

ABD ANAYASAL DÜZENİ ÜZERİNDE EMPERYAL BAŞKANLIK GÖLGESİ

THE SHADOW OF THE IMPERIAL PRESIDENCY OVER THE US' CONSTITUTIONAL ORDER

Özcan ALTAY*

Özet: Birçoklarına göre Amerikan başkanlık sistemi ve onun öngördüğü keskin kuvvetler ayrılığı rejimi benzersiz bir örnektir. Bu klasikleşmiş kavrayışa göre, ABD başkanlık sisteminin ayırıcı özelliği, başkanın tek başına temsil ettiği güçlü yürütme organının aynı oranda güçlü kontrol mekanizmaları ile kuşatılmış olmasıdır. Ancak, ABD Anayasası'nın çerçevesini çizdiği bu sistemin pratikte kurucu babaların öngördüğü biçimde işlemediği, hatta bu çizgiden çoktan sapıldığı yönünde birçok görüş ortaya konulmaktadır. Ünlü siyasi tarihçi Arthur Meier Schlesinger Jr.'ın, ABD hükümet sisteminin geldiği noktayı "emperyal başkanlık" olarak niteleyen çalışması benzer görüşler içerisinde özel bir yere sahiptir. Schlesinger'in ABD başkanlarının yürütme organına fiilen güç devşirmelerini betimlemek üzere kullandığı bu yapı kendisini Amerikan iç ve dış siyasetinde halen kuvvetli şekilde hissettirmektedir. Bu çalışmada, sözü edilen emperyal başkanlık kavramının teorik altyapısı ve tarihsel ilerleyişi yeniden işlenecek, kavramın güncelliği ABD iç ve dış politikasındaki yansımalarından örnekler verilerek irdelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Emperyal Başkanlık, Milli Güvenlik, Savaş Yetkileri, Yürütmenin Gizliliği, Yürütme İmtiyazı

Abstract: For many, the American presidential system and the sharp separation of powers is of unique character. According to this classical perception, the idiosyncratic character of the US presidential system is that the strong executive branch, which is represented solely by the President, is surrounded by equally strong control mechanisms. Nevertheless, there are plenty of views assuming that the system does not function as the Framers envisaged, and that it had for so long diverted from its direction. The prominent political historian Arthur Meier Schlesinger Jr.'s work, which defined the status of the US system of government as "imperial presidency", has a special position within similar arguments. Schlesinger's concept, which he used for defining the presidents' de facto (and inherent) power claims to the executive branch, makes itself still evident both at internal and foreign affairs of the United States. This work, thus, reiterates the theoretical base and the historical progress of the so-called imperial presidency fact, and examines the actuality of the concept by giving examples on its repercussions to the internal and foreign policies of the United States of America.

Keywords: Imperial Presidency, National Security, War Powers, Executive Secrecy, Executive Privilege

GİRİŞ

ABD’de anayasal düzene alternatif bir bakış getiren emperyal başkanlık kavramını 1973 yılında yazdığı aynı adlı kitabıyla (*The Imperial Presidency*) tarihçi Arthur Meier Schlesinger, Jr. popülerleştirmiştir. Kavramlaştırmada kullanılan emperyal (*imperial*) kavramı, ilk bakışta siyasi bakımdan zayıf memleketlerin daha kuvvetlilerce idaresi anlamında emperyalizmi çağırırsa da Schlesinger bunu imparatorluk gibi monarşik yönetimlerde görülen seviyede güçlü iktidarı vurgulamak üzere kullanmıştır.¹

Bir bütün olarak emperyal başkanlık ifadesi ise günümüzde “Anayasanın müsaade ettiği kadar fazla güçle nitelenen Amerikan başkanlığı” olarak tanımlanmaktadır.² Kavramı teorik çerçevede ele alan Schlesinger’in hareket noktası da Amerikan anayasal sistemindeki kuvvetler dengesinin zaman içinde kurucu babaların asli iradesine aykırı olarak yürütme (başkanlık makamı) lehine bozulmuş olmasıdır.³ Yalnız, bu anayasal sistemden uzaklaşma sürecini topyekûn emperyal başkanlık serüveni içinde değerlendirmek doğru olmaz. Savı ortaya atan Schlesinger de bu düşünceyle Amerikan anayasal tarihindeki yürütmenin doğal gelişimi ve güçlenmesi ile emperyal başkanlık süreçlerini birbirinden ayrı tutmaktadır. Bugün birçok tarihçi, siyaset bilimci ve hukukçu, “ABD başkanlık tarihinin, büyüyüp gelişmenin tarihi”⁴ olduğunu kabul etmektedir, ancak emperyal başkanlık olgusu bu güç kazanımı ile aynı çizgide ilerlemiş değildir.

Schlesinger’a göre Amerikan İç Savaşı, Büyük Buhran (*Great Depression*) ve iki büyük dünya savaşıyla perçinlenen güçlü başkanlık olgusu George Washington’dan İkinci Dünya Savaşı sonrası Harry Truman yönetimine kadar anayasal sınırlar içinde varlığını sürdürmüştür. Yürütmenin güçlenmesi sürecini bu şekilde farklı bir zemine oturtan ünlü tarihçi, emperyal başkanlığın temel unsurunu ve dönüm noktasını “Soğuk Savaş dönemi ile birlikte gereksinim duyulan olağanüstü

¹ Arthur Meier, Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency*, New York, Houghton Mifflin, 2005, s. xiii (giriş bölümünden).

² Donald R. Wolfensberger, “Return of Imperial Presidency?,” *The Wilson Quarterly*, Cilt 26, No 2, 2002, s. 36.

³ Schlesinger, *The Imperial Presidency*, s. x-xxvi.

⁴ Bkz. Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers*, New York, New York University Press, 1957, ss. 29-30.

yetkilerin başkanlığın anayasal bakımdan doğal yetkileriymiş gibi iddia edilmesi” olarak açıklar.⁵ Bu dönem itibarıyla başkanlık kurumu öncelikli devlet organı olmanın ötesine geçip açık üstünlüğünü ilan etmiştir.⁶ Yazara göre tek taraflı, geçici olması beklenen ve anayasal sınırlar dışında kullanılan yetkilerin başkanlığın zaten uhdesindeymiş gibi gösterilmesi diğer başkanlar için emsal oluşturacak niteliktedir ve bu merkezi güç iddiası emperyal başkanlığın olmazsa olmaz şartıdır.

Bu temel unsur dışında bir başkanlık döneminin emperyal olarak nitelenmesi için şu üç gösterge Schlesinger için önemlidir: Yürütme tekelinde savaş yapma yetkisi (*Executive war-making power*), yürütmenin gizliliği (*executive secrecy*) ve milli güvenlik yetkilerinin siyasi kazanç için kullanılması.⁷ Schlesinger’in teorisi bu unsurların bir başkanlık dönemi içerisinde zorunlu olarak bir arada bulunmasını gerektirmez, ancak yukarıda bahsettiğim olağanüstü yetkilerin başkanlık makamında zaten mündemiç olduğu iddiası (*claiming inherent powers in the presidential office*) kendisini bu üç temel göstergeyle (veya diğer benzeri göstergelerle) somutlaştırır. Bu unsurların birlikteliği, emperyal başkanlığın anayasal dengenin en başından beri yürütmeye doğal olarak kaydığı dış ilişkiler alanıyla sınırlı kalmayıp iç politikaya da sirayet ettiğini gösterir.

Richard Nixon dönemi (1969–1974) bu unsurların hepsini içermesi bakımından emperyal başkanlığın hala en şiddetli hali olarak gösterilebilir. Nixon sonrası dönemde yasama organı ABD Kongresi tekrar dengeyi sağlamış, ancak bu durum fazla uzun sürmemiş ve 80’li yılların sonundan itibaren özellikle dış politika ve savaş yetkileri tekrar başkanlık tekeline geçmeye başlamıştır. Başkanlık makamının gücünü pekiştirdiği ve anayasal dengenin yeniden sarsıldığı dönüm noktası ise 11 Eylül saldırılarıdır. George W. Bush Yönetimi bu saldırıların doğal sonucu olarak eline geçirdiği olağanüstü yetkileri yürütme gücünün her alanda genişlemesi için kullanmış ve emperyal başkanlık eleştirilerinin tekrar gündeme taşınmasına ön ayak olmuştur.

Obama dönemi ise 11 Eylülün getirdiği terörle küresel savaş politikasının halen geçerli olduğu ve hatta yer yer genişlediği bir dönem-

⁵ Schlesinger, *The Imperial Presidency*, s. x.

⁶ *Ibid.*, s. xxvi.

⁷ *Ibid.*, s. xxvi.

dir. ABD'deki bu dirençli düzenek sadece dış politika alanıyla sınırlı kalmayıp içerde temel haklar düzenini de tehdit eden dayatmacı bir başkanlık anlayışını sıcak tutmaktadır. Zira Amerikan Özel Kuvvetleri bugün için kamuoyunun bir kısmından haberdar dahi olmadığı 130'dan fazla ülkede operasyonlarını devam ettirmektedir.⁸ Sivil halka zarar verme potansiyeli yüksek insan hava araçlarına dayalı operasyonların sayısı ise giderek artmaktadır. Emperyal başkanlık kavramı, Cumhuriyetçi Partililer'in (*Republicans*) Demokrat başkanlara, Demokrat Partililer'in (*Democrats*) ise Cumhuriyetçi başkanlara sürekli yakıştırmaları nedeniyle ciddiyetini kaybetmiş gibi görünse de, parti politikalarından bağımsız olarak başkanların milli güvenlik politikalarına bakışını yansıtmaması ve iç ve dış barışa doğrudan etkisi sebebiyle halen değerini korumaktadır. Aşağıda somut meselelere tesiri bakımından güncelliğini koruduğuna inandığım bu kavramı, teorik çerçevesi ve ABD sistemi içindeki etkinliği bakımından irdedeleyeceğim.

1. Güçlü ve Enerjik Yürütmeden Emperyal Başkanlığa: Olağanüstü Yetkilerin Başkanlık Makamında Mündemiç Olduğu İddiası

ABD anayasa yapım sürecinde güçlü merkezi hükümet yanlısı federalistler ile gücün paylaşılması taraftarı olan anti-federalistler arasında en çekişmeli olan konulardan birisi de yürütme organının kuruluşu ve yetkileri olmuştur. Süreçten görece üstün ayrılan federalistlerin arzusuna yakın biçimde yürütme, halk tarafından seçilecek bir başkanın önderliğinde tek başlı olarak kurulmuş ve önemli yetkilerle donatılmıştır. Önde gelen federalistlerden Alexander Hamilton, tek başlı yürütme tercihini iyi yönetim için gerek duyulan enerjinin tek kişiden daha rahat elde edilebilmesi düşüncesine bağlamıştır. Bu düşünceye göre karar, faaliyet, gizlilik, sevk ve idare kalitesinin hükümet eden sayısındaki artış ile ters orantılı olduğu değerlendirilmiştir.⁹ Tek yetkili başkan tercihinde pratikte (özellikle savunma alanında) olum-

⁸ Nick Turse, "American Special Operations Forces Are Deployed to 70 Percent of the World's Countries," 5 Ocak 2017, <https://www.thenation.com/article/american-special-forces-are-deployed-to-70-percent-of-the-worlds-countries/>, (Erişim Tarihi: 22 Mart 2017).

