

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, Parlamentosu 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 Parlamenter Sistemdir. 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 soruşturmalarının, 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 Parlamentosu oluşturan Lordlar ve Avam Kamarası gibi kökleri Ortaçağa kadar giden iki önemli siyasal kurumunu XXI. 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 yapmalarıdır. 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, Parlamentoyu Monark'ın karşısında güçlendirdi.

**Bu olayı takiben 1689 yılında Haklar Bildirgesi yasalaştı. Bu Bildirge ile Monark; Parlamantonun onayı olmadan yasa yapmayacağını, yasaların onayını geciktirmeyeceğini, para basamayacağını, parlamantonun onayı olmadan sürekli bir ordu bulunduramayacağını ve parlamento üyelerinin parlamento 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, Parlamantonun 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 dönem başlaması sağlanmıştır. Diğer taraftan 1832 'deki Reform Yasası (*Act of Reform*) çıkana kadar geçen süre içerisinde anayasada da kısmi gelişmeler 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 vurdurmak 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, Parlamentoyu kontrol edemiyorlardı. Yürütme, Parlamentoyu ancak klikler ve gruplar oluşturarak etkisi altına alabiliyordu. Bu dönemde parlamenterlerin 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 Parlamenter” 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 sisteminin sosyal etkinlik sahibi zengin kimseler tarafından manipüle edilebileceği açıktı. Kaldı ki, seçimlerde rüşvet ve usulsüzlükleri önlemeye yönelik bir yasal alt yapının olmaması, sistemi manipülasyona 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 Parlamento desteğini kaybetmeleri halinde düşürülebiliyordu

XVIII. yüzyıl Anayasasının, XIX.yüzyılda demokratikleştirildiğini görüyoruz. Ancak bu gelişme ne Monarkın, ne Parlamentonun 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 Parlamentoyu kontrol etme imkanı sağlamıştır. Yürütme her ne kadar Parlamento 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 seçim 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 parlamenterler mi yönetiyor, yoksa Parlamenterler, 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 sınırlanmamaktadır 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 Parlamentoya karşı sorumlu oldukları ilkesi, Parlamentosu 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 gereğesidir.

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 Parlamentosunun değil, Tahtın memurları olduğu gerçeğini ise hiç telaffuz etmezler. Benzer biçimde Parlamentosunun, Başbakana danışarak hareket eden, Monarkın toplantıya çağırılmaması 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, Parlamentosunun açılışını ara secime gidip Başbakanlıktan ayrılana kadar ertelemeye ikna etmesi olayıdır. Ara seçim sonrası Avam Kamarasına sıradan bir üye olarak geri donen 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 Parlamentosunun 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 Parlamentoda ifade edilen görüşleri dikkate almak zorunda görmezler(Birch, a.g.e; 24). Bu yaklaşım; Parlamentoyu 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 parlamentonun 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 yaklaşımında doğru ve pratik yanları vardır. Örneğin, Parlamentonun yürütmenin faaliyetlerini kontrol edememesi gibi. Ama diğer taraftan bakanlar başında buldukları bakanlıkların eylem ve işlemlerinden dolayı Parlamenteoya karşı kişisel olarak sorumludurlar. Whitehall yaklaşımının ise seçimlere, sistem içerisinde gereken ağırlığı vermediği de görülür. Oysa ki genel seçimler; sadece Parlamentonun 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 Parlamentodaki tartışmalar üzerindeki etkisi küçümsenmemelidir. Bu görüşün diğer bir zayıf noktası ise yürütmeye ağırlık vererek ülke yönetiminde Parlamentonun ağırlığını küçümsemesidir.

Oysa ki, İngiliz anayasal sisteminde Parlamento aynı zamanda siyasi liderlerinde yetiştiği okuludur. Bir çok bakan ve lider Parlamentodaki başarılı çalışmalarını bakanlık görevlerine basamak yapmıştır. Kabine üyeleri Parlamenteoda 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 deyimini 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, Kabinede 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 Kabinde üyesi bakanların yanı sıra Kabinde 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 Kabinde 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;

Kabinde üyesi bakanlar, Kabinde üyesi olmayan ama Kabinde toplantılarına katılan bakanlar, Kabinde dışı bakanlar (*Ministry of State*), Kıdemsiz bakanlar (*Junior Ministers veya permanent secretaries*) şeklinde bir ayırım görülmektedir.

