenmektedir. Daha küçük olan birimlerde kasaba meclisi, sınırlı ölçüde vergilendirme, bazı görevlilerin atanması ve işyerlerine belge verme gibi az sayıda görevler ifa ederken, daha büyük birimlerde oldukça çeşitli kamusal fonksiyonlar söz konusudur. Bu ikinci grup idarelerin teşkilatlarında da profesyonelleşme eğilimleri vardır. Buralarda genel yönetim görevleri, belediyelerde de örneğini gördüğümüz, yöneticilik eğitimi almış, profesyonel ve tam zamanlı yöneticilerin sorumluluğuna bırakılmaktadır.

4.Özel Amaçlı İlçe Yönetimi:

Özel amaçlı ilçe yönetimleri, genel amaçlı olan diğer üç yerel yönetim türünden farklı olarak, belirlenmiş bir amacı gerçekleştirmek ya da hizmeti yürütmek üzere kurulan yerel yönetimlerdir. Bazen birden fazla olmakla birlikte, birbiriyle yakından ilgili hizmetler için de özel amaçlı birimlerin kurulduğu gözlenmektedir. En tipik olarak rastlanan hizmet konuları; su, kanalizasyon, konut, yangınla mücadele, çevre kirliliğinin önlenmesi, tabii kaynakların korunması ve ulaşım olmakla birlikte, bu yerel yönetimlerin sayıca en fazla görülen türü, okulların yönetiminden sorumlu olanlarıdır. Öyle ki, bazı kaynaklarda okul yönetiminden sorumlu olan yönetimler, ayrı bir yerel yönetim kategorisi olarak ele alınmaktadır.

Amerikan sisteminde bu birimlerin genel adı “*special district*”, okulların yönetimiyle görevli olanlarının adı ise “*school district*”tir. Bu birimleri ifade etmek üzere “özel amaçlı ilçe yönetimi” ibaresi kullanılmakta ise de buradaki “ilçe”nin Türkiye’de merkezi idarenin taşra uzantısı olan “ilçe” ile bir ilgisinin bulunmadığını belirtmekte yarar vardır. Ülke genelinde toplam 45 bin civarında özel amaçlı ilçe yönetimi bulunmaktadır. Bunun 15 bin kadarını okul yönetimleri oluşturmaktadır. Özel amaçlı ilçe yönetimlerine Alaska hariç bütün eyaletlerde, hem kentlerde, hem de kırsal bölgelerde rastlanmaktadır. En çok sayıda birim bulunduran eyalet Illinois’tir (yaklaşık olarak 4 bin adet).

Okul yönetimleri dışındaki özel amaçlı ilçe yönetimleri, eyalet genel yönetimi ile irtibatlı birimler olarak kurulurlar. Bu nedenle kuruluş işlemleri, eyalet mevzuatı çerçevesinde olur. Bütün eyaletlerde geçerli bir kuruluş prosedürü olmamakla birlikte, genel olarak kurulma işleminin ilk aşaması, yerel halkın bu yöndeki iradesini eyalet yönetimine bildirmesidir. Başvuru belgelerinde; kurulacak birimin niteliği ve görev alanına ilave olarak, ya belirli sayıda seçmenin ya da birimin yetki alanının belirli bir oranında araziye sahip olanların müracaatı bulunur. Başvuru, county’nin yönetim organı veya yetkili bir hakim tarafından incelenip uygun bulunursa referanduma gidilir. Referandum çoğunlukla halka açık olmakla beraber, sadece taşınmaz sahiplerine sınırlı tutulduğu da görülmektedir. Referandum sonucu olumlu ise, county meclisinin ya da ilgili mahkemenin kararıyla birim kurulur.

Bu birimlerin yönetim organı genellikle bir meclistir ama, bu meclisin oluşumu konusunda farklı uygulamalar bulunmaktadır. Bazı birimlerde üyeler halk tarafından doğrudan seçilir, bazılarında başka bir yönetim tarafından atanır. Bazı ilçelerin meclislerinde tabii üyelere rastlanır. Bunlar, yöredeki başka bir yerel yönetim biriminde belirli görevleri yürüttüklerinden dolayı ilçe meclislerinin tabii üyesi olurlar. Bölgedeki başka yerel yönetimlerin seçtikleri kişilerden oluşan meclisler de vardır. Meclislerin toplanma zamanı, yılda bir ile haftada bir kere arasında değişmektedir.

Özel amaçlı ilçe yönetimlerinin yetkileri iki grupta ele alınabilir. Bunlardan birinci grubu, diğer yerel yönetimlerin de sahip olduğu taşınmaz edinme, sözleşme imzalama ve mahkemelerde temsil edilme gibi genel yetkiler teşkil eder. İkinci grupta ise, söz konusu birimin kuruluş amacına uygun olarak sahip olduğu daha spesifik nitelikli yetkiler yer alır.

Bunlardan harcamalar, vergiler ve borçlanmalar konusundaki yetkiler ile, personel istihdamı ve birimle ilgili genel politikaları tespit etme yetkileri ilçe meclisine aittir.

Okul yönetimlerine gelince, ABD’de kamuya ait olan temel eğitim fonksiyonu, genel olarak bu yönetimler vasıtasıyla yerine getirilir. 1940’lı yıllara kadar ülke genelinde 108 binin üzerinde okul yönetimi bulunmakta idi.

Bu tarihten sonra başlayan reformla; tek derslikli kırsal okulların kapatılması, okulların bağlı buldukları yönetimlerin değiştirilmesi ve daha etkin bir eğitim hizmeti için gerekli görülen birimlerin birleştirilmeleri sonucunda bu yönetimlerin sayısı 1970’li yıllara kadar geçen sürede 15 bine kadar indirilmiştir. 32 eyalette kamuya ait okulların yönetimi tamamıyla bu birimlere aittir. Bu birimler, okulların yönetimi konusunda sekiz eyalette ağırlıklı olarak, beş eyalette ise kısmen yetkilidirler. Ülke genelinde sadece beş eyalette okul yönetimleri bulunmamakta, bu eyaletlerde eğitim fonksiyonu county, belediye veya kasaba yönetimleri tarafından icra edilmektedir.

Diğer yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi, okul yönetimlerinde de karar organı olarak bir meclis bulunur. Bu meclislerin yaklaşık beşte dördünde, üyeler o okul bölgesindeki seçmenlerce doğrudan seçilirler. Diğerlerinde ise meclisin oluşumu, atamaya bağlıdır. Atama; county meclisince, belediye meclisince, belediye başkanı ve belediye meclisince müştereken, büyük jüri, bölge hakimi ya da vali tarafından yapılabilmektedir. Üye sayısı 3 ile 21 arasında değişmekle birlikte, genellikle üç, beş veya yedi üyeli meclisler çoğunluktadır. Görev süreleri üç ila yedi yıldır.

Okul yönetimlerinin meclisleri, eğitimle ve okulların yönetimiyle ilgili olarak oldukça geniş yetkilere sahiptirler. Yıllık bütçenin hazırlanması ve kabulü, okul çevresinin vergi limitlerini belirlemek, seçmenlerin onayıyla tahvil çıkarmak, okul müdürleri ile eğitim ve yönetim personelini atamak, müfredat programını ve eğitsel faaliyetleri tespit etmek, okulların tür ve derecelerini belirlemek, okullar ve rekreasyon alanları için yer tespitine ve inşaat planlarına ilişkin olarak diğer yönetim birimleriyle işbirliği yapmak gibi yetkiler bunlar arasındadır.

5.Yerel Yönetimlerin Görevleri:

ABD’de yerel yönetimler mevzuatı eyaletten eyalete çeşitlilik gösterdiği için, bu idarelere ait görevlerin dağılımı konusunda standart bir model yoktur. Yukarıda türlerine göre yerel yönetimleri açıklarken bu çeşitliliğin yansımalarına değinilmiş ve görevlerle ilgili özet bazı bilgiler verilmişti. Bu bölümde görevler kategorize edilmek suretiyle yerel yönetimlerin tamamıyla ilgili bilgilere yer verilecektir.

Amerikan yerel yönetimlerin görevleri üç ana grupta ele alınabilir:

Eğitimle İlgili Görevleri: Yatırım ve işletme giderleri ile istihdam edilen personel sayısının büyüklüğü açısından yerel yönetimlerin en önemli görevi sayılan eğitim, toplumsal hedeflerin gerçekleştirilmesi noktasında da en fazla önem atfedilen bir kamusal fonksiyondur. Amerikan tarihinde geleneksel olarak eğitim, yerel yönetimlerce sunulan bir hizmet olarak bilinmektedir. Temel eğitim hizmetinin sunulmasından sorumlu olan birimler genel olarak okul yönetimleridir. Ancak, eğitim hizmetinin mutlaka okul yönetimlerince sağlanması söz konusu değildir; başka yerel yönetim birimlerinin de bu alanda görevli olduklarına rastlamak mümkündür.

Örneğin, 12 yıllık öğrenimden sonra iki yıllık eğitim veren bazı kolejlerin sorumluluğu county’lere aittir. Bu hizmetin yerel yönetimlerce sunulmasına paralel olarak eğitim giderleri de ağırlıklı olarak yerel vergilerden karşılanmaktadır. Eğitim hizmetiyle yakından alakalı kültürel ve sportif alanlarda da yerel yönetimler oldukça önemli bir konuma sahiptirler. Bu tür hizmetler arasında kütüphaneler, müzeler, parklar ve sportif tesislerin yapım, bakım ve işletimleri sayılabilir.

Sağlık ve Çevre ile İlgili Görevleri: Sağlık hizmetlerinin sunuluşuyla ilgili olarak tek tip bir örgütlenme tarzı bulunmamakla birlikte, bu hizmetten beklenen amaçlar bakımından uygulamaların birbirine yakınlık arzettiği belirtmelidir. Bu amaçlar, sağlığın korunması, hastalıkların tedavisi, insanların beden ve ruhen geliştirilmesi ve ömrün uzatılması olarak özetlenebilir. Tipik olarak sağlık hizmetinin sunulmasından belediyeler ve county’ler sorumlu olmakla beraber, bu görev bazı bölgelerde kasaba yönetimlerince yerine getirilir.

Sağlık ve çevre alanındaki diğer hizmet türleri konusunda da yerel yönetimlerin önemli rolleri bulunmaktadır. Bunlar arasında çevre kirliliği ile mücadele, enerji israfının önlenmesi, çöp ve diğer atıkların toplanması ve imhası ve kanalizasyon hizmeti sayılabilir. İçme suyu temini de yerel yönetimler tarafından yerine getirilen bir görev olmakla birlikte, su kaynakları genellikle birden fazla idareyi ilgilendirdiği için bu görev bazen eyalet, bazen de federal yönetim tarafından ifa edilmektedir. Amerikan yerel yönetimlerinin sosyal yardım alanında da görevleri bulunmaktadır. Ancak, bu konu merkezi hükümete ve eyalet yönetimlerine ait bir konu olarak planlanmaktadır. Yerel yönetimler, bu hizmet kategorisinin yerel bazda uygulayıcısı ve daha üst birimlerin temsilcisi rolündedir.

Kamu Esenliği ile İlgili Görevleri: Bu kategoride itfaiye, karayolları ve toplu taşıma hizmetleri yer alır. Yerel yönetimler açısından itfaiye hizmetleri sadece yangının söndürülmesi ile sınırlı değildir. Söndürmenin yanında, yanıcı ve parlayıcı maddelerle ilgili izin ve belge verme, denetleme ve yangınla ilgili eğitim görevleri de aynı hizmet kapsamında değerlendirilmektedir. Bazı yerel ünitelerde itfaiye ile polis teşkilatının tek bir çatı altında birleştirildiği de belirtilmelidir.

Ülke genelindeki karayollarının yaklaşık %80'inin yönetimi yerel yönetimlere aittir. Bunda, kırsal nitelikli karayollarının, kentsel nitelikli karayollarından yaklaşık olarak 7 kat daha uzun olması büyük rol oynamaktadır. Karayollarının yapım, bakım ve yönetiminde en fazla payı olan birimler county'lerdir. İkinci sırada ise belediyeler vardır. Karayolu hizmetinin sağlanmasında federal devlet, eyalet ve yerel yönetimler arasında gittikçe artan bir işbirliği de gözlenmektedir.

Toplu taşıma görevi, yerine göre belediyeler ve county'ler tarafından ifa edilmekle birlikte, genellikle bu amaçla kurulmuş özel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir.

İçişleri ile İlgili Görevleri: Yerel yönetimlerin içişleri kapsamında sayılacak görevlerinin başında emniyet ve asayiş görevi gelmektedir.

Bu anlamda polis teşkilatı, emniyet ve asayiş sağlamada en önemli kurumdur. Küçük kasabalardaki komiserliklerden, büyük merkezlerdeki dev emniyet müdürlüklerine kadar farklı çapta teşkilatlanmaya rastlamak mümkündür. Polis teşkilatının görevleri, yargı mekanizması ile doğrudan ilgili olduğu için, bir yerel hizmet kategorisi olmaktan ziyade, yargı fonksiyonunun bir parçası olarak görülmektedir.

Amerikan yerel yönetimlerinin içişlerine ilişkin diğer görevleri, bazı idari fonksiyonların yerine getirilmesi olarak ifade edilebilir. Bunlar arasında, Türkiye'de İçişleri Bakanlığı'nın dışındaki kurum ve kuruluşlarca da yerine getirilen türde görevler bulunduğu için karışıklığa yol açabilir. Nüfus kayıtlarının tutulması, taşınmazlara ilişkin işlemlerin yapılması, kıymet takdiri, vergi toplanması ve seçimlerin yürütülmesi, bu görevlerdendir.

Beşinci Bölüm Kamu Personeli

ABD'deki güçler ayrımı, kamu görevlilerinin sadece merkezi hükümete bağlı olmasını değil, aynı zamanda her bir bağımsız eyaletin kamu hizmetinde ve çok sayıda olan bağımsız birimde görevlendirilmesini mümkün kılar. XX. yüzyılın sonlarındaki çoğu liberal demokrasilerde olduğu gibi, devlet hizmetinde tam olarak kimin görevli olduğunu tespit etmek zordur. Her ne kadar ABD bürokrasisinin tümünü kuşatmaktan uzak olsa ve üst düzey fakat daimi olmayan üyelerinin çoğunu dışarıda bıraksa da, teamül olarak ABD'de kamu görevlileri, Federal Hükümetin ve uzantılarının daimi çalışanları olarak görülürler.

ABD federal bürokrasisinin bir ayırıcı özelliği, çoğu yüksek seviyeli kamu görevlilerinin Başkan veya bakanlar tarafından görevlendirilmesidir. Bu sistemde federal memuriyet kadrolarının yaklaşık yüzde 10'u, mevcut yönetimin yapacağı –siyasi niteliği de olan– atamalar için muhafaza edilir. Başkan görevden ayrıldığında, yaklaşık 200.000 üst düzey bürokrat da görevi bırakır. Birleşik Devletlerde bu yüksek dereceli ama geçici ve partizan kamu görevlilerinin görevde tutulması başlangıçta akla aykırı görülebilir. Çoğu Avrupa devleti, iktidara gelen hükümetin bakanlarının yüksek bürokratik görevlere politik arkadaşlarını atamaları sebebiyle ortaya çıkan yolsuzluk ve verimsizliği XIX. yüzyılda sona erdirmişlerdir. ABD bürokrasisi de politize olmuş geçici bürokratların verimsizliği ve yolsuzluğu ile karakterize edilmişti. Ama Başkan Garfield'in, yönetimindeki görev talebi reddedilen bir kişi tarafından suikasta uğramasından sonra bir reform uygulamaya konuldu. 1883 tarihli Pendelton Yasası, kamu hizmetinin esaslarını oluşturmuştur. Buna göre kamu görevleri, bir bakan veya Başkan tarafından doğrudan atanma yerine, memuriyetin daha alt kademelerinde gösterdiği liyakatle veya sınavla gelen daimi kadrolu görevlilerce yürütülecekti. Bununla birlikte, diğer bazı ülkelerde de görüleceği gibi, eğer bürokratlar buldukları görevler nedeniyle kendilerini, hizmet etmeleri beklenen politikacılara borçlu görmezlerse yüksek kamu görevlileri ile politikacılar arasında gerginlikler doğabilmektedir. Bu tür bir sorunu aşmak için Pendelton reformları, en üst düzeydeki bürokratların politik nitelikli atamalarla göreve getirilmesinin sürdürdüğü bir yapı oluşturmuştur.

Üst düzey atamalar Senato tarafından detaylı olarak incelenerek onaylanır; bununla birlikte uygulamada detaylı inceleme işi sadece çok yüksek pozisyonlara yapılan atamalarda görülmektedir. Daha az önemli kademeler genellikle bakanlar veya onların üst düzey yardımcıları tarafından yapılan atamalarla doldurulur. Yönetici durumundaki atanmışların makamı geçici olabilmesine rağmen, bu görevler için aday bulmakta fazla sıkıntı yaşanmamaktadır. Büyük iş örgütleri ve üniversiteler, merkezi hükümet ve Kongre ile yakın ve muhtemelen uzun vadeli ilişkiler kurulacağı beklentisi ile, bazı seçkin mensuplarını federal görevlerde belirli bir süre hizmet etmek üzere görevlendirmekten genel olarak memnundurlar. Bu yüzden, kamu hizmetinden ayrılan çoğu yüksek bürokrat, özgeçmişlerini geliştirecek kıymetli bağlantılar kurmuş olarak önceki işverenlerine geri dönmektedirler. Üst düzey atamaların dikkate değer bir oranı ise, federal yönetimin daimi kadrolarından gelen ve yeni bir Başkan göreve geldiğinde daha önceki pozisyonlarına dönecek olan devlet memurlarıdır.

En yüksek kademelerdeki siyasi nitelikli atama yöntemi yüzünden budanmış olsa da, daimi kamu personel rejimi, üst düzey görevlilerine önemli yetiştirme ve yükselme imkanları sağlayan büyük bir organizasyonu ifade eder. Silahlı Kuvvetler bir kenara bırakılırsa federal düzeyde 2,5 milyon çalışan vardır. Daimi kamu hizmetinde, en yüksek üç derecesi geleneksel olarak bu örgütün en önemli kademeleri olarak kabul edilen 18 puanlı bir derecelendirme sistemi vardır.

Başkan Carter, bunlara ilaveten yeni bir statü olmak üzere bir yüksek yönetici sınıfı ihdas etmiştir ki bu, herhangi bir federal birimde üst görevlere atanabilme kapasitesine sahip, liyakaten atanmış bir yönetsel eliti oluşturacak olan en üst düzeyli yaklaşık 7.000 kamu görevlisini kapsamaktadır. Bu değişiklik, öncelikle özel sektördeki uygulama ve şartlardan ilham alınarak gerçekleştirilmiştir ve üst düzey görevlilerin özel şirketlerdeki daha kârlı görevlere akışını engelleme amacına yöneliktir. Bu elit gruba özel sektördeki seviyelerde ücret ve çalışma şartları sağlanmaktadır, ama gerektiğinde işten çıkarılmaları da kolaydır.

Kariyer esasına dayalı kamu personel rejimi, yapılanma ve işe alma konularında Personel ve Yönetim Dairesi (*Office of Personnel and Management*) tarafından yönetilir. Bu daire, öncülü olan Kamu Hizmet Komisyonunun yerine kaim olmak üzere 1978'de kurulmuştur. Daire, meslek memurlarının çalışma şartlarını belirler ve işe giriş için gerekli vasıfları tespit eder. Bürokrasinin idaresi ile ilgili bir başka organ, görevde yükselme ve hizmetten çıkarılmanın esaslarını tespit eden Liyakat Koruma Kurumu'dur (*Merit Protection Board*). Eğitim düzeylerine bağlı olarak aday memurlar 7. dereceye kadar herhangi bir noktada işe girebilirler. Buna mukabil, daha yüksek kademelerde görevler rekabete dayalı sınavlarla zorlaştırılmıştır ve işe girenler normalde üniversite mezunlarıdır. Hukuk yüksek lisansı gibi mezuniyet sonrası dereceler kamu hizmet sınavlarından muafiyet getirebilir. Avukatlar, ekonomistler ve sosyal bilimciler için mesleki yeterlilik esas alınsa da, yeni işe almalar genellikle özel uzmanlıktan daha çok idari yetenek temeline dayanmaktadır. Memurlar kamu hizmetine girdikten 15 yıl sonra sürekli olarak görevde kalma hakkı elde ederler.

Altıncı Bölüm

Mali Yönetim

I. SİSTEMİN FİNANSE EDİLMESİ

Amerikan sistemindeki güçler ayrılığı, 1930'lara kadar federal yönetim ile eyalet ve yerel yönetimler arasında kaynak aktarımının olabildiğince az olması sonucunu doğurmuştur. 1930'ların başlarında ekonominin kötüye gitmesi, Başkan Roosevelt'e federal hükümetin gücünün fark edilmesi, zor dönemlerde başarılı olamayan eyaletlere ve yerel yönetimlere mali açıdan destek olunması ve bunun sonucunda da onların program ve politikalarına müdahale edilmesi için ilham kaynağı oldu. Bu eğilim, II. Dünya Savaşı sırasındaki askeri harcamaların karşılanması talebi ve ardından ABD askeri gücü nispetinde genişledi ve iç kesimlerdeki şehirlerle güneyin kırsal bölgelerindeki yoksulluğu azaltma çabasına giren Başkan Kennedy ve Johnson ile daha da hız kazandı.

Böylece 1945'ten bu yana federal hükümet, ülkedeki diğer yönetimlerin pek çok faaliyetini hibe ve borç verme yoluyla finanse eden bir kaynak haline gelmiştir. Birçok hibe başlangıçta belli başlı projelere bağlı olup, bayındırlık hizmetlerinin gerçekleştirilmesine yönelikti ve çok özel kurullarla takip edilmekte idi. Bu tür yardımlar, sözcüleri, ülke çapında benzer standartlarda yapılmış ve eyaletleri birbirine bağlayan ana yolların yapımının finanse edilmesi ya da şehir yönetimlerinin kendi iş sahalarındaki geri kalmış bölgeleri geliştirmeleri amacıyla kullanılmıştır. Federal hükümetin kategorik yardımlar yoluyla eyaletleri ve şehirleri kontrol etmesine karşı çıkan Reagan ve Bush'un yeni sağ hükümetleri desteğin miktarını düşürerek, çok daha esnek şartlarda kullanılabilen blok hibeler sağlama yoluna gitmişlerdir. Bu, federal hükümetin eyaletlere daha esnek koşullarla mali destek sağladığı ve paranın nasıl daha akılcı kullanılacağını gösterdiği gelir dağılımı sistemini doğurmuştur.

ABD'deki federal harcamalar rakamsal olarak çok büyük boyutta olmakla birlikte, ekonomideki asıl ağırlığın özel sektöre ait olduğu dikkate alınır, harcamaların özel sektör karşısındaki nispi değerinin birçok Avrupa ülkesine göre daha küçük olduğu görülür. Üstelik ABD'nin askeri ve savunma amaçlı harcamalarının yüksekliği, kamu harcamaları ile özel sektör harcamaları arasındaki dengeye önemli bir etkide bulunmaktadır.

II. FEDERAL MALİ YAPININ YÖNETİMİ

Federal hükümet tüm eyaletler ve yerel yönetimlerin topladığından daha fazla gelir toplamakta ve harcama yapmaktadır. Başkan, ekonomik politikayı büyük ölçüde yürütmekle birlikte gelirin artırılması konusundaki kabiliyeti dikkate değer sayıda sınırlamalara maruz kalmaktadır. Bütçe, Başkana doğrudan bağlı olan Bütçe ve Yönetim Dairesi (*Office of Management and Budget*) tarafından hazırlanır; Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından gerekirse değiştirilerek onaylanır. Bütçe ile ilgili olarak Beyaz Saray ve Kongre arasında zaman zaman pazarlıkların yapıldığı da görülmektedir.

Başkanın mali politikaların oluşturulmasındaki yetkileri, kendisinin atadığı, ancak onun tarafından görevden alınamayan üyelerden oluşan bağımsız bir kurum olan Federal Merkez Bankası tarafından sınırlandırılmıştır. Kurum, Birleşik Devletlerin para politikasını ve faiz oranlarını belirler. Kongre aynı zamanda federal devletin hesaplarını denetleyen, kontrol eden GAO'yu da kurar.

Bu sınırlamalara rağmen Başkanın kamunun gözünde ekonominin kaptanı olduğunu kabul ettirecek danışmanları vardır. Başkan ekonomiyi, borçlanmayı da kapsayacak şekilde tüm mali sistemi ve dış

ekonomik ilişkileri yürüten ve ekonominin dümenini elinde tutan Hazine (*Treasury*) ve Ekonomik Danışmanlar Konseyi (*Council of Economic Advisors*) aracılığıyla yönlendirir.

III. KAMU HARCAMALARININ KARŞILANMASI

ABD’de federal devlet ve daha alt düzeydeki birimler, gelirin toplanmasında farklı sistemler geliştirmeye eğilimlidirler. Federal devlet, en verimli gelir kaynakları olmak üzere gelir ve kurumlar vergisinden yoğun şekilde yararlanmaktadır. Eyaletlerde, satılan birçok malın fiyatına eklenen satış vergisi, eyaletlerin temel gelir kaynağı durumundadır. Ancak bazı eyaletler aynı zamanda gelir vergisini de önemli bir gelir kaynağı olarak kullanırlar. Yerel yönetimlerin bir çoğu ise harcamalarını finanse edebilmek için, konut ya da ticari nitelikli taşınmazlardan alınan emlak vergisini kullanmaktadırlar.

Bunların dışında her düzeydeki yönetimler için birçok ilave gelir imkanları da vardır. Örneğin, eyaletler araç tescilinden önemli bir gelir elde etmekte, petrol bakımından zengin eyaletler yerel petrol üretimine vergi koyabilmekte ve yerel otoriteler otellere konan vergilerle ekstra gelir elde edebilmektedirler. Eyalet ve yerel otoriteler kendi bölgelerinde çeşitli kolaylıklar sağladıkları şirketlere ruhsat vermek suretiyle de gelir elde etmektedirler. Birçok eyalet ve yerel otorite kendi ticari faaliyetleriyle, arsa satarak ya da kendi gaz ve elektrik dağıtım sistemlerini kurarak gelir sağlayabilmektedirler.

Kamu gelirlerini artıracak çok sayıdaki kaynağa rağmen, ABD’de değişik düzeylerdeki çoğu yönetim mali yönden sıkıntı çekmekte olup, harcamalarını kısmak zorundadır. Kamu hizmetlerinin maliyetinin karşılanması sorunu, özünde bireysel girişimciliğe olan inanç ve devlet kontrolüne karşı duran yaygın liberal şüpheliğin bir yansımasıdır ve bu nedenle vergilendirmeye pek hoş gözle bakılmaz. Yine de genel olarak Birleşik Devletler, vatandaşlarını herhangi bir Avrupa devletine nazaran çok daha hafif bir şekilde vergilendirmekte ve Japonya’da da olduğu gibi iyi bir ücretle istihdam imkanı bulan talihlilerin kazançlarını ceplerinde bırakmayı tercih etmektedir. Sonuçta vergilendirmeye karşı olan nefret, dünyadaki en zengin ülkelerden birini, özellikle önemli sosyal kamu hizmetlerinin sağlanmasında ciddi mali sıkıntılara sokmaktadır.

IV. YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI

Geçmiş dönemlerde Amerikan yerel yönetimlerinin bütçesi, birimin karar organınca hazırlanır ve yöneticilere de bunu uygulamak kalırdı. Bazı istisnai hallerde yürütme makamının veto yetkisi bulunmakta idi. Bazı county ve kasaba yönetimlerinde bu durum geçerliliğini halen sürdürmektedir.

Fakat günümüzde genellikle uygulanan şekliyle bütçe, yürütme yetkisi bulunan organlar tarafından hazırlanmakta, karar organları ise bu metni kabul, red veya değiştirme yetkisine sahip bulunmaktadırlar.

Yerel yönetimler, gelirlerini çeşitli kaynaklardan sağlarlar. Bu gelirleri aşağıdaki şekilde gruplandırmak mümkündür: Yerel vergiler (yerel yönetim birimleri, genelde eyalet mevzuatına göre çalıştıklarından, ya doğrudan eyalet yasalarıyla konulan vergileri toplama, ya da bu yasaların çizdiği sınırlar içerisinde vergi koyma yetkisine sahiptirler), federal devlet ve eyaletlerce yapılan yardımlar ve diğer gelirler (teşebbüslerinden elde ettikleri gelirler, çeşitli resim ve harçlar, borçlanmalar).

Yedinci Bölüm

Vatandaşın Yönetim Sistemiyle İlişkisi

I. GİZLİLİK, ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

ABD’de kamu hizmetlerindeki hesap verebilirlik, vatandaşın hizmet sunumuna doğrudan katılımından ziyade geniş çaplı düzenlemelerle güvence altına alınmıştır. Sorumlu yönetim sistemi, diğer daha az şeffaf liberal demokrasilerin gipta edecekleri şeffaf hükümet yasaları ile büyük ölçüde kolaylaştırılmıştır. Çeşitli yıllarda çıkarılan Bilgi Alma Özgürlüğü Yasalarına göre, federal bürokrasi tarafından alınan ve değerlendirilen tüm bilgiler, devlet makul yasaklamalar getirmediği kamuya açıktır. Yasaklamalar; askeri planlar, kuvvetlerin konuşlandırılması, bireylerle ilgili kişisel bilgiler ya da devletle ticaret yapan şirketlerin iç detay bilgileri gibi tartışmasız alanlarda olmaktadır. Ancak sistem, Başkan Nixon’un gizlice kendisinin kullandığı siyasi tartışmalar kayıtlarının Beyaz Saraydan mahkemelere getirilmesini sağlayacak kadar sağlamdır. 2000’li yıllara gelindiğinde internet kullanımının gelişip yaygınlaşması ile güncel kamusal bilgiler halkın kullanımına gittikçe daha fazla açılmakta ve e-devlet mantığı içerisinde interaktif yararlanma yöntemleri yaygınlaşmaktadır.

II. HALKIN KARAR ALMA SÜREÇLERİNE DOĞRUDAN KATILIMI

Yerel yönetimler düzeyinde de halkın bilgilendirilmesi, böylece yönetime daha aktif katılımının sağlanması amacıyla çeşitli tedbirler almaktadırlar. Örneğin New England yerel yönetimi, açık ve iyi bilgilendirilmiş kent toplantılarıyla toplumun tüm bireylerinin, yerel politikalar ve hizmetlerle ilgili görüşlerini açıklayabildikleri gerçek bir katılımcı demokrasi modeli oluşturmuştur. New England örneğinin dışında bir çok yerel meclisler, toplum üyelerine meclis toplantılarına katılma, görüşlerini açıklama, sistemle ilgili şikayetler için yerel basından yararlanma imkanı sağlamıştır.

Ancak uygulama her zaman böyle olumlu bir çizgide gerçekleşmemektedir. Nahoş sonuçların ortaya çıkma ihtimaline karşı bazı bürokratların eğilimi, belgeleri kamu ve medyanın kullanımına açmak yerine, imha etmek yönünde olabilmektedir. Genel olarak devletin karmaşıklığı ve maliyetlerin yüksekliği nedeniyle gündeme gelen sistemin düzeltilmesi arayışları, idari sistemi –en azından federal düzeyde– geniş halk yığınlarından ziyade sadece iyi eğitilmiş ve zengin vatandaşlar için yararlanılabilir hale getirmiştir. Devletteki bazı yanlışlıkları tashih ettirebilme ve karar alma mekanizmasına etki edebilmede başarılı olan kuruluşlar, zengin iş çevreleri ya da ülke çapında faaliyet gösteren baskı gruplarıdır. İnsan hakları örgütleri gibi bazı baskı grupları, fakir vatandaşların sorunlarını ele alırken, ateşli silahların artırılmasını savunan lobi ya da sigara şirketlerinin sponsorları dünya için daha az yararlı amaçlar adına destek sağlayabilmektedirler.

Diğer taraftan, ABD’de yerleşik bulunan yönetim anlayışı, fertlerin özel hayatına devlet müdahalesinin en düşük düzeyde tutularak, bireysel özgürlük alanının mümkün olduğu ölçüde genişletilmesi temelinde şekillenmiştir. Buna mukabil, kamusal hayata ferdin aktif olarak katılımının teşvik edilmesi suretiyle katılımcı demokratik sisteme katkıda bulunulmuştur. Böylece birçok ABD vatandaşı isterse, özellikle yerel düzeyde, yaşadığı topluma bazı katkılarda bulunma imkanına kavuşmuştur. Özellikle kişisel hayata ve bu meyanda kişisel gelir birikimine devletin müdahalesini olabildiğince sınırlayan bu kültür, kamu hizmetlerinin minimum düzeyde sunulması eğilimini teşvik etmiştir.

Hizmetlerin kamu sektöründen ziyade özel sektör eliyle sağlanması şeklindeki yaygın anlayış, başta sağlık ve sosyal hizmetler olmak üzere bazı hizmetlerin çok yetersiz şekilde sunulmasına yol açmaktadır.

Kamu hizmetlerinin sunulmasında özel sektörün yoğun şekilde kullanılması, kamuya sağlanan hizmetlerin denetlenmesi bakımından potansiyel sorunlar yaratmaktadır.

Sekizinci Bölüm

Olağanüstü Hal Rejimi

ABD Anayasasında olağanüstü hale ilişkin herhangi bir düzenleme olmadığı gibi, bu konuda çıkarılmış yasa da yoktur. Federal Anayasada Başkanın yetkileri genelde muğlak olarak belirtilmesine rağmen, açıklıkla sayılan yetkiler arasında yer alan “başkomutanlık ve yasaları uygulama” yetkilerinin; olağanüstü hal koşullarında başkanlara gereken önlemleri alma olanağını verdiği görülmektedir.

Nitekim, Lincoln ve Wilson dönemlerine rastlayan savaş yıllarında başkanlar, “başkomutan” sıfatını taşıdıklarını ileri sürerek, olağanüstü halle ilgili düzenlemeler yapmak için kendilerini yetkili görmüşlerdir. Ancak ABD’de kuvvetler ayrımı ilkesi sert bir biçimde uygulandığından; bu düzenlemelerin başkanlarla kongre arasında sorunlara yol açtığı izlenmektedir. Bu çatışmalarda genellikle başkanların dediği olmuş ve kongre istenen yetkiyi vermiştir. Bu cümleden olmak üzere II. Dünya Savaşı sırasında Roosevelt’e 01.12.1941 tarihli 1. Harp Yetkileri Yasasıyla pek çok ekonomik yetkinin yanı sıra sansür yetkisi dahi tanınmıştır. Diğer taraftan, yasaları uygulama yetkisi başkana; eski olağanüstü hal dönemlerinden kalan tüm yasaları yeniden yürürlüğe koyma olanağı vermektedir.

Nixon döneminde yaşanan Watergate skandalinden sonra başkanın aşırı yetki kullanımının sınırlandırılması gündeme gelmiş ve bu nedenle 1973 tarihli War Powers Resolution Act çıkarılmıştır. Bu yasaya göre; başkan yabancılarla ilgili askeri taahhütleri 48 saat önce kongreye bildirmek ve süresi 60 günü geçecek askeri operasyonlar için kongreden onay almak zorundadır.

Eyalet Valilerinin de olağanüstü koşullarla ilgili bazı sorumlulukları mevcuttur. Bunlar; doğal afetlere ve diğer olağanüstü hollere karşı kapsamlı bir yönetim planı hazırlamak ve plan uygulayıcılarını belirlemektir. Eyalet valileri doğal afet ve iş isyan gibi olağanüstü koşullarda askeri unsurlardan yardım isteme yetkisine de sahiptir.

Dokuzuncu Bölüm

İç Güvenlik

I. TARİHSEL GELİŞİM

Bağımsızlık öncesi dönemde Amerikan Kolonileri Avrupa’da gördükleri “*magistrat, sheriff, constable*” gibi iç güvenlik çözümlerini uygulamışlardır. Ancak, 1830’lar sonrasında iç ve dış göçle kentleşmeye bağlı olarak suç oranının sürekli artması, işçi hareketlerinin, etnik direnişlerin ve isyanların başlaması, öncelikle doğu kıyısındaki şehirleri profesyonel bir polis gücü kurmaya yönlendirmiş, bu cümleden olmak üzere New York’da 1844’de, Philadelphia’da 1854’de ve Boston’da 1855’de ilk profesyonel polis örgütleri ortaya çıkmıştır. Bu örgütler kurulurken, Peel’in Londra polisi örnek alınmış, bazı etnik gruplar da “İrlandalılar” polis içinde hakim unsur haline gelmişlerdir.

Tarihsel süreçte polis, hep bir yerel girişim şeklinde kalırken, özel sektör de polisin gelişiminde önemli rol oynamıştır. Özel girişimlerden en eskisi ve en çok bilineni 1850’de Chicago’da kurulan Pinkerton Ajansı olup, bu kuruluş uzun yıllar federal-federe devlet yetki sınırlarına hiç aldırış etmeden eşkiya avı ve grev kırılcılığı yapmıştır. Ford Şirketinin özel polis teşkilatı da bu konuda bir diğer örnektir.

Federal devletin yerel polise etkin müdahalesi, uzmanlaşma gereksiniminin güçlenmesiyle birlikte 1908’de Adalet Bakanlığı’na bağlı Soruşturma Bürosunun “FBI” in çekirdeği” kurulmasıyla başlar. 1930’lar sonrasında kamusal müdahale artar ve mali teşvikler aracılığıyla federe polis teşkilatları etki altına alınır. Bu gelişim ve etkileşimde; beyaz, Anglo-Sakson kökenli ve Protestan orta sınıfların “WASP” değerlerini Katoliklerle diğer etnik kökenlilere karşı koruma istemi hep öne çıkar.

II. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER VE İÇ GÜVENLİK YAPISININ TEMEL KARAKTERİSTİKLERİ

ABD iç güvenlik yapılanmasının belirlenmesinde paradokslardan oluşan bazı faktörler önemli rol oynamıştır. Bunlardan ilki ABD’yi kuranların karşılaştığı; ülkede asayiş ve güvenliğin sağlanması zorunluluğu ile kişisel haklarla özgürlüklerin merkezi bir yönetimin olası baskıcı yöntemleriyle tehdit edilmesi paradoksudur. Üniter ve merkezîyetçi İngiliz İmparatorluğunun anılardan silinmeyen baskıcı yöntemleri nedeniyle kurucular, ikinci seçenektan yana tavır koyarak, federal devlet sistemini tercih etmişlerdir. Bu doğrultuda ABD Anayasasının ilk bölümlerinde yer alan Haklar Bildirgesi “*Bill of Rights*”; iç güvenlik yapılanması dahil tüm devlet yönetiminin temel belirleyicisi ve sınırlayıcısı olmuş, en azından son yıllara kadar bu ülkede özgürlük ideali, iç güvenlik zorunluluklarının hep önünde yer almıştır.

Bu faktörün belirlediği merkezi otoriteden kaçma ve devlet yerine kendisine hizmet edecek ve kendisinin kontrol edebileceği yerel elemanlarla güvenliğini sağlama güdülerinin sonucunda; Amerikan iç güvenlik yapılanması yerel karakterde oluşmuştur. Bu vurgulama, en azından yerel düzeyde güvenlik olgusu açısından geçerlidir. Bu düzeyde güvenlik yerel halk tarafından, daha çok adli polisin görevi kapsamında bulunan bir suç ve ceza ilişkisi olarak görülmekte, bu nedenle de güvenlik hizmeti yargı mekanizmasıyla ilişkilendirilmektedir. Nitekim, Amerikan polisinin tek etkin denetleyicisi; yargı organıdır.

Yerel iç güvenlik güçlerinin ve tarihi “Şerif” kurumunun tüm uzmanlaşma zorlamalarına rağmen varlıklarını hala sürdürebilmeleri, ülke iç güvenliğinden sorumlu merkezi bir otoritenin de bulunmaması; Amerikalıların güvenlik hizmetlerine yönelik güdülerinin gücünü ortaya koymaktadır.

Yukarıda belirtilen faktörler dışında ABD'nin federal devlet yapılanmasının, iç güvenlik yapılanmasını da belirleyen en önemli unsur olduğu kuşkusuzdur. Bu yapılanmada tekli sisteme uygun biçimde sadece federal ve federe düzeylerde örgütlenen polis mevcuttur.

III. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

1.Genel Yapı:

ABD'nin başkanlık sistemine dayalı genel yönetim yapısına göre; Amerikan halkının yerel suç ve ceza kavramıyla sınırlı anlayışından farklı düzeyde, iç güvenlik politikaları hazırlanması ve ulusal düzeyde güvenlik uygulamaları olarak algılanması gereken federal iç güvenlik sorumluluğu Başkana aittir.

Anayasal yetkileri arasında açıkça yer almasa da; Başkana yasaları uygulama görevinin verilmesi, ülkede Başkan hariç kayda değer bir yürütme görevlisinin bulunmayışı, anayasada hükümden bahsedilmeyişi, 15 bakanlığın mevcudiyetine rağmen, federal polisin bağlı olduğu Adalet Bakanı da dahil; bakanların daha çok Başkanın konuyla ilgili sekreterleri konumunda bulunması, federal güvenlik üst düzey yetkililerinin Başkan tarafından atanması ve merkezi düzeydeki tüm önemli yönetsel birimlerin Başkana bağlı olması, farklı bir yoruma imkan vermemektedir.

Başkana, federal iç güvenlik görevinin yerine getirilmesinde Federal Adalet Bakanının yanı sıra; “*the White House Office*” de yer alan danışmanlar ve “*the Executive Office*” bünyesindeki Milli Güvenlik Konseyi “*National Security Council*”, Merkezi Haberalma Örgütü “*CIA: Central Intelligence Agency*”, Federal Soruşturma Bürosu “*FBI: Federal Bureau of Investigation*” gibi örgütler yardımcı olmaktadır. Ancak, 2002 yılı sonlarında İç Güvenlik Bakanlığı'nın kurulması nedeniyle, iç güvenliğe ilişkin yetki, görev ve sorumluluk şemasında farklılıklar ortaya çıkabilir.

Federe düzeydeki iç güvenlik sorumluluğu ise, güvenliğin geniş anlamda yorumlanması halinde federe eyalet valilerine, güvenliğin yerel yorumu halinde de polis örgütlerinin bağlı bulunduğu yerel yönetim birimlerinin başkanlarına aittir.

Federal, federe ve yerel düzeydeki iç güvenlik sorumluları, olağan koşullardaki güvenlik hizmetlerinin ifasında tekli sistem gereği; sadece federal veya yerel düzeylerde örgütlenmiş olan polisi kullanabilmektedirler. Ayrıca, federal polis birimleri yetki ve hizmet alanlarına göre yerel düzeyde de görev yapabilmektedirler.

2.Federal Düzeyde Güvenlik Yapılanması:

2.1.Federal Soruşturma Bürosu (FBI):

Federal polis örgütlerinin en önemlisi olan Adalet Bakanlığı'na bağlı Federal Soruşturma Bürosu, yerel nitelikli Amerikan iç güvenlik sisteminde yer alan ender merkezi kurumlardandır. FBI, geniş bir otonomiye sahiptir ve üst düzey siyasal iktidarla “daha çok da Başkanla” bağlantılı olarak çalışır.

1908'de kurulan FBI, merkezi Washington D.C'de bulunan ve alan çalışması yapmak üzere örgütlenmiş bir birimdir. 9 daire başkanlığından oluşan Merkezi ünite; 56 taşra birimine, yerleşik birim olarak da adlandırılan yaklaşık 400 uydu ofisine, 4 ihtisas birimine ve 40'tan fazla dış irtibat birimine hizmet sunar ve talimat verir.

Adli Ataşeler veya Adli İrtibat Görevlisi tarafından yönetilen dış irtibat birimleri, FBI'nın hukuki statüsüne bağlı olarak, yurtdışındaki Amerikan makamları ve o ülkenin yerel makamları ile birlikte cezai konularda faaliyet gösterir.

FBI'nın 11.400 civarında özel ajanı “personeli” ve idari, teknik, ticari vb. işlerini yürüten 16.400'den fazla diğer personeli bulunmaktadır. Personelin yaklaşık olarak 9.800'ü merkezde, 18.000 kadarı da taşra birimlerinde çalışmaktadır.

FBI'nın taşra birimleri ABD'nin önemli kentleri ile Porto Rico'nun San Juan kentinde bulunmaktadır. Daha küçük yerlerde ise yerleşik ajanlar “personel” vardır. Yer seçiminde suç eğilimleri, coğrafi gerekler ve kaynakların etkin kullanımı esas alınır. Her taşra biriminin başında Yetkili Özel Ajan bulunur. İstisnai olarak, Los Angeles, New York City ve Washington D.C. teşkilatlarında, büyüklükleri nedeniyle Yetkili

Müdür Yardımcılarının görev yapar. Bu Müdür Yardımcılarına özel konulardan sorumlu Yetkili Özel Ajanlar yardımcı olur.

FBI'nın sadece bir soruşturma organı olduğu, diğer polisiye görevlerle ve gizli polis fonksiyonlarıyla ilişkisinin bulunmadığı ileri sürülmektedir. Gerçeklere pek uymasa da; iç güvenliğe yönelik gizli polis örgütü imajından hep kaçınılmaya çalışılmıştır. Bu nedenle, çeşitli mevzuat hükümleriyle FBI'nın görev alanı sınırlandırılmış olup, FBI; ancak birden fazla eyaleti ilgilendiren veya federal bir yasanın ihlal edildiği suçlarda yetkilidir. Ancak, bunun dışında; uluslararası deniz suçları, monopolleşmeler, federal idare çevresinde işlenen suçlar, federal hükümet aleyhine suçlar, uluslararası insan kaçakçılığı, casusluk, federal personelin işlediği suçlar, organize suçlar vb. gibi geniş bir alan FBI'nın yetki sınırları içerisindedir. Ama, bu görev alanı milli polis sayılması için yeterli değildir. Kısacası, FBI, Amerikalıların yerel polis hayaline pek de uymayan dev bir federal polis örgütüdür.

ABD'de Adalet Bakanlığı çevresinde örgütlenen uyuşturucu ve kaçak göçmen olaylarından sorumlu başkaca federal polis birimlerde mevcuttur.

2.2.Merkezi Haber Alma Teşkilatı “CIA”:

CIA, 1947 yılında Başkan Truman'ın Milli Güvenlik Yasasını imzalanmasıyla kurulmuştur. Bu Yasa, CIA Başkanına ulusal istihbarat faaliyetlerini koordine etme, ulusal güvenliği etkileyecek istihbari bilgileri değerlendirip dağıtma sorumluluğunu vermektedir. CIA Başkanı, aynı zamanda ulusal güvenlikle ilgili istihbarat konusunda ABD Başkanına danışmanlık hizmeti veren İstihbarat Topluluğu'nun “*United States Intelligence Community*” başı olarak da görev yapar. CIA, özerk bir birimdir. Başkanı aracılığıyla ABD Başkanına karşı sorumlu olup, Kongre'nin istihbarat denetim komiteleri vasıtasıyla da Amerikan halkına hesap verir.

CIA'in görevi; ulusal güvenlik konularında güvenilir, kapsamlı ve güncel bilgi sağlamak, Başkan'ın direktifleriyle dış istihbarat ve güvenlik konularında karşı-istihbarat faaliyetleri ve özel faaliyetler gerçekleştirmek ve böylece Başkan'a, Milli Güvenlik Konseyi'ne ve milli güvenlik politikasını yürüten bütün kamu görevlilerine destek olmaktır. CIA, bu görevi yerine getirmek üzere; istihbarat alanında araştırma ve geliştirme çalışmaları yapar. önemli konuların analizini gerçekleştirir.

Uluslararası alanda son yıllarda yaşanan değişim ve gelişimler “tehdit paradigmalarında” da değişikliklere yol açarak, CIA'nın gündemini etkilemiştir.

Bu cümleden olmak üzere; karşı-terörizm, karşı-istihbarat, uluslararası organize suç ve uyuşturucu kaçakçılığı, çevre ve silah denetimi istihbaratı gibi öncelikli alanlarda faaliyet gösterecek özel merkezlerin kurulması, istihbaratla ilgili farklı disiplinler arası işbirliğinin güçlendirilmesi, “Bilgi Topluluğu”nun milli güvenlik sorunlarına ilişkin analizlerde ve tüm kaynakları değerlendirme çabalarında etkin rol alması ve bu topluluğun etkinliğinin artırılması gibi konular CIA'in gündemine girmiştir.

2.3.Gizli Servis “Secret Service”:

Maliye Bakanlığı'na bağlı olan bu birim; Başkan'ın, Başkan Yardımcısının, ailelerinin, konuk devlet başkanlarının, belirlenecek diğer kişilerin, Beyaz Saray'ın, Başkan Yardımcısı konutunun, dış temsilciliklerin ve Washington D.C.'deki diğer binaların, ulusal para ve finans sistemiyle bazı gizli belgelerin korunması, bunlara yönelebilecek tehditlerin soruşturulması, ulusal nitelikli güvenlik organizasyonlarında güvenlik planlarının hazırlanması, tasarlanması ve yürütülmesi, ABD'nin güvenliği ve yükümlülüklerini ilgilendiren sahteciliklere ilişkin yasaların uygulanması ve mali suçların soruşturulması “araç sahteciliği, mali kurum sahteciliği, kimlik hırsızlığı, bilgisayar sahteciliği, iletişim sahteciliği ve ülkenin mali, bankacılık ve iletişim altyapısına yönelik bilgisayar bazlı saldırılar dahil” konularında görevlidir.

2.4.Organize Suçlara Mücadele Örgütlenmesi:

ABD'de organize suçlarla ilgili istihbarat değerlendirmesi, FBI, DEA, IRS, Gümrük Teşkilatı, İNS gibi özel birimlerce yapılmakta, COSA NOSTRA'nın etkin olduğu bölgelerde ise deneyimli federal savcılardan oluşturulan “Vurucu Güç Birimleri: *Strike Force Units*” adlı özel birimler kurulmaktadır.

Uyuşturucu kullanım ve ticaretinin yaygın olduğu bölgelerde de “Uyuşturucuyla Mücadele Gücü: *Drug Task Force*” adlı özel birimler vardır. Öte yandan, daha sonra ayrıntılı biçimde inceleneceği gibi; ABD terörle mücadele mevzuatında yapılan değişiklikle organize suçlar Terörle Mücadele Yasası kapsamına alınmış, böylece polis güçlerinin bu olguyla savaşımında önemli mesafe kat edilmiştir.

3.Federe Düzeyde İç Güvenlik Yapılanması:

3.1.Eyaletler:

Tüm eyaletlerde geçerli standart polis örgüt şemaları olmadığı gibi, ceza hukuku uygulamaları açısından federe devletler arasında ciddi farklılıklar da vardır. Küçük kasaba komiserliklerinden, büyük şehirlerdeki dev emniyet müdürlüklerine kadar farklı çapta teşkilatlanmaya rastlamak mümkündür. Önceden de belirtildiği gibi ABD’de yerel güvenlik; bir mahalli hizmet kategorisi olmaktan çok, yargısal fonksiyonun parçası olarak görülmektedir. Yerel polis güçleri şeriflerce yönetilen bucaklara (*district*) ayrılmakta, çok sayıda polis çalıştıran büyük şehirlerde ise şehir yönetimine bağlı belediye polis müdürlükleri “*departman*” bulunmaktadır.

3.2.Eyalet Valilerinin İç Güvenlik Yetkileri:

Her eyaletin anayasası ile statüsü ayrıca belirlense de, seçimle işbaşına gelen eyalet valisi; eyalet hükümetinin başı, en önemli yürütme organı ve federal devlet programlarının icracısıdır. Yönetmelik yetkisinin ve yasaları uygulamaya sorumluluğunun doğal sonucu olarak; eyalet iç güvenlik politikalarının belirlenmesinde ve iç güvenlik hizmetlerinin izlenmesinde önemli bir unsurdur.

Pek çok eyalet anayasasında yer alan “Örneğin Michigan Eyalet Anayasası, 4. Bölüm” hükümler gereğince, askeri unsurları da doğal afet ve iç isyan durumlarında göreve çağırma yetkisi bulunan valiler; kişisel hak ve özgürlüklerin korunması, iç güvenliğin sağlanması için yasaların uygulanması ve önleyici kolluk hizmetlerinin ifası sorumluluğunu taşırlar.

Eyalet valisi bu sorumluluklarını yerine getirirken, karargahında yer alan Genel Sekreter, Adli Danışman, Eyalet-Federal Hükümet İlişkileri Koordinatörü, İrtibat Sekreteri vb. görevlileri kullanır. Dört eyalette de güvenlik hizmetleriyle doğrudan ilişkili olan savcılar (*attorney-district attorney*) valiler tarafından atanmaktadır.

3.3.Metropolitan Polis Birimleri:

Amerikan yönetim sisteminin ve yönetsel geleneklerin etkisi nedeniyle merkez dışı polis yapılanmalarında standart modellerden bahsedilmesi olanağı yoksa da güvenlik gereksinimleri ve tehdit algılamaları giderek benzeşen metropollerde yine de benzer örgütlenmelere rastlanmaktadır. Burada bir örnek oluşturması açısından Washington Metropolitan Polis Birimi’ne değinilecektir.

Washington; Amerika Birleşik Devletlerinin başkenti, Kolombiya bölgesine ek büyük bir metropol ve Başkan, Başkan Yardımcısı, Kongre üyeleri gibi çok sayıda VIP’in ikametgahı ve çalışma mekanı olması nedeniyle güvenlik açısından hassas bir kenttir. Ayrıca, suçlular, teröristler, akli dengesi yerinde olmayan kişiler ve çeşitli protestocular için de cazibe merkezidir.

Başkentte güvenliği ve kamu düzenini sağlama görevi temel olarak Metropolitan Polis Birimi’ne aittir. Metropolitan polis klasik iç güvenlik görevlerinin yanı sıra devriye görevlilerinin müdahale etmek için eğitilmedikleri veya yeterli teçhizatla donatılmış olmadıkları durumlar için de özel birimleri oluşturmuştur. Bu birimlerin en önemlileri Özel Operasyonlar Bölümü ile Özel Taktikler Şubesidir.

Özel Operasyonlar bölümü; sıra dışı asayiş olaylarında özel taktikler geliştirerek ve özel eğitilmiş personel yerleştirerek devriye operasyonlarını desteklemektir. Bu sayede, sıra dışı olay ve felaket koşullarında diğer kurumlar ve organizasyonel guruplarla koordinasyonu sağlamada bölge amirine destek olmaktadır. Bir Yüzbaşı tarafından yönetilen Özel Taktikler Şubesi ise Uzlaşma Birimi, Patlayıcı Madde ve Savaş Gereçleri Birimi ve Acil Tepki Timini (SWAT) kapsamaktadır. Özel Taktik Şubesi ayrıca; sivil savunma alanında yerel ve federal hükümetler arasında irtibatı sağlamak, kalabalıkların yönlendirilmesini gerektiren durumlarda, felaketlerde ve olağanüstü hallerde gerekli güvenlik önlemlerini almak, yanıcı ve patlayıcı maddeleri etkisiz hale getirmek, barikat kurma, rehine alma ve terörist saldırısı gibi özel durumlarda müdahalede bulunmak, terör saldırılarına hedef olma riski yüksek kişi ve kurumlarla ilgili

araştırma ve değerlendirmeler yapmak, talep halinde yerel ve Federal Kamu Düzeni birimlerine eğitmek ve yabancı misyon ve elçiliklerin korunmasında Gizli Servisi desteklemek gibi görevlere sahiptir.

IV. ABD VE TERÖR

1. Terör Tehdidi:

ABD’de “milli karakterli” önemli bir ideolojik terör örgütü yoktur. Buna mukabil, ABD, siyasal İslam’ın yükselmesinin paralelinde güçlenen bir dış terör tehdidinin yanı sıra, Amerikan toplumunun bunalımlarından kaynaklanan bireysel “tek kişi veya siyasal ideolojisi olmayan gruplar” terör tehdidiyle de karşı karşıyadır.

Özellikle Oklohoma City ve 11 Eylül olaylarının tırmandırdığı terör tehdidiyle değişen iç ve dış güvenlik algılamaları, ABD’nin yaklaşık 200 yıllık iç güvenlik sisteminin de yeniden sorgulanması sonucunu doğurmuş ve merkezi iç güvenlik yapılanmasını gündeme getirmiştir. Belirtilen gereksinim sonucunda kurulan İç Güvenlik Bakanlığı 2003 yılında faaliyetine başlamıştır.

2. Terörle Mücadele Yapılanması:

1995 yılında Oklahoma City’de bir federal binaya bomba konulması eyleminin 200’e yakın insanın ölümüyle sonuçlanmasından sonra gittikçe güçlenen terör tehdidi karşısında ABD’de alınan sayısız önlem mevcuttur.

Bu önlemlerden ülke içine yönelik olanlar; hak ve özgürlüklerin öncelikle uygulamada ve daha sonra da hukuk alanında kısıtlanması sonucunu yaratmıştır. Kararlı bir dış politikanın eşliğinde yürütülen dışa dönük önlemler ise terör tehdidi ile ilgisi bulunduğundan kuşku edilen ülkelerin işgali gibi rijid sonuçlar vermektedir.

1995 yılından itibaren güçlenen terör tehdidiyle değişen iç ve dış güvenlik algılamaları, ABD’nin iç güvenlik yapısını şekillendiren faktörlerin en önemlisini; kişisel hak ve özgürlükleri kısıtlayabileceği endişesiyle merkezi güvenlik sistemlerinden kaçınılması güdüsünü de değiştirmiş, ilk defa güvenlik kaygıları kişisel hak ve özgürlükleri koruma güdüsünün önüne geçmiştir.

ABD’nin terörle mücadele yapılanmasında FBI, örgüt ve strateji açısından en önemli birimdir. Bu birim, haber alma konusunda CIA ve diğer istihbarat üniteleri ile yakın işbirliği içinde çalışır. 1995 yılında çıkarılan Terörle Mücadele Yasası; CIA ve FBI’ın yanı sıra, Adalet ve Maliye Bakanlıkları ile Gümrük, Göç ve Vatandaşlık ve Uyuşturucuyla Mücadele Teşkilatlarını da terörle mücadeleyle görevlendirmiştir.

CT (*counter terrorism*) faaliyetlerinin taktik savaşım boyutunda ise önemli polis departmanlarına bağlı olarak kurtulan polis taktik timleri SWAT “*Special Weapons and Tactics*” ile FBI’ın rehine kurtarma grubu HRT “*FBI Hostage Rescue Team*” ve askeri karakterleri ağır basan, genellikle de ABD Ordusuna bağlı bulunan 1st SFOD-D “*Delta Force*”, Naval Special Warfare Development Group “*Devgru, SEAL Team 6, The Jedi*” dikkati çekmektedir.

Bu taktik CT birimleri arasında sivil iç güvenlik anlayışına en yakın birim, hemen hemen ABD’nin her metropolünde görevini sürdüren SWAT üniteleridir. Bu bölümde bir örnek olarak Los Angeles SWAT CT taktik mücadele birimi ele alınacaktır.

Los Angeles Metropolitan Polis Birimi; seçkin taktik birim oluşturmada öncülük yapmıştır. İlk SWAT timi; uzman veya devriye birimlerinden gönüllü olan 15 kişiden oluşturulmuş ve bu personel bir aylık bir eğitimden sonra 1971 yılında, tam zamanlı olarak atanmışlardır. 1983 yılından itibaren SWAT amirleri eğitim için Alman GSG-9, Fransız GIGN ve İngiliz 22. SAS Alayı gibi ünlü birimlerine gönderilmişlerdir. Daha sonra, Los Angeles SWAT timi için rehine kurtarma operasyonlarına yönelik bir eğitim programı hazırlanmış ve her SWAT personeli bu eğitimden geçirilmiştir.

Tüm teşekküllü bir SWAT timi 67 kişiden oluşmakta ve bir teğmen tarafından komuta edilmektedir. Tim, başında bir komiserin bulunduğu 11 kişilik gruplara ve bu gruplar da 5 kişilik iki alt gruba ayrılmaktadır.

SWAT aday personeli, kabul edilmeden önce fiziksel olarak zorlu bir sınavdan ve mülakattan geçirilmekte, kabul edilenler 6 aylık bir denemeye tabi tutulmaktadır.

3. Terörle Mücadele Mevzuatı:

ABD’de terör suçlarını düzenleyen mevzuatta da 1995’de önemli değişiklikler yapılmıştır. 1995 yılında gerçekleştirilen değişikliklerinden öncede Amerikan Federal Suç ve Ceza Kanunu (*Federal Crime and Penal Procedure Act: FCPA*); terörist nitelikte kabul edilebilecek ülke bütünlüğüne, devletin egemenliğine ve güvenliğine yönelik eylemleri ve bu eylemleri gerçekleştirmek amacıyla örgütler kurulmasını ve terörün propagandasının yapılmasını çeşitli maddelerinde ağır surette tecziye etmişti. Ancak, bu ülkede özel bir anti-terör yasası da bulunmuyordu.

Federal Ceza Kanununda önemli değişiklikler yapan 1995 tarihli Terörle Mücadele Yasası (*Comprehensive Terrorism Prevention Act*) ise; terörü uluslararası boyutta ele almakta ve dünya ölçeğindeki CT faaliyetlerine destek olmayı amaçlamaktadır. Bu yasa terörle mücadele birimlerine de geniş yetkiler tanımaktadır.

Ceza Yasasında yapılan değişiklikle terörizm; sivil bir topluluğu korkutan veya bu topluluğa karşı güç kullanan, tehditle ya da zor kullanarak hükümet politikalarını etkileyen eylemler şeklinde tanımlanmakta, terörist eylem çeşitleri olarak da: Toplu taşıma aracını kaçırmak veya bunları sabote etmek, adam kaçırmak, uluslararası anlamda korunan kişilere saldırmak, suikast, çeşitli silahları kullanarak bir şahsı tehlikeye düşürmek ve tüm bu eylemler yoluyla tehditte bulunmak sayılmaktadır. Ayrıca, sayılan eylem türleriyle ilgili olarak; eylemi hazırlamak ve planlamak, finansman ve eğitim dahil herhangi bir şekilde destek sağlamak ve terör grubuna eleman temin etmek de, bu yasal değişiklikten sonra terör eylemi kabul edilecektir.

Yasa; genelde terör eylemlerinde uygulanan cezaları ağırlaştırırken, tecil yolunu da kapatmakta ve en önemlisi bu tip suçların soruşturma yetkisini her türlü tereddüdü gidererek FBI yetkisine vermektedir.

1995 yasası; uluslararası anti-terör önlemleri, yabancıların sınır dışı edilme işlemleri ve federal terörizmle mücadele olanakları konularında da yeni düzenlemeler yapmıştır. Bu cümleden olmak üzere terörle mücadele eden güvenlik birimlerine; her türlü veriye ulaşım yetkisi verilmiş, haber alma imkan ve kabiliyetleri ve bütçe olanakları iyileştirilmiş, güvenlik görevlileriyle ailelerinin korunması güçlendirilmiş, ceza uygulama hukuku çağdaştırılmıştır. Ayrıca; plastik patlayıcılarla nükleer maddelerin kontrolü, hava yolculuğu güvenliğinin artırılması, terör stratejileri uygulayan yabancı ülkelere yaptırım uygulanması ve terörizmle mücadelede asker-sivil işbirliğinin sağlanması alanlarında geniş ölçekli yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Anti-terörizm mücadelesinde imkan ve kabiliyetlerinin artırılması öngörülen federal kuruluşlar ise; başta CIA ve FBI olmak üzere, Gümrük, Göç ve Vatandaşlık ve Uyuşturucuyla Mücadele Teşkilatlarıyla Adalet ve Maliye Bakanlıklarıdır.

1995 yasasının getirdiği bir diğer önemli yenilik; terör suçlarının da ABD Federal Ceza Hukukunda RICO (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations*) şeklinde isimlendirilen organize suç örgütleri aracılığıyla işlenen suçlar statüsüne alınmasıdır.

Böylece, bu statüde bulunan: Başkana suikast, uçak tahribi, uluslararası havaalanları ve deniz platformlarında şiddet, sporda rüşvet, hükümet ve kongre üyelerine suikast, nükleer silah ticareti yasaklarına uymama, kredi ve bazı mali fonlarda yolsuzluk, ABD vatandaşlarına dış ülkelerde fiziksel ciddi zarar verme, yasa uygulayıcılarla yabancı konukların öldürülmesi, rehine alma, mali kurumlarda yolsuzluk, kamu mallarına kasti zarar, kitle öldürme silahlarının kullanılması ve her türlü kara para aklama eylemleri için terör suçlarına uygulanan kovuşturma usullerini kullanma imkanı tanınmıştır.

V. İÇ GÜVENLİK REFORMLARI

ABD’nin son dönemde gerçekleştirdiği en önemli iç güvenlik reformu İç Güvenlik Bakanlığının kuruluşudur. 2003 yılında faaliyete geçen bu bakanlık; ulusal iç güvenlik stratejisinde çok önemli bir değişimdir. Çünkü; bugün Amerika’da 100’den fazla kuruluş ulusal iç güvenlik sorumluluğunu paylaşmakta, uzmanlık imkan ve kabiliyetleri zayıf çok sayıda yerel kolluk gücü de iç güvenliğin koordinasyonunda zafiyet yaratmaktadır. Mevcut yapı çağdaş güvenlik tehdidine karşı koyamamaktadır.

İç Güvenlik Bakanlığı; ABD içerisinde terörist saldırıları önlemek, terör tehdidi karşısındaki zafiyeti ve olası saldırıların zararlarını en aza indirmek sorumluluğunu yüklenmekte, bu nedenle de; federal

hükümet, eyalet ve yerel yönetimler, özel sektör ve halkın elindeki kaynakların tümünü kullanabilme imkanına sahip bulunmaktadır.

İç Güvenlik Bakanlığı; Sınır ve Ulaşım Güvenliği (sınırların ve ulaşım sistemlerinin güvenliğinin sağlanması, ülkeye giriş ve çıkışların kontrolü), Acil Durum Hazırlık ve Müdahale (acil durum koşul ve önlemleriyle federal müdahale ve yardımları planlama ve uygulama), Kimyasal-Biyolojik-Radyolojik ve Nükleer Karşı Önlemler (kitlesele imha silahı saldırılarına hazırlık ve müdahale) ve Bilgi Analizi ve Alt Yapı Güvenliği (ulusal tehdit değerlendirme sisteminin kurulması ve zafiyetlerin değerlendirilmesi, ulusal ölçekte bilgilendirme, uyarı ve önlem işlevlerinin yerine getirilmesi) departmanlarından oluşmaktadır.

Kaynakça

- 1.Chandler, J. A. (2000), “The United States”, Comparative Public Administration (ed. J. A. Chandler), Londra: Routledge.
- 2.Dionisopoulos, P. Allen (1970), The Government of the United States, New York: Charles Scribner’s Sons.
- 3.Outline of US Government, ABD’nin Almanya Büyükelçiliği internet sitesi, <http://www.usembassy.de/usa/etexts/outusgov/homepage.htm> (6 Mart 2003).
- 4.Portrait of the USA, ABD’nin Almanya Büyükelçiliği internet sitesi, <http://www.usembassy.de/usa/etexts/factover/homepage.htm> (6 Mart 2003).
- 5.Türker, Muammer (1999), “Amerika Birleşik Devletleri’nde Mahalli İdareler”, Dünyada Mahalli İdareler (ed. Muammer Türker), Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını.
- 6.“The United States of America”, The Europa World Yearbook 2001, Europa Publications, Cilt I.

İtalya Yönetim Sistemi

Muammer TÜRKER

İtalyan idari ve siyasi sistemi, köklerini derin tarihsel temellerde bulur. Gerçekten de İtalyan yarımadası üzerinde yüzyıllar boyu hüküm sürmüş bulunan yönetimler, günümüz İtalyan sisteminin biçimlenmesinde az ya da çok pay sahibi olmuşlardır. XIX. yüzyılın ikinci yarısında İtalya Krallığının ilanı ve ülke birliğinin sağlanması ile birlikte, siyasal yapıda etkileri günümüze kadar uzanacak olan biçimlenmelerin varlığını müşahade etmek mümkündür. Ancak özellikle belirtmek gerekir ki, yaşanan iki dünya savaşı ve Faşizm tecrübesinin İtalyan siyasal sistemi üzerinde derin tesirleri olmuştur.

Gerek tarihsel gelişmeler ve gerekse ülkedeki geçerli sosyo-ekonomik yapı, günümüzde de esaslarını koruyan İtalyan idari sisteminin merkezîyetçi bir karakter taşımasına yol açmıştır. Bununla birlikte, faşizm türü diktatoryal yönetimlere bir daha açık kapı bırakmamak için de “güç”ün tek merkezde toplanmasına karşı tedbirler alınmıştır. Parti sistemi ve seçimlerde uygulanan barajın düşüklüğü, bu yaklaşımın en tipik örnekleridir.

İtalyan siyasal ve idari sisteminin incelendiği bu bölümde, İtalya’daki kurumların yapı ve işleyişleri ele alınırken hem tarihsel perspektif, hem de sisteme beşiklik eden sosyal ve ekonomik altyapı gözden uzak tutulmamaya çalışılmıştır. Okuyucunun dikkatinden kaçmayacak bir husus, sistemin biçimlenmesinde ve işleyişinde İtalya ile Türkiye arasındaki açık benzerliktir. Bu iki ülke ve toplumlarının çoğu zaman kesişen tarihleri, üzerine kuruldukları ortak coğrafya ve belki bunlardan daha önemli olmak üzere mensubu buldukları Akdeniz kültürü, böylesine net bir benzerliğin doğmasını sağlamıştır.

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

İtalyan siyasi ve idari sisteminin yapılanmasında, tarihsel gelişmelerin büyük payı bulunmaktadır. İtalyan tarihinde rejim değişiklikleri gibi dönüm noktası sayılabilecek zaman dilimleri ve olaylar görülmektedir. Ancak, yarımada üzerindeki toplumsal ve ekonomik yapı bu dönüşümlere sistemin merkezindeki kurumlar kadar hızlı tepkiler verememiştir. Bölgeler arasındaki farklılıklar buna daha da yavaş tepki vermiş, böylece sistemin evrimi istikrarlı sayılabilecek bir seyir izlemiştir. Bunun yakın tarihteki en çarpıcı istisnası Faşist bir yönetimin 1922-1943 yılları arasında hayat bulması ise de bir taraftan yarımada köklü tarihi içerisinde Faşizm'in oldukça kısa sayılabilecek bir dönemde hüküm sürmesi, diğer taraftan bu yönetim biçiminin İtalyan sisteminde kurumsal anlamda kalıcı etkiler bırakmayışı dolayısıyla tarihin istikrarlı akışı bozulmamıştır.

İtalyan yönetim ve siyaset tarihi açısından olaylara daha detaylı bir şekilde bakacak olursak, 1861 yılının yarımada için özel bir anlam taşıdığını görürüz. Bu tarihte İtalya Krallığı ilan edilmiştir. Bundan dokuz yıl sonra, 1870'te de ülkenin birliği sağlanmıştır. Zaman içerisinde İtalya; Eritre, Somali ve Libya gibi Afrika kolonilerini bünyesinde toplayan denizaşırı bir imparatorluğa dönüşmüştür.

Aşağıda detaylarıyla irdedeceğimiz üzere İtalya, birliğinin sağlanmasından sonraki kısa sayılabilecek bir zaman diliminde üç farklı rejime beşiklik etmiş bulunmaktadır (Hine 1993, s. 11-22). Şimdi bu üç rejimin hüküm sürdüğü dönemlere biraz yakından bakalım.

I. LIBERAL DÖNEM

İtalyan Devletinin tarihi, İtalyan Halkının tarihinden çok daha kısadır. Yukarıda da ifade edildiği gibi, devletin tarihini 1861'de krallığın ilanı ile başlatmak mümkündür. Dolayısıyla İtalya, Avrupa kıtasında rastladığımız devletleşme sürecinin ilk dalgasını kaçırmıştır. Bunun izahı, Kuzey ve Orta İtalya'da hüküm süren komin uygarlığı ile Güney İtalya'da geçerli olan feodalizm arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklarda yatmaktadır. Bu ikisinin arasında ise Papalık bulunmaktadır. Papalık, ruhani olduğu kadar dünyevi bir otoritedir ve İtalya yarımadasının bölünmüşlüğünden istifade etmektedir.

XIX. yüzyıldaki devletleşme sürecinin öncesindeki birkaç yüzyıl boyunca sosyal değişim oldukça yavaş gerçekleşmiştir. Kuzey ve Orta İtalya'daki kültürel ve ticari yapı, toprağa ve çeşitli imtiyazlara sahip aristokrat bir sınıfın doğmasına yol açmıştır.

Bunun uzun vadedeki sonucu, "millet" olmaya hazır olmayan bir toplum yapısıdır. Kuzey ile Güney arasındaki ekonomik uçurum aşılabilir bir ölçekte değildir. Geniş köylü kitlelerinin uluslaşmaya katkısı neredeyse hiç yoktur. Hukuk rejimleri, arazi rejimleri ve hatta şiveler arasındaki farklılıklar devasa boyutlardadır. Bölgecilik, 1861'de ülke birliğinin sağlanmasından sonra da devam etmiştir.

Bütün bu şartlarda birlik ve bütünlük, hem ekonomik ve hem de siyasi uzlaşmaya dayalı liberal bir yapıyla sağlanmıştır. Bu uzlaşmanın etkileri bugün bile gözlemlenebilir.

Ülke birliğinin sağlanmasının siyasi sonuçları arasında en öncelikli olanı, iki ana sosyal grubun gözünde meşruiyet kazanmak olmuştur. Bu iki grup, köylüler ile Katolik Kilisesi'dir. Köylülerin çoğunluğu açısından ülke birliği, yerel toprak ağalarına ilave olarak bir de devletin vergi memurlarının baskısı altında ezilmek anlamını taşıyordu. Buna karşı tepkiler şiddete ve kanun kaçaklığına dönüşünce, ordunun karşılığı da şiddetli oldu ve 1861'i takip eden yıllarda Güney İtalya'da bir iç savaş patlak verdi. Kilisenin tavrı

durumu daha da kötüleştirdi. Kilise yeni devleti tanımadı, 1871’de çıkarılan ve Vatikan’ın durumunu düzenleyen yasayı reddetti, dahası, Katoliklerin İtalyan siyasi hayatına iştirak etmelerini yasakladı.

Böylece hem köylülerin, hem de Kilisenin desteğinden mahrum kalan ve toplumun ancak yüzde 2’sinin desteği ile işbaşına gelen liberal yöneticiler, gerçek İtalyan toplumundan büyük ölçüde tecrit olma tehlikesiyle karşı karşıya kaldılar. Bölgeler arasındaki derin kültürel, hukuki ve idari farklılıkların bilincinde olan ve geniş bir muhalefetle karşılaşan siyasi yönetici sınıf, yerel özerkliğin ülke birliğine karşı çıkarılara koz vereceğini hesap ediyordu. Bu nedenle federalizm düşüncesi bir yana, sınırlı bir yerelleşmeyi bile tehlikeli buluyorlardı. Böylece İtalya’da, aynen Napoleon’un Fransa’sındaki gibi katı merkeziyetçi bir yapı oluşturuldu. İdari bölünme, Fransa’daki illere (*département*) benzer şekilde iller ihdas edilerek yeniden yapıldı. Sistemdeki kilit rol de “Vali”ye verildi. Vali, Roma’dan atanan, sadece merkezi idareye hesap veren genel yönetim ve düzenin sağlanmasından sorumlu bir görevli idi. Yıllarca adeta unutulmuş bulunan yerinden yönetimde seçim ilkesi, yüzyılın sonlarına doğru yavaş yavaş gündeme gelmeye başladı. Ancak merkezi idarenin pek çok alanda ağır vesayet uygulamaları geçerliliğini korumaya devam etti.

Merkeziyetçi anlayış etkin sayılabilecek bir idarenin kurulmasını, aynı zamanda hukuk sistemi ve eğitimin standartlaşmasını sağladı. Ancak bunun maliyeti hiç de küçük olmadı. İtalya’daki gibi karmaşık ve heterojen toplumsal yapı, devletin düzenleyici ve adaleti sağlayıcı politikalara gittikçe daha fazla kaynak ve zaman ayırmasını gerektirecekti; nitekim öyle de oldu. Bölgelerarası dengesizliğin bu denli büyük olduğu bir coğrafyada, olabildiğince merkezileşmiş bir devlet yapısı, yerel ihtiyaçları karşılamakta gittikçe daha fazla zorlanmaya başladı.

XIX yüzyılın sonlarından itibaren İtalya’daki siyasi akımlar çeşitlenmeye ve Liberal sisteme karşı güç kazanmaya başladılar. Bunların başında sosyalist akım geliyordu ve nitekim 1892’de Sosyalist Parti kuruldu. Vatikan’ın daha önceki siyasi hayata katılmama prensibi bu arada geçerliliğini yitirmekteydi. Aralarında tam bir birlik sağlayamamalarına rağmen, dini akımlar siyasette daha da etkin olma yoluna girdi. Bu arada liberal kesimin içerisinde çıkan milliyetçi akım da gittikçe güçlenen bir seyir izlemekteydi. Bütün bu gelişmeler, iktidarı elinde bulunduran liberal blok üzerinde her geçen gün daha fazla baskı yapıyordu.

1912’ye gelindiğinde baskılar artık daha fazla dayanılmaz bir hal almıştı ve genel oy prensibi kabul edildi. Böylece İtalya parçalı sosyal yapısının bir yansıması olmak üzere çok partili sistemi benimsemiş oldu. Birinci Dünya Savaşı, parti sisteminin masaya yatırılmasını sadece erteledi. 1918-1922 arasında işbaşına gelen liberal hükümetler; sosyalistler, siyasi Katolikler, milliyetçiler ve faşistlere karşı iktidarı ellerinde tutmaya çalıştılar, ancak bunda başarılı olamadılar ve Başbakanlığa Mussolini’yi davet ettiler. Mussolini iki yıl içerisinde hukukilik ve şiddeti birbirine karıştırmak suretiyle, parlamenter sistemi ortadan kaldırıp faşist yönetimi kurdu.

II. FAŞİST DÖNEM

1922-1943 yılları arasında hüküm süren Faşist yönetimin siyasi davranış ve kabuller açısından eski dönemden farklı bir yaklaşım getirdiğini söylemek mümkündür. Buna mukabil İtalyan siyasi ve idari hayatında kurumsal anlamda fazla bir değişiklik yapmamıştır. Bunun en belirgin istisnası, milliyetçilik anlayışının siyasi hayata yansıması olmuştur.

Liberal dönemde özellikle güçlü bir askeri geleneğin eksikliği ve ekonomik durumun bu geleneği desteklemeye müsait olmayışı yüzünden pek su yüzüne çıkamayan milliyetçilik, Mussolini yönetimi altında en güçlü dönemini yaşadı. Bunun somut bir tezahürü olmak üzere İtalya, 1935-36 yıllarında Etiyopya ve 1939 yılında da Arnavutluk’u işgal etti. Aynı şekilde İkinci Dünya Savaşında Almanya’daki Hitler yönetimi ile İspanya iç savaşında (1936-1939) Faşist kuvvetleri destekledi.

Faşist dönemle ilgili olarak bahsedilmeye değer bir başka husus da Kilise ile varılan mutabakattır. Bu mutabakatın önemi büyüktür, çünkü Kilise önceki altmış yıl boyunca İtalyan devletinin meşruiyetini tanınamaktaydı. Uzun müzakereler sonunda 1929 yılında devlet ile kilise, aralarındaki ilişkileri bir mutabakat temeline oturttu. Kilise devletin meşruiyetini kabul etti; buna mukabil Vatikan’ın, Papa idaresinde egemen bir kurum haline gelmesi sağlandı. Bu mutabakatla kilisenin çeşitli alanlarda elde ettiği kazanımların yanı sıra, Katoliklik resmi devlet dini sayıldı.

III. YENİDEN YAPILANMA DÖNEMİ

İkinci Dünya Savaşı birçok Avrupa ülkesindeki siyasal yapılanmalarda önemli dönüşümlere neden olmuştur. Örneğin Fransa'da hem parti sistemi, hem de anayasal sistem, savaşın bitişi ile birlikte ciddi değişimler geçirmiştir. Benzer bir değişim Almanya'da da yaşanmıştır. Oysa İtalya'da bu değişimler zamana yayılan bir süreçte gerçekleşmiştir. Bu sürecin başlangıcı 1943'te faşizmin çöküşü, sonu ise 1948'de Cumhuriyet'in ilanı ve ilk genel seçimlerin yapılmasıdır. Bu evrimin 1948'de sonuçlanması elbette mutlak bir bitiş değildir; ancak bu dönemde İtalyan parti sistemi ve anayasal rejimi netleşmiştir. Bu sebeptendir ki, bu dönem "yeniden yapılanma dönemi" olarak adlandırılmaktadır.

1943 yılında yarımada Müttefik Devletler tarafından işgal edildi. Aynı yıl Faşist Rejim son buldu. Eylül 1943'te ilan edilen mütareke ile birlikte, İtalya topraklarının bir bölümünde kendi askeri otoritelerini kurmuş bulunan Müttefik Güçler, siyasal bir taktik olmak üzere Kraliyeti tanımışlardı. Ancak Kraliyet, siyasal sistemi temsil eden tek unsur değildi. Savaşta İtalya'nın durumu gittikçe kötüleşince, faşizm öncesi dönemin politikacıları bir araya geldiler ve direnişe öncülük etmek üzere altı partiden oluşan Ulusal Kurtuluş Komitesi'ni kurdular. Direniş hareketinin doğal bir sonucu olarak başlangıçta Kraliyet'i tanımayan bu komite, nihayet 1944 Nisan'ında hükümete girdi. Hareketin Liderliği Komünistlerdeydi. Bu hareket Alman işgaline karşı silahlı mücadeleye öncülük etti, ama Kraliyet'e karşı bir direniş göstermedi.

1945 yılında İtalya tekrar bağımsızlığına kavuştu. Aynı yıl Mussolini öldürüldü. Takip eden yıl ise Faşizm döneminde şeklen de olsa devam eden Krallık yönetimi bir halk oylamasına istinaden kaldırılarak Cumhuriyet yönetimi kuruldu. Bugün de yürürlükte bulunan İtalyan Anayasası da Kurucu Meclis tarafından 1947'de kabul edilerek, 1 Ocak 1948'de yürürlüğe girdi.

Yaşanan olumsuz tecrübelerin de etkisiyle, Cumhuriyete dayalı demokratik yönetim anlayışının İtalyan halkı tarafından büyük ölçüde kabullendiğini söylemek mümkündür. Gerçekten de İtalya, kısa süre içerisinde sadece elit bir tabaka tarafından değil, geniş halk kitleleri tarafından da benimsenen liberal ve çoğulcu bir yönetim yapısına kavuşmuştur.

Bu konudaki dönüşümün ne kadar hızlı ve geniş çaplı olduğunu izah edebilmek için diğer bazı Akdeniz ülkeleri ile karşılaştırma yapmak anlamlı olabilir. Örneğin, 1945'lerdeki şartlar açısından İspanya, Portekiz ve Yunanistan, İtalya ile oldukça büyük benzerlikler göstermekteydi. Bu ülkelerin tamamında genel anlamda yaşanan geri kalmışlık, tarıma dayalı ve korumacı bir ekonomik yapı ile zayıf ve rekabete açık olmayan bir ekonomik altyapı, liberal demokrasinin gelişmesi için uygun olmayan bir ortamı oluşturmaktaydı. İtalya'nın bu anlamda göze çarpan tek avantajı, ülkenin kuzey bölgesinin nispeten gelişmiş bir ekonomiye ve endüstri kültürüne sahip durumda bulunması idi; ancak bunun çapı da topyekün bir dönüşüme kaynaklık teşkil edecek boyutta değildi.

Bütün bu olumsuz şartlara rağmen İtalya, diğer Akdeniz ülkelerini geride bıraktı. Örneğin Yunanistan'da demokrasi askerin gölgesi altında bulunuyordu ve 1970'lerin ortalarına gelinceye kadar da bu durum devam etmiştir. İspanya ve Portekiz'de liberal demokrasi ve rekabete açık ekonomi ancak 1970'lerde yerleşmiştir. Benzer değerlendirmeleri Türkiye açısından yapmak da mümkündür.

İkinci Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

Anayasanın 1. maddesine göre; “İtalya, çalışma üzerine kurulmuş demokratik bir Cumhuriyettir”.

5. madde uyarınca da “Cumhuriyet, bir ve bölünmez olarak, mahalli muhtariyetleri tanır ve destekler; Devlete bağlı hizmetlerde en geniş şekilde yönetim merkeziyetsizliği sağlar ve yasaların ilke ve metotlarını özerklik ve merkeziyetsizcilik gereklerine intibak ettirir.”

Anayasanın 114. maddesinde Cumhuriyet’in bölgelere, illere ve bucaklara ayrıldığı belirtilir. 128. madde ise iller ve bucakların, bunların görevlerini belirten genel Cumhuriyet yasalarınca saptanan ilkelerin sınırları içerisinde, özerk topluluklar olduğunu hükme bağlamakta, 129. madde uyarınca da bu birimler aynı zamanda merkezci olmayan devlet ve bölge çevreleri olarak kabul edilmektedir. Eyalet çevreleri de sadece “daha sonraki bir merkezden arınma işlemini gerçekleştirmek için yönetim görevlerine sahip ilçelere” ayrılabilirlerdir.

Bu anayasal hükümlere göre İtalya’yı bünyesinde siyasal yerinden yönetim unsurları da bulunan üniter bir devlet şeklinde tanımlamak mümkündür. Hatta İtalya’yı (Bölgeselleşmiş bir Devlet) olarak tanımlayanlar da vardır. Klasik federalizm ile İtalyan uygulaması arasındaki fark ise yasama meclislerinde bölgelerin doğrudan temsil edilmemesi ve bölgelerin anayasal değişiklik süreçlerinde herhangi bir yetkilerinin bulunmamasıdır.

II. ANAYASAL KURUMLAR

1. Cumhurbaşkanı:

Anayasal hükümlere bakıldığında; Devletin başı ve ulusal birliğin temsilcisi olan Cumhurbaşkanının, Parlamentosunun birleşik toplantısında yedi yıllık bir süre için seçildiği, hukuki anlamda sorumluluk taşımayan ve vatana ihanet ile Anayasa suikast düzenleme isnatları dışında suçlanamayan Cumhurbaşkanının işlemlerinin, bu işlemleri teklif eden ve sorumluluğunu taşıyan bakanlar tarafından da imzalanmadıkça geçerli olmadığı, yasama niteliğindeki işlemler ile yasaların öngördüğü diğer işlemlerinin ise Başbakanca da imzalanmasının gerektiği görülmektedir.

Cumhurbaşkanının Anayasada belirtilen görev ve yetkileri; her iki Meclis Başkanının da görüşünü aldıktan sonra Parlamentosu veya iki meclisten birisini feshetmek (Cumhurbaşkanı, görevinin son altı ayında, bu yetkisini kullanamaz), Parlamentoya mesajlar göndermek, yeni meclislerin seçilmeleri için emir vermek ve ilk toplantı tarihlerini tespit etmek, Başbakanı ve onun önerisi üzerine bakanları atamak, Hükümetin önerdiği yasa tasarılarının Meclislere sunulmasına izin vermek, yasaları yayınlamak, yasa hükmünde kararnameyle tüzükleri çıkarmak, Anayasanın öngördüğü hallerde referandum yaptırmak, yasa ile gösterilen hallerde devlet memurlarını tayin etmek, diplomatik temsilcileri tayin ve kabul etmek, Parlamentosunun kabulüyle uluslararası anlaşmaları onaylamak, Parlamento tarafından kararlaştırılan savaş

halini ilan etmek, bir yetki yasasına istinaden af çıkarmak ve ceza indirimi uygulamak ve çeşitli rütbe ve nişanları tevcih etmektir.

Cumhurbaşkanı Silahlı kuvvetlerin komutanıdır ve Yüksek Savunma Konseyine başkanlık eder. Yüksek Hakimler Konseyinin başkanı da Cumhurbaşkanıdır.

Cumhurbaşkanının görevleri, kendisinin bu görevleri yapamadığı her halde, Senato Başkanı tarafından yerine getirilmekte, Cumhurbaşkanının sürekli mazereti veya ölümü ya da istifası halinde ise Millet Meclisi Başkanı 15 günlük süre içinde yeni Cumhurbaşkanı seçimini düzenlemektedir.

2.Yasama:

Birçok Avrupa ülkesinden farklı olarak İtalyan yasama organı (Parlamento) iki meclisli bir yapıya sahiptir: Senato ve Millet Meclisi. İki meclisin görevleri de birbirine benzer: Hükümetler her ikisinden de güven oyu olmak durumundadır, yasalar her ikisinden de aynı şekilde geçer, iki meclis de yasama ve denetleme görevleri açısından aynı yapıya sahiptir. Üstelik her iki meclis de doğrudan seçimle işbaşına gelir. Anayasa'nın öngördüğü sınırlı sayıda durumda Senato ile Millet Meclisi ortak oturum yaparlar.

2.1.Senato:

Senato, monarşi ile idare olunan dönemde kral tarafından atanan üyelerden oluşmaktaydı.

Günümüzde Senato, her beş yılda bir halkın seçerek görevlendirdiği üyelerden teşekkül eder. Seçim çevreleri tek üyenin seçilmesi esasına göre belirlenmiştir ve bir seçin çevresindeki geçerli oyların yüzde 65'ini alan aday Senato üyesi olmaya hak kazanır. Ancak bu, hemen hemen hiç gerçekleşmez. Bu durumda sandalyeler bölge düzeyindeki oylar d'Hondt yöntemiyle hesaplanarak nispi temsil kuralına göre dağıtılır. Senato için oy kullanma yaşı en az 25, seçilebilme yaşı ise minimum 40'tır.

Anayasa, Senato'nun üye sayısını 315 ile sınırlamıştır; ancak bu sayıya 5'ten fazla olmamak üzere, eski Cumhurbaşkanı, eski Senatör ve topluma bilim, sanat ya da sosyal alanda önemli katkıda bulunmuş kişiler de eklenir. Bunların seçimi Cumhurbaşkanıınca yapılır.

2.2.Millet Meclisi:

Parlamento'nun diğer kanadı olan Millet Meclisi de halk tarafından beş yıllığına doğrudan seçilen 630 üyeden oluşur. Millet Meclisi seçimleri için ülke 32 seçim çevresine bölünür. Her bir seçim çevresinden, büyüklüğüne göre 4 ile 50 arasında değişen sayıda milletvekili seçilir. Bu seçimlerde nispi temsil sistemi uygulanır.

Millet Meclisi seçimlerinde oy kullanabilmek için 18, seçilebilmek için ise 25 yaşını doldurmuş olmak gereklidir.

Bir partinin bu mecliste sandalye sahibi olabilmesi için bir yerel seçim çevresinden sadece bir üyeliğinin olması veya ülke genelinde en az 300.000 oy alması yeterlidir. Barajın bu kadar düşük tutulması, İtalyan Meclisindeki parti kompozisyonunun çok parçalı olması sonucunu beraberinde getirmektedir. Öyle ki, sadece 1948'de Hristiyan Demokrat Parti salt çoğunluğu çok az bir farkla kazanmış, buna rağmen parti içi bölünme yüzünden başka partilerle koalisyonlarla idare edilmek, İtalyan demokrasisinin tipik bir özelliği haline gelmiştir.

3.Yürütme:

3.1.Hükümet Sistemi:

İtalyan siyasal ve yönetsel sistemi, 2000'li yıllarda hala sonuçlanmamış bir değişim ve dönüşümü yaşamaktadır. Özellikle 1992 ve 1994 yılları arasında, iki farklı hükümet döneminde, idari sistemde neredeyse dokunulmamış bir konu kalmamıştır. Bu dönemde, devletin idari yapısına 1948'den itibaren hakim olan anlayış köklü değişikliklere uğramıştır. Reformların temel amacı, yöneten ile yönetilen ilişkisini yeni bir esasa oturtmak olarak ifade edilebilir.

Bu amaca yönelik olarak; kamu kesiminin hantal ve karmaşık yapısının ıslah edilmesi, kamu hizmetlerinin daha etkin biçimde ve daha az maliyetle yürütülmesi, hizmetten yararlanan ve vergi ödeyen insanların öncelikli bir konuma gelmesi, idarenin politik mülahazalarla yanlış davranmasının önlenmesi ve

çok sayıda Avrupa Birliği direktifinin hayata geçirilmesi yoluyla idari mekanizmanın Avrupalılaştırılması yönünde ciddi adımlar atılmıştır (Spence 2000, s. 133).

Bu reformların bir sonucu olarak, hükümeti oluşturan bakanlıklarda da değişiklikler yapılmıştır. Değişiklik genellikle kamu yönetimindeki gelişmelere paralel olarak bakanlık sayısının azalması yönündedir. Bu çerçevede bazı bakanlıklar, görev ve yetkilerinin bölgesel yönetimlere devredilmesi dolayısıyla, bazıları ise özelleştirme nedeniyle kaldırılmıştır.

Burada dikkat çeken bir husus, bu tür değişikliklerin bir kısmının halka doğrudan başvurularak gerçekleştirilmesidir. Örneğin, 1993'te yapılan toplam sekiz referandumun beş tanesi, kamu yönetiminde sistem değişikliği ile ilgili olmuştur.

Günümüzde geçerli olan İtalyan hükümet sistemi, örneği Türkiye dahil birçok Avrupa ülkesinde görülen parlamenter sisteme dayanmaktadır. Hükümet, Parlamento'nun güvenoyu ile çalışan ve ona karşı sorumlu bir organ durumundadır. Hükümet (Bakanlar Kurulu), Başbakan ve bakanlardan oluşur. Başbakan, Cumhurbaşkanı'nca atanır; bakanlar ise Başbakan'ın önerisi üzerine yine Cumhurbaşkanı'nca atanır. Atama işleminden sonraki aşama olan güven oylaması, hem Senato ve hem de Millet Meclisi'nin ortak oturumunda yapılır.

Hükümeti oluşturan bakanların çoğu, bakanlığı bulunan bakanlardır. Diğerleri ise ülkemizdeki devlet bakanlarına benzer şekilde, bakanlığı olmayan kişilerdir (*ministers without portfolio*). Buna mukabil, bu ikinci grup bakanların bazıları da oldukça etkili icrai yetkilere sahiptirler.

İtalyan siyasal ve idari sistemini şekillendiren Anayasa, yürürlüğe girdiği 1948 yılının atmosferini yansıtmaktadır. Henüz geride kalmış olan Faşist Rejime tepki anlayışı içerisinde hazırlanmış bulunan Anayasa, iktidarın mümkün olan en fazla sayıda merkez arasında paylaşımını hedeflemiştir. Böylece tek merkezli iktidar esasına dayanan Faşist yönetim anlayışı geride kalmış, tek başına hiçbir aktörün siyasal gücü elinde bulundurmasına müsaade edilmemiştir. Parlamento'nun eşit güce sahip iki ayrı meclisten oluşması, yasaların Anayasaya uygunluğu denetleyen bir Anayasa Mahkemesi'nin kurulması, yarı özerk bölgesel yönetimlerin teşkili ve Anayasa Mahkemesinin denetiminden geçmiş yasaları bile değiştirme veya tamamen kaldırma gücüne sahip referandum yetkisinin halka tanınması hep bu anlayışın birer ürünüdür.

Ne var ki bu anlayış, siyasal yelpazenin de parçalı bir hal almasına yol açmıştır.

Siyasetin parçalanmış yapısı, doğal olarak hükümetlerin çok sayıda partinin katılımıyla meydana gelen koalisyonlar şeklinde kurulması sonucunu beraberinde getirmektedir. Bu durumun uzun yıllar boyu sürmesi, koalisyonları İtalyan siyasal sisteminin ayrılmaz bir parçası haline getirmiştir. Buna paralel olarak iktidarın yapısı da parçalıdır; bir başka deyişle liderliğin tek kişide temerküz ettiğini söylemek güçtür. Buradan hareketle, klasik bakanlık yapılanması dışında, bakanlıklar arası komiteler güç kazanmıştır. Bu komitelerin bir bölümü, özellikle Ekonomik Planlama (CIPE), Fiyatlar (CIP) ve Kredi ve Tasarruf Komiteleri (CICR) çok etkindir.

Siyasetin bu yapısı, hükümetin sorumluluğu bahsinde de kendini hissettirmektedir. Benzer sistemlerde olduğu gibi İtalyan hükümet sisteminde hem bakanlıkların münferit sorumluluğu, hem de hükümetin ortak sorumluluğu söz konusudur. Ancak koalisyonların uyum içinde çalışması her zaman rastlanan bir durum olmadığı için, hükümet faaliyetlerinde kolektif sorumluluktan bahsetmek de çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Bakanlıklar arası komiteler bu sorunun aşılmasında da önemli rol oynamaktadır. En önemli kararlar, birbirine yakın sorumlulukları bulunan bakanlıkların oluşturduğu komitelerde alınmaktadır.

4.Yargı:

İtalyan Anayasasının 104. Maddesi, yargı erkinin bağımsızlığını garanti altına alır. Ancak bu bağımsızlık, yargı mekanizmasının Adalet Bakanlığı bünyesinde örgütlenmesini engellemez.

