



## Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanın Kararname Çıkarma Yetkisi

Özge Çelebi\*

Öz

**Amaç:** Bu çalışmanın amacı, karşılaştırmalı anayasa hukuku verileri ışığında ABD’de başkanın kararname yetkisini ayrıntılarıyla ortaya koymak ve bu analiz ışığında, başkanlık rejimlerinde, başkanın kararname çıkarma yetkisinin anayasal çerçevesini çizmektir.

**Yöntem:** Açıklayıcı araştırma yönteminin kullanıldığı çalışmada, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki saf başkanlık rejiminin özellikleri incelenerek, başkanın kararname çıkarma yetkisinin sınırları, derlenen Federal Yüksek Mahkeme’nin verdiği ilke kararlarına göre ortaya konulmuştur.

**Bulgular:** Makalede, Yüksek Mahkeme’nin başkanlık kararnamelerini, anayasal sınır, üst norm değeri, devredilmezlik ilkesi gibi ölçütler kapsamında denetlediğine ilişkin bulgulara varılmıştır.

**Sonuç:** Bu makalede, ABD’de başkanın kararname çıkarma yetkisinin doğrudan Federal Anayasa’da yer almadığı, bu yetkinin anayasal teamüller sonuca ortaya çıkarak, Yüksek Mahkeme içtihatlarına göre şekillendiği sonucuna varılmıştır. ABD’de Başkanın kararname yetkisi yasa gücünde olmayıp, Kongre’nin ilgili kararnameye vereceği destek ise, kararnamelerin düzenlenme ve uygulama alanında son derece etkili olmaktadır.

**Özgünlük:** Çalışmada, ABD Federal Yüksek Mahkemesi’nin, başkanlık kararnameleriyle ilgili günümüz literatüründe yürütülen tartışmalar bakımından öncü nitelik taşıyan ne tür görüşler öne sürdüğünü açıklığa kavuşturmaya yönelik incelemeler yürütülmüştür.

**Anahtar Sözcükler:** Amerikan Başkanlık Sistemi, kararname yetkisi, yürütmenin düzenleyici işlemleri, hükümet sistemleri.

\* Dr. Öğretim Üyesi, Çankırı Karatekin Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, ozgecelebi@karatekin.edu.tr



ISSN: 1309-3738

e-ISSN: 2791-9374

## Çankırı Karatekin University Journal of Institute of Social Sciences

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/jiss>

### Executive Order Power of The President in The United States

Özge Çelebi \* 

#### Abstract

**Purpose:** The aim of this study is to reveal the presidential decree power in the USA in the light of comparative constitutional law data and to draw the constitutional framework of the president's power to issue decrees in presidential regimes in the light of this analysis.

**Method:** In the study, in which the explanatory research method was used, the characteristics of the pure presidential regime in the United States were examined, and the limits of the president's authority to issue decrees were revealed according to the principle decisions given by the compiled Federal Supreme Court.

**Findings:** In the article, it was found that the Supreme Court audited presidential decrees within the scope of criteria such as constitutional limit, upper norm value, and inalienability principle.

**Implications:** In this article, it is concluded that the authority of the president to issue decrees in the USA is not directly included in the Federal Constitution, and this authority is shaped according to the Supreme Court jurisprudence as a result of constitutional conventions. In the USA, the President's decree power does not have the force of law, and the support of the Congress to the relevant decree is extremely effective in the regulation and implementation of the decrees.

**Originality:** In the study, studies were conducted to clarify what kind of views the US Federal Supreme Court put forward in terms of the debates in today's literature on presidential decrees.

**Keywords:** *American Presidential System, executive orders, proclamations, political systems.*

---

\* Assistant Prof. Dr., Çankırı Karatekin University, Faculty of Law, Constitutional Law Department, ozgecelebi@karatekin.edu.tr

Received : March 25, 2022 Accepted: April 13, 2022  
Type : Research

## Giriş

Güçler ayrılığına dayanan klasik başkanlık rejiminde, yasama ve yürütmenin hem oluşumu hem de fonksiyonel yapısı birbirinden ayrıdır. Bu nedenle başkanlık rejimi, sert güçler ayrılığı olarak nitelendirilmiştir. Öte yanda, başkanlık rejiminde, yasama ve yürütme organları fonksiyonel olarak birbirinden tamamen kopuk bir yapıda değildir. ABD’de başkanlık rejimi, başkana verilen yetkiler karşısında, yasama organını çeşitli fren mekanizmalarıyla donatmıştır. Başka bir ifadeyle, sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir sonucu olarak başkan güç kayıtlamalarıyla sürekli karşı karşıyadır.

