



AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ HUKUKUNDA YÜRÜTME İMTİYAZI

Dr. Öğr. Üyesi Özlem ÇELİK*

Öz

Amerika Birleşik Devletleri federal hukukunda yürütme imtiyazı, başkanın ve bazı üst düzey yürütme organı görevlilerinin Kongre'den ve yargı organlarından bilgi saklama hakkını ifade etmektedir. Başkanların Kongre'nin bazı bilgi taleplerini, bilginin yürütme imtiyazı kapsamında korunduğunu ileri sürerek reddedebilmesi mümkündür. Yürütme imtiyazı ileri sürebilme yetkisi, Anayasa ile açık bir şekilde düzenlenmemiştir. Yüksek Mahkeme tarafından başkana ait zımni bir anayasal yetki olarak kabul edilmiştir. Kongre ve başkan arasındaki yürütme imtiyazı uyuşmazlıkları, çoğunlukla yargı denetimine konu olmadan sistem içerisinde çözülmektedir. Ancak istisnai bazı hallerde, Kongre ile yürütme organı arasındaki yürütme imtiyazı konusundaki uyuşmazlıklar, yargı organlarının gündemine taşınmaktadır. Bu tür durumlarda yargı organları, yürütme imtiyazının varlığını kabul etmiş ancak kapsam ve sınırları konusunda yeterli bir içtihat ortaya koyamamıştır.

* Dr. Öğr. Üyesi, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, Konya, Türkiye | Asst. Prof., Selçuk University, Faculty of Law, Department of Constitutional Law, Konya, Turkey.

✉ osenturk@selcuk.edu.tr • ORCID 0000-0001-8258-9880

✎ **Atf Şekli** | Cite As: ÇELİK Özlem, "Amerika Birleşik Devletleri Hukukunda Yürütme İmtiyazı", *SÜHFD.*, C. 30, S. 3, 2022, s. 1253-1299.

✎ **İntihal** | Plagiarism: Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. | This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.

✎ Bu eser Creative Commons Atf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır | This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



Anahtar Kelimeler

Yürütme İmtiyazı • Başkan • Watergate Skandalı • Kongre Gözetimi • Amerika Birleşik Devletleri/Nixon Davası

EXECUTIVE PRIVILEGE IN THE LAW OF THE UNITED STATES

Abstract

In United States federal law, executive privilege refers to the right of the President and certain executive branch officials to withhold information from Congress and judicial branches. It is possible for Presidents to reject some requests for information from Congress, arguing that information is protected by executive privilege. The power to assert executive privilege is not expressly regulated in the Constitution. It is recognized as implied constitutional authority of President in Supreme Court decisions. Executive privilege disputes between Congress and the President are mostly resolved within the system without being subject to judicial review. However, in exceptional cases, disputes over executive privilege between Congress and the executive branch are subject to judicial decisions. In such cases, the courts accepted the existence of executive privilege, but failed to adequately reveal the scope and limits of executive privilege.

Key Words

Executive Privilege • President • Watergate Scandal • Congressional Oversight • United States v. Nixon

GİRİŞ

Watergate Skandalının savcısı olan ve Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) neredeyse kahraman ilan edilen Archibald Cox, bir makalesinde; “(h)angi bilgilerin ifşa edileceğini ve ne zaman ifşa edileceğini kontrol edebilmek güçlü bir siyasi silahtır¹” demektedir. Aslında ABD hukukunda “yürütme imtiyazı” (*executive privilege*) kavramının anlamı bu cümlede saklıdır. ABD hukukunda “yürütme imtiyazı” kavramı başkanın ve üst düzey Beyaz Saray yetkililerinin, Kongre'den veya yargıdan bilgi saklama hakkını ifade etmektedir. Yürütme organının işleyişinde bazı hallerde gizliliğe ihtiyaç duyulması genel olarak kabul edilen bir durumdur. Ancak bu gizliliğin, yürütme organı tarafından suiistimal edilmesi veya siyasi kazanç sağlamak amacıyla kullanmasına imkân vermeden korunmasını sağlamak oldukça güçtür.

¹ COX, Archibald, “Executive Privilege”, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 122, No. 6, 1974, s. 1433.

Yürütme imtiyazı konusundaki tartışmaların tarihi çok eskidir. Ancak yürütme imtiyazı kavramı ilk defa 1958 yılında Başkan Eisenhower'ın yönetimi sırasında kullanılmaya başlanmıştır. Yürütme organının işleyişinde gizlilik esasına dayanan görüşler daha sonraları “yürütme imtiyazı doktrini” (the doctrine of executive privilege) olarak adlandırılmıştır.

Yürütme imtiyazı kavramı Anayasa'da açık bir şekilde düzenlenmemiştir. Kongrenin veya mahkemelerin bilgi talepleri karşısında başkanın yürütme imtiyazı ileri sürebilmesi, doktrinde ve yargı kararlarında zımni bir anayasal yetki olarak kabul edilmektedir. Yürütme imtiyazı Anayasa'da açıkça düzenlenmediği ve bu konudaki yargı içtihatları yetersiz olduğu için konu ile ilgili tartışmalar gündemde kalmaya devam etmektedir. Günümüz Amerikan siyasetinde yürütme organı ile ilgili bir tartışma olduğunda, genellikle ardından yürütme imtiyazı kavramı da gündeme gelmektedir².

Yürütme imtiyazı iddialarının tarihi çok eskiye dayanmakla birlikte sabık Başkan Trump döneminde sıklıkla gündeme gelmiş, kapsam ve sınırları meselesi yeniden tartışılmaya başlanmıştır. Örneğin Kongre, Rusya'nın 2016 ABD seçimlerine müdahalesine ilişkin özel savcı Robert Mueller'in yürüttüğü soruşturma ile ilgili belge ve ifade vermesi için, eski Beyaz Saray Danışmanı Don McGahn'a bir celpname göndermiştir. McGahn bilgi ve belgeleri vermekten imtina etmiş, Başkan Trump ise yürütme imtiyazı itirazında bulunmuştur. Yine bu dönemde Başkan Trump, kişisel mali kayıtlarının özel kişilerden talep edilmesi üzerine de yürütme imtiyazı iddiasında bulunmuştur.

Son olarak Ocak 2021'de yaşanan olayları araştırmak üzere görevlendirilen Temsilciler Meclisi Özel Komitesi'nin talepleri karşısında yürütme imtiyazı iddiaları gündeme gelmiştir. 3 Kasım 2020'de yapılan seçimler, Başkan Trump'ın seçimlerde yolsuzluk yapıldığına ilişkin iddiaları sebebiyle oldukça tartışmalı bir şekilde gerçekleşmiştir. Kongre 6 Ocak 2021'de başkanlık seçim sonuçlarını onaylamak için toplandığında, Trump aynı gün bir miting düzenlemiştir. Seçim sonuçlarını protesto eden kalabalık bir grup Kongre binasını basmıştır. Hem Demokratlar hem de Cumhuriyetçilerden birçok kişi şiddet eylemlerini Trump ve

² WASSEF, Anthony W., “Executive Privilege-With a Catch: How a Crime-Fraud Exception to Executive Privilege Would Facilitate Congressional Oversight of Executive Branch Malfeasance in Accordance with the Constitution's Separation of Powers”, *Cornell Law Review*, Vol. 105, 2020, s. 1263.

söylemleriyle ilişkilendirmiştir³. Temsilciler Meclisi, ABD hükümetine karşı ayaklanmayı kışkırtma gerekçesiyle, Başkanı suçlandırarak Senato'ya sevk etmiştir. Trump Senato'da yapılan yargılama neticesinde, bu suçlamadan beraat etmiştir. Başkanın görev süresinin sona ermesinin ardından, Ocak 2021'de yaşanan olayları araştırmak üzere görevlendirilen Temsilciler Meclisi Özel Komitesi Trump yönetimi yetkililerini dinlemek üzere davetiye göndermiştir. Komite ayrıca 6 Ocak günü gerçekleşen başkanlık faaliyetleri kapsamındaki belgeleri, telefon görüşmelerini, e-postaları ve başkanın danışmanlarıyla olan yazışmalarını talep etmiştir. Yürütme imtiyazı ileri sürerek açtığı davanın reddedilmesinin ardından, Trump kararın bozulması için Yüksek Mahkemeye başvurmuştur. Yüksek Mahkeme Kongre'nin bu belgeleri elde etmesinin kamu yararına olduğu gerekçesiyle talebi reddetmiştir.

Yürütme imtiyazı iddialarının son dönemlerde sıklıkla gündeme gelmiş olması ve Türk hukukunda bu konuda yeterli akademik çalışmanın bulunmaması sebebiyle, bu kavrama ilişkin bir çalışma yapma ihtiyacı hasıl olmuştur. Yürütme imtiyazı konusu gerek teori gerekse uygulama açısından oldukça kapsamlıdır. Bu nedenle çalışmamızda "yürütme imtiyazı" kavramının açıklanması ve konu ile ilgili ABD hukukundaki tartışmalardan genel olarak bahsedilmesi amaçlanmıştır. Yürütme imtiyazı anlaşmazlıkları, Kongre'den veya mahkemelerden gelen bilgi talepleri karşısında ortaya çıkabilmektedir. Bu çalışma özellikle Kongre ile başkan veya diğer üst düzey yöneticiler arasındaki yürütme imtiyazı anlaşmazlıklarına odaklanmaktadır. Ancak konunun tarihsel öneminden dolayı Kongre ve yargı organları arasındaki yürütme imtiyazına ilişkin uyuşmazlıklara da değinilecektir.

I. YÜRÜTME İMTİYAZI KAVRAMI VE YÜRÜTME İMTİYAZININ ANAYASAL ÇERÇEVESİ

A. Yürütme İmtiyazı Kavramı

Yürütme yetkisini başkana veren ABD Anayasası başkana aynı zamanda "yasaların sadakat ile uygulanmasını gözetme" görevi de vermektedir (Madde II, Bölüm 1/1 ve Bölüm 3). Başkan yasaların uygulanması görevini yerine getirirken, zorunlu olarak astlarının yardımına

³ "ABD Kongresi 200 yıl sonra ilk kez saldırıya uğradı, bu tarihi günde neler yaşandı?" 7 Ocak 2021, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-55568564>, erişim 27.02.2022.

ihtiyaç duymaktadır⁴. Modern federal yönetimin büyüklüğü ve karmaşıklığı nedeniyle, görevlerinin yerine getirilmesinde başkana doğrudan yardımcı olacak kurumsal bir aygıt olarak “Beyaz Saray” ortaya çıkmıştır⁵. Beyaz Saray personeli; başkanlık politikasının geliştirilmesinde, yürütme organı birimlerinin denetlenmesi veya yönlendirilmesinde, Kongre ya da yabancı devletler veya kamuoyu ile iletişim kurulmasında başkana tavsiyelerde bulunmakta ve yardımcı olmaktadır⁶. Beyaz Saray bu önemli rolü nedeniyle zaman zaman Kongre denetimine konu olmakta, Kongre bu kapsamda yürütme organından bilgi talep etmektedir⁷. Yine Mahkemeler de görülmekte olan bir dava kapsamında başkandan veya üst düzey hükümet yetkililerinden bilgi veya belge talep edebilmektedir. Bu talepler karşısında yürütme organı genellikle, yürütme imtiyazı doktrini kapsamına giren bilgileri saklama yetkisini ileri sürmektedir. İşte yürütme imtiyazı kavramı da yürütme organı ile Kongre ya da mahkemeler arasındaki bu anlaşmazlıklar neticesinde ortaya çıkmıştır. Hatta Lieberman, yürütme imtiyazı sorununu en basit ifadeyle “Toplum seçilmiş temsilcilerine ne ölçüde güvenmeli?” sorusunun cevabı olarak görmüştür⁸.

Yürütme imtiyazı kavramını, başkanın ve üst düzey hükümet yetkililerinin, Kongre’den veya yargıdan bilgi saklama hakkı olarak tanımlamak mümkündür. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren Kongre’nin talepleri karşısında başkanın bilgi veya belge saklama hakkı konusunda uyuşmazlıklar yaşanmıştır. Ancak başkanların bilgi veya belge saklamalarının temelindeki ilkeyi ifade etmek üzere yürütme imtiyazı kavramı, 1958 yılında Eisenhower’ın yönetimi sırasında kullanılmaya başlanmıştır.

⁴ *Myers v. United States*, 272 U.S. 52 (1926), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep272/usrep272052/usrep272052.pdf>, erişim 04.03.2022, s. 117.

⁵ “Congressional Oversight of the White House”, 45 Op. O.L.C. (January 8, 2021), <https://www.justice.gov/sites/default/files/opinions/attachments/2021/01/16/2021-01-08-wh-oversight.pdf>, erişim 11.05.2022, s. 1.

⁶ “Congressional Oversight”, s. 1.

⁷ Kongrenin yürütmeden bilgi talep etme hakkı, yürütme imtiyazı kavramıyla bağlantılı olarak “Kongre’nin Bilgi Talep Etme ve Soruşturma Yetkisinin Hukuki Temelleri” başlığı altında incelenecektir.

⁸ Hatta bu sorun ışığında, CIA eski müdürü Richard Helms’in “Bize güvenmeniz yeterli. Biz onurlu adamlarız” sözünü alıntılanmıştır. LIEBERMAN, Ronald M. “Executive Privilege”, *University of Toronto Faculty of Law Review*, Vol. 33, No. 2, Summer 1975, s. 193.

tır⁹. Yürütme imtiyazı kavramı Mahkemelerce bazen “başkanlık iletişim imtiyazı” (*presidential communications privilege*) şeklinde ifade edilmektedir¹⁰.

1971 yılında dönemin Adalet Bakan Yardımcısı aynı zamanda Hukuk Müşavirliği Ofisi’nin (*Office of Legal Counsel, OLC*) Başkanı William H. Rehnquist yürütme imtiyazını, “Başkanın sahip olduğu veya yürütme organının elinde bulunan belgeleri veya bilgileri Hükümetin yasama veya yargı organının zorunlu sürecinden alıkoyma konusundaki anayasal yetkisi” olarak tanımlamıştır¹¹. Kongre’nin bir yayınında ise yürütme imtiyazı, başkanlık iletişimlerinin gizliliğini koruyan nispeten belirsiz, anayasal bir ayrıcalık olarak tanımlanmıştır¹².

Rozell, “Başkan ve üst düzey yürütme organı görevlilerinin Kongre’den, mahkemelerden ve nihayetinde halktan bilgi saklama hakkı” olarak tanımlamaktadır. Rozell’e göre bu hak mutlak değildir ve yalnızca belirli bilgi kategorileri için geçerlidir¹³. Ayrıca belirli bir yürütme imtiyazı iddiasının meşru olup olmadığını, a priori belirleyen açık ve kesin anayasal sınırlar yoktur. Yürütme imtiyazını çevreleyen anayasal sınırların kesin bir tanımına gerek de yoktur. Böyle bir yetki kesin bir tanıma tabi olamaz çünkü başkanların bu yetkiyi hangi koşullar altında kullanmak zorunda kalabileceklerini önceden belirlemek mümkün değildir¹⁴.

Watergate skandalından sonra, daha sık gündeme gelmeye başlayan yürütme imtiyazı kavramı, mahkemeler tarafından kapsamlı bir şekilde yorumlanmamıştır. Bu nedenle ABD doktrininde yürütme imti-

⁹ BERGER, Raoul, *Executive Privilege: A Constitutional Myth*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1974, s. 1; ROZELL, Mark, J., “The Law: Executive Privilege: Definition and Standards of Application”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 29, No. 4, 1999, s. 923.

¹⁰ GARVEY, Todd. “Does Executive Privilege Apply to the Communications of a President-elect?”, Congressional Research Service, 2018, <https://sgp.fas.org/crs/secretary/LSB10094.pdf>, erişim 03.03.2022, s. 1.

¹¹ COMMITTEE ON THE JUDICIARY/Subcommittee on Separation of Powers (United States Senate), *Executive Privilege: The Withholding of Information by the Executive*, 92d Congress, First Session, U.S. Government Printing Office, Washington, 1971, s. 421.

¹² GARVEY, s. 1.

¹³ ROZELL, 1999, s. 920.

¹⁴ ROZELL Mark J., “Restoring Balance to the Debate over Executive Privilege: A Response to Berger”, *William & Mary Bill of Rights Journal*, Vol. 8, No. 3, 2000, s. 567.

yazının tanımı, kapsamı hatta bu imtiyazın varlığı konusu dahi tartışmalıdır. Ancak OLC'nin Kongre'ye veya mahkemelere sunduğu görüşlerde, yürütme imtiyazının anayasal teorisi oluşturulmaya çalışılmıştır¹⁵. Buna göre yürütme imtiyazı doktrini "delil ibraz muafiyeti"¹⁶ veya belirli bilgilerin ifşa edilmesinin yol açabileceği zararları engellemeyi amaçlayan bir başkanlık yetkisi değildir. Yürütme imtiyazı, belirli bilgi kategorilerinin yayılmasını kontrol etme amacıyla, başkana anayasa ile verilmiş olan bir yetkidir¹⁷.

Yürütme imtiyazı konusunda yasal ya da anayasal sınırların belirli olmaması nedeniyle, yetkinin kapsamının genişletilmesi mümkündür. Gerçekten de zaman içerisinde yürütme imtiyazına tabi bilgilerin kapsamı genişlemiş ve yetki oldukça karmaşık hale gelmiştir. Ayrıca yürütme imtiyazı doktrini uygulamada bilginin kontrolü konusunda yürütme organına neredeyse sınırsız yetki vermiştir¹⁸. Yürütme imtiyazı iddiaları karşısında Kongre, zaman zaman yürütmeyi bu tür bilgileri açıklamaya zorlama konusunda etkisiz kalmıştır¹⁹. Nihayetinde yürütme imtiyazı, Kongre veya yargı organlarının bilgi talepleri karşısında başkanların kullandığı güçlü bir siyasi silahtır. Kongrenin benzer derecede etkili olabilecek mekanizmaları kullanamaması halinde, kuvvetler ayrılığı ilkesinin zarar görmesi kaçınılmazdır.