Diğer taraftan, yargı sistemi ile ilgili düzenlemeler yapmak da dahil olmak üzere, çeşitli yetkileri kullanmak üzere, ülkemizdeki Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na benzer şekilde Yargı Yüksek Kurulu (*Consiglio Superiore della Magistratura*) kurulmuştur. Kurulun oluşumu Anayasa'nın 104., görevleri ise müteakip maddelerde düzenlenmiştir. Bunu göre Cumhurbaşkanı, Yüksek Kurul'un da başkanıdır. Toplam 30 üyenin üçte ikisi yargı teşkilatı içinden, geriye kalan üçte biri ise Parlamento tarafından akademisyenler ve diğer hukukçular arasından seçilerek görevlendirilir. Kurul, bütün yargı

teşkilatı mensuplarının işe alınma, terfi, görevlendirme ve disiplin işlemlerinden sorumludur. Prensip olarak hükümetten bağımsız çalışır.

Yargının teşkilatlanması ile ilgili olarak İtalya; Kara Avrupası anlayışına uygun bir yapılanmaya sahiptir. Türkiye’de de geçerli olan bu anlayışın en temel özelliklerinden birisi, yargının tekliği esasına dayanan Anglosakson sisteminin aksine, adli yargı-idari yargı ayrımının geçerli olmasıdır. Bu çerçevede İtalyan yargı sisteminde adli yargı, idari yargı ve bir de anayasa yargısından bahsetmek gereklidir.

4.1.Anayasa Yargısı:

İtalyan yargı sisteminde, Türkiye’deki örneğine benzer konuma sahip bir Anayasa Mahkemesi yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi’nin temel fonksiyonu, yasaların ve kanun hükmünde kararnamelerin Anayasaya uygunluğunun denetlenmesidir. Bu çerçevede mahkeme, Anayasa’ya aykırı bulduğu yasa ya da kanun hükmündeki kararnameyi iptal etme yetkisine sahiptir. Diğer taraftan Anayasa Mahkemesinin görevleri arasında; devlet organları arasındaki ihtilafları çözmek, Cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanları yargılamak ve yasalarla ilgili halkoylamaları konusunda nihai kararları vermek bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi 15 hakimden oluşur. Bunların üçte biri Cumhurbaşkanıca doğrudan atanır, üçte biri Millet Meclisi ve Senato’nun ortak oturumundan seçilir, kalan üçte biri ise yüksek yargı organlarından gönderilir. Üyeler dokuz yıllığına atanırlar ve yeniden görevlendirilemezler. Mahkemenin Yüce Divan olarak görev yapması durumunda mevcuda ilave olarak 16 hakim daha görev yapar.

4.2.Adli Yargı:

İtalyan adli yargı kurumları, hukuk ve ceza mahkemelerinden oluşmaktadır. Bunlardan hukuk mahkemeleri prensip olarak özel hukuka tabi kişiler arasındaki ihtilafları çözmekle görevli iseler de bazen fertlerle kamu kurumları arasındaki ihtilaflara da bakarlar. Yasalarda açıkça istisna tutulan davaların dışındaki bütün davalar kural olarak hukuk mahkemelerinin görev alanındadır. Bir başka deyişle, yasanın ceza mahkemelerine ya da adli yargı kuruluşlarına bırakmadığı bütün davalar bu mahkemelerde görülür. Hukuk davaları sırasıyla sulh hukuk hakimleri (*giudici conciliatori*), asliye hukuk mahkemeleri (*tribunali*), temyiz mahkemeleri (*corti d’appello*) ve Yargıtay (*Corte di Cassazione*) tarafından görülür. Bunlardan ilki tek hakimle, diğerleri kurul halinde karar verir.

Ceza mahkemeleri genel bir ilke olmak üzere kamu davası niteliği taşıyan cezai konulara bakmakla görevlidirler. Bu gruptaki birinci derece yargı kuruluşları arasında sulh hakimliği (*giudice di pace*), asliye ceza mahkemeleri (*tribunali*), ağır ceza mahkemeleri (*corte d’assise*) bulunmaktadır.

Bunların ilk ikisinde sadece hukukçular görev yapmalarına karşılık, ağır ceza mahkemeleri iki adet meslekten hakim ve altı adet jüri üyesinin görev yaptığı bir jüri sistemiyle çalışır. Bunların kararlarına karşı ikinci derece mahkemelerine, yani temyiz mahkemelerine müracaat edilebilir. Son olarak kanunun hakim tarafından yanlış yorumlandığı iddiası ile başvurulacak yer Yargıtay’dır (*Corte di Cassazione*).

Adli yargı içerisinde değerlendirilebilecek başka yargı kuruluşları da vardır. Bunlar; çocuk mahkemeleri (*tribunale per i minorenni*) ile askeri personelin işledikleri suçlara bakmakla görevli olan askeri mahkemeler (*tribunali Militari*), Askeri Yargıtay (*Corti Militari di Appello*) ve askeri denetim mahkemeleridir (*Tribunali Militari di Sorveglianza*).

4.3.İdari Yargı

İdarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlendiği alan olan idari yargı, öncelikle her bölgenin merkezinde bulunan bölge idare mahkemelerinde (*tribunali amministrativi regionali*) tecelli eder. Bu mahkemelerin yargısal işlemleri başlatması için prensip olarak ilgili tarafların müracaatı gereklidir. Yapılan yargılama sonucunda mahkeme, hukuka aykırı bulduğu idari işlemin iptaline karar verebilir. İdare mahkemelerinin temyiz mercii, Roma’da yerleşik bulunan Danıştay’dır (*Consiglio di Stato*). Danıştay’ın kararları kesindir.

İdari yargı sistemi içerisinde bir de kamu hesaplarının denetimiyle görevli Sayıştay (*Corte di Conti*) bulunmaktadır. Sayıştay’la ilgili bilgiler aşağıda İdarenin Denetlenmesi bölümünde verileceği için burada tekrar ele alınmayacaktır.

Üçüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I. MERKEZİ YÖNETİM

İtalyan merkezi idaresi, bugün gördüğümüz karmaşık yapısına rağmen, bölgelerin ihdasından sonra nispeten rafine olmuş ve yükü azalmıştır. Bunun nedeni, birçok yetki ve sorumluluğun bölgesel ve yerel yönetimlere aktarılmış olmasıdır.

Günümüzde İtalyan devletinin Siyasal ve idari faaliyet alanı dört ana sektörde mütalaa edilebilir (Windows on Italy):

Genel Politika: Ekonomik planlama, bütçe kontrolü, kamu kesimi çalışanlarına yönelik sendika müzakereleri, uluslararası ilişkiler, belirli konularda bölgesel yönetimlerin yönlendirilmesi ve koordinasyonu.

Maliye Politikası: Kamu maliyesi, vergilendirme, hazine ve para arzı.

Siyasal Ekonomi: Sanayi ve ticaret, deniz ticareti, uluslararası ticaret, taşımacılık, enerji üretimi, istihdam ve sosyal güvenlik ile yatırımların endüstriyel, tarımsal ve ticari teşebbüslere yönlendirilmesi.

Zorunlu Hizmetler: Adalet, eğitim, bilimsel araştırma, savunma, kamu düzeni, iletişim ve sivil savunma.

Bu faaliyet alanları, her ülkede olduğu gibi seçilmiş ve atanmış organlar vasıtasıyla doldurulur. İdari mekanizmanın merkezinde yer alan ve temel politikaları belirleyen merciler esas itibarıyla seçilmiş organlardır. Bunların en belirgin olanları doğal olarak başbakan, bakanlar kurulu, münferit bakanlar ve bakanlıklar arası komitelerdir. İkinci grubu oluşturan bürokratik mekanizmada ise farklı seviyedeki atanmış görevler yer alır.

İçişleri Bakanlığı da bu yönetim mekanizmasında yer alan önemli birimlerden birisidir. Bu bakanlık; Bakanın altında örgütlenen Müsteşarlık, kamu düzeni ve güvenliği ile ilgili Ulusal Komite (İdari Konsey), Bakan Dairesi, Basın ve İletişim Bürosu, İçişleri ve Parlamento İlişkileri Bürosu, İç Denetim Birimi, Kamu Güvenliği Bölümü, Ülke içi ve Bölgesel İşler Bölümü, Medeni Haklar ve Göç Bölümü ve İtfaiye, Kurtarma ve Sivil Savunma Bölümünden oluşan bir yapılanma göstermektedir. Kamu Güvenliği Bölümü; kamu düzeni ve güvenliğinin korunması, Ülke İçi ve Bölgesel İşler Bölümü; genel İdare, yerel düzeyde hükümetin temsili, seçim organizasyonunun kuruluşu ve çalışmalarının mevzuata uygunluğunun denetlenmesi, yerel finansman, özerk yerel organlarla işbirliği, sicil dairelerinin (doğum, ölüm, evlilik kayıtları) denetlenmesi, Medeni Haklar ve Göç Bölümü; göç, iltica, vatandaşlık, din ve azınlık işleri, Kurtarma ve Sivil Savunma Bölümü; kurtarma yönetimi, yangın söndürme ve Ulusal İtfaiye Teşkilatı çalışmaları ve sivil savunma yönetimi işlevlerini yerine getirmektedir.

Yönetim örgütünü oluşturan organlar arasındaki ilişkiler prensip olarak yasalarla belirlenir. Ancak yasalar her zaman kesin kurallar içermez. Uygulamaya dönük olarak Hükümet kararname, tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemler de çıkarır. Bunlar yürürlüğe konmadan önce Sayıştay (*Corte dei Conti*) tarafından hukuka ve bütçe yasasına uygunluk bakımından denetlenir. Sayıştay olumsuz görüş verirse Bakanlar Kurulu yine de belirli kayıtlamalarla yürürlüğe koyabilir (Windows on Italy).

Yukarıda genel çerçevesi çizilen yönetim yapısı, birçok ülkede ve bu arada Türkiye'de de örneği görülen bir sistemi ifade temektedir. Bu itibarla, daha fazla detaya girmeye gerek bulunmamaktadır.

Bununla birlikte, bakanlıkların ana bünyesinin dışında yer alan özel birimlerden (ajans) bahsetmemek yanlış olur. XX. Yüzyılın başlarında ortaya çıkan bu birimler, zaman içerisinde sayı ve nitelik olarak sürekli bir gelişme göstermiştir. Ortak özellikleri, bağlı ya da ilgili oldukları bakanlıkların ana çatısı altında bulunan herhangi bir genel müdürlükten idari ve mali bakımdan çok daha büyük ölçüde bağımsız olmalarıdır. Kamu kurum ve kuruluşlarının tabi oldukları genel nitelikli yasal ve idari düzenleme ve denetimlere tabi olmaksızın faaliyet gösterebilmeleri, bu birimlerin daha esnek bir anlayışla yönetilmelerini mümkün kılmaktadır.

Özel birimlerin bir bölümü, “özerk idareler” olarak tasnif edilebilir. Bunlar daha ziyade teknik nitelikli hizmetleri yürütmek üzere kurulmuş birimlerdir. Milli Orman Komisyonu, Milli Yol Yapım Ajansı (ANAS), Milli Havacılık Kurumu, Devlet Tekelleri Kurumu (AAMS) ile Posta ve Telekomünikasyon idaresi (APTC) bunlara örnektir.

İkinci bir grup ise daha ticari nitelik taşıyan “devlet holdingleri”dir. Bunlar, Türkiye’deki KİT’lerin İtalya’daki benzerleridir. En önde gelen örnekleri Endüstriyel Yeniden Yapılanma Enstitüsü (IRI), Milli Elektrik Enerjisi Şirketi (ENEL) ve Milli Hidrokarbon Şirketi (ENI)’dir.

Bu arada belirtmek gerekir ki, bütün bu özel ve özerk birimler, son on yıllarda kabul gören eğitimlerin bir sonucu olarak özelleştirmeye konu edilmeye başlamıştır.

II. MERKEZİ İDARENİN TAŞRA YAPILANMASI

İtalyan yönetim sistemi, büyük ölçüde merkeziyetçi bir anlayıştan hareketle oluşmuş ve zaman içerisinde gelişerek bugünkü özelliğini kazanmıştır. XIX. Yüzyılda federalizmin hararetli savunucularına rastlanmıştır, ancak devletin birlik ve bütünlüğü etrafında yoğunlaşan hassasiyet, federalizm ve benzeri siyasi ve idari ademimerkeziyetçi yönetim tarzlarının hayata geçmesini engellemiştir. Faşist yönetim, -tanımı gereği- ademimerkeziyet anlayışına daha soğuk bakmış, önceki dönemde yerinden yönetim alanında atılan adımları tersine çevirerek daha merkeziyetçi bir rejimi uygulamaya koymuştur. İtalyan toplumundaki sosyal gruplar ve bölgelerarası dengesizliklerin merkezi bir otorite tarafından giderilmesi gereğine olan inanç, merkezileşme eğilimlerini daha da körüklemiştir. II. Dünya Savaşı sonrası düzenlemelerde bile bu eğilimler etkili olmuştur. Güney Fonu (*Cassa Per il Mezzogiorno*) vasıtasıyla kalkınma fonlarının yoğun kullanımının yansısı, Güney bölgelerinin geliştirilmesi amacıyla yürütülen merkezi planlama faaliyetleri, “taşra” karşısında merkez’in güç kazanması sonucunu doğurmuştur (Hine 1993, s. 257).

Günümüzde geçerli olan yönetim tarzı ise yetki genişliği ve yerinden yönetim anlayışlarının ağırlık kazandığı bir niteliğe bürünmüştür.

Merkezi idarenin taşra teşkilatı, Fransa ve Türkiye örneklerinde olduğu gibi, esas itibarıyla valiler eliyle yönetilmektedir. Bu anlamda vali (*prefetto*) devletin ve hükümetin il düzeyindeki gözü ve kulağıdır (Spence 2000, s. 134-135). İldeki devlet hizmetlerinin denetlenmesi ve koordine edilmesi, valinin sorumluluğundadır. Vali ayrıca kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması ile il ve belediye düzeyindeki seçimlerin sağlıklı bir şekilde yapılmasından sorumludur.

Bununla birlikte, zaman içindeki birtakım gelişmeler, valinin yetki ve sorumluluklarının azalması sonucunu doğurmuştur. Günümüzde vali, Türkiye’dekinin aksine, merkezi idarenin taşradaki bütün unsurlarının koordinatörü ve denetleyicisi olmaktan çıkmıştır. Vali, böylece büyük ölçüde İçişleri Bakanlığı’nın ildeki yöneticisi konumuna düşmüştür.

Bunun altında iki temel neden yatmaktadır.

Bunlardan birincisi, zaman içerisinde İtalyan hükümet yapılanmasının daha karmaşık bir hal alması ve bakanlık sayısının artmasına paralel olarak, çeşitli bakanlıkların kendi taşra birimlerini kurmalarıdır (Hine 1993, s. 228). Gerçekten de merkezi idarenin günümüzdeki taşra teşkilatında, yerel nitelikte olmayan hizmetleri yürüten, ama yerel düzeyde örgütlenmesi gereken birimler yer almaktadır. Bunlardan bazıları zikredilmeye değerdir. Maliye Bakanlığı özellikle vergi toplama işlevini daha iyi yürütmek üzere taşra birimlerine sahiptir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı istihdama ilişkin istatistikleri tutmak, iş bulma faaliyetlerini yürütmek ve genel olarak sosyal güvenlik hizmetlerini yerine getirmek üzere bölge ve il düzeyinde örgütlenmiştir. Üniversiteler dışındaki eğitim kurumlarının yönetimi, Eğitim Bakanlığı’na

yerine getirilmektedir. Kültür Miras Bakanlığı'nın ildeki birimi ise kültür varlıkları ile ilgili işleri yürütmektedir.

İkinci neden, yerel ve bölgesel yönetimlerin ağırlık kazanmasıdır. Özellikle 1970'li yıllarda bölgesel yönetimlerin kurulmasıyla, daha önceden merkezi idarenin taşra birimleri tarafından yerine getirilen birçok hizmet bu yönetimlere devredilmiştir. Bu gelişmelerin sonucunda yetki ve sorumluluklarında ciddi erozyon yaşayan merkezi idare birimleri arasında Tarım ve Orman, Bayındırlık, Sağlık ve Turizm ve Eğlence Bakanlıkları en başta gelen kurumlar olmuştur.

III. BÖLGESEL VE YEREL YÖNETİMLER*

İtalyan yerel ve bölgesel yönetim sisteminin şekillenmesinde büyük ölçüde İtalyan siyasi tarihindeki dalgalanmaların etkili olduğu söylenebilir. Bu ülkedeki yönetim sistemi, yukarıdaki tarihçe bölümünden de hatırlanacağı üzere, merkeziyetçi bir gelenek üzerine bina edilmiştir. XIX. yüzyılda federalizm yanlısı görüşlerin dile getirilmesine karşılık, devletin bütünlüğünün zedelenebileceği endişesi ile bu yönde bir dönüşüm gerçekleşmemiştir.

Liberal dönemde yerelleşme yönünde atılan adımların pek çoğu, Faşizm'in hüküm sürdüğü yıllarda geri alınmıştır. Genel olarak bölgesel gelişmişlik farklarının yoğun olarak yaşandığı ülkede, bu dengesizliği gidermek üzere merkezin güçlü olması gerektiği de sık sık telaffuz edilmiştir.

Yerel yönetimler öteden beri mevcut olsalar da bütün bu mülahazalar ışığında bölgesel yönetimlerin varlıklarının hukuken tanınması 1947 yılı sonunda kabul edilen ve 1948 yılı başında yürürlüğe giren Anayasa ile mümkün olabilmıştır. Buna rağmen bu birimlerin fiilen faaliyet göstermesi için 1970'li yılların beklenmesi gerekmiştir. Bu tarihten sonra da, hatta günümüzde bile, bölgesel yönetimlerle ilgili değişikliklerin yapılmaya devam ettiğini de hatırlatmakta fayda vardır. Bugün gelinen noktada bu birimler oldukça özerk bir konumdadırlar ve İtalyan siyasal hayatında önemli roller üstlenmektedirler. Hatta şu kadarını söylemek bile mümkündür: Hayatın gerçekleri ve bu birimlerin sahip oldukları özerkliğin seviyesi karşısında, Anayasa'nın çeşitli maddelerinde rastladığımız yerel ve bölgesel yönetimlerin kararları ve uygulamalarının "milli kanunlara ve milli çıkarlara aykırı olamayacağı"na dair sınırlamalar önemini büyük ölçüde yitirmiş bulunmaktadır (Hine 1993, s. 154).

1.Hukuki Çerçeve:

İtalya'daki bölgesel yönetim türü Bölge (*Regione*), yerel yönetim türleri ise İl (*Provincia*) ve Belediye (*Comune*)'dir. Ülkede 5 tanesi özel statülü olmak üzere 20 bölge, 103 il ve 8.100 belediye vardır. Bu yönetimler, Anayasa'nın V. Bölümünde 114-133. maddelerde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 5. maddesi yerel özerkliği garanti altına alır ve yerel ve bölgesel yönetimlerin bölge, il ve belediye olmak üzere üç grup olduğunu tespit ettikten sonra, bunlarla ilgili diğer genel kuralları koyar.

Bu kurallar arasında yerel ve bölgesel özerkliği teminat altına alan hükümlerin yanı sıra, bu birimlerin işleyişi ve organları ile bölgelerin isimleri gibi bir Anayasa için detay sayılabilecek hükümler bulunmaktadır.

Diğer taraftan, yerel ve bölgesel yönetimlerin yapıları, organları, işleyiş mekanizmaları ve seçimleri gibi hususları düzenleyen çok sayıda yasa mevcuttur (bu yasaların ayrıntılı listesi için bkz. Ünüsan ve Chandler 1999, s. 473).

2.Bölgesel ve Yerel Yönetim Birimleri:

2.1.Bölgeler:

2.1.1.Bölgelerin Kuruluşu:

Yukarıda da ifade edildiği gibi, bölgelerin kuruluşu ile ilgili temel prensipler Anayasa ile konmuştur. Hatta Anayasa daha ileri giderek bölgelerin isimlerini de zikretmiştir. Bunun diğer hükümlerle birlikte doğal hukuki sonucu olarak, İtalya'da yeni bir bölgenin kurulması veya birden fazla bölgenin bir bölge

*Bu bölüm, büyük ölçüde Ünüsan ve Chandler 1999 esas alınarak hazırlanmış olup, diğer kaynaklardan yararlanılan kısımlar dipnotla gösterilmiştir.

haline getirilmesi gibi temel değişiklikler, bölge meclisleri ve bölge halkının reyine başvurulduktan sonra Anayasada yapılacak bir değişiklikle mümkündür.

İtalya'da 5'i özel statülü olmak üzere toplam 20 adet bölge vardır. Beş bölgeye özel statü verilmesinin temelinde tarihi, coğrafi ve etnik sebepler yatmaktadır. Pratikte bunların diğerlerinden farkı, daha fazla özerkliğe sahip olmaları ve birtakım temel yetkilerinin herhangi bir yasayla değil, ancak Anayasa ile sınırlanabilmesidir. Bu bölgeler; Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sardinya ve Sicilya'dır.

2.1.2.Bölgelerin Organları:

Bölge Meclisi (*Consiglio Regionale*):

Bölge idaresinin karar organı bölge meclisidir. İl bazında çeşitli rakip listelerin tek dereceli olarak seçime gitmesi ile seçilir. Üye sayısı bölge nüfusuna göre değişir ve seçim beş yılda bir yapılır. Bölge meclisi; bölgesel yasaları onaylar ve encümenine ait olanlar dışında idari kararları kabul eder, ulusal parlamentoya yasa teklifleri hazırlar, bölge ve il sınırlarının değişmesi konusunda görüş verir, bütçeyi onaylar ve bütçede değişiklik yapar, bölge vergilerini kararlaştırır, bölge idari teşkilatlarını organize eder ve bu birimleri kurar, kamu işlerinin yürütülmesi ile ilgili planları onaylar, komisyonları ve bunların üyelerini tespit eder, devlet yasalarının veya encümenin karar alması halinde bu kararların gerektirdiği görüşleri verir.

Bölge Encümeni (*Giunta Regionale*):

Bölge idaresinin yürütme organı, bölge encümenidir. Bölge encümeni, bir başkan ve yine bölge nüfusuna göre değişen sayıda asil ve yedek üyelerden oluşur. Encümen ve encümen başkanı bölge meclisince seçilir. Encümenin görevleri; bölge meclisince verilmiş kararların icrasına nezaret etmek, bölge mülklerini yönetmek, bölge idari teşkilatını kontrol etmek, bütçede sınırlı aktarma yapmak ve genel plan sınırları içinde iş programları yapmaktır.

Başkan (*Presidente*):

Başkan, bölgenin siyasi başıdır. Bölgeyi temsil eder, yasaları yayınlar, devletçe bölgelere devredilmiş idari görevleri ve kendisine anayasa, yasalar veya bölgece verilmiş görevleri yapar, encümeni toplantıya çağırır ve başkanlık eder, idari sözleşmeleri imzalar ve bölge statüsünde belirtilen şekilde bölge hükümetinin üyelerini (*assessori*) tayin eder.

2.1.3.Bölgelerin Görevleri

Anayasa yasalarla saptanan bir çerçeve içinde bölgelere: Bölgeye bağlı idarelerin ve büroların teşkilatlandırılması, belediye bölümlerinin tespiti, kırsal alan ve kent zabıtası, fuarlar ve pazarlar, kamu huzuru, sağlık ve hastane yardımı, sanat ve mesleki öğrenim ve okul yardımı, yerel idarelerin müze ve kütüphaneleri, şehircilik, turizm ve otelcilik okulları, tramvay ve bölge düzeyinde otomobil hatları, bölge düzeyinde kamu yatırımları yollar ve su dağıtımını inşaatları, deniz ulaşımı ve göl, liman ve barınakları, termal ve mineral sular, taş ve kömür ocakları, avcılık, iç sularda balık avcılığı, tarım ve ormancılık ve el sanatları konularında yasama yetkisi vermektedir.

Özel bir özerkliğe sahip beş bölgeye ise anayasal nitelikli yasalarla tespit edilmiş birbirinden farklı bazı başka yetkiler de verilmiştir. Üstelik, bu bölgeler bazı yasalarda sadece İtalyan Anayasası'na uygun olma şartı aranan, fakat başka bir otoritece kullanılmayıp sadece bölgece kullanılan bazı yetkilere sahiptirler.

İtalya'daki Yerel ve Bölgesel Yönetimlere İlişkin Sayısal Bilgiler

Bölge	İl Sayısı	Belediye Sayısı	Bölge Nüfusu*
Abruzzo	4	305	1.281.283
Basilicata	2	131	604.807
Calabria	5	409	2.048.288
Campania	5	551	5.782.244
Emilia Romagna	9	341	4.008.663
Friuli-Venezia Giulia	4	219	1.188.594
Lazio	5	376	5.802.302
Liguria	4	235	1.621.016
Lombardia	11	1.546	9.121.714
Marche	4	246	1.469.195
Molise	2	136	327.177
Piemonte	8	1.209	4.289.731
Puglia	5	257	4.086.608
Sardinya	4	375	1.648.044
Sicilya	9	390	5.076.700
Toscana	10	287	3.547.604
Trentino- Alto Adige	2	339	943.123
Umbria	2	92	840.482
Valle d'Aosta	1	74	120.589
Veneto	7	582	4.540.853
TOPLAM	103	8.100	58.349.017

* 1 Ocak 2001 itibarıyla (Alındığı yer: <http://demo.istat.it/e/pop1/start.html>)

2.2.İller:

2.2.1.İllerin Kuruluşu

İtalya'da yeni il kurulması ya da bir ilin sınırlarının değiştirilmesi, belediyelerin başvurması ve ilgili bölgeye danışılmasından sonra yasayla mümkündür.

2.2.2.İllerin Organları

İl Meclisi (*Consiglio Provinciale*):

Karar organı üye sayısı nüfusa göre değişen ve dört yıl için seçilen il meclisidir. Meclis üyelerinin en az 2/5'inin hazır bulunduğu toplantıda başkan hakkında güvensizlik oyu verilmesi halinde meclis fesholunur. Bu halde, Cumhurbaşkanı geçici yönetim için, yeni seçime kadar bir komiser tayin eder. İl başkanının istifa etmesi, kamu düzeninin korunması veya yasanın ciddi bir şekilde ihlal edilmesi hallerinde, ciddi cezalar alınması veya ölüm durumunda, meclis aynı şekilde fesholunur. Bu durumda, başkan yardımcısı seçimlere kadar encümen başkanlık eder.

İl Encümeni (*Giunta Provinciale*):

İlin yürütme organı, İl Encümeni'dir. Encümen; bir başkan, bir başkan yardımcısı ve diğer üyelerden oluşur. Encümen üyelerinin toplam sayısı il meclisi üye sayısının beşte birinden fazla olamaz. Çift sayı elde edebilmek için bu sayı arttırılabilir. Ancak her koşulda bu sayı sekizi geçmez. Encümen, başkanca atanır ve üyelikten çıkarma da başkanın yetkisidir. Encümen dört yıl görev yapar. Ancak; başkanın istifası veya encümen üyelerinin yarısından bir fazlasının istifası, hükümetçe feshedilmesi ve üyelerin en az beşte birinin hazır bulunduğu toplantıda, program, yeni başkan veya yeni üyeler hakkında verilen güvensizlik kararı verilmesi halinde yenilenebilir.

Başkan (*Presidente*):

İl başkanı, il meclisi üyeleri seçiminde aynı listede genel oy esası ile seçilir. Her başkan adayı bir siyasi liste veya bir çok listenin birleşmesi ile oylamaya girer. Oylarda eşitlik halinde en yaşlı aday seçilmiş sayılmaktadır. Başkan, yerel yönetimin idaresi, encümenin, bağlı idarelerde hükümet temsilcilerinin ve yönetim sorumlularının atanmasından sorumludur.

2.2.3.İllerin Görevleri:

İller; çevre koruma ve değerlendirme, afetlerden korunma, toprak, su ve enerji kaynaklarının korunması, kültürel varlıkların değerlendirilmesi, kara ve iç sularda deniz avcılığı, çöp organizasyonu, su akışlarının düzenlenmesi, hijyen ve koruyucu sağlık görevleri, sanat ve mesleki eğitimde lise seviyesinde öğretim, okul tesisleri yapma, yerel yönetimlere teknik ve idari yardım yapılması, bilgi toplanması ve hazırlanması, belediyelerle işbirliğini ve programları esas alarak bölge düzeyindeki, ekonomik, ticari, turistik, sosyal, kültürel ve sportif sektörlerde işleri ve faaliyetleri koordine ve teşvik etmek konularında idari görevler yaparlar.

İl bunların dışında; bölge ölçeğinde ekonomi, çevre ve alan programlanması amacıyla belediyeler tarafından yapılan teklifleri kabul ve koordine eder, bölge yasaları hükümlerine göre bölge kalkınması programıyla diğer bölgesel plan ve programların yapılmasına katılır, bölgesel kalkınma programı hedef ve stratejilerine uygun olarak, genel ve sektör bazında yıllık programları yapar, belediye program faaliyetlerini teşvik ve koordine eder, bölgesel planların icrasını sağlar, belediyelerin yetkileri dışında kalmak kaydıyla alan düzenlemesi planını hazırlar ve kabul eder.

2.3.Belediyeler:

2.3.1.Belediyelerin Kuruluşu:

Yeni belediyeler kurulması veya sınırlarının değiştirilmesi, ilgili yerel yönetimlerin görüşleri alındıktan sonra bölgesel yasa çıkarılması ile mümkündür.

2.3.2.Belediyelerin Organları

Belediye Meclisi (*Consiglio Municipali*):

Belediyenin karar organı dört yıl için seçilen belediye meclisidir. Meclisin üye sayısı nüfusa göre değişir. Nüfusu 15.000'den fazla olan belediyelerde, meclise belediye başkanı değil, en çok oy alan meclis üyesi veya bu görev için seçilmiş bir kişi başkanlık eder. Bu husus belediyenin kuruluş statüsünde tespit edilir. Belediye meclisinin feshinde il meclisinin tabi olduğu hükümler uygulanır.

Belediye Encümeni (*Giunta Municipali*):

Belediyenin yürütme organı belediye encümenidir. Encümen; belediye başkanı ve belediye statüsünde belirlenmiş, sayıları nüfusa göre değişen üyelere oluşur. Encümen belediye başkanınca atanır ve belediye meclisinin ilk toplantısında bilgi verilir. Bu toplantıda belediye meclisi, icra programını onaylar. Başkan encümen üyelerini atadığı gibi görevden de alabilir. Encümen dört yıl görev yapar ve bu süre içinde başkanın veya üyelerinin yarısından fazlasının istifası, meclisi üyelerinin en az beşte birince program, başkan veya encümen üyeleri hakkında verilen güvensizlik önergesinin meclisçe kabul edilmesi ve hükümetçe fesih hallerinde yenilenir.

Belediye Başkanı (*Sindaco*):

Belediye başkanı, belediye meclisi için kullanılan oy pusulaları ile birlikte seçilir. Her başkan adayı bir politik liste ile seçime girer. Belediyenin siyasal sorumlusudur. Beldeyi temsil eder, belediye meclisini ve encümenini toplantıya çağırır ve başkanlık eder. Belediye teşkilatının çalışmasını düzenler, belediye kararlarının uygulanmasını sağlar, yasalarla, belediye statüsüyle ve diğer hukuki düzenlemelerle verilen görevleri yapar ve devlet veya bölgece belediyeye devredilen görevleri icra eder. Belediye başkanı devlet temsilcisi olarak: nüfus kayıtlarının ve istatistiklerin tutulması, seçim, askerlik işlemleri, kamu düzeni, güvenlik, adli polis, sağlık ve kamu hijyeni alanlarında görev yapar ve bu konularda valiye bilgi verir.

2.3.3.Belediyelerin Görevleri:

Belediyeler, devletin ve diğer yerel otoritelerin görev alanında olmayan, ekonomik kalkınma, alan kullanımı ve düzenlenmesi ve sosyal hizmetler konusundaki idari görevleri yaparlar. Belediyeler bu görevleri yaparken yeni ademi merkezîyet birimleri kurabilecekleri gibi diğer belediyeler ve il ile işbirliği yapabilme imkanına sahiptirler.

Bu birimler ayrıca, askerlik hizmeti, istatistik, nüfus kayıtları ve seçim hizmetleri alanlarında düzenlemeyle görevlidir. Bu görevler, devletin temsilcisi sıfatıyla belediye başkanına verilmiştir.

Belediyelere, yasalarla diğer görevlerin verilmesi de mümkündür. Ancak, bu halde bu görevlerin yapılmasıyla ilgili olarak yeterli mali kaynakların da devri gerekmektedir.

3. Bölgesel ve Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet:

3.1. Bölge İdareleri Üzerindeki İdari Vesayet:

Bölge yasalarının anayasaya uygunluğuna ilişkin kontrol hükümet adına bölge valisi (bölge komiseri) tarafından yapılır. Bölge yasaları bölge valisince onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. Bu yasalarının bölgenin yetkisini aşması, ulusal yararlar veya diğer bölge yararlarına aykırı olması halinde, 30 gün içinde valinin tekrar karara bağlanmak üzere bölge meclisine iade yetkisi vardır. Bölge meclisi, yasayı tekrar kabul ederse; 15 gün içinde hükümet Anayasa Mahkemesi'ne yasanın Anayasaya aykırılığı nedeniyle iptali için müracaat edebileceği gibi, devlet veya diğer bölgelerle menfaat çatışması olması halinde parlamentoya da götürebilir.

Yasa çıkarma göreviyle ilgili denetim dışında bölge idarelerinin eylem ve işlemlerinin yasalara uygunluğunun denetimi devletin bir birimi olan Denetim Komisyonunca yapılır. Bu komisyon, bölge valisinin başkanlığında, hakimlerden, memurlardan ve uzmanlardan oluşmaktadır. Bölge meclis kararları, bu komisyonca 20 gün içinde iptal edilmediği takdirde yürürlük kazanır.

Yasaları ciddi şekilde ihlal eden bölge organları feshedilebilir. Fesih işlemi, bölgesel işler için kurulmuş Parlamento komisyonuna danışıldıktan sonra Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılır. Fesih işleminden sonra üç ay içinde yapılacak yeni seçimlere kadar geçici yönetimi sağlamak üzere, meclis üyeliğine seçilme yeterliğine sahip üç kişilik bir komisyon atanır. Ciddi suçlar işlediği anlaşılan bölge meclis üyeleri, yürütme kurulu başkan ve üyeleri Başbakanlık kararnamesiyle görevden uzaklaştırılabilir.

3.2. Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet:

İl ve belediye idari işlemleri üzerindeki denetim, bölgesel bir organ olan, bölgesel denetim komitesince yapılır. Bu komisyon hukuk profesörleri, memurlar, hakimler gibi uzmanlar arasından bölge meclisince seçilir. Bu denetim sadece işlemlerin hukuka uygunluğu açısından yapılır. Sadece meclislerce alınan kararlar kontrole tabi bulunmaktadır.

Yürütme kurulu kararları, yerel yönetim meclisinin, yürütme kurulunun veya meclis üyelerinden bir kısmının talebi üzerine denetime tabi tutulabilir. Denetime tabi kararlar 20 gün içinde komitece iptal edilmedikleri takdirde yürürlüğe girer.

Belediye veya il meclisi, Anayasaya aykırı işlemler yapmaları, yasaları ciddi olarak ihlal etmeleri, ciddi bir kamu düzeni saikinin bulunması ve yürütme kurullarını veya siyasal sorumluyu 60 gün içinde seçememeleri halinde ya da öngörülen sürede bütçeyi onaylamamaları halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile fesholunur. Yeni seçimlerin en kısa süre içinde yapılması gerekir ve bu süre içinde, belediye ya da ilin geçici yönetiminden sorumlu bir görevli atanır. İşlemez durumdaki belediye ya da il organlarının yerine vali de geçici olarak bir görevlendirme yapabilmektedir.

Anayasaya aykırı işlemler tesis eden veya yasaları ısrarlı ve ciddi biçiminde ihlal eden veya görevde kalmalarında kamu düzeni nedeniyle ciddi sakıncalar bulunan belediye başkanı, yürütme kurulu başkan ve üyeleri görevden alınırlar. Valiler de olağanüstü suçlar işleyen belediye başkanı, il yürütme kurulu başkanı ve meclis ve yürütme kurulu üyelerini görevden uzaklaştırabilirler.

4. Yerel Yönetimlerin Mali Durumu:

Geçtiğimiz yıllarda İtalyan yasama organı belediye mali yapısına ilişkin düzenlemelerinde çok da tutarlı davranmamış, bir yandan daha önce merkezi idarece yürütülen bazı görevleri belediyelere verirken, diğer yandan belediyelerin gelirlerini artırma isteklerini reddederek gerçek bir özerk yapıya kavuşmalarını engellemiştir.

Sonuç olarak belediyelerin büyük bir çoğunluğu kendilerini ya temel hizmetlerini dahi yerine getiremez bir durumda, ya da büyük bir borç yükü altında bulmuşlardır. Ayrıca, 1972'deki mali reformla; emlak, aile, mal ve hizmetler ve ticaret üzerindeki bir dizi vergilendirme yetkisi kaldırılarak belediyeler hizmetlerini yerel vergilerle finanse etme gücünden yoksun bırakılmıştır. Bu değişiklikler; çifte vergilendirmeyi ortadan kaldırmak, vergi sistemini Avrupa Birliği ile uyumlu hale getirmek ve sınıfsal ve bölgesel eşitsizliklerin

üstesinden gelinebilmesi için hükümet harcamalarını merkezileştirmek amacıyla gerçekleştirilmiştir. Ancak, değişiklikler sonunda belediyeler büyük ödeme güçlükleri içine girmiştir. Merkezi hükümetin belediyelerin mali problemlerine yönelik yaklaşımı ise yerel yönetimlerin borçlanmaları üzerinde borçlanma ortaya çıkmadan önce sürekli kontrol kurmak olmuştur. Bu durum belediyeleri bütçelerini dengelemeye zorlamış ve toplam harcamalar içinde belediyelerin harcama oranı düşmeye başlamıştır.

Dördüncü Bölüm

Kamu Personeli

I. KAMU PERSONEL REJİMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

İtalyan Anayasası'nın 97. Maddesi, kamu hizmetine girişin rekabet ilkesi çerçevesinde olmasını zorunlu kılmaktadır. Bunun yöntemi ise münhal bulunan bir göreve doğrudan sınav ile eleman atanmasıdır. Ancak, son yıllarda özellikle memur sendikalarının da baskısıyla, kurum içi terfi yöntemi daha büyük oranda uygulanmaya başlanmıştır. Daha spesifik olarak ifade etmek gerekirse, yeni ihdas edilen kadroların belirli bir bölümü, kurum içinden terfi edecek personele tahsis edilmektedir. Buna paralel olarak, başlangıçta geçici bir süre içinde sözleşmeli çalıştırılan personelin daimi kadrolara geçirilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmaktadır. Ayrıca, önceki sınavlarda yeterliliği belgelenmiş, ancak herhangi bir göreve atanmayan kişilerin memuriyete alınmasıyla açılacak yeni sınavların getireceği kaynak ve zaman israfı önlenmeye çalışılmaktadır.

Memurlar dokuz hizmet sınıfına ayrılmaktadır. Bu sınıfların her biri için ayrı statüler belirlenmiş olup, maaş ve diğer haklar yönünden ayrımlar yapılmıştır. Göreve başlama yönünden uzmanlık gerektiren meslekler (doktorlar, teknik personel gibi) için doğal olarak daha detaylı düzenlemeler bulunmaktadır.

Söz konusu hizmet sınıflarının bir tanesini diğerlerinden ayrı düşünmek gerekir ki, o da sınırlı sayıda üst düzey yöneticinin oluşturduğu ve “*dirigenza*” olarak adlandırılan kesimdir. Bu sınıfla ilgili düzenlemeler daha önceden bir Cumhurbaşkanlığı kararıyla yapılmışken, sonradan 1972 yılında çıkarılan bir yasayla belirlenmiştir. Buna göre, yönetici sınıf sözleşmeli olarak çalışır; bir başka deyişle geçici süreyle görev yapar. Belirli şartlar altında sözleşmenin feshi mümkündür.

Diğer sekiz sınıfı tek bir kategori gibi telakki etmek mümkündür. Çünkü bu sınıflar, daktilo memurundan bekçiye, sekreterden şube müdürüne kadar neredeyse herkesi ihtiva etmektedir ve 1970'li yıllarda oldukça revaç bulan sendikalaşma furçasının eşitleştirici tesirinin altında kalmış bulunmaktadır (Hine 1993, s. 240).

Yüksek yöneticiler hariç olmak üzere, kamu personelinin ortak özellikleri arasında iş güvencesinin olması ve ücretlerin genel olarak düşük tutulması bulunmaktadır. Buna mukabil iş yükü de fazla değildir. Hatta pek çok kamu görevlisinin ikinci bir iş yapmasına fırsat sağlayacak şekilde, çalışma saatleri de uzun değildir. Ücretlerin özel sektöre kıyasla düşüklüğü, özellikle uzmanlık isteyen alanlarda personel istihdamını güçleştirmektedir. Yılların birikimi olmak üzere eşit işe eşit ücret prensibi zedelenmiş, fazla mesai ve diğer ek ödemeler esas maaşı gölgede bırakmıştır. Ek ödemelerde en cömert kurum Maliye Bakanlığı olmuştur. 1970'lerde gelişen sendikalar, bu dengesizliklerin bir ölçüde giderilmesini sağlamıştır.

II. BÜROKRASİNİN ANALİZİ

İtalyan kamu personeli ile ilgili yapılan değerlendirmelerde bazı hususların ön plana çıktığını görmek mümkündür.

Bunlarda birincisi, personel rejiminin oldukça geniş bir yasal düzenleme yelpazesine konu teşkil etmesidir. Gerçekten de personel rejimi, başta Anayasa olmak üzere çok sayıda yasa maddesi ile detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 97. Maddesi, kamu hizmetine girişinin genel kurallarını koymakta, bunun prensip olarak rekabete açık bir yöntemle gerçekleşmesini hükme bağlamaktadır.

Bu yöntemin arka planında yer alan fikri tahmin etmek zor değildir: rekabet yoluyla en iyi ve en yetenekli elemanın işe alınması. Ama uygulamada bunun gerçekleştiğini söylemek pek de mümkün olmamıştır. Örneğin, 1973 ile 1990 yılları arasında toplam olarak 350.000 civarında kamu görevlisi hiçbir sınava tabi tutulmadan işe başlamış, buna mukabil, sınava girerek göreve başlayanların sayısı 250.000’lerde kalmıştır (Spence 2000, s. 135). Personel rejiminin detaylı oluşunun bir nedeni, siyasal iktidarların kamu personel alımını işgücü piyasasında oluşan sorunlara karşı bir emniyet supabı gibi kullanmalarının önlenmesidir. Bir kere kamu görevlisi olan kişi, oldukça garantili bir konuma gelmektedir. Diğer taraftan İtalya’daki kamu görevlileri, Avrupa’nın diğer ilkelerindeki benzerlerine göre daha düşük ücretle çalışmaktadır. Bununla birlikte çok sayıda kamu görevlisinin kayıt dışı ekonomik sektörlerde ya da küçük işletmelerde de çalışmak suretiyle gelirlerini artırdıkları bilinmektedir.

Ön plana çıkan ikinci husus, kamu hizmetine girişte ülkenin kuzeyi ile güneyi arasındaki farktır. Kuzey İtalya’nın sanayileşmiş ekonomisi, bu bölgede daha fazla iş imkanı olması sonucunu beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla, güneyde yaşayan İtalyanlar kuzeye gidip özel sektörde iş bulma yolunu seçmemişlerse, kamu sektörüne geçme eğilimi içerisine girmektedirler. Bunun sonucu olarak, ülke nüfusunun yaklaşık üçte birini oluşturan Güney İtalya’nın toplam kamu personeli içerisindeki payı yüzde 70’ler civarındadır. Konunun sosyolojik açıdan tahlil edilmesi ile ilginç bir değerlendirmeye ulaşılmaktadır: Kamu personeli içerisindeki güneyli ağırlığı kamu yönetimi anlayışına güneyli kültürün hakim olması sonucunu doğurmaktadır. Bu ise ahbap-çavuş ilişkilerinin bürokraside hayat hakkı bulması, böylece etkin ve müşteri odaklı hizmet anlayışının olumsuz etkilenmesi anlamına gelmektedir (Spence 2000, s.136 ve Hine 1993, s. 238-239).

Üçüncü husus, yukarıdaki paragrafta dile getirilenlerle doğrudan olmasa bile dolaylı olarak ilgili olan bürokratik elit konusudur. İngiliz ve Fransız sisteminden farklı olarak İtalyan yüksek yöneticileri, elit bir sınıf içerisinden seçilmemektedir. Ücretlerin düşüklüğü, terfi imkanlarının nispi azlığı ve statünün düşüklüğü gibi olumsuz faktörler, kamu görevini fazla cazip olmayan bir konuma getirmiştir. Bunun sonucunda kuzeyli “çağdaş” orta sınıf, daha cazip olan özel sektöre yönelmiş, “memuriyet” ise büyük ölçüde iş güvencesi arayışı içinde olan güneylilere kalmıştır. Yönetici yetiştiren bir ekolün yokluğu ile memuriyet öncesi ve hizmet içi eğitimin yetersizliği bu durumu daha da kötüleştirmektedir. Neticede kamu kesiminden özel sektöre, ya da özel sektör mantığıyla çalışan kamu kurumlarına geçişler son derece azdır. Buna paralel olarak, risk almaktan çekinen bir memur profilinin baskın oluşu sonucu, kamu personelinin politikaya geçişler de olabildiğince sınırlıdır (Detaylı değerlendirmeler için bkz. Spence 2000, s. 136 ve Hine 1993, s. 238-239).

Yukarıda anlatılanlardan hareketle çıkarılabilecek net sonuçlardan birisi, İtalya’daki personel rejiminin ve bu rejimin ortaya koyduğu kamu görevlisi profilinin Türkiye’deki ile büyük ölçüde benzerlik gösterdiğidir. Bu benzerlik, çalışmamızın bu bölümünü inceleyen okuyucunun gözünden kaçmayacak derecede açıktır

Diğer taraftan, bu personel rejimin etkin ve verimli bir hizmet ortaya koyamayacağı da ortadadır. Gerçekten de İtalyan kamu sektörünün verimliliği, özellikle son dönemde özel sektörle mukayese edilemeyecek derecede düşüktür. Bu genelleme, İtalya’daki bakanlıklar, taşra birimleri ve yerel yönetimler üzerinde yapılan bir çalışma ile tespit edilmiştir (Çalışmaya atf yapan Hine 1993, s. 241). Çalışmaya göre merkezi idare verimlilik yönünden potansiyelinin yalnızca yüzde 36’sını, bölgesel yönetimler ise sadece yüzde 21’ini kullanmaktadır.

Beşinci Bölüm Denetim

İtalyan kamu yönetiminin üst bölümlerde irdelenen yapısı, kamu bürokrasisinin temel karakteristiklerinin ve bürokratik işlemlerin pek de arzulanan şekilde yürümediğinin ipuçlarını vermektedir. Türkiye de dahil olmak üzere benzer yapıların olduğu başka ülkelerde de örneklerine rastlanacağı gibi geleneksel kamu bürokrasisinin en belirgin amacı, sonuçları zaman zaman son derece anlamsız ve saçma da olsa, mevzuatı sonuna kadar uygulamaktır. Mevzuatın genellikle dar ve sınırlayıcı yorumunun benimsenmesi ise durumu daha da vahimleştirmektedir. Bu tavrın doğal bir uzantısı olarak şunu söylemek mümkündür ki, kamu yönetimi bütün yaldızlı söylemlere rağmen, vatandaş tatmini ile pek fazla ilgilenmemektedir.

Kamu kurumlarının denetiminde geçmişte iki farklı anlayış benimsenmiştir. Bunlardan ilki, denetimin kurum dışı bir organ tarafından yapılmasına dayanan “dış denetim” anlayışıdır. İkincisi ise kurum içi denetim birimlerinin etkin olduğu “iç denetim” yöntemidir. Geniş bir uygulama alanı bulan iç denetim yönteminin genel olarak başarılı olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Bunun en önemli sebebi, kurum içinde oluşmuş ilişkilerin denetim mekanizmasına yansımalarıdır. Bu olumsuzluğun sonucu olarak, kurum içi ilişkilerden bağımsız hareket eden idari yargı kuruluşları yönetimin denetlenmesinde gittikçe daha fazla söz sahibi olmuşlardır (Spence 2000, s.142).

Denetleyici kuruluşlar içerisinde en etkili konuma sahip olanı, hesap mahkemesi hüviyetini taşıyan ‘Sayıştay’dır (*Corte dei Conti*). Bugünkü Anayasa ile hukuki yeri daha da netleşmiş olan Sayıştay’ın, devlet sistemi içerisindeki danışma, yargılama ve denetleme fonksiyonlarına sahip olması 1862 yılında başlamıştır. 1970 yılında bölge yönetimlerinin hayata geçişi de Bölge İdare Mahkemelerinin kararlarına karşı temyiz yetkisiyle donatılması, Sayıştay’ın konumunu daha da güçlendirmiştir.

Bu kurum, kamusal faaliyetlerle ilgili olarak hem ön (*ex-ante*), hem de son (*ex-post*) denetim yapar. Ön denetim, yürütülecek eylem ve işlemin hukuka uygun olup olmadığının tespiti noktasında kamu kurumlarına bir anlamda danışmanlık yapma anlamını taşır. Sayıştay’ın onayı olmadan hiçbir sözleşme veya ödemenin sonuçlanması mümkün değildir. Bu sorumluluğun layığıyla yerine getirilmesini sağlamak üzere kamu kurumları bünyesinde Sayıştay’ın görevlileri bulunur. Son denetimin en dikkat çekici unsuru ise bu mahkemenin Parlamento’ya sunduğu yıllık rapordur. Bu raporda genelde bütçe kontrolünü yeterince yapmadığı, bürokrasi üzerindeki kontrolü tam kuramadığı, dolayısıyla kamu kaynaklarının israf edildiği ve kamu hizmetlerinin etkin sunulamadığından bahisle hükümete yönelik ağır eleştiriler yer alır (Spence 2000, s.142-143).

Sayıştay denetim sistemi, 1990’lardan itibaren ciddi şekilde sorgulanmaktadır. Herşeyden önce bu kurumun, bakanlıklarla uzun zamandır yürüttüğü sıkı çalışma birlikteliğinin zamanla hukuki olması gereken ilişkileri zedelediği, hatta “kanuna karşı hile” yollarını bakanlık bürokrasisine öğrettiği yolunda eleştiriler vardır.

Ön denetimin idari mekanizmada tıkanmalara ve gecikmelere sebep olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca hukuka uygunluğu esas olan denetim tarzının çoğu zaman kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığı hususunu geri plana ittiği söylenmiştir. Bu eleştirilerin herhalde en kapsayıcı olanı, bütün bu sıkı denetim sistemine rağmen hala büyük çaplı yolsuzlukların engellenemediğidir (Spence 2000, s. 143).

Eleştiriler, yönetim tekniklerindeki gelişmelerle birleşince, Sayıştay'ın ağırlığının azaldığı bir denetim sistemi gündeme gelmiştir. Örneğin personel yönetimi gittikçe artan ölçüde özel hukuk ilkelerine dayandırıldığından, bu kurumun iş yükünün önemli bir bölümünü oluşturan personel rejimi ile ilgili işlerde Sayıştay'ın rolü azalmıştır. Diğer taraftan, kamu hizmetlerinin yerelleşmesi ve çoğu görevlerin yerel ve bölgesel yönetimlere devredilmesi ile de bu mahkemenin denetim alanı daralmıştır.

Altıncı Bölüm

Vatandaşın Yönetimle İlişkisi

1990'lı yıllar, genel olarak yönetim anlayışının önemli değişimlere uğradığı, özel olarak da yönetimin vatandaşa hesap verebilirliği ve şeffaflığı ile ilgili olarak ciddi adımların atıldığı bir dönem olmuştur. 1990'da başlayan dönüşüm sürecinde ilk olarak merkezi idare ile yerel yönetimlerin görevleri, sağlık sistemi ve üniversiteler de dahil olmak üzere eğitim sistemi ele alınmıştır. Bunu takiben 1993-1994 yıllarında reform stratejisi kapsamlı bir şekilde tanımlanmış, 1996-1997 yıllarında ise bu strateji daha da geliştirilerek uygulaması güçlendirilmiştir. Stratejinin temel ilkeleri, devletin etkinlik ve hesap verebilirliği ile vatandaş katılımının geliştirilmesi olarak belirlenmiştir. Stratejiyi oluşturan unsurlar arasında Türk okuyucuya oldukça aşina gelecek şu hususlar yer almaktadır (Marconi 1997) :

Kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi: Karar verme yetkisi ile birlikte mali kaynaklar ve insan gücünün merkezden yerele aktarılması.

Devletin yeniden yapılanması: Benzer nitelikteki kurumların birleştirilmesi, gereksiz görülenlerin ilgası.

Devlet bütçesinde reform: Bütçe sisteminin değiştirilmesi, yöneticilere daha fazla özerklik ve buna paralel sorumluluk verilmesi.

Denetim anlayışının geliştirilmesi: Yönetimde çok boyutlu bir hesap ve denetim sisteminin kurulması.

Özelleştirme: Bazı kamu hizmetlerinin, özellikle kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi.

Söz konusu strateji ile devletin yapı ve işleyişinde bir dizi değişiklik öngörülmüştür. Bunların arasında devletin küçülmesi ve hedeflerini yeniden belirlemesi, personel rejiminin özel sektördeki benzetilmesi, iş akışı basitleştirilerek kırtasiyeciliğin azaltılması, kamu hizmetlerinin yürütümünde belirli prosedürlere raiyetten ziyade etkinlik ve performansa bakılması gibi hedefler bulunmaktadır.

Bu hedeflere ulaşılmasını teminen 1990'lı yıllar boyunca çeşitli mevzuat çıkarılmıştır. Bunlardan dikkat çekici olanları şöylece sıralayabiliriz:

**1990 tarihli yerel yönetim reformunun bir parçası olmak üzere yerel yönetim ombudsmanı (*difensore civico*) ihdas edilmiştir. Ulusal düzeyde bulunmama ile birlikte bölgesel yönetimlerde öteden beri mevcut olan ombudsman uygulamasının yerel yönetim düzeyinde de kurulması ile bu yönetimlerin keyfi ve adaletsiz uygulamalarına karşı vatandaşın korunma mekanizması güçlendirilmiştir.

**Açıklık ve şeffaflığı artırmak üzere, kamu kurumlarının yazışmalarının sıradan vatandaş tarafından daha anlaşılır olmasını sağlayacak bir düzenleme (*Cordice di Stile*) hazırlanarak 1993 de yürürlüğe konmuştur. Bu amaçla kamu görevlileri için bir de elkitabı (*Manuale di Stile*) çıkarılmıştır.

**1990 yılında çıkarılıp 1993 ve 1997 yıllarında yeniden ele alınıp değiştirilen İdari Usul Yasası, kamu kurumlarının vatandaş bilgilendirmesine yönelik kapsamlı düzenlemeler getirmiştir.

**Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde uyulacak esasları ihtiva eden Kamu Hizmetleri Şartı (*Carta dei Servizi Pubblici*), 1994 yılında yürürlüğe konmuştur. Şartın ilham kaynağı, İngiltere'de uygulanmakta olan Vatandaş Şartı (*Citizen's Charter*) olmuştur. Kamu Hizmetleri Şartının temel amacı, hizmetlerin yerine getirilmesinde eşitlik, tarafsızlık, süreklilik, katılım, tercih hakkı verme, etkinlik ve verimlilik prensiplerine bağlı kalınmasını sağlamaktır. Genel prensipler böylece konulduktan sonra her kurumun kendi Şartı'nı

hazırlaması esası belirlenmiştir. Bir başka deyişle standartların ulusal değil, yerel ve sektörel bazda değişebileceği kabul edilmiştir (Marconi 1997). Bu Şartın kabulünü, yönetim anlayışında değişiklik olduğunun göstergesi şeklinde algılamak mümkündür. Geçmişte vatandaşın hakkının idare hukuku çerçevesinde korunduğu varsayılırken, artık vatandaş yönetimin bir unsuru ya da katılımcısı olarak aktif bir konuma getirilmiş olmaktadır (Spence, 2000, s.144).

İdarenin yeniden yapılanması ve vatandaşın kamu yönetimine daha aktif katılımını sağlamak üzere yukarıda örnekleri verilen düzenlemelere ilave olarak çeşitli pilot proje ve programlar da başlatılmıştır. Bütün bu inisiyatiflerin sonuçlarının tam olarak ortaya çıkması ve başarılı ya da başarısızlığının değerlendirilmesi için zamanın henüz erken olduğunu belirtmek gereklidir. Çünkü köklü bir tarihe sahip olan toplumlarda bugünden yarına büyük toplumsal dönüşümler beklenmesi doğru değildir. Diğer taraftan, vatandaşın kendi haklarını öğrenmesi, bürokrasinin de geleneksel mantalitesinden sıyrılarak yeni yöntemlere alışması kolay değildir. Buna bir de İtalyan hükümetlerinin ömrünün genellikle kısa olmasından kaynaklanan siyasal irade oluşumunun zorluğunu eklersek durum daha net olarak ortaya çıkacaktır.

Yedinci Bölüm Olağanüstü Hal Rejimi

İtalya'da da geçmiş hükümetlerin sıkça yararlandığı yasa gücünde kararname çıkarma yetkisinin Faşistler tarafından kötüye kullanıldığı, bu nedenle de, 1947 tarihli İtalyan Anayasası'nın yürütmenin yasama faaliyetlerini kısıtladığı görülmektedir. Ancak Anayasanın 77. maddesiyle meclisin verdiği yetkiye istinaden hükümet yasa gücünde kararnameler çıkarabilecek, olağanüstü durumlarda doğrudan hükümetin sorumluluğu altında uygulanacak yasa gücündeki önlemlerin ise, aynı gün meclisin onayına sunulması gerekecektir. Olağanüstü koşullarda meclisler feshedilmiş olsalar bile, hemen toplantıya çağırılacaklar ve beş gün içinde toplanmaları sağlanacaktır. Hükümet kararnameleri, yayınlarını izleyen altmış gün içinde yasalaştırılmazlarsa, başlangıçlarından itibaren hükümsüz sayılacaklardır. Anayasanın 78. maddesinde ise savaş hali düzenlenmekte ve bu hale meclislerin karar vererek, hükümete gerekli yetkileri devredecekleri öngörülmektedir.

İtalya'daki olağanüstü hal düzenlemelerine bakıldığında, Faşist döneme duyulan tepki şiddetle hissedilmektedir. Bugüne kadar Kızıl Tuğaylar terörü dışında ciddi bir yakın tehditle karşılaşmayan, bölgesel özgürlük istemlerini yönetsel bir federalizmle aşmaya çalışan ve mafya yapılanmasını milli bünyenin bir tezahürü sayan İtalya'nın ciddi bir tehditle karşılaşması durumunda, tepki kaynaklı anayasal düzenlemelerin yeterli olup olmayacağı, elbette tartışmaya açıktır.

Sekizinci Bölüm

İç Güvenlik

I. TARİHİ GELİŞİM

İtalyan polisinin geçmişi ortaçağ site devletleri Toscana ve Venezia ile rönesans sonrası Roma’ında görülen “Sbirri” lere kadar uzanır. Daha sonraki yıllarda polis görevleri Şehir Muhafızları (*Corpo di Guardia Municipale*) ve Kraliyet Muhafızları (*Guardia Degia*) tarafından yerine getirilir.

Napoleon’un İtalya’yı XVIII. Yüzyılın sonunda işgaliyle başlayan yönetsel yapılanma etkisi; Sardunya Krallığının önderliğinde Fransız yönetim sisteminin bu ülkeye tamamen hakim olmasıyla sonuçlanır ve Fransız modeline uygun olarak kamu düzeninin korunmasıyla asayişin sağlanması görevi, ülke düzeyinde içişleri bakanına, taşrada ise “*Prefetto*” denilen il valilerine verilir. Belediye başkanlarının da milli hükümetin yerel temsilcileri olarak kamu güvenliği alanında sorumlulukları vardır. Bu arada, ilk merkezi polis teşkilatı olarak 1814 yılında Piemonte Kraliyet Karabinierleri kurulur. Taşındıkları tüfekten isimlerini alan Karabinieri örgütleri Sardunya, Torino, Cenova, Floransa ve Roma birimlerinin kuruluşuyla çoğalırlar. Karabinieriler, İtalya’nın katıldığı tüm savaşlarda, terör ve mafyaya karşı mücadelede yer alır ve hürmete layık anlamına gelen “*Benemerita*” sıfatını kazanırlar. Daha sonra Kamu Güvenliğini Koruma Birliğine dönüşecek olan Milli Muhafız Birliğinin (*Corpo di Guardia Publicia Sicurezza*) kuruluş tarihi ise 1848’dir. XIX. yüzyılın ikinci yarısında bu ülkede baş gösteren iç karışıklıklar ve asayiş sorunu, kolluk güçlerinin sayısal gelişimine ve merkeziyetçi yapılanmaya katkıda bulunur.

İtalya’da bu dönemde görülen iç karışıklıklar 1852 yılında Sardunya Krallığı’nda “Kamu Güvenliği Polisleri Sınıfının” kuruluşuna yol açmış ve böylece İtalyan Polisi doğmuştur. Bu Kurum doğrudan Torino ve Genes Kamu Güvenliği Makamlarına bağlıdır. İtalyan Birliği’yle birlikte bu sınıfın statüsü Sicilya haricinde bütün ülke topraklarına yayılmıştır. Sicilya’da ise polisin yerine Garibaldi tarafından kurulmuş olan Atlı Askeri Birlikler görev yapmaktadır. Bu Birlik de 1877 yılında lağvedilerek yerini, Sicilya Bölgesi Atlı Polisler Sınıfına bırakmıştır. 1890 yılında çıkarılan bir yasayla, Kamu Güvenliği Polisleri sınıfı, “Şehir Polisleri Sınıfı” ismini almıştır. Bu yasa ayrıca, Adli Polis, Şehir Polisi ve Teknik ve Bilimsel Polis Birimlerini yeniden düzenlemiştir.

I. Dünya Savaşından sonra polis yeni bir reforma tabi tutularak “Kamu Güvenliği İçin Kraliyet Polisi Sınıfı”na dönüşmüş, askeri bir statüyle donatılmış ve Kurum içinde subaylar sınıfı ve birleştirilmiş komuta merkezi yaratılmıştır. Buna paralel olarak, ceza yasalarını ihlal eden eylemlerin önlenmesi ve kovuşturulması için İçişleri Bakanına ve doğrudan kamu güvenliği makamlarına (Vali, Kaymakam, questori, subaylar) bağlı “Adli Tahkikat Memurları Sınıfı” kurulmuştur.

1922 yılında iktidara gelen Mussolini gizli polis teşkilatını kurarken, eski dönemden kalan Şehir ve Kraliyet Muhafızları kaldırılır. Faşist dönemdeki İtalyan kolluk güçleri: Milli Savunma Bakanlığına bağlı ve İtalyan Ordusunun bir parçası sayılan Karabinieri, “*Guardia Municipale*” adı verilen ve belediye başkanına bağlı bulunan belediye polisi ve 1923 tarihli Kraliyet Kararnamesiyle kurulan doğrudan hükümete bağlı Faşist Gönüllülerdir “Kara Gömlekliler”. Ayrıca Roma’da valinin emrinde özel bir polis teşkilatı “*Polizia Metropolitana*” bulunmaktadır. Belediye polisi daha çok belediye yasalarının uygulanması görevini yerine getirirken, faşist gönüllülerin sadece subayları muvazzaf hizmet vermekte, diğer personel geçici ve gönüllü statüde bulunmaktadır.

1937 yılında da Faşist İtalya’nın Afrika Bölgelerinde polis görevlerinin icrası için İtalyan Afrika Polisi (P.A.I) kurulmuş, bu kurumun personeli özel eğitilmiş polislerle Askarlardan “Eritre ve Somali

Sömürgelerinde yerleştirilmiş İtalyan sömürge gruplarının bir kısmını oluşturan indigenes askerler” oluşmuştur. II.Dünya Savaşında gerek PAI ve gerekse diğer polis birimleri savaşa da doğrudan katılmışlar, Faşist Rejimin çöküşünü takiben de Müttefik Birliklerine ve Direniş gruplarına “*Resistenza*” destek sağlamışlardır.

Faşist dönemde 1878 yılına kadar bir meclis tarafından yönetilen Karabinieri Teşkilatı da, 1935 yılında çıkarılan 2145 sayılı yasayla yeniden düzenlenmektedir.

1944 tarihli Kararname ile Kamu Güvenliği Memurları Sınıfı, askeri statüsünü tamamen koruyarak “Kamu Güvenliği Muhafızları Sınıfı” adını almış ve P.A.I personeli de bu sınıfa dahil edilmiştir. Savaş sonrası dönemde, Kamu Güvenliği Muhafızları Sınıfı yeniden düzenlenirken “Celere” birlikleri ve Karayolu, Demiryolları ve Sınırlar Polisi de kurulmuştur. İtalyan polisi son olarak 1 Nisan 1981 tarih ve 121 sayılı “Devlet Polisinin” kurulmasına ilişkin Reform Yasası ile düzenlenmiş bulunmaktadır.

II. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER VE İÇ GÜVENLİK YAPISININ TEMEL KARAKTERİSTİKLERİ

Bazı anayasa hukukçularına göre İtalya bünyesinde siyasi yerinden yönetim unsurları da bulunan üniter bir devlettir. Hatta, bu devleti “Bölgeselleşmiş Devlet” olarak tanımlamak da mümkündür.

Milli birliğini XIX. Yüzyılda sağlayan İtalya’nın şehir devletlerinden oluştuğu düşünülürse, tarihsel perspektifte şaşırtıcı bir görüntü oluşturarak, 1948 İtalyan Anayasasında yer alan “Cumhuriyet tek ve bölünmezdir” hükmü; bu ülkenin 20 bölgeden ibaret yapısının federalizm olarak tanımlanmasını engellemektedir. Diğer taraftan da, İtalyan’ın bu yapısal karakteristiği iç güvenlik yapılanmasına aynı oranda yansımamaktadır. İç güvenliğin yerelliği ve hatta anayasanın 117. maddesinde bölgelerin görev ve yetkileri arasında bucak ve köy polis örgütlenmelerinin sayılması, milli iç güvenlik yapılanması ile milli polis ve karabinierinin varlığını engellememiştir. Belediye başkanlarının polis otoriteliği vasfı da, milli iç güvenlik yapılanmasında çok stratejik bir anlam ifade etmemektedir.

Fransız işgalinin ve Napoleon’un yönetsel modelinin İtalya’da çok derin izler bıraktığı kuşkusuzdur. Napoleon’un yönetsel modelinin Roma İmparatorluğunun yönetsel sisteminden çok etkilenmiş olması, belki de sistematığın İtalyanlara çok yabancı gelmemesini sağlamıştır. Valilik, karabinieri, milli polis vb. pek çok kurum bu izlerden örnektir.

Tarihsel süreçte, Fransız izlerinden yönetsel yapıyla ilgili olan üniter devlet ve valilik gibi kurumların bir ölçüde “İtalyanlaştırıldıkları”, buna karşılık yine Fransız modeline uyan iç güvenlik kurumları olan polis ve karabinieri teşkilatının ise paradoksal şekilde giderek merkezi ve özerk hale geldikleri görülmektedir. Adli polisin tartışılmayacak bir kesinlikle yargıya bağlanması bu gelişimin ilginç örneğidir. Bu ikinci temel karakteristiğin nedenleri kuşkusuz siyasi yapının istikrarsızlığıyla hem yerel ve hem de merkezi politik kadroların yıpranmışlığı ve organize suç yapılanmasıyla kurdukları ilişkilerdir.

Ayrıca, İtalya’nın tüm dünyaya ihraç ettiği “Omerta ve mafya” yapılanmasının büyük gücü; kuşkusuz bu ülkenin iç güvenlik yapılanmasında etkin olmaktadır.

Bu temel karakteristiklere göre İtalyan iç güvenliği çok kurumlu “polis, karabinieri, diğer kamusal güvenlik örgütleri” ve milli bir yapılanma göstermektedir. Ama, polis hariç, diğer tüm güvenlik örgütlerinde çoklu bağlılık mevcuttur ve bazen bir örgüt üç ya da dört bakanlıkla ilişkilidir. Yani, bu ülkede merkezi ve milli karakterli iç güvenlik; çeşitli örgütler arasında paylaştırılırken, bu örgütleri kontrol eden merkezi otoritenin de parçalanmasına özen gösterilmiştir.

III. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

1.Genel Yapı:

İtalyan İçişleri Bakanlığı’nın kamu düzeninin korunması ve iç güvenliğin sağlanması konularında önemli görev, yetki ve sorumlulukları mevcuttur. Bu doğrultuda İçişleri Bakanı kamu güvenliğinden milli düzeyde sorumlu makam olup, kamu güvenliğiyle ilgili Ulusal Komiteye (İdari Konsey) başkanlık eden bakanlık müsteşarı ile birlikte, Kamu Güvenliği Genel Müdürü ve diğer iç güvenlik şeflerinden oluşan danışma organı niteliğindeki Toplumsal Güvenlik ve Düzen Ulusal Komitesi, Bakanın bu görevin icrasındaki başlıca yardımcılarıdır.

Kamu Güvenliği Departmanı kamu güvenliğinin yönetimiyle görevlidir. Bu departmanın başlıca görevleri: Bakanlık talimatlarına göre, teknik operasyonel yönelimleri ve yönetimini sonuçların nihai değerlendirmesiyle beraber tanımlayarak, kamu düzeni ve toplumsal güvenlik politikalarını uygulamak, teknik ve operasyonel koordinasyonu ve aynı zamanda polis güçlerinin yönetimini sağlamak ve İçişleri Bakanlığı servislerince kullanılan teknik imkanlarını yönetmektir.

Kamu Güvenliği Departmanı, Polis Şefi ve Kamu Güvenliği Genel Müdürü unvanlarına sahip olan bir Vali tarafından yönetilir. Genel Müdür, İçişleri Bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunun uygun görüşüyle çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle atanır.

Kamu Güvenliği Departmanında görevlendirilen personel, esas itibariyle mülki sınıftan, polis teşkilatından veya İçişleri Bakanlığı idari sınıfındandır. Fakat diğer iç güvenlik güçlerine veya diğer bakanlıklara bağlı personelde bulunmaktadır.

İtalya'nın çoklu güvenlik yapılanması içinde önemli güç; kentlerden sorumlu Devlet Polisi ve kırsal kesimle küçük şehirlerden sorumlu Karabinieridir. Ancak, bu kuruluşlar arasındaki görev bölgesi ayrımı kesin değildir. Polis ile Karabinieri dışında bu ülkede; görev alanı mali suçlar, kaçakçılık ve gümrükten oluşan, Maliye, Savunma ve İçişleri Bakanlıklarına bağlı olarak çalışan Mali Polis, Tarım, İçişleri ve Sivil Koruma Bakanlıklarına bağlı Orman Polisi ve Adalet, Savunma ve İçişleri Bakanlıklarına bağlı olup, görev alanını hapisane muhafazası ile hakim ve savcıların korunması teşkil eden askeri yapılı Hapishane Muhafızları mevcuttur. Yerel düzeyde ve özellikle trafik düzenlemesinde ise belediye zabıtası görevlidir.

2.Devlet Polisi (*Polizia di Stato*):

1981 yılında çıkarılan yasayla gerçekleştirilen reform sonucunda kurulan Devlet Polisi, yukarıda da belirtildiği gibi aynı zamanda Kamu Güvenliği Genel Müdürü unvanına sahip olan bir vali tarafından yönetilmektedir.

Genel Müdürlük teşkilatında; üç genel müdür yardımcısı,10 Merkez Müdürlüğü ve aynı düzeyde üç Ofis bulunur. Genel Müdürlüğün bağlı birimleri arasında Antimafya Soruşturma Müdürlüğü, Yüksek Polis Enstitüsü ve Polis Güçleri Geliştirme Okulu da vardır. Bu Ofisler ve Merkez Müdürlükleri de valiler veya üst düzey polis görevlileri tarafından yönetilmektedir.

Genel Müdürlük teşkilatının en önemli servislerinden birisi de önleyici polis birimleridir. Bu birimlerin temel görevi: Kamu düzenine yönelik tehditlere karşı bilgi toplamak, kamu güvenliğine karşı işlenen suçları azaltmak, adli polis servisleri ve gizli servislere operasyonel destek vermektir.

Devlet Polisinin bünyesinde operasyonel sektörler olarak; Karayolu, Demiryolları, Karakollar ve İletişim, Sınırlar ve Göçmen Polisleri de bulunmaktadır. Bu birimlerin toplam mevcudu 24.000 kişi civarındadır. Bu harici servisler; 13 Seyyar Birlik, 27 Eğitim Enstitüsü, 11 Hava Ünitesi, 18 Telekomünikasyon Birimi, oto parklar, depolar ve stok merkezleri şeklinde örgütlenmiştir.

Ayrıca Vatikan Hükümeti nezdinde, Millet Meclisi ve Senato da "*Ispettorati*" adı verilen güvenlikten sorumlu geçici polis görevlileri de bulunmaktadır.

Devlet Polisi; yönetim sınıfı, amir sınıfı ve uygulama sınıfı olarak üçe bölünmüş 103.371 kişiden oluşmaktadır. Bu sayıya, 5.720 kişiden oluşan teknik ve bilimsel kadroları ilave etmek gerekmektedir.

3.Devlet Polisinin Taşra Örgütlenmesi:

II. Dünya Savaşı sonrasında yürürlüğe giren 1948 Anayasasının genel esprisi doğrultusunda iç güvenlik fonksiyonu da "Ademi Merkeziyetçilik" akımından etkilenmiş ve bu doğrultuda bölgesel düzeyde "*Quaestor*" adı verilen birimlerin kurulması yoluyla, polisin yetki ve sorumluluğu merkezden bölgelere aktarılmıştır. Bu birimler oluşturulan Devlet Bölge Ofislerine ve dolayısıyla bölgelerde devletin temsilcisi olan Valilere bağlanmıştır.

1948 Anayasasının 117-118. maddelerine göre normal bölge idareleri yerel polis "kır ve şehir polisi" konusunda tamamlayıcı yasama (*pouvoir integratif*) ve yönetme yetkisine sahiptir. Ancak, fiili durumda bu

bölgelerdeki valiler; Anayasa ve bölge statülerinin valiye yer vermemesine karşılık, kamu düzenini ve asayiş sağlama görevini yerine getirmektedirler. Özel statülü bölgelerden Trentin-Haut-Adige “Trentino-Alto Adice Friuli” ve Val d’Aoste (Valla Dosta) de ise valilik müessesesi tamamen ortadan kaldırılmıştır.

Bölge Valisi “İtalyan Anayasasına göre hükümet görevlisi”, polisin şefi ve bölgedeki iç güvenlik güçlerinin komutanıdır; yasaların ve tüzüklerin uygulanmasını denetler ve Karabinyeri Birimi, Mali Polis ve Eyalet Komutanları ve Hakimlerce konu ile ilgili olarak bilgilendirilir. Valinin iç güvenlik konusunda İçişleri Bakanı’na düzenli olarak bilgi vermesi istenir.

Valinin altında “Quaestor” adı verilen kamu güvenliğinden sorumlu bir otorite vardır. Yönlendirici, teknik ve operasyonel yetkileri bulunan bu görevli valiye karşı sorumludur ve sadece kamu güvenliği bölümüyle polis güçlerini yönetmektedir. Ülke genelinde 103 Questure mevcuttur. Bu birimler bir üst düzey personel tarafından yönetilen üç bölüme ayrılmaktadır:

Questore Kabinesi: Genel anlamda önleme, acil yardım, kamu düzeninin korunması ve toplumsal asayişten sorumludur.

Suçla Mücadele Bölümü: Suç Soruşturması Tugayı, Genel Tahkikatlar ve Özel Operasyonlar Müdürlüğü, Suç olaylarının analizi ve önleme tedbirleriyle yetkili Suçla Mücadele Ofisi ve Bölgesel Polis Laboratuvarı bu bölüme bağlıdır.

İdari Polis Bölümü: İdari Polis Ofisi, göçmenler ve Yabancılar Ofisini içermektedir.

Quaestor’un görevleri arasında önleyici polisin yerel birimleri aracılığıyla terörizm ve yıkıcı eylemlerle mücadele de vardır. Questure’a ayrıca yerel güvenlik makamı işlevlerini icra eden müdürlükler bağlıdır. Polis Müdürlükleri nezdinde görev yapan Devlet Polisi Amirleri kamu güvenliği yerel makamlarıdır. Müdürlüğün olmaması durumunda, Belediye Başkanı Hükümet Temsilcisi sıfatıyla, kamu güvenliği yerel makamı işlevlerini icra eder.

Devlet Polisinin taşra yapısında Bölgelerarası Müdürlükler de mevcuttur. Yedi büyük şehirde bulunan bu birimler, doğrudan Kamu Güvenliği Genel Müdürlüğüne bağlı olup, sağlık, işyeri güvenliği, teşkilat planlaması ve denetimi alanında kontrol ve gözetimle yetkilidirler.

4. Karabineri Genel Komutanlığı:

4.1.Bağlılık, Diğer Makamlarla İlişkiler Ve Kuruluş:

4.1.1.Bağlılık ve Diğer Makamlarla İlişkiler:

Ordu Komutanlığı statüsüyle İtalyan idari yapısında yer alan, ancak; çok sayıda hizmet alanıyla ilişkisi bulunan Karabineri Genel Komutanlığının: İtalyan Kara Kuvvetlerinin bir parçası olarak, siyasal otoritenin emrinde olmamakla birlikte bu otoritenin yasalara uygun taleplerini yerine getirdiği kabul edilmektedir.

Bu yapı içinde Karabineri Genel Komutanlığı Savunma Bakanlığı’na bağlıdır. Bu bağlılık; kuruluş, personel kaynağı, disiplin, sicil, sevk ve idare, lojistik destek ve askeri görevleri kapsamaktadır. Örgütün başında bir kara kuvvetleri korgenerali bulunmakta, komutan yardımcısıyla kurmay başkanı ise teşkilattan gelmektedir.

Karabineri örgütünün İçişleri Bakanlığı’na hizmet bağımlılığı kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması açısından önemlidir. Ayrıca, bu örgüt görevleri bakımından; Sağlık, Tabiat ve Kültür Varlıklarını Koruma, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri ve Çevre Bakanlıklarıyla ilişkili bulunmakta ve adli görevleri sebebiyle de adli makamlarla bağlantılı çalışmaktadır.

Karabineri’nin genel yönetiminde İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulan ve “Milli Komite” adı verilen bir kurula rastlanmaktadır. Bu komite, İçişleri Bakanının başkanlığında Karabineri Genel Komutanı, Kamu Güvenliği Genel Müdürü ve Mali Muhafaza Komutanından oluşmakta ve kamu güvenliği konusunda gerekli kararları almaktadır. Bu kararlar bakanlığın Koordinasyon Dairesi aracılığıyla kolluk

güçleriyle valilere gönderilmekte ve Karabinieri Genel Komutanlığı da kendisine gelen kararları emir olarak teşkilatına iletmektedir.

İl valilerinin koordinasyon yetkisi içinde karabinieriye yönelttikleri yazılı taleplere uyulması zorunludur. Ayrıca, bu ülkede yerel kamu güvenliği yetkilisi sayılan belediye başkanlarının da karabinieriden talepte bulunma hakkı mevcuttur.

4.1.2.Kuruluş:

Karabinieri Genel Komutanlığı Teşkilâtı: Genel Komutanlık Karargahı, İç Güvenlik Birlikleri, Eğitim Birlikleri, Seyyar Birlikler, Askerî İnzibat ve Koruma Birlikleri, Özel Birlikler ve Sosyal Tesisler ve Kuruluşlardan ibarettir. Genel Komutanlık Karargahında; komutan dışında, genel komutan yardımcısı ve kurmay başkanı vardır. Kurmay Başkanına; Personel, Harekat “istihbarattan da sorumlu”, Muhabere ve Bilgi İşlem, Lojistik Başkanlarıyla Genel Sekreter bağlıdır.

Karabinieri İç Güvenlik Birlikleri ise; Tümen Komutanlıkları “5 tümen, rütbe tümgeneral”, Bölge Komutanlıkları “18 bölge komutanlığı, Val D’Aosta ve Frioli Venezia Giulia bölgelerinde bölge kuruluşu yoktur”, İl Komutanlıkları “95 ile karşılık, 103 il komutanlığı, asayiş durumu ve illerin büyüklüğüne göre bir ilden birden çok komutanlık vardır”, Bölük ve Karakol Komutanlıkları “523 Bölük ve 4.660 İç Güvenlik Karakol Komutanlığı” şeklinde teşkilâtlandırılmıştır. Eğitim Birlikleri Okullar Müfettişliği “rütbe tümgeneral” sorumluluğunda olup, Müfettişliğe; Karabinieri Subay Okulu “Roma” Karabinieri Astsubay Okulu, Uzman Onbaşı Okulu ve Er Eğitim Okulu bağlıdır.

Toplam mevcudun % 5’ini oluşturan Seyyar Birlikler; merkezi Roma olan Palidora Özel Birlikler Tümen Komutanlığı kuruluşundadır. Bu Tümenin görevleri; yurt savunmasına katılmak, kamu güvenliğini sağlamak, toplum olaylarını önlemek ve tabii afetlerde yardım görevi icra etmektir. Askerî İnzibat ve Koruma Birlikleri ise, toplam mevcudun % 3’ünü oluşturmakta; askerî tesislerin korunması ve askerî-adli zabıta hizmetinde kullanılmaktadır.

Toplam mevcudun % 4’ünü oluşturan Özel Birlikler: Gıdalar ve Sağlık Tedbirleri Komutanlığı, Çevre Müdahale Komutanlığı, Uyuşturucu Maddelerle Mücadele Komutanlığı, Dışişleri Bakanlığı Karabinieri Komutanlığı, Sanat Eserleri Koruma Komutanlığı, Süvari Alay Komutanlığı, Cumhurbaşkanlığı Muhafız Alay Komutanlığı, Cumhurbaşkanlığı, Senato, Millet Meclisi ve Anayasa Mahkemesi Karabinieri Komutanlıkları, Özel Harekât Komutanlığı, Helikopter Grup Komutanlığı, Deniz Birlikleri, Köpek Eğitim Merkezi, Bilimsel Araştırma Merkezi, Özel Müdahale Grup Komutanlığı “GIS”, Bando Komutanlığı ve Spor Merkezleri olarak örgütlenmiştir.

4.2.Karabinierinin Görevleri:

Genel görevler; ülke savunmasına katılmak, bağımsız kurumları ve hassas hedefleri korumak, doğal afetlerde halka yardım etmek, seferberlik faaliyetlerine katılmak, askerî inzibat görevlerini yürütmek, organize suçla mücadele etmek, hükümlü ve tutukluları duruşmalara götürüp getirmektir.

Mülkî Görevler ise: Ülkeye giriş ve çıkışların kontrolü ve sınır emniyetinin sağlanması, kaçakçılığı engellemek, ulusal sanat eserlerinin korumak, uyuşturucu maddelerle mücadele, önleyici kolluk görevleri, halka yardım etmek ve kurtarma görevleri yapmak, silâh, mühimmat ve patlayıcı maddelere ait yasaları uygulamak, trafik mevzuatına uyulmasını sağlamak, deniz ve kara avcılığını denetlemek, arkeolojik araştırmalarda teknik ve güvenlik yardımı sağlamak, para ve kıymetli eşyaların sevkine nezaret etmek, devriye görevi yapmak, şüphelileri kontrol etmek, iş mevzuatına ve kamu sağlığını koruma mevzuatına uyulmasını sağlamak, bakanlıklar, önemli devlet daireleri, elçilikler ve askerî karargahların emniyetini almak, devlet büyükleri ve önemli kişiler için eskort ve koruma görevi yapmak, tehlikeli maddeleri kontrol altında bulundurmak ve umuma açık yerleri kontrol etmektir.

Karabinierinin adli görevleri: Adli soruşturmaları yapmak, adli müzekkereleri infaz etmek, tutukluları mahkemeye götürüp getirmek ve sevklerini sağlamak, mahkemelerde güvenliği sağlamak, askerî cezaevlerini korumak, kanun kaçaklarını aramak ve yakalamak şeklinde sayılabilecektir. Karabinierinin karakol komutanından grup komutanına kadar olan personeli zabıta amiri sıfatına haiz olup, İtalya’da ayrıca bir adli zabıta bulunmamasıyla birlikte, 1948 Anayasasınının 109. maddesine göre adli zabıta doğrudan yargı organının emrinde görev yapmaktadır.

Askerî Görevler: Gereğinde askerî harekâta katılmak, askerî inzibat görevlerini yürütmek, Cumhurbaşkanlığı Muhafız Birliği ve törenlerde onur kıtası olarak görev yapmak, seferberlik hizmetlerini yerine getirmek, eskort hizmetlerini yürütmek, garnizon komutanlıklarınca verilecek görevleri ifa etmek, askerî istihbarat faaliyetlerine iştirak etmek, askeri firarileri aramak ve yakalamak, askeri mükelleflerin kontrol işlemlerini yapmak ve gizli istihbarat örgütünün askerî kanadı “SISMI” içinde İKK faaliyetlerini yürütmektir.

4.3. Personel Kaynakları:

Karabinieri Teşkilatında halen; 3.700 Subay, 50.000 astsubay ve 64.000 erbaş ve er olmak üzere toplam 117.700 personel görev yapmaktadır. Muvazzaf Subaylar: Kara Kuvvetleri Komutanlığı Harp Okulunu takiben Karabinieri Subay Okulu, diğer personel ise sınıf okulları kaynaklıdır.

5. İç Güvenlik Güçlerinin Koordinasyonu:

İtalya'daki çoklu iç güvenlik yapılanmasının bir sonucu olarak ortaya çıkan koordinasyon sorununun halli büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle çok sayıda koordinasyon birimi oluşturulduğu gibi, bazı ortak teşkilatlar da kurulmuştur.

Polis ile Karabinieri arasında görev bölgeleri ayrımı da yapılmamıştır. Her iki teşkilatta hem kırsalda ve hem kentlerde görev yapmakta, herhangi bir olaya ilk haber alan teşkilat el koymaktadır. Bu uygulamayla; güvenlik kuvvetleri arasında görev icrası bakımından birbirini tamamlayıcı bir yapı oluşturulması, uzmanlık ve görev niteliklerine göre de görev bölüşümü amaçlanmaktadır. Ancak, bu durum karşılıklı çekişmelerin nedenidir.

Polis ile Karabinieri arasındaki koordinasyon, 1981 tarihli bir yasayla bu yasaya bağlı kararnamelere tabidir. Koordinasyon, merkezde; İçişleri Bakanlığı'nda sağlanmakta, bu amaçla İçişleri Bakanı başkanlığında Karabinieri Genel Komutanı, Emniyet Genel Müdürü ve Malî Muhafaza Genel Komutanı'nın katılımıyla aylık toplantılar yapılmaktadır. Taşradaki koordinasyon ise il seviyesinde; valinin başkanlığında İl Karabinieri Komutanı, İl Emniyet Müdürü ve İl Malî Muhafaza Birlik Komutanı'nın katılımı ile haftalık olarak yapılan toplantılarla sağlanmaktadır.

Antimafya Soruşturma Müdürlüğü, Uyuşturucuyla Mücadele Birimleri Merkez Müdürlüğü ve İç Güvenlik Güçleri Geliştirme Okulu ise iç güvenlik güçlerinin ortaklaşa kurduğu birimler olup, birim amirlikleri dönüşümlü olarak bir üst düzey polis yöneticisi veya Karabinieri ve Gümrük Muhafaza teşkilatlarından bir Tümgeneral tarafından yapılmaktadır. Polis Güçleri Koordinasyon ve Planlama Ofisi ve Suç Soruşturması Polis Müdürlüğü'nün bazı birimleri de (Koruma Merkez Birimi, Suç Analizi Birimi ve Uluslararası Polis İşbirliği Birimi) iç güvenlik açısından koordinasyon birimleridirler. Yakın tarihlerde polis güçleri arası Merkez Ofisi kurulmuştur. Bu Birim, tehdit altında bulunan kişilerin korunmasını sağlamak için yürütülen önleyici faaliyetlerin yönetimi ve koordinasyonunu sağlamaktadır.

IV. İTALYA VE TERÖR:

1. Terör Tehdidi:

İtalya'da etkin olan en önemli terör örgütü; kuruluş tarihi 1949 yılına kadar uzanmasına rağmen, 1968'lerin genel devrim havası içinde etkinleşen ve bu ülkede komünist bir rejimin kurulmasını amaçlayan Kızıl Tugaylardır (*Brigate Rosse*). 1980'lere kadar özellikle NATO hedeflerine yönelik kanlı eylemler koyan ve bu arada Başbakan Aldo Moro başta olmak üzere bazı ünlü İtalyan politikacılarına da suikastlar düzenleyen bu örgüt, 1984 yılında hiziplere bölünmüş, ardından da Karabinieri CT (*counter terrorism*) timlerinin etkin önlemleriyle pasifleştirilmiştir.

Ayrıca, İtalya'da Linea Cephesi (*Prima Linea*), Devrimci Hareket (*Azione Rivoluzionaria*) ve Silahlı Devrimci Çekirdek “ARN” gibi aktiviteleri daha az terör örgütleri de mevcuttur.

2 Terörle Mücadele Yapılanması:

İtalya'da terör olgusu 15.12.1979 Tarih ve 625 Sayılı Kamu Güvenliğini ve Demokratik Düzeni Korumaya Yönelik İvedi Tedbirler Hakkındaki Yasa ve 18.02.1987 Tarih ve 34 Sayılı Terörizmden Ayrılanlar Yararına Önlemler Hakkında Yasayla ayrıca düzenlenmiş olup, İtalyan Ceza Yasasında da terör suçlarına ilişkin özel maddeler bulunmaktadır.

1970'li yıllardan sonra terörün gerek uluslararası ve gerekse milli ölçekte yakın bir tehdit oluşturmasıyla İtalya'da terörle mücadele yani CT faaliyetleri yeni bir bakış açısıyla ele alınarak iç güvenlik birimlerinin operasyonel kabiliyetleriyle taşra örgütlenmeleri geliştirilirken, Demokratik Haberalma ve Güvenlik Servisi "SISDE" Askeri İstihbarat ve Güvenlik Servisi "SISMI" ve Genel Araştırma ve Özel Operasyonlar Merkezi Ofisi "UCIGOS" yakın terör tehdidine karşı yeniden yapılandırılmış, terörün taktik savaşım boyutuyla ilgili olarak da çeşitli birimler oluşturulmuştur. Bunlar Karabinierinin taktik CT birimi GIS, Devlet Polisi taktik CT ünitesi NOCS ve özellikle denizde taktik CT savaşımını gerçekleştiren İtalyan Deniz Kuvvetlerine bağlı GOI'dir.

Merkezi Güvenlik Operasyon Birimi NOCS (*Nucleo Operativo Centrale Sicurezza*); 1974 yılında kurulmuş olup, hem aşırı sağ ve hem de Kızıl Tugaylar gibi aşırı sol örgütlere karşı çok sayıda operasyon gerçekleştirmiştir. Binbaşı rütbesindeki bir personel tarafından komuta edilen NOCS'un görevleri; yüksek risk taşıyan olaylara müdahale, tehlikeli suçları yakalama, diğer CT faaliyetlerini gerçekleştirme ve VIP korumadır. Standart olarak 6'şar aylık süreli iki eğitimden geçen ve bu arada Amerikan CAT (*Counter Assault Team*) timlerine verilen eğitimi de alan NOCS personeli ortalama 35'er kişilik üç CT timinde örgütlenmektedir. NOCS; İtalyan kara, hava ve deniz sahalarındaki CT operasyonları konusunda yetkilidir.

Karabinierinin CT taktik birimi olan Özel Müdahale Grubu GIS (*Gruppo Interventione Speciale*); her türlü CT faaliyetleri ve bu arada da anti-mafya ve terör gruplarıyla mücadele amacıyla kurulmuştur. Bir yarbay tarafından komuta edilen ve personel sayısı 70-150 arasında değişebilen GIS, Karabinieri Genel Komutanlığının kuruluşunda bulunmakta ve İçişleri Bakanlığı'na görev alanındaki risk derecesi yüksek operasyonlarda görevlendirilmektedir. GIS'in kuruluşunda komuta, idare, eğitim, keşif-keskin nişancı ve saldırı bölümleri mevcut olup, bu bölümlerde kendi içlerinde 4'er kişilik timlere ayrılmaktadır. GIS, her an görev alma ve 30 dakika içinde operasyon düzenleme kabiliyetine sahip seçkin bir birimdir.

Askeri karakterli GOI (*Gruppo Operativo Incursori*); özellikle denizdeki CT faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere kurulmuş bir ünedir. Bir amiralin komutasında olan ve doğrudan Deniz Kuvvetleri Komutanlığına bağlı bulunan GOI; görev alanıyla ilgili çeşitli ihtisas timlerine sahiptir.

3.Terörle Mücadele Mevzuatı:

3.1.İtalyan Ceza Yasasının Terör Suçlarıyla İlgili Maddeleri:

İtalyan Ceza Yasasının 5. bölümündeki 302.,303., 304. ve 305. maddeler terör suçlarıyla ilgilidir.

B maddeler; terör suçlarını azmettirmeyi, alenen savunma veya sözcülüğü yapmayı, terör örgütlerine katılımı, suç amaçlı politik şebeke ve topluluk oluşturmayı ve bunları teşvik veya organize etmeyi, silahlı çete kurulmasını, bu çetede yer almayı ve böyle bir çeteyi teşvik ve organize etmeyi, silahlı çete ve şebekelerde yer alanlara yardımı, korumayı ve yataklık etmeyi cezalandırmaktadır.

3.2.22.05.1975 Tarih 152 Sayılı Kamu Düzenini Koruma Yasası:

Bu yasa uyarınca, olağanüstü ve ivedilik gösteren, yetkili makamın müdahalesine zaman bulunmayan durumlarda, polis; güvenlik operasyonları dahilinde silah, patlayıcı ve yaralayıcı maddelerin tespiti amacıyla hareketleri ve varlıkları yer ve zaman bakımından açıklanamayan şahısları ve yerleri aramaya yetkilidirler. Bu arama, şahısları ve mahalle gelirken kullandıkları taşıtları kapsayabilir.

2.3.21.05.1961 Tarihli ve 575 Sayılı Yasa:

Bu yasa, İtalyan Ceza Yasasının 1. Bölüm, 6. Başlığında (422-437 c.p.) ve aynı yasanın 284, 285, 286, 306, 438, 605 ve 630. Maddelerinde öngörülen suçlardan birisi ile devlet düzeninin yıkmaya çalışan ve bunun için tek tek veya gruplar halinde hazırlıklarda bulunanları, daha önce yasaklanan derneklere üye olupta daha sonraki davranışları ile önceki faaliyetlere devam ettikleri anlaşılanları, özellikle şiddeti överek veya kullanarak Faşist Partiyi yeniden kurma hazırlıklarını yürütenleri ve daha önceden yasa kapsamına giren suçları yeniden işleyenleri kapsamaktadır.

Yasa, sayılan suçların kışkırtıcıları, göndericileri ve destekçileriyle de ilgili olup; şüphelilerin mal varlıklarının incelenmesi ve tespitine de imkan vermektedir. Ayrıca bu yasaya göre; güvenlik kuvvetleri kimliğini açıklamayı reddedenleri karakola götürüp kimliğini araştırmaya ve 48 saati geçmeyecek şekilde

alıkoymaya yetkilidir. Aynı hak, şahsın beyan ettiği kimlik ve belgelerin şüpheli olması halinde de kullanılabilir.

Bu yasa hükümleri mafya ve benzeri organizasyonlar ile mafya faaliyeti gösteren dernek üyelerine de uygulanmaktadır. Yasaya göre, gözaltı, ikamet yasağı ve zorunluluğu tedbirleri Cumhuriyet Savcılarınca uygulanabilmekte, mafya türü derneklere üye olduklarından kuşku edilen şahıslar hakkında, Cumhuriyet Savcısı mali polis yardımıyla söz konusu şahısların yaşam standardı, mali durumları, mal varlıklarının nereden geldiği hakkında araştırma yapabilmektedir. Bu soruşturma şüpheli şahısların eşleri, çocukları ve son 5 yılda birlikte yaşadıkları kişiler hakkında da yapılabilir. Mahkeme, nereden geldiği şüpheli tarafından açıklanamayan mal varlığına el koyabilmektedir.

4.4. 15.12.1979 Tarih ve 625 Sayılı Kamu Güvenliğini ve Demokratik Düzeni Korumaya Yönelik İvedi Tedbirler Hakkındaki Yasa:

Terörist eylemler veya demokratik düzeni değiştirmeye yönelik filler nedeniyle verilen cezaların yarı yarıya artırılması bu yasayla hükme bağlanmaktadır.