ABD saf başkanlık rejimine sahip olup, Dünya’daki en eski demokratik başkanlık rejimi olarak sınıflandırılmaktadır (Whittington, 2001, s. 2127). Latin Amerika ülkelerinde de yaygın bir şekilde görülen başkanlık rejimleri mevcuttur. Ancak Latin Amerika’da uygulanan başkanlık rejimleri ABD’deki başkanlık rejimlerinden farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıklar özellikle başkanın anayasal yetkileri konusundadır. Dolayısıyla Latin Amerika’da uygulanan bu tür siyasal rejimler saf başkanlık tanımının dışında bırakılmaktadır. Saf başkanlık rejimi dendiğinde ABD’de uygulanan başkanlık rejimi ve ona ait özellikler incelenmelidir. Shugart’a (1993, s. 30) göre saf başkanlık rejiminde başlıca şu özellikler karşımıza çıkmaktadır: (i) seçmenler yürütmenin başı olan başkanı belli bir süreliğine seçerler, (ii) başkan kabinesinin tüm üyelerini atama ya da aday gösterme (seçilmiş temsilciler meclisinin onayına tabi olmak kaydıyla) yetkisine sahiptir, (iii) yürütme için güven oylaması söz konusu olmayıp, meclisin feshi konusunda da herhangi bir hüküm yoktur. Ancak kanımızca bu özellikleri daha detaylı şekilde şöyle listeleyebiliriz:

- Hem devletin hem de yürütmenin başı olan Başkan, halk tarafından belli bir süreliğine seçilir.
- Yasama organı ve yürütme organının seçimleri birbirinden bağımsız olarak farklı zamanlarda gerçekleştirilir.
- Yasama ve yürütme organları karşılıklı olarak bağımsızdır, birbirlerinin görevine son veremez.
- Başkana karşı sorumlu olan kabine üyelerinin (sekreterlerin) tümü, doğrudan başkan tarafından atanır ve gerektiğinde görevlerine son verilebilir.
- İşlevsel bir ayrılığa sahip olan yasama ve yürütme organları, karşılıklı olarak çeşitli denge ve denetim mekanizmalarına sahiptir.

Sayıdığımız bu özelliklerin tümü ABD’de uygulanan siyasal rejim için geçerlidir. ABD dışında uygulanan başkanlık rejimlerinde bu özelliklerden bazılarının başkalaşıma uğradığı görülmektedir. Kongre ve Başkan arasındaki karşılıklı etkileşim araçları, ABD’deki Başkanlık rejimini fonksiyonel hale getiren hatta bunun da ötesinde gücün tek elde toplanmasını engelleyen

rasyonelleştirme unsurlarıdır. Zira ABD’deki başkanlık rejiminin “checks and balances (denge ve denetim)” kavramıyla özdeşleşmesinin sebebi budur. Başkan önemli yetkilere sahip olmasının yanı sıra, andlaşmalar, dış ilişkiler, atamalar ve bütçe gibi konularda sınırsız hareket serbestisine sahip değildir. Bu konularda aşağıda değineceğimiz gibi, özellikle Anayasanın 2. maddesinde yer verilen çeşitli kayıtlamalarla sınırlandırılmıştır. Ancak Başkanda Kongre karşısında veto gibi önemli bir yetkiye sahiptir. Veto edilen bir kanun, Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından yapılan oylamada üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edilirse, bu takdirde Başkan tarafından yayımlanmak zorundadır.

Başkanın seçimi ve yetkilerine dair kurallar, Amerikan Anayasası’nın ikinci maddesinde yer almaktadır. Anayasa m. 2/1’de halk tarafından dört yıl için seçilecek olan Amerikan Başkanı’nın, adaylık koşulları, seçim usulü, başkanlık andı, başkanın görevini sona erdiren hallerde başkanlık makamına vekalet kısımları bulunmaktadır.