⁹ Charlie Savage, *Takeover-The Return of the Imperial Presidency and the Subversion of American Presidency*, New York, Little, Brown and Company, 2007, s. 48.

suz sonuçlar doğurmuş konfederasyon tecrübesinin ana etken olduğu da ABD’de sıklıkla başvuru olan bir görüştür.

Güçlü ve gerektiğinde hızlı kararlar alabilen enerjik bir yürütme organı yaratmanın karşısında anayasa kurucu iradeye yansıyan diğer baskın duygu ise bu tek başlı yürütme organının ABD’nin bağımsızlığın kotarıldığı Britanya’daki kraliyet yönetiminde olduğu gibi “tiranlığa” kayma endişesidir. Bu kaygıları gidermek adına, güçlü merkezi hükümetin hararetle savunulduğu Federalist Yazılar (*Federalist Papers*)’da Hamilton, ABD anayasal sisteminde öngörülen başkanın Britanya Kralı’na hiçbir şekilde benzemediğini vurgulamıştır. Yürütmenin başı olacak ABD Başkanı, Kral’dan farklı olarak gerektiğinde görevinden uzaklaştırılabilen, kanunlar üzerindeki veto hakkı parlamento çoğunluğuyla hükümsüz kılınabilen, başkomutan sıfatına sahip olmasına rağmen savaş ilanına yetkili olmayan; parlamentoyu fesih yetkisinden mahrum olan, yasama organının çıkardığı yasaları sadakatle uygulama yükümlülüğü bulunan ve nihayet dış ilişkilerin uluslararası antlaşmalar yoluyla yürütülmesi yetkisini ve atadığı üst düzey kamu yöneticileri ile federal yargıçların atanması yetkilerini parlamento kanadı Senato ile paylaşmak durumunda olan bir “tek” adamdır.¹⁰ Sonuç olarak, ABD Anayasasını kuran irade güçlü yürütme organını aynı şekilde güçlü denge ve fren mekanizmalarıyla kuşatma yolunu tercih etmiştir.

Bu teorik anayasal çerçeve birçok ülkede olduğu gibi uygulayıcılar elinde şekil almıştır. Yürütme organı özellikle dış politika alanında – belki de doğal olarak – en başından anayasanın biçimsel ifadesinden (sözünden) farklı yorumlanacak imtiyazlar elde etmiştir. Güçlü merkezi yönetime şüpheli yaklaşan Thomas Jefferson ve James Madison gibi başkanlar dahi karşılaşılan tehditler ve fiili güçlükler karşısında yürütme yetkisini geniş yorumlama eğiliminde olmuşlardır. Bunun örneklerini ilk başkan George Washington dönemine kadar götürmek mümkündür. Başkan Washington, Britanya ile imza ettikleri uluslararası antlaşma (Jay Treaty) görüşmelerine ilişkin belgeleri müzakerele zarara verebileceği endişesiyle Temsilciler Meclisi’ne sunmayı red-

¹⁰ “The Federalist Papers 69–The Real Character of the Executive,” <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-69>, (Erişim Tarihi: 26 Ekim 2016)

detmiştir. Benzer şekilde Washington, Fransa ve İngiltere arasındaki savaşta benimsenen tarafsız kalma kararını Kongre'ye danışmadan tek taraflı işlemle tesis etmiştir.¹¹ Jefferson, John Locke'un öne sürdüğü "ani ve yakın tehlikenin bastırılması için yürütmenin olağanüstü hal imtiyazının (*Lockean emergency prerogative*) bulunduğu" savından hareketle Kongre'ye danışmadan deniz kuvvetlerini korsanlar üzerine yollamıştır. Jefferson ile aynı siyasi ekolden gelen Madison da başkanlığı esnasında Arjantin ve Şili'de gizli operasyonlar tertip etmekten çekinmemiştir.¹²

Kuruluş yıllarının ardından Amerikan başkanlığı esas güç testine İç Savaş'ta (*Civil War, 1861–65*) tabi tutulmuştur. Savaş doğal olarak yürütme organının yetkilerini en üst düzeye çıkarmıştır. Dönemin ünlü Amerikan başkanı Abraham Lincoln savaşın başlangıcından itibaren muhaliflerin tutuklanması için mahkeme kararı zorunluluğunu kaldırmıştır.¹³ Lincoln, bu kararıyla hukukun ötesine geçilme zorunluluğunun bulunduğunu, ülkenin bölünmesinden Habeas Corpus Yasasının Birlik (*the Union*) karşıtı ayrılıkçılara uygulanmamasını yeğlediğini açıkça ifade etmiştir.¹⁴

İç Savaş yıllarının akabinde başkanlık makamı, biraz güç kaybetse de XIX. yüzyıl sonlarında Theodore Roosevelt yönetiminde tekrar mevzi kazanmış, XX. yüzyılda Birinci Dünya Savaşı ve Ekonomik Buhran sonrasında ise Amerikan başkanları "dünya lideri, barışın koruyucusu, baş kanun koyucu veya halkın sesi gibi" unvanlarla anılan kült karakterlere dönüşmüştür.¹⁵ Bu yükseliş sadece başkanların kendi karakterleriyle *sınırlı kalmamış*, 1939'da Franklin D. Roosevelt dö-

¹¹ Schlesinger, *The Imperial Presidency*, ss. 17–19.

¹² Schlesinger, *War and the American Presidency*, London, Norton, 2005, ss. 48–49.

¹³ ABD Anayasasının Yasama başlıklı 1'inci maddesinin 9'uncu kısmında yasama organının yapmaktan yasaklı olduğu işlemler arasında, isyan veya ülkenin istilası sırasında kamu güvenliğinin gerektirdiği haller dışında tutuklanmanın yetkili adli mercilerin kararına bağlı olması hakkının durdurulması yer almaktadır. Bu hüküm tersinden okunduğunda sözü edilen kısıtlamanın ancak ABD Kongresi tarafından yapılabileceği, dolayısıyla Başkanın buna kesinlikle yetkili olmadığı yorumu getirilebilir.

¹⁴ Michael A. Genovese, "The American Presidency: Full Circle?," Wilfried Mausbach et al. (der.), *The American Presidency*, Heidelberg, Heidelberg Universitätsverlag, 2012, s. 99.

¹⁵ Gene Healy, *The Cult of the Presidency—America's Dangerous Devotion to Executive Power*, Washington D.C., Cato Institute, 2008, s. 7.

neminde faaliyete geçen Başkanlık İdari Teşkilatı (*Executive Office of the President*) karar alma ve danışmanlık süreçlerinde yürütme organı içindeki diğer bakanlık (sekreterlik) teşkilatlarının önüne geçmiştir.¹⁶

Kısaca özetlediğim bu süreci Schlesinger, başkanlık makamının sağlıklı ve organik gelişimi içerisinde değerlendirmektedir. Yazara göre, bu süre zarfındaki büyüme süreci ekonomik ve siyasi şartlarla mücadelenin dayattığı bir gereksinimdir ve bu dönemde başkanlar anayasal sistemin dışında yorumlanacak münferit hareketlerini kendi doğal yetkileriymiş (*inherent powers*) gibi gösterme amacını gütmemiştir. Örneğin, Washington, Fransa ve İngiltere arasındaki savaşta tarafsızlık kararını tek başına almakla birlikte, bu politikayı düzelterek, geliştirecek ve uygulayacak olan kudretin yasama erki olduğuna işaret etmiş ve Kongre'yi bu konuda harekete geçirmiştir. Bu uygulaması ile ABD'nin başka devletlerarasındaki savaşlarda tarafsız kalma hususunda Kongre'nin yetkili olması teamülüne öncülük etmiştir.¹⁷ Yine bahsi geçen Jay Antlaşması ile Temsilciler Meclisi'nin talep ettiği belgeleri reddetmesindeki gerekçe uluslararası antlaşmalar konusunda yetkinin parlamentonun görece az sayıda üyeye sahip organı Senato olmasındandır. Jefferson ve Madison'un ani saldırılara (*çok yakın savaş tehdidi*) cevaben bildirimsiz olarak giriştikleri düşük yoğunluklu savaşlar bu durumlarla sınırlı kalacak biçimde ve anayasal teamül gelişmesine mani olma gayreti içinde verilmiştir. Jefferson, olağanüstü yetkilerin kullanılmasındaki zor kararların tarihin yargısına bırakılmasını savunmuş,¹⁸ Kongre haberdar edilmeden yapılan askeri müdahaleler için ileride anayasal teamül oluşturacak "yapay hukuksal çözümler" (*factitious legality*) üretme yoluna gitmemiştir.¹⁹ Benzer biçimde Lincoln, Konfederasyon yanlısı muhalifler hakkında hürriyetin tahdidine ilişkin hakları durdurma kararının ancak çok istisnai hallerde uygulanabileceğinin altını çizmiştir.²⁰ 4 Temmuz 1861 tarihinde Kongreye

¹⁶ James Pfiffner, "Cabinet Secretaries versus the White House Staff," 24 Mart 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/fixgov/posts/2015/03/24-cabinet-secretaries-white-house-staff-pfiffner>, (Erişim Tarihi: 03 Kasım 2016).

¹⁷ Schlesinger, *The Imperial Presidency*, s. 20.

¹⁸ *Ibid.*, s. 25.

¹⁹ *Ibid.*, s. 9.

²⁰ "Ex parte Merryman and Debates on Civil Liberties During the Civil War", 30 Ekim 2015, http://www.fjc.gov/history/home.nsf/page/tu_merryman_narrative.html, (Erişim Tarihi: 16 Kasım 2016).

seslenişinde yapmak zorunda kaldığı anayasal ihlalleri uzun uzun gerekçelendirme ihtiyacı hissetmiş, demokratik ve anayasal bir devletin, çok ciddi ulusal tehditlerle karşı karşıya kalsa dahi, hak ve özgürlük düzenini ortadan kaldıracak kadar güç kullanmaması gerektiğinin altını çizmiştir.²¹

İç Savaş sonrası kuvvetler arası anayasal denge tekrar tesis edilmiş, ancak XIX. yüzyıl sonunda kendi kabul ettiren modernizasyon süreci ekonomik ve siyasi yetkilerin tekrar (bu sefer daha sistematik ve kalıcı biçimde) Kongre'den Başkan'a aktarımını sağlamıştır. Bu süreci betimlerken Theodore Roosevelt ve Woodrow Wilson yükselen küresel güç ABD'nin dümeninde Kongre'nin değil Başkan'ın yer alması gerekliliğine işaret etmişlerdir.²² ABD tarihinin en uzun başkanlık dönemini yaşayan Franklin D. Roosevelt (FDR) iç politika ve Yüksek Mahkeme (Supreme Court)'nin de desteğiyle²³ dış politika alanında tam yetkili hale gelmiştir. Ancak bu dönemde dahi başkanların söylemi kendilerine anayasal düzenin öngördüğünden fazla güç atfeder düzeye erişmemiştir. Şöyle ki FDR, İngiliz Başbakanı Winston Churchill'in İkinci Dünya Savaşı esnasında İngiliz Kanalı'nı Nazi güçlerinden korumak adına Amerikan destroyerlerini kullanma ricasını, bunun ancak Kongre'nin açık rızası ile gerçekleşebileceğini gerekçe göstererek reddetmiştir.²⁴

Yürütmenin bu şekilde güçlenmesi sürecinin emperyal başkanlık olarak nitelenmesindeki dönüm noktası Soğuk Savaş (Cold War)'ın başlamasıdır. Başkan Truman, milli güvenlik konseptini Merkezi İstihbarat Teşkilatı (CIA)'nın ve Milli Güvenlik Kurulu (National Security Council-NSC)'nin de kurulmasıyla devlet politikalarının merkezine yerleştirmiş ve etrafına ABD'nin yenedünya düzeninin dümeninde olması gerektiğini düşünen güvenlik danışmanlarını yerleştirmiştir.²⁵ Bu anlayışa uygun olarak Truman, Soğuk Savaş'ın getirdiği ortamdan faydalanmış ve savaş yetkilerini Kongre'nin elinden almıştır. Truman

²¹ Clinton Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, New York, Harbinger, 1963, s. 3.