Ancak, terörist eylem veya demokratik düzeni değiştirmeden sanık olan şahıslar; kendi istekleri ile suçun işlenmesini önler ve olası işbirlikçilerin yakalanması için yardımda bulunurlarsa haklarında cezaya hükmedilmeyecektir. Yasaya göre, güvenlik kuvvetleri, önleyici kolluk operasyonlarında, şüphelileri gözaltına alabilecekler, üstünü arayabilecek, soru sorabilecek, 48 saatlik süreyi aşmayacak şekilde de alıkoyabileceklerdir. Yine bu yasa uyarınca, cezaları 5 yıl hapsi aşan suçlarda tutuklama zorunlu tutulmuştur.

Öte yandan bu yasanın hükümlerine göre, tüm kamu kuruluşları “Posta Müdürlükleri, Kredi Kurumları vs.” bünyelerinde 20 Milyon lireti aşan para çekme veya yatırma işlemlerini gerçekleştiren şahısların kimliklerini belirlemek zorundadır.

4.5.18.02.1987 Tarih ve 34 Sayılı Terörizmden Ayrılanlar Yararına Önlemler Hakkında Yasa:

Bu yasa hükümlerinden terörist eylem veya düzeni bozma suçları sanıklarının yararlanabilmesi için; bağlı oldukları örgütten ayrılmaları, işledikleri suçları kabul etmeleri, davranışların değişmesi ve şiddeti politik mücadele aracı olarak kınamaları gereklidir.

Kaynakça

1. Birleşmiş Milletler Kamu Yönetimi ve Maliye Ağı (UNPAN), Italy, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000194.pdf>
2. Hine, David (1993), *Governing Italy*, New York: Oxford University Press.
3. "Italy", *The Europa World Yearbook 2001*, Europa Publications, Cilt I.
4. İtalya Adalet Bakanlığı internet sitesi, <http://www.giustizia.it>
5. İtalya Milli İstatistik Enstitüsü internet sitesi, <http://demo.istat.it>
6. Marconi, Pia (1997), *Public Administration Reform and Government Responsiveness to Citizens in Italy*, OECD, <http://www1.oecd.org/puma/pac/account/MARCONI.PDF>
7. Spence, R. E. (2000), "Italy", *Comparative Public Administration* (ed. J. A. Chandler), Londra: Routledge.
8. Ünüsan, Teoman ve Chandler, J. A. (1999), "İtalya'da Mahalli İdareler", *Dünyada Mahalli İdareler* (ed. Muammer Türker), Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını.
9. Windows on Italy, the Constitution, İtalya Milli Araştırma Konseyi internet sitesi, <http://www.mi.cnr.it/WOI/deagosti/constitu>

Çek Cumhuriyeti Yönetim Sistemi

Recep KIZILCIK

Çek Cumhuriyeti idari yapısının gelenekleri, özellikle komşu merkez Avrupa ülkeleri ile Fransa'nın ve diğer Avrupa ülkelerinin idari yapılarındaki gelişmelerle çok yakından ilgilidir ve çok eski bir tarihi geçmişe sahiptir (Hendrych, s.41,1993).

Bu idari geleneğin bir tarafında etkin bir idari yapının oluşturulması gelişmeleri diğer yanında ise özellikle Bohemia ve Moravia prensliklerinin tarihsel olarak bağımsızlık istekleri ile bağlantılı olarak, yerel ve bölgesel yönetimlerin özerklikleri yönündeki gelişmelerdir.

20. yüzyılın başlangıcında, Çek Cumhuriyeti-(Çekoslovakya) etkin bir tarımsal sektörün yanında oldukça gelişmiş bir sanayie sahipti. 1918'den sonra, özellikle Bohemia ve Moravia'da olmak üzere halkın büyük çoğunluğu oldukça yüksek hayat standardına ve gelişmiş pazar ekonomisi ile, dünyanın on gelişmiş ülkeleri arasında gösterilmekteydi. Bununla beraber, ülkenin özellikle, Slovakya kısmı daha az sanayileşmiş ve tarımsal verimliliğe sahiptir.

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi ve Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

I. 1918-1939 DÖNEMİ

İki Dünya Savaşı arasındaki dönemde, Çekoslovak kamu yönetim sistemi, Avusturya-Macaristan İmparatorluğundan kalan belirli özellikleri taşımaktaydı. Bununla beraber, bu dönemde bir çok Avrupa ülkesinin aksine, kamu yönetimi büyük oranda demokratik ve yasal karakterini devam ettirmiştir. Bu özellikler; kamu yönetiminin yargısal denetimi, yerel yönetim kademelerinin tamamının sahip olduğu büyük oranda özgürlük, kalifiye kamu görevlileri, gelişmiş bir idari kültürdür. Bütün bu faktörler, özellikle gelişimci demokrasi ile ulusal ve etnik problemlerin çözümüne yönelik olarak, tereddütlü konularda daha fazla reformların yapılması için ümit vermekteydi. Örgütlenme anlamında, kamu yönetimi, devlet yönetimi ve yerel yönetim ayırımına dayanan geleneksel Merkezi Avrupa modeli üzerine kurulmuştur. Yasal anlamda, merkezi yapı, 1920 tarihli Çekoslovak Anayasasına dayanır Bu Anayasa, yeni devleti parlamenter Cumhuriyet olarak tanımlamıştır.

Çekoslovakya'daki kamu yönetimi her yerde aynı yapıya sahip değildi. Tarihsel bölgeler diye isimlendirilen Bohemia, Moravia ve Silesia gibi bölgelerin yönetim örgütlenmesi ile Slovakya ve Ruthenia gibi bölgelerin yönetim organizasyonları arasında farklılıklar vardı. Bu yapılanma, yeni üniter devletin iki ayrı kısmının farklı tarihsel gelişimini yansıtmaktaydı. Bu ayrı yönetim örgütlenmelerin birleştirilmesi için girişilen çabaların bir kısmı başarılı olmuştur. Bu çerçevede, örgütsel yapının harmonizasyonu konusunda bazı başarılı sonuçlar alınmasına rağmen, Avusturya ve Macaristan yasalarının farklılığından kaynaklanan, farklı alanlar büyük oranda değişmeden kalmıştır.

İki savaş arası dönemde ana idari kurumlar şunlardır:

-Merkezi hükümet ve bakanlıklar, il ve ilçe düzeyindeki diğer otoriter ve profesyonel diğer otoriteler gibi devlet organları,

-İl, temsilci ilçeler ve yerellerin oluşturduğu bölgesel özerk yönetimin organları,

-Karşılıklı güven prensipleri üzerine dayanan profesyonel, ekonomik ve sosyal alanlarda oluşturulan, özerk yapılı birlikler,

-Kanun veya kamu hukuku sözleşmelerine dayanan özel birimler.

Bu farklılaştırılmış yapı içerisinde, önemli bir problem, ara düzeydeki devlet yönetiminin tanımıyla ilgilidir. 1920 tarihli İl Yasası 20 bölgenin (veya İl'in) kurulmasını öngörmüştür.

Bununla beraber güçlü politik muhalefet nedeniyle, Yasanın ancak belirli bir kısmı uygulanabilmiştir. Bu bağlamda milliyetçi karakterli muhalefet, üniter yapıyı savunarak, 1927 yılında, Devlet yönetiminin organizasyonu ile ilgili yeni bir yasanın, İller Yasasını büyük oranda revize etmesini sağlamıştır. Yeni yasa, merkezîyetçiler ile ayrılıkçılar arasında var olan tansiyonu düşürmek için, tarihsel alan yönetimini yeniden uygulamaya koymuştur. Bu Kanuna göre; Bohemia, Moravia ile Silesia, Slovakya ve Altkarpatyia Ruthenia bölgelerinde yargısal yetkileriyle birlikte, dört yönetim birimi oluşturulmuştur. Bu bölgelerin kendileri de, devlet ve komünal ilçe otoriteleri ile beraber, daha aşağı kademe idari birimleri temsil eden ilçelere ayrılmıştır.

1927 tarihli Yasa devlet yönetimini veya üst kademe yönetimlerini güçlendirmiştir. Alan ve ilçe düzeyindeki temsilci kurullar, açık politik sorunları çözümlenmekten uzak tutulurken; ekonomik ve sosyal meseleleri çözmekle yetkilendirilmiştir.

Bölgesel örgütlenmeye gidilme nedeni olarak, tarihsel gelenekler gösterilmiştir. Buna rağmen, kompleks milliyetçilik sorunlarının çözümü için tatmin edici bir çözüme ulaşılamamıştır. Daha geniş bir Avrupa Konteksinden bakıldığında, 1918-39 yılları arasında, bu problemlerin yavaş yavaş devlete düşman, ayrılıkçı bir harekete doğru geliştiği görülmektedir.

Savaş ve komünizm dönemi, devlet gücünün daha fazla desantralize edilmesi yönündeki gelişimi sona erdirmiştir. Çekoslovakya'daki kamu yönetiminin bundan sonraki gelişimi, tamamen farklı bir yöne doğru gelişmiştir.

II- SAVAŞ SONRASI DÖNEM, 1945-1949

II. Dünya Savaşının sonlarına doğru, idari yapıda yapılmak istenilen değişiklikler, savaş sonrası yıllarda, halihazırda tartışılmaya başlanmıştır. Savaş öncesi idari yapıya uygun veya ondan farklı bir idari yapının sürdürülüp sürdürülemeyeceği hususundaki tartışmalar, yerel yönetimlerin üzerinde yoğunlaşmaktaydı. Komünistler ve onlarla işbirliği yapan sosyal demokratların sol kanadı merkezi devletin içindeki merkezi hükümet ve yerel yönetimler şeklindeki ikili yapıya karşıydılar. Bunu için, halkın bağımsız gücünün organları olarak ulusal komitelerin kurulması görüşünü savunmaktaydılar. 1944 tarihli ulusal komiteler ve il Ulusal Meclisleriyle ilgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, büyük oranda onların görüşlerini yansıtmıştır.

Sonuç olarak, başlangıçta ikili yapı devam ettirilse de Sovyet tipi ulusal komiteler, önceki döneme ait yerel ve merkezi yönetim birimlerinin yerini almıştır. Komünist düşünce yanlısı güçlerin niyetleri açıktı: Burjuva devlet örgütlenmesini yıkmak ve yatay ve dikey olarak komünist partiyle iç içe geçmiş devlet gücünü kullanmak için monolitik ve hiyerarşik bir sistem oluşturmaktı. (Hendrych, s-42,1993)

Farklılaştırılmış kamu yönetimi ihtimali etkin olarak elimine edilmiş; onun yerine, devlet yönetiminin bütün kademelerinde üniform bir devlet yönetiminin temelleri atılmıştır. 1949 yılına kadar, bölge, ilçe ve yerel düzeylerdeki üç-kademeli ulusal komite yapısı hayatiyetlerini sürdürmüştür. Bunların yönetim yetkileri geneldi. Yani, kendi bölgelerindeki idari kamu gücünü kullanan tek organ kendileriydi.

Savaş sonrası dönemin idari değişiklikleri yalnızca devlet yönetiminin alan örgütlenmesiyle sınırlı kalmamıştır. Özellikle savaş sonrası yapılanmanın bir gereği olarak, merkezi düzeyde de değişiklikler olmuş ve 1945 yılından itibaren yeni tip merkezi otoriteler oluşturulmaya başlanmıştır. Bunlar; Devlet Planlama Teşkilatı ve ekonomik politikaları formüle etmek ve koordine etmek üzere oluşturulan merkezi bir organ olan Ekonomik Konsey'dir. Resmi olarak, bu yeni iki otoritenin karar alma yetkisi olmamakla birlikte; informal olarak, bunların kayda değer güçleri vardı. Yavaş yavaş bu tip otoriteler, ekonomi üzerinde idari kontrol ve merkezileşmenin işareti olarak, yaygın devlet ekonomi yönetiminde önemli kilometre taşı konumuna gelmişlerdir.

III.1949-1968 DÖNEMİ

1948 Şubatında komünist yönetimin işbaşına gelmesi, devlet yönetiminde acil değişikliklere neden olmasa da, Çekoslovak kamu yönetiminin gelişiminde en önemli kilometre taşını oluşturur. Doğrusu, bütün seviyedeki kamu görevlilerinin üzerindeki politik baskı arttırılırken, yapısal değişiklikler, 1948 Mayıs ayındaki yeni Anayasa gereğince, Sovyet modeline uygun olarak yalnızca 1949 yılında gerçekleştirilmiştir.

Bu değişiklikler, en önemli amaçlarından biri Çekoslovakya'da halkın demokratik devlet gücünün konsolidasyonu'nu gerçekleştirmek için, sosyalizmini kurmak olan komünist partisi kongresinin kararı çerçevesinden görmek gerekir. Sosyalizasyon çalışmalarının ana destekleyicisi, kamu yönetimini zaman kaybetmeden yeniden yapılandırmaya başlayan merkezi yönetimdi.

Merkezi yönetimdeki son yapısal değişim için yasal dayanak, 1950 yılında kamu yönetiminin organizasyonundaki değişikliklerle ilgili olarak gerçekleştirilen 47/1950 Numaralı Anayasal Kanun'dur. On yıllardır, hükümet, merkezi yönetim birimlerini kaldırma, oluşturma ve onlara performanslarını ölçüp ona göre şekillendirmesini, bu Yasaya göre, Cumhurbaşkanının onayına tabi, idari kararlarla yapmaktadır. 1950 Yasası, 1948 Anayasa'sında önemli değişiklikler yapmıştır. 1948 Anayasa'sı Sovyet Anayasa Konseptinin

bir çok özelliğini yansıtmamasına rağmen, spesifik olarak Çekoslovak anayasal gelenekleri ve genel olarak da Avrupa anayasacılığı ile, en azından resmi olarak, çatışma içinde değildi.

Merkezi hükümet ve taşra yönetiminde gerçekleştirilen değişikliklerin motive edici gücü, ekonomik politikaların etkin olarak uygulanmasını temin etmek ve merkezi planlama yoluyla Sovyet ekonomik planlama modelini kopya etme arzusudur.

Bu anlayış yeni tip devlet otoritelerinin tesisine ve ekonomik bakanlıkların kurulmasına neden olmuştur. Bu bakanlıklar, örneğin elektrik üretimi, tarım ve mühendislik endüstrisi gibi belirli alanlarda üretimi doğrudan ve tam olarak kontrol etmeye başlamışlardır. Yukarıda da kısaca değinildiği gibi, ek olarak kurulan merkezi ekonomi otoriteleri birincil olarak planlama, bina yapımı veya teknik gelişme ile ilgilenmişlerdir.

Bu dönemde, Çekoslovakya'daki idari gelişmeler, Sovyetler Birliğindeki politik gelişmelerle bağlıdır. Bunun sonucu olarak, 1950'li yılların ilk döneminde Sovyetler Birliğinde yaşanan politik değişiklikler ve politik iklimde yaşanan iyileşmeler Çekoslovak kamu yönetimine de yansıtılmıştır. 1956 yılında yapılan düzenlemelerle, ekonomi bakanlıkları tarafından oluşturulan kararların aşırı merkezileşmesi sınırlanmak istenmiştir. Bunu, 1958 yılında gerçekleştirilen daha büyük değişiklikler izlemiştir.

Taşra yönetimine baktığımızda, özellikle ulusal komiteleri göz önüne alarak önemli bir çok değişikliklerin yaşandığı görülmektedir. 1948 Anayasası ulusal komiteleri;

1-Temsili birimlerin tek tip sistemi,

2-Devlet gücünün yeni bölge, ilçe ve komünlerdeki temsilcileri,

3-Kanunla açık olarak belirlenmiş alanlar hariç, bütün alanlarda kamu yönetiminin tek organı olarak düzenlenmiştir.

İkinci olarak, yeni anayasa devletin taşra organizasyonunda önemli değişiklikler yapmıştır. Alanlar (lands) kaldırılarak yerlerine kamu yönetiminde ara birim olan bölgeler oluşturulmuştur. Buradaki asıl amaç yönetimin desantralizasyonu değil; tersine, aşağı kademedeki yönetim birimleri üzerinde etkin bir kontrol sağlama arzusudur. Bu aynı zamanda, ulusal komitelerin kontrolünün merkezi hükümete verilme nedenidir.

1960 yılında yeni bir "sosyalist" anayasa kabul edildi. Devletin taşra bölümlenmesi yeniden değişti ve böylece bölgelerin ve ilçelerin sayısı azaltıldı. Buradaki asıl amaç, onların ekonomik ve politik pozisyonlarını güçlendirmektir. Bununla beraber, komünist partisinin gücü devam ettiği ve merkezi otoritelerin planlama monopolü devam ettiği için bunun pratikte hiçbir yararı olmadı

Genişletilmiş olan ilçeler, kendi sınırları içindeki komünlerin faaliyetlerini etkin olarak kontrol etme hususunda sıkıntıya düştüler.

IV.1968-1989 DÖNEMİ

1968 yılı Çekoslovak devlet organizasyonunda bir anayasal değişiklik ve Stalinist tip sosyalizmin, önemli oranda ekonomik ve politik olarak reforme edilmesine yönelik bir teşebbüse tanık olmuştur. Bununla beraber, 1968 yılı aynı zamanda, politik, idari ve sosyal yapıların muhafazası anlamına gelen "normalizasyon" döneminin başlangıcını ifade etmektedir.

1968'deki Çekoslovak Federasyonu ile ilgili Anayasa Kanunu, Slovakların kimlik ve bağımsız devlet organlarını yerine getirme amacındaydı. Bu Yasayla, önceki üniter devlet, iki bölgeyi bir Federal yapıya dönüşmüştür.

İdari yapı olarak baktığımızda, Federalizm aşağıdaki ana değişikliklere neden olmuştur;

-Devlet yönetiminin iki ayrı biriminin oluşturulması; Federal ve Cumhuriyet. Bunların birbiriyle ilişkileri hiyerarşik olmayıp, işbirliğine dayanmaktadır,

-Önceki üniter devletin yetkileri federasyon ve onun iki bölgesel Cumhuriyetleri arasında bölünmüştür,

-Yerel idareler, genel olarak Cumhuriyetlerin yetkisi içerisindedir ve Cumhuriyet yönetimleri, ulusal komitelerin faaliyetlerini yönetmekte ve kontrol etmektedir. Federal hükümet ve onun organları, yalnızca açık yasal yetki altında, Cumhuriyetlerin bölgelerinde faaliyette bulunabilirler,

-Federasyon ve onun üye devletleri kendi yasal, idari ve yargısal otoritelerini kurmuşlar ve kendi yetkileri içinde faaliyette bulunmaktadır.

1970 yılında, başlangıçtaki Federal konsept, normalizasyon süreciyle üye devletlerin aleyhine yeniden düzenlenmiştir. Federal merkezi otoritelerin yetkilerinin artırılması, eski sistemin muhafazasını amaçlayan ekonomik ve politik görüşlerin etkisiyle olmuştur. Bu adım, Cumhuriyetler arasındaki ilişkilerin gittikçe kötüleşmesine neden olmuş ve bunlar kendilerini açıkça, ancak 1989 Kasım değişikliklerinden sonra ifade etmeye başlamışlardır.

Özellikle ekonomik alanda olmak üzere, bir çok reform gruplarının faaliyetlerinin artması ve yukarıda sayılan bir kısım önlemlere rağmen, 1968 sonrası Çekoslovak rejimi, değişim ve yenileşme yönünde neredeyse atalet içinde kalmıştır. Bu dönemde, politik değişme izin verilmemiş, ekonomik değişiklikler çok sınırlı tutulmuş ve Komünist hiyerarşi her ne pahasına olursa olsun muhafaza edilmiştir.

İkinci Bölüm

Kamu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler

I. MEVCUT REFORM İŞLEYİŞİNİN ANA EĞİLİMLERİ

1989'dan beri, Çekoslovakya bir çok ekonomik, politik ve idari sorunla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlar; Federasyonun dağılmasıyla sonuçlanacak Çekoslovak Devletinin alansal organizasyonunun tekrar gözden geçirilmesi ve Çek Cumhuriyetinin alansal reorganizasyonu taleplerine yol açmıştır.

Kamu yönetimi üzerinde doğrudan etkili olan idari çevredeki değişiklikler arasında, ilk önce, hükümet sistemindeki transformasyona bakma zorunluluğu vardır. Merkezi ve baskıcı metotlarla yönetilen hükümetten, hukukun üstünlüğüne dayanan demokratik yönetime geçilmiştir. Bu, etkin bir anayasal ve idari yargı sistemini zorunlu kılmaktadır. Böyle bir denetim mekanizması, idareden ayrı bağımsız olarak harcanan fonların denetimi ve alt kademedeki yönetim kademelerinin eylemlerinin idari denetimi için gereklidir.

Ekonomik alanda yaşanan değişikliklere baktığımızda, eski sosyalist ülkelerdeki ekonominin organizasyonu, kamu yönetiminin organizasyonu ve görevleri üzerinde en etkili olan bir unsurdur. Çekoslovakya, bu anlamda, merkez ve Doğu Avrupa'nın en sosyalist ülkesi idi. Endüstri, tarım ve bütün üretim sektörü ya devlet veya kooperatifler tarafından sahiplenilmiştir. Özel sektör, pratikte yoktu.

Merkezi ve hayli detaylı kontrol sistemi, devlette çok sayıda personel istihdam edilmesini gerektirmiştir. Bunların profesyonel ve politik profilleri, bugünkü sivil toplum ve kamu yönetimi anlayışıyla pek fazla uyumsuzdur.

Çek kamu yönetiminin reform konusunda faydalı olabilmesi için aşağıdakileri gerçekleştirmesi zorunludur;

-Görevlerini, Pazar tipi ekonomilere dayanan diğer Avrupa demokrasilerinin standartlarına getirebilmek için, yeniden tanımlamalıdır,

- Kamu yönetiminin farklı branşlarının ve kademelerinin sorumlulukları yeniden belirlemelidir; bu idari işlem üzerindeki yargısal kontrolü ve üst düzey idari otoritelerinin daha alttakileri denetlemeyi de kapsar,

- Ekonominin virtüözleri olan etkinlik, verimlilik profesyonellik ve vatandaş odaklı hizmet anlayışıyla beslenmiş idari bir kültürün oluşturulması.

Şüphesiz bunların hepsi teknik ve personel donanımını zorunlu kılmaktadır. Bunun için personelin meslek içi eğitimine büyük önem verilmelidir.

II. 1988'DEN BERİ İDARİ REFORM

Çek ve Slovak Federasyonlarının ayrılmasından sonra, Çek Cumhuriyetinin idari reformunun izlemesi gereken süreç, tekrar başlama noktasına dönerek, sıfırdan başlamaktır. (Vidlakova, 3-66, 1993)

Federasyonun sona ermesinin en önemli sonucu, merkezi cumhuriyet yönetim seviyesinde hissedilmiştir. 1992 tarihli Federal Anayasal Kanun, Dış Ticaret, Çalışma ve sosyal Güvenlik, Ulaştırma,

İletişim ve Stratejik Planlama Bakanlıkları dahil bazı bakanlıkların kaldırılmasını öngörmüştür. Bu kanun yalnız Maliye, Dışişleri, İçişleri, Finans, Kontrol ve Savunma Bakanlıkları gibi ana federal bakanlıkları korumuştur. Aynı zamanda, çevre komitesi ve ekonomik rekabetin sağlanması için federal ofisi de kaldırmıştır.

Açıkçası, federal otoritelerdeki bu değişiklikler ve bazı görevlerin federal seviyeden cumhuriyetlere devredilmesi, cumhuriyetlerdeki bakanlıkların görevlerindeki değişikliklere de neden olmuştur.

Yerel yönetimler açısından baktığımızda, federasyonun sona ermesinin etkileri çok daha az hissedilmiştir. Yerel yönetimler reformu, tek tip ulusal komiteleri, bölgelerde, ilçelerde ve belediyelerde devlet gücünün ve yönetiminin temsilcisi olarak gördüğü 1960 Anayasasında değişiklikleri öngörmekteydi. 1967 tarihli Federal Yasaya göre bu komiteler; toplumun bütün kesimlerinin çıkarlarını harmonize etmek, ilk etapta belediyelerin gelişim ihtiyaçlarını karşılamak ve bölgesel ihtiyaçları karşılamak üzere dizayn edilmiş kendi kendini yönetme hakkına sahip bir karaktere sahiptirler. Şüphesiz, uygulamada bu komiteler gerçek bir yerel yönetim birimi hüviyetinde değildirler. Dahası bunlar devletin birleştirilmiş gücünün temsilcileri ve uygulamada da komünist partisinin yerel birimlerinin operasyonel kontrollerine tabi idiler. Kasım 1989 tarihine kadar, bu komitelerde çalışan görevli sayısı yaklaşık olarak 32.000 civarındaydı.

Bölge, ilçe ve belediye düzeyindeki ulusal komiteler 24 Kasım 1990 tarihindeki yerel yönetimler seçimlerine kadar hayatlerini sürdürmüşlerdir. 1990 yılında çıkarılan 294 sayılı Yasa ile bu komitelerin yerine yeni yerel yönetim düzenlemeleri getirilmiştir.

Söz konusu bu yeni düzenlemeler ile belediyeler yerel yönetim sisteminin temeli olarak kabul edilmiştir. Bu belediye, kendi kendini yöneten yerel halk topluluğu olarak tanımlanmıştır. Kendi mal varlığı ve genel oyla seçilen kişilerden oluşan karar organları vardır.

Anayasa, yerel yönetimlerle ilgili çok genel düzenlemelere yer verirken, detaylı düzenlemeleri cumhuriyetin parlamentosuna bırakmıştır.

Kaynakça

1- Hanrych Dusan, Transforming Czechoslovakian Public Administration: Traditions and new challenges in Administrative Transformation in Central and Eastern Europe by Hesse J.J., 1993, (s. 41-53)

2-Pomahac Richard, Administrative Modernization in Czechoslovakia Between Constitutional and Economic Reform in Administrative Transformation in Central and Eastern Europe by Hesse J.J., 1993, (s.55-63).

3-Vidlakova Olga, Options for Administrative Reform in the Czech Republic in Administrative Transformation in Central and Eastern Europe by Hesse J.J., (s.65-74)

4- Ridley, F.F., Government and Administration in Western Europe, Oxford: Martin Robertson. 1979.

5- Chapman, R.A., Ethics in the British Civil Service, London: Routledge, 1988.

Çin Halk Cumhuriyeti Yönetim Sistemi

Recep KIZILCIK

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte

Yönetim Yapısının Gelişimi

Çağdaş Çin'in yönetim karakteristiklerini anlayabilmek için, temellerine, sosyo-ekonomik tarihine bakmakta fayda vardır. Burada amaç bütün resme bakmak değil, Mao Zedung döneminde veya 1949'dan bu yana yönetim sistemini etkileyen faktörlere bakmaktır.

İMPARATORLUK DÖNEMİ

1. Antik Sosyo-Ekonomik Gelişmeler:

Bulunan en eski Çin kültürü, Huanghe (Sarı) Nehir boyundadır. Yaklaşık 5000 yıl önce Huanghe ve Changjiang Nehir vadileri kademeli olarak patriarşal klan komünü dönemine girmişlerdir. Bu dönem boyunca, insanlar ortak mülkiyet ve paylaşımına dayanan primatif komünal sistem altında yaşamışlardır. Klanlar kan bağı ile birbirlerine bağlıydılar.

Patriarşal klan komün, primatif komünal ve köle toplumu arasında sosyal bir geçiş aşamasını temsil etmektedir. Özel mülkiyet, fakir-zengin ayırımı, sınıf ayırımı ve köle istihdamı gibi gelişmeler kendisini bu dönemde göstermeye başlamıştır.

Arkeologlar tarafından mezarlarda yapılan kazılar sonucu, kadınların ikinci planda oldukları tespit edilmiştir. Bunun için, kadınların ikinci planda tutulmaları toplum ve yönetim üzerinde büyük oranda etkili olmuştur.

Çin'in kültürel birliği Shang Sülalesi döneminde sağlanmıştır (MÖ 16-11 inci yy). Bu dönem aynı zamanda, tarihsel kayıtların sistematik olarak tutulmaya başlandığı zamandır. Yazı ve takvimin icadı gibi iki önemli gelişimin yaşanması, bu imkanı sağlamıştır.

Shang Sülalesi dönemindeki devlet gücü imparator ve köle sahibi seçkinler tarafından kullanılmıştır. Shang Sülalesinin imparatorlarının yönetimine bakan ve bakan yardımcılarını destek vermişlerdir. Dini fonksiyona sahip diğer resmi görevliler; şamanlar, katipler ve ruhanilerdir. Onların yanında da askerler ve üreticiler bulunmaktadır. Çok sayıda resmi görev çoğunlukla seçkin aileler için ayrılmıştır.

Yönetim ideolojisi bakımından, üçüncü sülale olan Zhou önemlidir. Çünkü önemli Çin düşünürleri Konfüçyüs, Mo Zi ve Lao Zi bu dönemde yaşamışlardır. 900 yıl süren (MÖ 1100-221) Zhou Sülalesi döneminin başlangıç yıllarında köle sistemi iyi gelişmişti. Kral, vasallar ve üst düzey görevliler çeşitli adlar altında köleler edinmişler ve bunları kendilerine zenginlik üretmeleri için zorlamış, çalıştırmışlardır.

Köle sahipleri güç sahibiydiler ve ekonomik olarak da hakim durumdaydılar. Bu dönemde icat edilmeye başlayan tarım araçları sayesinde ortaya çıkan tarımdaki verimlilik artışı; sosyal yapı ve üretim faktörlerinin yapısını kademeli olarak değiştirmiştir. Köle sistemi yerine feodalizm gelişmiştir. Büyük çiftliklerde çalışan kölelerin yerine, her biri kendi başına çalışan köylüler işçi olarak istihdam edilmeye başlanmıştır. Köle toplumunun son dönemlerinde kölelerin kaçmalarından dolayı yaşanan insan gücü eksikliği köle sahiplerinin gözünü korkutmuştur. Bir çok alan insan gücü açığı nedeniyle nadasa bırakılmıştır. Bu şartlarda köle sahipleri, köle çalıştırmaktan vazgeçip, köylüleri bireysel olarak çalıştırmanın daha avantajlı olduğunu keşfetmişlerdir.

Göreceli olarak daha bağımsız olan köylüler, devamlı olarak kendi yerlerini, kendi bilgi ve enerjilerine göre işlemeğe başlamışlardır. Bu uygulama aileye, bir üretim birimi olma konsepti kazandırmıştır.

Bireysel çiftçilerin iki ayırıcı özelliği vardı: Birinci olarak, köle ile toprak arasındaki ilişkiden farklı bir şekilde toprağa bağlanmışlardır. İkinci olarak da, karı ve kocadan oluşan bireysel aile, (hane halkı) veya bir üretim birimi olarak tanınmaya başlanmıştır. Her ne kadar toprakların büyük bir kısmı imparator veya toprak ağalarının mülkü olsa da bütün bu gelişmeler, köylülerin toprağa bağlılığını artırmıştır. Böylece zamanla bazı prensler ve dukler köle sahipliğinden toprak ağalığına geçtiler. Bunların çoğu, toprakları askeri başarılarının sonucunda armağan olarak almışlardır. Aynı zamanda bazı bireysel köylüler de toprak ağası olmuşlardır. Arazinin satıldığı yerlerde tacirler de toprak ağası olmuşlardır. Çıkışından bu yana Çin’de toprak ağalığı her zaman hiyerarşik bir yapı göstermiştir.

Bu dönemdeki feodal ilişkilerin büyüklüğü, geniş alana yayılmış, aşağı yukarı aynı dilleri konuşan insanları bir araya getirmiş ve ekonomik hayatlarında ulusal duyarlılığı geliştirmiştir. İşte bu tarihi ortamda, Han milliyetçiliği ortaya çıktı. Han Sülalesi döneminde (MÖ 206- MS 220) ilk defa Çin’in birliği sağlanmıştır

2.Klan Sistemi

Çin yönetim düşüncesi ve uygulamalarında etkili olan müesseselerden birisi de aile ve cinsiyet durumundan oluşan klan yapısıdır. Klan sistemi zamanla kapalı ve hiyerarşik bir yapıya dönüşerek, kendi bireyleri arasındaki ilişkileri ve kuralları düzenlemiş ve bir anlaşmazlık halinde devletin müdahalesine gerek kalmadan kendi kurallarına göre bu anlaşmazlığı çözümlenmeye başlamışlardır. Bu dönemde gelişen bir diğer olgu da, klanın mülkiyetidir. Söz konusu klan varlıkları zamanla öyle gelişmiştir ki, yönetim için özel yöneticiler atanmış, bu varlıklar vergiden muaf tutulmuşlar ve bunlar, sosyal güvenlik müessesesi olarak görüldükleri için devlet tarafından garanti altına alınmışlardır.

Sonuç olarak, klan sistemi, başında aile ve babanın bulunduğu ve sonrasında büyük kardeşlerin geldiği geleneksel Çin hiyerarşisini güçlendirmiştir. Bu hiyerarşinin en altında kadınlar, anne ve küçük kız kardeşler gelmekteydi. Bu eski alışkanlıklar bugün dolaylı da olsa, modern Çin organizasyonları ve bireylerin davranışlarını etkilemektedir. Çin tarihinde feodal dönemin önemi, sosyal sistemin içinde bulunduğumuz döneme kadar, büyük oranda kendisini korumasındandır. Ülkenin tüm sosyal sisteminin değişimi ve 1949 ihtilalinin tohumları bu dönemde ekilmiştir. Tohum, çiftçilerin yaşadığı büyük huzursuzluk ve memnuniyetsizlikte yatmaktadır. Çünkü, bunlar ya verimli arazilere hiç sahip olmamışlar veya çok az sahip olmuşlardır. Çiftçiler yarıcı olmaya zorlanmışlar, bazen de ürünün yarıdan daha büyük bir kısmı kira olarak kendilerinden alınmıştır. Buna ek olarak bazı vergileri ödemek durumunda kalmışlar ve bazen de değişik silahlı gruplar tarafından mallarına el konulmuştur.

3.İlk Dönem Çin Düşüncesi:

Yönetim düşüncesini de kapsayan Çin felsefi düşüncesi güçlü olarak Zhou Sülalesi (MÖ 1100-221) döneminde başlamış ve bu dönemde “Yüz Düşünce Okulu” gelişmiştir. Bunlardan üçü; Konfüçyüizm, Mohizm ve Legalizm yönetim bilimi açısından önem taşırlarken, Sun Tzu’da stratejik yönetim anlayışının babası sayılmaktadır.

3.1.Konfüçyüs ve Düşünce Sistemi:

Konfüçyüs, son dönemler ve daha önceki dönemin idari anlayış ve düşünce yapısını etkileyen antik Çin filozofudur. Onun düşünceleri sıkça eleştirilmiş veya yüceltilmiştir. Buna rağmen canlılığını hala korumaktadır. Özellikle 1966-1976 yılları arası Kültürel İhtilal döneminde Konfüçyüsçü anlayış çok eleştirilmiş olmasına rağmen, Mao Zedung’un ölümüyle durum değişmiş ve 1985’de Pekin’de kurulan bir enstitüde Konfüçyüsçü fikirler araştırılmaya başlanmıştır (Laaksonen, s-37, 1984).

Konfüçyüs döneminin (MÖ 551-497) büyük problemleri yönetimle ilgiliydi. İnsanların mutluluğu ve refahının nasıl sağlanacağı, toplumun nasıl yönetileceği ve düzenin nasıl korunacağı önemli sorun alanları oluşturmaktaydı. Konfüçyüs’ün çözümü; hem yönetenler hem de yönetilenlerin eğitilmeleri yönündeydi. Yönetim ilk planda eğitim ve meslek içi eğitim ile ilgiliydi.

Konfüçyüs’e göre insanlar tabiatları gereği birbirine benzerler. Tabii ki bu anlayış, sosyal statünün önceden belirlendiği görüşünü benimseyen köle toplumunun temel konsepti ile tezat teşkil etmekteydi.

Politika ile ilgili görüşlerinde de resmi görevlere ehil ve yetenekli kişilerin atanmasını önerdiği için geleneksel sisteme aykırılık teşkil ediyordu. Yardımsever ve nazik olmayı, moral değerlerin en yükseği olarak kabul etmiş ve buna büyük önem vermiştir.

Konfüçyüs, üst statüden olmanın önceden belirlendiği fikrini benimsemezse de; statüler hiyerarşisini savunur. O, iyi ve yetenekli kimselerin yükselmesini desteklemiş; bu kimselerin fakirlik ve alt sınıf kademelerinde bulunmalarına rağmen bununla mutlu olmalarını önerirken, babadan oğula geçen resmi görevliler sistemine itiraz etmemiştir. Konfüçyüs, herkesin kendi yerine razı olduğu bir dünyada uyumun en iyi şekilde sağlanabileceği görüşündedir. Çocuklar babalarına itaat ederek ve zayıflar da güçlülere uyarak, düzen ve barışın sağlanabileceğine inanmaktadır. Bir şekilde, kendi döneminde toplumun genelinde ve aile içinde var olan katı hiyerarşik düzeni meşrulaştırmış oldu.

Bu anlayışın izleri, Çin’de 1949 sonrası yeni komünist yönetim döneminde oluşturulan özel hiyerarşik gruplarda görülebilmektedir. Bununla beraber, yeni toplumsal hiyerarşik yapılanmada köylü ve işçiler en üstte, eski toprak sahipleri ve onların varisleri en altta yer alırlar.

3.2.Mohizm:

Büyük etkiye sahip son dönem düşünce okullarından birisi de Mo Zi tarafından kurulan Mohizm’dir.. Bu okul, hiç kimseyi ayırt etmeden evrensel sevgiyi desteklemiştir. Politik olarak yetenekli insanların yükselmesini istemiş ve babadan oğula geçen zenginlik ve soyluluğa karşı çıkmıştır. Eğer bir insan yetenekli ise, köylü ve avamdan da olsa, devlet yönetiminde görev alabilmelidir. Bu anlayış, resmi görevlerde babadan oğula geçen görev anlayışına karşı çıkmayan Konfüçyüsçü anlayıştan farklıdır.

Konfüçyüs’ten 100 yıl sonra yaşayan Mencius, Mohizm anlayışına daha idealistik bir anlam vermiştir. Mencius’un adaletli yönetim anlayışının temelinde, insanın özünde iyi olduğu fikri yatmaktadır. İnsanlar, yardımseverlik, doğruluk ve doğru amaç gibi değerlere doğuştan sahiptirler; ancak zamanla bazıları bu özellikleri kaybedebilmektedir. Yönetenler ve yönetilenler iyi kişiler olmalıdır.

Bu fikirleri, 2000 yıl sonra, bugünkü çağdaş yönetim anlayışı ile karşılaştırdığımızda; 1960’larda Mc Groger’in öne sürdüğü yönetimdeki X ve Y Teorisi anlayışlarından Y Teorisi anlayışına paralellik gösterdiği gözlemlenmektedir. Y Teorisi anlayışına göre, insanlar genel olarak iyidirler ve çalışmayı severler. Denetim programları bunu tanımalı ve çalışanlara kendilerini ispatlayabilecekleri imkanlar sağlamalıdır.

3.3.Legalizm ya da Legalist Okul:

İlk zamanlar Çin yönetim anlayışı üzerinde çok etkili olan bir düşünce okulu da Legalist Okuldur. Zhou Hanedanı’nın başlangıç yıllarında toplum; aristokrasinin hayatını düzenleyen gelenekler ve köylülerin hayatını düzenleyen yasalar ile düzenlenmişti.

Farklı bölgeler arasındaki kavgalar daha şiddetli bir hal almaya başladığında, bütün bölgeler güçlü, merkezi bir yönetim sisteminin ihtiyacını hissetmeye başladılar. Bireylerin hak ve yükümlülüklerini düzenleyen tam ve yazılı kuralların varlığı zorunluluk haline geldi. Konfüçyüs’e göre, yöneticinin gücü nezaketinden gelirken; Legalist Okul; yöneticinin önceden belirlenmiş olan yasa “norm” aracılığıyla yönetmesini öngörür. Eğer yasalar doğru olarak uygulanırsa, toplumda düzen sağlanmış olacaktır. Dolayısıyla yöneticinin nezaketi ve kadirşinaslığı durumu etkilemez.

Legalist Okul aynı zamanda, ülke yöneticisine otorite statüsünün verilmesini ve bu yasanın pratikte uygulanabilir olmasını öğretmiştir. Tam yetkili bir yöneticinin yokluğunda, yasanın hiçbir anlamı yoktur. Yöneticinin gücü, ona aristokrasi ve halk tarafından verilmiştir. Bunun için Legalist Okul yönetimde yasal otorite, hiyerarşik otorite ve imparatorun kişisel gücünün birlikte kullanımına önem verir. Yasa gücünün kullanımı ise genel olarak zorlama yoluyla gerçekleşecektir.

Legalist Okul döneminde, aynı zamanda bürokratik yönetim sistemi de gelişmekteydi. Eberhard’a göre (1977); “Her feodal sistem bürokratik yönetim sisteminin bazı tohumlarını taşımaktadır.” Yönetim sistemi gelişmeye başladığında, feodal yönetimin altında, içeride ve yanında bürokratik yönetim altındaki alanları açıklayan “kasaba” veya “il” gibi terimler görülmeye başlanmıştır. Bu eğilim, yeni ekonomik ve sosyal duruma en iyi şekilde adapte olan Legalist Okul’un temsilcileri tarafından desteklenmiştir.

Legalist Okul'un felsefesi, MÖ 221'de Çin'in birliğini sağlayan ve böylece ilk Çin İmparatorluğunu gerçekleştiren Qin Eyaletinde etkin olarak uygulamaya konulmuştur.

Çin'in imparatorluk sistemi, yönetim olarak bürokratik bir modele dayanan güçlü merkeziyetçi bir yapıya sahipti. Bölgesel ve yerel yönetimler aracılığı ile en küçük köye kadar uzanan hiyerarşik bir yapılanma vardı. Karışıklık ve istikrara dönemleri boyunca Çin bürokrasisi diğer bürokrasilerin sahip olduğu birçok özelliği sürdürmüştür. Bunlar; mutlak otorite, yönetimde hiyerarşi ve uygulamadaki kararlılıktır.

İdari otorite, açıkça tanımlanmış organizasyonlar ve makamlardan oluşan kompleks idari yapı vasıtası ile kullanılmış ve geniş bir yasa ve tüzükler komisyonunca çok sıkı bir şekilde yorumlanmıştır. Yapısal olarak, merkezi otorite güçlü bir idari, politika belirleme mekanizması ve fonksiyonel uzmanlaşmaya dayanan geniş bir merkezi yönetime olanak sağlayan, kararlı fakat gelişimci bir organizasyon yapısını sürdürmüştür. İmparatora dış politika ve askeri konularda danışmanlık yapmak üzere müsteşarlar vardı. Politika tartışmalarının periyodik olarak yapıldığı kabine toplantıları vardı. Bakanlıklar ve kurullar, personel, finansman, geleneksel savaş, adalet ve kamu işlerinin yürütüldüğü ve uygulandığı organizasyonlardı.

Merkezi yönetim kurulduğunda, detaylı yönetim işleri bürokrasiye bırakıldı. Onun ana özelliklerinden birisi sivil hizmetler sisteminin kurulmasıydı. Bu, kamu görevlilerinin eğitimi için gerekli olan eğitim sistemi, kamu görevlilerinin işe girmeleri için sınav sistemi, ödüllendirme sistemi ve sınıflandırma, ücret ve rotasyon konularında adil ve etkin bir sistemin kurulması konularını içeriyordu.

Antik Çin'deki sivil kamu görevlilerinin meslek içi eğitimi yanında, genel personel yönetimi fonksiyonu çok önemli idi. Bu bir kurul tarafından yönetilmekteydi ve personelin atanması, işten çıkarılması, ödüllendirilmesi ve personelin disipline edilmesinden sorumluydu. Makam unvanları, maaşlar ve personel kayıtları çok dikkatlice tutulur ve belirlenirdi.

Çin yönetim geleneği insana büyük önem vermiştir. Batıda kabul edilen ve yasaya insana oranla öncelik veren "kanuni yönetimin" aksine Konfüçyüs yönetim anlayışında "insan yönetimi" önceliklidir. Yönetimin en önemli görevlerinden birisi çok nadir ulaşılan idari mükemmelliği keşfetmek ve geliştirmektir.

Dönemin Legalist düşüncesine göre iki kademeli yönetici vardır: Faziletli ve tecrübeli yöneticiler. Faziletli yöneticiler istisnadır; onlar entelektüel olarak üstündürler, geçmiş ve halihazır konusunda bilge ve strateji uzmanıdır. Tecrübeli uygulayıcı yöneticiler, kendilerini kanıtlamış, tecrübeli ve ödüllendirilmiştir. Bunun için, faziletli yöneticiler aranır ve de yetiştirilirdi.

Legalist Okul'dan özellikle yönetim ile ilgilenen kişi Han Fei'dir. O, özellikle politik tarih üzerinde çalışmış ve feodal yönetimin güçlendirilmesi için politik bir öneride bulunmuştur. Bu politik öneride, yasa, taktik ve güç birleştirilmiştir. Yasa, monarkın ihdas ettiği yazılı kurallardan oluşur ve monarkın yönetimindeki bütün insanlar bu yasalara tabidir. Taktik, monarkın halkı yönettiği yöntemlerdir. Yasa ve taktiğe ek olarak güç de gereklidir. Güç, yasa ve taktikleri uygulanabilir kılan monarkın yüksek otoritesidir. Bu üçü, monarşi için vazgeçilmez unsurlardır. Han Fei, insanların etkin olarak yönetilebilmesi için bu üç unsurun monarkın elinde olmasını önerir.

Han Fei, yönetimle ilgili yazılarında dört prensipten bahsetmektedir:

1. Standartlara uygun yönetim,
2. İnsanların yönetimi,
3. Örgütsel uygulamalar,
4. Gücün kötüye kullanımının engellenmesi.

Standartlara Uygun Yönetim: İnsan yönetimi anlayışı ana prensip olmakla beraber; bireysel çıkar ve gücün kötüye kullanımının önlenmesi için emniyet sübaplarına ihtiyaç vardır. Yasa, karar verme, ceza, ödül, sorumluluk gibi ilkeleri emniyet sübabı olarak sayabiliriz.

İnsan Yönetimi: Bu anlayış planlama ve kontrol konseptleri üzerine kurulmuştur. En üst yöneticinin görevi stratejiyi planlamak ve insanları kontrol etmektir. Belirlenen kural ve standartlara uygunluk standardının ölçümü idari bir önlem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Örgütsel Uygulamalar: Otoritenin sağlanmasında yasaların uygulanması, cezalandırma ve ödüllendirme önemli ilkelerdir. Yapılanmada, organizasyon sınırları açıkça belirlenmeli, personel atamaları niteliğe göre yapılmalı ve yükselmelerde de yetenek aranmalıdır. Bürokrasi içinde rotasyon ve yükselme kademeli ve dosyasına göre olmalıdır.

Görevi Kötüye Kullanma: Han Fei'nin de dahil olduğu Legalist Okul döneminde Çin'deki politik durum çok karışıktı. Birbiriyle yarışan birçok devlet vardı ve bunların tamamı yetkilerinin ellerinden alınmasından korkuyorlardı. Han Fei, bu tablo nedeniyle Machiavelli gibi düzenin korunmasını devlet görevlilerine bıraktı ve bunu bozanların ortadan kaldırılması için sert önlemlerin alınmasını önerdi.

Han Fei'nin yönetime ilişkin prensiplerin birçoğu, bugün devlet yönetimi ve kamu ofislerinin yönetiminde varlıklarını hissettirmektedirler.

3.4.Sun Tzu ve Stratejik Yönetim:

Çin'de yönetim stratejisi derin felsefi köklere ve geniş uygulama alanına sahiptir. O, düşünme şekliydi, politika, idare ve savaşta uygulanmıştır. En önemli Çin stratejistlerinden Sun Tzu'nun yazdığı savaş sanatı bugünkü Çinli yöneticiler tarafından da kullanılmaktadır.

Savaş döneminde orduyu yöneten insanlar ile barış döneminde hükümeti yöneten insanlar kısmen aynı insanlar oldukları veya birbirleriyle sıkı işbirliği içinde oldukları için, savaş ve barış hallerinde büyük oranda aynı stratejik yönetim ilkeleri uygulanmıştır. Sun Tzu'ya göre, savaşın asıl amacı “yüz savaşta yüz zafer elde etmek olmayıp; aksine savaşmadan düşmanını saf dışı etmektir.” İster politika veya isterse iş dünyasındaki yarışta strateji kaynaklarını öyle seferber edilmeli ki yarış daha başlamadan kazanılmış olmalıdır. Uygulamada strateji belirleme aşaması; değerlendirme, hesaplama, planlama ve yönetim “icra” safhalarından oluşmaktadır.

Çin'in kamu görevlilerinin eğitimi ve kariyer yapısını etkilemiş olan önemli müesseselerden birisi de 1000 (bin) yıllık uygulamaya sahip olan Hanlin Akademisidir.

Zhou Hanedanı döneminde Çin toplumu köle sahibi olan toplumdaki feodal topluma doğru tedrici bir evrim geçirmiştir. Ve bu dönem aile ve hane halkına üretim birimi olma konseptini vermiştir.

Qin ve Han Hanedanlıkları (MÖ 221 ve MS 220) döneminde feodal sistem kurulmuştur. Bu dönemde köylüler baskı altında tutulmuş ve sömürülmüşlerdir. Bunun için, yaklaşık olarak 2000 yıl önce, 1949 İhtilaline yol açan huzursuzluğun tohumları ekilmiştir. 1949 ihtilali büyük oranda çalışan fakirlerin ihtilalidir.

1911 İhtilali 260 yıllık Qing Hanedanı ve 2000 yıl süren monarşik feodal sistemi ortadan kaldırmıştır.

Komünist ideoloji, özellikle statü, otorite ve hiyerarşik düşünce bakımından geleneksel Çin değerlerinden birçok noktada farklılıklar göstermektedir. Bununla beraber, Mao bilinçli olarak veya bilmeyerek eski Çin geleneksel değerlerini komünist parti yönetimine aktarmıştır. Parti, toplumun temel taşı olan ailenin yerini, Mao'nun kişiliği imparatorluk kültürünün yerini almıştır.

İkinci Bölüm

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

I. İNSAN KAYNAKLARI

1.Çin Halkının Etnik Kökenleri:

Çin, yaklaşık 1 milyar 220 milyonluk nüfusu ile dünyanın en kalabalık ülkesidir. Bu rakamlara göre, yeryüzünde yaşayan her beş insandan biri Çinlidir. Çin’de 50’nin üzerinde azınlık bulunsa da; nüfusun % 94’ü “Han” Ulusundandır. Ondandır gelen “Zhuang” kabilesi sadece 13,4 milyon nüfusludur ve bu nedenle, Çin’in homojen bir nüfus yapısına sahip olduğu söylenebilir. Han ulusu, Çin’de dominant konumda bulunmasına rağmen; ülkede çok sayıda da diyalektik vardır. Bir anlayışa göre, Han’lar, herhangi bir ulustan daha uzun süredir buldukları coğrafyada yerleşik olduklarından, Çin’in karakteri üzerinde büyük etkileri görülmektedir.

Çin’in coğrafi yapısı da halkın etnik karışımlardan korunmasına ve dünyanın diğer yörelerinden ayrı bir şekilde yaşamalarında yardımcı olmuştur.

Yukarıda sayılan bu faktörler, başta ekonomik alan olmak üzere, ülkenin gelişmesinde büyük oranda etkili olmuşlardır. Uzak durmanın etkileri, Çin’in örgütlenme yapısı ve yönetim anlayışında hala hissedilmektedir.

2.Nüfus Artış Hızı ve Nüfus Yoğunluğu:

Çin nüfusunun büyük bir rakama ulaşması ekonomik, sosyal ve idari birçok problemin yaşanmasına neden olmuştur. Bununla beraber, Çin, gelişmekte olan ülkeler arasında nüfus artış hızını azaltan çok nadir ülkelerden birisidir. 1949’daki 0/00 36’lık oran, 1984 yılında yarıya indirerek 0/00 17,5’lik bir oran tutturulmuştur.

Çin, dünyadaki en yüksek nüfus yoğunluklarından birine sahiptir. Ülke çapında yapılan son nüfus sayımına (1 Temmuz 1990’da yapılan dördüncü ulusal nüfus sayımı) göre kilometre kareye 118 kişi düşmektedir. Ancak bu nüfus, eşit olmayan bir şekilde dağılmıştır. Yoğun bir nüfusa sahip doğu kıyısında kilometre kare başına 360 kişi, orta kesimlerinde 197 düşerken, daha az nüfus yoğunluğu görülen batı bölgelerinde kilometre kareye sadece 13 kişi düşmektedir.

3.Nüfus Yapısı:

3.1.Cinsiyet:

Çin nüfusu 584.95 milyon erkek (yüzde 51.6) ve 548.73 milyon kadından (yüzde 48.4) oluşmaktaydı. Kadınların erkeklere oranı 100:106.6 düzeyindedir.

3.2.Yaş:

Çin’in yaş yapısı 25.25 orta değerle yetişkin veya dengeli olarak tanımlanmaktadır. Nüfusun yüzde 27.7’si 14 yaşında veya altında, yüzde 66.72’si 15 ila 64 yaşları arasında, yüzde 5.58’i de 65 yaş veya üzerindedir.

3.3.Etnik Gruplar:

Toplam nüfusun 1.04248 milyarı (yüzde 91.96) Han etnik grubuna, geri kalan 91.2 milyon da (yüzde 8.04) Çin'deki 55 azınlık etnik gruba mensuptur.

3.4.Eğitim:

Üniversite, Çin nüfusunun yüzde 1.422'sinin yararlandığı en yüksek eğitim düzeyi idi. Nüfusun yüzde 8.039'u lise, yüzde 23.344' ü ortaokul ve yüzde 37.057' si ilkokul mezunuydu. Toplam nüfusun yüzde 15.88' i okuma yazma bilmiyordu veya az biliyordu. Bu oran, 1964 yılındaki ikinci nüfus sayımına göre yüzde 22.33, 1982 yılındaki üçüncü nüfus sayımına göre de yüzde 6.93 oranında azalmıştır.

3.5.Kentsel / Kırsal Bölgeler ve Şehirleşme Durumu:

Kentlerde ve kasabalarda 296.51 milyon (yüzde 26.15), kırsal bölgelerde de 837.17 milyon (yüzde 73.85) Çinli yaşamaktadır.

3.6.İstihdam Durumu:

Çin'de istihdam edilen 647.24 milyon kişiden yüzde 5.3' ü uzman teknik personeldir. Yüzde 3.5' u hükümet kuruluşlarında, halk örgütlerinde, işletme ve kuruluşlarda, yüzde 3' ü ticarete, yüzde 2.4' ü hizmet sanayiinde, yüzde 70.6'sı tarım, hayvancılık ve balıkçılık sektörlerinde, yüzde 15.2' si de sanayi ve taşıma sektörlerinde istihdam edilmektedir.

4.Azınlık Bölgeleri ve Özerk Bölgeler:

Çin, çok uluslu ve birleşik bir ülkedir. Tüm etnik gruplar eşittir. Devlet, bütün azınlıkların yasal haklarını ve çıkarlarını garanti etmektedir. Herhangi bir etnik gruba ayrımcılık veya baskı uygulanması yasaklanmıştır. Etnik grupların birliğini tehdit eden fiiller yasaktır. Bir etnik grup içinde ulusal veya yerel düzeyde şovenizme izin verilmemektedir. Her etnik azınlık, kendi konuştuğu ve yazdığı dilleri kullanma ve geleneklerini muhafaza etme veya değiştirme hakkına sahiptir.

Çin, bu temel politikaları daha iyi gerçekleştirebilmek için ulusal azınlıkların bölgesel özerklikten yararlandığı bir sistem uygulamaktadır. Ulusal azınlıkların topluluklar halinde yaşadığı bölgelerde Merkezi Hükümetin liderliği altında Özerk Yönetim Organları oluşturulmaktadır.

II.COĞRAFİ YAPI

Alan bakımından Çin 9,6 milyon kilometrelik alan ile dünyanın üçüncü büyük ülkesidir. Fakat nüfus bu geniş alan üzerinde dengeli bir şekilde dağılmamıştır.

Nüfusun % 90'lık kısmı toplam alanın 1/3'ünü oluşturan ülkenin doğusunda yaşamaktadır. Yerleşimin bu derece çarpık olmasının nedeni ülkenin topografyasıdır. Çin topografyası, bulutlarla kucaklaşan yüksek zirvelerden değişik büyüklük ve şekillerdeki ovalara kadar değişiklik gösterir. Nehirler, kanallar ve göller Changjiang'ın aşağı kısımları ve geniş orta kısımlarını geçerken, geniş çöl ve geniş otlaklar ülkenin kuzey-batısına uzanmaktadır.

Ülkenin toprakları büyük oranda dağlardan oluştuğu için, toplam alanın yalnızca %11'lik kısmı ekilebilmektedir. Bu ekilebilir alan da ülkenin doğu ve güneydoğu bölgelerindeki sahillerde yer almaktadır. Nüfusun büyük bir kısmı buralarda yerleşik olup, bu bölgeler kilometrekareye yaklaşık olarak 1000 kişi düşmektedir.

Çin'in bu fiziksel yapısı ülkenin ekonomik, sosyal ve idari yapısı üzerinde, aşağıdaki etkileri göstermektedir;

- 1.Toplumun bütün katmanlarında kendine yeterli, bağımsız birimlerin oluşturulma eğilimi,
- 2.Tarım ve trafikte suya duyulan büyük ihtiyaç,
- 3.Ekonomide tarımın dominant rolü; işgücünün çok büyük bir kısmı tarımla iştilal etmektedir.

Çin tabii kaynaklar bakımından oldukça zengin bir ülkedir. Ülkenin en önemli tabii kaynağı kömür olup, bilinen rezervi 1.500 milyar tondur. Diğer önemli kaynağı olan demir rezervinin 12 milyar ton olduğu hesaplanmaktadır.

III.KÜLTÜR KONSEPTİ

Sosyal bilimlerde kültür konsepti oldukça tartışmalı bir alandır. Birçok araştırmacı kültür ve toplum terimlerini aynı zamanda kullanmaktadır. Bazıları ise, kültür konseptinin belirli değerler içerisine geçmiş rol ve norm kalıplarından oluştuğunu söylemektedirler. (Lammers and Hickson 1979:6,402-416, Kroaber ve Parsons 1958:582-583).

Klockhohn'a göre (1951); Kültür kalıplaşmış düşünme, hissetme ve tepki gösterme şekilleridir. Esas olarak semboller yoluyla alınır ve aktarılır. Bir gruba dahil olmaları dahil, insan gruplarının ayırıcı başarılarını ifade eder. Kültürün esas çekirdeğini geleneksel fikirler ve özellikle bunlara atfedilen değer oluşturur.

Hofstede (1980:25)a göre kültür; bir insan grubunu diğerlerinden ayırt etmeye yarayan aklın kolektif programından oluşmaktadır. Bu tanıma göre yalnızca değerler ve normlar değil, insan ve toplum aklının programını belirli yönde gelişmesini sağlayan müesseseler de kültürün bir parçasıdır. Bu anlamda, özellikle eğitim kurumları önemli rol oynamaktadır.

Birimlerin yaşadıkları çevreyle uyumlu olmaları gerekli olmakla beraber, bu müesseseler aynı zamanda içinde varlığını sürdürdükleri çevrenin, sosyal ve kurumsal yapıların, diğer bir ifadeyle, toplumsal kültürün bir ürünüdürler. Birimin başındaki yöneticiler, organizasyon kültürünü eski kuşaklardan yeni kuşaklara aktaran aracı konumundadırlar. Bununla beraber, Mao Zedung ve onun yöneticileri, Çin toplumsal yapısının müesseseleri ve ideolojisini, XIX.Yüzyıl Avrupa'sında oluşturulan ideolojik anlayış yönünde, batılı misyonerlerin şaşkın bakışları arasında, çok kısa bir sürede değiştirmiştir.

Çin'in bugünkü kurumsal yapısı, 1949 yılı öncesi gelişen yapıdan oldukça farklı olmakla birlikte, eski değerler ve davranış kalıplarının bir jenerasyonda tamamen değişmesini beklemek oldukça naif bir anlayıştır. Son yıllarda, eğitim ve organizasyon çalışmalarına uygulanan kültürel yaklaşım göstermiştir ki, kültürel değerlerin değişmesi uzun zamanı gerektirmektedir.

IV.DİNİ DEĞERLER

Din, ülke kültürünün her zaman önemli bir parçasını oluşturmuştur. Dini değerler, kişinin üzerinde derin tesirler yapmış ise zorlayıcı ideolojik bir anlayışın içerisine yansıtılabilirler. Ve bunlar özellikle değişim aşamasında belirli bir amaç için rahatlıkla kullanılabilirler.

Çin toplumunda dinin rolü ne olmuştur ? İlk zaman Çin üç farklı din veya felsefenin hakim olduğu ülke olarak tanımlanmıştır; Konfüçyüizm, Taoizm ve Budhizm. Bu dinler Çin'de 2000 yıl boyunca, yan yana yaşayagelmışlerdir. Bunlardan Konfüçyüizm ve Taoizm Çin kaynaklı olmasına rağmen; Budhizm Hindistan'dan alınmıştır.

Bütün dinlerin ayrı ayrı destekleyicileri olmakla beraber, Çinlilerin büyük bir çoğunluğun önceki dönemlerde ruhsal ihtiyaçlarını bu üç dinin tamamından karşılamışlardır. Bir Çin atasözüne göre; "üç dinin tamamı bir ailedir; bunlar, aynı amaca yönelik farklı yollardır." Esas olarak pratik problemler üzerine yoğunlaşmış olan Konfüçiyizm, Taoizm'in mistizmi ve Budhizm'in metafizik anlayışı için birçok alan bırakmıştır.

Bunun için, bu üç din Çin'de bir toplum birliğini sağlamış ve toplumun % 85'i tarafından benimsenmişlerdir. Bu dini veya felsefi görüşlerin birbiriyle kaynaşması nedeniyle Çin'deki dinlerin oranını tespit etmek oldukça zordur. Yaklaşık olarak nüfusun %5'inin Müslüman, %4'ünün Romen Katolik ve %0,07'sinin Protestan olduğu söylenebilir.

Çin dinlerinin en önemli karakteristiklerinden birisi atalara duyulan saygıdır. Hiyerarşik olarak yapılanmış olan Çin ailesi, tarihi Çin'de çok önemli rol oynamış olup, bu yapı bugün de Çin'in örgütlenme anlayışında etkisini sürdürmektedir. Yaşlılar ve erkekler en fazla saygı duyulan kesimi oluşturur, kadınlar ise ikinci plandadır.

1949 İhtilali dini anlayışın ürünü olan çok şeyi değiştirmiştir. Konfüçiyüze ait birçok tapınağa Devlet tarafından el konulmuş ve Budist din görevlileri çalışma hayatına katılmışlardır.

Dini inanışlar gereği yaşlılara duyulan saygı anlayışı ihtilal sonrasında da ısrarla devam ettirilmiştir. Yaşlı ve erkeklerin dominant konumu sürdürülmüştür. Bu ayrımcılık özellikle Çin yönetimi ve komünist parti hiyerarşisinde kendisini hissettirmiştir.

Geleneksel değerlerin hala Çin yönetimi anlayışında önemli etkileri olduğunu söyleyebiliriz.

Üçüncü Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

Anayasa, "Çin Halk Cumhuriyeti'nin işçi sınıfının Önderliğindeki halkın demokratik diktatörlüğü altında yönetilen ve işçiler ve köylülerin ittifakına dayalı bir sosyalist devlet olduğunu" belirtmektedir. Bu ifade, devletin özelliğini ve devlet sistemini tanımlamaktadır. Halkın demokratik diktatörlüğünün iki özelliği bulunmaktadır: Demokrasi halkın içinde uygulanmaktadır; diktatörlük ise halkın düşmanlarına karşı uygulanmaktadır. Bu iki özellik, birbirleri ile yakından bağlantılıdır ve birlikte önemli bir bütün oluşturmaktadırlar. Halkın demokratik diktatörlüğü, proletaryanın Çin özelliklerini taşıyan diktatörlüğüdür. Çin'in özel koşulları üzerinde yükselen bu kurum, Yeni Çin'in siyasi iktidarının işçiler, köylüler ve ulusal burjuvazi tarafından ÇKP "Çin Komünist Partisi" önderliğindeki yeni demokratik devrimle oluşturulan halkın siyasi iktidarı olduğunu yansıtmaktadır. Bu siyasi iktidarın geniş bir sınıf tabanına sahip olduğunu ve halkın, ülkenin efendisi olduğunu belirtmektedir.

Yukarıda belirtilen temel haklara ilave olarak, kitleler, farklı düzeylerdeki halk kongrelerine gönderdikleri temsilcileri ve diğer kanallarla yönetime ve devlet işlerinin denetimine katılmaktadır. Temel birimlerin demokratik biçimde yönetilmesi ve kitlelerin kendi kendilerini yönetmesi de Anayasada tanımlanmaktadır. Bu durum, halkın, ekonomik, kültürel ve toplumsal işleri doğrudan yönetmesine imkan vermektedir. Örneğin, devlete ait işletmeler ve kollektif ekonomik birimler, işçiler ve personelin veya bunların kongrelerinin toplantıları yoluyla demokratik yönetim uygulamaktadır. Kentlerde ve kırsal kesimde yaşayanların oluşturduğu kentliler komiteleri ve köylüler komiteleri, kendi kendilerini yöneten kitle örgütleridir. Bunlar, kendi bölgelerindeki kamu işlerini ve sosyal hizmetleri idare ederler ve bölgede oturanların görüşlerini, isteklerini ve önerilerini halk hükümetine iletirler. Devlet, sadece çok az sayıda vatan haini, karşı devrimci ve öteki azınlık suçlulara karşı çoğunluğun demokratik haklarının sağlanması ve sosyalist yapılanmanın pürüzsüz bir şekilde ilerlemesi için diktatörlük uygulamaktadır.

Halkın korunması ve düşmanın bastırılmasına ilave olarak devlet erkinin temel görevi, Çin'in güçlü, müreffeh, demokratik ve çok uygar bir sosyalist ülke haline getirilmesi için ekonomik ve kültürel yapılanmayı örgütlemek ve öncülük etmektir.

II. ANAYASANIN SİSTEMATIĞI

Çin Halk Cumhuriyeti'nin kurulmasından bu yana 1954, 1975, 1978 ve 1982 yıllarında dört anayasa yürürlüğe konmuştur.

Bütün Çin halkının katıldığı tartışmalardan sonra hazırlanan bugünkü anayasa, 4 Aralık 1982'de Beşinci Ulusal Halk Kongresi Beşinci Toplantısında onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Bu anayasa; 1954 tarihli ilk anayasada yer alan temel ilkeleri sürdürürken, mevcut gerçekleri ve kalkınmanın sürdürülmesi koşullarını değerlendirmekte, Çin'in sosyalist kalkınma sürecinde elde ettiği deneyimleri etkin bir şekilde özümsemekte ve öteki ülkelerin ilgili deneyimlerini benimsemektedir.

Bu nedenle, 1979'da başlatılan yeni reform ve dışı açılma döneminde ülkenin siyasi, ekonomik ve kültürel olarak daha ileri düzeye çıkarılmasına uygun ve Çin'in özelliklerini yansıtan bir anayasadır. Anayasa, devletin temel görevinin bütün çabaları sosyalist modernleşmenin uygulanması üzerinde odaklaştırılması olduğunu açıkça belirtmektedir. Dört Temel İlkenin (sosyalist yola bağlılık, halkın demokratik diktatörlüğüne bağlılık, ÇKP'nin önderliğine bağlılık ve Marksizm-Leninizm ve Mao Zedong Öğretisine bağlılık) ülkenin temeli olduğunu vurgulamakta reform ve dışı açılmanın, ulusal refaha ulaşma

yolu olduğunu öngörmektedir. Bu nedenle, Çin halkının uyacağı açık bir çizgi vardır. Anayasa ayrıca Çin'in siyasi yapısı ve kurumlarını, devlet organlarının teşkilatlanmasını ve bunların birbirleri ile ilişkilerini sistematik olarak açıklamaktadır. Anayasada öngörülen demokrasi ve özgürlükler ve medeni haklar, varolma hakkı, gerçek kişi hakları ve siyasi haklardan ekonomik, kültürel ve sosyal haklara kadar uzanmaktadır.

1993 yılının Mart ayındaki Sekizinci Ulusal Halk Kongresi Birinci Toplantısı, Anayasanın değişiklik yapılmış metnini onaylamıştır. Özellikle eklenen önemli ifade ve fikirler arasında "Çin'in hala sosyalizmin ilk aşamasında bulunduğu", "reform ve dış dünyaya açılmaya bağlılık", "çok partili işbirliği ve siyasi danışma", "devlet tarafından bir sosyalist pazar ekonomisi oluşturulması" ve "gelirin üretime bağlandığı köy ailesi sözleşme sistemi" bulunmaktadır. Uygulamada kanıtlanmış ve halk tarafından yaygın olarak benimsenen bu politikaların yasal biçimde teyidi ve uzun dönemli politikalar olarak kabul edilmeleri, Çin'in gelecekteki kalkınması için büyük önem taşımaktadır.

Anayasa, giriş bölümüne ilave olarak dört bölüme ayrılmıştır: Genel İlkeler; Temel Haklar ve Vatandaşların Görevleri; Devletin Yapısı; ve Ulusal Bayrak, Ulusal Sembol ve Başkent. Bunlar da 138 maddeyi içermektedir.

Anayasa, seçme ve seçilme, ifade, basın, toplantı, dernek kurma, gösteri ve inanç özgürlükleri gibi temel hakları garanti altına almaktadır. Kişisel özgürlüklerinin yanı sıra vatandaşların kişisel şereflerinin ve evlerinin mukaddesiyatının haksız müdahalelere karşı korunması da anayasal teminat altındadır. Haberleşme özgürlüğü ve mahremiyeti ise yasa ile korunmaktadır. Vatandaşlar, herhangi bir devlet organı veya görevlisini eleştirme veya tavsiyede bulunma hakkına ve bunları denetleme olanağına sahiptir. Vatandaşlara çalışma ve dinlenme hakkı ve yaşlı, hasta veya özürlü olmaları halinde devlet ve toplumdan maddi yardım alma hakkı tanınmıştır. Vatandaşlar, eğitim görme hakkına ve bilimsel araştırma, edebi ve sanatsal faaliyetler ve öteki kültürel faaliyetlerle uğraşma özgürlüğüne sahiptir.

III.SİYASAL SİSTEMİN TEMEL MEKANİZMALARI

1.Halk Kongresi Sistemi:

Çin'de bütün iktidar halka aittir. Halk, devlet erkini, Ulusal Halk Kongresi ve farklı düzeylerdeki yerel halk kongreleri aracılığı ile kullanmaktadır. Bu çerçevede, halk kongresi sistemi, Çin'in temel siyasi ve idari sistemi haline gelmiştir. Bu sistem, geniş biçimde temsile dayanmaktadır ve devlet işlerinin halk tarafından idare edilmesi için temel aracı oluşturmaktadır. Demokratik merkezîyetçiliğin uygulanmasına imkan verirken, halkın kapsamlı demokrasi ve haklardan yararlanmasını ve devlet erkini kullanılması için gerekli merkezîyetçilik ve birliği garanti altına almaktadır.

Devlet erki halk kongreleri tarafından birlikte kullanılırken devletin idari, adli ve denetleyici yetkileri ve silahlı kuvvetler üzerindeki liderliğinin sınırları açık bir şekilde belirlenmiştir. Bu düzenleme, devlet erki organlarının, devletin idari, adli, denetleyici ve öteki organları ile etkin bir koordinasyon yapmasına izin vermektedir.

Ulusal Halk Kongresi ve yerel halk kongreleri, demokratik yollardan seçilmektedir. Bu kongrelerin üyeleri halka karşı sorumludur ve halkın denetimine tabidir. Kongre üyeleri, toplumun bütün kesimlerden, bölgelerden, etnik gruplardan, sınıflardan ve tabakalardan gelen insanlar dahil üzere geniş biçimde toplumu temsil etmektedir. Mart 1993'te yapılan Sekizinci Ulusal Halk Kongresi'nde seçilen 2,978 temsilci arasında (görev süreleri 1998'de dolmaktadır) 332 işçi (% 11.15), 280 köylü (% 9.4), 649 aydın (% 21.79), 842 kamu görevlisi (% 28.27), 572 bağımsız demokrat ve çeşitli demokratik partilerin temsilcileri (%19.21), 267 Halk Kurtuluş Ordusu askeri (% 8.97) ve yabancı ülkelere dönen 36 Çinli (% 1.21) bulunmaktadır. Kongre'de 626 kadın temsilci (% 21.02) vardır. Çin'deki 55 etnik azınlık grubunun tamamı 439 azınlık temsilcisi (% 14.74) tarafından temsil edilmektedir.

Ulusal Seçim Yasası, Ulusal Halk Kongresi ve eyaletler, özerk bölgeler, merkezi hükümet yönetimindeki belediyeler, ilçeli kentler ve özerk vilayetlerin kongrelerinin üyelerinin, bir alt düzeydeki halk kongreleri tarafından dolaylı seçimle seçilmesini öngörmektedir. İlçeli olmayan kentlerin, ilçe belediyelerinin, ilçelerin, özerk ilçelerin, kasabaların ve nahiyelerin halk kongresi temsilcileri, doğrudan seçmenler tarafından seçilmektedir. Oylama genellikle, seçim yapılacak sandalyelerin sayısından fazla adayın katılımı ile ve gizli oyla yapılmaktadır. Seçmenler, adaylar lehine veya bunlara karşı oy

kullanmakta, oy pusulasında belirtilmeyen adayları yazmakta veya çekimser kalmakta özgürdür. Bir adayın seçilebilmesi için kullanılan oyların yarısından fazlasını alması gereklidir.

Halk kongrelerine seçilen temsilciler, halkın içinden gelmektedir. Bunlar, kendilerini seçmiş olan seçmenler ve seçim bölgeleri ile yakın ilişki içinde buldukları için düşünce ve ihtiyaçlarını bilmektedirler. Bu nedenle kongrelerde seçmenlerinin görüşlerini tam olarak duyurabilirler. Ayrıca yerel yönetim veya bağlı çalışma birimlerine soru yöneltebilirler. Bu soruların yanıtlanması zorunludur. Bu şekilde, halkın görüşleri birleştirilebilir ve halk, halk kongresi aracılığı ile devlet işlerini yönetme hakkını kullanabilir. Temsilciler, Anayasa ve yasalara uyulması konusunda örnek bir rol oynamalı, halkın iradesine uymalı ve halkın çıkarı için çalışmalıdırlar. Seçmenler ve seçim birimleri, yasada öngörülen usule göre temsilcileri azletme hakkına sahiptir.

2.Çok Partili İşbirliği ve Siyasi Danışma :

Esas olarak tek partili sosyalist bir ülkede, devlet yönetim sistemi, ülkenin karar alma ve idare gücünü gösteren resmin sadece bir kısmını ifade eder. Çin'deki komünist parti bireylerin ve kurumların neredeyse bütün hayatını etkileyen bir konuma sahiptir. Komünist partinin önemi 1949 İhtilalinden bu yana büyük oranda değişmiş olmasına rağmen hala dominant bir güç konumundadır.

Kültürel ihtilal döneminde, Ocak 1975'de kabul edilen Devlet Anayasasının 2. maddesinde; "Komünist Parti, bütün Çinlilerin liderliğinde önder konumundadır. Çalışan sınıf, devlet üzerindeki liderliğini Çin Komünist Partisi vasıtasıyla kullanırlar. Marksizm-Leninizm-Mao Tsetung düşüncesi, milletimizin düşüncesine yol gösteren teorik temeli oluşturmaktadır." Hükmü mevcuttur.

Buna karşılık, Aralık 1982 de kabul edilen yeni anayasanın genel prensiplerinde komünist parti zikredilmemiştir. Birinci maddenin genişletilmesi yoluyla bir şekilde, dolaylı olarak partiye atıf yapılmıştır. Şöyle ki; Çin Halk Cumhuriyeti, çalışan sınıf tarafından yönetilen halkın demokratik diktatörlüğü altında işçiler ile köylülerin işbirliğine dayanan sosyalist bir devlettir. Sosyalist sistem, Çin Halk Cumhuriyeti sisteminin temelini oluşturur.

Eylül 1982 tarihli Komünist Partisi onikinci Ulusal Kongresinde kabul edilen tüzüğün 10 uncu maddesine göre partinin organizasyon yapısı aşağıdaki gibi karakterize edilebilir.

Parti, demokratik merkezîyetçiliğe dayanan, anayasa ve parti programına göre örgütlenmiş önemli bir organdır. Parti tarafından uygulanan demokratik merkezîyetçiliğin temel ilkeleri aşağıdaki gibidir:

1-Bireysel olarak parti üyeleri parti organizasyonuna karşı; alt kademe parti birimleri üst kademe parti birimlerine ve bütün bölge birimleri ve parti üyeleri Ulusal Meclis ve partinin merkez komitesine karşı sorumludur.

2-Partinin en üst birimi Ulusal Meclis ve onun tarafından seçilen Merkez Komitesidir. Yerel parti birimlerindeki en üst birim, parti meclisi ve onun tarafından seçilen parti komitesidir. Parti komiteleri yapmış oldukları işleri ilgili parti meclislerine sunmakla görevli ve sorumludurlar.

Çin'de, partinin en üst kesiminden en alt seviyedeki organizasyon birimine kadar birbirine paralel, devlet ve komünist partisinin oluşturduğu hiyerarşik bir idari yapılanma vardır. Bu idari yapılar, birçok personel ve organizasyon bağı ile birbirine bağlanmış durumdadırlar. Hükümette önemli görevlere aday gösterme konusunda son kararı partinin değişik kademeleri verdikleri için, kişisel kariyerde parti üyesi olmak önemli bir faktördür. Parti üyeliği sınırlı olduğu için ve belirli bir gözlem sürecini gerektirdiğinden, otomatik bir süreç değildir.

Halk Cumhuriyetinin tarihinde hükümet ile parti arasındaki güç ilişkisi değişmiştir. Bununla beraber en son gerçekleştirilen değişikliklerle, devlet ve parti yönetimleri birbirinden ayrılmıştır. Bu değişiklik sonucu, partinin devlet ve parti organizasyonu üzerindeki etkisi azaltılmıştır. Karar alma alanında Komünist Partisinin yetkilerini azaltan bu kararın etkileri Çin'in uluslararası ilişkiler alanında da görülecektir.

Çin, çeşitli etnik kökenlerden gelen çok sayıda halka ve pek çok siyasi partiye sahip bir ülkedir. Devletin ulusal ekonomi ve halkın geçimi konusunda önemli önlemleri uygulamaya koymasından veya kararlar almasından önce Çin Komünist Partisi, iktidardaki parti olarak ortak bir anlayışa varılması için bütün etnik grupların, çeşitli tabakaların ve siyasi partilerin ve partili olmayan demokratların ve bütün öteki

toplumsal kesimlerin temsilcileri ile danışmalarda bulunur. ÇKP önderliğindeki bu çok partili işbirliği ve siyasi danışma sistemi, Çin'de temel bir siyasi sistem oluşturmaktadır.

Çin'de işçi sınıfı, öncü kolu olan ÇKP aracılığı ile ülkenin siyasi yaşamında önder konumda bulunmaktadır. Bu liderlik; siyasi ilkeler ve yönlendirme, önemli kararların alınması ve devlet organlarında önemli yönetici görevlerine atanacak kişilerin tavsiye edilmesi konularında önem taşıyan siyasi bir liderliktir.

Parti, izlediği politikaların ulusal iradeyi yansıtması için yasal süreci uygulamakta; örgütlerinin faaliyetleri ve üyelerinin örnek rolü sayesinde Parti'nin çizgisi, genel ve özel politikaların gerçekleştirilmesi için kitleleri yönlendirmektedir. Bugün, Çin'de ÇKP dışında sekiz demokratik parti vardır ve her biri, sosyalist emekçi ve sosyalizmi destekleyen vatanseverler olan üyelerinin siyasi ittifakını temsil etmektedir. Demokratik partiler, ÇKP ile sıkı ilişkiler sürdürmekte, sosyalizmin kurulması için ÇKP ile uyum içinde çalışmaktadırlar. Bunlar muhalefet partileri değildir, yönetime katılan dost partilerdir. ÇKP ve demokratik partiler, faaliyetlerini Anayasada belirtilen standartlara göre yürütmektedirler. Ortak görevleri, Anayasa'nın mukaddesiyyatının korunması ve etkinliğinin sağlanmasıdır.

ÇKP, 1.2 milyarı aşkın nüfusa sahip bir devlet olan Çin'i yönetirken, Parti'nin kendisini kitlelerin denetimine tabi kılarak her öneriyi dinlemesi ve her eleştiriye dikkate alması kesinlikle yaşamsal önem taşımaktadır. Demokratik partiler, halkın görüşlerinin bildirilmesi ve Parti'nin çalışmalarının denetlenmesi için önemli bir rol oynamaktadırlar. Çok partili işbirliği ve siyasi danışma, başlıca iki şekilde gerçekleştirilmektedir:

1-Çin Halk Siyasi Danışma Konferansı (ÇHSDK);

2-ÇKP Merkez Komitesi ve yerel parti komitelerinin daveti üzerine demokratik partiler ve partili olmayan demokratların katıldığı danışma konferansları ve forumları.

Çin Halk Siyasi Danışma Konferansı: ÇHSDK, ulusal hükümet sisteminde bir devlet kurumu veya sıradan bir kitle örgütü değildir. İlk olarak Eylül 1949'da kurulan bu konferans, Çin halkının geniş ölçüde temsilini sağlayan, vatansever birleşik cephe örgütüdür. ÇHSDK, bir ulusal komiteye ve eyaletlerde, özerk bölgelerde, doğrudan Merkezi Hükümetin idaresi altındaki belediyelerde, özerk vilayetlerde, ilçelerde, özerk ilçelerde, kentlerde ve belediye ilçelerinde kurulu yerel komitelere sahiptir. ÇHSDK, ÇKP, demokratik partiler, partili olmayan bireyler, halk örgütleri, etnik azınlıklar ve öteki sosyal tabakalar, Tayvan, Hong Kong ve Macao'dan vatandaşlar, yabancı ülkelerden geri dönen Çinlilerin temsilcileri ve özel olarak davet edilen kişilerden oluşmaktadır. Çeşitli düzeylerdeki komiteler, yılda bir kez toplanmaktadır. Komite toplantı halinde olmadığında komite üyeleri için çeşitli yerlerde teftiş gezileri dahil olmak üzere özel faaliyetler düzenlenmektedir. Önemli devlet politikaları, önemli yerel işler, halkın geçimi ve birleşik cephe çalışmalarına ilişkin önemli konularda danışma toplantıları yapılmaktadır. Devlet organlarının çalışmaları ve Anayasanın ve yasaların uygulanması konusunda görüş, öneri ve eleştiri sunulması yoluyla demokratik denetim gerçekleştirilmektedir. Halk kongreleri toplandığında ÇHSDK komite üyeleri bu toplantılara katılmaya ve görüşlerini açıklamaya davet edilmektedir.

Konferanslar ve Forumlar: Yılda bir kez ÇKP Merkez Komitesi liderleri, demokratik partilerin yöneticilerini ve partili olmayan demokratların temsilcilerini danışma toplantılarına davet etmektedir. Forumlar ise iki ayda bir düzenlenmektedir. Danışma toplantıları önemli devlet politikaları ve devlet organları yöneticilerinin seçimi üzerinde odaklaşırken, forumlarda bilgi değişimi, politika önerilerinin sunulması ve öteki konuların müzakere edilmesi gerçekleştirilmektedir. Bu kanallara ilave olarak demokratik partiler ve partili olmayan bireyler, ulusal ekonomi, halkın geçimi ve kültürel gelişmeye ilişkin önemli konulardaki görüşlerini yazılı olarak da sunabilirler. Bu konuları doğrudan ÇKP Merkez Komitesi yöneticileri ile de görüşebilirler.

Bu sistem, önemli konularda karara varılırken demokratik tartışmayı ve sürekli bilgi akışını özendirir. Bu şekilde politikalar ve mevzuat, halkın büyük çoğunluğunun gereksinimleri ve isteklerini yansıtacak şekilde biçimlendirmektedir.

IV. ANAYASAL ORGANLAR

Çin'in devlet organları aşağıdaki şekilde sayılabilecektir:

Devlet erki organları; Ulusal Halk Kongresi ve yerel halk kongreleri;

Devletin Cumhurbaşkanı;

Devlet idari organları; Devlet Konseyi ve yerel halk yönetimleri;

Devlet ana askeri organı; Merkezi Askeri Komisyon;

Devlet adli organları; Yüksek Halk Mahkemesi, yerel halk mahkemeleri ve özel halk mahkemeleri;

Devlet denetim organları; Yüksek Halk Savcılığı, yerel halk savcılıkları ve özel halk savcılıkları.

1. Ulusal Halk Kongresi:

Ulusal Halk Kongresi (UHK); Çin Halk Cumhuriyeti'nde en yüksek devlet erki organıdır. Yasama erki görevini görür ve ülkenin siyasi yaşamına ilişkin önemli konularda karar alır. Başlıca görev ve yetkileri şöyledir: Anayasada değişiklik yapılması ve uygulanmasının denetlenmesi; temel yasaların hazırlanması ve değişiklik yapılması; UHK Daimi Komitesi'nin uygun görülmeyen kararlarında değişiklik yapılması veya iptal edilmesi; ulusal ekonomik ve sosyal kalkınma planlarının ve bunların uygulanmasına ilişkin raporların incelenmesi ve onaylanması, devlet bütçelerinin ve bunların uygulanmasına ilişkin raporların incelenmesi ve onaylanması; bunların görevden alınması yetkisi dahil olmak üzere en yüksek devlet organlarının üst düzey yetkililerinin seçimi ve bunların belirlenmesi konusunda karar alınması; eyaletlerin, özerk bölgelerin, doğrudan Merkezi Hükümetin idaresi altındaki belediyelerin, özel idari bölgelerin ve bu bölgelerde kullanılacak kurumların oluşturulmasının onaylanması; savaş ve barış konularında karar alınması.

UHK, beş yıllık bir dönem için seçilir. Genellikle yılda bir kez toplanır ve Daimi Komitesi tarafından toplantıya çağrılır. UHK'nin resmen açılmasından önce başkanlık divanı ve genel sekreteri seçmek ve resmi toplantı gündemini belirlemek üzere hazırlık toplantısı yapar. UHK toplantılarına, bir kaç üyesini idareci başkan olarak görev yapmak üzere atayan bir başkanlık divanı başkanlık eder. Başkanlık divanı, UHK Daimi Komitesi, çeşitli UHK özel komiteleri, Devlet Konseyi, Merkezi Askeri Komisyon, Yüksek Halk Mahkemesi, Yüksek Halk Savcılığı veya 30'dan fazla temsilcinin sunduğu bir teklif, başkanlık divanı tarafından incelenmek üzere çeşitli heyetlere veya aynı zamanda ilgili özel komitelere gönderilir. Bu komiteler, incelemelerinden sonra başkanlık divanına bir rapor sunarlar ve divan, bu teklifin oylama için Kongre'ye sunulup sunulmayacağı konusunda karar verir.

Oylama genellikle gizli oyla (elektronik oy verme cihazları ile) veya el kaldırarak yapılır.

UHK'nin toplantı halinde olmadığı dönemlerde Daimi Komitesi, devlet erkini icra eder. UHK Daimi Komitesi, tamamı UHK tarafından seçilen ve onun tarafından görevden alınabilen bir başkan, bir kaç başkan yardımcısı, bir genel sekreter ve ilave üyelerden oluşur. UHK Daimi Komite üyeleri, aynı zamanda herhangi bir devlet idari veya adli organında görev yapamazlar. Normal koşullarda UHK Daimi Komitesi, her iki ayda bir toplanır ve başkanı tarafından toplantıya çağrılır. Önemli günlük işler, başkan, başkan yardımcısı ve genel sekreterin katıldığı icra toplantılarında kararlaştırılır. UHK Daimi Komitesi'nin şu andaki başkanı Qiao Shi'dir.

2. Çin Halk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı:

Çin Halk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı, UHK tarafından seçilir. Çin Halk Cumhuriyeti'nin seçme ve seçilme hakkına sahip 45 yaş ve üzerindeki vatandaşları, cumhurbaşkanı veya cumhurbaşkanı yardımcısı olarak seçilebilirler. Çin Halk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı, UHK veya Daimi Komitesi'nin kararlarına uygun olarak yasaları yürürlüğe koyar, Devlet Konseyi üyelerini atar ve görevden alır, kararnameleri yayınlar, Çin Halk Cumhuriyeti adına yabancı diplomatik temsilcileri kabul eder, yabancı ülkelere tam yetkili temsilci atar ve geri çağırır, yabancı devletlerle yapılan antlaşmaları ve önemli anlaşmaları onaylar ve iptal eder.

Çin Halk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Cumhurbaşkanı'na yardım eder ve Cumhurbaşkanı tarafından kendisine verilen cumhurbaşkanlığı görevlerini ve yetkilerini ifa edebilir. Şu andaki Cumhurbaşkanı Jiang Zemin, Cumhurbaşkanı Yardımcısı da Rong Yiren'dir.

3.Devlet Konseyi:

Merkezi Halk Hükümeti olan Devlet Konseyi, en yüksek devlet idari organıdır. Bu Konsey; UHK ve Daimi Komitesi tarafından kabul edilen yasaları ve kararları uygular. Devlet Konseyi, UHK ve Daimi Komitesi'ne karşı sorumludur ve çalışmaları konusunda onlara bilgi verir.

Devlet Konseyi'nin görevleri ve yetkileri şunlardır: Anayasa ve yasalara uygun olarak idari önlemleri belirlemek, idari kuralları ve yönetmelikleri uygulamaya koymak, karar ve kararnameleri yayınlamak, bakanlık ve komisyonlarla yetkisi altındaki kurumların ve bütün ülkede farklı düzeylerdeki yerel devlet idari organlarının çalışmalarını yönlendirmek, ulusal ekonomik ve sosyal kalkınma planlarını ve devlet bütçesini hazırlamak ve uygulamak, ekonomik faaliyetleri gerçekleştirmek, kentsel ve kırsal kalkınma, eğitim, bilim, kültür, sağlık, beden eğitimi, aile planlaması, vatandaşlık işleri, kamu güvenliği, adli idare ve denetim, ulusal savunma alanlarındaki çalışmaları yönlendirmek ve idare etmek, dış ilişkileri yönetmek, yabancı ülkelerle antlaşmalar ve anlaşmalar imzalamak; yasaya uygun olarak idari yetkilileri atamak, görevden almak ve eğitmek, çalışmalarını değerlendirerek bunları ödüllendirmek veya cezalandırmak.

Devlet Konseyi; Başbakan, başbakan yardımcıları, devlet konseyi üyeleri, çeşitli bakanlıkların ve komisyonların başkanları, Genel Denetçi ve Genel Sekreterden oluşur. Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından aday gösterilmesinden sonra UHK tarafından seçilir. Başbakan yardımcıları, devlet konseyi üyeleri, bakanlık ve komisyonların başkanları, Genel Denetçi ve Genel Sekreter, Başbakan tarafından aday gösterilmelerinden sonra UHK tarafından seçilir.

Devlet Konseyi'nin geçici ve icrai toplantıları (Başbakan, başbakan yardımcıları, devlet konseyi üyeleri ve Genel Sekreter katılmaktadır) Başbakanın toplantı çağrısı üzerine gerçekleştirilir ve Onun başkanlığında yapılır. Devlet Konseyi çalışmalarına ilişkin önemli konular, icrai veya genel toplantılarda görüşülerek karara bağlanır.

4.Merkezi Askeri Komisyon:

Merkezi Askeri Komisyon, ülkenin ana askeri organıdır ve silahlı kuvvetlerinin komutanıdır. Çin Halk Cumhuriyeti'nin silahlı kuvvetleri, Çin Halk Kurtuluş Ordusu, Çin Halk Silahlı Polis Gücü ve Milislerden oluşmaktadır. Halk Kurtuluş Ordusu'nun başlıca görevleri arasında ulusal savunmayı güçlendirmek, yabancı saldırılara karşı koymak, anavatanı savunmak ve kaldırmak ve halka hizmet etmek için çok çalışmak bulunmaktadır. Silahlı Polis Gücü'nün başlıca görevleri ise sınırların korunması, korumu görevlerinin ifa edilmesi ve kamu güvenliğinin sürdürülmesidir. Milis gücü, normal üretim faaliyetlerini sürdüren kitlelerin silahlı gücüdür.

Merkezi Askeri Komisyon, bir başkan, başkan yardımcıları ve öteki üyelerden oluşmaktadır. Başkan, UHK tarafından seçilmektedir ve UHK ve Daimi Komitesi'ne karşı sorumludur. Başkan yardımcıları ve öteki üyeler ise başkan tarafından aday gösterildikten sonra UHK tarafından seçilmektedir. Şu andaki başkan Jiang Zemin'dir.

5.Yerel Halk Kongreleri ve Yerel Halk Yönetimleri:

Halk kongreleri (ilçe düzeyinde ve üzerindeki daimi komiteleri dahil) ve halk yönetimleri, ülkenin mevcut idari bölünmesine uygun olarak oluşturulmakta, farklı düzeylerdeki yerel halk kongreleri, devlet erkinin yerel organları olmaktadır.

Bunlar, Anayasa, yasalar ve idari kurallar ve yönetmeliklere kendi İdari bölgelerinde uyulmasını ve uygulanmasını sağlarlar. Yasal olarak öngörülen yetki sınırları içinde yerel ekonomik ve kültürel gelişme ve kamu hizmetlerinin gelişmesine ilişkin kararlar alırlar, yayınlırlar ve planları inceleyerek karara bağlarlar.

Yerel halk kongreleri, ilgili düzeylerdeki yerel halk yönetimleri yöneticilerini seçerler ve bunları görevden alma yetkisine sahiptirler. İlçe düzeyindeki ve üzerindeki halk kongreleri, kendi bölgeleri için ekonomik ve sosyal kalkınma planları ve bütçeleri ve bunların uygulanmasına ilişkin raporları incelerler ve onaylarlar. Kendi daimi komitelerinin aldığı uygun olmayan kararlarda değişiklik yapmak veya iptal etme yetkisine sahiptirler. İlgili düzeydeki halk mahkemeleri başkanlarını ve halk savcılıkları başsavcılarını seçerler ve bunları görevden alabilirler. Eyaletlerin, Özerk bölgelerin ve doğrudan Merkezi Hükümetin

idaresi altında bulunan belediyelerin halk kongreleri, Anayasa, yasalar ve idari kural ve yönetmeliklere aykırı olmaması koşulu ile yerel yasaları kabul edebilirler.

Yerel halk yönetimleri, devlet erki yerel organlarının idare organlarını ve farklı düzeylerde devlet idaresinin yerel organlarını oluşturmaktadırlar. Devlet Konseyi'nin idaresinde kendi yetki alanları içindeki bütün idari işleri yürüten yerel halk yönetimleri, ilgili düzeylerdeki halk kongreleri ve bunların daimi komiteleri ile bir üst düzeydeki devlet idari organlarına karşı sorumludur ve çalışmalarını konusunda bunlara bilgi verirler.

6.Halk Mahkemeleri:

Halk mahkemeleri; Yüksek Halk Mahkemesi, yerel halk mahkemeleri ve askeri mahkemeler gibi özel halk mahkemelerinden oluşan devletin adli organıdır. Yüksek Halk Mahkemesi, adli işlerin yerel halk mahkemeleri, askeri mahkemeler ve farklı düzeylerdeki öteki özel halk mahkemeleri tarafından idare edilmesini denetleyen en yüksek devlet adli organıdır. UHK ve Daimi Komitesi'ne karşı sorumludur.

Yerel halk mahkemeleri, bütün eyaletlerde, özerk bölgelerde ve doğrudan Merkezi Hükümetin idaresi altında bulunan belediyelerde kurulu olan yüksek halk mahkemeleridir. Orta düzeydeki halk mahkemeleri, genellikle vilayetlerde ve idari kurumlara sahip özerk vilayetlerde, doğrudan Merkezi Hükümetin idaresi altında bulunan belediyelerde ve eyaletler veya özerk bölgelerin yetki alanı içindeki büyük kentlerde bulunmaktadır. Alt düzeydeki halk mahkemeleri ise ilçelerde, kentlerde, özerk ilçelerde ve belediye ilçelerinde kurulmuştur. Her düzeydeki halk mahkemeleri, bunları kurmuş olan devlet erki organlarına karşı sorumludur. Daha yüksek düzeydeki halk mahkemeleri, adli işlerin daha alt düzeydeki mahkemeler tarafından idare edilmesini denetler.

Devlet sırları, mahremiyete tecavüz ve çocuklar tarafından işlenen suçlar dışında halk mahkemelerinde görülen bütün davalar, kamuya açıktır. Sanık, kendisi, kendi seçtiği bir avukat, yakın akrabaları veya vasisi aracılığı ile savunma yapma hakkına sahiptir.

7.Halk Savcılıkları:

Halk savcılıkları, hukuki denetimden sorumlu devlet organlarıdır. Bunların teşkilatlanmaları, halk mahkemelerinin teşkilatlanmasına uygundur. Şu andaki Yüksek Halk Savcılığı başsavcısı Zhang Siqing'dir.