Anayasanın aynı maddesinin 2. fıkrasında ise başkana tanınan anayasal yetkiler yer almaktadır. Buna göre ABD Başkanı tüm Birleşik Devletler Silahlı Kuvvetlerinin (faal hizmetlere çağrıldıkları takdirde) başkomutanıdır, Birleşik Devletlere karşı işlenmiş suçlarda (görevi kötüye kullanma suçları hariç) infazı erteleme ve af yetkisine sahiptir. Başkanın andlaşma yapma yetkisi vardır, ancak bu yetki Senato’nun tavsiye ve rızasıyla ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile kullanılabilir. Başkan’ın yürütme ve yargı alanında çeşitli atama yetkileri de mevcuttur. Buna göre Başkan, büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasa’nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları için bütün görevlileri önerme ve atama yetkilerine sahiptir. Ancak bu yetkileri kullanırken çeşitli kayıtlamalarla sınırlıdır. Başkan tüm bu atamaları, Senato’nun tavsiye ve rızası ile kullanabilir, Kongre ise uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını yasa ile, yalnızca başkana, mahkemelere ya da yönetim bölümlerinin başkanlarına verebilme yetkisine sahiptir. Zira Tsebelis, “veto oyuncusu” olarak siyasal rejimlerde tanımlanan kavramın, Amerikan Anayasası’ndaki kontrol ve denge mekanizmaları ile 18. yüzyıl (ve sonrasında)daki Anayasal metinlerden kaynaklandığını savunmaktadır (Tsebelis, 1995, s. 301).

Başkana tanınan anayasal yetkiler arasında en önemlisi dış ilişkiler alanındadır (Szilágyi, 2009, s. 308). Ancak yukarıda da ifade edildiği gibi başkan, bu yetki yelpazesini tek başına kullanma hakkına sahip değildir. Zira başkan önemli karar almadan önce sekreterlerden oluşan kabinesine danışabilir, fakat bu hukuksal bir zorunluluk olmayıp, başkanın tek başına karar alma yetkisi de mevcuttur (Szilágyi, 2009, s. 309).

Başkana tanınan ve Birleşik Devletler Anayasası’nın ikinci maddesinin ikinci bölümünde sayılan yetkiler arasında, başkanın kararname çıkarma

yetkisi sayılmamıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanlık kararnamelemleri ampirizm sonucunda ortaya çıkmıştır. Siyasal gelişmeleri çerçeveleyen anayasal teamüller, mahkeme içtihatları ile şekillenmiş ve başkanlık kararnamelemleri, yukarıda sıraladığımız anayasal yetkiler arasında yer almasa dahi bugünkü mevcut kullanım alanına sahip olmuştur.

### **ABD'de Başkanın Kararname Yetkisinin Sınırları**

Kararname çıkarma yetkisi, parlamenter rejimlerin yüzde ellisinde, yarı-başkanlık ve başkanlık rejimlerinin ise yüzde yetmişinde devlet başkanına tanınmıştır (Fallon, 2013, s.178; akt. Boyunsuz, 2017, s. 123). Elbette ki sayılan tüm siyasal rejimlerde devlet başkanının kararname çıkarma yetkisi zaruri değildir. Bununla birlikte, devlet başkanına kararname yetkisinin varlığı halinde bu yetki, her ülkede aynı anayasal çerçeve içerisinde de yer almayabilir.

ABD'de, Federal Anayasada devlet başkanının yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi düzenlenmemiştir. Başkanın kararname çıkarma yetkisi, uygulamalar sonucu ortaya çıkmıştır. ABD'de başkan, kararname çıkarma yetkisini Anayasa madde 2 fıkra 3'te yer alan «federal kanunların sadakatle uygulanması (take care clause) yetkisinden almaktadır. ABD'de yasalar Kongre tarafından çıkarılırken, yürütme ise düzenleyici işlem yapma yetkisine sahiptir. Bu düzenleyici işlemlerin sınırları, özellikle olağanüstü dönemlerde tartışma yaratmaktadır. Son dönemde önceki başkan Trump'ın, izlediği göçmen politikaları ve bunlara yönelik çıkardığı kararnameler, yasamanın devredilmezliği ilkesiyle ilgili çok sayıda tartışmanın ortaya çıkmasına neden olmuştur.

En yalın anlamıyla başkanlık kararnamelemleri, yürütme organını yeniden düzenlemek, düzenleyici işlemleri değiştirmek, yasamanın uygulamasını şekillendirmek ve anayasal veya yasal otorite sınırları içinde politika yapmak için kullanılmaktadır (Mayer ve Price, 2002, s. 372). Başkanlar özellikle yeni seçildikleri dönemlerde, daha önemli kararnamelemler çıkarma eğilimindedirler ve bunun en önemli sebebi ise başkanların kendi kampanya destekçilerine verdikleri sözleri tutmak istemeleridir (Mayer ve Price, 2002, s. 376). Buna göre, göreve gelen yeni başkan, çıkaracağı kararnamelemler ile kendinden önceki kararnamelemlerden kaynaklanan uygulamaları tam tersine çevirebilmektedir.

