

# *Amerika Birleşik Devletleri*

## *Yönetim Sistemi*

Muammer TÜRKER

### **Birinci Bölüm**

#### **Tarihsel Süreçte Yönetim**

#### **Yapısının Gelişimi**

**1**000 yıllarında Kuzey Amerika kıtasına ilk ulaşan Avrupalılar olma unvanını kazanan Vikingler, sonradan daimi nitelikte yerleşimler kuramamışlardır. Buna mukabil, İtalyan denizci Kristof Kolomb'un İspanya Krallığı adına 1492 yılında kıtaya gelişini takip eden 40 yıl boyunca Orta ve Güney Amerika'da büyük bir İspanyol toplumu oluşmuştur. Bugünkü Amerika Birleşik Devletleri (ABD) toprakları üzerinde kurulan ilk koloni, 1607'de Virginia eyaletinde oluşturulan İngiliz kolonisi olmuştur. Bunu takip eden dönemde, Anglikan Kilisesi'nin baskısından kaçan Püritenler, 1620'de sonradan Massachusetts eyaleti olacak olan Plymouth kolonisini kurmuşlardır. Püritenlerin Amerikan yönetim anlayışının oluşmasında önemli bir yerleri vardır; zira dinsel baskıdan kaçan bir topluluk olarak, yeni yerleştikleri topraklarda temellerini attıkları bir yönetim yapısının özgürlüklere ve hoşgörüye dayanmasında büyük katkıları olmuştur. Diğer taraftan, bu koloniden ayrılan İngiliz papaz Roger Williams, bilahare ABD Anayasası tarafından da benimsenecek olan kilise ve devletin birbirinden ayrılması ilkesine dayalı olarak Rhode Adasında yeni bir koloni kurmuştur.

Avrupa kökenli çeşitli milletler kendi kolonilerini kurmuşlarsa da, bu açıdan en ileri giden toplum İngilizler olmuştur. Fakat İngiltere'nin bu yeni dünyadaki kolonileri üzerinde sürdürdüğü hakimiyet, XVIII. yüzyıla gelindiğinde çeşitli ihtilaflarla sarsıntıya uğradı. Bu ihtilafların başında İngiltere'nin topladığı vergilerle ilgili olanlar geliyordu. 1773 yılına gelindiğinde çay vergisi hariç bütün vergiler kaldırılmıştı. Nihayet çay vergisi ile ilgili gerilim had safhaya gelip, İngiltere kökenli kolonilerin sakinleri ile İngiliz askerleri arasında çatışmaların patlak verince, 4 Temmuz 1776 tarihinde, Amerikan Bağımsızlığı ilan edildi. Ancak, bağımsızlığın ilanından sonra da çatışmalar durmadı ve İngiltere'nin Amerikan bağımsızlığını tanınması ancak 1783 yılında mümkün olabildi.

Birçoğu anavatanlarındaki baskılardan kaçarak Yeni Dünya'ya gelen insanların geniş ve bakir topraklar üzerinde adeta hiç yoktan bir hayat kurmaları ve bunu yaparken herkese iş düşmesi, yeni devlet yapısında hiç kimsenin diğerine göre bir ayrıcalık ya da üstünlüğe sahip olmaması gerektiği fikrini beraberinde getirmiştir. Özellikle son devrelerinde topraklarını ve özgürlüklerini savunmak zorunda kaldıkları kolonyal dönemde edindikleri tecrübeler, ABD'yi kuran insanların hem Bağımsızlık Bildirgesi'ni, hem de Anayasa'yı özgürlükçü ve demokratik bir anlayışla yazmalarını ve yeni devleti de bu temel üzerine bina etmelerini sağlamıştır.

Anayasa'nın yazımı sırasında George Washington'un temsil ettiği güçlü merkez esasına dayalı devlet anlayışı ile Thomas Jefferson'un başını çektiği eyaletlere daha fazla yetki tanınması anlayışı arasında bir denge bulunmuş, yetkiler her iki düzey arasında paylaştırılmıştır. Bununla da kalınmayıp, merkezde herşeye hakim tek bir otoritenin belirmesi riskine karşı "güçler ayrılığı" prensibi Anayasa'ya dercedilmiştir.

Anayasa 1787 yılında Philadelphia'da kabul edilmekle birlikte, eyaletlerin çoğunluğu tarafından onaylandığı 1789 yılına kadar yürürlüğe girememiştir. Bu arada birçokları tarafından kişisel hürriyetlere yeterli değeri vermediği gerekçesiyle eleştirilen Anayasa'da 1791'de bu çerçevede 10 değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler Haklar Bildirgesi (*Bill of Rights*) olarak tanımlanmakta ve düşünce, din, basın, toplantı gibi hürriyetleri garanti altına alan hükümler içermektedir. Ferdi devlete karşı koruma mantığını getiren Haklar Bildirgesi, birçoğu bugünün insan hakları anlayışı ile uyumlu temel hak ve hürriyetleri teminat altına almakta idi.

Genel olarak devletin yapılanması bu çerçevede gelişirken, kölelik realitesinin hala sürüyor olması, Bağımsızlık Bildirgesi'nin "her insan eşit doğar" hükmünü havada bırakıyordu. XIX. yüzyılın başlarında bu sorun ciddi politik tartışmalara konu oldu ve 1820'de Kongre iki eyalet dışında köleliğin yasak olduğu sonucuna vardı. Bununla birlikte, toprakların sürekli olarak genişlemesi, köleliğin devam edip etmemesi noktasındaki tartışmaları alevlendiriyordu.

Bir kölelik düşmanı olan Abraham Lincoln'un 1860 yılında Başkan seçilmesinden bir yıl sonra, başta kölelik olmak üzere çeşitli siyasi ve ekonomik sorunlara istinaden güneydeki 11 eyaletin ABD'den ayrılıp bağımsızlık ilan etmesi üzerine Amerikan İç Savaşı patlak verdi. 1865 yılına kadar süren çatışmaların sonucunda kuzeyliler, yani birlik taraftarları galip geldi. İç savaşın bitmesi, Amerika tarihi açısından iki önemli sonucu beraberinde getirmiştir: Köleliğin sona ermesi ve devletin bir bütün olarak yoluna devam etmesi.

XIX. yüzyılın son dönemleri, başta sanayi olmak üzere çeşitli ekonomik sektörler açısından ciddi gelişmelere sahne oldu. Demiryolu ağı olağanüstü gelişti; petrol, çelik ve tekstil endüstrisinde adeta patlamalar yaşandı; telefon, elektrik ampülü, hareketli film ve daha nice icat birbirini kovaladı. Ancak, bu defa da bazı sektörlerde tekelleşmenin baş göstermesi ile rekabet ortamı kaybolmaya başladı. Bunlara karşı Federal Devlet çeşitli tedbirler geliştirdi. Tren ücretlerinin fiyatlarını kontrol altına almak üzere 1887'de Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu'nun kurulması ve 1890'da Tekelleşmenin Önlenmesi Kanununun çıkarılması bunlara örnektir.

Bu arada 1867 yılında Rusya'dan Alaska'nın satın alınması, İspanyollar'a karşı 1898 yılında başlatılan savaş sonucunda Küba, Filipinler, Porto Riko ve Guam'ın ele geçirilmesi, ayrıca Havai adalarının alınması ile toprak yönünden önemli büyümeler sağlandı.

Siyasal alanda bu gelişmeler olurken, sosyal problemler de yaşanmakta ve toplumsal gruplar arasında ekonomik olarak önemli farklılıklar görülmektedir. Refah içinde yaşayan kesimlerin varlığına karşılık, gecekondularda barınan ve fakirlikle mücadele eden aileler de XX. Yüzyılın başlarındaki Amerikan toplumunun bir gerçeği idi. Devletin ekonomiye mümkün olduğunca az müdahalesinin genel kabul gördüğü bir toplumda, muhtaçlara yardım edilmesini ve gelir adaletsizliğini gidermeyi bir politika olarak benimseyen akımlar ortaya çıktı. Bunların mücadeleleri sonucunda sosyal devlet anlayışının yansımaları olarak nitelendirilebilecek uygulamalar gerçekleşti.

I. Dünya Savaşı patlak verince ABD başlangıçta tarafsızlığını ilan etti; ancak 1917'de Almanlar'a karşı savaşa girme kararı aldı. Bununla birlikte askeri olarak yeterince hazır olmaması, bu savaşta aktif bir rol üstlenmesini engelledi.

1920'lerin ekonomik gelişme seyri, 1929 yılına gelindiğinde tersine döndü. O yıl patlak veren büyük ekonomik kriz, 1932'lere gelindiğinde binlerce Amerikan bankasının ve 100.000'den fazla işyerinin iflasına yol açtı. Sanayideki üretim yarıya indi, ücretler % 60 azaldı, her dört işçiden biri işini kaybetti. 1932'de Başkan seçilen Franklin D. Roosevelt, ekonomiyi düze çıkarmak amacıyla, çok sayıda yasal değişiklik de dahil olmak üzere kapsamlı bir programı (*New Deal*) uygulamaya koydu. Program, ekonomide bir rahatlama yaratmakla birlikte krizi tamamen sona erdiremedi.

1939'da Avrupa'da patlak veren II. Dünya Savaşı'na ABD'nin ilk tepkisi tarafsız kalmak oldu. Ancak sonraki gelişmeler ve nihayet Aralık 1941'de Japonların Hawai'de ki Pearl Harbor Üssüne yaptıkları

saldırı ile Amerikalılar da bu savaşa girdi. Savaşın bitişi, bu defa 1945 yılında ABD'nin Hiroşima ve Nagazaki kentlerine attığı ve 200.000 kişinin ölümüne neden olan atom bombaları oldu. Savaşın sonunda Birleşmiş Milletlerin ve 1949'da NATO'nun kurulmasında ABD öncü rol oynadı. Bu yıllar 1990'larda Sovyetler Birliği'nin dağılmasına kadar sürecek olan soğuk savaş döneminin de başlangıcı oldu. 1945 ve 1970 yılları arası özellikle uluslar arası siyasal arenada çeşitli hareketliliklere sahne olsa da, ekonomik açıdan Amerikan toplumunun bir refah toplumu haline geldiği bir dönem olmuştur. Ortalama bir ailenin sahip olduğu araba ve ev aletleri gibi mallar, bu dönemde olağanüstü artış göstermiştir. Aynı dönemde yavaş tempoda da olsa ırk ayrımının azaldığı gözlenmektedir.

ABD'nin uluslar arası siyasal ve ekonomik platformlardaki hakim rolü, 2000'li yıllarda da devam etmektedir. Dünyanın bütün bölgelerindeki siyasal olaylar, bu devletin ilgi alanında olmaya devam etmektedir. Bu nedenle ABD'nin genel tarihinin yazıldığı kitaplar için son derece kapsamlı bilgiler mevcuttur. Ancak, Amerikan siyasal ve idari sisteminde bu çeşit dalgalanmalara, en azından geride bıraktığımız yüzyıl açısından, pek fazla yer yoktur. Sistem bu anlamda 'istikrar'ı temsil etmektedir.

# İkinci Bölüm

## Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

**A**BD'nin yukarıda anlatılan tarihçesi, gerek insanların düşüncelerinde ve gerekse devlet mekanizmasında yerini bulan siyasi ve idari kültürün şekillenmesinde belirleyici bir rol oynamıştır. Herşeyden önce devletin ilk kurucuları, kendilerini bu topraklara sürükleyen tarihi gerekçelerden ders almak ve çoğu zaman onlara tepki vermek suretiyle bu yapılanmayı gerçekleştirmişlerdir. İngiltere ve İrlanda'daki dini veya siyasi baskılardan kaçan ABD'nin ilk sakinlerinin çoğunu birleştiren ortak payda, bir taraftan kendi hayatlarını inandıkları gibi yaşamalarına imkan sağlayacak olan kişisel özgürlüklerinin güvence altına alınması, diğer taraftan da Avrupa'daki ekonomilere hakim olan aristokrat toprak sahiplerinin kendilerine yüklediği vergi ve ticari sınırlamalardan bağımsız olarak refaha ulaşmak idi. Bu yüzden ABD'nin kurucuları, sınıf ayrımının ve baskıcı bir yönetim anlayışının olmadığı bir siyasi sistem oluşturmak istemişlerdir. Liberal demokrasilere kaynak teşkil eden Amerikan sistemi işte böyle bir iklim üzerinde hayat bulmuştur. Bugün de geçerliliğini koruyan “denge ve fren” (*checks and balances*) ilkesi de, Amerikan yönetim ve siyaset anlayışının en temel unsurlarından birisi olmak üzere ilk günlerden biçimlenmeye başlamıştır. Buna göre, idari sistemin hiçbir unsurunun ya da bir ferdin tek başına bu yönetim yapısına egemen olması ve kendisini despot bir monark veya diktatör olarak kabul ettirmesi mümkün olamayacaktır.

1787'de hayata geçen Anayasa, Avrupa'daki yönetici toprak sahipleri tarafından radikal ve tehlikeli bir belge olarak görüldü, ama yeni ortaya çıkan kapitalist sanayici sınıf ve bankerler bakımından bu yeni siyasal yapının ilham kaynağı olarak algılandı. Bununla birlikte Anayasa, çoğunluktaki beyaz Anglo-İrlandalı yerleşimci ailelere emsali görülmemiş özgürlük ve fırsatlar verirken, aynı değerler Kuzey Amerika'nın bütün sakinlerine verilmedi. Ülkenin doğu kıyılarındaki küçük gruplardan bir millet doğarken, uygulamada Kuzey Amerika'nın asıl yerlilerinin çoğu anayasal düzenlemelerin tamamen dışında tutuluyor, topraklarından atılıyor ve yakalanıncaya kadar takip ediliyordu. Tarıma dayalı bir ekonomiye sahip Güney Eyaletlerinde, uysal bir işgücü, yani çoğu Batı Afrika'dan getirilen ve ülkelerindeki savaşlarda her şeylerini kaybetmiş köleler kullanılıyordu. Köleler anayasal düzenlemelerin bir parçası olarak görülmemekteydiler. Güney eyaletlerdeki büyük toprak sahiplerinin çıkarları, Kuzey Doğu Eyaletlerde yaygınlaşan sanayicilerin çıkar kaygılarından farklı idi. Güneyin kölelik üzerine kurulu tarım ekonomisini savunmak için Amerikan Birliğinden ayrılma girişimleri, 1860'lardaki iç savaşa yol açtı. Bu iç savaş, teoride kapitalist sanayici ekonominin zaferi ve köleliğin son bulması ile sonuçlandı, ama siyahi Amerikalıların çoğu için pratikte hiç de öyle olmadı.

XIX. yüzyılın ortalarından itibaren batıya doğru genişlemeyle birlikte, ABD ekonomisinin büyümesi, bu defa siyahi kölelerin ithali ile değil, fakir Avrupalıların engellenmeyen göçleriyle sağlandı. İrlanda'da ve

daha sonra Güney ve Doğu Avrupa'daki kırsal fakirlikten kaçanlar, bir servet veya en azından makul bir hayat standardı elde etmek amacıyla Birleşik Devletler'e akın akın göç etmekteydi. 1920'lere gelindiğinde ABD artık yeterince kalabalıktı, genişleyebileceği araziler yoktu ve böylece göçmenlerin gelişini sınırlamaya başladı. İspanyolca konuşan yerlerden yasal olarak (örneğin ABD kontrolündeki Porto Riko'dan) veya yasadışı yollarla (örneğin Meksika'dan) göçler o günden beri devam etmektedir. İspanyolca bugün ABD'de kullanılan en yaygın ikinci dildir.

ABD 1850 ile 1950 arasında ekonomik sığınmacıların bu ülkeye akın etmesi sonucunda, para kazanma özgürlüğü ilkesine dayalı olarak, yeryüzündeki en büyük ve ekonomik olarak en güçlü devlet haline gelmiştir. ABD'nin büyük başarılarından biri, gerçekte fakirleri, köleleri ve bu kıtanın yerlilerini sistem dışında tutarken, ekonomik olarak başarılı göçmenleri siyasi sistem içinde eritebilmesidir. Ülke, şu an için kapitalizmin manevi evidir. İdeolojik söylemlerde geçen özgürlük, görüldüğü gibi değildir. Hem başarılı ve hem de başarısız olma özgürlüğü vardır ve başarısız olanların haksız servet edinmeleri engellenmelidir. Serbest bir ekonomi, sömürücü güçlü tekellerin ve hilekarların ortaya çıkmasını engellemek için karmaşık düzenlemelere ihtiyaç duyar. Başarılı bir ekonomi; enerji, su, haberleşme ve çevreyi koruyucu altyapının varlığını gerektirir. Aynı şekilde, güçlü bir ekonomi, iç ve dış çıkarlarını koruyacak güçlü bir orduya muhtaçtır. Bu yüzden ABD, özgürlüklerini güvence altına almak ve demokrasisini düzenlemek üzere oldukça karmaşık bir yönetim sistemi ve örgütü geliştirmiştir.

