

## ABD'NDE ANAYASANIN İKİYÜZÜNCÜ VE İDARİ DEVLET'İN YÜZÜNCÜ YILDÖNÜMÜ

*Richard J. Stilman II (\*)*

*(Çev. Prof. Dr. Sait Güran) (\*\*)*

1987 yılında, Amerikalılar, anlamlı iki yıldönümü idrak ediyorlar: Federal Anayasa'nın ikiyüzüncü ve İdarî Devlet'in (Administrative State) (i) kuruluşunun yüzüncü yılı. Kamu Yönetimi camiası için, her iki yıldönümü, çok özel anlamlar taşımaktadır. İkiyüz yıl önce, Mayıs 1787'de, delegeler, yeni bir Ulus yarattıkları ümidiyle bir belge oluşturmak için Philadelphia'da toplanmışlardı. Yüzyıl önce, Şubat 1887'de ise, Kongre, Federe Devletler arası Ticaret Kanununu kabul ederek, modern idarî devletin üzerine bina edildiği temel taşları olarak hizmet görecek olan bir çok düzenleyici kuruluştan (ii) birincisini yaratmış bulunuyordu.

---

\*) George Mason Üniversitesinde, Yönetim ve Siyaset Profesörü olup, bu makalesi Public Administration Review'un, İkiyüzüncü yıla özgülediği sayısında «The American Constitution And The Administrative State: A Symposium» (C: 47, Sayı :1, Sf: 4-8, 1987) yayınlanmıştır.

\*\*\*) Sait Güran: İ.Ü. Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesidir.

i) Liberal teori, XIX. yüzyıldaki içeriğiyle, İdare Hukukunu, esastan reddediyordu. Liberal akıma karşı, XIX. yüzyılın sonlarında, XX'nin başında «progressivizm» akımı ortaya çıktı. Bu akım, ABD'ne, bağımsız düzenleme komisyonlarını, şehir yöneticisini ve güçlü Başkanlık modellerini kazandırdı; ve bunlarla birlikte, Amerikan idare hukukunun doğumu da gerçekleşti. *Martin Shapiro*: «On Predicting The Future of Administrative Law» Regulation, AEI Journal on Government and Society (May/June 1982) pp: 18-25; Bu dipnotu çeviren tarafından ,bilgi için eklenmiştir.

ii) Diğer bazı örnekler için bakınız, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl: 6, Sayı: 1-3, Aralık 1985 ,Sf: 132, Dipnotu 11. (ÇN).



PAR'ın (iii) 1987 yılı ilk sayısının, Amerikan tarihindeki bu iki doğum olayına ilişkin yansımalara, aralarındaki ilişkilere ve bunların Amerikan toplumunun dünü, bugünü ve yarınına etkilerine özgülenmesi isabetli olmuştur.

Bu zaman diliminin ilk olgusu, haliyle, iyi bilinmektedir. Yeni bir Ulusun kurulması için Anayasal bir meclisin toplanması, insanlık tarihinde nadiren vuku bulan bir olay teşkil ettiği gibi; 1787'nin, ABD tarihinin en anlamlı yıllarından biri olduğu kuşkusuzdur. Diğer kilit tarihlerle - 1492, 1607, 1776, 1803, 1812, 1861, 1917, 1933, 1941 ve 1945 - yarışmakla beraber, 1787, Amerikalıların yaşamlarındaki eksen siyasal olay olma niteliğini taşır. Washington, Hamilton, Madison, Franklin ve diğer elli bir kurucu, hepimizin bildiği gibi, sıcak Philadelphia yazı boyunca, 25 Mayıs'tan 17 Eylül 1787'ye kadar Konfederasyon'un bir takım sakıncalı hükümlerinin (aslında ilk ABD Anayasası) yerini alacak olan bir yazılı Anayasa hazırlamak için yoğun bir çalışma gösterdiler. Bu kişilerin ortak beyin gücünün ve akıllılığının Ulus'a kazandırdığı bu güçlü, esnek metin, Amerika'nın, belirsizlikten Dünyadaki güçlü ve önder mevkie yükselmesini sağlayan gelişmenin klavuzu oldu. Kurucuların bu çalışması, aynı zamanda, o güne kadarki benzerlerinden çok değişik ve ülkenin temel yasası olarak hizmet verecek olan yürekli ve yaratıcı bir belge ile sonuçlandı. Anayasanın kabulü ve 1791'de Haklar Beyannamesinin eklenmesiyle, siyasal otoritenin temeli - esaslı ve sürekli biçimde - zayıf bir Konfederasyon'dan, halkın oyuna dayanan federal bir Cumhuriyete kaydırıldı'. Hatırlayınız ki, Anayasa, «Biz, halk...» diye başlar. Halkın iradesine dayanan bu belirleyici aktarma olgusu, 1787'nin, ciddî, serinkanlı, gerçekçi Kurucularının vahşi bakışlı devrimciler olmamalarına karşın, bu Anayasayı, bütün zamanların belki de en devrimci belgesi yapar.

Anayasa, tarihte, tümüyle yeni bir sayfa açmıştır. Kurucular görevlerini tamamladıktan sonra, Amerika, artık, aynı görünümü asla veremezdi. Dünya da. Halkın egemenliği, kısa sürede, Amerikan toplumunun omurgasını teşkil etti; hattâ denebilir ki, bu ilke, «Amerikan Yaşam Biçimi» oldu. Tocqueville'in, 1787 «Büyük Konvansiyon»undan 43 yıl sonra isabetle gözlemlediği üzere, «Tanrı'nın Evren'de yaptığı gibi,

iii) Public Administration Review.

