

AMERİKAN FEDERALİZMİNİN VEÇHELERİ

Çeviren : Dr. Mehmet Gönlübol

Yazan : Guthrie S. Birkhead
Türkiye ve Orta Doğu
Amme İdaresi Enstitüsü

Türk okuyucu seçimlerin kontrolü, polis, sağlık, eğitim, sosyal refah ve bazı sağlık görevlerinin kendi Anayasası tarafından vilâyet idarelerine verildiğini tahayyül etmeye çalışsın. Bu selâhiyetlerin ifası için valiler ve vilâyet meclisleri seçilsinler. Bu belki de hâlen mevcut parti bünyelerinin esaslı bir şekilde değişmesi ve vilâyetlerde mahallî problemlerin ve meselelerin haline yönelmiş daha kuvvetli partilerin yaratılması demek olurdu. Böylece Ankaradaki merkezî idare, millî tesirleri olabilecek problemlerde müşterek hareketi sağlayabilmek için daha dolaşık ve tedrici vasıtalar kullanmak mecburiyetinde kalabilecektir. Böyle bir durumda kanun yapma, maliye ve idareye müteallik Türk siyasetinin karakteri şimdiki basit devlet (1) sisteminden tamamen farklı olurdu. Bu düşünce silsilesi içinde federal bir idarenin doğurabileceği mühim muğlâklık hissedilmeye ve ehemmiyeti ve zorlukları anlaşılmaya başlanır (2).

Federal sistemin giriftliği basit devlet sistemindeki daha büyük sadelikle kesin zıddiyet teşkil eder. Kuvvetler ve görevler ayrılığı siyasî ve idarî kuvvetlerin karşılıklı tesirlerini arttırır. Bununla beraber bu makalenin gayesi iki sistemin mukayesesini yaparak farklarını belirtmek değil fakat Amerikan federalizminin bazı veçhelerini gözden geçirerek bu konuyu biraz aydınlatmaktır.

“Federalizm” tabiri umumiyetle merkezî idareyle mürekkipleri arasında kuvvetler ve görevler tevzi edilmiş bulunan bir idare sistemini

-
- (1) Burada “basit devlet” tabiri federal devletlerden farklı olarak merkezî devletleri tarif için kullanılmıştır (çevirenin notu).
- (2) Birleşik Devletlerde mutaden “federal idare” tabiri bütün millete şamil olan “millî idare” yi kastetmek için kullanılır. Bu makalede karışıklığı bertaraf etmek için “millî idare” tabiri kullanılacaktır (yazanın notu). Türkçede “federal idare” tabirinin “millî idare” tabirinden daha vâzih olduğunu düşünerek makalenin tercümesinde biz “federal idare” tabirini kullanmayı tercih ettik (çevirenin notu).

tarif için kullanılır. Muhtelif federasyonları -İsviçre, Almanya, Avustralya ve Kanada federasyonlarını- bir diğerinden tefrik eden değişik kuvvetler ve görevler ayrılığı mevcuttur. Bundan başka bu konu üzerinde çalışanlar bir memleketin idare usulunun şekillendirilmesinde federal sistemi tavsif edecek kat'i veya bütün tesirleri tayinde güçlük çekebilirler. Çünkü diğer birçok selâhiyetler, enstitüler veya tatbikatlar anayasa bünyesiyle çözülmesi zor bir şekilde düğümlenmişlerdir.

Amerikan federalizminin durumu da bundan farklı değildir. Meselâ Amerikan idaresinin bünyesinde, federal sistemi basit devlet sisteminde tefrik eden vasıflardan başka diğer vasıflar da mevcuttur. Eyalet organlarının durumuna çok yakın olarak federal kademedede de teşrii icraî ve kazî organlar idarî yetkinin bir kısmını infaz ederler. Federalizmin üçüncü ve hatta daha sonraki kademelerini teşkil eden mahalli idareler federal Anayasada zikredilmemişlerdir. Mahallî ve eyalet ölçüsünde kuvvetli siyasi partiler vücade getirilmişler ve bunlar federalizmin takviyesine yardım etmişlerdir. Millî partilerin çoğu sadece Cumhurbaşkanlığı kampanyaları için kurulmuşlardır. Siyasî yetki merkezleri mahallileştirilmiş olup mevcudiyelerini idame için mühim mikyas'a mahalî ve eyalet meselelerine, memuriyetlerine ve nüfuzlu kimseler tarafından himaye edilmelerine bağlıdırlar.

Bünyesinden başka Amerikan idaresinin muvaffakiyet ve başarısızlıklarını tayin eden ana faktörler şunları ihtiva eder : mebzul tabii kaynaklar, uzun coğrafi tecrit ve bilhassa İngiltereden tevarüs edilen zengin miras. Federalizmin içinde çalıştığı mekanizmanın girift oluşu kısa olarak tahlil edilmesine mani teşkil eder.

Tarihi safhalar

Federal ve eyalet idareleri arasındaki kuvvetler ayrılığını anayasa hükümleri çerçevesi içinde anlatmak teamülidir. Böylece merkezî idarenin, Anayasanın I inci Maddesinin 8 inci kısmıyla diğer taraflarında belirtilen "tevkilî" ("delegated") yetkilerle bu yetkilden müştak bazı "imâ yollu" ("implied") yetkilere malik olduğu söylenir. Diğer taraftan eyaletlerin ve halkın (3) tevkil ve imâ edilmeyen diğer bütün "artakalan" yetkilere sahip olduğu söylenir. Bu hukukilik (legalism), diğer bütün hukukiliklerde (legalisms) olduğu gibi herşeyi tasvir için kâfi değildir. Böyle bir durum okuyucuya Anayasanın çok geniş lisanını tesfir işini bırakır. Meselâ, tarihi bakımdan, federal idare hemen hemen bütün harici siyaset, millî müdafaa ve para sistemi selâhiyetlerine sahip olmuş-

(3) Bu cümleye Anayasaya yapılan Onuncu Tadilâttan alınarak ilâve edilen "halk" kelimesi, Amerikan idaresinin "sınırlı" bir idare olduğunu tesise yardımı bakımından bilhassa ehemmiyetlidir. Bazı selâhiyetler hiç bir idare tarafından asla infaz edilemezler. Bak, keza, Anayasa, Madde I, Kısım 9 ve *passim*.

tu. Yakın zamanlara kadar eyaletler seçim, sağlık, refah ve eğitim sahalarında hemen hemen bütün yetkilere sahiptiler. Fakat kuvvetler ayrılığı Anayasada sarîh olarak ifade edilmediği gibi onu kaleme alanların fikirlerinde de yoktu. Bu vesika şüphesiz olarak, federal ve mahallî idarelerin bir diğerine olan vecibelerinden birkaçını ve bunların yetkilerine yapılan tahditlerden bazılarını açık olarak zikretmektedir. Amerikan tarihinde yetkileri tahsisî olarak belirtme meselesi çok az uyumsuzluklara sebep olmuştur.

Anayasa çok defa umumî ve kısa hükümler ihtiva eder. Bu husus Amerikan Anayasasına diğer federal anayasalardan daha uzun bir müddet tatbikatta kalmasını sağlayan elâstikiyeti temin etmiştir. Tefsir, Anayasanın değişen durumlara intibak edebilmesi için bir vasıta olmuştur (4). Federal idare ile eyaletler arasındaki münasebetlerin hukuki tarihi hakikaten lisaniyat ilmi bakımından iyi bir ders olarak belirtmektedir.

Şu hade Amerikan federalizmi dinamik bir federalizmdir. Federalizm mefhumunun anlamı, muhtemeeln diğer memleketlerde olduğundan daha fazla olarak, her on seneden on seneye değişmiştir. Cemiyetin kendisi de büyük mikyasta dinamik bir cemiyet olmuştur. Nitekim şimdiki federal münasebetlerin, Dedelerimizin (Founding Fathers) 1787 Anayasasında teklif etmiş oldukları münasebetlerden geniş ölçüde değişik oluşu hayretle karşılanamaz. Ozamandan bu yana federalizm tabirine verilen mana daima farklı olmuştur.

Federalizmin tarihçesi en kaba bir şekilde üç devreye ayrılabilir (5). Bunlar "Millî Üstünlük," "İkili Federalizm" ve "Kooperatif Federalizm" devirleridir. Yüksek Mahkeme ilk yıllarının çoğunu yeni milî idarenin, eski ve yerleşmiş eyalet idareleri karşısındaki durumunu sağlamlaştırmak gayesine tahsis etmişti. Böylece, meselâ, Yüksek Mahkeme 1819 da eyalet idarelerinin federal mevzularla ilgili olarak vergi koyamayacaklarını açık olarak belirtmişti (6). Washington, Jefferson ve diğerlerinin idaresindeki icra kuvveti de, yeni Cumhuriyete sağlam temeller vermek bakımından, kendisine düşen vazifeyi yapmıştır. Jefferson, önceden Kongre'nin muvafakatini almaksızın, 1803 te geniş Louisiana ülkesini satın al-

(5) Bu konuda Profesör Edward S. Corwin'in yazılarına bak. Meselâ, **Court over Constitution: a Study of Judicial Review as an Instrument of Popular Government**. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1938. Yazılı olmayan bir içtihat olan kazaî murakabe daha ilk başlarda Yüksek Mahkemeyi (Supreme Court) federal ve eyalet yetkisi arasında bir hakem yapmıştır.

(6) Baş Hâkim John Marshall, McCulloch'a karşı Maryland meselesinde, 4 Wheaton 316.

makta veya 1807 de İngiliz harbi tehdit ettiği sıralarda, bütün yabancı ticarete ambargo ilân etmekte tereddüt etmemiştir. Böylece Jefferson yalnız Cumhurbaşkanı olarak değil fakat federal idarenin bir başı olarak ta sahip bulunduğu yetkilerde ısrar etmiştir. Bütün bu hareketler evvelce mevcut olmayan bir milletin yaratılması için zarurî görülmüşlerdir.