Böylesine büyük nüfusa sahip bir devlette, soldan sağa kadar değişen ve dini tutuculuk ve ayrımcı ırkçılığı da kapsayan bir çok fikir çeşidinin varlığına rağmen, kapitalizmin başarısı, vatandaşların çoğunluğunun, toplumdaki zayıfları koruma amaçlı sınırlı devlet müdahalesinin olduğu serbest ekonomi değerlerini benimsemesinde yatmaktadır. İki büyük siyasi parti olan Demokratlar ve Cumhuriyetçiler arasındaki fikir ayrılığı bu sebeple çok keskin değildir. Nitekim çoğu ABD vatandaşı bir başkan adayına oy verirken onun partisinden çok kişiliği ve idarecilik yeteneklerini dikkate alır. Genel olarak Cumhuriyetçiler, Demokratlardan daha muhafazakar olma eğilimindedirler ve sosyal refahı geliştirme fikrini daha az desteklerler. Buna mukabil, iki parti arasında savunma ve dış politika gibi konularda çok büyük benzerlikler vardır.

ABD'de geçerli olan kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunulma yöntemlerine ilişkin anlayış, geleneksel yaklaşımlardan farklılıklar göstermektedir. Bu anlayışın çeşitli unsurlarının zaman içerisinde Batı dünyasındaki çoğu liberal demokrasiler tarafından da benimsenerek uygulamaya konduğunu görmekteyiz.

Avrupa ülkelerine nazaran Amerikan kamu yönetimi, özel sektör ve kamu sektörü arasında çok net şekilde ayrılmamıştır ve akademik çevrelerde kamu sektörünün özel sektörden farklı anlayış ve teknikler gerektirip gerektirmediği hususunda dikkate değer tartışmalar yapılmaktadır. Kamu yönetiminin özel sektördeki yönetimden farklı olduğu görüşünü destekleyenler, kamu kuruluşlarının küçük bir hissedar gruba kâr sağlamak kaygısı taşımadığını ve vatandaşların refahı için çalıştıklarını belirtmektedirler. Fakat, etkili yönetimin ancak serbest rekabetle sağlanabileceği inancına dayalı yönetim anlayışı, Birleşik Devletlerdeki kamu sektöründe girişimciliğe hız kazandırmıştır.

Bu tartışmanın yararları bir yana, Birleşik Devletlerdeki bir çok kamu yöneticisinde, sanki hissedarları kamu kuruluşları tarafından hizmet götürülen vatandaşlar olan özel işyeri işletiyormuş gibi hareket etme yönünde güçlü bir eğilim vardır. Buna paralel olarak kamu yöneticilerinin amacı, gerekli olan kamu hizmetlerini en ekonomik, etkili ve yeterli şekilde yerine getirmek olacaktır. Dolayısıyla bir hizmet kamu hizmeti olarak sunulacaksa bu, vergi ödeyenler üzerine daha az yük binecek şekilde sağlanmalıdır.

Özel sektör yönetimi ideolojisinden çıkan bir diğer sonuç, birçok hizmetin kamu kuruluşlarının düzenleyici yol göstericiliği altında özel sektör tarafından yürütülmesi gerektiği şeklindeki yaygın anlayıştır. Özellikle küçük kentlerin yönetiminde, az sayıda hizmet kamu kuruluşları tarafından yürütülmekte, şehirler kendi sunacakları hizmetlerin maliyetini karşılayamayacak kadar küçük olduğundan, hizmetlerin çoğu özel sektör tarafından sözleşme karşılığı yürütülmektedir. Amerika'da evlere, hastanelere ya da cezaevlerine kamu kuruluşları tarafından ihale edilen doğalgaz, su, elektrik ve çöp toplama gibi kamu hizmetlerini sunan çok sayıda şirketler vardır.

Hizmetlerin ağırlıklı olarak özel sektör tarafından sunulmasının ciddi olumsuz etkileri de gözlemlenmektedir. Birçok Avrupa ülkesi ile mukayese edildiğinde çok sayıda hizmet alanının özel sektöre

açık olduğu ABD’de, özellikle ödeme gücü zayıf olan fertlerin belirli kamu hizmetlerine erişiminde sıkıntılar yaşanmaktadır. Örneğin, fakir insanların kamu kuruluşları tarafından sunulmayan sağlık hizmetlerine ulaşmada çok fazla şansları yoktur. Batı Avrupa’nın aksine, Birleşik Devletlerde sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin herkes için standart hale gelmesi yönünde zengin çoğunluk vergi ödeme konusunda gönülsüzdür. Benzer şekilde kamu ulaşımı ya da yüksek öğrenim hizmetlerine maddi durumu iyi olanlar daha rahat ulaşmakta, fakirler ise bu alanlarda devletten yeterli desteği alamamaktadırlar. Hizmetlerden yararlanma konusunda farklı gelir gruplarına yönelik eşitsizlikler, devletin bu tür sorunlarla yeterince başa çıkabilecek şekilde donatılmadığını göstermektedir.

### **SİYASAL PARTİLER**

Amerikan siyasi hayatında öteden beri iki büyük parti varolagelmıştır. Bunlardan Demokrat Parti, 1800’ yılından önce Thomas Jefferson tarafından kurulmuştur. Cumhuriyetçi Parti ise, Birliğe yeni katılan eyaletlerde köleliğin devam etmesine karşı çıkan Abraham Lincoln ve arkadaşları tarafından 1850’lerde kurulmuştur. Demokrat Parti daha Liberal, Cumhuriyetçi Parti ise daha muhafazakar olarak bilinir. Demokratlar, toplumdaki ihtiyaç sahiplerine devletin sosyal yardımlarda bulunmasını savunurken, Cumhuriyetçiler bu tür programların vergi mükelleflerine ağır yük getireceği düşüncesine sahiptirler. Buna paralel olarak Cumhuriyetçiler, güçlü bir piyasa ekonomisinin fertlerin devlete bağımlılığını azaltacağından bahisle, özel teşebbüsün teşvik edilmesini ve güçlenmesini savunurlar.

Yukarıdaki genellemelere rağmen, aynı siyasi parti içerisinde birbirinden çok farklı görüşlerin varlığına sıkça rastlanır. Hatta zaman zaman belirli bir bölgeyi temsil eden Kongre üyelerinin, farklı partilere mensup dahi olsalar, bölgesel çıkarların söz konusu olduğu durumlarda kendi aralarında birlik ve beraberlik sergiledikleri görülebilmektedir. Bir başka deyişle, bölgesel kamplaşmalar karşısında parti disiplini oldukça zayıftır.

Bu iki büyük partinin dışında, genellikle “üçüncü partiler” olarak adlandırılan küçük partilere de rastlanmaktadır. Bunların adayları nadiren seçilir. Ama, halk için önemli olmakla birlikte, siyasi arenada yeterince makes bulunmayan konuların gündeme taşınmasında bu partiler zaman zaman kayda değer bir rol oynarlar. Konu bu sayede büyük partilerin gündemine girince, küçük partilerin artık bir şey yapmasına gerek kalmaz.

# Üçüncü Bölüm

## Anayasal Yapı

### I. DEVLETİN KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ:

**A**BD, temel siyasi yapısını yazılı bir anayasayla oluşturan ilk modern rejimlerden biridir. Bu ihtiyar belge, yaşına rağmen geride kalan zamanın yıpratıcılığına karşı ayakta kalmış ve uygulamaları birçok bakımdan kurucularının niyetlerinden tamamen farklı olmakla beraber, temel çizgilerini 1787’de olduğu gibi koruyabilmiştir.

Anayasa, ABD genelinde uygulanabilir nitelikteki yetkileri federal yönetime vermek ve diğer idari yetkileri de Birliği oluşturan eyaletlere bırakmak suretiyle, iktidarı kademeler arasında paylaşır. Federal yönetimin rolünün başlangıçta oldukça az olması hedeflenmiştir. Federal yönetim, ticari antlaşmaların yapılması da dahil olmak üzere, dış politikayı yürütür ve silahlı kuvvetleri iyi halde tutmak suretiyle Birliği savunur. Ülke içinde federal yönetimin en önemli yetkileri, kimin ABD vatandaşı olacağını tespiti, Birlik içinde genel para biriminin oluşturulması, ağırlık ve ölçülerin genel bir standarda bağlanması ve eyaletler arasındaki ticaretin düzenlenmesiyle ilgili sorumluluklarıdır. 1791’de gerçekleşen ve Haklar Bildirgesi (*Bill of Rights*) olarak bilinen, Anayasadaki ilk 10 değişiklik, Birlik genelinde temel medeni özgürlükleri de oluşturmuştur.

Anayasanın öngördüğü sistem olan federalizm, Amerikan yönetim sisteminin en belirleyici unsuru olarak kabul edilebilir. Federalizm; aynı topraklar ve aynı insanlar üzerinde hüküm süren, birbirinden farklı ve prensip olarak herhangi birinin varlığını diğerine borçlu olmadığı iki ana yönetim düzeyinin mevcudiyetini gerektirir. Her iki yönetim düzeyi, kendi yetkilerini genellikle diğerinden bağımsız olarak kullanır ama bazen ortaklaşa yetki kullanımı da söz konusudur. Federalizm tercihinin temelinde, gücün tek bir merkezde toplanmasının önlenmesi ve merkezi bir otoritenin gücüne karşı kişisel hürriyetleri koruyacak bir diğer otoritenin tesis edilmesi düşüncesi yatmaktadır.

Teori böyle olmakla birlikte, aynı topraklar ve aynı insanlar üzerinde iki farklı yönetim kademesinin birbiriyle eşzamanlı olarak yetki kullanımı konusunda uygulamada birtakım sorunlar yaşanabilmektedir. Federal yönetim ile eyalet yönetimleri arasındaki yetki ve sorumluluk dengesinin nasıl sağlanacağı, sistem üzerindeki tartışmaların en merkezinde yer almaya devam etmektedir.

Diğer taraftan ülkenin büyüklüğü ve politik yapısı, devlet yönetiminin birbiriyle uyumlu bir şekilde çalışan kurumlar eliyle gerçekleştirilmesini gerekli kılmaktadır. 250 milyondan fazla kişiye hizmet veren ve güçler ayrımına dayalı çoğulcu bir devlette, kamu yönetimini temsil eden kuruluşların koordinasyonunda sorunlarla karşılaşması kaçınılmazdır. Bazı konular birden çok birimin görev alanına girmekte, böylece

bunları etkili bir şekilde çözmeye uğraşan çok sayıdaki Bakanlıklar ve kuruluşların koordinasyonunda da zorluklar yaşanmaktadır.

İşin içerisinde bir de yerel yönetimlerin ve daha bağımsız kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin olduğu dikkate alınır, bütün bu birimlerin ahenk içerisinde çalışmasının ne derece güç olduğu ortaya çıkacaktır. Ancak, pratikteki zorluklarına rağmen bu tür konular, en azından belli bir ölçüye kadar, Amerikan sistemi açısından sorun olarak nitelendirilmez. Birçok politikacı federalizmin, yönetim sisteminin unsurlarını ihtiyaçlara göre ayarlayarak farklı politikalar ürettiğini kabul etmektedir.

ABD Anayasası, federal yönetimin yapısını güçler ayrılığı ilkesine dayandırır. Üç temel güç; yasama, yürütme ve yargıdır. Güçler ayrılığının işleminde “denge ve fren” ya da “kontrol ve denge” (*checks and balances*) denilen bir ilke ön plana çıkar. Bunun anlamı, sistemi oluşturan üç gücün birbirini dengeleyecek yetkilerle donatılması, böylece sistemin hiçbir unsurunun yalnız başına sisteme hakim olamamasıdır. Aşağıda yasama, yürütme ve yargı erkleri ile ilgili bölümlerde denge ve fren ilkesinin uygulamada nasıl hayat bulduğuna ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir.

## II. ANAYASAL KURUMLAR

### 1. Başkan:

Hemen hemen bütün Avrupa devletlerinin irsi monarşilerle idare edildiği bir çağda, sınırlı süre için görev yapacak bir devlet başkanının seçilmesi fikri başlı başına bir devrim sayılabilir. ABD Anayasası, kabul edildiği 1787 yılında yürütme yetkisinin Başkan’a ait olduğunu hükme bağlamıştır ki bu durum günümüzde de geçerliliğini korumaktadır.

Yürütme erkinin başındaki Başkan (*President*), 18 yaşını doldurmuş vatandaşların oy kullandıkları iki dereceli bir seçimle dört yıllık bir süre için seçilir. Anayasa’da 1951 yılında yapılan bir değişiklikle Başkan’ın en fazla iki dönem için seçilebileceği hükmü getirilmiştir. Ayrıca seçilen ve Başkan’ın ölümü veya istifası durumunda başkanlığı otomatik olarak devralacak olan bir Başkan Yardımcısı (*Vice President*), Başkan’ı destekler.

ABD Başkanlarının profili göz önüne alındığında, bu ülkedeki üst yönetici elitin özelliklerini de özetleyecek olan bir ortak kavrama ulaşılır ki bu, “WASP” (*White, Anglo-Saxon, Protestant*) olarak kısaltılan “Beyaz, Anglosakson ve Protestan”dır. Gerçekten de Protestan olmayan Kennedy hariç olmak üzere, gelmiş geçmiş bütün başkanlar bu tanıma uymaktadır. Buna ilave olarak, ülkede şimdiye kadar hiç bayan başkan seçilmemiştir.

ABD Başkanı, sınırsız olmamakla birlikte oldukça önemli yetkilere sahiptir. Her ne kadar yürütme erkinin tepesinde bulunuyorsa da devlet başkanı sıfatı dolayısıyla hem yürütme, hem yasama ve hem de yargı ile ilgili yetki ve sorumlulukları vardır.

Başkan’ın yürütme alanındaki yetki ve sorumlulukları, en genel hatlarıyla federal kanunların tam olarak uygulanması ve devlet mekanizmasını yönetmesi şeklinde özetlenebilir. Bu çerçevede Başkan, federal birimler üzerinde bağlayıcılığı olan ve Kongre’nin onayını gerektirmeyen yönetmelik ve direktif gibi idari işlemler yayımlayabilir. Uluslararası antlaşmaları yapma ve imzalama yetkisine sahip olup, silahlı kuvvetlerin de en üst komutanıdır. Savaş veya olağanüstü hallerde devletin güvenliğini ve ulusal ekonomiyi korumak üzere Kongre Başkan’a her zamankinden daha geniş yetkiler verebilir. Başkan ayrıca Senato’nun tasdikine bağlı olarak yüzlerce üst düzey görevlinin atamasını yapar.

Anayasa’nın “bütün yasama yetkisinin Kongre’ye ait olduğu” hükmüne rağmen ABD Başkanı, kamu politikalarını biçimlendiren en önemli makam olarak yasama alanında hiç de küçümsenemeyecek bir konuma sahiptir. Başkan, yasa hazırlama ve önerme yetkisine sahiptir ve bu itibarla federal yönetimin yasalarının şekillenmesinde önemli bir rol oynar. Bu resmi rolün ötesinde, siyasi bir partinin lideri ve yönetim mekanizmasının tepesindeki kişi olarak Başkan, kamuoyunu yönlendirme ve bu suretle yasama sürecini etkileme gücünü elinde bulundurur. Diğer taraftan, Kongre’nin kabul ettiği yasaların yürürlüğe girebilmesi için Başkan’ın onayına ihtiyaç vardır. Başkan Kongre’den geçmiş bir metni onaylamayıp veto ederse o metin yasalaşamaz. Bunu aşmanın tek yolu, bahse konu tasarının Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ayrı ayrı üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edilmesidir.

Başkan'ın yargı ile ilgili yetkilerine gelince, bunların başında önemli yargısal makamlara yapılan atamalar gelir. Başkan, Senato'nun onayına bağlı olmak üzere, Yüce Mahkeme üyelerinin de içinde bulunduğu yüksek yargı mensuplarını tayin eder. Bu alandaki diğer bir yetki ise belirli durumlarda bazı mahkumların cezalarında indirim yapmasıdır.

## 2.Yasama:

Federal yönetimin yasalarının çıkarılması görevi, ABD Anayasasının 1. maddesi ile "Kongre" (*Congress*) adıyla anılan yasama organına verilmiştir. Kongre; "Temsilciler Meclisi" (*House of Representatives*) ve "Senato" (*Senate*) adları verilen iki meclisten teşekkül eder.

Aşağı yukarı eşit nüfusa sahip seçim bölgelerini temsil eden üyelerin oluşturduğu Temsilciler Meclisi'nin seçimleri iki yılda bir yapılır. Bu Meclisin üye sayısı Anayasa ile belirlenmemiş olup, eyaletlerin nüfusları oranında temsil edilmesi esasına bağlı olarak zaman içerisinde değişiklik göstermektedir. Bugün için geçerli olan üye sayısı 435'tir. Senato, yasama faaliyetlerinde her eyaletin eşit muamele görmesini sağlamak üzere her eyaletten 2'şer senatörün seçildiği bir organdır. Bu nedenle, hem 3.156 km<sup>2</sup> ile en küçük yüzölçümüne sahip Rhode Adası, hem de 1.524.640 km<sup>2</sup> ile en geniş yüzölçümüne sahip Alaska eyaleti Senato'da 2'şer üye ile temsil edilir. Aynı şekilde, 480.000 kişiyle ülkenin en küçük nüfusuna sahip Wyoming eyaleti de, 32.270.000 kişiyle en büyük nüfusa sahip Kaliforniya eyaleti de eşit sayıda senatörle temsil edilir. Senato'nun 100 üyesi altı yıl için seçilir ve her iki yılda bir yapılan seçimle Senato'nun üçte biri yenilenir.