1) Gordon S. Wood: The Creation of the American Republic, 1776-1787 (Chapel Hill, UNC Press, 1969). Ayrıca yararlı olmak üzere: Jack N. Rakove: The Beginnings of National Politics (NY, Alfred A. Knopf, 1979).



Amerikan siyasal dünyasında da, kumanda, Halk'ın elindedir. Halk, her şeyin varlık sebebi ve hedefidir; her şey Onlardan kaynaklanır ve Onları ilgilendirir.»<sup>2</sup>. Bu suretle, Amerika, tüm batı toplumunun izleyeceği modeli kurmuş oldu. Gerçekten, doğru olanı, Amerikan toprağından yapılan atışların, bütün dünyada duyulduğu tarih olarak, 1776 değil, 1787 yılının anılmasıdır.

### Novus Ordo Seclorum\*

1787 Anayasası, siyasal düzenin temelini köktenci (radikal) biçimde değiştirdikten başka, dünyayı da daha iyiye doğru çevirdi. Ayrıca, Stephan Skowronek'in sözcükleriyle, «1787'de Philadelphia'da bir araya gelen insanların siyasal ve entellektüel plândaki başarısı, hem Avrupa'daki, hem de ihtilâlcî bir çizimleri devredışı bırakan bir örgütlenme modeli bulmaları ve bunu meşrulaştırmaları olmuştur.»<sup>3</sup>. Avrupalılar, özellikle Kıt'a Avrupalıları, daha merkezîleşmiş yönetim biçimlerine doğru yönelirken; Kurucular, bu doğrultuyu izlememeyi yeğlediler. Bunun yerine, bilinçli olarak, kişi özgürlüklerini güvence altına alabilecek farklı bir yönetsel model seçtiler. Anayasa, emsalsiz (unique) bir kurumsal düzeni, «Novus Ordo Seclorum», yansıtır ki, ABD mührünün üzerine kazınmış olan düstura göre, bu: Montesquieu'nun ideal güçler ayrılığının esas alındığı dengeli bir Lock'cu cumhuriyet ile federal devletin yetkilerini, federe devlete ve halka bırakılmış yetkilerle sınırlayan federal yapılanmanın önemli olgularıdır.

«Çağların Yeni Düzeni», yönetim biliminde, ilerleme bakımından, gerçekten «ilk» olan adımdır. Öylesine büyük orijinal Amerikan buluşu olmuştur ki, atomun parçalanması veya aya ayak basılması gibi teknolojik Amerikan birinciliklerinin bile önünde yer almaktadır. Çünkü, bu sistem, kendini yöneten cumhuriyetlerin, büyük ve heterojen bir toplumda da işliyebileceğini kanıtlamıştır. Hatırlıyalım ki, o zamana kadar, sadece İsviçre gibi, bir kaç küçük devlet özgür, kendini yöneten cumhuriyetler olarak faaliyet göstermiştir. Ayrıca, yeni anayasal düzen, geniş ve kesin iç denge ve denet mekanizmasıyla, dikkatle sayılmış

\*) «Çağların Yeni Düzeni».

2) *Alexis de Tocqueville: Democracy in America*, 2 vols. (NY, Vintage Books, 1945) Vol: I, p: 59.

3) *Stephen Skowronek: Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920* (NY, Cambridge University Press, 1982) p: 21.



yasama yetkileriyle, açıkça belirlenmiş kişi haklarıyla, sınırlı kurumsal görevlerle, merkezdışı yetkilendirme ve temsilî hükûmet ilkesiyle, muhtemelen, yönetilmesi en güç hükûmet sistemini ifade etmiştir. Daha önce hiç bir devlet ve bu güne kadar az sayıdaki bazıları, hükûmet işlerini bu şekilde bir düzen üzerine oturtmayı denemiş ve işletebilmiş değildir! Henry Steel Commager'in vurguladığı<sup>4</sup> gibi, Avrupalılar tüm bu fikirler hakkında daha önce konuşmuşlarsa da, bu kavramları uygulamaya aktaranlar Amerikalılar olmuştur. Anayasanın muhteşem başarılarının kutlanması için bir diğer esaslı sebep nedir?

İkiyüzüncü yılda övgü için bir başka haklı neden daha vardır ve belki de bu, en önemlisidir: Anayasanın yaşamını bu güne dek sürdürmesi. Kanlı bir iç savaş, iki dünya savaşı, sayısız diğer askerî çarpışmalar ve sayısız siyasal, ekonomik ve sosyal çalkantılar boyunca, ABD Anayasası, Ülkenin temel yasası olarak, iki yüzyıl ayakta kalmıştır. Anayasanın dehası, kesinlikle, pek çok bilim adamının gözlemlediği gibi, onun, radikal biçimde değişen koşullara uyarlanabilir olmasında yatmaktadır. Merkezî yönetim aracı olarak, mevcut yönetme kapasitelerini, Atlantik kıyılarında kümelenmiş, üç milyonluk küçücük 18'nci yüzyıl cumhuriyetinden, 240 milyon nüfuslu dünya süpergücü için elverişli ölçülere çıkartmıştır.