Bununla beraber ihtilâlden önceki İngiliz hatıraları hâlâ tazeydi. Bu sebepten federal idarenin yetkisinde görülen artışlar eyalet yetkisini destekliyenlerin sesini daha da yükseltmiştir. Yüksek Mahkemenin 1835 ten sonraki kararlarında İkili Federalizm telâkkisini şekillendirecek olan fikirler görülebilir. Mesnedi, paradoksal olarak, Jefferson ve Medison gibi kuvvetli birlik taraftarlarının yazılarında bulunan müdahale, iptal ve ayrılma doktrinleri, İç Harpten önceki yıllarda çok kullanılmıştır. Bu doktrinler İç Harbin kanlı muharebelerinde reddedilmekle beraber, onların eşi olan İkili Federalizm telâkkisi, bilhassa ekonomik sahada, kuvvet kazanmakta devam etmiştir. Bu doktrine göre ekonomik ve sosyal meselelerde federal idare ile eyalet idarelerinin faaliyet sahaları tefrik edilmelidir ve bu da her zaman Yüksek Mahkeme tarafından yapılmalıdır. Böylece İç Harbi takip eden yıllarda, Sanayi İnkilâbının tesiri altında filizlenmeye başlayan ekonomik nazariyeciler nezdinde Yüksek Mahkeme, birçok noktalarda bir hâdise mevzuu haline gelmiştir.

Sonradan uzun yıllar için bu İkili Federalizm doktrini, federal idarenin ekonomik sahada başgöstermeye başlayan ciddi sıkıntı merkezlerini durdurmasına mani olmuştur. Yüksek Mahkeme, meselâ ücret ve iş saatleri, çocuk işçi ve işveren münasebetleri meselelerinin sadece eyalet idaresi sahasına girdiğini tespit etmiştir. Mahkeme hiçbir zaman federal ve eyalet idarelerinin faaliyet sahalarını açık olarak ve umumî hükümlerle ayırt etmemiştir.

Serbest teşebbüs faaliyetleri büyümeye ve kuvvetlenmeye başlayınca, İkili Federalizm ehemmiyetini kaybetmeye başlamıştır. Eyalet idareleri serbest teşebbüs faaliyetlerini, bütün milleti tatmin edecek şekilde kontrol etmeye razı veya muktedir değillerdi. Tedricen eyalet ve federal faaliyet sahalarının tefrikinin zaruri olmadığı daha açık olarak belirmiştir. Meselâ, tefrikin kaldırılması hareketlerinin ilklerinden olan

1887 de kabul edilmiş bulunan Tröst-Aleyhinde Sherman Kanunu (Sherman Anti-Trust Act) Washington'a büyük telâkki edilen serbest teşebbüs faaliyetlerine karşı kullanılacak bir vasıta sağlamıştır (7). Böylece Franklin D. Roosevelt altındaki New Deal ile Yüksek Mahkemenin 1937

(7) Bir iki durum istisna edilirse, Tröst Aleyhindeki Kanun hiç bir zaman müessir bir şekilde uygulanmamıştır.

den sonraki kararlarındaki büyük ihlâle gelinceye kadar bu cereyan kuvvetlenmekte devam etmiştir. Anayasa hükümleri, meselâ federal idarenin vergi koyma ve eyaletlerarası ticareti tanzim etme sahalarındaki yetkileriyle alâkadar hükümleri, federal idareyi büyük depresyonla mücadele için tedbir almaya müsaade eder şeklinde yeni tefsire tabi tutulmuşlardı. Nihayet federal idarenin, eskiden eyaletlerin hakim bulunduğu ekonomik ve sosyal sahalarda çalışabileceği sağlam bir şekilde tesis edilmişti. Netice olarak New Deal devri ile II nci Cihan Harbinden sonraki günlerde federal idarenin yetkilerinin büyüdüğü, yakın tarihin tesadüfî okuyucularından gayri herkesce bilinmektedir.

Yüksek Mahkemenin kararlarında, Kongre'de ve icra organında geniş ölçüde desteklenen yeni federalizm doktrini, Profesör Edward S. Corwin tarafından "Kooperatif Federalizm" diye isimlendirilmiştir. Bu doktrine göre eyaletlerle federal idare muhtelif çalışma sahalarında işbirliği yapabilirler ve bu sahalarda kesin olarak tarif edilmesi zaruri değildir. Ehemmiyetli bir çatışma zuhur etmediği takdirde her ikisi de serbest teşebbüs faaliyetlerini kontrol edebilirler, benzer vergi koyabilirler, eyaletlerarası ticaret vergilerini taksim edebilirler, okulları destekliyebilirler v.s. Onlar aralarında rekabet yapan değil, fakat müşterek problemleri halletmek üzere ele alan idarelerdir. Bu şekilde federal idare için sağlık, sosyal emniyet, ziraat, işçi-işveren münasebetleri sahalarında yeni ufuk açılmış bulunmaktadır.

Bu Kooperatif Federalizm telâkkisinin gelişmesinin eyalet idarelerinin yetkisinde veya statüsünde mutlak bir eksiltme yaptığı manasına alınmamalıdır. Gerçekten 1933 ten beri eyaletler, masraf miktarında, müstahdem ve görevler adedinde veya diğer sahalarda aksettiği veçhile, kendi faaliyetlerini geniş ölçüde genişletmişlerdir. Fakat gene de bu hususlardaki en büyük gelişme federal idarede zuhur etmiştir. Federal idare bugün tarihteki herhangi bir devirdekine nispetle çok daha kuvvetlidir ve tesirlerini her kademedeki idarelerin bütün safhalarına yaymış bulunmaktadır.

Müteakip sahilelerde Kooperatif Federalizmin bazı çalışma tarzları ve bugün karşılaştığı bazı güç meseleler tasvir edilmiştir. Bu meselelerin gidiş istikametini anlamak için federalizmin yukarıdaki manasına bir nazar atfetmek gerekir.

Kooperatif Federalizm

Bugünkü federal münasebetlerin ana vasıflarından biri bu münasebetlerin girift oluşudur. Mübalâgasız olarak federal, eyalet ve mahalî faaliyetlerin bir birine dolaştığı yüzlerce misâl seçilebilir. Birçok "county" lerde ücreti federal, eyalet ve hususî teşekkül tarafından öde-

nen "conty" ziraat memuru misâl olarak verilir. Amerika dışında siyasî ilimlerle meşgul olanlar, tabii kaynakların geliştirilmesi sahasında federal bir teşekkül olan Tennessee Vadisi Makamının (Tennessee Valley Authority) şöhretini bilirler. Bu kimselerden birçoğu Makamın çalışmasını federalizmin bir misâl iolarak telâkki etmeyebilirler. Kanunî mecburiyetleri olduğu için değil fakat ihtiyarî olarak TVA'nın tabii kaynakların korunması hususunda, plânlama ve personel meselelerinde ve diğer sahalarda eyalet ve mahallî idarelerle mütekabil yardımlaşma için müteaddit münasebetleri vardır. New York Liman İdaresi (The Port of New York Authority) ulaştırma sahasında "ufkî" veya eyaletlerarası işbirliğinin iyi bilinen bir misâlidir.

Bugünkü federal-eyalet-mahallî münasebetlerin kusur ve faziletlerini işaret, işbirliği ve karışıklığı tasvir ve kısa olarak izah için şu misâller seçilmiştir: şarta-bağlı-yardımlar- (grants-in-aid), büyükşehir-bölgesi (metropolitan area) meseleleri ve ırk münasebetleri. Bunlardan birincisi federalizmin işlemlerini sağlar. İkincisi bazı daha zor coğrafi unsurları tasvir eder. Üçüncüsü ise federalizmin şiddetle tenkit edildiği sahalardan birini teşkil etmektedir. Birinci misal bu sistemin bünyesini aydınlatmaya yardım eder. İkinci ve üçüncü misâller, tamamen menfi olmamakla beraber, daha az müspet bir mahiyet arzederler.

Şarta-bağlı-yardımlar

Şarta-bağlı-yardım halledilecek olan problemlerin hacmine ve mahiyetine göre kabul edilen maksatlar için bir idare tarafından diğer bir idareye ödenen meblâğdır (8). Bu yardımlar umumiyetle, yardım görenin muayyen personel ve malî standartı karşılması ve çok defa tahsis edilmiş plânlama, rapor verme veya hesapların teftişi işleri için para tahsis edilmesi şartlarını ihtiva ederler. Yardımın çok eski olan tarihi, Kongre'nin eyaletlere 1802 de devlet okullarını desteklemek için hediye olarak arazi hibe etmesiyle başlar. Mamafih bu gibi hediyeler yirminci asrın ilk çeyreğine kadar ehemmiyetsiz kalmışlardır. Ancak 1933 te New Deal bugün bilinen çapta yardımlar tesis etmeye başlamıştır. 1916 Federal Yol Yardım Kanunu gibi eski kanunlardaki tahsisatlar çoğaltılmış ve sosyal emniyet sağlık, ziraat ve diğer programlar için yeni yardımlar ihdas edilmiştir. 1932 de eyaletlere ve mahallî-idarelere yapılan yardımın yekûnu 238 milyon olup bu yekûn 1955 te 3.247 milyona yükselmiştir. Yardımlar 1953 te eyalet masraflarıyla mahallî masraflar yekûnunun yüzde yedisine balığ olmuştur.

(8) Son zamanlarda toplu yardımlar (blok grants) veya muayyen bir bölge programı ile ilgisi olmaksızın yapılan yardımlar bazı makamlarca teklif edilmiştir. New York bu fikri ilk defa tecrübe eden bir kaç eyaletten bir tanesidir. Bak : David M., "Reform of State-Local Fiscal Relations in New York" (III **National Tax Journal** (1950), 4 ve IV (1951), 1).

Yardım ve buna benzer tertiplerle önemli sahalarda idarelerarası işbirliği o kadar kuvvetlenmiştir ki bu sebeple çok kere federalizmin "şakulileştiği" söylenir Siyasî ilimler kitaplarında olduğu gibi halk efkârında da idarî teşekküllerin muayyen bir mevzuun muhtelif veçhelerinde işbirliği yapmaları büyük mikyasta bahis konusu olmuştur. Federal ve eyalet idarelerinin faaliyetlerini bizatihi olarak tartışmadan ayrı bir şekilde, sağlık veya eğitim problemleri konusunda idarî gayretler üzerinde tartışmalar gitgide artmaktadır. Eski bir telâkki olan idarî "kademeler" telâkkisi yerini, bir dereceye kadar, Washington'dan başlayarak eyalet merkezleri, mahalli-bölgeler ve halka kadar olan bütün idarelerin işbirliği ile çalıştığı "şakuli hatlar" telâkkisinde bırakmıştır.