Kongre ve başkanlık seçimleri kasımın ilk haftasında yapılır. Avrupa'nın parlamenter sistemlerinden farklı olarak, ne Başkan, ne de başka bir kimse Kongre'yi feshetme ve başka bir tarihte seçime götürme yetkilerine sahip değildir. Diğer taraftan Başkan yasa teklifinde bulunabilse de, yasa yapma üzerinde tekele sahip değildir.

Yasama organı olarak Kongre'nin en temel görevi yasa yapmaktır. Herhangi bir konuda yasa tasarısı sunabilme özgürlüğü açısından hem Temsilciler Meclisi, hem de Senato birbirine eşit statüdedir. Bunun tek istisnası, gelir artırıcı yasa tasarılarının sadece Temsilciler Meclisi tarafından sunulabilmesidir. Bunun pratikteki anlamı, kamu parası ile ilgili hususlarda büyük eyaletlerin küçüklerden daha etkili olduğudur. Birçok yasa tasarısı, Kongre'nin seçilmiş üyeleri, çıkar grupları ve hatta vatandaşlar tarafından sunulmaktadır. Bununla beraber, bir tasarının yasalaşması için güçlü siyasal destek gerektiği için, Başkan'dan veya Kongre üyelerinden gelmeyen yasa tasarılarının başarılı olma şansı çok düşüktür.

Kongre'deki yasama süreci, tasarının Senato ve Meclis'in her ikisinden de geçmesini gerektirir. Anlaşmazlık durumunda bunlardan birinin diğerine üstün gelmesini sağlayacak bir mekanizma yoktur. Her iki meclis de bir tasarı üzerinde anlaşamazsa, o tasarı yasalaşmaz.

Yasa tasarılarının detaylı olarak incelenmesi amacıyla Senato ve Temsilciler Meclisi bünyesinde ihtisas komiteleri kurulmuştur. Senato'nun 17, Temsilciler Meclisi'nin ise 19 adet daimi komitesi vardır. Tasarı ilk olarak Senato veya Temsilciler Meclisinin ilgili komitesine sunulur. Komite, Senato veya Meclis genel kuruluna götürmeden önce tasarı üzerinde değişiklikler yapabilir. Bu yüzden, Beyaz Saray'dan gönderilen bir tasarı, Kongre'den geçtikten sonra çok farklı bir biçim almış olabilir. Kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak Başkan'ın tekliflerinin yasalaşması, ancak Kongre'nin mutabakatı ile mümkündür. Bununla beraber Kongre de yasama yetkisi tekeline sahip değildir, çünkü Kongre tarafından kabul edilen bir tasarının yasa olması için Başkan tarafından onaylanması gerekir. Zaman zaman başkanlar Kongre'nin isteklerini reddederler ve yasayı veto ederler. Temsilciler Meclisi ve Senato'nun aynı metni üçte iki çoğunlukla yeniden kabul etmesi suretiyle bu veto aşılabılır.

Yasama fonksiyonuna ilave olarak Kongre'nin inceleme yetkisi de vardır. Bu çerçevede Kongre; daimi komiteler, özel görevli komiteler ya da her iki meclisin ortaklaşa oluşturduğu komiteler kurmak suretiyle belirli konularda incelemeler yapar. İncelemeler genellikle gelecekte çıkarılması planlanan yasalar, çıkmış yasaların etkinliğinin ölçülmesi, çeşitli kurumların performansının değerlendirilmesi ve nadiren de bazı kamu görevlilerinin soruşturulmasına ilişkin olabilmektedir.

Kongre ayrıca yürütmenin bazı atamalarını onaylama ve faaliyetlerini kontrol etme yetkisine de sahiptir. Başkan tarafından yönetime ve Yüce Mahkeme'ye yapılan üst düzey atamaların çoğunluğunun Senato tarafından onaylanması gerekir. Senato, önerilen kişilerin geçmişlerini de detaylı şekilde incelemek

suretiyle bunu yapar ve bazen reddeder. Hükümetin eylem ve işlemlerini denetlemek için Kongre önemli sayıda ajanslar oluşturmuştur. Bunların en önemlisi kamu kaynaklarının federal olarak kullanımını inceleyen Genel Muhasebe Ofisi'dir (*General Accounting Office*).

### **3.Yargı:**

Federal kuvvetler ayrılığının üçüncü unsuru, anayasal olarak zirvesini Yüce Mahkeme'nin oluşturduğu yargıdır. Anayasa'nın kabul edildiği dönemden önce de ülkede eyalet mahkemeleri faaliyet göstermekteydi ve o yıllarda yargı sisteminin nasıl şekilleneceği hususunda ciddi tartışmalar yaşandı. Varılan uzlaşma ile eyalet mahkemelerinin hukuki varlıkları korundu ve federal düzeyde sınırlı ölçüde bir yargı rejiminin oluşturulması karara bağlandı. Bununla birlikte Anayasa ile sadece Yüce Mahkeme kurulmuş, diğer mahkemelerin kurulması ya da kaldırılması yetkisinin Kongre'ye ait olduğu hükme bağlanmıştır.

#### **3.1.Yüce Mahkeme:**

Ülkemizdeki Anayasa Mahkemesi'nin bir benzeri olan Yüce Mahkeme (*Supreme Court*), Anayasa ile doğrudan kurulan tek mahkemedir. Başkan tarafından seçilen ve Senato tarafından dikkatlice incelenip onaylanarak göreve gelen dokuz yüksek hakimden oluşur. Hakimler bir kez atandıktan sonra görevden alınmazlar.

Ancak kendi iradeleri ile görevden ayrılmayı tercih ederlerse, ya da Kongre tarafından yürütülecek yargılama sonucu kanuni yeterliliklerini kaybettiren bir suç işledikleri hükme bağlanırsa görevlerine son verilebilir. Yüce Mahkeme hakimlerinin ömür boyu görevde kalma garantisi dolayısıyla birçok Başkan, selefleri tarafından atanan hakimlerin görüşü sonucunda, büyük önem verdikleri tasarıları yasalaştıramamışlardır.

Yüce Mahkeme, Anayasa hükümlerinin tam olarak neyi ifade etmek istediğini yorumlama ve bu çerçevede yasama ile yürütme arasında Anayasanın anlaşılması konusundaki bütün anlaşmazlıkları çözme yetkisine sahiptir. Diğer taraftan, vatandaşlar veya politikacıların belli bir yasa veya yasa yorumunun Anayasa'ya aykırılığı iddialarını karara bağlar. Örneğin Yüce Mahkeme 1954'te okulların ırk ayrımına dayalı olarak farklılaştırılmasını yasaya aykırı bulmuş ve bunun sonucunda Güneydeki eyaletler tarafından sürdürülen ayrımcı uygulamaları sona erdirmiştir.

#### **3.2.Temyiz Mahkemeleri:**

Yüce Mahkeme'den sonraki en üst düzey yargı kuruluşları, sayıları halen 13 olan federal temyiz mahkemeleridir (*courts of appeals*). Bunlar, Yüce Mahkeme'nin iş yükünü hafifletmek üzere 1891 yılında kurulmuştur. Bu mahkemelerde 6'dan 28'e kadar değişebilen sayıda hakimler görev yapar. Temyiz mahkemeleri, hem bölge mahkemelerinin ve hem de özel mahkemelerin kararlarına karşı temyiz görevi yapar, ayrıca bağımsız ajansların kararlarına karşı açılan davalara bakarlar.

#### **3.3.Bölge Mahkemeleri:**

ABD genelinde 94 adet bölge mahkemesi (*district court*) bulunmaktadır. Bu mahkemelerde genellikle federal düzeyde suç kabul edilen konularda açılmış davalar görülür. Bunlar arasında; federal yasa ve antlaşmalarla, federal emlake karşı işlenmiş suçlar, kalpazanlık, yabancılar ve yabancı devletlerle ilgili davalar ve federal hükümetin taraf olduğu davalar yer alır. İş yüküne bağlı olarak iki hakimli mahkemeler olabileceği gibi, iki düzineden fazla hakimin görev yaptığı mahkemelere de rastlanabilmektedir. Bölge mahkemeleri, federal düzeydeki jüri sistemiyle karar veren tek mahkeme türüdür.

#### **3.4.Özel Mahkemeler:**

Genel amaçlı federal mahkemelerin dışında, Kongre tarafından özel amaçlı mahkemelerin ihdasına ihtiyaç duyulduğu görülmüştür. Günümüzde ülke genelinde yetki sahibi olan iki özel mahkeme vardır. Bunlar, uluslararası ticaret ve gümrük davalarından sorumlu Uluslararası Ticaret Mahkemesi (*Court of International Trade*) ile federal sözleşmelerle ilgili ihtilaflar, federal hükümetin özel mülkiyete haksız müdahalesi iddiaları ve devlete karşı açılmış olanlar gibi davalara bakan ABD Federal İddialar Mahkemesi'dir (*U.S. Court of Federal Claims*).

# Dördüncü Bölüm

## Genel Yönetim Yapılanması

### I. BAŞKANIN YÜRÜTME BİRİMLERİ

**B**aşkanın etrafında çok çeşitli, etkili ve onun doğrudan kontrolünde olan bir bürokrasi oluşturulmuştur. Başkanlık birimleri üç bölüme ayrılmıştır: Başkanın en yakınındaki görevliler, danışma kurulları ve Bütçe ve Yönetim Dairesi.

En etkili ve prestiji yüksek grup, yaklaşık 500 kişiden oluşan ve ücretleri Kongre'nin onayladığı bütçeden ödenen Beyaz Saray görevlileridir. Çoğu diğer atamalardan farklı olarak bu görevlilerin tayinleri Kongre onayını gerektirmez. Güvenilir kişilerden oluşan bu grubun önde gelen üyeleri; Başkan'ın günlük programını düzenleyen sekreterler, medyayı bilgilendiren basın memurları ve Başkan'ın faaliyetlerinin yasallığı konusunda ortaya çıkabilecek kişisel eleştirilerin Başkan'ı yıpratmasına meydan vermemek için gayret eden şahsi avukatlardır. Bu grubun ayrıca Başkan'a çok yakın çalışan birkaç iç ve dış politika danışmanını da içerdiğini belirtmek gerekir. Danışmanlar, genellikle Başkan'a en yakın ve en etkili görevli olan Beyaz Saray Personel Müdürü (*White House Chief of Staff*) tarafından yönlendirilir.

Beyaz Saray görevlilerine ilaveten Başkan, iç ve dış politika konularında danışma görevi yapmak üzere komisyonlar ve kurullar tayin eder. Bu kurumlardan en çok bilineni, 1947'de kurulan ve savunma ve dış politika ile ilgili önemli politikacıları bir araya getiren Milli Güvenlik Konseyi'dir (*National Security Council*). Başkan tarafından yönetilen Konsey; Başkan Yardımcısı, Dışişleri ve Savunma Bakanları ile kuvvet komutanları ve CIA Başkanından oluşur. Çoğu Başkan tarafından dış politikaya ilişkin kriz zamanlarında merkezi danışma grubu olarak kullanılan Konsey'de 1000 kadar yardımcı bürokrat çalışır. Dış politika hedeflerinin desteklenmesi amacıyla askeri operasyonlar gerçekleştirilmesi kararları da genellikle bu platformda alınır.

Benzer fakat daha az bilinen bir diğer organ, ekonomi politikası konusunda önerilerde bulunmak üzere 1940'ların sonlarında kurulan ve Başkan'ca belirlenen üç seçkin iktisatçıdan oluşan Ekonomik Danışmanlar Konseyi'dir.

Yukarıdakilerden daha farklı, ama bürokrasinin kontrolü ve mali koordinasyon açısından oldukça önemli bir kurum, Bütçe ve Yönetim Dairesi'dir (*Office of Management and Budget*). Kurum 1921 yılında temel olarak bütçe ile ilgili sorunları çözmek için kurulmuş, fakat Başkan Nixon döneminde bürokrasinin etkin yönetimini sağlama ve mevzuat çalışmaları konusunda kurumlar arasında doğan ihtilafları çözerek koordinasyonu temin etme yetkisiyle de donatılmıştır. Kurum ayrıca Kongre'ye sunulacak yasa tasarılarının olası sonuçları konusunda Başkan'ı bilgilendirir ve bu sayede arzu edilmeyen tasarıları Başkan'ın cevap vermesini kolaylaştırır. Bununla birlikte kurumun asıl rolü, bütçenin hazırlanması ve bu rolün gereği olarak harcamaların kontrolü işlemlerinin yürütülmesidir. Bütçe ve Yönetim Dairesi, büyük bir kısmı meslek mensubu olmak üzere 600 civarında görevliyi istihdam eder. Prestijli bir konumu olan başkanı dahil olmak üzere, üst düzey görevlileri Başkan tarafından atanır.

## II.KABİNE VE BAKANLIKLAR

Federal düzeyde yasaların uygulanması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla kurulmuş bulunan bakanlıklar (*departments*), yürütme erkinin tecellisinde önemli rol oynarlar. 2002 yılında resmen kurulup 2003 yılının Ocak ayında faaliyete geçen İç Güvenlik Bakanlığı ile birlikte sayıları 15'i bulan bakanlıklara ilişkin yetki ve sorumluluk prensip olarak ilgili bakana (*secretary*) aittir. Her bakan, kendi bakanlığı bünyesindeki birimlerden sorumlu birkaç bakan yardımcısı tarafından desteklenir. Onların altında ise devasa bakanlık bürokrasileri bulunur.

Bakanlar, ABD Başkanı tarafından atanır ve Senato'nun onayı ile göreve başlarlar. ABD'deki zayıf ve disiplinsiz parti sistemi dolayısıyla Başkan, seçildikten sonra parti içindeki belli başlı rakiplerine sadece kendi partisindeki etkin konumları dolayısıyla bakanlık görevi verme konusunda fazla yükümlülük hissetmez. Bakanlar genellikle Başkan'a seçim kampanyasında yardım eden yakın dostlar veya Başkana özel bir yakınlığı olmamasına rağmen Başkan'ın ve milletin saygınlığını kazanmış, sahalarında uzman kişilerdir. ABD kabinesi, genellikle Avrupa'daki benzerlerine göre daha az etkilidir. Başkan, kabinesinin tavsiyesini sıklıkla göz ardı edebilir ve genellikle Beyaz Saray'daki atanmış görevlilerinin fikirlerine daha fazla önem verebilir.

Bakanlıklar ve kuruluş tarihleri aşağıdaki gibidir:

BAKANLIK	KURULUŞU
Hazine (Department of the Treasury)	1789
Dışişleri (Department of State)	1789
İçişleri (Department of the Interior)	1849
Tarım (Department of Agriculture)	1862
Adalet (Department of Justice)	1870
Ticaret (Department of Commerce)	1913
Çalışma (Department of Labor)	1913
Savunma (Department of Defense)	1947
Sağlık ve İnsan Hizmetleri (Department of Health and Human Services)	1953
Konut ve Kentsel Gelişim (Department of Housing and Urban Development)	1965
Ulaştırma (Department of Transportation)	1966
Enerji (Department of Energy)	1977
Eğitim (Department of Education)	1979
Savaş Gazileri (Department of Veterans Affairs)	1989
İç Güvenlik (Department of Home Security)	2002

## III. BAĞIMSIZ BİRİMLER

Yürütme alanında esas kurumlar bakanlıklar olmakla birlikte, ABD yönetim sisteminde “bağımsız ajanslar” (*independent agencies*) ya da “merkezi yönetim ajansları” (*central government agencies*) olarak adlandırılan kurumların da önemli bir yeri vardır. Bunlar, bakanlıkların bünyesinde örgütlenmemiş olan, ama kamu hizmeti sunan birimlerdir. Sisteme ilk girişleri XIX. yüzyılın son çeyreğinde gözlenmiş, XX. yüzyılın başlarında ise yenilerinin kurulması konusunda ivme yaşanmıştır.

Bağımsız birimler, yapı ve amaçları itibarıyla oldukça geniş bir yelpaze oluştururlar. Bazıları ekonomik sektörler açısından denetim görevi ifa ederken, diğer bazıları sosyal hizmet alanında faaliyet gösterir. Çoğunlukla bakanlıkların temsil ettiği klasik yönetim yapılanması açısından fazla karmaşık sayılabilecek işler için oluşturulmuşlardır. Bu birimlerin bağımsız ya da yarı bağımsız çalışma rahatlığı, kendilerine

bakanlıklara nispeten belirli avantajlar sağlamaktadır ve birçoğu gerçekten önemli görevler ifa etmektedirler. Örneğin, Federal Rezerv Kurulu, hükümetin büyük nakit rezervlerini yönetir ve faiz oranı üzerindeki kararları ile dünya piyasalarının oluşumunu sarsabilir. Aynı şekilde NASA gibi ajanslar, büyük devlet destekli projeleri önemli bir bağımsızlıkla gerçekleştirirler.

Bağımsız ajansların en önemlileri: Merkezi Haber Alma Teşkilatı (CIA), Çevre Koruma Ajansı (EPA), Federal İletişim Komisyonu (FCC), Federal Acil Durum Yönetim Ajansı (FEMA), Federal Rezerv Kurulu (ABD Merkez Bankası), Federal Ticaret Komisyonu (FTC), Genel Hizmetler İdaresi (GSA), Ulusal Havacılık ve Uzay Dairesi (NASA), Ulusal Arşiv ve Kayıtlar İdaresi (NARA), Ulusal İş İlişkileri Kurulu (NLRB), Ulusal Bilim Vakfı (NSF), Personel Yönetim Ofisi (OPM), Barış Gücü, Yatırım ve Döviz Komisyonu (SEC), Küçük Ölçekli İş İdaresi (SBA), Sosyal Güvenlik İdaresi (SSA), ABD Uluslararası Kalkınma İdaresi (USAID) ve ABD Posta İdaresidir.