Normal zamanlarda Kabinde 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 Kabinde üyesi olmuşturlar:

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 Kabinde üyelikleri yıllara göre değişebilmektedir. Örneğin, ulaşım ve eğitim bakanları 1983 yılından günümüze kadar Kabinde toplantılarına katılmakta, ancak bunların Kabinde üyelikleri günün koşullarına göre değişebilmektedir.

Başbakan, Kabinenin başkanı olarak, bakanlar üzerinde güçlü ve etkilidir. Gündemi belirlemesi, Kabinde toplantılarını yönetmesi ve son sözü söyleme hakkına sahip olması onu güçlü kılan faktörlerdir. Kabinde, 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. Kabinde, 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 Kabinde 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 Kabinde içi ilişkiler Başbakanın kişiliğine ve bakanların siyasi ve özel durumlarına göre değişebilmektedir.

Başbakanın Kabine üyeleri arasındaki anlaşmazlıkların çözümünü sağlamanın yanısıra Kabin üyelerinin bakanlıkları ile ilgili politikaların diğer üyeler tarafından anlaşılmasını ve savunulmasını temin etmek gibi bir görevi de vardır.

Başbakanın Kabin üyelerine olan bilgi akışını da kontrol etmesi, onu daha da güçlü hale getirir. Özellikle 1980'li yıllarda Kabin alt komitelerinde yürütülen çok önemli ve detaylı çalışmalar ve Kabin kararlarının bunlara dayandırılması ile Kabin üyelerine dağıtılan rapor sayısı önceki yıllara göre azalmıştır. Buna karşın, Kabin üyelerinin Kabin toplantılarında daha çok soru sorma imkanı buldukları gözlenmektedir.

Özet olarak, modern anlamda Kabin çoğunluğa dayalı iktidar partisinin yöneticilerinden oluşan ve parti disiplini korunduğu sürece devletin yürütme ve yasama gücünü kontrol eden bir kurumdur. Anayasal olarak da Kabin meşru gücün merkezidir. Sistem içerisinde Kabinin üç ana fonksiyonu vardır. Bunlar; Politika oluşturmak, İdari Kontrol ve Denetim ve Koordinasyondur.

Formel olarak yürütme birimleri Kabineye koordine edilir. Ancak Kabin toplantılarına ayrılan sınırlı zaman, koordinasyon görevinin başka merkezlere kaydığını göstermektedir.

3. Kabin Genel Sekreterliği (Cabinet Office):

Kabineye ait iş ve işlemler bu birim tarafından yürütülür. 2000 yılı itibariyle bu birimde 1980 personel istihdam edilmektedir. Kabin Genel Sekreteri bu birimin ve işlerinde görevli personelin amiridir. Ayrıca, son yıllarda sadece Kabin Genel Sekreterliğinden sorumlu bir koordinatör bakan atanmaktadır. Bu birimin iki önemli fonksiyonu vardır.

- ❖ Kabin 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 Kabin 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, Kabin 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. Kabin Genel Sekreterliğinden sorumlu bakanlar, özel önem verilen politikaların uygulanmasının takibi ve diğer politikalarla koordine edilmelerinden sorumlu tutulmaktadırlar.

4.Bakanlıkların Yapılanması:

İngiltere aşırı merkezîyetçi ve taşranın koordinasyon ve denetiminin Kabin 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 çalışmaları 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 yayımlanan 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 parlamentoaya 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 görenlerde 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 gösterebilir 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 siyasi 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 siyasi yaşamda birlikte olmuş, aynı siyasi değerleri paylaşan aktörler olduğundan doğal olarak bakanlıklararası pazarlık ve görüşmeler “yapıcı ve esnek” gelişmektedir. İnfornel koordinasyonun yanısıra, 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 yanısıra 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;

- ❖ Özelliği olan hükümet politika ve faaliyetlerinin bakanlıklararası koordinasyonunu sağlamak (Örneğin, 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 ekonomi 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 siyasi 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 politikalarından 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. Resmi 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 paylaşımına 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.