B. Yürütme İmtiyazının Amacı

Yürütme imtiyazı başkan ve yardımcılarının, politikaları şekillendirme ve karar verme sürecinde alternatifleri araştırmak konusunda özgür olması gerektiği görüşüne dayanmaktadır²⁰. Yürütme imtiyazının amacı, yürütmenin karar alma sürecinin bütünlüğünü ve etkinliğini ko-

¹⁵ SHAUB, Jonathan David, "The Executive's Privilege", Duke Law Journal, Vol. 70, No. 1, 2020, s. 9.

¹⁶ Delil imtiyazı (evidentiary privilege) Common Law hukuk sistemlerine ait bir müessesedir. Delil imtiyazı varsa yargılamada taraflar ya da üçüncü kişiler delil ibraz etme yükümlülüğünden kurtulabilmektedirler. Türk hukukunda "delil imtiyazı" kavramının yerine "delil ibraz muafiyeti" kavramının kullanılması daha doğru olacaktır. Bkz. DEMİR GÖKYAYLA, Cemile, "Milletlerarası Tahkimde İspat Hakkı ve Sınırlarına Uygulanacak Hukuk", Public and Private International Law Bulletin, 40(2) (Prof. Dr. Cemal Şanlı'ya Armağan), 2020, s. 750-751.

¹⁷ SHAUB, s. 9.

¹⁸ SHAUB, s. 10.

¹⁹ SHAUB, s. 10.

²⁰ GARVEY, s. 1.

rumaktır. Yüksek Mahkeme'ye göre yürütme imtiyazının amacı, başkan ve danışmanlarının politika belirlerken ve karar verme sürecinde alternatifleri araştırırken açığa çıkma korkusu olmadan, özgür bir şekilde karar almalarını sağlamaktadır²¹. Yine Mahkeme'ye göre yürütme imtiyazı, vakıaların ve fikirlerin tam ve açık olarak sunulmasına imkân vererek, yürütmenin görevini etkin bir şekilde yerine getirebilmesini sağlamaktadır²². Yürütme organı içindeki müzakerelerin samimiyetinin ve gizliliğinin sağlanmasında kamu yararı vardır²³.

Yürütme imtiyazının bir diğer amacı da ulusal güvenliğin sağlanmasıdır. Örneğin 1944 yılında İkinci Dünya Savaşı sırasında Normandiya sahillerine iniş tarihinin veya yerinin ortaya çıkmaması için olağanüstü önlemler alınmıştır. Bunun gibi ulusal güvenliğin gerektirdiği durumlarda yalnızca Kongre karşısında değil, yürütme organı içerisinde bile bilgilerin gizli kalması zorunlu hale gelmektedir²⁴. Yürütme imtiyazı bazı durumlarda, hükümet sisteminin bir gereği olarak da kabul edilmektedir. Amerikan başkanlık sisteminde yürütme yetkisi yalnızca başkana aittir. Görevde bulunduğu sürece alınan kararların nihai sorumluluğu yürütme organının başı olan başkana aittir. Başkanın atadığı bakanları ve diğer danışmanları başkan dışında başka bir makama karşı sorumlu tutmak, hükümet sisteminin niteliği ile bağdaşmaz²⁵. Yürütme organının mevcut bir olay hakkındaki politika seçeneklerini açıklamaya zorlanması halinde, Kongre'nin tepkisi nedeniyle benimseyeceği politikayı değiştirmek zorunda kalması mümkündür. Bu durum hükümet sistemiyle oluşturulmaya çalışılan yasama/yürütme dengesini bozacaktır. Bu tür bilgilerin açıklanmasına izin vermek, yürütme organının gelecekteki müzakerelerine de zarar verecektir.

²¹ *United States v. Nixon*, 418 U.S. 683 (1974), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep418/usrep418683/usrep418683.pdf>, erişim 04.03.2022, s. 708.

²² *Nixon v. Administrator of General Services*, 433 U.S. 425 (1977), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep433/usrep433425/usrep433425.pdf>, erişim 04.03.2022, s. 448-449.

²³ *United States v. Nixon*, s. 708; *Trump v. Mazars USA, LLP et al.* (2020), https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/19-715_febh.pdf, erişim 01.04.2022, s. 13.

²⁴ COMMITTEE ON THE JUDICIARY, s. 424.

²⁵ COMMITTEE ON THE JUDICIARY, s. 424-425.

Yürütme imtiyazının temelinde karar alma sürecinin gizli olması esası vardır. Bu esas yasama ve yargı organları için de zaman zaman geçerli olabilmektedir. Örneğin Kongre komiteleri bir kanun tasarısına son halini vermek için toplandığında gizli oturum yapmaktadır. Yine yüksek mahkemelerinin yargıçları, belirli bir davada ulaşılabilecek sonucu tartışmak için kapalı oturumlar yapmaktadır. Yasama ve yargı organlarına sağlanan bu güvencelerden yürütme organının mahrum bırakılması düşünülemez. Zira yasama, yürütme ve yargı organlarının sağlıklı bir şekilde karar alma süreci eşit öneme sahiptir²⁶.

Kongre veya mahkemelerden gelen bilgi taleplerine karşılık yürütme imtiyazı ileri sürebilme yetkisinin varlığı, yürütmenin karşılaştığı çeşitli sorunların çözülmesinde etkili ve pratik bir yöntemdir. Ancak bu yetkinin kötüye kullanılabilmesi de mümkündür. Başka bir ifade ile imtiyaz iddiaları yönetimdeki başarısızlıkları, yolsuzlukları veya tartışmalı olabilecek çeşitli yürütme faaliyetlerini gizlemek amacıyla da kullanılabilir bir yetkidir²⁷. Watergate skandalında ortaya çıkan ve Başkan Nixon'ın istifasına sebep olan deliller, yürütme imtiyazının bizzat başkanın suiistimallerini gizlemek için kullanılabileceğini açık bir şekilde ortaya koymuştur.

C. Kongre'nin Bilgi Talep Etme ve Soruşturma Yetkisinin Hukuki Temelleri

Kongre gözetim ve denetim yetkisi kapsamında yürütme organından bazı belgeleri talep edebileceği gibi, ilgili kişilerin Kongre veya komiteler huzurunda ifade vermesini de isteyebilmektedir. Yasama ve yürütme organları arasında belli bir iş birliğini gerektiren bu tür durumlarda, yürütme organı taleplere genellikle olumlu cevap vermektedir. Ancak istisnai bazı hallerde yürütme organı, talep edilen bilgileri vermenin kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal edeceği gerekçesiyle yürütme imtiyazını ileri sürmektedir²⁸. Dolayısıyla Kongre'den gelen bilgi talepleri karşısında yürütme imtiyazının ileri sürülmesi, Kongre'nin gözetim ve denetim yetkisinin üzerinde bir sınırlama oluşturmaktadır. Bu nedenle yürütme imtiyazının anayasal temellerini açıklayabilmek için öncelikle,

²⁶ COMMITTEE ON THE JUDICIARY, s. 425.

²⁷ COX, s. 1433.

²⁸ Yürütme organının imtiyaz talepleri genellikle Kongre üyelerine bilgi verilmesine değil, bilgilerin tamamının dünya çapında ilgili tüm taraflara açıklanmasına yöneliktir. COMMITTEE ON THE JUDICIARY, s. 422.

Kongre'nin gözetim ve denetim yetkisinden bahsedilmesi gerekmektedir²⁹.

Demokrasilerde yasama organlarının temel görevlerinden birisi de yürütme organının faaliyetlerini denetlemektir. Meclis hükümeti sistemi ve parlamenter sistemde bu denetim yetkisi için anayasal bir dayanak aranmasına gerek yoktur. Zira yürütme organının yasama organı karşısında sorumlu olduğu bu sistemlerde, yasama denetimi bu sistemlerin zorunlu bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak yürütme organının yasama karşısında sorumluluğunun bulunmadığı başkanlık sistemlerinde, yasamanın denetim yetkisinin başka gerekçelere dayandırılması gerekmektedir³⁰.

ABD hukukunda Kongre'nin gözetim ve denetim yetkisi³¹ kapsamında olan bilgi talep etme ve soruşturma yapma yetkisi Anayasa'da açık bir şekilde düzenlenmemiştir. Kongre'nin bilgi talep etme ve soruşturma yapma yetkisi³², yasama yetkisi içerisinde var olduğu kabul edilen "zımnî bir anayasal yetki³³" olarak nitelendirilmektedir³⁴. Bu kap-

²⁹ Senaör Fulbright'ın Senato Yargı Komitesi huzurundaki şu ifadesi konuyu özetlemektedir: Yürütme imtiyazı modern haliyle "onurlu bir niyetten, Eisenhower yönetiminin yetkililerini merhum Senatör Mccarthy'nin saldırılarından koruma arzusundan doğdu. Bununla birlikte, 'tedavinin' hastalık kadar ölümcül olduğu kanıtlanmıştır, çünkü hem resmi hem de gayri resmi olarak başvuru yürütme imtiyazı, Kongre'nin soruşturma işlevini geçersiz kılmak için oldukça etkili bir araç haline gelmiştir. Ne mantıkta ne yasada ne de uygulamada, aynı anda etkin bir yasama denetimi yetkisi ve bilgi saklama konusunda mutlak bir yürütme takdir yetkisi mevcut olamaz. Kaçınılmaz olarak, biri diğerine yol vermek zorundadır ve tek soru hangisinden vazgeçileceğidir". COMMITTEE ON THE JUDICIARY, s. 24.

³⁰ ÖZBUDUN, Ergun, "İngiltere ve Amerika'da Meclis Tahkikatı", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 17, Sayı 1-4, 1960, s. 220.

³¹ Kongre'nin gözetim ve denetim yetkisi kapsamında bilgi talep etme ve soruşturma, atamaların onaylanması, impeachment, vergilendirme ve bütçe gibi mekanizmalar vardır. Bu mekanizmalar hakkında genel bir bilgi için bkz. BİLGİN, Murat/ŞENCAN Hüdayi, "Kongrenin Denetim Araçları", ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, (Editör GÖKÇİMEN, Semra), TBMM Basımevi, Ankara, 2019, s. 177-209.

³² Bu yetki, Meclislerden biri adına hareket eden bir komite tarafından da kullanılabilir. *Tenney v. Brandhove*, 341 U.S. 367 (1951), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep341/usrep341367/usrep341367.pdf>, erişim 21.06.2022, s. 377-378.

³³ ABD Anayasasına göre Kongre'nin yetkileri, Federal sistemin de bir gereği olarak Anayasa'da sayılanlar ile sınırlıdır (Madde I, Bölüm 1). Ancak Anayasa'da Kongre'nin yetkileri sayıldıktan sonra, Kongre'ye bu yetkilerin "yerine getirilmesi (yürütülmesi) için gerekli ve uygun bütün yasaları yapmak" görevi vermiştir (Madde I,

samda Kongre görevlerini yerine getirmek için gerekli olan belgeleri talep etmekte, celpname göndermekte veya ilgili kişileri³⁵ tanıklığa zorlayabilmektedir. Kongre'nin soruşturma yetkisi (*Congressional power of investigation*) olarak da ifade edilen bu zımni yetki; Kongre'nin kişilerden sözlü veya yazılı bilgi talep etme ve iş birliği yapmayı reddedenleri cezalandırma yetkisi olarak tanımlanmaktadır³⁶. Kongrenin soruşturma

Bölüm 8). Kongre'nin yürütme organından bilgi talep etme hakkı da "uygun bütün yasaları yapma" yetkisinden türetilmektedir. Zira Kongre'nin kanun yapabilmesi için, uygulama hakkında bilgi sahibi olması gerekir.

³⁴ *McGrain v. Daugherty*, 273 U. S. 135 (1927), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep273/usrep273135/usrep273135.pdf>, erişim 24.04.2022, s. 175; *United States v. Rumely*, 345 U. S. 41, (1953), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep345/usrep345041/usrep345041.pdf>, erişim 04.03.2022, s. 46; *Watkins v. United States*, 354 U.S. 178 (1957), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep354/usrep354178/usrep354178.pdf>, erişim 24.04.2022, s. 187; *Eastland v. United States Servicemen's Fund*, 421 U.S. 491 (1975), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep421/usrep421491/usrep421491.pdf>, erişim 04.03.2022, s. 504; *Barenblatt v. United States*, 360 U.S. 109 (1959), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep360/usrep360109/usrep360109.pdf>, erişim 04.03.2022, s.111.

³⁵ Kongre'nin başkan hakkında böyle bir yetkisi olup olmadığı meselesinin tartışılması gerekmektedir. Kongre istisnai de olsa doğrudan başkandan bazı belgeler talep edebilmektedir. Ancak başkanın Kongre huzurunda ifade vermeye zorlanması farklı bir durumdur. ABD tarihinde Kongre hiçbir zaman görevdeki bir başkanı ifade vermeye zorlamak için celpname göndermemiştir. Ancak görevi esnasındaki bazı olaylar hakkında bilgi almak için eski başkanlara celpname gönderilmiştir. Örneğin John Tyler ve John Quincy Adams bu şekilde komiteler huzurunda ifade vermiştir. Kongre eski Başkan Harry Truman'ın ifadesini almak için girişiminde bulunmuş ancak başarılı olamamıştır. Geçmişte görevdeki başkanlar Kongre huzurunda ifade vermiştir. Ancak bu durum Kongrenin celpname çıkarması suretiyle değil, gönüllülük esası çerçevesinde veya siyasi baskılar neticesinde gerçekleşmiştir. Örneğin George Washington, Abraham Lincoln ve Gerald Ford Kongre huzurunda gönüllü olarak ifade vermiştir. Görevdeki bir başkanı Kongre huzurunda ifade vermeye zorlamak üzere çıkarılacak bir celpnameye uyulmaması halinde yaptırımların uygulanabilirliği ile ilgili de önemli sorunlar vardır. Bkz. WRIGHT, Andy, "Can Congress Subpoena Trump to Testify? November 27, 2018, <https://www.justsecurity.org/61535/congress-subpoena-trump-testify/>, erişim 15.06.2022.

³⁶ Bu kapsamda bilgi vermek ve tanıklık yapmaktan çekinen kişilerin bu eylemleri, Kongre faaliyetlerine engel teşkil eden fiiller olarak görülmüş ve Kongre'nin bu fiilleri cezalandırma yetkisine sahip olduğu kabul edilmiştir. 19. yüzyılda, bu fiillere hapis cezası dahi uygulanmıştır. Kongre, 1857'de Kongre'ye saygısızlığı federal bir suç olarak cezalandırmak için bir yargılama usulü oluşturmuştur. Soğuk Savaş dö-

yetkisi, yasama organının “görevlerinin ifasında kendisine faydalı olacak bilgileri toplamak maksadıyla tahkikatta bulunmasıdır”³⁷. Soruşturma yetkisi yasama organının asıl yetkilerini kullanmasına imkân sağlayan, bu yetkilerin kullanılmasının hazırlık safhasını oluşturan bir yetkidir³⁸.

Şüphesiz ki Kongre’nin başkana veya başkanlık personeline yönelik bilgi taleplerinin, diğer yürütme birimlerine yönelik bilgi taleplerinden daha önemli sonuçları olacaktır. Kongre’nin başkandan bilgi talep etmesi, kuvvetler ayrılığı ilkesi ile doğrudan ilgidir. Bu konuda bir tarafa mutlak bir güç vermek, o organın aşırı bir şekilde güçlenmesine sebep olacaktır. Yüksek Mahkeme de bir kararında yasama ve yürütme organları arasındaki anayasal çatışmalardan mümkün olduğunca kaçınılması gerektiğini belirtmiştir. Bu nedenle Kongre ihtiyaç duyulan bilgileri başka kaynaklardan makul bir şekilde sağlayabiliyorsa, doğrudan başkanın bilgisine başvurmaması gerekir³⁹.

Yüksek Mahkeme Kongre’nin bilgi talep etme konusundaki bu zımnî yetkisini yasama yetkisinin “vazgeçilmez bir bileşeni” olarak kabul etmektedir⁴⁰. Zira yürütme organından bilgi alma imkânı olmayan

neminde Kongre komiteleri bu yetkisini, komünizme sempati duyabilecek kişileri ifşa etmek için kullanmıştır. Kongre soruşturma yetkisini, yasama faaliyetleri kapsamında kullanmadığından bu durum “teşhir amacıyla ifşa” olarak görülmüş ve eleştirilmiştir. 1950’li yıllarda Yüksek Mahkeme vermiş olduğu bazı kararlarda Kongre’nin soruşturma yetkisinin geniş olmakla birlikte sınırsız olmadığını açıkça belirtmiştir (*Trump v. Mazars USA*, s. 11-12). Günümüzde bir Kongre komitesi önünde tanıklık yapmak veya belge sunmak üzere tanık olarak çağrılan herhangi birinin kasıtlı olarak bu çağrıya uymaması veya çağrıya uymasına rağmen soruşturma konusu herhangi bir soruyu yanıtlamayı reddetmesi kabahat olarak düzenlenmiştir. Bu durumda para cezası veya hapis cezası uygulanabilmektedir (2 U.S. Code § 192). Ancak son seksen yılda hapis cezasının uygulandığına ilişkin bir örnek yoktur. Ayrıca Kongre’ye saygısızlık olarak kabul edilen bu fiillerin kovuşturulmasına karar verme yetkisi Adalet Bakanlığı’ndadır. Örneğin, 2008’de iki Beyaz Saray yetkilisi hakkında suç duyurusunda bulunulmasından sonra Meclis Başkanlığına cevaben Başsavcı, Kongre’ye saygısızlık olarak kabul edilen bu fiilleri büyük bir jüri önüne getirmeyeceğini veya kovuşturma için başka bir işlem yapmayacağını” bildirmiştir. “Congressional Oversight”, s. 49-50.

³⁷ ÖZBUDUN, s. 219.

³⁸ ÖZBUDUN, s. 219.

³⁹ *Trump v. Mazars USA*, s. 19.

