

ABD HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARI ARASINDA DENGİ VE DENETİM MEKANİZMALARI*

Checks and Balances Mechanisms Between the Legislative and Executive Bodies in the USA Government System

Öğr. Gör. Serkan YAVUZOĞLU**

Öz: Başkanlık sisteminin prototipi olarak kabul edilen Amerika Birleşik Devletleri (ABD) hükümet sisteminin en önemli özelliği, devletin temel organları arasında kurulan denge ve denetim mekanizmalarıdır. Yasama ve yürütme organlarının yargısal denetimi, ister başkanlık sistemi olsun ister parlamenter sistem olsun, hukuk devleti ilkesini benimseyen bütün devletler için esastır. Oysa ABD hükümet sisteminde yasama ve yürütme organları arasında yer alan denge ve denetim mekanizmaları, bu hükümet sisteminin karakteristiğini belirleyen ve ABD'yi başkanlık sisteminin geçerli olduğu pek çok ülkeden ayıran önemli mekanizmalardır. Dolayısıyla, bu çalışmada, önce ABD yasama ve yürütme organlarının yapısı ve oluşumları üzerinde durulmakta, ardından bu organları dengeleyen ve birbirlerini denetlemelerini sağlayan mekanizmalar ele alınmaktadır. Denge ve denetim mekanizmaları aracılığıyla, yasama ve yürütme organları etkileşime girmekte ve birbirlerinin faaliyetlerine kısmen katılmaktadırlar. Böylece hem yasama organının hem de yürütme organının kontrolsüzce güç kullanmalarının önüne geçilmektedir. Denge ve denetim mekanizmalarının bu işlevi göz önüne alındığında, ABD'de ülkenin kuruluşundan bu yana başkanlık sisteminin kesintisiz bir şekilde uygulanmasının en önemli sebeplerinden birinin bu mekanizmalar olduğu söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Başkanlık Sistemi, Kongre, Başkan, Denge ve Denetim Mekanizmaları.

Abstract: The most important feature of the United States of America (USA) government system, which is considered the prototype of the presidential system, is the checks and balances mechanisms established between the branches of the government. Judicial review of the legislative and executive bodies is essential for all states that adopt the principle of the rule of law, whether it is a presidential or parliamentary system. However, the checks and balances mechanisms between the legislative and executive bodies in the USA government system are important mechanisms that determine the characteristics of this government system and distinguish the USA from many other countries where the presidential system is valid. Therefore, in this study, the structures and formations of the USA legislative and executive bodies are first focused on, and then the mechanisms that balance these bodies and enable them to check each other are examined. Through checks and balances mechanisms, the legislative and executive bodies interact and partially participate in each other's activities. In this way, both the legislative and executive bodies are prevented from using power uncontrolledly. Considering this function of checks and balances mechanisms, it can be said that these mechanisms are one of the most important reasons why the presidential system has been implemented uninterruptedly in the USA since the founding of the country.

Keywords: Presidential System, Congress, President, Checks and Balances Mechanisms.

* Bu makale Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Programı kapsamında hazırlanan "Başkanlık Sistemlerinde Yasama ve Yürütme Organları Arasında Denge ve Denetim Mekanizmaları" adlı tez çalışmasından üretilmiştir.

** Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Devrek Meslek Yüksekokulu, serkan.yavuzoglu@beun.edu.tr
ORCID: 0000-0002-8411-4261

Makale Geliş Tarihi: 24.04.2025, Makale Kabul Tarihi: 29.04.2025

GİRİŞ

Başkanlık sisteminde yürütme organının tek bir kişiden oluşması, bu hükümet sistemine kuşkuyla bakılmasına neden olmaktadır. Yürütme yetkisine sahip olan kişinin, yani başkanın, güçlü yetkilere sahip olması durumunda, bunun kötüye kullanılması mümkündür. Ancak Amerika Birleşik Devletleri (ABD) hükümet sisteminde olduğu gibi, yasama ve yürütme organları arasında denge ve denetim mekanizmalarına yer verilmesi halinde, hem yasama organının hem de yürütme organının yetkilerini kötüye kullanmalarının önüne geçilebilir. Kuşkusuz, sadece denge ve denetim mekanizmalarıyla siyasal iktidarın kötüye kullanılmasının kesin bir şekilde engelleneceği garanti edilemez. Zira denge ve denetim mekanizmalarının işlevini tam anlamıyla yerine getirebilmesi, siyasal kurumların ne ölçüde geliştiğine bağlıdır. Ülkelerin demokrasilerinin gelişmişlik düzeyi, insan haklarına ve hukuk devleti ilkesine bağlılığı, hükümet sistemlerinin işleyişini önemli ölçüde etkilemektedir. Bununla birlikte, siyasal kurumların gelişmişlik düzeyinin etkisini göz ardı etmeden, bir hükümet sisteminin iyi işleyebilmesi için gerekli olan mekanizmaları tespit etmek anayasa mühendisliği açısından büyük önem arz etmektedir. Şüphesiz her ülke, kendi özel koşulları ve anayasal gelenekleri çerçevesinde kendine has mekanizmalar geliştirebilir. Ancak, başkanlık sisteminin prototipi olarak kabul edilen ve ülkenin kuruluşundan bu yana kesintisiz bir şekilde uygulanan ABD hükümet sisteminin denge ve denetim mekanizmaları, başkanlık sisteminin geçerli olduğu diğer ülkeler açısından dikkate değerdir. Bu çalışmada, öncelikle ABD yasama ve yürütme organlarının yapısı ve oluşumları üzerinde durulacaktır. Ardından, Amerika'nın kurucu babalarının görüşleri doğrultusunda, devletin temel organları arasında denge ve denetimin önemi açıklanacaktır. Daha sonra da ABD'de yasama ve yürütme organları arasındaki denge ve denetim mekanizmaları incelenecektir.

I. ABD HÜKÜMET SİSTEMİNE GÖRE YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARININ YAPISI VE OLUŞUMU

A. YASAMA ORGANININ YAPISI VE OLUŞUMU

ABD Anayasasına göre yasama yetkisi, Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşan Kongreye aittir (ABD Anayasası, Madde 1, Bölüm 1). Kongrenin bu çift meclisli yapısı, literatürde genellikle devletin federasyon olması ile ilişkilendirilmektedir. Zira Kongrenin birinci kanadı olan Temsilciler Meclisi, federal devletin halkını temsil eder iken; Kongrenin ikinci kanadı olan Senato ise federe devletleri temsil etmektedir.¹ Öte yandan, ABD Anayasasının yapım sürecinde farklı temsil usullerini savunan kurucu meclis üyelerinin vardıkları uzlaşma sonucunda çift meclisli yasama organına karar verildiği de yine literatürde ifade edilmektedir. Esasında çift meclisli yasama organının kabul edilmesinde yatan temel düşünce, azınlığın ve çoğunluğun

¹ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2020a, s. 645.

çıkarlarının dengelenmesi düşüncesidir.² Zira ABD Anayasasını hazırlayan Philadelphia Konvansiyonu üyeleri, temsil nüfusa dayalı mı yoksa eyaletlerin eşitliğine dayalı mı olmalı konusunda uzun müzakereler yürütmüşlerse de, çift meclisli yasama organı konusunda fikir birliğine sahiptiler. Üyeler, temsil usulü konusunda varılan uzlaşmadan önce çift meclisli yasama organında karar kılmışlardı.³ Kurucu meclisin üyelerinin bu tercihinin sebebi ise onların İngiliz Anayasasını ideal gören bir eğitimi almış olmaları ve tekin, azınlığın ve çoğunluğun güçlerinin dengelenmesini öngören İngiliz düşüncesinin mirasçıları olmalarıdır.⁴ Üyeler, çoğunluğun çıkarlarının temsil edildiği Avam Kamarası ile azınlığın çıkarlarının temsil edildiği Lordlar Kamarasının güçlerinin dengelendiği İngiliz karma hükümet sistemini dünyadaki en iyi sistem olarak görmekteydiler.⁵ Kurucu babalardan James Madison, 62 sayılı Federalist Yazı'da senatodan bahsederken, üye sayısı çok olan tek bir meclisin ani ve şiddetli tutkularla aşırıya kaçarak kötü kararlar alabileceğini ifade etmiştir. Ona göre, bu tehlikeyi önlemenin yolu, daha az üyeden oluşan ve görev süresi daha uzun olan güçlü bir ikinci meclisin kurulmasıdır.⁶

1. Temsilciler Meclisinin Yapısı ve Oluşumu

Kongrenin birinci kanadı olan Temsilciler Meclisinin üyeleri, eyaletlerin halkları tarafından iki yıllığına seçilmektedir. Temsilciler Meclisine üye olabilmek için yirmi beş yaşın doldurulması, en az yedi yıldır ABD vatandaşı olunması ve aday olunan eyalette ikamet ediliyor olunması gerekmektedir (ABD Anayasası, Madde 1, Bölüm 2). Temsilciler Meclisi, 435 üyeden oluşmakta olup üyeler dar bölge seçim sistemiyle belirlenmektedir.⁷

ABD Anayasasında, Temsilciler Meclisi üye sayısının, her otuz bin kişi için birden fazla temsilci olmaması ve her eyalete en az bir temsilci verilmesi kaydıyla, eyaletlerin nüfuslarına göre belirleneceği ifade edilmiştir (ABD Anayasası, Madde 1, Bölüm 2). Zamanla Temsilciler Meclisinin üye sayısı artmış, ancak 1911 yılında çıkarılan Kanunla oy verme hakkına sahip üye sayısı 435 olarak sabitlenmiştir.⁸ Bununla birlikte, Temsilciler Meclisinde Washington, D.C., Amerikan Samoası, Guam, Kuzey Mariana Adaları ve ABD

² Frances E. Lee, "Bicameral Representation", The Oxford Handbook of the American Congress, Eric Schickler / Frances E. Lee (Ed.), Oxford University Press, New York, 2011, s. 273.

³ Frances E. Lee / Bruce I. Oppenheimer, Sizing Up the Senate: The Unequal Consequences of Equal Representation, University of Chicago Press, Chicago, 1999, s. 27.

⁴ Lance Banning, The Sacred Fire of Liberty: James Madison and the Founding of the Federal Republic, Cornell University Press, New York, 1995, s. 99.

⁵ Lee / Oppenheimer, s. 27-28.

⁶ James Madison, "Federalist, 62", Federalist Yazılar, Alexander Hamilton / James Madison / John Jay, Çev. Tolga Şirin / Necdet Umut Orcan, Runik Kitap, İstanbul, 2021, s. 430.

⁷ Hasan Tahsin Fendoğlu, 171 Soruda Başkanlık Sistemi, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 2017, s. 255.

⁸ Steven S. Smith / Jason M. Roberts / Ryan J. Vander Wielen, The American Congress, Tenth Edition, Rowman & Littlefield, Maryland, 2020, s. 65.

Virjin Adaları'nı temsilen birer delege ve Porto Riko'yu temsilen bir yerleşik komiser olmak üzere toplam altı oy hakkı olmayan üye bulunmaktadır.⁹

Eyaletler, temsilci sayısı kadar seçim çevrelerine ayrılmaktadır. Dar bölge seçim sisteminin uygulanması sebebiyle, seçimlerde partilerden ziyade adaylar ön plana çıkmaktadır.¹⁰ Mevcut temsilcilerin tekrar seçilmesi mümkün olup bu durum sıkça yaşanmaktadır. Bunun en önemli sebeplerinden biri ise seçim çevrelerinin sınırlarının mevcut temsilcilerin lehine olacak şekilde çizilmesidir.¹¹ Zamanında Massachusetts eyaletinin bir seçim çevresinin haritadaki şeklinin semendere benzemesi sebebiyle, bu seçim çevresini onaylayan Vali Elbridge Gerry'nin soyadından esinlenerek, seçim çevrelerinin mevcut temsilcilerin lehine olacak şekilde çizilmesine "gerrymandering" adı verilmektedir.¹²

ABD Anayasası, Temsilciler Meclisinin bir meclis başkanı (*speaker*) seçeceğini düzenlemekte, ancak meclis başkanlığı için herhangi bir yeterlilik şartına yer vermemektedir. Yine, Anayasada Kongrenin teşkilatına ilişkin bir düzenleme de bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Anayasa, Temsilciler Meclisine gerekli gördüğü makamları oluşturma ve bu makamlara görevlendirme yapma yetkisini vermektedir.¹³ Meclis gündemini belirleme yetkisine sahip olan meclis başkanı, faaliyetlerinde çoğunluk partisi lideri (*majority leader*), çoğunluk partisi grup başkanı (*caucus / conference chair*)¹⁴ ve çoğunluk partisi grup başkan vekili (*majority whip*) ile birlikte çalışmaktadır. Öte yandan, azınlık partisinin de parti lideri (*minority leader*), grup başkanı (*caucus / conference chair*) ve grup başkan vekili (*minority whip*) bulunmaktadır.¹⁵

Temsilciler Meclisi, ilk zamanlarda, tüm üyelerden oluşan "Genel Kurul Komitesi" (*Committee of the Whole*) ile yasama faaliyetini yerine getirmiştir. Meclis çalışmaları esnasında önemli bir sorun ortaya çıktığında, bunun çözümü için zaman zaman "geçici komiteler" (*temporary committees*) kurulmuştur. Zamanla çok sayıda üyenin kanun hazırlama sürecinde yer almasının ve ihtiyaç halinde geçici komiteler kurulmasının yasama sürecini zorlaştırarak zaman kaybına neden olduğunu ve bu durum yüzünden meclisin hantal bir yapıya dönüşerek yürütme organı karşısında zayıf bir konuma düştüğünü gören Temsilciler Meclisi, "daimi komiteler" (*standing committees*) kurmaya karar vermiştir. Her daimi komiteye belirli bir politika

⁹ Elliot Mamet, "Representation on the Periphery: The Past and Future of Nonvoting Members of Congress", Vol. 10, No. 3, Summer 2021, American Political Thought, s. 391-392.