"Şakuli" hatlar programı, her program sahasındaki alâkadar gurupların faaliyetleri ile takviye edilmiştir. Bundan başka federal, eyalet ve mahallî-bölge memurları arasında yakın çalışma münasebeti ve arkadaşlık artmıştır ki bu da bütün idarenin inkişafına yardım etmiştir. "Kademe"ler" arasındaki engeller alçaltılmıştır. Bu da problemlerin bütün şahıslara idarelere ve millete şamil olduğunu gösteren başka bir delildir. Millî çaptaki problemler hususundaki mesuliyetin açık olarak ve değişmez bir şekilde bölümlere ayrılamıyacağı barizdir.

Yazarlara göre yardımların lehine olan tarafları aleyhine olan taraflarından çok daha kuvvetlidir. Federal idarenin yardımların kullanıldığı sahalarda *millî* gayeler için çalıştığını farzederek bu sahada asgari standartların muhafazasına doğru bir gelişme istidatı olacaktır. Federal idarenin malî kaynakları münferit eyaletlerin malî kaynaklarından çok daha büyüktür ve masraf yüklerinin bütün halka daha müsavi bir şekilde taksiminde federal idare, müştereken hareket etmeyen eyaletlerden daha iyi bir durumdadır. Fertlerden alınan gelir vergileriyle şirketlerden alınan gelir vergileri bu şartların gerçekleşmesine yardım ederler. Keza yardımlar, eyaletlerin hiç faaliyet göstermedikleri veya çok az faaliyet gösterdikleri sahalarda da faaliyet yaratmışlardır. Federal müesseselerin yardımları vasıtasıyla icbar edilen program, malî hususlar ve personel standartları bazı sahalarda eyalet idresini ehemmiyetli bir derecede geliştirmiştir. Bu iddialar gibi diğerleri de kuvvetli olup vesikalarla da desteklenebilirler. Bunlar Türkiyede siyasi ilimlerle meşgul olanlar için de pek bilinmeyen şeyler değildir.

Yardım tesirlerinin zararlı olduğunu iddia eden Amerikalılar daha ziyade hissi delillere meyletmektedirler. Bu zevat, federal idareyi eyaletlerin sahasına tecavüzden dolayı takbih etmekte ve "eyaletlerin hakları"ndan, İç Harpten önceki günlerde söylenmesi mutad tarzda bahsetmektedirler. New York ve New Jersey gibi daha zengin olan eyaletlerin sakinleri kendi eyaletlerinde toplanan verginin Mississippi ve Georgia gibi daha fa-

kir eyaletlerde âmme hizmetlerinin standartını yükseltmek için kullanılmamasını iyi karşılamamaktadırlar. Bu kimseler, federal müesseseler idarî programlara iştirak ettikleri takdirde eyaletlerin teşebbüs ve idarî kabiliyetlerinin kökten baltalanacağını iddia ediyorlar.

Bu federal-şarta-bağlı yardımlara paralel olarak münferit eyaletlerde de mahallî idarelere yardım sistemi gelişmiştir (9). Federal yardımların muarızları bu gelişmeyi ekseriya görmemezlikten gelirler. Bu gelişme, bununla beraber, federal yardımları zaruri kılan aynı sosyal ve ekonomik şartların yarattığı bir durumdur. Daha fazla eyalet yardımları yapılmasını gerektiren diğer bir âmil de, mahallî idareler için geleneksel bir gelir kaynağı olan umumî mülkiyet vergisinin çökmesi olmuştur. Eyaletler diğer daha geniş ve daha adil gelir kaynaklarına maliktirler. Mahallî üniteler ulaştırma, sağlık, refah ve diğer sahalarda yeni problemlerle karşılaştıkça bütçeleri de yıldırım süratiyle kabarmıştır. 1902 de 667 milyon olan mahallî masraflar 1953 te 22.000 milyona yükselmiştir. Mülkiyet vergisiyle yeni vergilerin gelirleri acil ihtiyaçları karşılamaya kâfi gelmediği için aynı devre zarfında eyaletler mahallî idarelere olan yardımlarını, mahallî gelirlerin hemen hemen dördte birini teşkil edecek olup arttırılmıştır (10). Bu paranın büyük bir kısmı yardım mahiyetinde olup eyaletlerce tespit edilmiş olan program standardını, eyalet idarî teşekkülleri tarafından mahallî bölgelerde tatbik edileceği şartını ihtiva etmektedir. Bu mahallî faaliyetlerin idarî murakabesi, depresyondan bugüne kadar geçen zaman zarfında devamlı bir surette artmıştır.

“Mahallî muhtariyet” ten veya mahallî-bölgelerin eyalet “müdahale” sinden masun olmasından hasretle bahseden kimseler, federal yardıma itiraz eden kimselerin ileri sürdükleri iddiaların aynını eyalet yardımları için ileri sürmüşlerdir. Hemen hemen bütün bu iddialar yeni idarî problemlerin federal sistemde büyük bir yeni şartlara intibak ettirmeyi mecbur kıldığını nazarı dikkate almamaktadır. Şarta-bağlı-yardımlar böyle bir intibakın temelini teşkil etmişler ve eyaletlerin mahallî faaliyetler üzerindeki ve Washington'un da eyalet faaliyetleri üzerindeki yetkisini gittikçe artan bir şekilde merkezileştirmişlerdir. Yardımlar, münakale ve haberleşmenin süratli olduğu bir devirde, federal sisteme temel varlık veren pratik bir tedbir olmuşlardır. Münakale ve haberleşmenin süratlenmesiyle kıt'a Amerikası daralmış ve dış dünya da Birle-

-
- (9) Vergilerin taksimi de geniş ölçüde kullanılmakla beraber bunun tesirleri yardımlarda olduğundan farklıdır. Vergilerin taksimi, vergi gelirlerinin her mahallî-bölgede toplanan vergi nispetinde bu bölgelere tevzi edilmesidir. İdarî murakabe seyrek olarak mevcuttur. Bu sebepten tevzi edilen vergilerin “standartlaştırıcı” tesirleri çok azdır veya hiç yoktur.
- (10) Eyaletler tarafından mahallî idarelere verilen bu meblâğın bir kısmı eyaletlere yapılan federal yardımlardan gelmektedir.

şik Amerikaya yaklaştırılmış olduğuna göre - milletin Batı Dünyasının liderliğinde bir hisse alması mecburiyetinde bırakılmasıyla - merkezî idarenin hertürlü dahili işlerin gittikçe artan bir kısmına iştirak etmesi sadece uygun görülebilir.

Büyükşehir-bölgesi Meseleleri

Birleşik Amerika bir büyük-şehir halkı memleketidir. 1950 de nüfusun yüzde altmış-dördünü şehir halkı teşkil etmekte olup bu miktarın hemen hemen dörtte üçü 50.000 veya daha fazla nüfuslu olan 157 şehirde veya bu şehirlerin banliyölerinde yaşamakta idi (11). Asrımızın süratle artan nüfusu ile geniş ölçüdeki yeni insan guruplanmalarının ihtiyaçları mahallî idare ünitelerinin hudutlarında, teşkilâtlarında ve idarelerinde yapılması gerekli olan aynı şekildeki değişmelerle karşılanamamışlardır. Bu "kültürel gecikme" Amerikan federalizmi için her zaman olduğundan daha büyük bir mesele teşkil etmektedir.

Eyaletlerarası münasebetler meselesi, meselâ New York, Philadelphia, Chicago veya St. Louis gibi eyalet hudutlarını aşarak yayılan büyük-şehir yığıntılarında çok barizdir. Aynı şekilde mahallî idare ünitelerinin plânları incelendiği zaman, hemen hemen her büyükşehir-bölgesinin birçok mahallî üniteleri kapladığı açık olarak görülebilir. Meselâ, tipik ölçüde beraber vasat bir büyükşehir-bölgesi olan Connecticut eyaletinin Harford şehri, merkez şehirden itibaren on-iki kasabayla mahsus sebeplerle kurulmuş birçok hususî mahalleleri kaplamaktadır. En had bir misâl olarak ta, üç eyalet arazisine yayılmış 22 ilçeyle (county) 1000 den fazla mahallî idare ünitelerini kaplayan (13 milyondan fazla nüfus ve 7500 mil kare arazi) New York-Northeastern New Jersey büyükşehir-bölgesi (umumiyetle "New York City" diye anılır) verilebilir. Şu halde, insan topluluklarına hizmetler sağlamak mücadelesi, muhakkak olarak alâkadar idarelerin karşılıklı yardımlaşmalarıyla halledilebilecek bir meseledir.

"Büyükşehir-bölgesi problemleri" ni kısaca şöyle sıralıyabiliriz :

1. En büyük müşkülâtı nüfusun çokluğu va sahanın cesameti teşkil etmektedir;
2. Nüfusun ve serbest teşebbüslerin miktarı süratle gelişmektedir;
3. Halk ve endüstriler çok müteharrik olup yerlerini sadece aynı büyükşehir-bölgesi içinde değil fakat muhtelif büyükşehir-bölgeleri arasında da değiştirmektedirler;

(11) Bak : U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, **Census of Population : 1950**, c. I. Washington, U. S. Government Printing Office, 1952. Bu mesele ile bilhassa alâkadar olanlar Nüfus Sayımı Bürosunun bu sahada kullandığı tarifeleri görmek isteyebilirler.

4. Pekçok idarî üniteler mevcuttur ve bunların arap saçına dönmüş hudutları halk ve iş tevzii nazarı dikkate alınmaksızın tespit edilmiştir. Böylece, aynı büyükşehir-bölgesi idarelerinin malî kudretleri bir diğerinden çok farklı olmaktadır. Birçok defalar zengin iskân veya sanayi bölgeleri, fakir ve ucuz inşa edilmiş meskenli banliyölerle hemhudutturlar;
5. Mevcut idareler hiçbir veçhile durumun icap ettirdiği ihtiyaçları karşılayabilecek bir şekilde teşkilâtlandırılmamışlardır.