Kurucular, akıllı bir yaklaşımla, değişim için, bir hayli boşluk bırakmıştır. Belki de, değişimin, Amerikan yaşamının kuşkusuz tek daimî koşulu olduğunu fark etmişler; ve böylece, Anayasanın değiştirilmesi için resmî bir süreç koymak ve anayasayı yorumlamak yetkisiyle donatılmış bağımsız yargı organı (yönetim bilimindeki bir başka «ilk» daha) yaratmak suretiyle, meydana gelecek değişimleri, büyük değişmeleri uyarlıyabilecek mekanizmaları kurumlaştırmışlardır. Anayasanın tadili yöntemi ile gerçekten «kilometretaşı mahkeme kararları»na, Amerikan tarihi boyunca, nadiren başvurulmuş ise de; bunların her ikisi de, Anayasaya, diğer Anayasalardan daha uzun süre yaşamasına izin veren yeterli esnekliği sağlamıştır. ABD Anayasası, şu anda pek çoğu ile arasındaki zaman mesafesini bir hayli açan, dünyadaki en eski yazılı Anayasadır. Yakınlarda Mark Cannon'un işaret ettiği<sup>5</sup> üzere, yeryüzündeki 160 ülkenin ulusal Anayasasının üçte ikisi, 1970 yılından bu yana ya

4) *Henry Steele Commager: Empire of Reason: How Europe Imagined and America Realized the Enlightenment* (NY, Doubleday, 1977).

5) *Mark W. Cannon: «Why Celebrate the Constitution» National Forum, Vol. 64 (Fall 1984) p: 3.*



değiştirilmiş veya yeniden yapılmış olup; ancak ondört tanesi II. Dünya Savaşı öncesi doğumludur. Ayrıca, 1945'den bu yana, ortalama bir Devletin, iki Anayasası olmuş; Suriye ve Tayland benzeri örnekler, son kırk yıl içinde dokuz yazılı Anayasa sahibi olmuşlardır!

Hattâ daha da kayda değer cihet, Anayasanın, sadece yaşamını sürdürüyor olması değil; fakat, yönetime ilişkin anlamlı temel belge, yani «Ülkenin üstün hukuku» olarak kalmasıdır. Bu konuda, Weimar Cumhuriyetinin deneyimini hatırlamamız veya komünist devletlerle üçüncü dünya devletlerine göz atmamız; ve William G. Andrews'ün sözcükleriyle, «Anayasa hareketi bulunmayan Anayasalar»<sup>6</sup> olgusunun ortaya çıkmasının kuvvetle mümkün bulunduğunu fark etmemiz kâfidir. Diğer taraftan, zamanımızda, otoriter rejimlerin, despotluklarını maskeleyen amacıyla, yazılı anayasaları kullanmaları, yaygın bilinen, üzücü görünümlerdir. Fakat, ABD Anayasasının canlılığı ve çağdaş olaylara uygunluğu hakkında kuşkusu olan bir kimsenin, sadece, Yüksek Mahkeme'nin, 1986 yılında Gramm-Rudman-Hollings «denk bütçe» yasasında kilit bir hükmü iptal ederken yazdığı gerekçeyi okuması kâfidir. Evet, 1987 yılında, bu belgenin sözcükleri, son derecede hayat dolu, Amerikan halkı için anlamlı *ve önemlidir*. «Amerikan geleneğinin özü, en önemli parçası» Clinton Rossiter'in gözlemlediği gibi, «Anayasal yönetime olan inançtır.»

Bunlar, ABD Anayasasının «doğumu»na gösterdiğimiz bu saygının yeterli sebepleri olabilir (Kuşkusuz siyasal eğitimi geliştirmesi, geçmiş duygusunu geliştirmesi, büyük işlerden gurur duyma, hukuka saygı gibi başka benzer sebepler de bulunmaktadır). Ancak, Federe Devletlerarası Ticaret İdaresi'nin<sup>7</sup> 1887'de kurulmasıyla başlayan idarî devletin

6) William G. Andrews: Constitutions and Constitutionalism, 3d ed. (NY, D. Van Nostrand Co. Jue, 1968) p: 22.

7) Eşit derecede iyi bir örnek, 1883 yılının İdarî devletin, 1883 Devlet Memurları Kanununun (Pendleton Act) yasalaşması suretiyle «doğuşu»nun kutlanması olarak gösterilebilir. Herhangi bir idarî sistem, eğitilmiş bir personel kadrosuna ihtiyaç gösterdiğinden, idarî devletin kuruluşunu ifade eden kesin tarih tartışmaya açık olmakla beraber; Federe Devletlerarası Ticaret İdaresi'nin, ulusal düzenleyici makamın yaratılmasına ilişkin olarak öne çıkan önemine dayanarak, 1887 yılı daha güçlü bir başlangıç noktası alınabilir. Çünkü bu İdare modeli olmasaydı, Amerikan idarî sistemi, bu gün, daha sınırlı bir alana, etkiye ve yapıya inhisar etmiş olurdu. Bu noktaya yönelik tartışmanın, açık, sürekli olduğunu anlıyorum; ve, bu önerimle konuyla ilgili son sözleri söylediğimi kasd ve ifade etmiyorum. Meseleye ilişkin yakın tarihli olağanüstü bir tartışma için, bakınız, Paul Van Riper: «The Ameri-



doğuşunun yüzüncü yıl dönümünü zikretmek lüzumu nereden kaynaklanıyor? Kamu bürokrasisinin ortaya çıkması ve gelişmesi neden övülsün? Kırtasiyecilik, düzenleyici girişimler ve her şey. Bunları biraz fazlasıyla yapmıyor muyuz? Yoksa, doğdukları için yas tutmalı değil miyiz? Kaynaklarını lânetlemeli miyiz? Kuşkusuz, 1980'ler, idarî kuruluşlar veya ataları için gösterişli ve büyük coşku yılları değildir.