¹⁰ Konur Alp Koçak, "ABD Başkanlık Sistemi: 'Ayrı' Ama 'Birlikte' Çalışan Organlar", Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi - ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri, Semra Gökçimen (Ed.), 2. Baskı, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017, s. 36.

¹¹ Koçak, s. 36-37.

¹² Gary Lee Malecha / Daniel J. Reagan, The Congress, Greenwood, California, 2021, s. 46.

¹³ Malecha / Reagan, s. 19-20.

¹⁴ Demokratik Partinin meclis grubu, "caucus", Cumhuriyetçi Partinin meclis grubu ise "conference" olarak adlandırılmaktadır (Bkz: Koçak, s. 37).

¹⁵ Koçak, s. 37-38.

alanı üzerinde yetki verilmiştir. Böylece, daimi komitelerin üyeleri, komitelerin yetki alanına giren konularda bilgi sahibi olma sorumluluğunu üstlenerek, genel kurula sunulmadan önce, kanun tekliflerini inceleme ve değiştirme olanağına sahip olmuştur.¹⁶ Yasama sürecinde oldukça önemli bir yere sahip olan komitelere dair ABD eski başkanlarından Woodrow Wilson'ın şu sözü kayda değerdir: *“Oturum halindeki Kongre, kamuya sergilenen Kongredir; komite odalarındaki Kongre ise işbaşındaki Kongredir.”*¹⁷

2. Senatonun Yapısı ve Oluşumu

Kongrenin ikinci kanadı olan Senatoda, her eyalet iki senatör ile temsil edilmektedir. Senatörlerin görev süresi altı yıl olup her iki senede bir Senatonun üçte biri yenilenmektedir. Senatör olabilmek için otuz yaşın doldurulması, en az dokuz yıldır ABD vatandaşı olunması ve aday olunan eyalette ikamet ediliyor olunması gerekmektedir (ABD Anayasası, Madde 1, Bölüm 3). Gerek seçilme şartları gerekse seçimlerin Senatonun üçte birini kapsamaması, Kongrenin ikinci kanadının daha tecrübeli üyelerden oluşmasını sağlamaktadır. Bu durum, kurucu babaların Senatoya biçtikleri rol ile yakından ilişkilidir. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere, Senatonun Temsilciler Meclisini dengeleme işlevi bulunmaktadır. Öte yandan Senato, Temsilciler Meclisinden farklı olarak, eyaletleri temsil etmektedir. Eşit sayıda senatör ile temsil edildiklerinden eyaletler, Senatoda eşit konumdadır. Toplam elli eyaleti temsilen yüz senatör, Senatoda görev yapmaktadır.¹⁸

ABD Anayasası, başlangıçta eyalet meclislerine kendi senatörlerini seçme yetkisi vermiştir. Ancak daha sonra 1913 yılında onaylanan On Yedinci Anayasa Değişikliği ile senatörlerin halk tarafından doğrudan seçilmesine karar verilmiştir.¹⁹

Anayasaya göre, Senatonun başkanı, ABD Başkan Yardımcısıdır. Senato başkanı, ancak oyların eşit çıkması durumunda oy hakkına sahiptir. Ayrıca Anayasa, Senato başkanının yokluğunda Senatoya başkanlık etmesi için bir geçici başkan seçilmesini öngörmektedir (ABD Anayasası, Madde 1, Bölüm 3). Geçici başkanlık, sembolik bir makam olup çoğunluk partisinin en kıdemli üyesi tarafından üstlenilmektedir. Uygulamada çoğunluk partisinin lideri Senatoya başkanlık etmektedir.²⁰

Senato, Temsilciler Meclisine göre daha az sayıda üyeden oluşması sebebiyle, ilk zamanlar daimi komitelere ihtiyaç duymasa da, daha sonra tıpkı Temsilciler Meclisinde olduğu gibi, daimi komitelere ihtiyaç duymuş ve gerekli komiteleri kurmuştur. Beşinci Başkan James Monroe zamanında, Kongrenin her iki kanadı da düzenli çalışan daimi komitelere sahip duruma gelmiştir.²¹ Öte yandan, zamanla ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar sebebiyle

¹⁶ Malecha / Reagan, s. 24.

¹⁷ Woodrow Wilson, *Congressional Government: A Study in American Politics*, Transaction Publishers, New Jersey, 2002, s. 79.

¹⁸ Fendoğlu, 2017, s. 253-254.

¹⁹ Malecha / Reagan, s. 37.

²⁰ Koçak, s. 41.

²¹ Malecha / Reagan, s. 24.

kurulan ve Kongrenin her iki kanadının üyelerinden oluşan “daimi ortak komiteler” (*joint committees*) de bulunmaktadır.²²

B. YÜRÜTME ORGANININ YAPISI VE OLUŞUMU

ABD Anayasasına göre yürütme yetkisi, Başkan’a aittir. Başkan, bir Başkan Yardımcısı ile birlikte dört yıllığına seçilmektedir. Başkan olabilmek için doğuştan ya da Anayasanın kabulü sırasında ABD vatandaşı olmak, otuz beş yaşını doldurmak ve en az on dört yıldır ABD’de ikamet ediyor olmak gerekmektedir (ABD Anayasası, Madde 2, Bölüm 1). 1951 yılında onaylanan Yirmi İkinci Anayasa Değişikliği gereği, bir kimse en fazla iki defa Başkan seçilebilmektedir.

ABD Başkanını halk doğrudan seçmemektedir. Başkan, halk tarafından seçilen ikinci seçmenlerden oluşan “Seçiciler Kurulu” (*Electoral College*) tarafından seçilmektedir. Her dört yılda bir Kasım ayının ilk Pazartesi gününü izleyen Salı günü, halk tarafından ikinci seçmenlerin seçimi yapılmaktadır.²³ Her eyaletin temsilci ve senatör sayısı kadar ikinci seçmeni bulunmaktadır. Seçiciler Kurulu, Temsilciler Meclisi ile Senatonun üye sayılarının toplamı ve Washington, D.C.’yi temsilen üç üye olmak üzere toplam 538 üyeden oluşmaktadır. Başkanın seçilmesi için gereken oy sayısı 270’dir.²⁴ Eyaletlerin çoğunda ikinci seçmenlerin temsil ettikleri siyasi partinin adayına oy vermesini, yani emredici vekaleti, zorunlu tutan kanunlar bulunmaktadır. Çok nadiren farklı yönde oy kullanan ikinci seçmenler olmuş olsa da bu durum hiçbir zaman başkanlık seçiminin sonucuna etki etmemiştir.²⁵ Maine ve Nebraska eyaletleri dışındaki diğer bütün eyaletlerde, kazananın hepsini aldığı “çoğunluk sistemi” geçerlidir.²⁶ Çoğunluk sisteminin uygulanması sebebiyle, ülke çapında daha az oy olan adayın başkan seçilmesi mümkündür. Örneğin, 2000 yılında Al Gore karşısında George W. Bush ve 2016 yılında Hillary Clinton karşısında Donald Trump, ülke çapında daha az oy almalarına rağmen daha çok ikinci seçmenin oyunu aldıkları için başkan seçilmişlerdir.²⁷ Eğer Seçiciler Kurulu tarafından yapılan oylamada hiçbir aday 270 oy alamaz ise başkan, en çok oy alan ilk üç aday arasından Temsilciler Meclisi tarafından seçilecektir, ancak bu oylamada her eyaletin bir oy hakkı olacaktır. Yine başkan yardımcısı seçiminde gerekli oy sayısına hiçbir adayın ulaşamaması halinde, başkan yardımcısı en çok oy alan iki aday arasından Senato tarafından seçilecektir (ABD Anayasası, 12. Anayasa Değişikliği). Seçim sürecinin tamamlanmasından sonra, seçimi kazanan aday, 20 Ocak günü, Federal Yüksek Mahkeme Başkanı huzurunda Kitab-ı Mukaddes üzerine yemin ederek göreve başlamaktadır.²⁸

²² Koçak, s. 41.

²³ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi* Cilt II, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2020b, s. 19.

²⁴ Duncan Watts, *The American Presidency*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2009, s. 56.

²⁵ Lori Cox Han, *The Presidency*, Greenwood, California, 2021, s. 21.

²⁶ Han, s. 21.

²⁷ Han, s. 22.

²⁸ Gözler, 2020b, s. 19.

Başkan ile birlikte seçilen Başkan Yardımcısı, Başkanlık makamının boşalması durumunda, Başkanlık görevini üstlenmektedir.²⁹ Ayrıca, yukarıda da ifade edildiği üzere, Başkan Yardımcısı, Senatoya başkanlık etmekte ve ancak oyların eşit çıkması durumunda oy kullanabilmektedir (ABD Anayasası, Madde 1, Bölüm 3).

ABD yürütme organı bünyesinde, parlamenter sistemdeki bakanlıklara tekabül eden, “departman” adı verilen birimler bulunmaktadır. Toplam on beş yürütme departmanı bulunmakta olup bu departmanların başında bulunan görevli kişiye ise “sekreter” adı verilmektedir. Ancak, Adalet Departmanının başında Başsavcı görev yapmaktadır.³⁰ Başkan, departman sekreterlerini Senatonun onayı ile atamaktadır. Sekreterler, Kongre komitelerine ifade vermekte ve departman bütçesi için onay almaktadırlar. Böylece yürütme departmanları, Kongrenin denetimi altına alınmaktadır.³¹ Departmanlar topluca “kabine” olarak adlandırılmakta olup Dışişleri, Savunma, Hazine ve Adalet departmanlarından oluşan gruba “iç kabine” adı verilmektedir. Kabine, geleneksel olarak Başkana tavsiyelerde bulunmak için toplanmaktadır. Bu toplantılara departman sekreterlerinin yanı sıra Başkan Yardımcısı, Birleşmiş Milletler ABD Temsilcisi, Merkezi İstihbarat Teşkilatı Müdürü, Yönetim ve Bütçe Ofisi Müdürü gibi üst düzey görevlilerin de katılmaları mümkündür.³² Başkan, gerekli gördüğü zamanlarda Kabineyi toplantıya çağırılmaktadır. Bu toplantılar istişari nitelikte olup karar alma yetkisi tek başına Başkan’a aittir. Esasında, ABD Kabinesi ile parlamenter sistemin uygulandığı Birleşik Krallık Kabinesinin ismi dışında pek bir ortak yanı yoktur. Zira bu kabinelerin yetki ve sorumlulukları farklıdır. Zamanında bir Kabine toplantısında, Başkan Abraham Lincoln’un önerisinin bütün katılımcılar tarafından reddedilmesinin ardından “*Yedi hayır, bir evet, evetler kazandı.*” dediği ifade edilmektedir.³³

Öte yandan, Kabinenin yanı sıra, yürütme organı bünyesinde çeşitli idari birimler de bulunmaktadır. Başkanlık teşkilatı içinde, “Beyaz Saray Ofisi” (*The White House Office*) ve “Başkanın Yürütme Ofisi” (*Executive Office of the President*) yer almaktadır. Beyaz Saray Ofisinde Başkana işlerinde yardımcı olacak ve ona danışmanlık edecek personel bulunmakta iken; Başkanın Yürütme Ofisinde ise bütçe, ekonomi, milli güvenlik, istihbarat gibi konularda alınacak kararlar için Başkana teknik destek sunacak alt organlar yer almaktadır.³⁴

II. KUVVETLER ARASI DENGİ VE DENETİM DÜŞÜNCESİ

Siyasal iktidarın sınırlandırılması düşüncesini kuşkusuz en iyi ifade eden özlü söz, Lord Acton’a aittir: “*İktidar yozlaştırır, mutlak iktidar ise mutlaka yozlaştırır.*”³⁵ İktidarın kullanıcılarını yozlaştırması tehlikesi göz önüne

²⁹ Gözler, 2020b, s. 20.

³⁰ Han, s. 77-78.

³¹ Han, s. 78.

³² Han, s. 78.

³³ Watts, s. 182.

³⁴ Gözler, 2020b, s. 23-24.

