



TÜRK AKADEMİSİ
SİYASİ SOSYAL STRATEJİK ARAŞTIRMALAR VAKFI

KONGRE ve BAŞKAN: ABD'DE YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİSİNİN NİTELİĞİ VE ERMENİ İDDİALARINA İLİŞKİN YASAMA GİRİŞİMLERİNE YANSIMASI



TÜRK AKADEMİSİ SİYASİ SOSYAL STRATEJİK ARAŞTIRMALAR VAKFI

Konur Alp KOÇAK

Dış Politika Araştırmaları Merkezi
Rapor No. 3 // Aralık 2012
www.turkakademisi.org.tr

TÜRK AKADEMİSİ Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı (TASAV)

Türkiye’de ve dünyada, yaşanmış ve yaşanmakta olan olayları; siyasî, sosyal, tarihî ve kültürel derinlik içinde ve stratejik bir bakış açısıyla değerlendiren, yeni tasarımlar ortaya koyarak gelecek vizyonu oluşturan bir düşünce kuruluşudur.

TASAV, bilimsel kıstasları esas alarak ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeyde araştırma, inceleme ve değerlendirme faaliyetlerinde bulunmaktadır. Çalışmalarını hiçbir kâr amacı gütmeyen ilgililer ile paylaşan TASAV; tarafsız, doğru, güncel ve güvenilir bilgiler ışığında kamuoyunu aydınlatmaya çalışmaktadır.

TASAV’ın amacı; Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin kuruluş felsefesine paralel olarak, ülkemizin ekonomik, sosyal, siyasî, kültür ve eğitim hayatının geliştirilmesine; millî menfaat, millî güvenlik ve birlik anlayışının, insan hak ve özgürlüklerinin, demokrasi kültürünün, jeopolitik ve jeostratejik düşünce biçiminin yaygınlaştırılmasına; toplumda millî, vicdanî ve ahlâkî değerlerin hâkim kılınmasına ve Türkiye’nin dünyadaki gelişmelerin belirleyicisi olmasına bilimsel faaliyetler aracılığıyla katkı sağlamaktır.

ARAŞTIRMA MERKEZLERİ

TASAV, aşağıda belirtilen altı Stratejik Araştırma Merkezi vasıtasıyla çalışmalarını yürütmektedir:

1. Dış Politika Araştırmaları Merkezi
2. Güvenlik Araştırmaları Merkezi
3. Siyaset, Hukuk ve Yönetim Araştırmaları Merkezi
4. Sosyal ve Kültürel Araştırmalar Merkezi
5. Ekonomi Araştırmaları Merkezi
6. Enerji Araştırmaları Merkezi

KONGRE ve BAŞKAN: ABD'DE YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİSİNİN NİTELİĞİ ve ERMENİ İDDİALARINA İLİŞKİN YASAMA GİRİŞİMLERİNE YANSIMASI

Konur Alp KOÇAK

Dış Politika Araştırmaları Merkezi

Rapor No: 3 // Aralık 2012

www.turkakademisi.org.tr

SUNUŞ

I. Dünya Savaşı'nın başlamasıyla Osmanlı Devleti'nin dört bir tarafta savaşmasını bağımsızlık emellerine ulaşmak için bir fırsat olarak gören Ermeniler, ayaklanmanın da ötesine geçerek, kurtarıcıları olarak gördükleri düşman askerî güçlerine yardım ve yataklık etmişlerdir. Savaş şartlarında gerekli askerî tedbirleri almak gibi meşrû bir hakka başvuran Osmanlı Devleti ise, Ermenileri savaş alanından ve yardım ettikleri Rus ordularından uzak bir bölgeye göç ettirmek zorunda kalmıştır.