Halk savcılıkları görevlerini, denetim yetkilerini kullanarak yaparlar. Denetim yetkileri, vatan hainliği, ülkeyi bölme girişimleri ve öteki ciddi suçları; kamu güvenliği organları tarafından yapılan soruşturmalardan sonra dosyaların incelenmesi ve bir zanlının tutuklanmasının gerekip gerekmediği ve bir dosya konusunda takibat yapılmasının gerekip gerekmediği konusunda karar verilmesini; ceza davalarında kamu davasının açılması ve desteklenmesini; ve kamu güvenliği organları, halk mahkemeleri, tevkifhanelerin ve çalışma yoluyla ıslah kurumlarının faaliyetlerinin meşruluğunun denetlenmesini kapsamaktadır.

Bütün vatandaşların yasa önünde eşit olduğu Çin'de; halk savcılıkları ve halk mahkemeleri, kendi yetkilerini herhangi bir idari organ, halk örgütü veya kişinin etkisinden bağımsız olarak yasaya göre kullanmaktadırlar.

Dördüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I. GENEL YAPI

Çin'de Komünist Parti ülkenin tümünü ilgilendiren kararların alınmasında çok önemli rol oynadığı için hükümet yönetimi sıklıkla Komünist Parti yönetiminin gölgesinde kalmıştır. Bununla beraber, devlet yönetim organizasyonu, ülkenin günlük işlerinin yürütülmesi gibi önemli bir görevi üstlenmiştir.Devletin tamamı üç kademeye ayrılır:

- 1.Merkez,
2. Bölgesel ve yerel,
- 3.Temel örgütler.

Çin idari bakımdan 21 il, 5 özerk bölge ve doğrudan merkezi hükümete bağlı olan Shangay, Pekin ve Tianjin gibi belediyelere ayrılmıştır. İl ve özerk bölgeler altındaki idari birimler şehirler, özerk iller, bölgeler ve özerk bölgelerden oluşmaktadır. Çin'deki toplam bölge sayısı 2000'in üzerindedir (Qi 1979:2-3).

Eski tarihten günümüze, yerel seviyedeki Çin yönetiminin ana problemi, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki merkezileşme ve yerelleşme sorunudur.

II. MERKEZİ YÖNETİM

1982 Anayasasının 57. maddesine göre Ulusal Halk Kongresi devlet aygıtının en tepesinde yer almaktadır. Ulusal Kongrenin üyeleri, iller, otonom bölgeler, doğrudan merkezi hükümete bağlı Pekin ve Şangay gibi belediyeler ve silahlı kuvvetler tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır.

1982 yılındaki Ulusal Halk Kongresinde 2978 üye bulunmaktaydı. Bunların % 21'i bayandı. Komünist parti üyelerinin oranı % 37 idi. Ordudan seçilen üyelerin oranı da göreceli olarak % 9 gibi yüksek bir rakamdaydı.

Ulusal Halk Kongresinin sürekli komitesi; Kongreyi yılda bir kez toplantıya çağırması, geri kalan dönemde ise onun adına işleri yürütmesi nedeniyle merkeziyetçi bir yapılanmayı ifade etmektedir. 1982 Anayasasının 58. maddesine göre Ulusal Halk Kongresi ve Daimi Komite devletin yasal ve idari görevlerini icra etmektedirler. Daimi komitenin diğer görevleri aşağıda belirtilmiştir;

- 1- Anayasanın yorumlanması ve uygulamasının denetlenmesi,
- 2 -Halk kongresinin toplantıda olmadığı zamanlarda, ulusal ekonomik ve sosyal planları ve devlet bütçesinde yapılan kısmi ayarlamaları incelemek ve onaylamak,
- 3-Devlet konseyi, Merkez Askeri Komisyon, Yüksek Halk Mahkemesi ve Yüksek Halk Yöneticilerinin çalışmalarını denetlemek,
- 4- Ulusal Halk Kongresinin tatilde olduğu dönemlerde bakanların seçilmesine karar vermek,
- 5- Savaş kanunlarının ülkenin tümünde uygulanmasına karar vermek.

Çin Devletinin yapısı, resmi olarak, hükümet, ordu ve yargı olmak üzere üç kısma ayrılmaktadır. Bu üç birimden hükümet bakanlar kurulu, ordu Merkez Askeri Komisyonu ve yargı da Yüksek Halk Yönetimi ve Yüksek Halk Mahkemesi tarafından yönetilmektedir. Bu birimlerin üyeleri ülkenin başkanı ve başkan yardımcısı ile Ulusal Halk Kongresi tarafından seçilmektedir. Başkanın yetkisi oldukça nominal düzeydedir. O, statüleri ilan eder ve Ulusal Halk Kongresi ve onun Daimi Komite'sinin kararlarına göre atamaları yapar.

Merkezi yönetimin idari çalışma birimleri bakanlar kurulu, bakanlıklar ve ona bağlı komisyonlardır.

1.Bakanlar Kurulu:

1982 Anayasası'nın 85 inci maddesine göre Bakanlar Kurulu devlet aygıtının en yüksek idari karar organıdır. Bakanlar Kurulu, Başbakan, dört başbakan yardımcısı, on devlet üyesi ve bir Genel Sekreterden oluşur.

2. Bakanlıklar ve Bağlı Komisyonlar

Bakanlıklar fonksiyonel alanlara göre kurulurlar. Örneğin, sanayi. alanında bakanlıkların yanı sıra, doğrudan Bakanlar Kuruluna bağlı olarak çalışan ve bazı özel alanlardan sorumlu olan özel komisyonlar da vardır. En önemli komisyonlar ekonomik alanda faaliyet gösterenler olup; kısa ve uzun dönem ekonomik planlamayla görevli Devlet Planlama Komisyonu, kısa dönem planları hazırlamak ve halihazır ekonomik faaliyetleri koordine etmekle görevli Devlet Ekonomi Komisyonu ve Başbakan tarafından başkanlık edilen Ekonomik Sistemi Yeniden Yapılandırma Komisyonu, bunların başlıcalarıdır.

Halk Cumhuriyeti döneminde bakanların sayısı sıklıkla değişmiştir. Örneğin; 1982 yılında Bakanlar Kurulu altında 98 tane bakanlık, komisyon ve birim mevcuttu. Koordine edilmesi zor olan bu yönetim aygıtını daha etkinleştirmek için Halk Kongresinin Daimi Komitesinin onayladığı bir plana göre 1983 yılında bunların sayısı 50'nin altına indirilmiştir.

3.Merkezi Hükümet Organizasyonları ve Komünist Parti Kongresi Arasındaki İlişki:

Çin Halk Cumhuriyetini Komünist Parti Kongresi mi yoksa Hükümet mi yönetir? Sorusunun kuşkusuz cevabı Komünist Parti Kongresi'dir. Komünist partinin 1982 Tüzüğünde de, ÇKP çalışmalarının ana noktası ekonominin sosyal modernizasyonu gerçekleştirmek üzere bütün uluslardan olan insanları yönetmektir, denilmektedir.

Komünist Parti Kongresi ile Hükümet yönetimi arasındaki bağ, merkezi hükümet organları, yerel devlet organları ve ekonomik ve kültürel organizasyonlarda oluşturulan "önder parti üyeleri grupları" yöntemiyle güçlendirilmiştir. Bu grupların görevi, parti ilkeleri ve politikalarının ilgili örgütlerde uygulanmasını temin etmektir.

III. BÖLGESEL VE YEREL YÖNETİMLER

Çin bölgesel yönetimi yapısı; iller, otonom bölgeler, belediyeler veya doğrudan Bakanlar Kurulu'na bağlı olan Pekin, Şangay gibi büyükşehir belediyelerinden oluşur. Otonom bölgeler, içinde yaşayanların çoğunlukla azınlıklardan oluşması dışında çoğunlukla illere benzerler, illere bağlı olan prefecturat'lar ise Çin'deki eski bir geleneği temsil ederler.

İl yönetimi, geleneksel olarak Çin'deki devlet yönetiminin belkemiğini oluşturmaktadır. İllerin altındaki yapılanma, ki ekstrem durumlarda dört kademededen oluşur, derin ve hiyerarşik bir yapı arz eder.

Farklı seviyelerdeki bölgesel örgütlenme kademelerinin organizasyonel yapısı büyük oranda merkezi hükümet yapılanmasına benzer.

Hiyerarşik kademelerden aşağıya doğru inildiğinde daha az uzmanlaşmış birim olduğundan yapı da daha az karmaşıktır.

İl düzeyindeki yönetim kademesi ile onun altındaki yönetim kademeleri arasındaki önemli örgütlenme farklılıklarından birisi il halk kongresi olup, formel olarak idari anlamda en yüksek karar organı olan bu kongrenin üyeleri bir alt seviyedeki yönetim kademesinin halk kongresince seçilir. Aynı kural kasabalara ayrılan büyük şehirler içinde geçerlidir. Daha alt kademedeki yönetim kademelerinde, köylüler komitesi ve bölgede yaşayanlar komitesinde olduğu gibi yerel halk kongresine seçilen üyeler kendi seçmenleri

tarafından seçilirler. Diğer önemli farklılık da, illerde, doğrudan Bakanlar kuruluna bağlı belediyelerde ve kasabalara ayrılmış olan büyük şehirlerde halk kongresi ve halkı yönetmek için seçilen üyeler 5 yıllığına seçilirken, bölgeler (counties) ve diğer benzer daha alt seviyedeki organlara seçilenlerin görev süresi 3 yıldır.

Merkezi hükümette olduğu gibi, Daimi Komite, her düzeydeki yönetimlerde, halk kongresinin aldığı yanlış kararları iptal etme ve yönetimlerin yaptığı kararları denetleme yetkisine sahiptir. Halk kongresinin toplantıda olmadığı zamanlarda, Daimi komite bireysel görevlileri, halk kongresindeki boş üyeliklere seçme yetkisini haizdir.

Bütün düzeylerin yönetim kademelerindeki yerel halk yönetimleri, ekonomi, eğitim, kültür, kamu sağlığı ve yerel alanla ilgili her ihtiyaçla ilgili alanda idari görev icra etmekle yükümlüdürler. Ayrıca özel fonksiyonlarla ilgili işleri yürütmek üzere uzmanlaşmış departmanlar vardır. Köy ve kasabalarda köylülerin ve mukimlerin komiteleri; kamu sağlığı, güvenliği ve kendi bölgelerindeki diğer hizmetleri yürütmek üzere komiteler oluştururlar. Bölge (*county*) ve daha üst seviyedeki yerel halk yönetimleri daha alt kademedekilerin işlerini yönetme ve onların aldığı yanlış kararları değiştirme yetkisine sahiptir. Bunun için, Çin yönetim sisteminde hiyerarşik düzen oldukça serttir. Güç, merkezi hükümete doğru yönelmektedir. Çünkü, Çin Halk Cumhuriyeti Devletinin organları demokratik merkezîyetçilik prensibini uygulamaktadır (1982 Anayasa, Madde 3). Bunun anlamı, azınlık çoğunluğa tabidir. Daha üst düzeydeki yönetim organları daha alt düzeydeki birimleri denetledikleri için, hatta çok az olsalar da, zirvedeki grubu oluşturan çoğunluk ülkeyi yönetir. Aynı kural, Komünist Parti yönetiminde de uygulanmaktadır.

1980'li yıllardaki reformlara göre, yalnızca parti yönetimi Devlet yönetiminden ayrılmamış, aynı zamanda ekonomi yönetimi de büyük oranda hükümet fonksiyonlarından ayrılmıştır. Bu önlemler, halkın çoğunluğunun yaşadığı kırsal yönetimde de büyük değişikliklerin yaşanmasına neden olmuştur.

Mao'dan sonraki ekonomik reformlar dönemi, özellikle Kültürel İhtilal dönemi ile karşılaştırıldığında, Çin'in yeni İhtilali olarak adlandırılmaktadır. Başarılı ihtilaller neredeyse yeni kişilerin iktidarı ele geçirmesi anlamına gelmektedir. Bunun için, 1976 sonrası yeni dönem ülkenin makro yönetimi ve üst düzey yöneticilerinin değişimi ile başlamıştır. Adım adım yöneticilerin değişimi il ve yerel yönetimlere kadar ulaşmış ve çok kısa sürede mikro seviyeye inmiş, özellikle büyük kamu iktisadi kuruluşlarındaki yöneticilerin büyük çoğunluğu değiştirilmiştir. Hayat boyu görev garantisinin kaldırılması da kişisel ve hiyerarşik gücün kaldırılmasına olanak sağlamıştır.

Şirket yönetimiyle ilgili olarak 1978'de Sichuan İlinde başlayan reform hareketi, daha sonra 1979 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu iktisadi kuruluşlarına da yansıtılmıştır. Ayrıca, parti görevlilerinin, parti işlerine yoğunlaşmaları için günlük yönetim ve üretim işlerine karışmamaları kararı alınmıştır. Böylece, partili yöneticilerin şirketlerdeki hiyerarşik yetkileri alınarak şirket yöneticilerine verilmiştir.

Şirket yöneticilerine verilen yeni yetkiler, insan kaynakları yönetimini de değiştirmiştir. Yöneticilere, altında çalışanları değerlendirme, işe alma ve işten atma yetkisi verilmiştir. Kısaca, Çinliler ideolojik gücü kullanmaktan ekonomik gücü kullanmaya geçmişlerdir. Yeni ücret sistemi, yapılan işin cesameti ile kalitesi ve aradığı bilgisel donanım da göz önüne alınarak belirlenmeye başlanmıştır.

Aynı zamanda yönetici ve çalışanların eğitimi de yoğunlaştırılmıştır. 1980 yılında belirli şehirlerde başlatılan açık kapı uygulaması ile yeni teknolojilerin ülkeye transferi ve Çinlilerin bu alanda deneyim kazanmaları amaçlanmıştır. Böylece, yeni ekonomik reformlar sayesinde ekonomideki sahiplik yapısı da değişmiştir. Devletin sahip olduğu şirketler azalırken, kolektif sahiplik altındaki şirketlerin sayısı artmıştır. Ayrıca özel teşebbüs sahipliği işaretleri de görülmeye başlanmıştır.

Beşinci Bölüm

İç Güvenlik

I. İÇ GÜVENLİK YAPISI

Çin Halk Cumhuriyeti polis örgütlenmesi Marksist-Leninist ilkelere göre gerçekleştirilmiş ve 1957 yılında çıkarılan bir yasayla bugünkü statüsüne ulaşmıştır. Bu statüye göre, Çin Halk Cumhuriyeti Silahlı Polis Kuvvetleri Komutanlığı; Çin Halk Cumhuriyeti Silahlı Kuvvetlerinin önemli bir parçası olup, sosyalist çağdaşlaşmanın teminatıdır. Başta gelen sorumlulukları; Sosyalist Sistemin ve Çin Komünist Partisi'nin liderliğini savunmak, ulusal güvenliği korumak ve sosyal istikrarı sürdürmektir.

Bu kuvvet; kendi yapısal özelliklerinin yanı sıra Çin Halk Kurtuluş Ordusunun kuruluş yapısına, ideolojisine, amaçlarına ve prensiplerine bağlı olarak yasa, tüzük ve yönetmelikler çerçevesinde görevini icra etmektedir. Çin Halk Silahlı Polis Kuvvetleri, Devlet Konseyi ve Askeri Merkez Komitesinin oluşturduğu ikili yönetim altında kamu düzeni ve sosyal istikrarı sağlamada önemli bir rol oynamaktadır.

II. İÇ GÜVENLİK KURULUŞLARI

Silahlı Polis Kuvvetleri Komutanlığı

1.Kuruluşu:

Polis, Halk Güvenlik Bakanlığının kuruluşunda olup, doğrudan Başbakan ve ÇKP ile de ilişkisi mevcuttur. Çin polisi, 750 kişiye bir polis düşecek şekilde örgütlendiğinden, bu ülkede halen 1.000.000'un üzerinde polis bulunmaktadır.

Silahlı Polis Kuvvetinin karargah yapısı; Genel Karargah, İl Karargahları ve Müstakil Karargahlar olarak üç kademededen oluşur. Genel Karargahta; Komutan, Kamu Güvenliği Bakanlığı'na görevlendirilen Siyasi Başkomiser, Bir Siyasi Komiser, Komutan Yardımcıları ve Siyasi Komiser Yardımcıları bulunmaktadır. İllerin, özerk bölgelerin ve merkezden idare edilen belediyelerin her birinde kolordu seviyesinde bir Çin Halk Silahlı Polis Kuvvetleri Birliği vardır. İl Karargahları altında ise Alay seviyesinde birlikler bulunmaktadır. İl Silahlı Polis Birliklerinin her birinin bir Temel Komuta Okulu mevcuttur.

Çin'in idari yapılanmasını oluşturan; eyalet "sheng", bölge, ilçe "xiang", kasaba ve köyler, Halk Silahlı Polisi için örgütlenme alanlarıdır. Her idari bölge iki yıl için seçilen komiteler aracılığıyla yönetilirken, polis bu komitelere bağlı olarak emniyet ve asayişin sağlanması ve iş yerlerinin güvenliği işlevlerini yerine getirmektedir. Polis amiri, aynı zamanda partinin faal elemanı statüsünde olup, doğrudan parti ile de haberleşebilmektedir. Polis amir ve memurları Halk Güvenliği Bakanlığı'na atanmaktadır.

2.Görevleri:

Çin Halk Silahlı Polis Kuvvetleri görev alanlarına göre iki şekilde sınıflandırılabilir. Bunlar; Ülke İçi Hizmet Birlikleri ve İç Güvenlik Birlikleridir.

Ülke İçi Hizmet Birlikleri; Çin Halk Cumhuriyeti Silahlı Kuvvetlerine doğrudan bağlı olarak stratejik tesislerin inşası, altın çıkarılması, yangınla mücadele, sınırların korunması ve olağanüstü hal ve beklenmedik olaylara müdahale ile görevli birliklerdir. Bu birlikler; Altın Madencilik Birlikleri, Hidroelektrik İnşa Birlikleri, Kitle İletişim İnşa Birlikleri, Sınır Birlikleri, Yangınla Mücadele Birlikleri ve Seyyar Silahlı Polis Birlikleri şeklinde sayılabilir.

İç Güvenlik Birlikleri ise, Kamu Güvenliği Bakanlığına bağlı olarak mülki taksimat esasına göre bölge, il ve ilçelerde konuşlanmışlardır. Bu birliklerin görevleri: Emniyet ve asayişin sağlanması, yerli ve yabancı devlet büyüklerinin, kritik tesis, bina, cezaevi ve gözaltı merkezlerinin korunmasıdır.

3. Personel ve Eğitim Durumu:

Çin Halk Silahlı Polis Kuvvetleri, bir milyon kişilik bir askeri güçtür. 45 adet Tüme "14 adedi dört alaylı olup, diğerlerinin ise standart bir organizasyonu yoktur" sahiptir. İç Güvenlik Birliklerinde 730.000 kişi, ülke içi hizmet birliklerinde ise 270.000 kişi görev yapmaktadır.

Polis Kuvvetleri personelinin eğitimi, Eğitimden Sorumlu Devlet Bakanlığının oluşturduğu standartlar çerçevesinde, Silahlı Polis Kuvveti Genel Karargahınca planlanıp icra edilmektedir. Eğitim birimleri; yüksek öğrenim veren Enstitüler de dahil olmak üzere Kolej, Akademi, Özel Polis Okulu, Temel Komuta Akademisi ve Astsubay Okulundan oluşmaktadır.

III. İÇ GÜVENLİK REFORMLARI VE DIŞA AÇILIM

Görev ifası, ihtiyaç ve özellikler esas alınarak, Silahlı Polis Kuvvetleri teçhizatını modernleştirmektedir. Amaç; koruma, ani saldırı, keşif, muhabere, lojistik destek ve hareket kabiliyetlerinin geliştirilmesidir. Teçhizat modernizasyonu son aşamaya gelmiş olup, çalışmalarda; planlama, temin ve tedarik, bakım-onarım ve bilimsel araştırmaları bir araya getiren bir sistem uygulanmaktadır.

Öte yandan, dış dünyaya açılma politikası doğrultusunda, Çin Silahlı Polis Kuvvetleri diğer ülkelerdeki eşdeğer kurum ve kuruluşlarla işbirliğine dayalı dostluk münasebetlerini geliştirmektedir. Bu cümleden olmak üzere; yaklaşık 30 ülkenin polis yada jandarmasıyla dostluk münasebetleri başlatılmıştır.

Kaynakça

1-Laaksonen, Oiva, Management in China During and after Mao in Enterprises, Government and Party, New York, Walter de Gruyfer, 1988.

2- Administrative Division of the People's Republic of China, Beijing, 1981: Cartographic Publishing House.

3-China: Statistical Survey in 1986, Hong Kong, Long men, 1986,

4- Laaksonen, O, The Management and Power Structure of Chinese Enterprise During and After the Cultural Revolution, 1984

5- Çin, Elit Yayıncılık, 1997.

Macaristan Yönetim Sistemi

Recep KIZILCIK

Merkezi ve Doğu Avrupa’da son yıllarda önemli ekonomik ve politik idari değişikliklerin yaşandığına tanık olmaktadır. Ekonomik anlamda ana gelişme, merkezden planlanan ekonomiden, pazar ekonomisi sistemine geçiş çalışmalarıdır. Politik-idari alanda ise ana eğilim, demokratik ve çoğulcu politikaların ortaya çıkması ve yerel düzeyde de Sovyet tipi yerel meclislerin ortadan kaldırılarak, oldukça özerk yerel yönetimlerin oluşturulmasıdır.

Ekonomik ve politik-idari alanlardaki bu değişimler, ulusal ekonomi göz önüne alındığında, liberalizasyon, derelegülasyon ve özelleştirme; ulusal ve yerel düzeyde yapılan politik reformları açıklamak için demokratikleşme ve kurumsal değişim; ve son olarak da kamu yönetimine yönelik değişikliklerde reorganizasyon, desantralizasyon ve deregülasyon şeklinde ifade edilir olmuştur.

Komünizm sonrası ülkelerdeki geçiş tecrübelerini tartışırken, onların ekonomik ve politik idari sistemlerindeki farklılıkların göz önüne alınma zorunluluğu vardır. Bu farklılıklar, geçiş aşamasındaki ulusal farklılıkları kısmen açıklamaktadır. Bunun için, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin geçiş aşaması gelişmelerini genelleştirmek için çok az bir alan vardır. Denebilir ki, karşılaştırmalı çalışmalarda, benzerlikler kadar farklılıkların da üzerinde durulmaktadır. (Elander and Gustafsson 1991; Hesse 1991; Peter 1991) Örneğin Sovyetler Birliği, Çekoslovakya, Romanya ve Demokratik Alman Cumhuriyeti’ndeki müstebit rejimler, ekonomik ve politik açılımlar konusunda Polonya ve Macaristan’daki rejimlerden daha katı bir tutum sergilemişlerdir.

Macaristan’da gerçekleştirilen ekonomik, politik ve yasal reformların karakteristiklerinden birisi, diğer Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin zıddına, onun gelişimci (*evolutionary*) karakteridir (Balazs 1991). Macaristan’daki “Sessiz İhtilal”, Çekoslovakya’daki “Kadife İhtilal” ve özellikle Romanya’daki “Kanlı İhtilal” den farklıdır. Macaristan’da en azından 1960’lardan bu yana yaşanan gelişmeler, sınırlı da olsa sosyalizmden kapitalizme geçiş ortamını hazırlamaktaydı.

Macar politik sistemi, 1990 yılında çok önemli bir değişime uğramıştır. Bunun sonucu olarak da eski güç yapılanması ve onun politik arzularını uygulamaya geçiren sosyalist devlet örgütlenmesinin de çoğulcu parlamenter demokrasinin ilkeleri ile uyumlu bir idari yapı ile değiştirilme gereği vardı. Politik sistemin gelişimci değişim karakterinin bir yansıması olarak, devlet müesseselerinin yeni şekli kademeli olarak ortaya çıkmıştır. Bir çok yerleşik yapıların çözüldüğü ve yeni kurumların ortaya çıktığı bir süreç hala devam etmesine rağmen, halihazırda önemli sonuçlar da alınmıştır.

Merkezi hükümet kurumlarına baktığımızda, belki de en büyük başarı profesyonel yönetim kademesi ile politik liderlik arasındaki kesin ayırımın varlığıdır. Şüphesiz, iktidara gelen yeni politik lider, tecrübeli memurların eksik olduğu bir ortamda çalışmakta zorlanabilecektir. Macaristan’da, Komünist Parti döneminde üst düzeylerde görev yapmış olan personelin işten uzaklaştırılmasına yönelik sistematik bir uygulama olmamakla beraber, eskiden Parti ile kamu yönetimi arasında sıkı işbirliğinin olduğu idari alanların belirlenmesinde fayda vardır.

Alan yönetimine baktığımızda, yerel ve bölgesel tipik sosyalist yapı, sosyalist tipi meclis sistemidir. Bunun anlamı, “demokratik merkezileşme” anlayışı üzerine kurulmuş parti yapısı ilkelerinin kamu yönetimi alanına uygulanmasıdır. Meclis sistemi, karar alma yetkisi olmayan ve merkezi olarak kontrol edilen elitlerin varlığı şeklinde karakterize edilebilir. Bunun için, meclisler büyük oranda demokrasi

yanılığını temsil etmişlerdir., Komünist parti, sosyalist sistem altında, toplumu, belediyeleri ve bölgeleri meclis personeli vasıtasıyla kontrol etmiştir. Sonuç olarak, idari reform uygulamasında, meclis temelli idari yapılanmasının bağımsız yerel yönetim uygulamasıyla değiştirilmesi önemli bir adımdır. Kısmen bu sebeptendir ki, komünistlerin iktidardan uzaklaştırılmasından sonra, kamu yönetiminin diğer unsurlarının modernizasyonundan önce, yerel yönetimler reformu gerçekleştirilmiştir. Aynı zamanda, şüphesiz, yerel yönetim reformu toplumun gerçek ihtiyaçlarına cevap vermiştir. Bu geçmişe göre, Macaristan'ın, diğer merkezi Avrupa ülkeleri arasında ilk yerel yönetim kanununu çıkarması hiç de şaşırtıcı gelmemelidir. Macaristan, aynı zamanda, merkezi politik liderliğinin değişiminden dört ay sonra gerçekleştirdikleri yerel yönetim seçimleri ile yine ilk sırada yer alır.

Yeni kurulan yerel yönetim sisteminin bazı olumsuz etkileri de olmuştur. Muhalefet ulusal ve yerel bazda gücü elinde tuttuğu için, yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin parlamentodaki hazırlık safhasında konuyu politize etmiştir. Bu dönemde, yerel yönetim kusursuz bir değer olarak görülmüş, hatta bir çok kişi onu, demokratik ve etkin bir kamu yönetiminin tek yolu olarak görmüştür. Profesyonel, politik ve ekonomik anlamda, yerel yönetim, demokratik kamu yönetiminin işleyişini engelleyen ve merkezileşme ile aynı anlama gelen devlet yönetiminin anti-tezi olarak algılanmıştır. Böylesi bir anlayış, tutarlı bir kamu yönetimi fikrini sınırlandırmış ve yeni yönetim sisteminin etkin işleyişi için gerekli olan karmaşık yasal çalışmaların yeterince hazırlanmasını ve tamamlanmasını zorlaştırmıştır.

Birinci Bölüm

Kamu Yönetimi Sistemi

I. MERKEZİ HÜKÜMETİN VE HİZMET YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARININ ANAYASAL DURUMLARI

Macaristan Cumhuriyeti, etkin güçler ayrılığı prensibine dayanan parlamenter demokrasiyle yönetilmektedir (Balazs, s.76, 1993).

Mevcut devlet yapısı, 1989 yılında iktidardaki Komünist Parti ve muhalefet güçlerinin politik uzlaşması sonucu ortaya çıkan bir yapıdır. Uzlaşmanın ana unsuru, devletin herhangi bir organının diğerleri üzerinde hakimiyet kurmasını engelleme arzusudur. Bununla beraber, çok dikkatli olarak sağlanan bu güçler arası denge, birçok uygulama sorununu yaşanmasına neden olmuştur. En fazla konuşulan sorunun kaynağı, Macar Parlamentosunun çok geniş yasama yetkisidir. Parlamente'nun sözde rol oynadığı ve yasama yetkisinin büyük oranda Başkanda ve hükümette olduğu eski sistemin aksine, yeni sistemde, katıksız yasama yetkisine sahiptir. Şüphesiz, ekonomik, sosyal ve kültürel değişimin yaşandığı toplumda yasama faaliyetleri de yoğun olacaktır. Fakat, burada parlamente'nun yoğunluğu daha çok, anayasayla parlamente'ya verilen yasama faaliyetinin farklılaştırılmamasından kaynaklanmaktadır. Sonuçta, Macar Ulusal Parlamentosu her yıl ortalama 100 yasa çıkarmak gibi ağır bir sorumluluk altına girmektedir. Böyle olunca da, her yasa, ihtisas komisyonları ve bakanların sunuşları dahil ortalama altı saat tartışılabilmektedir. Bu zaman darlığı, anayasal devletin lehine değil; aksine, yasaların standardını azaltarak etkinliğinin azalmasına neden olmaktadır.

Bir diğer problem de Başkanlık ve Anayasa Mahkemesi gibi organların yetkilerinin çok geniş olması nedeniyle yaşanan fonksiyonel işleyişe dair zorluklardır. Parlamente'nun yasama konusundaki tartışmasız gücü bir tarafta, bazı merkezi birimlerin yetkilerinin tam olarak belirlenmemiş olması, diğer bir yanda olduğundan, merkezi kamu yönetiminin ve özellikle hükümetin sahip olduğu yetkiler çok sınırlı kalmıştır. Gelişmiş çoğulcu-demokratik yönetimlerle karşılaştırıldığında, Macar Hükümetinin ve Başbakanın politik ve yasamayla ilgili sorumlulukları çok yetersizdir. Dahası, Macar Hükümeti, kendi politikalarını, yasama sürecindeki engellemelere rağmen uygulamaya koyacak parlamenter mekanizmalardan yoksundur. Tarihsel olarak bakıldığında, hükümetin, liberal demokrasilerde kullanılan metot ve enstrümanlardan farklı olanların kullanılmasının gerekliliğini anlamak mümkündür. Bununla beraber, 1990 yılından buyana geçen süredeki anayasal uygulamaların bazılarının hiç de doğru olmadığı da ortadadır.

Şu anda, kamu yönetimini denetleme mercii olan Macar Hükümeti, sosyalist dönemdeki herhangi bir zamandan çok daha küçük ve şeffaftır. Hükümet, Başbakanlık ofisi tarafından desteklenen on üç bakanlıktan oluşmaktadır. Ayrıca, geçiş aşamasında, özelleştirme, uluslararası kuruluşlarla ilişkiler veya etnik ve ulusal azınlıkların hakları, teşkilatı olmayan devlet bakanları tarafından yürütülmektedir. Merkezi hükümette çalışan personel sayısı artmıştır, fakat toplam personelin kurumsal kompozisyonunda önemli değişiklikler yaşanmıştır.

Macaristan'daki devlet yönetiminde yetki devri yapılmış organlarla ilgili birkaç noktanın üzerinde durulması gereği vardır. Birinci olarak, Macar alan yönetiminde (*territorial governance*) yeni bir kurum olan Cumhuriyet Müfettişlerine bakmak gereklidir.

Merkezi hükümet tarafından atanan Cumhuriyet Müfettişleri, birkaç bölgeden müteşekkil bir alanda görev yaparlar. Halihazırda, Budapeşte’de bir olmak üzere sekiz Cumhuriyet Müfettişi vardır. Bunların ana görevi yerel yönetimlerin işlem ve kararlarının yasallığını kontrol etmektedir. Bu kontrol, işlem yapıldıktan sonra yapılan kontroldür ve hukukilik denetimi ile sınırlıdır. Müfettişlerin, yerel yönetimin almış olduğu kararları ortadan kaldırma, değiştirme veya yürürlükten kaldırma yetkileri yoktur. Eğer yerel yönetimler, müfettişlerin görüşünün hilafına hareket ederlerse, müfettişin yapacağı, gereği için mahkemeye başvuracaktır. Yerel yönetimlere devredilen devlet görevleri ile ilgili olarak yapılacak düzenlemeler ve onların uygulanmasının kontrolü, müfettişten ziyade ilgili bakanın görevidir.

Eski meclis sisteminin aksine, yeni Yerel Yönetimler Yasası, yerel yönetimler ile devlet yönetimini ayırmıştır. Bölgelerin ve belediyelerin yönetimi (köyler, kasabalar, Budapeşte ve onun ilçeleri) artık devlet yönetiminin bir parçası değildir. Bunun sonucu olarak, merkezi birimler, son yıllarda artan bir şekilde, ilgili bakanlık tarafından yönetilen bölgesel olarak faaliyet gösteren bölge teşkilatlanmasına yönelmişlerdir. Bu birimlerin sayısındaki artış, önceki meclis sisteminin dağılması ve özellikle de bölge yönetiminin zayıflaması ile doğrudan bağlantılıdır. Esas olarak, bölge ve belediye yönetimlerince etkin olarak yürütülemeyecek olan özel görevlerin yönetilebilmesi için, sektörel birimler oluşturulmaktadır. Prensip olarak, devlet görevleri belediyelere devredilebilir, fakat bölgelere devredilemez. En yüksek belediye görevlisi, -ki notary olarak da isimlendirilir- devlet yönetiminin görevlerini yürütür ve yerel yönetimin hazırlayıcı ve icra organıdır.

Notary, devlet görevlerini yürütürken yerel yönetimden bağımsız hareket eder. Fakat bu yöntem, bazı dezavantajlara da sahiptir. Çünkü, notary, yerel yönetim organının çalışanı konumunda olduğu için, devlet adına yürüttüğü çalışmalarda yerel yönetim organı tarafından etki altına alınması ihtimal dahilindedir. Bunun için, kamu sağlığı, vergi yönetimi veya tüketicinin korunması gibi bazı alanlar, yerel yönetimlerden bağımsız yetki devri yapılmış devlet birimlerince yürütülmektedir. Bununla beraber, koordine edilmeleri ve kontrolleriyle ilgili ortaya çıkan sorunlar ve sayılarının artışının devlet bütçesi üzerinde neden olduğu yük göz önüne alındığında, doğrudan merkeze bağlı olarak çalışan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının kurulma gerekçelerini savunmak, bazı durumlar için, oldukça zordur. Hükümet, sorunun büyüklüğünün farkında olduğu için, hizmet yönünden yerinden yönetim birimlerinin koordinesini sağlamak amacıyla Cumhuriyet Müfettişlerini yetkili kılmıştır. Bununla beraber, müfettişlerin yetkilerinin artırılması yönündeki bu karar, yerel yönetimlerin üzerinde bir otorite oluşturmaya yönelik bir adım olarak algılandığı için, herkes tarafından memnuniyetle karşılanmamıştır. Aynı şekilde, bakanlıklar da hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının işlerine müdahale edilmesine yol açacak düzenlemelere pek sıcak yaklaşmamışlardır.

İkinci Bölüm

Yeni Yerel Yönetim Sistemi

1990 yılındaki Yerel Yönetim Yasası ile getirilen yeni yerel yönetim sistemi, eski yerel meclis sisteminden önemli bir kopuşu ifade etmektedir. Yeni yasa, Avrupa Konseyinin Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın prensiplerini yansıtmaktadır. Aynı zamanda, yasa belirli oranda, II. Dünya savaşı öncesi Macaristan'da var olan yerel yönetim deneyine dönüşü ifade etmektedir. Yeni sistemin temel özellikleri aşağıdaki şekilde ifade edilebilir (Balazs,s.80,1993);

1.Bölge ve belediye yönetimleri kamusal sorunları, yasalarla garanti altına alınmış ve mahkemelerle korunan özerklik içerisinde yürütmesine rağmen; bunlar, entegre kamu yönetim sisteminin bir parçasını oluştururlar,

2.Genel kural olarak, yerel sorunlar, yerel yönetimlerin seçilmiş organları (meclis ve onun komiteleri ve belediyelerde belediye başkanı) tarafından organize edilir. Onlar, bölge ve belediye yönetimi tarafından desteklenirler. İstisnai durumlarda, yerel yönetim haklarına sahip olan yerel halk meclislerince doğrudan organize edilirler,

3.Belediye yönetimleri, yerel hizmetlerin organizasyonu ve sunumu gibi gerçek yerel hizmetler ve devlet tarafından kendilerine verilen görevleri yürütürler. Bölgelerin devlet görevlerini yürütme durumu söz konusu değildir,

4.Yasa, yerel yönetimlerin, belirli zorunlu hizmetlerin yerine getirilmelerini ister. Bunun için, gerekli olan finansal kaynaklar Devlet tarafından sağlanmalıdır. Yasa, yardımlara ilişkin genel ve standart kuralları belirlemiştir ve yerel yönetimlerin kendi vergilerini toplamalarına olanak sağlamıştır. Aynı zamanda, taşınmaz sahibi olmaları ve bunları özgürce satma ve ticari faaliyetlerde bulunmalarına olanak sağlamıştır,

5.Belediyeler, kendi zorunlu görevlerini memnun edici düzeyde yerine getirme performanslarını tehlikeye atmayan ve açık olarak diğer kurumlara bırakılmayan görevleri üstlenebilirler,

6.Belediyeler, aynı zamanda, kendi organizasyonlarını oluşturma ve yürütme özgürlüğüne sahiptirler ve onlar sadece yasal kontrollere tabidirler. Yaptıkları eylemlerin yasallığı konusunda karar verme yetkisi yalnızca bağımsız mahkemelere aittir,

7.Yerel yönetimlerin, sorumlu oldukları alanlarla ilgili uyulması zorunlu düzenlemeler yapmaya ve daha üst kademelerin yasal düzenlemelerinin uygulanmasını sağlamak için kamu gücünü kullanma yetkileri vardır,

8.Yasa, bütün yerel yönetimlerin eşit olduğunu vurgular-Bölgeler ve belediyeler (Köyler ve Kasabalar)-Bütün yerel yönetimler aynı temel haklara sahip olmalarına rağmen, bu demek değildir ki bütün yerel yönetimler aynı haklara sahip ve aynı zorluluklara sahiptir. Bununla beraber, önemli olan, hiçbir yerel yönetim birimi, bir diğerini kontrol ve denetleme yetkisine haiz değildir,

9.Yasa, yerel yönetimlere, bağımsız ulusal politika belirleme yetkilerini tanımamıştır. Eski sistemin zıddına yerel yönetimler, yalnızca yerel konularda inisiyatif sahibidirler. Aynı şekilde, yasa, özel bölgesel yerel yönetim hakkını tanımamıştır. Sonuç olarak, bütün yerel yönetim tipleri, gerçek yerel yönetimler olarak kabul edilmektedir.

Yerel yönetimlerle ilgili yeni düzenlemeler; köyler, kasabalar, başkent ve onun ilçeleri ve bölge yönetimlerini ayırmıştır. Bunların yetki ve görevleri birbirlerinden büyük farklılıklar gösterir. Bu sistemin temel unsuru belediyelerdir. Kural olarak, 1000'den az nüfusa sahip olan köyler, bu onların bir yerel yönetim birimi olarak bağımsızlıklarını etkilemeden, kırsal ilçe kaymakamının altında idari bir birim oluştururlar.

Kasaba ve köyler arasındaki ayırma baktığımızda, bu, prensip olarak yerin büyüklüğü ile ilgili değildir. Daha çok, kasaba statüsünü elde etmek için uğraşan yerel yönetim birimi, gelişmişliğini ve bölgesel önemini ön plana çıkarmak durumundadır. Bu temelde, ilgili yere kasaba statüsünün verilmesi için İçişleri Bakanı, Cumhurbaşkanına öneride bulunabilir. 5000'den fazla nüfusu olan ve bölgelerinde özel bir öneme sahip olan bazı kasabalara bölge statüsü verilebilir. Bölge statüsüne sahip olan kasabalar, yerel yönetim yetki ve görevlerine ek olarak, aynı zamanda bölge yönetimi görevlerini de yerine getirirler. Başkent Budapeşte özel yasaya tabidir. Son olarak, bölge yönetimleri, yerel yönetimlerden beklenmeyen bazı yerel hizmetleri yürütürler. Bu görevler, daha çok bölge ölçeğinde yerine getirilmesi gereken hizmetlerdir. Bununla beraber, belediyeler yerine getirebileceklerini gösterebilirler bile, bölge görevleri, belediyeler tarafından devir alınamaz. Belediyelerde olduğu gibi, bölge yönetimleri de Anayasa ve yerel yönetim yasalarının garanti altına alınan bazı temel haklara sahiptirler. Genelde, bölgelerin rolü, sadece yerleşim ile ilgilidir.

Yerel yönetim organlarına dönecek olursak, en yetkili organlar, bölgelerde ve kasabalarda temsilcilerin oluşturduğu organ ve bölge yönetiminde de genel meclistir. Kasaba ve köy yönetim birimlerinin temsili organları doğrudan seçimle gelen üyelere oluşurken; bölgelerin genel meclisleri, bölgedeki belediye temsilcilerinden oluşur. 10.000'den az nüfuslu belediyelerdeki belediye başkanları doğrudan seçimle gelirken, daha büyük köy ve kasabalarda, illaki üyeleri arasından olmamak şartıyla, temsilci organlar tarafından seçilir.

Belediye başkanının temel görevi, yerel yönetim biriminin etkin olarak faaliyet göstermesini temin etmek ve personeli kontroldür. Çok özel durumlarda, belediye başkanı devlet görevleri de görebilir. Örneğin, olağanüstü hal ve sivil savunma alanlarında belediyenin en üst düzey idari müdürü (*notary*) devlet yönetimi ile ilgili görevleri yürütmekle görevlidir ve bunun görevleri köylerde ve kasabalarda değişmektedir. Bölgelerde, genel meclis bölge başkanı ve başkan yardımcısını seçer, bölge notarysi bölge yönetiminin yasalara uygun olarak işlemlerinden sorumludur. Ne bölge başkanı ne de en üst idari müdür (*notary*), özel durumlarda dahi, devlet yönetimi ile ilgili görevleri yürütemezler. Bunu için, bölge seviyesindeki, devlet görevleri yalnızca, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarınca yürütülür.

Hiç şüphe yok ki, 1990 reformu, Avrupa'nın en liberal yerel yönetim sistemini kurmuştur. Bu reformlar, on yıllara dayanan aşırı merkeziyetçi ve anti-demokratik sosyal ve kültürel yapı göz önüne alınarak değerlendirilmelidir. Reformlar, eski yerel meclis sisteminden önemli bir kopuşu sergilemeler de bazı olumsuzlukların da göz önüne alınma zorunluluğu vardır.

Örneğin, idari anlamda, yerel yönetim reformunun bir sonucu olarak, eski sistemdeki 1584 adet yerel yönetim sayısı, 3.092'ye yükselmiştir. Bu durumda, bir çok köy yönetimi zorunlu görevlerini yerine getirmemekte ve kaynakların kıt olduğu bir ortamda, kaynaklar etkin olarak paylaştırılıp kullanılamamaktadır. Hali hazırda, yerel yönetimlerin harcamalarının yaklaşık % 55'i devlet transferleri ile karşılanmaktadır.

Üçüncü Bölüm Demokratik Reform

Yasal anlamda, modern, çoğulcu ve demokratik bir politik yapının kurumsallaştırılması çalışmaları, aşağı yukarı tamamlanmıştır. Bununla beraber, bu düzenlemelerin hayata geçirilmesi, politik yabancılaşma ve kamu hayatında yaşanan pasifleşme nedeniyle oldukça zor olmaktadır.

Buradaki asıl sorun, bu popüler yabancılaşmanın ve memnuniyetsizliğin, demokratik reformların geleceği konusunda düşündürücü olmasıdır.

Macaristan'ın durumu göz önüne alındığında, optimist olmak için yeterli gerekçeler vardır. Örneğin, Macaristan'da kıtlık yaşanmamış ve tüketim mallarına olan talep güçlüdür. Yabancı ve yerli yatırımlar artmaktadır. Bölgeye yapılan yabancı yatırımların yarıdan fazlası Macaristan'a gitmektedir.

Dördüncü Bölüm

Kurumsal Değişim

Macar kamu yönetimindeki son değişiklikler, üç başlık altında toplanabilir; reorganizasyon, desantralizasyon ve deregülasyon. Bu gelişmeler, devletin alan yönetimi dahil devlet yönetimini ve belediye yönetimi dahil (köyler, kasabalar ve bölge kasabaları) yerel yönetimleri etkilemiştir.

Merkezi devlet yapısı göz önüne alındığında, bu alanda yerel yönetim ve alan yönetimi (*territorial*) alanında atılan önemli adımlara paralel adımların atılmadığı görülmektedir. Genel olarak, reorganizasyon çalışmaları iki nokta üzerine yoğunlaşmaktadır. Birinci olarak, kurumsal yapılar yeniden ayarlanmış; bazı kurumlararası görev ve yetkilerin yeniden dağıtımının akabinde bakanlıkların sayısı azaltılmıştır. İkinci önemli reform bakanlığın üst düzey yönetimi ikiye ayrılmıştır. Bir tarafta bakan ve politik sekreter, diğer tarafta ise idari sekreter ile kamu görevlileri.

Merkezi düzeydeki muhtemel gelişmelere baktığımızda, yetki, fonksiyon, yargı ve idari prosedür konusunda gelişmelerin yaşanması olağandır. Özellikle modernizasyon programı aşağıdaki konuları içermektedir;

1. Özellikle kabinedeki karar alma mekanizmaları ve uygulamalarına bakan, hükümet organizasyonu ve uygulamalarının, başbakanının ofisinin fonksiyonları ve rolünün de dahil olduğu hükümet birimlerinin görevleri ve hükümet kontrolü ve nezaretinin geçirilmesi,

2. Ülke genelinde yetkili diğer merkezi organlar ve birimler ile bakanlıklar arasındaki görev ve fonksiyonların ayrılması,

3. Bakanlıkların iş organizasyonu ve yönetiminin modernizasyonu.

Açıkçası, modern toplumlar, güçlü toplumsal ve bireysel özerkliğe ihtiyaç duyarlar. Bununla beraber, bu özerklikler en sonunda gerekli olan devlet kişiliğine uyum sağlamak zorundadır. Ve bunlar, devamlı kamu çıkarlarını temsil eden demokratik devletin düzenleyici ve kontrol gücüne tabi olmalıdırlar. Devletin belirli alanlardan çekilmesi, onun yerinin özerk kurumlar tarafından otomatik olarak doldurulacağı anlamına gelmez. Ekonomik, sosyal ve yerel örgütlerin göreceli zayıflıkları olduğu sürece, örgütsel ayarlamalar performans sorunlarının yaşanmasına neden olabilir. Bunun için, kamu sektörünün modernizasyonunun en önemli unsurlarından birisi devletin, kendi kendini yöneten kurumların oluşturulmasına yardımcı olmaktır. Diğer bir deyimle, devlet, gerekli olduğunda finansal imkanlar, kurumsal alt yapı ve uygun yasal çerçeveyi oluşturarak özerk kuruluşların etkin çalışabilmeleri için gerekli olan ortamı hazırlamak durumundadır. Aynı zamanda, devlet, bu tür kurumların kamu çıkarları doğrultusunda gelişmeleri için yönlendirebilir.

Beşinci Bölüm

Kamu Yönetiminin Geleceği

Yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasına yönelik, yukarıda anılan reformlardan sonra ele alınması gereken konu, etkin kamu yönetiminin gerçekleştirilmesi için karmaşık yatay ve dikey bağlantıların üzerinde durmaktır. Macar hükümetinin kamu yönetiminin modernizasyonu için hazırladığı programın ana hedefi, iki sistemin bütün kademeleri ve kısımlarındaki personel, prosedür, yapılanma ve görev alanlarını gözden geçirerek, aşağıda sıralanan konulara çözüm getirmektedir.(Szabo, s-98,1993);

1.Macar politik, ekonomik, sosyal ev kültürel sistemlerinin özel durumları dikkate alınarak modern kamu yönetimi ve modern devlet rolünün yeniden tanımlanması,

2.Özellikle yetki ve görevlerin yönetimler arası dağılımında Pazar ekonomisine geçişin sonuçları olmak üzere, Pazar ekonomisine geçişin idari yansımaları,

3.Kamu sektörünün tutarlı işleyişi ile yüksek derecede desantralizasyonun uyum derecesi,

4.İdari faaliyetlerin gelişmiş dış ve iç kontrolü için, idari birimler arası koordinasyonun ve mekanizmaların oluşturulması,

5.Görev ve yetkilerin bakanlıklar arası dağılımı,

6.Özellikle cumhuriyet müfettişleri, bölgeler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere kamu yönetiminin ara kademe birimlerinin geleceği,

7.Küçük idari birimlerin önemini, fonksiyonu sürdürebilmeleri için en azından belirli oranda, belediye yönetimlerinin işbirliği yapma imkanları,

8.Özellikle merkezden yapılan transferler olmak üzere, yerel yönetimlerin finansman sistemi,

9.Yerel yönetimlerin finansal yönetimler üzerindeki kontroller. Bu anlamda, Macar yerel yönetimlerinin finansal değişikliklerini de göz önüne alarak oluşturulacak bir sistemin geliştirilmesi

10.Son olarak, özellikle yerel yönetimlerin genel halka hizmet sunma kapasiteleri göz önüne alınarak, yerel yönetimlerin faaliyetlerinin yakından takip edilmesi.

Bunların ötesinde, modernizasyon projesi, yapısal ve prosedüre ait konular dahil, kamu yönetiminin bütünü ele almaktadır.

Personel politikasına baktığımızda, eski tek tip çalışma yasası yerine çıkarılan son iki yasa, politik tarafsızlık ve liyakate dayalı kariyer sisteminin ilk temel yapısını belirlemiştir. Bu bağlamda, seçilmiş görevliler ve kamu görevlilerinin meslek içi eğitimi ve eğitimine büyük önem verilmiştir.

Modernizasyon programının ana unsuru, devamlı gelişimi gerçekleştirmektir. Diğer bir deyişle, idari reform devamlı bir görevdir. Bu çerçevede, Avrupa ülkelerinin değerleri ve tecrübeleri göz önünde bulundurulmakla beraber, Macar idari gelenekleri de göz önüne alınmaktadır. Dahası, ülkedeki özel durumlar, birçok alanda Avrupa idari sistemlerinden farklı uygulamaları gerektirir.

Kaynakça

1-“Balatzs, İstvan, The Transformation of Hungarian Public, Administrative Transformation in Control and Eastern Europe, Oxford, 1993, (s.75-88)

2- Peteri, Gabor and Gabor Szabo, Local Government in Hungary: transtion, renewal, and prospects, MKT; (s.21) , 1991.

3- Gajduschek, Gyorgy, İnstitutions between self-government and the inhabitants of the national period-the Hungarian experience, MKT, s.35, 1991.

4- Verebelyi İmre, Options for Administrative Reform in Hungray, in “Administrative Transformation in Central and Eastern Europe”, by Hesse J.J., 1993. (s.103-120)

5- Szabo Gabor, Administrative Transition in a post- communist society: The case of Hungary, in Administrative Transformation in Central and Eastern Europe by Hesse J.J.,1993 (s.89-103)

Polonya Yönetim Sistemi

Recep KIZILCIK

Başbakan Jan Olszewski Eylül 1991’de, parlamentoda yaptığı ilk konuşmasında, “Devletimiz, kamu yönetiminde ve onun temel hizmetleri yürütememesinin doğurduğu ayrışma tarafından tehdit edilmektedir” demiş ve daha sonra toplumun sebatının ümitsizliğe dönüştüğünü ifade etmiştir. İleriki dönemlerde hükümetler değişmesine rağmen sorunun özü değişmemiştir.

Ekonomik, politik ve idari reformlarda halen yaşanan problemlerin önemli sebeplerinden birisi reform tedbirlerinin detayları bir yana, yönü konusunda da geniş politik uzlaşmanın eksikliğidir. 1991 yılında gerçekleştirilen parlamento seçimleri sonucunda hiçbir parti açıkça kazançlı çıkmamıştır. Seçim sonucu, yaklaşık otuz parti ve politik grup parlamentoya girme hakkını elde etmiştir. Bunların çoğu beş veya daha az sandalye elde etmişlerdir. Bunun anlamı; istikrarlı bir hükümetin kurulması oldukça zordur. Hükümette ve idarede lider konumundaki personeldeki istikrarsızlıkla beraber yaşanan diğer bir sorun da politika belirlemedeki kararsızlıktır. İktidardaki koalisyon hükümeti, parlamentodaki çoğunluğa hükmedemediği için hükümetin önerdiği önemli konularda parlamentonun onayını almak pek sık rastlanan bir durum değildir. Seçim sonuçları ve onun sebep olduğu politik istikrarsızlık sonucu halkın politik elite duyduğu güven iyice aşınmıştır. Politikacılar reformları yapmaktan çok hükümette kalmayı yeğler duruma gelmişler ve reformları yönetme yeteneğini kaybetmişlerdir. Daha üzücü olan, sosyal konsensüs hızla aşınmaya başlamıştır. Ana prensipler olan yasallık, adalet ve fırsat eşitliği artık tartışılır hale gelmiştir. Bu prensiplerin yerine önerilen “Hıristiyanlık değerleri”, politik hayatı yönlendirebilmeleri bakımından çok soyut ve genel kalmaktaydılar. Bu durumda, takip eden hükümetler, Katolik değerlere olan bağlılıklarını ifade etmelerine rağmen, yeterli sosyal desteği alamamışlar ve politik ve profesyonel meşruiyetleri tartışılır hale gelmiştir. (Letowski, s-1, 1993)

Bu durumda, çok basit temel konularda dahi iç koordinasyonu sağlamak neredeyse imkansız hale gelmiştir. Bu durumda Polonya kamu yönetiminin karşı karşıya kaldığı sorun, ilk görünüşte algılandığından çok daha derinlere gitmektedir. Bu sadece personel, prosedür ve yapı sorunu olmayıp, ideolojik ve psikolojik krizdir.

1991 yılında yayımlanan yıllık raporda krizin köklerinin çok derinlere dayandığı açıkça ifade edilmiştir. Ana eleştiri konusu, idari sorun çözme konusundaki isteksizlik eğilimidir. Bir belirsizlik ortamı vardır; bekle, geciktir ve harekete geçmeden kaçınmak için yeni bahaneler öne sürme eğilimi vardır. Bu tip yönetim anlayışı, sorunların sadece düzenlemeler, yetkilendirme ve yasaklarla çözümlenemediği durumlarda, büyük sorunların yaşanmasına neden olmaktadır.

Polonya anlayışına göre, iyi niyetli insanlara imkan sağlandığında, verilen bilgiler doğrultusunda sorunları çözmeler de yönetimi iyileştireceklerdir. Bunun için idarede reformu savunanların tekrarladıkları sloganlardan birisi, demokratik prosedürü ve karar almayı güçlendirmek teşebbüsü içinde yeni elemanların işe alınması ve personel politikasının geliştirilmesi gereğidir.

Çağdaş kamu yönetimi, esasta, anlaşmazlıklar ve onların çözümlenmesi ile ilgilendir. Bu anlaşmazlıklar gittikçe daha bireysel olmaktadır. Dolayısıyla bunların çözümü de bireyseldir. Bütün toplumlar için geçerli olan “*one fits all size*” evrensel çözümler yoktur.

Bugünün şartlarında kamu yönetimi ve politikayı birbirinden ayıramayız. Vatandaşların kendilerini güvende hissetmedikleri durumda, sonuçta hiçbir çağdaş devlet ve çağdaş kamu yönetimi olmayacaktır.

Devlete ve onun güvenlik sağlamadaki yeteneğine olan gúvensizliđin bir çok işareti ađdař Polonya'da da görülür. Ekstrem şekliyle, devlete olan gúvensizlik, devletin küçültülmesi, onun parçalara ayrılması ve onun yerine yerel yönetimler, sosyal derneklerin ve girişimlerinde dahil olduğu özerk yönetimler ağının alması isteğidir.

Birinci Bölüm

Sivil Yönetim Çalışmaları

Polonya, 1990 yılında, devlet yönetimi ve yerel kendi kendini yönetim arasındaki ayrıma dayanan kamu yönetiminin klasik dualist yapılı bir sistemin uygulanmasına tanık olmuştur. Yerel yönetimin uygulamaya konulması, sivil devlet oluşturma ve tabandan-tavana yeni politik elitin oluşturulması hususunda atılan ilk adımdı. Fakat aynı zamanda bürokratik devlet mekanizmaları ve il yönetimleri, en ufak dış kontrol olmaksızın önemli kamu hizmeti sunmakla görevli uzmanlaşmış birimlerin çoğaltılması yoluyla, güçlendirilmiştir. Bugün Polonya'nın karşı karşıya bulunduğu sorunlara gelecek dönemde bulacağı çözüm, onun sivil bir devlet veya bürokratik bir devlet şeklinde gelişmesini belirleyecektir. (Kulezsa, s-37, 1993)

1989 yılından önce Bakanlar Kurulu gerçekten yöneten bir organ olmayıp, gerçek yöneten olan merkeze politik olarak sorumlu olan koordinasyon komitesi şeklinde davranmıştır. Devletin politikalarının oluşturulması, karar verme mekanizmaları, bilgi akımı, personel seçimi vb. konular bu gerçek doğrultusunda değerlendirilmekteydi. Eski rejime göre işleyen yönetim sisteminde önemli değişiklikler yapılmamış olması, kamu hizmetlerinin etkin olarak sunulmasına imkan bırakmamaktadır. Bunun için mevcut durum, önceden parti-devlet yapısı aracılığı ile komünist parti öncülüğünde sunulan hizmetlerin ve organizasyonların yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmaktadır. Kamu yönetim organizasyonu göz önüne alındığında 1975 yılında gerçekleştirilen yerel yönetim reformunun negatif etkilerinin de ortadan kaldırılması gerekiyor. Hizmet yönünden yerinden yönetim birimlerinin artırılması nedeniyle birçok görevlerde dublikasyonlara neden olmuştur. Bu trend son birkaç yılki uygulamalarda daha da artmıştır.

Polonya Cumhuriyeti politik sisteminin ve transformasyonun temeli olarak yeniden yapılandırılmasının yanında kamu yönetiminin işleyişindeki değişiklikler çok cılız kalmıştır. İdari faaliyet mekanizmaları halen yürürlükte bulunan eski düzenlemeler tarafından ve yaşamlarını sürdüren alışkanlıklar ile idari ritüeller tarafından belirlenmiştir. Bu durumda, kamu yönetiminde köklü bir değişikliğin gerçekleştirilmesi olmaz (*sina qua non*) dır. Çağdaş Polonya'da sistem, kontrol edilebilirlik noktasına dayanmış olup, bundan ötesi kaostur.

1989 yılından beri Polonya devlet yapısının yeniden yapılandırılmasında göz önüne alınan temel ilkeler, demokrasi, hukuk devleti, bireysel haklara saygı, özel mülkiyet ve pazar ekonomisidir. 17 Ekim 1992 tarihinde Parlamentoda kabul edilen ve "Küçük Anayasa" olarak da adlandırılan yasa, açıkça gücün üçe ayrıldığı bir politik sistemi desteklemektedir. (madde 1) Anayasal Kanun, aynı zamanda idari yetkinin kullanılması hususunda etkili ve açık mekanizmaların oluşturulması için ihtiyaç duyulan değişiklik yönünü de belirlemiştir. (Kulezsa, s-33, 1993)

1989 seçimlerinden sonraki hükümetler politika oluşturma alanlarının tamamında gerekli duyarlılığı göstermemiş olsalar da devletin yapısını daha rasyonel bir yapıya –iyi organize edilmiş, sivil odaklı ve etkili ve güçlü bir idari yapı- dönüştürülmesi için büyük çaba gösterilmiştir.

Polonya Senatosunun öncülüğünde bölgesel yönetim, 1989 yılı Ağustosunda Tadewz Mazowiecki Hükümeti tarafından yerel meclislere geri verilmiştir. Bu devletin reformuna yönelik ve aynı zamanda sivil toplumun geliştirilmesi alanında çok önemli ve başarılı bir adımdı. Krzysztof Bielecki Hükümeti, gerçekleştirdiği çok çeşitli analizler, değerlendirmeler ve diğer projeler yoluyla bu gelişmeye katkıda bulunmuştur. Bunların çok büyük çoğunluğu Kamu Yönetimini Reform Komitesi ve devletin bölgesel örgütlenmesindeki değişiklikleri yönlendirme ile görevli komite tarafından hazırlanmıştır.

Bunlardan Kamu Yönetimini Reform Komitesi'nin hazırlamış olduğu rapor gereğince; yönetim faaliyetler mekanizmasındaki önemli ve geniş değişikliklerin başarıya ulaşabilmesi için çeşitli organlar ve birimler tarafından yapılan işlerin koordine edilebilmesi ve reformların uygulanabilmesi için özel bir yönetim birimi oluşturulması öngörülmüştür. Bu postüla, 13 Ekim 1992 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle kamu yönetimi reformunda görevli bir birimin kurulması ile gerçekleştirilmiştir. Hanna Suchcka Hükümeti görevi aldıktan sonra açık olarak, aşağıdaki üç alanda reform yapma kararlılığını ifade etmiştir:

1)Merkezi ve desantralize edilmiş olan devlet yönetiminin fonksiyonel hale getirilmesi,

2)Yerel Yönetim Sistemi. Buradaki öncelik 1990 yılında ikinci kademe yerel yönetim birimi olarak kasabaların oluşturulmasıyla başlatılan desantralizasyonun tamamlanması ve devletin idari bölünmelerini rasyonel hale getirmektir,

3) Kamu hizmetleri.

1989 yılından bu yana sürdürülen yeniden yapılanma çalışmaları, birimlerin ihtiyaçları doğrultusunda oldukları ve belirli bir konsept çerçevesinde yapılmadıkları için, çoğu zaman genel idari yapıya uymamıştır. Yapılan bu değişiklikler hükümet ve parlamento tarafından gerçekleştirilmiş olsa da, sivil toplum örgütleri artarak çok önemli görevler üstlenmişlerdir.

Polonya'da gerçekleştirilen bu değişiklik de, kesintisiz ve çok kısa bir sürede açık sonuçlar alınmak üzere planlanmış yapıda değildir. Toplumun bazı alanlarında olduğu gibi, bazı sektörlerde değişimle ilgili olarak umudun yanında korku da vardır.

Bunun içindir ki, reformların uygulanması politik bir karakter gösterir. Önerilen değişiklikler teknik (organizasyon, fonksiyonel vb) açıdan olduğu kadar sosyal etkileri bakımından da incelenmelidir. Sadece seçmenler değil, özel sektör yöneticiler ve kamu görevlileri yanında kamu yönetimine arz edenler ile kullananlar da tatmin edilmelidir. Bu gerçekliğe büyük önem verilmelidir. Çünkü, değişiklikler için anahtar bir role sahiptir. Hatta çok dikkatli olarak hazırlanan idari reform tedbirleri bile – örneğin 1990 yılında ihdas edilen yerel yönetim veya kasabaların oluşturulması önerisi- etkin bir değişiklik için yasal ve örgütsel bir çerçevenin oluşturulmasından başka bir şey değildir. Bunların rasyonel kapasitesi, birinci olarak sosyal ve idari elitin aktif ve pozitif tavrına bağlıdır.

Bütün yönetimlerin tabi özelliklerinden birisi, daima, değişime karşı gösterdikleri güçlü dirençtir. Bunun için, değişikliklerin daha önemli olduğu dönemlerde idari yapının ona gösterdiği tepkinin yüksek olması sürpriz olarak karşılanmamalıdır. Bu durumun aşılabilmesinin yolu, değişim dinamiğinin, onun etkileyeceği idari yapıdan daha güçlü olmasıdır. Diğer bir değişle, reformist tedbirlerin başarıya ulaşmasının yolu, ona politik aktörlerin yalnızca uygulama değil, bundan daha önemlisi hükümetin önerdiği temel çerçeve üzerinde anlayış birliği içerisinde olmalarının yanında, sosyal iklimin de müsait olmasıdır. Polonya gibi parlamentosu çok bölünmüş olan ülkelerde, konsensüsün sağlanması ancak sınırlı konularda olabilmektedir.

İkinci Bölüm

Yasama Sürecinde Yaşanan Problemler

Genel kaniya göre Polonya'nın yasama sürecinin kalitesi düşüktür ve bugüne kadar iyileştiğine dair işaretler yok denecek kadar azdır. Başbakanlığa bağlı olan Yasama Konseyi eski başkanı Z. Radwanski'ye göre; yasa hazırlamada hükümet genellikle uzman görüşü almada başarısızlığa uğramaktadır. Uzman görüşü istendiğinde ise, yasal düzenlemelerin altında yatan gerçekler ve ana gerekçeler, yasama organlarında yeterince tartışılmamaktadır. Bunun yerine, ancak tasarı hükümet tarafından hazırlanıp meclise sevk edildiğinde parlamentonun haberi olmakta ve tartışmalar politik bir hal almaktadır.

Polonya'nın yaşamının ana sorunlardan birisi de sözde "bakanlık yasaları"dır. Bunlar, hükümet düzenlemeleri ve statülerin uygulamalarını göstermek üzere bakanlar tarafından yayımlanan idari düzenlemeler ve özel yetki almaksızın çıkarılan idari düzenlemelerden oluşmaktadır. Büyük çoğunlukla bu düzenlemeler yayımlanmamaktadır. Söz konusu idari düzenlemelerin hazırlanması sırasında bakanlıklar arası hiçbir bilgi alışverişi olmamakta ve bakanlar kurulu tarafından kontrol edilmemektedir. Uzun yıllar, yasal düzenlemeler gelişmeleri takip edemedikleri için, söz konusu bakanlık düzenlemeleri yasaların yerini tutmuştur. (Taras, s-14,1993)

Üçüncü Bölüm

Merkezi Düzeyde Kurumsal Değişim

Polonya'nın idari yapısına baktığımızda, üçlü bir ayırım görebiliriz; merkezi yönetim, bölgesel ve devlet yönetimi ve yerel yönetim kuruluşları. Merkezi seviyedeki yönetim büyük oranda bağımsızlığa veya otonomiye sahiptir. Yerel yönetimin aksine, merkezi yönetim yeniden yapılanma sürecine girmemiştir ve hala kapsamlı bir reformu beklemektedir. Bu ancak politik durum istikrarlı hale geldiğinde gerçekleştirilebilir. Desantralizasyon sorunu hala daha çok merkezi yönetimle ilgilidir. 1956'dan bu yana gelen her hükümet desantralizasyon konusunu gündemine almasına rağmen, çok az şey başarılmıştır.

1944 yılından bu yana Polonya'daki bakanlıkların sayısı ve bunların yetkileri konusunda büyük değişiklikler yaşanmıştır. W.Coralczyk Jr. Savaş sonrası Polonya'nın idari yapısı ile ilgili araştırmalar sonucunda şu iki sonuca varmıştır:

1-Gücün merkezi hükümette yoğunlaşması sonucu, mevcut birimler, yeni yetkilerini kullanma konusunda başarısız oldukları için, bakanlıkların sayısının artması sonucunu doğurmuştur.

2- 1956,1970 ve 1980 politik krizleri ile bakanlık değişikliklerinde belirli bir yöneliş vardır. Bu eğilim merkezileşme şeklinde karakterize edilmiştir. Bakanlıkların işlerindeki etkinliğin düşmesinden sonra ve bunun sonucunda oluşan politik krizin sonucunda, desantralizasyon ve en sonunda yeniden merkezileşme yaşanmaktadır.

1980'lerin ikinci yarısı ve 1990'ların başında, bakanlıkların yönetim sisteminde yaşanan değişiklikler değişik bir rasyonele dayanmıştır. Uzun ve derin ekonomik kriz içinde ve kamu kurumlarına olan güvensizlik ile sosyal memnuniyetsizliğin yaygın olduğu bir ülkenin nasıl yönetilebileceği sorununa çözüm bulmaya çalışılmıştır. Bunun sonucu olarak bakanlıkların işleyişinde hemen hemen her yıl değişiklikler yaşanmıştır.

Şu anda bakanlıkların gelecekteki yapılarının nasıl olacağını tahmin etmek zordur. Bununla beraber şu iki sonuca varabiliriz:

1-Bu kadar sık değişiklik yaparak sorunların kendiliğinden çözülebileceği inancı.

2-Bakanlar Kurulunun gözden geçirilmiş statüsü üzerinde çalışmaya ve bunun hızla yasallaştırılmasına ihtiyaç vardır.

Bir bakanlık, tipik olarak bakanlık personeli, birimler ve ofislerden oluşur. Üniform bir bakanlık yapısı yoktur ve bazıları birim yapısı üzerine kurulmuşlardır. Her bir birim bir veya iki müdür yardımcısının yardımıyla bir müdür tarafından yönetilir.

Dördüncü Bölüm

Bölgesel Yönetim

Ara ve daha alt seviyedeki kamu yönetim birimlerinin yapılarındaki değişiklikler, ülkenin bölgesel bölümlenmelerindeki değişikliklerle doğrudan bağlantılıdır. 1944-1950 yılları arasında II. Dünya Savaşı öncesi yapılan düzenlemeler yürürlükte kalmıştır. Bu düzenlemeler, ülke çapında üç yönetim ve kademelenmeye uygun yerel yönetim ve iç devlet organizasyonlarına imkan sağlamıştır. Söz konusu düzenlemeler, bölgesel yönetim kademesinin en üst düzeyinde, il yönetimi (*Voivodship*) ofislerinde çok sayıda yönetim kademeleri olmasına rağmen, kasaba ve belediye yönetimlerinde çok az sayıda yönetim kademesi vardır. Daha karmaşık yapıdaki il yönetim ofislerinin varlığı, çok geniş alanları yönetmekte sorumlu oldukları gerçeğini yansıtmaktadır. (Taras, S-22, 1993)

1950 yılında, bölgesel (*territorial*) özerk yönetim anlayışı resmi olarak kaldırılmış, onun yerine, devlet yönetiminin bölgesel ofislerine merkezileşme unsurları getirilmiştir. Belediyelerin birimleri yatay örgütlenme yapılarını muhafaza etmelerine rağmen, kasaba düzeyinde, örgütlenme karakteristikleri dikey olarak daha fazla farklılaştırılmıştır. 1954 yılında, farklılaşma için imkanlar sağlanmadan, üç seviyenin tamamına –il, kasaba, belediye- idari yapılar, genişletilerek, daha fazla merkezileşmeye gidilmiştir. Kısaca, merkez tarafından eski örgütsel kalıplar empoze edilmiştir.

1958 ve tekrar 1963 yılında, il yönetim ofislerinin iç yapıları merkezi hükümet bakanlıklarına benzemeleri için genişletilmiştir. İl yönetim ofislerinin etkin bir yönetimi gerçekleştirecek büyüklüğün ötesine genişlemesi, beraberinde her bir birimin artarak uzmanlaşması ve görevlilerin de profesyonelleşmesine yol açmıştır. Aynı gelişme, kasaba kademesinde de gözlemlenmektedir. Belediye yönetimlerine bakıldığında, bunlar kasaba yönetiminin sadece yardımcı birimleri olarak görüldüklerinden, ofis yapıları aşağı yukarı hiç değişmeden aynı kalmıştır. Bu sistemin karakteristik unsurlarından birisi örgütsel aynılıktır: Ülkenin farklı yerlerindeki farklı ekonomik şartlar altında bu ofisler fonksiyonsuz olmalarına rağmen, örgütsel yapıları standart bir yapılanmayı takip etmişlerdir.

1972-1975 yılları arası bölgesel (*territorial*) yönetimde önemli yeniden yapılanmaların yaşandığı yıllar olmuştur. Kasaba kademesi kaldırılmış ve illerin sayısında büyük artışlar yaşanmıştır. 17 il yerine çok daha küçük 49 il oluşturulmuştur. Bu, Polonya’da yaklaşık 500 yıldır var olan, il yönetimi ile onun alanı (toprağı) arasındaki tarihsel bağların kopmasına ve aynı zamanda uzman idari birimlerin hızla artışına neden olmuştur. Bunlar, resmi olarak kaldırılmasına rağmen, yetki devri (*deconcentrate*) yapılmış devlet yönetiminin birçok birimlerinin iç idari organizasyonlarında önemli bir rol üstlenmişlerdir. Reformun bir parçası olarak, belediyelerde de önemli değişiklikler olmuştur. Asıl amaç, yerel otoritelere, örneğin katılımcı idari organlar ve katılımcı halk meclisleri oluşturmalarına imkan sağlayarak, kendi yapılarını şekillendirmede daha fazla özgürlük vermektir. Yeni yasa, aynı zamanda, bazı görevlerin, kendi orijinal yapılarına uygun olduğu takdirde, yerel yönetimlerce diğer idari birimlere devredilme olanağını getirmiştir.

1983 yılındaki Halk Meclisleri Yasası, yerel organların yapıları konusunda önemli bir değişiklik getirmemiştir. 1988’un ortalarında, kabine ofisi, 1990 yerel yönetimler reformundan önceki, il, ilçe ve belediye yönetimlerinin organizasyon ve etkinliklerini ölçmeye yönelik son çalışmasını yapmıştır. Bu değerlendirmenin ışığında birkaç sonuca varılmıştır. Diğerlerinin arasında, söz konusu birimlerin iç yapılarındaki genişleme, çoğalma ve müdür yardımcılarındaki artış eleştiri konusu olmuştur. Raporu takiben, Voivodship’lerdeki ofisler 251’den 201’e indirildi (%19.9). Fakat bu bir bakıma bireysel

uygulamaydı ve bir sistematik içerisinde yapılp diğerlerine de yansıtılamadı. Personel konusundaki azalma ise %7.2’de kaldı.

Özerk yerel yönetimleri tekrar kuran 1990 tarihli yasa, devlet ve yerel yönetim organlarına kendi ofislerini, iç yapılarını şekillendirmeleri konusunda, büyük yetki tanımıştır.

Hükümet, bütün ülke çapında örgütsel birliğin sağlanmasında büyük rol oynayan il yönetimi ofisleri üzerinde idari düzenleme çıkarma gücünü kaybetmiştir. Bunun için, halihazırda, devletin idari ofislerinin yapısı, büyük oranda vali (*Voivod*) tarafından belirlenmektedir. Belediyelerde organizasyonel yapı, meclis başkanının önerisi üzerine belediye meclisi tarafından kabul edilen düzenlemeler yoluyla belirlenmektedir.

Beşinci Bölüm

Yerel Yönetim Reformu

Yerel yönetimler alanında yapılan değişiklikleri sınıflandırmak oldukça zor olmakla birlikte, 1990 yılındaki düzenleme ile özerk yerel yönetimlerin tekrar ihdas edilmesi en önemli yeniliklerden birisidir.

1990 yılında çıkarılan Yasa, yerel yönetimlere özerklik getirmesine rağmen, vali ve belediye başkanı arasında yetki karmaşası ve yaklaşık 50 yıldır Polonya'da gerçek bir yerel yönetim uygulaması olmadığı için bazı hususları algılamada büyük sıkıntılar yaşanmaya başlamıştır. Bırakınız normal vatandaşları, işin uzmanları bile Yasanın bazı hükümlerini anlamada sıkıntı çekmektedirler.

Yerel yönetimlerle ilgili yanlış anlaşılabilir konulardan birisi, onların tamamen bağımsız olduklarıdır.. Bunlar, devlet yönetiminden tamamen ayrı olarak düşünülemeyecekleri için bu yanlış bir anlayıştır. Belediyelerin bağımsızlığı şu üç bakımdan sınırlandırılmıştır.

Kullandıkları yetkiler onlara yasalarla verilmiştir, finansal kaynaklar ve hiyerarşik kontrol konusundaki yetkiler devlet organları tarafından kullanılmaktadır. Birinci hususla ilgili olarak, yerel ihtiyaçların tam olarak karşılanması için gerekli olan yetkinin tamamının yerel yönetimlere verilmesi hususunda 1990 reformu başarısız olmuştur. Aslında, yerel yönetimler, birinci olarak, merkezi düzenlemeleri uygulamakla görevli kılınmışlardır. Bunun için, yerel yönetimler, bir anlamda, yerel sorunların çözümü için gerekli olan yetkinin büyük çoğunluğu merkezi hükümette bulunduğu için, merkezi yönetimin bir uzantısı konumundadırlar. Aslında, bazılarına göre, yerel yönetim organları kendi görevlerini icra etmek için genel yetkiye dayanarak, yerel bir düzenleme yapma yetkisine sahip değildirler. Kabul edilebilir yetki ve onların etkin olarak kullanılması için yetersiz yasal araçlar, belediyelerin bağımsızlığının kısıtlandığı izlenimini vermektedir.

Belediyelerin kaynak sorununa baktığımızda, hiç şüphesiz belediyelerin kaynak sorunu, genel bütçenin içinde bulunduğu finansal sıkıntılardan ayrı düşünülemez. Ekonomik krizin ve sıkı mali politikaların uygulandığı dönemde, belediyelerin yapmakla zorunlu olduğu görevleri yerine getirmekte zorlandıkları görülmektedir. Bu özellikle, çevrenin korunması, kamu güvenliği ve eğitim gibi önemli kamu harcamaları konusunda geçerlidir.

Yasal finansal sınırlamalar kadar olmasa da, yerel özerkliği sınırlayan faktörlerden birisi de, devlet organlarının yaptığı kontrollerdir. Bununla beraber, yerel yönetimler eğer yetkilerinin gasp edildiğini hissederler ise her an mahkemeye gitme hakkına sahiptirler. Belediye Meclislerinin yerel halkın temsilcisi olarak hareket ettikleri görüşü vardır.

Bu değerlendirmeler ışığında, yerel meclislerin temsilciliği konusunda şüpheler vardır. Oldukça açık bir şekilde, halk yerel seçimlere çok az ilgi göstermektedir. Bu ilgisizlik, kısmen, yerel yönetimlerin çok az yetkiye sahip olmalarıyla açıklanır ki bu da popüler sosyal sorunların ancak devlet kurumları tarafından çözülebileceği görüşünü desteklemektedir. Devletin temsilcisi olan Vali ile yerel organlar arasındaki ilişki denetim şeklindedir.

Kompleks sosyal sorunların grev, gösteri v.b. doğrudan hareketlerle çözümleme teşebbüsleri Polonya'nın sosyal hayatının gerçeklerindedir. Bu tür ağır sorunların, yerleşmiş problem çözme kanalları dışında çözülme teşebbüsleri, yerel yönetim seviyesinde de mevcuttur. Yerel yönetim geleneğinin zayıf oluşu ve yerel yönetimlerin hali hazırdaki zayıf konumu, politik ve sosyal anlaşmazlıkların belediye meclisleri dışındaki daha güçlü birimler tarafından çözümlenmeye çalışılmasının ana nedenlerindedir.

Altıncı Bölüm

Kamu Yönetimindeki Koordinasyon

Polonya kamu yönetim birimleri arasındaki ciddi koordinasyon eksikliği kamu yönetiminin zayıflığı ve performans düşüklüğünün en önemli sebeplerinden birisidir. Bütün kamu yönetimine baktığımızda dikkati çeken temel unsur, dikey yapılanma ve yatay ilişkilerin zayıflığıdır.

Bakanlıklar seviyesinde, koordinasyon ve bilgi alışverişinde bulunacak temel prosedürlerin çok az olması nedeniyle her bir idari birim bağımsız çalışma eğilimindedir. Bu da bakanlıklar arasında çatışmaların yaşanmasına neden olmaktadır.

Geliştirilmiş yatay koordinasyon önündeki ana engellerden birisi idari organlardaki görevlerin bakanlık şeklinde bölünmesidir. Bu özellikle, orta kademedeki devlet yönetim birimleri için geçerlidir. Burada, il yönetimindeki farklı birimler, farklı bakanlıkların kontrolü altında yürütülmektedir. Dahası, vilayet (*voivodship*) ofisleri dışında kalan yetki devri yapılmış devlet kuruluşlarının güçlendirilmesi, yatay işbirliğini daha da zorlaştırmaktadır. İller arası koordinasyona baktığımızda, bu alandaki yasal düzenlemeler parça parça olduğu halde, prensip olarak valiler (*voivods*) işbirliği yapmak zorundadır. 1989 yılında yapılan bir araştırmaya göre, işin gereği zorunlu kıldığında, valiler işbirliğini daha rahat yapabilmektedirler. Bu özellikle, çevrenin korunması, tatil için öğrenci değişimi, kamu sağlığı, ulaştırma ve yüksek öğretimin geliştirilmesi alanlarında yoğunur. Tipik olarak, bu tür işbirliği, valiler arasında toplantı veya çalışma gruplarının oluşturulması şeklinde olmaktadır.

Yedinci Bölüm

Personel Politikası Konuları

Komünist yönetim dönemi boyunca kamu yönetimi ve onun çalışanları, “Komünist yönetime geçene kadar, gerekli olan şeytanlar” olarak değerlendirilmişlerdir. Devlet, bütün gruplar için işveren konumunda olmuştur. 1980’li yıllar boyunca çalışan nüfusun %73’ü devlette istihdam edilmiştir. Bunlar çok az korunmuşlardı ve bunlara duyulan saygı çok azdı. II. Dünya savaşı sonrası, savaş öncesi dönemin personeli, kamu görevlilerinin konumlarının şekillendirilmesinde etkin olamamışlardır. Çünkü büyük bir kısmı savaş sırasında ölmüş ve geri kalanlarının da çok az bir kısmı önemli pozisyonlara getirilmiştir. Sosyalist sistemin yeni personeli, büyük oranda ideolojik kaygılarla seçilmiş, atanmış ve yükseltilmiştir. Bu nedenle, profesyonel tecrübe ve eğitimin eksikliği hissedilmiştir. (Taras, s-28,1993)

Komünist yönetim boyunca kamu yönetiminin bütün dalları aşırı personel yığına düşar olmamıştır. Aslında, aşırı personel yığına yalnızca üretim bakanlıkları ve KİT’lerde olmuştur. Tersine, özellikle belediye yönetimleri her zaman personel açığı yaşamışlardır.

Bugüne kadar personel politikası ile ilgili rasyonel bir yaklaşım geliştirilememiştir. Rasyonel personel politikasının geliştirilmemesinin engellerinden en çok dillendirilenler, düşük ücret, yetersiz eğitim ve kamu hizmetlerinin her seviyesindeki aşırı politizasyondur. Ücret konusuna baktığımızda, özellikle alt seviye kamu görevlileri olmak üzere, kamu görevlilerinin ücretleri ekonominin diğer alanlarında çalışanlara oranla her zaman düşük olmuştur.

Eğitim ve meslek içi eğitim alanlarında yeni bir modelin oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Bu çerçevede, Fransız ENA’sı model alınarak, doğrudan kabine ofisine bağlı Mayıs 1990’da oluşturulan Ulusal Kamu Yönetimi iyi bir başlangıçtır.

Kamu görevlilerinin politizasyonundan kasıt, politik değişiklikleri kaale almadan kendi görevlerini yerine getirecek yeterli kalifiye görevlinin olmayışıdır. Şüphesiz komünist yönetimdeki personel ideolojiktir. Komünist yönetim sonrası kurulan hükümetler döneminde personel iyi yetişmiş elemanlarla değiştirilmeye çalışılmıştır. Hükümetlerin hızla değişmesi personelin de değişmesi anlamına gelmekteydi. Durum, bir bakıma 1940’lardaki Polonya Halk Cumhuriyeti’nin başlangıç dönemine benzemektedir.

Rasyonel bir personel politikasının olmayışının bir çok olumsuz sonuçları vardır. Birinci ve en önemlisi, bazı illerde yıllık personel değişimi % 20’ler civarında olduğu için, kamu hizmetlerindeki düzensizliktir. İkinci olarak, kamu yönetimindeki istihdamın çok büyük bir kısmının bayanlardan oluşmasıdır. Merkezi ofislerde çalışanların yaklaşık % 50’si bayandır. Bu rakam bazı illerde % 60, bazı belediyelerde ise % 77’lere ulaşmaktadır. Üçüncü olarak, üniversite mezunu personelin ülke genelinde dağılımı çok dengesizdir. En alt seviyedeki kamu yönetim birimlerinde çalışan personelin yalnızca % 12’si üniversite mezunudur. Üniversite mezunu personel büyük şehirlerde, akademik merkezlerde ve gelişmiş sanayi merkezlerinde yoğunlaşmıştır. Taşrada ise çok az sayılardadır. Son olarak, kamu görevlilerinin prestijleri ile ilgili olarak 1984 yılında yapılan bir araştırma sonuçlarına göre, kamu görevlilerine duyulan güven son derece düşüktür. Benzer bir araştırma bugün yapılırsa, duyulan güvenin daha yüksek olacağı konusu şüphelidir.

Sekizinci Bölüm

Reformların Sonucu

Eski komünist ülkelerdeki kamu yönetimi, reform aşaması ve karşılaştıkları dar boğazlar bakımından farklılıklardan ziyade benzerlikleri çoğunluktadır. İdari reform hiçbir zaman sıfırdan başlamaz. Etkin bir kamu yönetimi oluşturma açısından komünist ve post-komünist dönemler arasında kesin bir ayırım yoktur. Devam eden reform sürecinde, Macaristan'ın sahip olduğu göreceli avantaj ve Çekoslovakya'nın sahip olduğu göreceli dezavantajın nedenleri, açıkça komünist geçmişten çok daha ilerilere giden tarihsel köklere, şartlara ve kararlara dayanmaktadır.

Bazı ülkelerin ortak olarak karşılaştıkları sorunlardan birisi kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin parti bürokrasisi ve üyeliğinden kurtarma sorunudur. Önceden, merkezden planlanan ve kontrol edilen “demokratik merkeziyetçilik” ten sorumlu olan idari birimlerin bölümleri ortadan kaldırılmış ve Pazar ekonomisinin gelişmesini sağlayacak idari kapasitelerin oluşturulması ihtiyacı doğmuştur. Vatandaşların haklarının, idarecilerin kanunsuz eylemleri ve işlemleri ile ihlal edilmesinin önüne geçecek etkin mekanizmaların kurulması ihtiyacı vardır.

Vatandaşlar ve organizasyonlar, yönetimin duyarsız, etkisiz, adaletsiz, tarafsız veya güvenilir olmadığı durumlarda daha fazla özerklik talep etmektedirler. Vatandaşlar, belirli alanlardaki faaliyetlerinin “özerk” olmadığını hissettiklerinde, kendilerinin güven duyduğu ortak karar alma kurumları ve hükümeti etkilemenin yollarını aramaya başlamaktadırlar. Bu yollar açık olmadığı zaman, sonuçlarını düşünmeksizin özerklik arayışına girişmektedirler. Ortak karar almanın biraz değişik bir perspektifini kabul edenler, bunu sonsuz “aşırı transformasyon” olarak görmektedirler. Doğu Bloğu ülkelerinde, ufak farklarla da olsa, yaşanan budur.

Kaynakların azaldığı ve geçmiş tecrübelerle dayanarak ortak faaliyetler konusunda kamudaki ve diğer kurumlardaki güvenin çok düşük olduğu durumlarda, durum oldukça değişkendir. Nitekim Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan budur. Özerklik daha çok daralsa da insanların daha fazla bireysel ve kurumsal özerklik için uğraşmaları, mücadele etmeleri anlaşılabilir bir olaydır.

Verilecek belirli orandaki kurumsal özerklik, bütün sistemin rahatlamasına yol açabilir. İstikrar, güçlü bir merkezi zorunlu kılmaz. Polonyalı, Çek ve Macar araştırmacılar tarafından tespit edilen “özerklik” baskısının ortadan kalkmasına neden olabilecek; sosyal, politik, ekonomik ve idari çıkarların ortak yönetimi için, güçlü ortak karar oluşturma merkezleri oluşturulabilir.

Kolektif huzursuzluk ve bireysel stres, muhtemel reform teşebbüsleri üzerinde önemli kısıtlayıcı bir unsurdur. Bu üzerinde durulması gereken önemli bir olaydır. Ekonomik, politik ve idari yapı ve süreçten ziyade, vatandaşların, devam eden reform süreci ile ilgili korkuları ve ihtiyaçları üzerinde durulma ihtiyacı vardır.

Kaynakça

- 1- Letowski Janusz, Polish Public Administration Between Crisis and Renewal, in(s. 1-11)
- 2- International Institute of Administrative Sciences, "Administration Without Bureaucratization", Proceedings of the Round Table of IIAS in Budapest, Brussels.IIAS.
- 3- Polish Commission for Civil Rights Protection, Annual report on citizens rights; Warsaw, Commissioner's Office, 1991.
- 4- Taras Wojciech, Changes in Polish Public Administration 1989-1992, in Administrative Transformation in Central and Eastern Europe, Oxford, Blackwell, 1993 (s.13-31)
- 5-Kulesza Michal, Options for Administrative Reform in Poland. In Administrative Transformation in Central and Eastern Europe, Oxford, Blackwell, 1993 (s.33-40)

Rusya Yönetim Sistemi

Recep KIZILCIK

Komünizm sonrası dönemde Ağustos 1991 tarihli rejim değişikliği gibi Ekim 1917 tarihinde Bolşeviklerin iktidara gelmeleri de XX.Yüzyılı belirleyici unsurlarının en önemlileri arasında yer almaktadır. Bu iki tarih arasında, sonradan Mart 1918’de ismini Komünist Parti olarak değiştiren Bolşevik Partisi, dünyanın en geniş ülkesini yönetmiştir. 1945 yılından sonra, ihtilalci sosyalizmin, soğuk savaş anlaşmalarında formalize edilen ideolojik rakibi, jeopolitik rakip şeklini almıştır. 74 yıl boyunca, Sovyetler Birliği, üretim araçlarında özel mülkiyet veya pazar olmaksızın ekonomik gelişmede, Karl Marx’ın bazı temel düşüncelerini uygulamaya yoğunlaşan alternatif bir sosyal kalkınma modelini temsil etmiştir.

Rusya’nın içinde çok sayıdaki eğilimler arasındaki mücadelede Marksizm’in çok özgün bir yorumu olan Leninizm’in zor kullanarak uygulanması, Rus sisteminin gelişiminde çok önemli bir yere sahiptir.

Stalin’in 1953 yılındaki ölümünden sonra, rejim, Stalin’in uyguladığı terörün ortadan kaldırılmasından başka, ülkenin ekonomik ve politik kurumlarının modernize edilmesi gibi çok önemli yeni sorunlarla karşı karşıya kalmıştır.

Birinci sorun ile mücadelede kısmen başarılı olunsa da Stalin’den sonra gelen liderler, diğer sorunlarla baş etmede başarılı olamadıkları sinyali vermişlerdir. Neo-Stalinist “sözleşme” diye isimlendirilen mutabakat ile, bireysel özgürlüklere saygı duyulacağı ve bireyler sistemden politik taleplerde bulunmadıkça, yaşam standartlarının yükseltilmesinin garanti altına alınacağı konusunda açıkça söz verilmiştir.

Sovyet Komünizminin kökenleri, özellikle Marksist tip ihtilalci sosyalizm olmak üzere, Rusya’nın kendisine ve dış ülkelere dayanmaktadır. XIX. yüzyılın son on yılları gittikçe artan değişim talebine karşı, Çarlık rejimi tarafından dozajı artarak uygulanan baskılarla doludur. Emekçi sınıfı birleştiren unsurlar olarak, serflik sisteminin kalıntıları ve emeğin karşılığının ödenmemesi nedeniyle ortaya çıkan sosyal problemlerin çözümlenememesi, reformların yukarıdan gelen baskı sonucu engellenmesi gibi bütün bu faktörler, Rus politik ve sosyal krizinin gelişimci bir şekilde çözümlenmesi şansını sınırlandırmıştır. Batının ihtilalci teorisi ile Rusya gerçeklerinin sentezini yapan önemli kişi Lenin’dir. Lenin’in parti ve diğer birimlerin rolü konusundaki görüşleri hemen hemen her aşamada muhalefetle karşılaşmasına rağmen, bunların büyük çoğunluğu sağlam temellere dayansa bile, seslendirenlerin liderlik yeteneklerinin olmayışı, halkın yeterli desteğinin alınamayışı ve Rus krizinin savaş ile daha da kötüleşmesi sonucu, başarıya ulaşamamıştır.

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının ve Komünist İdeolojinin Gelişimi

I. KARL MARKS VE RUSYA'NIN YOLU

Geç XIX. yüzyıl Rusya'sının radikal jenerasyonunun tartıştığı sorun, ülkenin, doğrudan feodalizmden sosyalizme geçişinin Batılı yolları takip ederek mi yoksa kendi gelenekleri doğrultusunda ilerleyerek mi sağlanacağı konusudur. Popülistler, Batılıların yaşadıkları olumsuzluklardan kaçınmak için kapitalist sömürü aşamasından geçmeden, doğrudan feodalizmden komünizme geçmeyi savunmaktaydılar. (Sakwa, s-1, 1999)

“Legal Marksistler” diye isimlendirilen ve herhangi bir sosyalizmin ortaya çıkmasından önce, Rusya’da kapitalizmin gelişimini savunan bir grup oluşmuştur. Marks’ın “Kapital”i İngiltere’de yayımlandığından 15 yıl sonra, 1872 tarihinde Rusya’da yayımlanmış ve ancak 1-3 Mart 1898 tarihinde Minsk’te toplanan kurucu meclis tarafından Rusya Sosyal-Demokrat İşçi Partisi kurulmuştur.

Anılan partinin manifestosu, Marksizm’i Rusya’nın gerçeklerine uyarlamış ve işçi sınıfının oynaması gereken büyük role vurgu yapmıştır. İşçi sınıfı ne zaman talep etse, ancak o zaman daha fazla hak alacağı düşüncesinden hareketle; diğer ülkelerde işçi sınıfının sahip olduğu yönetimde söz sahibi olma, konuşma ve yayım özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı gibi hakların kullanılabilmesi için politik özgürlüğe büyük önem verilmiştir.

Bu dönemde, Batı Avrupa ve Amerika’daki işçi sınıfı, kendi emellerine ulaşmak için birçok enstrümana sahip iken, Rusya’daki hareket ise temel politik özgürlükler için mücadele etmekteydi. Rusya’daki burjuvaların Avrupa’daki muadillerinin sahip oldukları hakları gerçekleştirmedeki isteksizlikleri, orta sınıfın haklarını almaları için de işçi sınıfının mücadele etme zorunluluğunu doğurmaktaydı. Lenin’in görüşlerinin temeli bu analizde yatmaktadır.

Nitekim Lenin, daha sonraki tarihlerde, işçi sınıfı mücadelesinin ayrı bir ihtilalci organizasyon eliyle yürütülmesi görüşünü benimsemiş ve Proletaryanın iktidar mücadelesinde kullanacağı tek silah onun organizasyonudur demiştir.

Lenin’in “yeni tip parti” anlayışının eleştirisi sadece Rus hareketi ile sınırlı kalmamıştır. Rusya işgalindeki Polonya’da doğmuş olan Rosa Luxemborg (1870-1919) idealistik ihtilalizmin en önemli savunucularından olmuştur. Bu anlayış, örgütsel merkezleşmeye dayanmadan daha az ihtilalci olmaya dayanmaktadır. 1917 yılına kadar, Troçki de Lenin’in parti organizasyonu ile ilgili görüşlerindeki merkezleşme tehlikesini eleştirmiştir.

Lenin, örgütsel bütünlük çerçevesinde, azınlıkların haklarını savunan “demokratik merkezleşme” konseptini desteklemiştir. 1917 yılından sonra demokratik merkezleşme Bolşevik disiplini ve 1921’den sonra da onun bütünlüğü temel prensip olarak kabul edilmiştir.

Lenin’in, Sovyetlere dayanan devlet sistemi oldukça popüler iken, yönetim sistemindeki Bolşevik Partinin oynayacağı rol açık değildi. Fakat ihtilalci devlet, burjuvanın göstereceği direnci kırabilecek kapasiteye sahip olmalıydı. Bunun için Lenin, Marks’ın sosyal kategori dediği proleterya diktatörlüğünü (sosyal başatlık) politik forma, yani ihtilalci proleteryanın fiziksel ve zorlayıcı diktatörlüğüne dönüştürmüştür. Partinin sol kanadı cumhuriyetlerin kendi kendilerini yönetme hakkını desteklerken, partinin büyük çoğunluğu Lenin’i takip edip, proleterya öncülüğünde geleneksel devlet organizmasının oluşturulmasını desteklemişlerdir.

Ekim 1917 ihtilali, çürüyen burjuva hükümetine olduğu kadar, aynı zamanda ılımlı “gelişimci” sosyalistlere karşı da yapılmıştır. Daha da önemlisi ihtilal, Marks’ın sosyalizmin gelişmesi için gerekli olan temel kurumların (gelişmiş sosyal ve ekonomik yapı) varlığı görüşlerine de karşı bir harekettir. Lenin açısından, ihtilal gelişme için çok önemlidir. Tersi gerekli değildir.

12 Ocak tarihindeki Üçüncü Sovyetler Kongresi, Rusya’yı Sovyetlerin bir cumhuriyeti olarak açıkladı. Klasik güçler ayrılığı ve benzerleri ortadan kaldırılarak bütün güçlerin kendisinde toplandığı tek tip ulusal Sovyet sistemi oluşturulmuştur. Bu sistemin içinde komünist partinin rolü açıklığa kavuşturulamamış ama Rusya’nın federal bir sistem olarak yapılandırılması yolunda ilk adımlar atılmıştır. Aynı şekilde, topraklar üzerindeki mülkiyet hakkı kaldırılarak, kamulaştırılmıştır.