³⁵ Acton Institute, Lord Acton Quote Archive, (<https://www.acton.org/research/lord-acton-quote-archive>), (s.e.t.: 01.04.2025).

alındığında, özgürlüklerin korunması adına, siyasal iktidarın sınırlandırılması gerekmektedir. Siyasal iktidarın sınırlandırılması düşüncesi, “anayasacılık” (*constitutionalism*) doktrininin oluşmasına sebep olmuştur. Buna göre, geniş anlamda anayasacılık, siyasal iktidarın sınırlandırılması amacına yönelik her türlü düşüncüyü, aracı, yöntemi ve kurumları için alan bir doktrindir.³⁶

Anayasacılık doktrininin iki teorisinden söz edilebilir. Bunlardan ilki, ilk ve orta çağlarda birçok düşünür tarafından savunulan, “dengeli anayasa” (*balanced constitution*) adı da verilen “karma hükümet” (*mixed government*) teorisidir. Bu teoriye göre iktidar; hükümdar, soylular ve halk arasında paylaştırılır.³⁷ Buna karşın, on yedinci yüzyıl sonlarında ortaya çıkan “kuvvetler ayrılığı” (*separation of powers*) teorisi ise iktidarın sınıf temelli paylaştırılması değil, ama devletin hukuki fonksiyonlarına göre paylaştırılması düşüncesine dayanmaktadır.³⁸

John Locke ve özellikle Montesquieu ile özdeşleşen kuvvetler ayrılığı teorisine göre, özgürlüklerin korunabilmesi için devletin hukuki fonksiyonlarının ayrı organlar tarafından yerine getirilmesi gerekir.³⁹ Locke’a göre yasama ve yürütme fonksiyonları farklı kişiler tarafından yerine getirilmelidir; zira hem yasama hem de yürütme yetkisi aynı kişilere verilirse, bu kişiler hem kendilerini kanunlardan muaf tutarak kendilerine ayrıcalık sağlayabilirler hem de bu kişiler kanun yaparken kamu yararı yerine bireysel menfaatlerini göz önünde bulundurabilirler.⁴⁰ Benzer şekilde, Montesquieu’ye göre de yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının farklı kişiler ya da kurumlar tarafından yerine getirilmesi gerekir. Ona göre, yasama ve yürütme yetkileri tek bir kişi ya da kuruma bırakılırsa zorbalığa yol açacak kanunlar yapılır ve böylece özgürlükler yok olur. Öte yandan, yargılama yetkisine sahip olanlara yasama yetkisi verilirse, hakimlerin keyfi kanunlar yapması muhtemeldir. Yine, yargılama yetkisine sahip olanlara yürütme yetkisi verilirse, hakimlerin zorbalık yapma ihtimali ortaya çıkacaktır.⁴¹

Özetle, anayasacılık doktrininin iki teorisinden ilki olan dengeli anayasa teorisi, siyasal iktidarın paydaşlarının arasında denge kurulması düşüncesine dayanırken; anayasacılık doktrininin diğer teorisi olan kuvvetler ayrılığı teorisi ise siyasal iktidarın, fonksiyonlarına göre ayrı organlara dağıtılması düşüncesini ifade eder.

1787 ABD Anayasasında, dengeli anayasa teorisi ile kuvvetler ayrılığı teorisinin birlikte yer aldığı görülmektedir.⁴² Dengeli anayasa teorisinin

³⁶ Zühtü Arslan, *Anayasa Teorisi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 21.

³⁷ Ergun Özbudun, *Anayasalcılık ve Demokrasi*, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017, s. 13.

³⁸ Özbudun, s. 14.

³⁹ John Locke, *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme: Sivil Yönetimin Gerçek Kökeni, Boyutu ve Amacı Üzerine Bir Deneme*, Çev. Fahri Bakırcı, 2. Baskı, Ebabil Yayınları, Ankara, 2012, s. 95-96; Montesquieu, *Kanunların Ruhu Üzerine*, Çev. Berna Günen, 4. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2019, s. 199.

⁴⁰ Locke, s. 95-96.

⁴¹ Montesquieu, s. 199.

⁴² Özbudun, s. 16.

anayasaya yansması, doğal olarak, iktidarın sınıf temelli olarak paylaştırılmasıyla değil, ama devletin temel organları arasında dengenin kurulması ve bu organların birbirlerini denetlemesi anlamına gelen “frenler ve dengeler” (*checks and balances*) ilkesi ile olmuştur.⁴³ Amerika’nın kurucu babaları, saf kuvvetler ayrılığı teorisinin sınırlı devlet amacı için yeterli olmadığını, bu amaca ulaşılabilmesi için devletin temel organlarının birbirlerini denetlemesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir.⁴⁴ Kurucu babalardan James Madison; siyasal iktidarın, fonksiyonlarına göre ayrı organlara dağıtılmasıyla istenilen amaca ulaşamayacağını, bu saf kuvvetler ayrılığı teorisinin etkinliğinin fazlasıyla abartıldığını, Anayasada bu organlara sınır çizilerek kağıt üzerinde engeller konmasının yetersiz kalacağını söyleyerek; olması gerekenin, devletin organlarından her birinin diğerini anayasal denetim altına alması ve bu organların birbirleriyle ilişkilendirilerek kesiştirilmesi olduğunu ifade etmiştir.⁴⁵ Bir başka deyişle, Amerika’nın kurucu babaları, saf kuvvetler ayrılığı teorisinin yetersiz kaldığı noktada dengeli anayasa teorisine başvurmuştur. Böylece iki teorinin birleşimiyle, arzu edilen sınırlı devlet amacına ulaşılmış olacaktır.

Yukarıda ifade edildiği üzere, Madison, sınırlı devlet amacını ulaşmak için, siyasal iktidarın fonksiyonlarının ayrı organlara verilmesi, bu organların birbirlerini denetlemesi ve birbirleriyle ilişki içinde olup kesişmesi gerektiğini söylemektedir. Burada yer alan “*devletin organlarının birbirleriyle ilişki içinde olup kesişmesi*” ifadesi, bu organların her birinin diğerinin fonksiyonuna kısmen katılmasını ifade etmektedir. Bu kısmi katılım, denetimin de gerçekleşmesini sağlamaktadır. Örneğin, yasama organına kanun yapma yetkisi verilirken, yürütme organına veto yetkisinin tanınması, yürütme organının yasama fonksiyonuna kısmi katılımını sağlamaktadır. Yine, yürütme organına üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi verilirken, söz konusu atamaların yasama organının onayına tabi tutulması, yasama organının yürütme fonksiyonuna kısmi katılımının örneğini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, bu örnekler göz önüne alındığında, ABD Anayasasının kurduğu sisteme göre, yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden ayrı ama iktidarı paylaşan organlar oldukları söylenebilir.⁴⁶

III. DENGİ VE DENETİM MEKANİZMALARI

1787 ABD Anayasasında, Amerika’nın kurucu babaları, İngiliz kamu hukukunun ve dönemin önemli liberal düşünürlerinin etkisiyle, sonraki yıllarda “başkanlık sistemi” olarak adlandırılacak olan, yeni bir hükümet sistemi kurmuşlardır.⁴⁷ ABD’de hem yasama organı hem de yürütme organı ayrı ayrı halk tarafından seçilir ve bu organlar birbirlerinin görevlerine son

⁴³ Özbudun, s. 16.

⁴⁴ Özbudun, s. 16.

⁴⁵ James Madison, “Federalist, 48”, Federalist Yazılar, Alexander Hamilton / James Madison / John Jay, Çev. Tolga Şirin / Necdet Umut Orcan, Runik Kitap, İstanbul, 2021, s. 353-354.

⁴⁶ Mehmet Turhan, Hükümet Sistemleri, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993, s. 35-36.

⁴⁷ Şule Özsoy Boyunsuz, Dünyada Başkanlık Sistemleri, İmge Kitabevi, Ankara, 2017, s. 60.

veremezler.⁴⁸ Sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin geçerli olduğu bu sistemde, yasama ve yürütme organlarının oluşumları ve varlıklarını sürdürmeleri birbirlerinden tamamen ayrıdır; ancak bu organlar, fonksiyonlarını yerine getirirlerken birbirlerinin faaliyetlerine kısmen katılmaktadırlar. Dolayısıyla, bu hükümet sisteminde, sert kuvvetler ayrılığı ilkesi yasama ve yürütme organlarının faaliyetleri açısından geçerli değildir, ama bu organların oluşumu ve varlıklarını sürdürmesi açısından geçerlidir.⁴⁹ Zira ABD hükümet sisteminde, demokratik siyasal rejimin ve bireylerin özgürlüklerinin korunması amacıyla, yasama ve yürütme organları arasında denge ve denetim mekanizmaları bulunmaktadır.⁵⁰ Bu mekanizmalar sayesinde, yasama ve yürütme organları ayrı ama işbirliği içindedirler.⁵¹

A. KONGRENİN BAŞKANA KARŞI SAHİP OLDUĞU ARAÇLAR

1. Bütçe Yapma Yetkisi

Kamu gelir ve giderleri hakkında öngöründe bulunma ve bu konuda hükümete yetki vermeyi konu alan bütçe kanunlarının çıkarılması, parlamentonun geleneksel işlevleri arasında yer almakta olup yasama organının yürütme organını mali açıdan denetlemesine imkan vermektedir.⁵² Amerika'nın kurucu babalarından James Madison, 58 sayılı Federalist Yazı'da, yasama organının yetkisinin sadece hükümet kararlarını onaylamak ya da reddetmekten ibaret olmadığını, aynı zamanda yasama organının hükümetin ihtiyaç duyduğu finansmanı sağlayabilecek tek yetkili makam olduğunu ifade etmiştir. Ona göre, devletin cüzdanı yasama organındadır. Bu sayede yasama organı, hükümetin aşırıya kaçan faaliyetlerini önleyebilir.⁵³ Madison'a göre, bir anayasanın sakıncalarının giderilerek adil ve halka yararlı olacak şekilde uygulanabilmesi için yasama organına verilecek en etkili araç bütçe yapma yetkisidir.⁵⁴

ABD Anayasasına göre, bütçe yapma yetkisi Kongreye aittir. Kanunla harcama yetkisi verilmediği sürece hükümet hazineye para çekememektedir (ABD Anayasası, Madde 1, Bölüm 9). Bütçe sürecini düzenleyen çeşitli kanunlar bulunmakta olup bunlardan en önemlileri 1921 tarihli "Bütçe ve Muhasebe Kanunu" (*The Budget and Accounting Act*) ile 1974 tarihli "Kongre Bütçe ve Ödeneklerin Alınmasını Kontrol Kanunu"dur (*The Congressional*

⁴⁸ Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2023, s. 628.

⁴⁹ Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017, s. 27.

⁵⁰ Özsoy Boyunsuz, s. 69.

⁵¹ Mustafa Erdoğan, "Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak", S. 2, Bahar 1996, *Liberal Düşünce Dergisi*, s. 6.

⁵² Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 27. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2024, s. 466.

⁵³ James Madison, "Federalist, 58", *Federalist Yazılar*, Alexander Hamilton / James Madison / John Jay, Çev. Tolga Şirin / Necdet Umut Orcan, Runik Kitap, İstanbul, 2021, s. 409.

⁵⁴ Madison, s. 409.

Budget and Impoundment Control Act).⁵⁵ 1921 yılında çıkarılan Kanunla gerçekleştirilen bütçe reformuyla bütçenin hazırlanması sürecinde Başkana yardımcı olması için “Bütçe Dairesi” (*Bureau of the Budget*) kurulmuş, daha sonra 1970 yılında bu organın adı “Yönetim ve Bütçe Ofisi” (*Office of Management and Budget*) olarak değiştirilmiştir.⁵⁶ 1970’li yıllarda yürütme organının bütçe sürecinde Kongreye nazaran daha etkili olma girişimleri üzerine, Kongre yeni bir bütçe reformu hayata geçirmiştir. 1974 yılında çıkarılan Kanunla bütçe sürecinde Başkanın yetkileri sınırlandırılarak Kongrenin konumu güçlendirilmiştir.⁵⁷

Hükümet harcamalarının yapılabilmesi için Kongre tarafından ya daimi olarak ya da periyodik olarak ödenek sağlayan kanunların çıkarılması gerekmektedir. Kamu borçlarının faizi, hukuka aykırı olarak alınmış olan vergilerin iadesi, tazminat ödemeleri gibi bazı yükümlülükler daimi ödenek kanunlarına dayanılarak yerine getirilmektedir.⁵⁸ Her ne kadar daimi ödenek kanunlarına dayanılarak yapılan harcamaların federal bütçedeki payı zamanla artmış olsa da bugün pek çok hükümet harcaması, bir dizi ödenek kanunuyla yıllık olarak finanse edilmektedir.⁵⁹

Bütçe teklifinin hazırlanması süreci, yürütme organı tarafından yürütülmekte olup dokuz ay sürmektedir. Teklif sürecinin ardından Kongrenin bütçe çalışmaları başlamakta ve bu süreç de aynı şekilde dokuz ay sürmektedir. Toplam on sekiz ay süren bu uzun ve karmaşık süreç, yürütme organı bünyesinde yer alan Yönetim ve Bütçe Ofisinin (*Office of Management and Budget*) Nisan ayında “planlama rehberi”ni (*planning guidance*) yayımlamasıyla başlamakta ve sonraki yılın Şubat ayında bütçe teklifinin Başkan tarafından Kongreye sunulmasıyla devam etmektedir. Ardından Kongrenin bütçe çalışmalarının sonucunda süreç Eylül ayının sonunda tamamlanmış olmaktadır.⁶⁰ Kongre, Başkanın bütçe teklifi ile bağlı değildir. Bütçe çalışmaları esnasında Kongrenin her iki kanadı, Bütçe Komitesi (*Committee on the Budget*) tarafından hazırlanan “bütçe kararı” (*budget resolution*) adı verilen kararlar almaktadır. Bütçe kararlarında farklılık olması durumunda “uzlaşma komitesi” (*conference committee*) tarafından “uzlaşma raporu” (*conference report*) hazırlanmakta ve bu rapor Kongrenin her iki kanadının onayına sunulmaktadır. Gerek bütçe kararı gerekse uzlaşma raporu parlamento kararı niteliğinde olup Başkanın onayına tabi değildir. Daha sonraki aşamalarda çeşitli komitelerin çalışmalarının ardından “ödenek kanunu tasarıları” (*appropriations bills*) Kongrenin her iki kanadı tarafından

⁵⁵ Akın Tüner / Ercan Çeliker, “Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi”, ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, Semra Gökçimen (Ed.), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019, s. 235-236.