Yasamanın devredilmezliği kuralı, ABD Yüksek Mahkemesi'nin içtihadıyla belirlenmiş olup (Wayman v. Southard 23 US 1 (1825) s. 42-48) bu durum “devredilmezlik doktrini” olarak adlandırılmaktadır. Düzenleyici işlemlerin yapılma gerekliliğinin nedeni Kongre'nin, idari organların uygulayacağı somutlukta yasaları yapma imkanının bulunmamasıdır (Fallon, 2013, s.178; akt. Boyunsuz, 2017, s. 123). Başkanın yetkisinin sınırları, mahkeme kararları ile biçimlendirilmiştir. Yüksek Mahkeme 1928'de verdiği başka bir kararında, yasamanın devredilmezliği ilkesinin makul ilkeler temelinde başkanı yetkilendirmeye engel olmadığına hükmetmiştir. (J.W.

Hampton, Jr & Co v. United States, 276 US 394) (Boyar, 2019, s. 8). Yine yasamanın devredilmezliği ilkesiyle ilgili belirleyici davalardan, Yakus vs. United States (1944) davasında Yüksek Mahkeme, Kongrenin yasama yetkisini belli bir alanda kullanabilmiş sayılması için, yasayla ilgili temel politikanın Kongre tarafından belirlenmiş olması gerektiği kararına varmıştır (Fallon, 2013, s.178; akt. Boyunsuz, 2017, s. 124).

1935'te çıkarılan Federal Kayıt Yasası'na (Federal Register Act) kadar, başkanlık kararnamelerinde herhangi bir numara verilmesi söz konusu olmayıp, kabinenin herhangi bir üyesi tarafından hazırlanan tavsiye kararının üzerine “onaylıyorum”, “onaylandı” ve “yapılsın” şeklindeki ifadelerin başkan tarafından yazılması ile oluşan bir teamül yıllarca sürdürülmüştür (Cash, 1963, s. 46). Federal Kayıt Yasası ile hem “executive order” hem de “proclamation”ların yayımı zorunlu hale gelmiştir. Bu iki düzenleyici işlem 1957 yılında Temsilciler Meclisi'nde kurulan bir komisyon ile (Committee on Government Operations) birbirinden ayrılmaya çalışılmış ve sonuç olarak “proclamation”ların af gibi konularda olduğu gibi, özel kişilere dönük etkiler doğuran işlemler olduğu sonucuna varılmıştır (Boyar, 2019, s. 17). “Executive order”ların şekil şartları ve yayımlanma esasları hususu ise ilk defa Başkan Kennedy döneminde, 1962 yılında çıkarılan bir kararnameyle ele alınmıştır (Exec. Order No. 11030, 27 Federal Register, 1962). Zira kararnamelerden sadece, başkan tarafından “genel uygulanabilirlik ve yasal etki”ye sahip olduğu belirlenen kararnameler yayımlanacaktır (Chu ve Garvey, 2004).

George Washington'dan itibaren başkanlar, “executive order” olarak tanımlanan belgeler yayımlamaya başlamıştır (Cash, 1963, s. 45). Buna göre, ilk “executive order”lar, kamusal arazilerin kullanımı, deniz fenerlerinin kurulması, arazi bölgelerinin / ofislerinin kurulması, kaldırılması ve transferi, kongrenin çıkardığı yasalara ilaveler getirmek amacıyla yapılmıştır. Sonraki başkanlık kararnamelerinin ise, yakıt, sinyalizasyon, kuş barınakları gibi çevresel konularda çıkarıldıkları görülmektedir (Cash, 1963, s. 44).

ABD'de “executive order” olarak nitelenen hukuki kavram, hem federal devletin başkanlık işlemlerini hem de federe devletin (governor) işlemlerini anlatmak için kullanılmaktadır (Boyar, 2019, s. 7). Başkanın işlemleri ise dar anlamda ve geniş anlamda olmak üzere ikiye ayrılmakta, dar anlamda “executive order” başkanın bu ad altında yaptığı işlemleri; geniş anlamda ise, başkanın yürütme organlarına yönelik biçimde bu organların çeşitli önlemler alması, çeşitli faaliyetlerden kaçınması, mevcut uygulamaları değiştirmesi, başkanın belirlediği kamu politikalarını hayat geçirmesi ya da yasaları uygulamalarını emreden düzenlemeleri oluşturmaktadır (Benzina, 2018, s. 485-516).

Başkanlık kararnamelerinin en yaygın kullanımı, Franklin D. Roosevelt tarafından 1930'ların başında gerçekleşmiş, bu dönemin ardından ise başkanlık kararnamelerinin kullanımında düşüş meydana gelmiştir.