²² Schlesinger, Jr., *The Cycles of American History*, New York, Houghton Mifflin, 1999, s. 279.

²³ Bu dönemde Yüksek Mahkemece Başkanın dış politika alanında neredeyse sınırsız yetki sahibi olduğuna vurgu yapan U.S. v. Curtis-Wright Corporation ve United States v. Belmont kararları alınmıştır.

²⁴ Schlesinger, *The Imperial Presidency*, s. 105.

²⁵ Michael J. Hogan, *A Cross of Iron-Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*, New York, Cambridge University Press, 1998, s. 4.

Kongre'ye danışmadan (Birleşmiş Milletler kararına dayanarak) *Güney Kore'de kendi inisiyatifıyla kuvvet kullanılmasına karar vermiş ve bunu yaparken Anayasa ile kayıtlı olmadığını iddia etmiştir*. Böylelikle Truman başkanların "doğal yetkilerine dayanarak" Kongre'den bağımsız ve rutin şekilde savaş ilanına ve kuvvet kullanılmasına karar vermesi usulüne *öncülük etmiştir*.²⁶ Burada Truman'ı seleflerinden ayıran temel faktör Kongre'ye haber vermeden askeri operasyona girişmesi değil bunu yapmasına Anayasa ve kanunlar nezdinde bir mani olmadığını düşünmesi olmuştur.

Truman'ın açtığı yolu Lyndon B. Johnson genişletmiş, nihayet Richard Nixon dönemiyle beraber emperyal başkanlık güncel deyimle pik yapmıştır. Nixon, emperyal başkanlığın kulvarını dış politikadan iç politika-ya, askeri mecradan sivil alana kaydirmiştir. Bu dönemde, Vietnam Savaşı'nın yürütme tekelinde sürdürülmesi, milli güvenlik yetkilerinin siyasal rakiplerle mücadele için kullanılması; bu uğurda dinleme ve fişleme faaliyetlerinin doruk noktaya ulaşması, Kongre'nin bütçe hakkını kullanarak belli kurumlara hasrettiği ödeneklerin başkanca tek taraflı askıya alması (*impoundment*) gibi birçok alanda başkanlık yetkileri kötüye kullanılmıştır.²⁷ Nixon, bu eylemlerinin başkanlığın doğal yetkileri olduğunu ise İngiliz gazeteci David Prost'a verdiği röportajda veciz şekilde ifade etmiştir. Prost'un, bir başkanın ulusun menfaatleri söz konusu olduğunda kanun dışı eylemlerde bulunup bulunamayacağı sorusuna Nixon, "Bir şeyi Başkan yapıyorsa, o kanun dışı değildir" cevabını vermiştir.²⁸

Nixon'ın suçlandırma (*impeachment*) tehdidi altında istifasıyla sonuçlanan dönemin ardından, yürütmenin dizginlenmesi gerekliliği, Vietnam Savaşı'ndan edinilen derslerin de etkisiyle, Amerikan kamuoyunda kabul görmüştür. 70'lerin ikinci yarısından 2000'li yılların başına kadar anayasal denge – Ronald Reagan, George W. H. Bush ve Bill Clinton dönemlerindeki genişlemelere rağmen – tekrardan sağla-

²⁶ Schlesinger, *War and the American Presidency*, s. 51.

²⁷ Milton Cantor, "War is the Health of the Presidency," *Reviews in American History*, Cilt 2, No 3, 1974, s. 323.

²⁸ "I Have Impeached Myself-Edited Transcript of David Frost's Interview with Richard Nixon," 7 Eylül 2007, <http://www.theguardian.com/theguardian/2007/sep/07/greatinterviews1>, (Erişim Tarihi: 8 Ocak 2017).

nabilmiştir.²⁹ Ancak 2000’li yılların başında azaldığı varsayılan ulusal güvenlik tehditlerinin emperyal başkanlık dönemini sona erdireceğine ilişkin tahminler George W. Bush başkanlık döneminde yaşanan 11 Eylül terör saldırıları ile boşa çıkmıştır. Bu hadise ile birlikte olağanüstü halden kaynaklanan yetkilerin Başkanlık makamına doğal yetkiler atfetmeye dönüşmesi *süreci, yani emperyal başkanlık, yeniden doğmuştur.*³⁰

Oğul Bush yönetimi (özellikle Başkan yardımcısı Dick Cheney), Reagan döneminde Kongre’nin yasalarla yetkilendirdiği bağımsız idari otoritelere karşı bütüncül bir yürütme modelini savunmak için kullanılan üniter yürütme doktrinini (*unitary executive doctrine*), *yürütmenin diğer anayasal organlar karşısında güçlendirilmesi* olarak kullanmayı tercih etmiştir. Bu doğrultuda başkanın Kongre ve Yüksek Mahkeme’den tamamen bağımsız olarak dış ilişkileri yürütmesi, düşman devlet ve terör örgütlerine karşı önalıcı ve önleyici savaflara (*preemptive and preventive wars*) girişebilmesi öngörülmüştür.³¹ Burada Bush yönetiminin işlettiği temel mantık söz konusu olan Amerikan ulusunun menfaatleri ve vatandaşların can güvenliği ise başkanın münhasıran ve anayasal organlardan bağımsız geniş yetkiler kullanabilmesi gerektiğidir.³² Yukarıda Lincoln dönemi için zikredilen olağanüstü hal imtiyazı içinde değerlendirilebilir gözükten bu anlayış özünde farklıdır. Çünkü Lincoln bahsettiğimiz üzere Anayasanın ötesinde olağanüstü yetkiler kullandığını kabul etmiş ve bunun ancak en üst düzeyde gereklilik halinde ve yine mümkün olduğunca hukuk içinde kalınarak uygulanması gerektiğine vurgu yapmıştır. Bush yönetimi ise (özellikle Bush’un hukuk danışmanlarından John Yoo’nun tezleri üzerinden) ABD Anayasasının ta en başından bu yetkileri yürütme organına verdiği ve Başkan’ın *anayasal çizgiler içinde kaldığında ısrarcı olmuştur. Sözü edilen olağanüstü durumun süresi ve kapsamı üzerinde durulmamış, Anayasanın Başkana her zaman karşılığı olan açık bir çek sunduğu var-*

²⁹ Michael Beschloss, “The End of the Imperial Presidency,” 18 Aralık 2000, <http://www.nytimes.com/2000/12/18/opinion/the-end-of-the-imperial-presidency.html>, (Erişim Tarihi: 22 Mart 2017).

³⁰ Schlesinger, *The Imperial Presidency*, x.

³¹ John Yoo, *The Powers of War and Peace*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005, ss. ix-x.

³² Barton Gellman and Dafna Linzer, “Pushing the Limits of Wartime Powers,” 18, Aralık 2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/17/AR2005121701233.html>, (Erişim Tarihi: 2 Ocak 2017).

sayılmıştır. Benimsenen bu retorik çerçevesinde Bush yönetimi, terörle küresel savaş şiarıyla ABD vatandaşlarını ve diğer devlet vatandaşı sivilleri içine alacak geniş çerçevede insan hakları ve demokrasi ihlallerine imza atmış, halefi Barack Obama'ya devraldığından çok daha güçlü bir Amerikan başkanlığı miras bırakmıştır.³³

Obama, Bush'un bıraktığı mirası ret edeceğini hatta tersine çevireceğini ABD'nin içinde bulunduğu sorunların giderek gücü artan ve Kongre'ye aldırılmayan yürütme organında aranması gerektiğini seçim kampanyasında dile getirmiştir. Buna uygun olarak başkanlığının ilk gününde yayınladığı genelge ile yürütmede şeffaflığın kural gizliliğinin *istisna tutulmasını* tebliğ etmiş, ertesi gün yayınladığı başkanlık kararname (executive order) ile de işkencenin önlenmesi konusunda uluslararası belgelere sadık kalınacağını, çoğunluğunu yabancı savaşçıların (*enemy combatants*) oluşturduğu tutsaklara hukuk içerisinde muamele edilip nihayetinde Guantanamo hapisanesinin kapatılacağını duyurmuştur.³⁴

Bu olumlu başlangıca rağmen uygulamada terörle küresel savaşın birçok cephede genişletilmesi, özellikle milli güvenlik alanında Obama'nın baitan itibaren emperyal başkanlığın unsurları bakımından pek fark yaratamaması sonucunu doğurmuştur. Ancak, emperyal başkanlığın öncelikli şartı olan başkanlığa doğal yetkiler atfetme yönünden görece daha iyi bir portre çizdiği söylenebilir. Şöyle ki, Obama'nın kararlarını dayandırdığı hukuki altyapı ve onun *yönetiminde* kullanılan söylem sefii George W. Bush'a göre daha ana akım hukuksal görüşlere ve teorilere dayalıdır. Bush döneminde sadece başkana yakın hukukçular tarafından benimsenmiş ve yeniden yorumlanmış olan üniter yürütme doktrininin terkedildiği, dönemin terörle mücadelede alanındaki işkence, askeri yargılamalar ve istihbarat dinlemeleri gibi netameli konularda geçerli yazılı hukukun ve emsal yargı kararlarının ön plana çıkarıldığı savunulmuştur.³⁵

³³ Jonathan Mahler, "After the Imperial Presidency," 7 Kasım 2008, http://www.nytimes.com/2008/11/09/magazine/09power-t.html?pagewanted=all&_r=0, (Erişim Tarihi: 2 Ocak 2017).

³⁴ David K. Nichols, "Professor Obama and the Constitution," Carol McNamara et al. (der.), *The Obama Presidency in the Constitutional Order*, Plymouth, Rowman & Littlefield Publishing, 2011, s. 36.

³⁵ Gordon Silverstein, "Bush, Cheney, and the Separation of Powers," *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 39, No 4, 2009, s. 887.

Bu görüşlerin aksine, benimsenen söylemin aldatıcı olduğu ve terörle mücadele tarzında esaslı bir değişiklik olmayıp³⁶ Obama döneminin henüz başlarında dahi temel hak ve özgürlüklere ve anayasal kuvvetler dengesine katkı sağlayacak değişikliklerin yapılmadığı öne sürülmüştür.³⁷ Bush döneminin ünlü hukukçularından Jack Goldsmith'e göre Obama, Bush'un düştüğü hataya düşmeyerek başkanlık yetkilerini genişletme fikrini açığa vurmamış, bunun yerine bu önemli yetkileri hissettirmeden, tabiri caizse çaktırmadan kullanmıştır.