⁴⁰ Mahkeme’ye göre yasama organı, mevzuat ile etkilemeyi veya değiştirmeyi amaçladığı durumlar hakkında bilgi edinemezse “akıllıca veya etkili bir şekilde yasama yapamaz” (*Eastland v. United States Servicemen’s Fund*, s. 504). “Bilgi olmadan,

Kongre yasama yetkisini etkin bir şekilde kullanamaz. Mahkemeye göre bilgi edinme yetkisi geniştir. Bilgi edinme yetkisi Kongre'nin; (a) mevcut mevzuatın yanı sıra önerilen veya ihtiyaç duyulan yasalara ilişkin araştırma (b) sosyal, ekonomik veya politik sistemdeki kusurların düzeltmesini sağlamak amacıyla inceleme (c) yolsuzluk, verimsizlik veya israfı ortaya çıkarmak için Federal Hükümetin birimlerine yönelik tahkikat yapmasını kapsar⁴¹. Ancak, bu soruşturma gücü ne kadar geniş olursa olsun, sınırsız değildir⁴². Kongre soruşturmaları kişi hak ve hürriyetleriyle sınırlı olduğu gibi, Kongre bir kişiyi yargılamak, cezalandırmak veya kanunları uygulamak amacıyla bilgi talep edemez. Son olarak Kongre'nin gözetim ve soruşturma yetkileri, avukat-müvekkil gizliliği ve yürütme imtiyazı gibi bazı anayasal muafiyetler ile de sınırlıdır⁴³.

Mahkeme ayrıca Kongre'nin bilgi edinme yetkisinin için sınırlarının olduğunu da kabul etmiştir. Kongre'nin gözetim ve denetim yetkisinin için sınırları, kuvvetler ayrılığı temelinde ortaya çıkmaktadır. Kongre'nin bilgi edinme yetkisi yasama yetkisinin bir bileşeni olarak görüldüğünden, bilgi taleplerinin Kongre'nin Anayasa'da sayılan yetkilerinden birine dayandırılması gerekmektedir. Başka bir ifade ile Kongre, anayasal yetki alanlarıyla ilgili olduğu ölçüde, yalnızca kanun yapabileceği konularda yürütmeden bilgi talep edebilir. Kongre, münhasıran başkana ait anayasal yetkilerin kullanılmasıyla ilgili konularda kanun yapamayacağı için, bu tür konularda yürütmeden bilgi talep edemez. Örneğin Kongre, anayasal yetkileriyle yeterli bağlantı olmaksızın veya

Kongre karanlıkta ateş edecek ve akılcıca veya etkili bir şekilde yasa çıkaramayacaktır...Kongrenin bilgi edinme yetkisi genel ve vazgeçilmezdir". Soruşturma yetkisi kanun yapım sürecinde Kongre'ye sosyal, ekonomik veya politik sistemdeki kusurları araştırma imkânı sağlar (*Trump v. Mazars USA*, s. 11-12). Soruşturma yetkisi "yasama işlevi için zorunlu ve uygun" bir yardımcıdır (*McGrain v. Daugherty*, s. 174). Yasama gücünün kullanılmasında Kongre soruşturmalarının işlevi vazgeçilmezdir. *Watkins v. United States*, s. 215.

⁴¹ *Watkins v. United States*, s. 187.

⁴² *Watkins v. United States*, s. 187.

⁴³ *Trump v. Mazars USA*, s. 11-12; *Watkins v. United States*, s. 187-188, 199; LERMACK, Paul, "Congressional power of investigation and the Supreme Court", Salem Press Encyclopedia, 2020, <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ers&AN=95329560&lang=tr&site=eds-live>, erişim 06.04.2022; ROZELL, Mark J./SOLLENBERGER, Mitchel A., "Presidents: Executive Privilege" Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, (Editors BEARFIELD, Domonic A./DUBNICK, Melvin J.), Routledge Taylor & Francis, New York, 2020, s. 2700.

af yetkisi gibi münhasıran Başkan'ın sorumluluğunda olan bir alanda bir bilgi talep ederse, bu durumda bilgi talebinin anayasal dayanaktan yoksun olduğu kabul edilmektedir⁴⁴. Yüksek Mahkeme de 1957 yılında verdiği bir kararla, Kongre'nin soruşturma yetkisinin geniş olmakla birlikte sınırsız olmadığını açıkça belirtmiştir. Bu davada Mahkeme, kişilerin tanıklığa zorlanabilmesi için Kongre'nin anayasal yetkileri kapsamında veya yasama faaliyeti çerçevesinde meşru bir amacının bulunması gerektiğine karar vermiştir⁴⁵. Bu nedenle Kongre yalnızca yasama faaliyetleri kapsamındaki bilgileri talep edebilmektedir. Ayrıca karara göre yasama yetkisi ile bilgi talebi arasındaki bağlantının genel nitelikte ve muğlak olmaması gerekir. Kongre'nin bilgi talebi ile ileri sürülen yasama amacı arasındaki bağlantının, belirli bir eşiği aşıp aşmadığı yargı organları tarafından değerlendirilmektedir.

Aslında yürütme imtiyazı gibi Kongre'nin bilgi talep etme yetkisinin de yasama yetkisi içerisinde "zımni" olarak var olduğu kabul edilmektedir⁴⁶. Dolayısıyla ne Kongre'nin yasama süreci kapsamında bilgi elde etme yetkisi, ne de yürütmenin açıklanması halinde anayasal yükümlülüklerini yerine getirmesini engelleyebilecek bilgileri saklama yetkisi Anayasa'da açık bir şekilde ifade edilmiştir⁴⁷. Her iki yetki de büyük ölçüde geçmişteki uygulamalar ve yargı kararları ile şekillenmiştir. Kongrenin denetim yetkisi, zımni bir yetki olmasına rağmen, Amerikan denge ve denetim sisteminin ayrılmaz bir parçası olarak kabul

⁴⁴ Af yetkisi kapsamındaki bilgiler için ileri sürülen bir yürütme imtiyazı hakkındaki OLC görüşü için bkz. "Assertion of Executive Privilege With Respect to Clemency Decision", 23 Op. OLC (September 16, 1999), <https://www.justice.gov/file/19476/download#:~:text=to%20sixteen%20individuals.-,Executive%20privilege%20may%20properly%20be%20asserted%20in%20response%20to%20a,therefore%20immune%20from%20compelled%20congressional>, erişim 31.05.2022, s. 1-2. Uluslararası ilişkiler ve ulusal savunma gibi konularda başkanın münhasır yetkileri vardır. Ancak Kongre silahlı kuvvetlerin örgütlenmesi, donatımı ve disiplini, savaş ilan etme gibi konularda açık yasama yetkisine sahiptir. Bu çerçevede başkan ve Kongre'nin yetki alanları zaman zaman örtüşebilmekte ve bu alanlar Kongre'nin bilgi taleplerine konu olabilmektedir. "Congressional Oversight", s. 19-21.

⁴⁵ Bkz. *Watkins v. United States*. s. 187 vd. Yüksek Mahkeme, 2020 yılındaki Trump v. Mazars davasında verdiği kararda, Kongre celplerinin "Kongrenin meşru bir göreviyle ilgili ve bu görevin devamı niteliğinde" olması gerektiğine ilişkin ilkeyi tekrar etmiştir. *Trump v. Mazars USA*, s. 18.

⁴⁶ SHAUB, s. 2.

⁴⁷ COMMITTEE ON THE JUDICIARY, s. 421.

edilmektedir⁴⁸. Buna karşılık yürütme imtiyazının kapsamı ve sınırları konusu tartışmalı olduğu gibi zaman zaman yürütme imtiyazının varlığı dahi tartışılmıştır.

D. Yürütme İmtiyazının Hukuki Temelleri ve Bu Konudaki Tartışmalar

ABD doktrinde yürütme imtiyazının varlığı, anayasal dayanağı ve yürütme imtiyazına ilişkin uyuşmazlıkların nasıl veya kim tarafından çözümleneceği gibi meseleler tartışmalıdır. Bu konudaki argümanları temelde iki kategoride sınıflandırmak mümkündür. Bir görüş yürütme imtiyazını desteklemekte ve aleniyetin bazı durumlarda zararlı sonuçlarının olacağını ileri sürmektedir. Diğer bir görüş ise, yürütme imtiyazına karşı çıkmakta ve anayasa ve tarihsel uygulama açısından yürütme imtiyazının bir efsaneden öteye gitmeyeceğini ileri sürmektedir. Ancak bu tartışma günümüzde güncelliğini yitirmiştir. Zira günümüzde yürütme imtiyazının varlığından ziyade kapsamı ve sınırları tartışılmaktadır. Doktrin ve uygulamada genellikle yürütme imtiyazı doktrininin varlığının yürütmenin işleyişi için gerekli olduğu kabul edilmektedir⁴⁹.

Yasamanın bilgi talepleriyle ilgili olarak ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde yargı organlarının rolü konusu da tartışmalıdır. Bir görüş Kongre'nin bilgi ihtiyacı ile yürütmenin gizlilik menfaatlerinin dengelenmesi suretiyle, yasama ve yürütme organları arasındaki uyuşmazlıkların yargı organları tarafından çözülebileceğini kabul etmektedir. Diğer bazı görüşler ise, yargının yürütme imtiyazına ilişkin anlaşmazlıkları kısmen veya tamamen çözmekten kaçınması gerektiğini savunmaktadır. Bu başlık altında yürütme imtiyazı konusundaki bu tartışmalara kısaca değinilecektir.

Yürütme imtiyazını destekleyen görüşler, yürütme imtiyazının Anayasa'nın II. maddesinden kaynaklanan zımni bir başkanlık yetkisi olduğunu kabul etmektedir⁵⁰. Yürütme imtiyazı Başkanın Anayasa'nın

⁴⁸ Eski Amerikan Başkanlarından Harry S. Truman, soruşturma yetkisinin önemini şu şekilde belirtmiştir: "Fikrimce tahkikat yetkisi, Kongrenin yetkilerinin en önemlilerinden biridir. Bu yetkinin kullanılış tarzı, Kongrenin müstakbel durum ve itibarını tâyinde geniş ölçüde müessir olacaktır. Bilgili bir Kongre, dirayetli bir Kongredir; bilgisiz bir Kongre ise, halkın saygı ve güvenini muhakkak ki büyük nisbette kaybedecektir". ÖZBUDUN, s. 219.

⁴⁹ GENOVESE, Michael A./SPITZER, Robert J., *The Presidency and the Constitution: Cases and Controversies*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, s. 99.

⁵⁰ ROZELL, 1999, s. 920; COX, s. 1386.

II. maddesindeki görevlerini yerine getirebilmesi⁵¹ ve yürütme organının düzgün işleyişi için gereklidir⁵². Yürütme imtiyazına konu olacak bilgi ve belgelerin kapsamı konusunda farklı görüşler olmakla birlikte özellikle ulusal güvenlik ve dış politika konusunda bir uzlaşma vardır. Zira başkanların özellikle ulusal güvenliğin korunmasında ve dış politika müzakerelerinde samimi tavsiyeye ve hareket alanına ihtiyacı vardır⁵³. Bishop ise, dış politika ve ulusal güvenlik meselelerin yürütülmesinde olduğu gibi yasaların etkili bir şekilde uygulanması için de gizliliği esas olarak görmektedir⁵⁴. Zira başkanlar ve bakanlarının, her açıklamalarının kamuoyuna açıklanabileceğinden endişe etmeden, müzakere edebilmeleri gereklidir. Ayrıca Anayasa'yı hazırlayanların yürütme organının gizliliğini sağlamayı amaçladıkları da ileri sürülmüştür⁵⁵. Sofer, başkanın Kongre veya mahkemeler tarafından talep edilen bilgileri alı-

⁵¹ SCHMITT, Gary J., "Executive Privilege: Presidential Power to Withhold Information from Congress", *Presidency in the Constitutional Order* (Editors, BESSETTE, Joseph M./TULIS, Jeffrey), Transaction Publishers, New Jersey, 1981. s. 176.

⁵² Nasıl ki hiçbir vatandaş veya ticari kuruluş işini sürekli kamu denetimi altında yürütemiyorsa, yargıçlar, yasa koyucular veya üst düzey yetkililer de tüm kamu işlerini sürekli kontrol altında yürütemezler. Hükümet etme işinin önemli bir kısmı, politikanın oluşturulması ve başkana veya kurum başkanlarına tavsiye verilmesi ile ilgilidir. Eğer düzenli bir hükümet sistemi olacaksa, bölümler arası notlar, tavsiye görüşleri, astların tavsiyeleri, gayri resmi çalışma kağıtları, personel dosyalarındaki materyaller ve benzerleri ifşa edilemez. ROGERS, William P. "Constitutional Law: The Papers of the Executive Branch", *American Bar Association Journal*, Vol. 44, No. 10, 1958, s. 941-942.

⁵³ ROZELL, 1994, s. 46. Yürütmenin özellikle dış ilişkiler bilgilerini Kongre'den saklamak için nitelikli bir ayrıcalığa sahip olduğu görüşü için bkz. BALDWIN, Gordon B. "The Foreign Affairs Advice Privilege", *Wisconsin Law Review*, 1976, p. 16-46.

⁵⁴ BISHOP, Joseph W., "The Executive's Right of Privacy: An Unresolved Constitutional Question", *The Yale Law Journal*, Vol. 66, No. 4, 1957, s. 486-487.

⁵⁵ ROZELL, 1994, s. 19-28; SCHMITT, s. 162-176. Bu görüş, gizliliğin başkanın bir özelliği olduğu yönündeki Federalist Makaleler'de yer alan iki paragrafa dayandırılmaktadır. Prakash'a göre bu argümanı destekleyen çok az kanıt vardır. Ona göre bu ifadeler yalnızca tek bir yöneticinin niteliğini açıklamaktadır, yürütmeye gizlilik konusunda anayasal bir hak vermemektedir. PRAKASH, Saikrishna Bangalore, "A Critical Comment on the Constitutionality of Executive Privilege", *Minnesota Law Review*, Vol. 83, No. 5, 1999, s. 1176-1177. Kitrosser de yetersiz tarihsel kanıtların yürütme imtiyazını desteklemediği sonucuna ulaşmıştır. KITROSSER, Heidi, "Secrecy and Separated Powers: Executive Privilege Revisited", *Iowa Law Review*, Vol. 92, 2007, s. 512.

koyma yetkisinin olduğunu, ancak bu yetkinin sınırsız olmadığını ileri sürmüştür⁵⁶.

Yürütme imtiyazına karşı argümanlar ise I ve II. maddelerin içeriği ve tarihsel uygulama ile temellendirilmektedir. Bu kavram Anayasa'da açık bir şekilde düzenlenmediği için bazı yazarlar yürütme imtiyazının olmadığını kabul etmektedir⁵⁷. Yürütme imtiyazının demokrasi ve hukukun üstünlüğü kavramını ihlal ettiği ve anayasa yapıcılarının amaçları ile bağdaşmadığı da ileri sürülmüştür⁵⁸. Buna göre Kongre'nin bilgiye erişimi, yürütmenin şeffaflığını ve hesap verilebilirliğini sağlayarak demokrasiyi geliştirecektir. Kitrosser, Anayasaya göre yürütme imtiyazı diye bir şeyin olmadığı ve mahkemelerin yürütme imtiyazı iddialarını kabul etmemesi gerektiğini ileri sürmektedir⁵⁹. Ona göre, yürütme imtiyazı başkanın denge ve denetim sürecinden muaf tutulması anlamına gelir ve bunun anayasal bir demokraside yeri yoktur⁶⁰. Berger, tarihsel uygulama ve teoriye dayanarak, yürütme imtiyazının anayasal bir "efsane" olduğunu ve yürütme organının Kongre'nin taleplerine uyması gerektiğini savunmaktadır⁶¹. Berger ayrıca, Kongre'ye bilgi vermenin başkanın birincil yükümlülüğü olduğunu ileri sürmüştür. Zira Anayasaya göre başkanın "zaman zaman Kongreye Birliğin durumu hakkında bilgi verme" yükümlülüğü vardır ve bu görev bir sınırlamaya tabi değildir⁶² (Anayasa madde II, Bölüm 3). Berger ayrıca anayasa yapıcılarının çok güçlü bir yöneticiden korktuğunu ve kurucuların yöneticiye asla bilgi saklama yetkisi vermeyeceklerini de ileri sürmüştür⁶³. Prakash, yürütme imtiyazının özellikle dışişleri konusunda bir gereklilik olduğu-

⁵⁶ SOFAER, Abraham D., "Executive Power and the Control of Information: Practice Under the Framers", Duke Law Journal, Vol. 1977, No. 1, s. 48.

⁵⁷ PRAKASH, s. 1143-1190; KITROSSER, s. 493-496; BERGER, s. 1. Bu görüşün en önemli savunucularından Berger'e göre Kongre'nin soruşturma gücü mutlak ve yürütme imtiyazı yetkisi meşru değildir. Genel olarak bkz. BERGER.

⁵⁸ HUQ, Aziz, "Executive Privilege' is a New Concept Built on a Shaky Legal Foundation", May 10, 2019, https://www.washingtonpost.com/outlook/executive-privilege-is-a-new-concept-built-on-a-shaky-legal-foundation/2019/05/10/fa92b82e-7292-11e9-9eb4-0828f5389013_story.html, erişim 15.04.2022.

⁵⁹ KITROSSER, s. 493-496.

⁶⁰ KITROSSER, s. 542.

⁶¹ BERGER, s. 1.

⁶² BERGER, s. 37-38.

⁶³ BERGER, s. 49-51, 58-59.

nu kabul etmekle birlikte, anayasal olarak düzenlenmediği için başkan tarafından bir hak olarak kullanılmayacağını kabul etmektedir⁶⁴.

Son olarak, Kongre ile Başkan arasındaki yürütme imtiyazı anlaşmazlıklarının yargısal denetim ile çözümlenemeyeceği meselesine değinmekte fayda vardır. Bu konudaki hâkim görüş, mahkemelerin bu sürecin dışında kalması ve organlar arasındaki bu uyuşmazlığın siyasi süreç içerisinde müzakere edilerek çözülmesi gerektiği yönündedir⁶⁵. Ancak yasama ve yürütme organları arasındaki bu tür çatışmaların çözümünde mahkemelerin önemli bir rol oynaması gerektiği yönünde de görüşler vardır⁶⁶. Örneğin Berger, yürütme imtiyazı konusundaki

⁶⁴ PRAKASH, s. 1147-1148. Prakash'a göre, Federal devlet yalnızca Anayasanın kendisine verdiği yetkilere sahiptir. Anayasa yasama muafiyetleri konusunda federal devleti yetkilendirmiştir. Buna karşılık Anayasa, yürütme imtiyazını açık bir biçimde düzenlememektedir. PRAKASH, s. 1151-1152.