Roosevelt döneminde çıkan kararname sayısı 3721 iken, onun hemen ardından göreve gelen Harry S. Truman döneminde 907 kararname çıkarılmıştır (The American Presidency Project). Son dönemlerde görev yapan başkanların kararname sayısına bakıldığında ise, Barack Obama 276, Donald J. Trump 220 ve Nisan 2022 itibarıyla hala görevde olan Biden ise 80 kararname imzalamıştır (The American Presidency Project). Başkanlık kararnamelemleri, sayıca azaldıkları dönemde idari bir emir olmaktan çok yasama niteliğine sahip bir işlem türü olmaya başlamıştır, 1962'deki Barınmada Fırsat Eşitliği sağlamaya yönelik kararnamelemleri, bu niteliksel değişimin önemli örnekleridir (Cash, 1963, s. 45).

ABD başkanları, kendilerine Kongre tarafından verilen bir yetki yasası olmadığı halde, iç savaş ve ekonomik kriz gibi olağanüstü durumlarda geniş yetkiler kullanmışlardır (Mayer, 2002, s. 52). Lincoln ve Roosevelt bu konuda öne çıkan örnekler olup, Başkan Lincoln'ün 1861'de ayrıcalıklı olarak yetkilerini iç savaşın başlamasının hemen ardından ve henüz Kongre toplanmadan önce kullanmaya başlaması da durumun en somut örneğidir (Mayer, 2022, s. 55). Ancak Kongre içinde partilerin çoğunluğunun desteğine sahip olan başkanlar, kısa sürede kendilerine hukuki dayanak oluşturacak yasaların çıkartılmasını sağlamışlardır (Sala, 1998, s. 256-257; akt. Boyunsuz, 2017, s. 124). Lincoln'ün ardından gelen diğer başkanlarda, onun kadar aşırıya kaçmamakla birlikte, Lincoln'ün açtığı yolu takip etmiş ve özellikle Kongre'nin hem acil durumları sona erdirmekteki kararsızlığından hem de bu acil durumlarda yürütmeye yetki devretme eğiliminden yararlanmışlardır (Fleishman ve Aufses, 1976, s. 12).

ABD'de başkanlık kararnamelemleriyle ilgili temel sorun, Yakus davasında Baş Yargıç Stone'un da belirttiği gibi (Yakus v. U.S 321 at 425), Kongre'nin iradesine uygun davranılıp davranılmadığının tespitidir (Fleishman ve Aufses, 1976, s. 16). Zira Kongre, ancak o alandaki temel politikayı belirlemiş ise anayasaya göre yasama yetkisini kullanmış olacaktır (Fallon, 2013, s.178; akt. Boyunsuz, 2017, s. 124). Kongrenin iradesinin tespiti için Midwest Oil Company kararı, doktrinde önemli bir yere sahiptir (United States v. Midwest Oil Co., 236 U.S. 459 (1915)). Zira bu karar ile "rıza doktrini" (acquiescence doctrine) (Fleishman and Aufses, 1976, s. 16) olarak nitelendirilen içtihat ortaya çıkmış ve Kongre'nin iradesiyle ilgili ortaya çıkan sorunların çözümünde bu karar dayanak oluşturmuştur.

Söz konusu karara konu olan düzenleyici işlem, ABD'nin 27. başkanı William Howard Taft tarafından 1909 yılında çıkarılan bir "proclamation" dur. Proclamation olarak adlandırılan işlemlerde, geniş anlamda başkanlık kararnamesi olarak kabul edilmekte olup, pratikte başkanların af yetkisi gibi bireysel işlemlerde "proclamation" çıkardığı görülmektedir (Boyar, 2019, s. 17).

Davaya konu olan olayda, 1897’de petrol ya da diğer madeni yağlar bulunan kamu arazilerinin özel mülkiyete açılmasına izin verilmesine rağmen Başkan Taft, petrol rezervinin bitmesi üzerine bu arazilerin yeniden devlet arazisi statüsü kazanması için 1909 yılında bir düzenleyici işlem çıkarmıştır. Midwest Oil Company başvuru üzerine olayı inceleyen Yüksek Mahkeme, bu uygulamaya Kongre’nin sessiz kalmasını, rıza ve mutabakata eş değer tutmuştur (United States v. Midwest Oil Co., 236 U.S. 459 (1915), s. 236).