#### IV. EYALETLER VE FEDERE YÖNETİMLER

Amerikan liberalizmini karakterize eden kuvvetler ayrılığının iki temel ilkesi, federal yönetimle eyalet yönetimleri arasındaki ayrılık ve yerel yönetimlerin özerklidir. Anayasanın onuncu değişikliği ile Anayasa tarafından federal hükümete görev olarak verilmemiş olan bütün konularda eyaletlerin kendi sınırları içindeki yönetimden sorumlu oldukları kesin şekilde belirlenmiştir. Bu yüzden, anayasal olarak eyaletler çok çeşitli konularda politik kararlar alırlar. Bu; ceza ve medeni hukukun birçok yönünü içine alır ve bu nedenle, örneğin eyaletler idam cezasının kullanımında veya evlilik ve boşanma ile ilgili düzenlemelerde veya trafik konularında farklılıklar göstermektedir. Anayasada sosyal refah düzenlemelerinden bahsedilmediğinden, eğitim, sosyal güvenlik ve halk sağlığı gibi konuların eyaletlerin sorumluluğunda olduğu kabul edilir. Böyle olmakla beraber XX. yüzyıl boyunca, bu sektörde federal hükümet gittikçe artan şekilde önemli bir etkiye sahip olmuştur. Bununla birlikte eyaletlerin yetkileri üzerindeki anayasal sınırlamalar, çoğu zaman onların Haklar Bildirgesine bağlı kalmaları amacına yöneliktir.

Eyalet yönetimlerinin birbirine benzer yönleri vardır. Eyaletlerin hepsi federal sistemdekine benzer bir yönetim benimsemişlerdir. Hepsinin kuvvetler ayrılığını tesis eden yazılı anayasası vardır. Doğrudan seçimle işbaşına gelen bir üst yöneticisi, yani eyalet valisi (governor), eyalet meclisi ve mahkemesi vardır. Eyalet Valisi, normal olarak dört yıllık bir süre için seçilir ve birçok eyalette ikinci bir dört yıllık dönemden daha fazla olmamak üzere yeniden seçilebilirler. Valinin eyalete ait büyük politik girişimleri geliştirmesi beklenir ve eyalet politikasının hayata geçirilmesinden sorumludur. Valinin teklifleri, eğer yasama yetkisi gerektiriyorsa, federal sistemde olduğu gibi Kongre'ye benzer şekilde iki meclisten oluşan yasama meclisinin onayına sunulur. Birçok eyalette vali yasama meclisinin herhangi bir tasarısını veto edebilir, buna mukabil meclis, büyük bir çoğunlukla tasarımı kabul etmek suretiyle bu vetoyu aşabilir.

Vali, kendi eyaletindeki gelişmeler ve Devlet Başkanının sahibi olduğu politikaların uygulanması konusunda her zaman otorite sahibi olmayabilir, çünkü bir çok eyalette çoğu üst düzey görevliler, vali tarafından atanmak yerine doğrudan seçilirler. Uygulama eyaletler arasında çok farklılıklar göstermektedir. Örneğin Tennessee'de vali eyalet görevlilerinin üçü dışında hepsini seçme yetkisine sahipken, Colorado gibi bazılarında üst düzey görevlilerin çok geniş bir yelpazesi seçimle gelir. Üst yöneticilerin seçimle geldiği eyaletlerde, valinin politikalarını bağımsız olarak uygulamasında zorluklarla karşılaşma ihtimali büyüktür.

Bununla beraber, bazı örneklerde çoğu devlet görevlilerinin ayrı seçimle gelmesi, bunlar partilerine bağlı olarak seçildiklerinden ve vali önemli bir dereceye kadar o eyalet içinde kendi partisinin baskın bir yerel lideri olarak hareket edebildiğinden, çok önemli bir sorun olarak görülmez.

Üst düzey yöneticilerin sınıfı ve sayıları eyaletler arasında önemli farklılıklar gösterir, ama genel olarak bir vali yardımcısı (*lieutenant governor*), maliye işlerini yürüten bir defterdar (*treasurer*), eyalet içinde hukuksal konularda önemli bir role sahip olan başsavcı (*attorney general*) ve ulaşım ve eğitim gibi konulardan sorumlu bir dizi görevliyi kapsar. Eyalet bakanlarının (*secretary*) herbiri, kendilerine karşı sorumlu olan memurlardan oluşan bürokrasinin oluşturduğu geniş kurumları (*department*) yönetirler. Eyalet bürokrasilerinin büyüklüğü ve karmaşıklığı, eyaletin nüfus büyüklüğüne bağlı olarak değişir.

## V. YEREL YÖNETİMLER\*

ABD'nin federal devlet yapısı, "adem-i merkezîyet" anlayışını bütün yönetim mekanizmasına hakim kılmıştır. Aynı cümleden olarak, Amerikan yerel yönetim sistemi de tek merkezli bir niteliğe sahip olmaktan son derece uzaktır. Bu nedenle; Amerikan yerel yönetimlerini sistematik bir şekilde ele almak son derece zordur.

Bu ülkedeki yerel yönetimler federal düzeyde anayasal düzenlemeye konu edilmemişlerdir. Gerçekten, Amerikan Federal Anayasası, yerel yönetimlerle ilgili hükümlere yer vermemiş, bu konudaki bütün düzenleme yetkilerini federe devletlere, yani eyaletlere bırakmıştır. Buradaki tek sınırlama, eyaletlerin düzenleme yaparken Federal Anayasa sınırları içerisinde kalmalarıdır. Bu durumun bir sonucu olarak yerel yönetimler, federal devletin değil, eyaletlerin birer kuruluşudur. Dolayısıyla, ancak eyalet yasalarının kendilerine verdiği yetkileri kullanır ve görevleri yerine getirirler.

Birçok eyalette özellikle büyük kentler, kendilerine genel yetki veren özerklik beratına (*home-rule charter*) sahiptirler. Bunun anlamı, eyalet yasaları ve kendi beratları sınırlamamak kaydıyla bu kentler, her tür faaliyette bulunma hak ve yetkisine sahiptirler. ABD'de yerel yönetimler arasında bir kademelenme de yoktur. Aynı alanda birden çok yerel yönetim birimi kurulup fonksiyon ifa edebilmektedir.

Amerikan yerel yönetimleri, eyaletten eyalete farklı özellik arzeder. Bu nedenle, yerel yönetim türleri bakımından ABD'nin tamamında geçerli standart bir yapılanma yoktur. Buna paralel olarak, aynı türde sayılabilecek yerel yönetim birimleri, farklı eyaletlerde farklı adlarla anılabilmektedir. Bu çeşitliliğin temelinde yatan en önemli unsur, örgütlenmenin geleneksel temellere dayanmasıdır. Bununla birlikte, bu ülkedeki yerel yönetimleri: County, belediye yönetimi, kasaba yönetimi ve özel amaçlı ilçe yönetimi şeklinde sınıflandırmak mümkündür. Bunlardan ilk üç sıradakiler genel amaçlı, sonuncusu özel amaçlı yerel yönetim birimidir.

### 1.County:

County, ABD'nin birçok eyaletindeki en büyük yerel yönetim birimidir. İçinde çok sayıda yerleşim yerini ve diğer coğrafi alanları kapsayan county'ler, İngiltere'de "county" ya da "shire" olarak adlandırılan idari birimlerin Amerika'ya adapte edilmiş karşılıklarıdır. Yerel yönetim türleri arasında en geniş coğrafi alanı kapsamaya dolayısıyla Türkiye'deki il özel idarelerini çağrıştırmaktadır. Bununla birlikte, diğer birçok özelliği dikkate alındığında, "county"nin "il" veya "il özel idaresi" olarak adlandırılması yanlış anlamalara sebep olacaktır.

Connecticut ve Rhode Island hariç olmak üzere, Amerika Birleşik Devletleri'nin bütün eyaletlerinde county isimli yerel yönetim birimleri bulunmaktadır. Ancak, countylerin bütün eyaletlerde aynı türden kurumları ifade ettiğini ve aynı şekilde adlandırıldığını da söyleyemeyiz. Örneğin, New Jersey'deki county'ler sadece yargı görevi ifa etmektedirler. County'ler Louisiana'da "parish", Alaska'da ise "borough" adını alırlar. ABD'de toplam olarak üç binin üzerinde county bulunmaktadır. Eyaletlerdeki county sayıları çok değişkendir. En fazla county Texas'ta (254 adet), en az county ise Delaware ve Hawaii'de (3'er adet) bulunmaktadır. Bu birimlerin nüfusları da farklılık göstermektedir. Örneğin, California eyaletinin Los Angeles County'sinde yaklaşık 7 milyon insan yaşarken, Texas'taki Loving County'nin nüfusu 150'nin altındadır. County'lerin ortalama nüfusu 60 bin civarında olmakla birlikte, bu birimlerin toplam nüfusunun yarısı, en büyük 137 county'de yaşamaktadır. Bu ise, toplam county sayısının sadece % 4,5'ine tekabül etmektedir.

Ülkedeki bütün county'ler için tek tip bir teşkilatlanma söz konusu olmadığından, bu idarelerin yapısı konusunda da standart bir şema ortaya koymak mümkün değildir. Bununla birlikte, county'lerin çoğunu kapsamak üzere ortak bir yapılanmadan söz edilebilir.

Bu yapılanmada eyaletlerin çoğunda bulunan county meclisleri, birden çok üyeden oluşan, karar alma ve yürütme yetkileri bulunan bir organdır. Yerine göre "komite", "komisyon", "yönetim kurulu", "denetim kurulu" gibi adlar alan bu organın üye sayısı büyük çoğunlukla 10'un altındadır. Hatta bazı örneklerde bu sayı 3'e kadar düşmektedir. Bu meclislerin karar alma yetkileri, bazı kaynaklarda "yasama" yetkisi olarak

\* Bu bölüm, Türker 1999'dan kısaltılarak alınmıştır.

değerlendirilmekle birlikte, bunlar, klasik anlamda devlet yasama organlarına ait olan yasama yetkisinden farklı olarak, kendi görev ve yetki alanlarıyla sınırlı olmak üzere mali ya da düzenleyici nitelikte kararlar alırlar. Bunlardan mali nitelikli olanları arasında vergileri toplamak, kamusal işler için kaynak tahsis etmek ve idarenin borçlarını olabildiği ölçüde azaltmak gibi yetki ve görevler vardır. Düzenleyici nitelikteki yetkilerine örnek olarak, sağlıkla ilgili ve özel bölgelerin tespitine ilişkin tüzükler çıkarmak, işyeri ve eğlence yeri belgeleri vermek, havai fişek türü patlayıcı maddelerle ilgili düzenlemeler yapmak sayılabilir.

County'lerin yürütmeye ilişkin yetkilerinden bazıları ise; county emlakının yönetimi, bazı görevlilerin atanması, county adına imzalanacak anlaşmalarda müzakere yapılması ve seçimlerin yönetimidir.

Az sayıdaki bazı örnekler dışında, county meclis üyeleri seçimle işbaşına gelmektedir. Bu seçimlerde eyaletlere göre farklı yöntemler uygulanmaktadır. Meclis üyelerinin görev süreleri konusunda da oldukça geniş bir yelpaze ile karşılaşılabilir. Bazı meclislerde bu süre bir yılla sınırlı iken, örneğin Tennessee eyaletinde meclis başkanı olarak görev yapan county hakiminin görev süresi sekiz yıldır. Bu konudaki en yaygın uygulama dört yıllık süredir.

## **2.Belediye Yönetimi:**

Belediyeler, ABD'nin en fonksiyonel ve bu itibarla en önemli yerel yönetim birimleridir. County'ler kadar geniş bir coğrafi alana hizmet vermemekle birlikte, daha önemli kamu hizmetlerini yürütmektedirler. Buna paralel olarak da daha fazla yetkiyle donatılmışlardır ve daha özerk bir niteliğe sahip bulunmaktadırlar. Bütün eyaletlerde var olan belediyelerin adlandırılması konusunda farklı uygulamalara rastlamak mümkündür. Hepsini bu yönetimleri ifade etmek üzere, değişik eyaletlerde "*municipality*", "*city*", "*borough*" veya "*village*" olarak adlandırmalar mevcuttur. Belediyeler büyük ölçüde özerk birimler olmakla birlikte, aynı zamanda bağlı buldukları eyaletlerin idari ajanlarıdır. Bunun bir sonucu olarak federal devletin müdahalelerine çok büyük ölçüde kapalıdır. Aynı şekilde, eyaletlerin yararlandıkları dokunulmazlık hakkına da sahiptirler. Bir başka ifadeyle, eyalet kanunları aksine bir hüküm içermiyorsa, kamusal faaliyetlerinden dolayı belediye tüzelkişiliği aleyhine dava açamaz.

ABD'de 19 binin üzerinde belediye bulunmaktadır. Sınırları içerisinde en az belediye bulduran eyalet Hawaii (bir adet), en fazla belediyeye sahip olan eyalet ise Illinois'tir (yaklaşık 1.300 adet). Ülkedeki bütün belediyelerin %70'inden fazlasının nüfusu 2.500'ün altındadır. Belediyelerin nüfusu da çok çeşitlilik göstermektedir. Artık insanların yaşamadığı, fakat hukuken sona erme işlemini gerçekleştirilmemiş belediyeler bulunduğu gibi, 7,5 milyon nüfusa sahip New York Belediyesi örneği de mevcuttur.

Belediye kurulmasında yetki eyaletlere aittir. Ancak, kurulma şartları ve prosedürü, eyaletten eyalete farklılıklar göstermektedir. Bazı eyaletlerde asgari nüfus esas alınırken, diğerlerinde arazi büyüklüğü ön şarttır. Belediyelerin tüzelkişilik kazanmalarını sağlayan yazılı izinler (*charter*), kurulacak belediyenin amacını, hak ve yetkilerini, sahip olduğu imtiyazları ve idare şekillerini belirler. Bu birimlere verilecek yetkiler de daha önceden tespit edilmiş olan sınıflardan hangisine dahil olduğuna göre değişmektedir.

Belediyelerin yönetim yapısı ve teşkilatı konusunda belediye başkanlı meclis, profesyonel yöneticili meclis ve kent komisyonu olmak üzere üç temel sistem bulunmaktadır. Bunlara ilaveten doğrudan demokrasinin bir örneği sayılabilecek olan kasaba toplantısı sistemi vardır ki, sadece New England eyaletinde uygulanmaktadır.

## **3.Kasaba Yönetimi:**

Kasaba yönetimleri, ABD'nin belirli eyaletlerinde bulunmakta ve ülke nüfusunun beşte birine yakın bir kısmına hizmet vermektedirler. Bu birimler, geleneksel yerel yönetim birimleridir.

Geçmiş dönemlerde önemli fonksiyonlar icra eden kasaba yönetimleri, görev ve yetkilerinin bir bölümünün zaman içerisinde county yönetimlerine devredilmesiyle önemini nispeten yitiren yerel yönetim birimleri konumuna düşmüşlerdir. Bu yönetimleri ifade etmek için farklı eyaletlerde "*town*", "*township*", "*plantation*" ve "*location*" kelimeleri kullanılır.

Kasabalar, bazı yörelerde oldukça önemli görevler ifa ederler. New England eyaletinin temel yerel yönetim birimi olduklarından, burada okulların idaresi de dahil olmak üzere ciddi bazı mahalli hizmetleri yürütürler.

Diğer bazı eyaletlerde de belediyelerle ortak olarak yerine getirdikleri önemli hizmetler vardır. Ama ülke genelinde en sık rastlanan görevleri; kütüphane, su, kanalizasyon ve çöp imha işleridir. Bazı eyaletlerde ise sadece kırsal nitelikli hizmetler sunarlar. ABD genelinde 17 bine yakın kasaba yönetimi bulunmaktadır. Bunlardan sadece 100 kadarının nüfusu 50 binin üzerinde, yaklaşık 10 bin tanesinin nüfusu ise 1.000'in altındadır.

Başta New England'dakiler olmak üzere bazı kasaba yönetimlerinde (kasaba toplantısı) denen ve doğrudan demokrasinin bir uygulaması olan sisteme rastlanmaktadır. Bu sistemde, kayıtlı bütün seçmenler; bazı görevlileri seçmek, yerel konuları tartışmak ve kararlar almak üzere toplanırlar. Bir yerel yönetim organı olarak seçmenler, yol yapım ve bakımı, kamu binalarının yapımı, yerel vergi oranları ve kasaba bütçesi gibi konuları görüşerek karara bağlarlar. Kasaba yönetimlerinin bulunduğu diğer eyaletlerde ise bu birimler, county yönetimlerine benzer bir yapılanmaya sahiptirler. Buralarda da county meclisine benzeyen ve "mütevelli heyeti", "danışmanlar meclisi", "yönetim kurulu" olarak adlandırılan yerel meclisler bulunur. Üç veya daha fazla üyeli bu meclislerde seçimle gelen üyeler bulunduğu gibi, bazı kasaba memurları da tabii üye olarak görev yaparlar. Meclislerin görev süresi 2-4 yıl arasında değişmektedir. Kasaba yönetimlerinde, county'lerdeki görevlilere benzer türde personel de görev yapar. Meclis üyelerinin ve personelin sayısı, kasabanın büyüklüğüne bağlı olarak değişmektedir.