Bu iki uç görüşü tartabilmek adına uygulamada Obama'nın Guantanamo hapishanesinin tek taraflı işleme kapatılma girişimi ve Libya'ya yasama organının izni olmadan yapılan askeri müdahale konuları önemlidir. Obama, Guantanamo'yu kapatma konusundaki kararlılığını yukarıda da bahsettiğimiz başkanlık kararnamesi ile ortaya koymuştur. Ancak Obama bu konuda bazı Demokrat senatörler de dâhil olmak üzere başkanlık süresi boyunca Kongre'nin ciddi direnci ile karşılaşmıştır. Obama, Bush döneminde *çok sık başvurulan* başkanlık imza şerhleri (*presidential signing statements*) uygulamasını³⁸ Guantanamo mevzunda devam ettirmiştir. Baştan itibaren kötü üne sahip hapishaneyi kapatmayı ve tutsakların ABD topraklarına transferini Obama bir temel haklar konusu olmaktan çok seçmenlerine verdiği taahhüdü tek taraflı işleme de olsa yerine getirmek olarak görmüştür. Sonuçta, Kongre'nin ciddi direncine karşı koyamamış ve bu taahhüdünü gerçekleştirilememiştir. Buna karşın, Obama, Kongre'nin kabul ettiği milli savunma tahsis ve yetkilendirme yasalarına (2010-2015 yılları arasında

³⁶ Jack Goldsmith, "The Cheney Fallacy," 18 Mayıs 2009, <https://newrepublic.com/article/62742/the-cheney-fallacy>, (Erişim Tarihi: 3 Ocak 2017).

³⁷ Charlie Savage, "To Critics, New Policy on Terror Looks Old," 1 Temmuz, 2009, http://www.nytimes.com/2009/07/02/us/02gitmo.html?_r=0, (Erişim Tarihi: 4 Ocak 2017).

³⁸ ABD başkanları bazı kanunların kabulü esnasında Anayasaya aykırı buldukları veya uygulanmasında mahzur gördükleri yasa hükümlerini, yasanın tümünü veto etmek yerine, şerh koyarak kabul ettiklerini kamuoyuna duyururlar. Bunlara uygulamada başkanlık imza şerhleri adı verilmektedir. Bu şerhler yasa hükümleri gibi hukuki etki doğurmaz, ancak bu hükümleri uygulamakla görevli idarelerin söz konusu şerhlere dayanarak yasaları yorumlaması ve aynı zamanda yargı organlarının da bu şerhleri kararlarında göz önüne alması mümkündür. Geçmiş çok daha gerilere dayanan başkanlık imza şerhleri, özellikle Reagan dönemi itibarıyla başkanların yasama organıyla uyumadığı politika tercihlerini vurgulama aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. George W. Bush döneminde tam 700'ün üstünde yasa hükmü için bu şerhler kullanılmıştır. "Presidential Signing Statements", <https://www.loc.gov/law/help/statements.php>, (Erişim Tarihi: 09.01.2017).

çıkan) koyduğu şerhlerde ve nihayetinde 2015 yılında ilgili kanunun veto gerekçesinde milli güvenlik ve dış politika konusundaki başkanlık yetkilerinin yasama tarafından anayasa aykırı biçimde engellendiği görüşünü savunmuştur.³⁹ Sonrasında Başkan Başdanışmanı Josh Earnest Obama'nın Kongre'nin muhalefetine bakmaksızın Guantanamo hapishanesini tek taraflı yürütme işlemi ile kapatacağı uyarısında bulunmuştur.⁴⁰

Bu emsal özelinde değerlendirildiğinde Obama yönetiminin, Başkanlık yetkilerini genişletme amacını açıkça ifade eden ve yürütmenin terörle mücadelenin ve milli güvenliğin gerektirdiği zaruriyetler karşısında tek yetkili olduğu fikrindeki Bush ile aynı çizgide olmadığı bir gerçektir. Ancak, Obama yönetiminin gerektiğinde başkanlığın milli güvenlik ve dış politika alanında tek yetkili olduğu ve gerekirse yasama organı iradesiyle çelişen tek taraflı işlemlerde bulunabileceği söylemini sahiplendiği görülmektedir. Zaten, bir sonraki bölümde ayrıntılarına girilecek Libya müdahalesinde bu başkanlığa doğal yetkiler atfetme söyleminin şüpheye yer vermeyecek şekilde sahiplenildiği görülecektir.

Adaylığını açıkladığından bu yana tartışma yaratan ve politik doğruculuk karşıtı popülist yeni başkan Donald Trump'ın bu söylemi ne kadar sahipleneceği ve tek başına icra edeceği işlemleri hangi anayasal ve yasal çerçeveye dayandıracağı merak konusu! Başkanlık yetkileri tarihinde yeni bir sayfa açılması kuvvetle muhtemel bu dönem öncesindeki birikim için ise şu son sözler söylenebilir:

Amerikan başkanlığı tarihi anayasaya aykırı olarak yorumlanabilecek birçok eylemle doludur. Ancak, bazı başkanlar bilinçli olarak anayasayı en geniş şekilde yorumlayıp kendilerine fiili ve doğal yetkiler devşirmeyi ve bunları kullanmayı tercih etmiş ve emperyal başkanlık olgusunu yaratmışlardır. Bu doğal hak iddiası, bir sistem değişikliğini savunma veya Anayasayı değiştirme çabasına değil, Anayasanın zaten ve her daim bu yetkileri başkanın tekeline verdiği varsayımına

³⁹ Benjamin Wittes, "The Great Guantanamo Showdown," 9 Kasım 2015, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/11/09/the-great-guantanamo-showdown/>, (Erişim Tarihi: 4 Ocak 2017).

⁴⁰ "Press Briefing by Press Secretary Josh Earnest," 11 Haziran 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/06/press-briefing-press-secretary-josh-earnest-1162015.>, (Erişim Tarihi: 4 Ocak 2017).

dayanmıştır. Bu iddia emperyal başkanlığın temelini oluşturur ve diğer hukuk dışı eylemlere zemin hazırlar. Anayasa hükümlerinin sadece bir yorumu olmadığı malumdur, ancak bazı başkanların diğer anayasal devlet organlarının ve kamuoyunun müdahalesinden bağımsız şekilde kendi sağduyusuna ve vizyonuna dayalı bir subketif anayasal yorum ve uygulamaları kaçınılmaz olarak emperyal başkanlık tezini ortaya çıkarmıştır.

2. Emperyal Başkanlık Pratiği

2.1. Yürütme Tekelinde Savaş Yapma (Kuvvet Kullanma) Yetkisi

Bir önceki başlık altında emperyal başkanlık teorisinin özünün başkanlığa doğal yetkiler atfetme olduğunu ortaya koyduk. Bunun pratiğe dökülmesinde en öne çıkan unsur ise yürütmenin savaş yetkilerini zaman içinde tekeline alması olarak nitelenebilir. Schlesinger'ın ortaya koyduğu gibi emperyal başkanlık kendisini ilk olarak dış ilişkilerin yürütülmesinde ve özellikle savaş yetkilerinin kullanılmasıyla göstermiştir. ABD Anayasası savaş yetkilerini yasama ve yürütme organı arasında paylaşmıştır. Bu paylaşımında yasama organı Kongre savaş ilan etme ve silahlı kuvvetleri yetiştirme ve destekleme (A.y. md. 1/8), yürütme ise Başkanın başkomutan sıfatıyla orduya komuta etme yetki ve görevleriyle (A.y. md. 2/2) donatılmıştır.⁴¹ Kurucu babalardan James Madison, bu paylaşımın savaşa komuta etme yetkisine sahip olanlara (yani bu durumda başkana) işin doğası gereği savaşı başlatma, sürdürme ve sona erdirmeye yetkilerinin emanet edilmemesi esasına dayandığını vurgulamıştır. Ancak, yukarıda da söylendiği gibi anayasal ve siyasal pratik bu öngörüü büyük ölçüde boşa çıkarmıştır.⁴²

Anayasada öngörülen savaş yetkileri sisteminde zamanla yaşanan bu değişim sadece yürütme organının kendi kendine güç devşirmesi ile gerçekleşmemiştir. Yasama ve yargı organları da, zaman zaman ağırlıklarını hissettirseler de, pasif kalarak buna katkıda bulunmuşlardır. Özellikle *savaş ve kriz anlarında* başkanlığa güç aktarımı Kongre ve mahkemelerin yürütme üzerinde kontrollerini gevşetmeleri ile katlanarak artmıştır.⁴³

⁴¹ War Powers–Overview,” <https://www.loc.gov/law/help/war-powers.php>, (Erişim Tarihi: 29 Ocak 2017).

⁴² Savage, Takeover, s. 19.

⁴³ Schlesinger, War and the American Presidency, s. 46.

Daha önce ifade edildiği gibi ABD Kongresi genel olarak *gücünü kuruluş yıllarının ardından XIX. yüzyıl* boyunca (İç Savaş yılları dâhil) koruyabilmiştir. XX. yy.'ın ilk yarısı Ekonomik Buhran ve I. Dünya Savaşı'nın da etkisiyle başkanı güçlendirse de savaş yetkilerinin yürütmenin tekeline alınması Soğuk Savaş ile birlikte kendisini kabul ettirmiştir. Schlesinger'e göre sonraki yıllarda bulaşıcı hale gelecek bir politika aracı olarak Kongre'yi savaş yetkilerinin dışında tutma yukarıda da ifade edildiği üzere Truman ile başlamıştır. Sonrasında, Johnson'un ünlü Vietnam Savaşı'nı yine Kongre kararına dayanmadan başlatması ve akabinde Nixon'un cepheyi yine izinsiz biçimde Kamboçya'ya genişletmesi bu uygulamayı perçinlemiştir. Nixon, ayrıca Kongre'nin Güneydoğu Asya'da girişilecek askeri müdahaleleri Amerikan birliklerine saldırı yapılması durumu ile sınırlayan Tonkin Körfezi Kararı'na uymayarak saldırı savaşını devam ettirmiştir.⁴⁴

Amerikan Kongresi özellikle Vietnam Savaşı boyunca (Nixon döneminin sonuna kadar) uysal/söz dinleyen Kongre (acquiescent Congress) adıyla anılmış,⁴⁵ özellikle başkanlar Truman, Johnson ve Nixon savaş yetkileri bakımından Kongre'yi baypas etmişlerdir. Nixon'un istifaya zorlanması neticesinde Kongre artık üzerinde ciddi muğlaklıklar olan savaş yetkileri hususunu açıklığa kavuşturmak amacıyla Savaş Yetkileri Müsterek Kararı'nı⁴⁶ (War Powers Resolution) kabul etmiştir. Bu karar ile başkanın, başkomutanlık yetkilerini ancak Kongre tarafından savaş ilan edilmesi veya Kongre'nin kuvvet kullanılmasına rıza göstermesi yahut Birleşik Devletler'e ani bir saldırı olması halinde kullanabileceği vurgulanmıştır. Ayrıca, başkanın Kongre'nin onayına başvurmadan giriştiği askeri müdahalelerin 60 gün içerisinde Kongre tarafından onaylanmaması (açık ya da örtülü iradesiyle) halinde sona erdirilmesi ve her halükarda askeri *müdahalenin başlamasından 48 saat içinde* Kongre'ye başkan tarafından rapor verilmesi gibi düzenlemeler getirilmiştir.⁴⁷

⁴⁴ Savage, Takeover, 22.

⁴⁵ Andrew Rudalevige, "The Contemporary Presidency: The Decline and Resurgence and Decline (and Resurgence?) of Congress: Charting a New Imperial Presidency," *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 36, No 3 2006, s. 508.