⁵⁶ Tüner / Çeliker, s. 235.

⁵⁷ Yiğit Karahanogulları, “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, S. 160, Ocak-Haziran 2011, Maliye Dergisi, s. 276.

⁵⁸ Dariusz Stolicki, “The Law and Practice of Government Shutdowns in the United States”, Vol. 16, 2015, Ad Americam, s. 70.

⁵⁹ Stolicki, s. 71.

⁶⁰ Tüner / Çeliker, s. 237.

kabul edilmekte ve Başkanın onayına sunulmaktadır. “Ödenek kanunları”nın (*appropriations acts*) yürürlüğe girmesiyle süreç sona ermektedir.⁶¹

Hükümet harcamalarının yıllık ödenek kanunlarıyla finanse edilmesi, finansman açığı riskini de beraberinde getirmektedir. Zira mali yılbaşından önce söz konusu ödenek kanunlarının çıkarılamaması durumunda finansman açığı ortaya çıkmaktadır. Böyle bir durumda geçici bütçe yapılması mümkündür. “Devam kararı” (*continuing resolution*) adı verilen, Kongre ve Başkan tarafından alınan bir “ortak karar” (*joint resolution*) ile bazı kamu kurumlarına geçici olarak ödenek sağlanabilmektedir.⁶²

Mali yılbaşı olan 1 Ekim gününe kadar ödenek kanunu tasarılarının kabul edilememesi ya da Kongrenin kabul ettiği ödenek kanunu tasarılarının Başkan tarafından onaylanmaması halinde, Anayasa hükmü gereği hükümet hazineye para çekemeyeceği için faaliyetlerini askıya almak zorunda kalmakta olup bu durum “hükümet kapatma” (*government shutdown*) olarak adlandırılmaktadır.⁶³ Bu konuda 1884 yılında çıkarılan “Bütçe Açığı ile Mücadele Kanunu” (*Antideficiency Act*) gereği, hükümet, ödeneği olmayan hizmetlere ilişkin harcama yapamamaktadır. Kişi güvenliği, mülkiyetin korunması ve acil durumlar haricinde gönüllü çalışmaya dahi izin verilmemektedir. Ayrıca Kanuna uymayanlar hakkında cezai yaptırımlar öngörülmüştür.⁶⁴

1980 yılından önce Bütçe Açığı ile Mücadele Kanunu, günümüzden farklı şekilde yorumlanmakta ve ödenek tahsisi yapılamaması halinde hükümet kapatma durumu gerçekleşmemekteydi. Ancak 1980 yılında Adalet Departmanının başında bulunan Başsavcı Benjamin Civiletti’nin Bütçe Açığı ile Mücadele Kanununun uygulamasına dair görüş yayımlamasıyla Kanunun uygulaması değişmiş ve hükümet kapatmalar başlamıştır. Civiletti, kanunu lafzi şekilde yorumlayarak, ödenek tahsisi yapılamaması halinde söz konusu kamu kurumlarının faaliyetlerini askıya alması gerektiğini, kanuna rağmen çalışanlar hakkında ise cezai soruşturma açılabileceğini ifade etmiştir.⁶⁵ Bu görüşün yayımlanmasından sonra, günümüze kadar zaman zaman hükümet kapatmalar gerçekleşmiş ve bu yüzden ekonomik açıdan büyük maliyetlerin altında kalmıştır. Bu olumsuz etkisine rağmen, bu sürecin Amerikan frenler ve dengeler ilkesinin bir gereği olduğu söylenebilir.⁶⁶ Zira bu ilke devletin temel organlarını uzlaştırmaya teşvik etmektedir. Dolayısıyla, hükümet kapatmalarına karşı çözüm de siyasal süreçte aranmalıdır.⁶⁷ Sistemin kilitlenmemesi için yasama ve yürütme organlarının uzlaşarak uyum içinde çalışması gerekmektedir.

⁶¹ Tüzer / Çeliker, s. 240-243.

⁶² Stolicki, s. 71.

⁶³ Tüzer / Çeliker, s. 281.

⁶⁴ Tüzer / Çeliker, s. 281.

⁶⁵ Stolicki, s. 76-77.

⁶⁶ Stolicki, s. 88.

⁶⁷ Stolicki, s. 88.

2. Atamaları Onaylama Yetkisi

ABD Anayasasına göre, üst düzey kamu görevlileri, Başkan tarafından Senatonun tavsiyesi ve rızasıyla atanmaktadır (ABD Anayasası, Madde 2, Bölüm 2). Dolayısıyla Başkan, bu atamaları gerçekleştirirken Senato ile uzlaşma yoluna gitmelidir. Alt düzey kamu görevlilerinin atamaları ise, kanunun verdiği yetkiyle, Senatonun onayı olmadan, Başkan, mahkemeler ya da başka idari organlar tarafından gerçekleştirilebilmektedir (ABD Anayasası, Madde 2, Bölüm 2).

Senatonun onayıyla atanan üst düzey kamu görevlileri arasında federal hakimler, başta departman sekreterleri olmak üzere, departmanların ve özerk kurumların görevlileri ile diplomatik ve askeri görevliler bulunmakta olup her yasama döneminde, yaklaşık dört bin sivil, altmış beş bin askeri görevli hakkında oylama yapılmaktadır.⁶⁸ Senatonun on binlerce atama hakkında tek tek oylama yapması mümkün değildir. Bu yüzden adaylar gruplandırılmakta ve yüzlerce isimden oluşan listeler üzerine oylama yapılmaktadır.⁶⁹

Atama süreci üç aşamadan oluşmaktadır. İlk olarak, Başkan tarafından atanması düşünülen kişi aday gösterilmektedir. Ardından Senatoda aday değerlendirilmekte ve bu aşamada komiteler ve alt komiteler tarafından halka açık olarak düzenlenen “dinleme toplantıları” (*hearings*) gerçekleştirilmektedir. Bu dinleme toplantılarında adayın nitelikleri ve olası menfaat çatışmaları göz önünde bulundurulmaktadır. Dinleme toplantılarının ardından ise Senatoda oylama gerçekleştirilmekte ve adaylığı onaylanan kişi Başkan tarafından atanmaktadır.⁷⁰

Başkanın federal hakimleri, yürütme organı görevlilerini ve askeri görevlileri atama yetkisi, siyasal ortamın şekillenmesinde Başkana oldukça önemli bir güç vermektedir. Özellikle federal hakimlerin atanmasında Başkanın yetkili olması, onun sahip olduğu en önemli araçlardan biridir. Başkanın aday gösterdiği kişiler, Senatonun basit çoğunlukla onay vermesi durumunda federal hakim olarak atanırlar ve ömür boyu bu görevlerini yerine getirirler.⁷¹ Federal hakimlerin ve politika yapım sürecinde etkin role sahip olan bazı yürütme organı görevlilerinin atanma sürecinde Senato sıkı bir inceleme yapmaktadır. Nispeten önemli görülen atamaların onay süreci zorlu geçmekle beraber diğer atamalarda genellikle Senato Başkana zorluk çıkarmamaktadır. Başkanın Senato ile uzlaşma yoluna gitmesi durumunda ise atamalar hızlı bir onay süreciyle gerçekleşmektedir.⁷²

Başkanın federal hakimleri görevden alma yetkisi yoktur. Ancak Başkan, atadığı yürütme organı görevlilerini görevden alma yetkisine sahiptir. Esasında bu konuda Anayasada açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak

⁶⁸ Beyhan Kaptıkaçtı Kayatekin, “Senatonun Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanmasındaki Onay Yetkisi”, ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, Semra Gökçimen (Ed.), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019, s. 211-212.

⁶⁹ Kaptıkaçtı Kayatekin, s. 217.

⁷⁰ Kaptıkaçtı Kayatekin, s. 213.

⁷¹ Han, s. 7-8.

⁷² Kaptıkaçtı Kayatekin, s. 217-218.

Federal Yüksek Mahkeme, 1926 tarihli “Myers v. United States” davasında verdiği kararda, atama yetkisinin mantıksal bir sonucu ve Başkanın anayasal görevinin gereği olarak, yürütme organı görevlilerini görevden alma yetkisinin Başkana ait olduğunu ifade etmiştir.⁷³

3. Uluslararası Antlaşmaları Onaylama Yetkisi

ABD Anayasasına göre, uluslararası antlaşmalar yapma yetkisi Başkana ait olup bu antlaşmaların geçerli olabilmesi için Senatonun üçte ikisi tarafından kabul edilmesi gerekmektedir (ABD Anayasası, Madde 2, Bölüm 2). Dolayısıyla Anayasa, uluslararası antlaşmaların Başkan ve Senatonun uzlaşısıyla yapılmasını öngörmektedir.

Anayasada, uluslararası antlaşmaların nasıl onaylanacağına dair hüküm yer almakla birlikte, bunların nasıl feshedilebileceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır.⁷⁴ Otuz Dokuzuncu Başkan Jimmy Carter’ın ABD ile Tayvan arasında imzalanmış olan bir uluslararası antlaşmayı tek başına feshetmesi üzerine açılan 1979 tarihli “Goldwater v. Carter” davasında, uluslararası antlaşmaların onayında yetkili olan Senatonun bunların feshedilmesinde de yetkili olduğu ileri sürülmüş, ancak Federal Yüksek Mahkeme başvuruyu reddetmiştir. Bu karar, Başkanın uluslararası antlaşmaları tek başına feshedebilmesinin yolunu açmıştır.⁷⁵

Öte yandan, Başkan, Senatonun onayını almadan, “yürütme antlaşmaları” (*executive agreements*) adı verilen antlaşmalar da yapmaktadır.⁷⁶ Federal Yüksek Mahkeme, 1937 tarihli “United States v. Belmont” davasında yürütme antlaşmalarının bağlayıcı olduğuna, 1942 tarihli “United States v. Pink” davasında ise yürütme antlaşmalarının uluslararası antlaşmalar ile aynı hukuki değere sahip olduğuna hükmetmiştir.⁷⁷ Zamanla yürütme antlaşmalarının sayısında artış meydana gelince, Kongre, 1972 yılında çıkardığı Kanunla yürütme antlaşmalarının altmış gün içinde Senatoya bildirilmesini düzenlemiştir.⁷⁸

Yürütme antlaşmaları, söz konusu yargı kararları gereği, uluslararası antlaşmalar gibi bağlayıcıdır ve kanun gücündedir. Senatonun onayını gerektirmemesi sebebiyle, son yıllarda başkanların sıkça yürütme antlaşmaları yaptığı görülmektedir.⁷⁹ Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan tüm uluslararası antlaşmaların yaklaşık üçte biri, yürütme antlaşmalarından oluşurken; İkinci

⁷³ Han, s. 8.

⁷⁴ John Cary Sims, “The Asymmetrical Nature of the U.S. Treaty Processes and the Challenges that Poses for Human Rights”, Vol. 30, 2009, Journal of Public Law & Policy, s. 238.

⁷⁵ Sims, s. 238.

⁷⁶ Kenneth R. Mayer, “Going Alone: The Presidential Power of Unilateral Action”, The Oxford Handbook of the American Presidency, George C. Edwards III / William G. Howell (Ed.), Oxford University Press, New York, 2009, s. 439-440.

⁷⁷ Gözler, 2020b, s. 648.

⁷⁸ Kiki Caruson / Victoria A. Farrar-Myers, “Promoting the President's Foreign Policy Agenda: Presidential Use of Executive Agreements as Policy Vehicles”, Vol. 60, No. 4, December 2007, Political Research Quarterly, s. 632.

⁷⁹ Malecha / Reagan, s. 116-117.