Halkın temerküz ettiği bu şehirlerde bir birine bitişik olan ünitelerdeki gelişmeleri kim koordine edecektir? Sokakların ve kanalizasyon tesislerinin hudutları nerede katedeceği, fabrikaların nerede inşa edileceği, meskûn bölgelerin nerede kurulacağı v.s. gibi Birleşik Devletlerde ekseriyetle *mahallî* hizmetler çerçevesine giren meselelerde kim karar verecektir? Bu büyük ve tabii topluluklarda bütün fertlerin menfaatlerini gözeten kanunları kim yapacak ve bunları kim uygulayacaktır? Şehirler eyaletler tarafından yaratılmış olduklarına göre, Türk okuyucu, eyaletlerin bu gelişmeleri kontrol edecek tedbirleri neden almadıklarını sorabilir. Bazı hallerde eyaletler kademesinde dahi tek bir idare tedbir alacak kafî coğrafi yetkiye sahip bulunmamaktadır. Bütün bir büyükşehir-bölgesi tamamen aynı eyalet hudutları dahilinde kaldığı hallerde, mahallî-bölgelerin muhtar idareye sahip olmaları (local self-government) ve eyaletin "mahallî" işlerle olan alâkasını tahdit etmesi hususlarındaki gelenekler, eyaletin bütün büyükşehir görevlerini deruhte etmesi için büyük bir mani teşkil etmiştir. Halk efkârı, eyalet idarelerinin kuvvetle ve müspet bir şekilde tedbir almalarına müsaade edecek derecede uyandırılmamıştır. Federal idarenin boşluğun doldurulması için derhal tedbir alması teklif edilmiş ise de (meselâ pasif korunma sahasında), bu mesele hiçbir zaman Kongre ve Cumhurbaşkanı tarafından ciddî bir şekilde ele alınmamıştır.

Son zamanlarda bu meselenin mahiyeti tamamen yeni kompleks bir idarelerarası münasebetler doğuracak şekilde idrak edilmiş bulunmaktadır. Yani federalizmin ağır işleyen mekanizması harekete geçmiş bulunmaktadır. Büyükşehir problemlerinin hafifletilmesi için alınan bu tedbirlerden çoğu şu şekilde tasnif edilebilir :

1. *Geleneksel vasıtaları daha iyi bir şekilde kullanarak mevcut idarelerin geliştirilmesi ve kuvvetlendirilmesi.* Buradaki ana fikir mevcut kaynakların daha iyi bir şekilde kullanılmasıdır. Şehirler ve diğer mahallî idareler tedricen modern bütçe, personel ve sevki-idare usulleri kullanmaya başlamışlardır. Mahallî idare teşkilâtında kuvvetli şehir idarecisi ve belediye reisi sistemleri bütün memlekete süratle yayılmaktadır. Komşu idareler arasında resmî ve gayri resmî işbirliği gittikçe artmaktadır. Polis ve

- itfaiye, satın alma, dinlenme-eğlence ve plânlama sahalarında müşterek teşkilâtlar gitgide gelişmektedir. Bazı eyaletlerde şehirler boş arazileri ilhak ederek coğrafi yetkilerini genişletme imkânına malik bulunmaktadırlar;
2. *“County” idarelerini kuvvetlendirmek ve halen şehirler veya daha küçük idarelerce deruhte edilen görevleri onlara tevdi etmek.* Böyle bir tedbir birçok eyaletlerde hukukî veya anayasaya müteallik değişiklikler yapılmasını gerektirir. Bununla beraber, bu denemeye değer bir projedir: çünkü “county” ler coğrafi bakımdan en büyük mahallî idare ünitesini teşkil etmektedir ve büyükşehir-bölgelerinin çoğu tamamıyla tek bir “county” nin hudutları içinde kalmaktadır. Bununla beraber bu fikrin tatbik edildiği yerlerin çoğu Philadelphia ve St. Louis gibi büyükşehir-bölgeleri olmuştur ve artan nüfus yeni hudutları derhal taşmıştır. Son zamanlarda “county” ler Amerika’da en kötü idare örneklerini teşkil etmişlerdir. Eğer bunlar teşkilâtlandırılmaları ve onlara karşı davranışın büyük ölçüde değiştirilmesi gerekir;
3. *Büyükşehir idaresine eyalet idareleri ile federal idare tarafından yapılmakta olan iştirakin daha fazla genişletilmesi.* Yardımlar ve taksim edilen gelirler vasıtasıyla bu kademelerden her ikisinde büyükşehir hizmetlerini genişletmişler ve tekâmül ettirmişlerdir. Mesken inşaatı, hava alanları tesisi ve plânlama sahalarında federal idare şehirlere direk olarak yardımlar yapmaktadır. Her iki kademe de büyükşehir problemleri hakkında araştırmalar yapmakta ve mahallî idarelere geniş ölçüde tavsiyelerde bulunmaktadırlar. Fazla olarak eyalet idareleri bir iki durumda, meselâ New Jersey eyaleti devlet personeli teşkilâtının mahallî idare personeline olan yetkisinde olduğu gibi, bütün büyükşehir görevlerinden bazılarını tamamen kontrol etmişlerdir;
4. *Büyükşehirlerde yeni bir idare kademesinin tesis edilmesi.* Tek veya çeşitli görevlerle kurulmuş selâhiyetli makamlar (authorities) (bağımsız teşekküller) gittikçe daha fazla tutulmaktadırlar. Böylece, çok karışık olan mahallî hudutlar düzeltilebilecek ve aktiviteler hususî teşebbüsler gibi sevki idare edilebileceklerdir. New York ve New Jersey eyaletleri tarafından, esasında bir büyükşehir problemi olmakla beraber federal mahiyeti de olan bir münakalât probleminin halli için kurulan New York Limanı İdaresi bu hususta klâsik bir misâldir. Büyükşehir-bölgelerinde şimdiden binleri bulan ve adetleri süratle artan bu çeşit teşekküllerden birçoğu, halkın doğrudan doğruya kontrolü için iştirak etmesine imkân bırakmıyacak bir şekilde teşkilâtlandırılmış olmaları yüzünden, şiddetle tenkit edilmektedirler.

Bu fikrin başka bir çeşiti de büyükşehir çapındaki bütün hizmetlerin ifası için mevcut mahallî idarelerin iştirak edebileceği federalleştirilmiş şehir kurulmasıdır. Bunun Birleşik Amerikadaki yegâne misalî, 1898 şartına göre teşkilâtlandırılmış olan New York City idaresi idi. Fakat müteakip yarım asır zarfında bu plân men tamamen terkedilmiş ve, böylece, federalleştirilmiş şehir Birleşik Amerikada tarafsız bir hüküm verilebilecek şekilde tecrübe edilememiştir. Eğer 1954 te Kanada'nın Toronto şehrinde tesis edilen federalleştirilmiş şehir plânı muvaffak olursa, bunun yakın istikbalde Birleşik Devletlerde tatbik edilmesi beklenebilir.

Burada işaret edilmesi gereken en mühim nokta, bu teşekküllerin çok değişik tiplere ve yetkilere sahip oluşudur. Bunların hiç birinde de Birleşik Amerikanın, büyükşehir-bölgelerinin esasına ve işleyişlerine müteallik büyük yaralarına bir deva-ı kül bulamadığı belirtmektedir. Ekseri mahallî-bölgelerde büyükşehir idaresi hakkında en fazla söylenen şeyler bunların yavaş, acemice ve çok defa âdil olmayan bir şekilde çalıştıklarıdır.

Irkî Münasebetler Meselesi

İkili Federalizm hâlâ geniş ölçüde tutulan bir kavramdır. Bunun ırklar-arası münasebetler muammasından daha açık olarak belirttiği hiçbir saha yoktur. Eski doktrinler yeniden canlandırılmış bulunmaktadır. Yüksek Mahkemenin, bütün ırklara mensup kimselerin aynı devlet mekteplerine devamına müsaade edilmesi hakkındaki hele 1954 kararından sonraki "eyaletlerin hakları" ve "müdahale" bağırışmaları, İç Harpten önceki bağırışmalardan daha az kuvvetli değillerdi. Böylece eğitim, birçok diğer unsurları olan bir anlaşmazlıkta bütün dikkatin toplandığı başlıca noktayı teşkil etmektedir.

Irk münasebetleri meselesi ancak federal ölçüde görüldüğü takdirde anlaşılabilir bir meseledir. İç Harpten beri ırk ayırımının ilgası için başlıca sorunun eyalet idarelerine bırakılmış olduğunu hatırlatmak yerinde olur. Washington, tamamen federal memurların murakabesi altında olan eyaletlerarası ticaret, askerî kuvvetler ve diğer bazı sahalardaki idarî faaliyetlerden bunun sökülüp atılması için tedbirler almıştır. Mamafih bu sahanın dışında, federal idarenin eyalet idareleri tarafından irkî manilerin kaldırılması için aldığı başlıca tedbir federal mahkemelerin kararlarına inhisar etmektedir. Bugün ırk ayırımının ilgası aleyhinde olanlar, eyaletlerin eğitim sahasında hakim olduklarında ısrar etmektedirler. Demek ki bunlar, bir zamanlar ekonomik sahada federal tedbirlere itiraz ederek ekonominin sadece eyaletler tarafından kontrol edilebileceğinde ısrar edenler gibi, federal yetkiye itiraz edip eyalet yetkisini desteklemektedirler.

İrkî problemlerin diğ̈er bazı veçheleri çok defa meseleye vakıf olmayan müşahitlerin dikkat nazarından kaçmaktadır. 1950 de Amerikada bulunan 15 milyon Zenciden hemen 10 milyonu, veya üçte ikisinden çoğ̈u, Güneydeki 14 eyalette yaşamakta idiler. Güneyde bulunan bazı mahallî bölgelerde nüfusun hemen hemen yüzde 90 kadarını Zenciler teşkil edebilmektedir. Bu gibi mahallî-bölgelerde yaşayan Beyazların Zencilerle müsavi statüye sahip olmaları korkusu, müdafaası mümkün olmamakla beraber, anlaşılması mümkün bir davranıştır. Bundan başka 48 eyaletin hepsinde yaşayan Zencilerin çoğ̈u daha aşağı ekonomik tabaka mensupturlar, daha düşük hayat standardını haizdirler ve tahsil seviyeleri de gelişmemiştir. Böylece, Zencilere yapılan muamele tarzı sadece Güneye inhisar etmemektedir. Diğ̈er eyaletlerde Zenciler ve Beyazlar kanun önünde eşit olmakla beraber, bazı Beyazların muamele tarzında eşit değ̈illerdir. Meselâ bu eyaletlerdeki mekteplerde ayırım hiç gözetilmemekle beraber veya kısmen gözetilmekle beraber, Zencilerin lokantalara veya diğ̈er hususî iş mahallerine girmeleri reddedilebilir. Sonra bu hareket tarzından mutazarrır olan ırkın sadece Zenci ırkı olmadığı da hatırlatılmalıdır. Batıda, Meksika aslından gelen Amerikalılar ve Amerikan Kızılderilileri bazan Zencilerden daha dun bir sosyal tabakayı işgal ederler. Kuzeydoğ̈uda yeni bir azınlık gurubunu teşkil eden Puerto Rico'luların eşit statüye sahip olmaları diğ̈er vatandaşlarca husumetle karşılanmaktadır. İrlandalı, Yahudi ve diğ̈er ırkî ve millî guruplara karşı olan sosyal ve ekonomik ayırımların delilleri hâlâ bakidir. Pek tabii bunlardan hiç birinin hukukî mesneti yoktur.