⁴⁶ ABD parlamento hukukunda "joint resolution" olarak ifade edilen bu düzenlemeler Senato ve Temsilciler Meclisinin onayından geçer ve kanun gücündedir. Bu tip düzenlemeler kanunlardan farklı olarak başlangıç kısmı da içerirler.

⁴⁷ "War Powers-Overview," <https://www.loc.gov/law/help/war-powers.php>.

Bu yasa gücünde kararın sözü ile uygulaması tarihsel süreç içinde pek uyuşmamıştır. Özellikle Nixon sonrası Kongre'nin gücünü pekiştirdiği kısa dönemin ardından Savaş Yetkileri Kararı'nın kendisini uygulamakla yükümlü ABD başkanları tarafından hassasiyetle ve istikrarlı biçimde uygulandığı söylenemez. Zaman zaman başkanlara önceden sahip olmadıkları 60 günlük süre boyunca Kongre'nin iznine tabi olmadan kuvvet kullanma hakkını vermesi nedeniyle de eleştirilen Savaş Yetkileri Kararı'nın Kongre'nin elini arzu edilen ölçüde güçlendirmede geçtiği geçmiş tecrübelerle anlaşılmıştır. ABD başkanları Kararın Anayasaya aykırı olduğunu savunmuş ve uygulamak konusunda hep ağır davranmışlardır. Reagan döneminde Lübnan ve Grenada, Clinton döneminde Haiti, Obama döneminde Libya operasyonları bu karar gözetilmeden yürütülmüştür.⁴⁸

Tarihe güvenlik politikaları bakımından en sert başkanlık dönemlerinden biri olarak geçen George W. Bush dönemi ise tahminlerin aksine savaş yetkileri bakımından yasal prosedürlere riayet edildiği bir dönemdir. Oğul Bush Kongre'den hem Afganistan'a hem de Irak'a yapılan müdahaleler için izin almıştır. Dahası, 24 Ekim 2001 tarihinde (11 Eylül terör saldırılarının ardından) yurt içinde ve dışında terörle mücadelenin hukuki alt yapısı ABD Yurtsever Yasası (USA Patriot Act)⁴⁹ ile kurulmuştur.

Bununla birlikte Bush dönemi politikalarının bu yasal altyapıyla uyumlu olduğu söylenemez. Zira, terör şüpheli ve sanıklarına yapılan gayri insani muameleler, yargılamalar için kurulan askeri komisyonlar, gerçekleştirilen yasa dışı dinlemeler yukarıda bahsettiğimiz üniter yürütme doktrini çerçevesinde başkana sınırsız takdir hakkı tanıyan bir anlayışla gerçekleştirilmiştir. ABD yasalarınca yasak olan işkenenin dahi teröristlere bir sorgulama taktiği olarak benimsenebileceği Bush yönetimince savunulmuş⁵⁰ ve Afganistan'da Abu Ghraib hapis-

⁴⁸ Nancy Kassop ve William G. Howell, "Resolved, Congress Should Pass the War Powers Consultation Act,"

Richard J. Ellis et. al., (der.), *Debating Reform: Conflicting Perspectives on How to Fix the American Political System*, Los Angeles, Sage, 2014, s. 353.

⁴⁹ Bu İngilizce kısaltma aynı dilde *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism* ifadesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır.

⁵⁰ "Memorandum for Alberto R. Gonzales, Counsel to the President, from Jay S. Bybee, Assistant Attorney General, Re: Standards of Conduct for Interrogation under 18 U.S.C. §§ 2340-

hanesinden yansıyan görüntülerle bu yöntemlere başvurulduğu ortaya çıkmıştır. Bu dönemin öne çıkan karakteri olan milli güvenliğin çok amaçlı kullanımı (*all-purpose invocation of national security*) ve ani saldırı tehdidi olmaksızın ön alıcı (*preemptive*) savaş stratejisi gücün özellikle askeri alanda yürütmenin tekelinde toplanmasına yol açmıştır.

Obama, başkanlığının ikinci gününde yayınladığı kararnameler ile işkence konusunda Cenevre Konvansiyonuna uygun davranılacağı ve Guantanamo'nun kapatılması dâhil terör tutuklu ve hükümlülerine muamelenin hukuki sınırlara çekileceğini taahhüt etmiştir. Ancak, yukarıda ifade edildiği gibi başkanlığının ilk günlerinden itibaren Obama'nın terörle küresel savaş konsepti altında uyguladığı milli güvenlik politikalarının selefiyle esaslı noktalarda pek ayırışmadığı görülmüştür. Bu doğrultuda tutuklular için kurulan askeri komisyonlar varlığını devam ettirmiş, mahkemelerde federal hükümetin savunusunda düşman savaşçı (*enemy combatant*) kavramı korunarak ABD'nin uluslararası ve iç hukuktan bağımsız şekilde terör tutsaklarını yargılaması usulü devam ettirilmiştir.

Obama yönetiminin çok amaçlı milli güvenlik uygulamasında esas dönüm noktası ise Umar Farouk Abdulmutallab adında Nijeryalı teröristin 2009 yılı Noel gününde Amsterdam Detroit seferi yapan Northwest Airlines uçağında teşebbüs ettiği canlı bomba eylemi olmuştur. Bu eylemin ardından terör tehdidinin hala ciddi şekilde devam ettiğine ikna olan Obama'nın milli güvenlik ve savaş yetkilerini başkanlık makamında toplama eğilimini artırdığı değerlendirilmektedir.⁵¹ Bu girişimden sonra insansız hava araçları (*drones*) ile yapılan saldırılar artırılmış⁵² ve Obama yönetimince askeri otoritelerin ve CIA'in Soğuk Savaş yıllarında olduğu gibi yurt dışı nokta operasyonlarla (Amerikan vatandaşları dâhil) terör şüphelilerinin öldürülmesi (*targeted killings*) meşru gösterilmiştir.⁵³

2340A," 1 Ağustos 2002, <http://www.justice.gov/sites/default/files/olc/legacy/2010/08/05/memo-gonzales-aug2002.pdf>, (Erişim Tarihi: 24 Mart 2017).

⁵¹ Glenn Greenwald, "Interview with Charlie Savage on Obama's War on Terror Legacy," 10 Kasım 2015, <https://theintercept.com/2015/11/10/42692/>, (Erişim Tarihi: 25 Mart 2017).

⁵² Scott Shane, "Drone Strikes Reveal Uncomfortable Truth: U.S. Is Often Unsure About Who Will Die," 23 Nisan 2015, http://www.nytimes.com/2015/04/24/world/asia/drone-strikes-reveal-uncomfortable-truth-us-is-often-unsure-about-who-will-die.html?_r=0, (Erişim Tarihi: 31 Mart 2017)

⁵³ Charlie Savage, *Power Wars—Inside Obama's Post 9/11 Presidency*, New York,

Selef yönetimden devralınan bu anlayışın dışında Obama'nın savaş yetkilerini kendi tekeline alma çabasının en önemli göstergesi Libya Operasyonu olmuştur. Bilindiği üzere, Arap Baharı'nın Libya'ya yayılması sancılı olmuş ve gösteriler Kaddafi yönetiminin çok sert tepkisine maruz kalmıştır. Obama'nın şiddet olaylarının artması üzerine uluslararası topluma yaptığı çağrı karşılık bulmuş ve BM Güvenlik Konseyi 1973 Sayılı Karar ile askeri müdahaleye onay vermiştir. Bu kararın hemen ardından tıpkı Truman zamanında olduğu gibi Kongre'nin rızası aranmadan salt BM kararına dayanılarak 19 Mart 2011'de ABD askeri müdahalesi başlatılmıştır.

Müdahale kararında Kongre'ye başvurulma gereksinimi duyulmadığı gibi kararın gerekçesinde uluslararası hukukun gereklerinden ziyade ABD'nin askeri müdahalede bulunmasındaki milli menfaatler dile getirilmiştir. Libya'daki durumun esasen ABD iç güvenliğini tehdit ettiği varsayılmıştır.⁵⁴

Müdahalenin emperyal başkanlık bakımından en göze batan yanı ise Savaş Yetkileri Kararı'nda şart koşulan 60 gün sınırının aşılmasına rağmen Kongre'nin onayı olmadan devam ettirilmesidir. Yönetim, Libya operasyonunun düşmanla silahlı çatışmaya dönüşmediği ve dolayısıyla kapsamı nedeniyle Kongre'ye bildirilmesi gereken bir "savaş" niteliğinde olmadığı tezini savunmuştur. Böylelikle Libya operasyonunda Savaş Yetkileri Kararı'nın 60 gün içinde Kongre'nin rızası alınmaması durumunda askerlerin geri çekilmesini gerektiren hükmünün uygulama alanı kalmadığı belirtilmiştir.⁵⁵ Burada ABD askeri güçlerinin herhangi bir mukavemetle karşılaşmadığı için yapılan operasyonun kanunen savaş niteliğinde olmadığı savı haklı olarak eleştirilmiş⁵⁶ ve zorlama bir hukuki yorum olarak değerlendirilmiştir.

Little, Brown and Company, 2015, ss. 132-140.

⁵⁴ Jean Galbraith, "International Law and the Domestic Separation of War Powers," *Virginia Law Review*, Cilt 99, No 5, 2013, s. 1036.

⁵⁵ Harold Hongju Koh, "Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee," 28 Haziran 2011, <http://www.state.gov/s/1/releases/remarks/167250.htm#ftn8>, (Erişim Tarihi: 10 Mart 2017).

⁵⁶ Örnek olarak Kongre yanlısı yazılılarıyla bilinen hukukçu Louis Fisher bir nükleer saldırının karşı askeri güçle hiç muhatap olmadan ve çatışma yaşamadan yapılabileceği varsayımına dayanarak yönetimin argümanının çok zayıf olduğunu vurgulamıştır. Louis Fisher, "Military Operations in Libya: No War? No Hostilities?" *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 42, No 1, 2012, s. 180.

Obama'nın Libya'da giriştiği bu operasyonun tek taraflı başkanlık işlemiyle ve hukuka aykırı şekilde yapılmış olmasından ziyade, bu yetkinin kullanılmasında Obama'nın kendisine bağımsız ve doğal yetkiler atfetmesi emperyal başkanlık eleştirisi bakımından daha belirleyici olmuştur. Obama, operasyonun başlamasından iki gün içinde Kongre'ye gönderdiği mektupta müdahaleyi, Anayasanın yürütmenin başı ve başkomutan sıfatıyla kendisine verdiği ülkenin dış ilişkilerini yürütme yetkisi çerçevesinde başlattığını bildirmiştir.⁵⁷ Operasyon üzerine Başkanlık Hukuk Müşavirliği'nin görüşünde de başkanların tek başlarına ve bağımsız şekilde savaş yetkilerini kullandığı ve yerleşmiş hukuki ve siyasi pratiğin⁵⁸ Anayasanın muğlak lafzının önüne geçtiği iddia edilmiştir. Ayrıca, Savaş Yetkileri Kararı ile başkanların zaten (en azından 60 günlüğüne) tek taraflı müdahalede bulunabileceğinin kabul edildiği ön plana çıkarılmıştır.⁵⁹

Sonuç olarak, Obama ve hukukçu danışmanları milli güvenlik ve menfaatler söz konusu olduğunda başkanın diğer anayasal organların her durumda doğal olarak önünde olduğu görüşünü, Bush yönetimi kadar net ve tabiri caizse kör göze parmak biçimde olmasa da, savunmuşlardır. Bu savunu beraberinde artık kuvvet kullanımı veya savaş ilanı⁶⁰ sınırlı olmayan (tutsaklara müdahale, askeri yargı, işkence, hukuksuz telefon ve ortam dinlemeleri vs) milli güvenlik ve savaş yet-

⁵⁷ "Letter from the President regarding the Commencement of Operations in Libya," 21 Mart 2011, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/21/letter-presidentregarding-commencement-operations-libya>, (Erişim Tarihi: 10 Mart 2017).