ABD’de başkanlık kararnamelerinin, çıkarıldıktan sonra da Kongre’nin yapacağı yasa ile hukuki dayanağa kavuşabilmesine olanak tanıyan karar ise, Hirabayashi davasıyla birlikte ortaya çıkmıştır (Hirabayashi v. United States, 320 U.S. 81 (1943)). 19 Şubat 1942’de ulusal savunma kaynaklarının casusluk ve sabotajdan korunması amacıyla, Başkan Roosevelt 9066 sayılı kararnameyi imzalamış ve bu kararname Kongre tarafından çıkarılan 21 Mart 1942 tarihli yasa ile onanmıştır. Bu kararnameye göre, belirli askeri makamlara çeşitli yetkiler tanınarak 24 Mart tarihinde belirlenen askeri bölgelerde yaşayan sokağa çıkma yasağı ilan edilmiş ve kararnameye dayanılarak alınan askeri kararlardaki sokağa çıkma yasağı sadece Japon asıllıları ve Japon asıllı Amerikalıları kapsamıştır (Fine, 1964: 196). Zira, 1941’de ABD’nin Japonya’ya savaş ilan etmesinin ardından, ABD olası saldırıların önüne bu şekilde alacağı önlemlerle geçmeye çalışmıştır. Ancak Japon asıllı bir Amerikalı olan ve Washington’da ikamet eden George Hirabayashi, hem sokağa çıkma kararına uymadığı hem de sivil kontrol merkezine rapor vermediği gerekçesiyle, Kongre yasasını ihlal etmekten suçlu bulunarak, üç ay hapis cezasına çarptırılmış ve dava Yüksek Mahkeme’ye taşınmıştır (Fine, 1964, s. 196). Yüksek mahkeme, uygulamanın hem Anayasal düzenleme ile korunan ayrımcılık yasağına aykırılık oluşturduğu hem de ilgili kararname ve Kongrenin çıkardığı yasanın Anayasa’ya aykırı olduğu iddiasını incelemiştir. 21 Haziran 1943 yılında verilen karara göre, kararname ve ilgili yasa, Anayasa tarafından Başkan ve Kongre’ye verilen savaş konusundaki yetkilerin meşru bir uygulaması olup, ABD’nin içinde bulunduğu koşullar nedeniyle uygulamanın sadece Japonları kapsadığına ilişkin ayrımcılık yasağı iddiası da mahkeme tarafından reddedilmiştir. Kararın doğurduğu önemli sonuç ise, yürütmenin eyleminin yasamanın desteğine sahip kabul edilmesidir. Böylelikle kararname çıkarıldıktan sonra yürütme, yasama organı tarafından yetkilendirilebilecektir.

Lincoln ve Roosevelt’in olağanüstü durumlarda kullandığı kararname yetkilerini bir kenara koyacak olursak, özellikle 1949-1999 yılları arasında yapılan incelemelerde, başkanların önemli politika değişikliklerini gerçekleştirmek ve diğer siyasi aktörlere çeşitli sinyaller göndermek için kararnamelere güvendikleri ortaya çıkmaktadır (Kenneth ve Price, 2002, s. 367). Bu konuda Neustadt’ın ortaya attığı doktrin dikkat çekicidir. Buna göre, başkanlık gücü aslında “ikna etme gücü” olup başkan diğer siyasi aktörlerle uyumu sağlamak için, stratejik pazarlık becerilerine güvenmek zorundadır



(Kenneth ve Price, 2002, s. 370). Buna göre, bu durumun nedeni başkanlık otoritesinin sınırlı oluşu ve ikna edici siyasi liderliğin kullanımının zorunlu hale gelmesidir.

Başkanlık kararlarındaki en dikkat çekici karar ise Truman döneminde yaşanmıştır. Bu kararın diğerlerinden öne çıkmasının nedeni, Yüksek Mahkeme'nin kararları konusunda öncekilerden farklı bir içtihat ortaya koymasından kaynaklanmaktadır. Truman 1952'de çıkardığı 10340 sayılı kararnameyle, Ticaret Bakanı'na çelik fabrikasının başındaki kimi şirketlere el koymasını sağlayan bir yetki vermektedir, ancak bu kararnamenin anayasaya aykırı olduğu iddiası ile Youngstown Sheet & Tube Company Yüksek Mahkeme'ye başvuruda bulunmuştur (Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 U.S. 579, (1952)). Esasında bu kararnamenin temelinde, Başkan Truman'ın ulusal savunmayı tehlikeye atacağı düşüncesiyle o esnadaki çelik grevini önleme fikri yatmaktadır (Corwin, 1953: 55). Kongre tarafından daha önce çıkarılan 1947 Taft-Harley Yasası, 1948 Seçici Hizmet Yasası ve 1950 Savunma Üretim Yasası ile grevleri yasaklama yetkisi verilmiş olmasına rağmen ilgili kararnameyle ise fabrika yönetimine el koyulmasına olanak sağlayan bir düzenleme söz konusudur ve buna olanak sağlayan yetki, Başkan tarafından Ticaret Bakanına verilmiştir (Corwin, 1953, s. 55-56). Çelik şirketleri çözümü Ticaret Bakanı'na dava açmakta bulmuş ve mahkeme bunun üzerine ilgili kararını vermiştir. Buna göre, ilgili kararname açıkça Anayasaya aykırı olup, kullanılmaya çalışılan güç kanun yapma gücüdür. Mahkeme ilgili kararında başkanın böyle bir yetkiyi kullanabilmesini, ancak Anayasa tarafından kendisine tanınmış olması ya da Kongre tarafından yetkilendirilmiş olması şartına bağlamıştır.