Bu durumun hem Birleşik Amerika ve hem de dünyaca açık olarak tanınması gerekir. Amerika kendi dertlerini hiç bir şekilde gizlemiş değildir. Irkların ve millî gurupların karışmış olması, diğ̈er memleketlerde olduğu gibi Amerikada da halkın bütün peşin hükümleri söküp atması için bir sebep teşkil etmemiştir. Avustralyalılar sarı ırkın memlekete girmesinden korkmaktadırlar. Sömürge statüsünden yeni kurulan memleketlerde Beyazlar ayırımdan geniş ölçüde zarar görmekte-dirler. Türkiyede dahi yabancılara ve azınlıklara karşı kuvvetli peşin hüküm emareleri mevcuttur. Bunlar müfrit karakterdeki kimselerin içlerinde yerleşmiş olarak bulunan şahsiyet hassalarıdır ve kanunlarla veya umumî olarak söylenen parlak sözlerle derhal bertaraf edilemezler. Sadece zaman ve tecrübe onları yok edebilir.

Mahallî makamlar tarafından ayırımın tasvip veya teşvik edildiğ̈i Güney eyaletlerde her zaman şu iki teselli yolunu aramak gerekir: eyalet mahkemeleri ve federal mahkemeler. Bu şekilde federal sistem ırk münasebetleri meselesinde, yavaş yavaş ırk mezcinin temini yolunda, gene bir rol oynamıştır. Eyalet mahkemeleri ayırımın gelişip büyüdüğü mahallî idare, seçimler, eyaletler-arası ulaştırma, eğitim v.s. gibi eya-

let faaliyetlerinde şeyrek olarak ilk hamleyi yapmışlardır. Bununla beraber federal mahkemeler eyalet mahkemelerini tedricen ve emin bir şekilde teşvik etmişlerdir. Anayasaya yapılan On-Dördüncü Tadilât (1868) bu "teşvik" in başlıca Anayasa kaynağıdır. Burada hiç bir eyaletin "kendi yetkisi dahilindeki hiç bir kimseye kanunların eşit himayesini esirgemiyeceği" derpiş edilmektedir. Genel mahiyette olan bu hüküm senelerce eyaletlerin Zencilere ulaştırma, eğitim ve diğer sahalarda "ayrı fakat eşit" imkânlar sağlayabilecekleri şeklinde yorumlanmıştı (12). Böylece On-Dördüncü Tadilât, seri halindeki Yüksek Mahkeme kararlarında ve federal ve eyalet idareleri tatbikatlarında görülebileceği veçhile Zencilerin statüsünde, tam bir eşitlik yaratamamakla beraber, geniş ölçüde bir gelişme sağlamıştır. Federal mahkemeler II nci Cihan Harbinden sonra "ayrı fakat eşit" doktrini ile tesis edilmiş olan *status quo*' yu alt üst etmişler ve On-Dördüncü Tadilâtın Zencilerle Beyazlara aynı imkân ve himayeyi verdiğine dair bir çok kararlar almışlardır (13). Bugün Güneydeki taşkınlığı doğuran mahsus sebep budur.

Şu halde, İç Harpten bu yana, Zencilere ve diğer ırklara daha emin statü temini için ağır olarak ilerlenmektedir. Zenciler bir asırdan daha az bir zaman evvelki kölelik durumundan çok uzaklaşmış bulunmaktadırlar. Onlar senelerden beri ikâmetgâhlarını şehirlerin "Zenci muhitleri" nden dışarı taşımaktalar, trenlerde serbest olarak seyyahat etmekte ve, Güney hariç, her yerde üniversitelere serbest olarak devam edebilmektedirler. Şimdi kanun Zencilere her şehrin arzu ettikleri her muhitinde yaşama hakkını tanımaktadır. Artık hiç bir eyalet üniversitesi Zencilerin talebe olarak kabul edilmelerine kanunen mani olamaz. Bu son hak ancak 1956 da bütün dünyada yapılan neşriyat sırasında temin edilmiştir. Bununla beraber, Alabamada vuku bulan son hadiseler sırasında söylenenlerin, ayırımın cari olduğu sekiz Güney eyaletin zamanımızın gidiş istikametini 1956 dan daha önce sezmiş olduklarını ve eskiden sadece Beyazların gitmekte olduğu üniversitelere Zencileri de

(12) Plessy'ye karşı Ferguson meselesi, 163 U. S. 537 (1896).

(13) Bak, meselâ, Sweatt'a karşı Painter meselesi, 339 U. S. 629 (1950); ve Brown'a karşı Sharpe meselesi, Birleşik Amerika Yüksek Mahkemesi, 17 Mayıs 1954.

kabul ettikleri ifade etmesine imkân yoktur (14). Tehdit ve zor kullanarak Zencileri seçim sandıklarından uzak tutan müfritlerin bulunduğu Güney mahallî-bölgeleri şüphesiz olarak varsa da şimdi Georgia, Güney Carolina ve Mississippi de dahil olmak üzere her eyalette binlerce Zenci rey hakkını kullanmaktadır. Kanunu açık bir şekilde ihlâl eden bu hareketlere mani olunmaktadır.

Nihai büyük mesele Güney eyaletlerde ilk ve orta öğretimlerde tedricen ırkların mezcini sağlayabilecek vasıtaların bulunmasıdır. Burada mühim olan, ayrımı destekleyen ve ayırım aleyhinde olan idarî makamlardan her ikisinin de meselenin bütün veçheleri üzerindeki maharetlerinden istifade edilmesidir. Bu harekete karşı kuvvetli muhalefet mevcuttur ve bir çok eyalet teşriî organları, devlet okullarını hususî okullara tahvil ederek ve diğer şekillerde Yüksek Mahkemenin 1954 kararının tatbikine mani olmak için ümitsiz bir şekilde çalışmaktadırlar. Hali hazırda Louisiana'da vuku bulan böyle bir teşebbüs bastırılmıştır (15) ve diğerleri de yakında bastırılacaklardır. Bu arada Güneyde bulunan eyaletlerin bir kaçında Beyaz ve Zenci çocuklar sessizce aynı okullara devam etmektedirler.

Meselenin diğer bir çok eyaletlere de şamil olan başka bir veçhesi de, Güneydeki eyaletlerin artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılayabilecek süratte okullar inşa edememeleri ve öğretmen bulamamalarıdır. Genç eğitim gayesiyle eyaletlere şarta-bağlı-yardımlar yapılmasını derpiş eden bir kanun tasarısı son yıllarda Kongre'nin her oturumuna sunulmaktadır. Tasarının 1956 da tasdik edilmesi kuvvetle muhtemeldir. Fakat bunun, okullarında ırk ayrımı yapan eyaletlere yardım verilmemesi şartının tasarıya ilâve edilmesini isteyen ayırım aleyhtarları tarafından mağlup edilmesi beklenebilir. Başka bir deyimle, bu şart, ayırım yapan okulların derhal ilga edilmesi gayesini gütmektedir. Şart koşulsun ve ya koşulmasın yardımların en faydalı neticesi federal, eyalet ve mahallî kademelerde eğitimle görevli olan kimselerin müşterek bir program

(14) Alabama Üniversitesinde vuku bulan Lucy meselesiyle ilgili neşriyat hariçte olduğu gibi Amerikan vatandaşları arasında da gücenme doğurmuştur. Bu arada Arkansas, Oklahoma, Texas, Virginia, Kentucky, Kuzey Carolina, Tennessee ve Louisiana'daki eyalet kolejlerinde Zenciler ve Beyzalar bir arada okumaya başlamışlardır. Bugün Güney eyaletlerinde bulunan üniversitelerde 200 kadar Zenci okuduğu tahmin edilmektedir. New York Herald Tribune (Paris Baskısı), 16 Şubat 1956. Güney Carolina, Georgia, Florida ve Mississippi'de ırkî manilerin ne kadar devam edeceğini görebilmek için daha beklemek gerekmektedir.

(15) Bak, New York Herald Tribune (Paris Baskısı), 17 Şubat 1956. Bu 1954 Louisiana kanununun gayesi, ayrımı ırkî sebeplerden ziyade eyalet "polis kuvveti" ne (vatandaşların sağlığını emniyetini ve ahlâkını koruma kuvveti) isnat ettirmektir.

takip etmeleri olacaktır. Diğer yardım programlarında olduğu gibi daha iyi ırkî münasebetlerin ve eğitimin temini için bir anlaşma imkânı gelişecektir.

Güneydeki eyaletlerde ırkî engellerin alçaltılması için yapılan hemen hemen her hareket, federal idarenin ilk hamleyi yapmasıyla başlamıştır. Fakat eyaletler yavaş yavaş yola girmektedirler. Federal idare eşit statüsünün temini için bütün engelleri kaldırdığı gibi eyalet idareleri de bunun gerçekleştirilmesi için gittikçe artan bir şekilde iştirak etmektedirler. Fakat bütün kanunî engeller kaldırılrsa dahi, kaldırılmaları için sadece kanunların kâfi gelmeyeceği muamele tarzları hâlâ devam edecektir. Bununla beraber kanunî mesnetler ilga edilince, gayrimüsaait hareket tarzlarının da zayıflamaya başlaması muhtemeldir. Bu, en az, yerinde bir tahmindir.

Federal sistem yavaş yavaş derin olarak kökleşmiş hislerin mevcut bulunduğu ırk eşitliği istikametinde ilerlemektedir. Bugün kütle duygusunun engellerini izale edebilecek daha iyi bir bünyevî sisteme sahip herhangi bir memleket var mıdır? Haberlere ve mak'alelere itimat edebilirsek, Amerikanın Güney kısmında lehte ve aleyhteki hissiyatın yüksek olduğu anlaşılmaktadır. "Bir kütlenin bilhassa hissiyatla kaplanmış olan taşkınlıklarını değiştirmek kolay değildir... Bu, hangi ırktan olursak olalım, hepimizden âzami anlayışı, âlicenaplığı ve sakınmayı gerektiren bir meseledir" (16).