Dünya Savaşı'ndan günümüze kadar yapılan tüm uluslararası antlaşmaların ise yaklaşık olarak yüzde doksanı yürütme antlaşması olarak yapılmıştır.⁸⁰ Bu yürütme antlaşmaları sayesinde, Başkan, dış politikaya tamamen hakim olarak uluslararası arenada tek başına kararlar alabilmektedir.⁸¹ Dolayısıyla günümüzde, uluslararası antlaşmaların yapılması konusunda, Başkan gücü ele geçirerek Senatoyu devre dışı bırakmaktadır. Bu konuda, Kongrenin Başkana karşı sahip olduğu aracın etkisiz kaldığı görülmektedir.

4. Meclis Araştırması

ABD Anayasasında meclis araştırmasına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak yasama uygulamaları ve içtihatlarla göre, meclis araştırmasına dair yetkinin Anayasada zımnen yer aldığı kabul edilmektedir.⁸²

Kongrenin her iki kanadının komiteleri, yürütme organını denetleme işlevine sahiptir. Komiteler, yürütme organının faaliyetlerini araştırarak bu işlevini yerine getirmektedir.⁸³ Meclis araştırması çeşitli sebeplere dayanılarak gerçekleştirilebilir. Örneğin, kanun yapım sürecinde, Kongre, zaman zaman yürütme organı mensuplarından edinebileceği bilgilere ihtiyaç duymaktadır. İhtiyaç duyulan bu bilgilerin edinilebilmesi için meclis araştırması yapılabilmektedir. Öte yandan, Başkanın kanunları sadakatle yerine getirip getirmediğini ve yürütme organına tahsis edilen paranın amacına uygun harcanıp harcanmadığını denetlemek için de meclis araştırması yoluna gidebilmektedir. Yine, Kongre, kanunlarda değişiklik yapılmasını gerektirecek durumların ortaya çıkıp çıkmadığını meclis araştırması yaparak kontrol edebilmektedir. Son olarak, Kongre, başta Başkan olmak üzere, yürütme organı mensupları hakkında kötü yönetim iddialarında bulunulduğunda, bu iddiaları meclis araştırması yaparak ele alabilmektedir.⁸⁴ Bu meclis araştırmalarının, aşağıda ele alınacak olan itham yetkisinin kullanılmasına yol açması da mümkündür. Özellikle, yasama ve yürütme organlarının farklı siyasi partilerin hakimiyetinde olduğu “bölünmüş hükümet” (*divided government*) dönemlerinde, meclis araştırması, yoğun bir çatışma ortamı yaratabilmektedir.⁸⁵

Meclis araştırması, daimi komiteler veya geçici komiteler ya da Kongrenin her iki kanadı tarafından kurulan ortak komiteler tarafından gerçekleştirilebilir. Komiteler, düzenli olarak “dinleme toplantıları” (*hearings*) yaparak meclis araştırması faaliyetini yürütürler.⁸⁶ Dinleme toplantılarının çeşitli sebeplerle yapılması mümkündür. Hükümetin denetlenmesi ya da hakkında kötü yönetim iddialarında bulunanların soruşturulması için

⁸⁰ Koçak, s. 66.

⁸¹ Caruson / Farrar-Myers, s. 631.

⁸² Mehmet Ali Zengin, “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme”, S. 28, Ekim 2016, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, s. 15.

⁸³ Malecha / Reagan, s. 56.

⁸⁴ Malecha / Reagan, s. 56-57.

⁸⁵ Malecha / Reagan, s. 57.

⁸⁶ Murat Bilgin / Hüdayi Şencan, “Kongrenin Denetim Araçları”, ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, Semra Gökçimen (Ed.), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019, s. 191.

dinleme toplantıları yapılabildiği gibi, bir kanun teklifi ya da bir atamanın onayı hakkında da dinleme toplantıları yapılabilmektedir. Ayrıca, Kongre dışında sahada da dinleme toplantılarının yapılması mümkündür.⁸⁷

Dinleme toplantılarının çoğu halka açık olarak yapılmakta olup sonuçları kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Meclis araştırmasının konusu ile ilgili olarak ifadesine ihtiyaç duyulan kişiler dinleme toplantılarına çağırılmakta, ifade vermekten kaçınanların olması durumunda ise, Kongre, bu kişiler aleyhine, aşağıda değinilecek olan itham yetkisine başvurabilmektedir.⁸⁸

Öte yandan, dinleme toplantılarına çağırılanları ifade vermeye teşvik etmek için, söz konusu ifadeyle ortaya çıkabilecek olan suçlara karşı ifade verenlere dokunulmazlık tanınması da mümkündür. Bu dokunulmazlık, ilgili komitenin üçte ikisinin talebi üzerine mahkeme tarafından verilebilmektedir.⁸⁹

5. İtham Yetkisi

ABD Anayasasına göre, Başkan, Başkan Yardımcısı ve sivil federal yetkililer, vatana ihanet, rüşvet ve diğer ağır suçlar ve kabahatler sebebiyle itham edilip görevden alınabilmektedirler (ABD Anayasası, Madde 2, Bölüm 4).

“İtham yetkisi”nin (*impeachment*) kullanılması süreci, öncelikle Temsilciler Meclisinin bu konuda bir karar almasıyla başlamakta ve ardından “Yargı Komitesi”nin (*Committee on the Judiciary*) görevlendirilmesiyle devam etmektedir. Komitenin meclis araştırması yapıp konuya ilişkin rapor hazırlamasından sonra Genel Kurulda itham yetkisinin kullanılıp kullanılmayacağına dair oylama yapılmaktadır. Temsilciler Meclisinin Başkanı itham etmesi halinde, Başkan Senatoda yargılanmakta ve yargılamanın gerçekleştiği oturuma Federal Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlık etmektedir. Senato, toplantıya katılan üyelerin üçte ikisinin oyuyla Başkanı mahkum ederek ona görevden alma ve kamu görevinden men etme cezalarını verebilmektedir. Senatonun mahkumiyet kararının yanı sıra, Başkanın ayrıca kanunen yargılanıp cezalandırılması da mümkündür.⁹⁰

Literatürde itham yetkisi, genellikle Başkanın cezai sorumluluğuyla ilişkilendirilse de, aslında bu yetkinin Başkanın kendine özgü (*sui generis*) bir sorumluluk türünü konu aldığı ifade edilebilir.⁹¹ Burada Başkanın sorumluluğuna ilişkin olarak şu tespitleri yapmak mümkündür: Öncelikle, itham yetkisi, Başkanın tazminat sorumluluğuyla ilgili olmadığı için, bu konuda hukuki sorumluluktan söz edilemez. Yine, itham yetkisinde Başkanın, parlamenter sistemde olduğu gibi, siyasi sebeplerle görevden alınması söz konusu olmadığı için bu konunun siyasi sorumlulukla ilgili olduğu da söylenemez. Zira itham yetkisinde, Başkan, bir suç işlediği iddiasıyla, yani itham edilerek görevden alınmaktadır. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere,

⁸⁷ Bilgin / Şencan, s. 192.

⁸⁸ Bilgin / Şencan, s. 193.

⁸⁹ Bilgin / Şencan, s. 193.

⁹⁰ Gözler, 2020b, s. 26.

⁹¹ Adnan Küçük, ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları, 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2021, s. 178-180.

Anayasanın ilgili hükmü gereği, Senato tarafından görevden alınan Başkan hakkında ayrıca bir ceza davası açılması mümkündür. Hukukun genel ilkesi gereği, aynı fiilden dolayı iki defa ceza yargılaması yapılamayacağı göz önünde bulundurulduğunda ve Senatonun yaptırımlarının cezai yaptırım niteliğinde olmadığı dikkate alındığında, Senato tarafından gerçekleştirilen yargılamanın bir ceza yargılaması olmadığı söylenebilir.⁹² Öte yandan, itham yetkisinin kullanılmasına neden olan fiilin ceza hukuku bağlamında suç teşkil etmesi de gerekmemektedir.⁹³ Zira Anayasanın ilgili hükmünde geçen “*diğer ağır suçlar ve kabahatler*” ifadesinin ne anlama geldiği tartışmaya açıktır. Kurucu babalardan Alexander Hamilton, 65 sayılı Federalist Yazı’da, kamu güvenini kötüye kullanma niteliğinde olan siyasi fiiller hakkında itham yetkisinin kullanılabilmesini ifade etmiştir.⁹⁴ Dolayısıyla, ceza hukuku bağlamında suç teşkil etmeyen “siyasi suç ve kabahatler”⁹⁵ sebebiyle görevden alınan Başkan hakkında ceza davası açılması gerekmemektedir. Her ne kadar itham yetkisinin kullanılmasına neden olan fiiller siyasi nitelikte olsa da, itham yetkisi ile parlamenter sistemde uygulanan güvensizlik oylaması arasında derin farklılıklar bulunmaktadır. Öte yandan, itham yetkisinin kullanılmasına neden olan fiillerin ceza hukuku bağlamında suç teşkil etmesine gerek olmaması ve Senatonun uygulayabileceği yaptırımların görevden alma ve tekrar kamu görevinde bulunamama olması dikkate alındığında, Başkanın sorumluluğunun kamu görevlilerinin disiplin sorumluluğuna benzediği ifade edilebilir. Zira disiplin hukukunda da disiplin suçlarının ceza hukuku bağlamında suç teşkil etmesi gerekmemektedir ve disiplin yaptırımları arasında tekrar kamu görevlisi olmamak üzere meslekten çıkarma cezası yer almaktadır. Ancak disiplin sorumluluğunun amacı ve işletilme usulü göz önüne alındığında, Başkanın sorumluluğunu disiplin sorumluluğu olarak nitelendirmek mümkün değildir. Bütün bu hususlar dikkate alındığında, itham yetkisinin Başkanın kendine özgü (*sui generis*) sorumluluğuyla ilgili olduğu ifade edilebilir.

ABD tarihinde, 1868 yılında Andrew Johnson, 1998 yılında Bill Clinton ve 2019 ile 2021 yıllarında Donald Trump olmak üzere, üç başkan hakkında Temsilciler Meclisi tarafından itham yetkisi kullanılmıştır. Üç başkan da Senatoda gerçekleştirilen yargılama sonucunda beraat etmiştir.⁹⁶ Öte yandan, 1974 yılında Richard Nixon, itham yetkisinin kullanılmasına ilişkin yapılacak oylamadan hemen önce istifa etmiş ve böylece süreç Senatoya intikal etmeden sona ermiştir.⁹⁷

⁹² Küçük, s. 180.

⁹³ Michael J. Gerhardt, “The Lessons of Impeachment History”, Vol. 67, No. 3, March 1999, George Washington Law Review, s. 609-610.

⁹⁴ Alexander Hamilton, “Federalist, 65”, Federalist Yazılar, Alexander Hamilton / James Madison / John Jay, Çev. Tolga Şirin / Necdet Umut Ocan, Runik Kitap, İstanbul, 2021, s. 449.

⁹⁵ Federal Yüksek Mahkeme Hakimi James Wilson, itham yetkisinin kullanılmasına neden olan fiiller için “siyasi suç ve kabahatler” ifadesini kullanmaktadır (Bkz: Gerhardt, s. 609).

⁹⁶ Han, s. 5.

⁹⁷ Han, s. 56.

Başkana yönelik kullanılan ilk itham yetkisi, 1868 yılında Andrew Johnson aleyhine olmuştur. Johnson, Savaş Departmanı Sekreteri Edwin Stanton'ı görevden alması sebebiyle, "Görev Süresi Kanunu"nu (*Tenure of Office Act*) kasten ihlal ettiği ileri sürülerek, Temsilciler Meclisi tarafından 47'ye karşı 126 oyla itham edilmiştir. Senatoda gerçekleşen oylamada ise 19'a karşı 35 mahkumiyet oyu kullanılmış ve Johnson sadece bir oy farkla beraat etmiştir.⁹⁸

1972 yılında gerçekleşen ve "Watergate Skandalı" olarak adlandırılan olayda, Watergate Kompleksinde yer alan Demokratik Parti Ulusal Komite Merkezine girmeye çalışırken yakalanan ve üzerlerinde dinleme cihazları bulunan beş kişinin Başkan Richard Nixon ile ilişkili olduğu ortaya çıkmıştır. Bu olay sebebiyle, 1974 yılında Nixon hakkında Temsilciler Meclisi tarafından itham süreci başlatılmıştır. Bunun üzerine, görevden alınacağından endişe eden Nixon istifa etmek zorunda kalmıştır.⁹⁹

1998 yılında Başkan Bill Clinton'a, yıllar önce yapmış olduğu bir yatırıma ilişkin açılmış olan bir davada, Beyaz Saray çalışanı Monica Lewinsky ile ilişkisi olup olmadığı sorulmuş ve Clinton yeminli sorguda ilişkisi olmadığını ifade etmiştir. Ancak daha sonra Clinton, Lewinsky ile olan ilişkisinin ortaya çıkması üzerine, iddiaları kabul etmek zorunda kalmıştır. Clinton'ın yeminli sorguda yalan söylediğinin ortaya çıkması üzerine, Clinton hakkında "adaleti engelleme" (*obstruction of justice*) ve "jüri huzurunda yalan tanıklık" (*perjury*) suçlarından dolayı itham yetkisi kullanılmıştır. Ancak Senatoda gerçekleştirilen yargılamada Clinton beraat etmiştir.¹⁰⁰