Ermeniler, zorunlu göçün ve bu esnada yaşanan ölümlerin bilinçli ve planlı bir soykırım eylemi olduğunu iddia edegelmiştir. Bu kapsamda, Ermeni diasporasının tarihî gerçekleri saptırarak yaşananların "20. yüzyılın ilk soykırımı" olarak tanınması için yürüttüğü bir propaganda kampanyası yaklaşık 50 yıldır devam etmektedir. Bu süreçte Ermeni diasporasının hedeflerinden biri, dünya parlamentolarında yaşananların "soykırım" olarak nitelendirildiği yasa ve/veya kararların kabulünü sağlamaktır. Bu çerçevede, onlarca ülke parlamentosunda girişimde bulunulmuş, bazılarında da bu hedefe ulaşılmıştır. ABD de soykırımı tanıyan ülkelerin listesine uzun bir süredir dâhil edilmeye çalışılmaktadır. Bu hedef henüz gerçekleşmemiştir.

Ermenilerin ABD'de uzun yıllardır yürüttükleri kampanyaya rağmen Kongre'de bu yönde bir yasama faaliyetinin şimdiye dek sonuçlandırılmamış olmasının birçok sebebinin olduğu açıktır. Bugüne kadar ABD Kongresi'ndeki Ermeni faaliyetlerine dair çok şey yazılmış ve söylenmiştir. Bu raporda ise, farklı bir bakış açısıyla Ermeni faaliyetlerinin hedefine varamamış olmasının altında yatan önemli bir sebep analiz edilmektedir.

Konur Alp Koçak tarafından Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı için hazırlanan bu raporda, Ermeni iddialarının gerçeği yansıtıp yansıtmadığı, yaşananların soykırım suçunu oluşturup oluşturmadığı gibi hususlar değil, ABD siyasî sisteminin içinde bulunduğu durumun Ermeni iddialarını dile getiren yasama faaliyetlerine nasıl tezahür ettiği incelenmektedir. Bu çerçevede, önemli dış politika meseleleri söz konusu olduğunda, ABD siyasî sisteminde yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin nasıl şekillendiği irdelenmekte, dış politika belirleme sürecinde Başkan'ın üstünlüğü nasıl ele geçirdiği ve bu alana egemen olduğu açıklanmaktadır.

Raporda, Başkan ve Kongre'nin dış politikanın belirleyicisi olma yönünde bir mücadeleye giriştiği, bu mücadeleden Başkanların galip çıktığı, Başkanların Ermeni iddialarına Kongre üyelerinden farklı bir şekilde yaklaştığı, bu yaklaşım farklılığının da Ermenilerin beklediği bir kararın/yasanın kabulüne engel olduğu savunulmaktadır. Rapor, siyasî sistemin dış politika kararlarına etkisini ortaya koyarken, Başkanlık sisteminde dış politika karar alma mekanizmasının nasıl işlediğini de gözler önüne sermektedir.

TASAV Dış Politika Araştırmaları Merkezi'nin koordinatörlüğünde hazırlanan bu çalışmada varılan sonuçlar göstermektedir ki, yasama-yürütme ilişkilerinin niteliği de Ermeni girişimlerinin akıbetini belirleyen önemli etkenlerden biridir. Buna dayanılarak, raporda hem 2015'e yaklaştığımız bu günlerde Ermeni iddialarına ilişkin bazı politika tavsiyeleri ortaya konmakta, hem de Türkiye'nin gündeminde olan Başkanlık sistemi tartışmalarına bir dış politika uzmanının bakış açısıyla farklı bir yorum getirilmektedir.

Bu vesileyle, raporun hazırlanmasında emeği geçen tüm Türk Akademisi çalışanlarına teşekkür ederim.