Lenin’in savunduğu merkezileşme ve yukarıdan aşağıya uygulanan diktatoryal liderlik anlayışı sol komünistler tarafından ciddi olarak eleştirilmiştir.

Luxemburg’e göre, sosyalizm demokrasiden ayrılamaz. İhtilaller salonlarda yapılamayacağı gibi, diktatoryal araçlar geçicidir ve bunlar demokrasinin genişletilmesi yoluyla dengelenmelidirler. Vizyon üzerinde hiçbir parti monopole sahip değildir ve ihtilal, çoğunluğun ani ve özgür yaratıcılığını yansıtır. Bunlar, Lenin’in diktatörlüğünden çok uzak olan şeylerdir.

Savaş komünizmi döneminde, ülkenin bütün ekonomik hayatı devletin ekonomik aygıtının eline bırakılmıştır.

Sivil savaşın kazanılmasından sonra, parti organizasyonunda şikayet konusu olan aşırı merkezileşmenin kaldırılması yolundaki talepler artmaya başlamıştır. Bu talepler, Eylül 1920 tarihindeki Dokuzuncu Parti Kongresinde had safhaya ulaşmış ve bunun varlığı parti yönetimi tarafından da kabul edilmiştir. Kongrede ulaşılan çözüm, partiyi demokratikleşme yolunda büyük bir adım olsa da uygulamada istenen sonuçlar alınamamıştır.

1921 Mart’ındaki Onuncu Parti Kongresinde, Sovyet Devletinin bürokratize oluşu bir rapor halinde ortaya konulmuş ve bunun ortadan kaldırılması için kamu görevlilerinin halka karşı sorumlu olmaları önerilmiştir. Bu çerçevede, parti içinde daha çok şeffaflık, ifade özgürlüğü ve demokrasi talep edilmiştir.

Lenin, gücün kendi elinden kaydığı korkusuna kapılarak, gözünü parti içine çevirmiş, uzun zamandır iddia edilen disiplin, nihayet partide uygulanmaya başlanmıştır. Bu disiplin, sivil savaş döneminde uygulanmış olmayıp; barış, Bolşevik yönetimi, savaştan daha fazla tehdit etmiştir.

Bunun için, Lenin Onuncu Parti Kongresinde kabul edilen iki anlaşmada inisiyatifi ele alarak, 1980 yılında Gorbaçov döneminde yaşanacak değişikliklere kadar sürecek olan parti çalışma yöntemini belirlemiştir.

1920’li yıllarda en fazla tartışılan iki politik konudan birisi, bürokrasinin hakimiyetine karşı alttan alta yürütülen protesto şeklindeki parti içi politik gelişmeler ve ikinci olarak da Yeni Ekonomi Politikası’nın (N.E.P.) statüsü konularıdır. 1920’li yılların sonunda Stalin, kendi gücünü konsolide ederek, zorla kolektivize ederek ve hızlı bir sanayileşme programı başlatarak, bu iki sorunu da çözümlenmiştir.

Yeni Ekonomi Politikası, özellikle köylüler için Pazar ekonomisi yönünde bir yumuşamayı ifade ederken, benzeri yumuşamalar politik alanda yaşanmamıştır.

II. SOVYET SOSYALİST CUMHURİYETLER BİRLİĞİNİN OLUŞTURULMASI

Çok uluslu devletin yapısı, ülkenin en fazla tartışılan anayasa konusu olmuştur. Sivil savaş döneminde bazı cumhuriyetler, değişen sürelerde bağımsızlıklarını yaşamışlar ve onların bazı bağımsızlık taleplerinin karşılanması için bazı tavizlerin de verilmesi gerekmiştir. Lenin önceleri federalizme karşı iken, şimdi onu tek gerçekçi yol olarak görmekteydi. Yeni devleti yapısını oluşturmakla görevli komitenin başkanı olan Stalin ise üniter bir Sovyet Rusya’nın genişlemesi için, ulusal azınlıklara önemli oranda özerklik verilmesi taraftarıydı.

Uzun tartışmalardan sonra dört kurucu cumhuriyet (Rusya, Ukrayna, Belarus, Kafkas Federasyonu) arasında, 30 aralık 1922 tarihinde imzalanan bir anlaşma ile S.S.C.B. kurulmuştur. Uzun tartışmalardan sonra Birliğin anayasası Ocak 1924 tarihinde kabul edilmiştir. SSCB federal bir yapıya sahip olduğu için, ayrılma hakkı dahil, cumhuriyetlerin bağımsızlıkları muhafaza edilmiştir. Fakat, Komünist Parti üniter

kaldığı için, partinin gücünün azalmaya başladığı 1980'li yılların sonuna kadar, cumhuriyetlerin sahip olduğu birçok hak formaliteden ileri gidememiştir.

1920'lerdeki tabileşme (*korenizatsiya*) politikası, cumhuriyetlere kültürel alanda geniş bir serbesti tanımıştır. Bu özellikle kültür politikası alanında yaşanmış ve bu dönemde anadillerin gelişmesine imkan sağlanmıştır.

1930'lu yılların başından itibaren Stalin'in bütün ülkede uygulamaya koyduğu "Ruslaştırma" politikası, tabileşmeyi tersine çevirmiş ve Rusların kendilerine de çok az faydasına olmuştur. Birliği oluşturan insanların ulusal arzularının önlenmesi, tansiyonun yükselmesi sonucunu vermiş ve sonunda Birliğin dağılmasına neden olmuştur.

Lenin'in, Sovyet hayatının aşırı bürokratize oluşu ve etkisizliğinin ana sebebinin geçmiş dönemin kalıntıları olduğuna inanarak kendisinin son dönemlerinde uğraştığı Sovyet sisteminin doğurduğu hastalıkları görmezden gelmesi, büyük bir başarısızlık örneğidir.

III. SOSYALİZMİ OLUŞTURMA (1929-1939)

1920'lerin sonunda tepeden başlatılan ihtilal, sıklıkla Ekim 1917 ihtilalinin tamamlayıcı unsuru olarak algılanmıştır. Dış politika, tarım, sanayi ve kültür politikaları, bazı zamanlar felaketle de sonuçlansa, radikalleştirilmiştir. Zevklerinde geleneksel, sosyal eğilimlerinde baskıcı ve ton olarak milliyetçi olan yeni tip bir Stalinist muhafazakarlık oluşturulmuştur.

1929 yılındaki 50. doğum gününde Stalin'in kişisel hakimiyeti kuruldu ve bundan sonra, onun yönetimi "kişisel kült" yönetim anlayışının bir versiyonu olarak anılmaya başlandı. 1933 yılında, Hitler'in iktidara gelmesiyle birlikte askeri öncelikler ön plana çıktı.

Yukarıdan aşağıya uygulanan ihtilalin önemli bir parçasını da kültürel transformasyon oluşturmaktaydı. 1920'li yıllar, entelektüel hayatın çeşitliliği ve farklı görüşlere belirli oranda gösterilen tolerans bakımından önemli yıllardır. 1930'lu yıllarda gelişimci çalışmaların üzerinde uygulanan sıkı kontroller nedeniyle bu dönem sona ermiştir. Müsaade edilen tek alan, sınıf kavgasıydı. Komünist veya karşıtlarından her kim parti politikasından ufak bir sapma gösterirse ya hapse girmekte ya da partiden atılmaktaydı. Ateş hattında olanlar filozoflardı fakat asıl üzerinde durulan tarihin kontrol altına alınmasıydı.

Yeni bir Sovyet kültürü oluşturmak için ana nokta, şüphesiz edebiyattı. Gorki'nin "insan ruhunun mühendisleri" dediği Sovyet Yazarlar Birliği 1934 yılında kurularak, zengin yazarlar ağı, bir tek birimden kontrol edilmek istenmiştir.

Stalinist sistem sosyal olarak daha fazla muhafazakarlaştığı için, bu döneme "büyük geri dönüş" ismi de verilmektedir. Kelime anlamıyla "geri dönüş"denilmekle birlikte, Stalinist sistem bu dönemde, kendisini yeni bir sosyal düzen olarak kabul ettirmiştir. Bu dönemde sosyal politikalarda, önceden benimsenen liberal anlayışın yerini daha muhafazakar bir anlayış almış ve Rus sembollerini kullanan yeni bir Sovyet milliyetçilik anlayışı empoze edilmeye çalışılmıştır, Buharin'in "hümanizm"e dönüşü, NEP yoluyla kademeli olarak sosyalizme ulaşma fikrini desteklemesi, Sovyet kalkınmasında denenmemiş alternatif bir yolun kahramanı olmasını sağlamıştır. Bu alternatif yol, daha sonra 1968 "Prag İlkbaharı"ndaki Alexander Dubçek ve 1980 yılındaki Gorbaçov tarafından gerçekleştirilmiştir. Nitekim 1936 Anayasasının taslak metnini yazan komitenin genel sekreteri olan Buharin; bütün vatandaşların eşitliği, genel ve eşit oy ilkesi ve komünist parti üyelerinin ayrıcalığını kaldıran maddelerin anayasada yer alması için büyük uğraş vermiştir. Hatta çok adaylı seçimler dahi çok tartışılmıştır.

IV. KHRUSHCHEV VE REFORM, 1953-1964

1950'li yıllar, Sovyet sisteminin, karizmatik lider yönetimine daha az bağlı ve daha istikrarlı bir yönetime kavuşma yollarının bulunmasına yönelik ümitlerle doluydu. Stalin'in 5 Mart 1953 tarihinde ölümü üzerine bütün varisler kolektif bir yönetimin gerekliliğine inanmaktaydı. Beria, 14 Mart günü parti başkanlığı ve hükümet başkanlığı arasında seçim yapma zorunda bırakıldığında, hükümet başkanlığını seçmiş ve ayrıca, Stalin'in ekonomik politikalarında değişiklikleri yaparak "yeni süreç"i başlatmıştır. Kısa bir mücadeleden sonra, partinin yeni birinci sekreteri Nikita Khrushchev rakibini yenmiş ve partinin hükümet üzerindeki gücünü yeniden kurmuştur.

Khruschchev döneminde, Stalin dönemindeki aşırılıklar törpülenmiş ve hukuk devleti uygulamalarının gereği yapılmıştır. Ekonomik sistem, tüketici ihtiyaçlarına göre ayarlanmaya çalışılmış, fakat sonuç pek tatmin edici olmamıştır. Yeni teknoloji uygulamaları desteklenirken, yeni bir yönetim anlayışı getirilmeye çalışılmıştır. Tarımdaki kollektivist uygulama kalıntıları tarımı kaynaqsız bırakmıştır. (Sakwa, s-320, 1999)

Daha önemlisi, Khruschchev Komünist Parti ve rejimin ideolojik geçerliliğini canlandırmaya çalışmıştır. 1919 versiyonu yerine Komünist Partinin kabul ettiği yeni program, Sovyetler Birliğinde “sosyalizmi kurma” yolunda gerçekleştirilenleri yansıtmaktadır.

Sosyal demokrasinin her alanda geliştirilmesi ve mükemmelleştirilmesi, devlet yönetiminde bütün vatandaşların katılımının sağlanması, ekonomik ve kültürel gelişimin yönetiminde yönetim aygıtının iyileştirilmesi ve onun faaliyetleri üzerinde artan oranda kontrolün halk tarafından gerçekleştirilmesi, sosyalist devletin komünizme dönüştürülmesinde büyük öneme sahiptir. Sosyal demokrasi gelişirken, devlet erkinin organları, kademeli olarak, kamu kendi kendini yönetim birimi organlarına dönüşecektir.

Komünizmin tam kurulması aşamasında, Sovyet toplumuna yol göstermek ve ona liderlik etmek için, Komünist Partisi'nin rolünün güçlendirileceği ve öneminin artacağı vurgulanmaktadır.

Böylece, yeni programın ana unsuru, Komünist Partisi'nin “yol gösterici, öncü rolü” bir kez daha teyit edilmesidir.

Brezhnev, Khruschchevden çok farklı özelliklere sahip bir liderdi. Khruschchev ne kadar bireysel ise, Brezhnev o kadar konsensüs ile yönetme taraftarı idi. Nitekim, Brezhnev yönetimi, büyüyen problemler karşısında çok ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmıştır.

1950'lerdeki o yüksek ekonomik büyüme oranları açıkça düşmüş olup, bu düşüklük ancak 1980'li yıllarda durdurulabilmiştir. Sosyal alanda, büyük kaynaklar, eğitim, konut ve sağlık alanına ayrılmış, fakat, burada da reform hareketleri kuma saplanmıştır.

Çok kısa sürede anlaşıldı ki, güçlü bir liderlik olmadan Sovyet Sosyalizmi durgunluğa sürüklenecekti. Khruschchevin, yaklaşık 100 civarında bölgesel ekonomik meclis oluşturarak güçlerini azaltmak istediği güçlü ekonomi bakanlıkları, Brezhnev döneminde yeniden oluşturulmuştur.

Eğer Stalin, Komünist Partiyi açık olarak ayrıcalıklı bir konuma koymamışsa, bu 7 Ekim 1977 tarihinde kabul edilen Brezhnev Anayasası ile gerçekleştirilmiştir. Bu Anayasanın; birinci maddesi ülkenin “bütün insanlarına ait” olduğunu teyit eder, üçüncü maddesi demokratik merkezleşme ilkelerini sayar, altıncı maddesi de Sovyet ülkelerindeki Komünist Partinin rolü konusunda genel formülü belirler.

Bu, sadece partinin, Sovyet sistemi ve bakanlıklardaki genel gücünü açıklar. Parti-devlet ilişkileri, anayasadan ziyade parti toplantılarında belirlenir. Resmi Rus görüşü, partinin karar verici, uygulamanın ise idare tarafından yapıldığı görüşünü söylese de doğru değildir.

Parti, bütün kararların alındığı ve onaylandığı Sovyet yönetiminin en üst idari birimidir. Yüksek Sovyet ve Bakanlar Kurulu, uygun parti komitelerinin almış olduğu kararları uygulayarak, üst düzey idari birim görevini yerine getirirler. Fonksiyonların tanımında yaşanan belirsizlik ve dublikasyonlar, anayasanın güçler ayrılığı ilkesini reddetmesinin bir sonucudur. Bu görüşü doğrularcasına, yeni anayasayı kabul ederken, Brezhnev S.S.C.B. Yüksek Sovyet Başkanı, Nikolai Podgorny'i görevinden uzaklaştırarak parti genel sekreterliği yanında devlet başkanlığı görevini de üstlenmiştir.

Brezhnev'in ölümü, Sovyetler Birliğindeki ideolojinin rolü ve kapsamı konusunun tartışılmasına yol açmıştır. Andrapov Ocak 1983'de yaptığı bir konuşmada, ideolojinin rolünün tekrar gözden geçirilmesi gerektiğini öne sürerek biraz daha pragmatik bir yaklaşım sergilemiştir.

Özellikle Sosyolog Tatyana Zaslanskaya'nın Nisan 1983 tarihinde resmi ekonomi görevlilerinin bulunduğu dışa kapalı toplantıda sunduğu raporda, Sovyet ekonomi sisteminin son elli yılda oldukça değiştiğini ve kendi potansiyelini tamamladığını ileri sürmüştür. İdari sistemde, yalnızca daha fazla pazar ekonomisi ve desantralizasyon ile birikmiş olan sorunların üstesinden gelinebileceğini öne sürmüştür. Aynı zamanda, sosyal hastalıkların ekonomik başarısızlıklar kadar, mevcut sistem tarafından üretildiğini ve iç içe geçmiş sosyal güçlerin reformu engellebileceği hususuna vurgu yapmıştır.

Zaslavskaya'nın ortaya koyduğu sorunların çözümü, Andropov'un ufak açılımı ve daha sonra tartışma ve değişim tartışmalarının zeminini genişletmeye başlayarak, Gorbaçov'a kalmıştır.

1980'li yılların başlarında kriz belirtileri her yerde görülmekteydi. Ülke, gelişmiş modernizasyonun provoke ettiği, ekonomik ve politik olarak dışlanmış çok sayıdaki insan tarafından harekete geçirilen politik problemlerle karşı karşıyaydı. Sovyetler bürokrasi yüzünden soluksuz hale gelirken, parti içindeki hayat sıradan ve durağandı. Krize karşı alınan tedbirler ilk etapta kısmi idi. Gorbaçov sisteminden duyduğu rahatsızlığı ifade ederken, bundan nasıl kurtulacağı hususunda bir şeyler söylemiyordu.

Politik sistemin demokratikleştirilmesine yönelik ilk adımlar 27 Ocak 1987 tarihli Merkezi Komite toplantısında atılmıştır. Politik reformun ana unsurunu, devlet ve parti görevlilerinin seçilebilirliği oluşturmaktaydı. Gorbaçov; reformun düşünüldüğü kadar kolay olmayacağına, problemlerin kaynağının Sovyet tarihinde olduğuna ve Şubat 1986 tarihindeki Yirmiyedinci Parti Kongresi kararlarının yeterince ileri gidemediğine işaret etmekteydi.

1988 yılı perestroikanın altın yılı olmuştu. Çünkü, devlet ile halk arasındaki ilişki karşılıklı güvene dayanmaya başlamıştı ve demokratikleşme kök salıyordu.

28 Haziran-1 Temmuz 1988 tarihleri arasında gerçekleşen Ondokuzuncu Parti Konferansı, perestroika için önemli bir dönüm noktasıdır. Bir tarafta, toplumun yenilenmesiyle ilgili radikal bir programın temelleri atılırken, diğer taraftan, hedef tam olarak açıklığa kavuşturulmamıştı. Komünist parti önderlik rolünü oynamaya devam edecek miydi ? Gerçek bir yasama meclisi olacak mıydı ? Tarafsız bir yargı sistemi oluşturulacak mıydı?

Konferansın ilk gününü, Rusya'nın nerede olduğu ve nerede olması gerektiğini içeren Gorbaçov'un ufuk turu aldı.

Yirmidokuzuncu Parti Konferansının kararı üzerine 30 Eylül 1988 tarihinde toplanan Merkezi Komite, onun birçok birimlerini ortadan kaldırarak ve merkezi komitenin sekreteryasını yeniden organize ederek, onların yerine altı yeni komisyon kurdu. Bu değişiklik, partinin, ülkedeki politik işleyişi kontrol ve yönlendirme yeteneğini sona erdirmiştir. Partinin bütün gücü sona erdi. Bundan sonra, ideolojiden sorumlu Vadim Medvonev'in dediği gibi, Merkezi Komite, idari fonksiyonlardan ziyade, politik fonksiyonlara sahip olacaktı.

29. Parti Kongresi'nin önemli anayasal değişikliklerden birisi de, Halk Görevlileri Kongresi'nin 2.250 üyesinin, anayasayı değiştirme yetkisiyle donatılmasıdır. Bu üyeler, normal yasama görevi icra edecek Yüksek Sovyet'i seçmekle görevlidir. Böylece, Eski Sovyet anayasasında gerekli olan ilk değişiklikler 1 Aralık 1988 tarihinde gerçekleştirilmiş ve göreceli olarak ilk özgür seçimler Mart 1989'da yapılmıştır.

14 Mart 1990 tarihinde, Üçüncü Halk Görevlileri Kongresi sonunda anayasanın 6 ncı maddesini değiştirildi ve partinin sahip olduğu "öncü rol" statüsünü ortadan kaldırıldı.

Yukarıdan aşağı olarak uygulamaya konulmak istenen sosyalist demokrasi, aşağıdan yukarıya bir hareket haline dönüşerek, 12 Haziran 1990 tarihinde toplanan Birinci Rus Halk Görevlileri Kongresi'nin ilk toplantısında "Rusya'nın bağımsızlığı" nın kabul edilmesi ve böylece Rus yasalarının SSCB yasalarından daha üstün olduğunun ilanına yol açtı. Bu karar, Rusya ile Birlik arasında tansiyonun yükselmesine neden olmuş ve nihayet 1991 yılının sonlarında SSCB'nin dağılmasıyla sonuçlanmıştır.

1989 yılına kadar, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'ndeki kamu yönetimi, Komünist Partinin kendi politikasını uygulamak için kullandığı araçlardan birisi olmuştur. Kamu yönetiminin bütün faaliyetleri üst kademelerdeki görevliler tarafından yönetilirken, ekonomik güç, parti liderliğindeki devletin elinde bulunmaktaydı. Yönetimin ana karakteristiği, onun parti yönetimine olan tam bağlılığıdır. Bu bağlılık, tamamen parti tarafından kontrol edilen ve işe alınan görevliler sayesinde sağlanmaktaydı. Kamu görevlilerinin, görevde kalış sürelerinin hiçbir garantisi yoktu. Tek korumaları, partiye olan bağlılıkları ve belirli oranda da politik gücü engellemeleriydi.

1988 yılında başlayan politik çevrenin reformu, bu yönetim sisteminin dağılmasına ve bunun sonucu olarak, kural ve düzen tanımayan yönetim krizinin doğmasına yol açmıştır.

V. REFORMUN ANA HATLARI: XIX. PARTİ KONFERANSI

1988 Haziranında toplanan XIX. Parti Konferansı, partinin öncü rolü ile demokrasinin uyuşabileceği görüşündeydi.

Reform, halk tarafından seçilmiş Sovyetler, yönetimle görevli idari komiteler ve öncü parti organları arasında yeni ilişkiyi de öngörmekteydi. 1988 yılında kabul edilen yeni konseptlerin büyük çoğunluğu hala bugünün yönetiminin temelini oluşturduğu gibi, sistemin etkin olarak işleyişini engelleyen kötü işleyişin sorumlusudur da.

Olumlu yönde olmak üzere, birkaç karar, halkın seçtiği Sovyetlere daha fazla yetki ,verme eğilimindedir. Seçim sisteminin liberalleştirilmesi, daha çok yetkilendirmeden çok daha fazla aday ve seçmenlere kendi temsilcilerini seçmek için daha fazla olanak vermeye yönelikti.

Resmi görevlilerin profesyonel mesleklerini terk edip, bütün enerjilerini yönetimin kontrolüne hasretmeleri mümkündü. Yöneticilerin Sovyetleri doldurmasını önleme amaçlı kurallar, görevlilerin yetkileri ve birimler ile idari komitelerin idari fonksiyonlarının farklılaştırılması amacına matuftu.

Fakat, Sovyetlerin faaliyetlerinin yönlendirilmesi ve parti yönetiminin öncü rolünün sürdürülme istenmesi teşebbüsü yeni sistemin yapısını içinden çıkılmaz bir hale sokmuştur. İdari komitenin başkanı olmak için, artık Sovyetin başkanı olmak gerekmiyordu. Bunun yerine, Sovyet Başkanının, prensip olarak, parti komitesinin birinci sekreteri olması için yeni bir pozisyon, makam oluşturuldu. Böylece, XIX. Parti Konferansı ikili bir güç yapısı oluşturmuştur. Bir tarafta Sovyet ve onun başkanı; diğer yanda, şimdi, politik-idari sistemin etkin işleyişini önlemeye katkı sağlayan yönetimin başı tarafından değiştirilen İdari Komitenin Başkanı vardır. Bundan beri, Komünist Parti ortalıktan kaybolmasına rağmen, gücün ikiliği devam etmektedir, hatta sistemin desantralizasyonu ve idarenin başının atanma prosedürü nedeniyle daha da güçlendirilmiştir.

XIX. Parti Konferansı yönetimin özerkleşmesi ve desantralizasyonunu demokratik sürecin ve bürokrasi ile mücadelenin önemli unsurları olarak görmekteydi. Konferanstan çıkan görüşe göre, yerel faaliyetler, özerk yönetim, özerk finansman ve kendi kendine yeterlilik ilkelerine göre yeniden yapılandırılmalıdır; yönetimde, fonksiyonlar ve yapılanmalar yerelin maksimum özerkliğini ve girişimci ruhunu gerçekleştirecek şekilde yeniden dağıtılmalıdır.

Reformun üçüncü unsuru, hakların ve özgürlüklerin garantisi, vatandaşların devlete ve devletinde vatandaşlara karşı olan sorumlulukları ve yasaların gücünün artırılması ve bunun parti, devlet, sivil toplum kuruluşları ve bireyler tarafından takip edilmesini ihtiva eden sosyalist bir düzenin kurulması hedefidir. Fakat bu ilkelerin hiçbiri konferansın belirlediği hedefler doğrultusunda gerçekleştirilememiştir. Federasyon ve cumhuriyetler arasındaki “bağımsızlık gösterileri” ve “kanunlar savaşı”, 1991 Ağustosunda, Sovyetler Birliği Komünist Partisinin dağılmasına ve Aralık 1991 tarihindeki başarısız darbe girişiminden sonra da Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinin dağılmasına yol açmıştır

Artık merkezi Sovyet yönetimi kalmamıştır ve 15 ayrı cumhuriyeti kapsamamaktadır. Şimdi, eski SSCB’ye dahil olan 15 ülkede 15 ayrı yönetim mevcuttur. Fakat, “bağımsızlık gösterileri” yalnızca Birlik ile cumhuriyetler arasında yaşanmamış, aynı zamanda Rusya Federasyonu ile onun “özerk bölgeleri” arasında da yaşanmıştır. Birbiri ardına, cumhuriyetler bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. Bu hareket, Yeltsin’in 1990 Mayısında Rus Cumhuriyetler Yüksek Birliği Başkanlığına seçilmesi ile daha da hızlanmıştır. Yeltsin 1990 Ağustosunda cumhuriyetlere hazmedebilecekleri kadar güç ve yetki almaları önerisinde bulunmuştur.

Sonuç, 1990 ilkbaharında yerel yönetimlere seçilen yeni organlar merkezi hükümetin otoritesini tanımamışlar ve kendilerini bağımsız addederek, merkezi hükümetin kararlarını dikkate almadan yalnızca kendi kararlarını uygulamaya çalışmışlardır.

İkinci Bölüm

Alan Yönetiminin Yeni Yapısı ve Alan Yöneticileri

I. ALAN YÖNETİMİ

Rusya, Sovyetler Birliği içinde federal bir cumhuriyet iken dahi, onun yüksek Sovyeti, alan yönetiminin yeniden yapılandırılması için bir hareket başlatmıştır. 1917'den bu yana ilk defa, devlet ile yerel yönetim ayrımına gidilmiştir. Sovyet sistemi üniter bir devlet postülasını öngördüğü için, bölgeden köye, bütün alan yönetimleri devlet yönetiminin bir parçasını oluşturmaktaydı.

Anayasa'nın 138 inci maddesinde yapılan değişiklikle; ilçe, kasaba, boroughs ve köyler için yerel özerk yönetim konsepti getirilmiştir.

Bu kademelerde; özerk yönetim yerel nüfus tarafından, yerel özerk idare de ona bağ olarak halk görevlilerinin yerel Sovyeti, halk ve yerel referandum toplantıları, halkın taşradaki özerk yönetim ve sosyal organları marifetiyle kullanılır. (24 Mayıs 1991 tarihli değişiklik).

Anayasal düzenleme, yerel idari hizmetlerle görevli "idari komiteyi" yerel yönetimle ve Sovyet'e sorumlu idare başkanıyla değiştirdi. Sovyet, şimdi, yönetim başkanı ve yerel yönetimin diğer resmi görevlilerine karşı kritik bir tutum içerisine girme hakkına sahiptir. (madde 147)

Yüksek Sovyet tarafından 6 Temmuz 1991'de kabul edilen Yerel Yönetimler Yasası, iktidarın ve yönetimin yerel faaliyetlerinin yapısal ve örgütsel ilkeleri, yerel yönetimin ekonomik ve finansal temelleri ve yerel yönetim ile yerel Sovyet'in yetkileri üzerinde durmaktadır. Fakat, yerel kaynaklar üzerindeki kurallar yetersizdir ve yetkiler, farklı seviyedeki yerel yönetim birimleri için tekrar mahiyetinde olduğundan sorunlara neden olmaktadır.

Yasaya göre, idarenin başındaki her kimse beş yıllığına seçilmeli, Sovyet'e karşı sorumlu olmalı ve aynı zamanda beş yıllık süre ile halka karşı sorumlu olmalıdır. Sovyet, toplantılarını yöneten ve işlerini organize eden bir başkan seçmelidir.

Bölgesel yönetim, devlet yönetiminin bir parçası olarak kalmıştır. Bölgelerin ve alanlarının Sovyetler tarafından yönetimi düzenleyen yasa, Rusya'nın tam bir devlet olduğu dönemde, 5 Mart 1992 de kabul edilmiştir. Halk gösterilerinin, Sovyet bölgelerindeki ve alandaki devlet gücünün yürütme organının "temsili organı"dır. (madde 11). Bölge veya alan yönetiminin idaresi, devlet gücünün yürütme organının bir fonksiyonudur.

Bölge ve alan, yönetiminin yetkileri, fonksiyonları ve yapısını belirleyen anayasal temelleri belirleyen bir düzenlemeye sahip olmaları gerekir (madde 4). Yerel Yönetimler Yasasında olduğu gibi, bölgelerin yönetimi ve Sovyetlerle ilgili Yasa da idarenin ve Sovyetlerin yetkileri, faaliyetlerinin yapısal ve organizasyonel ilkeleri ve ekonomik ve finansal temellerini düzenlemiştir.

Yerel ve bölgesel yönetim arasındaki ayrıma rağmen, alan ve bölgelerdeki devlet yönetiminde ve ilçe, şehir, kasaba ve köylerdeki yerel yönetimlerde idarenin başındaki kimsenin seçiminde, seçim sürecini düzenleyen 24 Ekim 1991 tarihli Yasa uygulanmaktadır.

II. ALAN YÖNETİCİLERİ VE DEVLET BAŞKANININ İDARENİN EN ÜST YÖNETİCİSİNİ (VALİ) ATAMA YETKİSİ

19-22 Ağustos 1991 tarihindeki darbe girişimi, idarenin en üst yöneticisi (vali) uygulamasını, atamadan ziyade, aday gösterme şeklinde uygulamaya koymuştur.

Yüksek Rus Sovyet'i, 21 Ağustos tarihinde, taşrada, bölgelerde, otonom bölgelerde ve özerk ilçelerde Sovyet idare komitelerinin yerine gelen benzeri yönetim komitelerinin lideri olarak görev yapmak üzere idarenin en üst yöneticisi (vali) uygulamasını getirmiştir. Taşra ve bölgelerin yönetimi ile yasanın kabulü sırasında, Yüksek Sovyet, Rusya Federasyonu Başkanına taşra ve bölge Sovyetlerinin başkanlarını görevden alma ve bu yönetimlerin en yüksek yöneticilerini (vali) atama yetkisi vermiştir.

Ertesi gün, Boris Yeltsin tarafından yayımlanan genelgeye göre, bu üst yöneticiler (valiler) ilgili Sovyet'in uygun görüşü ile, devlet başkanı tarafından tayin olunacaklardı.

Devlet başkanının bu yetkileri, Kasım 1991 ve Aralık 1992'de olmak üzere, Halk Görevlileri Kongresi tarafından iki defa yenilenmiştir. Kongre ilgili Sovyetin de uygun görüşü ile devlet başkanına, 1 Aralık 1992 tarihine kadar yalnız taşra ve bölge yönetim birimlerinin en üst yöneticilerini değil, aynı zamanda şehir ve ilçelerin de yöneticilerini atama yetkisini vermiştir.

1992 ilkbaharında, iki üst düzey yönetici, yasal olmayan eylemlerinden dolayı tard edildiler ve bunun üzerine 7 Ağustos 1992 tarihinde, Boris Yeltsin tarafından, disiplin sorumluluğu ile ilgili bir karar benimsenmiştir. Kongre, devlet başkanının temsilcileri aday göstermesini sevmese de başkan bu yetkisini kullanmaya devam etmiştir.

Üçüncü Bölüm

Federal Sözleşme ve Sözleşmenin Uygulanması

Rusya Federasyonu bağımsızlığını ilan ettiğinde, 16 özerk cumhuriyet, 53 bölge, (bölge statüsüne sahip olan Moskova ve Leningrad dahil), 5 özerk bölge ve 10 özerk ilçeden müteşekkil bir federasyon haline gelmiştir.

20 Haziran 1990 tarihli Rusya Federasyonu Bağımsızlık Deklarasyonu, özerk cumhuriyetlerin, özerk bölgelerin, özerk ilçelerin haklarının genişletilmesinin bir ihtiyaç olduğunu belirterek; bu hakların genişletilmesinin önündeki engellerin kaldırılması için ulusal devlet örgütlenmesi ve bölgesel örgütlenmenin yeniden yapılandırılmasına işaret etmekteydi.

Özerk cumhuriyetler, bağımsızlık ilanlarında çok daha ileriye gittiler ve SSCB'deki 15 federal cumhuriyetin sahip olduğu statüye benzer bir statüyü Rusya Federasyonu içinde de istediler. Yaklaşık iki yıllık zor görüşmelerden sonra, bir orta yol bulundu ve Federasyon ile onun üyeleri arasında bir sözleşme imzalandı. Bu sözleşmenin ana karakterleri de Anayasaya yansıtıldı. Anayasa, cumhuriyetlerin ve bölgelerin onayı alınmadan değiştirilemeyecekti.

Federasyon ve sayıları 85 olan yönetim birimleri tarafından, 31 Mart 1992 tarihinde imzalanan ve 10 Nisan 1992'de Halk Görevlileri VII. Kongresi tarafından onaylanan "federal anlaşma" aslında üç farklı anlaşmadan oluşmaktaydı: Birincisi, Rusya Federasyonu içindeki bağımsız cumhuriyetlerin organları ile, ikincisi, Rusya Federasyonu içindeki özerk ilçeler ile özerk bölgelerin organları, üçüncüsü ise, Moskova, St.Petersburg şehirleri ile bölgelerin ve diğer alan yönetim birimlerinin organları ile Rusya Federasyonunu devlet organları arasındaki yetkilerin belirlenmesi ve dağılımı, hakkındadır.

Federal Sözleşme (ve Anayasanın ilgili maddeleri) federasyon ve alan yönetimini oluşturan üç yönetim kademesinin ortak ve tek başına sahip oldukları yetkileri ayırmıştır. Ortak yetki alanında, federasyon yasaları değil, onlarla ilgili ilkeleri kabul etmek durumundadır. Cumhuriyetlerle ilgili ortak yetkileri, bölgelerle olan yetkilerinden daha fazladır. Örneğin, cumhuriyetler ve bölgeler için yönetim, konut ve çevrenin korunmasıyla ilgili yasal ilkelerin oluşturulması ortak görev alanına girerken, yargısal örgütlenme, idari usul, çalışma, aile ve fikri haklar yasası sadece cumhuriyetlerin ortak görevleri arasındadır.

Yüksek Sovyet, önceden olduğu gibi, yasa çıkarmaya devam etmektedir. Ve Federal Anlaşmanın uygulaması yavaş ve sancılıdır. 13 Ağustos 1992 tarihinde yayımladıkları ortak bildiriye, Tataristan, Sakha ve Baş Kordostan Başkanları, Federal Yönetimi cumhuriyetlerinin meşru haklarını görmezlikten gelmekle itham etmişlerdir. (İzvestia, 14 Ağustos 1992)

1991 Ağustos darbesinin ardından etnik çatışmaların yaşandığı yerlerde, hükümet, olağanüstü hal yönetimi ilan ederek, müdahale etmek zorunda kalmaktadır. Böylece, 2 Kasım 1992 tarihinde başkan, Kuzey Ossetia ve İnguchetia bölgelerince olağanüstü hal ilan etmiştir.

1992 yılında, Yeltsin tarafından danışma ve kontrol amaçlı olarak, cumhuriyetlerin başkanlarından oluşan bir meclis oluşturulduğu için, Rusya içindeki cumhuriyetlerin politik ağırlığı artmıştır.

Dördüncü Bölüm

Yönetim ve Merkezi İdare

1990 yılına kadar, Rusya yönetimi, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği yönetimine karşı sorumluydu. Birçok alanda, merkezi yönetim, Rusya Cumhuriyetinin alan yönetim birimlerinin faaliyetleri üzerinde doğrudan yetki sahibiydi.

Haziran 1990 yılındaki Bağımsızlık Deklarasyonu ile başlamak üzere, Rusya Hükümeti, bakanlar kurulunun yetkisini artırmak ve merkezi yönetimin yetkilerini azaltmak için mücadeleye girişmiştir. Aynı zamanda Pazar ekonomisine geçiş, bakanlıkların ve devlet komitelerinin yeniden yapılandırılmasına yol açmıştır. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinin dağılmasından sonra, Rusya Cumhuriyeti kendi merkezi yönetimini absorbe etmek durumunda kalmıştır.

Başarısız 1991 Ağustos darbesinin arifesinde merkezi yönetim, faaliyetlerini bakanlar kurulu birinci başkan yardımcısı ve diğer baş yardımcının koordine ettiği, 20 bakanlık ve 21 devlet komitesinden oluşmaktaydı.

Başkan yardımcısı, bakan ve devlet komite başkanı olarak atanabilmek için, bakanlar kurulu başkanının önerisi üzerine, Yüksek Sovyet'in uygun görüşü ve devlet başkanının onayı gereklidir.

Kasım 1991'de, Beşinci Halk Görevlileri Kongresi, Devlet Başkanına idari yapıyı yeniden düzenleme yetkisini verdi. O, Bakanlar Kurulu başkanını (Başbakan) atamayıp anayasal görevini yerine getirmedi; bunun yerine, biri ekonomik politikadan, diğer biri sosyal politikadan sorumlu olan başbakan yardımcılarını ve birinci başbakan yardımcısının yardımı ile bu görevi kendisi üstlendi. Bu dört insandan 20 bakanlık ve dört devlet komitesinin faaliyetlerini koordine etmeleri beklendi. 12 Aralık tarihinde eklenen başbakan yardımcısı ise, sorumluluk alanındaki idarenin yasal olarak işlemesi ve denetimiyle görevlendirildi.

Fakat Boris Yeltsin, aynı zamanda bakanlar kurulu ile çalışan ve yalnızca kendine sorumlu olan bir yapıyı oluşturdu. 5 Ağustos 1991'de yayımlanmış olduğu genelgeyle, birinci olarak bölgelerdeki idari birimlerin organlarının faaliyetlerinin denetimini ve özerk cumhuriyetlerdeki devlet başkanının temsilini koordine etti; ikinci olarak, sosyo-ekonomik problemlerin analiz edilmesiyle bir grubu görevlendirdi ve son olarak, başkanın kararlarını hazırlamak için, Devlet ve Kanunlar Genel Müdürlüğünü kurdu. 19 Temmuz 1991'de daha da ileriye giderek, bakanları ve devlet üyelerini atadığı bir Devlet Konseyi oluşturdu.

Ayrıca, farklı sosyal taleplere cevap vermek üzere, merkezi güce yakın bir çok hizmetle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bunlar, Rusya Federasyonunun ekonomik çıkarlarının korunması, sivil savunma, acil durum ve doğal afet sonrası onarım hizmetlerinden sorumlu devlet komiteleridir.

Fakat, Bakanlar Kurulu, Devlet Başkanının yönetimi ve onun temsilcileri arasındaki koordine eksikliği ve parlamento denetiminin olmayışı, parlamento ile ilişkilerde tansiyonun yükselmesine neden olmuştur. Bunun üzerine Halk Görevlileri Kongresinin ilk toplantısında, Boris Yeltsin, kendi temsilcilerinin statüsünü daha aşağıya çekmek için taviz vermek zorunda kaldı. 30 Kasım'da Devlet Konseyini lağvetti ve temsilciler görevlerine devam ettiler.

12 Mayıs ve 30 Eylül 1992 tarihlerinde Devlet Başkanı, merkezi yönetimi düzenlemek üzere iki tüzük yayımladı. Fakat, Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu arasında koordine sağlayıcı bir enstrümanın olmayışı, idarenin ahenkli işleyişini engelledi.

Bu yapı, Bakanlar Kurulunun güvenlik ve kamu düzenini sağlamak için yeterli kapasiteye sahip olmaması gerçeğiyle daha da kötü bir hale gelmiştir. Güvenlikle ilgili 5 Mart 1992 tarihli Yasa, Rusya Devlet Başkanı tarafından yönetilen, Devlet Başkan Yardımcısı, Başbakan ve Güvenlik Konseyi Genel Sekreterinden müteşekkil bir Güvenlik Kurulu oluşturdu. Kurulun Genel Sekreteri, Yüksek Sovyet'in uygun görüşü ile Boris Yeltsin tarafından atanmıştır. 8 Ekim tarihinde, yolsuzluk ve suçla mücadeleyi yönetmek üzere Başkan Yardımcısı Rutskov tarafından yönetilen kurumlar arası bir Güvenlik Kurulu Komisyonu kuruldu. 23 Ekim tarihinde, Yeltsin tarafından Cumhuriyetler Devlet Başkanları Kurulu oluşturduğunda; bu kurulun sekreteryaya görevi de Güvenlik Kuruluna verildi. Aynı şekilde, Aralık 1992 de dış politika koordinasyonu, Güvenlik Kurulu'nun birimler arası dış politika komisyonu aracılığı ile aynı Kurula verildi. Koordinasyon sağlamak üzere bir tek merkezi birimin olmayışı, idarenin faaliyetlerinin başlangıç safhasında kontrol edilmesini engellenmiştir.

Beşinci Bölüm Kamu Hizmetleri

Vatandaşların haklarının, kamu görevlilerinin ihlalden korunması Rus bürokrasisinin geleneksel problemidir. Bir diğer problem de, idari atalet nedeniyle politik kararların uygulanma sorunudur. Yeni ekonomik ve politik yapı, yeni imkanlar sağladığı gibi, çözümlenmesi zor olan sorunların da ortaya çıkmasına neden olmuştur. Belirli olan problem, hükümetin belirlediği hedeflere ulaşmada, dürüst ve esnek kamu hizmetinin sunumu sorunudur.

22 Mart 1991 tarihli “Monopolist Faaliyetlerin Sınırlanması ve Rekabetle İlgili Yasa” kamu görevlilerinin ticari faaliyetlerde bulunmasını yasaklamıştır. Buna rağmen, Mayıs 1991 de, Rusya’ da; kamu görevlilerinin ticari faaliyetlere karıştığı 700 olay tespit edilmiştir. Son araştırmanın sonucunda bu sayının 2000’den fazla olduğu görülmüştür.

17 Eylül 1992’ de, ekonominin en önemli sektörlerinde ekonomik faaliyetlerin yasal ve finansal kontrolünü organize etmek ve kamu hizmetlerindeki yolsuzlukla mücadele etmek için inceleme yapmak ve bunların çözümüne yönelik önerilerde bulunmak üzere hükümet başkanının başkanlığında bir komisyon oluşturulmuştur.

1992 yılı sonunda Savunma ve İçişleri Bakanlıklarının yaptığı açıklamalara göre, 1.331 suç eylemine rastlanmış ve organize suç grupları ile bağlantılı 400 kişi tespit edilmiştir.

Kamu hizmetlerindeki genel durum hükümet için önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Kamu Hizmetlerine Hazırlama Genel Müdürünün açıklamalarına göre, kaliteli kamu görevlileri özel sektöre geçerken, onların yerine tecrübesiz ve alakasız kimseler gelmiştir. (Elkonomices Gazeta 27 Temmuz 1991).

Anılan Genel Müdürlük, yerel yönetim organları, cumhuriyetler ve federal birimlerin iyi eğitim görmüş ve kaliteli uzmanlarının meslek içi eğitimlerini organize etmek üzere, 28 Kasım 1991 tarihli tüzükle kurulmuştur. Bu birim ayrıca, idarenin ve devlet organlarının görevleri ile ilgili diğer normatif yasaları ve yönetimin işleyişini inceleyip, geliştirmek üzere yasa taslaklarını hazırlamakla da görevlidir. Anılan Genel Müdür, devlet yönetimine yeni pazar ekonomisi kuruluşları adı altında, yeni uygulamalar getirmeye çalışmaktadır. O, yerel kamu görevlilerinin meslek içi eğitimi ile ilgili bölgesel merkezlerden, müsteşar, genel müdür ve daire başkanlarının eğitiminden doğrudan sorumludur.

Altıncı Bölüm

Rusya'daki Değişimlerin Yorumu

Rus idari yapısının transformasyonunun zor olacağı tahmin edilmekteydi. Çünkü, bu sadece kamu görevlilerinin hükümetten bağımsız olacağı yeni bir kamu yönetim sisteminin getirilmesi değil; aynı zamanda, daha genel olarak, yeni bir ekonomik ve politik yapının oluşturulmasını da zorunlu kılmaktaydı. Dahası, kamu yönetimi reformu ile ekonomik ve politik sistemlerin reformunun beraberce yapılamaması bazı sorunların yaşanmasına neden olmuştur. Politik ve ekonomik reformların, Halk Görevlileri Sovyeti gibi geleneksel güç odakları üzerinde ve halkın ekonomik beklentileri ve durumları üzerindeki negatif etkileri nedeniyle, çok sayıdaki politikaya, muhalefetin yükselmesine neden olmuştur.

Yukarıda da açıklandığı gibi, kamu yönetimi reformuna yönelik atılan adımlar, Rusya Devlet Başkanı ile Kongre'nin arasında güç kavgasının yaşanmasına neden olmuştur.

Rusya'daki idari transformasyon sürecinin izahı, Rus kamu yönetiminin reform edilmesinde politikaların etkin olarak uygulanmasının önündeki bir çok engeli de ortaya koymaktadır. (Lesage, s-133, 1993)

Bir ülkenin kamu yönetimini yeniden yapılandırırken, reformları hangi yönde olacağı konusunda belirli derecede politik konsensüsün sağlanmış olması gerekir. Rusya'da politik istikrarın olmayışı nedeniyle, reformların genel yönü ve bunların uygulama politikalarının üzerinde politik konsensüsün sağlanmasının ne kadar zor olduğu görülmektedir.

Yedinci Bölüm

İç Güvenlik

I. TARİHSEL GELİŞİM

1. Komünizm Döneminde İç Güvenlik Yapılanması:

Sovyetler Birliğinin iç güvenlik yapılanmasında Devlet Güvenlik Komitesi (KGB: *Komitet Gosudarstvennoi Bezopasnosti*) ve İçişleri Bakanlığı iki temel kurumdur. Ancak KGB, İçişleri Bakanlığı'na göre çok daha stratejik ve önemli bir birim olup; komünist sistemin 1991 yılına kadar devamında hem başrollerden birisini oynamış ve hem de çok etkin olmuştur. KGB, sık sık “devlet içindeki devlet olarak” tanımlanmıştır.

Nikita S. Khrushchev tarafından “Beria olayı” ndan sonra yeniden yapılandırılmak ve devlet içindeki gücü bir ölçüde dengelenmek isteyen KGB, bu yıllarda çok önemli parasal ve teknik kaynakları kontrol eden ve 500.000'den fazla aktif personel çalıştıran bir kurumdur. Katı bir hiyerarşik yapıya sahip olan örgütün başkanı Politbüro tarafından seçilmekte ve bu kuruluşla ilgili temel yönetim kararları KGB Yönetim Komitesi tarafından alınmaktadır. KGB'nin daire başkanlıklarına verilen görevler; yurt içinde ve yurtdışında her türlü espionaj ve kontr-espionaj faaliyetinden, siyasi muhaliflerin tasfiyesine ve toplumsal huzursuzlukların önlenmesine ve sınır korumaya kadar çok geniş bir hizmet alanını içermektedir. Yani, KGB Amerikan sistemindeki FBI ve CIA yapılanmalarının dev bir karışımı olarak hem iç ve hem de dış güvenlik sorunlarıyla ilgilenmektedir.

Merkezde daire başkanlıkları şeklinde örgütlenen KGB'nin taşra yapılanması da mevcut olup, Sovyetler Birliğinin her şehrinde büroları bulunmaktadır. KGB taşra yapısı vasıtasıyla geniş bir istihbarat ağını kullanarak, devlet sistemine bağlılığı sağlamakta ve siyasal karşıtıla engel olmaktadır. Hemen her Sovyet vatandaşını gözetim altında tutabilen bu sistem, Sovyet toplumuyla ilgili bütün bilgileri de Politbüroya iletmektedir. KGB halkın protesto eylemlerini bastırmak ve gösterileri dağıtmak için de İçişleri Bakanlığı'nın yurt içi güçleriyle beraber çalışmaktadır.

Komünist dönemde İçişleri Bakanlığı'nın iç güvenlikte kullandığı temel enstrümanlar ise “Milis” olarak da adlandırılan düzenli polis güçleriyle Yurtiçi Güvenlik Gruplarıdır. Polisin temel görevi; kamu düzenini sağlamak ve yolsuzlukla mücadeledir. Yurt içi Gruplar ise yaklaşık 250.000 personelden oluşmakta ve grup personeli iki yıl hizmet zorunluluğuyla askeri ve sivil kurumlardan temin edilmektedir. Bu grupların temel amacı İçişleri Bakanlığı'nın asayişle ilgili görevlerini desteklemektir ve rejim karşıtı gösterilerini engellemede doğrudan sorumlulukları mevcuttur. Bu gruplar, savaş zamanında da orduyu desteklemekle görevlendirilmiştir. Özetle, batı ülkelerindeki jandarma teşkilatlarına benzer bir fonksiyonları bulunmaktadır.

2. Komünizm Sonrası Dönem:

Rusya'nın iç güvenlik konsepti, Sovyetler Birliğinin dağılmasından hemen sonraki dönemde Rusya Federasyonu'nun kurulduğu 1992 yılından başlayarak köklü değişikliklere uğramıştır.

Bu dönemde Rusya ekonomisi ve iç güvenliğini tehdit eden çok sayıda faktör mevcuttur: 1990'lardaki ekonomik transformasyonun başarısızlığı sonucunda organize suç şebekelerinin etkinliğinin artmasıyla; yolsuzluğun devlet içinde yayılması ve “beyaz yaka suçları”ndaki hızlı yükseliş, kamu düzeninin çeşitli yağmacılık, hırsızlık ve cinayet olaylarıyla ciddi şekilde sarsılması, etnik uyuşmazlıklar ve Rus polisinin

yetersizliği bu faktörlerden başlıcalarıdır. Yeltsin, bu tehditlere karşı iç güvenlik kurumlarının yetkilerini artırma yoluna gitmiş ve bazı reformlar planlamıştır. Yeltsin'in iç güvenlik konsepti: siyasi karışıklıkları kontrol edebilmek, etnik ayrım, terörizm, iş ihtilafları, uyuşturucu ticareti ve organize suçlardan kaynaklanan iç güvenlik tehditlerini kontrole almak ve etkili bir kontr-espiyonaj servisi yaratmak gereksinimlere dayanmaktaydı.

Bu cümleden olmak üzere, 5 Mart 1992 tarihinde güvenlikle ilgili bir Yasa çıkarılarak Güvenlik Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurul; Rusya Devlet Başkanı başkanlığında, Devlet Başkan Yardımcısı, Başbakan ve Güvenlik Konseyi Genel Sekreterinden müteşekkildir. Aynı yıl, yolsuzluk ve suçla mücadeleyi yönetmek üzere kurumlar arası bir Güvenlik Kurulu Komisyonu oluşturulmuştur.

Ayrıca, KGB'nin fonksiyonları yeni kurulan bazı kurumlar arasında paylaştırılmış ve böylece güvenliğin tek bir kuruluşun kontrolünde olması önlenmeye çalışılmıştır. Zaten, Sovyetler Birliği' nin dağılmasıyla ortaya çıkan 15 yeni devlet, eski KGB'nin bölgesel birimlerini kontrol etmeye başlayarak, bu örgütün taşra yapılanmasını büyük ölçüde değişime zorlamışlardır. Tüm bu nedenlerle 1992 yılından başlayarak KGB yeniden yapılandırılmış ve Rusya'da KGB'nin yerini alan beş güvenlik birimi ortaya çıkmıştır. Bunların dördü iç güvenlik ile ilgilidir. Beşinci birim ise dış istihbarat fonksiyonlarını üstlenmiştir. İç güvenlikle ilgili fonksiyonları üstlenen Güvenlik Bakanlığının kurulması, bu dönemde gerçekleştirilen en önemli yeniliktir.

Oluşturulan Güvenlik Bakanlığı, KGB'nin en önemli başkanlıklarının görevini devralmıştır: Artık geçmişte İkinci Başkanlığa bağlı olan karşı istihbarat, Üçüncü Başkanlığın görev alanındaki askeri karşı istihbarat, Dördüncü Başkanlıkça yerine getirilen sınır ve ulaşım güvenliği, Beşinci Başkanlığın görev alanında bulunan siyasi güvenlik, Altıncı Başkanlık tarafından gerçekleştirilen ekonomik ve resmi yolsuzluklara karşı aktiviteler ve Yedinci Başkanlığın yerine getirdiği gözetleme aktiviteleri, Güvenlik Bakanlığının görev alanlarını oluşturmaktadır.

Temmuz 1992'de çıkan bir yasaya göre de Devlet Başkanı Güvenlik Bakanlığını kontrol etmektedir. İç güvenlik konusunda Rus Parlamentosuna verilen bazı işlevler ise en azından Yeltsin dönemi itibariyle uygulamada bir mana ifade etmemiştir

1992'den başlayarak Güvenlik Bakanlığı yolsuzlukla ve organize suçlarla mücadelede yerini almış ve çok geçmeden bu mücadelenin boyutunu siyasileri de kapsayacak şekilde genişletmiştir. Hatta Yeltsin, organize suçlarla mücadeleyi muhaliflerine karşı bir propaganda aracı olarak da kullanmaya başlamıştır. Ancak, kendi Güvenlik Bakanının da bazı yolsuzlara karışması, bu propaganda aracının Yeltsin'in aleyhine kullanılması sonucunu vermiştir. Bu olumsuz gelişmelere rağmen, Eylül 1993'te Yeltsin'in Rus Parlamentosunu feshetme tehdidinin yol açtığı Moskova'daki kanlı eylemlerde Güvenlik Bakanlığı güçleri silahlı kuvvetlerle beraber Yeltsin'in arkasında yer almışlardır. Bu gelişmeler Yeltsin'in hem Güvenlik Bakanını görevden alması ve hem de bakanlığın yetkilerinin pek çoğunu yeni kurduğu Federal Karşı İstihbarat –Güvenlik- Servisi'ne (FSK: Federal'naya Sluzhba Kontr-razvedky) devretmesini engellememiştir.

Ocak 1994 tarihi itibariyle yürürlüğe giren FSK Yasasına göre güvenlik hizmetlerindeki tek yetkili Devlet Başkanıdır. Daha öncesinde Parlamento ve Güvenlik Bakanına verilen tüm yetkiler kaldırılmıştır.

FSK 18 daire ve başkanlık olarak örgütlenmiş, Güvenlik Bakanlığının bazı görevleri diğer güvenlik birimlerine dağıtıldığından, FSK'nın görevli sayısı da 75.000 civarında tutulmuştur. Bu sayı Güvenlik Bakanlığının 1992 yılındaki mevcudu olan 135.000 personelden ciddi anlamda azdır. Bir kaç ay sonra Güvenlik Bakanlığının suç soruşturması konusundaki eski yetkilerinden bazıları da yeniden FSK'ya verilmiştir.

FSK'nın görevleri arasında yer alan; yolsuzlukla mücadele, terörizm, ayrılıkçı ihtilaflar ve etnik sorunlar önemli tehdit alanları oluşturmuştur. Rusya Federasyonuna bağlı bulunmakla birlikte, Rus olmayan milletler tarafından gerçekleştirilen terörist eylemler ise en önemli sorun alanıdır. Çünkü, Federasyonun nüfusunun yaklaşık % 20'si etnik bakımdan Rus olmayanlardan oluşmaktadır. Bu nüfus 32 etnik yapı ve 100'den fazla ayrı milliyeti kapsamaktadır. FSK, Çeçenlere ve Abhazyalılara karşı verilen mücadelede de rol almıştır.

Ancak, iç güvenlik yapılanmasındaki gelişmeler FSK'nın kurulmasıyla da tamamlanmamış, Nisan 1995 tarihi itibarıyla FSK'nın yerini de Federal Güvenlik Servisi (FSB) almıştır.

Yeltsin iktidarı 1990'lı yılların ortalarında zayıflayınca, iç güvenlikle ilgili tartışmalar alevlenmiş ve bu sisteme yönelik reformların bir bölümü de iptal edilmiştir. Reformlara yönelik en önemli muhalefet; Yeltsin Hükümeti'nin güvenlik sistemini kendi iktidarını desteklemek amacı ile kullandığına ilişkin olanıdır. Ancak Yeltsin zamanında kurulan yeni iç güvenlik sistemi, halen geçerliliğini korumaktadır.

II. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

Rusya'nın mevcut iç güvenlik yapılanmasında üç birim ön plana çıkmaktadır. Bunlar: Rusya Federasyonu Federal Güvenlik Dairesi (FSB), Federal Hükümet İletişim ve Enformasyon Ajansı (FAPSI), Ana Muhafız Başkanlığı (GUO) ve Federal Sınır Güvenliği Servisi (FSP) dir..

1.Rusya Federasyonu Federal Güvenlik Dairesi (FSB, Federal'naya Sluzhba Bezopasnosti):

Nisan 1995'te FSK'nın yerine kurulan Federal Güvenlik Servisi FSB; adeta KGB'yi yeniden hayata döndüren bir birimdir. Nitekim, kuruluş yasasında ayrıntılarıyla sayılan pek çok görevin yanı sıra soruşturma tutukevleri ve özel birlikler de (Alfa Grubu gibi) bu birimin yetki alanındadır.

FSB'de tıpkı FSK gibi, Devlet Başkanının kontrolündeki bir birimdir. Ancak, kuruluş yasanının 23 .maddesine göre yargısal organlar ve Parlamento bu güvenlik servisini izleyebilecekler ve FSB'den bilgi isteyebileceklerdir.

Yasa, FSB'ye yurt içinde ve dışında istihbari bilgi toplama ve operasyon yapma hakkı da verdiğiinden, FSB'nin istihbarat alanında da kendinden önceki birimlerden daha fazla yetkiye sahip bulunduğu söylenebilecektir.

2.Federal Hükümet İletişim ve Enformasyon Ajansı (FAPSI, Federal'naya Aгенstva Provitel'stvennoy Syovazi Informatsı):

Bu birim, eski KGB'nin 8. ve 16. Başkanlıklarının birleşmesiyle kurulmuştur. FAPSI'nin bilgi toplamada sınırsız yetkisi ve çok gelişmiş bir teknik kapasitesi bulunmaktadır.

Nitekim, FAPSI devlet organlarının yanı sıra diğer tüm kurumların da kodlanmış iletişimlerini inceleyebilmektedir. Şubat 1993'te FAPSI'yı kuran yasa yayınlandığında, Rusya'nın liberal kesiminden önemli tepkiler gelmiştir.

Yasa, FAPSI'in parlamento tarafından denetleneceğini belirtmektedir. Devlet Başkanı ise FAPSI'nin uygulamalarını takip etmek ve operasyonlarını onaylamakla görevlidir.

FAPSI'nin bazı işlevleri FSB'nin alanına da girmektedir. Şifreleme ve iletişim işlevleri açısından FAPSI ile FSB arasında belirli bir sınır bulunmamaktadır. Öyle ki bu iki birimin birleştiğine dair spekülasyonlar da ortaya çıkmıştır.

Ekonomik ve stratejik açıdan önemli olan verilerin korunması da bu birimin görev alanına girmekte, FAPSI, ayrıca yabancı istihbarat birimlerinden aldığı bilgileri de değerlendirebilmektedir.

3.Ana Muhafız Başkanlığı (GUO):

Ana Muhafız Başkanlığı da 1992 yılının ortalarında eski KGB 9. Başkanlığının, hükümet liderlerini, kilit bina ve kurumları koruma görevini yapmak üzere yeni bir isim altında örgütlenmesiyle ortaya çıkmıştır. 1996 yılının ortalarında da GUO, bir alt -özerk yapıyı da içine almıştır: Başkanlık Güvenlik Servisi (PSB, Prezidentskaya Sluzhba Bezopasnosti).

GUO'nun görevleri 1993'te onaylanan Hükümet Kurum ve Kuruluşlarının Korunmasına Dair Yasa ile açıklanmış olup, bu birimin ayrıca; soruşturma, izleme ve telefonları dinleme gibi yetkileri de bulunmaktadır..

4.Federal Sınır Güvenliği Servisi (FSP: Federal'naya Pogranichnaya Sluzhba):

Bu birim, daha önceden KGB Dördüncü Başkanlığına bağlı bulunan sınır bölükleri esas alınarak kurulmuş ve bu bölükler milli bir komutanlık bünyesinde birleştirilmiştir.

III. RUSYA VE TERÖR

1. Terör Tehdidi:

Komünist rejimin çökmesi ve SSCB'nin dağılmasından sonra Rusya'da oluşan düzen boşluğu; hem mafya yapılanmalarının ve hem de SSCB'den miras olarak devralınan Çeçen-İnguş sorununun gündemin üst sıralarına tırmanmasının nedenidir. Bu cümleden olmak üzere Çeçen otonomi savaşından güç alan gruplar Rusya'da terörü tırmandırmışlardır. Son olarak 2002 yılının Ekim ayında bir grup Çeçen teröristin Moskova Tiyatrosunu basmasıyla süregelen olaylar, bu ülkede CT (*counter terrorism*) faaliyetlerinin önem kazanmasına neden olmuştur.

2. Terörle Mücadele Yapılanması:

Komünist dönemde Sovyetlerdeki tüm CT faaliyetleri KGB ve bu kurumun “spetsnaz” eğitiminden geçirilmiş birimleri tarafından yürütülmekteydi.

1991 sonrasında Yeltsin döneminde Afganistan, Azerbaycan ve Litvanya operasyonlarında görev almış olan 500 kişilik personelden oluşan taktik CT üniteleri kuruldu. FSB'ye bağlanan bu üniteler, zamanla organize suçlarla mücadele için de kullanılmaya başladılar.

Bugün Rusya'da faaliyet gösteren taktik CT birimleri “Spetsnaz üniteleri” arasında Alfa Grubu (*Spetsgruppа А, Alfa*) ile Siyah Bereliler olarak bilinen OMON (*Otryad Militsii Osobogo Naznacheniya*) ve askeri karakteri ağır basan VEGA (*Spetsgruppа Vympel*), meydana gelen terör olayları sonucunda sıkça gündeme gelmekteyse de, bu üniteler hakkında yeterli bilgi bulunmamakta, sadece tüm birimlerin personelinin Spetsnaz eğitiminden geçtiği kabul edilmektedir.

Kaynakça

- 1- Sakwa, Richard, The Rise and Fall of the Soviet Union, 1917-1991, Routledge, London and New York; 1999.
- 2-Cohen, Stephen F., Rethinking the Soviet experience: Politics and History since 1917, Oxford, Oxford University Press, 1985.
- 3- Gooding, John, Rulers and Subjects: Government and people in Russia 1801-1991, London, 1996.
- 4- Carr, E.H, The Russian Revolution From Lenin to Stalin, 1917-1929, London, Mcmillan,1979.
- 5- Sakwa Richard, Soviet Politics in Perspective, 2nd edn, London, Routledge, 1998.
- 6- Lesage, Michel, Administrative Transformation in Central and Eastern Europe, Oxford, Blackwell, 1993.
- 7- Lesage, Michel, The Crisis of Public Administration in Russia, in Administrative Transformation in Central and Eastern Europe, Oxford, Blackwell, 1993.

Federal Almanya Yönetim Sistemi

Şentürk UZUN

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Alman parlamentarizminin gelenekten yoksunluğa karşılık 1871 yılında Alman Birliğinin kuruluşunu izleyen anayasal çizgi, Alman ulusunun davranış kalıplarına uygun biçimde daha çok yürütme erkinin üstünlüğünü benimseme yönünde gelişmiştir.

II. Dünya Savaşı sonrası yürürlüğe giren Bonn Anayasa sistemine kadar Almanya üç dönemde üç ayrı anayasal rejim uygulamıştır: 1871-1918 yılları arasındaki İmparatorluk rejimi, parlamenterizmi tüm unsurlarıyla yaşama geçirmek isteyen ama başarısız olan Weimar rejimi ve Nazi rejimi. Prensliklerden oluşan ilk iki dönemin Almanya’ında Prenslikleri bir araya getirmek ve ulusal birliği sağlamak ana sorun olmuş ve uygulanan siyasi sistemler devamlı olarak ulusal birlik açısından değerlendirilmiştir.

I. İMPARATORLUK DÖNEMİ

1871’den sonra gerçekleşen ulusal birlik (II.Reich) doğal olarak, I. Reich (Kutsal Roma İmparatorluğu) gibi evrensel bir niteliğe sahip değildi. Bu nedenle İkinci Reich’in “Çelik Şansölyesi” Bismark dönemi, bir “yeniden kuruluş” dönemi olarak nitelendirilebilir.

Bismark döneminin siyasi sisteminin gelişmesi açısından en önemli özelliği kurulan Federasyonda eyaletlerin yetkilerinin büyük ölçüde saklı kalmasıydı. Bu eyaletlerin başında Prusya geliyordu. Prusya diğer eyaletlere göre; Prusya Kralının aynı zamanda Alman İmparatoru (*Kaiser*), Prusya Başbakanının da Alman Şansölyesi (Başbakanı) olması nedeniyle ayrıcalıklı bir konuma sahipti.

I. Dünya Savaşı başladığında siyasi sistemde bazı değişiklikler oldu. Savaşta ülke yönetimi İmparator’dan Ordu Başkomutanlığına geçti ve böylece 1916’da Mareşal Hindenburg ile Genelkurmay Başkanı General Ludendorff Almanya’nın gerçek hakimi oldular. Ancak, savaş sonunda yenilgi nedeniyle suçlananlar askerler değil, ülkeden kaçan İmparatorla politikacıları. Savaş sırasında aydınlatılmayan kamuoyunun savaş ve savaş suçlarıyla ilgili bu durum değerlendirmesini olağan karşılamak gerekir ama bu değerlendirme, Weimar Cumhuriyeti’nin kuruluşunda halkın önemli bir bölümünün yöneticilere tepki göstermesine de neden olmuştur.

Siyasi sistemin tarihi gelişimi açısından II. Reich’in önemli özelliği, bu dönemdeki federalizmin, demokratik federalizmden farklı oluşuydu. Egemenliği kullanan halk değil, Reich’e üye olan devletlerin prensleriydi. Bu prenslerin temsil edildiği en önemli federal organ ise Federal Konseydi.

Reichstag’ın üyeleri genel oyla seçilmekteydi. Ancak, yürütme erki üzerinde herhangi bir etkileri yoktu. Ülke içi siyasal denetim Junker’lerin “büyük toprak sahipleri” ve müttefiklerinin elindeydi.

Öte yandan bu dönemde liberal partilerin Reichstag’da parlamentarizmin yöntemlerini kabul ettirebilecek bir çoğunlukları da mevcut değildi. Örneğin, liberaller 1912’de 397 meclis üyeliğinden sadece 87’sine sahiptiler. Kaldı ki parlamentoda çoğunluğu oluşturan üç büyük parti olan Muhafazakarlar, Katolik Merkez Partisi ve Sosyalistler parlamentarizme de inanmamaktaydılar.

II.Reich’da Kaiser ulusal birliğin başı olup, Bundestag ve Reichstag (Federal Meclis) tarafından denetlenmekteydi. Ancak, İmparatorluk rejiminin belirgin özelliklerinden biri olarak İmparator siyasal sorumluluk taşımamakta ve İmparatorluk sorumlulukları fiilen Şansölyeye devredilmekteydi. Bu nedenle özellikle güçlü bir kişiliğe sahip olan Bismark döneminde, Şansölyelik mevkii ön plana çıkmıştı.

II.Reich Anayasasından kaynaklanan bu yönetsel ve siyasal yapı aynı zamanda bazı çelişkilerin de ifadesi idi: Federalizm-egemenlik, federalizm-otorite ve çok sınırlı bir demokrasi. Bu çelişkileri açıklayan neden ise ulusal birliğin sağlanmasıydı

II. WEİMAR CUMHURİYETİ DÖNEMİ

I. Dünya Savaşı sonunda İmparator II.Wilheim ve diğer Prenslar tahtlarını terktiler. 18 Kasım 1918’de de bir grup sosyalist lider “sağ ve sol kanat Sosyal Demokratlar” Cumhuriyeti ilan edip geçici bir hükümet kurdular. Böylece adını meclisin Weimer kentinde toplanmasından alan Weimar Cumhuriyeti kurulmuş oldu. Weimar’ın bu iş için seçilmesinin nedeni de başkent Berlin’in o dönemde şiddetli siyasal kargaşaya sahne olması idi.

Weimar Cumhuriyeti büyük bir askeri yenilgi ve Versailles gibi ağır bir antlaşma üzerine kuruldu. Alman halkı bölünmüş, ülkede huzursuzluk ve karışıklık artmıştı. Yeni cumhuriyetin şanssızlığı, giderek kötüleşen siyasal ve ekonomik durum nedeniyle halkın eski rejim yerine kendisini suçlaması oldu.

1919 yazında Kurucu Meclis tarafından Weimar’da kabul edilen Anayasa, seçimlerde çoğunluğu kazanan üç partinin eseri idi: Sosyal Demokrat Parti, Merkez Partisi ve Demokrat Parti.

Zamanına göre ilerici bir belge olan Weimar Anayasası, doğrudan ve temsili demokrasinin yanı sıra önemli vatandaşlık hakları ve siyasal haklar sağlıyordu. Ancak çeşitli ülkelerin anayasalarından yararlanarak hazırlandığından bir bütünlük ve açıklıktan yoksundu. Örneğin, cumhurbaşkanı, başbakan ve parlamento arasında karşılıklı ilişkiler ve bu makamların yetki ve sorumlulukları açık hükümlere bağlanmamıştı. Ayrıca köklü bir demokratik geleneğe sahip olmayan Almanya’da Anayasanın Cumhurbaşkanına tanıdığı (48. madde) olağanüstü hale ilişkin yetkiler de gelecekte siyasi istikrarsızlığı artırıcı bir rol oynayacaktı.

Ayrıca, Weimar Anayasası ilerici niteliğine rağmen monarşik–otoriter düzenin değer ve ilişkilerine pek dokunmamıştı. Patriarkal– otoriter aile yapısı, iş yaşamındaki askeri–otoriter düzen, sosyal hayattaki hiyerarşik–otoriter anlayış ve vatandaşla devlet arasındaki büyük mesafe Weimar Anayasası ile değiştirilememişti. Yani, yeni Cumhuriyetinin demokratik–parlamentar devlet biçimi, ülkenin toplumsal yapısına uygun düşmüyordu. Dolayısıyla parlamenter demokrasinin güç noktaları ilk andan itibaren anti–demokratik ve otoriter güçlerin sızdığı ve sonunda tamamen hakim oldukları noktalar oldu.

Ama Weimar Cumhuriyetinin yıkılışı salt anayasal eksikliklerle açıklanamaz. Almanya’nın savaş sonrası içinde bulunduğu sosyo– ekonomik koşullar da bu sonuca katkıda bulunmuştur. Gerçi, 1924–1930 yılları arasında geliştirilen üretim yöntemlerinin ve ülkeye giren bol miktarda yabancı sermayenin katkılarıyla ülke ekonomisi canlanmış ve bir refah dönemi yaşanmıştır, ama bu olanaklardan yararlananlar sanayiciler ve büyük toprak sahipleri olmuş, işçiler de toplu sözleşmeler sayesinde belirli bir kazanç elde etmişlerdir. Alt orta tabakalar, esnaf, küçük tasarruf sahipleri ise 1920–23 arasında yaşanan enflasyon sonucu giderek yoksullaşmışlardır. Sonuç olarak bu kesimler, durumu kabullenememişler ve Weimar rejime karşı çıkmaya başlamışlardır.

Huzursuzluk, 1930’larda başlayan Büyük Ekonomik Buhranın etkisiyle daha da artarken, memnuniyetsiz kitlelere yeni katılımlar olmuştur. 1932 yılına gelindiğinde de Almanya’da 10 milyon insan dev bir işsiz kitle oluşturmuştur. Böylece giderek büyüyen ekonomik bunalım, siyasal ve anayasal bunalıma yol açmıştır.

Bu arada, imparatorluk döneminde su üstüne çıkamayan siyasal, dini ve ekonomik gruplar arasındaki sürtüşmeler, liberal demokratik ortamda gözlenmeye başlamış, böylece çok sayıda ve uzlaşması imkansız siyasal görüşlere sahip parti kurulmuştur. Siyasal istikrarsızlık artarken, 1930 seçim sonuçları başka bir gerçeği de göstermiştir: Ekonomik sıkıntı içindeki kitleler radikal partilere yönelmektedirler. Nitekim; seçim sonucunda Nazilerin parlamentodaki sandalye sayısı 12’den 107’ye, Komünistlerinki 54’den 77’ye yükselmiştir.

Sosyal Demokratların bu buhranlı dönemdeki tek amacı ise Cumhuriyeti korumak, yaşatmak ve benimsetmektir. Bir başka deyişle, Sosyal Demokratlar; Bismark dönemindeki Prusya örneğinden yola çıkarak, Prusya’da Cumhuriyet rejiminin güçlenmesini ve bu rejimin tüm Almanya’ya yayılmasını öngörmüşlerdir. Bu tek amaç nedeniyle devlet, toplum ve ekonomi alanlarında herhangi bir yenilik veya

değişik yapılmamıştır. Böylece, yeni girişimlerle demokrasiyi yerleştirebilme ve daha sonraki olumsuz gelişmeleri büyük ölçüde önleyebilme fırsatı da kaçırılmıştır.

İmparatorluk döneminin özlemiyle yeni rejimi bozuk düzenden sorumlu tutup, yıkıcı eleştirilerde bulunan Muhafazakarlar ve Merkez Partisi de Cumhuriyetin çöküşü ve Nazizmin doğuşunda önemli rol oynamışlardır. Bu kesimlerin savundukları alternatif görüş ise aşırı vatanperverlik ve milliyetçiliktir. Bu anlayış, Nazi ideolojisine büyük ölçüde yakınlığın da ifadesidir. Nitekim, vatanperverliği; eski türden otoriterlik, antik değerlerin muhafazası ve milliyetçilik olarak anlayan muhafazakarlar sonunda Nazilere katılmaktan da çekinmemişlerdir.

Kısacası Weimar Cumhuriyeti, parlamentarizmi yerleştirmede tümüyle yetersiz kalmıştır. Bu başarısızlıkta Weimar rejiminin hukuki dayanaklarındaki çelişkiler kadar sosyo-ekonomik ve siyasal koşullarla uluslararası düzen de rol oynamış ve bu faktörler, Weimar rejimin yerleşmesine imkan tanımamıştır. I. Dünya Savaşı da özellikle aydınları ve sanayi burjuvazisini etkileyerek; halkın bir bölümünün yoksullaşmasına yol açmış, sonuçta toplumun önemli bir kesiminin gücünü yitiren parlamenter rejimine olan güvenini sarsılmıştır.

III. NAZİ DÖNEMİ

Weimar Cumhuriyetinin çöküşünde ekonomik bunalımların büyük rolü olmuştur. Bu buhranlar yol açtıkları yoksullaşma ve yarattıkları güvensizlik ortamıyla, anti-parlamenter siyasal güçlerin gelişmesine zemin hazırlamışlardır.

Parlamentarizmin kurallarına uygun biçimde işletilebildiği tek kısa dönem Markın değerinin yükseldiği 1923 yılı ile büyük ekonomik krizin ilk belirtilerinin görüldüğü 1928 yılı arasındadır. 1928'den itibaren mali yapının bozulmasıyla birlikte ortaya çıkan ekonomik bunalım ortamında rejim giderek parlamentarizmden uzaklaşmış; 1924–1932 yılları arasında seçimler altı kez yenilenmiş, ancak bu seçimlerden hiçbirisi işlerliği olan bir parlamenter düzen ve siyasal istikrarı sağlayıp, ekonomik sorunları çözebilecek çoğunluğa sahip bir siyasal parti yaratamamıştır. Bu nedenle, yasama yetkileri giderek yürütme erkinin eline geçmiş ve ülke kararnameleyle yönetilmeye başlanmıştır. Bu yıllar aynı zamanda parlamenter sistemde radikal partilerin yükselmeye başladığı dönemdir ve bu doğrultuda 1928'de oyların ancak % 3,5'ini alabilen Hitler, 1932 seçimlerinde oylarını % 34'e yükseltmiştir.

Hitler iktidara Weimar rejiminin hukuki ve siyasi zaaflarından yararlanarak yasal yoldan gelmiştir. Yenilgiden sonra bozulan düzen ve Alman ulusunun içine düştüğü umutsuzluk, sorunların çözümü için siyasi alanda çok sayıda küçük partinin doğmasına neden olurken, Hitler de bu partilerden birisi olan Alman Nasyonal Sosyalist İşçi Partisine (NSDAP) girmiş ve kısa zamanda bu partinin başına geçmiştir. Başarısızlıkla sonuçlanan 1923 yılındaki “Münih Birahane Darbesinden” sonra da Hitler iktidar mücadelesine yasal yollardan devam etmeye karar vermiştir.

Hitler'in partinin başına geçmesinden sonra, NSDAP koyu otoriter bir anlayışla, alt kademelerin doğrudan Hitler'e bağlı olduğu katı bir hiyerarşi içinde örgütlenmiş ve parti doktrini; ırkçılık, sosyal devrimcilik ve siyasal romantizm gibi öğelere dayandırılmıştır

IV. SAVAŞ SONRASI ALMANYA VE BONN ANAYASASI DÖNEMİ

II. Dünya Savaşından yenik çıkan Almanya'nın toprakları İngiltere, Fransa, A.B.D. ve Sovyetler Birliği tarafından işgal edildi. Sovyet işgal bölgesi içinde kalan eski başkent Berlin de aynı şekilde dört müttefik güç arasında paylaşıldı. Yani 1945 yılında dört tane Almanya ortaya çıktı.

İki ayrı Alman devletinin kurulması ise 1949'da gerçekleşti. Batılı üç devletin kendi işgalleri altındaki toprakları birleştirmesiyle Federal Alman Cumhuriyeti yaratılırken, Sovyet işgal bölgesinde de Demokratik Alman Cumhuriyeti kuruldu. Her ne kadar Postdam'da “Temmuz–Ağustos 1945” Üç Büyükler “ABD, SSCB ve İngiltere” Almanya'nın tek bir ekonomik birim halinde tutulmasını ve değişik işgal bölgeleri için ortak bir siyaset uygulanmasını kararlaştırmış olsalar da Batılı ülkelerle Sovyetler Birliği arasında başlayan yabancılaşma ve sonrasındaki soğuk savaş birbirinden ayrı iki Almanya'nın ortaya çıkmasına neden oldu.

Savaş sonrası toplumsal hayatı yenileyebilmek ve sağlıklı bir düzene sokabilmek için ilk iş olarak Nazi unsurlardan arındırma işlemi başlatıldı. Bunun yanı sıra demokratik değerlerin yeniden öğretimi süreci

uygulamaya konuldu Bu davranış başlangıçta Alman halkının gözünde demokrasinin “ithal malı” bir direktif olarak görünmesine ve bu nedenle de belirli bir ilgisizlik ve istihza ortamının doğmasına yol açtı.

Savaş sonrası Almanya’ında siyasal hayatın canlanması, Postdam kararları gereği önce kasaba ve kent konseyleri, daha sonra da eyalet meclisleri için seçimlerin yapılmasıyla başladı. Ülkeyi yöneten Askeri Hükümetin izniyle bu seçimlere “demokratik olmak kaydıyla” siyasal yelpazenin en sağından en soluna kadar çeşitli konumlarda yer alan tüm partiler katıldılar.

Batı Almanya’yı yeni bir anayasaya kavuşturma girişimleri ise Londra’da altı Batılı devletin “A.B.D., İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda, Luxsembourg” 1 Temmuz 1948 tarihinde imzaladıkları bir anlaşmayla başlatıldı. Anlaşmanın amacı, eyaletlerde Almanların, hükümet sorumluluğunu üstlenebilmeleri için gerekli siyasal örgüt ve kurumları yaratabilmeleri olanağını sağlamaktı. Ayrıca 1 Temmuz Anlaşmasıyla anayasayı hazırlayacak kurucu meclisin seçimine ve anayasanın niteliğine ilişkin koşullar da belirlenmişti.

Ancak Müttefikler, ülkenin kontrolünü tam olarak Almanlara bırakmak niyetinde değillerdi. Bu amaçla Müttefiklere geniş yetkiler veren ve yeni Batı Alman Devletinin hükümlerini kısıtlayan bir “İşgal Yönetmeliği” hazırlanarak yürürlüğe kondu. Almanya’nın özerkliğini kısıtlayan bu sınırlamalar zaman içinde kademe kademe kaldırıldı ve 1955 ‘de Londra ve Paris Anlaşmaları (1954) gereği Batı Almanya tamamen bağımsızlığını kazandı.

Yeni Batı Alman Anayasasının hazırlanması için eyalet meclislerinin eyalet nüfusunu ve partilerin meclisteki ağırlıklarını temel alarak seçtikleri, 65 kişilik bir “Parlamentar Konsey” görevlendirildi.

Bonn Anayasası Müttefiklerle Alman siyasal partileri arasında varılan bir uzlaşmanın ifadesi olup, anayasanın yapımında tartışmaya yol açan başlıca konu ise gevşek bir federal sistemin mi yoksa merkezîyetçi yani ağır basan bir federal sistemin mi benimseneceği sorusuydu. Tartışmalar sonucunda ikinci meclisin (*Bundestag*) kurulmasıyla, Fransa’nın ve Bavyera Eyaletinin istekleri reddedilip, merkezîyetçi yani ağır basan federal bir devlet yaratılmış oldu.

Nazi Diktasına duyulan tepkileri yansıtan ve Weimar Rejiminin çöküşüne neden olan hatalardan kaçınmaya çalışan 1949 Bonn Anayasası (*Grundgesetz*); aslında geçici bir dönem için yeni, özgürlükçü ve demokratik bir devlet yaratma amacıyla hazırlanmış, ancak daha sonra bu yasanın demokratik bir toplumun kurulmasında güçlü bir dayanak oluşturabileceği anlaşıldığından yürürlükte kalmayı sürdürmüştür. Bu anayasa, bugün Demokratik Alman Cumhuriyeti’nin de katılımı ile sağlanan Alman Halkının birliğini belgelemektedir.

Anti-demokratik siyasal güçlerin yasal yollardan yararlanarak yeni bir “Weimar Vakasına” neden olmalarının engellenmesi, 1949 Anayasasının temel amaçlarından biridir. Bu nedenle, bu hukuki belge “Mücadeleci Demokrasi veya Demokrasinin Kendisini Koruması” anlayışına dayanmaktadır ve politikacılar arasındaki mücadelenin, “demokrasinin demokratik araçlarla yok edilmeye çalışıldığı an ve yerde sona ermesi” görüşünü yansıtmaktadır. Bu nedenle de demokratik düzene zarar veren siyasal partilerin Federal Anayasa Mahkemesince yasaklanması esası getirilmiştir.

Anayasanın bir diğer amacı temel hak ve özgürlükleri devletin yasa dışı müdahalelerine karşı korumaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için de temel hak ve özgürlüklerin ancak anayasa veya diğer yasalarla çok sınırlı olarak ve özüne dokunulmadan kısıtlanabilmesi öngörülmüş, yasama, yürütme ve yargı erkleri de bu ilkeye aynen uymakla yükümlü kılınmıştır.

Bonn Anayasası, Müttefiklerin ve Bavyera hariç tüm eyalet meclislerinin oylarıyla 23 Mayıs 1949’da kabul edildi ve 14 Ağustos 1949 tarihinde seçimler yapıldı. Onyediy yıldan bu yana ilk kez özgür bir ortamda yapılan seçimler sonucunda Anayasanın başlıca yaratıcısı olan iki parti; Hristiyan Demokratlar ve Sosyal Demokratlar parlamentoda büyük bir çoğunluk elde ettiler.

Federal Almanya’nın ilk Başbakanı ise bir oyluk bir üstünlüğe dayanan Hristiyan Demokrat Konrad Adenauer oldu. Bir “restorasyon dönemi” olarak tanımlanması gereken Adenauer rejiminin bir başka özelliği de otoriter oluşuydu. Ekonomide hızlı bir gelişme trendi yakalayan Adenauer, anayasal siyasal sistemin yerleşmesinde de önemli bir görev üstlendi. Bu cümleden olmak üzere yasama erki ön plana çıkarılırken federal bir seçim yasası hazırlandı, anayasa mahkemeleri kuruldu ve sosyal yapının değiştirilmesine çalışıldı.

İkinci Bölüm

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

Federal Almanya'nın bugünkü yönetim sistemini belirleyen iki temel faktörden bahsedilebilir. Bunlardan ilki ülkenin federal yapısını oluşturan eyaletlerin tarihsel nedenlere dayanan özgürlüklerini koruma arzuları, ikincisinde II. Dünya Savaşı galiplerinin üniter ve birleşik bir Almanya'nın bir daha tarih sahnesine çıkmamasına dayalı stratejileridir. Nitekim müttefikler ve özellikle Almanya'nın yakın komşusu Fransa bu strateji doğrultusunda ilk faktörü alabildiğine ajite etmişlerdir.

Yukarıda belirtilen faktörler doğrultusunda Bonn Anayasası ile oluşturulan Alman Federalizmi genellikle galip devletlerin “özellikle Fransa” arzularının bir sonucu şeklinde değerlendirilirse de bugünkü eyaletler hukuki ve siyasi birlikler olarak Federal Almanya kurulmadan önce de mevcuttular. Bu açıdan; eyaletlerin kendine özgü gelenekleri ile farklı tarihi gelişimlerinin ve 1815 Alman Birliğine katılan devletçiklerin bağımsızlıklarını korumuş olmalarının, bugünkü federatif sistemin temel nedenleri olduğu söylenebilir. Zaten Almanya, tarihsel geçmişinde de 1933-1945 yılları arasındaki Hitler dönemi dışında hiçbir zaman merkezîyetçi bir devlet olmamış, bu tarihi geçmiş paralelinde de savaş sonrası yeni Almanya kurulur ve Bonn Anayasası hazırlanırken; 11 eyaletten ibaret federatif bir yapı esas alınmıştır.

Komünizmin çöküşüyle Doğu ve Batı Almanya birleşirken, Batı Almanların “yeni bir federal yapı yaratma şansı” olarak yorumladıkları gelişmeler doğrultusunda ilk serbest seçimlerle iş başına gelen DDR (Doğu Alman) Hükümeti, savaş sonrası kısa bir süre varlıklarını sürdüren beş Doğu Alman eyaletinin yeniden ihdasını kararlaştırmış, böylece Federal Almanya 16 eyaletli federal bir yapıya ulaşmıştır.

Alman Federalizmi, federatif sistem tercihinin evrensel düzeyde geçerli temel nedenleri açısından irdelenirse; dil ve milliyet itibarıyla önemli bir etnik azınlığın olmadığı, yönetsel zorunluluklar içeren geniş bir coğrafi alandan söz edilemeyeceği ve ulusal birliğin sağlanması gibi zorlayıcı siyasal etkenlerin mevcut bulunmadığı görülür.

Bu nedenlerle Alman federatif sistemini rasyonel yönetsel nedenlere bağlamak pek de mümkün değildir.

Üçüncü Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

1. Anayasal Hükümler:

Federal Almanya Cumhuriyeti, sosyal ve demokratik federal bir hukuk devletidir. Ülke 16 eyalete, eyaletler; yönetim bölgelerine, ilçelere, beldelere ve ilçeden bağımsız şehirlere (*kreisfreie Städte*: kent-ilçe) ayrılır. Eyaletler; tarihî, sosyal, kültürel, demografik, ekonomik koşullara göre farklı idarî yapılanmalara sahiptir ve bu yapılanmalar biraz da II. Dünya Savaşı sonrasında galip devletlerin arzularına göre gerçekleşmiştir. Örneğin, Bayern ve Baden-Württemberg gibi güney eyaletlerinde Fransız yönetim sisteminin, Niedersachsen gibi kuzey eyaletlerinde de İngiliz yönetim sisteminin etkileri görülür. Ayrıca Hamburg, Bremen ve Berlin şehir eyaletler olup, bunların taşra kademeleri yoktur. Ayrıca, II. Dünya Savaşı sonrası müttefiklerin katılımı ile 16 eyaletin sınırları çizilirken de tarihsel geçmişe pek önem verilmemiştir.

Alman Anayasasının 28 ve 106. maddelerinde belde ve ilçeler, 114. maddede yönetim bölgeleri (*Provinzen*), 20, 28-37, 70-75 ve 118. maddelerinde mülkî taksimat (*territoriale Gliederung*), 83-90. maddelerinde ise yönetim düzenlenmiştir.

2. Devletin Temel Yapısı:

Federal Anayasanın 20. maddesinde yer alan ve Anayasanın 79. maddesiyle de değiştirilemeyeceği belirtilen hükme göre Federal Almanya Cumhuriyeti Devleti: Cumhuriyet, demokrasi, federalizm, hukuk devleti ve sosyal devlet olmak üzere beş temel üzerine kurulmuştur.

Devletin başkanı seçimle gelen Federal Cumhurbaşkanı olup, demokratik devlet halkın egemenliğine dayalıdır ve egemenlik halktan kaynaklanır.

Anayasanın federal devlet ilkesi; devlet niteliğine yalnız federal devletin değil, 16 federe eyaletin de sahip olması anlamını taşır. Yani eyaletlere bazı alanlarda kısıtlı egemenlik hakkı verilmiştir ve bu hak eyaletlerin yasama, yürütme ve yargı erklerince kullanılır. Devlete ait görev ve yetkilerinin federal devletle eyaletler arasında bölüşümünde yasama dengesi federal devlet lehine, yürütme dengesi ise eyaletler lehine tesis edilmiştir. Anayasa, bu bölüşümü kuvvetler ayrımı ve kuvvetler dengesi sistemlerinin önemli bir unsuru olarak kabul etmektedir.

Bu anayasal hükümler doğrultusunda federal topraklar kendi anayasaları olan bağımsız federe eyaletlere “bazı eyaletler bağımsız devlet olarak anılmaktadır” ayrılır. Bu sistem; federal devlet, eyaletler ve belediyelerin işbirliğine dayanır ve işbirliğinin esasları federal devlet tarafından saptanır.

Anayasanın 29. Maddesine göre eyaletler yeniden düzenlenebilir, ancak tamamen ortadan kaldırılamazlar. Yani federal düzenin tamamen değiştirilmesi mevcut anayasaya göre olanaksızdır.

Anayasanın 30. Maddesinde yer alan “Devlet yetkilerinin kullanılması ve devlet görevlerinin yerine getirilmesi, bu Anayasa bir başka düzenleme yapmadığı ya da yasaklamadığı sürece eyaletlerce gerçekleştirilecektir” hükmü eyaletlerin kamusal alanlardaki genel yetki ayrıcalığını vurgulamaktadır. Ancak, 32. madde uyarınca da; dış politika ve savunma alanlarında federal devlet tek yetkili olup,

eyaletlerin diğer dış devletler karşısında uluslararası hukuka dayanan egemenlik hakları bulunmamakta ve bu nedenle de eyalet hükümetlerinde savunma ve dışişleri bakanları yer almamaktadır.

Bugün büyük ölçüde federal devletin inisiyatifinde olan federal ölçekte yasama yetkisi ise Federal Senato'nun da katkısıyla Federal Meclisçe kullanılmakla birlikte; federal devletle eyaletler arasındaki yasama yetkisi ayrımı Anayasanın 70. maddesinde aşağıdaki şekilde belirlenmektedir:

Federal devletin münferit yasama yetkileri; uluslararası ilişkiler, ulusal savunma, sivil savunma, para politikası, gümrükler ve dış ticaret, vatandaşlık, pasaport, demiryolu ve hava ulaşımı, posta ve haberleşme, çevre, yüksek eğitim, avlanma ve doğa koruma, toprak düzenleme ve kullanımı, ikamet ve kimlik işleri alanlarını kapsamaktadır. Rekabet halindeki yasama yetkileri ise; vatandaşlık ve ceza hukuku, cezaların uygulanması, evlilik hizmetleri, dernek işlemleri, toplantı ve gösteri özgürlükleri, yabancıların oturma hakkı, nükleer enerjinin üretimi ve kullanımı alanlarında geçerlidir. Eyaletlerin yasama alanında da kültür, polis, eğitim ve sağlık hizmetleri bulunmaktadır.

3.Alman Federalizminin Temel Karakteristikleri:

Alman federal sisteminin tüm eyaletler itibarıyla geçerli temel karakteristikleri aşağıdaki şekilde sıralanabilecektir:

3.1.Federal Anayasaya göre eyaletler, bir merkezi idare veya yerinden yönetim birimi olmayıp, bağımsızlık ve özerklikleri anayasa ile güvenceye bağlanan cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerini benimseyen federe anayasalara sahip birer devlettir. Eyaletler bu temel ilkelere bağlı kalmak kaydıyla federe anayasalarını özgürce düzenleyebilirler.

3.2.Eyaletlerin devlet nitelikleri federe anayasalarla belirlenmiş olup, kendi yasama, yürütme ve yargı organları vardır.

3.3.Eyalet hükümet ve parlamentoları, federal devlet tarafından kullanılmayan veya federal devlet lehine sınırlanmamış ya da sınırlanamayan alanlarda kendi yetkilerini kullanırlar. Ayrıca, siyasal karar alanlarına da sahiptirler.

3.4.Eyaletlere federal devletten bağımsız biçimde siyaset yapma olanağı sağlamak için, belli ölçüler içinde mali özerklik verilmiştir. Bu cümleden olmak üzere eyaletlerin vergi koyma, toplama ve bütçelerini yönetebilme yetkileri mevcuttur.

3.5.Her eyalet kendi özerk yasama yetkisini kullanarak, siyasal hedefleri doğrultusunda yasa ve kararname çıkarabilir. Öte yandan da Federal Anayasanın 50. maddesi hükmüne dayanarak eyaletler, temsil edildikleri Federal Senato aracılığıyla federal ölçekteki yasama faaliyetlerini etkileyebilirler.

3.6.Almanya'da kurumsal yapının çekirdeği olan eyalet yönetimi asıl devlet yönetimi şeklinde nitelendirilebilir. Bu nedenle eyalet yönetimleri daha karmaşık ve ayrıntılı biçimde yapılandırılmış olup, eyaletlerin genel yönetsel organizasyonunda; hükümet yönetimi (devlet, senato-bakanlık büroları ile bakanlıklara bağlı müdürlükler), icrai yönetim (bakanlar, orta kademe yönetim birimleri "il yönetimleri" ilçe yönetimleri ve komünler) ve özel yönetim birimleri (bilgi saklama, orman, tarım müdürlükleri vb.) görülür.

3.7.Eyalet yönetim birimleri eyalet hukuku ile birlikte federal hukuku uygulamakla da görevlidirler ve Anayasanın 31. maddesine göre federal hukukun uygulama önceliği mevcuttur.

Öte yandan Anayasanın 37. maddesi uyarınca da bir eyalet kendisine anayasa ve diğer bir federal yasayla verilen yükümlülükleri yerine getirmeye, Federal Hükümet; Federal Senatunun onayıyla federal müeyyide uygulanması yoluyla eyaletin yükümlülüğünü yerine getirmesi için gerekli önlemleri alabilecektir. Federal müeyyidenin uygulanmasında Federal Hükümet veya temsilcisi, bütün eyaletlere ve onların makamlarına emir vermek yetkisine sahiptir.

3.8.Tarihsel süreçte Alman federatif sistemi; merkezi yasama devleti ve federatif yönetim devletine doğru bir gelişim göstermiştir. Bu eğilim yerel yönetimlere ağırlık ve öncelik veren bir siyasal anlayışın yansıması olup, tarihsel köken olarak da "kent özgür kılar" atasözüyle özetlenen ortaçağ özgür kentleri geleneğine ve "Prusya Kent Düzenine" dayanmaktadır.

Federal Anayasanın 28. Maddesinde yer alan; anayasal güvenceye sahip yerel yönetim birimleri olan belediyeler, ilçeler ve köylerin kendi görev alanlarındaki hizmetlerin yerine getirilmesi hususunda genel yetkiye sahip bulduklarına ilişkin hüküm de bu anlayış ve geleneğin hukuka ve uygulamaya yansımalarıdır.

Almanya’ da yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yapma yetkisi ise eyaletlere aittir.

Böylece, aynı madalyonun iki yüzü olarak vasıflandırılacak federalizm ve yerel yönetim siyasi sistemlerinin uygulanmasıyla; Almanya’da belirli farklılıklarla bağlantı kuran bir birlik hedeflenmiş ve dinamik bir siyasal yapı oluşturulmuştur.

3.9.Federal devletle eyaletler bir bütünün parçaları olarak yakın işbirliği içindedirler. Devletle federe unsurların birbirlerinden kopmaları söz konusu edilemez ve bu nedenle; her iki tarafta siyasal tutum ve uygulamalarında birbirlerine saygı gösterip, birlikte hareket etmek zorundadırlar. Bu doğrultuda gerek federal devlet ve gerekse eyaletler; hukuki düzenlemeler yaparlarken izolasyon uygulayamaz veya tek yanlı kayırma politikaları izleyemezler, karşılıklı güveni sarsacak davranışlarda bulunamazlar. Almanya’da bu alanda temel politika olarak farklı çıkarların temsilinde rasyonel davranarak siyasal zıtlıklarını azaltmak genel kabul görmekte ve özellikle “rekabet halinde yasama yetkileri” alanında federal yasalarla yapılan düzenlemelerin “eyaletlerin asıl yetkili olduğu” ilkesini ihlal etmemesine eyalet politikacıları dikkat ederlerken, Federal Senato da Federal Meclisin yasama yetkisinin kullanılmasında fren unsuru rolünü üstlenmektedir.