Kasabanın büyüklüğüne göre değişiklik gösteren bir başka husus, bu birimlere verilmiş bulunan görevlerdir. Kasaba yönetimlerinin öneminin genel olarak azalmasına karşılık, nüfusu fazla olan kasabalarda teşkilat ve görevler konusunda bir genişleme gözlenmektedir. Daha küçük olan birimlerde kasaba meclisi, sınırlı ölçüde vergilendirme, bazı görevlilerin atanması ve işyerlerine belge verme gibi az sayıda görevler ifa ederken, daha büyük birimlerde oldukça çeşitli kamusal fonksiyonlar söz konusudur. Bu ikinci grup idarelerin teşkilatlarında da profesyonelleşme eğilimleri vardır. Buralarda genel yönetim görevleri, belediyelerde de örneğini gördüğümüz, yöneticilik eğitimi almış, profesyonel ve tam zamanlı yöneticilerin sorumluluğuna bırakılmaktadır.

#### **4.Özel Amaçlı İlçe Yönetimi:**

Özel amaçlı ilçe yönetimleri, genel amaçlı olan diğer üç yerel yönetim türünden farklı olarak, belirlenmiş bir amacı gerçekleştirmek ya da hizmeti yürütmek üzere kurulan yerel yönetimlerdir. Bazen birden fazla olmakla birlikte, birbiriyle yakından ilgili hizmetler için de özel amaçlı birimlerin kurulduğu gözlenmektedir. En tipik olarak rastlanan hizmet konuları; su, kanalizasyon, konut, yangınla mücadele, çevre kirliliğinin önlenmesi, tabii kaynakların korunması ve ulaşım olmakla birlikte, bu yerel yönetimlerin sayıca en fazla görülen türü, okulların yönetiminden sorumlu olanlardır. Öyle ki, bazı kaynaklarda okul yönetiminden sorumlu olan yönetimler, ayrı bir yerel yönetim kategorisi olarak ele alınmaktadır.

Amerikan sisteminde bu birimlerin genel adı "*special district*", okulların yönetimiyle görevli olanlarının adı ise "*school district*"tir. Bu birimleri ifade etmek üzere "özel amaçlı ilçe yönetimi" ibaresi kullanılmakta ise de buradaki "ilçe"nin Türkiye'de merkezi idarenin taşra uzantısı olan "ilçe" ile bir ilgisinin bulunmadığını belirtmekte yarar vardır. Ülke genelinde toplam 45 bin civarında özel amaçlı ilçe yönetimi bulunmaktadır. Bunun 15 bin kadarını okul yönetimleri oluşturmaktadır. Özel amaçlı ilçe yönetimlerine Alaska hariç bütün eyaletlerde, hem kentlerde, hem de kırsal bölgelerde rastlanmaktadır. En çok sayıda birim bulunduran eyalet Illinois'tir (yaklaşık olarak 4 bin adet).

Okul yönetimleri dışındaki özel amaçlı ilçe yönetimleri, eyalet genel yönetimi ile irtibatlı birimler olarak kurulurlar. Bu nedenle kuruluş işlemleri, eyalet mevzuatı çerçevesinde olur. Bütün eyaletlerde geçerli bir kuruluş prosedürü olmamakla birlikte, genel olarak kurulma işleminin ilk aşaması, yerel halkın bu yöndeki iradesini eyalet yönetimine bildirmesidir. Başvuru belgelerinde; kurulacak birimin niteliği ve görev alanına ilave olarak, ya belirli sayıda seçmenin ya da birimin yetki alanının belirli bir oranında araziye sahip olanların müracaatı bulunur. Başvuru, county'nin yönetim organı veya yetkili bir hakim tarafından incelenip uygun bulunursa referanduma gidilir. Referandum çoğunlukla halka açık olmakla beraber, sadece taşınmaz sahiplerine sınırlı tutulduğu da görülmektedir. Referandum sonucu olumlu ise, county meclisinin ya da ilgili mahkemenin kararıyla birim kurulur.

Bu birimlerin yönetim organı genellikle bir meclistir ama, bu meclisin oluşumu konusunda farklı uygulamalar bulunmaktadır. Bazı birimlerde üyeler halk tarafından doğrudan seçilir, bazılarında başka bir yönetim tarafından atanır. Bazı ilçelerin meclislerinde tabii üyelere rastlanır. Bunlar, yöredeki başka bir

yerel yönetim biriminde belirli görevleri yürüttüklerinden dolayı ilçe meclislerinin tabii üyesi olurlar. Bölgedeki başka yerel yönetimlerin seçtikleri kişilerden oluşan meclisler de vardır. Meclislerin toplanma zamanı, yılda bir ile haftada bir kere arasında değişmektedir.

Özel amaçlı ilçe yönetimlerinin yetkileri iki grupta ele alınabilir. Bunlardan birinci grubu, diğer yerel yönetimlerin de sahip olduğu taşınmaz edinme, sözleşme imzalama ve mahkemelerde temsil edilme gibi genel yetkiler teşkil eder. İkinci grupta ise, söz konusu birimin kuruluş amacına uygun olarak sahip olduğu daha spesifik nitelikli yetkiler yer alır.

Bunlardan harcamalar, vergiler ve borçlanmalar konusundaki yetkiler ile, personel istihdamı ve birimle ilgili genel politikaları tespit etme yetkileri ilçe meclisine aittir.

Okul yönetimlerine gelince, ABD’de kamuya ait olan temel eğitim fonksiyonu, genel olarak bu yönetimler vasıtasıyla yerine getirilir. 1940’lı yıllara kadar ülke genelinde 108 binin üzerinde okul yönetimi bulunmaktaydı.

Bu tarihten sonra başlayan reformla; tek derslikli kırsal okulların kapatılması, okulların bağlı oldukları yönetimlerin değiştirilmesi ve daha etkin bir eğitim hizmeti için gerekli görülen birimlerin birleştirilmeleri sonucunda bu yönetimlerin sayısı 1970’li yıllara kadar geçen sürede 15 bine kadar indirilmiştir. 32 eyalette kamuya ait okulların yönetimi tamamıyla bu birimlere aittir. Bu birimler, okulların yönetimi konusunda sekiz eyalette ağırlıklı olarak, beş eyalette ise kısmen yetkilidirler. Ülke genelinde sadece beş eyalette okul yönetimleri bulunmamakta, bu eyaletlerde eğitim fonksiyonu county, belediye veya kasaba yönetimleri tarafından icra edilmektedir.

Diğer yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi, okul yönetimlerinde de karar organı olarak bir meclis bulunur. Bu meclislerin yaklaşık beşte dördünde, üyeler o okul bölgesindeki seçmenlerce doğrudan seçilirler. Diğerlerinde ise meclisin oluşumu, atamaya bağlıdır. Atama; county meclisince, belediye meclisince, belediye başkanı ve belediye meclisince müştereken, büyük jüri, bölge hakimi ya da vali tarafından yapılabilmektedir. Üye sayısı 3 ile 21 arasında değişmekle birlikte, genellikle üç, beş veya yedi üyeli meclisler çoğunluktadır. Görev süreleri üç ila yedi yıldır.

Okul yönetimlerinin meclisleri, eğitimle ve okulların yönetimiyle ilgili olarak oldukça geniş yetkilere sahiptirler. Yıllık bütçenin hazırlanması ve kabulü, okul çevresinin vergi limitlerini belirlemek, seçmenlerin onayıyla tahvil çıkarmak, okul müdürleri ile eğitim ve yönetim personelini atamak, müfredat programını ve eğitsel faaliyetleri tespit etmek, okulların tür ve derecelerini belirlemek, okullar ve rekreasyon alanları için yer tespitine ve inşaat planlarına ilişkin olarak diğer yönetim birimleriyle işbirliği yapmak gibi yetkiler bunlar arasındadır.

### **5.Yerel Yönetimlerin Görevleri:**

ABD’de yerel yönetimler mevzuatı eyaletten eyalete çeşitlilik gösterdiği için, bu idarelere ait görevlerin dağılımı konusunda standart bir model yoktur. Yukarıda türlerine göre yerel yönetimleri açıklarken bu çeşitliliğin yansımalarına değinilmiş ve görevlerle ilgili özet bazı bilgiler verilmişti. Bu bölümde görevler kategorize edilmek suretiyle yerel yönetimlerin tamamıyla ilgili bilgilere yer verilecektir.

Amerikan yerel yönetimlerin görevleri üç ana grupta ele alınabilir:

**Eğitimle İlgili Görevleri:** Yatırım ve işletme giderleri ile istihdam edilen personel sayısının büyüklüğü açısından yerel yönetimlerin en önemli görevi sayılan eğitim, toplumsal hedeflerin gerçekleştirilmesi noktasında da en fazla önem atfedilen bir kamusal fonksiyondur. Amerikan tarihinde geleneksel olarak eğitim, yerel yönetimlerce sunulan bir hizmet olarak bilinmektedir. Temel eğitim hizmetinin sunulmasından sorumlu olan birimler genel olarak okul yönetimleridir. Ancak, eğitim hizmetinin mutlaka okul yönetimlerince sağlanması söz konusu değildir; başka yerel yönetim birimlerinin de bu alanda görevli olduklarına rastlamak mümkündür.

Örneğin, 12 yıllık öğrenimden sonra iki yıllık eğitim veren bazı kolejlerin sorumluluğu county’lere aittir. Bu hizmetin yerel yönetimlerce sunulmasına paralel olarak eğitim giderleri de ağırlıklı olarak yerel vergilerden karşılanmaktadır. Eğitim hizmetiyle yakından alakalı kültürel ve sportif alanlarda da yerel yönetimler oldukça önemli bir konuma sahiptirler. Bu tür hizmetler arasında kütüphaneler, müzeler, parklar ve sportif tesislerin yapım, bakım ve işletimleri sayılabilir.

**Sağlık ve Çevre ile İlgili Görevleri:** Sağlık hizmetlerinin sunuluşuyla ilgili olarak tek tip bir örgütlenme tarzı bulunmamasıyla birlikte, bu hizmetten beklenen amaçlar bakımından uygulamaların birbirine yakınlık arzettiği belirtmelidir. Bu amaçlar, sağlığın korunması, hastalıkların tedavisi, insanların beden ve ruhen geliştirilmesi ve ömrün uzatılması olarak özetlenebilir. Tipik olarak sağlık hizmetinin sunulmasından belediyeler ve county'ler sorumlu olmakla beraber, bu görev bazı bölgelerde kasaba yönetimlerince yerine getirilir.

Sağlık ve çevre alanındaki diğer hizmet türleri konusunda da yerel yönetimlerin önemli rolleri bulunmaktadır. Bunlar arasında çevre kirliliği ile mücadele, enerji israfının önlenmesi, çöp ve diğer atıkların toplanması ve imhası ve kanalizasyon hizmeti sayılabilir. İçme suyu temini de yerel yönetimler tarafından yerine getirilen bir görev olmakla birlikte, su kaynakları genellikle birden fazla idareyi ilgilendirdiği için bu görev bazen eyalet, bazen de federal yönetim tarafından ifa edilmektedir. Amerikan yerel yönetimlerinin sosyal yardım alanında da görevleri bulunmaktadır. Ancak, bu konu merkezi hükümete ve eyalet yönetimlerine ait bir konu olarak planlanmaktadır. Yerel yönetimler, bu hizmet kategorisinin yerel bazda uygulayıcısı ve daha üst birimlerin temsilcisi rolündedir.

**Kamu Esenliği ile İlgili Görevleri:** Bu kategoride itfaiye, karayolları ve toplu taşıma hizmetleri yer alır. Yerel yönetimler açısından itfaiye hizmetleri sadece yangının söndürülmesi ile sınırlı değildir. Söndürmenin yanında, yanıcı ve parlayıcı maddelerle ilgili izin ve belge verme, denetleme ve yangınla ilgili eğitim görevleri de aynı hizmet kapsamında değerlendirilmektedir. Bazı yerel ünitelerde itfaiye ile polis teşkilatının tek bir çatı altında birleştirildiği de belirtilmelidir.

Ülke genelindeki karayollarının yaklaşık %80'inin yönetimi yerel yönetimlere aittir. Bunda, kırsal nitelikli karayollarının, kentsel nitelikli karayollarından yaklaşık olarak 7 kat daha uzun olması büyük rol oynamaktadır. Karayollarının yapım, bakım ve yönetiminde en fazla payı olan birimler county'lerdir. İkinci sırada ise belediyeler vardır. Karayolu hizmetinin sağlanmasında federal devlet, eyalet ve yerel yönetimler arasında gittikçe artan bir işbirliği de gözlenmektedir.

Toplu taşıma görevi, yerine göre belediyeler ve county'ler tarafından ifa edilmekle birlikte, genellikle bu amaçla kurulmuş özel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir.

**İçişleri ile İlgili Görevleri:** Yerel yönetimlerin içişleri kapsamında sayılacak görevlerinin başında emniyet ve asayiş görevi gelmektedir.

Bu anlamda polis teşkilatı, emniyet ve asayiş sağlamada en önemli kurumdur. Küçük kasabalardaki komiserliklerden, büyük merkezlerdeki dev emniyet müdürlüklerine kadar farklı çapta teşkilatlanmaya rastlamak mümkündür. Polis teşkilatının görevleri, yargı mekanizması ile doğrudan ilgili olduğu için, bir yerel hizmet kategorisi olmaktan ziyade, yargı fonksiyonunun bir parçası olarak görülmektedir.

Amerikan yerel yönetimlerinin içişlerine ilişkin diğer görevleri, bazı idari fonksiyonların yerine getirilmesi olarak ifade edilebilir. Bunlar arasında, Türkiye'de İçişleri Bakanlığı'nın dışındaki kurum ve kuruluşlarca da yerine getirilen türde görevler bulunduğu için karışıklığa yol açabilir. Nüfus kayıtlarının tutulması, taşınmazlara ilişkin işlemlerin yapılması, kıymet takdiri, vergi toplanması ve seçimlerin yürütülmesi, bu görevlerdendir.

## Beşinci Bölüm

### Kamu Personeli

**A**BD'deki güçler ayrımı, kamu görevlilerinin sadece merkezi hükümete bağlı olmasını değil, aynı zamanda her bir bağımsız eyaletin kamu hizmetinde ve çok sayıda olan bağımsız birimde görevlendirilmesini mümkün kılar. XX. yüzyılın sonlarındaki çoğu liberal demokrasilerde olduğu gibi, devlet hizmetinde tam olarak kimin görevli olduğunu tespit etmek zordur. Her ne kadar ABD bürokrasisinin tümünü kuşatmaktan uzak olsa ve üst düzey fakat daimi olmayan üyelerinin çoğunu dışarıda bıraksa da, teamül olarak ABD'de kamu görevlileri, Federal Hükümetin ve uzantılarının daimi çalışanları olarak görülürler.

ABD federal bürokrasisinin bir ayırıcı özelliği, çoğu yüksek seviyeli kamu görevlilerinin Başkan veya bakanlar tarafından görevlendirilmesidir. Bu sistemde federal memuriyet kadrolarının yaklaşık yüzde 10'u, mevcut yönetimin yapacağı –siyasi niteliği de olan– atamalar için muhafaza edilir. Başkan görevden ayrıldığında, yaklaşık 200.000 üst düzey bürokrat da görevi bırakır. Birleşik Devletlerde bu yüksek dereceli ama geçici ve partizan kamu görevlilerinin görevde tutulması başlangıçta akla aykırı görülebilir. Çoğu Avrupa devleti, iktidara gelen hükümetin bakanlarının yüksek bürokratik görevlere politik arkadaşlarını atamaları sebebiyle ortaya çıkan yolsuzluk ve verimsizliği XIX. yüzyılda sona erdirmişlerdir. ABD bürokrasisi de politize olmuş geçici bürokratların verimsizliği ve yolsuzluğu ile karakterize edilmişti. Ama Başkan Garfield'in, yönetimindeki görev talebi reddedilen bir kişi tarafından suikasta uğramasından sonra bir reform uygulamaya konuldu. 1883 tarihli Pendelton Yasası, kamu hizmetinin esaslarını oluşturmuştur. Buna göre kamu görevleri, bir bakan veya Başkan tarafından doğrudan atanma yerine, memuriyetin daha alt kademelerinde gösterdiği liyakatle veya sınavla gelen daimi kadrolu görevlilerce yürütülecekti. Bununla birlikte, diğer bazı ülkelerde de görüleceği gibi, eğer bürokratlar buldukları görevler nedeniyle kendilerini, hizmet etmeleri beklenen politikacılara borçlu görmezlerse yüksek kamu görevlileri ile politikacılar arasında gerginlikler doğabilmektedir. Bu tür bir sorunu aşmak için Pendelton reformları, en üst düzeydeki bürokratların politik nitelikli atamalarla göreve getirilmesinin sürdürdüğü bir yapı oluşturmuştur.