N E T İ C E

Amerikan federalizmi siyasi yetki üzerine hem merkezkaç ve hem de merkezci tesirler icra etmiştir. Son 50 yıl zarfında mahallî idareler yetkilerini devamlı bir şekilde artırmışlar ve eyalet idareleri de faaliyetlerini genişletmekte devam etmişlerdir. Federal idarenin gelişmesi ise hepsinden daha fazla olmuştur. Bütün bu seyirlerin devam edeceği belirmektedir. Birleşik Amerikada halk efkârı federal sistemin idamesini ve kuvvetlenmesini tasvip etmektedir. Halen mevcut 48 eyalet yerine memleketin, bünyesini daha realistik bir şekilde aksettirecek olan ekonomik ve sosyal bölgelere taksimi edilmesi fikirlerine kulak asılmaktadır. Federalizmin yirminci asrın son yarısında Birleşik Amerika için uygun bir idare şekli olup olmayacağı başka bir zaman ve başka bir yerde münakaşa edilebilir. Bununla beraber ilk 168 yıl zarfında federalizm. James Medison'un *Federalist* 10 dergisinde çıkan "en fazla cumhuriyetçi idarelerde tesadüf edilen hastalıklar için cumhuriyetçi bir deva" şeklindeki tahminlerini tasvip etmiştir.

Gerekli malî kaynakları temin eden ve memleket ölçüsünde asgarî standartlara ehemmiyet veren yeni bir yolun bulunması halinde vazgeçilmesi durumu istisna edilirse, şarta-bağlı-yardımların gelişmekte

(16) A. B. D. Hâkimi Louisiana'lı J. Skelly Wright, yukarıda zikredildi.

devam edecekleri belirmektedir. Hangi şekilde olursa olsun mali vasıtalar, federal idarenin diğer idarelerle olan münasebetlerinde sahip olduğu yetkiyi arttıracaklardır.

Şehirlerde birikme süratlendikçe ve halkın yer değiştirmesi sıklaştıkça federalizm yeni mahallî ve bölge problemleriyle karşılaşmakta devam edecektir. Değişik tiplerde denemelere müsait olan bu sistemin elâstiki oluşu, yeni fikirler ve plânlar doğuracaktır. Bunlar, karşılık olarak, bugünün meselelerinden yarının meselelerine bir barış düzeni içinde geçişi temin edeceklerdir.

Bu elâstikiyet hem ırk gurupları arasındaki gerginliğin hafifletilmesinde ve hem de Zencilerin diğer insanlarla eşit durumda bulunacakları atmosferin temin edilmesinde temel bir unsurdur. Amerikayı istikbalde problemler beklemektedir, fakat bu problemler bugünkü problemlerden farklı olacaklardır.

ASPECTS OF AMERICAN FEDERALISM

By Gurrie. S. Birkhead

The Turkish reader might try to imagine that his Constitution gave the control of elections, police, and most health, education, and social welfare functions to vilayet governments. To exercise these powers, valis and vilayet legislatures might be elected. This would probably mean the abolition of present national party lines and the creation of stronger parties within the vilayets, oriented toward local problems and issues. The Ankara government, thus, would have to employ more devious and gradual means for gaining concerted action on problems that appear to have a national impact. In such an event, the character of Turkish politics, law-making, finance, and administration would be radically different than it is under the present unitary system. In this train of thought one may begin to feel the underlying complexity and to understand the stresses and strains that can arise in a federal government (1).

The intricate processes of a federal system contrast sharply with the greater simplicity of a unitary system. The division of powers and functions brings with it a much greater interplay of political and administrative forces. The purpose of this article, however, is not to contrast the two systems but is to throw some light on American federalism by discussing certain of its aspects.

"Federalism" is generally used to describe a governmental system in which there is a distribution of powers and functions among a central government and component governments. Different federations — Swiss, German, Australian, or Canadian — have different distributions of powers and functions which distinguish them from one another. Moreover, the student may have trouble in ascribing to a federal form any definite or exclusive influence in shaping a country's governance. So many other attributes, institutions or practices are intertwined with constitutional structure as to defy disentanglement.

(1) The expression, "federal government," is commonly employed in the United States to refer to the national government. To avoid confusion in this article "national government" will be used.

Such is, certainly, the case with American federalism. In the governmental structure, for example, there are other features than the federal one to differentiate it from unitary systems. At the national level legislative, executive, and judicial branches exercise parts of the governing power, as do roughly similar branches in the states. No mention is made, in the national Constitution, of the local governments which form a third or even more levels for federalism. Strong local and state political parties have been created by and have helped to strengthen federalism. Most national parties have existed only for the purposes of presidential campaigns. Centers of political power are localized and depend heavily on local and state issues, offices, and patronage for their existence. Apart from structure, key factors determining American governmental success and failures include: plentiful natural resources, long geographic isolation, and a rich heritage drawn primarily from England. The fabric within which federalism works is complex and defies brief analysis.

Historical Phases

It is customary to describe the division of powers between national and state governments in the terms of constitutional law. Thus, the central government is said to have "delegated" powers, as specified in Article I, Section 8, of the Constitution and elsewhere plus additional powers "implied" from those delegated. The states and the people (2) it is said, hold "residual" powers — all those not delegated or implied. This legalism is inadequate, as are most legalisms, and leaves too much out of the picture. It leaves to the reader the task of interpreting the very general language of the Constitution. Historically, the national government has had almost exclusive charge of foreign relations, defense, the monetary system, for examples. States have, until recent years, had almost exclusive jurisdiction over elections, health, welfare, and education. But this division is not unequivocally stated in the Constitution, nor could it be, in the author's opinion. That document, of course, clearly states a few of the obligations the two levels owe each other, plus some limitations on their powers. The specifications have caused little dispute in our history.

The Constitution, however, speaks generally and briefly in most instances — a fact which has provided the very flexibility that has enabled

(2) The inclusion of "people" in this phrase from the Tenth Amendment is chiefly significant in that it helps establish that American government is "limited" government. Certain powers can never be exercised by any government. See also the Constitution, Article I, Section 9, and *passim*.

it to remain in force for a longer period than most other federal constitutions. Interpretation is the tool by which it has been made to fit the changing times (3). The legal history of national-state relationships is, indeed, an apt lesson in semantics.

American federalism, therefore, has been dynamic. Perhaps even more than in other countries, the meaning of the concept has changed from decade to decade. The society itself has been tremendously dynamic. So it is not surprising that present-day federal relationships are vastly different from those proposed by the Founding Fathers in the 1787 Constitution. At any one of a number of periods in the intervening years the dominant concept of the term has been different.

Most simplified versions of the story of federalism conclude that three historical periods may be identified (4). These are the periods of "National Supremacy", "Dual Federalism", and "Cooperative Federalism". The early years of the Supreme Court were largely given over to establishing a firm position for the new national government in the face of the old and settled state governments. Thus, for example, the Court in 1819 made it plain that state governments could not levy taxes on federal instrumentalities (5). The executive branch, too, did its part under the directions of Washington, Jefferson, and others to give the new Republic a firm foundation. Jefferson did not hesitate to purchase the vast Louisiana territory in 1803 without prior Congressional consent or to declare the 1807 embargo on all foreign trade when war with England threatened. He thus emphasized his powers, not only as President but also as head of the *national* government. All these moves seemed necessary in order to create a nation where none had been before.

Memories of British rule before the Revolution were still fresh, however; and displays of national power made more vocal the supporters of the states. One can see in the decisions of the Supreme Court after 1835 ideas which were to be shaped into the concept of Dual Federalism. The doctrines of interposition, nullification, and secession, which had originated, paradoxically, in the writings of strong supporters of the

(3) There have been 22 formal amendments to the Constitution in 168 years.

(4) See the writing on this subject by Professor Edward S. Corwin, for example, **Court over Constitution: a Study of Judicial Review as an Instrument of Popular Government**. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1938. The unwritten doctrine of judicial review at an early date made the Supreme Court the arbiter in most disputes between national and state power.

(5) Chief Justice John Marshall in *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheaton 316.

union like Jefferson and Madison, were in common use in the decades preceding the Civil War. These doctrines were rejected in the bloody battles of that war, but the companion concept, Dual Federalism, continued to gather strength, especially in the field of economic policy. This doctrine holds that the sphere of action of the national government must differ from that of the state governments in economic and social matters, and that the line between the two spheres is always to be distinguished by the Supreme Court. Thus, the Court became the major power locus at many of the crucial points in post-Civil War history, the economic theoretician for the nation which began to burgeon under the influence of the Industrial Revolution.

This doctrine of Dual Federalism for many years, then, prevented the national government from placing a restraining hand on an economy which, as it grew, began to develop serious trouble centers. The Court, for example, defined problems of wages and hours, child labor, and labor-management relations as within the scope only of state government. The never, in clear and general terms, distinguished between the spheres of national and state action.

Dual Federalism began to lose ground as business became bigger and more powerful. State governments were unwilling or unable to control business activity to the general satisfaction of the nation. Gradually, the need to break down distinctions between spheres of state and nation became more evident. There were early breakthroughs—the 1887 passage of the Sherman Anti-Trust Act, for example, which gave Washington an instrument to wield against businesses considered too big (6). Water continued to build up against the dike, however, until the great breach was made by the New Deal under Franklin D. Roosevelt and by the Supreme Court in its decisions after 1937. Constitutional clauses such as those dealing with the national government's power to tax and to regulate interstate commerce were reinterpreted to allow national action to combat the great depression. At last it was established firmly that the national government could operate in economic and social fields where previously the states had been supreme. The result, in terms of the growth in power of the national government during the New Deal era and in post-World War II days, is well known to all but the most casual readers of recent history.

The new doctrine of federalism which has received wide support

(6) With a few exceptions, the Anti-Trust Act has never been effectively enforced.

in the decisions of the Supreme Court, in the Congress, and in the Executive Branch has been termed by Professor Edward S. Corwin, "Cooperative Federalism." It holds that states and nation can cooperate in many different fields of endeavor, and that no strict delineation of their respective spheres is necessary. Both can, unless serious conflicts arise, control business; they can use similar taxes; they can share in taxing interstate commerce; schools can be supported by both; and so on. They are not competing, but companion governments, attacking common problems. New vistas have been opened for the national government in fields such as health, social security, agriculture, and labor-management relations.

It must not be assumed that the development of this concept of Cooperative Federalism has meant an absolute decrease in the power or status of state governments. Indeed, since 1933, states have greatly increased their operations, as reflected in amount of expenditures, number of employees, number of functions, or in other indexes. Still, the greatest increase in these respects has come about in the national government. Relatively, it is much stronger today than at any period in our history. Its influence now extends into almost every phase of government at every level.