⁶⁵ COX, s. 1424; ROZELL, Mark J., *Executive Privilege: The Dilemma of Secrecy and Democratic Accountability*, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, s. 7; PETERSON, Todd D. "Contempt of Congress v. Executive Privilege", *Journal of Constitutional Law*, Vol. 14, No. 1, 2011, s. 151; DINH, Viet D. "Book review: Executive Privilege: The Dilemma of Secrecy and Democratic Accountability, By Mark J. Rozell", *Constitutional Commentary*, Vol. 13, Number 3, 1996, s.357; JOHNSON, Dawn E., "Executive Privilege Since United States v. Nixon: Issues of Motivation and Accommodation", *Minnesota Law Review*, Vol. 83, 1999, s. 1139. Doktrindeki hâkim görüş bu şekilde olmakla birlikte, her yazarın farklı argümanları vardır. Örneğin Rozell bazı durumlarda yargı denetiminin gerekli olduğunu kabul etmektedir. (ROZELL, 1994, s. 7). Devins yargının yürütme imtiyazı tartışmalarına halihazırda olduğundan daha fazla karışmaması gerektiğini ve herhangi bir yargı müdahalesinin anlaşmazlığın esasını çözmekten ziyade taraflar arası müzakereyi teşvik etmeye odaklanması gerektiğini savunmaktadır. (DEVINS, Neal, "Congressional-Executive Information Access Disputes: A Modest Proposal-Do Nothing", *Administrative Law Review*, Vol. 48, No. 1, 1996, s. 109-110; 130-131). Fisher, yürütme imtiyazı anlaşmazlıklarının çözümünde, Kongre ile yürütme organları arasındaki siyasi yarışmanın genellikle etkili olduğunu, mahkemelerin daha fazla katılımının yapıcı veya yardımcı olacağını düşünmek için hiçbir neden olmadığını belirtmektedir. (FISHER, Louis, "Congressional Access to Information: Using Legislative Will and Leverage", *Duke Law Journal*, Vol. 52, No. 2, 2002, s. 401).

⁶⁶ LIEBERMAN, Ronald M. "Executive Privilege", *University of Toronto Faculty of Law Review*, Vol. 33, No. 2, Summer 1975, s. 185; O'NEIL, David A. "The Political Safeguards of Executive Privilege", *Vanderbilt Law Review*, Vol. 60, No. 4, 2007, s. 1083. Sofaer'e göre, yargının yürütme imtiyazı konusundaki kurumsal yetersizlikleri gidermek için dayanabileceği açık bir anayasal ilke yoktur. Mahkemeler faydalı bir rol oynayabilse de aslında daha temel değişiklikler yapılması gerekir. Yasama prosedürlerinde, yasama organının politika planlamasına daha aktif bir şekilde katılımını sağlayacak değişiklikler yapılmalıdır. Ayrıca mahkemeler, yasama organının yürütmeden bilgi talep etme yetkisine ilişkin kesin tespitler yapmaktan uzak

uyuşmazlıkların çözümünde en iyi yöntemin yargı denetimi olduğunu kabul etmektedir. Yasama veya yürütme siyasi nitelikte olduğu için onlar tarafından geliştirilen herhangi bir çözüm de taraflı ve dolayısıyla yetersiz olacaktır. Yargı organları bağımsız ve tarafsız oldukları için uyuşmazlığın çözümü konusunda daha güvenilir olacaktır⁶⁷.

İlk görüş herhangi bir bilgi uyuşmazlığı konusunda kendi anayasal menfaatlerini ve bu uyuşmazlığın olası sonuçlarını en iyi takdir edecek makamın Başkan ve Kongre olduğu esasına dayanmaktadır. Böylelikle anayasanın da öngördüğü denge ve denetim mekanizması sayesinde her organ anayasal gücünün ve uyuşmazlığın siyasi sonuçlarının farkında olarak çözümü sağlayacaktır. Her organ uyuşmazlığı devam ettirme veya sonlandırma konusunda kendisi karar verecektir. Bu görüşe göre, böylesine bir mücadeleye yargı organlarının müdahalesi olumsuz sonuçlar doğuracaktır. Zira yargıçlar siyasi aktörler olmadıklarından, Kongre'nin ve Başkanın anayasal menfaatlerini yeterli bir şekilde değerlendiremeyebilirler⁶⁸. Yargı organlarının yürütme imtiyazına ilişkin uyuşmazlıklarda itidalli davranması gerekir⁶⁹. Bu görüşe göre yargı

durmalıdır. Ancak mahkemeler, en azından yürütmenin belgeyi saklama konusunda meşru bir gerekçesinin olup olmadığını belirleme yetkisine sahip olmalıdır. SOFAER, s. 54-57.

⁶⁷ BERGER, s. 382.

⁶⁸ SCHMITT, s. 181; PETERSON, Todd D., "Prosecuting Executive Branch Officials for Contempt of Congress", *New York University Law Review*, Vol. 66, 1991, s. 626. Bush'a göre yarışan bu menfaatlerin belirlenmesinde, Kongre ve başkan yerine yargı organlarını ikame etmenin olumsuz sonuçları olacaktır. BUSH, Joel D. "Congressional Executive Access Disputes: Legal Standards and Political Settlements", *Journal of Law and Politics*, Vol. 9, Summer 1993, s. 745-747. Yargıçlar belirli bir anlaşmazlıkta anayasal dengeyi mükemmel bir şekilde sağlasalar bile, çabaları yarardan çok zarar getirecektir (DEVINS, s. 110). Çünkü kararlardaki görüşler temel olarak istikrarı bozacak ve organlar arasında devam eden dinamiklere zarar verecektir. Gelecekteki anlaşmazlıklar için standartlar belirlemek gelecekteki muhtemel siyasi uzlaşma yöntemleri için caydırıcı olacaktır. (CLAVELOUX, Ronald L., "The Conflict Between Executive Privilege and Congressional Oversight: The Gorsuch Controversy", *Duke Law Journal*, Vol. 1983, s. 1350; BUSH, s. 746). Bu konudaki herhangi bir bağlayıcı tanım, yürütme ve yasama organlarının görece siyasi gücünü ve etkinliğini büyük ölçüde etkileyebilir. COX, s. 1426.

⁶⁹ Yasama ve yürütme organları arasında kuvvetler ayrılığı konusunda ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü konusunda bazı istisnai haller dışında yargı organlarının rolünün sınırlı olması gerektiği hakkındaki görüş için bkz. PEABODY, Bruce G./NUGENT, John D., "Toward a Unifying Theory of the Separation of Powers", *American University Law Review*, Vol. 53, No. 1, s. 36-42. Sofaer'e göre de yargının yürütme imtiyazı konusundaki kurumsal yetersizlikleri gidermek için dayanabile-

organları bu tür uyuşmazlıkları siyasi meseleler olarak ele almalı ve esaslarına değinmekten kaçınmalıdır. Zira yürütme imtiyazı tartışmaları nihayetinde yasama veya yürütme organlarının siyasi takdirini denetlemek anlamına gelmektedir ve yargı organlarının böyle bir karar verebilmesi mümkün değildir⁷⁰. Uygulama da bu görüşü destekler niteliktedir. Zira aşağıdaki başlık altında açıklanacağı gibi, yasama ve yürütme organları arasındaki bilgi talepleri nedeniyle yaşanan uyuşmazlıklar çoğunlukla bir davaya konu olmadan siyasi süreç içerisinde çözümlenmiştir⁷¹.

Günümüzde kapsam ve sınırları tartışmalı olmakla birlikte yürütme imtiyazı doktrininin varlığı genel olarak kabul edilmektedir. Özellikle Yüksek Mahkemenin Birleşik Devletler/Nixon davasında verdiği kararlarla birlikte bu yetkinin hukuki bir dayanağa kavuşturulduğu kabul edilmiştir. Yürütme organı zaman içinde yetkinin kapsamını genişleterek yürütme imtiyazına başvurmuştur. Yürütme imtiyazı konusunda Anayasa'da bir düzenleme olmaması nedeniyle hem uygulama hem de yargı kararları bu doktrinin gelişmesinde önemli rol oynamıştır.

ceği açık bir anayasal ilke yoktur. Mahkemeler faydalı bir rol oynayabilse de meselelerin çözümü için daha esaslı değişiklikler yapılması gerekir. Yasama prosedürlerinde, yasama organının politika planlamasına daha aktif bir şekilde katılımını sağlayacak değişiklikler yapılmalıdır. Ayrıca mahkemeler, yasama organının yürütmeden bilgi talep etme yetkisine ilişkin kesin tespitler yapmaktan uzak durmalıdır. Ancak mahkemeler, en azından yürütmenin belgeyi saklama konusunda meşru bir gerekçesinin olup olmadığını belirleme yetkisine sahip olmalıdır. SOFAER, s. 54-57.

⁷⁰ DINH, 353; COX, s. 1426-1427.

⁷¹ Bu konuda Yüksek Mahkeme 2020 yılındaki Trump v. Mazars USA davasına kadar herhangi bir karar vermemiştir. Kolombiya Bölge Mahkemesi'nin Yargı Komitesi/Miers davasında verdiği karar ve sonuçları bu tür anlaşmazlıkların mahkemeler tarafından çözülmesinin Amerikan siyasetine önemli zararlar verdiğini de ortaya koymaktadır. Eski Beyaz Saray Danışmanı Miers ve Genelkurmay Başkanı Bolten, yürütülen bir soruşturma kapsamında bir kongre komitesi tarafından verilen celpnameye uymayı reddettikten sonra, Temsilciler Meclisi'nde Kongre'ye saygısızlık nedeniyle suçlanmıştır. Meclis daha sonra, bu kararı uygulamak için farklı bir yöntem seçmiştir. Meclis Yargı Komitesi açtığı davada, Miers ve Bolten'in Kongre'ye saygısızlık ettiklerine dair bir tespit kararı ile onların mahkeme celplerine uymalarını emreden bir tedbir kararı talep etmiştir. Bölge Mahkemesi Meclis lehine karar vermiş, ancak bu karar daha sonra durdurulmuş ve taraflar arasında bir uzlaşmaya varılmıştır. Chafetz'e göre Kongre Miers anlaşmazlığında yargısal çözüm yollarına başvurmakta hata yaptığı gibi, Mahkeme de davayı haklı bulmakta hata yapmıştır. Miers kararı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. CHAFETZ, Josh, "Executive Branch Contempt of Congress", The University of Chicago Law Review, Vol. 76, No. 3, s. 1083.

Ancak yargı organları, kuvvetler ayrılığı ile ilgili bu tür davalarda çekingen davranmıştır⁷². Mahkemeler yürütme imtiyazına ilişkin bir mesele gündeme geldiğinde kararlarında daha çok usulî sebeplere dayanmaya çalışmış ya da tarafları uzlaşmaya yönlendirmiştir. Esasa ilişkin olarak verilen kararlar ise, mevcut davalar dışında uygulanabilirliği olmayan dar kararlardır⁷³.

Yürütme imtiyazı doktrininin temelinde kuvvetler ayrılığı düşüncesi vardır. Kuvvetler ayrılığı ise özellikle yasama ve yürütme kuvvetleri arasında bir güç dengesinin kurulmasını sağlamak için bazı araçların bulunmasını gerektirmektedir. Örneğin Kongre, kabul edeceği bir kanunla yürütme imtiyazı yetkisinin kullanılmasını sınırlandırabilir. Yine yürütme imtiyazı iddiaları karşısında impeachment, bütçenin onaylanması veya atamaları onaylama yetkisi gibi diğer denge ve denetim mekanizmalarından faydalanabilir. Örneğin Başkan Nixon döneminde bir

⁷² Bishop mahkemelerin bu konudaki çekingen tutumunu “akrobatik çeviklik” olarak nitelendirmiştir. BISHOP, s. 485.

⁷³ *United States v. House of Representatives of United States* kararında Kolombiya Bölge Mahkemesi, bu davaya konu olan uyuşmazlık siyasi nitelikte olduğu ve açıkça zor anayasal soruları gündeme getirdiği için, koşullar yargı müdahalesinin gerekli olduğunu gösterene kadar Mahkeme'nin bu sorunları ele almaması gerektiği belirtilmiştir. Bu zorluklar yasama ve yürütme organlarını, daha fazla yargı müdahalesi olmadan uyuşmazlığı çözmeye teşvik etmelidir. Tarafların amacı çatışma yerine uzlaşma ve iş birliği olmalıdır. (*United States v. House of Representatives of United States*, 556 F. Supp. 150, US District Court for the District of Columbia, 1983, <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/556/150/2390105/>, erişim 22.04.2022). *United States v. AT&T* kararında ise mahkeme, hem esasa ilişkin bir hüküm vermekten hem de siyasi mesele doktrini gerekeç göstererek çekimser kalmaktan kaçınmıştır. Mahkeme yürütme imtiyazı iddiasının esası hakkında karar vermeden önce, Kongre ile yürütme organı arasındaki tüm müzakerelerin tüketilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu davada esasa ilişkin karar vermekten kaçınmanın bir yolu olarak taraflara müzakere yöntemi önerilmiştir. *United States v. AT&T* kararı hakkında bilgi için bkz. REICH, Yaron Z., “United States v. AT&T: Judicially Supervised Negotiation and Political Questions”, *Columbia Law Review*, Vol. 77, No. 3, 1977, s.466-494. Siyasi mesele doktrini, mahkemelerin yasama veya yürütme organının takdir yetkisi kapsamında gördüğü konularda esasa ilişkin karar vermekten kaçınarak, konuyu yargı denetimi dışında tutmasıdır. Bu doktrinin temelinde kuvvetler ayrılığı düşüncesi vardır. Çatışan anayasal kuvvetleri dengelemek ve meseleyi çözmek için yargısal standartların olmadığı, meselenin siyasi takdir kapsamında olduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır. REICH, s. 484-485. Siyasi mesele doktrini hakkında Türk hukukunda yapılmış bir çalışma için bkz. ÖZTÜRK, Fatih, *Karşılaştırmalı Anayasa Yargısında Politik Sorun ve Yargısal Aktivizm Doktrini: Anayasal Yargı Denetimi Gerekli mi?* Filiz Kitapevi, İstanbul, 2021.

Senato komitesi, bilgiye erişim konusundaki uyuşmazlık çözülmüncye kadar Başkanın atamalarını onaylamamış, neticede Nixon Senato'nun taleplerini kabul etmek zorunda kalmıştır⁷⁴. Ancak bu araçların türleri ve etkililikleri göz önüne alındığında çoğu zaman yürütme organının avantajlı bir konumda olduğu da görülmektedir. Yürütme imtiyazı doktrini nedeniyle de denge genellikle yürütme organının lehine olacak şekilde değişmektedir. Bu konudaki ABD uygulaması da yasama ve yürütme organları arasında bir gerilim olduğunda, yürütme imtiyazı doktrininin başkanlar lehine sonuç verdiğini ortaya koymaktadır. Zira Başkanların Kongreyle açık bir şekilde çatıştığı durumlarda, Kongre'nin yürütme imtiyazı iddialarını aşması zor hatta imkânsız olmaktadır⁷⁵.

II. YÜRÜTME İMTİYAZININ TARİHSEL GELİŞİMİ

A. Kongre'nin Bilgi Talepleri Karşısında Yürütme İmtiyazının Ortaya Çıkışı

Kongre'nin Başkanlardan bilgi talep etmesi tarih boyunca pek çok kez gündeme gelmiştir. Başkanlar çoğu zaman belirli bilgilerin açıklanmasının yol açacağı somut zararları gerekçe göstererek bilgi veya belgeleri açıklamayı reddetmiştir. Ancak bu konu Trump v. Mazars USA davasına kadar Yüksek Mahkeme'nin gündemine gelmemiştir⁷⁶. Bu mesele yasama ve yürütme organları arasında uzlaşma yoluyla çözülmüştür. Kongre denetimi bağlamında yürütme imtiyazına ilişkin Yüksek Mahkeme içtihadının bulunmaması nedeniyle tarihi emsallerin incelenmesi zorunlu hale gelmektedir. Günümüzde hem yasamanın hem de yürütme organının yürütme imtiyazı doktrinini açıklamak ve kendi anayasal argümanlarını ortaya koymak için tarihsel uygulamayı esas alması da konunun önemini ortaya koymaktadır⁷⁷.

Yasama ve yürütme organları arasında zaman zaman yaşanan bu gerilimlerin tarihi Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar dayanmaktadır. Her ne kadar doğrudan yürütme imtiyazı kavramı kullanılmasa da George Washington'un başkanlığından itibaren, yürütme organının Kongreye veya mahkemelere bilgi verme görevinin niteliği ve kapsamı hakkında tartışmalar yaşanmıştır. Bu konudaki ilk örnek 1792 yılında bir Meclis komitesinin, Kızılderililere karşı yürütülen ve başarısızlıkla sonuçlanan

⁷⁴ ROZELL/SOLLENBERGER, s. 2701.

⁷⁵ SHAUB, s. 28.

⁷⁶ *Trump v. Mazars USA*, s. 7.

⁷⁷ SHAUB, s. 76.

bir sefere ilişkin bilgileri yürütme organından talep etmesiyle ortaya çıkmıştır⁷⁸. Kongre'den ilk defa bu şekilde bir talep geldiği için Başkan Washington, vereceği cevabın "bir emsal haline" gelebileceği gerekçesiyle konuyu Kabine toplantısında görüşmeyi uygun bulmuştur. Kabinede⁷⁹ oybirliği ile alınan karara göre, Meclis'in "soruşturma başlatma" ve "belge talep etme" yetkisi vardır. Ancak bu durum başkanın takdir yetkisi kapsamındadır ve başkan kamu yararının izin verdiği hallerde belgeleri verip diğer durumlarda Meclis'in talebini reddetmelidir⁸⁰. 1796 yılında da Temsilciler Meclisi, Büyük Britanya ile müzakere edilen bir anlaşmayla ilgili yürütülen bir soruşturma kapsamında, Başkan George Washington'dan bazı belgeler istemiştir. Washington, yürütme imtiyazı kavramını kullanmadan, başkan ve danışmanları arasındaki özel iletişimin gizli kalması gerektiği gerekçesiyle bu talebe uymayı reddetmiştir⁸¹.