Üst düzey atamalar Senato tarafından detaylı olarak incelenerek onaylanır; bununla birlikte uygulamada detaylı inceleme işi sadece çok yüksek pozisyonlara yapılan atamalarda görülmektedir. Daha az önemli kademeler genellikle bakanlar veya onların üst düzey yardımcıları tarafından yapılan atamalarla doldurulur. Yönetici durumundaki atanmışların makamı geçici olabilmesine rağmen, bu görevler için aday bulmakta fazla sıkıntı yaşanmamaktadır. Büyük iş örgütleri ve üniversiteler, merkezi hükümet ve Kongre ile yakın ve muhtemelen uzun vadeli ilişkiler kurulacağı beklentisi ile, bazı seçkin mensuplarını federal görevlerde

belirli bir süre hizmet etmek üzere görevlendirmekten genel olarak memnundurlar. Bu yüzden, kamu hizmetinden ayrılan çoğu yüksek bürokrat, özgeçmişlerini geliştirecek kıymetli bağlantılar kurmuş olarak önceki işverenlerine geri dönmektedirler. Üst düzey atamaların dikkate değer bir oranı ise, federal yönetimin daimi kadrolarından gelen ve yeni bir Başkan göreve geldiğinde daha önceki pozisyonlarına dönecek olan devlet memurlarıdır.

En yüksek kademelerdeki siyasi nitelikli atama yöntemi yüzünden budanmış olsa da, daimi kamu personel rejimi, üst düzey görevlilerine önemli yetişme ve yükselme imkanları sağlayan büyük bir organizasyonu ifade eder. Silahlı Kuvvetler bir kenara bırakılırsa federal düzeyde 2,5 milyon çalışan vardır. Daimi kamu hizmetinde, en yüksek üç derecesi geleneksel olarak bu örgütün en önemli kademeleri olarak kabul edilen 18 puanlı bir derecelendirme sistemi vardır.

Başkan Carter, bunlara ilaveten yeni bir statü olmak üzere bir yüksek yönetici sınıf ihdas etmiştir ki bu, herhangi bir federal birimde üst görevlere atanabilme kapasitesine sahip, liyakaten atanmış bir yönetsel eliti oluşturacak olan en üst düzeyli yaklaşık 7.000 kamu görevlisini kapsamaktadır. Bu değişiklik, öncelikle özel sektördeki uygulama ve şartlardan ilham alınarak gerçekleştirilmiştir ve üst düzey görevlilerin özel şirketlerdeki daha kârlı görevlere akışını engelleme amacına yöneliktir. Bu elit gruba özel sektördeki seviyelerde ücret ve çalışma şartları sağlanmaktadır, ama gerektiğinde işten çıkarılmaları da kolaydır.

Kariyer esasına dayalı kamu personel rejimi, yapılanma ve işe alma konularında Personel ve Yönetim Dairesi (*Office of Personnel and Management*) tarafından yönetilir. Bu daire, öncülü olan Kamu Hizmet Komisyonunun yerine kaim olmak üzere 1978'de kurulmuştur. Daire, meslek memurlarının çalışma şartlarını belirler ve işe giriş için gerekli vasıfları tespit eder. Bürokrasinin idaresi ile ilgili bir başka organ, görevde yükselme ve hizmetten çıkarılmanın esaslarını tespit eden Liyakat Koruma Kurumu'dur (*Merit Protection Board*). Eğitim düzeylerine bağlı olarak aday memurlar 7. dereceye kadar herhangi bir noktada işe girebilirler. Buna mukabil, daha yüksek kademelerde görevler rekabete dayalı sınavlarla zorlaştırılmıştır ve işe girenler normalde üniversite mezunlarıdır. Hukuk yüksek lisansı gibi mezuniyet sonrası dereceler kamu hizmet sınavlarından muafiyet getirebilir. Avukatlar, ekonomistler ve sosyal bilimciler için mesleki yeterlilik esas alınsa da, yeni işe almalar genellikle özel uzmanlıktan daha çok idari yetenek temeline dayanmaktadır. Memurlar kamu hizmetine girdikten 15 yıl sonra sürekli olarak görevde kalma hakkı elde ederler.

# Altıncı Bölüm

## Mali Yönetim

### I. SİSTEMİN FİNANSE EDİLMESİ

Amerikan sistemindeki güçler ayrılığı, 1930'lara kadar federal yönetim ile eyalet ve yerel yönetimler arasında kaynak aktarımının olabildiğince az olması sonucunu doğurmuştur. 1930'ların başlarında ekonominin kötüye gitmesi, Başkan Roosevelt'e federal hükümetin gücünün fark edilmesi, zor dönemlerde başarılı olamayan eyaletlere ve yerel yönetimlere mali açıdan destek olunması ve bunun sonucunda da onların program ve politikalarına müdahale edilmesi için ilham kaynağı oldu. Bu eğilim, II. Dünya Savaşı sırasındaki askeri harcamaların karşılanması talebi ve ardından ABD askeri gücü nispetinde genişledi ve iç kesimlerdeki şehirlerle güneyin kırsal bölgelerindeki yoksulluğu azaltma çabasına giren Başkan Kennedy ve Johnson ile daha da hız kazandı.

Böylece 1945'ten bu yana federal hükümet, ülkedeki diğer yönetimlerin pek çok faaliyetini hibe ve borç verme yoluyla finanse eden bir kaynak haline gelmiştir. Birçok hibe başlangıçta belli başlı projelere bağlı olup, bayındırlık hizmetlerinin gerçekleştirilmesine yönelikti ve çok özel kurallarla takip edilmekte idi. Bu tür yardımlar, sözgelimi, ülke çapında benzer standartlarda yapılmış ve eyaletleri birbirine bağlayan ana yolların yapımının finanse edilmesi ya da şehir yönetimlerinin kendi iş sahalarındaki geri kalmış bölgeleri geliştirmeleri amacıyla kullanılmıştır. Federal hükümetin kategorik yardımlar yoluyla eyaletleri ve şehirleri kontrol etmesine karşı çıkan Reagan ve Bush'un yeni sağ hükümetleri desteğin miktarını düşürerek, çok daha esnek şartlarda kullanılabilen blok hibeler sağlama yoluna gitmişlerdir. Bu, federal hükümetin eyaletlere daha esnek koşullarla mali destek sağladığı ve paranın nasıl daha akılcı kullanılacağını gösterdiği gelir dağılımı sistemini doğurmuştur.

ABD'deki federal harcamalar rakamsal olarak çok büyük boyutta olmakla birlikte, ekonomideki asıl ağırlığın özel sektöre ait olduğu dikkate alınır, harcamaların özel sektör karşısındaki nispi değerinin birçok Avrupa ülkesine göre daha küçük olduğu görülür. Üstelik ABD'nin askeri ve savunma amaçlı harcamalarının yüksekliği, kamu harcamaları ile özel sektör harcamaları arasındaki dengeye önemli bir etkide bulunmaktadır.

### II. FEDERAL MALİ YAPININ YÖNETİMİ

Federal hükümet tüm eyaletler ve yerel yönetimlerin topladığından daha fazla gelir toplamakta ve harcama yapmaktadır. Başkan, ekonomik politikayı büyük ölçüde yürütmekle birlikte gelirin artırılması konusundaki kabiliyeti dikkate değer sayıda sınırlamalara maruz kalmaktadır. Bütçe, Başkana doğrudan bağlı olan Bütçe ve Yönetim Dairesi (*Office of Management and Budget*) tarafından hazırlanır; Temsilciler

Meclisi ve Senato tarafından gerekirse değiştirilerek onaylanır. Bütçe ile ilgili olarak Beyaz Saray ve Kongre arasında zaman zaman pazarlıkların yapıldığı da görülmektedir.

Başkanın mali politikaların oluşturulmasındaki yetkileri, kendisinin atadığı, ancak onun tarafından görevden alınamayan üyelerden oluşan bağımsız bir kurum olan Federal Merkez Bankası tarafından sınırlandırılmıştır. Kurum, Birleşik Devletlerin para politikasını ve faiz oranlarını belirler. Kongre aynı zamanda federal devletin hesaplarını denetleyen, kontrol eden GAO'yu da kurar.

Bu sınırlamalara rağmen Başkanın kamunun gözünde ekonominin kaptanı olduğunu kabul ettirecek danışmanları vardır. Başkan ekonomiyi, borçlanmayı da kapsayacak şekilde tüm mali sistemi ve dış ekonomik ilişkileri yürüten ve ekonominin dümenini elinde tutan Hazine (*Treasury*) ve Ekonomik Danışmanlar Konseyi (*Council of Economic Advisors*) aracılığıyla yönlendirir.

### III. KAMU HARCAMALARININ KARŞILANMASI

ABD'de federal devlet ve daha alt düzeydeki birimler, gelirin toplanmasında farklı sistemler geliştirmeye eğilimlidirler. Federal devlet, en verimli gelir kaynakları olmak üzere gelir ve kurumlar vergisinden yoğun şekilde yararlanmaktadır. Eyaletlerde, satılan birçok malın fiyatına eklenen satış vergisi, eyaletlerin temel gelir kaynağı durumundadır. Ancak bazı eyaletler aynı zamanda gelir vergisini de önemli bir gelir kaynağı olarak kullanırlar. Yerel yönetimlerin bir çoğu ise harcamalarını finanse edebilmek için, konut ya da ticari nitelikli taşınmazlardan alınan emlak vergisini kullanmaktadır.

Bunların dışında her düzeydeki yönetimler için birçok ilave gelir imkanları da vardır. Örneğin, eyaletler araç tescilinden önemli bir gelir elde etmekte, petrol bakımından zengin eyaletler yerel petrol üretimine vergi koyabilmekte ve yerel otoriteler otellere konan vergilerle ekstra gelir elde edebilmektedirler. Eyalet ve yerel otoriteler kendi bölgelerinde çeşitli kolaylıklar sağladıkları şirketlere ruhsat vermek suretiyle de gelir elde etmektedirler. Birçok eyalet ve yerel otorite kendi ticari faaliyetleriyle, arsa satarak ya da kendi gaz ve elektrik dağıtım sistemlerini kurarak gelir sağlayabilmektedirler.

Kamu gelirlerini artıracak çok sayıda kaynağa rağmen, ABD'de değişik düzeylerdeki çoğu yönetim mali yönden sıkıntı çekmekte olup, harcamalarını kısmak zorundadır. Kamu hizmetlerinin maliyetinin karşılanması sorunu, özünde bireysel girişimciliğe olan inanç ve devlet kontrolüne karşı duran yaygın liberal şüpheliğin bir yansımasıdır ve bu nedenle vergilendirmeye pek hoş gözle bakılmaz. Yine de genel olarak Birleşik Devletler, vatandaşlarını herhangi bir Avrupa devletine nazaran çok daha hafif bir şekilde vergilendirmekte ve Japonya'da da olduğu gibi iyi bir ücretle istihdam imkanı bulan talihlilerin kazançlarını ceplerinde bırakmayı tercih etmektedir. Sonuçta vergilendirmeye karşı olan nefret, dünyadaki en zengin ülkelerden birini, özellikle önemli sosyal kamu hizmetlerinin sağlanmasında ciddi mali sıkıntılara sokmaktadır.

### IV. YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI

Geçmiş dönemlerde Amerikan yerel yönetimlerinin bütçesi, birimin karar organınca hazırlanır ve yöneticilere de bunu uygulamak kalırdı. Bazı istisnai hallerde yürütme makamının veto yetkisi bulunmakta idi. Bazı county ve kasaba yönetimlerinde bu durum geçerliliğini halen sürdürmektedir.

Fakat günümüzde genellikle uygulanan şekliyle bütçe, yürütme yetkisi bulunan organlar tarafından hazırlanmakta, karar organları ise bu metni kabul, red veya değiştirme yetkisine sahip bulunmaktadır.

Yerel yönetimler, gelirlerini çeşitli kaynaklardan sağlarlar. Bu gelirleri aşağıdaki şekilde gruplandırmak mümkündür: Yerel vergiler (yerel yönetim birimleri, genelde eyalet mevzuatına göre çalıştıklarından, ya doğrudan eyalet yasalarıyla konulan vergileri toplama, ya da bu yasaların çizdiği sınırlar içerisinde vergi koyma yetkisine sahiptirler), federal devlet ve eyaletlerce yapılan yardımlar ve diğer gelirler (teşebbüslerinden elde ettikleri gelirler, çeşitli resim ve harçlar, borçlanmalar).

# Yedinci Bölüm

## Vatandaşın Yönetim Sistemiyle İlişkisi

### I. GİZLİLİK, ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

**A**BD’de kamu hizmetlerindeki hesap verebilirlik, vatandaşın hizmet sunumuna doğrudan katılımından ziyade geniş çaplı düzenlemelerle güvence altına alınmıştır. Sorumlu yönetim sistemi, diğer daha az şeffaf liberal demokrasilerin gıpta edecekleri şeffaf hükümet yasaları ile büyük ölçüde kolaylaştırılmıştır. Çeşitli yıllarda çıkarılan Bilgi Alma Özgürlüğü Yasalarına göre, federal bürokrasi tarafından alınan ve değerlendirilen tüm bilgiler, devlet makul yasaklamalar getirmediği kamuya açıktır. Yasaklamalar; askeri planlar, kuvvetlerin konuşlandırılması, bireylerle ilgili kişisel bilgiler ya da devletle ticaret yapan şirketlerin iç detay bilgileri gibi tartışmasız alanlarda olmaktadır. Ancak sistem, Başkan Nixon’un gizlice kendisinin kullandığı siyasi tartışmalar kayıtlarının Beyaz Saraydan mahkemelere getirilmesini sağlayacak kadar sağlamdır. 2000’li yıllara gelindiğinde internet kullanımının gelişip yaygınlaşması ile güncel kamusal bilgiler halkın kullanımına gittikçe daha fazla açılmakta ve e-devlet mantığı içerisinde interaktif yararlanma yöntemleri yaygınlaşmaktadır.

### II. HALKIN KARAR ALMA SÜREÇLERİNE DOĞRUDAN KATILIMI

Yerel yönetimler düzeyinde de halkın bilgilendirilmesi, böylece yönetime daha aktif katılımının sağlanması amacıyla çeşitli tedbirler almaktadırlar. Örneğin New England yerel yönetimi, açık ve iyi bilgilendirilmiş kent toplantılarıyla toplumun tüm bireylerinin, yerel politikalar ve hizmetlerle ilgili görüşlerini açıklayabildikleri gerçek bir katılımcı demokrasi modeli oluşturmuştur. New England örneğinin dışında bir çok yerel meclisler, toplum üyelerine meclis toplantılarına katılma, görüşlerini açıklama, sistemle ilgili şikayetler için yerel basından yararlanma imkanını sağlamıştır.

Ancak uygulama her zaman böyle olumlu bir çizgide gerçekleşmemektedir. Nahoş sonuçların ortaya çıkma ihtimaline karşı bazı bürokratların eğilimi, belgeleri kamu ve medyanın kullanımına açmak yerine, imha etmek yönünde olabilmektedir. Genel olarak devletin karmaşıklığı ve maliyetlerin yüksekliği nedeniyle gündeme gelen sistemin düzeltilmesi arayışları, idari sistemi –en azından federal düzeyde– geniş halk yığınlarından ziyade sadece iyi eğitilmiş ve zengin vatandaşlar için yararlanılabilir hale getirmiştir. Devletteki bazı yanlışlıkları tashih ettirebilme ve karar alma mekanizmasına etki edebilme başarılı olan kuruluşlar, zengin iş çevreleri ya da ülke çapında faaliyet gösteren baskı gruplarıdır. İnsan hakları örgütleri gibi bazı baskı grupları, fakir vatandaşların sorunlarını ele alırken, ateşli silahların artırılmasını savunan

lobi ya da sigara şirketlerinin sponsorları dünya için daha az yararlı amaçlar adına destek sağlayabilmektedirler.

Diğer taraftan, ABD’de yerleşik bulunan yönetim anlayışı, fertlerin özel hayatına devlet müdahalesinin en düşük düzeyde tutularak, bireysel özgürlük alanının mümkün olduğu ölçüde genişletilmesi temelinde şekillenmiştir. Buna mukabil, kamusal hayata ferdin aktif olarak katılımının teşvik edilmesi suretiyle katılımcı demokratik sisteme katkıda bulunulmuştur. Böylece birçok ABD vatandaşı isterse, özellikle yerel düzeyde, yaşadığı topluma bazı katkılarda bulunma imkanına kavuşmuştur. Özellikle kişisel hayata ve bu meyanda kişisel gelir birikimine devletin müdahalesini olabildiğince sınırlayan bu kültür, kamu hizmetlerinin minimum düzeyde sunulması eğilimini teşvik etmiştir.

Hizmetlerin kamu sektöründen ziyade özel sektör eliyle sağlanması şeklindeki yaygın anlayış, başta sağlık ve sosyal hizmetler olmak üzere bazı hizmetlerin çok yetersiz şekilde sunulmasına yol açmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunulmasında özel sektörün yoğun şekilde kullanılması, kamuya sağlanan hizmetlerin denetlenmesi bakımından potansiyel sorunlar yaratmaktadır.

# Sekizinci Bölüm

## Olağanüstü Hal Rejimi

**A**BD Anayasasında olağanüstü hale ilişkin herhangi bir düzenleme olmadığı gibi, bu konuda çıkarılmış yasa da yoktur. Federal Anayasada Başkanın yetkileri genelde muğlak olarak belirtilmesine rağmen, açıklıkla sayılan yetkiler arasında yer alan “başkomutanlık ve yasaları uygulama” yetkilerinin; olağanüstü hal koşullarında başkanlara gereken önlemleri alma olanağını verdiği görülmektedir.