⁵⁸ Bu mütalaada başkanın dış ilişkileri yürütme tekeline sahip olduğu (American Ins. Assn. v. Garamendi) ve başkanın ülkenin milli menfaatleri söz konusu olduğunda tek yetkili organ olduğuna (Durand v. Hollins) vurgu yapan yargı kararları öne çıkarılmıştır. Ancak, yargının yürütmeye dış ilişkiler ve savaş yetkileri konusunda istikrarlı biçimde koşulsuz destek verdiği izlenimini yaratmak yanıltıcıdır. Nitekim Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer davasında Yüksek Mahkeme Truman'ın Kore Savaşı esnasında milli güvenlik gerekçesiyle bir çelik fabrikasına el koyma girişimine engel olmuştur. Ünlü kararda Hâkim Jackson'ın başkanın yetkilerinin Kongre ile çatışma halinde en aşağı seviyede olduğunu varsayan görüşü halen yaygın kabul görmektedir.

⁵⁹ "Authority to Use Military Force in Libya-Memorandum Opinion for the Attorney General," 1 Nisan 2011, http://www.justice.gov/sites/default/files/olc/opinions/2011/04/31/authority-military-use-in-libya_0.pdf, (Erişim Tarihi: 11 Mart 2017).

⁶⁰ Bu noktada yürütülen onca savaşa rağmen 11 Aralık 1941'den beri ABD Kongresinin resmen savaş ilan etmediğini belirtmek gerekir. Kassop, Howell, "Resolved, Congress Should Pass the War Powers Consultation Act," s. 353.

kilerinin Bush dönemiyle neredeyse aynı düzeyde kullanılmasını getirmiştir. Hatta Libya operasyonu usul bakımından bu dönemin ihlal bakımından ötesine bile geçmiştir.

Temel hak ve özgürlüklerle ilgili meselelerde dahi yargı müdahalesinden rahatsızlığını ifade eden Başkan Trump'ın savaş alanındaki liderliğinin yasama ve yargı organlarınca denetlenmesi hakkında ne şekilde hareket edeceği ve daha da önemlisi kullanacağı yetkileri hangi anayasal ve yasal görüşler zemininde uygulanacağı henüz netlik kazanmamıştır. Ancak rump'ın Kuzey Kore ile yaşanan güncel gerilim içerisinde Twitter'dan sarf ettiği sözler⁶¹ bu konuda Kongre'nin ve ABD kamuoyunun ikinci planda kalacağına dair işaretler vermektedir. Nihayet, yürütme tekelinde savaş yetkisi ve milli güvenliğin çok amaçlı kullanımı bugün kapsamı çeşitlenen emperyal başkanlık tarzının en önemli unsurlarından biri olmayı sürdürmektedir.

2.2. Yürütmenin Gizliliği (*Executive secrecy*)

ABD'de yürütmenin Kongre'den ve mahkemelerden özellikle dış ilişkilerin yürütülmesi hususunda bilgi saklaması belli ölçülerde kuruştan beri tecrübe edilen bir durumdur. O zaman Washington'un kabinesinde yer alan Jefferson Kongre'ye yukarıda adı geçen Jay Antlaşması'nın Kongre'den gizlenmesini, "Şayet Senato antlaşmada takınacağımız tavırdan haberdar olsaydı, bu hemen İngiliz bakan Hammond'un kulağına giderdi"⁶² sözleriyle açıklamıştır.

Bununla birlikte, başkanlığa doğal yetkiler atfetme ve savaş yetkilerinin tekilde toplanmasında olduğu gibi Soğuk Savaş Dönemi'nin yürütmenin gizliliği konusunda da dönüm noktası olduğu söylenebilir.⁶³ Truman, Kongre'ye karşı ileri sürdüğü yürütme imtiyazını (*executive privilege*)⁶⁴ Kongre'den siyasi rakiplerinin kullanmasını ön-

⁶¹ ABD ordusunun Kuzey Kore'yi vurmaya zaten hazır ve nazır olduğunu belirten sözler için bkz. "Trump warns N Korea that US military is 'locked and loaded'", 11 Ağustos 2017, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-40901746>, Erişim: 12 Ağustos 2017.

⁶² Schlesinger, *The Imperial Presidency*, s. 15.

⁶³ Schlesinger'e göre, bu dönemin hemen öncesinde FDR'nin başkanlığında Kongre komisyonlarıyla hala istihbarat bilgileri paylaşılmaktaydı ve bilginin paylaşılması durumunda yürütme imtiyazında ise yazılı hukuka gönderme yapıyordu. Bkz. *Ibid.*, ss.339-40.

⁶⁴ Rozell'e göre yürütme imtiyazı başkanın ya da bakan ve bürokratların Kongre'den,

lemek amacıyla bilgi saklama yönünde kullanmayı tercih ederek bir zihniyet değişiminin öncüsü olmuştur. Truman, ünlü Senatör Joseph McCarthy'nin yaptığı fişlemeleri yürütme imtiyazını öne sürerek Kongre ile paylaşmayı reddetmiş ve bunun kuvvetler ayrılığı ilkesiyle de uyumlu olduğunu savunmuştur.⁶⁵ Bu dönemde, aşırı gizlilik olgusu (*overclassifying*) askeri alanların da dışına çıkmış, ticari faaliyetlerden üst düzey federal yöneticilerin kişisel belgelerini gizlemeye kadar varmıştır.⁶⁶ Truman, tüm idari teşkilatına söz konusu olan ülkenin milli güvenlik menfaatleri ise Kongre'den bilgi saklanabileceği talimatını vermiştir. Schlesinger'in deyişiyle bu faaliyetler milli güvenlik *mantrası* (*national security incantation*) ile gizlenmiştir.⁶⁷

Nixon dönemi ise gizliliğin sadece Kongre'ye bilgi paylaşmamakla sınırlı kalmayıp sistemli bir yönetim biçimi haline geldiği bir dönemdir. Bu dönemde yürütme imtiyazı sınırsız, başkanın kendi politik amaçlarına hizmet eder ve yürütme organının tüm personelini kapsar biçimde uygulanmıştır.⁶⁸

Nixon sonrasında gizliliğin zirve yaptığı dönem yine Oğul Bush dönemi olmuştur. Başkan yardımcısı Cheney, Nixon'dan sonra başkanlık yetkilerinin haksız yere tırpanlandığı savını ortaya koymak suretiyle Kongre'nin Genel Hesap Birimi (*General Accounting Office*) (bir bakıma Amerikan Sayıştay) ile enerji bürokratlarının görüşmelerini paylaşmayı reddetmiştir.⁶⁹ Yine bu dönem içerisinde İç Güvenlik Bakanlığı (*Homeland Security*) bürokratlarının da Kongre komisyonlarına bilgi vermesi engellenmiştir.⁷⁰ Son olarak yabancı savaşçıların olağan-

mahkemelerden veya halktan bilgi saklama hakkı olarak tanımlanabilir. Bilgileri açıklamama için devlet sırrı, Beyaz Saray görüşmelerinin gizliliği veya özel hayatın gizliliği gibi gerekçelere başvurulmaktadır. Hukukçular arasında yürütme imtiyazının meşruluğu veya meşru kabul edilse dahi sınırları hakkında görüş ayrılıkları çoktur. Mark J. Rozell, "President Nixon's Conception of Executive Privilege: Defining the Scope and Limits of Executive Branch Secrecy", *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 22, No 2, 1992, s. 323.

⁶⁵ Athan G. Theoharis, *The Truman Presidency, the Origins of the Imperial Presidency and the National Security State*, London, Heyden, 1979, s. 57.

⁶⁶ *Ibid.*, s. 76.

⁶⁷ Schlesinger, *The Imperial Presidency*, s. 457.

⁶⁸ Rozell, "President Nixon's Conception of Executive Privilege," ss. 325-27.

⁶⁹ Wolfensberger, "The Return of the Imperial Presidency?," s. 38

⁷⁰ Martin Thunert, "Beyond the Imperial Presidency: Presidential Power and Its Limits during the George W. Bush Presidency," Wilfried Mausbach et al. (der.) Heidelberg, Heidelberg Universitätsverlag, 2012, ss. 142-43.

dışı yollardan getirilmesi (*extraordinary rendition*) ve Ulusal Güvenlik Birimi (NSA) aracılığıyla yasa dışı dinleme davalarında mahkemelere bilgi ve belge paylaşmama ve hatta davaların düşürülmesi talepleri yürütme imtiyazı öne sürülerek gerçekleştirilmiştir.⁷¹

Obama dönemi ise yürütmenin demokratik denetimi bakımından umut verici gelişmelerle açılmış, yeni şeffaflık stratejisi (*new era of openness*) yürütme politikası olarak benimsenmiştir. Obama'nın 26 Ocak 2009 tarihli ilk başkanlık kararnamesi sadece görevdeki başkanlara yürütme imtiyazını kullanarak başkanlık kayıtlarını⁷² açıklamama yetkisi vermiştir. Ayrıca Obama idareye genel olarak Bilgi Edinme Hakkı Yasası (*Freedom of Information Act-FOIA*) çerçevesinde bilgi taleplerine karşı şeffaflık-gizlilik dengesinde şeffaflık yanlısı tutum izlemeleri talimatı vermiştir.⁷³

Yalnız, bu olumlu hava çabuk dağılıp yerini öncelikle devlet sırrı niteliğinde ve milli güvenliğe tesir edecek bilgilerin mahkemelerle paylaşılmaması geleneğine terk etmiştir. (*Al-Haramain Islamic Found. v. Obama, Al-Aulaqi v. Panetta, Shubert v. Obama, Ibrahim v. Department of Homeland Security, El-Masri, Maher Arar, and Jeppesen Dataplan davaları*). Sonrasında Beyaz Saray danışmanlarının siyasi olmayan gündelik meseleler için dahi (kamuoyunda rahatsızlık uyandıran Beyaz Saray'da düzenlenen bir eğlence organizasyonuna istinaden) Kongre komisyonlarının çağrılarına cevap vermedikleri görülmüştür. Hatta, Başkanlık Hukuk Müşavirliği Obama'nın yakın danışmanlarının Kongre komisyonlarına çağrılmaktan tamamen muaf tutulması gerektiği görüşüyle hesap verebilirlik açısından sorunlu bu anlayışı pekiştirmiştir.⁷⁴

⁷¹ Louis Fisher, "The State Secrets Privilege: From Bush II to Obama," *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 46, No 1, 2016, s. 13.

⁷² Başkanlık kayıtlarından (veya arşivinden) (presidential records), 1978 tarihli Başkanlık Kayıtları Yasası'nda belirtilen başkanın, başkanın birincil yardımcı personelinin veya Başkanlık İdari Teşkilatı bünyesinde başkana danışma ve yardım ile görevli birim veya personelin anayasal, yasal veya törenselleşmiş işlerin yürütülmesine ilişkin aldıkları veya ürettikleri bütün belgeler anlaşılmalıdır. "Presidential Records Act (44 U.S.C. Chapter 22)", <https://www.archives.gov/about/laws/presidential-records.html>, (Erişim Tarihi: 8 Mart 2017).