### İdarî Devlet'in Doğuşu

Gerçekten, 1887 yılı, 1787 ile aynı duygusal ya da dramatik ilgiye sahip değildir. O tarihte, yeni bir Ulusun kurulması amacıyla, bir yerde, kapalı oturumlarla, bir büyük konvansiyon toplanmadı. Çınlayan Başlangıçlar «Genel refahı yükseltme»ğe adanmış değildi. Yeni bir anayasal düzenin kuruluşuna ilişkin eksen meseleler hakkında, *Federalist Papers* gibi bir harikayı içeren büyük ulusal tartışma da cereyan etmemişti.

Herhangi bir temel yasa da yapılmamıştı; sadece, diğer yasaların eşi bir yasa çıkarılmıştı. İdarî Devlet, çok daha az bir destekle - hattâ bazıları çekinmeyle diyebilir - yani, tekelci demiryolu şirketleri tarafından gayriadil ve aşırı taşıma ücretlerinin konmasına karşı, mağdur durumdaki orta-batı çiftçilerinin saldırgan tahrikleriyle başlamıştı. Bu, sevimsiz bir mücadele, hemen hemen, sınıflararası klasik Marksist ekonomik çatışma idi. 1870'lerdeki ekonomik bir sıkıştırma, Granger Hareketinin yol açtığı geniş yangını körüklüyordu. Böylece, şirketlerin özel yetkilerini sorumsuz ve kontrolsüz biçimde kullanmaları durumunun, etkin kamusal denetim altına alınması için, yıllarca süren sayısız dâvalar açılıyor, federe devlet düzeyinde yasama girişimlerinde bulunuluyordu<sup>8</sup>. Fakat, on yılı aşkın bir süre, bu tür yargı ve yasama girişimleri, sonuç almak bakımından fazla başarılı olamadı.

1887 yılı, cılız, fakat hayati önemi büyük olan ve yukarda değindiğimiz kökleri derine inen, yoğun sosyo-ekonomik sorunlara ilk defa cid-

can Administrative State: Wilson and the Founders-An Unorthodox View,» *Public Administration Review*, Vol: 43 (November/December 1983) pp: 447 - 490.

8) Federe Devletlerarası Ticaret İdaresi'nin doğuşu hakkında pek çok fevkalâde tartışma mevcuttur. İki iyi örnek şunlardır: *Ari and Olive Hoogenboom: A History of the ICC: From Panacea to Palliative* (NY. Norton, 1976) ve *Thomas K. Mc Graw: Prothets of Regulation* (Cambridge, Harvard University Press, 1984).



dî çareler getiren federal bir yasanın çıkarılmasına imzasını atmıştır. Federe Devletlerarası Ticaret İdaresi (ICC) daha sonra oluşturulan düzenleme komisyonları için model teşkil ettikten başka; daha geniş anlamda bakıldığında, şimdi, «düzenleyici devlet», «bürokratik devlet», «refah devleti», ve burada amaçlanana göre «idarî devlet» gibi (aralarında hafif anlam farklarına rağmen, *hiç biri* aşırı şekilde göze çarpan farklılık taşımayan) bir çok ad altında anılan geniş bir yönetim kompleksinin doğuşunu başlatmıştır.

Böylece, 1887 Amerikan tarihinde bir başlangıç tarihi, çekirdek noktadır ve 1787 yılı kadar -övülme bile - mutlaka ciddi biçimde yansıtılması gereken bir zaman parçasıdır. Neden? Bir tek sebepten, modern toplumun, bir idarî devlet olmaksızın mümkün bulunamayacağından ötürü. ICC'nin kurulduğu yılda Bryn Mawr Koleji'ndeki Woodrow Wilson isimli genç bir siyaset bilim profesörü, kamu yönetimi alanında konuyu «bilerek» kaleme alınan ilk Amerikan çalışmasını yayınlamış; bu yeni disiplinin lüzumlu olduğunu, çünkü «Anayasayı işletmenin, onu yapmaktan daha zor olmağa başladığını»<sup>9</sup> sanki bir peygamber gibi ileri sürmüştü. O zamanlar ne kadar haklıymış; dahası, bu günlerde bu açıklaması ne kadar isabetli görünüyor!