Son olarak, Başkan Donald Trump hakkında 2019 ve 2021 yıllarında Temsilciler Meclisi tarafından itham yetkisi kullanılmıştır. Trump hakkındaki ilk itham süreci, 2019 yılında dönemin Ukrayna Devlet Başkanı Volodymyr Zelenskyy ile Trump arasında geçtiği iddia edilen bir görüşmeye dayanmaktadır. Bu görüşmeye göre, Ukrayna, ABD'nin önceki dönem Başkan Yardımcısı Joe Biden ve oğlu Hunter Biden'in bir enerji şirketi ile ilgili soruşturmayı yürüten savcının görevden alınmasına etki etmelerini ortaya çıkaracak bir soruşturma gerçekleştirecektir. Bu talebe karşılık olarak ise ABD de Ukrayna'ya askeri yardımda bulunacaktır. Böylece, bu soruşturma sayesinde rakip parti zor durumda kalacak ve 2020 Yılı Başkanlık Seçimine etki edilmiş olunacaktır.¹⁰¹ Söz konusu iddia üzerine, Temsilciler Meclisi, Trump hakkında "makamı kötüye kullanma" (*abuse of power*) ve "Kongreyi engelleme" (*obstruction of Congress*) suçlarına ilişkin olarak itham yetkisini kullanmıştır. Ancak Senatoda gerçekleştirilen yargılamada Trump beraat etmiştir.¹⁰² Trump hakkındaki ikinci itham süreci ise onun başkanlık döneminin bitiminden sonra gerçekleşmiştir. 2020 Yılı Başkanlık Seçimini

⁹⁸ Türker Ertaş, "Amerikan Siyasi Tarihinde Başkanların Impeachment Usulü İle Suçlandırılması: Johnson, Nixon, Clinton ve Trump Örnekleri Üzerinden Anayasal Bir İnceleme", C. 12, S. 1, 2022, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, s. 21-22.

⁹⁹ Ertaş, s. 28-31.

¹⁰⁰ Ertaş, s. 49-53.

¹⁰¹ Ertaş, s. 65-66.

¹⁰² Ertaş, s. 67-69.

kaybeden Trump, seçimde hile yapıldığını ileri sürerek gerçekleştirdiği mitingde, taraftarlarına Kongre binasına giderek ülkeleri için mücadele etmeleri gerektiğini söylemiştir. Trump'ın çağrısı üzerine kalabalık bir kitle tarafından Kongre binasına baskın gerçekleştirilmiş ve polisle çatışma yaşanmıştır. Kongre üyelerinin binadan ayrılmak zorunda kaldığı olaylarda beş kişi vefat etmiştir.¹⁰³ Yaşanan bu olaylar üzerine, başkanlık görevi sona ermesine rağmen, Trump hakkında “isyana teşvik” (*incitement of insurrection*) suçuna istinaden itham yetkisi kullanılmıştır. Ancak Senatoda gerçekleştirilen yargılamada Trump yine beraat etmiştir.¹⁰⁴

B. BAŞKANIN KONGREYE KARŞI SAHİP OLDUĞU ARAÇLAR

1. Veto Yetkisi

Veto yetkisi, çok eski zamanlardan beri uygulanagelen, başlarda hem yasama hem yürütme işlemlerini mutlak olarak geçersiz kılmak için kullanılan, sonraları ise sadece yasama işlemlerini erteleyerek geçersiz kılmak için kullanılan bir yetkidir. Esas itibarıyla veto yetkisi, hem yönetilenleri hem de yetki sahibinin makamını korumak için başvurulmuş bir hükümet aygıtıdır.¹⁰⁵ Bu yetki ile ilgili olarak, Amerika'nın kurucu babalarından Alexander Hamilton, 73 sayılı Federalist Yazı'da, yürütme organına veto yetkisi verilmesinin birinci sebebinin yürütme organını yasama organına karşı korumak olduğunu, ikinci sebebinin ise aceleye getirilip dikkatsizce hazırlanmış ve kamu yararına aykırı olan kanunları engellemek olduğunu ifade etmiştir.¹⁰⁶

ABD Anayasasına göre, Kongre tarafından kabul edilen kanun tasarıları Başkanın onayına sunulmakta olup Başkan, uygun görmediği kanun tasarılarını veto yetkisine sahiptir. Başkanın veto yetkisini kullanması durumunda, Kongrenin her iki kanadının söz konusu kanun tasarısını üçte iki çoğunluk ile tekrar kabul etmesi halinde, kanun tasarıları kanunlaşır (ABD Anayasası, Madde 1, Bölüm 7). Eğer Başkan, kendisine sunulan kanun tasarısını, Pazar günleri hariç, on gün içinde veto etmezse kanun tasarısı kendiliğinden kanunlaşır. Ancak bu on günlük sürenin bitiminde, Kongrenin tatilde olması durumunda, kanun tasarısı Kongreye gönderilemez ve kanunlaşamaz (ABD Anayasası, Madde 1, Bölüm 7). Başkanın kanun tasarısı hakkında herhangi bir işlem yapmaması halinde, on günlük sürenin bitiminde Kongrenin tatilde olması sebebiyle kanun tasarısının kanunlaşmamasına literatürde “cep vetosu” (*pocket veto*) adı verilmektedir.¹⁰⁷

Öte yandan, ABD Anayasası, Başkana kısmi veto yetkisi vermemektedir. Başkan, kendisine sunulan kanun tasarısı metninin ya tamamını onaylama ya

¹⁰³ Ertaş, s. 66-67.

¹⁰⁴ Ertaş, s. 69-72.

¹⁰⁵ William A. Clineburg, “The Presidential Veto Power”, Vol. 18, Iss. 5, 1966, South Carolina Law Review, s. 733.

¹⁰⁶ Alexander Hamilton, “Federalist, 73”, Federalist Yazılar, Alexander Hamilton / James Madison / John Jay, Çev. Tolga Şirin / Necdet Umut Orcan, Runik Kitap, İstanbul, 2021, s. 498-499.

¹⁰⁷ Smith / Roberts / Wielen, s. 280.

da tamamını veto etme seçeneklerine sahiptir. 1995 yılında Kongre, bir yasal düzenlemeyle, bütçe kanunlarında Başkana kısmi veto yetkisi verme girişiminde bulunmuştur. 1996 yılında kabul edilen “Kısmi Veto Kanunu” (*Line Item Veto Act*) gereği, Başkan Bill Clinton birçok kez kısmi veto yetkisine başvurmuştur. Ancak her ne kadar Kongrenin çıkardığı kanunla Başkana kısmi veto yetkisi verilse de Federal Yüksek Mahkeme, 1998 tarihli “Clinton v. New York” davasında, kısmi veto yetkisinin anayasaya aykırı olduğuna karar vermiştir. Mahkemeye göre, Başkana kısmi veto yetkisinin verilmesi, Anayasada yer alan kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal etmektedir. Ayrıca kararda, Başkan ile Kongre arasındaki güç dengesinin ancak anayasa değişikliği ile değiştirilebileceği ifade edilmiştir.¹⁰⁸

Cumhuriyetin ilk yıllarında başkanlar, veto yetkisine pek başvurmamışlardır. Zira başlarda bu yetki, genellikle anayasaya uygunluk denetimi kapsamında değerlendirilmiştir. Örneğin, ilk Başkan George Washington, sekiz yıllık başkanlık döneminde, anayasaya aykırılık gerekçesiyle, sadece iki kez veto yetkisini kullanmıştır. Ancak Yedinci Başkan Andrew Jackson döneminde veto yetkisini kullanma gerekçesi değişmiş, siyasi gerekçelerle kanun tasarıları veto edilmeye başlanmıştır.¹⁰⁹

Başkanların veto yetkisini kullanma gerekçeleri, kanun tasarılarının içerikleriyle ilgili olabileceği gibi, stratejik sebeplerden dolayı da olabilmektedir. Veto yetkisinin kullanımında, kanun tasarısının halkın talebini ne ölçüde karşılayabildiği, uygulanabilirliği, mevcut kanunlarla ilişkisi ve anayasaya uygunluğu hususları dikkate alınabilmektedir. Bununla birlikte, kanun tasarısının hazırlanma zamanı, Kongrenin Başkana karşı tavrı, Kongrenin olası bir veto kararını geçersiz kılma olanağına sahip olup olmadığı hususları da Başkanın veto yetkisinin kullanımına ilişkin kararını etkileyebilmektedir.¹¹⁰

Başkanın veto yetkisini kullanması durumunda, vetonun geçersiz kılınabilmesi için gereken nitelikli çoğunluk sayısı, kanun tasarısının kanunlaşmasını oldukça zorlaştırmaktadır. ABD tarihinde, 1789 yılından günümüze kadar toplam 2597 kez veto yetkisi kullanılmıştır. Bu veto kararlarının sadece 112’si, yani yaklaşık olarak yüzde dördü, Kongre tarafından geçersiz kılınabilmektedir.¹¹¹ Dolayısıyla, Başkanın veto yetkisinin oldukça önemli bir güç olduğu söylenebilir. Zira bu yetki sayesinde Başkan, yasama sürecinde etkili olabilmekte ve Kongreyi frenleyerek onun gücünü dengeleyebilmektedir.

Öte yandan, başkanlar, veto yetkisini kullanmadıkları bazı durumlarda, kanun tasarısını onaylarken “imzalı beyanname” (*signing statement*) yayımlamaktadırlar. Bu imzalı beyannamede Başkan, söz konusu kanunu, Anayasaya uygun olacak şekilde yorumlayarak nasıl uygulayacağını ifade

¹⁰⁸ Han, s. 51-52.

¹⁰⁹ Han, s. 50.

¹¹⁰ Albert C. Ringelstein, “Presidential Vetoes: Motivations and Classification”, Vol. 12, No. 1, Spring 1985, Congress & the Presidency, s. 44.

¹¹¹ United States Senate, Vetoes 1789 to Present,

(<https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm>), (s.e.t.: 01.04.2025).

etmektedir.¹¹² İmzalı beyannameler, çeşitli amaçlarla yayımlanmaktadır. Başkanlar, bazen halkın ya da belirli bir menfaat grubunun dikkatini çekmek, kendisiyle işbirliği içinde olanları övmek ve rakiplerini iğnelemek için retorik amaçlı imzalı beyannameler yayımlamaktadırlar.¹¹³ Bazen de başkanlar, anayasal yetkilerinin gereğini yerine getirdiklerini ileri sürerek, anayasaya aykırı gördükleri kanun hükümlerine ilişkin itirazlarını ifade edip yürütme organı bürokratları ile federal hakimleri etkileme amacıyla imzalı beyannameler yayımlamaktadırlar.¹¹⁴

İmzalı beyannameler, ilk zamanlarda sembolik niteliğe sahip olmuştur. Başkanlar, yasama sürecinin sonunda, Kongreyi tebrik edip süreçte emeği olanları takdir etmek için imzalı beyannameler yayımlamışlardır. Ancak Beşinci Başkan James Monroe zamanında imzalı beyannamelerin niteliği değişmeye başlamıştır. Monroe, askeri görevlilerin seçimine ilişkin bir kanun tasarısını onaylarken yayımladığı imzalı beyannamede, askeri görevlilerin atamaları konusunda yetkinin Kongreye değil, ama Başkana ait olduğunu ifade ederek söz konusu kanun hakkında itirazda bulunmuştur.¹¹⁵ Bu imzalı beyannamenin yayımlandığı 1822 yılından Kırkıncı Başkan Ronald Reagan'ın göreve geldiği 1981 yılında kadar, yayımlanan imzalı beyannamelerin genellikle sembolik nitelikte olduğu, sadece on adet kanun yorumu içeren imzalı beyanname yayımlandığı ifade edilmektedir.¹¹⁶ Ancak Reagan döneminde uygulamada büyük değişiklik yaşanmış ve yaklaşık 250 imzalı beyanname yayımlanmıştır. Bunlardan bazılarının kanunların açıkça nasıl uygulanacağını açıkladığı görülmektedir. Böylece, Reagan döneminde imzalı beyanname uygulaması sağlamlaşmış ve yasama organı karşısında yürütme organına güç kazandırmıştır.¹¹⁷ Reagan döneminden sonra George H. W. Bush ve Bill Clinton dönemlerinde de imzalı beyannamelerin sayısı artmaya devam etmiş ve George W. Bush döneminde zirveye ulaşmıştır. G. W. Bush, imzalı beyanname aracılığıyla, yaklaşık 1200 kanun hükmüne yönelik itirazda bulunmuştur. Bu durum, G. W. Bush'un imzalı beyanname aracını en agresif kullanan başkan olarak nitelendirilmesine sebep olmuştur.¹¹⁸ Hatta bu konuya ilişkin olarak, 2006 yılında bir meclis araştırması yapılarak Senato Yargı Komitesi (*U.S. Senate Committee on the Judiciary*) tarafından dinleme toplantısı gerçekleştirilmiştir.¹¹⁹ Öte yandan, kanun hakkında yorum içeren imzalı beyannameler mahkemelerce nadiren dikkate alınmaktadır. Bazı mahkeme

¹¹² Malecha / Reagan, s. 112.