Nitekim, Lincoln ve Wilson dönemlerine rastlayan savaş yıllarında başkanlar, “başkomutan” sıfatını taşıdıklarını ileri sürerek, olağanüstü halle ilgili düzenlemeler yapmak için kendilerini yetkili görmüşlerdir. Ancak ABD’de kuvvetler ayrımı ilkesi sert bir biçimde uygulandığından; bu düzenlemelerin başkanlarla kongre arasında sorunlara yol açtığı izlenmektedir. Bu çatışmalarda genellikle başkanların dediği olmuş ve kongre istenen yetkiyi vermiştir. Bu cümleden olmak üzere II. Dünya Savaşı sırasında Roosevelt’e 01.12.1941 tarihli 1. Harp Yetkileri Yasasıyla pek çok ekonomik yetkinin yanı sıra sansür yetkisi dahi tanınmıştır. Diğer taraftan, yasaları uygulama yetkisi başkana; eski olağanüstü hal dönemlerinden kalan tüm yasaları yeniden yürürlüğe koyma olanağı vermektedir.

Nixon döneminde yaşanan Watergate skandalinden sonra başkanın aşırı yetki kullanımının sınırlandırılması gündeme gelmiş ve bu nedenle 1973 tarihli War Powers Resolution Act çıkarılmıştır. Bu yasaya göre; başkan yabancılarla ilgili askeri taahhütleri 48 saat önce kongreye bildirmek ve süresi 60 günü geçecek askeri operasyonlar için kongreden onay almak zorundadır.

Eyalet Valilerinin de olağanüstü koşullarla ilgili bazı sorumlulukları mevcuttur. Bunlar; doğal afetlere ve diğer olağanüstü hallere karşı kapsamlı bir yönetim planı hazırlamak ve plan uygulayıcılarını belirlemektir. Eyalet valileri doğal afet ve iş isyan gibi olağanüstü koşullarda askeri unsurlardan yardım isteme yetkisine de sahiptir.

# Dokuzuncu Bölüm

## İç Güvenlik

### I. TARİHSEL GELİŞİM

**B**ağımsızlık öncesi dönemde Amerikan Kolonileri Avrupa’da gördükleri “*magistrat, sheriff, constable*” gibi iç güvenlik çözümlerini uygulamışlardır. Ancak, 1830’lar sonrasında iç ve dış göçle kentleşmeye bağlı olarak suç oranının sürekli artması, işçi hareketlerinin, etnik direnişlerin ve isyanların başlaması, öncelikle doğu kıyısındaki şehirleri profesyonel bir polis gücü kurmaya yönlendirmiş, bu cümleden olmak üzere New York’da 1844’de, Philadelphia’da 1854’de ve Boston’da 1855’de ilk profesyonel polis örgütleri ortaya çıkmıştır. Bu örgütler kurulurken, Peel’in Londra polisi örnek alınmış, bazı etnik gruplar da “İrlandalılar” polis içinde hakim unsur haline gelmişlerdir.

Tarihsel süreçte polis, hep bir yerel girişim şeklinde kalırken, özel sektör de polisin gelişiminde önemli rol oynamıştır. Özel girişimlerden en eskisi ve en çok bilineni 1850’de Chicago’da kurulan Pinkerton Ajansı olup, bu kuruluş uzun yıllar federal-federe devlet yetki sınırlarına hiç aldırış etmeden eşkıya avı ve grev kırıcılığı yapmıştır. Ford Şirketinin özel polis teşkilatı da bu konuda bir diğer örnektir.

Federal devletin yerel polise etkin müdahalesi, uzmanlaşma gereksiniminin güçlenmesiyle birlikte 1908’de Adalet Bakanlığı’na bağlı Soruşturma Bürosunun “FBI’ın çekirdeği” kurulmasıyla başlar. 1930’lar sonrasında kamusal müdahale artar ve mali teşvikler aracılığıyla federe polis teşkilatları etki altına alınır. Bu gelişim ve etkileşimde; beyaz, Anglo-Sakson kökenli ve Protestan orta sınıfların “WASP” değerlerini Katoliklerle diğer etnik kökenlilere karşı koruma istemi hep öne çıkar.

### II. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASINI BELİRLEYEN FAKTÖRLER VE İÇ GÜVENLİK YAPISININ TEMEL KARAKTERİSTİKLERİ

ABD iç güvenlik yapılanmasının belirlenmesinde paradokslardan oluşan bazı faktörler önemli rol oynamıştır. Bunlardan ilki ABD’yi kuranların karşılaştığı; ülkede asayiş ve güvenliğin sağlanması zorunluluğu ile kişisel haklarla özgürlüklerin merkezi bir yönetimin olası baskıcı yöntemleriyle tehdit edilmesi paradoksudur. Üniter ve merkezîyetçi İngiliz İmparatorluğunun anılardan silinmeyen baskıcı yöntemleri nedeniyle kurucular, ikinci seçenektan yana tavır koyarak, federal devlet sistemini tercih etmişlerdir. Bu doğrultuda ABD Anayasasının ilk bölümlerinde yer alan Haklar Bildirgesi “*Bill of Rights*”;

iç güvenlik yapılanması dahil tüm devlet yönetiminin temel belirleyicisi ve sınırlayıcısı olmuş, en azından son yıllara kadar bu ülkede özgürlük ideali, iç güvenlik zorunluluklarının hep önünde yer almıştır.

Bu faktörün belirlediği merkezi otoriteden kaçma ve devlet yerine kendisine hizmet edecek ve kendisinin kontrol edebileceği yerel elemanlarla güvenliğini sağlama güduları sonucunda; Amerikan iç güvenlik yapılanması yerel karakterde oluşmuştur. Bu vurgulama, en azından yerel düzeyde güvenlik olgusu açısından geçerlidir. Bu düzeyde güvenlik yerel halk tarafından, daha çok adli polisin görevi kapsamında bulunan bir suç ve ceza ilişkisi olarak görülmekte, bu nedenle de güvenlik hizmeti yargı mekanizmasıyla ilişkilendirilmektedir. Nitekim, Amerikan polisinin tek etkin denetleyicisi; yargı organıdır.

Yerel iç güvenlik güçlerinin ve tarihi “Şerif” kurumunun tüm uzmanlaşma zorlamalarına rağmen varlıklarını hala sürdürebilmeleri, ülke iç güvenliğinden sorumlu merkezi bir otoritenin de bulunmayışı; Amerikalıların güvenlik hizmetlerine yönelik güdülerinin gücünü ortaya koymaktadır.

Yukarıda belirtilen faktörler dışında ABD’nin federal devlet yapılanmasının, iç güvenlik yapılanmasını da belirleyen en önemli unsur olduğu kuşkusuzdur. Bu yapılanmada tekli sisteme uygun biçimde sadece federal ve federe düzeylerde örgütlenen polis mevcuttur.

### III. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

#### 1.Genel Yapı:

ABD’nin başkanlık sistemine dayalı genel yönetim yapısına göre; Amerikan halkının yerel suç ve ceza kavramıyla sınırlı anlayışından farklı düzeyde, iç güvenlik politikaları hazırlanması ve ulusal düzeyde güvenlik uygulamaları olarak algılanması gereken federal iç güvenlik sorumluluğu Başkana aittir.

Anayasal yetkileri arasında açıkça yer almasa da; Başkana yasaları uygulama görevinin verilmesi, ülkede Başkan hariç kayda değer bir yürütme görevlisinin bulunmayışı, anayasada hükümetten bahsedilmeyişi, 15 bakanlığın mevcudiyetine rağmen, federal polisin bağlı olduğu Adalet Bakanı da dahil; bakanların daha çok Başkanın konuyla ilgili sekreterleri konumunda bulunması, federal güvenlik üst düzey yetkililerinin Başkan tarafından atanması ve merkezi düzeydeki tüm önemli yönetsel birimlerin Başkana bağlı olması, farklı bir yoruma imkan vermemektedir.

Başkana, federal iç güvenlik görevinin yerine getirilmesinde Federal Adalet Bakanının yanı sıra; “*the White House Office*” de yer alan danışmanlar ve “*the Executive Office*” bünyesindeki Milli Güvenlik Konseyi “*National Security Council*”, Merkezi Haberalma Örgütü “*CIA: Central Intelligence Agency*”, Federal Soruşturma Bürosu “*FBI: Federal Bureau of Investigation*” gibi örgütler yardımcı olmaktadır. Ancak, 2002 yılı sonlarında İç Güvenlik Bakanlığı’nın kurulması nedeniyle, iç güvenliğe ilişkin yetki, görev ve sorumluluk şemasında farklılıklar ortaya çıkabilir.

Federe düzeydeki iç güvenlik sorumluluğu ise, güvenliğin geniş anlamda yorumlanması halinde federe eyalet valilerine, güvenliğin yerel yorumu halinde de polis örgütlerinin bağlı bulunduğu yerel yönetim birimlerinin başkanlarına aittir.

Federal, federe ve yerel düzeydeki iç güvenlik sorumluları, olağan koşullardaki güvenlik hizmetlerinin ifasında tekli sistem gereği; sadece federal veya yerel düzeylerde örgütlenmiş olan polisi kullanabilmektedirler. Ayrıca, federal polis birimleri yetki ve hizmet alanlarına göre yerel düzeyde de görev yapabilmektedirler.

#### 2.Federal Düzeyde Güvenlik Yapılanması:

##### 2.1.Federal Soruşturma Bürosu (FBI):

Federal polis örgütlerinin en önemlisi olan Adalet Bakanlığı’na bağlı Federal Soruşturma Bürosu, yerel nitelikli Amerikan iç güvenlik sisteminde yer alan ender merkezi kurumlardandır. FBI, geniş bir otonomiye sahiptir ve üst düzey siyasal iktidarla “daha çok da Başkanla” bağlantılı olarak çalışır.

1908’de kurulan FBI, merkezi Washington D.C’de bulunan ve alan çalışması yapmak üzere örgütlenmiş bir birimdir. 9 daire başkanlığından oluşan Merkezi ünite; 56 taşra birimine, yerleşik birim olarak da adlandırılan yaklaşık 400 uydu ofisine, 4 ihtisas birimine ve 40’tan fazla dış irtibat birimine hizmet sunar ve talimat verir.

Adli Ataşeler veya Adli İrtibat Görevlisi tarafından yönetilen dış irtibat birimleri, FBI’ın hukuki statüsüne bağlı olarak, yurtdışındaki Amerikan makamları ve o ülkenin yerel makamları ile birlikte cezai konularda faaliyet gösterir.

FBI’nın 11.400 civarında özel ajanı “personeli” ve idari, teknik, ticari vb. işlerini yürüten 16.400’den fazla diğer personeli bulunmaktadır. Personelin yaklaşık olarak 9.800’ü merkezde, 18.000 kadarı da taşra birimlerinde çalışmaktadır.

FBI’nın taşra birimleri ABD’nin önemli kentleri ile Porto Rico’nun San Juan kentinde bulunmaktadır. Daha küçük yerlerde ise yerleşik ajanlar “personel” vardır. Yer seçiminde suç eğilimleri, coğrafi gerekler ve kaynakların etkin kullanımı esas alınır. Her taşra biriminin başında Yetkili Özel Ajan bulunur. İstisnai olarak, Los Angeles, New York City ve Washington D.C. teşkilatlarında, büyüklükleri nedeniyle Yetkili Müdür Yardımcılarının görev yapar. Bu Müdür Yardımcılarına özel konulardan sorumlu Yetkili Özel Ajanlar yardımcı olur.

FBI’nın sadece bir soruşturma organı olduğu, diğer polisiye görevlerle ve gizli polis fonksiyonlarıyla ilişkisinin bulunmadığı ileri sürülmektedir. Gerçeklere pek uymasa da; iç güvenliğe yönelik gizli polis örgütü imajından hep kaçınılmaya çalışılmıştır. Bu nedenle, çeşitli mevzuat hükümleriyle FBI’nın görev alanı sınırlandırılmış olup, FBI; ancak birden fazla eyaleti ilgilendiren veya federal bir yasanın ihlal edildiği suçlarda yetkilidir. Ancak, bunun dışında; uluslararası deniz suçları, monopolleşmeler, federal idare çevresinde işlenen suçlar, federal hükümet aleyhine suçlar, uluslararası insan kaçakçılığı, casusluk, federal personelin işlediği suçlar, organize suçlar vb. gibi geniş bir alan FBI’nın yetki sınırları içerisinde. Ama, bu görev alanı milli polis sayılması için yeterli değildir. Kısacası, FBI, Amerikalıların yerel polis hayaline pek de uymayan dev bir federal polis örgütüdür.

ABD’de Adalet Bakanlığı çevresinde örgütlenen uyuşturucu ve kaçak göçmen olaylarından sorumlu başkaca federal polis birimlerde mevcuttur.

## **2.2.Merkezi Haber Alma Teşkilatı “CIA”:**

CIA, 1947 yılında Başkan Truman’ın Milli Güvenlik Yasasını imzalanmasıyla kurulmuştur. Bu Yasa, CIA Başkanına ulusal istihbarat faaliyetlerini koordine etme, ulusal güvenliği etkileyecek istihbari bilgileri değerlendirip dağıtma sorumluluğunu vermektedir. CIA Başkanı, aynı zamanda ulusal güvenlikle ilgili istihbarat konusunda ABD Başkanına danışmanlık hizmeti veren İstihbarat Topluluğu’nun “*United States Intelligence Community*” başı olarak da görev yapar. CIA, özerk bir birimdir. Başkanı aracılığıyla ABD Başkanına karşı sorumlu olup, Kongre’nin istihbarat denetim komiteleri vasıtasıyla da Amerikan halkına hesap verir.

CIA’in görevi; ulusal güvenlik konularında güvenilir, kapsamlı ve güncel bilgi sağlamak, Başkan’ın direktifleriyle dış istihbarat ve güvenlik konularında karşı-istihbarat faaliyetleri ve özel faaliyetler gerçekleştirmek ve böylece Başkan’a, Milli Güvenlik Konseyi’ne ve milli güvenlik politikasını yürüten bütün kamu görevlilerine destek olmaktır. CIA, bu görevi yerine getirmek üzere; istihbarat alanında araştırma ve geliştirme çalışmaları yapar. önemli konuların analizini gerçekleştirir.

Uluslararası alanda son yıllarda yaşanan değişim ve gelişimler “tehdit paradigmalarında” da değişikliklere yol açarak, CIA’nın gündemini etkilemiştir.

Bu cümleden olmak üzere; karşı-terörizm, karşı-istihbarat, uluslararası organize suç ve uyuşturucu kaçakçılığı, çevre ve silah denetimi istihbaratı gibi öncelikli alanlarda faaliyet gösterecek özel merkezlerin kurulması, istihbaratla ilgili farklı disiplinler arası işbirliğinin güçlendirilmesi, “Bilgi Topluluğu”nun milli güvenlik sorunlarına ilişkin analizlerde ve tüm kaynakları değerlendirme çabalarında etkin rol alması ve bu topluluğun etkinliğinin artırılması gibi konular CIA’in gündemine girmiştir.

### 2.3.Gizli Servis “*Secret Service*”:

Maliye Bakanlığı’na bağlı olan bu birim; Başkan’ın, Başkan Yardımcısının, ailelerinin, konuk devlet başkanlarının, belirlenecek diğer kişilerin, Beyaz Saray’ın, Başkan Yardımcısı konutunun, dış temsilciliklerin ve Washington D.C.’deki diğer binaların, ulusal para ve finans sistemiyle bazı gizli belgelerin korunması, bunlara yönelebilecek tehditlerin soruşturulması, ulusal nitelikli güvenlik organizasyonlarında güvenlik planlarının hazırlanması, tasarlanması ve yürütülmesi, ABD’nin güvenliği ve yükümlülüklerini ilgilendiren sahteciliklere ilişkin yasaların uygulanması ve mali suçların soruşturulması “araç sahteciliği, mali kurum sahteciliği, kimlik hırsızlığı, bilgisayar sahteciliği, iletişim sahteciliği ve ülkenin mali, bankacılık ve iletişim altyapısına yönelik bilgisayar bazlı saldırılar dahil” konularında görevlidir.

### 2.4.Organize Suçlara Mücadele Örgütlenmesi:

ABD’de organize suçlarla ilgili istihbarat değerlendirmesi, FBI, DEA, IRS, Gümrük Teşkilatı, İNS gibi özel birimlerce yapılmakta, COSA NOSTRA’nın etkin olduğu bölgelerde ise deneyimli federal savcılardan oluşturulan “Vurucu Güç Birimleri: *Strike Force Units*” adlı özel birimler kurulmaktadır.

Uyuşturucu kullanım ve ticaretinin yaygın olduğu bölgelerde de “Uyuşturucuyla Mücadele Gücü: *Drug Task Force*” adlı özel birimler vardır. Öte yandan, daha sonra ayrıntılı biçimde inceleneceği gibi; ABD terörle mücadele mevzuatında yapılan değişiklikle organize suçlar Terörle Mücadele Yasası kapsamına alınmış, böylece polis güçlerinin bu olguyla savaşımında önemli mesafe kat edilmiştir.