1807 yılının başlarında bir Meclis komitesi, Başkan Yardımcısı Aaron Burr'ın da dahil olduğu ABD'ye karşı komplo iddiaları hakkında Başkan Thomas Jefferson'dan bilgi talep etmiştir. Jefferson, Burr ile ilgili tüm bilgileri vermiş ancak diğer isimleri ve belgelerin büyük bir kısmını vermemiştir. Başkan komplonun "baş aktörü" Aaron Burr dışındaki isimlerin ve diğer yazışmaların açıklanmasında kamunun bir menfaati olmadığı gerekçesiyle bilgi talebini reddetmiştir⁸². Başkan James Monroe ise, bir subaya yönelik suçlamalar hakkındaki Kongre'nin bilgi talebini, belgelerin açıklanmasının subay hakkında yürütülen soruşturmalara zarar verebileceği gerekçesiyle reddetmiştir⁸³. Andrew Jackson, Amerika Birleşik Devletleri Bankası ile olan ilişkilerinin Kongrece araştırılması üzerine, ilk defa yürütmenin anayasal yetkilerine atıf yaparak belgeleri açıklamayı reddetmiştir⁸⁴. Yine Kongre'nin bilgi talebiyle karşı karşıya kalan Başkan Theodore Roosevelt, bu belgeleri verebilmesinin tek yolu-

⁷⁸ *Trump v. Mazars USA*, s. 8.

⁷⁹ Kabinede Alexander Hamilton, Thomas Jefferson, Edmund Randolph ve Henry Knox gibi isimler yer almaktadır. *Trump v. Mazars USA*, s. 8; SHAUB, s. 73.

⁸⁰ *Trump v. Mazars USA*, s. 8; SHAUB, s. 73.

⁸¹ DENAULT, Robert J., "Not a King: President Trump and the Case for Presidential Subpoena Reform", *Duke Journal of Constitutional Law and Public Policy Sidebar*, Vol. 16, 2021, s. 146.

⁸² SHAUB, s. 74-75.

⁸³ SHAUB, s. 75.

⁸⁴ HUUQ, 2019.

nun impeachment usulünün kullanılması olduğunu belirtmiştir⁸⁵. Başkan Reagan yönetimi sırasında bir Meclis komitesi, İçişleri Bakanlığı'nun bir kararıyla ilgili tüm belgelerin verilmesini istemiştir. Başkan Reagan, astlarıyla olan gizli görüşmelerini içeren bazı belgelerin verilmemesine karar vermiştir. Kongre'nin İçişleri Bakanı hakkında kınama kararı almasının ardından bir uzlaşma sağlanmıştır. Buna göre komitenin tüm belgeleri, fotokopi alınmaması ve Kongre üyesi olmayanların katılması şartıyla, yalnızca bir gün içinde incelemesine imkân tanınmıştır⁸⁶. Görüldüğü gibi tarihsel örnekler, Kongre'nin başkandan bilgi talep etme yetkisinin sınırsız olmadığını ve başkanların bilgilerin açıklanmasının neden olabileceği somut bir zarara dayanmak şartıyla bu taleplere uyup uymama konusunda bir takdir yetkisine sahip olduğunu ortaya koymaktadır⁸⁷.

Yüksek Mahkeme Kongre denetimi bağlamında yürütme imtiyazına ilişkin olarak ilk defa 2020 yılında Trump v. Mazars USA davasında bir karar vermiştir. Bu dava Kongre'nin özel kişilere bir celpname göndererek, Başkanın özel mali kayıtlarını istemesi üzerine verilen yerel mahkeme kararlarına karşı açılmıştır. Yüksek Mahkeme, Kongre'nin bu taleplerinin yasama faaliyetiyle bağlantılı olup olmadığını yeterince incelenmediğini belirterek, yerel mahkemelerin kararlarını bozmuştur⁸⁸.

⁸⁵ SHAUB, s. 75.

⁸⁶ *Trump v. Mazars USA*, s. 9.

⁸⁷ SHAUB, s. 76.

⁸⁸ Üç Kongre komitesi bazı banka ve muhasebe firmalarına (Mazars USA LLP, Deutsche Bank ve the Capital One Financial Corporation) celpname göndererek, Başkan Trump'ın, aile üyelerinin ve bağlı işletmelerinin mali kayıtlarını da içeren bazı belgeler talep etmiştir. Komiteler talep edilen bu bilgilerin kara para aklama, terörizm ve yabancılara ABD seçimlerine müdahalesi gibi alanlarda yapılacak bir yasama reformuna rehberlik edeceği gerekçesine dayanmıştır. Başkan Trump çocukları ve bağlı işletmeleriyle birlikte kişisel olarak hareket ederek, Federal Bölge Mahkemesinden celpnamenin iptal edilmesini talep etmiştir (*Trump v. Mazars USA*). Başkan Trump, celpnamelerin meşru bir yasama amacından yoksun olduğu, Kongre'nin kanun uygulayıcı gibi hareket ederek kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal ettiği ve celpname yetkisini Başkanın taciz etmek için kullandığı gerekçelerine dayanmıştır (DENAULT, s. 152-153). Yerel mahkemeler Temsilciler Meclisi komiteleri lehinde kararlar vermiştir. Yerel mahkemeler bu tür özel bilgilerin kuvvetler ayrılığı ile ilgili bir mesele ihtiva etmediğini belirtmiş, talep edilen bilgilerin meşru bir yasama amacına yönelik olduğunu kabul etmiştir. Ancak Yüksek Mahkeme alt mahkemelerin konunun kuvvetler ayrılığı ile ilgili olmadığı yönündeki görüşüne katılmamıştır. Yüksek Mahkeme'ye göre, belgelerin yürütme organından değil de özel kişilerden istenmiş olması, talep edilen belgelerin özel nitelikte olması ve Baş-

Yüksek Mahkeme'ye göre yerel mahkemeler kararlarında, Kongre'nin taleplerinin geçerli bir yasama amacı taşıyıp taşımadığı veya başkanlık faaliyetlerinin gereksiz müdahaleler karşısında yeterince korunup korunmadığı gibi kuvvetler ayrılığına ilişkin meseleleri yeterince değerlendirmemiştir⁸⁹.

Yine Başkan Trump hakkında yürütülen impeachment soruşturması kapsamında, Meclis Yargı Komitesi Beyaz Saray eski avukatı Don McGahn'a bir celpname göndermiştir. Komite McGahn'ı, Rusya'nın 2016 ABD seçimlerine müdahalesine ilişkin özel savcı Robert Mueller tarafından yürütülen ve tamamlanmış olan soruşturmanın engellenmesine yönelik iddialar hakkındaki soruları yanıtlamak üzere çağırmıştır. McGahn Beyaz Saray ile bir uzlaşmaya varılmadıkça bu celpnameye uymayacağını açıklamış, Başkan ise yürütme imtiyazı itirazında bulunmuştur. Bu durum Yargı Komitesi tarafından yargı organlarının önüne taşınmıştır. 2019 yılında Kolombiya Bölge Mahkemesi, yürütme organı yetkililerinin, Başkan tarafından aksine yönlendirilmiş olsalar bile, zorunlu Kongre sürecinden tamamen muaf olmadıklarına karar vermiştir⁹⁰. Ancak Mahkeme, McGahn'ın Yargı Komitesi'nin yönelttiği bütün

kan'ın kişisel sıfatıyla dava açması konunun "doğrudan kuvvetler arası bir anlaşmazlık olmadığı" sonucunu doğurmamaktadır. Özetle Mahkemeye göre, bu davada yürütme imtiyazı ileri sürülemez. Ancak ortada tamamen özel bir mesele de yoktur. Yani Kongre "geçerli bir yasama amacı ile ilgili" olduğunu ileri sürerek sınırsız bir şekilde bilgi talep edemez. Kongre'nin yasama yetkisi oldukça geniştir bu nedenle bir başkanın sahip olduğu herhangi bir kişisel belge, potansiyel olarak bir mevzuatla ilişkilendirilebilir. Kongre'ye bu tür belgeler üzerinde sınırsız bir yetki vermek, yasamanın yürütme karşısında aşırı bir şekilde güçlenmesine sebep olacaktır. Mahkeme kuvvetler ayrılığı ile ilgili meselelerin yeterince değerlendirilmediği gerekçesiyle alt mahkemenin kararını bozmuştur. Mahkeme Başkanın kişisel bilgilerine yönelik bir celpnamenin "Kongre'nin meşru bir göreviyle ilgili" olup olmadığını değerlendirirken, mahkemelerin dikkatli bir analiz yapması gerektiği sonucuna varmıştır. Hem Kongre'nin önemli yasama çıkarları hem de Başkan'ın "benzersiz konumu" göz önünde bulundurularak, tehlikede olan güçler ayrılığı ilkesinin yeterli bir şekilde değerlendirilmesi gerekir. Muhalefet şerhinde Yargıç Thomas, Kongre'nin özel, resmi olmayan belgeler için celpname çıkarma yetkisine sahip olmadığını ileri sürmüştür. Ona göre, Kongre bu belgeleri ancak suçlama yetkisini kullanarak elde edebilecektir. (*Trump v. Mazars USA*).

⁸⁹ *Trump v. Mazars USA*, s. 19-20.

⁹⁰ *Committee on the Judiciary v. Donald F. McGahn II*, United States District Court for the District of Columbia, https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCOURTS-dcd-1_19-cv-02379/pdf/USCOURTS-dcd-1_19-cv-02379-1.pdf, erişim 23.04.2022. Bu kararlar McGahn'ın Kongre'ye bilgi ve belge vermesinin önu açılmıştır. Ancak temyiz talep-

soruları yanıtlamasının gerekip gerekmediği meselesinin, bu davanın konusunu oluşturmadığını da belirtmiştir⁹¹. Başka bir ifade ile bu davada, yürütme imtiyazının uygulanıp uygulanmayacağı meselesinin çözümlüne yönelik bir değerlendirme yapılmamıştır.

B. Yargı Organlarının Bilgi Talepleri Karşısında Yürütme İmtiyazının Ortaya Çıkışı

Bazı durumlarda yürütme imtiyazı iddiaları yürütme ve yargı organları arasında da gündeme gelmektedir. Bu konudaki ilk karar 1953 yılında Birleşik Devletler/Reynolds davasında Yüksek Mahkeme tarafından verilmiştir. Mahkeme bu kararda yürütme imtiyazı kavramını kullanmasa da yürütmenin devlet sırrı kapsamında bilgi saklama yetkisi kabul etmiştir. Bu dava deneysel elektronik ekipmanlarla yüklü bir Hava Kuvvetleri uçağının düşmesiyle ilgili bir hukuk davasıdır⁹². Davada yürütme organı talep edilen bilgilerin (uçağının düşmesinin nedenleriyle ilgili resmi raporların) ulusal güvenlikle ilgili olduğunu ve imtiyazlı olduğunu ileri sürmüştür. Mahkeme bu davada devlet sırrı imtiyazını kabul etmekle birlikte davanın şartlarının imtiyaz iddiasına uygun olup olmadığına Mahkeme'nin karar vermesi gerektiğini de belirtmiştir. Mahkeme'ye göre "bir davadaki deliller üzerindeki yargı denetimi, yürütme yetkililerinin kaprislerine bırakılamaz"⁹³.

Yüksek Mahkeme'nin Birleşik Devletler/Nixon kararı, yürütme imtiyazı konusunda önemli bir aşamadır. Zira bu karar ile Yüksek Mahkeme, yürütme imtiyazı doktrininin varlığını kabul etmiş ve doktrin ilk kez yargısal olarak meşruiyet kazanmıştır⁹⁴. Ancak Mahkeme kararında, mevcut olaydaki bilgi ve belge taleplerinin yürütme imtiyazı kapsamın-

leri neticesinde yaklaşık iki yıl süren yargısal süreç, tarafların mahkeme huzurunda anlaşması ile sonuçlanmıştır. Anlaşma McGahn'ın sınırlı bir şekilde olsa da Komite huzurunda ifade vermesine yöneliktir. <https://www.theusconstitution.org/litigation/committee-on-the-judiciary-v-donald-f-mcghahn-ii/>, erişim 23.04.2022. Aslında Trump, Başkanlık görevi sona erinceye kadar kanıtların açıklanmasını engellemiş hatta bu süreçte Başkanlık için yeniden aday dahi olmuştur.

⁹¹ *Committee on the Judiciary v. Donald F. McGahn II*, s. 21

⁹² BISHOP, s. 480- 481.

⁹³ *United States v. Reynolds*, 345 U. S. 1, (1953), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep345/usrep345001/usrep345001.pdf>, erişim 07.03.2022, s. 8-10.

⁹⁴ GENOVESE/SPITZER, s. 99.

da olmadığına hükmetmiştir. Bu karar ceza yargılamasıyla ilgili konularda, başkanların bile delilleri verme sorumluluğunun olduğunu ortaya koymuştur⁹⁵. Aslında bu karar ceza davalarında yürütme imtiyazının ileri sürülüp sürülemediği meselesi ile ilgilidir⁹⁶. Dolayısıyla Mahkeme'nin bu karardaki değerlendirmeleri yasama ve yürütme organları arasındaki uyumsuzluklar için geçerli değildir. Ancak bu karardan sonra Yüksek Mahkeme ve alt mahkemeler yürütme imtiyazı konusunda Birleşik Devletler/Nixon kararının benzer uyumsuzluklarda da esas alınacağını belirtmişlerdir.

Birleşik Devletler/Nixon kararı Watergate skandalı esnasında verilen, ABD siyasetini ve hukuk düzenini etkileyen oldukça önemli bir karardır. Zira bu kararın ardından, Başkan Nixon aleyhine oldukça güçlü deliller ortaya çıkmış ve Başkan Kongre tarafından görevden alınma ihtimali⁹⁷ çok yüksek olduğu için istifa etmek zorunda kalmıştır⁹⁸. Yürütme imtiyazı konusundaki bu öneminden dolayı karara dayanak teşkil eden Watergate skandalından da kısaca bahsetmekte fayda vardır.

⁹⁵ COX, s. 1183-1184.

⁹⁶ Bu durum kararda da açık bir şekilde belirtilmiştir. Karara göre Mahkeme, yürütme ile yargı organları arasında hukuk davalarındaki delil ihtiyacı nedeniyle ortaya çıkabilecek uyumsuzlukların çözümlenmesiyle ilgilenmemektedir. Mahkeme ayrıca yürütme ile Kongre arasındaki bilgi taleplerinden kaynaklanan uyumsuzluklarla veya devlet sırlarının korunmasıyla ilgili yürütme menfaatine de ilgilenmemektedir. Mahkeme sadece, başkanın gizlilik iddiası ile ceza davalarında ilgili delillere yönelik anayasal ihtiyaç arasındaki çelişkiyi ele almıştır. *United States v. Nixon*, s. 712, dipnot 19.

⁹⁷ Watergate skandalı ile ilgili olarak, Temsilciler Meclisi Yargı Komitesi Başkan Richard Nixon hakkındaki bir suçlama önermesini kabul ederek, raporunu Temsilciler Meclisi'ne sunmuştur. Yargı Komitesi'nin kabul ettiği önergede, Başkan Nixon'ın "adaleti engelleme", "görevi kötüye kullanma" ve "Meclis'e saygısızlık" gerekçeleriyle suçlandırılması talep edilmiştir. (Yargı Komitesi'nde kabul edilen suçlama gerekçeleri için bkz. Deschler's Precedents of the United States House of Representatives: Including References to Provisions of the Constitution and Laws, and to Decisions of the Courts, Volume 3, U.S. Government Printing Office, 1977, s. 639-642). Temsilciler Meclisi Yargı Komitesi'nin raporunu Temsilciler Meclisi'ne sunmasının ardından, Başkan Nixon Temsilciler Meclisi'nin bir karar almasını beklemeden istifa etmiştir. KILPATRICK, Carroll "Nixon Resigns", Washington Post, August. 9, 1974, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/national/longterm/watergate/articles/080974-3.htm>, erişim 26.12.2021.

⁹⁸ GRIFFIN, Stephen M., "Presidential Impeachment in Tribal Times: The Historic Logic of Informal Constitutional Change", Connecticut Law Review, Vol. 51, No. 2, 2019, s. 431.

Watergate skandalı⁹⁹, 17 Haziran 1972 tarihinde Watergate iş merkezindeki bir ofise giren beş hırsızın polis tarafından yakalanmasından sonra patlak vermiştir. Başkan Nixon'un siyasi rakibi olan Demokratik Parti'nin seçim komitesi tarafından (*Demokratik Ulusal Komite/Democratic National Committee*) genel merkez olarak kullanılan bu ofise yönelik girişimin bir hırsızlık olayı olmadığı sonradan anlaşılmıştır. Demokratik Ulusal Komite'nin genel merkezine giren beş kişinin, telefonlara mikrofon yerleştirdikleri ve bu kişilerin Nixon'ın seçim komitesi ile maddi bağlantılarının olduğu ortaya çıkmıştır. Başkan Nixon'ın, bu suçla olan bağlantısını örtbas etmeye yönelik girişimleri skandalın daha da büyümesine sebep olmuştur. Olayı araştıran savcı Archibald Cox, Beyaz Saray Oval Ofis'te başkanın bütün konuşmalarının kayda alındığını öğrenmiştir. Cox'un bu bant kayıtlarını istemesinden sonra Nixon yürütme imtiyazı gerekçesini ileri sürerek kayıtları teslim etmemiş¹⁰⁰, savcı Cox'un görevden alınmasını emretmiştir. Adalet Bakanı'nın savcuyu görevden almayı reddetmesi üzerine Nixon, Adalet Bakanı Elliot Richardson'un istifasını istemiştir. Nixon, Cox'un görevden alınmasını Bakan Yardımcısı'ndan da istemiş, bunun üzerine Bakan Yardımcısı William French Smith istifa etmiştir. Nixon tarafından görevlendirilen Adalet Bakanlığı Başsavcısı Robert Bork Adalet Bakanına vekalet ederek, savcı Cox'u görevden almıştır¹⁰¹.