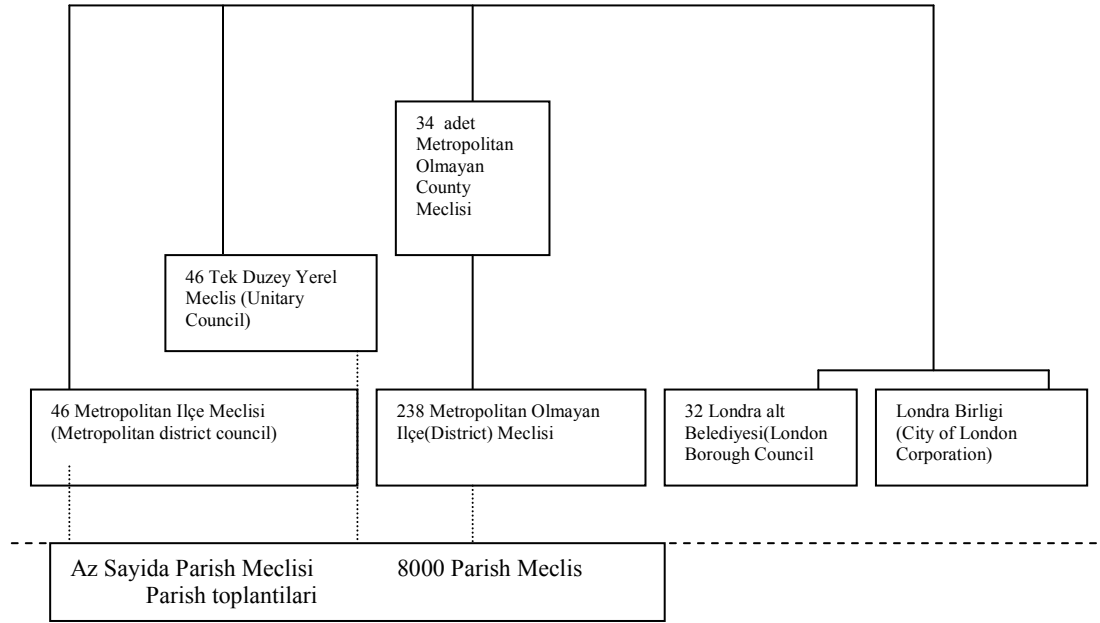
Loughlin “önemli bazı kamu hizmetleri yerel yönetimlerin sorumluluğundan alınarak doğrudan merkezi yönetim tarafından finanse edilen ajansları aktarıldı” (Loughlin, 1996; 38-61) tespitinde bulunmaktadır. Daha açık bir ifade ile, geçmişte yerel hizmetlerin sunumun da tek söz sahibi olan yerel yönetimlerin, 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 işbaşına gelmiş kamu örgütü olan yerel yönetimlerin bu özelliklerinin korunmasına önem verilmektedir. Diğer taraftan yerel yönetimlerin 2000 yılı içerisinde vergi gelirleri içerisinde 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 itibariyle 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	Yerel Yönetimlerin Hizmet
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

1. **Hizmet Sunumu-** Her bir yerel hizmetin planlanması, bütçelendirilmesi ve doğrudan veya dolaylı sunumunun sağlanması.
2. **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.
3. **Stratejik Planlama-** Kurum içi ve dışı organizasyonların hizmet alanları veya kurumlar üstü konulara ilişkin yerel faaliyetlerini etkileyebilmek için uzun vadeli bir planlama anlayışının geliştirilmesi.
4. **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

• Faaliyet/Hizmet	• County Meclisi	İlçe Meclisi (<i>District</i>)
• Eğitim	• Bütün Hizmetler	
• Şehirlerarası Yollar ve Ulaşım	• Planlama, Yeni Yolların İnşası ve Bakımı, • Kamu Ulaştırma Araçlarının Temini, • Alt Yapı ve Koordinasyon, • Şehirlerarası ve Seğirici Işıklandırma	• Yolların Temizliği ve Işıklandırılması
• Konut		• Bütün Hizmetler
• Dinlenme ve Eğlenme	• Kütüphaneler, • Arkeolojik Hizmetler, • Arşivler, • County Parkları ve Piknik Alanları, • Kırsal Alana Yönelik Projeler, • Spor Sahalarına Yardır	• Müzeler, • Sanat Galerileri, • County Parkları, • Yerel Parklar , Açık Alanlar ve Oyun Sahaları, • Yüzme Havuzları ve Spor Merkezleri
• Planlama	• Yapılaşmayla İlgili Planlar • Çevre Koruma Planları, • Ekonomik ve Turistik Gelişme ile İlgili Planlar, • Çöp İmha ve Denetimi,	• Yerel Düzeyde Planlama, • İmar Kontrol, • Çevre Koruma, • Ekonomik Gelişme
• Toplumsal Sağlık ve Güvenlik	• Katı Atıkların İmhası ve Geri Kazanım Merkezlerinin İnşası ve İşletilmesi, • Ticari Hayatın Tanzimi (Standartlar), • Doğum, Ölüm ve Evlilik Kayıtları, • Yangın ve Kurtarma Hizmetleri	• 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 tutturulmaya 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 itibarıyla 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 döneme 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 quangelara bırakılmış olmasıdır. Bu süreç, devletin “bölümlere” ayrılarak yönetim kavramının 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 sınırlandırılmıyordu. 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

icinde 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 ilişkileri de kuruma göre değişmektedir”(Dynes ve Walker, 1996; 25) Bu örgütler kamusal politikaların yürütülmesinde önemli rol oynamaktadırlar. Bunların yönetim kurullarına yapılan atamaların, İngiliz siyasi yaşamında da önemli sonuçları olmaktadır.