## 3.Federe Düzeyde İç Güvenlik Yapılanması:

### 3.1.Eyaletler:

Tüm eyaletlerde geçerli standart polis örgüt şemaları olmadığı gibi, ceza hukuku uygulamaları açısından federe devletler arasında ciddi farklılıklar da vardır. Küçük kasaba komiserliklerinden, büyük şehirlerdeki dev emniyet müdürlüklerine kadar farklı çapta teşkilatlanmaya rastlamak mümkündür. Önceden de belirtildiği gibi ABD’de yerel güvenlik; bir mahalli hizmet kategorisi olmaktan çok, yargısal fonksiyonun parçası olarak görülmektedir. Yerel polis güçleri şeriflerce yönetilen bucaklara (*district*) ayrılmakta, çok sayıda polis çalıştıran büyük şehirlerde ise şehir yönetimine bağlı belediye polis müdürlükleri “*departman*” bulunmaktadır.

### 3.2.Eyalet Valilerinin İç Güvenlik Yetkileri:

Her eyaletin anayasası ile statüsü ayrıca belirlense de, seçimle işbaşına gelen eyalet valisi; eyalet hükümetinin başı, en önemli yürütme organı ve federal devlet programlarının icracısıdır. Yönetimsel yetkisinin ve yasaları uygulamaya sorumluluğunun doğal sonucu olarak; eyalet iç güvenlik politikalarının belirlenmesinde ve iç güvenlik hizmetlerinin izlenmesinde önemli bir unsurdur.

Pek çok eyalet anayasasında yer alan “Örneğin Michigan Eyalet Anayasası, 4. Bölüm” hükümler gereğince, askeri unsurları da doğal afet ve iç isyan durumlarında göreve çağırma yetkisi bulunan valiler; kişisel hak ve özgürlüklerin korunması, iç güvenliğin sağlanması için yasaların uygulanması ve önleyici kolluk hizmetlerinin ifası sorumluluğunu taşırlar.

Eyalet valisi bu sorumluluklarını yerine getirirken, karargahında yer alan Genel Sekreter, Adli Danışman, Eyalet-Federal Hükümet İlişkileri Koordinatörü, İrtibat Sekreteri vb. görevlileri kullanır. Dört eyalette de güvenlik hizmetleriyle doğrudan ilişkili olan savcılar (*attorney-district attorney*) valiler tarafından atanmaktadır.

### 3.3.Metropolitan Polis Birimleri:

Amerikan yönetim sisteminin ve yönetsel geleneklerin etkisi nedeniyle merkez dışı polis yapılanmalarında standart modellerden bahsedilmesi olanağı yoksa da güvenlik gereksinimleri ve tehdit algılamaları giderek benzeşen metropollerde yine de benzer örgütlenmelere rastlanmaktadır. Burada bir örnek oluşturması açısından Washington Metropolitan Polis Birimi’ne değinilecektir.

Washington; Amerika Birleşik Devletlerinin başkenti, Kolombiya bölgesine ek büyük bir metropol ve Başkan, Başkan Yardımcısı, Kongre üyeleri gibi çok sayıda VIP'in ikametgahı ve çalışma mekanı olması nedeniyle güvenlik açısından hassas bir kenttir. Ayrıca, suçlular, teröristler, akli dengesi yerinde olmayan kişiler ve çeşitli protestocular için de cazibe merkezidir.

Başkentte güvenliği ve kamu düzenini sağlama görevi temel olarak Metropolitan Polis Birimi'ne aittir. Metropolitan polis klasik iç güvenlik görevlerinin yanı sıra devriye görevlilerinin müdahale etmek için eğitilmedikleri veya yeterli teçhizatla donatılmış olmadıkları durumlar için de özel birimleri oluşturmuştur. Bu birimlerin en önemlileri Özel Operasyonlar Bölümü ile Özel Taktikler Şubesidir.

Özel Operasyonlar bölümü; sıra dışı asayiş olaylarında özel taktikler geliştirerek ve özel eğitilmiş personel yerleştirerek devriye operasyonlarını desteklemektir. Bu sayede, sıra dışı olay ve felaket koşullarında diğer kurumlar ve organizasyonel guruplarla koordinasyonu sağlamada bölge amirine destek olmaktadır. Bir Yüzbaşı tarafından yönetilen Özel Taktikler Şubesi ise Uzlaşma Birimi, Patlayıcı Madde ve Savaş Gereçleri Birimi ve Acil Tepki Timini (SWAT) kapsamaktadır. Özel Taktik Şubesi ayrıca; sivil savunma alanında yerel ve federal hükümetler arasında irtibatı sağlamak, kalabalıkların yönlendirilmesini gerektiren durumlarda, felaketlerde ve olağanüstü hallerde gerekli güvenlik önlemlerini almak, yanıcı ve patlayıcı maddeleri etkisiz hale getirmek, barikat kurma, rehine alma ve terörist saldırısı gibi özel durumlarda müdahalede bulunmak, terör saldırılarına hedef olma riski yüksek kişi ve kurumlarla ilgili araştırma ve değerlendirmeler yapmak, talep halinde yerel ve Federal Kamu Düzeni birimlerine eğitmek ve yabancı misyon ve elçiliklerin korunmasında Gizli Servisi desteklemek gibi görevlere sahiptir.

#### **IV. ABD VE TERÖR**

##### **1.Terör Tehdidi:**

ABD'de "milli karakterli" önemli bir ideolojik terör örgütü yoktur. Buna mukabil, ABD, siyasal İslam'ın yükselmesinin paralelinde güçlenen bir dış terör tehdidinin yanı sıra, Amerikan toplumunun bunalımlarından kaynaklanan bireysel "tek kişi veya siyasal ideolojisi olmayan guruplar" terör tehdidiyle de karşı karşıyadır.

Özellikle Oklohoma City ve 11 Eylül olaylarının tırmandırdığı terör tehdidiyle değişen iç ve dış güvenlik algılamaları, ABD'nin yaklaşık 200 yıllık iç güvenlik sisteminin de yeniden sorgulanması sonucunu doğurmuş ve merkezi iç güvenlik yapılanmasını gündeme getirmiştir. Belirtilen gereksinim sonucunda kurulan İç Güvenlik Bakanlığı 2003 yılında faaliyetine başlamıştır.

##### **2.Terörle Mücadele Yapılanması:**

1995 yılında Oklahoma City'de bir federal binaya bomba konulması eyleminin 200'e yakın insanın ölümüyle sonuçlanmasından sonra gittikçe güçlenen terör tehdidi karşısında ABD'de alınan sayısız önlem mevcuttur.

Bu önlemlerden ülke içine yönelik olanlar; hak ve özgürlüklerin öncelikle uygulamada ve daha sonra da hukuk alanında kısıtlanması sonucunu yaratmıştır. Kararlı bir dış politikanın eşliğinde yürütülen dışa dönük önlemler ise terör tehdidi ile ilgisi bulunduğundan kuşkulanan ülkelerin işgali gibi rijid sonuçlar vermektedir.

1995 yılından itibaren güçlenen terör tehdidiyle değişen iç ve dış güvenlik algılamaları, ABD'nin iç güvenlik yapısını şekillendiren faktörlerin en önemlisini; kişisel hak ve özgürlükleri kısıtlayabileceği endişesiyle merkezi güvenlik sistemlerinden kaçınılması güdüsünü de değiştirmiş, ilk defa güvenlik kaygıları kişisel hak ve özgürlükleri koruma güdüsünün önüne geçmiştir.

ABD'nin terörle mücadele yapılanmasında FBI, örgüt ve strateji açısından en önemli birimdir. Bu birim, haber alma konusunda CIA ve diğer istihbarat üniteleri ile yakın işbirliği içinde çalışır. 1995 yılında çıkarılan Terörle Mücadele Yasası; CIA ve FBI'ın yanı sıra, Adalet ve Maliye Bakanlıkları ile Gümrük, Göç ve Vatandaşlık ve Uyuşturucuyla Mücadele Teşkilatlarını da terörle mücadeleyle görevlendirmiştir.

CT (*counter terrorism*) faaliyetlerinin taktik savaşım boyutunda ise önemli polis departmanlarına bağlı olarak kurtulan polis taktik timleri SWAT “*Special Weapons and Tactics*” ile FBI’ın rehine kurtarma grubu HRT “*FBI Hostage Rescue Team*” ve askeri karakterleri ağır basan, genellikle de ABD Ordusuna bağlı bulunan 1st SFOD-D “*Delta Force*”, Naval Special Warfare Development Group “*Devgru, SEAL Team 6, The Jedi*” dikkati çekmektedir.

Bu taktik CT birimleri arasında sivil iç güvenlik anlayışına en yakın birim, hemen hemen ABD’nin her metropolünde görevini sürdüren SWAT üniteleridir. Bu bölümde bir örnek olarak Los Angeles SWAT CT taktik mücadele birimi ele alınacaktır.

Los Angeles Metropolitan Polis Birimi; seçkin taktik birim oluşturmada öncülük yapmıştır. İlk SWAT timi; uzman veya devriye birimlerinden gönüllü olan 15 kişiden oluşturulmuş ve bu personel bir aylık bir eğitimden sonra 1971 yılında, tam zamanlı olarak atanmışlardır. 1983 yılından itibaren SWAT amirleri eğitim için Alman GSG-9, Fransız GIGN ve İngiliz 22. SAS Alayı gibi ünlü birimlerine gönderilmişlerdir. Daha sonra, Los Angeles SWAT timi için rehine kurtarma operasyonlarına yönelik bir eğitim programı hazırlanmış ve her SWAT personeli bu eğitimden geçirilmiştir.

Tüm teşekküllü bir SWAT timi 67 kişiden oluşmakta ve bir teğmen tarafından komuta edilmektedir. Tim, başında bir komiserin bulunduğu 11 kişilik gruplara ve bu gruplar da 5 kişilik iki alt gruba ayrılmaktadır.

SWAT aday personeli, kabul edilmeden önce fiziksel olarak zorlu bir sınavdan ve mülakattan geçirilmekte, kabul edilenler 6 aylık bir denemeye tabi tutulmaktadır.

### **3.Terörle Mücadele Mevzuatı:**

ABD’de terör suçlarını düzenleyen mevzuatta da 1995’de önemli değişiklikler yapılmıştır. 1995 yılında gerçekleştirilen değişikliklerinden öncede Amerikan Federal Suç ve Ceza Kanunu (*Federal Crime and Penal Procedure Act: FCPA*); terörist nitelikte kabul edilebilecek ülke bütünlüğüne, devletin egemenliğine ve güvenliğine yönelik eylemleri ve bu eylemleri gerçekleştirmek amacıyla örgütler kurulmasını ve terörün propagandasının yapılmasını çeşitli maddelerinde ağır surette tecziye etmişti. Ancak, bu ülkede özel bir anti-terör yasası da bulunmuyordu.

Federal Ceza Kanununda önemli değişiklikler yapan 1995 tarihli Terörle Mücadele Yasası (*Comprehensive Terrorism Prevention Act*) ise; terörü uluslararası boyutta ele almakta ve dünya ölçeğindeki CT faaliyetlerine destek olmayı amaçlamaktadır. Bu yasa terörle mücadele birimlerine de geniş yetkiler tanımaktadır.

Ceza Yasasında yapılan değişiklikle terörizm; sivil bir topluluğu korkutan veya bu topluluğa karşı güç kullanan, tehditle ya da zor kullanarak hükümet politikalarını etkileyen eylemler şeklinde tanımlanmakta, terörist eylem çeşitleri olarak da: Toplu taşıma aracını kaçırmak veya bunları sabote etmek, adam kaçırmak, uluslararası anlamda korunan kişilere saldırmak, suikast, çeşitli silahları kullanarak bir şahsı tehlikeye düşürmek ve tüm bu eylemler yoluyla tehditte bulunmak sayılmaktadır. Ayrıca, sayılan eylem türleriyle ilgili olarak; eylemi hazırlamak ve planlamak, finansman ve eğitim dahil herhangi bir şekilde destek sağlamak ve terör grubuna eleman temin etmek de, bu yasal değişiklikten sonra terör eylemi kabul edilecektir.

Yasa; genelde terör eylemlerinde uygulanan cezaları ağırlaştırırken, tecil yolunu da kapatmakta ve en önemlisi bu tip suçların soruşturma yetkisini her türlü tereddüdü gidererek FBI yetkisine vermektedir.

1995 yasası; uluslararası anti-terör önlemleri, yabancıların sınır dışı edilme işlemleri ve federal terörizmle mücadele olanakları konularında da yeni düzenlemeler yapmıştır. Bu cümleden olmak üzere terörle mücadele eden güvenlik birimlerine; her türlü veriye ulaşım yetkisi verilmiş, haber alma imkan ve kabiliyetleri ve bütçe olanakları iyileştirilmiş, güvenlik görevlileriyle ailelerinin korunması güçlendirilmiş, ceza uygulama hukuku çağdaşlaştırılmıştır. Ayrıca; plastik patlayıcılarla nükleer maddelerin kontrolü, hava yolculuğu güvenliğinin artırılması, terör stratejileri uygulayan yabancı ülkelere yaptırım uygulanması ve terörizmle mücadelede asker-sivil işbirliğinin sağlanması alanlarında geniş ölçekli yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Anti-terörizm mücadelesinde imkan ve kabiliyetlerinin artırılması öngörülen federal kuruluşlar ise; başta CIA ve FBI olmak üzere, Gümrük, Göç ve Vatandaşlık ve Uyuşturucuyla Mücadele Teşkilatlarıyla Adalet ve Maliye Bakanlıklarıdır.

1995 yasaının getirdiği bir diğer önemli yenilik; terör suçlarının da ABD Federal Ceza Hukukunda RICO (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations*) şeklinde isimlendirilen organize suç örgütleri aracılığıyla işlenen suçlar statüsüne alınmasıdır.

Böylece, bu statüde bulunan: Başkana suikast, uçak tahribi, uluslararası havaalanları ve deniz platformlarında şiddet, sporda rüşvet, hükümet ve kongre üyelerine suikast, nükleer silah ticareti yasalarına uymama, kredi ve bazı mali fonlarda yolsuzluk, ABD vatandaşlarına dış ülkelerde fiziksel ciddi zarar verme, yasa uygulayıcılarla yabancı konukların öldürülmesi, rehine alma, mali kurumlarda yolsuzluk, kamu mallarına kasti zarar, kitle öldürme silahlarının kullanılması ve her türlü kara para aklama eylemleri için terör suçlarına uygulanan kovuşturma usullerini kullanma imkanı tanınmıştır.

## V. İÇ GÜVENLİK REFORMLARI

ABD'nin son dönemde gerçekleştirdiği en önemli iç güvenlik reformu İç Güvenlik Bakanlığının kuruluşudur. 2003 yılında faaliyete geçen bu bakanlık; ulusal iç güvenlik stratejisinde çok önemli bir değişimdir. Çünkü; bugün Amerika'da 100'den fazla kuruluş ulusal iç güvenlik sorumluluğunu paylaşmakta, uzmanlık imkan ve kabiliyetleri zayıf çok sayıda yerel kolluk gücü de iç güvenliğin koordinasyonunda zafiyet yaratmaktadır. Mevcut yapı çağdaş güvenlik tehdidine karşı koyamamaktadır.

İç Güvenlik Bakanlığı; ABD içerisinde terörist saldırıları önlemek, terör tehdidi karşısındaki zafiyeti ve olası saldırıların zararlarını en aza indirmek sorumluluğunu yüklenmekte, bu nedenle de; federal hükümet, eyalet ve yerel yönetimler, özel sektör ve halkın elindeki kaynakların tümünü kullanabilme imkanına sahip bulunmaktadır.

İç Güvenlik Bakanlığı; Sınır ve Ulaşım Güvenliği (sınırların ve ulaşım sistemlerinin güvenliğinin sağlanması, ülkeye giriş ve çıkışların kontrolü), Acil Durum Hazırlık ve Müdahale (acil durum koşul ve önlemleriyle federal müdahale ve yardımları planlama ve uygulama), Kimyasal-Biyolojik-Radyolojik ve Nükleer Karşı Önlemler (kitleli imha silahı saldırılarına hazırlık ve müdahale) ve Bilgi Analizi ve Alt Yapı Güvenliği (ulusal tehdit değerlendirme sisteminin kurulması ve zafiyetlerin değerlendirilmesi, ulusal ölçekte bilgilendirme, uyarı ve önlem işlevlerinin yerine getirilmesi) departmanlarından oluşmaktadır.

# Kaynakça

- 1.Chandler, J. A. (2000), “The United States”, Comparative Public Administration (ed. J. A. Chandler), Londra: Routledge.
- 2.Dionisopoulos, P. Allen (1970), The Government of the United States, New York: Charles Scribner’s Sons.
- 3.Outline of US Government, ABD’nin Almanya Büyükelçiliği internet sitesi, <http://www.usembassy.de/usa/etexts/outusgov/homepage.htm> (6 Mart 2003).
- 4.Portrait of the USA, ABD’nin Almanya Büyükelçiliği internet sitesi, <http://www.usembassy.de/usa/etexts/factover/homepage.htm> (6 Mart 2003).
- 5.Türker, Muammer (1999), “Amerika Birleşik Devletleri’nde Mahalli İdareler”, Dünyada Mahalli İdareler (ed. Muammer Türker), Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını.
- 6.“The United States of America”, The Europa World Yearbook 2001, Europa Publications, Cilt I.