⁷³ "Executive Order 13489—Presidential Records", <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2009-01-26/pdf/E9-1712.pdf>, (Erişim Tarihi: 13 Mart 2017).

⁷⁴ "Immunity of the Assistant to the President and Director of the Office of Political Strategy and Outreach from Congressional Subpoena," 15 Temmuz 2014, http://www.justice.gov/sites/default/files/opinions/attachments/2014/07/25/simas-immunity-final_1.pdf, (Erişim Tarihi: 20 Mart 2017).

Yürütmenin gizliliği alanında bahse değer başka aşırılıklar da yaşanmış olmakla birlikte, yürütme imtiyazının amacı dışında kullanılmasına ilişkin en bariz örnek kamuoyunda Hızlı ve Öfkeli Skandalı (*Fast and Furious Scandal*) olarak bilinen vakadır. Adalet Bakanlığı Alkol, Tütün, Ateşli Silah ve Patlayıcılar Bürosu (ATF)'nin uyuşturucu kartellerini ortaya çıkarmak için silah tedarikçisi rolüyle çetelerle değiş tokuş yaptığı silahların izinin kaybolması ve daha sonra bu silahlarla Meksika ve ABD'de çeşitli suçlar işlendiğinin ortaya çıkması üzerine patlak veren olay Kongre ile Başkanlık arasında ciddi sürtüşmeye neden olmuştur.

Skandalın soruşturulması kapsamında Temsilciler Meclisi Adalet Komisyonu ve daha sonra konuya özgü kurulan denetim komisyonu silahların istenmeyen ellere gitmesinden Adalet Bakanlığını sorumlu tutmuş ve dönemin bakanı Eric Holder'ın görüşlerine başvurmuştur. Holder, Adalet Komisyonu'na verdiği ifadede yürütme imtiyazının sadece milli güvenlik konularında ileri sürüleceğini beyan etmiştir.⁷⁵ Ancak, başarısız operasyonun yürütülmesi esnasında bazı ihlâllere rastlayan denetim komisyonu ATF departmanındaki iç yazışmaları kurumdan talep ettiğinde red cevabı almıştır. Yürütme ile süren restleşmeler neticesinde ilk kez görev başındaki bir kabine üyesi (Bakan Holder) komisyon celbine rağmen (*subpeona*) istenilen belgeleri göndermediği için Temsilciler Meclisi tarafından Kongre'yi tahkir (contempt of Congress) ile itham edilmiş ve kınanmıştır.⁷⁶ Bu oylama öncesi ve sonrasında Obama yönetimi tarafından yürütme imtiyazı itirazı yapılmış ve kurum içindeki yazışmaların gizli olduğu vurgusu yapılmıştır. Dolayısıyla, bu itiraz bir milli güvenlik sorunu için değil idarenin başarısız bir operasyonunu kamuoyundan gizlemek için kullanılmıştır.⁷⁷

Sonuç olarak, Obama da şeffaflık açısından iyi sınav verememiş ve gizlilik alanını askeri ve geleneksel alanların dışına taşıyarak Truman'ın, Nixon'un, George W. Bush'un yolundan belirgin şekilde

⁷⁵ "Justice Department Oversight Part I," 3 Mayıs 2011, <http://www.cspan.org/video/?299299-1/justice-department-oversight-part-1>, (Erişim Tarihi: 20 Mart 2017).

⁷⁶ Jonathan Weisman ve Charlie Savage, "House Finds Holder in Contempt Over Inquiry on Guns," 28 Haziran 2012, <http://www.nytimes.com/2012/06/29/us/politics/fast-and-furiousholder-contempt-citation-battle.html>, (Erişim Tarihi: 20 Mart 2017).

⁷⁷ Louis Fisher, "Obama's Executive Privilege and Holder's Contempt: 'Operation Fast and Furious'," *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 43, No 1, 2013, s. 182.

sapmayı başaramamıştır. ABD’de Yüksek Mahkeme tarafından amacına uygun ve yerinde kullanıldığı takdirde kabul görmüş (*U.S. v. Reynolds-1953*⁷⁸) olan yürütme imtiyazı⁷⁹ amacından saptırılarak siyasi amaçlar için de kullanılmıştır.

2.3. Milli Güvenlik Yetkilerinin Siyasi Kazançlar İçin Kullanılması

Nixon döneminde normal şartlarda dış tehditlere karşı başvuru olan olağanüstü yetkilerin Amerikan vatandaşlarına karşı kullanılması,⁸⁰ Schlesinger’in emperyal başkanlık tezini kurmasında büyük pay sahibidir. Ünlü tarihçi, Nixon’ın bu şekilde Vietnam Savaşı’nın gerektirdiği savaş zamanı yetkilerini aynı zamanda muhalefeti sindirmek için kullandığına işaret etmiştir. Gerçekten de Nixon, *Plumbers* lakaplı kanun dışı örgütlenme yoluyla siyasi rakipler üzerinde gizli araştırmalar yaptırmış ve bu grup takip işlerini başkanın yeniden seçilmesi için malzeme toplama adına o dönem Demokrat Parti karargâhı olarak kullanılan Washington D.C.’deki Watergate binasına bazı belgeleri çalmak için girmeye kadar vardmıştır. Nixon daha sonra istifasını hazırlayan soruşturmalar sırasında inkâr etse de *Plumbers* örgütünün yıllar süren siyasi casusluk faaliyetleri ve usulsüz takip ve dinlemeleri ortaya çıkarılmıştır.⁸¹ Bunun dışında, Nixon’un muhalifler üzerinde cezalandırıcı vergiler uygulaması,⁸² yabancı istihbarat ile görevli NSA’in politik amaçlar için dinlemeler yapması ve Vietnam Savaşı eresinde yeniden güç kazanmış Kongre’de kurulan Church Komisyonu (Senato) ve Pike Komisyonu (Temsilciler Meclisi) çalışmalarıyla ortaya

⁷⁸ United States v. Reynolds, (1953), <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/345/1.html>, (Erişim Tarihi: 21 Mart 2017).

⁷⁹ David A. Yalof, “Obama and the Law: Judicial Restraint at the Crossroads,” Bert A. Rockman et al. (der.), Washington, CQ Press, 2012, s. 236.

⁸⁰ Schlesinger, *The Imperial Presidency*, s. 441. Bu şekilde emperyal başkanlığın tarihi zirvesini gördüğü söylenebilir, ancak siyasi muhaliflere karşı bu tür faaliyetlerin Truman döneminde Senatör McCarthy’nin girişimleriyle başladığı görülmektedir. Ancak, bu faaliyetlerin yürütme organından ziyade Kongre Temsilciler Meclisinde kurulan komisyon (The House Un-American Activities Committee) eliyle yürütülmesi konunun emperyal başkanlık konusu dışında ele alınmasını gerektirmektedir.

⁸¹ “Top 10 Abuses of Power”, http://content.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,2071839_2071844_2071846,00.html, (Erişim Tarihi: 22 Mart 2017).

⁸² Andrew, Rudalevige, *The New Imperial Presidency-Renewing Presidential Power after Watergate*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005, s. 58.

çıkarılan siyasi muhaliflere ait seks kayıtları ve fişlemeler dönemdeki suiistimallerin ne boyutlara geldiğini ortaya koymaktadır.⁸³

Bu dönem ertesinde milli güvenlik yetkilerinin siyasi amaçlar için kullanılmasının Nixon dönemi standartlarına erişmediğini veya en azından hiçbir Amerikan başkanının bu seviyede ihlaller yaparken yalananmadığını (en azından bunun gün yüzüne çıkartılmadığını) belirtmek gerekir. 1978’de kabul edilen Yabancı İstihbarat Takibi Yasası (*Foreign Intelligence Surveillance Act-FISA*) Amerikan vatandaşlarının yurtdışı istihbarat gereksinimleri için dinlenebilmesini hâkim kararına bağlamış ve mahkeme kararı olmaksızın gerçekleşecek dinleme ve aramaların olağanüstü hal ve savaş halleriyle sınırlanmasını düzenlemiştir. Bu yasanın da yukarıda bahsedilen Savaş Yetkileri Kararı’nın kaderini paylaşarak başkanlar tarafından sıklıkla siyasi amaçlar için kullanıldığını belirtmek gerekir. Özellikle, George W. Bush döneminde bu yasa Amerikan vatandaşlarının El-Kaide’nin Amerikan topraklarındaki uzantılarıyla mücadele adı altında oldukça esnetilmiştir. NSA’in birçok ABD vatandaşını mahkeme kararı olmaksızın rutin olarak dinlediği ortaya çıkmıştır.⁸⁴

Benzer şekilde, Obama döneminde de NSA kaynaklı *PRISM* adlı bir program ile *Google, Microsoft, Yahoo, Facebook* gibi birçok ünlü şirketin serverlarına girerek kullanıcı bilgilerine eriştiği açığa çıkarılmıştır.⁸⁵ Mahkeme kararıyla terör tehditleriyle ilgisi bulunmayan 56.000 kişinin usulsüz dinlendiği tespit edilmiştir.⁸⁶ Ancak, bu ihlallerin siyasi kazançlar elde etmek için kullanıldığına dair bir bulguya rastlanmamıştır.

Sonuç olarak, bir anlamda emperyal başkanlığın zirvesini ifade eden milli güvenlik yetkilerinin siyasi kazançlar elde etme amacıyla kullanılmasının Nixon sonrasında ciddi olarak hüküm sürdüğü bir başkanlık döneminden bahsetmek ancak zorlama yorumlarla müm-

⁸³ Bruce Fein, “Presidential Authority to Gather Foreign Intelligence,” *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 37, No 1, 2007, ss. 26–27.

⁸⁴ *Ibid.*, s. 24.

⁸⁵ Glenn Greenwald, “Obama’s New FBI Chief Approved Bush’s NSA Warrantless Wiretapping Scheme,” 30 Mayıs 2013, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/may/30/james-omey-fbi-bush-nsa>, (Erişim Tarihi: 22 Mart 2017).

⁸⁶ Aiden Warren ve Alexander Dirksen, “Augmenting State Secrets: Obama’s Information War,” *Yale Journal of International Affairs*, Cilt 9, No 1, 2014, s. 69.

kün olacaktır. Görevdeki Başkan Donald Trump'ın Obama'nın Trump Towers'ı dinlettiği iddiaları ve Trump'ın başkanlık seçim kampanyası esnasında Rusya'nın da desteğini alarak rakibi Hillary Clinton aleyhinde kullanılabilir propaganda malzemesi topladığına dair haberler⁸⁷ bu başkanlık döneminin söz konusu emperyal başkanlık kriteri bakımından dikkate değer gelişmelere gebe olabileceğine işaret etmektedir.

SONUÇ

ABD'de kurucu iradenin hem tiranlığa hem de Konfederasyon ile tecrübe ettikleri bölünmüş hükümete karşı duracak bir anayasa tasavvur ettiklerini söylemek yanlış olmaz. Bu doğrultuda kurucu babalar anayasa müzakereleri neticesinde güçlü yürütmeyi aynı oranda güçlü fren ve denge mekanizmalarıyla çevrelemeyi uygun görmüşlerdir.