İsmail Faruk AKSU
TASAV BAŞKANI

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
1. ANAYASA'DA KONGRE VE BAŞKAN	3
1.1. ABD Anayasası'nda Güçler Ayrılığı.....	3
1.2. Yasama ve Yürütmeye Arasındaki Görev Dağılımı.....	6
1.3. Anayasa'ya göre Yasama ve Yürütme Arasındaki Denge	8
2. DIŞ POLİTİKADA BAŞKAN VE KONGRE'NİN ROLÜ	11
2.1. Anayasal Hükümler	11
2.2. Dış Politikada Hâkimiyet Mücadelesi	14
2.2.1. II. Dünya Savaşı ve Başkan'ın Artan Otoritesi	15
2.2.2. Vietnam Savaşı, Savaş Güçleri Yasası ve Kongre'nin Otorite Arayışı	20
2.2.3. 11 Eylül ve Başkan'ın Dış Politikada Üstün Otorite Olduğu İddiası	22
3. "SOYKIRIM" GİRİŞİMLERİ ÇERÇEVESİNDE KONGRE vs. BAŞKAN	26
3.1. Kongre Gündemine Gelen Soykırım Teklifleri.....	28
3.1.1. H.Res.398/H.Res.596 Sayılı Teklif ve Clinton Yönetimi.....	28
3.1.2. H.Res.316, H.Con.Res.195 ve H.Res.106 Sayılı Teklifler ve Bush Yönetimi	31
3.1.3. H.Res.252 Sayılı Karar Teklifi ve Obama Yönetimi.....	37
SONUÇ	41
POLİTİKA TAVSİYELERİ	44
KAYNAKÇA	48

GİRİŞ

ABD hükümet sisteminde her bir organa verilen güç, diğer ikisinin gücüyle duyarlı bir biçimde dengelenmiştir. Birbirinden bağımsız olan her bir organ, diğerlerinin aşırılıklarını durdurmakla görevlendirilmiştir. Herhangi bir organın sistemde baskın olması ve özellikle de baskıcı bir merkezî yönetimin oluşması gibi ihtimaller, güçler ayrılığı sistemiyle engellenmeye çalışılmıştır. Diğer bir ifadeyle, ABD sistemi “gücü paylaşılan ayrı erkler” ilkesine dayanmaktadır.¹

Tüm otorite ve yetkilerin İngiltere Krallığı’nda olduğu gibi bir kişinin (monark/kral) tekelinde toplanmasını bireysel özgürlükler açısından tehlikeli gören anayasa yapıcılarının² bu kaygılarını, yasama, yürütme ve yargı organlarının “ayrı ama eşit” güçte olması ile gidermeye çalışmışlardır.³ Bu organlar, siyasî ve idarî anlamda birbirinden ayrılmıştır; ancak, işlevsel açıdan bakıldığında her bir organın diğerlerine fren ve denge (*checks and balances*) mekanizması ile etki etme imkânı bulunmaktadır. Ne var ki, kuvvetlerin birbiri üzerinde etkide bulunabildiği ABD sisteminde, Kongre ve Başkanlık arasında bazı yetkilerin kullanımı konusunda anlaşmazlıklar çıkabilmektedir. Bu durum, bilhassa dış politika alanında ve olağanüstü durumlarda kendisini göstermektedir.

ABD Anayasası’na göre, dış politikanın belirlenmesinde Başkan ve Kongre arasında bir yetki paylaşımı ve eşgüdüm söz konusudur.⁴ Ancak, Anayasa’da açıkça yazılı (savaş ilânı gibi) hususlarda dahi, yasama ile yürütme arasında yetki paylaşımı konusunda anlaşmazlıkların çıktığı birçok kez görülmüştür. Böylesi anlaşmazlık durumlarında, yürütmenin yasama aleyhine yetkilerini artırdığı; yürütmenin yasama organının faaliyet alanına müdahale ettiği ve böylelikle de Kongre’nin etkisinin sınırlandırıldığı görülmektedir.⁵ Bu durum, Kongre’nin dış politikanın belirlenmesinde önemli bir aktör olduğu gerçeğini zayıflatsa da tamamen yok etmemiştir.

Anayasa’da dış politika alanında yasama ve yürütmenin güç paylaşımı öngörülmüşse de, bazı istisnalar hariç olmak üzere, dış politikanın Başkan’ın yetki

¹ John Haskell, *Congress in Context*, Boulder, Co, Westview Press, 2010, s.11.