In the following pages are described some of the ways in which Cooperative Federalism operates and some of the difficult problems it faces today. To understand the directions in which these relationships are moving may be to catch a glimpse of the meaning of federalism tomorrow.

Cooperative Federalism

Complexity is a keynote of federal relationships today. Literally hundreds of examples of the inter-lacing of national state, and local activities might be picked. The county agricultural agent is frequently singled out — his salary is paid in most counties by a national, a state, and a private organization. Political scientists outside America know the record of the Tennessee valley Authority, a national corporation in the field of resources development. Many of them may not identify the Authority's work as an example of federalism. On a voluntary basis, however, and not because of legal requirements, TVA has scores of relationships with state and local governments for mutual help in conservation practices, planning and personnel problems, and in other fields. The Port of New York Authority is a well-known instance of "horizontal" or inter-state cooperation in transportation.

To illustrate the cooperation and the complexity, to point out the

shortcomings and the virtues of federal-state-local relations today, these examples have been chosen for brief exposition: grants-in-aid, metropolitan area problems, and race relations. The first of these is a device through which federalism works; the second illustrates some of its more difficult geographic aspects; while the third is a substantive field where federalism has been severely criticized. The first example tends to place this structural system in a favorable light. The second and third examples must be described in less positive, but not wholly negative, terms.

Grants-in-aid

Grant-in-aid are sums of money paid by one government to another for, in amounts stated purposes relating to the size and nature of the problems under attack (7). They usually are accompanied by requirements that the grantee also devote money to those purposes, that certain personnel and financial standards be met and frequently that other types of planning, reporting, or auditing be performed. Grants have a long history, beginning in 1802 with Congress' practice of donating land to states for the support of public schools. Such gifts remained modest until well into the twentieth century, however; only in 1933 did the New Deal begin instituting grants on the scale in which they are known today. Subsidies under earlier acts, such as the Federal Aid Road Act of 1916, were increased; and new grants for social security, health, agriculture, and other programs were initiated. Total aid to states and localities stood at 238 million in 1932 and rose to 3,247 million by 1955. Grants amounted to seven per cent of total state and local expenditures in 1953.

Intergovernmental cooperation has, through grants and companion devices, become so strong in substantive fields that it is commonly said federalism has been "verticalized". In the public forum, as well as in political science literature, a great deal of comment has been focused on the cooperation of administrative agencies in the individual subject-matter fields. More and more there is discussion of governmental effort in health or education problems, as distinguished from discussion of national or state government activities by themselves. The old concept of "levels" of government has to some extent been replaced by a concept of "vertical lines" running from Washington through state capitals to the localities and to the people where all governments work cooperatively.

(7) Block grants, or grants made without connection to specific program areas, have been suggested by many authorities in recent years. New York is one of the few states to have experimented with this idea. See Blank, David M., "Reform of State-Local Fiscal Relations in New York" (III *National Tax Journal* (1950), 4 and IV (1951), 1).

"Vertical" program lines have been intensified by the activities of interest groups in each program field. Furthermore, close working relationships and friendships have grown among national, state, and local officials, and this has helped to improve all administration. Barriers between the "levels" have lowered. This is another sign that these problems are common to all individuals, to all governments, and so to the entire nation. It is obvious that responsibility for action on nation-wide entire nation.

To the writer, the justifications for grants are much more persuasive than are the arguments against them. The national government, presumably, is working toward *national* goals in fields where grants are applied; thus there is a tendency to progress toward maintenance of minimum standards in those fields. The financial resources of the national government are much greater than those of individual states, and it is in a position to spread the burden of costs more evenly over the whole population than could ever be done by disjointed state action. The personal income and corporate income taxes help to make these conditions possible. Also, grants have produced action in fields where states have refused to act or have done little. Program, finance, and personnel standards, enforced through grants by national agencies, have meant appreciable improvement of state administration in some fields. These and other arguments are strong and can be well documented. They must have a familiar ring to the Turkish political scientist.

Americans who feel that the effect of grants has been detrimental lean more heavily on emotional arguments. These persons deprecate intrusion by the national government upon the realm of the states, and they speak of "states' rights" much in the fashion in which that phrase was used in pre-Civil War days. Dwellers in the richer states, like New York and New Jersey, deplore the use of tax money from their states to raise the standards of services in the poorer states, such as Mississippi and Georgia. They insist that participation by national agencies in program administration is bleeding white the initiative and administrative talents of the states.

Parallel to the development of these national grants-in-aid has been the development within individual states of systems of grants to local governments (8). This fact is often ignored by opponents of national

(8) Shared taxes are also widely used, but their effects differ from those of grants. Shared taxes are returned to the locality in proportion to the amounts collected there; administrative supervision rarely accompanies them; hence, they have little or no "standardizing" influence.

grants, but it has been brought about by the same social and economic conditions which necessitated national grants. Another factor giving rise to more state grants has been the near collapse of the general property tax, traditional major source of revenue to local governments. States have other, wider, and more equitable sources of revenues. As local units have been confronted with modern problems in transportation, health, welfare, and other fields, their budgets have sky-rocketed. Local expenditures rose from about 667 million in 1902 to about 22,000 million in 1953. Receipts from the property tax and from newer taxes were unequal to the emergency, so during this same period states increased their contributions to local governments to almost one-fourth of local revenues (9). Most of this money comes in the form of grants and is accompanied by a requirement that state administrative agencies enforce state-determined program standards in the locality. This administrative supervision of local activities has steadily increased from the days of the depression to the present.

Persons who speak longingly of "local-self-government" or of the freedom of the locality from state "interference" have used the same arguments in opposing state grants as opponents of national grants have used. Virtually all of these arguments disregard the fact that modern problems of government have forced a major readjustment in the federal system. Grants-in-aid have been a principal instrument of readjustment, and they have brought an increasing centralization of power in the states over local activities and in Washington over state activities. Grants seem to be a practical device in an age of swift communication and transportation, given the underlying existence of a federal system. As the continent has shrunk and the outside world has been brought so close to the United States — as the nation has been forced to share in the leadership of the Western World — it seems only appropriate that the central government take an ever-greater part in pressing, domestic affairs of all descriptions.

Metropolitan Area Problems

The United States is a nation of big-city people. Sixty-four percent of the population were urban in 1950, while almost three-quarters of these lived in 157 cities of 50,000 population or more or in their suburbs (10). The rapid population growth of this century has not been

(9) Some of these funds are national grants, passed on to local governments by the states.

(10) See U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, **Census of Population; 1950**, Vol. I. Washington, U. S. Government Printing Office, 1952. Persons especially interested in these problems will want to see the definitions used by the Census Bureau in dealing with them.

met by similar changes in the boundaries, organization, functions, and administration of the units of local government which must minister to the needs of these vast, new groupings of people. This "cultural lag" constitutes an ever-more pressing problem for American federalism.

Questions of intergovernmental relations are all too obvious in those metropolitan agglomerations which sprawl across state lines — New York, Philadelphia, Chicago, or St. Louis, for examples. When one examines the layout of local units of government, however, it becomes evident that almost every metropolitan area lies within the boundaries of several local units. Hartford, Connecticut, a middle-size and not atypical metropolitan area, for instance, spreads across its central city, twelve towns, and several special districts formed for specific purposes. The ultimate example, the New York-Northeastern New Jersey metropolitan area (known generally as "New York City"), covers parts of three states, 22 counties, and more than 1000 units of local government (over 13 million people and 7500 square miles). The struggle to provide services to these aggregations of humanity is surely, then, a problem of the interrelationships of the governments involved.

Briefly, one may list these "problems of metropolitan areas":

1. Their sheer size in terms of area and people is a primary
2. The numbers of people and of businesses are growing very rapidly;
3. Both people and industries are very mobile and move their locations frequently not only within but also among metropolitan areas;
4. There are far too many units of government, and their crazy-quilt pattern of boundaries is drawn with no regard to population and business distribution. Thus, there are highly unequal levels of financial capability among governments in the same metropolitan area. Affluent residential or industrial suburbs often border on depressed, low-cost housing suburbs.
5. Existing governments are not at all well organized to meet the exigencies of the situation.

Who is to coordinate the development of adjacent units in these urban concentrations? Who is to say where streets and sewer lines will run across boundaries, where factories will be built, where residential areas will arise, and so on down the list of what are, in the United States, ordinarily *local* services? Who is to legislate and act in the interests

of all the citizens of these great, natural communities? If cities are the creatures of the state, the Turkish student may ask, why have not the states acted to control these developments? Not even at the level of the states, in some instances, is a single government in possession of wide-enough geographic jurisdiction to act. Where a metropolitan area is entirely encompassed within one state's boundaries, the traditions of local self-government and of restraint by the state in dealing with "local" affairs have been so strong as to prevent complete state assumption of metropolitan functions. Public opinion simply has not been aroused enough to permit state governments to act strongly and positively. That the national government might rush in to fill the gap has been suggested (for instance, in the field of civil defense), but it has never been seriously considered by Congress or the President.

The nature of these problems has been sufficiently recognized in recent years to produce a whole, new complex of inter-governmental relationships. That is to say, the ponderous machinery of federalism has moved into action. Most of these attempts to alleviate metropolitan problems fall into the following categories:

1. *Improvement and strengthening of existing governments, through better use of iraditinal me^ans.* The central notion here is that available resources must be utilized more efficiently. Cities and other local governments are gradually adopting modern budgeting, personnel, and management practices. The manager and strong mayor systems of local organization are rapidly spreading throughout the nation. There is increasing formal and informal cooperation among neighboring governments. Joint organizations for police and fire protection, purchasing, recreation, and planning are springing up. In some states, cities are able to annex large amounts of outlying territory, thus widening their geographic jurisdictions;
2. *Strengthening county governments and giving them functions now exercised by cities or smaller governments.* This measure requires drastic legal or constitutional changes in most states. It is a worthwhile scheme because counties geographically are the largest units of local government, and many of the metropolitan areas are entirely encompassed by single counties. Most of the few cases where the idea has been applied, however, have been large metropolitan areas (as in Philadelphia and St. Louis); and the growth of population has soon overflowed the new boundaries. Further, counties have been among the poorest governed of

American governments in the recent past. If they are to be widely used for metropolitan purposes, they will require substantial reorganization and a great change in attitude toward them must come about;

3. *Further extension of state and national participation in metropolitan government.* Through grants and shared revenues, both these levels have expanded and improved the level of metropolitan services. Grants from the national government are available directly to cities in the fields of housing, airports, and planning. Both levels engage in research on metropolitan problems and give quantities of advice to local governments. In addition, state governments have in a few cases assumed complete control of some metropolis-wide functions — as, for example, New Jersey's civil service commission has jurisdiction over local government personnel;
4. *Creation of a new level of government in the metropolis.* Single or multiple purpose authorities (independent corporations) are increasingly favored. Thus the maze of local boundaries can be surmounted and the management of activities placed on a business-like basis. The Port of New York Authority is the classic instance, set up by New York and New Jersey for handling a transportation problem that is at once metropolitan and national in character. Already numbered in the thousands in metropolitan areas and growing by leaps and bounds, authorities are severely criticized because most of them are so organized that there is no chance for direct citizen participation in controlling them.