Doğal olarak bu biçimsel çerçeve anayasayı uygulayanlar elinde şekillenmiş ve kuruluş yıllarından itibaren yürütme organı bilhassa milli güvenlik tehditleri ve ulusal çıkarlar ekseninde yasama ve yargı karşısında güç kazanmaya başlamıştır. Yasama ile yürütme arasında sert ayrılık öngören başkanlık hükümet sisteminin beki de doğal sonucu olarak Amerikan başkanları makamlarının güçlenmesine kolay adapte olmuşlardır.

Yürütmenin bu anayasal sınırlar içinde değerlendirilebilecek "organik ve doğal büyüme" süreci Soğuk Savaş Dönemi ile birlikte farklı bir boyuta taşınmıştır. Truman'ın kendisine hak gördüğü başkanların Kongre'den bağımsız ve rutin biçimde savaş yetkilerini kullanabileceği savı üzerine inşa olunan bu "emperyal" güç birikimi, yürütmenin güvenlik alanı dışına taşan aşırı gizliliği ve nihayet normal şartlarda düşman ile mücadelede kullanılan olağanüstü yetkilerin siyasi muhaleflere uygulanması ile taçlanmıştır.

Nixon dönemi ile zirve yapan ve 11 Eylül saldırılarıyla tekrar uyandırılan emperyal başkanlık olgusu bugün hala ABD anayasal düzeni üzerinde gölge gibi dolaşmaktadır. Liberal çizgideki Demokrat başkanlar dahi – rakiplerince daha çok iç politikaya (çevre, sağlık sigortası, göç vb.) müdahaleleri yüzünden emperyal sıfatına layık görül-

⁸⁷ "The definitive Trump-Russia timeline of events", <http://www.politico.com/trump-russia-ties-scandal-guide/timeline-of-events>, (Erişim Tarihi: 24 Mart 2017).

seler de – milli güvenlik politikaları ve dış politikanın yürütülmesinde işlevselliği tartışılmaz bu yönetim biçimini tercih etmekten çekinmemektedir. Obama'nın da bu yönde selefinden aldığı emperyal mirası reddetmediği, rüzgârı tersine çevirmek adına bir uğraş içine girmediği görülmüştür. Yeni başkan Trump'ın görevine haklarında yargının veya idari organların kararı olmaksızın tespit edilen yedi ülkenin vatandaşlarının ABD'ye girişlerini yasaklayan başkanlık kararnamesi ile başlaması ve bu kararnamenin anayasaya aykırılığına hükmeden yargıca “sözde” sıfatını yakıştırdığı düşünülürse, son dönemin bu köklü anayasal düzen üzerinde yeni kalıcı zararlar bırakması muhtemel görünmektedir.

Kaynakça

- ABD Adalet Bakanlığı Hukuk Müşavirliği, “Memorandum Re: Standards of Conduct for Interrogation under 18 U.S.C. §§ 2340–2340A,” 1 Ağustos 2002, <http://www.justice.gov/sites/default/files/olc/legacy/2010/08/05/memo-gonzales-aug2002.pdf>.
- “Authority to Use Military Force in Libya–Memorandum Opinion for the Attorney General,” 1 Nisan 2011, http://www.justice.gov/sites/default/files/olc/opinions/2011/04/31/authority-military-use-in-libya_0.pdf.
- “Immunity of the Assistant to the President and Director of the Office of Political Strategy and Outreach from Congressional Subpoena,” 15 Temmuz 2014, http://www.justice.gov/sites/default/files/opinions/attachments/2014/07/25/simas-immunity-final_1.pdf,
- ABD Barolar Birliği, “Ex parte Merryman and Debates on Civil Liberties”,http://www.americanbar.org/content/dam/aba/images/public_education/exparte_merryman.pdf.
- ABD Devlet Yayınevi, “Executive Order 13489–Presidential Records”, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2009-01-26/pdf/E9-1712.pdf>.
- ABD Kongre Kütüphanesi, “Presidential Signing Statements,” <https://www.loc.gov/law/help/statements.php>.
- War Powers–Overview,” <https://www.loc.gov/law/help/war-powers.php>.
- ABD Milli Arşiv Dairesi, “Presidential Records Act (44 U.S.C. Chapter 22)”, <https://www.archives.gov/about/laws/presidential-records.html>.
- Beschloss, Michael, “The End of the Imperial Presidency,” 18 Aralık 2000, <http://www.nytimes.com/2000/12/18/opinion/the-end-of-the-imperial-presidency.html>.
- Beyaz Saray, “Press Briefing by Press Secretary Josh Earnest,” 11 Haziran 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/06/press-briefing-press-secretary-josh-earnest-1162015>.

- "Letter from the President regarding the Commencement of Operations in Libya," 21 Mart 2011, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/21/letter-presidentregarding-commencement-operations-libya>,
- Cantor Milton, "War is the Health of the Presidency," *Reviews in American History*, Cilt 2, No 3, 1974.
- Corwin Edward S., *The President: Office and Powers*, New York, New York University Press, 1957.
- BBC, "Trump warns N Korea that US military is 'locked and loaded'", 11 Ağustos 2017, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-40901746>.
- C-SPAN TV Kanalı, "Justice Department Oversight Part I," 3 Mayıs 2011, <http://www.cspan.org/video/?299299-1/justice-department-oversight-part-1>.
- Fein Bruce, "Presidential Authority to Gather Foreign Intelligence," *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 37, No 1, 2007.
- Fisher Louis, "Military Operations in Libya: No War? No Hostilities?" *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 42, No 1, 2012.
- "The State Secrets Privilege: Form Bush II to Obama," *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 46, No 1, 2016.
- "Obama's Executive Privilege and Holder's Contempt: 'Operation Fast and Furious,'" *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 43, No 1, 2013.
- Galbraith Jean, "International Law and the Domestic Separation of War Powers," *Virginia Law Review*, Cilt 99, No 5, 2013.
- Gellman Barton, Linzer Dafna, "Pushing the Limits of Wartime Powers," 18, Aralık 2005, <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2005/12/17/AR2005121701233.html>.
- Genovese Michael A., "The American Presidency: Full Circle?," Wilfried Mausbach et al. (der.), *The American Presidency*, Heidelberg, Heidelberg Universitätsverlag, 2012.
- Goldsmith Jack, "The Cheney Fallacy," 18 Mayıs 2009, <https://newrepublic.com/article/62742/the-cheney-fallacy>.
- Greenwald Glenn, "Interview with Charlie Savage on Obama's War on Terror Legacy," 10 Kasım 2015, <https://theintercept.com/2015/11/10/42692/>.
- "Obama's New FBI Chief Approved Bush's NSA Warrantless Wiretapping Scheme," 30 Mayıs 2013, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/may/30/james-omey-fbi-bush-nsa>.
- Healy Gene, *The Cult of the Presidency-America's Dangerous Devotion to Executive Power*, Washington D.C., Cato Institute, 2008.
- Hogan Michael J., *A Cross of Iron-Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*, New York, Cambridge University Press, 1998.
- Kassop Nancy, Howell William G., "Resolved, Congress Should Pass the War Powers Consultation Act," Richard J. Ellis et. al., (der.), *Debating Reform: Conflicting Perspectives on How to Fix the American Political System*, Los Angeles, Sage, 2014.

- Koh Harold Hongju, "Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee," 28 Haziran 2011, <http://www.state.gov/s/1/releases/remarks/167250.htm#ftn8>,
- Mahler Jonathan, "After the Imperial Presidency," 7 Kasım 2008, http://www.nytimes.com/2008/11/09/magazine/09powert.html?pagewanted=all&_r=0,
- Nichols David K., "Professor Obama and the Constitution," Carol McNamara et al. (der.), *The Obama Presidency in the Constitutional Order*, Plymouth, Rowman & Littlefield Publishing, 2011.
- Pfiffner James, "Cabinet Secretaries versus the White House Staff," 24 Mart 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/fixgov/posts/2015/03/24-cabinet-secretaries-white-house-staff-pfiffner>.
- Politico, "The definitive Trump-Russia timeline of events", <http://www.politico.com/trump-russia-ties-scandal-guide/timeline-of-events>.
- Rossiter Clinton, *Constitutional Dictatorship*, New York, Harbinger, 1963.
- Rozell Mark J., "President Nixon's Conception of Executive Privilege: Defining the Scope and Limits of Executive Branch Secrecy", *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 22, No 2, 1992.
- Rudalevige Andrew, "The Contemporary Presidency: The Decline and Resurgence and Decline (and Resurgence?) of Congress: Charting a New Imperial Presidency," *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 36, No 3, 2006.
- The New Imperial Presidency-Renewing Presidential Power after Watergate, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005.
- Savage Charlie, *Takeover-The Return of the Imperial Presidency and the Subversion of American Presidency*, New York, Little, Brown and Company, 2007.
- Power Wars-Inside Obama's Post 9/11 Presidency, New York, Little, Brown and Company, 2015.
- Schlesinger Jr. Arthur Meier, *The Imperial Presidency*, New York, Houghton Mifflin, 2005.
- The Cycles of American History, New York, Houghton Mifflin, 1999.
- War and the American Presidency, London, Norton, 2005.
- Shane Scott, "Drone Strikes Reveal Uncomfortable Truth: U.S. Is Often Unsure About Who Will Die," 23 Nisan 2015, http://www.nytimes.com/2015/04/24/world/asia/drone-strikes-reveal-uncomfortable-truth-us-is-often-unsure-about-who-will-die.html?_r=0.
- Silverstein Gordon, "Bush, Cheney, and the Separation of Powers," *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 39, No 4, 2009.
- The Guardian, "Edited Transcript of David Frost's Interview with Richard Nixon", 7 Eylül 2007, <http://www.theguardian.com/theguardian/2007/sep/07/greatinterviews1>.
- The Federalist Papers 69, "The Real Character of the Executive", <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-69>.
- Theoharis Athan G., *The Truman Presidency, the Origins of the Imperial Presidency and the National Security State*, London, Heyden, 1979.

- Thunert Martin, "Beyond the Imperial Presidency: Presidential Power and Its Limits during the George W. Bush Presidency," Wilfried Mausbach et al. (der.) Heidelberg, Heidelberg Universitätsverlag, 2012.
- TIME, "Top 10 Abuses of Power", http://content.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,2071839_2071844_2071846,00.html
- Turse Nick, "American Special Operations Forces Are Deployed to 70 Percent of the World's Countries," 5 Ocak 2017, <https://www.thenation.com/article/american-special-forces-are-deployed-to-70-percent-of-the-worlds-countries/>.
- United States v. Reynolds, (1953), <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/345/1.html>.
- Warren Aiden, Dirksen Alexander, "Augmenting State Secrets: Obama's Information War," Yale Journal of International Affairs, Cilt 9, No 1, 2014.
- Weisman Jonathan, Savage Charlie, "House Finds Holder in Contempt Over Inquiry on Guns," 28 Haziran 2012, <http://www.nytimes.com/2012/06/29/us/politics/fast-and-furiouholder-contempt-citation-battle.html>.
- Wittes Benjamin, "The Great Guantanamo Showdown," 9 Kasım 2015, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/11/09/the-great-guantanamo-showdown/>.
- Wolfensberger Donald R., "Return of Imperial Presidency?," The Wilson Quarterly, Cilt 26, No 2, 2002.
- Yalof David A., "Obama and the Law: Judicial Restraint at the Crossroads," Bert A. Rockman et al. (der.), Washington, CQ Press, 2012.
- Yoo John, The Powers of War and Peace, Chicago, The University of Chicago Press, 2005.