1987 yılında, ABD, geniş, heterojen, kentleşmiş, büyük ve yoğun, karmaşık sanayileşmiş ekonomik ilişkilerle birbirine bağlanmış, temel uluslararası ve güvenlik sorumluluklarıyla birlikte pek çok özel menfaatlerle ulusal ihtiyaçları sergileyen bir Ulustur. Bugün, bu değişik nitelikli ödevlerin yerine getirilmesi için, idare cihazının varlığı, sadece yararlı değil, aynı zamanda vazgeçilmezdir. 1887'den bu yana, ABD yönetiminin çeşitli düzeydeki kritik kamusal ihtiyaçlarına hizmet edecek, büyük ve güçlü kamu kuruluşları oluşturulmuştur. Kuşkusuz, ABD'nde ki gibi, Anayasalı demokrasi sistemi içinde yürüyen medenî bir hayatın, modern idarî devletin hizmetleri olmadan kavranıp çevrilmesi güçtür. Amerikan toplumu, uzayın keşfedilmesi, ulusal güvenlik, millî eğitim, sanayinin düzenlenmesi, makro ve mikro ekonomik plânlama, çevrenin korunması ve bilimsel araştırmanın desteklenmesi gibi öylesine hayatî ölçüde karmaşık ödevlerin yerine getirilmesi için, modern idarî devletin ihtiyacı içindedir.

1887 bir başka bakımdan da önemli bir tarihtir. Çünkü, 1887 de,

9) Woodrow Wilson: «The Study of Administration», Political Science Quarterly, Vol: 2 (June 1887) pp: 197-222.



1787 gibi, hürriyetin - *gerçek* hürriyetin - varlığını mümkün kılmıştır. Yoksul, hasta, genç, yaşlı *veya* herhangi bir Amerikan vatandaşı, sayısız kamu kuruluşu tarafından düzenli ve uyumlu biçimde sağlanan - ekonomik, siyasal ve sosyal - korumalar, himayeler bulunmasa idi nasıl, ne gibi bir hürriyete sahip olabilir ki? Bir takım arabuluculuk mekanizmaları veya kamusal düzenlemeler yoluyla özel kesim üzerinde engelleyici sınırlamalar olmasaydı, işçilerin *veya* özel girişimcilerin *ya da* tüketicilerin ne gibi hakları ve hürriyetleri bulunabilirdi? Sanayileşmiş, kentleşme sürecinden geçmiş modern toplumlarda, özgürlüklerin, yaşamasının ve sürmesinin, ancak, pek çok kamu kuruluşu tarafından, çeşitli idarî denetim ve denge mekanizmalarının işletilmesiyle mümkün olabileceği ileri sürülebilir. Anayasa, akıllı ve isabetli bir yaklaşımla hareket ederek, ferdi hak ve hürriyetlerinin korunması için, kamu gücünün etkisiz kılınmasını öngören bir federal cumhuriyet kurmuş; buna mukabil, belki de, akıllı ve isabetli olmayan bir yaklaşımla da, kontrolsüz *özel gücün* sonuçlarını gözardı etmiştir.

Bazı kimseler, idarî devletin, bireyler, gruplar ve bütünüyle toplum üzerinde, özel sektörün sınırlanmamış gücünü denetlemek ve dengelemek için, kamu alanının *pozitif doğrultuda* genişlemesi suretiyle, yoğunlaşmış ve genişlemiş ferdi hürriyetler sunmakla, ziyadesiyle ihtiyaç duyulan Anayasal çareleri birlikte getirdiğini, inandırıcı biçimde ileri sürebilir ve sürmüştür. İdarî devlet, Anayasal koruma hükümlerini, özellikle özel alanda, yirminci yüzyılın yeni buyruklarına uygun olarak genişletmek cihetine giderek Anayasayı etkin biçimde tamamlamıştır. Çocukların çalıştırılmasını düzenliyen yasalar, etlerin kontrolü, genel sağlık standartları ve yangın kuralları, toplum hayatının daha güvenli ve daha insanca yaşanılır olmasına yardım etmiştir. Şimdi, ABD Anayasasının, özel piyasanın sınırsız egemenliğine karşı, bu iyileştirici müesseseler bulunmadan köktenci biçimde değiştirilmesi ya da başarı göstermemesi halini kim düşünebilir. Mamafih, idarî devletin doğup gelişmemesi halinde, ABD Anayasasının farklı olacağını söylemek daha emin bir iddia teşkil eder. Benim sezim şu ki, idarî devlet, hem ABD Anayasasına, *hem de özgürlüklere* modern çağda varlığını sürdürmek ve gelişip serpilemek fırsatını verdi. Üzülerek belirtiyim ki, John Rohr'un yakın tarihli kitabı *Bir Anayasayı İşletmek; İdarî Devletin Meşruluğu*»nda bu yönde atılan ilk yürekli ve orijinal adıma<sup>10</sup> rağmen, Amerika, İngilte-

10) «Siyasal Yükümlülüğün İlkeleri» (1886) yapıtında, bir çok hürriyetin, ancak iyi kurulmuş idarî devlette etkin surette korunabileceğini, fevkalâde biçimde ileri süren T.H. Green'in eşdeğeri bir siyasal düşünürü, Amerika, maale-



re'de T.H. Green'in bu konuda örneğini verdiği türden güçlü ve canlı teorisyenleri az sayıda çıkartmıştır.