Youngstown Sheet & Tube Company kararı, yargıç Robert H. Jackson'un Başkanlık yetkisinin sınırlarını belirlemek açısından yaptığı üçlü test için açısından da oldukça önemlidir. Jackson'a göre:

(1) Başkan, kongrenin açık veya zımni bir yetkilendirmesine uygun hareket ettiğinde, yetkisi maksimumdur. Çünkü bu yetki hem kendi yetkisini hem de kongreninkini içerir.

(2) Başkan, kongrenin yetkilendirmesi olmaksızın sadece anayasal yetkilerine dayanarak bir kararname çıkarıyor ise, yetki dağılımı belirsiz olduğundan, Başkan ve Kongre müşterek (yarışan) yetkilere sahiptir.

(3) Başkan, kongrenin açık veya zımni iradesi ile bağdaşmayan kararnameler yaptığıında, gücü en düşük seviyededir, çünkü o zaman sadece kendi anayasal yetkilerine güvenebilir (Coppes, 2019, s. 2).

19. yüzyılda Kongre'nin kanun gücünü tanımlayan Amerikan yargısı, 20. ve 21. yüzyılda da başkanın kararname yetkisi nedeniyle yaşanan uyuşmazlıklar konusunda uygun bir çerçeve bulmaya çalışmıştır. Ancak başkanın kararname çıkarma yetkisi konusundaki belirsizlikler, günümüzde

de varlığını sürdürmektedir. Kanımızca bu uyuşmazlığın çözümü, Fleishman ve Aufses'in (1976, s. 45) yaklaşık yarım asır önce kaleme aldıkları eserlerinde vurguladıkları gibi, anayasal ilkelere dönüş ve bunun sonucu olarak kararname için getirilecek katı düzenlemelerde yatmaktadır.

### **Sonuç**

Saf başkanlık rejiminin tek modeli olarak kabul edilen ABD uygulamasında, başkanın kararname yetkisi doğrudan Federal Anayasada düzenlenmemiştir. Bu yetki uygulamalar sonucunda ortaya çıkmıştır. Ancak kararname anayasal dayanağını, başkanın Kongre'nin çıkardığı "yasaları sadakatle yorumlama"sı hükmü oluşturmaktadır. Başkan çıkardığı kararnamelerle sınırsız düzenleme yapma yetkisine sahip değildir. Başkanlık kararnamelelerinin sınırları 19. yüzyıldan bu yana Yüksek Mahkeme'nin içtihatlarıyla şekillenmiştir. Zira iki yüz elli yıla yakın uygulama alanı bulan Başkanlık rejiminde, tüm erklerin görev alanı öngörülenin üzerinde genişlemiştir. Federal Yüksek Mahkeme, yasama ve yürütmeyi denetleyen ve dengeleyen ciddi bir kontrol organına dönüşmüştür.

Yüksek Mahkeme içtihatlarında görüldüğü üzere, Başkanlık kararnameleleri anayasal ve yasal yetkiden kaynaklanmalıdır. Bu nedenle her ne kadar göreve gelen başkanlar kendi politikaları uyarınca kararname yetkilerini kullansa da bu kararnamelelerin esas kalıcılığını sağlayan husus Kongrenin çıkardığı yasalardır. Zira bir Başkanın yaptığı kararname işlemi, bir diğer Başkanın kararnamesi tarafından değiştirebilmektedir. Yüksek Mahkeme'nin içtihatları doğrultusunda, Kongrenin başkanlık kararnameleleri için vereceği yetki, doğrudan olabileceği gibi, rıza doktrini çerçevesinde dolaylıda olabilmektedir. Ötesi, Kongre içinde partilerin çoğunluğunun desteğine sahip olan başkanlar, kısa sürede kendilerine hukuki dayanak sağlayacak yasaların çıkartılmasını da sağlamaktadırlar. Olağan dönemlerde yürütme organının yetki çerçevesi içinde kararname yetkisini kullanan başkanların, olağanüstü dönemlerde yasama organının görev alanına giren konularda da kararname çıkarma konusundaki uygulamaları görülmektedir. Amerikan tarihinde bunun en somut örnekleri, iç savaş zamanında Abraham Lincoln ve ekonomik kriz zamanında Franklin Roosevelt döneminde görülmüştür.