Another variation on this idea is the creation of the federated city, in which existing local governments would join to manage services of a metropolis-wide nature. The single instance of this kind in the United States was the government of New York City as organized in its 1898 charter. In the ensuing half century, however, the scheme has been almost totally abandoned; and so the federated city has yet to have a fair trial in the United States. Toronto, Canada, in 1954 established a federated city scheme; and if the plan succeeds there, adoptions may occur in the United States in the near future.

The chief point to be made here is the enormous variety of types and powers of these agencies. In none of them, it appears, has the United States found a panacea for the substantive and mechanical problems bedeviling its metropolitan areas. The most that can be said for metro-

politan government in the majority of localities is that it works — slowly, awkwardly, and often inequitably.

Race Relations

Dual federalism is still widely-held concept. Nowhere is the evidence of this more clear than in the enigma of inter-racial relations. Old doctrines have been revived. Cries of "states' rights" and "interposition" were hardly stronger in pre-Civil War days than they are now, after a 1954 Supreme Court decision that all races must be allowed to attend the same public schools. So education is the current focus of attention in a dispute having many other facets.

The problem of race relations can only be understood when it is seen in its federal setting. It must be recalled that, since the Civil War, prime responsibility for abolishing segregation has remained in the state governments. Washington has acted to eradicate it in interstate commerce, in the armed forces, and in the few other areas where national officials have complete control of governmental activities. Beyond these points, however, national government participation has consisted chiefly of decisions by national courts (11) that state governments must act to abolish racial barriers. Today those who oppose desegregation insist that the states remain supreme in matters of education. They thus support state power in opposition to national power, in the same manner that national economic measures were once opposed by insistence that only the states could act to control the economy.

Several other aspects of the racial problem often escape the attention of outside observers. Of the 15 million Negroes in the United States in 1950, nearly 10 million or two-thirds lived in 14 Southern states. In some Southern localities as many as 90 per cent of the population may be Negroes. Although not justifiable, it is understandable that Whites in such localities fear equal status for Negroes. Furthermore, in all 48 states most Negroes are in the lower economic strata, have low living standards, are poorly educated. Many of the attitudes against them stem from these conditions. So the attitudes are not confined to the South. In other states, the Negro and the White are equal before the law, yet not in the attitudes of some Whites. For example, the schools in these states are now either integrated or nearly so; but Negroes may still be denied entrance to restaurants or other places of private business. And it must be recalled that the Negro race is not the only one to suffer from such attitudes. In the West, Mexican-Americans occupy an inferior social

(11) The common term in the United States is "federal" court.

status as do American Indians, at times lower than that of the Negro. Puerto Ricans are a new minority group in the Northeast who face hostility to equal status with other citizens. There still remain evidences of social and economic discrimination against Irish, Jews, and other racial and national grouping. Of course, none of this has any legal basis.

It is right that both the United States and the rest of the world should openly recognize these conditions. At the least, America has not hidden its troubles. The intermingling of races and nationality groups there has not eradicated all the prejudices of the people, any more than influx of the yellow races. In countries now breaking from colonial status, Whites are suffering from widespread discrimination. Even in other countries have eradicated such barriers. The Australians fear an Turkey there are signs of strong prejudices against foreign minority elements. These are personality traits, embedded in individual character and not to be abolished overnight by the passage of laws or the utterance of glittering generalities. Time and experience alone can destroy them.

In Southern states where state or local law promotes or encourages segregation, there are always two ways to look for relief: to the state courts and to the national courts. In this way, the federal system has again played a part in racial problems, slowly ensuring the advent of desegregation. State courts have rarely moved first to eradicate legal barriers in state activities where segregation has flourished: local government, elections, intra-state transportation, education, and so on. National courts, however, have gradually and surely pushed state courts ahead. The principal constitutional authority for this "pushing" has been the Fourteenth Amedment (1868) to the Constitution. There it was provided that no state could "deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws." This general language for years was interpreted to mean that Negroes might be provided by states with "separate but equal" facilities in transportation, education, and other fields (12). So the Fourteenth Amenment eventuated in a series of Supreme Court rulings and in administrative practices in the national and state governments which tended toward great improvement, if not complete equalization, of the Negroes status. Since World War II, national courts have quickly upset the *status quo* established under the "separate but equal" doctrine and have made several sweeping decisions that the Fourteenth Amend-ment means Negroes must have *thesame* facilities and protection as Whites (13). This is the specific cause of the furor in the South today.

(12) *Plessy v. Ferguson*, 163 U. S. 537 (1896).

(13) See, for examples, *Sweatt v. Painter*, 339 U. S. 629 (1950); and *Brown v. Board of Education and Bolling v. Sharpe*, U. S. Supreme Court, May 17, 1954.

In reality, then from the Civil War onward a more and more secure status has been slowly forged for the Negro and for other races. Negroes have come far from their condition of slavery less than a century ago. For years they have been moving their homes outside the "Negro sections" of cities, have ridden free on trains, and have attended the universities of states outside the South. The law now upholds their right to live in any section of any city where they will. No longer are they segregated on railways. State universities can no longer deny them entrance by legal means in any state. This last right is only being secured in 1956 amid world-wide publicity. All too rarely, however, do stories of the Alabama troubles tell that, before 1956, eight Southern states sensed the trend of the times and admitted Negroes to their previously White universities (14). Thousands of Negroes now exercise their right to vote in every state, including Georgia, South Carolina, and Mississippi; although there are undoubtedly Southern localities where bigots keep Negroes from the polls by threats and strong-arm tactics. These are clear violations of the law, and the practice is being stopped.

The final, big hurdle remaining is that of finding means by which Southern states can gradually integrate the races in primary and secondary education. The problem is taxing the ingenuities of authorities on all sides of the question. There is strong opposition to the move, and several state legislatures are trying desperately to circumvent the 1954 ruling by making public schools private and by other means. Already one such attempt has been beaten down by a national court in Louisiana, (15) and others soon will be. In a few Southern states, meanwhile, White and Negro children are quietly attending the same schools.

Another aspect of this problem is that, in common with many states, Southern states have not been able to build school facilities fast enough or to find enough teachers to keep up with expanding population. A bill providing grants-in-aid to the states for general educational purposes has

(14) Publicity about the Lucy case at the University of Alabama has caused resentment in many U. S. citizens, as it has among persons abroad. Meanwhile, Negroes and Whites have been mixed on the campuses of Arkansas, Oklahoma, Texas, Virginia, Kentucky, North Carolina, Tennessee, and Louisiana state colleges. There are an estimated 2000 Negroes in Southern universities today. **New York Herald Tribune** (Paris edition), February 16, 1956. It still remains to be seen how long South Carolina, Georgia, Florida, and Mississippi can hold up their color bars.

(15) See **New York Herald Tribune** (Paris edition), February 17, 1956. This 1954 Louisiana law was an attempt to base segregation on the state's "police power" (power to protect the health, safety, and morals of its citizenry) as distinguished from a racial basis.

been before Congress each session in recent years. Support is undoubtedly strong enough to vote its passage in 1956. It may be blocked, however, by anti-segregationists in Congress who wish to include in the bill a clause denying grants to any state with segregated schools. The clause, in other words, would, seek to abolish segregated schools overnight. A very healthy result of grants, with or without such a clause, would be that education officials from national, state, and local levels would be administering a common program. A fund of understanding would develop, as in other grant programs, to the benefit of better race relations and better education.

In almost every case where the bars have been lowered in the South, the national government has acted first to force the hands of state governments. But the states are slowly swinging into line. Legal barriers to equal status have been almost all abolished by the national government, and there is an increasing tendency for state governments to join in the effort to enforce abolition. When all legal bars have been lowered, there will be *attitudes* which law alone cannot erase. With legal bases gone, however, unfavorable attitudes will probably begin to weaken. at least, is a valid assumption.

The federal system moves slowly where deep-rooted sentiments are involved, but it moves in the direction of racial equality. Is a better structural means of overcoming barriers of mass emotion available in any county today? Feelings pro and con are high in the American South, if we may trust news and editorial reports. Still, a great deal of quiet progress is being made. "The problem of changing a peoples' mores, particularly those with emotional overlay, is not to be taken lightly... It is a problem which will require the utmost patience, understanding, generosity, and forbearance from all of us of whatever race (16).

Conclusion

American federalism has had both centrifugal and centripetal effects on political power. Local governments have constantly grown stronger during the past 50 years; state governments continue to increase their activities; while the growth of the national government has been the greatest of all. It appears that these trends will continue. Opinion in the United States appears to favor retention and strengthening of the federal system. Suggestions that the 48 states be abandoned in favor of larger regional subdivisions, more accurately reflecting the economic and social structure of the nation, have fallen on deaf ears. Whether federalism is

(16) U. S. Justice J. Skelly Wright, of Louisiana, quoted in *ibid.*

the proper form of government for the United States in the last half of the twentieth century may be argued at another time and in another place. During its first 168 years, however, it has justified James Madison's prediction in *Federalist* 10 that it is "a republican remedy for the diseases most incident to republican governments."

Grants-in-aid, it appears, will continue to grow, unless they are abandoned in favor of some new device that will provide necessary financial resources and emphasize nation-wide minimum standards. Through the medium of finance, in any event, the power of the national government will increase, in relation to that of other governments.

As urbanization continues apace and as the population increasingly moves about, federalism will wake each morning to new local and regional problems. The very flexibility of the system which permits many different types of experimentation will bring new ideas and plans. These will, in turn, permit peaceful transition from contemporary to future quandaries.

Nor is there any doubt that this same flexibility is the basis for relaxation of tensions between racial groups and will provide an atmosphere wherein the Negro will stand beside other men in a state of equality. Tomorrow holds problems for America, but they will differ from problems of today.

Guthrie S. Birkhead

March, 1956

Public Administration Institute
for Turkey and the Middle East