1887 yılını dikkate almak için üçüncü ve son sebep, idarî devletin. Don K. Price'in deyişiyle bizim «yazılı olmayan anayasamızın»<sup>11</sup> kumasının bir parçasını teşkil ettiğidir. İdarî devlet olgusu, Anayasa ile birlikte, artık, toplumumuzun yönetiminin aslî aracıdır. İyi ya da kötü veya hem iyi, hem kötü de olsa, kamusal politikaların değişik alanlarındaki karmaşık kurallar, rutin işlemler ve profesyonel uzmanlık, insanların hayatını, ABD Anayasasının biçimsel ve esasa ilişkin hükümleri kadar etkilemektedir. Bu büyük mekanizma, toplumumuzda Lasswell'in duruma uyan sözcüklerini kullanırsak, «kimin, neyi, ne zaman, nasıl elde edeceği» meselesini ilgilendiren, kritik ve anlamlı siyasal tercihler hakkında karar verir. D.D. FAA, OMB ve FTC gibi başharflerden oluşan kelimeler, son yüzyıl boyunca, Amerikan Ulusunun yönleneceği rotanın çizilmesinde yardımcı olmak üzere oluşturulan geniş, karmaşık ve büyük ölçüde dışa vurmamış yönetsel bir aygıtı sembolize ederler.

Acık ya da örtülü biçimde, Amerikalılar, Anayasal demokrasi sistemi içinde ve ona ek olarak gelişen bir modern idarî devlet tarafından yönetilmektedir. İnsanların yaşamını, kaderini, şans ve fırsatları ile geleceklerini, zamanımızda, *hem* Anayasa, *hem de* bir idarî devlet belirlemektedir. Bu «yazılı olmayan anayasa»yı, yazılı Anayasamıza asılamak (hatırlayalım ki, ABD Anayasası, bürokrasi bütçeler, personel kuralları, devlet memurluğu ya da yasamanın ihmali hakkında hiç bir şey söylemediği gibi, «yürütme organı» terimini bile kullanmamaktadır) belki de, 1787 tarihli Philadelphia Konvansyonu'nun parlak başarılarından bazularına benzeyen ve eşdeğer sayılması gereken, önemli ve öze ilişkin tamamlavıcı bir olay olmuştur. İdarî devletin, nisbeten isimleri pek bilinmeyen kurucuları - örneğin, Dorman Eaton, Charles A. Beard, Emory Upton, Henry Bruere, Eliha Root, Richard Childs, A.F. Buck, Charles Francis Adams, Frederick A. Cleveland, Ernest Freund, Frank

sef. bu güne dek yetiştirememiştir. Amerikan teorisyenleri, genellikle, idarî devlet olgusuna tepeden bakma - ya da karşı tavır alma - eğilimi göstermişlerdir. Bununla beraber, bu ikiyüzüncü yıl vesilesiyle yapılan araştırmalarla görüşler, bu yaklaşımın değişmesine yardımcı olabilir. Daha önce belirttiğim gibi, *John A. Rohr*, bu yönde gayet önemli bir katkıda bulunmuştur. «Bir Anayasayı İşletmek: İdarî Devletin Meşruluğu» (Lawrence, University Press of Kansas, 1986).

11) *Don K. Price*: «America's Unwritten Constitution, Science, Religion and Political Responsibility» (Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1983).



J. Goodnow, William E. Mosher, Luther Gulick, Louis Brownlow ve diğ-  
erleri gösterdikleri kayda değer başarılarından ötürü, bu oluşumun  
Kurucuları olarak, şükranla tescil edilmişlerdir. Bu kişiler, kurul-yöne-  
tici modeli, Başkanın Yürütme Bürosu, idare hukuku, düzenleyici re-  
form, kurmaylar kavramı, kamu personelinin eğitimi, icracı büt-  
çeler, muhasebe yöntemleri, araştırma büroları ve devlet memurluğu  
gibi yeni kurumsal buluşları, gayet ince bir zekâ ile düşünmüşler ve us-  
taca oyup şekillendirmişlerdir. Onların, Amerikan yönetimini yeniden  
biçimlendirmek konusundaki uzun ömürlü emekleri, toplumun sürekli  
olarak varlığını sürdürmesi ve 1987 yılında da anayasal düzenin yaşa-  
ma gücünü muhafaza etmesi bakımlarından *çok önemli* bir katkı kabul  
edilmek gerekir.

### PAR'ın Bu Sayısı Neden Değişik

PAR'ın bu sayısındaki makaleler, 1787'nin ve 1887'nin Kurucuları-  
nın övülmesine özgülenmiş değildir. İkiyüzüncü yıl kapsamındaki baş-  
ka dergiler ve yayınlar da sayfalarını, kuşkusuz, Kurucular'ın başarıla-  
rının tesciline ayırmış bulunmaktadır. Bu gibi çalışmalar, 1787 ve 1887'  
nin olaylarına, dikkatli bir gözle bile bakmıyor. Anayasa Konvansiyon-  
unun ve ICC'nin tarihi, başka yerlerde, bir çok yetkin bilim adamı ta-  
rafından kronolojik yaklaşımla incelenmiştir. PAR'ın bu cildi bir çok  
kimsenin Anayasaya uygunluk veya düzenleyici uygulamalar gibi, da-  
ha önemli ve özgün, daha teknik, daha anayasal veya idarî sayabileceği  
meseleleri bile araştırıyor değil.