Quangolar, merkezi hükümet birimlerinin veya yerel otoritelerin uzantıları olarak işlev görürler. Kamu sektöründe ki bir kısım alanları, siyasi iktidarın doğrudan etkisinden uzaklaştırma isteğinin, quangoların sayısının artmasında ve quango örgütlenmesinin yaygınlaşmasında ana faktör olarak kabul edilmektedir. Başka bir açıdan bakıldığında ise siyasi 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 uç 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 siyasi 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 itibariyle 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 sektörde 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 ‘quangoratlar’ diye adlandırılan toplam 60.000 bürokrat çalışmaktadır.

Sonuç itibarıyla, quangolar en fazla yerel düzeyde faaliyet göstermektedirler. Ve kamu politika ve hizmetlerinin bu kurumlar aracılığıyla ve birbirinden bağımsız birimlerce yürütüldüğü görülmektedir. Diğer taraftan, bu dağınıklık 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 tanımlanmaktadır. 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. Kamuoyu 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 atanana 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 atanana 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'ın 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 edilmesi idi. Amaç, Whitehall’un klasik hiyerarsik (*Weberian*) 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 performans” 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 İŖe 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 işe 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.

İ.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 çektilirme 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 özerkleştirilmesi 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 özerkleştirilen 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 bülteninde 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 örgütünün 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 sürecinin 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 görülmektedir. 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 vatandaşları bilgilendirmelerini, gerektiğinde özür dilemelerini ve yanlışlarından dönmelerini sağlamaktır. 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 hapisane 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 (<i>Parliamentary Commissioner for Administration</i>)	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 bakmaktadırlar. 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 Parlamento'yu 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 parlamento 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 yönetimlere karşı 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 yurttaştan ayıramayacağı 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 arttırmıştır.

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 suçu önlemenin 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 kıskanmaya 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 engellememiştir.

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’yi 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 (*Comissioner of the Police for the Metropolitan*). 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 hükümle 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; rütbelere, 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. Hazinesinin 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, “polislerin 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 şefleridir. Yerel polis otoriteleri bu teşkilatlara polisin kullanımını 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 doğrultusunda yıllık olarak hazırlanan ve bazı özel bilgilerin yer almadığı raporlar verilmektedir. Ayrıca polis otoritesinin polis ile ilgili şikayet mekanizmasının işleyişini 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 itibarıyla 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 yaptırım 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 Parlatmentonun Denetim Yetkisi:

Kaçınılmaz olarak polisin faaliyetleri Parlatmentoyu da ilgilendirmektedir. Ülkedeki emniyet teşkilatları ve polis komite veya kurulları ile ilgili konuların Parlatmento 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 Parlamentoda 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 bekledikleri cevabı alamamaktadırlar. İçişleri Bakanı, operasyonel kapsamda değerlendirdiği ve kamuoyuna açıklanmasını uygun görmediği bilgileri açıklamamaktadır. Benzer biçimde Parlamento Kamu Denetçisinin polisle ilgili şikayet konularını araştırma yetkisi yoktur. Bunun istisnası, ciddi siyasal sonuçları olan durumlarda İçişleri Bakanı araştırma emri vermekte veya ilgili polis şefinin raporu Parlamento'ya sunulmaktadır. Polisle ilgili daha genel konular ise Parlamento İçişleri Komisyonu tarafından incelenmektedir.

Mevcut anayasal yapı içerisinde, polisin karar ve uygulamalarının, siyasal 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 siyasal etkilere kapalı olması gereğine olan inanç yatmaktadır. Siyasal 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 olacağı benzermektedir.

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 Protestanlaştırabilmek 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 özerklikle 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 "ihnet 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 oluşturmuştur. 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 Parlamente'de 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 jüri olmayan 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 müzekkeresine 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 kaçırmaya 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, Penguen 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 (ikinci Baski), Butterworths, London, 1985.
26. L.J Salmond ve R. V. F. Heuston, The Law of Torts (19.Baski), Blackburn, London, 1987