² Anayasa’nın yapım sürecinde önemli rol oynayanlardan James Madison; yasama, yürütme ve yargı gücünün tek bir kişi, veya bir grubun elinde toplanmasını, bu kişi veya grup ister hanedanlıkla ister seçimle gelmiş olsun, tiranlık olarak tanımlamakta ve ABD siyasî sisteminin bunu engelleyici bir yapıda olması gerektiğini savunmaktadır. Daha fazla bilgi için: James Madison, “The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among Its Different Parts”, (Federalist Papers No. 47), *Independent Journal*, 30 Ocak 1788.

³ Charles O. Jones, *Separate but Equal Branches: Congress and the Presidency*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1995, ss. viii-ix.

⁴ Louis Fisher, “Foreign Policy Powers of the President and Congress”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Cilt 499, (Eylül 1988), s.149.

⁵ Stephen E. Ambrose, “The Presidency and Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, Cilt 70, Sayı 5, (Kış 1991), ss.124-125.

alanında olduğu anlayışı gittikçe güçlenmektedir.⁶ Özellikle II. Dünya Savaşı süresince ve Soğuk Savaş döneminde daha iddialı bir dış politika izlemek durumunda kalan Başkanların kimi kararlarıyla Kongre'nin dış politika belirleme sürecindeki etkisini ciddi derecede azalttığı şeklinde yorumlar bulunmaktadır.⁷ Bu yöndeki görüşler, 11 Eylül Saldırıları'nın ardından Başkan George W. Bush döneminde zirveye ulaşmıştır.⁸

“Ulusal güvenlik” ve “ulusal çıkarların korunması” gibi gerekçelerin, özellikle kriz dönemlerinde Başkanların yetkilerini son noktasına kadar genişletmeleri için bir meşruiyet kaynağı teşkil ettiği; Kongre'nin ise uzun dönemli, geniş kapsamlı ve gizlilik içeren dış politika konularında tavır almaktan çekindiği görülmektedir.⁹

Başkanların dış politikadaki etkisi giderek artarken Kongre'nin etkisini kaybetmesinin birçok alanda yansımalarının olması kaçınılmazdır. Bu çerçevede, Ermeni soykırım iddialarını içeren yasa/karar teklifleri, Kongre'nin dış politika belirleme sürecinde nasıl zayıfladığının anlaşılabilmesi için uygun bir örnek olayı teşkil etmektedir; çünkü, teklifleri gündeme getiren Kongre üyeleri ile kabul edilmesini engelleyen Başkanlar arasındaki mücadele, dış politikanın belirlenmesi sürecinde iki organ arasında yaşanan üstünlük yarışının somut bir tezahürüdür. Başkanlar bu çekişmeden şimdiye kadar hep galip çıkmış ve Kongre'nin dış politika belirleme gücündeki sınırı ortaya koymuştur.¹⁰ Bu çalışmanın temel iddialarından biri işte bu noktada vücut bulmaktadır: *Kongre'nin onlarca yasama girişimine rağmen “Ermeni soykırımına” ilişkin yasa tekliflerinin henüz kabul edilmemiş olmasının önemli bir sebebi, ABD'deki yasama-yürütme ilişkisinin yürütme lehine geçirdiği değişimdir. Bu değişim dış politikada üstün bir Başkan ve uysal bir Kongre ortaya çıkarmıştır.*

Bu çalışma, Ermeni diasporası için çok önemli bir hedef olan Kongre'nin “soykırımı” tanır nitelikte bir karar alması veya yasa çıkarmasının şimdiye dek gerçekleşmemiş olmasını, Ermeni ve Türk tarih tezlerinin doğruluğu/inandırıcılığı veya Türk ve Ermeni lobi faaliyetlerinin Kongre'ye etkisi gibi hususlar kapsamında değil; ABD'deki yasama-yürütme ilişkileri kapsamında değerlendirmektedir. Bu yaklaşım, konunun farklı bir bakış açısıyla incelenmesini sağlamakla birlikte, Başlıklık sisteminin tartışıldığı ülkemizde bu sistemin yasama-yürütme ilişkileri kapsamında daha doğru anlaşılabilmesine de katkı sağlamak amacındadır.