II. ANAYASAL (FEDERAL) KURUMLAR

1.Cumhurbaşkanı:

Cumhurbaşkanı (Federal Başkan); Federal Millet Meclisi üyeleri ve eyalet parlamentolarının nispi sisteme göre seçtikleri eşit sayıdaki üyelere teşekkül eden Federal Meclisçe (*Asamble*) seçilir. Bu Meclis, Federal Senato Başkanı tarafından toplantıya çağırılır.

Cumhurbaşkanı adayları, Federal Mecliste temsil edilen partilerce belirlenir ve Federal Meclis üyelerinin oylarının çoğunluğu alan aday cumhurbaşkanı seçilir. Cumhurbaşkanı beş yıl süreyle ve en çok iki dönem için seçilmekte olup, federal cumhuriyeti temsil eder.

Yasaları imzalayıp yayınlama, dış temsilcileri atama, yabancı misyonları kabul ve uluslararası sözleşmeleri imzalama yetkisi cumhurbaşkanına aittir. Ancak dış politika federal hükümetin yetki ve görev alanındadır. Cumhurbaşkanı ayrıca; federal yargıçları, federal memurları, subay ve astsubayları tayin ve azleder, mahkumları affedebilir ve yasaların anayasaya uygunluğunu inceler.

Anayasanın 58. maddesine göre cumhurbaşkanının karar ve tasarruflarının geçerliliği, federal başbakan veya yetkili federal bakanın imzasına ihtiyaç gösterir. Ancak, federal başbakanın tayin ve azli, Federal Millet Meclisinin feshi ve federal başbakan ve bakanların halef tayinine kadar göreve devam talebi bu koşulun istisnalarıdır.

Cumhurbaşkanının özü veya bu makamın süresinden önce boş kalması halinde cumhurbaşkanlığı yetkileri, Federal Senato Başkanı tarafından kullanılır.

Anayasanın 61. maddesi uyarınca Federal Millet Meclisi veya Federal Senato, Anayasayı veya diğer bir federal yasayı kasten ihlal ettiği iddiasıyla cumhurbaşkanı hakkında Federal Anayasa Mahkemesi’nde dava açabilirler. Ancak, böyle bir davanın açılması için Federal Millet Meclisi veya Federal Senato üyelerinin en az dörtte birinin bu istekte birleşmesi şarttır. Davanın açılması kararı ise, Federal Senato üyelerinin üçte ikisinin oyunu gerektirir.

Federal Anayasa Mahkemesi Anayasayı veya diğer bir federal yasayı kasten ihlal etmekten suçlu bulunduğu cumhurbaşkanının görevini kaybettiğini açıklayabilir. Hatta, Federal Anayasa Mahkemesi davanın açılmasından sonra tedbir olarak Federal Başkanı görevini ifadan men de edebilir.

2.Federal Senato:

16 eyaleti temsil eden, yasaların yapılmasına ve kısmen federal devlet yönetimine katılan bir anayasal organdır. Federal Konsey; eyalet hükümetlerinin üyeleri ve veya temsilcilerinden oluşur ve eyaletler bu konseyde nüfus durumuna göre 3-6 oyla temsil edilir.

Konsey kararlarının oybirliğiyle alınması gerekir. Özellikle eyaletlerin çıkarlarını ve egemenliklerini ilgilendiren mali yasalar ve yönetim yasalarıyla anayasa değişiklikleri, ancak bu organın onayıyla yürürlüğe girebilir. Bu konseyde eyalet çıkarları siyasal çıkarların önüne geçer ve böylece federalizm anlayışı canlı tutulur. Eyalet başbakanları sırayla ve bir yıl için bu konseye başkanlık ederler.

3.Federal Meclis:

Alman Federal Millet Meclisi; genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli seçimle gelen, dört yıl için seçilen ve bütün Alman Halkını temsil eden milletvekillerinden oluşur. Bu meclis; seçimin kontrolü, iki seçim dönemi arasında hakların federal hükümete karşı korunması amacıyla komisyon kurulması, yine seçim dönemleri arasında milli savunma ve dışişleri komisyonlarının teşekkülü, parlamenter kontrol işlevine yardımcı olmak üzere bir milli savunma görevlisi tayin edilmesi ve federal yasaların kabulü görevlerine sahiptir. Ancak, meclis tarafından kabul edilen yasalar Federal Senato'nun onayına tabidir.

4. Federal Hükümet (Kabine):

Alman kabinesi; Federal Meclis tarafından seçilen ve bu meclise karşı sorumlu olan başbakanla federal bakanlardan oluşur. Kabinayı başbakan kurar, bakanları seçer ve göreve atanmalarını ya da görevden alınmalarını cumhurbaşkanına önerir.

Çoğunluk partisinin lideri cumhurbaşkanı tarafından başbakan adayı olarak Federal Meclise önerilir; eğer Meclisin mutlak çoğunluğu adayı onaylarsa, başbakan atanmış olur. Mutlak çoğunluk sağlanamaz ise, başbakanı Meclisin belirlemesi gerekir.

Fakat, Meclis, 15 gün içinde çoğunluk kararıyla başbakanı belirleyemezse, atama yetkisi yeniden cumhurbaşkanına geçer.

Bu durumda, cumhurbaşkanı: ya en çok oy alan adayı başbakan olarak atar, ya da meclisi feshederek seçimlerin yenilenmesine karar verir. Böylece yeni seçimlerle değişen çoğunluk, başbakan adayının da değişmesi sonucunu doğurur.

Bakanların sayısını ve görev alanlarını belirlemek de başbakana ait bir yetkidir ve başbakanın bu üstün konumu nedeniyle Alman Hükümet Sistemine "başbakan demokrasisi" de denilmektedir. Ancak, bazı bakanlıklar "dışişleri, federal içişleri, federal adalet, federal maliye ve federal savunma" Federal Anayasada ismen sayılmış olup, bu bakanlıklar konusunda başbakan tasarrufta bulunamamaktadır.

5. Federal Anayasa Mahkemesi ve Yargı Erki:

Federal ve federe yasaların federal anayasaya uygunluğunu denetlemek ve federal devletle eyaletler ya da federal organlar arası anlaşmazlıkları çözümlenmek Federal Anayasa Mahkemesinin görevidir.

Almanya'da idari yargı genel yargıdan ayrılmış olup, idari iş ve işlemlerinden kaynaklanan hukuki anlaşmazlıklarda idare mahkemeleri görevlidir. Ancak, memurlar için ayrı bir yargılama sistemi yoktur. İdare mahkemeleri eyaletler düzeyinde örgütlenmiştir ve bunların verdiği kararlara karşı itiraz Eyalet Yüksek İdare Mahkemelerine yapılır. İdari yargılamada son merci ise Federal İdare Mahkemesidir.

Almanya'da hem federal düzeyde görevli yüksek mahkemeler, hem de eyalet mahkemeleri vardır. Ancak mahkemelerin işleyişi, hakim ve savcılarının yetiştirilme ve görev şartları federal düzeyde belirlenir. Bir başka deyişle yargılama sistemi bakımından eyaletler arasında fark bulunmamaktadır. Ancak, hukuk, ceza, idare ve anayasa yargılamalarında ayrı usuller uygulanır ve buna bağlı olarak medeni hukuk, çalışma hayatı, idare, maliye, sosyal alanlar ve anayasal yargılamalar için ayrı mahkemeler bulunmaktadır.

Almanya'da yüksek federal mahkemeler hukuk birliğinin sağlanması için bir Senato oluştururlar. Bunlar: Anayasa Mahkemesi, Yargıtay (Karlsruhe), Danıştay (Berlin), İş Mahkemesi (Kassel), Sosyal Mahkeme (Kassel) ve Sayıştay' (Münih) dir.

Dördüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

Bonn Anayasasının asıl özelliğini yürütmeyi düzenleyen kurallar oluşturur. Bunlar klasik parlamenter kurallarla, siyasal istikrarı sağlamayı amaçlayan anayasanın getirdiği kuralların sentezidir. Anayasaya göre Cumhuriyetin yönetim biçimini belirleyen ilkelerden birisi de federatif devlet olup, bu ilke siyasal ve yönetsel yapıya yön vermektedir. Bunun anlamı Federal Almanya'nın kendi içlerinde devlet niteliği taşıyan eyaletlerden oluşmasıdır.

Belirtilen nedenle bu ülkede kamu hizmetlerinin götürülmesi görevi temel olarak federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Uygulamada bu kademelerin sayısı daha da fazladır. Bu doğrultuda kamu yönetimine ilişkin genel örgütlenme kademeleri aşağıdaki şekilde sayılabilir:

Federal Yönetim (*Bundesverwaltung*)

Eyalet Yönetimleri (*Landerverwaltungen*)

Bölge Yönetimleri (*Regierungspräsidenten*)

İlçeler (*Kreise*)

İlçeden Bağımsız Belediyeler (*Kreisfreie Städte*: Bağımsız şehirler, kent-ilçe)

Belediyeler (*Kommunen*)

Bu kademelerden son iki basamakta olanlar yerel yönetim kuruluşlarıdır.

I. FEDERAL YÖNETİM

Federal düzeyde yürütme iki başlılık ilkesine dayanır: Devletin başında siyasal bakımdan sorumluluğu olmayan bir cumhurbaşkanı ve bunun yanında parlamentoya karşı sorumlu olan ve siyasal iktidarı kontrol eden bir hükümet mevcuttur. Hükümet başkanı (*Şansölye*) yürütme erkinin gerçek sahibi olup, cumhurbaşkanından çok daha fazla yetkiye sahiptir.

1. Başbakan ve Bakanlar Kurulu:

Bakanlar kurulu başbakan (*Şansölye*) ve bakanlardan oluşur. Kabinenin kuruluşu klasik parlamenter kurallara bağlıdır kabine üyeleri başbakanının önerisi üzerine cumhurbaşkanınca atanır. Başbakan kabineyi istediği gibi kurma ve istediği gibi değiştirme yetkisine sahiptir. Başbakanın güçlü bir kişiliği varsa, bu yetki otokrasiye giden yolu açabilir ve bu duruma örnek olarak da Adenauer gösterilebilir.

Kabinenin kuruluş aşamasında; güven yalnız başbakanın şahsı için söz konusu olduğundan “ortak sorumluluk” kuralı işlemez. Ancak, yürütme yetkisinin kullanışı sırasında bu kural geçerlidir.

Hükümetin anayasal çizgisini başbakan saptar ve hükümet programının yürütülmesinden de başbakan sorumludur.

Hükümetin sorumluluğu “çoğunluk” kuralına göre düzenlenir ve bir çoğunluğa dayanarak kurulan hükümet ancak bir çoğunluk tarafından “Meclis üye sayısının yarısından bir fazlasıyla” düşürülebilir. Bu kural aynı zamanda hükümetin istikrarını da sağlar.

Hükümet programının ve siyasetinin temel direği başbakandır ve son söz başbakana aittir. Ancak, Dışişleri, Savunma, İçişleri, Ekonomi ve Maliye Bakanları kabinede belli bir ağırlığa sahiptirler ve bazı bakanların da hükümetin genel siyaseti üzerinde etkileri mevcuttur. Başbakan yardımcısının ise resmi görevleri sınırlıdır.

Hükümetin işleyişi, yetki ve sorumluluğu açısından Federal Almanya'da yürütme gücünün en belirgin niteliği başbakanın etkin ve anahtar konumudur. Ancak, bu durumun bir tek adam yönetimine yol açmasını önleyecek mekanizmalar sisteme yerleştirilmiştir. Federal yapı, Federal Anayasa Mahkemesi ve baskı grupları, bu mekanizmaların örnekleridir.

Federal Almanya'da bakanlıklar fonksiyonel bir anlayışla kurulmakta ve bakanlık sayıları hükümetin kuruluş aşamasındaki siyasi gerekliliklere göre değişebilmektedir.

1960'ların sonunda yürütme erkinde gerçekleştirilen yeniliklerle "parlamentar devlet sekreterlikleri" kurulmuştur. Bunlar, "ikincil bakanlık" niteliğine haiz olup, Bundestag ile sürekli bağlantı halindedirler. Bu bürokratik yapının idari uzmanlığı, bazen bakanlarınkinden daha üstün konumdadır.

Federal Almanya'nın yönetim yapısında üst kademe bürokratlar partilerle yakın ilişkilere içindedirler. CDU liderliğindeki uzun koalisyon yıllarından sonra SPD 1969' da iktidara geldiğinde bu yüzden büyük zorluklarla karşılaşmış, birçok yüksek memura yer değiştirtmek ve yeni atamalar yapmak zorunda kalmıştır.

Yürütme ve yasama organlarının küçük çapta bir kopyası da eyaletlerde mevcuttur. Ancak, daha önce de belirtildiği gibi anayasayla öngörülen özellikler dışında federal devletin bariz bir üstünlüğü söz konusudur.

2.Federal Devlet Yönetimi:

Almanya'da federal devlet sadece anayasa ve yasalarla izin verilen konular ve belirlenen sınırlar içinde yönetsel faaliyette bulunabilir. Bu açıdan Anayasanın 87.maddesinde düzenlenen Dışişleri Bakanlığı, posta idaresi, demiryolları, genel kurmay ve hava yolları yönetimleri örnektir. Bazen de millî savunma veya sınır koruma konularında olduğu gibi, federal düzeyde örgütlenen bağımsız bir birim ülke genelinde görevli sayılmaktadır.

Anayasanın 87. maddesi, federal devlete yasama faaliyetiyle düzenleyebileceği alanlarda başka yetkiler de verir. Bu cümleden olmak üzere; federal devlet, kontrol ve müdahale hakları nedeniyle federal yasaların eyalet birimlerince uygulanması hususunda önemli yetkilere sahiptir.,

Ayrıca federal devlet yönetsel faaliyette bulunma yetkisine, faaliyette bulunulacak alanın özellikleri ya da bu alanın ortaya çıkarttığı ilişkiler zincirinden kaynaklanan nedenler sonucunda da sahip olabilmektedir. Bu duruma örnek olarak yabancı ülkelere yapılan radyo yayınları gösterilebilir.

2.1.Dolaysız Federal Devlet Yönetimi:

Federal devletin yönetsel birimleri doğrudan faaliyette bulunuyorlarsa dolaysız devlet yönetimi söz konusudur. Bu tip faaliyetlerde bulunabilen birimlere federal birimler (*Bundesbehörden*) adı verilmekte olup, en üst federal birimler; federal hükümet ve Federal Sayıştay ile Merkez Bankası (*Bundesbank*) dır.

Burada sayılan üst federal birimler, birbirleri ile bağlantılı ve ilgili hizmetler söz konusu olduğunda dahi, bağımsızdırlar. Federal üst birimler, daha çok ekonomik yönetim ve ulaştırma alanlarıyla ilgili olup, konu bakımından belirli yönetsel hizmetlerde ve yer bakımından da bütün ülkede yetkilidirler. Bunların taşra örgütlenmeleri de yoktur. Berlin merkezli çevre birimi bu kuruluşlar için bir örnektir.

Zaten federal devlet açısından orta ve alt düzeyde yönetsel birimler kurmak istisnai bir durumdur ve bu tür istisnai birimler ordu ve sınır muhafaza teşkilatı örnek olduğu şekilde genellikle savunma alanında yer alır. Ayrıca ulaştırma, demiryolları, posta, sosyal sigorta ve maliye örgütlerinin de alt düzey birimleri mevcuttur ve bu birimlerin merkezleri federal devletin yapısı gereği eyaletler arasında dağıtılmıştır.

Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanlığı, Anayasa Mahkemesi ve Senato da en üst federal birimler arasında sayılır. Ancak, bunlar devletin yönetim şemasında yer almazlar.

2.2.Dolaylı Federal Devlet Yönetimi:

Devlet bazı yönetsel görevlerini bağımsız kuruluşlar aracılığıyla yerine getirir veya kamu hizmetlerin yerine getirilmesini bu tip kurumlara devrederse dolaylı devlet yönetiminden bahsedilir.

Dolaylı federal yönetim uygulamaya; birlikler, odalar ve vakıflar şeklinde yansır. Bu birimler hem organizasyonları itibariyle ve hem de hukuki anlamda bağımsızdırlar ve tüzel kişilikleri mevcuttur. Ancak, bu kurumlar faaliyetlerinin yasalara uygunluğu açısından devlet kontrolündedirler. Federal radyo birlikleri ile Merkez Bankası bu tür kuruluşlara örnek olarak gösterilebilir.

II. EYALET YÖNETİMLERİ

1.Genel Yapı:

Eyaletler devlet niteliğine sahiptir ve bu nedenle de yönetim yapılanmaları konusundaki karar yetkileri sınırsızdır. Eyaletlerin tarihi, yapısal ve coğrafi özelliklerin farklılığı nedeniyle yönetsel yapıları da birbirinden farklıdır.

Ancak; yine de iki ortak yapısal ilkedden söz edilebilir: Bütün eyaletlerde genel idare birimleri vardır ve bunların yanında sadece yasalarda açıkça eyaletlere tevdi edilen yönetsel konularda görev yapan özel yönetim birimleri bulunmaktadır.

Eyaletler arasında yönetsel yapılanmada görülen farklılıklar gerçekten büyük boyutlardadır. Örneğin; Hamburg, Berlin ve Bremen gibi şehir eyaletleri kendilerine özel bir yönetsel yapıya sahip iken, diğer eyaletlerin çoğunda “orta kademenin bulunmadığı Schleswig-Holstein ve Saarland eyaletleri hariç” üç kademeli yönetsel yapılara rastlanır.

2.Eyaletlerin Yetkileri ve Görevleri:

Anayasada devletin yasama yetkisi; yapılan düzenlemelerin tüm eyaletler için geçerli olup olmayacağı veya her eyaletin kendisine özgü bir düzenleme alanının bulunup bulunmayacağı anlayışıyla sınırlandırılmıştır.

Bu nedenle yasama yetkisi; sadece devlete ait yetki “dışişleri, savunma, parasal konular, hava ulaşımı, vergi hukuku vb.”, kurulların yarışması halinde yasama “eyaletin federal devletin düzenlemediği hallerde yasama yetkisi kullanılabilmesi-medeni hukuk, ceza hukuku, iş hukuku, toprak ve yabancılar hukuku, konut sorunu vb.” ve çerçeve yasama “yüksek okullar, çevre düzeni vb.” olarak sınıflandırılmıştır.

Anayasada halen belirlenmemiş ve geleceğe yönelik bölgelerarası görevler ise federal devlet ve eyaletler arasında ortaklaşa planlanıp, yasalarla düzenlenerek finanse edilmektedir. Bu tip görevler 1969’da ortak görevler olarak anayasaya alınmıştır. “yüksek okul inşa ve geliştirme, bölgesel ekonomik alt yapı düzenleme, kıyı koruma vb”.

Federal devlete özel yönetim mekanizması sadece dışişleri, iş ve işçi bulma, sınır koruma ve ordu hizmetlerinde mevcuttur. Hatta federal devletin yargı yetkisi de sadece anayasa mahkemesi ve en yüksek mahkemelerle sınırlıdır. Diğer yönetim görevleri ise “içişleri yönetimi ve federal mevzuatın uygulanması da dahil“ federe devletlerce ve özerk olarak gerçekleştirilmektedir.

Eyaletlerin asıl gücü yönetim ve Federal Konsey yoluyla federal devletin yasama yetkisine katılmalarında saklıdır.

Eyalet yönetimlerin görevleri; sadece eyalet yetkisindeki görevleri yerine getirmek “okullar, polis, eyalet planlama vb”, federal hukuku kendi sorumluluğu çerçevesinde uygulamak “imar, esnaf, çevre koruma yasaları vb.” ve federal yasaları federal devlet adına uygulamak “federal yol yapımı, eğitimi teşvik vb” olarak üçe ayrılmaktadır.

Sonuç olarak bugünkü Almanya’nın anayasal uygulamada yasama bakımından merkezi devlet, yönetim bakımından da federe devlet olduğu söylenebilecektir.

3.Dolaysız Eyalet Yönetimi:

Federal devlette olduğu gibi eyaletlerde de en üst eyalet birimleri ve eyalet üst birimleri vardır. En üst eyalet birimleri; eyalet hükümeti, eyalet başbakanı, eyalet bakanlıkları ve Eyalet Sayıştayıdır. Eyalet üst

birimleri ise eyalet daireleri “istatistik, sağlık, kriminal daireleri, vb” olarak isimlendirilir. Bunlar doğrudan bir bakana bağlıdır. Konu olarak belirli bir hizmet alanında ve coğrafi olarak da bütün eyalette yetkilidirler.

Orta ve alt kademe yönetsel birimler bakımından da eyaletler arasında farklılıklar vardır: Saarland ve Schleswig-Holstein’de orta kademe yönetim birimi bulunmazken, şehir eyaletler adı verilen Hamburg, Bremen ve Berlin dışındaki eyaletler üç kademeli bir yönetsel yapılanmaya sahiptirler.

Orta kademe eyalet birimlerinin görevi; merkezi birimler arasında koordinasyonunu sağlamak ve alt yönetim birimleriyle yerel yönetimleri denetlemektir. Böylece orta kademe yönetim birimleri ve bölge yönetimleri aracılığıyla yönetimin birliği ilkesi gerçekleştirilmek istenmektedir. Bölgelerdeki bölge yönetim başkanları ise İçişleri Bakanlığı’nın yanı sıra görev alanlarıyla ilgili diğer bakanlıklara “örneğin; eski eserlerin korunması konusunda Kültür Bakanlığı’na) karşı da sorumludurlar.

4.Dolaylı Eyalet Yönetimi ve Beldeler (Belediyeler):

Dolaylı eyalet yönetiminde, çeşitli meslek odaları, ticaret odası, kamu bankaları, kredi kurumları ve yüksek okullar gibi kurum ve kuruluşlardan bahsedilebilir.

Ama, dolaylı eyalet yönetimi Federal Anayasanın 28. maddesinde yer alan; “beldelere ve belde birliklerine (ilçelere) yerel toplumun tüm işlerini yasalar çerçevesinde ve kendi sorumlulukları içinde düzenleme hakkı verildiğine” ilişkin hüküm uyarınca daha çok yerel yönetimler üzerine kurulmuştur. İlke olarak da beldeler yerel nitelikte ve yasalarla farklı şekilde düzenlenmemiş olan her şey için yetkilidirler. Buna karşılık merkezi idarenin yapacağı işler ayrıntılarıyla belirtilmiş olup, bu husus “üniversellik ve tam yetkililik” ilkeleri olarak isimlendirilmektedir.

III. YEREL YÖNETİMLER

Federal Almanya, anayasasının öngördüğü sosyal devlet anlayışının yaşama geçirilmesinde önemli bir işlev gören ve temel özelliği yerellik (ademi merkezizet) olan bir kamu yönetimi sistemine sahiptir.

Bu sistemde yerel yönetimler güçlü anayasal konumları, geniş hizmet kapasiteleri, sahip oldukları mali kaynaklar ve demokrasinin yerel düzeyde gerçekleşmesindeki anlamlı aracılıklarıyla ağırlıklı bir yer taşımaktadırlar.

Federal Almanya’da yerel yönetimleri güçlü kılan etmenlerden birisi üstlendikleri görevlerin çok ve çeşitli oluşudur. Daha somut ifade etmek gerekirse; Türkiye’de il, ilçeler ve öteki yerleşim merkezlerinde merkezi yönetimin taşra kuruluşları, il özel idareleri ve belediyeler eliyle gerçekleştirilen hizmetlerin tümü, Federal Almanya’da belediyeler veya onların bir araya gelerek oluşturduğu ilçeler tarafından yerine getirilmektedir. Yani; yerel yönetim örgütleri Federal Almanya’da hem temel yerel örgütlenme ve hem de merkezi yönetimin taşra kuruluşu özelliğini taşımaktadırlar. Bu nedenle de bu ülkede il özel idaresi gibi kuruluşlar bulunmamaktadır.

Öte yandan Federal Anayasanın belirlediği ve federal yapının bir sonucu olarak ortaya çıkan örgütlenme ve görevlere ilişkin yerel yönetim yetkileri de mevcuttur. Bu cümleden olmak üzere yerel yönetimler, belde içinde yasalarca öteki yönetsel örgütlere bırakılmayan görevleri yerine getirme ve yeni hizmet alanları yaratma hakkına sahip bulunmaktadır.

Federal Alman yerel yönetimleriyle ilgili olarak vurgulanması gereken bir başka nokta, hem ilçelerin ve hem de ilçeden bağımsız kent belediyelerinin yerel yönetim hizmetlerinin yanı sıra merkezi yönetim “hem federal devlet ve hem de eyalet görevleri” görevlerini de gerçekleştiriyor olmalarıdır. Bu ikili işlev onlara yerleşim merkezlerindeki tek yetkili örgüt kimliğini kazandırmakta, böylece bir yandan hizmetler tek elden götürülerek aynı yerleşim alanında ortaya çıkabilecek yönetsel eşgüdüm sorunu en aza indirgenmekte, öte yandan da yerel yönetim ilke olarak belde yaşayanlarına açılmaktadır. Bir üst yerel yönetim birimi olan ilçenin belediyeleri tamamlayıcı hizmetleri ise yerel hizmetlerin ülke düzeyinde eşit dağılımına aracılık etmektedir.

1.Yasal Konum:

Federal Almanya’da genel kabul gören bir tanımlamaya göre yerel yönetimler; yönetsel ve mali özerkliğe sahip, personelleriyle ilgili olarak bağımsız karar alma ve uygulama yeterlilikleri bulunan ve karar organları seçimle oluşan kamu tüzel kişilikleridir. Yerel yönetimlerin bu temel kimliği Federal

Anayasanın 28. Maddesi garanti altına alınmıştır. Anayasa, bu yönetimlere yerel hizmetleri yasalar çerçevesinde ve kendi sorumlulukları altında gerçekleştirebilme hakkı tanırken, bu yönetim birimleri için; genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oyla halk tarafından seçilen yönetim ve karar organlarının mevcudiyeti zorunluluğunu getirmiş, özerk kamu tüzel kişiliği statüsünü de güvenceye bağlamıştır.

Yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler yapma yetkisi Federal Anayasanın 28. maddesi uyarınca eyaletlere aittir. Eyaletler, Federal Anayasaya bağlı kalarak sınırları içindeki yerel yönetimlere yönelik düzenlemeler yaparlar. Bu düzenlemeler yapılırken gözetilecek ilk temel ilke demokratik ve sosyal hukuk devleti anlayışına uygunluktur. Yani; eyalet parlamentolarının yerel yönetimlerle ilgili yasaları bu ilkelerle çelişmemeli, tersine bu ilkelerin en iyi biçimde hayata geçmesine yardımcı olmalıdır.

Eyaletler yerel yönetimlere ilişkin çerçeve düzenlemelerde tam özgür olmadıkları gibi, yerel yönetimlerin görevlerine ilişkin ilkeleri saptarken de bütünüyle özgür davranamazlar. Örneğin belirlemeleriyle yerel yönetimlerin özerkliği ve görevle orantılı kaynak sağlanması ilkelerini zedeleyemezler.

Anayasal sisteme göre merkezi ve yerel yönetimler arasında ayrıma yer vermeyen Hamburg, Berlin ve Bremen gibi şehir eyaletler dışındaki eyaletlerde yerel yönetimler, eyaletlerin yürürlüğe koyduğu belde-ilçe tüzükleriyle düzenlenir. Bu eyaletlerde ayrıca, belde ve ilçe dışındaki yerel yönetimleri ilgilendiren bazı yasalar da vardır. Bu sistem, 17 eyaletten oluşan Almanya'da yerel yönetimlerle ilgili 17 ayrı çerçeve düzenleme olması anlamına gelmekte, yani; tüm Alman yerel yönetimleri için geçerli genel bir düzenleme bulunmamaktadır. Yerel yönetimler arasındaki tek ortak nokta, Federal Anayasanın belirlediği ortak kimliktir.

Ülkede değişik yerel yönetim model ve uygulamalarının görülmesinin nedenleri daha çok tarihsel geçmiş ve gelişim farklarıyla izah edilmektedir. İlk neden olarak bu farklılıklar kabul edilse dahi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yönetsel yapı biçimlendirilirken işgalci batılı ülkelerin kendi yönetim modellerinin tercihine yönelik girişimleri de bu tablonun oluşumuna önemli ölçüde katkı yapmıştır.

Farklılıklar asıl olmakla birlikte eyaletlerin yerel yönetim modelleri ve uygulamaları arasında benzerlikler de bulunmaktadır. Bu benzerliklere dayanılarak ülkede halen mevcut yerel yönetim model ve uygulamaları üçlü ya da dördü (4) gruba ayrılarak incelenmektedir.

2.Yerel Yönetim Birimleri:

Federal Alman yerel yönetimleri başlıca iki grupta toplanabilir: Birinci grupta kırsal yörelerdeki yerel yönetimler yer alır ve bu grup iki basamaklı bir yapı sergiler; ilk basamak belediyeler, ikinci basamak ise ilçelerdir.

İkinci gruba ilçeden ayrı, bağımsız, ilçe örgütlemesi dışında kalan belediyeler (bağımsız kentler, kent-ilçeler) girmektedir. Bunlar genelde nüfusu 100.000'in üzerinde olan kent belediyeleridir. Ancak konuya ilişkin olarak eyaletten eyalete uygulama farkları bulunmakta, kentin ekonomik ve toplumsal önemine bağlı olarak daha az nüfuslu yerleşim merkezlerindeki belediyeler de ilçe örgütlenmesi dışında tutulmaktadır. Örneğin göreceli olarak daha az büyük kentin bulunduğu Rheinland Pfalz Eyaletinde nüfusu 35.000'in üzerindeki 92 belediye ilçe örgütlenmesi dışındadır.

2.1.Belediyeler:

Vatandaşa en yakın yönetim birimi olan belediyeler (beldeler), yönetsel yapıda çok önemli bir kademedirler ve yasama, yürütme, yargı olarak bilinen yatay güç dağılımını tamamlayıcı bir fonksiyon icra ederler. Böylece, federal devlet ve eyaletler arasındaki dikey güç dağılımı, beldeler ve ilçelerde devam eder.

Belediyeler; kamu tüzel kişiliğine sahip özerk yerel yönetim birimleri olup, halen 8507 belediye mevcuttur. Bunların yaklaşık % 75'i nüfusu 20 binin altında bulunan yerleşim merkezlerindedir. Temel yerel yönetimlerin birimi olan belediyelerde örgütlenme ve kaynak konusunda temel farklılıklar görülmez.

Ancak ilçeden bağımsız belediyeler büyük olduklarından ve ilçe fonksiyonlarını da ifa ettiklerinden, görevleri çeşitlenip-çoğalmakta, buna paralel olarak içsel örgütlenmeleri de daha ayrıntılı bir yapı sergilemektedir.

Beldelerin önemli görevlerinden bazıları: Yollar ve trafik işleri, eğitim, kültür, okullar, çocuk bahçeleri, kamu güvenliği, itfaiye, işyerleri denetimi, imâr zabıtası, sosyal yardım, huzur evleri, yurtları, evsizlerin sorunları, halk eğitim merkezleri, kütüphaneler, tiyatro, orkestra, müzeler, tedarik ve konut işleri, su, elektrik, gaz, konut yapımı, imâr planlaması, ekonomik teşvik uygulamaları, sağlık ve gençlik hizmetleri, atık arıtımı, kanalizasyon, yeşil alanlar, dinlenme yerleri, mezarlıklar, hastaneler, oyun alanları, spor tesisleri, evlenme işleri, gıda denetimi, ikâmet işleri ve istatistik hizmetleridir.

Belediyelerin iç yapılanmaları da eyaletler itibarıyla farklıdır. Hatta, bazı eyaletlerde belde büyüklüğüne göre değişen farklı yapılara rastlanır. Ancak, hemen hemen tüm eyaletlerde değişen bir büyüklük sınırından sonra, belediyeler özel bir statüye ulaşmakta ve bağımsız kent (şehir-ilçe) statüsüne sahip olmaktadır. Kent-ilçeler, öncede belirtildiği gibi herhangi bir ilçenin veya merkezi yönetim biriminin kontrolünde olmayan büyük beldelerdir.

Farklılıklara rağmen bütün belediyelerin ortak özelliği, bunların doğrudan belde halkı tarafından seçilen bir temsil organına “belde meclisi, belde temsilcileri, belde temsilcileri meclisi” sahip olmalarıdır. Bu temsil organı, yerel yasa denebilecek olan tüzüklerin çıkarılması dahil, beldenin bütün önemli işlerinde yetkilidir. Belde meclislerinin eyaletten eyalete değişen yönetsel yetkileri de vardır.

Yasa koyucu, belediye meclislerini fahri çalışan kollegial organlar olmasını öngörmüştür. Ancak, günümüzde meclis çalışmaları daha çok fraksiyonlarca (siyasi parti grupları) yönetildiğinden, komisyonlar, belde yönetiminde anahtar konumu taşımaktadırlar. Yerel görevlerin her geçen gün biraz daha büyüyerek karmaşıklaşması ve uzmanlaşma gerektirmesi de bu durumun bir diğer nedenidir.

Belediyelerin yürütme organı da eyaletler itibarıyla farklı şekilde düzenlenmiştir. Meclise başkanlık etme, belediye örgütünü yönetme ve beldeyi temsil gibi üç fonksiyonu bulunan yürütme organının düzenlenişindeki farklılık temel olarak bu üç fonksiyonun bir organda birleştirilmesi veya organlar arasında dağıtımı noktasında ortaya çıkar.

Uygulamada üç fonksiyon birleştirildiği Tek Başlı Sistem “Rheinland-Pfalz, Saarland, Baden-Württemberg, Bayern ve Schleswig -Holstein eyaletlerinde görülür” ve üç fonksiyonun iki organ arasında paylaştırıldığı Schleswig-Holstein, Hessen, Baden-Württemberg ve Bayern eyaletlerindeki İki Başlı Sisteme rastlanır. Bu sistemde, manevi temsil fonksiyonu fahri meclis başkanına aittir ve yönetsel yapının başında ise beldeyi hukuki anlamda temsil yetkisi de olan alanda bir memur bulunmaktadır.

Belediyelerde görülen başlıca organizasyon şemaları aşağıdaki biçimde sistematize edilebilir:

2.1.1.Sembolik temsil fonksiyonu olan fahri belediye başkanının meclise başkanlık ettiği, bütün yönetsel yetkilerin ise profesyonel yönetici statüsündeki ilçe yüksek yöneticisinin elinde toplandığı, Nordrhein-Westfalen ve Niedersachsen eyaletlerinde uygulanan Lider Esasına Dayalı Sistem,

2.1.2.Fransız yerel yönetim modeline benzeyen ve belediye başkanının, hem belde yönetim mekanizmasının hem de belde meclisinin başkanı olduğu Rheinland-Pfalz, Saarland ve Schleswig-Holstein’de uygulanan Belediye Başkanlığı Sistemi,

2.1.3.Hessen ve Schleswig-Holstein gibi eski Prusya kentlerinde uygulanan, belde meclisi ve yönetsel yapının başındaki idare heyeti (magistrat) olmak üzere iki organa dayanan Şehir Meclisleri Sistemi,

2.1.4.Baden-Württemberg ve Bayern’de uygulanan ve Prusya kent yönetim sisteminin karşıtı olarak meclisinin konumunu öne çıkaran, ancak uygulamada Belediye Başkanlığı Sistemiyle özdeşleşen Güney Almanya Meclis Sistemi,

2.1.5.Kendi içinde uygulama varyasyonları bulunan, ancak temel olarak meclisin idare heyetini ve halkın belediye başkanı seçtiği, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt ve Thüringen yörelerinde uygulanan sistem.

Herhangi bir ilçeye bağlı bulunmayan ve belde hizmetlerinin yanı sıra ilçe görevlerinden bazıları da federal devlet adına yürütmek zorunda olan büyük beldeler de ise belediye başkanı “bazı yerlerde yüksek belediye başkanı” yerel organ olarak devlet adına görev yapar.

2.2.İlçeler:

Bu ülkedeki diğer temel yerel yönetim birimi birden çok küçük belediyenin bir araya gelerek oluşturdukları, tüzel kişiliğe sahip olan ilçedir. Ama aynı zamanda ilçe; Türkiye'deki gibi, mülki bölümlenmeye göre sınırlandırılmış bir coğrafi sahaya sahiptir ve bu alanda yaşayan insanlarla hizmet veren merkezi yönetimin taşradaki en alt birimidir. Ancak, ikili işlevi bulunan ilçe klasik bir belediye birliği de değildir. Kırsal bölgelerdeki küçük belediyelerde yaşayanlara büyük kent insanları standardında hizmet ulaştırma kaygısı ilçenin varlığının temel nedenidir. Başka bir deyişle, kırsal bölgelerdeki küçük belediyeler bir araya gelerek ilçe adı altında bir üst birimde toplanmış ve belediyelerin tek başına üstesinden gelemedikleri hizmetlerin bu oluşum eliyle gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Bugün, Federal Alman ilçeleri alan olarak ülke topraklarının yaklaşık % 95'ini kapsamakta ve nüfusları 49.000-632.000 arasında değişen ilçelerde ülke nüfusunun yaklaşık % 65'i yaşamaktadır. Ortalama nüfusları 150.000 kişi, yüzölçümleri de 1000 Km² olan ilçeler, nüfus ve alan açısından eyaletten eyalete farklılık gösterirler. Genel olarak küçük ilçelere Bayern, büyüklere de Nordrhein-Westfalen eyaletlerinde rastlanmaktadır.

İlçe organları ilçe meclisi ve kaymakam olup, bazı yerlerde kaymakama ilçe üst yöneticisi de denilmektedir. İlçe meclisi bütün önemli konularda karar verir. Bazı eyaletlerde de ilçe meclisi tarafından seçilen ilçe encümenine, münhasıran meclise ait olmayan konularda karar yetkisi verilmiştir. Diğer bazı eyaletlerde ise ilçe encümeni kollegial bir yönetsel organı niteliğindedir.

Kaymakam, hem merkezi idarenin taşradaki yönetim birimi ve eyalet hükümetinin ilçedeki temsilcisi, hem de ilçe yerel yönetiminin icra organıdır. Kaymakam ikinci sıfatı nedeniyle ilçenin temsilcisi ve ilçedeki yönetim örgütünün amiridir. İlçe encümenine ve meclisine başkanlık eder. Kaymakamın bu ikili fonksiyonu efektif bir yönetim olanağı vermekte ve ilçede merkezi yönetim ile yerel yönetimi bağdaştırmaktadır.

Almanya'nın tüm eyaletlerinde farklı konum ve fonksiyona sahip olmakla birlikte kaymakam mevcuttur. Ayrıca, belediyelerdeki gibi ilçeyi temsili, meclis ve encümen başkanlık etmeyi kapsayan uygulama varyasyonları da görülür. Bu cümleden olmak üzere bazı eyaletlerde kaymakam halk veya meclis tarafından seçilirken, bazı eyaletlerde de merkezi yönetimin memuru statüsündedir ve eyalet başbakanınca ilçe meclisinin onayıyla atanır. Baden-Württemberg, Bayern, Saarland ve Hessen gibi bazı eyaletlerde kaymakam, yerelleştirilmiştir ve belli süre için seçilmiş bir ilçe memurudur.. Hessen dışındaki eyaletlerde eyalet yönetiminin kaymakamın seçimi ve atanması konusunda müdahale hakkı bulunmakta ve buralarda, ilçe kaymakamı devletin hizmetine sunmaktadır. İlk gruptaki eyaletlerde ise devlet kaymakamını ilçe idaresinin hizmetine vermektedir.

Niedersachsen ve Nordrhein-Westfalen'de ise hem ilçenin yerel organı hem de merkezi yönetimin birimi olma özelliklerine sahip bir makam yoktur ve buralarda genel idarenin görevleri ilçe yerel yönetimince yerine getirilir. Bu eyaletlerde kaymakam, ilçe meclisi üyeleri arasından seçilir ve fahri olarak ilçe meclisi ve ilçe encümenine başkanlık eder. Ayrıca ilçeyi temsil fonksiyonu da mevcuttur.

İlçelerin görevleri iki guruba ayrılır: Bunların ilki ilçelerin yerel yönetim olarak yerine getirdikleri yerinden yönetim hizmetleridir. Bu hizmetler, ihtiyari ve zorunlu hizmetler olarak ikiye ayrılabilir. İhtiyari hizmetler; ilçe yolları, toplu taşımacılık, millî parklar gibi belde seviyesini aşan hizmetler, yüzme havuzları, huzur evleri, özel nitelikte okullar gibi tamamlayıcı hizmetler ve beldelere mali yardım yapılması gibi dengeleyici hizmetlerdir. Zorunlu hizmetler ise yerel sosyal yardım ve kurtarma işleriyle imar planı uygulaması vb. dir.

İkinci grupta ise ilçelerin merkezi yönetim birimi olarak yaptıkları görevler vardır. Federal devlet veya eyaletler tarafından merkezi yönetim birimi olarak ilçelere verilen görevlerde görevin muhatabı kaymakamdır.

Bu görevlerin bir bölümü yasalardan kaynaklanmakta, bir bölümü ise merkezi yönetim tarafından ilçelere aktarılmaktadır. Yerel yönetimler üzerinde idari vesayet uygulaması, sosyal yardım, gençlik yardımı, konut yardımı, imar planı uygulaması, trafik ruhsatları, yabancılar hukuku, ateşli silahlar mevzuatı, çevre koruma, meslek okulları, akşam liseleri, halk eğitim merkezleri, kütüphaneler, müzeler,

huzurevleri, hastaneler, milli parklar, ilçe yolları, atık arıtım ve değerlendirme tesisleri ilçe polisi, afet işleri ve sivil savunma hizmetleri ilçelerin bu tip görevleridir.

Özel gelir kaynakları olmayan ilçeler; görevlerini yerine getirmek için gerekli mali kaynağı eyaletler, federal devlet, beldeler ve ilçeler arasında oluşturulan karmaşık bir finansal yapıdan elde ederler.

3.Belediye- İlçe İlişkileri:

İlçeyi oluşturan belediyeler arasında ast-üst ilişkisi söz konusu değildir ve sadece görevler bağlamında bir işbirliği mevcuttur İlçe ve belediye ilişkilerini düzenleyen ve ülke düzeyinde geçerli olan genel bir düzenleme yoksa da bu ilişkilerin yürütülüşüne ilişkin bazı temel ilkeler genel kabul görmektedir.

Bu ilkelere göre; ilçe yönetimi bağlı belediyeleri destekleyip, tamamlamalı ve geliştirmeli, ilçe ve belediyeler görevlerini birlikte gerçekleştirmeli, ilçe belediyelerle ilişkisini; ilçe sınırlarındaki halka eşit hizmet sunumunu sağlayabilmek için ilçeden yürütülmesi zorunlu görevlerle sınırlı tutmalıdır. Hemen eklemekte yarar vardır ki; anılan işbirliği ilkeleri merkezi yönetimce ilçelere tevdi edilen hizmetlerin götürülmesinde söz konusu değildir.

4.Yerel Yönetimler ve Denetim:

Yerel yönetimler, eyaletlerce denetlenir. İlçeler ve ilçelerden bağımsız belediyelerin (kent-ilçeler: *Kreisfreie Städte*) denetim birimi eyalet organlarıdır. İlçelere bağlı belediyelerin denetimi ise merkezi yönetimin taşra teşkilatı kimliğiyle ilçeler tarafından yapılır. Bu durumda yerel yönetimlerin denetim organları kaymakam (*der Landrat, der Oberkreisdirektor*) eyalet başbakanı ve içişleri bakanı olmaktadır.

Denetim; yerel yönetimlerin yerinden yönetim görevleriyle ilgili olarak ve yasallık (*Rechtsaufsicht*) kapsamında yapılır. Başka bir deyişle, yapılan denetim; iş ve işlemlerin mevzuata şekil bakımından uygunluğu ile sınırlıdır. Buna karşılık, merkezi yönetimden aktarılan görevler için yasallık denetiminin yanında yerindelik (*Fachaufsicht*) denetimi de yapılır. Yani, denetim işlemlerin amaca uygun yapıp yapılmadığını da (*Zweckmäßigkeit*) kapsar.

Yerel yönetimlerin denetiminde: Bilgi alma, İtiraz “hukuka aykırı kararların iptali veya değiştirilmesi”, Düzenleme “görevlerin belli sürede yerine getirilmesini isteme”, Yerine geçme “görevin yerel yönetim hesabına bizzat ya da üçüncü şahıslar aracılığıyla yapılması” ve Komiser atama “görevlerin tümünün veya bir bölümünün atanacak bir devlet komiserince yapılması” yolları ve bazı özel durumlarda da; Onaylama gerekliliği “bazı kararlar denetim birimi onayıyla yürürlüğe girer” ve İbraz gerekliliği “bazı karar ve önlemler uygulama öncesi veya sonrası denetim birimine gösterilir” araçları kullanılmaktadır.

Yerel yönetimler, denetim birimlerinin bilgilenme dışındaki araçları kullanmalarına karşı idare mahkemesine gidebilirler. Ancak, denetim biriminin kararı sonucunda hakları haleldar olan kişilerin yargı yoluna başvurma imkanları bulunmamaktadır. Buna karşılık, yerel yönetimler, denetim birimlerinin yerindelik denetimine tabi aktarılmış görevlerle ilgili verilen kararlara karşı yargı yoluna gidemezler. İdari yargı yolu, ancak verilen kararın yerinden yönetim alanına ait olduğu ve yerinden yönetim hakkını zedelediği iddiası halinde açıktır.

Ayrıca, yerel yönetimlerin idari yargı aracılığıyla denetimi de mümkün olup, Almanya’da anayasa hukuku ile ilgili olmayan bütün kamu hukuku ihtilafları da idare mahkemeleri tarafından çözümlenir. Bu durum, Alman idari yargı sistemini diğer ülkelerin idari yargı sistemlerinden ayıran önemli bir husustur. İdari yargı yerel yönetimlerce düzenlenen hukuki metinlere ilişkin olarak da; şekil şartları, yetki ve muhteva açılarından bir denetim organıdır. İdari yargı yoluyla hak koruması, sadece idarenin yaptığı iş ve işlemleri değil, aynı zamanda yapmadıklarını da kapsamaktadır. Burada genel hizmet-etkinlik (*Leistungsklage*) kavramları gündeme gelmektedir.

Beşinci Bölüm

Mali Yönetim

I. GENEL MALİ YAPI

Federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimlerden oluşan Federal Almanya’da Bonn Anayasası, bu birimlere belirli görevler vermiş ve bu görevlere ait giderlerinde ilgili yönetim birimince üstlenilmesini öngörmüştür. Bu nedenle bu ülkede kamu gelirleri, federal devlet, eyalet ve yerel yönetimler arasında bölüşülmektedir.

Bonn Anayasasının 104-114. maddeleri arasında Federal Almanya’nın genel mali rejiminin düzenlenmektedir. Anayasa hükümlerine göre; anayasada aksini kararlaştırılmadıkça federasyon ve eyaletler görevlerinin gerçekleştirilmesi için gerekli olan giderleri kendileri karşılayacaklardır. Ancak, eyaletler federasyon adına hareket ederek bir görevi yerine getiriyorlarsa, bundan doğan giderler federasyonca karşılanmalıdır.

Ayrıca, federasyon eyaletlere; genel ekonomik dengedeki aksaklıkların giderilmesi veya bölgelerarası ekonomik gücün dengelenmesi ya da ekonomik gelişmenin teşviki maksadıyla eyalet ve belediyelerin (belediye birlikleri) çok büyük yatırımları için gerekli olan mali yardımda bulunabilecektir. Eyaletlerin farklı mali güçlerinin dengelenmesi yasayla sağlanacak; bu arada belediyelerin (belediye birlikleri) mali güç ve gereksinimleri de göz önüne alınacaktır.

II. MALİ PLANLAMA VE MALİ DENGE

Yürürlükte bulunan Alman mali mevzuatına göre federal devlet ve eyaletler; bütçe politikalarını genel ekonomik politikanın hedeflerine göre düzenlemekle yükümlüdürler. Bu hedefler “Sihirli Dörtgen” olarak bilinen; fiyat istikrarı, yüksek istihdam, dış ticaret dengesi ve ekonomik büyümenin sürdürülmesidir. Bu amaçla federal devlet ve eyaletler, bölgelerindeki kamu gelir ve giderlerini ulusal ekonominin olanak ve gereksinimlerine göre ayarlamak amacıyla beş yıllık mali planlar hazırlarlar.

Aynı doğrultuda belediyelerden de orta vadeli mali planlar hazırlamaları istenir. Böylece, Almanya’daki mali planlama anlayışının bir sonucu olarak; kamu bütçelerinin tüm yönetim düzeyindeki bütçelerle sıkı bir uyum halinde düzenlenmesi istenir.

Bu işbirliği 1968’de kurulan; federal devlet, eyaletler, belediyeler ve Alman Federal Bankası temsilcilerinden oluşan Mali Planlama Konseyi’nce sağlanır.

Federal Almanya’da da bölgelerarası dengesizlikler mevcuttur ve eyaletler arasında doğal koşullar ve ekonomik yapıdan kaynaklanan mali potansiyel farklılıkları görülür. Bu açıdan Baden-Württemberg, Bavyera, Hamburg, Hessen gibi eyaletler zengin, Bremen ve Saarland gibiler de fakirdir. Söz konusu bu farklılık ülke genelinde uygulanan Mali Denge Sistemiyle giderilir. Bu çok kademeli denge, bazı eyalet vergilerindeki hisselerinin eyaletler arasında farklı biçimde dağıtılması, zengin eyaletlerin fakirlere denge farkı ödemeleri ve federal devletin ek tahsisleriyle sağlanmaktadır. Eyaletlerle belediyeler arasında ise yine aynı paralelde gelir transferine dayanan “Dikey Mali Denge” uygulaması görülür.

Altıncı Bölüm Kamu Personeli

Alman kamu görevlilerini, kadrolu memurlar (*Beamte*), sözleşmeli personel (*Angestellte*; kamuda daha çok alt düzey ve geçici işlerde çalışanlar, ancak üst düzey görevlere de atanabilirler, toplam kamu personelinin % 40'ı) ve işçiler (*Arbeiter*) olmak üzere üç grupta toplamak mümkündür.

Bunlardan sözleşmeli personel bedensel görev yapmamakta, daha çok hükümetteki yönetsel görevleri işgal eden kadrolu memurlar ise bağımsız fonksiyonları yerine getirmektedirler. Tam bir iş güvencesinden yararlanan, ancak grev yapamayan ve işsizlik sigortasından muaf olan kadrolu memurlarla işçiler arasındaki diğer bir önemli fark da işçilerin belirli saat çalışmaları karşılığında kendilerine ödeme yapılması, memur ödemesinin ise tedarik prensibine (*provision principle*) göre gerçekleşmesidir.

Öte yandan devlet, memurlara ayrılan kadrolara sözleşmeli personel ve işçi, sözleşmeli kadrolarına da işçi atayabilmekte, ama memurlar sadece kendilerine ayrılmış kadrolarda istihdam edilebilmektedir. Bu personel sistemi, polis ve silahlı kuvvetler dahil tüm merkezi yönetim için geçerli olup, bölgesel ve yerel yönetimlerde de benzer ilkeler uygulanmaktadır.

Yedinci Bölüm

Olağanüstü Hal Rejimi

Almanya’da, 1850 Prusya, 1871 İmparatorluk ve 1919 Weimar Anayasaları döneminde Hükümetlerin yasa gücünde kararname çıkarma ve krizlerde yetki yasalarından yararlanma uygulaması sıkça görülmektedir. Özellikle 1. Dünya Savaşı ve savaş sonrası bunalım dönemlerinde parlamentonun mutlak çoğunlukla kabul ettiği yetki yasaları ile hükümetlere geniş yetkiler verilmiştir.

Naziler iktidara geldiklerinde bu uygulamayı kötüye kullanarak 1933 ve 1934 yıllarında çıkarttıkları iki yasayla hem yasama ve hem de anayasayı değiştirme ya da yeniden anayasa yapma yetkilerini hükümete, daha doğrusu Hitler’e vermişlerdir. Bu nedenle, savaş sonrasında hazırlanan 1949 Bonn Anayasası, genel bir tepkiyi yansıtarak yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisini büyük ölçüde kısıtlamış, yasama yetkisinin devredilemeyeceği açıkça belirtilirken, anayasaya olağanüstü hollere ilişkin herhangi bir hüküm de konmamıştır.

Koşulların zorlaması sonucunda Bonn Anayasası 1960’da değiştirilerek, anayasaya “Fevkalade Hal ve Savunma Hali” başlıkları altında olağanüstü durumlarla ilgili hükümler konulmuş, yürütme organına da yasa gücünde tüzükler çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu Anayasanın olağanüstü koşullara ilişkin hükümleri aşağıdadır.

Anayasanın 80. Maddesinde “Fevkalade Hal” başlığıyla olağanüstü halin ilanı düzenlenmiştir. Bu madde hükmüne göre: Anayasada veya milli savunmayla ilgili federal bir yasada yasa hükümlerinin sadece olağanüstü halde uygulanabileceği belirtilmişse, söz konusu yasanın uygulanması; ya milli savunma halinin ortaya çıkmasına veya Federal Millet Meclisinin fevkalade hal ilan etmesine ya da yasanın uygulanması için özel izin vermesine bağlı olacaktır. Bu karara veya izne rağmen, Federal Millet Meclisi talep ederse, bu yasaya dayanılarak alınan önlemler kaldırılacaktır.

Anayasanın 87. Maddesinde de silahlı kuvvetlerin teşkili, kullanılması, görevleri ve federal milli savunma yönetimi düzenlenmektedir. Bu maddeye göre: Silahlı kuvvetlerin milli savunma görevi dışında kullanılması ancak anayasanın açıkça öngörmesiyle mümkün olup, milli savunma hali ve fevkalade halde silahlı kuvvetler yetkili makamlarla işbirliği yaparak; savunma görevinin yerine getirilmesi için can ve mal emniyetinin korunması ve ulaşımın düzenlenmesi amacıyla görev alabilecektir.

Ayrıca, federasyonun veya bir eyaletin varlığını ya da hür demokratik düzeni tehdit eden bir tehlike ortaya çıkar ve bu tehdit genel kolluk güçleri ve federal sınır muhafız birliklerince önlenemez ve böylece Anayasanın 91. maddenin 2. fıkrasındaki şartlar gerçekleşirse; Federal hükümet; sivilin can ve mal emniyetini korumak, teşkilatlı ve silahlı asilerle mücadele etmek amacıyla da silahlı kuvvetleri kullanabilecektir. Ancak, parlamento isterse, silahlı kuvvetlerin kullanılması durdurulacaktır.

Anayasanın 91. Maddesinde ise; federasyonun veya bir eyaletin varlığının ya da hür demokratik düzenin tehdidi durumunda alınacak iç güvenlik önlemleri düzenlenmiştir. Buna göre: Bir eyalet böyle bir tehdit altında kalırsa, diğer eyaletlerin kolluk güçlerinin ve federal sınır muhafızlarının yardımını isteyebilecektir. Tehlikede olan eyalet tehditle mücadeleye hazır veya muktedir değilse, federal hükümet bu eyaletin ve diğer eyaletlerin kolluk güçlerini emrine alabilecek, federal sınır muhafızlarını da kullanabilecektir. Bu önlemler, tehlike giderildiğinde veya Federal Senatonun istemiyle her zaman

kaldırılacaktır. Tehdidin birden çok eyaleti kapsamı halinde, federal hükümet, eyalet hükümetlerine emirler de verebilecektir.

Anayasanın 115. Maddesinin “a, b, c, e, f, i” fıkralarında ise; milli savunma halinin tespitiyle ilanı, milli savunma halinde kumanda ve federasyon yasama yetkileri, federal hükümetin ve eyaletlerin fevkalade yetkileri ve müşterek komisyonun durum ve görevleri düzenlenmektedir.

Madde hükümleri uyarınca; milli savunma halinin tespit ve ilanı; ülkenin silahlı bir saldırıya uğraması veya böyle bir saldırı tehdidinin belirmesi koşuluyla federal hükümetin teklifi, senatonun onayı ve federal millet meclisinin 2/3 ünün veya en azından salt çoğunluğunun kararıyla mümkün olup, ilan mükellefiyeti Cumhurbaşkanına aittir. Parlamento görevini yapamayacak haldeyse, bu vecibeler Anayasanın 53. maddesine göre federal meclis ve senato üyelerinden kurulan Müşterek Komisyon tarafından yerine getirilecektir.

Milli savunma halinin ilanı ile birlikte silahlı kuvvetlerin emir ve kumandası federal başbakanca deruhte edilecek, federal hükümet olağanüstü yetkiler kullanmaya başlayacak, federasyon ise eyaletlerin yasama yetkisine giren konularda da müşterek yasama yetkisine sahip olacaktır. Bu halde çıkarılacak yasalar, federal senatonun onayına gerek göstermekle birlikte; kamulaştırma, hürriyetlerinin sınırlandırılması, eyaletlerin ve federasyonun mali ve idari rejimleri konusunda normal dönemlerden farklı düzenlemeler yapılabilecektir.

Yasama faaliyetleri ise kısaltılmış ve çabuklaştırılmış prosedüre göre gerçekleştirilecektir. Bu madde hükümlerine göre savunma halinde uygulanması gereken yasaların, uygulamalarına hazırlık yapmak amacıyla savunma halinin ilanından önce de yürürlüğe konması mümkündür.

Milli savunma halinde Müşterek Komisyon, belli bir oy çokluğuyla Federal Millet Meclisinin karar veremeyecek durumda olduğunu tespit ederse; Federal Millet Meclisi ile Senatonun hak ve yetkileri, bu komisyonca kullanılacak, ancak bu ahvalde, anayasa değiştirilemeyecek, tamamen veya kısmen yürürlükten kaldıramayacaktır.

Milli savunma halinde Federal Hükümet gereğinde federal sınır muhafızlarını tüm ülkede görevlendirebilecek, federal idareden başka, eyalet hükümetlerine ve çok acele durumlarda da eyalet idari makamlarına emirler verebilecek ve bu yetkiyi eyalet hükümetlerinin üyelerine de devredebilecektir.

Federasyon yetkililerinin tehlike karşısında gerekli önlemleri alacak durumda olmamaları ve federasyonun çeşitli bölgelerindeki durumun derhal ve bağımsız olarak harekete geçilmesini gerektirmesi hali de 115. madde de düzenlenmiştir. Bu halde, eyalet hükümetleri veya makamları ya da onların vekilleri, kendi yetki çevreleri içinde 115. maddenin “f” fıkrasında belirtilen önlemleri alabileceklerdir.

Milli savunma haliyle ilgili olarak alınan önlemler ve bu halin devamı süresince çıkarılan yasalar, Federal Millet Meclisince Federal Senatonun onayıyla her zaman kaldırılabilir ve savunma hali sona erdirilebilecektir. Federal Senato, Millet Meclisinden bu konularda karar vermesini de isteyebilecektir.

Görüldüğü gibi, 1948 Bonn Anayasasında 1960 yılında yapılan değişiklikler sonucunda olağanüstü hal koşulları çok ayrıntılı biçimde düzenlemiştir. Ancak, olağanüstü halin ve milli savunma halinin düzenlenmesinde iki özellik dikkati çekmektedir. Bunlardan ilki olağanüstü hal, yani zaruret hali; sanki hukuki kaidelere göre oluşmuşçasına ayrıntılara girilmesi ve böylece son derece katı bir anayasa anlayışının sergilenmesidir. Anayasadaki koşullara uymayan ama son yıllarda geçerli hale gelen terör algılamalarına göre Almanya açısından pekala tehdit oluşturabilecek durumlarda, böyle yoğun bir hukuki prosedürün uygulanabilirliği tartışılacaktır.

Dikkat çeken ikinci nokta ise Bonn Anayasası ile olağanüstü hal ve milli savunma hali şartlarında federal hükümete tanınan yetkilerin federal meclis ve senatonun aşırı denetimine tabi kılınmasıdır. Söz konusu denetim, bir federal kolluk gücü olduğu konusunda hiçbir kuşku bulunmayan sınır muhafızlarının ülke genelinde kullanılması gibi, hem çok ayrıntı oluşturan ve hem de uygulama kabiliyeti tartışmalı alanları da kapsamaktadır. Bu anayasanın, Nazi döneminin kötü anılarının etkisiyle güçlü bir merkezi otoriteden kaçınmasını ve federe eyaletlerin haklarını sonuna kadar savunmak istemesini anlamak kolaydır.

Ancak, öte yandan da yurtiçi veya yurtdışı terör tehdidinden kaynaklanacak olağanüstü halin ya da çağdaş savaş koşullarından kaynaklanacak milli savunma halinin, böylesine kırtasiyeciliğe boğulmuş bir

devlet yapılanması içinde aşılmamasını beklemek hayalcilik olacaktır. Kaldı ki, böyle koşullarla karşılaşan Alman hükümet otoritelerinin ülke bütünlüğünü tehdit eden gelişmelere karşı, anayasal hükümlerin demokratik gereklerine ve kırtasiyeciliğe uymalarını beklemek, epey iyimser olmayı ve yönetsel pratiklere çok uzaktan bakmayı gerektirmektedir.

Sekizinci Bölüm

İç Güvenlik

I. TARİHİ GELİŞİM

Alman Birliğinden önce bu ülkedeki ilk iç güvenlik teşkilatı 1530 yılında kurulmuş olup, iç güvenlik; kırsal kesimde büyük toprak sahiplerinin (*junkers*) kontrolündeki kır polisi (*schulze*) ve kentsel kesimde de (*steuerrat*) adı verilen görevlilerce sağlanmaktaydı. Alman polisinin diğer Avrupa polislerine göre daha yavaş gelişmesi, Alman Birliğinin ancak 1871’de kurulabilmesine ve ordunun düzenin korunmasındaki etkin rolüne bağlanabilir. XIX. yüzyılın başından itibaren polis teşkilatı eski askerlerden oluşan bir meslek birliği ve jandarma müfrezeleri şeklinde görünür. Daha sonra üniformalı sivil bir kuvvet (*schutzmans schaft*) onların yerini alır. Weimar Cumhuriyeti döneminde polis, devletin yetki alanında alınırken, yaşanan iç savaş ortamı askeri karakterli SİPO (*Sicherheitspolizei*) kurumunu yaratır. Bu örgüt daha sonra yerini (*Schutt Polizei*) ye bırakır.

Hitler’in III. Reich döneminde tamamen merkezileşen polis, 1936’da, Düzeni Koruma Polisini, Kriminal Polisi, Gizli Polisi ve Gestapo’yu da kapsayan Güvenlik Merkez Dairesine bağlanır ve Nazi Partisinin yönetimine girer.

II.Dünya Savaşı sonrasında ikiye ayrılan Almanya’da Doğu Alman Polisi; Halk Polisi (*Volkspolizei*), Sınır Polisi ve Haberalma Servisi (STASI) şeklinde merkezi bir yapılanma gösterirken, Batı Alman polisi Nazi dönemine bir tepki olarak ve 1949 Anayasasına uygun biçimde eyaletlerin emrine verilir ve federatif bir yapı oluşturulur. 1970’lerin başında Almanya’da da terörizm olgusunun ortaya çıkması, 1978 yılında çıkarılan yasalarla Alman Polisinin yetkilerinin artırılmasını sağlar.

II. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER VE İÇ GÜVENLİK YAPISININ TEMEL KARAKTERİSTİKLERİ

Alman iç güvenlik sistemini belirleyen faktörler, Alman Federalizminin özellik ve gelenekleridir. Her ne kadar II. Dünya Savaşı’nın galip devletlerinin arzularının ve özellikle Fransa’nın geleneksel dış güvenlik stratejisinin etkileriyle Almanya’nın üniter devlet yapısından vazgeçerek federatif sistemi seçtiği ileri sürülse de; Alman tarihine bakıldığında, eyaletlerin federal sistemin kurulmasından öncede mevcut oldukları görülür. Özet bir deyişle Almanya; Hitler dönemi dışında hiçbir zaman merkeziyetçi bir devlet olmadığından, iç güvenlik sistemi de merkeziyetçi anlayış yerine federatif bir anlayışla düzenlenmiştir.

Bu tarihi geçmiş paralelinde II. Dünya Savaşından sonra Federal Almanya kurulurken; 11 eyaletten oluşan federatif yapı esas alınmıştır. Söz konusu federalist karakter, eyaletler arasında zaten var olan polis anlayışındaki farklılıklarla birleşerek Alman polisinin federal yapısını oluşturmuştur.

Kısmen eski Roma Hukukuna dayalı ve büyük oranda yazılı bir hukuk olan Alman Hukuku, kişisel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasını, ancak bir yasaya dayanması halinde ve hakim kararıyla mümkün görmekte, bu hukuki faktör de Alman polisinin, hareket yeteneğinin büyük ölçüde yazılı kurallara bağlı olması sonucunu vermektedir.

Alman iç güvenlik sistemi devlet geleneğinin paralelinde ve birazda merkeziyetçi Nazi polisinin kötü anıları nedeniyle, genelde federatif bir yapılanma göstermekteyse de eyaletler üstü federal bir polis teşkilatı da vardır. Napolyon’un yönetsel modelini reddeden bu ülkede merkezi polisin varlığı; ülkenin aldığı önemli dış güçle dinamikleşen toplum yapısı ve bu yapının oluşturduğu asayiş sorunları faktörlerine bağlı

olmakla birlikte, terör ve organize suç olgularındaki gelişmeler paralelinde uzman iç güvenlik birimlerine duyulan gereksinimin artması da merkezileşmeyi zorlamıştır.

Öte yandan bazı Alman eyaletlerinde hem yerel ve hem de merkezi polis örgütlerine rastlanmakta, kentleşmiş bazı bölgelerin ise bağımsız polis güçleri oluşturma hakkı bulunmaktadır.

Bu karakteristik özelliklere sahip olan Alman iç güvenlik yapısı polisten ibaret bir tekli sistem özelliği göstermekte, jandarma örgütüne rastlanmamakta, kırsal polis hizmetleri de yine devlet tarafından ve polis aracılığıyla yerine getirilmektedir.

Bonn Anayasası uyarınca polis görevi; hem federe eyaletlere ve hem de federal devlete aittir. Polis; genelde eyaletlere bağlı olmakla birlikte, federal devletin emrinde de bazı alanlarda görev yapan bir federal polis bulunmakta, ancak federal polis “milli polis” vasfını taşımamaktadır.

III. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

1.Genel Yapı:

Federal Alman Anayasasının 30. ve 70. maddelerine göre polis hizmetleri esas olarak eyaletlerin görevleri arasındadır. Eyaletler kendi sınırları içinde geçerli olacak kamusal düzen ve güvenlik yasalarını yapmakta, yerel polisin ve yönetsel birimlerin yapılanmasını ve çalışma esaslarını belirlemektedirler. Ancak, diğer taraftan da yine Federal Anayasanın 40., 73., 74., 87. ve 89. maddelerine dayanılarak kurulmuş pek çok federal polis yapılanması görülmektedir.

Federal polis birimleri genellikle Federal İçişleri Bakanlığına, bazı özel alanlarda görev yapan federal polis birimleri ise o özel alanla ilgili federal otorite veya federal bakanlığa bağlı bulunmaktadır.

Federal polis dışında kalan polis ise eyalet yönetimlerine bağlıdır. Ancak, eyaletlerin yapıları, büyüklükleri, imkan ve kabiliyetleri arasında büyük farklılıklar olduğundan; tek tip bir polis yapılanmasından söz etme imkanı yoktur.

Bu bağlamda polis birimlerinin ortak noktalarına bakıldığında; bütün eyaletlerde polis birimlerinin eyalet içişleri bakanlarına, Berlin, Bremen ve Hamburg şehir devletlerinde “şehir eyaletleri” ise İçişleri Senatörlerine bağlı olduğu görülür. Bavyera, Baden-Württemberg, Hessen ve Bremen eyaletlerinin büyük şehirlerinde polis komünal bir yapı göstermekte, bu nedenle de ilgili belediye başkanları; eyalet içişleri bakanlarının altında polis amiri olarak yetki ve sorumluluk taşımaktadırlar. Nordrhein, Westfalen ve Rheinland-Pfalz eyaletlerinde ise köylerin başındaki idari amire (*gemeinde*) bazı polis görevlerinin verildiği izlenmektedir.

Bavyera dışındaki tüm eyaletlerde polisin görev ve yetkilerini içeren yasalar mevcut olup, günümüzde sadece Saarland ve Berlin’de uygulanan Prusya Polis İdaresi Kanununun “Genel ve bireysel tehlikelerin bertaraf edilmesi için yerinde tahminler ve gerekli önlemler getiren mer’i yasaların çerçevesinde kamusal güven ve düzen sağlanır” ilkesi polisin genel yetkilerini belirlenmektedir. Bavyera’da ise polisin görev ve yetkileri mevzuatla sayılmaktadır.

Farklılıklar bir tarafa bırakılırsa Alman polisinin genel yetkilerinin; şüphelilerin yakalanması, kimlik saptama, karakola davet veya ihzaren getirme ve sorgulama şeklinde sayılması mümkündür. Bu genel yetki dışında; meskenlere girme, arama ve nezarete alma konularında da istisnai yetkiler verilmiştir. Söz konusu yetkilerin tümü önleyici kolluk hizmetlerine yönelik olup; suçların soruşturulmasına ve faillerinin yakalanmasına ilişkin yetkiler ise federal hukuk tarafından belirlenmektedir.

Federal hukuka göre; polisin suçları soruştururken, delilleri koruyacak önlemleri alma yetkisi mevcuttur ve bu yetkiler arasında yakalama yetkisi de bulunmaktadır. Ancak, kriminal olaylarda yetkiler, belli kıdeme sahip polis memurlarınca kullanılabilen ve bu özelliklere sahip polis memurlarına savcı yardımcılara has bir yetki atfedilmektedir. Bu görevliler meskenlerde ve şahısların üzerinde arama ve zaptetme gibi yetkileri kullanabilmektedirler.

Federal Almanya’daki toplumsal olaylarda hazır kuvvet polisi görev yapmaktadır. Bu tip olaylarda, Alman idari makamlarının polis olanaklarını yeterli görmedikleri hallerde askeri unsurlardan yardım isteme yetkileri olmadığı gibi, Federal Anayasanın 87. maddesi askeri birliklere silahlı ayaklanmalar dışında toplumsal olaylara müdahale imkanı tanımamaktadır. Bu nedenle, hazır kuvvet polisinin yeterli ve güçlü

olması büyük önem taşımaktadır. Toplumsal olaylarda hazır kuvvet polisinin kullanılabilmesi eyalet içişleri bakanlarının iznine bağlıdır. Bu tip olaylarda, Federal Anayasanın 91. maddesinde düzenlenen devletin bütünlüğünün tehlikeye girmesi durumu haricinde federal devletin yardım edebilmesi de mümkün değildir. 91. maddede belirtilen koşulların ortaya çıkması halinde ise Federal İçişleri Bakanı, Federal Meclisin onayıyla ülkedeki tüm polis güçlerini istediği şekilde tasarruf edebilecektir.

Polis genelde üniformalı ve üniformasız olarak ikiye ayrılmakta, üniformalı polisi; eyalet polisi (*Landspolizei*), şehir polisi (*Stadtpolizei*), Federal Sınır Koruma Polisi, eyalet sınır polisi (*Grenzpolizei*) ve hazır kuvvet polisi (*Bereitschaftspolizei*) oluşturmaktadır. Üniformasız polis ise federal ve eyalet kriminal polisleridir.

Alman polisi; güvenlik polisi, adli polis ve idari polis “pasaport, kimlik ve trafik kontrolü, polis sorunları” olarak branşlara ayrılmakta, yaklaşık % 70’i üniformalı, % 30’u ise sivil görev yapmaktadır. Mesleğe üniversite mezunları kabul edilmekte ve göreve başlanılmadan 10.5 aylık bir eğitim verilmektedir.

2.Federal Düzeyde Polis Örgütlenmesi:

Federal düzeyde iç güvenlik sorumluluğu Federal İçişleri Bakanlığı’na aittir. Bu Bakanlıkta özel bir polis dairesi mevcut olup, bu birim; federal polis hizmetlerini koordine etmekte ve federal polis mevzuatını hazırlamaktadır.

Genelde Federal Anayasanın 73. ve 87. maddelerine dayanılarak kurulmuş bulunan federal polis birimleri aşağıda belirtilmiştir.

2.1.Kriminal Polis Dairesi (*Bundeskriminalamt, BKA*):

Federal İçişleri Bakanlığı’na bağlı olan ve merkezi Wiesbaden’ de bulunan bu birim; suç ve suçlularla savaşmada hem federal devlet ve hem de eyalet polisine destek vermekte, suçluların muhtelif eyaletlerde veya uluslararası alanda eylem koyması veya çok önemli bir suçun işlenmesi hallerinde BKA görev almaktadır.

BKA’nın asıl görevleri: kriminal suç istihbaratını almak, değerlendirmek ve sonuçlarını ilgili makamlara duyurmak, uluslararası polis iletişimini sağlamak ve kriminal teknik konularda incelemeler yaparak ilgili birimlere iletmektir. BKA, eyaletlerin kriminal polis kurumları ile doğrudan bağlantılı olup, onların lojistik destek birimidir. İNTERPOL ve EUROPOL faaliyetleri, uluslararası silah ve uyuşturucu ticareti, terörle savaşım ve siyasi amaçlı suçlar da BKA’nın görev alanı içindedir. BKA’ya bazı hallerde eyalet ya da federal temyiz mahkemeleri savcılarınca adli soruşturma görevi de verilebilir. BKA bünyesinde koruma grupları da bulunmakta ve bunlardan Berlin Güvenlik Grubu; federal başkan, federal başbakan, federal bakanlar ve diğer önemli devlet personeliyle, yabancı konuklarının korumasını üstlenmektedir.

BKA kaideten eyaletlerdeki kriminal olaylara karışmamakla birlikte, Federal İçişleri Bakanının gerekli görmesi veya eyalet içişleri bakanının yardım istemesi hallerinde eyaletlerdeki olaylara da müdahale edebilir. Ancak, bu durumda müdahalenin Federal Meclis tarafından da kabul edilmesi gereklidir.

Sadece, Federal Anayasanın 91. maddesi uyarınca federal devletin bütünlüğü tehlikeye girdiğinde Federal Meclis kararıyla tüm iç güvenlik kuruluşları Federal İçişleri Bakanlığı’na bağlanacağından, bu ahvalde ayrıca meclis onayına gerek duyulmayacaktır. Bunun dışında, Federal Başsavcılığın soruşturmayı bizzat deruhte ettiği casusluk olayları ve benzerleri için de BKA’nın doğrudan görevlendirilebilmesi mümkündür.

2.2.Federal Sınır Koruma Polisi (*Bundengrenzschutzpolizei BGS*):

1951 yılında kurulan bu birlik; Federal İçişleri Bakanlığı’na bağlıdır. Asıl görevi; sınırdan yasadışı geçişleri ve sınır bölgelerinde kamu güvenlik ve düzeninin ihlalini önlemek, kimlik ve pasaport kontrolü yapmaktır. Görev alanı 30 Km. derinliğindeki sınır şeridi olup, görev, tamamen motorize birliklerle yapılmaktadır. BGS’nin görev alanında ayrıca; uluslararası cinayetler, insan ve uyuşturucu kaçakçılığı, demiryolu ve havayolu güvenliği, anayasal organların ve federal bakanlıkların korunması, Kuzey Denizi ve Baltık Denizinin güvenliğin sağlanması, uluslararası polis etkinliklerine katılım ve gereğinde eyalet polisinin desteklenmesi de bulunmaktadır.

Bu birimin görevleri, 1995 tarihli Schengen Anlaşmasının yürürlüğe girmesiyle daha büyük önem taşımaya başlamış; bu nedenle de BGS 1998'de yeniden örgütlenerek güçlendirilmiştir.

Sınır koruma polis birlikleri; Münih, Hannover ve Bad Bramstadt'daki "kommando merkezleri"ne bağlıdır. Her kommando merkezi biri asıl ve üçü yedek olmak üzere yüzer kişilik dört birlikten (*hunderschaften*) oluşur. Asıl gruplarda; komuta, haberleşme, keşif, ağırlık ve istihkam takımlarıyla silah, araç ve motorlu araç timleri bulunur. Komando merkezlerinde ise; eğitim, istihkam, haberleşme kısımlarıyla, helikopter timleri ve sahil-hudut koruma filotillaları vardır. Federal sınır koruma polisi; savaş halinde askeri saldırılara karşı koymakla da yükümlüdür. Birlik personelinin eğitimi Lübeck'teki eğitim komandosunda yapılmaktadır.

BGS'ye bağlı olan Polis Taktik Timi (GSG-9: *Grenzschutzgruppe-9*) ise, 1972 Münih Olimpiyat Oyunları sırasında Arap teröristlerin baskınında yaşanan acz nedeniyle 1973'de kurulmuştur. Bu tim konusunda anti terör yapılanması bölümünde ayrıntılı bilgi verilecektir

2.3.Federal Yol Polisi (*Bundesbahnpolizei*):

Federal Yol Polis Müdürlüğü olarak teşkilatlanan bu birim, Federal Ulaştırma Bakanlığı'na bağlıdır.

Federal Yol Polisi; karakol ve devriye hizmetleri vermekte ve hem otobanlarda ve hem de demiryollarında kamu güvenliği ve düzeni ihlal edildiğinde devreye girmektedir. Görev alanı Ulaştırma Bakanlığı'nın bölgesel yönetim sınırını kapsamaktadır.

2.4.Federal Su Yolları Polisi (*Stormpolizei*):

Federal Su ve Gemi İşletmesi'ne bağlı olup, tüm Almanya'da göller, büyük kanallar ve nehirlerdeki seyrişerferden sorumludur. Gemi işletmeciliği konusunda da belli yetkileri vardır.

2.5.Federal Hava Yolları Polisi (*Luftpolizei*):

Federal Hava Yolları Polisi, Hava Yolları İşletme İdaresine ve dolayısıyla Federal Ulaştırma Bakanlığı'na bağlıdır. Görevi: Hava ulaştırmasında kamu güven ve düzenini korumaktır. Hava alanlarındaki güven ve düzen ise, hava limanının bulunduğu eyalet polisince sağlanmaktadır.

2.6.Federal Parlamento Polisi (*Bundestagspolizei*):

Federal Anayasanın 40. maddesine göre doğrudan Parlamento Başkanına bağlı olan bu birim; parlamento binalarında düzen ve güvenliği sağlamaktadır.

2.7.Anayasayı Koruma Federal Dairesi (BfV: *Bundesamt für Verfassungsschutz*):

Almanya'da özgürlükçü demokratik düzenin korunması, anayasanın korunması olarak değerlendirilmekte ve bu görev yakın işbirliği içinde çalışan federal devlet ve eyaletlerin Anayasayı Koruma Makamlarınca yerine getirilmektedir. Bu birimlerden birisi olan Anayasayı Koruma Federal Dairesi Federal İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Söz konusu birimler aşırı akımlar hakkında istihbarat alma ve değerlendirme, casusluğa karşı koyma ve anayasayı koruma amacıyla hazırlanan belgeleri toplama gibi görevleri yapmaktadırlar.

Bu birimler polisin icra yetkisine sahip olmayıp, sorgulama ve tutuklama yapamamakta, görev alanları bireysel hak ve özgürlüklerin korunabilmesi için yasa hükümleriyle sınırlanmış bulunmaktadır. Birim faaliyetleri, bakanlar, parlamento ve Kişisel Verileri Koruma Dairesi'nce denetlenmekte, vatandaşlar da mahkemeler kanalıyla aleyhlerindeki önlemleri kontrol ettirebilmektedirler.

2.8.Organize Suçlara Mücadele Örgütlenmesi:

Almanya'da organize suçlarla mücadele BKA'nın genel sorumluluğu altında yürütülmekte, Federal Suç Araştırma Bölümü Komuta Merkezi'ne bağlı birimler istihbarat toplarken, değerlendirme Federal Suç İstihbarat Bölümü Başkanlığı'nca yapılmaktadır. Almanya'da illegal yoldan elde edilen mal varlığının müsadere kabul görmekte, yasal dayanak olmadığı halde, şahitler için koruma programları da uygulanmaktadır.

3. Eyaletler Düzeyinde Polis Örgütlenmesi:

Genel olarak her eyalette içişleri bakanı; polis okullarını, adli polis merkez bürosunu, kamu düzenini korumakla görevli seyyar polisi ve diğer polis birimlerini yönetir. Bu yapı içinde eyaletler itibariyle bir örnek örgüt şemalarına pek rastlanmazsa da polis eğitiminde kısmen homojen bir oluşum izlenebilir. Eyaletlerde kıyılar, otoyollar ve ırmaklarla ilgilenen özel polis birimlerinin yanı sıra istihbarat işlevli Anayasayı Koruma Teşkilatı ve sınır polisi de mevcut bulunmaktadır.

İlçelerde ise emniyet müdürleri şehir polisiyle birlikte adli polisin de sorumluluğunu taşırlar.

Polisin organizasyon ve personel işlemleri eyaletin egemenlik hakkı olarak kabul edilir ve eyalet polis örgütü; düzeni koruma, cinayet masası, sahil koruma ve hazır kuvvetler bölümlerinden oluşur. Düzeni Koruma Bölümü (Polisi); kamu düzen ve güvenliğinin sağlanmasıyla görevli olup, bu görev hem önleyici kolluk hizmetini ve hem de adli polis işlevlerini kapsar ve daha çok hafif ve orta ağırlıktaki suçlar bu bölümün görev alanına girer. Cinayet Masası ise ağır ve tehlikeli suçlarda suçu önleme ve soruşturma ile görevlidir.

Her iki bölümde özel birimlere sahip olup, bu birimler terörle savaşım, rehine alma ve olağanüstü koşullarda düzeni sağlama gibi görevler yapmaktadırlar. Yine her iki bölüm adli kovuşturmalarda savcılara destek verirler.

Eyaletlerde toplu birlik şeklinde bulunan ve büyük ölçüde federal devletçe de desteklenen polis kuvvetleri ise federal devletle eyaletler arasında yapılan bir anlaşmaya göre olağanüstü hal koşullarında ve yurt içi savunmada da görev almakta, ayrıca; mesleki eğitim, toplantı ve gösteriler, VIP koruma, trafik kontrol, toplum polisi destek ve örgütlü cinayet soruşturmaları bu birimlerin görev alanı içinde kabul edilmektedir.

Eyaletler itibariyle genelde müşterek olan polis birimleri aşağıda belirtilmiştir:

3.1.Eyalet Polisi (*Landpolizei*):

Eskiden eyalet jandarmalarıyla yürütülen polis hizmetleri, II. Dünya Savaşı sonrasında eyalet ve şehir polisleri tarafından yapılmaya başlanmıştır. Bugün, yeşil üniformalı eyalet polisinin tüm giderleri eyaletlerce karşılanmakta ve bu birimler eyalet içişleri bakanlarına bağlı bulunmaktadır. Bu birim; eyalet dahilinde kamusal güvenlik ve düzeni sağlamakla görevli olup, önleyici kolluk ve trafik düzenleme görevlerini de yerine getirmektedir.

3.2.Şehir Polisi (*Stadtpolizei*):

Bazı eyaletlerin “Örneğin Münih” bazı büyük şehirlerinde kurulmuş olan mavi üniformalı şehir polisi; belediye sınırları içerisinde eyalet polisinin tüm görev ve yetkilerine sahip bulunmaktadır.

3.3.Eyalet Hudut Polisi (*Grenzpolizei*):

Bu birim federal sınır koruma polisi ile birlikte, ancak daha çok münferit geçişlerde gümrük ve pasaport kontrol hizmetleri vermekte ve sınırlardan itibaren 15 Km. lik bir şerit içinde sınır kontrol görevini yapmaktadır.

3.4.Hazır Kuvvet Polisi (*Bereitschaftspolizei*):

Toplumsal olayları önleme amacıyla kurulan polis birimi olup, müdürlükler, kısımlar ve birlikler “yüzer kişilik güçler” şeklinde görev yapmaktadır. Her eyalette mevcut olan bu güç, eyalet içişleri bakanlarının izniyle kullanabilmekte, bu birimlerin bazı giderleri de Federal İçişleri Bakanlığınca karşılanmaktadır.

IV. ALMANYA VE TERÖR

1.Terör Tehdidi:

Almanya, milli ideolojik terör örgütü olan Kızıl Ordu Fraksiyonu (RAF: *Red Army Fraction*) ve Beider-Meinhoff sorununu uzun süre önce çözmüştür. Bu örgütün faaliyette bulunduğu yıllarda Arap terör gruplarının eylemlerine de sahne olan Almanya’da güncel terör sorunu ise daha çok yabancı işçi gruplarının içinde faaliyet gösteren etnisite ve mikro-milliyetçilik akımlarına bağlı eylemcilerle, siyasal İslami yapılarıdır.

2. Terörle Mücadele Yapılanması:

Federal Almanya'da terör tehdidi, hem mevzuat ve hem de anti-terör yapılanmaları konusunda yeni önlemler alınmasını gerektirmiştir. Bu cümleden olmak üzere; terör tehdidinin yakın olarak algılandığı 1970'li yıllarda bir Terörle Mücadele Yasası çıkarılmış ve anti-terör taktik timleri kurulmuştur. 11 Eylül saldırılarından sonra da kimlik kartı bulundurma zorunluluğu getirildiği ve radikal İslamcı örgütlerin yakın takibe alındığı izlenmektedir.

Terörle mücadele yapılanmasında daha çok ve daha etkin olarak federal polis birimlerinin "BKA, BGS, vb." görev aldıkları, ancak her eyalette de terör eylemlerine karşı koyabilecek merkeze benzer yapılanmalar oluşturulduğu, BGS'ye bağlı taktik tim GSG-9'un ise taktik anti-terör mücadelesini üstlendiği görülmektedir. CT (*counter terrorism*) faaliyetleri, istihbarat açısından da Federal Almanya İstihbarat Servisi (BND: *Bundesnachrichtendienst*) ve Anayasayı Koruma Dairesi (BfV) tarafından desteklenmektedir.

Federal Alman taktik terör birimi efsanevi GSG 9 ise modern taktik CT ünitelerinin öncülerindedir. Kuruluş tarihi olan 1973 yılında Bonn yakınlarındaki bir kasabada göreve başlayan GSG 9, başlangıçta sınır ihlalleriyle ilgili konularda görev yaparken, zamanla rehine operasyonlarını ve CT faaliyetlerini üstlenmiştir.

GSG 9'un kuruluşunda; GSG 9/1, 9/2 ve 9/3 bölümleri ile Teknik Birim, Merkez Servisi, Eğitim Bölümü, Operasyonlar Şubesi ve Dokümantasyon Birimi mevcut bulunmakta ve bu birimlerden GSG 9/1; kentlerdeki terör olaylarına müdahale etmekte, GSG 9/2 sualtı ve GSG 9/3 hava indirme operasyonlarında görev yapmaktadır. GSG 9 timleri esas olarak 5 kişiden oluşmakta ve timlerde komutanla birlikte, bomba ve silah uzmanı, keskin nişancı ve nokta personeli bulunmaktadır.

3. Terörle Mücadele Mevzuatı:

Almanya'da devlet düzenine karşı ağır bir suç işleyenler, Yüksek Eyalet Mahkemelerindeki özel ceza dairelerinde yargılanırlar.

Genelde Alman Ceza Yasasının 129. ve 250. maddelerinde düzenlenen suçlarla ilgili olan terörle mücadele mevzuatı; bir suç örgütünün kurulmasını, yada böyle bir örgüte üye olarak katılmayı, eleman sağlanmasını ve başka yollarla örgütün desteklenmesini kapsamaktadır. Ama, suçlanan örgüt Federal Anayasa Mahkemesince anayasaya aykırı olarak nitelendirilmeyen bir politik bir parti ise suçun yasal vasfı oluşmamaktadır.

Yasaya göre bir örgütün "terörist" olarak vasıflandırılabilmesi için: Cinayet, soykırım, kişisel özgürlüklere karşı işlenen suçlar ve toplumu tehlikeye sokan suçlarla ilişkili olması gerekir. Bu türden bir örgüte destek olan veya eleman sağlayanlar da suç işlemiş sayılırlar. Ayrıca, toplum barışını bozacak tarzda insan onuruna saldıranlar, toplumun bir kesimine karşı nefret uyandıranlar ve bu kesime karşı şiddet eylemlerine girişenler de Terörle Mücadele Yasası kapsamına girmektedir.

Bunun ötesinde yasa; kanunsuz eylemlerden birine yönelik eğitici mahiyette rehberlik yapabilecek nitelikteki belgeleri dağıtmayı, kamuya göstermeyi ya da tanıtmayı suç saymakta ve bu belgelerin içeriğinin başkalarında bu türden eylemlerde bulunma isteğini uyandırması şartını aramaktadır.

Terörle Mücadele Yasasını ilgilendiren diğer fiiller ise: Adam öldürme, soykırım, yağmalama, rehin alma, işyerlerine hasar verme, kundaklama, çekirdek ve atom enerjisiyle veya patlayıcı maddelerle patlamalara neden olma, iyon ışınlarının kötüye kullanılması, su baskınlarıyla hayati tehlike yaratmak, hava ve demiryollarına tehlikeli saldırı, kamunun rahatsız edilmesi ve toplu olarak tehlikeli zehirlemedir.

Bu yasaya göre: Bir ırka karşı nefret uyandıracak veya insanlık dışı şiddet eylemine yol açacak ve bu tür eylemleri doğru gibi gösterecek her türlü dokümanı dağıtmak, kamuya göstermek, tanıtmak veya daha değişik şekilde sunmak, üretmek, tedarik etmek, yaymak ve başkalarının kullanımına sunmak da suç olup, bu içerikteki radyo yayınları da cezalandırılmaktadır. Yasa kapsamındaki fiillerle ilgili olarak; suçlu şahsa gönderilen veya suçlu tarafından gönderilen mektup, kargo ve telgraflara hakim veya savcı kararıyla postanede ve verildikleri bürolarda el konabilecektir. Telefon görüşmelerinin kayıt ve kontrolü de "en çok altı ay süreyle" hakim veya savcı kararıyla yapılabilecektir.

Yasa, suçlu, iştirakçi, himaye ve yataklık edenlerin saptanabilmesi ve suç delillerin bulunabilmesi için; evlerin, suçlu ve eşyalarının aranmasına imkan vermektedir. Diğer şahısların aranması ise, ancak suçlunun yakalanmasından sonra, aranan şahısla ilgili iz, delil ve eşyaları kendisinde veya evinde sakladığı anlaşılan kişilerle ilgili olarak mümkündür. Gece, ev, işyeri ve özel mülkiyete ait yerlerde arama; ancak, yeni bir olayın takibinde, acele hallerde veya elden kaçırılan suçlunun tekrar yakalanması durumunda söz konusudur.

Bu sınırlamalara umuma açık yerler, polisin hakim olduğu yerler, kumarhaneler, cezalı kimselerin çoğunlukta olduğu yerler, eşya arabaları, uyuşturucu kullanıldığı ve silah ticareti ile uğraşıldığı şüphesi bulunan yerler ve haydut yatakları dahil değildir. Aramalar, hakimın izniyle acele hallerde ise savcının veya yardımcılarının izni ile yapılır.

Terörle Mücadele Yasası kapsamındaki suçlarla ilgili olarak, umumi cadde ve yerlerde kontrol noktaları oluşturulması, kimlik sorulması ve eşyalarının aranması mümkündür. Kontrol noktaları, hakim, savcı ve savcı yardımcılarınca belirlenir.

Terör suçlusu; örgütün varlığını engellemeye çalışması, yetkili makamlara bir suçı önceden bildirmesi veya örgütün varlığını önlemesi, ya da bu amaca onun çabaları olmadan dahi ulaşılması hallerinde cezalandırılmayacaktır. Terör suçlarında, suçlu, iştirakçi ve bu suçla doğrudan veya dolaylı olarak ilgili üçüncü bir kişi; adli makamlara yardım ederek; suçun işlenmesini engeller veya suçun aydınlanmasına yardımcı olursa ya da suçlu veya iştirakçinin planlarını açıklarsa, Genel Federal Savcılık, cezai takibattan vazgeçebilmekte, ceza vermeyebilmekte veya kendi takdirlerine göre cezai indirebilmektedir.

Kaynakça

1. Federal Hükümet'in Basın ve Enformasyon Dairesi , İşte Almanya , Societats Verlag, Frankfurt/Main, 2000.
2. Federal İçişleri Bakanlığı, The Public Service in Germany, Bonn, 1999.
3. Tacettin Karaer, "Federal Almanya'da Yerel Yönetimler", İller ve Belediyeler Dergisi, Ankara, 1990.
4. Kadir Koçdemir, Almanya'da Mahalli İdareler,
5. Dünya'da Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı, Ankara, 1999.

Büyük Britanya Yönetim Sistemi

Dr. Şentürk UZUN

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

İngiliz yönetim tarihine bakıldığında siyasal olayların ve yönetim anlayışının daha çok 'Taht, Parlamento, Başbakan ve Bakanlar' arasındaki ilişkiler noktasında yoğunlaştığı görülmektedir. Bu anayasal kurumların köklü geçmişleri vardır. Monarşinin tarihi kesintisiz olarak Normandiyalıların işgali öncesine dayanırken, Parlamento'yu oluşturan Lordlar ve Avam Kamarasının geçmişi Ortaçağa kadar gitmektedir.

İngiliz yönetim sistemi, sadece İngilizlerin tarihi ve toplumsal özelliklerini bir yansıması değildir. Aynı zamanda bu toplumun sahip olduğu siyasal tutum ve değerlerinde etkisi altında gelişmiş bir Parlamento Sistemi'dir. Özellikle İngiliz toplumuna ait karakteristik özellikler siyasal kurumların biçimlenmesinde önemli rol oynamıştır.

Bu karakteristik özelliklerden ilki, bu toplum bireylerinin kişisel özgürlüklerine olan düşkünlükleridir. Örneğin günümüzde İngilizler, kamuda görev alırken yapılacak güvenlik soruşturmasının, A.B.D'deki gibi detaylı ve kapsamlı olmasını hiçbir biçimde kabul etmezler. Günlük hayatlarında da İngilizlerin bireysel özgürlüklerine ne kadar düşkün olduklarının örnekleri görülebilir.

Genelleme yapılabilecek ikinci karakteristik özellikleri ise yönetime tamamen pragmatik yaklaşımlarıdır. İngilizlerin bir anayasaları olmadığı gibi, buna paralel olarak devlete ilişkin özel bir teorileri de yoktur. Tarihi gelişim içerisinde eksiklikleri ile miras edindikleri siyasal kurumları yenileri ile değiştirmek yerine bunları evrimsel bir süreçle günün koşullarına adapte etme ve yenileme eğilimindedirler. Basta bir ifade ile kurumları lağvederek tümüyle yenileri ile değiştirme gibi bir yaklaşımı yoktur. Bu muhafazakar ve evrimsel yaklaşımlarının doğal bir sonucu olarak Parlamento'yu oluşturan Lordlar ve Avam Kamarası gibi kökleri Ortaçağa kadar giden iki önemli siyasal kurum XX. yüzyıla kadar muhafaza etmişlerdir. Bu tutumun diğer bir sonucu da idari düzenlemelerin labirent gibi çok karmaşık bir yapı göstermesidir. Çünkü idare düzenlemeler tamamen ortadan kaldırıp yenisi ile ikame edilmek yerine hep ilavelerle geliştirilmiştir.

Diğer taraftan yönetimde köklü değişiklik önerileri zaman zaman gündeme gelmiş ise de bu talepler kaçınılmaz biçimde ya engellenmiş, ya yön değiştirilmiş, ya da tedrici gelişim yönündeki tercih doğrultusunda zayıflatılmıştır. Başka bir ifade ile İngilizler yönetsel kurumlarından hiç bir zaman memnun olmamalarına rağmen köklü bir yeniden yapılanma da hiç bir zaman gündeme gelmemiştir.

Toplumun genelleme yapılabilecek bir diğer karakteristik özelliği ise uzun yıllardır siyasal tercihlerini tek parti ve güçlü lider yönünde yapmalarındadır. Bu siyasal eğilimin gelişimi 1850'li yıllardan beri siyasal iktidarların tutumları ile de pekişmiştir.

Örneğin 1930'lu yıllarda yaşanan ekonomik durgunluğa karşı yürütülecek politikalar konusunda, iktidarda olan İşçi Partisinin bakanları arasında çıkan fikir ayrılıkları, halkın bu partiyi 1945'e kadar iktidardan uzaklaştırması ile son bulmuştur.

Benzer biçimde, 1992-1997 yılları arasında Muhafazakar Parti milletvekilleri ile bakanları arasında, Avrupa Topluluğuna ilişkin ulusal politikalar konusunda ortaya çıkan fikir ayrılıkları da bu partinin 1997 yılındaki genel seçimler sonrası halk tarafından iktidardan uzaklaştırılması ile son bulmuştur. Siyasi gözlemciler, bugün bile bu parti için yakın bir gelecekte iktidar öngörmemektedirler. Yaşanan bu siyasi

olaylar, halkın güçlü bir Başbakan ve tek parti iktidarı tarafından yönetilmesi eğiliminin en somut göstergeleri sayılmaktadır.