"Cumartesi Gecesi Katliamı" olarak anılan bu olaydan sonra Temsilciler Meclisi, Watergate skandalı ve Başkan Nixon'un sorumluluğunu araştırmak amacıyla bir komiteyi soruşturma yapmak üzere görevlendirmiştir. Suçlama süreci devam ederken, Yüksek Mahkeme, başkanın

⁹⁹ Skandal hakkında ayrıntılı bilgi için, bkz. GENOVESE, Michael A., *The Watergate Crisis*, Greenwood Publishing Group, London, 1999; GENOVESE, Michael A./MORGAN, Iwan W. (Editor), *Watergate Remembered The Legacy for American Politics*, Palgrave Macmillan, New York, 2012.

¹⁰⁰ GENOVESE, 1999, s. 48-49.

¹⁰¹ Bu durum ABD siyasi tarihinde "Cumartesi Gecesi Katliamı" olarak anılmaktadır. Yeni atanan savcı Leon Jaworski de kasetleri ortaya çıkarmaya çalışmıştır. (GENOVESE, 1999, s. 42-43). Bu olaya tepki olarak Kongre, Başkan'ın istifasından dört yıl sonra üst düzey yürütme yetkilileri için etik gereklilikleri belirleyen ve yürütme organı yetkililerini soruşturmak üzere Özel Savcılık makamını kurumsallaştıran 1978 tarihli Yürütmede Etik Yasası'nı (*Ethics in Government Act*) kabul etmiştir (HARRINGTON, Clodagh, "Watergate and Scandal Politics: The Rise and Fall of the Special Prosecutor", (Editors GENOVESE, Michael A./MORGAN, Iwan W.), *Watergate Remembered The Legacy for American Politics*, Palgrave Macmillan, New York, 2012, s. 69).

Oval Ofis ses kayıtlarını soruşturma kapsamında vermekle yükümlü olduğuna karar vermiştir. Ses kayıtları Nixon'ın, hırsızlık olayından sonra yaşananları örtbas etmeye ve soruşturmayı yanlış yönlendirmek için federal yetkilileri kullanmaya çalıştığını ortaya koymuştur¹⁰². Watergate skandalının yaşatmış olduğu kötü tecrübe, ABD siyasi tarihi için adeta bir dönüm noktası olmuştur. Bu tür bir durumun tekrar yaşanmaması için, siyasetin finansmanına¹⁰³ ve yürütme yetkililerinin soruşturulmasına ilişkin mevzuatta önemli değişiklikler yapılmıştır.

Birleşik Devletler/Nixon kararında Mahkeme yürütme imtiyazının Başkan'ın Anayasa'da sayılan yetkilerinin doğasından ve yürütmenin anayasal görev alanı içindeki üstünlüğünden kaynaklandığını ifade etmiştir¹⁰⁴. Mahkeme ayrıca ulusal güvenliğe dayalı imtiyaz taleplerinin daha fazla korumayı hak ettiğini hatta neredeyse mutlak olduğunu da belirtmiştir¹⁰⁵. Mahkeme kararında yürütme imtiyazını sınırlayan iki temel ilkenin olduğunu belirtmiştir. Buna göre yürütme imtiyazı mutlak değildir ve "her bir organın temel işlevlerini koruyacak" şekilde değerlendirilmelidir¹⁰⁶. Yürütme imtiyazı iddiaları yasama, yürütme ve yargı organlarının işlevleri konusundaki bazı menfaatlerinin çatışmasına sebep olmaktadır. Bu nedenle Mahkemeye göre menfaat çatışmasının her bir organın temel işlevlerini koruyacak şekilde çözülmesi gerekmektedir. Başka bir ifade ile, Başkanın gizlilik ihtiyacı ile yargı veya yasama organlarının bilgi alma hakkı arasında bir denge kurulmalıdır. Mahkeme bu ilkeler doğrultusunda bu davada yargı sürecinin meşru ihtiyaçlarının, başkanlık imtiyazından daha ağır bastığı sonucuna ulaşmıştır. Mahkeme'ye göre, üst düzey Hükümet yetkilileri arasındaki iletişimin gizliliği konusunda, yürütme organının meşru bir çıkarı vardır. Ancak bu davada Mahkeme "devam eden bir ceza davasında delillere duyulan özel ihtiyacın", Başkan'ın "gizliliğe ilişkin genel menfaatinden" daha ağır bastığına karar vermiştir¹⁰⁷.

Bu davadan üç yıl sonra, başkanlık belgelerinin saklanması konusunda başka bir dava daha (*Nixon v. Administrator of General Services*,

¹⁰² GENOVESE, 1999, s. 48-50.

¹⁰³ Siyasetin finansmanı konusundaki düzenlemeler için bkz. ÇELİK, Özlem, Siyasi Partilerin Seçim Harcamalarının Denetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.

¹⁰⁴ *United States v. Nixon*, s. 705-706.

¹⁰⁵ *United States v. Nixon*, s. 710-711.

¹⁰⁶ *United States v. Nixon*, s. 707.

¹⁰⁷ *United States v. Nixon*, s. 685.

Nixon/GSA) Yüksek Mahkemenin gündemine gelmiştir. Nixon istifasından sonra görev süresi boyunca biriken Başkanlık malzemelerinin (tahmini 42 milyon sayfa belge ve 880 teyp kaydı) Kaliforniya'daki evinin yakınında depolanmasını sağlayan bir yed-i emin sözleşmesi imzalamıştır¹⁰⁸. George Washington'un Başkanlığı'ndan itibaren bu döneme kadar, Başkanlık belgelerinin Başkanın kişisel mülkiyetinde olduğu anayasal bir gelenek¹⁰⁹ haline gelmiştir. Bu anlaşmanın kamuoyuna yansımından kısa bir süre sonra, Kongre'de sözleşmeyi geçersiz kılacak "Başkanlık Kayıtlarını ve Malzemelerini Koruma Yasası"¹¹⁰ (*Presidential Recordings and Materials Preservation Act*) kabul edilerek yürürlüğe girmiştir¹¹¹. Bu Kanun, Nixon'a ait başkanlık belgelerinin, Genel Hizmetler İdaresince (*General Services Administration*) muhafaza altına alınmasını gerekli kılmaktadır. Kanuna göre bu belgelerden özel sayılan materyallerin eski Başkan Nixon'a verilmesi gerekmektedir. Yine Kanun'a göre tarihi değere sahip materyaller, korunma ve gerektiğinde yargı makamlarınca kullanılmak üzere hazır hale getirme amacıyla Devlet arşivleri tarafından taranacaktır¹¹².

Bu kanunun kabul edilmesinden sonra Nixon, kanunun anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Bölge Mahkemesinde dava açmıştır. Nixon kanunun kuvvetler ayrılığı ilkesine, yürütme imtiyazına, mahremiyet hakkına ve Anayasa Madde I-9/3 hükmüne¹¹³ aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Nixon/GSA davasında Yüksek Mahkeme, Nixon'un başvurusu-

¹⁰⁸ *Nixon v. Administrator of General Services*, s. 425.

¹⁰⁹ Ancak 1978 yılına kadar başkanlar, kayıtlarının büyük bir bölümünü, genellikle başkanlık kütüphanelerinde sergilenmek üzere saklamıştır. *Nixon/GSA* kararında, Başyargıç Burger yazmış olduğu muhalefet şerhinde, bu konuyu ayrıntılı bir şekilde açıklamıştır. Bkz. *Nixon v. Administrator of General Services*, s. 539-544.

¹¹⁰ Günümüzde Başkanlık Kayıtları Kanunu (*The Presidential Records Act, PRA of 1978*) olarak bilinen kanun, bazı değişiklikler ile halen yürürlüktedir (44 U.S.C. § 2201-2209). Kanun başkanların ve başkan yardımcılarının resmi kayıtlarının nasıl yönetileceğini düzenler. Bu kanun gereğince başkanın resmi kayıtlarının mülkiyeti kamuya aittir. Ancak başkan ve personelinin, kişisel kayıtlarını başkanlık kayıtlarından ayrı olarak dosyalamasına da imkân tanımaktadır.

¹¹¹ *Nixon v. Administrator of General Services*, s. 425.

¹¹² *Nixon v. Administrator of General Services*, s. 425.

¹¹³ "Bill of Attainder Clause" olarak ifade edilen bu madde gereğince yasama organı, yargılama yapılmadan ceza verilmesi sonucunu doğuracak nitelikte veya geçmişe etkili olarak kanun yapamaz.

nu reddetmiştir¹¹⁴. Mahkeme bu kararında Başkanlık iletişiminin gizliliğine ilişkin imtiyazın, yürütmenin kendi anayasal sorumluluk alanındaki üstünlüğünden kaynaklandığını yani zımni bir anayasal yetki olduğunu kabul etmiştir¹¹⁵. Bununla birlikte Mahkeme, bu imtiyazın mutlak olmadığını da belirtmiştir. Mahkemeye göre, “ne kuvvetler ayrılığı doktrini ne de üst düzey iletişimin gizliliğine duyulan ihtiyaç nedeniyle” mutlak, sınırsız bir Başkanlık ayrıcalığı ileri sürülemez. Başkanlık iletişiminin gizliliğine ilişkin bir imtiyazın, yargı organının etkin işleyişine ilişkin güvenceleri de ihlal etmemesi gerekir.

III. YÜRÜTME İMTİYAZININ ŞARTLARI VE KAPSAMI

A. Yürütme İmtiyazının Şartları

Kongre'nin yasama faaliyetleri çerçevesindeki bilgi veya belge taleplerinin yürütme imtiyazı gerekçesiyle reddedilebilmesi, uygulamada bazı kurallara tâbi tutulmuştur. İlk olarak yürütme imtiyazının Kongre'nin yalnızca gözetim ve denetim yetkisi kapsamındaki talepleri hakkında ileri sürülebildiğini söylemek mümkündür. Başkan, Kongre'nin impeachment yetkisi kapsamındaki bilgi talepleri hakkında, yürütme imtiyazı ileri süremez¹¹⁶.

Yürütme imtiyazı, tarihsel olarak anlaşıldığı ve uygulandığı şekliyle, başkanın kişisel kararına bağlı olan şarta bağlı bir dokunulmazlıktır¹¹⁷. Yürütme imtiyazı sınırsız bir başkanlık yetkisi değildir ve zorlayıcı nedenlerin varlığı halinde istisnai olarak kullanılmalıdır. Buna karşılık

¹¹⁴ Mahkeme Yasanın başkanlık iletişimlerinin gizliliğine müdahalesinin asgari nitelikte olduğunu, daha önceki başkanların da belgelerin bu şekilde tasnif edilmesine izin verdiğini ve dolayısıyla eski başkanlar için gizlilik beklentisinin zamanla zayıfladığını ifade etmiştir. Ayrıca mevcut hükümetin görevlerini gereği gibi yerine getirebilmesi için, görevdeki başkanın geçmiş kararların kayıtlarına ulaşabilmesi gerekir. Mahkemeye göre bu yasanın amaçlarından biri başkanlık politikasının kesintisiz yürütülmesi için eski materyalleri kullanılabilir hale getirmektir. Amerikan halkının kendi tarihini yeniden inşa etme ve kendi tarihiyle uzlaşma yeteneği, yalnızca bugünün ihtiyaçlarına odaklanan bir başkanlık imtiyazı iddiasıyla kesintiye uğratılmamalıdır. Mahkemeye göre bu yasa materyalleri korumak, hükümet politikalarının sürekliliğini sağlamak ve tarihi amaçlar için bunlara erişimi sürdürmek gibi meşru amaçlara sahiptir. Mahkeme bu meşru amaçlar karşısında, yürütme imtiyazı iddialarının geçerli olmadığına karar vermiştir. *Nixon v. Administrator of General Services*, s. 452-455.

¹¹⁵ *Nixon v. Administrator of General Services*, s. 446-455.

¹¹⁶ SHAUB, s. 72.

¹¹⁷ SHAUB, s. 78.

Kongre de Başkanın gizlilik iddialarına itiraz etme hakkına ve görevine sahiptir¹¹⁸.

Kongre'nin Başkan veya üst düzey hükümet yetkililerinden bilgi talep etmesi, bazı şekli kurallara tabidir. Uygulamada komiteler ya da Kongre üst düzey yürütme görevlilerine, bilgi veya belge almak amacıyla doğrudan davetiye göndermemektedir. Komiteler Kongre vasıtasıyla konunun başkana sunulmasını talep etmektedir¹¹⁹. Kongre ve komiteler, gerekli bilgilerin başka bir yerden elde edilme ihtimali yoksa ve bilgiler yalnızca Beyaz Saray'dan alınabilecekse bu tür bir talepte bulunabilmektedir. Başka bir kurum veya kuruluştan kolayca elde edilebilecek bir bilgi söz konusu olduğunda, genellikle komiteye talebini ilgili kuruma iletmesi tavsiye edilmektedir¹²⁰.

Başkan Kongre'den gelen bilgi taleplerinin "meşru bir yasama amacına dayanıp dayanmadığına" ve "amaç ile talep edilen bilgi arasında nesnel bir uyum" olup olmadığına bakmaktadır. Ayrıca bilgi taleplerinin "Başkanın münhasır anayasal yetkilerine müdahale edip etmediği" hususunu da değerlendirmektedir. Bu noktada başkanın ve üst düzey hükümet yetkililerinin özerklik ve gizlilik konusundaki menfaatleri ile meşru yasama amacı arasında makul bir denge kurulması da gereklidir¹²¹.

Bu değerlendirmeler neticesinde yürütme imtiyazı ileri sürebilmek için, bilginin gizli kalmasının kamu yararına olduğunun ortaya konulması gerekir¹²². Başka bir ifade ile yürütme imtiyazı soyut gizlilik taleplerinden ibaret değildir, yürütme organı bilgiyi saklama hakkının olduğunu ispatlamakla yükümlüdür¹²³. Talep edilen bilgilerin açıklanmasının somut ve belirlenebilir bir zarara sebep olacağına Başkan tarafından ortaya konulması gerekir. Bu nedenle yürütme imtiyazı kamu yararının korunması gibi zorlayıcı bir ihtiyacın bulunması halinde kullanılabilen

¹¹⁸ ROZELL/SOLLENBERGER, s. 2701.

¹¹⁹ 1794 yılında Senato, Dışişleri Bakanı Edmund Randolph'a bazı diplomatik yazışmaları açıklamasını emretmiştir. Ancak Senato daha sonra talebi başkana hitaben olacak şekilde değiştirmiş ve yazışmaların açıklamasını "emretmek" yerine "talep etmek" ifadesini kullanmıştır. SHAUB, s. 73-74.

¹²⁰ "Congressional Oversight", s. 41

¹²¹ "Congressional Oversight", s. 40-41.

¹²² SHAUB, s. 72.

¹²³ ROZELL, Mark J./SOLLENBERGER, Mitchel A., "Presidents: Executive Privilege" Encyclopedia of Public Administration and Public Policy (Editors BEARFIELD, Domic A./DUBNICK, Melvin J.), Routledge, New York, 2020, s. 2698.

olağanüstü bir yetkidir¹²⁴. Örneğin 1984 yılında Kongre'nin bazı bilgi talepleri, belgelerin açıklanmasının devam eden bir ceza soruşturmasına önemli ölçüde zarar vereceği gerekçesiyle reddedilmiştir¹²⁵. Başkanın bu şekilde bir imtiyaz itirazında bulunması halinde ise Kongre'nin imtiyaz iddiasını çürütebilmesi için, talep edilen bilgilerin anayasal görevlerini yerine getirmede son derece önemli olduğunu açık bir şekilde ortaya koyması gerekmektedir¹²⁶.

Kongre'den gelen bilgi talepleri karşısında, bir yürütme organı mensubunun yürütme imtiyazı iddiasında bulunabilmesi için, Başkan tarafından imzalanmış bir beyanın bulunması da gerekir¹²⁷. Bu durumda eski Başkanların yürütme imtiyazı ileri sürüp süremeyeceği meselesi gündeme gelmektedir.¹²⁸ Yüksek Mahkeme şimdiye kadarki kararlarında bu konuda kesin bir yorum yapmaktan kaçınmıştır. Nixon/GSA davasında Yüksek Mahkeme, bir Başkanın görevdeyken gerçekleşen iletişimler üzerinde imtiyaz iddia edebileceği sonucuna varmasına rağmen, görevden ayrıldıktan sonra gizlilik beklentisinin zayıflayacağını kabul etmiştir¹²⁹. Birleşik Devletler v. Nixon davasında ise, imtiyazın bir Baş-

¹²⁴ ROZELL/SOLLENBERGER, s. 2698.

¹²⁵ SHAUB, s. 79.

¹²⁶ SHAUB, s. 11.

¹²⁷ SHAUB, s. 24.

¹²⁸ 1978 yılında kabul edilen Başkanlık Kayıtları Kanunu'na göre başkan görev süresinin sona ermesinden önce, 12 yılı aşmamak şartıyla Kanunda belirtilen bazı bilgilere erişimi sınırlandırılmaktadır (PRA, § 2204). Bu kanun Başkanlık kayıtlarının nihai olarak kamuya ait olduğu ve makul bir süre içinde incelemeye açık hale getirilmesi gerektiği esasına dayanmaktadır. ROZELL/SOLLENBERGER, s. 2699. Kanun yürürlükteyken Başkan Reagan tarafından yayınlanan bir kararname ile eski başkanların kendi yönetiminin belgeleri üzerinde yürütme imtiyazı talep etme hakkına sahip olduğu kabul edilmiştir. 2001'de başkan George W. Bush, bu kararnameyi yürürlükten kaldıran 13223 sayılı Kararname ile mevcut ve eski başkanlara sağlanan imtiyazların kapsamını büyük ölçüde genişletmiştir. 13223 sayılı Kararname'ye göre eski başkanlar, görevdeki başkan aynı fikirde olmasa bile, kendi belgeleri üzerinde yürütme imtiyazı iddia edebilirler. Yine bu Kararname eski başkan aynı fikirde olmasa bile, görevdeki bir başkana, geçmiş bir yönetimin belgeleri üzerinde yürütme imtiyazı iddia etme yetkisi vermiştir. Bu Kararname kamuoyunda rahatsızlık uyandırmış ve bazı dernek ve topluluklar Kararname hakkında yargısal yollara başvurmuştur. Kongre Kararnameyi geçersiz hale getirecek bir kanun çıkaramamıştır. 2009 yılında Başkan Barack Obama, yeni bir Kararname yayınlayarak 13223 sayılı Kararname'yi yürürlükten kaldırmıştır. ROZELL/SOLLENBERGER, s. 2699.