¹¹³ Christopher S. Kelley / Bryan W. Marshall, "The Last Word: Presidential Power and the Role of Signing Statements", Vol. 38, No. 2, June 2008, *Presidential Studies Quarterly*, s. 250-251.

¹¹⁴ Kelley / Marshall, s. 251.

¹¹⁵ Laura McDonald, "The Interpretive Worth of Presidential Signing Statements: A New Form of Legislative History", Vol. 38, No. 1, Fall 2010, *Florida State University Law Review*, s. 182-183.

¹¹⁶ William D. Popkin, "Judicial Use of Presidential Legislative History: A Critique", Vol. 66, Iss. 3, Summer 1991, *Indiana Law Journal*, s. 702.

¹¹⁷ McDonald, s. 184.

¹¹⁸ McDonald, s. 185.

¹¹⁹ McDonald, s. 186.

kararlarında imzalı beyannamelere atıf yapılarak kanunun imzalanma tarihi ve amacı ortaya konsa da bunların sayısı oldukça azdır.¹²⁰

2. Kararname Çıkarma Yetkisi

“Başkanlık kararnamesi” (*executive order*), Kongre tarafından doğrudan yetki verilmediği halde, Başkanın zımni anayasal yetkisine dayanarak çıkarabildiği, yürütme organındaki astlarına yönelik talimatlar verdiği veya onları yetkilendirdiği bir düzenleyici işlemdir.¹²¹ Başkanın düzenleyici işlemleri, üç gruba ayrılmaktadır. Birincisi, Başkanın anayasal yetkisine dayanarak çıkardığı kararnamelerdir. İkincisi, Kongrenin kanunla verdiği yetki üzerine Başkanın çıkardığı kararnamelerdir. Üçüncüsü ise kanuna dayanılarak çıkarılan diğer düzenleyici idari işlemlerdir.¹²² Dolayısıyla Başkan, zımni anayasal yetkisine dayanarak kararname çıkarabildiği gibi, kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak da kararname çıkarabilmektedir.¹²³ Anayasaya ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan başkanlık kararnameleri, kanun gücündedir.¹²⁴

Başkanlık kararnamelerinin çıkarılmasına dayanak olarak gösterilen zımni anayasal yetki, Anayasanın ikinci maddesinde yer alan yürütme yetkisidir. Bu yetkiyi düzenleyen Anayasa hükmünün sınırlayıcı nitelikte olmaması, yetkinin geniş bir şekilde yorumlanmasına imkan vermektedir.¹²⁵ Öte yandan, dış ilişkiler, milli güvenlik ve terörle mücadele konularında, Başkanın özerk düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olduğu da kabul edilmektedir.¹²⁶

Başkanlık kararnamelerinin, bazen Başkanın arzu ettiği kanunları Kongre çıkarmadığı için bazen de Kongreyi bazı konularda düzenleme yapmaya zorlamak için çıkarıldığı görülmektedir.¹²⁷ Genellikle başkanlar, stratejileri gereği, siyasi amaçlarına ulaşabilmek için gerekirse Kongreyi devre dışı bırakarak, acil durumlarda gerekli adımları atabilmek ve idari süreçleri kontrol edebilmek için kararname çıkarmaktadırlar.¹²⁸ Esasında, on sekizinci ve on dokuzuncu yüzyıllarda, başkanlık kararnameleri genellikle idari konularda çıkarılmıştır. Ancak zamanla bu kararnameler, daha sık ve daha

¹²⁰ McDonald, s. 187.

¹²¹ Smith / Roberts / Wielen, s. 275.

¹²² Hasan Tahsin Fendoğlu, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Türkiye-Amerika Birleşik Devletleri Mukayesesi), Yetkin Yayınları, Ankara, 2022a, s. 233.

¹²³ Merve Ünal Açıkgöz / Hasan Tahsin Fendoğlu / Abdul Samet Güller, “Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanlığın Düzenleyici İşlemleri”, S. 149, Temmuz-Ağustos 2020, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, s. 231.

¹²⁴ Hasan Tahsin Fendoğlu, Presidential Decrees (Türkiye - USA), Yetkin Yayınları, Ankara, 2022b, s. 44.

¹²⁵ Fendoğlu, 2022a, s. 236.

¹²⁶ Fendoğlu, 2022b, s. 46.

¹²⁷ Küçük, s. 96-97.

¹²⁸ Küçük, s. 97.

önemli konularda ve zaman zaman da kanunlarla çelişir nitelikte çıkarılmaya başlanmıştır.¹²⁹

Öte yandan, Başkanın yetkisi konusunda iki farklı görüş bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Yirmi Altıncı Başkan Theodore Roosevelt'in geliştirdiği "hizmetkarlık teorisi"ne (*stewardship theory*) dayanmaktadır. "*Şüphesiz de yap.*" ifadesiyle açıklanan bu görüşe göre, yürütme yetkisi ancak anayasayla sınırlandırılabilir. Bu yetki kullanılırken, anayasada açıkça yasaklanmaması şartıyla, kamu yararı için gereken her şey yapılabilir.¹³⁰ İkinci görüş ise Yirmi Yedinci Başkan William Howard Taft'ın geliştirdiği "Whig teorisi"ne dayanmaktadır. "*Şüphesiz de yapma.*" ifadesiyle açıklanan bu görüşe göre, yürütme organı açısından yetkisizlik asıldır. Ancak Anayasa ve kanunlarla açıkça yetki verilmesi halinde yürütme yetkisi kullanılabilir.¹³¹

Başkanlık kararnamelerinin yargısal denetimi konusunda, 1952 tarihli "Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer" davası oldukça önemlidir.¹³² Federal Yüksek Mahkeme, söz konusu davaya ilişkin verdiği kararda, başkanlık kararnamelerinin yargısal denetimine ilişkin görüşünü açıklamıştır. Buna göre, Kongrenin açıkça ya da zımnen verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan kararnameler açısından Başkanın yetkisi en üst düzeydedir. Bu durumda Başkan, hem anayasal yetkisi gereği hem de Kongrenin verdiği yetki gereği kararname çıkarabilmektedir. Kongrenin Başkana yetki vermediği ve onun yetkisizliğine dair irade ortaya koymadığı konularda ise durum belirsizdir. Zira böyle bir durumda, her iki organın da aynı konuda düzenleme yapma ihtimali doğmaktadır. Bu durumda Başkan, ancak anayasal yetkisinin kapsamına giren konularda kararname çıkarabilmektedir. Son olarak, Kongre, bir konuda, açıkça ya da zımnen Başkanın yetkisizliğine dair irade ortaya koyarsa, bu durumda Başkanın yetkisi en düşük seviyededir. Böyle bir durumda, Başkan, Kongrenin anayasal yetki alanına girmemek şartıyla, kendi anayasal yetki alanı içinde kalarak kararname çıkarabilmektedir.¹³³

ABD Başkanları, kararname çıkarma yetkilerini sıkça kullanmaktadırlar. Bugüne kadar on dört binin üzerinde başkanlık kararnamesi çıkarılmıştır.¹³⁴ Başkanların, önceki başkanlar tarafından çıkarılan kararnamelere uyma yükümlülüğü bulunmamakta olup bunları değiştirmeleri mümkündür.¹³⁵ Öte yandan, Kongrenin çıkaracağı bir kanunla başkanlık kararnamelerini yürürlükten kaldırması da mümkündür.¹³⁶ Ancak Başkanın güçleştirici veto yetkisi göz önüne alındığında, Kongrenin Başkana rağmen kanun çıkarabilmesi oldukça zor görünmektedir.

¹²⁹ Smith / Roberts / Wielen, s. 276.

¹³⁰ Fendoğlu, 2022a, s. 237.

¹³¹ Fendoğlu, 2022a, s. 237.

¹³² Fendoğlu, 2022b, s. 48.

¹³³ Fendoğlu, 2022b, s. 49.

¹³⁴ The American Presidency Project, Executive Orders, (https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/executive-orders), (s.e.t.: 01.04.2025).

¹³⁵ Ünal Açıkgöz / Fendoğlu / Güller, s. 233-234.

¹³⁶ Ünal Açıkgöz / Fendoğlu / Güller, s. 240.

3. Kongreye Mesaj Verme Yetkisi

ABD Anayasasına göre, Başkanın kanun teklif etme yetkisi yoktur, ancak Başkan Kongreye mesaj vererek arzu ettiği kanunların çıkması için telkinde bulunabilmektedir.¹³⁷ Başkan, her yıl Ocak ayında, Temsilciler Meclisi ve Senatonun ortak oturumunda, “Birliğin Durumu” (*State of the Union*) hakkında konuşma yaparak Kongreye mesajını iletmektedir.¹³⁸ Böylece Başkan, yasama organının gündeminin belirlenmesine etki etmiş olmaktadır. Ancak, Kongrenin Başkanın mesajını dikkate alma zorunluluğu yoktur.¹³⁹

Esasında, Başkanın Kongreye mesaj verme yetkisi, İngiliz hükümdarlarının parlamentoda yaptıkları konuşmalardan esinlenerek düzenlenmiştir.¹⁴⁰ Ancak On Altıncı Başkan Abraham Lincoln’un, 1682 yılındaki mesajının kanun tasarısına dönüşmesi ve sonraki başkanların da mesajlarında arzu ettikleri kanunlara yer vermesi üzerine anayasal gelenek oluşmuş ve bu yetki Başkanın dolaylı olarak kanun teklif etmesine imkan sağlamıştır.¹⁴¹

Başkanın yasama gündemini belirlemesi, “Birliğin Durumu” hakkında konuşma yapılmasıyla olabileceği gibi, meclis başkanı, çoğunluk ve azınlık partilerinin liderleri ve grup başkanları gibi görevlilerle iletişime geçilmesiyle de olabilmektedir.¹⁴² Özellikle, aynı siyasi partinin yasama ve yürütme organlarına hakim olduğu “birleşik hükümet” (*unified government*) dönemlerinde yürütme organının dolaylı olarak kanun teklif etmesi daha çok görülmektedir.¹⁴³

Başkanın dolaylı olarak kanun teklif etmesi, yirminci yüzyılın ikinci yarısında kurumsallaşmıştır. Özellikle Franklin Roosevelt, Lyndon Johnson, Ronald Reagan ve Barack Obama dönemlerinde yürütme organının girişimleriyle çok sayıda kanun çıkarılmıştır.¹⁴⁴

Kongrenin Başkanın mesajını dikkate almaması durumunda ise Başkanın Kongreyi baskı altına alabilmek için çeşitli yollar izlemesi mümkündür. Örneğin, Yirmi Beşinci Başkan William McKinley, arzu ettiği kanun çıkarılana kadar atama yetkisini kullanmayacağını ifade etmiştir. Bunun üzerine, atama kararı bekleyen adayların Kongre üzerinde baskı kurmasıyla, Başkanın arzu ettiği kanun çıkarılmıştır.¹⁴⁵ Yine bazı başkanlar, sıcak yaz aylarında Kongreyi olağanüstü toplantıya çağırma tehdidinde

¹³⁷ Gözler, 2020a, s. 649.

¹³⁸ Gözler, 2020a, s. 649.

¹³⁹ Smith / Roberts / Wielen, s. 274.

¹⁴⁰ Ayferi Göze, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1989, s. 509.

¹⁴¹ Göze, s. 509.

¹⁴² Stephen J. Wayne, “Legislative Skills”, The Oxford Handbook of the American Presidency, George C. Edwards III / William G. Howell (Ed.), Oxford University Press, New York, 2009, s. 315.

¹⁴³ Wayne, s. 315.

¹⁴⁴ Wayne, s. 316.

¹⁴⁵ Göze, s. 510.

bulunarak Kongre üzerinde baskı kurmuşlardır.¹⁴⁶ Öte yandan, Başkanın veto tehdidinde bulunarak da Kongreyi baskı altına alması mümkündür. Başkan, mesajının dikkate alınmaması durumunda Kongrenin kabul edeceği kanun tasarılarını veto edeceğini ifade ederek, Kongreyi arzu ettiği kanunu çıkarmaya zorlayabilmektedir.¹⁴⁷ Başkanın veto yetkisinin güçleştirici nitelikte olması sebebiyle, ilerde kabul edilecek kanun tasarılarının veto edileceği tehdidi, Kongre karşısında Başkana önemli bir avantaj sağlamaktadır.

SONUÇ

Amerika'nın kurucu babalarının aklının ürünü olan ABD hükümet sistemi, sert kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmaktadır. Bu sistemde yasama ve yürütme organlarının hem oluşumları hem de varlıklarını sürdürmeleri birbirinden tamamen ayrıdır. Ancak denge ve denetim mekanizmaları aracılığıyla, yasama ve yürütme organları birbirlerinin faaliyetlerine kısmen katılmaktadırlar. Bu sayede devletin temel organları birbirlerini frenleyerek kontrol altına almaktadır.