Başkanlık kararnameleleri günümüzde ABD'de hala tartışma konusu olmayı sürdürmektedir. 19. yüzyılda Yüksek Mahkeme'nin "yasama yetkisinin devredilmezliği" ilkesi hususunda ortaya çıkardığı tüm içtihatlarla rağmen, göreve gelen Amerikan başkanları popülist nedenlerle ve kampanya destekçilerinin istediği yönde kararnameleler çıkarmaya devam etmektedir. Bu konudaki en işlevsel çözüm yolu, başkanın kararname yetkisini kayıtlayacak anayasal düzenlemelerdir. Zira böyle bir yöntem sadece Kongrenin değil, başkanın da güçlü bir yapıya kavuşmasını sağlayacak ve başkanın Kongreyi ikna etmesine yönelik doktrini de ortadan kaldıracaktır.

## Kaynaklar

- Benzina, S. (2018). *Les executive orders du président des États-Unis comme outil alternatif de législation. Jus politicum. Revue de droit politique*, 21. Erişim adresi: <http://juspoliticum.com/article/Lesexecutive-orders-du-president-des-Etats-Unis-comme-outil-alternatif-de-legislation-1239>
- Boyar, O. (2019). Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve “Executive Orders”: Karşılaştırmalı gözlemler. *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Yayınları, 862, 15-28.
- Boyunsuz, Özsoy Ş. (2017). *Dünyada başkanlık sstemleri*. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Cash, R. B. (1963). Presidential power: Use and enforcement of executive orders. *Notre Dame Law Review*, 39(1), 44.
- Chu, V. S., ve Garvey, T. (2014). Executive orders: Issuance, modification, and revocation, 2-9. Erişim adresi: [https://ecommons.cornell.edu/bitstream/handle/1813/78992/CRS\\_Executive\\_Orders.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ecommons.cornell.edu/bitstream/handle/1813/78992/CRS_Executive_Orders.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Coppess, J. (2019). Changing the rules: Reviewing agency authority to rewrite regulations, *Part I. Farmdoc Daily*, 9(156).
- Corwin, E. S. (1953). The steel seizure case: A judicial brick without straw. *Columbia Law Review*, 53(1), 53-66.
- Fallon Jr, R. H. (2013). *The dynamic constitution: an introduction to American constitutional law and practice*. New York: Cambridge University Press.
- Fine, S. (1964). Mr. Justice Murphy and the Hirabayashi Case. *Pacific Historical Review*, 33(2), 195-209.
- Fleishman, J. L. ve Aufses, A. H. (1976). Law and orders: The problem of presidential legislation. *Law and Contemporary Problems*, 40(3), 1-45.
- Mayer, K. (2002). *With the stroke of a pen: Executive orders and presidential power*. Princeton: Princeton University Press.
- Mayer, K. R. ve Price, K. (2002). Unilateral presidential powers: Significant executive orders, 1949-99. *Presidential Studies Quarterly*, 32(2), 367-386.
- Metcalf, L. K. (2000) “Measuring presidential power. *Comparative Political Studies*”. 33(5), 660-685.
- Nomer, M. (2013). *ABD başkanlık sisteminde başkanın yetkileri*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

- Sala, B. R. (1998). In search of the administrative president: Presidential 'decree' powers and policy implementation in the United States. Executive decree authority. J.M Carey, M.S. Shugart (Ed.), *Executive decree authority* (s. 254-73) içinde. New York: Cambridge University Press.
- Shugart, M. S. (1993). Of presidents and parliaments. *East European Const. Review*, 2(30), 2-30.
- Shugart, M. S. ve Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Szilágyi, I. M. (2009). Presidential versus parliamentary systems. *AARMS*, 8(2), 307-314.
- The American Presidency Project, Executive order. Erişim adresi: <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/executive-orders>
- Tsebelis, G. (1995). Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British journal of political science*, 25(3), 289-325.
- Whittington, K. E. (2001). Yet another constitutional crisis. *Wm. & Mary L. Rev.*, 43, 2093.

#### **Atıf için:**

- Çelebi, Ö. (2022). Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanın kararname çıkarma yetkisi. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(1), 179-190. doi: 10.54558/jiss.1093528

**Etik Beyanı:** Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.