¹²⁹ *Nixon v. Administrator of General Services*, s. 451.

kanın “sorumluluklarını yerine getirirken”, “görevindeki” ve “politikaları şekillendirme ve karar verme sürecinde” gerçekleşen iletişimleriyle sınırlı olduğuna karar vermiştir¹³⁰. Benzer şekilde *Clinton v. Jones* davasında, Başkanlık görevinin ifası ile ilgili olmayan eylemlerin yürütme imtiyazının kapsamında olmadığına hükmedilmiştir¹³¹. Yine *Birleşik Devletler/Reynolds* kararında bu imtiyazın yalnızca idareye ait olduğu, idare tarafından ileri sürülebileceği ve özel bir şahıs tarafından talep edilemeyeceği ifade edilmiştir¹³². Sacharoff bir Başkanın görevden ayrıldıktan sonra herhangi bir anayasal yetkiye sahip olmasının, Anayasa’nın temel ilkelerini ihlal edeceğini belirtmiştir. Ona göre eski bir başkanın özellikle yürütme imtiyazından yararlanmaya devam etmesi veya gizliliğin sürekli hale gelmesi, şeffaflık ilkesine dolayısıyla temsili demokrasiye zarar verecektir¹³³.

Konu hakkında yakın tarihli bir kararda değerlendirme yapma fırsatı doğmuşsa da Yüksek Mahkeme eski başkanların yürütme imtiyazı ileri sürüp süremeyeceğine ilişkin meselede kesin bir kanaat belirtmemiştir¹³⁴. Mahkeme eski Başkanların yürütme imtiyazı ileri sürüp süremeyeceğine ilişkin sorunun, mevcut davanın karara bağlanmasını engellemediği gerekçesine dayanmıştır. Yüksek Mahkeme kararında; görevdeki Başkanın imtiyaz ileri sürmeme kararı karşısında, eski bir Başkanın görev süresine ilişkin kayıtların açıklanmasını önleyecek bir mahkeme kararı alıp alamayacağı veya hangi koşullarda alabileceği sorularının “emsalsiz” olduğunu, “önemli ve ciddi bir mesele” oluşturduğunu kabul etmiştir. Yüksek Mahkeme’ye göre somut olaydaki kişi görevdeki bir başkan olsa bile davayı kaybedecektir. Dolayısıyla “eski bir başkan olarak statüsünün”, Mahkemenin kararı üzerinde bir etkisi yoktur. Bu nedenle Yüksek Mahkeme, onaylanan yerel mahkeme kararlarındaki “eski başkan” statüsüyle ilgili herhangi bir tartışmanın “bağlayıcı olma-

¹³⁰ *United States v. Nixon*, s. 711, 713, 708.

¹³¹ *Clinton v. Jones*, 520 U.S. 681 (1997), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep520/usrep520681/usrep520681.pdf>, erişim 09.03.2022, s. 694-695.

¹³² *United States v. Reynolds*, s. 7-8.

¹³³ SACHAROFF, Laurent, “Former Presidents and Executive Privilege”, *Texas Law Review*, Vol. 88, 2009, s. 352.

¹³⁴ *Trump v. Thompson*, 595 U. S. 21A272, (2022), https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/21a272_9p6b.pdf, erişim 05.05.2022.

yan bir hüküm olarak” kabul edilmesi gerektiğini belirtmiştir¹³⁵. Başka bir ifade ile, Yüksek Mahkeme’nin bu davadaki kararı, benzer bir uyumsuzluğun yaşanması halinde emsal olarak kabul edilemeyecektir.

B. Yürütme İmtiyazının Kapsamı

Yürütme imtiyazının kapsamına dahil olan konuların neler olduğu, yargı kararları ve mevcut uygulama ile şekillenmiştir. Bu konuda çok fazla mahkeme kararı olmadığı için, yürütme ayrıcalığı kavramının içeriği, daha çok OLC görüşleriyle doldurulmaktadır¹³⁶. Bununla birlikte OLC görüşleri Kongre veya mahkemeler için bağlayıcı değildir. Yürütme imtiyazının kapsamını belirlerken, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (*Freedom of Information Act, FOIA*) kapsamındaki taleplerle ilgili davalardaki yargı kararları yol gösterici olmaktadır. Yürütme imtiyazının bazı türleri, kısmen de olsa Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’ndaki delil ibraz muafiyetine ilişkin esaslara dayanmaktadır. FOIA’nın 552’nci maddesi gereğince özel kişilerin devlet kurumlarının belgelerine erişimi mümkündür. Bununla birlikte, 522(b)’de, yürütme imtiyazı niteliğindeki bazı bilgilerin talep edilmesi kapsam dışında tutulmuştur. Avukat-müvekkil gizliliği konusunda olduğu gibi, FOIA kapsamındaki pek çok davanın konusu yürütme imtiyazı türlerine uyarlanabilmektedir. Yürütme organı, yürütme imtiyazının bazı alanlarının kapsamını tanımlamak için genellikle bu tür kararlara dayanmaktadır¹³⁷.

Tarihsel olarak yürütme imtiyazı doktrini; “dış ilişkiler”, askeri ilişkiler”, “devam eden soruşturmalar” ve “hükümet içi müzakereler”

¹³⁵ *Trump v. Thompson*, s. 1-2. Yargıç Kavanaugh karara yazdığı şerhte, mevcut başkanın imtiyaz itirazında bulunmadığı durumlarda bile, eski bir başkanın başkanlığı sırasında gerçekleşen iletişimler için yürütme imtiyazına başvurabilmesinin gerekli olduğunu belirtmiştir. Ona göre, aksi bir sonuca varmak, Anayasa’nın II. maddesine dayanan ve hükümetin işleyişi için temel bir esas olan yürütme imtiyazını ortadan kaldıracaktır. Başkanlar ve danışmanları, imtiyazın başkanlığın sonunda sona ereceğini ve imtiyazlı iletişimlerinin başkan görevden ayrıldığında veya başkanın siyasi muhalifi olabilecek sonraki bir başkanın mutlak kontrolüne tabi olduğunda ifşa edilebileceğini düşünürlerse bunun sonuçları ağır olacaktır. Ancak ona göre bu durum yürütme imtiyazının kesin veya mutlak olduğu anlamına gelmemektedir. *Trump v. Thompson*, s. 2-4.

¹³⁶ OLC görüşleri için bkz. https://www.justice.gov/olc/opinions?keys=executive+privilege&items_per_page=40, erişim 16.03.2022.

¹³⁷ SHAUB, s. 19.

şeklinde dört temel alanla sınırlandırılmıştır¹³⁸. Günümüzde içtihat hukuku ve OLC görüşleri açısından, yürütme imtiyazının beş temel alanı olduğu kabul edilmektedir¹³⁹. Bunlar başkanlık yazışmaları; hükümetin iç müzakere süreci; avukat-müvekkil görüşmeleri veya diğer avukatlık işlemleri; askeri, diplomatik sırlar veya ulusal güvenlik sırları; derdest kolluk soruşturmalarından elde edilen bilgilerdir.

Ancak zaman zaman bu kategorilerden birine dahil edilemeyen durumlar da ortaya çıkmaktadır. Yürütme imtiyazının yalnızca sayılan türlerinin olduğunun kabul edilmesi durumunda bu tür bilgiler, muhtemel zararlı etkileri ne olursa olsun, korunamayacaktır. Örneğin Kongre, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı resmî web sitesinin (health.gov) siber güvenlik testleriyle ilgili raporları talep etmiştir. Ancak Bakanlık bu bilgilerin kamuya açıklanmasının web sitesine siber saldırı yapılması için bir “yol haritası” sağlayabileceği gerekçesiyle bilgileri vermekten imtina etmiştir¹⁴⁰. Yine Hazine Bakanlığı ve bir yarı-kamu kuruluşu olan New York Merkez Bankası’ndan istenilen bazı belgeler Kongre’ye verilmiştir. Ancak Bakanlık belgelerin kamuya açıklanmasının piyasaları ve ekonomiyi olumsuz etkileyerek “önemli bir zarara” yol açabileceğini belirtmiştir¹⁴¹. Ancak bu örneklerde yasama ve yürütme organları arasında bir çatışma yaşanmadan mesele çözümlenmiştir. Bu nedenle günümüzde yürütme imtiyazını, bazı belgelerin ifşa edilmesinden kaynaklanan belirli ve somut zararlar nedeniyle başvurulabilecek bir başkanlık dokunulmazlığı olarak kabul etmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır¹⁴².

1. Başkanlık Görüşmeleri ve Yazışmaları (Başkanlık İletişim İmtiyazı)

Başkanlık iletişim imtiyazı, başkanın karar alma süreciyle bağlantılı olarak yapılan tüm iletişimleri yani görüşmeleri ve yazışmaları korumaktadır. Başkanlık iletişim imtiyazı, yürütme imtiyazının özel bir türüdür ve kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı olarak ortaya çıkmıştır. Baş-

¹³⁸ COMMITTEE ON THE JUDICIARY, s. 422-423.

¹³⁹ Bu konuda OLC tarafından hazırlanan en son çalışma için bkz. “Congressional Oversight”.

¹⁴⁰ SHAUB, s. 81.

¹⁴¹ SHAUB, s. 81.

¹⁴² SHAUB, s. 83.

kanlık iletişim imtiyazının en önemli özelliği yalnızca başkan veya onun yakın danışmanları arasındaki iletişimlere koruyabilmesidir.

Başkanlık belgelerinin tamamı için geçerli olan bu imtiyaz müzakere süreci öncesindeki, müzakere süreci sırasındaki hatta karar sonrasındaki tüm materyalleri kapsamaktadır¹⁴³. Bu imtiyaz yalnızca doğrudan Başkan ve danışmanları arasındaki iletişimi değil, Başkan'a tavsiye vermek için hazırlık olarak yapılan iletişimlerin de korunmasını gerektirmektedir¹⁴⁴. Yüksek Mahkeme 1974 tarihli Amerika Birleşik Devletleri/Nixon davasında verdiği kararlar, başkan ve danışmanları arasındaki iletişimin gizliliğine ilişkin imtiyaz iddialarını kabul etmiştir¹⁴⁵. Yine 1951 yılında bir generalin görevden alınmasıyla ilgili bir konuda Kongre komitesi huzurunda dinlenmek istenen General Bradley, Başkan Truman'la yaptığı konuşma hakkında şahitlik yapmayı reddetmiştir. Komite Başkanın bu imtiyaz itirazını kabul etmiş, itiraz üzerine Komite, Başkanın kararını onaylamıştır¹⁴⁶.

2. Hükümetin İç Müzakere Süreci (Müzakere Süreci İmtiyazı)

Hükümetin iç müzakere sürecine ilişkin imtiyaz, hükümet yetkilileri ve yardımcıları arasındaki politika tartışmalarını korumaktadır. Başkanlık iletişim imtiyazından farklı olarak, müzakere süreci imtiyazının ortak hukuktan kaynakladığı kabul edilmekte ve kapsamı yürütme organının daha alt seviyesindeki görevlilerine kadar ulaşabilmektedir. Hükümetin iç müzakere sürecine ilişkin yürütme imtiyazı talepleri, yalnızca üst düzey hükümet yetkililerinin iletişimlerinin değil yürütme organı içindeki diğer müzakerelerin de gizli tutulması gerektiği esasına dayanmaktadır. Zira yürütme organının karar verme sürecine ilişkin iletişimin açıklanması kaçınılmaz olarak "hukuki veya siyasi konuların açık bir şekilde tartışılmasını" engelleyecektir¹⁴⁷. Örneğin, Adalet Bakanlığı yürütme organının işleyişi için gerekli olan tüm hukuki hizmetleri yapmakla görevlidir. Bakanlığın faaliyetlerini yeterli şekilde yerine geti-

¹⁴³ "Congressional Oversight", s. 34.

¹⁴⁴ "Congressional Oversight", s. 35.

¹⁴⁵ *United States v. Nixon*, s. 708.

¹⁴⁶ COMMITTEE ON THE JUDICIARY, s. 423.

¹⁴⁷ "Congressional Oversight", s. 32-33. Müzakere sürecine ilişkin yürütme imtiyazı, yürütme organı içindeki müzakerelerin samimiyetini ve gizliliğini koruduğu için kamu yararına ve hükümetin işleyişi için esaslı bir unsurdur. *Trump v. Mazars USA*, s. 13; *United States v. Nixon*, s. 708.

rebilmesi için, yalnızca kendi personeli arasında değil, aynı zamanda, diğer kuruluşlarla da fikir alışverişinde bulunması gereklidir¹⁴⁸.

Yürütmenin karar verme ve politika oluşturma sürecinde ortaya çıkan danışma görüşleri, tavsiyeler ve müzakere sürecinden ayrılması mümkün olmayan belgeler müzakere süreci imtiyazı kapsamındadır¹⁴⁹. Bununla birlikte bu imtiyaz sadece hükümetin karar öncesi ve müzakereye yönelik iletişimlerini korumaktadır. Dolayısıyla karar verme sürecine dahil edilemeyen vakıaları aktaran veya hâlihazırda verilmiş olan kararları açıklayan belgeler bu kapsamda değerlendirilmemektedir¹⁵⁰. Ancak bu imtiyazın sağladığı koruma nispeten daha zayıftır, aksinin ispat edilebilmesi mümkündür. Örneğin avukat-müvekkil imtiyazı veya devlet sırrı imtiyazının geçerli olduğu hallerde, bilginin gizliliği için daha sıkı bir koruma sağlanmaktadır.

3. Avukat-Müvekkil Gizliliği, Vekalet Sözleşmesi Kapsamındaki Hukuki Tavsiye ve Diğer Belgelerin Gizliliği (Avukat-Müvekkil Gizliliği İmtiyazı)

Avukat-müvekkil ilişkisi kapsamındaki bilgilerin gizliliğine ilişkin talepler başlangıçta, hükümet içi müzakerelerin gizliliği ile aynı kapsamda değerlendirilmiştir. Ancak zamanla bu iki imtiyaz talebi birbirinden ayrılmış ve ayrı kategoriler olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. 2001 yılında çıkarılan bir Başkanlık Kararnamesi ile bu tür bilgiler ayrı bir kategori olarak düzenlenmiştir¹⁵¹. Bu Kararname 2009 yılında yürür-

¹⁴⁸ Kolombiya Bölge Mahkemesi'ne göre, yargı organları bir yürütme görevlisinin veya idari görevlinin "zihinsel süreçlerini soruşturmaya" yetkili değildir. Hiçbir yargıç, kararını oluşturan unsurların soruşturulmasına müsamaha gösteremez. Aslında bir yargıcın bu şekilde incelenmesi yargısal sorumluluğunu yok eder. Aynı şekilde "idari sürecin bütünlüğüne eşit derecede saygı gösterilmelidir". *Carl Zeiss Stiftung v. V. E. B. Carl Zeiss, Jena*, United States District Court for the District of Columbia, 40 F.R.D. 318 (1966), [https://cite.case.law/pdf/3717218/Carl%20Zeiss%20Stiftung%20v.%20V.%20E.%20B.%20Carl%20Zeiss,%20Jena,%2040%20F.R.D.%20318%20\(1966\).pdf](https://cite.case.law/pdf/3717218/Carl%20Zeiss%20Stiftung%20v.%20V.%20E.%20B.%20Carl%20Zeiss,%20Jena,%2040%20F.R.D.%20318%20(1966).pdf), erişim 28.06.2022, s. 325-326.

¹⁴⁹ *Carl Zeiss Stiftung v. V. E. B. Carl Zeiss, Jena*, s. 323-324.

¹⁵⁰ "Congressional Oversight", s. 33.

¹⁵¹ Executive Order 13233, "Further Implementation of the Presidential Records Act", Federal Register, Volume 66, No. 214, Monday, November 5, 2001, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2001-11-05/pdf/01-27917.pdf>, erişim 23.03.2022.

lükten kaldırılmış¹⁵² ve yürütme imtiyazı kategorileri ile ilgili eski sınıflandırma usulü benimsenmiş olmakla birlikte, uygulamada avukat-müvekkil gizliliği imtiyazı yine ayrı bir kategori olarak değerlendirilmiştir¹⁵³. Dolayısıyla mevcut durumda avukat-müvekkil gizliliği veya avukatlık işlemleri imtiyazı kapsamında korunan bilgiler “müzakere süreci imtiyazı” kapsamında olsa bile, uygulamada yürütme imtiyazının ayrı bir türü olarak görülmektedir.

Avukat-müvekkil gizliliği imtiyazı hukuki analizleri, yasal tavsiyeleri ve avukatlık işlemlerine ilişkin diğer iletişimleri kapsamaktadır¹⁵⁴. Örneğin Başkan Clinton hakkında yürütülen soruşturmayla bağlantılı olarak Kongre, Beyaz Saray Hukuk Müşavirliği ile Clinton’un özel avukatları arasındaki ortak toplantılarda alınan notlar için bir celpname yayınlamıştır. Başkan Clinton başlangıçta belgeleri vermemek için avukat-müvekkil gizliliğine ilişkin yürütme imtiyazı iddiasında bulunsa da nihayetinde bu belgeleri vermiştir¹⁵⁵.

4. Askeri, Diplomatik veya Ulusal Güvenlik Sırları (Devlet Sırları İmtiyazı)

Gizli bilgiler ve diplomatik iletişimler de dahil olmak üzere, devlet sırrı olarak da bilinen ulusal güvenlik bilgilerinin bu kapsamda değerlendirilmesi mümkündür¹⁵⁶. Yürütme organı, açıklanması ulusal güvenliği tehlikeye atacak belgeler ve diğer materyaller için “mutlak” koruma talep etmektedir. Ancak günümüzde daha çok diplomatik müzakereler için yürütme imtiyazı iddiaları gündeme gelmektedir. Watergate skandalından sonra ulusal güvenlik veya askeri bilgiler hakkında resmi bir yürütme imtiyazı iddiasında bulunulmamıştır¹⁵⁷. Örneğin uluslararası anlaşmaların yapılması konusunda Senato’nun onayını gerektirdiğinden, bu konuda Başkan mutlak bir yetkiye sahip değildir. Ancak bir uluslararası anlaşmanın yapılmasıyla ilgili müzakerelerin kamuoyunun bilgisi dışında yürütülmesi esastır¹⁵⁸. Geçmiş uygulamalar ve yargı içti-

¹⁵² Executive Order 13489, “Presidential Records”, Federal Register, Volume 74, No. 15, Monday, January 26, 2009, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2009-01-26/pdf/E9-1712.pdf>, erişim 23.03.2022.