Frenler ve dengeler ilkesi gereği, Kongrenin Başkana karşı sahip olduğu araçlar; bütçe yapma yetkisi, atamaları onaylama yetkisi, uluslararası antlaşmaları onaylama yetkisi, meclis araştırması ve itham yetkisidir. Buna karşın, Başkanın Kongreye karşı sahip olduğu araçlar ise veto yetkisi, kararname çıkarma yetkisi ve Kongreye mesaj verme yetkisidir.

Başkanın gücünü dengeleme ve onu denetlemeye yönelik olarak Kongrenin sahip olduğu en güçlü aracın bütçe yapma yetkisi olduğu söylenebilir. Zira kurucu babalardan James Madison'ın ifade ettiği üzere, cüzdan Kongrededir. İstisnai durumlar dışında, Kongrenin rızası olmadan hükümet harcama yapamamakta ve faaliyetlerini askıya almak zorunda kalmaktadır. Dolayısıyla, Başkanın bu konuda Kongre ile uzlaşmaktan başka çaresi yoktur. Kongrenin sahip olduğu bir diğer araç olan atamaları onaylama yetkisi ise genellikle Başkana zorluk çıkarmamakta ancak nispeten önemli görülen makamlara yapılacak atamalarda Başkana karşı Kongrenin elini güçlendirmektedir. Bu yüzden Başkanın Kongrenin razı olacağı isimleri aday göstermesi gerekmektedir. Uluslararası antlaşmaları onaylama yetkisi ise son yıllarda başkanların sıkça yürütme antlaşmaları yaparak Kongreyi devre dışı bırakmaları sebebiyle etkisiz kalmaktadır. Bir diğer araç olan meclis araştırması ise Kongrenin komiteler aracılığıyla yürütme organını denetlemesine imkan vermektedir. Komiteler dinleme toplantıları gerçekleştirerek yürütme organı mensuplarına birtakım sorular yöneltmekte ve bu sayede kamuoyunun aydınlatılmasını sağlamaktadır. Bu dinleme toplantıları sonucunda, yürütme organı mensupları, kamuoyu önünde zor durumda kalarak istifa edebilmekte veya itham süreciyle karşı karşıya kalabilmektedirler. Kongrenin itham yetkisi, Başkan ve diğer yürütme organı mensupları açısından görevden alınma gibi ağır bir sonuç doğurabilse de, bu yetki kullanılarak görevden alma kararı verilmesi, gereken oy sayısı sebebiyle oldukça zordur.

¹⁴⁶ Göze, s. 510.

¹⁴⁷ Göze, s. 510.

Öte yandan, Kongreye karşı Başkanın sahip olduğu araçlardan biri olan veto yetkisi, Kongrenin Başkana rağmen kanun çıkarmasını oldukça zorlaştırmaktadır. Zira Başkanın veto yetkisini kullanması durumunda veto kararının geçersiz kılınabilmesi için gereken oy sayısı oldukça yüksektir. Bu durum, Kongre karşısında Başkanın elini güçlendirmektedir. Başkanın bu güçleştirici veto yetkisinin yanı sıra, bazı kanun tasarılarını onaylarken söz konusu kanun hakkında yorum içeren imzalı beyannameler yayımlaması, kanun tasarılarının adeta şarta bağlı olarak onaylanması anlamına gelmektedir. Her ne kadar mahkemeler tarafından nadiren dikkate alınsa da imzalı beyannameler aracılığıyla Başkanın yürütme organı görevlilerini ve hakimleri etkilemesi mümkündür. Başkanın sahip olduğu bir diğer araç ise kararname çıkarma yetkisidir. Bu yetki, Başkana kanun gücünde asli düzenleyici işlemler yapma imkanı sağlamaktadır. Özellikle, Başkanın arzu ettiği kanunların Kongre tarafından çıkarılmaması durumunda, Başkan kararname çıkarma yetkisine başvurarak Kongreyi devre dışı bırakabilmektedir. Kongrenin çıkaracağı bir kanunla başkanlık kararnameleri yürürlükten kaldırması mümkün olsa da, yukarıda da ifade edildiği üzere, Başkanın güçleştirici veto yetkisi gereği, Kongrenin Başkana rağmen kanun çıkarması oldukça zordur. Bununla birlikte, başkanlık kararnameleri, Federal Yüksek Mahkemenin yargısal denetimine tabi olmakta ve Başkanın bu konudaki gücü, yargı organı tarafından dengelenip denetlenmektedir. Başkanın sahip olduğu bir başka araç da Kongreye mesaj verme yetkisidir. Bu yetki sayesinde Başkan, dolaylı olarak kanun teklifinde bulunabilmektedir. Kongrenin Başkanın mesajını dikkate alma zorunluluğu bulunmasa da Başkan, bazı yetkilerini Kongre aleyhinde kullanabileceğini ifade ederek Kongreyi arzu ettiği kanunu çıkarmaya zorlayabilmektedir.

Bütün bu hususlar göz önüne alındığında, frenler ve dengeler ilkesi gereği, hem Kongrenin hem de Başkanın karşı taraf aleyhine kullanabileceği yetkilere sahip oldukları görülmektedir. Zira bu hükümet sisteminde, yasama ve yürütme organlarının birbirlerine karşı birtakım yetkileri kullanma tehdidinde bulunarak müzakere etmeleri ve uzlaşarak ülkeyi yönetmeleri amaçlanmaktadır. Dolayısıyla, denge ve denetim mekanizmaları, devletin temel organlarının birbirleriyle çatışması için değil, ama birbirleriyle uzlaşmasını sağlamak için kurulmuştur.

KAYNAKÇA

- Acton Institute, Lord Acton Quote Archive, (<https://www.acton.org/research/lord-acton-quote-archive>), (s.e.t.: 01.04.2025).
- Arslan Z, Anayasa Teorisi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.
- Banning L, The Sacred Fire of Liberty: James Madison and the Founding of the Federal Republic, Cornell University Press, New York, 1995.
- Bilgin M / Şencan H, “Kongrenin Denetim Araçları”, ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, Semra Gökçimen (Ed.), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019, ss. 177-209.
- Caruson K / Farrar-Myers V A, “Promoting the President's Foreign Policy Agenda: Presidential Use of Executive Agreements as Policy Vehicles”, Vol. 60, No. 4, December 2007, Political Research Quarterly, ss. 631-644.
- Clineburg W A, “The Presidential Veto Power”, Vol. 18, Iss. 5, 1966, South Carolina Law Review, ss. 732-754.
- Erdoğan M, “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak”, S. 2, Bahar 1996, Liberal Düşünce Dergisi, ss. 4-12.
- Ertaş T, “Amerikan Siyasi Tarihinde Başkanların Impeachment Usulü İle Suçlandırılması: Johnson, Nixon, Clinton ve Trump Örnekleri Üzerinden Anayasal Bir İnceleme”, C. 12, S. 1, 2022, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 3-89.
- Fendoğlu H T, 171 Soruda Başkanlık Sistemi, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 2017.
- Fendoğlu H T, Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2023.
- Fendoğlu H T, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Türkiye-Amerika Birleşik Devletleri Mukayesesi), Yetkin Yayınları, Ankara, 2022a.
- Fendoğlu H T, Presidential Decrees (Türkiye - USA), Yetkin Yayınları, Ankara, 2022b.
- Gerhardt M J, “The Lessons of Impeachment History”, Vol. 67, No. 3, March 1999, George Washington Law Review, ss. 603-625.
- Göze A, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1989.
- Gözler K, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2020a.
- Gözler K, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt II, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2020b.
- Hamilton A, “Federalist, 65”, Federalist Yazılar, Alexander Hamilton / James Madison / John Jay, Çev. Tolga Şirin / Necdet Umut Orcan, Runik Kitap, İstanbul, 2021, ss. 449-454.
- Hamilton A, “Federalist, 73”, Federalist Yazılar, Alexander Hamilton / James Madison / John Jay, Çev. Tolga Şirin / Necdet Umut Orcan, Runik Kitap, İstanbul, 2021, ss. 497-502.
- Han L C, The Presidency, Greenwood, California, 2021.
- Kaptıkaçtı Kayatekin B, “Senatonun Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanmasındaki Onay Yetkisi”, ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, Semra Gökçimen (Ed.), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019, ss. 211-232.
- Karahanoğulları Y, “ABD'nin Federal Bütçe Süreci”, S. 160, Ocak-Haziran 2011, Maliye Dergisi, ss. 269-288.
- Kelley C S / Marshall B W, “The Last Word: Presidential Power and the Role of Signing Statements”, Vol. 38, No. 2, June 2008, Presidential Studies Quarterly, ss. 248-267.
- Koçak K A, “ABD Başkanlık Sistemi: ‘Ayrı’ Ama ‘Birlikte’ Çalışan Organlar”, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi - ABD, Arjantin, Azerbaycan,

Brezilya ve Nijerya Örnekleri, Semra Gökçimen (Ed.), 2. Baskı, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017, ss. 21-81.

Küçük A, ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları, 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2021.

Lee F E / Oppenheimer B I, Sizing Up the Senate: The Unequal Consequences of Equal Representation, University of Chicago Press, Chicago, 1999.

Lee F E, "Bicameral Representation", The Oxford Handbook of the American Congress, Eric Schickler / Frances E. Lee (Ed.), Oxford University Press, New York, 2011, ss. 272-292.

Locke J, Yönetim Üzerine İkinci İnceleme: Sivil Yönetimin Gerçek Kökeni, Boyutu ve Amacı Üzerine Bir Deneme, Çev. Fahri Bakırcı, 2. Baskı, Ebabil Yayınları, Ankara, 2012.

Madison J, "Federalist, 48", Federalist Yazılar, Alexander Hamilton / James Madison / John Jay, Çev. Tolga Şirin / Necdet Umut Orcan, Runik Kitap, İstanbul, 2021, ss. 353-358.

Madison J, "Federalist, 58", Federalist Yazılar, Alexander Hamilton / James Madison / John Jay, Çev. Tolga Şirin / Necdet Umut Orcan, Runik Kitap, İstanbul, 2021, ss. 406-411.

Madison J, "Federalist, 62", Federalist Yazılar, Alexander Hamilton / James Madison / John Jay, Çev. Tolga Şirin / Necdet Umut Orcan, Runik Kitap, İstanbul, 2021, ss. 427-433.

Malecha G L / Reagan D J, The Congress, Greenwood, California, 2021.

Mamet E, "Representation on the Periphery: The Past and Future of Nonvoting Members of Congress", Vol. 10, No. 3, Summer 2021, American Political Thought, ss. 390-418.

Mayer K R, "Going Alone: The Presidential Power of Unilateral Action", The Oxford Handbook of the American Presidency, George C. Edwards III / William G. Howell (Ed.), Oxford University Press, New York, 2009, ss. 427-454.

McDonald L, "The Interpretive Worth of Presidential Signing Statements: A New Form of Legislative History", Vol. 38, No. 1, Fall 2010, Florida State University Law Review, ss. 179-207.

Montesquieu, Kanunların Ruhu Üzerine, Çev. Berna Günen, 4. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2019.

Özbudun E, Anayasalcılık ve Demokrasi, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017.

Özsoy Boyunsuz Ş, Dünyada Başkanlık Sistemleri, İmge Kitabevi, Ankara, 2017.

Popkin W D, "Judicial Use of Presidential Legislative History: A Critique", Vol. 66, Iss. 3, Summer 1991, Indiana Law Journal, ss. 699-722.

Ringelstein A C, "Presidential Vetoes: Motivations and Classification", Vol. 12, No. 1, Spring 1985, Congress & the Presidency, ss. 43-55.

Sims J C, "The Asymmetrical Nature of the U.S. Treaty Processes and the Challenges that Poses for Human Rights", Vol. 30, 2009, Journal of Public Law & Policy, ss. 223-244.

Smith S S / Roberts J M / Wielen R J V, The American Congress, Tenth Edition, Rowman & Littlefield, Maryland, 2020.

Stolicki D, "The Law and Practice of Government Shutdowns in the United States", Vol. 16, 2015, Ad Americam, ss. 69-97.

Teziç E, Anayasa Hukuku, 27. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2024.

The American Presidency Project, Executive Orders, (<https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/executive-orders>), (s.e.t.: 01.04.2025).

Turhan M, Hükümet Sistemleri, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993.

Türer A / Çeliker E, “Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi”, ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, Semra Gökçimen (Ed.), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2019, ss. 233-282.

United States Senate, Vetoes 1789 to Present,
(<https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm>), (s.e.t.: 01.04.2025).

Ünal Açıkgöz M / Fendoğlu H T / Güller A S, “Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanlığın Düzenleyici İşlemleri”, S. 149, Temmuz-Ağustos 2020, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, ss. 225-252.

Watts D, The American Presidency, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2009.

Wayne S J, “Legislative Skills”, The Oxford Handbook of the American Presidency, George C. Edwards III / William G. Howell (Ed.), Oxford University Press, New York, 2009, ss. 311-337.

Wilson W, Congressional Government: A Study in American Politics, Transaction Publishers, New Jersey, 2002.

Yazıcı S, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017.

Zengin M A, “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme”, S. 28, Ekim 2016, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, ss. 1-28.