Bu süreçte, kronolojik olarak yaşanan uç önemli olayı hatırlamakta yarar vardır;

**1688’de bir kısım politikacılar, Kızıl William’ı (William the Orange) II..James’i Tahttan indirmek üzere, bir işgal ordusu ile beraber İngiltere’ye (Bölge Anlamında) davet ettiler. Bu siyasal anlamda kansız bir ihtilaldir. Bu siyasal kalkışma, Parlamento’yu Monark’ın karşısında güçlendirdi.

**Bu olayı takiben 1689 yılında Haklar Bildirgesi yasalaştı. Bu Bildirge ile Monark; Parlatentonun onayı olmadan yasa yapmayacağını, yasaların onayını geciktirmeyeceğini, para basamayacağını, parlatentonun onayı olmadan sürekli bir ordu bulunduramayacağını ve parlatento üyelerinin parlatento içindeki konuşma özgürlüklerini kısıtlayamayacağı kabul etti

**1701 yılında ise Mülkiyet Yasaları ile Tahtın varisleri belirlendi. Tahtın varislerinin Roma Katolik Kilisesine bağlı olamayacakları ve bu Kilise mensupları ile evlenemeyecekleri de hükme bağlandı. Ayrıca Monarkın hakimleri azletme yetkisi de elinden alındı. Bu tarihten itibaren hakimlerin azlinin, Parlatentonun her iki kanadının ortak onayı ile olacağı da hükme bağlandı.

1.XVIII. Yüzyıl Anayasası:

Yukarıda bahsedilen köklü değişim yasaları veya anlaşmaları ile yönetimde istikrarlı bir dönemin başlaması sağlanmıştır. Diğer taraftan 1832 ‘deki Reform Yasası (Act of Reform) çıkana kadar geçen süre içerisinde anayasada da kısmi gelişmelerin sağlandığı görülmektedir. Aslında XVIII. anayasası halkın çoğunluğunun yönetiminden çok, güçlü bir azınlığın yönetimini çağrıştırmaktadır. Bununla beraber, aynı dönemde Avrupa kıtasındaki otoriter yönetimlerden birçok bakımdan önemli farklılıklar da içeriyordu. En önemli özelliği ise sıradan insanlara sağladığı önemli ölçüdeki özgürlüklerdi. Her ne kadar yasalar, koyun hırsızlığını bile idamla cezalandırmayı öngörse de, cezalar adil yargılama ve yasaya açıkça aykırılık durumunda uygulanabiliyordu. Ancak daha da önemlisi, siyasal eleştiri anlamında halka (bireylere) yönetimi (kalkışmayı teşvik etmemek ve eleştirileri iftira boyutuna vordırmamak kaydıyla) eleştirebilme hakkının verilmesidir. İngiltere’de bireylere sağlanan bu siyasal haklar ilk defa Fransız düşünürlerden Voltaire ve Montesquieu tarafından siyasal yazıtlarına konu edilmiştir. Özellikle Montesquieu bu hakları, yönetimde merkezileşme ile yasama, yargı ve yürütme erklerinin arasındaki güçler ayrılığı ve dengesi prensibine bağlıyordu. Aynı dönemde her üç gücü de elinde tutan Fransız Kralını ise despotizmin örneği olarak tanımlıyordu. Ona göre, İngiltere’de bağımsız bir Parlamento ve yargı gücü, yürütmeyi sınırlandırarak, özgürlüklerinin teminat altına alınmasını sağlıyordu.

Aynı yıllarda yürütme, Monark ile beraber 6-7 Bakandan oluşuyordu. Bakanlar Monark tarafından seçiliyor ve azledilebiliyordu. Dolayısıyla Monarkın yürütmenin politikaları üzerinde önemli etkisi vardı. Ancak ne Monark ne de bakanlar, Parlamento’yu kontrol edemiyorlardı. Yürütme, Parlamento’yu ancak klikler ve gruplar oluşturarak etkisi altına alabiliyordu. Bu dönemde parlatenterlerin bağımsızlıklarına daha düşkün oldukları ve yürütmenin etkisinde kalmamaya özen gösterdikleri görülmektedir. Hakimleri ise ne yürütme ne de yasama kontrol edememektedir. Bunun en önemli nedeni ise şüphesiz hakimlerin bu görevlere ömür boyu atanmalarındır.

Bu dönemde İngiliz Yönetim Sistemi “Anayasal ve Parlatenter”olarak tanımlanabilir. Ancak hiç bir biçimde demokratik olarak nitelendirilemez. Avam Kamarası üyeleri toplumun oy kullanma hakkına sahip % 5’i tarafından seçiliyordu. Seçim hakkı, mal varlığına göre elde ediliyordu ve bölgeler arasında bu kriterin uygulaması anlamında da eşitsizlikler vardı. Hatta, seçim bölgeleri arasında coğrafi alan ve seçmen sayıları açısından da eşitsizlikler mevcuttu. Böyle bir seçim sistemin sosyal etkinlik sahibi zengin kimseler tarafından manipule edilebileceği açıktı. Kaldı ki, seçimlerde rüşvet ve usulsüzlükleri önlemeye yönelik bir yasal alt yapının olmaması, sistemi manipulasyona daha da açık hale getiriyordu. Örneğin; 1793 yılında büyük toprak sahiplerinin -ki bunların 150 tanesi aynı zamanda Lordlar Kamarası üyesiydiler- Avam Kamarası üyeliklerinin hemen yarısını kontrol ettikleri tahmin edilmektedir. Sadece New Castle Dükü’nün 11 üyeliği kontrol ettiği bilinmektedir. Bakanlar seçmenlerin kararı yerine, yöneten elitlerin kararı, Monarkın müdahalesi veya Parlatento desteğini kaybetmeleri halinde düşürülebiliyordu

XVIII. yüzyıl Anayasasının, XIX.yüzyılda demokratikleştirildiğini görüyoruz. Ancak bu gelişme ne Monarkın, ne Parlatentonun ve ne de yargının yetkilerine ilişkin yasal bir düzenleme yapılmadan sağlanmıştır. Örneğin, temsil sistemi seçme hakkına yapılan başarılı ilavelerle değiştirilmiştir. Sonuçta,

bugün halen XIX. yüzyılda da varolan anayasal kurumlar ve yetkileri muhafaza edilerek yönetimin işleyişi değiştirilmiş olmaktadır. Başka bir ifade ile Avam Kamarası üyelerinin seçiminin bugünkü anlamda demokratikleştirilmesi -beklenebileceği gibi- Parlamentonun bu kanadının gücünü yürütmeye karşı güçlendirmemiş, tam tersine Avam Kamarası üyelerinin tarihi gelişim içerisinde bugünkü anlamda geniş bir seçmen kitlesi tarafından seçilmesi, siyasi partiler sisteminin gelişmesinin ana nedeni olmuştur. Dolayısıyla, bu gelişme yürütmeye Parlamenteı kontrol etme imkanı sağlamıştır. Yürütme her ne kadar Parlamente karşısında sorumlu ise de Parlamentonun bütün ülke halkını temsil etmeye başlaması ile bu sorumluluğun pratikteki önemi değişmiştir.

İkinci Bölüm

Anayasal Yapı

İngiltere modern dünyada yazılı anayasası olmayan tek ülkedir. Bilindiği üzere anayasalar devleti oluşturan temel idari ve siyasi kuruluşların yetki ve sorumluluklarını, aralarındaki güç ilişkilerini belirler. İngiltere’de yazılı bir anayasa olmaması, devleti oluşturan kurumların aralarındaki ilişkilerin belirsiz olduğu veya tamamen gelenek ve içtihatlarla dayandığı anlamına gelmemektedir.

Bir çok yasal düzenleme ile temel kurumların oluşumu ve yetkileri tespit edilmiştir. Örneğin Lordlar Kamarasının yetkileri 1911 ve 1949 tarihli Parlamento Yasaları ile modern secim sistemi ise 1948 ve 1949 tarihinde çıkarılan ‘Kişilerin Temsili Yasaları’ ile kurulmuştur. Dolayısıyla devleti oluşturan hiçbir kurumun yasal görevleri ile ilgili hiç bir belirsizlik söz konusu değildir. Eksik olan bu kurumların aralarındaki güç ilişkilerini düzenleyen temel bir yasanın olmamasıdır. Bu durumda, İngiliz anayasal düzenini tanımlamaya çalışan anayasa bilimcileri sayısınca farklı tanımlar ortaya çıkabilmektedir.

Bununla birlikte anayasal düzen içerisinde özellikle herkesin mutabık olduğu en önemli konu, mahkemelere yürütmenin çok sınırlı etkisinin olabileceğidir. Mahkemeler geçmiş yüzyılda geliştirdikleri “içtihat hukuku” ile kişi haklarının tanımlanması ve gelişimini de sağlamışlardır. Mahkemeler, yasal statüye sahip hiçbir kuruma da müdahale edememektedirler. Daha açık bir ifade ile A.B.D ve Kanada gibi ülkelerin aksine İngiltere’de hakimler herhangi bir yasanın insan haklarına dolayısıyla anayasa aykırı olduğunu iddia edemezler. Benzer biçimde mahkemelerde yasaların ulusal hukukun dışında bir alanı düzenledikleri gerekçesi ile anayasaya aykırılığını iddia edememektedirler.

Anayasal anlamda geçerli kurallar, ülkenin üniter bir devlet olduğunu belirtmektedir. Devlet sadece üniter değil, aynı zamanda aşırı merkeziyetçi olarak da tanımlanmaktadır (Greenwood, 2002; 26). Örneğin, 1972 yılında, Başbakanın kararı üzerine Kuzey İrlanda Parlamentosu, İngiliz Parlamentosu tarafından kırksekiz saat içerisinde feshedilmiştir. Diğer taraftan, yerel yönetim birimleri olan County ve Borough’ların anayasa ile teminat altına alınmış yetkileri de (hakları) yoktur. Yerel Yönetim birimlerinin yetkileri, görevleri hatta bunların adları dahi merkezi hükümet tarafından her zaman değiştirilebilmektedir ve bir çok kez de resen değiştirilmiştir.

Buna karşın Anayasal düzenlemelerde Parlamentosunun yetkileri sınırlayan herhangi bir hüküm yoktur. Sadece bir kısım yetkiler, 1973 yılında Avrupa Parlamentosuna devredilmiştir. Ancak bunların geriye alınması her zaman mümkündür. İngiliz Anayasal Sistemi, mevcut yapısı ile demokratik ülkeler içerisinde oto-kontrol (*Check and balance*) mekanizmaları olmayan ve dolayısıyla parlamento çoğunluğunu sağlayan partiyi büyük güç ve yetkilerle donatan sıradışı bir görüntüye sahiptir (Birch, 1998; 151-162).

Anayasa bilimcileri tarafından farklı yorumlanabilen esas husus; sistemin işleyişinde ve uygulamalarda parlamento ve yürütme (yönetim) arasındaki güç dengesidir. “Anayasal olarak her konuda her türlü kararı alma yetkisi olan Parlamentoya rağmen ülkeyi gerçekte parlamentolar mı yönetiyor, yoksa Parlamentolar, bakanların ve kamu personelinin almış oldukları kararlara yasal çerçeve mi hazırlıyorlar, çok açık değildir”.(Birch, a.g.e., 127-136)

Bugünkü anayasal yapının temel unsuru, Parlamentosunun sistem içerisinde egemen olduğudur. Daha açık bir ifade ile; Parlamento yasa yapma konusunda doğrudan, tek ve mutlak yetkili olduğu gibi yürütme ve merkezi yönetim üzerinde de dolaylı denetim yetkisine sahiptir. Anayasal olarak Parlamentosunun yetkileri herhangi bir şekilde sınırlanamamaktadır ve ülkede diğer kural koyan (yerel meclisler gibi) organlarda bu yetkilerini ancak Parlamentosunun izin verdiği çerçeve ve süre ile sınırlı olarak kullanabilmektedirler.

Yönetim anlamında ise bakanların yönetimleri altındakilerin iş ve işlemleri ile kendi kişisel eylem ve işlemlerinden dolayı Parlamento'ya karşı sorumlu oldukları ilkesi, Parlamento'yu nihai denetim mekanizması durumuna getirmektedir. Bu çerçevede politika ve faaliyetleri Parlamento tarafından onaylanmayan bakanların, güvensizlik oyuyla istifaya zorlanmaları her zaman için mümkündür.

Bir anlamda İngiltere'deki siyasal yaşamının bir kontrol zinciri içerisinde cereyan ettiği görülmektedir. Bu zincir, seçmenlerden Avam Kamarasına, Avam Kamarası üyelerinden Kabineye ve Kabine dışı bakanlara, Bakanlardan bunların talimatlarını yerine getiren kamu personeline kadar uzanmaktadır. Kamu personelinin de halkın üzerinde bazı yetkileri olduğu düşünülürse; kontrol zincirinin de bir anlamda tamamlandığı görülmektedir. Sistem tümünden değerlendirildiğinde ise 'hükümet politikalarının' halkın istek ve eğilimlerini yansıtıyor olması, sistemin demokratik olarak tanımlanmasının ana gerekçesidir.

Bu tanım, şüphesiz genel ve basite indirgenmiş bir tanımdır. Birçok bakan ve üst düzey yönetici, bu tanımlamanın realiteden ve pratikten uzak olduğunu, merkezi yönetim birimlerinde (Whitehall'da) görevli kamu personelinin aslında seçmenlerin talepleri doğrultusunda politikacılar tarafından alınan siyasi kararları uygulamadan çok, bakanlıklarda oluşturulan birçok yeni kamu politikasına kaynaklık eden araştırma ve raporların da hazırlayıcısı olduklarını bilir. Bu bir anlamda anayasal sistemin bürokratik tanımıdır ve yaşanmış bir çok olay da bu yaklaşımı desteklemektedir.

Diğer taraftan liberal anayasal görüşü savunanlar bu yaklaşıma itiraz ederler ve Monarkın sistem içerisindeki rolünü de küçümserler. Liberal düşünce yanlıları; Bakanların ve kamu personelinin Parlamento'nun değil, Tahtın memurları olduğu gerçeğini ise hiç telaffuz etmezler. Benzer biçimde Parlamento'nun, Başbakanı danişarak hareket eden, Monarkın toplantıya çağırması halinde toplanamayacak bir kuruluş olduğu gerçeğini de gözardı ederler. Aslında, Avam Kamarasının on iki ayda en az bir defa toplanabileceği açık ise de kendi kendine toplanma yetkisi olmayan bir kurumun; otoritenin kaynağı ve merkezi olduğunu söylemek de zordur. Buna iyi bir örnek 1963 yılında Başbakanlığa atanan Lord Home'un Monarşiyi, Parlamento'nun açılışını ara secime gidip Başbakanlıktan ayrılana kadar ertelemeye ikna etmesi olayıdır. Ara seçim sonrası Avam Kamarasına sıradan bir üye olarak geri dönen Lord Home'un tutumu muhalefeti ciddi biçimde rahatsız etmişse de, buna karşı yapabilecekleri herhangi bir şey de olmamıştır. Liberal görüş, benzer biçimde dış politika ve savaş ilanı konusunda yürütmenin tek başına yetkili olduğu gerçeğini de gözardı eder.

Türkiye ve A.B.D. gibi ülkelerde olduğu gibi, uluslararası anlaşmaların Parlamento tarafından onaylanması veya reddedilmesi söz konusu değildir. Bu tip anlaşmalar, ilgili bakan tarafından Kraliçe adına onaylanırlar. Savaş kararları da benzer biçimde Parlamento'nun onayına değil sadece bilgisine sunulmaktadır. Pratikte bu ve benzeri anayasa uygulamalarını gören bakanlar, kamu yöneticileri ve anayasa hukukçuları, liberal görüş yerine daha çok merkezi yönetim birimlerin görüşlerine izafeten bu birimlerin yer aldığı semtin adı olan 'Whitehall dilini' (Türkiye'deki Bakanlıklar gibi) kullanmayı tercih ederler(Birch, a.g.e., 24).

"Whitehall dili" anayasada Tahtın yerinin önemine vurgu yapar ve bakanların ve kamu personelinin Tahtın memurları olarak, ülkeyi yine onun görüşleri ve kamunun menfaatleri doğrultusunda yönettiklerini kabul eder.

Başka bir deyişle kendilerini yasal olarak Parlamento'da ifade edilen görüşleri dikkate almak zorunda görmezler(Birch, a.g.e; 24). Bu yaklaşım; Parlamento'yu otorite kullanan bir üst kurum olarak değil, toplumsal tepki ve şikayetlerin sesli olarak kamuoyu önünde tartışıldığı iki ayrı merkez (Lordlar ve Avam Kamarası) olarak görür.

Siyasal sürecin bir tarafında Parlamento diğer tarafında yürütme yer almaktadır. Parlamento hükümeti eleştirebilir, yasa yapmasına engel olabilir, hükümete güvensizlik oyu vererek düşürebilir. Ama parlamento'nun hükümet etme fonksiyonuna katılma veya idareyi kontrol etme gibi bir hakkı yoktur. Bu durum bize anayasal olarak bu iki erkin arasında 'güçler ayrılığı' prensibinin varlığını ve aralarında hiyerarsik bir ilişki olmadığı göstermektedir.

Anayasaya ile ilgili olarak yukarıda ifade edilen yaklaşımlardan sadece bir tanesini doğru kabul etmek mümkün değildir. Her iki yaklaşımda doğru ve pratik yanları vardır. Örneğin, Parlamento'nun yürütmenin faaliyetlerini kontrol edememesi gibi. Ama diğer taraftan bakanlar başında buldukları bakanlıkların eylem ve işlemlerinden dolayı Parlamento'ya karşı kişisel olarak sorumludurlar. Whitehall yaklaşımının ise

seçimlere, sistem içerisinde gereken ağırlığı vermediği de görülür. Oysa ki genel seçimler; sadece Parlamento'nun herhangi bir kanadına ülke sorunlarını ve şikayetleri tartışacak üyelerin seçimi değildir. Bu seçimlerin sonuçları aynı zamanda ülkeyi yönetecek siyasi partinin de belirlenmesidir. Siyasetçilerin bir sonraki seçimleri dikkate alarak hareket ettikleri düşünülürse, bu seçimin; hem yürütecekleri politikalar üzerindeki ve hem de Parlamento'daki tartışmalar üzerindeki etkisi küçümsenmemelidir. Bu görüşün diğer bir zayıf noktası ise yürütmeye ağırlık vererek ülke yönetiminde Parlamento'nun ağırlığını küçümsemesidir.

Oysa ki, İngiliz anayasal sisteminde Parlamento aynı zamanda siyasal liderlerinde yetiştiği okuludur. Bir çok bakan ve lider Parlamento'daki başarılı çalışmalarını bakanlık görevlerine basamak yapmıştır. Kabine üyeleri Parlamento'da kendilerine yönelik eleştirileri her şeyin ötesinde bir insan olarak dikkate alırlar.

Sonuç olarak, anayasal sistem ile ilgili her iki görüşünde de siyasi bir değeri ve tarihi bir geçmişi olduğu gibi her iki görüşünde doğru yanları vardır ve İngiliz yönetim sisteminin işleyişini anlamada her iki görüşünde dikkate alınması gerekmektedir. Başka bir ifade ile Whitehall'un anayasal yaklaşımı, anayasanın XVIII. yüzyıldan XX. Yüzyıla kadar değişmeyen yönlerine vurgu yaparken, liberal yaklaşım ise, XIX. yüzyıl reformcularının, sistemi oligarşik yapıdan demokratik yapıya dönüştürmelerindeki başarı ve tutkularını ön plana çıkartır. Reformcular, siyasal kurumları lağvetmek yerine sadece onların doğal yapılarını ve işleyişlerini az veya çok değiştirdikleri için her iki yaklaşımda geçerliliğini korumaktadır (Birch, a.g.e., 27).

Üçüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I. MERKEZİ YÖNETİM

İngiltere’de ana hizmet birimleri deyimi ile; merkezi yönetimin politikalarını koordine eden, “yönetim makinesini” oluşturan, birimlerarası çatışmaların nihai çözüm makamı fonksiyonuna sahip, Başbakanın, Kabinenin, Kabine Alt Komisyonlarının ve bunların formel karşılıklarının ve kurumlararası komitelerin içinde yer aldıkları yapı kastedilmektedir. Bu yapıda oluşan kompleks kurumsal ağlar ve bunları çevreleyen ilişkiler ve uygulamalar, bakanlıkların içindeki yeni formel oluşumlar, çok taraflı pazarlıklar ile birim içi komiteler de bu deyim kapsamında. Ayrıca, koordinatör kurumlardan Kabine Genel Sekreterliği (*Cabinet Office*), Hazine, Dışişleri Bakanlığı ile Hukuk Danışmanları ve İstihbarat ve Güvenlik birimleri de bu kapsamda değerlendirilmektedir. Bu geniş tanıma rağmen ana hizmet birimlerinin sınırlarını çizmek veya kimi yönetim bilimciler tarafından çizilen sınırları her zaman kabul etmek mümkün değildir.

1. Başbakan:

Başbakanın sistem içerisindeki ağırlığı ve Kabine üzerindeki etkinliği, politika geliştirme, hükümet işlerinin yönetimi ve koordinasyonu konusunda kendisini göstermektedir. Bu kapsamda bir çok konu ve gelişme Kabineye gelmeden Başbakanın onayına sunulmaktadır. Başbakan, bu konularla ilgili olarak “seçici ve ‘nihai karar verici’” pozisyonundadır.

Geçmişte Başbakanlığın yapılanması içerisinde Başbakana sağlanan kurumsal desteğin yetersiz olduğu düşünülerek, Başbakanlık Karargahı güçlendirilmiştir. Örneğin Kabine Genel Sekreterliği, her ne kadar Başbakana sunulan kurumsal desteği artırmış ise de bütün Kabineye hizmet sunduğundan bir çok kez Başbakana verilecek hizmetler açısından yetersiz kaldığı değerlendirilmiştir.

Başka ülkelerde benzer bir yapılanmanın olmaması, o ülkelerin Başbakanlarını diğer hizmet birimlerinin üst düzey yöneticilerine bağımlı duruma getirdiği gözlenmektedir. İngiltere’de ise Başbakan’ın gereksinim duyduğu kaynakların ve araçların bu birim tarafından sağlandığı görülmektedir.

2. Bakanlar Kurulu:

Bakanlar Kurulu (Kabine) üyelerini Başbakan seçer. Her ne kadar modern anlamda Başbakan “eşitler arasında birinci” sayılsa ve A.B.D Başkanına göre bakanları atamada sınırsız bir özgürlüğü olmasa da bakanları atama ve azletme yetkisinin kendisinde olması, onu sistem içerisinde çok güçlü hale getirmiştir. Başbakan atamaları yaparken, Parlamentoda temayüz etmiş parti ileri gelenlerini bakanlık görevlerine atamak gibi ciddi bir tercihle de karşı karşıyadır. Bunun yanında; Kabinede uyumlu görev yapabilecek bir ekip oluşturma, parti içi dengeleri koruma, bakanların da bu dengeleri bilmeleri ve korumaları ve hatta temsil etmeleri gibi faktörlerin de Başbakan tarafından dikkate alınması beklenmektedir. Ayrıca, Kabine içindeki yaş dağılımı ve genç meclis üyelerinin yetiştirilmesi, bölgeler arası dengeler (örneğin her kabinede İskoç ve Galler kökenli bakanların bulundurulması gibi) ve günümüzde (İşçi Partisi iktidarında) Kabinede yeterince sendika kökenli bakanlara yer verilmesi gibi faktörler de dikkate alınmaktadır. Bütün bu faktörlerin gözönünde bulundurulmasındaki amaç, şüphesiz etkin bir hükümet oluşturmaktır.

Geçmişte daha az bakan olmasına rağmen günümüzde yönetimin artan fonksiyonları, idarede genişlemelere yol açtığı gibi, buna paralel olarak bakanların sayısı da artmıştır. Yeni oluşturulan bakanlıkların dokuz tanesinin başında 1964 yılından bu güne kadar Kabine üyesi bakanların yanı sıra

Kabine üyesi olmayan 2. Bakanlar da (kıdemsiz bakan: *Ministry of State*) görev yapmaktadır. Bazı bakanlıkların başına iki, üç hatta beş bakana kadar görevlendirme yapılabilmektedir. Hukuk Müşavirliklerine yapılan milletvekili atamaları da sayıldığında, günümüzde ataması yapılan bakan sayısı 40'a ulaşmaktadır. Ancak Kabine üyesi bakanların yirmiyi geçmesi durumunda, Kabinenin "etkinliğinin ve verimliliğinin" düşeceği dikkate alınarak; Bakan sayısı 19 ile sınırlandırılmıştır.. Bakanlıklar önem sıralamasına konulduğunda ise durumun daha karmaşık olduğu görülmektedir. Bu sıralama da;

Kabine üyesi bakanlar, Kabine üyesi olmayan ama Kabine toplantılarına katılan bakanlar, Kabine dışı bakanlar (*Ministry of State*), Kıdemsiz bakanlar (*Junior Ministers* veya *permanent secretaries*) şeklinde bir ayırım görülmektedir.

Normal zamanlarda Kabine üyesi bakan sayısı 20'ye kadar çıkabilmektedir. 1946 yılından günümüze kadar Kabineye üyesi bakanların sayısı, 16 ile 23 arasında değişmiştir. Geleneksel olarak aşağıdaki Bakanlıkların başında bulunanlar her zaman Kabine üyesi olmaktadır:

Lordlar Kamarası Başkanı (*Lord Chancellor*), **Baş Savcı (*Lord Privy Seal*)**?, İçişleri Bakanı (*Home Secretary*), Dışişleri Bakanı (*Foreign Secretary*), Hazine Bakanı (Chancellor of the Exchequer), Savunma Bakanı (*Secretary of State for Defence*), Ticaret ve Sanayi Bakanı (*Secretary of State for Trade and Industry*), Çalışma ve Eğitim Bakanı (*Secretary of State for Education and Employment*), Sosyal Güvenlik Bakanı (*Secretary of State for Social Security*), İskoçya İşlerinden Sorumlu Bakan (*Secretary of State for Scotland*), Galler İşlerinden Sorumlu Bakan (*Secretary of State for Wales*) ve Kuzey İrlanda İşlerinden Sorumlu Bakan (*Secretary of State for Northern Ireland*).

Diğer bazı bakanların Kabine üyelikleri yıllara göre değişebilmektedir. Örneğin, ulaşım ve eğitim bakanları 1983 yılından günümüze kadar Kabine toplantılarına katılmakta, ancak bunların Kabine üyelikleri günün koşullarına göre değişebilmektedir.

Başbakan, Kabinenin başkanı olarak, bakanlar üzerinde güçlü ve etkilidir. Gündemi belirlemesi, Kabine toplantılarını yönetmesi ve son sözü söyleme hakkına sahip olması onu güçlü kılan faktörlerdir. Kabine, aynı zamanda parti ileri gelenlerinin de bir araya geldiği bir kurul niteliğindedir. Başbakanın, iktidar partisinin lideri olması ve seçimlerin kazanılmasındaki rolü ve gelecek seçimlerde oynayacağı muhtemel rol; onun konumunu daha da güçlendirmektedir. Ancak bütün bunlardan Başbakanın bir diktatör gibi davranabileceği sonucu çıkarılmamalıdır. Kabine, geleneksel çalışma düzeni içerisinde kamu politikalarının belirlenmesinde uzlaşmayı esas alır. Başka bir ifade ile Başbakanın belirlediği politikaları onaylama gibi bir fonksiyonu yoktur. Kolektif sorumluluk ilkesi gereği Kabine üyeleri, Kabinenin aldığı kararları kamuoyu önünde savunmak zorundadırlar. Buna normal şartlarda tek alternatif hareket tarzı, istifa etmeleridir. Doğal olarak istifa etmeyi düşünmeyen bakanların varlığı ise Kabinede siyasi konularda uzlaşma arayışında olan Başbakanın konumunu güçlendiren bir başka unsurdur.

Diğer taraftan aynı anda veya aynı dönemde birden çok bakanın istifa etmesi Başbakanı eleştiriye açık hale getirerek zayıflatabilir de. Ancak bütün bu Kabine içi ilişkiler Başbakanın kişiliğine ve bakanların siyasi ve özel durumlarına göre değişebilmektedir.

Başbakanın Kabine üyeleri arasındaki anlaşmazlıkların çözümünü sağlamanın yanısıra Kabine üyelerinin bakanlıkları ile ilgili politikaların diğer üyeler tarafından anlaşılmasını ve savunulmasını temin etmek gibi bir görevi de vardır.

Başbakanın Kabine üyelerine olan bilgi akışını da kontrol etmesi, onu daha da güçlü hale getirir. Özellikle 1980'li yıllarda Kabine alt komitelerinde yürütülen çok önemli ve detaylı çalışmalar ve Kabine kararlarının bunlara dayandırılması ile Kabine üyelerine dağıtılan rapor sayısı önceki yıllara göre azalmıştır. Buna karşın, Kabine üyelerinin Kabine toplantılarında daha çok soru sorma imkanı buldukları gözlenmektedir.

Özet olarak, modern anlamda Kabine çoğunluğa dayalı iktidar partisinin yöneticilerinden oluşan ve parti disiplini korunduğu sürece devletin yürütme ve yasama gücünü kontrol eden bir kurumdur. Anayasal olarak da Kabine meşru gücün merkezidir. Sistem içerisinde Kabinenin üç ana fonksiyonu vardır. Bunlar; Politika oluşturmak, İdari Kontrol ve Denetim ve Koordinasyondur.

Formel olarak yürütme birimleri Kabinece koordine edilir. Ancak Kabine toplantılarına ayrılan sınırlı zaman, koordinasyon görevinin başka merkezlere kaydığını göstermektedir.

3. Kabine Genel Sekreterliği (Cabinet Office):

Kabineye ait iş ve işlemler bu birim tarafından yürütülür. 2000 yılı itibariyle bu birimde 1980 personel istihdam edilmektedir. Kabine Genel Sekreteri bu birimin ve işçilerinde görevli personelin amiridir. Ayrıca, son yıllarda sadece Kabine Genel Sekreterliğinden sorumlu bir koordinatör bakan atanmaktadır. Bu birimin iki önemli fonksiyonu vardır.

- ❖ Kabine ve alt komitelerinin destek hizmetlerini ve diğer işlerini yürütmek,
- ❖ Hükümet politikalarını koordine etmek ve genel anlamda yönetim mekanizmasını ve kamu personeli yönetmek.(Birch ve Holliday,1996; 17). Özellikle XX. yüzyılda devletteki genişlemelere paralel olarak ve daha etkin koordinasyon sağlamak için bu birimin konumu diğer birimlere göre güçlendirilmiştir.

Örneğin, ilk zamanlar koordinatör birim olarak görev yapan Hazine (*Treasury*) uzun süre Kabine Genel Sekreterliğinin bu fonksiyonun üstlenmek için direnmiş ise de merkez birimleri arasında ki uyumsuzluk ve anlaşmazlıklarda tarafsızlığını koruyamadığı için başarısız olmuştur. Diğer taraftan, bu birimin üstlendiği fonksiyonlar nedeniyle Başbakanın yönetim mekanizması üzerindeki ağırlığı ve kontrolü artmıştır. 1998'deki yeniden yapılanma sürecinde Başbakanın "birleştirilmiş birimler" vurgusu ile beraber Kamu Hizmetleri Birimi (*Office for Public Service*) bu birimle birleştirilerek, Kabine Genel Sekreterliği daha da güçlü duruma getirilmiştir.

Ayrıca bu birim doğrudan Başbakana karşı sorumlu olmasına rağmen, son dönemlerde bu birimden sorumlu müstakil bir bakanın atandığı veya kıdemli bakanların bu birimle ilgili olarak görevlendirildiği görülmektedir. Kabine Genel Sekreterliğinden sorumlu bakanlar, özel önem verilen politikaların uygulanmasının takibi ve diğer politikalarla koordine edilmelerinden sorumlu tutulmaktadır.

4.Bakanlıkların Yapılanması:

İngiltere aşırı merkeziyetçi ve taşranın koordinasyon ve denetiminin Kabine ve merkezi yönetim birimlerince (Whitehall) yürütüldüğü bir yönetim sistemine sahiptir. Whitehall kamu personelinin sadece 1/3'ünü istihdam etmesine rağmen yönetimin geriye kalan kısmı üzerinde de etkin bir denetim ve kontrol fonksiyonuna sahiptir.

Her ne kadar yerel yönetim birimleri (County, Borough, Parish) ile diğer kamusal kurumlar (Next Steps Agencies vb.) ve yarı kamusal birimler (quangolar) yasal olarak Whitehall'un dışında bağımsız organizasyonlar gibi görünseler de yönetsel olarak aynı oranda bağımsız oldukları söylenemez.

Örneğin merkezi yönetim, tek bir öğretmen istihdam etmemesine rağmen, eğitim politikaları ve metodları bakanlık müfettişlerince tespit edilmekte ve bu politikaların ülke düzeyinde uygulanması da yine bakanlık tarafından takip edilmektedir. Benzer biçimde diğer kamu kurumları da (Quangolar gibi) günlük iş ve işlemlerinde geniş ölçüde bağımsız olmalarına rağmen, Whitehall'un politikalarına aykırı işlemlerde bulunmalarına izin verilmemekte, bazen de kuruluş amaçlarına tamamen aykırı faaliyetlerde bulunmaya zorlanmaktadır. Örneğin, Demir Yolları zarar eden bir çok şubesini açık tutmaya zorlanmakta ve millileştirilen bir demir-çelik firmasına A.B.D.'den daha ucuza kömür ithal izni verilmemektedir. Dolayısıyla, Whitehall'un bütün birimler üzerinde hiyerarşik yetkileri ve gücü konusunda hiç tereddüt yoktur.

Diğer taraftan, herhangi bir bakanlığın talimatlarına uymayan bir yerel yönetim birimine merkezden giden yardımlar anında kesilebilmekte ve bu birim, hizmetlerini yürütemez hale getirilebilmektedirler. Whitehall; yönetim sisteminin karar alma ve güç odağıdır. Son yüzyılda kamu personelinin 20 katına çıkmasına ve çok sayıda kompleks yapıyı yarı otonom ajansların kurulmasına rağmen yine de yönetimdeki hayati kararlar, Whitehall'da görevli, birbirini kişisel olarak tanıyan ve sürekli iletişim halinde bulunan toplam 200-300 üst düzey yönetici tarafından alınmaktadır.

Heclö ve Wildavsky; Whitehall'daki üst düzey yöneticilerin dünyasını bir köye benzetmekte ve aralarındaki "dedikodu mekanizması" ve "iş ilişkileri" sayesinde herkesin diğerinin "ne düşündüğünü bildiği" tespitinde bulunmaktadırlar.(Heclö ve Wildowsky, 1981; 4)

Daha açık bir ifade ile Bakanlıkların rekabet içerisinde veya diğerinden habersiz olarak farklı politikalar ve amaçlar doğrultusunda çalışmalarını düşünülemez. Görüş ayrılıkları ve çıkar çatışmaları her zaman, farklı ve birbiri ile uyumsuz politikaların uygulanmasına yol açmadan, üst düzey yöneticiler tarafından yerinde müdahalelerle çözülmektedir..

1999 yılında yayınlanan Kamu Hizmet (Civil Service) İstatistiklerine (Cabinet Office, 2000; Tablo A) göre merkezi yönetim (Whitehall) kapsamında değerlendirilebilecek toplam 150 Ana Hizmet Birimi ve Ajansı olduğu görülmektedir. Bunlardan, 107 yürütme ajansı (executive agencies) içişleri biriminde bulunmakta, 17 Ana Hizmet Birimi (Bakanlık) Kabine üyesi Bakanlar tarafından yönetilmekte, diğer taraftan Ticaret Fonu, Next Steps Ajansları vb. kuruluşlar, Kraliyet Savcılık Makamı gibi bir çok değişik ve bağımsız (free-standing agency) kuruluş yapılanmaları görülmektedir. Bu kuruluşlarla ilgili iki genelleme yapılmaktadır: Bunların tümü zayıf da olsa bakanlarla ilgilidir ve sistem içerisinde bakanlıkların ve bunlara bağlı birimlerin siyasi ağırlığı fazladır.

Whitehall'daki ana hizmet birimlerini sınıflandırmada yaşanan bu zorluklara karşın bir başka yazar (Jordan) merkezi yönetim birikmelerini üç kategoride incelemektedir. Bunlar aşağıda kısaca özetlenmiştir (Jordan, 1994; 15).

4.1 Beş Yıldızlı Bakanlıklar:

Bu bakanlıklar, Kabine üyesi olan bakanlarca (Secretary of State) yönetilirler. Ancak, bu genellemenin Hazine gibi istisnaları da vardır. Hazine resmi olarak Başbakan tarafından yönetiliyorsa da (First Lord of the Treasury), Hazine'den sorumlu bakan olan (Chancellor of the Exchequer) ve Hazine Müsteşarı (Chief Secretary of the Treasury) da Kabine toplantılarına katılmaktadırlar. Kabinede bazen aynı bakanlığı temsilen birden çok bakana rastlanabilmektedir. Örneğin, Thatcher Hükümeti zamanında Dışişleri Bakanlığı'nın durumu böyledir. Bazen Kabinede yer alan bazı bakanlar sınırlı sayıda hizmet birimlerine bakmaktadır. Bazan da bu tip "göstermelik" makamların hükümet ve parlamentoya ait çok önemli rolleri "Kabine alt komiteleri veya stratejik planlama gibi" kamufle etmek için kullanıldıklarını da bilinmektedir. Bu bakanlıklar tablo 1'de gösterilmiştir.

Tablo 1 Beş Yıldızlı Bakanlıklar ve Personel Sayıları

Bakanlığın Adı	Personel Sayısı
1.Tarım, Gıda ve Balıkçılık Bakanlığı (<i>Ministry of Agriculture, Fisheries and Food-MAFF</i>)	9590
2. Kabine Genel Sekreterliği (<i>Cabinet Office</i>)	1980
3.Savunma Bakanlığı (<i>Ministry of Defence</i>)	100330
4.Basın, Kültür ve Spor Bakanlığı (<i>Department of Culture, Media and Sport</i>)	620
5.Çalışma ve Eğitim Bakanlığı (<i>Department of Employment and Education-DfEE</i>)	36030
6.Cevre, Ulaşım ve Bölgeler Bakanlığı (<i>Department of Enviroment, tTransport and the Regions-DETR</i>)	17.070
7.Sağlık Bakanlığı (<i>Department of Health</i>)	5160
8.Uluslararası Gelişmeler Bakanlığı (<i>Department of International Development</i>)	1210
9.Sosyal Güvenlik Bakanlığı (<i>Department of Social Security</i>)	83.530
10.Ticaret ve Sanayi Bakanlığı (<i>Department of Trade and Industry</i>)	8.840
11.Dışişleri ve Koloniler Bakanlığı (<i>Foreign and Commonwealth Office –FCO</i>)	5.470
12.Hazine	830(a)
13.İçişleri Bakanlığı	12.540
14. Lordlar Kamarası Başkanının Birimi (<i>Lord Chancellor's Department</i>)	10.640(b)
15. Kuzey İrlanda Bakanlığı	190
16. İskoçya Bakanlığı	40(c)
17.Galler'den Sorumlu Bakanlık (<i>Office of the Secretary of State for Wales</i>)	30(d)

Kaynak:Cabinet Office (Eylül 2000)

(a) Bu rakamlara (21.910) personel istihdam eden Gümrük ve Denetleme, (66.330) personel istihdam eden Gelirler Birimi, Kamu Ticaret Birimi, Borçlar Yönetimi, Kamu İstatistik Birimi, Ulusal Tasarruflar Birimi, Ulusal Yatırım ve Yardım Birimi gibi birimlerin personeli dahil değildir.

(b) Bu rakama Vakıflar komisyonu (*Charity Commission*) ve Hapishane Hizmetleri Biriminin (40.560) istihdam ettiği personel dahil değildir.

(c) Bu rakama İskoçya Ana Hizmet Birimlerinde çalışan (10.850) personel dahil değildir.

(d) Bu rakama Galler Milli Meclisinin istihdam ettiği toplam (2.570) ve Galler Okullar Genel Müfettişliğinin istihdam ettiği personel dahil değildir.

4.2.İkinci Sınıf veya Kabine Dışı Bakanların Yönettiği Birimler:

Bu birimlerin neden Kabine üyesi bakanlar tarafından yönetilmediklerinin mantıksal bir açıklaması olmamakla birlikte, bunların yürüttüğü hizmetlerin genel anlamda siyasal tartışma dışı alanlar olduğu kabul edilmektedir. Örneğin Başsavcının (The Attorney General) Hazine Avukatları, Kraliyet Savcılık Birimi ve Hukuk Birimleri ile ilgili birçok sorumluluğu vardır.

4.3.Bürokratlar Tarafından Yönetilen Birimler:

Bunlar, bakanlık dışı birimler olarak nitelendirilmektedir ve çoğu kez bir bürokrat tarafından yönetilmektedirler. Örneğin; Ulusal Borç Yönetim Birimi, Kurullar, komisyonlar (Vakıflar Komisyonu gibi), düzenleyici fonksiyon gören birimler, (Demir Yolları Ayarlama Birimi) veya bunların kombinasyonları. 1999 yılında Kabine Genel Sekreterliği tarafından yapılan çalışmada bu statüde 25 tane kurum ve kuruluş tespit edilmiştir. Bunların, düzenleyici fonksiyon görevlerinde olduğu gibi doğrudan idarenin ve Hükümetin etki alanında olmamasında yarar görülmektedir. Herşeye rağmen bakanlık dışı kurumlar, çok önemli konular olmadığı müddetçe bakanların etkisinden uzak faaliyet gösterebilirler de yönetimleri ve yürüttükleri politikalarla ilgili sorumluluk ve kamuoyu tarafından bunlara yönelik eleştiriler yine de bir bakan tarafından cevaplandırılmaktadır..

5.Sistemin Koordinasyonu:

Whitehall'un kendi içindeki ve taşraya yönelik koordinasyon fonksiyonu, Başbakanlık (Prime Minister's Office), Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği (Cabinet Office) ve Hazine tarafından sağlanmaktadır. Özellikle Hazine, kamu harcamalarını kontrol etmesi ve tarihten gelen rolü ile koordinasyon fonksiyonu gören en etkin kurumdur.

Bilindiği üzere, yönetim faaliyeti harcama yapmayı gerektiren bir süreçtir. Bütün birimlerin yapmış olduğu harcamalar Hazinesinin ön onayına tabidir. Bakanlıkların bir sonraki yıla ait bütçe teklifleri Hazine yetkilileri ile en ince ayrıntısına kadar tartışılır ve genellikle herhangi bir indirime gidilmeden de bu bütçeler onaylanmaz. Daha da önemlisi yeni bir faaliyet veya hizmet için Hazinesinin yazılı ön onayı alınmadan bütçe teklifi dahi yapılamaz. Herhangi bir biçimde ödenek üstü harcama gerektiren durumlarda, Hazine muhakkak önceden bilgilendirilir. Ayrıca Hazine, kamu harcamalarını sıkı kontrol altında tutmak için, ödenekleri aylık olarak sadece belli oranlarda serbest bırakmakta ve bakanlıkların aylık harcamalarını yıllık ödenek miktarlarına göre de sınırlandırmaktadır. Hazinesinin harcamalar konusundaki politikalarını kendi bakanlık çıkarlarına aykırı değerlendiren bakanlık yetkilileri konuyu bağlı buldukları bakana aktarabilmektedirler. Bakanları tarafından Hazine Bakanına aktarılan soruna bu şekilde çözüm bulunamazsa, sorun Kabine toplantılarına kadar taşınmaktadır. Merkez yönetim adına koordinasyon fonksiyonunu yerine getirirken Hazinesinin ortaya çıkarttığı benzeri problemlerin Kabine toplantılarına sıklıkla getirildiği de görülmektedir. Sonucu belirleyici unsur, soruna taraf olan bakanların siyasi gücü ve Başbakan karşısında ki konumları olmaktadır. Sorunun çözümüne ilişkin Kabine kararları bütün tarafları bağlayıcıdır. Başka bir ifade ile kararı kabul etmek istemeyen bakanın istifa etmesi gerekir. Benzer biçimde soruna taraf olan kamu personelinin de karar doğrultusunda hareket etmesinin dışında bir alternatifi yoktur.

Kabine, bakanlıklar üstü bir siyasal kurum olarak, hükümet politikalarının uygulanmasında ve bakanlıklararası çıkar ve yetki çatışmalarında da devreye girmekte ve hükümet politikalarının uyum içerisinde yürütülmesini sağlamaktadır.

6. Bakanlıklararası Koordinasyon:

Bakanlıklararası koordinasyonun bakanlıkların kendi iç koordinasyonundan daha zor olduğu bilinmektedir. Çünkü; farklı fonksiyonların ve daha fazla personelin koordinasyonu aynı zamanda "istenmeyen" koordinatörlere karşı ciddi dirence neden olmaktadır. Bakanlıkların arasında ast-üst ilişkisi olmadığı da düşünülürse, bu anlamdaki koordinasyon fonksiyonu daha da zorlaşmaktadır. Whitehall'daki bakanlıklararası koordinasyon daha çok "kamu görevlileri ve bakanlar arasında yapılan çok taraflı görüşmelerle" sağlanır. Bu kapsamda hem idari politikalar, hem de kamu politikaları koordine edilir. Kamu politikalarının birden çok bakanlığı ilgilendirdiği varsayımından hareketle, etkin yönetim için bakanlıkların

bilgi ve tecrübelerini paylaşmalarına önem verilir. Ancak bu koordinasyonun daha çok informal ilişkilerle sağlandığı da söylenebilir

Geleneksel olarak Whitehall'daki üst düzey yöneticiler aynı sosyal ve eğitsel geçmişten gelen, aynı toplumsal ve mesleki değerleri paylaşan dar bir "elit" sınıf olarak nitelendirilmektedir(Smith, 1996; 26). Bakanlar da benzer biçimde uzun yıllar siyaset yaşamda birlikte olmuş, aynı siyaset değerleri paylaşan aktörler olduğundan doğal olarak bakanlıklararası pazarlık ve görüşmeler "yapıcı ve esnek" gelişmektedir. İnförmel koordinasyonun yanı sıra, merkezi yönetim birimlerinin kompleks ve dağınık yapısı içerisinde bakanlıklararası formel koordinasyon mekanizmaları da vardır. Bu kapsamda bakanlıklararası komiteler önemli rol oynamaktadır. Bunlardan bir kısmı Kabine Genel Sekreterliğince oluşturulan ve üyeleri kamu görevlilerinden oluşan teknik komitelerdir. Ayrıca ihtiyaca göre oluşturulan komitelerin yanı sıra fiili (ad hoc) duruma göre oluşmuş komiteler de mevcuttur. Bunlara ilave olarak, müsteşarların haftalık görüşmeleri ile Kabine Alt Komitelerinin "gölge" komiteleri niteliğindeki kamu görevlilerinden oluşan komiteler ise sürekli toplanabilen komitelerdir. Bu son komitelerin Kabine Alt Komite toplantılarına hazırlık mahiyetinde toplandıkları ve karar taslaklarını hazırladıkları bilinmektedir. Doğal olarak bu komitelerin yaptıkları hazırlık çalışmaları, Kabine Alt Komite kararlarını önemli ölçüde etkiler.

Bu sürecin isleyişinden de anlaşılacağı gibi Whitehall'da karar alma sürecinde üst düzey yöneticilerin rolü büyüktür ve genelde "ver-al" prensibine göre işletilir. Üst düzey yöneticiler, sorunları bakan veya Başbakan gibi daha az otonomi sahibi kabul ettikleri, daha kompleks ilişkilerin ve hassas politik dengelerin hakim olduğu, çözümü imkansız detayların ortaya çıkabileceği bir düzeye taşımamak eğilimindedirler.(Smith, a.g.e.; 49)

7.Koordinatör Bakanlar:

Bakanlıklararası koordinasyonun öneminin arttığı dönemlerde, koordinatör bakanlar atanır. İlk defa 1936 yılında hizmet bakanlıklarını savunma amaçlı olarak koordine etmek üzere bir bakan atandı. Bunların atanmasında ki amaç;

- ❖ Özelliğı olan hükümet politika ve faaliyetlerinin bakanlıklararası koordinasyonunu sağlamak (Örneğın, II. Blair Hükümetinde kadından sorumlu devlet bakanı olarak atanan Barones Jay, bakanlıklar arasında kadınlara ait işleri koordine etmek üzere Kabine Alt Komitelerine katılmak suretiyle, teknik düzeydeki komite toplantılarına başkanlık etmiştir.)
- ❖ Bir çok bakanlığı ilgilendiren çalışmaların yürütüldüğü Kabine Alt Komitelerine başkanlık etmek..

1990'lı yıllarda koordinatör bakan atamalarının süreklilik kazandığı görülmektedir. Major Hükümeti zamanında David Hunt, Kabine Genel Sekreterliğinden sorumlu bakan olarak Başbakanın altında koordinatör bakan olarak görev yapmıştır. 1995'de ise Micheal Heseltine Başbakan Yardımcısı olarak atanmıştır.

Daha önceki Başbakan Yardımcıları, Başbakanı Kabinede veya Avam Kamarası'nda temsil ederken, Micheal Heseltine Başbakanın başkanlık ettiği bir kısım Kabine Alt Komitelerinden daha önemlilerine başkanlık ettiği gibi "hükümetin bütün politikalarını koordine etme ve uygulamaları denetleme" gibi bir görev de üstlenmiştir(Birch ve Holliday, a.g.e.; 105). Daha sonraki dönemde bu uygulama kaldırılmış, Başbakan Yardımcısına sadece sınırlı koordinasyon görevleri verilmiştir. Ayrıca 1998 yılında Hükümet politikalarının koordinasyonundan sorumlu olmak üzere sadece Kabine Genel Sekreterliği'nden sorumlu bir bakan atanmıştır.

8.Koordinatör Kurumlar:

Whitehall'da koordinasyon açısından en etkin kurumun Hazine olduğu görülmektedir. Hazine hem maliyeden hem de ekonomiden sorumludur. Bir taraftan bütün bakanlıkların harcamalarını planlayıp denetlerken, diğer taraftan son dönem yapılan reformlara kadar bütün kamu personeli ile ilgili iş ve işlemleri de yürütmektedir. Kamu personeline ilişkin ücretlendirme ve derecelendirme gibi işlemler de bu kurum tarafından gerçekleştirilmektedir. Mali kontrol ve kamu harcamalarının denetlenmesi ise bütün bakanlıkların önceden belirlenen harcama politikalarına uygun hareket etmelerini temin etmeyi amaçlamaktadır.. Bu yetki, bakanlıkların yeni yatırım karar ve politikaları konusunda önceden Hazine ile mutabakat sağlamalarını gerektirmektedir. Bir çok bakanlığın yerel otorite ve diğer kamu örgütlerine çeşitli

adlar altında ödenekler aktardığı veya kullandığı anımsanırsa, Hazinesinin koordinasyon yetkisinin bütün kamu yönetimi üzerinde etkili olduğu görülecektir..

Hazine bu fonksiyonunu, Whitehall'daki bütün kurumların bütçe yöneticilerinin yanı sıra bu birimlerde istihdam ettiği saymanlarla (*expenditure controllers*) yerine getirmektedir. Hazineden sorumlu bakan bütün Kabine Alt Komite toplantılarına katıldığı gibi hazine yetkilileri de bütün bakanlıklararası alt komite toplantılarına katılırlar. Daha da önemlisi, bir çok bakanlığın üst düzey yöneticileri Hazine kökenlidir. Hazinesinin bakanlıklarla ilişkileri “bağımsız nitelikli” olduğundan, kamu yönetimini bir bütün olarak değerlendirebilmekte ve bakanlıkların yatırım ve harcama kararlarını da kolaylıkla “koordine etmekte ve ilişkilendirebilmektedir”(Thain ve Wright,

1995;78) Hazinesinin merkezi yönetim birimleri üzerindeki gücü ve etkisi zaman zaman değişse de önemini her zaman korumuştur. Günümüzde, Kabinenin ekonomisi ile ilgili Alt Komitelerine başkanlık etmesinin, “ki bunların içerisinde üç yıllık harcamaları planlayan ‘Kamu Hizmet ve Harcamaları Komitesi (*Committee on Public Service and Public Spending*) de vardır” ve güçlü siyasal kimliği ile mevcut bakanın (Gordon Brown) Hazinesinin etkinliğini artırdığı gözlenmektedir.

Kamu yönetiminde son dönemde (1990-2003) yürütülen modernizasyon ve reform çalışmaları çerçevesinde bu komite, bakanlıkların harcamalarını “en uygun değer (*Value for Money*)” ile ilişkilendirmekte ve denetlemekte, yine yatırımlardaki gelişmeleri takip için kullanılan “Kamu Hizmet Sözleşmelerinin” her bakanlık tarafından imzalanması zorunluluğu, Hazinesinin gücünü daha da artırmaktadır.

9.Karar Verme ve Politika Oluşturma:

XIX. yüzyılda günümüze göre daha küçük olan teşkilat yapıları ve sınırlı faaliyet alanları ile bakanların kendi bakanlıkları ile ilgili hemen her konuya nüfuz edebildikleri görülmekteydi. Ancak bugün sadece personel sayısı XIX. yüzyıla göre 20 katına, bakan sayısı ise üç katına (Kabine üyesi bakanlar) çıkmıştır. Günümüzde Ana Hizmet Birimlerinde (Whitehall) görevli 500.000 (beş yüz bin) personelin denetlemesi ve yönlendirilmesi 40 bakan ve 50 bakan yardımcısı ile ancak sağlanabilmektedir. Dolayısıyla, geçmişte olduğu gibi “kamu görevlileri bilgilendirir, bakanlar karar verir” usulü geçerliliğini kaybetmiştir. Çoğu kararlar bakanların bilgisi dışında alınmaktadır.

Karar mekanizması içerisinde ise kamu görevlileri arasında iyi işleyen bir hiyerarşik yapı vardır. En alt düzeydeki bir kamu görevlisi hangi konuların kendi sorumluluğunda olduğunu, hangi konuların üst hiyerarşik kademenin sorumluluğuna girdiğini çok iyi bilmektedir. Çünkü, bunlar açıkça tespit edilmiştir. Birden çok bölümü ilgilendiren bir karar için gerekiyorsa informel toplantılar veya komite çalışmaları yapılmakta, tek bir bölümle ilgili işlemlerde ise dosya hiyerarşik kademeyi takip ederek müsteşarlara, gerekiyorsa bakanlara kadar çıkabilmektedir. Hiyerarşik kademelerdekiler konuyla ilgili görüşlerini dosyaya bir not (*memorandum*) şeklinde eklerler.

10.Merkezi Yönetim ile İlgili Sorunlar ve Tartışmalar:

İngiliz Yönetim sistemi içerisinde merkezi yönetimin iyi örgütlenmiş olduğu ve çok iyi koordine edildiği konusunda ortak görüş vardır. Merkezi yönetim aksaksız ve uyumlu işlemektedir. Ancak bu yargı, merkezi yönetimin işleyişinde hiçbir sorun yaşanmadığı veya bu işleyişe yönelik hiç bir eleştiri olmadığı anlamına gelmemektedir.

Whitehall'un medya tarafından eleştirildiği pek görülmesine de değişik siyasi görüş sahipleri tarafından eleştirildiği bilinmektedir. Bir dönem Muhafazakar Parti iktidarında bakanlık görevinde de bulunmuş olan Lord Boyd Whitehall'u şöyle tanımlamaktadır; “Bir bakanlığı siyasi sorumlu baş olarak yönetmek Rolls-Royce bir arabada seyahat etmeye benzer. Yani etkileyici bir mekanizma ile karşı karşıyasınız, ama bu aracı tek başınıza sürmenize hiç bir zaman izin verilmez” (Kogan,1971; 84). 1960 ve 1970'li yıllarda yapılan eleştiriler genel olarak üst düzey yöneticilerin aşırı ihtiyatlı ve değişime kapalı oldukları yönündeydi. Ancak, yönetimde yapılan reformlar sonrası özellikle son yıllarda üst düzey yöneticilerin daha hızlı karar aldıkları ve daha enerjik davrandıkları gözlenmektedir. Yine de genel kanaat; sistemin (Whitehall'un) iktidar partisinin seçim bildirgesinde yer alan politikaların uygulanmasında iktidar partilerine sorun çıkarmadığı yönündedir.

Diğer taraftan hükümetlerin endüstri ve sanayi sektörlerine ilişkin politikaları, sistemin aşırı merkezîyetçi yapısı ve kamu görevlilerinin bu kesiminin işleyişine müdahalede isteksiz davranmalarından dolayı engellenmiştir. Özellikle üst düzey yöneticilerin bu kesimin işleyişine müdahalede isteksiz davranmaları biraz da bu yönetici sınıfının kendi rollerini algılayışları ile ilgilidir. Daha açık bir ifade ile, kamunun, sanayi kuruluşları ve kollarına ulusal politikaların dışında ayrımcı yaklaşımlardan sakınması gerektiğine olan inançlarıdır.

Bir başka eleştiri konusu ise sistemin hükümet politikaları ile doğrudan ilgili olmayan sorunların çözümünde belli bir ölçüde direnç gösterdiği yönündedir. Ancak bakanların süreci hızlandırma konusunda ısrar etmeleri durumunda mekanizma hızlanmakta, ama sorunların çözümünün yönetimden beklenmesi durumunda ilerleme kaydedilmemektedir. Sistem geleneksel olarak her yeni politika oluşturma aşamasında bu politikalardan etkilenecek kesimlere (birey veya menfaat grupları) danışma ve önceden tepkilerini almaya önem vermektedir. Bu geleneksel yaklaşımın zaten yavaş olan süreci daha da yavaşlattığı görülmektedir.

Sisteme yönelik bir başka eleştiri ise sistemin gizlilik üzerine kurulu olduğu yönündedir. Whitehall'da A.B.D. ve İsveç gibi ülkelerde olduğu gibi açık yönetime izin yoktur. Resmî Dairelerde geçerli olan Gizlilik Yasası (*The Official Secret Act*) Avrupa'daki benzerlerine göre çok daha sınırlayıcıdır. Yöneticilerin, kamusal iş ve işlemlere ilişkin sorulara belli bir noktaya kadar cevap verdikleri, ancak belli bir noktadan sonra kamuoyu ile bilgi paylaşma yaklaşmadıkları görülmektedir. Bununla beraber, bugüne kadar fazla bilgi verdiğinden dolayı terfi edemeyen, işinden olan veya yargılanan kamu görevlisinin çok az olması da bunun Whitehall'a ait bir kurum kültürü olduğunu göstermektedir.

Yukarıda ki eleştiriler çerçevesinde “İngiliz Yönetim Geleneğini” tanımlamak gerekirse; uygulanacak kamu politikalarından etkilenecek birey ve menfaat gruplarına önceden danışarak politikalarını belirlemesi açısından oldukça demokratik, devlet-birey ilişkilerinde ikili görüşme ve tartışmaların gizliliğine verdiği önem açısından güven verici, kamu politikalarının uygulanmasında direnç ve muhtemel güçlükleri en aza indirmeye verdiği önem ile katılımcı ve uzlaşmacı mekanizmaları içermesi açısından da yönetimde istikrar sağlayıcı” (Birch, a.g.e.;162) olduğu söylenebilecektir.

II. YEREL YÖNETİMLER

İngiltere'de bölgesel yönetimlere doğru eğilim oluşmadan önce, merkezi yönetimin bir alt düzeyi olarak yerel yönetimler kabul ediliyordu. Yerel yönetimlerin geleneksel olarak bir çok kamu hizmetini sundukları görülmektedir. Bu hizmetlerin içerisinde zaman zaman elektrik ve gaz dağıtım, ortaöğretim ve yükseköğretim hizmetleri ve içme suyu gibi hizmetlerde olmuştur. Ancak günümüzde yerel yönetimler bir çok alanda yetki ve sorumluluk erozyonuna uğramışlardır. Yerel Yönetimler bugün geçmişteki bir çok yetki ve sorumluluklarını yöneticileri atamayla gelmiş, yerel ve bölgesel düzeyde örgütlenmiş bazı ajanslar ve quango statüsündeki kamu örgütleriyle paylaşma durumundadırlar. (Örneğin; sağlık ve polis). Dolayısıyla organları seçimle iş başına gelmiş yerel yönetimler, yerel düzeyde hizmet sunan karmaşık yapıları bir çok kamu örgütünden sadece bir tanesi durumundadırlar. Yerel düzeydeki bu karmaşık yapıları hizmet sunumunu tanımlamak için günümüzde artık “yerel yönetişim” kavramı kullanılmaktadır.

Loughlin “önemli bazı kamu hizmetleri yerel yönetimlerin sorumluluğundan alınarak doğrudan merkezi yönetim tarafından finanse edilen ajansları aktarıldı” (Loughlin, 1996; 38-61) tespitinde bulunmaktadır. Daha açık bir ifade ile, geçmişte yerel hizmetlerin sunumun da tek söz sahibi olan yerel yönetimlerin, yerel quangoların artması ve özel sektör ve gönüllü kuruluşlar ile diğer kamu örgütlerinin aynı alanda faaliyet göstermeye başlaması ile statüleri sorgulanır duruma gelmiştir.

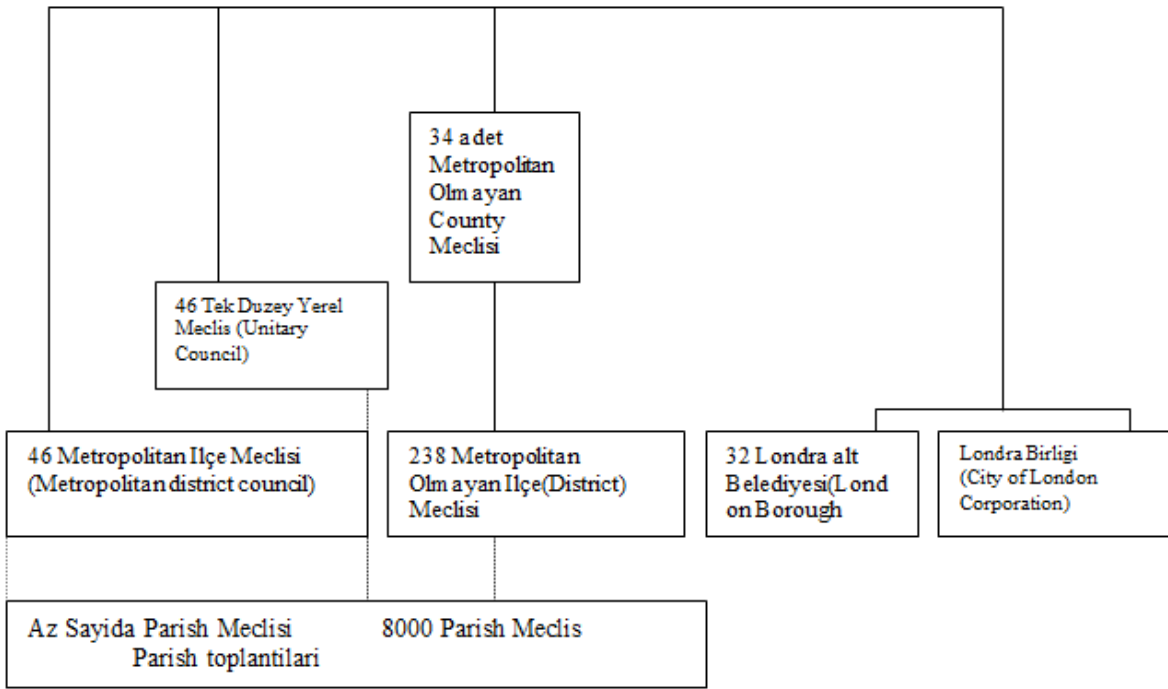
Yeni hizmet sunumunu tanımlayan “yerel yönetişim” yaklaşımı, yerel sorunlara çözüm bulmak amacıyla, kamusal ve kamusal olmayan örgütleri, esnek bir işbirliği çerçevesinde ve farklı stratejilerin kullanımına imkan verecek şekilde bir araya getirmektedir. Bu işbirliği tek bir yapı veya yeni bir yapılanmayı değil, değişik yaklaşım ve çalışma ilişkilerinin karşılıklı etkileşimini esas almaktadır. Yine bu yaklaşımda “esneklik” yaşamsal önem taşımaktadır. Geline bu noktadan yerel yönetimlerin yerel hizmet sunumunda hemen tek yetkili oldukları dönemlere, yani geriye dönüş olması beklenmemektedir. Yeni anlayış çerçevesinde, hizmet sunumunda ortaklıklar ve işbirliği esas alınacaktır. Yerel ortaklıklar içerisinde organları doğrudan seçimle iş başına gelmiş kamu örgütü olan yerel yönetimlerin bu özelliklerinin korunmasına önem verilmektedir. Diğer taraftan yerel yönetimlerin 2000 yılı içerisinde vergi gelirleri

içerisinden yerel hizmetler için harcadıkları 75. Milyar Sterlinin toplam kamu harcamalarının % 25'ine karşılık geldiği de dikkate alınırsa, bu birimlerin yukarıda özetlenen gelişmelere rağmen yerel düzeyde önemlerini koruduklarını da kabul etmek gerekmektedir.

1.Yerel Yönetimlerin Yapısı:

Yerel yönetimlerinin yapısının değişik tarihlerde önemli reformlara uğradığı görülmektedir. Ocak 2000 tarihi itibarıyla değişik düzeylerde toplam 475 yerel otorite mevcuttur. Bunlardan 365 tanesi İngiltere Bölgesinde, 65'i İskoçya Bölgesinde, 45 tanesi ise Galler Bölgesi'ndedir. 2000 yılı sonlarında oluşturulan Büyük Londra Yönetimi (*Greater London Authority*) de bu listeye eklenmiştir. Burada tarihsel gelişim içerisinde yerel yönetimlerle ilgili reformlar işlenmeyecektir. Ancak yerel yönetimlerdeki reform sürecinin devam ettiğini anımsatmakta fayda vardır. Yerel yönetimlerdeki son durum aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

Şekil 1 İngiltere Genelinde Yerel Yönetim Yapılanması, Ocak 2000



Kaynak: Greenwood, a.g.e., s. 97.

1990'ların sonunda İngiltere Bölgesinde toplam 46 tane yeni üniter (tek düzey) yerel otorite oluşturuldu. İskoçya ve Galler'deki yerel yönetim reformuna ilişkin hazırlık çalışması yapılmamasına rağmen, bakan kararı ile buralarda da yeni yerel yönetimler kuruldu. 1996 yılında Galler Bölgesinde 22 yeni tek düzey yerel otorite oluşturuldu. İskoçya da ise 32 yeni tek düzey yerel otorite mevcut 65 yerel otoritenin yerini aldı. Kuzey İrlanda'da yerel yönetimlerde ise değişiklik yapılmadı. Yeni kurulan bu tekli ve iki düzeyli yerel yönetimlerin yanısıra İngiltere'nin birçok yerinde üçüncü düzey yerel yönetimler de korundu. Örneğin; İngiltere Bölgesinde büyük şehir yönetimlerinin dışında "parish yönetimleri" korunan birimler arasına alındı.

10000 civarındaki parish'in yaklaşık 8000'inin seçilmiş meclisleri vardır ve bunlara "town council" adı verilmektedir. Seçmen sayısı 200'e kadar olan parishlerin meclisleri yoksa da bunlar bütün seçmenlerin katılımıyla parish toplantıları yapabilmektedir. Bu birimlerin cadde yönetimi gibi çok sınırlı alanlarda yetkili olmalarına rağmen, yerel kamu örgütleri ile ilişkilerde baskı grubu fonksiyonu görmektedirler.

Diğer taraftan 1970'li yıllardan itibaren İngiltere Bölgesindeki yerel yönetimlerin sayısında ciddi azalmalar olmuştur. 1970'li yılların başında 1855 yerel otorite olmasına rağmen bu sayı 1975'lerde 521'e, 2000 yılında ise Büyük Londra Yönetimi dahil 442'ye düşmüştür. Yerel Yönetim birimlerindeki bu sayısal

azalma diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında, İngiltere’de yerel yönetim birimlerinin daha büyük ölçekte, daha yoğun bir halk kitlesine, daha az sayıda seçilmiş meclis üyesi ile hizmet verdikleri görülmektedir. Bu durum tablo 2 gösterilmiştir.

Tablo 2 İngiltere ve Diğer Avrupa Ülkelerinde Büyük Ölçekli Yerel Yönetimler ve Hizmet Sundukları Nüfus Sayıları

Ülkeler	Meclis Üyesine Düşen Nüfus Sayısı	Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunduğu Nüfus Sayısı
Fransa	116	1580
Almanya	250	4925
İtalya	397	7130
Norveç	515	9000
İspanya	597	4930
İsveç	667	30.040
Belçika	783	16.960
Danimarka	1.084	18.760
Portekiz	1125	32.300
İngiltere	2605	118.400

Kaynak: Avrupa Konseyi, Avrupa’da Yerel ve Bölgesel Otoriteler,(1996)

Midwinter konuyla ilgili olarak yapmış olduğu değerlendirmede hizmet sunumunun önemine dikkat çekmekte ve “söylemlerdeki karışıklığa, köklü değişim imajına, yeni kamu yönetimi kavramına, pazarlama ve halkla ilişkiler kavramının popülaritesine rağmen, yerel otoritelerin temel fonksiyonu, yerel düzeyde hizmet sunumu olarak devam etmektedir”(Midwinter, 1995; 131) değerlendirmesinde bulunmaktadır. Diğer taraftan 1990’larda yürütülen reform çalışmaları bir kısım yazarlar tarafından çok kompleks süreçler olarak tanımlanmakta (John Greenwood gibi) ve yerel yönetimlerde bu sürecin yol açtığı karışıklığa ve keşmekeşe değmediği söylenmektedir.

2.Yerel Yönetimlerin Fonksiyonları:

Yerel yönetimler sadece Parlamento tarafından kendilerine yasa ile verilmiş görevleri yapabilirler (*ultra vires*-yasa ile bağlılık kuralı). Yasada açıkça belirtilmemiş bir hizmet ya da harcama bu birimlerin mahkemeler tarafından yetki aşımıyla suçlanmalarına neden olabilmektedir. Diğer taraftan yasal olarak sorumlu oldukları hizmetleri yerine getirmede zafiyet gösteren yerel otoriteler mahkemeler tarafından bu hizmetleri yapmaya zorlanabilmektedir. İngiltere’de seçilmiş yerel yönetimlerin ana fonksiyonları tablo 3’de verilmiştir.

Tablo 3 İngiltere’de Yerel yönetimlerin Ana Fonksiyonları

Hizmet Sunumu-	Her bir yerel hizmetin planlanması, bütçelendirilmesi ve doğrudan veya dolaylı sunumunun sağlanması.
Düzenleyici Fonksiyon -	Kişilerin ve ticari kuruluşların ekonomik faaliyetlerinin kamu menfaatleri doğrultusunda düzenlenmesi, bunların mal ve hizmet sunumlarının standartlara bağlanması ve faaliyetlerinin kural ve prosedürlere uygun yürütülmesinin sağlanması. Ruhsat vermek, denetlemek ve kayıt altına almak gibi işlemler.
Stratejik Planlama-	Kurum içi ve dışı organizasyonların hizmet alanları veya kurumlar üstü konulara ilişkin yerel faaliyetlerini etkileyebilmek için uzun vadeli bir planlama anlayışının geliştirilmesi.
Teşvik ve Kolaylaştırma-	Bir kısım (özel sektör veya gönüllü kuruluş) organizasyonların veya şirketlerin yerel halkın menfaatine olacak faaliyetlere ikna ve teşvik edilmesi ve onların bu faaliyetlerinde gerekli kolaylıkların sağlanması.

Kaynak: Leach ve Steward, 1992.

Son yıllarda yerel yönetimlerin özellikle mali konularına ilişkin yasal düzenlemelere rağmen çok önemli fonksiyonlar görmeye devam ettikleri görülmektedir. Yüz büyük yerel yönetim biriminin yıllık harcamaları dikkate alındığında, bunların İngiltere'deki 500 büyük şirketle eşdeğerde olduğu görülür. Örneğin; Kent County Meclisi, 1990'lı yıllarda Dünya'daki 40 devletten daha fazla nüfusa hizmet etmiştir. Kent County Meclisi; bir milyar Sterlinlik bütçesi, 50.000 çalışanı ve 1400 hizmet noktası ile Kent bölgesinin en büyük işvereni olduğu gibi, İngiltere'nin sayılı şirketlerinden Beecham Grubu, Unigate ve Burmak Petrol gibi ulusal ve uluslararası birçok şirketten de daha büyüktür (Wilson ve Game, 1998; 88).

Kent County Meclisi ve Birmingham gibi tek düzey yerel yönetimler ile metropoliten ilçeler ve Londra'nın alt belediyeleri (*Borough*) sorumlu oldukları coğrafi alandaki bir çok hizmeti sundukları gibi aynı zamanda en fazla emek-yoğun iş koluna sahip ve eğitim ve sosyal hizmetler gibi alanlara en çok harcama yapan yerel otoritelerdir. İskoçya, Galler ve İngiltere Bölgelerindeki tek düzey yerel yönetimlerin ise İngiltere'de County ve District'lerin arasında bölünen hizmetlerin hepsinden sorumlu oldukları görülmektedirler.

İngiltere'de County'lerle ilçeler arasındaki hizmet ve yetki bölüşümü tablo 4 'de verilmiştir.

Tablo 4 County'ler İle District'ler Arasında Hizmet Bölüşümü

	County Meclisi	İlçe Meclisi (<i>District</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • Faaliyet/Hizmet • Eğitim • Şehirlerarası Yollar ve Ulaşım 	<ul style="list-style-type: none"> • Bütün Hizmetler • Planlama, Yeni Yolların İnşası ve Bakımı, • Kamu Ulaştırma Araçlarının Temini, • Alt Yapı ve Koordinasyon, • Şehirlerarası ve Seçirici Işıklandırma 	<ul style="list-style-type: none"> • Yolların Temizliği ve Işıklandırılması
<ul style="list-style-type: none"> • Konut • Dinlenme ve Eğlenme 	<ul style="list-style-type: none"> • Kütüphaneler, • Arkeolojik Hizmetler, • Arşivler, • County Parkları ve Piknik Alanları, • Kırsal Alana Yönelik Projeler, • Spor Sahalarına Yardir 	<ul style="list-style-type: none"> • Bütün Hizmetler • Müzeler, • Sanat Galerileri, • County Parkları, • Yerel Parklar , Açık Alanlar ve Oyun Sahaları, • Yüzme Havuzları ve Spor Merkezleri
<ul style="list-style-type: none"> • Planlama 	<ul style="list-style-type: none"> • Yapılaşmayla İlgili Planlar • Çevre Koruma Planları, • Ekonomik ve Turistik Gelişme ile İlgili Planlar, • Çöp İmha ve Denetimi, 	<ul style="list-style-type: none"> • Yerel Düzeyde Planlama, • İmar Kontrol, • Çevre Koruma, • Ekonomik Gelişme
<ul style="list-style-type: none"> • Toplumsal Sağlık ve Güvenlik 	<ul style="list-style-type: none"> • Katı Atıkların İmhası ve Geri Kazanım Merkezlerinin İnşası ve İşletilmesi, • Ticari Hayatın Tanzimi (Standartlar), • Doğum, Ölüm ve Evlilik Kayıtları, • Yangın ve Kurtarma Hizmetleri 	<ul style="list-style-type: none"> • Çöp Toplama, • Gıda Güvenliği ve Temizliği, • Pazaryerlerinin İnşası ve Denetimi, • Hava Kirliliği Kontrolü, • Mezarlıklar ve Cenaze Yakım Evleri

Kaynak: Greenwood, a.g.e., s.101.

Yerel yönetimlerde hizmet çeşitliliğine rağmen bunlar ülkenin her yerinde aynı yoğunlukta sunulmamakta, asgari standartlar tutturılmaya çalışılmaktadır. Hizmet kalitesi ise bölgelere ve yerel yönetim birimlerine göre değişmektedir. Kaldı ki, yerel otoriteler bir kısım hizmetleri sunup sunmama

konusunda yetkilidir. Yerel yönetim kavramı, yerel hesap verilebilirlik ve demokratik denetim açısından belirsizliklere neden olsa da yerel yönetimlerin bu yaklaşımın ana aktörü olmaya devam ettiği görülmektedir.

3. Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim İlişkileri:

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri etkileyen ve biçimlendiren bir çok faktör vardır. Bunların arasında yasal düzenlemeler en önemlisidir. Yerel yönetimler sadece yasayla kendilerine verilmiş görevlerle bağlıdır. Dolayısıyla, Parlamento çoğunluğunu elinde bulunduran Hükümet ilgili yasalarda yapacağı değişikliklerle her zaman yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını arttırabileceği gibi, bu yetkileri başka birimlere de aktarabilmektedirler. Özellikle son yirmi yılda hükümetler bu yöntemi sıkça kullanmıştır. Muhafazakar Partinin iktidarda olduğu 1979-1997 yılları arasında yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren 200 yasa çıkarılmıştır. Hükümetlerin bu tutumunun İşçi Partisi iktidarında da (1997-2002) devam ettiği görülmektedir. Bakanlıklar ise yerel yönetimlerin sorumlulukları ve faaliyetleri ile ilgili “düzenleyici ve yol gösterici” fonksiyonlarına devam etmektedirler.

Yerel yönetimlerin iş ve işlemleri aynı zamanda yargısal denetime de tabidir. 1979-97 yılları arasında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında meydana gelen bir çok anlaşmazlık mahkemeler tarafından sonuca bağlanmıştır. Yerel yönetimler yasayla bağlılık (*ultra vires*) ilkesinin yanısıra diğer kamu örgütleri gibi ‘doğal hukuk’ kuralları ile de sınırlandırılmıştır.. Bu çerçevede yerel yönetimlerin işlemleri “yasaya uygunluk” açısından dava konusu olabilmektedir. Merkez ile ilişkilerde mahkemelerin artan oranda sürece müdahil olması, geleneksel olan informal ilişkilerden de vazgeçilmesi anlamına gelmektedir.

Son yirmi yılda merkezi yönetim, özellikle eğitim ve sosyal hizmetlerin yürütülmesinde yetersizlik gösteren yerel yönetimlerden bu görevleri alarak bir üst yerel yönetim birimine veya bağımsız otoritelere devretmektedir. Nitekim, yakın zamanda (1995), Milli Eğitim Bakanlığı müfettişlerinin yetersizlik raporu üzerine Londra’da bir okulun yönetimi yerel yönetimden alarak özel bir kurula vermiştir. Merkezi Yönetimin Londra’da buna benzer çok sayıda doğrudan müdahalesi mevcuttur. Yine yakın zamanda mevcut Hükümet, “hizmetlerde kalite düşüklüğünü” hiç bir biçimde “idare etmeyeceğini” kamuoyuna ve yerel yönetimlere ilan etmiştir. Merkezi yönetimin, görevleri geri almak gibi müdahalelerin yanısıra müfettişler atamak suretiyle yerel yönetimler üzerindeki denetleyici ve düzenleyici rolünü güçlendirdiği de görülmektedir.

Son dönemde (1997-2002) başlatılan modernizasyon ve reform çalışmalarını yürütmek ve denetlemek üzere Denetleme Kuruluna (*Audit Commission*) bağlı olarak “Konut ve En İyi Değer Denetleme Bölümü” oluşturuldu. Bu birim, yerel yönetimlerin, sundukları hizmetleri yasaya uygun olarak “sürekli gözden geçirmelerini”, “iddialı ve gerçekçi performans hedefleri oluşturmalarını” hedeflemektedir. Bu çerçevede 2000 yılı Mart ayı itibariyle mevcut teftiş düzenine ek olarak 1000 “En İyi Değer (*Best Value Inspections*)” denetimi yapılması planlanmıştır. Yerel yönetimler üzerindeki bu performans denetimi arayışları, 2002-2003 yıllarında yeni bir doneme girmiş ve yeni bir inisiyatif olan “Geniş Kapsamlı Performans Değerlendirmesi (*Comprehensive Performance Assessment*)” süreci başlatılmıştır. Bu yaklaşım çerçevesinde yerel yönetim birimlerinin kendi performans göstergeleri ile bakanlık müfettişlerinin aynı yerel yönetim birimi ile ilgili performans değerlendirme sonuçları birlikte değerlendirilerek, bu birimlerin güçlü ve zayıf taraflarının tespiti amaçlanmakta ve destek gereksinmesi duyulan alanlar belirlenmektedir. Bu inisiyatifin, yerel hizmetlerin kalite ve standartlarını artırarak, yerel halkın yaşam kalitesini geliştirmek için bir “atlama taşı” fonksiyonu görmesi beklenmektedir (Audit Commission, 2002; 1). Diğer taraftan bütün bu araçların merkezi yönetime yerel yönetimler üzerinde daha geniş kontrol ve müdahale imkanı verdiği de görülmektedir.

Merkezi yönetimin en etkili denetim yöntemlerinden bir tanesi de finansal araçlardır. Bu yöntem, bu yönetimlere aktarılan mali kaynakların kontrolünü, yerel kamu harcamaları ile ilgili düzenlemeleri ve yapılan harcamaların denetimini (kesin hesap denetimi) kapsamaktadır. Yerel yönetimlerin yapısı, hizmet sunumu ve işleyişiyle ilgili olarak yürütülen modernizasyon çalışmalarının akçalı konuları çok sınırlı biçimde kapsadığı konusunda ciddi eleştiriler de vardır (Wilson ve Game, 2002; 348).

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetim araçlarının iktidar partisi tarafından bazan yerel yönetimler lehine işletilebileceği de açıktır. Yerel yönetimlerle ilgili anayasal düzenlemelerin olmaması, iktidarların yasal değişikliklerle yerel yönetimlere daha çok yetki aktarımını kolaylaştırmaktadır. Diğer taraftan genelgeler her ne kadar merkezin yönlendirici fonksiyonuna hizmet etse de bunlar Yerel Yönetimler Birliği gibi bir kısım sivil toplum kuruluşlarıyla yapılan ciddi pazarlıklar sonucu şekillendirilen ve yerel yönetimler için aynı zamanda pratik ve yararlı bilgiler içeren belgelerdir. Yapılan denetimler aracılığıyla da en iyi uygulamaların (*best practice*) tespit edilerek yaygınlaştırılmasına çalışılmaktadır.

Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının önemli bir kısmı merkezden aktarılmakta ise de bunların harcanması ile ilgili kararlar büyük ölçüde bu birimler tarafından verilmektedir. Kaldı ki, oranlarını tespit etme ve toplamada geniş yetkiye sahip oldukları Council Tax gibi yerel vergilerin bu birimler için önemli bir öz kaynak oluşturduğu da bir gerçektir.

Merkezi yönetimle yerel yönetimlerin farklı öncelik ve çıkarları olduğu bilinmektedir. Modernizasyon ve reform çalışmalarında merkezi yönetim, yerel yönetimlere daha fazla yetki devretmeyi ve yerel özerklik verilmesini; bu birimlerin değişime açık ve yerel topluluklarla daha sağlıklı ilişkiler geliştirmeleri şartına endekslenmiş görünmektedir. Yerel yönetimler ise koşulsuz olarak daha özerk ve bağımsız bir yerel yönetim modeli arayışındadırlar. Merkezin yukarıdaki yaklaşımı doğrultusunda 2000 yılında kabul edilen Yerel Yönetimler Yasası; ekonomik, sosyal ve çevresel alanda sağlanacak gelişmelerle ilişkilendirilmiş yetki aktarımını öngörmesi açısından da olumlu bir adım olarak değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, merkezi hükümet tarafından kullanılan bu araçlar zaman zaman “iki tarafı keskin kılıç” gibi fonksiyon görmektedirler(Bkz Greenwood, a.g.e., 140).

Dördüncü Bölüm

Kamusal ve Yarı Kamusal Örgütler

I. YARI KAMUSAL ÖRGÜTLERİN TEORİSİ

İngiltere’de hükümetlerin, merkezi yönetimin fonksiyonlarına, işleyişine ve yapısına yönelik sürekli bir modernleşme çabası içinde oldukları görülmektedir. XX. Yüzyılda ise devletin yeniden yapılandırılması sürecinin en yoğun olarak yaşandığı dönem şüphesiz 1979 yılı ve sonrası olmuştur. Bu süreç her ne kadar bir “devrim” olarak nitelendirilemezse de “dinamik bir evrim” olduğu ve alınan tedbirlerin sonucu olarak devletin gerek yapısı ve fonksiyonlarında, gerekse merkezi yönetim örgütlenmesinde çok önemli değişiklikler yapıldığı kabul edilmektedir. Bu kapsamda en önemli reform, kamu hizmeti sunan merkezi yönetim birimlerinin bazı yetki ve görevlerinin özerkleştirilmiş kurumlara, ajanslara ve quangolara bırakılmış olmasıdır. Bu süreç, devletin “bölümlere” ayrılarak yönetim kavramını yerini “yönetişim” kavramının alması ile sonuçlanmıştır.

Devleti modernleştirme hareketinin temel saikleri arasında “muhafazakar ve liberal” düşünce sistemlerinin etkisi yadsınmaz. Bu siyasal düşünceden gelen Health ve Thatcher gibi başbakanlar devleti; sosyal, ekonomik ve siyasal amaçlarını gerçekleştirmek için bir araç olarak görmekteydiler. Daha açık bir ifade ile devletin temel fonksiyonunu çalışanlarla- sermaye arasında muhtemel çatışmaları önleyerek, kamu düzenini sağlamak olarak algılıyorlardı. Aynı zamanda devletin milli birliği korumak üzere, sosyal refahı ve tam istihdamı sağlamasına da önem veriyorlardı (Gilmour, 1978; 105). Bu yaklaşımın doğal sonucu olarak bu siyasi görüş sahipleri sınıf çatışmalarını önlemek amacıyla devleti, ekonomiyi ve sosyal yapıyı modernleştirerek “refah seviyesini” artırmanın da gereğine inanıyorlardı. Thatcher, her ne kadar devletin temel fonksiyonunu kamu düzenini sağlamak olarak görmüş olsa da sosyal refah devletini, devlet otoritesini zayıflatan ve toplumsal karışıklıklara neden olan bir faktör olarak da suçluyordu (Smith, a.g.e; 188-190). Devlet belli alanlardan geri çekilmeliydi. Başka bir ifade ile devletin ekonomik ve sosyal refah devleti alanındaki rolü sınırlandırılmalıydı. Daha da önemlisi Thatcher, yerel yönetimlere, baskı gruplarına, sendikalara ve hatta medyaya karşı bile derin bir güvensizlik duyuyordu. Bu genel yaklaşım, bu sektörlerin devlete karşı daha güçsüz duruma düşürülmelerinin meşru zeminini de hazırlamış oluyordu.

Thatcherizm’e göre toplum sözleşmesi, parlamento, devlet ve birey arasında imzalanmıştı. Bu anlamda kamu personeli de Parlamento iradesi önünde bir engel olarak görülüyor ve kamu personelinin, seçmenlere hizmet amacı gütmedikleri, sadece kendi çıkarları doğrultusunda kurumsal bütçelerini artırma gayreti içinde oldukları düşünülüyordu. Ayrıca bu kesim, yüksek kamu harcamalarının da ana nedenlerindendi. Bu bakış açısı devletin ve kamu personel rejiminin tümüyle yeniden ele alınmasını ve reforma tabi tutulması anlamına gelmekteydi. İşte merkezi yönetim birimlerinin dışında kamusal ve yarı kamusal örgütlerin ortaya çıkış nedenleri bu şekilde özetlenebilir. Aşağıda bu örgütler incelenecektir.

II. YARI KAMUSAL ÖRGÜTLERİN YAPISI VE SAYISI

Geçmişte “quango” terimi, yasal anlamda özel sektör statüsünde bulunan, ancak hükümetten (bakanlıklardan) yarı bağımsız olarak kamusal hizmetler gören kuruluşları tanımlamak için kullanılmaktaydı. Zaman içerisinde devletin bir kısım fonksiyonlarını gören, ancak siyasi iradenin tercihi doğrultusunda bakanlıkların uç birimleri (*fringe bodies*) olarak oluşturulan kurumların tümü quango kavramı içerisine sokuldu. Günümüzde quango terimi genel olarak kamu sektörü ile özel sektör arasında yer alan bütün kurumları anlatmak için kullanılmaktadır.

Bunlar “değişik yetki ve sorumluluklara sahip olup, merkezi yönetimle ile ilişkileri de kuruma göre değişmektedir”(Dynes ve Walker, 1996; 25) Bu örgütler kamusal politikaların yürütülmesinde önemli rol oynamaktadırlar. Bunların yönetim kurullarına yapılan atamaların, İngiliz siyasal yaşamında da önemli sonuçları olmaktadır.

Quangolar, merkezi hükümet birimlerinin veya yerel otoritelerin uzantıları olarak işlev görürler. Kamu sektöründe ki bir kısım alanları, siyasal iktidarın doğrudan etkisinden uzaklaştırma isteğinin, quangoların sayısının artmasında ve quango örgütlenmesinin yaygınlaşmasında ana faktör olarak kabul edilmektedir. Başka bir açıdan bakıldığında ise siyasal kontrolün dışına çıkarmak, aynı zamanda bu birimlerle ilgili siyasi sorumluluğunda olmamasını gerektirir. Oysa ki böyle bir durum, kamu yönetiminin işlem ve eylemlerinden dolayı kamuoyuna karşı hesap vermesi ilkesine de aykırıdır. Başka bir ifade ile “kamu hizmeti görenlerin seçmenlere karşı mutlak siyasi sorumluluk taşıması” ilkesi yeni kurulan bu üç birimler sayesinde zayıflamış görülmektedir. Skelcher; “İngiliz İdari Sistemi, ideolojik ve pragmatik yaklaşımların bir sonucu olarak oluşturulan ve günümüz kamu sektöründe önemli bir yer işgal eden ancak ağırlıklı olarak siyasal etki alanının dışında bırakılan bu örgütlerle yeniden şekillendirildi”(Skelcher, 1998; 71) demektedir. Özellikle Muhafazakar Partinin iktidar da bulunduğu 1980’li yıllarda bu örgütlerin sayısının arttığı görülmektedir. Bunun önemli bir nedeni de bu örgütlerin gittikçe artan sayıda ki muhalif yerel yönetimleri by-pass ederek yetkilerini devralmak için iyi bir araç olmalarıydı.

İşçi Partisi iktidarı döneminde Başbakan Blair, her ne kadar secim bildirgesinde quangoların sayısını azaltacağını vurgulamışsa da daha iktidarının ilk yıllarında lağvettiği kadar yeni quangolar oluşturmuştur. Bunlar arasında Bölgesel Kalkınma Ajansları (*Regional Develop Agencies*) gibi hükümet politikalarının uygulanması açısından yaşamsal önemde olanlar da vardır. Sekiz ayrı bölgede oluşturulan bu ajansların 1999-2000 yılları harcamaları 900 milyon Sterlin’dir. Aynı hükümetin Mayıs 1997 ile 1999 yılı arasında 30 ilave yarı –kamusal birim daha oluşturduğu görülmektedir. Aynı dönemde lağvedilen quango sayısı ise sadece 24’tür.

Günümüzde quangoların sayısının ne olduğu ve bu tanımın tam olarak hangi kuruluşları kapsadığı, hangi alanlarda faaliyet gösterdikleri konusunda, politikacılar, akademisyenler ve basın arasında ortak bir farklı görüşler vardır. Paliatzky Raporun da quangolar “merkezi hükümet etme sürecinde rol alan, ancak merkezi bir hükümet birimi veya uzantısı olmayan ama az veya çok bakanların bir uzantısı olarak görev yapan birimler”(Pliatzky Report, 1980) olarak tanımlanmaktadır. Daha basit bir ifade ile ulusal veya bölgesel düzeyde, bakanlardan bağımsız olarak faaliyet gösteren, ancak bakanların işlem ve eylemlerinden nihai olarak sorumlu olduğu örgütler olarak tanımlanmaktadırlar. 2000 yılı itibarıyla bu kapsamda değerlendirilen toplam 1.035 kamusal örgüt vardır.

Bunlar faaliyet alanlarına göre dörde ayrılmaktadır. Bunlar faaliyet alanları göre aşağıdaki şekilde sınıflandırılabilir:

Yürütme Birimleri (*Executive Bodies*): Hükümet adına yönetsel, düzenleyici, icrai veya ticari fonksiyonlar gören örgütler. Örneğin; Sanat Komitesi (*the Arts Council*), Emniyetle İlgili Şikayet Değerlendirme Kurulu gibi.

Danışma Komiteleri (*Advisory Committees*): Bakanlara ve diğer yetkililere bağımsız olarak uzmanlık hizmeti veren birimler. Örneğin; Ulusal Özürlüler Meclisi, Zararlı ve Uyuşturucu Maddeler Danışma Komitesi gibi.

Hakem Heyetleri (*Tribunals*): Hukukta uzmanlık gerektiren alanlarda üst itiraz kurulu gibi fonksiyon görürler. Özürlüler Üst Kurulu, Çalışma Üst Kurulu gibi.

Mahkum Yakınları Kurulları (*prison boards of visitors*): Hapishane sisteminin işleyişini bağımsız olarak gözetlerler.

1999-2000 bütçe yılında quangoların harcamalarının toplam 23 Milyar Sterlin civarında olması, bu sektörün ulaştığı kapasiteyi göstermesi bakımından önemlidir. Bu resmi quango tanımının dışında, yarı kamusal örgütleri ve Ulusal Sağlık Hizmetleri (*National Health Service*) gibi alanları da içine alan daha geniş bir tanıma göre ise halen ülke genelinde toplam 6.424 quango benzeri kamusal örgüt bulunmaktadır. Bu tanıma göre ise quangolar “ kamusal bir hizmeti yerine getirmek için kamu kaynaklarını kullanan ancak siyasal sorumluluk taşıyanlardan kısmen bağımsız hareket edebilen kurumlardır”.(Greenwood, a.g.e.;155)

2000 yılında Hükümet tarafından hazırlanan “yerel düzeyde kamusal harcama yapan birimlere” ilişkin sayısal veriler ise şöyledir:

66 Yüksek Öğretim Kurumu, 511 İleri Eğitim Kurumu, 72 Mesleki Eğitim ve İş Kurulu, 22 Yerel Yatırım Şirketi, 295 Kayıtlı Konut Birliği, 2166 Kayıtlı Sosyal Hizmet Birliği olmak üzere toplam 3232 kuruluş (Greenwood, a.g.e., s 155).

Özellikle Thatcher ve Major’un Başbakanlığı dönemlerinde, seçilmiş yerel otoritelerin bir çok yetki ve sorumluluklarının atanmışların yönettiği quangolara devredildiği görülmektedir. Bu amaçla kurulan kamusal örgütler arasında;

Kırsal Kalkınma Birlikleri; Hükümet tarafından atanan bu ajanslar, yerel meclislerin yerel kalkınma ve planlama fonksiyonlarını devralarak kırsal alanda yeniden yapılanmayı teşvik ettiler.

Konut Ajansları (Housing Action Trust): Yine Hükümetin atadığı bu ajanslar geçici konut sahalarını devralarak yeniden yapılandırdılar ve pazarladılar.

Politeknik ve Yüksekokullar: bu kurumlarda yerel meclislerin yetkisinden alınarak kendi bağımsız yönetim ajanslarına devredildiler.

Teknoloji Geliştirme Merkezleri: Özel sektör ve kamu sektörü tarafından ortak finanse edilen ve özellikle bilimsel araştırma, teknoloji ve matematik alanında uzmanlaşmış olan bu merkezler de bugün atanmış yöneticiler tarafından yönetilmektedirler.

Merkezi Hükümet Destekli Okullar (Primary and Secondary Schools): Hükümetin teşvik ederek yerel otoritelerin yetkisi dışına çıkarttığı ve doğrudan merkezi hükümetten finanse edilen ilk ve ortaöğretim kurumları.

Mesleki Eğitim ve İş Meclisleri: Devlet destekli ve Hükümet onaylı, özel sektöre işletilen, yerel iş ve sanayi kesiminin ihtiyaçlarına göre mesleki ve hizmet içi eğitim sağlayan birlikler.

Emniyet Hizmetleri (Police Service): Yerel meclislerden alınarak daha çok İçişleri Bakanlığının etkisindeki otoritelere devredildi.

İş Bulma Ajansları: Başlangıçta yerel yönetim meclisleri tarafından yürütülen ve meslek ve kariyer destek hizmetleri veren ortaklıklar, bulunmaktadır.

Bütün bu gelişmeler, “yeni bir yetkilendirme ile; seçimle gelmemiş, çoğunlukla merkezi hükümet tarafından atanmış yöneticilerin, artan oranda yerel düzeyde kamu hizmet sunumunu üstlendikleri”(Steward, 1995; 48-63) biçiminde yorumlanmaktadır. Buna karşı daha önce Muhafazakar Parti iktidarında bakanlık yapmış olan William Waldegrave’in yorumu ise; “tartışmanın ağırlık merkezi kamu hizmetlerinin seçilmişler tarafından sunulup sunulmaması değil, bu hizmetlerin tüketici beklentilerine cevap verip vermediğidir. Vatandaşa kamu hizmeti sunan kuruluşların yöneticilerinin halk oyu ile seçilmiş olması, verilen hizmetlerin halkın beklentilerine duyarlı olmalarını sağlayacağı anlamına gelmez”(Waldegrave, 1993;10-11) demektedir. Bu yaklaşımın doğal bir sonucu olarak bugün “yerel quangolar” seçilmiş meclis sayısının 12 katı, bunların çalışanları ile atanmış üyelerinin toplam sayısı ise seçilmiş meclis üye sayısından üç kat fazladır. Bugün quangolarda, genellikle bakanlıklar veya kurum tarafından atanmış ve ‘quangorlar’ diye adlandırılan toplam 60.000 bürokrat çalışmaktadır.