¹⁵³ SHAUB, s. 18.

¹⁵⁴ “Congressional Oversight”, s. 33.

¹⁵⁵ DENAULT, s. 159.

¹⁵⁶ SHAUB, s. 11.

¹⁵⁷ SHAUB, s. 1.

¹⁵⁸ COMMITTEE ON THE JUDICIARY, s. 424.

hatları göz önünde bulundurulduğunda, uluslararası veya askeri ilişkiler konusunda gizlilik ihtiyacı ve yürütme imtiyazı taleplerinin genel olarak kabul gördüğünü söylemek mümkündür¹⁵⁹. Yüksek Mahkeme kararlarında “ulusal güvenlikle ilgili bilgilere erişimi sınıflandırma ve kontrol etme” ve koruma yetkisinin esas olarak Başkan’ın anayasada yer alan Başkomutanlık yetkisinden kaynaklandığını kabul etmektedir¹⁶⁰. Federal Yüksek Mahkeme, verdiği bir kararda da diplomatik ilişkilerin ve dış işlerinin yürütülmesinden münhasıran Başkanın sorumlu olduğunu ve bu konuda “tek yetkili” devlet organının Başkan olduğunu ifade etmiştir¹⁶¹.

5. Derdest Kolluk Soruşturmalardan Elde Edilen Bilgiler

Devam eden kolluk soruşturmaları ile ilgili bilgiler yürütme imtiyazı kapsamında korunmaktadır. Kongre komitelerinin bilgi talepleri karşısında, kolluk soruşturmalarının gizliliği esaslı 1825 ve 1859 yıllarına dayanan bir geçmişe sahiptir. Ancak kolluk soruşturmalarının gizliliği gerekçesine dayanan yürütme imtiyazı talepleri konusunda en çok, 1941 yılında bir Kongre komitesinin bazı Federal Soruşturma Bürosu (*Federal Bureau of Investigation, FBI*) raporlarını talep etmesi üzerine Başsavcı tarafından verilen cevap örnek gösterilmektedir¹⁶². Buna göre devam eden kolluk soruşturmalarına ilişkin raporların açıklanması, kolluk kuvvetlerine ciddi şekilde zarar verecektir. Bir şüpheli veya avukatının, kolluk kuvvetlerinin ne kadar bilgiye sahip olduğunu, tanıkları veya bilgi kaynaklarını öğrenmesine sebep olacaktır¹⁶³.

¹⁵⁹ SHAUB, s. 12; *Carl Zeiss Stiftung v. V. E. B. Carl Zeiss, Jena*, s. 324.

¹⁶⁰ “Bu tür bilgileri koruma yetkisi, Yürütme Organının başı ve Başkomutan olarak Başkan’a aittir”. *Department of the Navy v. Egan*, 484 U.S. 518 (1988), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep484/usrep484518/usrep484518.pdf>, erişim 23.03.2022, s 527.

¹⁶¹ *United States v. Curtiss-Wright Corp.*, 299 U.S. 304 (1936), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep299/usrep299304/usrep299304.pdf>, erişim 22.03.2022.

¹⁶² SHAUB, s. 14.

¹⁶³ Başsavcı Robert Jackson tarafından Temsilciler Meclisi Denizcilik İşleri Komitesi’ne verilen cevap için bkz. <https://www.justice.gov/ola/page/file/1090506/download>, erişim 23.03.2022.

SONUÇ

Yürütme imtiyazı anayasal dayanağının Yüksek Mahkeme kararlarıyla şekillendiği bir başkanlık yetkisidir. Başkanlar zaman zaman yürütme imtiyazı ileri sürme yetkisini suiistimal etmiş olsalar da yürütme organının karar alma sürecinin gizliliğine ilişkin beklentinin meşru bir beklenti olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Ancak yine de yürütme imtiyazı sınırsız bir yetki değildir ve kamu yararı gibi zorlayıcı bir ihtiyacın bulunduğu istisnai hallerde kullanılmalıdır. Yürütme imtiyazı konusu aslında yürütmenin işleyişi ile ilgili bir bilginin açıklanması konusunda son sözü kimin söyleyeceğine ilişkindir. Mevcut bir olay hakkındaki yürütme imtiyazı iddialarının meşru olup olmadığını önceden belirleyecek açık ve kesin anayasal sınırlar yoktur. Aslında bu durum siyasi bir mesele olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu meselenin çözümü için, bilginin kontrolüne ilişkin gücün yasama organına mı yoksa yürütme organına mı ait olacağına ilişkin bir kural oluşturmak da imkansızdır. Konu ile ilgili yeterli anayasal veya yasal düzenlemenin olmaması ve yargı içtihatlarının da yetersiz olması sebebiyle, yürütme imtiyazının kapsamı ve sınırları konusu doktrin ve uygulama ile şekillenmiştir. Uygulamada yürütme organı ile Kongre arasındaki bilgi anlaşmazlıklarının çözümünü sağlamak üzere, anayasa hukukuna ilişkin kurallar çerçevesinde yürütme organı tarafından geliştirilen yürütme imtiyazı doktrini etkili olmuştur.

Kongre ile Beyaz Saray arasındaki yürütme imtiyazı çatışmaları çoğunlukla yargı denetimine konu olmadan sistem içerisinde çözülmektedir. Yürütme organı uygulamada genellikle imtiyaz itirazında bulunmadan, Kongre'nin bilgi taleplerine olumlu cevap vermektedir. Bilginin açıklanması konusunda bir ihtilaf olması halinde, yasama ve yürütme yetkilileri genellikle müzakere süreci yoluyla bir uzlaşma sağlamaktadır. Bu durum Anayasanın yasama ve yürütme organları için öngördüğü denge ve denetim esası açısından daha uygun görünmektedir. Kongre ile yürütme organı arasındaki yürütme imtiyazı konusundaki çatışmalar istisnai bazı hallerde yargı organlarının gündemine taşınmaktadır. Meselelerin yargıya intikal ettiği durumlarda yargı organları, yürütme imtiyazının varlığını kabul etmiş ancak kapsam ve sınırları konusunda yeterli bir içtihat ortaya koyamamıştır. Yürütme imtiyazı içeren anlaşmazlıklar mahkemelerin gündemine geldiğinde genellikle davanın esasına girilmekten kaçınılmış veya taraflar müzakere etmeye yönlendirilmiştir. Mahkemelerin esasa ilişkin olarak vermiş olduğu kararlar da genellikle yalnızca mevcut dava için uygulanabilecek türden kararlar olmuştur.

Kongre'nin yürütme organından bilgi talep ettiği göz önüne alındığında, aslında yürütme organının bu çatışmanın çözümünde daha güçlü bir konumda olduğunu söylemek mümkündür. Şüphesiz yürütme organının bu gücü yargı denetimine tabidir. Ancak istisnai bazı haller dışında, yargı sürecinin uzun sürmesi Kongre denetiminin etkili bir şekilde gerçekleşmesini engellemektedir.

Sonuç olarak, yasama ve yürütme organları arasındaki bu türden uyumsuzlukların yargı organlarının önüne gelmesi halinde bilginin kontrolüne ilişkin güç yargı organlarının eline geçmektedir. Ancak bu tür durumlarda yargı organları, kuvvetler ayrılığı ile ilgili meselelerde değerlendirme yapmaktan kaçınmakta ve genellikle yürütme organı lehine kararlar vermektedir. Özellikle Birleşik Devletler/Nixon kararının yürütmeye ulusal güvenlik alanında neredeyse mutlak bir bilgi saklama gücü vermiş olması da bu yaklaşımın temel örneğini oluşturmaktadır. Kongre'nin yürütme imtiyazı itirazlarını aşmasının oldukça güç olması, Kongre'nin denge ve denetim işlevini yerine getirme yeteneğini de kısıtlamaktadır.

KAYNAKLAR*

- “ABD Kongresi 200 yıl sonra ilk kez saldırıya uğradı, bu tarihi günde neler yaşandı?” 7 Ocak 2021, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-55568564>, erişim 27.02.2022.
- “Assertion of Executive Privilege With Respect to Clemency Decision”, 23 Op. O.L.C. (September 16, 1999), <https://www.justice.gov/file/19476/download#:~:text=to%20sixteen%20individuals.-,Executive%20privilege%20may%20properly%20be%20asserted%20in%20response%20to%20a,therefore%20immune%20from%20compelled%20congressional>, erişim 31.05.2022.
- “Congressional Oversight of the White House”, 45 Op. O.L.C. (January 8, 2021), <https://www.justice.gov/sites/default/files/opinions/attachments/2021/01/16/2021-01-08-wh-oversight.pdf>, erişim 11.05.2022.
- BALDWIN, Gordon B., “The Foreign Affairs Advice Privilege”, *Wisconsin Law Review*, Vol. 1976, p. 16-46.
- BERGER, Raoul, *Executive Privilege: A Constitutional Myth*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1974.
- BISHOP, Joseph W., “The Executive's Right of Privacy: An Unresolved Constitutional Question”, *The Yale Law Journal*, Vol. 66, No. 4, 1957, p. 477-491.
- BİLGİN, Murat/ŞENCAN Hüdai, “Kongrenin Denetim Araçları”, ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, (Editör GÖKÇİMEN, Semra), TBMM Basımevi, Ankara, 2019, s. 177-209.
- BUSH, Joel D., “Congressional Executive Access Disputes: Legal Standards and Political Settlements”, *Journal of Law and Politics*, Vol. 9, 1993, p. 719-747.
- CHAFETZ, Josh, “Executive Branch Contempt of Congress”, *The University of Chicago Law Review*, Vol. 76, No. 3, p. 1083-1156.
- CLAVELOUX, Ronald L., “The Conflict Between Executive Privilege and Congressional Oversight: The Gorsuch Controversy”, *Duke Law Journal*, Vol. 1983, p. 1333-1358.

* Bir yazarın birden fazla eserinden faydalandığında kısaltma kullanılmış olup, kısaltmalar eserin sonunda parantez içinde gösterilmiştir.

- COMMITTEE ON THE JUDICIARY/Subcommittee on Separation of Powers (United States Senate), *Executive Privilege: The Withholding of Information by the Executive*, 92d Congress, First Session, U.S. Government Printing Office, Washington, 1971.
- COX, Archibald, "Executive Privilege", *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 122, No. 6, 1974, p. 1383-1438.
- ÇELİK, Özlem, *Siyasi Partilerin Seçim Harcamalarının Denetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.
- DEMİR GÖKYAYLA, Cemile, "Milletlerarası Tahkimde İspat Hakkı ve Sınırlarına Uygulanacak Hukuk", *Public and Private International Law Bulletin*, 40(2) (Prof. Dr. Cemal Şanlı'ya Armağan), 2020, s. 729-773.
- DENAULT, Robert J., "Not a King: President Trump and the Case for Presidential Subpoena Reform", *Duke Journal of Constitutional Law and Public Policy Sidebar*, Vol. 16, 2021, p. 146-186.
- Deschler's *Precedents of the United States House of Representatives: Including References to Provisions of the Constitution and Laws, and to Decisions of the Courts*, Volume 3, U.S. Government Printing Office, 1977.
- DEVINS, Neal, "Congressional-Executive Information Access Disputes: A Modest Proposal- Do Nothing", *Administrative Law Review*, Vol. 48, No. 1, 1996, p. 109-137.
- DINH, Viet D. "Book review: *Executive Privilege: The Dilemma of Secrecy and Democratic Accountability*. By Mark J. Rozell", *Constitutional Commentary*, Vol. 13, Number 3, 1996, p. 346-356.
- FISHER, Louis, "Congressional Access to Information: Using Legislative Will and Leverage", *Duke Law Journal*, Vol. 52, No. 2, 2002, p. 323-402.
- GARVEY, Todd. "Does Executive Privilege Apply to the Communications of a President-elect?". Congressional Research Service, 2018, <https://sgp.fas.org/crs/secrecy/LSB10094.pdf>, erişim 03.03.2022.
- GENOVESE, Michael A., *The Watergate Crisis*, Greenwood Publishing Group, London, 1999. (Genovese, 1999).
- GENOVESE, Michael A./MORGAN, Iwan W. (Editors), *Watergate Remembered The Legacy for American Politics*, Palgrave Macmillan, New York, 2012.

- GENOVESE, Michael A./SPITZER, Robert J., *The Presidency and the Constitution: Cases and Controversies*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.
- GRIFFIN, Stephen M., "Presidential Impeachment in Tribal Times: The Historic Logic of Informal Constitutional Change", *Connecticut Law Review*, Vol. 51, No. 2, 2019, p. 413-450.
- HARRINGTON, Clodagh, "Watergate and Scandal Politics: The Rise and Fall of the Special Prosecutor", (Editors GENOVESE, Michael A./MORGAN, Iwan W.), *Watergate Remembered The Legacy for American Politics*, Palgrave Macmillan, New York, 2012.
- HUQ, Aziz, "Executive Privilege' is a New Concept Built on a Shaky Legal Foundation", May 10, 2019, https://www.washingtonpost.com/outlook/executive-privilege-is-a-new-concept-built-on-a-shaky-legal-foundation/2019/05/10/fa92b82e-7292-11e9-9eb4-0828f5389013_story.html, erişim 15.04.2022.
- JOHNSON, Dawn E., "Executive Privilege Since United States v. Nixon: Issues of Motivation and Accommodation", *Minnesota Law Review*, Vol. 83, 1999, p. 1127- 1141.
- KILPATRICK, Carroll "Nixon Resigns", *Washington Post*, August. 9, 1974, <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/national/longterm/watergate/articles/080974-3.htm>, erişim 26.12.2021.
- KITROSSER, Heidi, "Secrecy and Separated Powers: Executive Privilege Revisited", *Iowa Law Review*, Vol. 92, 2007, p. 489-543.
- LERMACK, Paul, "Congressional power of investigation and the Supreme Court", *Salem Press Encyclopedia*. 2020, <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ers&AN=95329560&lang=tr&site=eds-live>, erişim 06.04.2022.
- LIEBERMAN, Ronald M. "Executive Privilege", *University of Toronto Faculty of Law Review*, Vol. 33, No. 2, 1975, p. 181-193.
- O'NEIL, David A. "The Political Safeguards of Executive Privilege", *Vanderbilt Law Review*, Vol. 60, No. 4, 2007, p. 1077- 1137.
- ÖZBUDUN, Ergun, "İngiltere ve Amerika'da Meclîs Tahkîkâtı", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 17, Sayı 1-4, 1960, s. 219-248.

- ÖZTÜRK, Fatih, *Karşılaştırmalı Anayasa Yargısında Politik Sorun ve Yargısal Aktivizm Doktrini: Anayasal Yargı Denetimi Gerekli mi?* Filiz Kitapevi, İstanbul, 2021.
- PEABODY, Bruce G./NUGENT, John D., "Toward a Unifying Theory of the Separation of Powers", *American University Law Review*, Vol. 53, No. 1, p. 1-64.
- PETERSON, Todd D. "Contempt of Congress v. Executive Privilege", *Journal of Constitutional Law*, Vol. 14, No. 1, 2011, p. 77-159. (PETERSON, 2011).
- PETERSON, Todd D., "Prosecuting Executive Branch Officials for Contempt of Congress", *New York University Law Review*, Vol. 66, 1991, p. 563-632. (PETERSON, 1991).
- PRAKASH, Saikrishna Bangalore, "A Critical Comment on the Constitutionality of Executive Privilege", *Minnesota Law Review*, Vol. 83, No. 5, 1999, p. 1142- 1189.
- REICH, Yaron Z., "United States v. AT&T: Judicially Supervised Negotiation and Political Questions", *Columbia Law Review*, Vol. 77, No. 3, 1977, p. 466-494.
- ROGERS, William P., "Constitutional Law: The Papers of the Executive Branch", *American Bar Association Journal*, Vol. 44, No. 10, 1958, p. 941-944.
- ROZELL Mark J., "Restoring Balance to the Debate over Executive Privilege: A Response to Berger", *William & Mary Bill of Rights Journal*, Vol. 8, No. 3, 2000, p. 541-582. (ROZELL, 2000).
- ROZELL, Mark J., *Executive Privilege: The Dilemma of Secrecy and Democratic Accountability*, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994. (ROZELL, 1994)
- ROZELL, Mark J./SOLLENBERGER, Mitchel A., "Presidents: Executive Privilege" *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, (Editors BEARFIELD, Domonic A./DUBNICK, Melvin J.), Routledge Taylor & Francis, New York, 2020, p. 2698-2702.
- ROZELL, Mark, J., "The Law: Executive Privilege: Definition and Standards of Application", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 29, No. 4, 1999, p. 918- 930. (ROZELL, 1999).
- SACHAROFF, Laurent, "Former Presidents and Executive Privilege", *Texas Law Review*, Vol. 88, 2009, p. 301-352.

- SCHMITT, Gary J., "Executive Privilege: Presidential Power to Withhold Information from Congress", *Presidency in the Constitutional Order* (Editors, BESSETTE, Joseph M./TULIS, Jeffrey), Transaction Publishers, New Jersey, 1981.
- SHAUB, Jonathan David, "The Executive's Privilege". *Duke Law Journal*, Vol. 70, No. 1, 2020, p. 1-92.
- SOFAER, Abraham D., "Executive Power and the Control of Information: Practice Under the Framers", *Duke Law Journal*, Vol. 1977, No. 1, p. 1-57.
- WASSEF, Anthony W., "Executive Privilege-With a Catch: How a Crime-Fraud Exception to Executive Privilege Would Facilitate Congressional Oversight of Executive Branch Malfeasance in Accordance with the Constitution's Separation of Powers", *Cornell Law Review*, Vol. 105, 2020, p. 1261-1296.
- WRIGHT, Andy, "Can Congress Subpoena Trump to Testify?", November 27, 2018, <https://www.justsecurity.org/61535/congress-subpoena-trump-testify/>, erişim 15.06.2022.