PAR'ın bu cildindeki orijinal makaleler, tercihan, Anayasa ile idarî  
devlet arasındaki ilişki ile, bu ikiyüzüncü dönemde *ve ötesinde her iki*  
kurum için, netice olarak ortaya çıkan başarı şansları ile sorunların,  
farklı biçimde incelenmesinin sağlanması amacıyla düzenlenmiştir. Kay-  
da değer bir kaç kitap dışında, Anayasa ile idare arasındaki bu kilit  
bağlantı, ikiyüzüncü yıl bilimsel çalışmalarının çoğu tarafından ihmal  
edilmiş gibi görünmektedir. Örneğin, Amerikan Siyaset Bilimi Derneği  
ile Amerikan Tarih Derneği tarafından geçen on yıl boyunca, birlikte  
oluşturulan Anayasanın ikiyüzüncü yıldönümü programı, dikkatleri  
üzerinde toplıyan ve sürekliliğini koruyan onüç Anayasa sorununu be-  
lirlemiştir. Fakat bunlardan herhangi birinin, Anayasal-Yönetmelik kar-  
şılıklı bağlantısının içsel boyutlarının açmazlarına ilişkin bulunan prob-  
lemlere özel olarak yer verdiğini görmüyoruz. Bu cilt, John A. Rohr'un  
yukarda yollamada bulunduğumuz çalışmasına ilâveten, Don. K. Pri-



ce'in, «*Amerika'nın Yazılı Olmayan Anayasası: Bilim, Din ve Siyasal Sorumluluk*»; James Sundquist'in «*Anayasal Reform ve Etkin Yönetim*» ve Ralph Chandler'in yayınlanmakta olan «*Amerikan İdare Devleti'nin Yüzyıllık Tarihi*»<sup>12</sup> gibi en kayda değer bir kaç kitapta ele alınan Anayasa ile yönetim arasındaki aralıkta ortaya çıkan kritik sorunları incelemek suretiyle, ikiyüzüncü yıl tartışmalarında kendini gösteren bu boşluğun doldurulmasına yardımcı olmaktadır.

Bu incelemelerde bu özgün konuların seçilmiş olmasının nedeni, kilit Anayasal-yönetimsel ilişkiler alanının, liderlik, organizasyon, siyasal atamalar, bütçeler, federalizm, kuvvetler ayrılığı ve benzeri önemli ve anlamlı sayılan sorunlarına ilişkin bulunmalarıdır. Kuşkusuz, burada, *bütün* önde gelen hususların ele alınması mümkün değildir. Üzülerek belirteyim ki, toplam sayfa sınırları, öylesine kapsamlı bir hacme izin vermemektedir. Bununla beraber, ilerki sayfalarda, bazı temel «ilişkisel sorunlar»ın işlendiği görülecektir. Bunlar: Dünya tarihine karşılaştırmalı şekilde bakıldığında, hangi kritik geçmiş emsaller ABD Anayasasının ve idarî sistemin doğmasında etken olmuştur? Anayasasının kuvvetler ayrılığı ilkesi - idarî devletin yapıcı anahtar unsurlarından biri olan - siyaset ve idarî yönetim ikilemi, «birbirine nasıl uyarlanmış»tır? Bürokratlara karşı zamanımızda beslenen ve gözlemlenen yaygın güçlü karşı çıkma olayının, geçmişten gelen Anayasal kökleri var mıdır? Kamu kesiminde icracı konumdakiler, 1980'li yıllarda ve öncesinde, önderlik rollerini yerine getirirken, ne gibi Anayasal karşı çıkışlara muhatab olmuşlardır? Bütçe işlemleri ile bilgisayar kullanımına yönelik idarî akımlar, derin Anayasal sorunlar yaratmakta mıdır? Diğer taraftan, Federalizm ve yargısal denetim gibi Anayasal mülâhazalar da, çağdaş idare bakımından ne gibi önemli açmazlar doğurmaktadır ve bunlar hangi noktalarda görülmektedir? Kısacası, Anayasa'nın kavramları ve uygulamaları, ne ölçüde iyi - veya yetersiz - biçimde, idare ile kaynaşmakta ve «uyumlanmakta»dır?

Müellifler, incelenecek olan özgün konulardaki tescil edilmiş özel uzmanlıkları ve birikimleri nedeniyle, bu konularda yazmaları için seçilmiş bulunmaktadır. Bütün yazarlara, kendilerine verilen konuları nasıl ele alacaklarını, hangi sorun noktaları gündeme getireceklerini ve

12) Price: supra; Roth: supra; James L. Sundquist: Constitutional Reform and Effective Government (Washington, The Brookings Institution, 1986); Ralph Chandler: A Centennial History of the American Administrative State (New York, Macmillan Publishing Co, 1987).



nasıl yorumlayacaklarını ve de ne gibi çözüm önerileri ile noktalayacaklarını belirlemek bakımından, nisbeten özgürce davranma olanağı tanınmıştır. Böylece, tahmin edebileceğiniz gibi, ilerdeki sayfalarda, zengin bir farklılık arzeden temalar, fikirler, uslûblar ve görüşler ortaya çıkacaktır. Bunların hepsini özetlemeğe ya da sıkıca gruplandırmağa çalışmak olanaksız - hattâ akılsızca girişim - ise de, bu ciltteki her makale:

— ABD Anayasası ile idarî devlet arasındaki «karşılıklı görünüşü» konu edinen kapsamlı temayı işlemekte;

— İki alan arasındaki karşılıklı ilişkilerin geçmişteki, şimdiki ve gelecekteki bazı önemli boyutlarını vurgulamakta;

— Bu özel konuya değinen mevcut bilimsel araştırmaları özetleyip sentezini yapmakta;

— Mümkün olan hallerde, yönetim olgusunun her üç aşamasını da ele almakta;

— Problemlere, değişik, yaratıcı, hatta cesur yorumlar getirmeğe çalışmakta;

— Öğretinin, öğrencilerin ve uygulamacıların daha fazla ilgisini hak eden bir çok noktayı ortaya atmaktadır.