Sonuç itibariyle, quangolar en fazla yerel düzeyde faaliyet göstermektedirler. Ve kamu politika ve hizmetlerinin bu kurumlar aracılığıyla ve birbirinden bağımsız birimlerce yürütüldüğü görülmektedir. Diğer taraftan, bu dağılımı hizmetlerin koordinasyon ve entegrasyonunu zorlaştırmaktadır. Bu durumun ise duplikasyonlara ve verim düşüklüğüne neden olduğu ifade edilmektedir. Dolayısıyla bu örgütlerden beklenen ekstra yarar da düşmektedir.

Bu birimlerin, personel atamaları ve hesap verilebilirlikleri konusundaki endişeler ise beş yıl öncesine göre sağlanan şeffaflık ve açıklık sayesinde giderilmiştir. Hükümetlerin ise hükümet politikalarına sert muhalefet yapan yerel yönetim birimleri ve yine hükümetin politik önceliklerini saptırma eğilimindeki aşırı bürokratik merkezi yönetim karşısında, bu kurumların varlıklarını koruma eğiliminde oldukları anlaşılmaktadır.

Beşinci Bölüm

Kamu Personeli (Civil Servants)

Bugün İngiltere’de beş milyonun üzerinde personel kamu örgütlerinde istihdam edilmektedir. Bunlar, merkezi hizmet birimlerinin yanı sıra yerel yönetimler ve diğer kamu otoritelerinde de çalışmaktadırlar. Ancak İngiltere’de merkezi hizmet birimlerinde çalışan personel ile diğer kamu otoritelerinde çalışan personel arasında bazı yazarlar tarafından ayırım yapıldığı görülmektedir. Diğer taraftan kamu yönetiminde yürütülen reformlar çerçevesinde başlatılan “*Next Steps- İleri Adımlar*” ve “*Serbest Piyasa Uygulamaları (Market Testing)*” gibi inisiyatifler kamu personelinin tanımı ve kapsamında da önemli değişikliklere neden olmaktadır. Resmi kaynaklar (*Civil Servant Statistics*) kamu personelinin; “adli ve siyasi kadroların dışında, Tahtın memurları olarak kamu gücünü (*civil capacity*) kullanan, kadro karşılığı çalışan ve maaşını kamu personel ödeneğinden alan görevli”(Cabinet Office, 1999) olarak tanımlamaktadır. Bu tanım bazı belirsizlikler içerse de; bakanların, hakimlerin, silahlı kuvvetler personelinin, millileştirilmiş sanayi kollarında (*nationalised industries*) çalışan personelin, yerel yönetimlerde çalışan personelin, resmi sağlık kuruluşları (*National Health Service-NHS*), ile quangolarda istihdam edilen personelin kamu personeli sayılmadığı anlaşılmaktadır.(Greenwood, a.g.e.,74)

Kamu görevlileri ile ilgili geleneksel olarak dört önemli ilke vardır. Bunlar;

Süreklilik (*Permanence*): Kamu personelinin hükümet değişikliklerinden etkilenmeden sürekli bir kadro işgal etmeleridir. Memurluk bir kariyer mesleğidir ve siyasi iktidarlardan bağımsız olarak çalışırlar.

Tekdüzelik (*Unity*): Sistemin en önemli özellikleri; merkezi işe alma, eşit kadroya eşit ücret, tekdüze sorumluluk ve derecelendirme, kurum içi ve kurumlararası yükselme olanağıdır.

Anonimlik: Kamu personeli geleneksel olarak anonim kalma ayrıcalığına sahiptir. Bakanların, kişisel sorumluluk ilkesi gereği kamu personeli ve özellikle de üst düzey yöneticilerle olan ikili ilişkileri “gizlilik esasına” dayanır. Kamuyu önünde bunların her türlü eylem ve işleminden bakan sorumludur.

Tarafsızlık (*Neutrality*): Kamu personeli farklı siyasi görüşe sahip iktidarlara çalışır. Dolayısıyla siyasi olarak tarafsız olmalıdır. Bu kapsamda politik eylemlere katılmamaları, Hükümetin ve bakanların politikalarına aykırı görüş beyan etmemeleri gerekmektedir..

XIX. yüzyılın. başlarından itibaren kamu personeli ile ilgili olarak uygulanan bu ilkelerin günümüzde geçerliliklerini ne kadar korudukları tartışılmaktadır. Örneğin süreklilik ilkesi özellikle Next Steps Ajanslarının üst düzey yöneticileri için getirilen “sözleşmeli personel statüsü” ile bozulmuştur. Anonimlik ilkesinin ise basının kamusal faaliyetlere artan ilgisi ve kamu görevlilerinin Parlamento çalışmalarına katılarak on plana çıkmalarıyla zayıfladığı görülmektedir. Bununla beraber, özellikle bakanların ve milletvekillerinin bu ilkeye bağlı kaldıkları bilinmektedir.

I. HİZMETE GİRİŞ

Geçmişteki farklı uygulamalara rağmen, özellikle 1945’li yıllardan sonra kamu personeli; eğitim yaşamının hemen akabinde hizmete alınmaktadır.

İkinci genel ilke, kamu personeli olarak bir kadroya atananlara sağlanan ömür boyu iş güvencesidir. Personelin disiplinsiz davranışları nedeniyle iş akdinin feshi bunun istisnasıdır. Bugün halen devlet memurlarının 4/5’i bu statüde istihdam edilmektedir.

Üçüncü genel ilke, kamu personelinin “genel hizmet amaçlı” olarak işe başlatılmalarıdır. Başka bir ifade ile kamu personeli spesifik bir görev veya birimde istihdam edilmek üzere işe kabul edilmemektedir. Kamu personeli için oluşturulmuş hizmet sınıfları ve bu hizmet sınıflarının çok katı kuralları ve dikey bir yapılanma gösteren kariyer yapıları vardır. Örneğin genel idari hizmetler sınıfı (*clerical class*), yönetici sınıf (*executive class*) gibi. Bu sınıflandırmanın yanı sıra yatay olarak sınıflandırılmış kamu personeli de vardır. Bu bölüm uzmanlık gerektiren, hukukçu, muhasebeci, mühendis, bilim adamı, doktor gibi personeli içermektedir. Sınıflararası geçişler oldukça zordur. Aynı sınıf içerisinde kurumlararası veya bölgelerarası nakil ise daha kolaydır.

Özellikle merkezi yönetim birimlerinde, politika belirleme ve bakanlara danışmanlık gibi görevlerden sorumlu olan Müsteşarlık, Müsteşar Yardımcılığı, Genel Müdürlük, Daire Başkanlığı ve Müdürlük gibi kadrolar etkin ve yetkili pozisyonlar olarak değerlendirilmektedir. Bu kadrolar, merkezi birimlerde görevli toplam 500 bin kamu görevlisinin sadece 20 binini oluşturmaktadır. Bu kadrolara atananlar yüksek okul sonrası hemen bu hizmet sınıfına alınan personeldir. Uzmanlık gerektiren sınıflarda istihdam edilen personelin bu kadrolara atanmaları pratik olarak mümkün değildir. Daha da önemlisi bu kadrolara atanabilmek için özellikle Cambridge ve Oxford gibi üniversitelerden derece ile (*First or second class honours*) mezun olmak, yapılan yazılı ve sözlü sınavları da başarmak gerekmektedir. Ancak, günlerce süren bu zorlu sınavları geçebilen az sayıda aday bu “elit yönetici sınıfa” kabul edilmekte ve iş yaşamlarının ilk günlerinden itibaren politika oluşturma gibi sorumluluklar üstlenmektedirler (Greenwood, a.g.e., 84).

II.YÖNETİM ANLAYIŞI VE KAMU PERSONEL POLİTİKALARINDA 1979 SONRASI GELİŞMELER

1.Reformun Öncelikleri:

Margaret Thatcher 1979’da Başbakan olduktan sonra, kamu personeliyle ilgili politikalarda da çok önemli değişiklikler yapıldı. Özellikle merkez birimlerinde görevli (*civil servants*) personelin verimliliğini incelemek ve geliştirmek üzere araştırmalar başlatıldı. Yapılan araştırmalarda özellikle “yönetici elitin”, ülke ekonomisindeki çöküşü kabul ettiği ve her hangi bir iktidarın bu sureci değiştirebileceği konusunda ciddi tereddütlerinin olduğu anlaşıldı. Bu yöneticilerin bir çoğu kamu görevine 1945’li yıllarda atanmışlardı. Araştırmayı yöneten Sir John Hoskyns’e göre; “Bu dönemde görev almış olmak ile Moskova önlere geri çekilmekte olan Napolyon ordusuna katılmak arasında bir fark yoktu”(Hoskyns,1983;137-147). Araştırma, elli yaşın üstündeki yöneticilerin önemli bir bölümünün emekli edilerek, yerlerine sektör veya kurum dışından sözleşmeli yöneticilerin atanmasını önerdi. Rapor üzerine bir çok üst düzey yönetici erken emekliliğe zorlandı. Raporda, Başbakan Thatcher’in bile çok radikal bulduğu dışardan yönetici atanması teklifi yerine, bu pozisyonlar genellikle daha alt kademe yöneticiler erken terfi ettirilerek dolduruldu. Bu anlamda bir başka önemli nokta, atamalara daha sonraki dönemlere de örnek olabilecek biçimde Başbakanın müdahil olmasıydı. Ama, yapılan müdahalenin, parti ve siyasi görüş referans alınarak yapılan bir müdahale olmadığı; politika oluşturma yeteneği, kişisel nitelikler ve yönetsel yaklaşımlar esas alınarak yapıldığı kabul edilmektedir. Daha açık bir ifade ile yenilikçi ve dinamik olanlar, aşırı ihtiyatlı ve uyum arayışında olanlara tercih edilmişti. Thatcher’in ikinci dönem Başbakanlığı sonunda (1987), Whitehall’daki yaklaşık 40 Müsteşar ve 135 Müsteşar Yardımcısından çoğu değiştirilmişti. Bu değişimin önemli sonuçlarından bazılarını aşağıda değinilmektedir.

Özellikle yeni atanan üst düzey yöneticiler, geleneksel kurum kültürü ve anlayışı yerine “yeni kamu politikaları geliştirme ve bunları uygulama heyecanı” ile hareket etmeye başladılar. Yeni yönetim anlayışı, teknik ve yöntemlerine verilen önem “Whitehall’un hem yapısını hem de işleyişini” değiştirmişti.

Buna rağmen, Thatcher tarafından oluşturulan Etkinlik Biriminin (*Efficiency Unit*) 1987’de yayınladığı raporda; “reformların değişim yönündeki baskısına rağmen, Hazine ve Kabine Genel Sekreterliğinin aşırı müdahaleci tutumu, Whitehall’un aşırı ihtiyatlı ve tedbirli kurum kültürü ile üst düzey görevlere atanacaklar arasında liyakatin (*managerial skills*) önemli olmadığı konusundaki yaygın kanaatin devam ettiği” (Birch, 1998; 147) tespit edilmişti. Bu soruna yönelik Thatcher ve selefleri tarafından geliştirilen çözüm ise birçok yetki ve personelin yeni oluşturulan yürütme (*executive agencies*) birimlerine transfer edilmesiydi. Amaç, Whitehall’un klasik hiyerarsik (*Weberyen*) yapı ve işleyişinden uzaklaşmaktı. Kamu personel yapısını değiştirmeye yönelik bu çalışmalar (Prime Minister Office, 1994) ile kamu personel

rejiminin, ücret ve derecelendirme ile işe alma ve meslekte yükselme sistemlerinin de değiştirilmesi öneriliyordu.

2.Reform Sonrası Sınıf Yapılanması:

1994'teki reform önerileri içerisinde yeni bir "üst düzey yönetici sınıfı (*senior civil service*)" öneriliyordu. Next Steps Ajanslarındaki üst düzey yöneticileri de kapsayan bu yapıda 5. Derece ve üstünde toplam 3500 yönetici bulunacaktı. 1996 yılında uygulamaya konulan bu sistemle sadece bakanlıkların üst düzey yöneticileri değil, bütün kamu örgütlerindeki üst düzey yönetimin tekdüze ve uyumlu hale getirilmesi amaçlanmıştır (Greenwood, 2002; 86).

3.Reform Sonrası Ücret ve Derecelendirme:

Geleneksel olarak maaş ve derecelendirmeler tekdüze ve merkezden yapılmaktaydı. Ancak Next Steps Ajansları kurulması ile ücret pazarlıkları aşamalı olarak desantralize edildi. 1994'de ki reform önerileri arasında ücret tespitlerinin kurumlara bırakılması da vardı. Bu çerçevede üst düzey yöneticilerin ücretleri "işin gereklerine ve performansa" dayalı sözleşmelerle ilişkilendirildi. 5. derecenin altındaki personelin maaşları konusunda ise ilgili bakanlık veya kurum yetkili kılındı. 1994 reformu gereksiz kademelerin kaldırılmasını da içeriyordu. Böylelikle üst düzey yönetici sınıfında Müsteşarlar dışındaki bütün derecelendirme kaldırıldı. Alt düzey için ise dokuz dereceli eşit kademeli bir sınıflandırma yapıldı.

Bu değişiklikler sonucunda kamu personelinin derece ve sınıflara göre sayımı ve tespiti zorlaştı. Bugün Kamu Personel İstatistikleri, kamu personelinin tespitinde sınıf ve derece yerine "sorumluluk seviyesi" kavramını kullanmaktadır. Bu sayıma göre 1999 yılı istatistikleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 5 Sorumluluk Seviyesine Göre Kamu Personelinin Dağılımı

Üst Düzey Yönetici (<i>Senior Civil Service</i>)	3.570
6. ve 7. Derece Kamu Personeli	21.690
Kıdemli/ Üst Düzey Görevliler (<i>High Executive Officer</i>)	73.010
Yöneticiler (<i>Executive Officer</i>)	103.110
İdari Görevliler ve Yardımcıları (<i>Administrative Officer/Assistant</i>)	227.5401
Bilinmeyenler	380
Toplam	429.300

Kaynak:Greenwood, a.g.e.,s.87

4.Reform Sonrası İşe Alma:

Yukarıda da vurgulandığı gibi, geleneksel olarak üst düzey yöneticilerin meslek dışından veya başka sınıflardan yatay geçişle atanmaları çok sınırlıydı. Ancak Next Steps Ajanslarının kurulması ile bu kadrolara dışardan atamalar arttı. 1990-1992 arasında açık bulunan üst düzey yönetici kadrolarının % 14'üne "açık yarışma sınavı" ile atama yapıldı. 1997'de ise 90 üst düzey yönetici kadrosuna (*Chief Executive*) yapılan atamaların % 68'i açık yarışma sınavı sonucu gerçekleştirildi. Örneğin, 1995'te Çalışma Bakanlığı Müsteşarlığına açık yarışma sınavı sonucu Micheal Bichard atandı. Bu bakanlığın Eğitim Bakanlığı ile birleşmesi sonucunda aynı kadro için yeniden bir yarışma sınavı yapıldı. Sınav sonucunda aynı kişi Çalışma ve Eğitim Bakanlığı Müsteşarı oldu.

1991 yılına kadar merkezi işe alma kurumu olarak görev yapan Kamu Görevlileri Komisyonu (*Civil Service Commission*) aynı yıl kaldırıldı. 7. Derecenin altındaki personelin işe alınması yetkisi bakanlıklara ve ajanslara devredildi. Bu derecenin üstündekilerin ise alınması yetkisi ise yeni bir Next Step Ajansı olan İşe Alma ve Değerlendirme Hizmetleri Ajansına (*Recruitment and Assessment Services Agency-RAS*) verildi. İşe alma ve atama işlemlerini denetlemek üzere de ayrı bir komisyon oluşturuldu. (*Office of the Service Commissioners*). 1996'da ise RAS özelleştirildi. 1995 yılında yayınlanan Reform Raporu, bu komisyona; bakanlar ve diğer kamu görevlilerinden bağımsız olarak, dışardan üst düzey yönetici kadrolarına yapılacak atamaları onaylamak, bakanlıkların ve ajansların işe alma şart ve ilkelerini belirleme yetkisi verdi.

Günümüzde kamu personelinin işe alınması konusunda bir çok bakanlık ve ajans yetkili kılınmıştır. Devlet İstatistik Hizmetleri gibi birçok kurumda hizmet birimi bulunan üniteler, halen uzman personel gereksinmelerini merkezi birimleri aracılığıyla karşılayabilmektedirler.

Başlangıçtan itibaren özetlenmeye çalışılan kamu personeli reformları, “birçok üst düzey kamu görevlisinin acımasız biçimde emekliye sevk edilmesine ve kurumsal bellek kaybına neden olmuş ise de genel anlamda Whitehall ve Next Steps Ajanları’nda görevli kamu personelinin daha esnek ve verimli bir örgüt kültürü ve çalışma ortamı sağlamasına da yardımcı olduğu” (Birch,,1998; 147) kanaati yaygındır..

Altıncı Bölüm

Vatandaşın Yönetimle İlişkisi

Modern ülkelerde hükümetler ve kamu yönetimleri gördükleri fonksiyonlar ve yürüttükleri hizmetler açısından halka karşı sorumludurlar. Ancak, açık, şeffaf ve etkin bir yönetim anlayışı ve hesap verebilirlik (*Accountability*) ilkesi ile idari ve siyasi faaliyetlerin değerlendirilmesi ve karşılaştırılması (*Benchmarking*) yapılabilir. Dolayısıyla hesap verebilirlik ilkesi açısından eksik olan veya bu ilkeyi gözardı eden hükümetler ve kamu yönetimleri kaçınılmaz olarak sorunlu ve geri yönetimler olarak değerlendirilmektedir. Başka bir ifade ile modern ve demokratik ülkelerde özellikle kamu güç ve yetkisini kullananların her türlü eylem ve işlemlerinden dolayı sorumlu tutulmaları esastır.

İngiliz kamu yönetim sistemi içerisinde sistemin hesap verebilirliğini korumak için çok geniş mekanizmalar ve araçlar kullanılmakta ve işletilmektedir.

I.HESAP VERİLEBİLİRLİK KAVRAMININ GELENEKSEL YANSIMALARI

İngiliz Yönetim Sisteminde hesap verebilirlik ilkesinin en üst düzeyde söz konusu olduğu yer şüphesiz Kabinedir (Bakanlar Kurulu). Bakanlar, hem bireysel hem de kolektif olarak Hükümetin ve kendi bakanlıklarının genel politikalarının yürütülmesinden ve bakanlıklarıyla ilgili her türlü işlem ve eylemden sorumludurlar. Ayrıca bakanlıklararası pazarlık ve görüşmelerle Kabine ve Kabine Alt Komitelerindeki görüşmelerin gizliliğini (*confidentiality*) korumakla da yükümlüdürler.

Son yüzyılda Hükümetin kolektif sorumluluğu ilkesi sadece üç defa zedelenmiştir. Ancak bakanların şahsi anılarını yayınlamalarıyla bu kuralın gayri resmi olarak bir çok defa bozulduğu görülmektedir. Kabine’de kolektif sorumluluk ilkesine aykırı hareket eden bakanın teorik olarak istifa etmesi veya azledilmesi gerekiyorsa da bu durum bakanın siyasi gücü ile Başbakanın konumu ve tutumuna göre de değişebilmektedir. Bakanların bireysel sorumlulukları arasında siyasi rolleri gereği yerine getirmeleri gereken fonksiyonların (başında bulunduğu bakanlığın sevk ve idaresi, yasa önerilerinin Parlamento’da yasalaşmalarını sağlamak, bakanlık çıkarlarını Kabine’de temsil etmek ve baskı grupları ile sağlıklı ilişkiler geliştirmek) yanında kişisel yaşamları konusunda kamuya karşı sorumlulukları da vardır.

Bakanların özel hayatlarında da yasalara, Parlatentonun ve hükümet etmenin kurallarına ve genel ahlaka uygun hareket etmeleri beklenmektedir. Başka bir ifade ile bakanlar siyasi ve kişisel olarak bir çok kuruma karşı sorumludurlar. Bu kurumlar arasında, Parlamento, mensubu oldukları parti ve genel olarak kamu yönetimi de vardır. Bu sorumluluk zinciri içerisinde rollerini ve bireysel sorumluluklarının gereklerini yerine getirmeyenleri azletme yetkisi Başbakan’dadır. Çünkü; bütün bu sorumluluk zinciri içerisinde Başbakana karşı olan sorumlulukları hepsinden daha da önemlidir. Kaldı ki bakanların azledilmeleri veya istifa etmeleri de kolektif sorumluluk ilkesinin Başbakana bakan yönü ile ilgilidir.

Geniş anlamda hesap verebilirlik ilkesine baktığımızda ise “açıklayıcı veya cevaplayıcı (*answerability*)” olmasının yanısıra üç önemli hususa da içerdiği kabul edilmektedir. Buna göre hesap verebilirlik ilkesi ;

Tedbir gerektirebilir; herhangi bir kadroyu işgal eden açısından olumsuz sonuçları olabilir. Bunlar arasında yer değiştirme, tenzili rütbe, bakanlar için azledilme ve mali cezalar, kamu personeli için işten el çektirilme veya daha alt bir göreve atanma gibi.

Değişiklik gerektirebilir; Soruna neden olan sistemlerin, tutumların, ve süreçlerin iyileştirilmesi veya değiştirilmesi gerekebilir.

Şikayetlerin (mağduriyetlerin) giderilmesini gerektirebilir. İdari bir işlem veya politikanın uygulanmasından zarar görenlerin bu zararlarının tazmin edilmesi gerekebilir. Burada tazmin şekli tazminata hükmeden kurumun veya makamın yetkisine bağlı olarak “özür dilemek ile maddi tazminat ödemek” arasında değişmektedir.

Hesap verebilirlik kavramının en basit biçimi ise “cevap verme sorumluluğu veya açıklama yapma sorumluluğu” dur. Geniş anlamda hesap verebilirliğin tedbir, değişiklik ve mağduriyetlerin giderilmesi gibi yönleri vardır.

İngiltere’de vatandaş devlet ilişkilerinde, halkın şikayet ve mağduriyetlerini gidermeye yönelik bir çok mekanizma vardır. Özellikle 1980’lerden bu tarafa kamu sektöründeki küçülmeye rağmen bu sektör yine de bir çok alanda ve biçimde sıradan vatandaşın günlük hayatını etkilemeye devam etmektedir. Kaldı ki kamu personeli sayısındaki gerileme devletin küçüldüğünü gösteriyorsa da aslında devletin şekil değiştirdiğini söylemek daha doğru bir tespittir. Kamu hizmet ve kurumlarının özzerleştirilmesi ve özelleştirilmesi, bir anlamda devletin içinin boşaltılması (*hollowing-out*) sürecinin, yeni hizmet sistemlerinin ve yeni kamu yönetimi anlayışının etkilerinin basit anlamda kamu sektörünün küçülmesi olarak değil, aynı zamanda kamu sektöründe “yetki kaymalarına” sebebiyet verdiği de görülmektedir.

Bu yeni yapı içerisinde, halkın şikayet ve mağduriyetleri de geniş bir kurumsal ve örgütsel faaliyet alanına yayıldı. Başka bir ifade ile merkezi yönetim birimleri sıradan vatandaşın yaşamında geçmişe göre daha az etkili duruma geldiler. Günümüzde yürütme ajansları olarak ‘*Next Steps Ajansları*’ vatandaşların günlük hayatlarını daha çok etkiliyorlar. Merkezi yönetim birimlerinin dışında yerel yönetimlerin ve ulusal sağlık hizmeti sunan kurumların halkın günlük yaşamları üzerindeki etkileri devam etmektedir. Benzer biçimde geçmişte kamu kurumları tarafından yürütülen, elektrik, gaz ve içme suyu gibi hizmetler günümüzde yine devletin belirlediği kurallar çerçevesinde özel sektör tarafından yürütülmekte ve devlet “düzenleyici ve kural koyucu” fonksiyonu ile bir çok vatandaşın günlük hayatını etkilemeye devam etmektedir.

Özelleştirilen veya özzerleştirilen kurum ve hizmetlerin faaliyet ve hizmet sunum politikalarından kaynaklanan şikayet ve mağduriyetlerinin giderilmesine ilişkin sistem içerisinde oluşturulan mekanizmaları sırası ile inceleyelim.

1.Şikayet ve Mağduriyetlerin Çözümüne İlişkin Araç ve Mekanizmalar:

İngiltere’de vatandaşların şikayet ve mağduriyetlerinin çözümüne ilişkin olarak oluşturulan araç ve mekanizmaların çokluğu aynı zamanda bu sistemin işleyişinde karışıklıklara yol açmaktadır. Kişinin şikayetinin niteliği, kaynağı/nedeni, kişinin sistemin işleyişine ilişkin bilgisi, mağduriyeti ile ilgili olarak aldığı hukuki yardım veya danışmanlık ile mali durumu, kişinin hangi araç ve mekanizmaları tercih edeceğini de belirlemektedir. Bu geniş ve kompleks şikayet mekanizma ve araçlarının bir kısmı diğerlerine göre daha etkili ve kolay ulaşılabilir. Bunları sırası ile inceleyelim.

1.1 Seçilmiş Temsilciler:

Halkın, şikayet ve mağduriyetlerini gidermek için geleneksel ve anayasal olarak en çok kullandığı yöntem, yerel ve ulusal düzeydeki seçilmiş temsilcilerine (Yerel ve Ulusal Meclis üyelerine) müracaat etmektir. Günümüzde bu yöntem geçmişe göre daha fazla kullanılmaktadır. Bu temsilcilerin, seçmenlerinden gelen şikayetlerin çözümüne yönelik bir çok alternatifleri vardır. Örneğin milletvekilleri, şikayetlerle ilgili olarak, ilgili bakanlıkla veya kurumla doğrudan temasa geçebileceği gibi bakan veya söz konusu kamu personeliyle yazışabilmektedir. Parlamento’da yazılı veya sözlü soru önergesiyle şikayet mevzularını kamuoyunun ve meclisin gündemine getirebilmek de mümkündür. Milletvekillerinin yürütme birimlerine ilişkin soruları, bu birimlerin yöneticileri tarafından cevaplanır ve bu cevaplar meclis bültenin de yayınlanır.

Bu aşamayı da yeterli görmeyen milletvekilleri meclis soru saatleri içerisinde konu ile ilgili tartışma (oturum) açtırmayı deneyebilir.

İngiltere’de yönetim, bağımsız bir idare hukuku ve yargısı olmadan geliştiği için devletin otoritesini sınırlamaya yönelik teşebbüslerin teşvik edilerek, halkın şikayet ve mağduriyetlerinin giderilmesi amaçlanmıştır. Bu araçların en etkililerinden birisi ise şüphesiz ulusal ve yerel meclis üyeleri olmuştur.

1.2.Mahkemeler:

Mahkemeler de giderek artan oranda şikayet ve mağduriyetlerin incelenmesinde önemli bir fonksiyon üstlenmektedirler. Şikayet ve mağduriyetlerini ulusal ve yerel meclis üyelerinin ötesine taşımak isteyen kişiler için özellikle son kırk yılda bir çok yargısal ve yönetsel mekanizma geliştirilmiştir.

Genel olarak idari karar ve işlemlere karşı itirazlar Uzlaşma (Hakem) Heyetlerine (*Tribunals*) yönlendirilmekte ise de idari kararların sınırlı bazı unsurlarına karşı başvurular mahkemelere de yapılabilmektedir. Mahkemeler; idari makamın kararını Yüksek Mahkeme (*High Court*) tarafından yeniden gözden geçirmek üzere iptal edebilmekte (*Certiorari*), yasaya aykırı kararın geri alınmasını sağlayabilmekte (*ultra vires*, yasa ile bağlı olma kuralı) veya kamu örgütünü yasal yükümlülüklerini yerine getirmeye zorlayabilmektedirler (*mandamus*). Mahkemelerin özellikle son yıllarda yargısal denetim noktasında etkili olmaya başladıkları görülmektedir. Mahkemeler; kamu örgütlerinin kararlarını karar süreci (şekli unsurları) itibarıyla denetlemekte, yerindelik denetimi yapmamaktadırlar. Başka bir ifade ile mahkemelerin idarenin yerine geçerek karar alma yetkileri yoktur. Ancak çözüm önerebilmekte veya idari kararı iptal etmektedirler. Mahkemelere en çok yerel yönetimler aleyhine davalar açılmaktadır. Bakanlıklar arasında ise en fazla İçişleri Bakanlığı dava edilmektedir.

Genel olarak sıradan vatandaşların yargı yoluna başvurmaları zordur. Bunun iki önemli nedeni vardır. Birincisi yargı yoluna başvurmak isteyenlere sağlanan sınırlı hukuki danışmanlıktır. İkincisi ise idari davalarla ilgili yeterince tecrübeli ve bilgili avukat sayısının azlığıdır. Kaldı ki mahkemelere açılan davaların sadece 1/3'ü ikinci duruşmaya bırakılmakta gerisi ilk duruşma da reddedilmektedir.

1.3.İdari Uzlaşma Kurulları (Administrative Tribunals):

Bazı şikayet veya mağduriyet konuları ile ilgili yargısal çözüm olmayabileceği gibi, yargı başvuruları reddetmiş veya mağdur bu yola başvurma imkanı bulamamış da olabilir. Bu durumlarda idari uzlaşma kurullarına başvurma imkanı vardır. Bu durumlara; kişiler arasında veya kişiler ile özel şirketler arasında veya kişilerle kamu kuruluşları arasında rastlanabilmektedir. Uzlaşma Kurulları üst Meclisi (*The Council On Tribunals*) yüz değişik kurulun üzerinde bir üst yetkili organ olarak kurulmuştur. Bu kurulun bir alt kurulu olarak uzlaşma davalarına bakan sosyal güvenlik uzlaşma kurullarının (*Social Security Appeal Tribunals*) 160 ayrı otoritesi ve bağımsız şubesi mevcuttur. Benzer biçimde Gelir Vergisi, Özürlüler ve Göçmenlerle ilgili de uzlaşma kurulları vardır. Bu kurumların kuruluş ve çalışma yöntemleri birbirinden farklı olsa da temel prensipleri “adil ve tarafsız olma” şeklinde özetlenebilir. Bu kurulların kararlarına karşı bir üst kurula, mahkemeye veya bakana itiraz edilebilmektedir. (Sosyal Güvenlik ve Göçmen Kurullarının kararları hariç)

Kurullara başvurmanın mahkeme başvurularına göre avantajları ise başvuru surecinin basit olması, kolay ulaşılabilirlik, informal ve ucuz olmalarıdır. 1992 tarihli Uzlaşma Kurulları ve Halk Girişimleri Yasasıyla bu kurullara; talep olması durumunda, kararları ile ilgili gerekçelerini açıklama zorunluluğu da getirilmiştir.

1.4.Diğer Şikayet Kanal ve Mekanizmaları:

Yukarıda belirtilen araç ve mekanizmaların dışında, “Tüketici Meclisleri” ve daha önce kamu sektörü tarafından yürütülen hizmetlerle ilgili düzenleyici fonksiyonları olan ajanslar da vardır. Örneğin, elektrik ve doğal gaz ile ilgili “Gaz ve Elektrik Piyasaları Kurumu”, fiyat belirlemesini ve bölgesel düzeyde örgütlenmiş olan, Doğal Gaz ve Elektrik Tüketici Meclislerince, tüketici şikayetlerinin çözümüne ilişkin sürecin işletilmesini gözetlemektedir. Ancak bu Meclislerin yaptırım gücü yoktur.

Ayrıca, kurum içi şikayet kanalları da vardır. Örneğin; Polis Şikayet Otoritesi (Police Complaints Authority) önemli şikayet konuları ile ilgili olarak yönlendirici fonksiyon görmektedir.

1.5.Citizen Charter ve Hizmet Standardizasyonu:

1991 yılında başlatılan Citizen Charter (Vatandaş Hizmet Sözleşmeleri) inisiyatifi kamu hizmet sunumunu iyileştirmek için bir araç olarak görülmekteydi. Bu sözleşmeler birçok unsurdan oluşmaktaydı. Bunların arasında “sözleşme değerlendirme sistemi” ile kamu hizmetlerinde standartları yükseltmeyi teşvik etmek için kişilerin ve örgütlerin ödüllendirilmesi de vardı. Blair Hükümetinin 1998 yılında bu projeye ağırlık vererek “Önce Hizmet Sözleşmesi” adı altında yeniden başlattığı görülmektedir. Amaç, mevcut şikayet, mekanizma ve kanallarına halkın dikkatini çekerek bunları daha etkin duruma getirmektir. Bu

mekanizmalar arasında iç şikayet mekanizmaları da vardı. Bu sözleşmeler ile altı farklı “Kamu Hizmeti İlkesi” ortaya konulmuştu. Önce Hizmet (*Service First*) sözleşmesi ile bu ilkeler geliştirildi ve genişletildi.

İlkelerden bir tanesi “işleri yoluna koymak” olarak tanımlanmıştı. Amaç, kamu otoritelerinin vatandaş bilgilendirmelerini, gerektiğinde özür dilemelerini ve yanlışlarından dönmelerini sağlamaktı. Ayrıca, halk tarafından kolay ulaşılabilir ve işleyişi basit şikayet süreçleri geliştirmek ve imkanı olan kurumlar için bağımsız bir denetim sistemi oluşturulması da isteniyordu. Bu inisiyatif, Kabine Genel Sekreterliği bünyesinde oluşturulan Önce Hizmet Birimi tarafından koordine ediliyordu. Bu çerçevede bütün kamu kurum ve kuruluşlarının, sunulan hizmetlerle ilgili olarak, hizmet sundukları kitlelerin hakları, hizmetlerin performans standartları ve kalitesine belirleyen sözleşmeler oluşturmaları sağlandı.

Bu sözleşmeler, vergi mükelleflerini, tren yolcularını, çocuk yardımı alanları (ilgili ajanstan), ulusal sağlık hizmetlerinden yararlanan hastaları ve üniversite öğrencileri gibi bütün kamu hizmeti kullanıcılarını kapsıyordu.

Bir kısım eleştirilere rağmen sözleşmeler aracılığıyla kamu hizmet sunumunda kalite ve standartların yükseltildiği kabul edilmektedir. Daha da önemlisi kamu hizmeti sunanların dikkati hizmetlerin standart ve kalitesine çekildi ve sürecin sonunda kamu yöneticileri, kurumlarının performansı ve kaynakların kullanılması konusunda ‘tüketicilere (halka)’ karşı sorumlu davranmaya zorlandılar.

II. HALK GİRİŞİMLERİ (Public Enquiries)

Halk girişimlerinin iki önemli amacı vardır. Bunlar; bilgi toplamak ve muhtemel gelişmeler konusunda halkı aydınlatmaktır. Örneğin; nükleer santrallerin veya yeni otoyolların yapımı ile ilgili olarak. Bu girişimler sayesinde hapishane firarları ve Irak’a silah satışı gibi geçmişte uygulanmış çelişkili politikalar konusunda araştırmalar yapıldığı ve bunların raporlaştırıldığı görülmektedir. Şikayetlerin giderilmesine ilişkin fonksiyonları ise daha çok bilgi toplama biçiminde olmaktadır. Yine çevre konuları da bu tip araştırmalarda önemli yer tutmaktadır.

Yöntem basit olarak su şekilde işlemektedir. Bakan tarafından (bir kamu görevlisi veya hakim) görevlendirilen bir müfettiş, şikayet ve araştırma konusunun aleyhinde ve lehinde görüşleri dinlemekte ve uzman görüşünü de alarak raporunu yine son karar mercii olan bakana sunmaktadır.

III. AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ

İngiltere, Avrupa İnsan Hakları Bildirgesini 1951 yılında kabul etmesine rağmen, bu kabulün ulusal hukuka entegre edilmesi 2000 yılında Blair Hükümeti zamanında olmuştur. Ancak, İngiliz vatandaşları bu tarihten önce de iç hukuk yollarını tükettikten sonra davalarını Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine taşıyabiliyorlardı. 1966-2000 yılları arasında bu mahkemeye yıllık ortalama 800 başvuru olmuştur.

IV. OMBUDSMAN (KAMU DENETÇİSİ)

İngiltere 1967 yılından sonra birbirinden bağımsız çalışan bir kamu denetçileri sistemi oluşturmuştur. Genel olarak bu kişiler, vatandaşın mağduriyetine yol açan ve yönetim eksikliğinden kaynaklanan şikayet ve konularla ilgili araştırmalar yapar, verdikleri kararlara ilişkin veya mağduriyetlerin giderilmesi konusunda çözüm önerilerinde bulunurlar. Halen faaliyet gösteren kamu denetçilerine ilişkin liste aşağıdaki tablo da verilmiştir.

Tablo 6 İngiltere’de Kamu Denetçileri

1. Parlamento Yönetim Ombudsmanı (Parliamentary Commissioner for Administration)	1967 yılında kuruldu. Merkezi yönetim birimleri ve ajansları ile ilgili şikayetleri inceler. Başvurular milletvekilleri aracılığıyla olmaktadır.
2. İskoçya Parlamentosu Yönetim Ombudsmanı	1999 yılında kuruldu. İskoçya yürütme birimlerinin ve İskoçya ile ilgili diğer birimler hakkındaki şikayetleri inceler.
3. Galler Yönetim Ombudsmanı (Welsh Administration Ombudsman)	1999 yılında kuruldu. Galler Ulusal Meclisi ve Galler’de kurulu yerinden yönetim birimleri ile ilgili şikayetleri incelemektedir. Herkes başvurabilmektedir.
4. Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı	1974 yılında kuruldu. Sağlık hizmetlerindeki yönetim eksikliklerinden kaynaklanan şikayetleri incelemektedir.1996 yılından sonra ise Ulusal Sağlık Hizmetleri çatısı altında faaliyet gösteren hastanelerdeki bakım ve tedavi hizmetleri ile ilgili şikayetler, aile doktorları, diş doktorları, eczaneler ve optikçilerle ilgili şikayetlere de bakmaktadır. Vatandaşlar doğrudan kendileri başvurabilmektedir.
5. Yerel Yönetimler Ombudsmanı	1972 ve 1973 tarihli Yerel yönetimler Yasası ile kuruldu. İngiltere Bölgesi için 3, Galler ve İskoçya Bölgeleri için birer kamu denetçisi görev yapmaktadır. Yerel Yönetimlerle ilgili şikayetlere bakmaktadır. 1988 yılından bu tarafa halk doğrudan başvurabilmektedir.
6. Parlamento Kuzey İrlanda Ombudsmanı ve Kuzey İrlanda Ombudsmanı	1969 yılında kuruldu. Bunlar kuzey İrlanda yürütme birimleri ve yerel yönetimlerine karşı yapılan müracaatları değerlendirmektedirler. İki ayrı kadro olmasına rağmen bu görevler 1972 yılından bu yana tek kişi tarafından yürütülmektedir.
7. Konut Birlikleri ve Kiracılar Ombudsmanı	1993 yılında kuruldu. Konut Birliklerinin evlerinde yaşayanların şikayetlerini değerlendirmektedir. Doğrudan müracaat edilmektedir.
8. Hapishane Hizmetleri ve İskoçya Hapishaneler Ombudsmanı	1994 yılında kuruldu. Mahkumların şikayetlerini incelemekte. Doğrudan müracaat edilmektedir..

İlk kurulan Parlamento Yönetim Kamu Denetçiliği Kurumu bütün sisteme ve sistemin işleyişine örnek teşkil etmektedir. Sistemin işleyişini anlama bakımından bu kurum incelenecektir.

Parlamento Yönetim Ombudsmanı; merkezi yönetim birimleri, ajanslar ve diğer merkezi birimlerin yönetim eksikliklerinin sebep olduğu mağduriyetlerle ilgili şikayetleri Milletvekilleri aracılığıyla kabul etmektedir. Burada yönetim eksikliği ile; kusur, dikkatsizlik, yetersizlik ve taraflı davranma gibi çok geniş hususlar kastedilmektedir. Parlamento Yönetim Kamu Denetçisi aynı zamanda bilgiye ulaşma konusundaki şikayetleri de değerlendirmekte ve açık yönetim ilkesinin uygulanışını da denetlemektedir. Müracaat ve şikayetleri değerlendiren Ombudsman, soruşturma başlatmayı gerekli görmesi halinde, bakanların ve kamu personelinin dinlenmesini ve ilgili bütün belgelerin (Kabine Genel Sekreterliği belgeleri hariç) incelenmesini içeren süreci başlatır. Bütün Kamu Denetçilerinin ilk amacı şikayeti konusunu yerinde çözmektir. Bunun mümkün olmaması durumunda aşağıdaki dört değişik öneriden birisi ile bitecek bir sonuç raporu yazılır.

- Yönetim eksikliği yoktur.
- Yönetim eksikliği yok, ancak eksik veya yanlış bir kısım idari düzenlemelerin düzeltilmesi gerekmektedir.
- Yönetim eksikliği var, ancak şikayetçi açısından bir haksızlık veya zarara neden olmamıştır.
- Haksızlık ve zarara neden olan yönetim eksikliği vardır. Bu durumda çözüme ilişkin önerileri sunulur.

Yedinci Bölüm

Olağanüstü Hal Rejimi

İngiliz demokrasi geleneğinin ve Büyük Britanya Mahkemelerinin olağanüstü hale bakış açıları olumlu değildir. Buna karşılık, I. Dünya Savaşı'nın koşulları Parlamentiye Kral'a geniş yetkiler veren bir seri yasa çıkarmak zorunda bırakmış, benzer uygulamalar II. Dünya Savaşı yıllarında da sürmüştür.

Bu koşullar altında çıkarılan 1914 tarihli Milli Savunma ve 1939 tarihi Olağanüstü Yetkiler Yasaları, hükümetlere geniş hareket imkanları sağlamaktadır. Ayrıca, II. Dünya Savaşı döneminde yasa gücünde kararname çıkarma yetkisinin de çok sık kullanıldığı izlenmektedir. Öyle ki, savaş yıllarında çıkarılan yıllık "ordonans" sayısı 2000'i aşmaktadır. Üstelik bu düzenlemelerin bir bölümü yasa tasarısı olarak işlem görmekte, bir bölümü ise yayınlanmalarıyla birlikte yürürlüğe girmektedir.

Bu uygulama İngiliz Kamuoyunun bir bölümünün de tepkisini çektiğinden; 1946'da çıkarılan "*The Statutory Instrument Act*"; Hükümet tarafından çıkarılan yasa gücünde kararnamelerin parlamento onayına sunulması şartını içermektedir. Sonuçta, Avam Kamarası'nca bir komite oluşturularak, Hükümetin gerekçesini izah edemediği kararnamelerin yürürlüğe girmesi engellenmiş, ancak bu uygulama çok etkin olmamıştır.

Öte yandan, İngiltere'nin yumuşak bir anayasal yapıya sahip bulunması, daha doğrusu ortada yazılı bir anayasa olmaması, olağanüstü hal koşullarına başvurmayı ya da bu koşulların anayasal metinlerde düzenlenmesini pek gerektirmemektedir. Çünkü, olağanüstü koşulların ortaya çıktığı dönemlerde parlamento gerekli tüm değişiklikleri olağan yasal faaliyetlerle gerçekleştirerek, gereken tüm yetkileri yürütme organına verebilmektedir. Nitekim, bu ülkede IRA terörüne ve İrlanda olaylarına bağlı olarak ortaya çıkan olağanüstü hal koşulları, parlamento tarafından çıkarılan yasalarla aşılmaya çalışılmıştır.

Anglo-Sakson demokrasi geleneğinin ve İngiliz karakterinin olağanüstü hal koşullarının yasal metinlere bağlanmasına pek de elvermediği görülmektedir. Buna karşılık, yukarıda da belirtildiği gibi parlamentoya geniş hareket olanağı tanıyan yumuşak anayasal karakter ve İngiltere'nin yönetim deneyimi, olağanüstü hal koşullarında hem gereken yasal düzenlemelerin yapılarak yürütme erkinin yeterli önlemleri almasını ve hem de olağanüstü koşullarla savaşılabilecek yönetsel yapıların oluşturulmasını sağlayabilmektedir.

Sekizinci Bölüm

İç Güvenlik

I. TARİHSEL GELİŞİM

1066 yılında İngiltere'yi fetheden Normandi Dükü William, beraberinde o dönemde Fransa topraklarında uygulanan bazı kurumları da getirmiştir. “Constable” kurumu da bunlardan biri olup, III. Henry zamanında kasaba ve köylerde görev yapan 100 silahlı askerin yeminli komutanına bu isim verilmektedir. Feodalizmin gerilemesi ile birlikte, constable kurumu askeri karakterinden arınarak, yürütme yetkileri de bulunan sulh yargıcına bağlanmış, ancak süregelen “yerellik” özelliğini yitirmemiştir. Zamanla constable kurumu önemli ölçüde yıpranarak kamu düzenini sağlayamaz hale gelmiş, bu nedenle; kent güvenlik güçleri 1829 Peel reformlarından sonra çıkarılan 1833 tarihli “*Lighting and Watching Act*” ve Belediye Yasası ile, kırsal güvenlik güçleri ise 1856 tarihli Polis Yasası ile yeniden düzenlenmişlerdir. Bu reformlar İskoçya’da 1822 yılında yapılmış, İrlanda’da ise 1867 yılında RUC’un kuruluşu gerçekleştirilmiştir.

Bu ülkede XVIII. yüzyıl ortalarına kadar iç güvenlik; yargıçlar (*justices of the peace*) ve bucak güvenlik memurları (*parish constables*) tarafından sağlanırdı. Her kontlukta Taç tarafından atanan yerel oligarşinin üyesi “*Lord Lieutenant*”; yönetsel yetkileri kullanır ve atadığı hakimler, İngilizlerin “devlet görevlerinin gönüllülüğü” geleneğine göre her hangi bir ücret almayan polis görevlilerini iş başına getirirlerdi. XVIII. yüzyılda özellikle Londra’nın güvenliğinden sorumlu bir yargıç atandı. Bu yargıçlar kısa süre içinde “*Bow Street Runners*” olarak isimlendirilen özel bir polis gücü oluşturdular. Aynı yüzyılın sonlarında ise yargıçların adli ve yönetsel görevleri birbirinden ayrılırken, başkentten sorumlu üç emniyet müdürünün ataması yapıldı.

Dünya ticaretinin gelişmesi paralelinde büyüyen liman kenti Londra’da asayişin önemli bir sorun haline gelmesi ve işçi hareketlerinin yoğunlaşması üzerine, İçişleri Bakanı Lord Peel’in girişimleriyle 1829 yılında bucak polis güçlerini birleştirerek başkent birleşik polis kuvvetlerini oluşturan Metropolitan Polis Yasası çıkarıldı. Bu kanunla Peel, çağdaş İngiliz polisinin kurulmasını sağladığından; bugün polise “*Peelers*” da denilmektedir. 1829 tarihli yasadan sonra, Westminster’ de İçişleri Bakanlığı’na bağlı bir polis şubesi kurularak “daha sonra Scotland Yard olarak isimlendirildi” başına iki yargıç atandı. Kent; birer “*superintendent*” tarafından yönetilen bölgelere ayrılırken, bunların altında müfettişlerden (*inspecteur*), çavuşlardan (*sergeant*) ve düz polis görevlilerinden oluşan bir kadro yaratıldı.

İlçe (*town*) polis teşkilatları 1835 tarihli (*Municipal Corporations Act*), County’ler ise 1839 tarihli (*County Police Act*) ile kuruldu. Bu teşkilatlar zamanla yerel yönetim sınırları içerisinde genişledi. Bu durum, polisin daha çok yerelden genele geliştiğini göstermektedir. Ancak, bu teşkilatlar teorik olarak yerel yönetimler karşılıklı sorumlu olsalar da Borough Yerel Yönetim birimi düzeyinde Denetim Komitesinin (*the Watch Committee*) ve County Yerel Yönetim düzeyinde ise Daimi Ortak Komitenin (*Standing Joint Committee*), yani yerel seçilmişlerin oluşturduğu komitelerin operasyonel anlamda hiçbir kontrol yetkisi bulunmamaktadır. Daha da önemlisi İçişleri Bakanlığı, polisi daha etkin kılma adına her geçen gün yerel polis güçleri üzerinde etkinliğini artırmıştır.

Diğer taraftan, İrlanda’daki terörizm olgusunun gelişimine bağlı olarak 1883’de ilk siyasi polis yapılanmasına gidildi ve Scotland Yard’ın içinde Özel Şube (*Special Branch*) kuruldu. Bu teşkilat zaman içinde İçişleri Bakanlığı’na bağlı yarı askeri bir teşkilat olan MI5 ve Dışişleri Bakanlığı’na bağlı MI6 ile birlikte İngiltere’nin anti-terör mücadelesinde önemli işlevler üstlendi.

İngiltere’de tarihsel olarak polisin kuruluş amacı; “suçların önlenmesi, suçluların yakalanması ve cezalandırılmasının sağlanmasıdır. Polisin bütün çalışmaları bu hedefe yönlendirilmiştir. Can ve mal güvenliğinin sağlanmış olması, toplumsal huzur ve sükunun varlığı ve suç islenmesinin önlenmesinde gösterilen başarı, polisin kuruluş amacına ulaştığının en iyi göstergesi olarak değerlendirilmektedir.”(Leigh, 1985; 1-31) Bu tanıma 1962 yılında polisle ilgili geniş bir araştırma yapmak üzere oluşturulan Kraliyet Polis Araştırma Komisyonu ilaveler yapmıştır. Buna göre; polisin, trafik denetimi ve eğitimi, devletin diğer kurumlarının gerek duyduğu araştırma ve soruşturmaları yapmak ve acil yardım isteyen vatandaşlara yardım etmek gibi ilave fonksiyonları da vardır.

1962 tarihli rapor, ulusal bir polis gücü oluşturmanın yarar ve zararlarını araştırmış, ulusal polis gücü oluşturmanın totaliter bir polis devletine yol açacağı kanaatini, bu gücün parlamento ve hukuk kuralları içerisinde faaliyet göstereceği gerekçesiyle reddetmiştir. Ancak, polisin doğrudan merkezi yönetimin denetimine girmesi yerine, yerel yönetimlere bağlı olarak faaliyetlerine devam etmesinin daha yerinde olacağı, öte yandan da merkezi yönetimin yerel polis güçleri ile ilgili yetki ve sorumlulukların somutlaştırılması gerektiği belirtilmiştir. Bu rapor üzerine, bugün İngiltere (Bölgesi), Galler ve İskoçya polis güçlerinin ana hukuksal yapısını oluşturan ve günümüze kadar bir çok kez değiştirilen 1964 tarihli Polis Yasası (*Police Act*) çıkarılmıştır.

Yasa, Büyük Britanya’ya özel bir polis yapılanması oluşturmuştur. Polis, yerel yönetimlerle bağlantılı olarak faaliyet göstermekte, ancak emniyet hizmetleri bir yerel yönetim hizmeti olarak kabul edilmemektedir. Benzer biçimde, yerel polis güçleri, genel politikalar ve denetim bakımından merkezi yönetime bağlı olmaları da bu hizmetler bir merkezi yönetim hizmeti de sayılmamaktadır.

1964’de çıkarılan yasayla İngiliz polisi yeniden düzenlenirken, iç güvenlik sistemi ilk defa kapsamlı olarak ele alınmış, polis bölgeleri sayısı İngiltere ve Galler’de 181’den 43’e düşürülürken, yasa mantığı; polisin yerel sorumlusu, üyelerinin çoğu seçimle gelen polis otoritesi ve İçişleri Bakanından oluşan emir-komuta çizgisine oturtulmuştur.

1984’de kabul edilip, 1986 yılında yürürlüğe giren Polis ve Kriminal Deliller Yasası (*Police and Criminal Evidence Act*) ise İngiliz polis tarihinde özel bir öneme sahiptir. Bu yasa çıkana kadar İngiliz polisi; bireysel özgürlüklerin üstün olduğu, polisin sıradan yurttan ayrılamayacağı ve yetkilerinin kısıtlandığı bir ortamda görev yapmıştır. Suçla mücadelede toplumun çıkarları ile sanık hakları arasında bir denge kurmak isteyen, ama büyük ölçüde de artan suçlarla bozulmaya yüz tutan kamusal düzeni onarmaya ve İrlanda kökenli terör olaylarını engellemeye çalışan 1984 yasası ise tüm polis yetkilerini hem yeniden tanımlamış ve hem de arttırılmıştır.

Bu nedenle sözü edilen yasa, toplumsal olayları yeniden düzenleyerek kamusal düzeni korumayı amaçlayan 1986 tarihli Kamu Düzeni Hakkındaki Yasayla “*Public Order Act*” eşdeğer görev ifa etmektedir. Bu yasalar; polis ile vatandaşın kamusal düzene bakış açısında ve kamusal düzeni koruma sorumluluğunda doğal olarak var olan, ama İngiliz mantığına ters gelen farklılığı kabul etmesi açısından da önemlidir. Bu yasalarla yeniden tanımlanan ve artan yetkiler arasında: Şüpheli üzerine yasa ve araçların kontrollü aranması ve “bir celbin uygulanabilirliğinden kuşkuya düşülmesi” halinde yine belli güvencelerle tutuklama yetkisi bulunmakta, hatalı polis uygulamalarına karşı da Polise Karşı Şikayetler Makamı oluşturmaktadır.

II. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER VE İÇ GÜVENLİK YAPISININ TEMEL KARAKTERİSTİKLERİ

Büyük Britanya iç güvenlik yapılanması ele alınmadan önce kamu düzeni “*order public*” kavramının Anglo-Sakson anlayışına uygun versiyonunu açıklamak gerekecektir. Fransız ve Kara Avrupası kamu düzeni anlayışının tamamen tersine, Anglo-Sakson düşüncesinin yönlendiricisi olan İngiltere’de bu kavram sınırlı bir anlam içermekte olup, sadece; güvenlik, esenlik ve sükunun sağlanması demektir. Dolayısıyla kamu düzeninin sağlanması sorumluluğu da; suç işlenmesinin önlenmesi ve genel asayişin sağlanmasından öte bir anlam içermemektedir.

Geçmiş 1202 yılına kadar giden ve Avrupa’nın en eski polis teşkilatı olan İngiliz polisinin kuruluşunda ve görev anlayışında düzene ve kurumlara inanan eski bir anglo-sakson geleneğinin izleri görülmektedir. Bu geleneğe göre; “Polis halk, halk da polistir veya polis: üniformalı halktır.” Söz konusu gelenek doğal

olarak kolektif polislik (*community policing*) kavramını da yaratmıştır. Sonuçta, İngiltere’de suç önleniminin sadece polisin görevi değil, kolektif bir sorumluluk olduğu anlayışı egemen hale gelmiştir.

İngiliz halkını ve dolayısıyla polisini etkileyen bir diğer tarihsel faktörde Magna Charta ile merkezi otoritenin yetkilerinin kısıtlanmasıdır. İnsan hak ve özgürlükleri açısından bu ölçüde öncü ve temel bir gelişmenin, halk üzerinde temel hak ve özgürlükleri herkesten ama öncelikle merkezi otoriteden kiskanmaya yönelik çok derin izler bırakması kaçınılmazdır. Bu nedenle Büyük Britanya’da milli ve tek merkeze bağlı polis, özgürlükleri zedeleyebileceği endişesiyle hiçbir zaman toplumsal kabul görmemiş; hep yerel bir güç şeklinde kalan ve merkezi otoriteye bağlanmasından kaçınılan tekli “sadece polis” bir iç güvenlik modeli yaratılmıştır. Bu modele polisin üç ayrı otoriteye bağlı olması nedeniyle “Üçlü Sistem” de denilmektedir. Ama, öte yandan da İngilizler, önemli nüfus hareketleri, dinamik toplumsal yapılar, etnik sorunlar ve kamusal düzen bunalımları ile her karşılaşmalarında; polis işlevlerinin merkezileşmesi yolunda çaba sarf etmişlerdir.

Böylece, tarihsel süreçte Büyük Britanya Polisi, Fransız Polisinin devlete bağlı ve bir kuvvet (*force*) olarak gelişiminden farklı şekilde, hukuka ve yerel yönetime bağlı bir hizmet (*service*) olarak gelişmiştir. Bu gelişimin çizgisi hep polisin yasaya hizmet etmesi, siyasal rolünün olmaması ve hükümetin emrinde bulunmaması yönünde olmuştur. Ancak bu gelişim, kurumların üstünlüğüne inanmış olan İngilizleri; kendi özgürlüklerine bir tehdit olarak algıladıkları polisi, “sevimsiz bir Fransız buluşu” şeklinde algılamalarını da engelleyememiştir.

İç güvenlik yapılanmasını etkileyen faktörler, İngiliz polisine bazı değer ve özellikler de kazandırmıştır. Bu değer ve özellikleri aşağıdaki şekilde sıralayabilmek mümkündür:

Yerellik: Mahalli komite, polis otoritesi ve sulh hakimlerinin ortaklaşa yönetimi,

Silahsızlık İnsana verilen değerden ve suçluların da silahlanabileceği endişesinden kaynaklanır,

Üniforma: Sivile yakın lacivert üniforma,

Görevde bağımsızlık: Siyasal iktidarın değil, Tac’ın polisi anlayışı, polisin belli kişi veya merkezden görevde emir almaması, Hükümetle denge oluşturulması ve polisin siyasal değişikliklerden etkilenmemesi,

Genellik ve çıraklık: Mesleğe, öğrencilik yıllarında polis adayı (çırak) veya düz polis olarak başlanması ve mesleki başarıya göre branşlaşma ve yükselme,

Sabit görev: Rotasyon ve tayin yoktur,

Bilimsellik: İngiltere’de polislik “*Policeology*” denilen bir bilime dönüşmüştür.

Büyük Britanya iç güvenliğinin geleceğinde, mevcut polis gücünün yarısını kullanan metropol bölgelerin eğilimleri ve polis şeflerinin “elit polis” oluşturma arzuları doğrultusunda; bir milli polis yapılanması olasıdır. Kaldı ki, yerel örgütlere dayalı bu sistem, AB’nin polis örgütlenmesi anlayışına ve EUROPOL uygulamasına terstir. Nitekim, Polis Üst Düzey Amirleri Derneği Başkanı tarafından yönetilen ve İçişleri Bakanlığı Teftiş Kuruluyla yakın ilişki içinde bulunan Milli Rapor Merkezi (*National Reporting Center*); uzmanlığı ve bir örnekliliği zorlayan sıkı operasyonel denetimlerle, milli polis eğilimini güçlendirmekte ve giderek daha fazla ölçüde yerel yönetimlerin polis üzerindeki yetkilerini kaybetmelerine neden olmaktadır.

Büyük Britanya’da jandarma olmadığından ve kırsal kesimde de güvenlik polis tarafından sağlandığından; “Tekli” bir iç güvenlik yapılanması vardır.

Öte yandan, hükümetler etkin bir güvenlik sisteminin varlığı ve işleyişi ile yakından ilgilenseler de, halihazır güvenlik sisteminin doğrudan ve tek bir merkezden sevk ve idare edilmediği de görülmektedir.

III.İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

1.Genel Yapı:

Büyük Britanya polisinin örgütlenmesini öncelikle Büyük Britanya’yı oluşturan bölgeler çapında incelemek gerekmektedir.

1.1.İngiltere ve Galler “Wales”:

Tarihsel gelişim sürecinde belirtilen tüm yasal değişiklikler İngiltere ve Galler’de milli bir polis yaratmamıştır. Bu ülkede halen İçişleri Bakanının ve seçilmiş yerel otoritelerin sorumluluğu altındaki yerel polis güçleri mevcuttur. Daha öncede belirtildiği gibi 1964 tarihli “Police Act”e göre modern İngiliz Polisinin yapılanma şemasında; polisin yerel sorumlusu, çoğunluk üyeleri seçilmiş yerel polis otoritesi ve İçişleri Bakanı çizgisi yer almaktadır.

1.2.İskoçya:

1964 yasasıyla polis bölgesi sayısı 49’dan 8’e düşen İskoçya’da ise; bölgesel konsey, ada konseyi ve İskoçya Bakanlığını bir araya getiren üçlü bir yönetsel yapılanma görülmekte, yaklaşık 13.000 civarında mevcudu olan İskoç Polisi özellikle Glaskow ve Strathclyde bölgelerinde yoğunlaşmış bulunmaktadır.

1.3.Kuzey İrlanda:

Kuzey İrlanda Polisi (RUC: *Royal Ulster Constabulary*) yaklaşık 8.000 personelle çalışmakta, Katolik-Protestan gruplaşmasından kaynaklanan ağır bir terör tehdidi altında bulunmaktadır. Bu nedenle de hem yönetim yapısı ve hem de çalışma metotları farklı özellikler göstermekte, hatta bu farklılıklar ve farklılıkları yaratan lokal terör tehdidi, tüm İngiliz polisinin görev ve yetki şemasını da etkilemektedir.

Polis otoritesi İrlanda Bakanınca seçilen RUC, temel olarak Protestan ağırlıklı bir yapıya sahip olup, zaman zaman para militer görevler ifa etmekte ve sık sık İrlanda’daki İngiliz askeri birlikleriyle işbirliği yapmaktadır.

2.Yetki Düzeyi Açısından Polis Yapılanması:

Büyük Britanya’daki polis örgütlerinin ayrıca kullandıkları yetkilerin düzeyine göre de bir ayrıma tabi tutulması gerekmektedir.

Olaya bu açıdan bakıldığında polis yapılanması; Bölgesel (*Regional*) ve Genel Yetkili Örgütler (*Non Geographic Forces*) olarak ikiye ayrılmaktadır. Genel polis hizmetlerini yerine getiren bölgesel polis normalde kendi sorumluluk sahasında görev yapmakta, ancak; polis otoritelerinin emriyle veya olağanüstü koşullar oluştuğunda görev sahasını aşarak, diğer polis güçlerine yardım edebilmektedir. Ülke genelinde özel suç türleriyle uğraşan ya da hizmet alanlarının özelliği bulunan genel yetkili polis örgütleri ise idari yapıya tabi olmadan ülke çapında veya kendi hizmet alanlarıyla ilgili bulunan konularda görev yapabilmektedirler.

2.1.Bölgesel Polis Örgütleri:

45 birimde teşkilatlanmış olan bölgesel polis de kendi içinde idari yapılanmaya göre: Metropolitan Polis “Londra”, County Polisi ve Şehir Polisi “Boroughs polisi dahil” olarak üçe ayrılmaktadır. Metropolitan Polis 1829 yılında Peel tarafından kurulmuş olup, 1846’da görev sınırları genişletilmiştir. County polisinin kuruluş tarihi ise 1839’dur.

Ayrıca, Londra Merkezindeki çok küçük bir sahada bu şehre özel ve Metropolitan Polisten bağımsız bir polis gücü “*City of London Police*” vardır.

2.2.Genel Yetkili Polis Örgütleri:

Genel polis dışındaki bu örgütler; Ulaştırma Polisi (*British Transport Police*), Savunma Bakanlığına bağlı resmi ve askeri kurumların güvenliğinden sorumlu Savunma Bakanlığı Polisi (*Ministry of Defence Police*), Atom Enerjisi Kurumu Polisi (*Atomic Energy Constabulary*), Dover Liman Polisi (*Port of Dover Police*), Milli Kriminal Polis Birimi (*National Crime Squad*) ve Siyasi Polistir “Özel Şube, İçişleri Bakanlığı’na bağlı iç istihbarat birimi M15 ve Dışişleri Bakanlığı’na bağlı dış istihbarat birimi M16”.

Londra’da konuşlanmış bulunan Milli Kriminal Polis ağır suçlarda idari yapılanmaya tabi olmadan diğer polis birimlerine yardım için görevlendirilebilmektedir. Siyasi Polis de; devletin güvenliği ve bütünlüğü, hanedan, bakanlar, yabancı ve yerli VIP’ler ve yabancı şüpheliler konusunda idari yapılanmaya tabi değildir.

Organize suçlara mücadele amacıyla görevlendirilen birimlerde çoğunlukla genel yetkili örgütlerdir. Organize suç karşıtı önlemler bazında istihbarat değerlendirme ve üretme, analiz, taktik uygulama, hedef stratejilerini tespit ve delil elde etme operasyonları; Milli Uyuşturucu İstihbarat Birimi, Bölgesel Suç

İstihbarat Ofisleri ve Metropolitan Polisçe yönetilmektedir. Bu alanda görev yapmak üzere son yıllarda da Milli Suç İstihbarat Servisi (*National Criminal Intelligence Service*) kurulmuştur.

Bu suçlarla mücadele konusunda illegal yollardan elde edilen mal varlığının müsaderesi kabul görmekte, yasal dayanak olmadan şahitler lehine bazı koruma programları da uygulanmaktadır.

Bu örgütler arasında ayrıca, “Gönüllü Polis” denilen ve kalabalıkları denetlemede kullanılan part time ve ücretsiz çalışan polis görevlileri yapılanması mevcuttur.

3.İç Güvenlik Otoriteleri:

3.1.İçişleri Bakanı:

İngiltere’de İçişleri Bakanı’nın doğrudan tek sorumlu olduğu polis gücü 1829 yılında kurulan Metropolitan Polis Teşkilatı (*Metropolitan Police*)’dır. Bu teşkilatın başında ise İçişleri Bakanının inhası ile Kraliçe tarafından yardımcısı ile birlikte atanan bir Başkan vardır (*Commissioner of the Police for the Metropolis*). Başkan, İçişleri Bakanı’nın gözetiminde bu teşkilatın sevk ve idareciden sorumlu olmasının yanı sıra, teşkilata polis atama ve bunların işlerine son verme yetkisine de sahiptir.

Londra’da ise ayrı bir teşkilat olarak faaliyet gösteren ve başkanı yine İçişleri Bakanı’nın onayı ile “*The Court of Common Council*” tarafından atanan Londra Polis Teskilati (*The City of London Police*) bulunmaktadır. County düzeyindeki polis teşkilatları da yerleşim yerlerine göre oluşturulmuş ve entegre edilmiş polis güçleridir.

Metropolitan polis gücünün en üst amirinin İçişleri Bakanı olduğu daha önce vurgulanmıştı. Bakanın bu yetkisi 1964 tarihli yasanın yanı sıra Metropolitan Polis Teşkilatı Başkanı (*Metropolitan Police Commissioner*) ile tarihi ve geleneksel uygulamalara dayanan ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Özellikle geçmişte bakanın bu polis teşkilatının üzerinde operasyonel anlamda olmasa da uygulanan kurumsal politikalar anlamında geniş yetkileri vardı. Yakın zamanlarda ise İçişleri Bakanlığı, bu teşkilattan sorumlu en üst otorite olmasına rağmen, polislerin görev ve sorumluluklarını yerine getiriş biçimleri ile ilgili emir verilemeyeceği yaklaşımını benimsemiş görünmektedir. 1968 yılında Salmon LJ; “anayasal olarak İçişleri Bakanı’nın Metropolitan Polis Teşkilatına yasaların uygulanması ile ilgili emir vermesi mümkün değil ise de bu teşkilatın tarihi uygulamaları bu anayasal hükümlerle çelişmektedir” tespitinde bulunmuştur.

İçişleri Bakanının, yasalarla kendisine verilmiş ve polisi doğrudan etkileyen bir çok sayıda yetkisi mevcuttur. Bu cümleden olmak üzere; polis şeflerinin atanmalarında, azledilmelerinde ve emekliliklerinin istenmesinde nihai onay makamıdır, polis şeflerinden, bölgelerindeki asayişe müteallik ve özel öneme sahip konularda rapor isteyebilir, anlaşmazlık durumlarında polis şeflerinin, yerel düzeyde üstleri durumundaki komite veya kurullara hangi konularda ne kadar bilgi verebileceklerine karar verir, yerel polis güçlerinin sorumluluk alanlarında ve asayişe müteallik konularda soruşturma açabilir, kamu düzeninin ciddi biçimde tehdit edildiği olaylar karşısında hangi merkezi depolardan cop ve göz yaşartıcı gaz takviyesi yapılacağını kararlaştırır ve bunların kullanımına izin verir, güvenlik hizmetlerinin sunumu ve özellikle; rütbeler, stajyerlik, atama ve meslekte yükselme, gönüllü emeklilik, disiplin, yetkiler, ücretler, sosyal haklar ile polisin giyeceği kıyafet ve kullanacağı ekipmanlar konusunda yeni şartlar getirebilir veya gerekli düzenlemelerde bulunabilir.

Bakanın yapacağı düzenlemeleri uygulamaya koymadan İngiltere ve Galler Polis Danışma Kurulu’na (*Police Advisory Board for England and Wales*) ön rapor sunmak ve kurulun taleplerini dikkate almak zorunluluğu vardır. İskoçya polisi içinde benzer bir kurul vardır. Diğer taraftan ücretler, çalışma saatleri, emekli aylıkları ile ilgili düzenlemeler İngiltere Polis Hakem Heyeti’nin (*Police Negotiating Board for the United Kingdom*) ön onayına tabidir.

Bu yetkilerinin yanı sıra, İçişleri Bakanı’nın polisin üzerinde mali konularla ilgili olarak da geniş yetkileri bulunmaktadır. 1856 yılından bu yana yerel polis güçlerini desteklemek üzere Hazine tarafından ayrılan yardımın kullanımı, İçişleri Bakanının yasal koşulların yerine getirilmesine bağlı olarak vereceği onaya tabidir. Yasal koşullar arasında, diğer polis güçleri ile uyumlu ve koordinasyon içinde çalışma, iyi sevk ve idare ile yeterli düzeyde ekipmanla donatılmış olma da vardır. Hazinenin ülkede ki polis güçlerine dağıtılmak üzere ayırdığı ödeneğin bu teşkilatların toplam harcamalarının % 51’ini karşıladığı düşünülürse, yasal koşulları yerine getirmenin bu birimler için önemi daha da iyi anlaşılacaktır.

1964 Polis Yasası, İçişleri Bakanı'na verilen yetkilerin, "polislin etkinliği ve verimliliğini artıracak biçimde" kullanmasını da öngörmektedir. Polisin etkinliğinin hangi kriterlere göre tespit edileceği ise Bakanın inisiyatifindedir.

3.2 Yerel Polis Otoriteleri (Local Police Authorities):

Yerel düzeyde etkin bir polis gücü hazır bulundurma sorumluluğunun, polis komite veya kurullarına ait olduğu daha önce ifade edilmişti. Bu otoritelerin polis Şefleri üzerinde sınırlı bir yönlendirme yetkisi vardır. Gerçekte bu yetki oldukça sınırlı ve polisinde bu otoritelere karşı sorumlulukları azdır. Genel politikalar İçişleri Bakanı'nca belirlenmektedir. Yerel polisin, yasal ve operasyonel amiri ise polis Őefleridir. Yerel polis otoriteleri bu teşkilatlara polisin kullanımı ile ilgili emirler verememekte ancak halk ile polis arasında iletişim kanalı olarak fonksiyon görmektedirler.

Diğer taraftan County Meclis toplantılarında, polis kurulu üyesi olan meclis üyeleri polis teşkilatıyla ilgili yükümlülükleri yerine getirip getirmediği konusunda denetlenmektedir. Bu komitelere, polis Şefi tarafından İçişleri Bakanı'nın talimatları doğrutusunda yıllık olarak hazırlanan ve bazı özel bilgilerin yer almadığı raporlar verilmektedir. Ayrıca polis otoritesinin polis ile ilgili Şikayet mekanizmasının isleyişini gözetleme gibi uygulamada pek işlerliği olmayan bir fonksiyonu da vardır. 1984 tarihli Polis ve Kriminolojik Deliller Yasası (*Police and Criminal Evidence Act*) polis güçlerinin yerel topluluklarla sınırlı bir danışma ve etkileşimini öngörmektedir.

Metropolitan bölgelerin dışında kalan emniyet güçlerinin bağlı olduğu birim 1995 yılına kadar çoğunluğunu County Meclis Üyelerinin oluşturduğu "Polis Komitesi (*Police Committee*)" idi. Bu tarihten sonra bu komitenin seçilmişlerden daha bağımsız duruma getirildiği görülmektedir. Ancak 1995 tarihi itibariyle bu komitenin üyelerinin 2/3'ünü County Meclisi'nin atadığı meclis üyeleri, 1/3'ünü ise Sulh (*Magistrate*) Mahkemesi hakimleri oluşturmaktaydı.

Metropolitan bölgelerdeki polis güçlerinin en üst otoritesi ise "Metropolitan County Polis Kurulu (*Metropolitan County Police*)"dur. Bu kurul da County Yerel Meclisi sınırlarındaki alt düzey belediyelerin üyeleri ile Sulh Mahkemesi üyelerinden oluşmaktadır. 1964 tarihli yasaya göre, bu otoriteler bölgelerinde yeterli ve etkin bir polis gücünün faaliyetini temin etmekle yükümlüdürler. Bu teşkilatların Şeflerini (*Chief Constables*) ve yardımcılarını (İçişleri Bakanı'nın onayı ile) atamak ve ihtiyaç duyacakları araç, ekipman ve hizmet binalarını sağlamak da bu kurulların görevidir. Polis Şeflerinin atanmasında eğitim, akademik kariyer, uzmanlık ve yetenek koşulları aranmaktadır.

Yerel polis güçlerinin sevk ve idaresinin tamamen polis Şeflerinin yetki ve sorumluluğunda olduğunu vurgulamakta yarar vardır. Daha açık bir ifade ile operasyonel anlamda ve asayişin teminine yönelik olarak alınacak tedbirler konusunda polis komite veya kurullarının polis Şefleri üzerinde herhangi bir yetkileri yoktur. Bununla beraber bu komite veya kurullar, sorumlu oldukları polis gücünün bütçesini belirlemek ve harcamalara izin vermenin yanı sıra, polis Şefleri ile ilgili disiplin işlemi de yapabilmektedirler. Polis Kurul veya komitelerinin polis Şefleri (ve yardımcıları) üzerindeki en etkili yaptırımını şüphesiz daha verimli bir polis gücü oluşturma adına bunların emekliliklerini isteyebilmeleridir. Bu yaptırımın uygulanabilmesi, polis Şefleri üzerinde aynı yetkiye sahip olan İçişleri Bakanı'nın onayına bağlıdır. Ayrıca, polis Şeflerine, Bakan veya Kurullara sunuş (Brifing) yapma imkanının verilmesi de gerekmektedir. Bakanın polis Şeflerinin emekliliklerini istediği durumlarda, bunların mahkeme yoluyla karara itiraz etmeleri bu hususu düzenleyen yasa maddesinin yazılış biçimine göre imkansız görülmektedir.

3.3.Polis Şefleri (Chief Constables):

Polis teşkilatlarındaki hiyerarsik yapının en üstünde polis Şefleri (*Chief Constables*) en altında ise polis memurları (*Constables*) vardır. 1964 tarihli Polis Yasası'na göre yerel polis teşkilatları, polis Şeflerinin sevk ve idaresine verilmiştir. Bunlar, kendi yardımcılarını dışındaki polislerin mesleğe kabulü ve terfi ettirilmeleri konusunda tek yetkilidirler. Bu kapsamda özel polis memurları (*special constables*) atayabilmekte, ücreti yerel polis kurul veya komitelerine ödenmek üzere özel güvenlik hizmeti sunumuna karar verebilmektedirler (Futbol maçlarında alınacak güvenlik önlemleri gibi). Polis Şefleri aynı zamanda teşkilatın disiplin amiridirler. Bu çerçevede astları ile ilgili verecekleri meslekten ihraç kararlarına karşı da sadece İçişleri Bakanına itiraz edilebilmektedir. Yerel Polis Kurul veya Komitelerinin bu tip kararları inceleme yetkileri yoktur.

Yasa ile doğrudan polis şeflerine yüklenmiş bazı sorumluluklar da vardır. Bu bağlamda İçişleri Bakanı ve yerel polis kurul veya komitelerine rapor sunmak, yıllık suç istatistiklerini İçişleri Bakanlığına bildirmek, komşu polis birimleri ve diğer polis güçleri ile işbirliği anlaşmaları yaparak gerektiğinde bunlarla yardımlaşmak özel sorumlulukları arasındadır. Halkın veya kurumların polis ile ilgili şikayetlerinde de önemli sorumlulukları olduğu görülmektedir.

Emirleri altındaki polis teşkilatlarını, yasal statüleri ve hukuki yetkileri dahilinde yönetmekle yükümlü olan polis şefleri, özellikle İngiltere Bölgesinde, savcının bütün yasal talimatlarını da yerine getirmek zorundadırlar. Operasyonel anlamda ise ne yerel polis komite ve/veya kurulları ne de İçişleri Bakanlığı tarafından kendilerine müdahale edilmemektedir.

4.Polisin Denetimi ve Hesap Verebilirliği:

4.1.Polis Üzerinde Parlatentonun Denetim Yetkisi:

Kaçınılmaz olarak polisin faaliyetleri Parlatentoyu da ilgilendirmektedir. Ülkedeki emniyet teşkilatları ve polis komite veya kurulları ile ilgili konuların Parlatento gündemine taşınmasında ki en önemli güçlük, bu birimlerin faaliyet ve kararları ile ilgili olarak bakanların doğrudan siyasi sorumluluk taşımamalarıdır. Sadece Londra, İçişleri Bakanı'nın Metropolitan Polis üzerindeki yetkilerinden dolayı her zaman bir istisna oluşturmuştur.

1964 tarihli yasa ve daha sonra çıkarılan yasalarla İçişleri Bakanının yerel polis teşkilatları ve otoriteleri üzerindeki yetkileri artırılmıştır. Bu durum nedeniyle, yerel polis güçlerinin faaliyetleri ile ilgili olarak Parlatentoda soru sormak isteyen milletvekilleri; ilgili bakana polis şefinden gündem konusu olayla ilgili rapor isteyip istemediğini veya teşkilatı daha verimli duruma getirmek için polis şefinin istifasını isteyip istemediğini sorabilmektedirler. Ancak, milletvekilleri bu sorularına her zaman beklemedikleri cevabı alamamaktadırlar. İçişleri Bakanı, operasyonel kapsamda değerlendirdiği ve kamuoyuna açıklanmasını uygun görmediği bilgileri açıklamamaktadır. Benzer biçimde Parlatento Kamu Denetçisinin polisle ilgili şikayet konularını araştırma yetkisi yoktur. Bunun istisnası, ciddi siyasi sonuçları olan durumlarda İçişleri Bakanı araştırma emri vermekte veya ilgili polis şefinin raporu Parlatentoya sunulmaktadır. Polisle ilgili daha genel konular ise Parlatento İçişleri Komisyonu tarafından incelenmektedir.

Mevcut anayasal yapı içerisinde, polisin karar ve uygulamalarının, siyasi anlamda ulusal veya yerel düzeyde denetimi çok sınırlıdır. Gerek kamu düzeninin korunmasında, gerekse suçların önlenmesi ve suçluların yakalanmasında, polis güçleri tam anlamıyla yerinden yönetilmekte, yöntemlerini ve önceliklerini kendileri belirlemektedir. Şüphesiz bu yaklaşımın ana nedenleri arasında, istikrarlı bir toplum için, polisin siyasi etkilere kapalı olması gereğine olan inanç yatmaktadır. Siyasi sistem bu işleyiş biçimine ayrı bir önem vermektedir.

4.2.Polisin Hesap Verebilirliği:

1980'li yıllarda yaşanan toplumsal huzursuzluklar ise polisin bu işleyişinin hesap verebilirliği konusunda tartışmalara neden olmuştur. Polisin etnik şiddet, gösteri yürüyüşleri ve madenci grevlerindeki tutumu bu tartışmalara katkıda bulunmuştur.

Bu tartışmaların sonucunda ise polisin daha çok merkezileştiği görülmektedir. Polis güçleri arasındaki farklı işbirliği yöntemlerinin yanısıra, Polis Şefleri Derneği (*Assosiation of Chief Police Officer*), gibi oluşumlar sayesinde informal ortak politikaların, Karşılıklı Yardım Koordinasyon Merkezi (*Mutual Aid Coordination Centre*) gibi kuruluşlar aracılığıyla da merkezi kontrol stratejilerinin geliştirildiği görülmektedir. Bu ve benzeri merkezileşme eğilimleri, hesap verilebilirlik açısından mevcut anayasal düzenle açıklanamayacak sorunlara neden olacağına benzemektedir.

IV.BÜYÜK BRİTANYA VE TERÖR

1.Terör Tehdidi:

1169 yılında İrlanda'nın İngilizlerce işgalinin hemen sonrasında bağımsızlık isteyen ayaklanmalar başlamış, İrlandalıların çoğu Katolik, İngilizler Protestan olduklarından, bağımsızlık hareketleri din savaşlarına dönüşmüştür. İngiltere'nin XVII. yüzyıldan itibaren ayaklanmalara karşı "Ulster" adı verilen Kuzey İrlanda'yı Protestanlaştırmak için çok sayıda İngiliz ve İskoç'u bu bölgeye yerleştirerek yerel nüfus dengesini Katolik İrlandalılar aleyhine bozmasıyla bölgesel huzursuzluk daha da artmıştır. Gelişen

olaylar; önce İrlanda Parlamentosuna kısmi bağımsızlık statüsü tanınması, ardından da bu bölgenin İngiltere'ye tam olarak bağlanması sonucunu vermiştir.

1914'de "Home Rule" ile İrlanda'ya özerklik verilmesi çabası; I.Dünya Savaşı nedeniyle engellendiğinden, olaylar yeniden başlamış ve bu arada da "Sinn Fein" adlı tam bağımsızlık yanlısı siyasi parti ve bağımsızlık için silahlı mücadeleyi savunan IRA, İrlanda Cumhuriyet Ordusu (*The Provisional Irish Republican Army/ Official Irish Republican Army*) kurulmuştur.

1918 yılında ilan edilen bağımsızlığı Kuzeydeki Protestanlar kabul etmeyince, ülke fiilen kuzey ve güney olarak ikiye bölünmüştür. 1921'de "dominyon" statüsüne kavuşan Güney İrlanda; 1949'da tam bir bağımsız bir devlet olmuştur.

Kuzey İrlanda ise 1921'den itibaren İngiliz hükümetinin savunma, dış politika, dış ticaret, maliye ve gümrük yetkileri dışında kalan yetkilerinin Kuzey İrlanda hükümetine devri (*devolution*) ilkesine göre kısmi bir özerlikle yönetilmeye başlanmış ve bu yönetim şekline İngiltere ile birlik yanlısı Protestan kökenli Birlikçiler (*Unionist*) ve onların paramiliter örgütleri: Black and Tans, UVF, Ulster Gönüllüler Kuvveti (*Ulster Volunteer Force*), UFF, Ulster Özgürlük Savaşçıları (*Ulster Freedom Fighters*) ve UDA, Ulster Savunma Birliği (*Ulster Defence Association*) destek vermiştir. 1969-1970 yıllarında Protestanlarla Katolikler arasındaki çatışmalar iyice şiddetlenince, İngiliz Ordusu duruma müdahale etmiş ve 1972 yılında Kuzey İrlanda'nın yönetimi İngiltere tarafından devralınmıştır. 1973'de yapılan plebisitte Kuzey İrlanda halkının çoğu İngiltere ile birlik yönünde oy kullanmış ve 1974 yılında Katolik azınlığa daha fazla hak tanıyan yeni bir anayasa yapılırken, yeni bir meclis ve hükümet de kurulmuştur.

Ancak, bu yeni statü çoğunluktaki Protestanların tepkisi sonucunda işlemez hale gelince, parlamento feshedilmiş ve 1985 yılında İngiltere ile İrlanda Cumhuriyeti arasında imzalanan bir anlaşmayla Kuzey İrlanda'nın mevcut belirsiz statüsü teyit edilmiştir. Bu anlaşmaya göre; Kuzey İrlanda'nın mevcut statüsü halk çoğunluğunun oyu olmadan değiştirilemeyecek, ancak; bu ülke ile ilgili kararlar her iki hükümetin bakanlarından oluşan bir konferansın katılımıyla alınacak, Kuzey ve Güney İrlanda arasındaki işbirliği arttırılacak, Kuzey İrlanda'da yeniden yetki devrine dayanan bir hükümet kurulacaktır. Söz konusu anlaşma, IRA tarafından "ihanet belgesi" şeklinde vasıflandırılarak, kabul edilmediğinden; gerek Kuzey İrlanda'yı ve gerekse tüm İngiltere'yi hedef alan terör olgusu çözümlenememiştir.

2.Terörle Mücadele Yapılanması:

Bu ülkede terörizm, olağan adli olay sayılmakta, yargılaması açık yapılan terörist; siyasi mahkum statüsü tanınmadan, inançları için değil, işlediği suç için cezalandırılmaktadır. Teröre karşı 1970'ler sonrasında geçiciliği özellikle vurgulanan mevzuat düzenlemeleri yapılırken; alınan önlemlerin özgürlükçü demokrasiye ters düşmemesine özen gösterilmiş, eyleme dönüşmemiş düşünceler suç sayılmamıştır. Bu yasalarla güvenlik güçlerinin yetkilerinin ciddi ölçüde arttırılması, bazı örgütlerin ve bu örgütlere yardımın yasaklanması, örgütlerin medyayı kullanmasının engellenmesi, terörist ilan edilenlerin vatandaşlık hak ve imtiyazlarından tecrit edilmesi, ihdas edilen özel yargılama usulleriyle birlikte etkin sonuçlar vermiştir.

Terörün sosyo-ekonomik boyutu; sanayileşme, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi, yatırımların geliştirilmesi, kentleşme ve adil istihdam araçlarıyla çözülmek istenmiş, etnik ve dini mesafelerin azaltılabilmesi için de Merkezi Toplum İlişkileri İdaresi kurulmuş, eğitim programları gözden geçirilmiştir. Bu önlemlerde, Protestanların İngiltere'nin destek unsuru olarak kullanılması da sağlanmıştır.

Uluslararası alanda ise; Amerika'daki İrlandalıların terör örgütlerine verdikleri mali desteğin kesilmesi ve terör örgütlerine destek olan ülkelerin enternesi için çaba gösterilmiştir. İngiltere'nin İrlanda'daki varlığının demokratik bir temele dayandığı ve halkın büyük çoğunluğunun desteğine sahip olduğu, alınan önlemlerin temel hak ve özgürlüklere saygı anlayışıyla yürütüldüğü ve İrlanda'da mücadele eden örgütlerin terörist oldukları yoğun propagandayla duyurulmuş, bu propagandada İrlanda'daki olayların bir mezhep çatışması olduğu ve İngiliz Devletinin bu çatışmada taraf kabul edilemeyeceği özellikle vurgulanmıştır.

İngiltere'nin, İngiliz Ordusunun Filistin, Malaya, Kıbrıs ve İrlanda'da elde ettiği deneyimlerinden yararlanan terörle mücadele yapılanması, terör konusunda başları dertte olan pek çok ülke açısından da örnek oluşturmıştır. Bu yapılanmada özellikle Scotland Yard'ın Özel Şubesi ile MI5 ve MI6 etkin görev yapmakla birlikte, taktik anti-terör operasyonlarında SAS adıyla bilinen İngiliz Özel Servisi "Özel Kuvvetler" görev almaktadır. 1975'de doğrudan başbakana bağlı özel bir güvenlik teşkilatı olarak kurulan yaklaşık 2.500 mevcutlu bu birim; terör olaylarının yanı sıra gösteri yürüyüşlerinde görev yapmaktadır.

Anti-terör önlemleri konusunda 1989 Tarihli Terörizmle Mücadele Yasası hükümlerine göre; hava ve deniz limanlarında görev yapan, kontrol yetkisine sahip ve yabancılar polisi adına hareket eden tüm polis ve gümrük görevlileri de yetkilidir.

İrlanda'daki terör ortamıyla mücadelede görevli temel birim ise Kraliyet Ulster Güvenlik Teşkilatıdır "RUC". Ayrıca İngiltere, özellikle IRA kaynaklı terör olaylarında; UDA ve UDR gibi para militer nitelikli kontr-terör örgütlerini de kullanabilmekte, olayların seyrine göre de bölgeye personel sayısı zaman zaman 20.000'i aşan ordu birliklerini sevk etmektedir.

Ulusal düzeyde terörle mücadele faaliyetleri kapsamında güvenlik güçlerinin istihbarat yetenekleri ve taktikleri geliştirilirken, Home Office'de odaklanan istihbaratın koordineli değerlendirilmesi ve anti-terör önlemlerinin tüm devlet kurumlarının işbirliğiyle yürütülmesi sağlanmıştır. Anti-terör uygulamaları, her yıl tarafsız bir kişinin hazırladığı rapor üzerine Parlamentoda incelenmektedir.

3.Terörle Mücadele Mevzuatı:

3.1.1978 tarihli Kuzey İrlanda Olağanüstü Hükümler Yasası:

Bu yasa sayılmazsa, İrlanda'daki terör olaylarının tüm İngiliz mevzuatını ilgilendiren somut sonuçlarının polis erkini yeniden değerlendirerek İngiliz Polisinin yetkilerini arttıran 1984 tarihli Polis ve Kriminal Deliller Kanunu ve toplumsal olayları yeniden düzenleyerek kamusal düzeni korumayı amaçlayan 1986 tarihli Kamu Düzeni Hakkındaki Kanun (*Public Order Act*) olduğu kuşkusuzdur. 1984 ve 1986 tarihli yasalarla polise verilen yetkilere "Tarihçe" bölümünde değinildiğinden, burada yinelenmeyecektir.

1978 tarihli Kuzey İrlanda Olağanüstü Hükümler Yasası ise, Kuzey İrlanda ile sınırlı olarak; güvenlik güçlerine haberleşmeyi kontrol dahil olağanüstü yetkiler tanımış, adli müzekkere olmadan şüphelilerin aranabilmesine, sorgulanmasına ve tutuklanmasına imkan tanımış, tek hakimli ve jürisiz yargılama usulü ihdas etmiş, polisi silahlandırmış, İçişleri Bakanına terörist örgütleri yasaklama ve faaliyetlerinin kamu oyuna duyurulmasını engelleme yetkisi vermiştir. Bu yasaya göre polis şüpheli şahısları bir yargı müzekeresine dayanmadan 48 saat süreyle tutuklayabilmekte, bu süre bakanlık izniyle de 5 güne çıkabilmektedir.

Söz konusu yasanın uygulanması, her yıl bağımsız bir şahsın verdiği rapor ışığında Parlamento tarafından incelenerek, yasanın uygulama süresi uzatılmaktadır.

3.2.1989 Tarihli Terörizmle Mücadele Yasası;

Bu yasa, hava ve deniz limanlarında görev yapan, kontrol yetkisine sahip ve yabancılar polisi adına hareket eden tüm polis ve gümrük personeline yetki vermektedir. Bu görevliler: İngiltere'ye giren veya ayrılan şahısların; terörist faaliyetlerde bulunma, bu konuda hazırlık yapma veya azmettirme fiilleriyle ilgisinin bulunup bulunmadığını kontrol ve tespitle yükümlüdürler. Bu çalışmalar; şüpheli kişilerin kimlik belgeleri ve bagajlarının kontrolüyle kimliğinin belirlenmesini, kontrolde elde edilecek şüpheli eşyalara el konmasını, belli süre "12-24 saat" alıkonulmayı, yine belli süre "48 saat, devlet bakanı izniyle en çok 5 gün" gözaltına alınmayı ve tutuklamayı kapsayabilecek, hava-deniz-kara taşımacılığı yapan şirketlerin personeliyle, her türlü taşıma aracı ve transit yolcular da kontrol edilebilecek veya araçlar hareketten alıkonulabilecektir. Hakim kararıyla şüphelinin ikametgahı ve müstemilatı da aranabilecektir. Bu yasayla yetkili kılınan görevliler, kontrol ve tespit faaliyetlerinde yardımcı olması için üçüncü şahıslara da "teknik uzman, özel servis personeli vb." yetki verebileceklerdir.

Bu yasa; Kuzey İrlanda ve İngiltere bağlantılı terörist faaliyetler dışında, her tür terörizm faaliyetlerine de uygulanabilecektir. Aynı yasaya göre, Kuzey İrlanda veya Büyük Britanya'ya İngiliz Milletler Topluluğu seyahat bölgesi dışından gelen bir geminin veya uçağın yetkilisi; yolcuların ve mürettebatın doğum yerleri ve tarihleriyle isimlerini ve gidecekleri adresleri gösterir bir listeyi Kontrol görevlisine vermek zorundadır. Adı geçen yasayla öngörülen herhangi bir zorunluluk veya göreve itiraz etmek dahi suç sayılmaktadır.

İngiltere'de suç oluşturan ve burada gerçekleştirilen uluslararası terörizm faaliyetleriyle ülke dışında işlenen ve burada yargılanabilen uluslararası terörizm faaliyetleri "örneğin, ülke dışındaki İngilizlerin kasıtlı veya kasıtsız öldürülmesi", Uluslararası Koruma Altına Alınan Şahıslar Hakkındaki 1987 tarihli Kanunda belirtilen; koruma altındaki şahıslara yönelik kasıtlı kasıtsız adam öldürme, adam kaçırma ve patlayıcı madde suçları, Terörizmin Bastırılması Hakkında Avrupa Sözleşmesini onaylayan bir ülkede

yürütülen terörizm faaliyetleri, İngiltere’ de yargılanabilen terörizm suçlarıdır. Terörizmin Bastırılması Hakkındaki Avrupa Sözleşmesi ise: Adam öldürme, adam kaçıırma, patlayıcı maddeler, ateşli silahlar, 1982 tarihli Havacılığın Güvenlik Altına Alınmasına Dair Kanunda belirlenen eylemler ve 1982 Tarihli Rehineler Kanununda ve Nükleer Materyal “Suçları” Kanununda belirtilen eylemler konularını kapsamaktadır.

Ayrıca İngiliz terörle mücadele mevzuatı; güvenlik güçlerine sürekli silah taşıma, sorgu, tutuklama, arama, haberleşmeyi kontrol, bazı örgütlerin ve örgütlere yardım yapılmasının yasaklanması, örgütlerin medyayı kullanmasının engellenmesi, ve terörist ilan edilen kişilerin vatandaşlık hak ve imtiyazlarından tecrit edilmesi gibi konularda geniş yetkiler vermiş, özel yargılama usulleri de getirilmiştir.

Kaynakça

1. John Greenwood New Public Administration in Britain, (3.Baski), Routledge, London, 2002,
2. Anthony H. Birch, The British System of Government(10.Baski), Routledge, London, 1998.
3. H. Heclö ve A. Wildovsky, The Private Government of Public Money, Macmillan, London , 1981
4. Cabinet Office, Tablo A, Londra, 2000
5. George Jordan, The British Administrative System:Principal and Practice, Routledge, London, 1994,
6. M. Kogan, The Politics of Education, Penguin Yayinlari, Harmondsworth, 1971.
7. Mark Loughlin, "Constitutional Status of Local Government", Local Democracy and Local Government, (Editor:L.Pratchett ve D.Wilson), Macmillan, London, 1996
8. A.Midwinter, Local Government in Scotland :Reform or Decline?, Macmillan, London, (1995).
9. D. Wilson ve C. Game, Local Government in United Kingdom, Macmillan, London, 1998
10. Audit Commission, Comprehensive Performance Assessment-Scores and Analysis of Performance, London, 2002.
11. David Wilson ve Chris Game, Local Government in the United Kingdom,(3.Baski), Palgrave Macmillan, Hampshire, 2002
12. Martin J. Smith, The Core Executive in Britain, Macmillan, London, 1999,
13. M. Birch ve I. Holliday, The British Cabinet System, Harvester Wheatsheaf, Hamel Hempstead, 1996.
14. James Smith, British Cabinet Government (ikinci Baski), Routledge, London, 1996.
15. C. Thain ve M. Wright, The Treasury and Whitehall, Oxford Publishing, Clarendon, 1995. I. Gilmour, Inside Right, Quarlet Books, London, 1978
16. M.Dynes ve D. Walker, The Times Guide to the British State, Times Books, London, 1996.
17. C. Skelcher, The Appointed State, Open University Press, Buckingham, 1998
18. Pliatzky Report, Report on Non-Departmental Public Bodies, HSMO, London, 1980,
19. James Steward, Appointed Boards and Local Government: The Quango Debate, Oxford University Press, Oxford, 1995
20. William Waldegrave, 'The Reality of Reform and Accountability in Today's Public Service', Ders Notlari, Public Finance Foundation/BDO Counsulting, 1993
21. Cabinet Office, Civil Service Statistics, Cabinet Office, London, 1999.
22. Sir John Hoskyns, "Whitehall and Westminster: An outsiders view", Parliamentary Affairs, Yil 36, Sayi 2, 1983
23. 1.Prime Minister Office, The Civil Service: Continuity and Change(White Paper), London, 1994. 2. Civil Service : Taking Forward Continuity and Change, London, 1995.

24. A.W. Bradley ve K.D. Ewing, Constitutional and Administrative Law, Longman, London, 1995
25. L.H. Leigh, Police Powers in England and Wales (İkinci Baskı), Butterworths, London, 1985.
26. L.J Salmond ve R. V. F. Heuston, The Law of Torts (19.Baskı), Blackburn, London, 1987