Özetle, bu cilt, Anayasa ile idarî devlet arasındaki önemli geçmiş, mevcut ve gelecek ilişkileri karşılıklı etkileşimi ilgilendiren kritik sorunları konu edinen orijinal ve düşünce dolu makaleleri içermektedir. Giriş mahiyetindeki ilk dört makale (1), birbiriyle ilintili sorulara, önemli tarihi açılardan bakmakta; kaynaklarını mukayeseli yöntemle ele alarak, kuvvetler ayrılığı, siyaset-yönetim ikilemi, bürokrat imajı ve kuruluş biçimleri gibi problemleri derinlemesine incelemektedir. Bu derlemedeki temel makaleler, önderliğe, siyasal atamalı-kariyer mensubu ilişkisine, bütçelere, federalizme, yönetimde bilgisayar kullanımına ve yargısal denetime ilişkin bulunan anayasal-yönetmelik açmazların gündem-

1) *Ferrel Heady*: Karşılaştırmalı Perspektifle Amerikan Anayasal ve Yönetmelik Sistemleri (Sf: 9-16); *Laurance J. O'Toole Jr.*: Doktrinler ve Gelişmeler: Kuvvetler Ayrılığı, Siyaset-Yönetim İkilemi ve İdarî Devletin Doğuşu (Sf: 17-25); *Barry D. Karl*: Amerikan Bürokrati: Kurtuluş İçindeki Kuzuların Tarihi (Sf: 26-34) ve *James L. Garnett*: Anayasaya İdarî Yeniden Yapılanma Yoluyla İşlerlik Kazandırılması: Yağlama, Eğilimler ve Özdeyişler (Sf: 35-44) (ÇN).



deki yanları üzerine odaklaşmaktadır (ii). Sonuçlandırıcı iki makaleden (iii) biri, kamu-özel ilişkileri ile kamu yatırımlarının gelecekteki problemlerine ve ihtimallere bakmaktadır. Son çalışma olan Luther Gulick'in makalesi, günümüzde kamu yönetimi hakkında şu andaki düşüncelerini açıklamaktadır.

Bu ciltteki belli konuların incelemeye tabi tutulması için seçilmesinde ve yazarların belirlenmesinde, derginin editörü (iv), kamu yönetimi camiasının bir çok seçkin mensubunun fevkalâde değerli önerilerinden ve yönlendirmesinden, büyük ölçüde yararlanmıştı. Şükranla anılan bu yardım, bu sayının oluşturulmasının ilk planlama aşamalarında, James W. Fesler, Paul C. Light, Frederick C. Mosher, Deil S. Wright, Nacmi B. Lynn, James L. Sundquist, Don K. Price, Wayne F. Anderson, James P. Pfiffner ve müteveffa Kenneth Howard'dan gelmiştir. Dwight Waldo da, yazıların her birinin ilk müsveddesini okumak, gözden geçirmek ve «kendi görüşünü» eklemek suretiyle, ağır bir yükü üstlenmiştir. Gerek yazarlar, gerekse makaleleri müstakil olarak incelemek yardımında bulunan ve bu katkıyı iki yıla yakın süre çalışkanlıkla ve hiç şikâyet etmeden veren kişilere, derginin editörü, büyük şükran borçludur.

Son olarak, ümidimiz, siz okurların, bu makaleleri zamanında yayınlanmış, zevkli, aydınlatıcı ve öğretici bulmalarıdır. Ayrıca, temel amaç bu incelemelerin 1787 ve 1887 tarihini taşıyan her iki harikulade başarının onuruna sunulan uygun nitelikte bir armağan olması ve her iki müessesenin anlamını ileriye götürmesidir.

ii) *Chester A. Newland*: Kamudaki İcracı Mevkiler: Emretme Gücü, Ruhbanlık Kolleglik? İkiyüzüncü Yılda Liderlik Üzerine Tartışmalar (Sf: 45-56); *James P. Pfiffner*: Siyasî Atamalar ve Meslekten Yöneticiler: Üçüncü Yüzyılda Demokrasî - Bürokrasî Bağlantısı (Sf: 57-65); *Martha Derthick*: Amerikan Federalizmi: 1980'lerde Madison'un «Orta Alanı» (Sf: 66-74); *David H. Rosenbloom*: Kamu Yöneticileri ve Yargı: «Yeni Ortaklık» (Sf: 75-83); *Naomi Caiden*: Çelişki, Belirsizlik ve Muamma: Bir Garip Olay Olarak İcra Bütçesi ve ABD Anayasası (Sf: 84-92); *Kenneth L. Kraemer ve John Leslie King*: Bilgisayarlar ve Anayasa: Yararlı, Zararlı veya Zararsız Bir İlişki (Sf: 93-105) (ÇN).

iii) *James D. Carroll*: Anayasanın Üçüncü Yüzyılında Kamu Yönetimi: Arz Yanlısı Yönetim, Özelleştirme veya Kamu Yatırımı (Sf: 106-114); *Luther Gulick*: Zaman ve Kamu Yönetimi (Sf: 115-119) (ÇN).

iv) Bu makalenin yazarı Richard J. Stillman II. (ÇN).