⁶ William C. Olson, “The US Congress: An Independent Force in World Politics?”, *Foreign Affairs*, Cilt 67, Sayı 3, (Temmuz 1991), s.547.

⁷ Steven S. Smith, Jason M. Roberts ve Ryan V. Wielen, *The American Congress*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, ss.293-295.

⁸ Jack Goldsmith, *The Terror Presidency: Law and Judgment Inside the Bush Administration*, New York, W.W. Norton, 2009.

⁹ Haskell, *a.g.e.*, ss.302, 310-314.

¹⁰ Donald A. Ritchie, “Congress Confronts the Armenian Genocide”, Jay Winter (der.), *America and the Armenian Genocide of 1915*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, ss.276-293.

Bu düşünceden hareketle, çalışmanın *birinci* bölümünde ABD siyasî sisteminde yasama ve yürütme arasındaki ilişki, erkler arasında uyumlu çalışmayı sağlayan “fren ve denge” mekanizması çerçevesinde kısaca analiz edilmektedir. Çalışmanın *ikinci* bölümü, yasama-yürütme dengesini daha dar bir kapsamda ele almakta ve sadece dış politika alanında bu dengenin nasıl inşâ edildiğini ve zamanla bu dengenin nasıl Kongre aleyhine değiştiğini ortaya koymaktadır. *Üçüncü* bölüm, ilk iki bölümde ortaya konan teorik bilginin pratikteki yansımalarını somutlaştıran bir örnek olay olarak Ermeni iddialarına ilişkin yasama girişimlerini ve bu girişimlerin Başkanlar tarafından nasıl akamete uğratıldığını irdelemektedir. *Sonuç* bölümünde ise, yasama ve yürütme arasındaki ilişki dikkate alınarak benzer girişimlerin akıbeti hakkında öngörüler sunulmaktadır. Sonuçta ulaşılan yargılara istinaden, Türkiye’deki başkanlık sistemi tartışmaları ve Kongre’deki Ermeni girişimleri çerçevesinde dikkate alınması gereken hususlar “*Politika Tavsiyeleri*” başlığı altında sunulmaktadır.

1. ANAYASA’DA KONGRE VE BAŞKAN

17 yıl boyunca Temsilciler Meclisi başkanlığını yürüten Samuel Rayburn’ün “Sekiz farklı Başkan’ın altında çalıştınız, değil mi?” şeklindeki soruya “Ben hiçbir Başkan’ın *altında* çalışmadım; ben sekiz Başkanla *birlikte* çalıştım”¹¹ diye karşılık vermesi manidardır. Rayburn, bu cevabıyla Başkan ve Kongre’nin hiyerarşik bir sıralamada olmadığını vurgulamıştır. Nitekim anayasal hükümler, yasama ve yürütmenin bir diğeri üzerinde otorite kurmasını engellemekte ve iki organ arasında işbirliğini gerekli kılmaktadır. Pratikteki durumun -bilhassa dış politika alanında- böyle olup olmadığı ise tartışmalıdır.

Cumhuriyet kurulurken Kongre ve Başkan’ın eşit güçte olması öngörülmüşse de yasamaya müdahale etmekten çekinmeyen Başkanların dış politika alanındaki otoritesi zamanla Kongre’nin yetkisini aşmıştır. Hatta dış politika, Kongre ve Başkan’ın ortak hareket etmesi gereken bir alan olmaktan çıkarak Başkan’ın münhasır yetkisinde görülmeye başlanmıştır. Başkan ve Kongre arasındaki dengenin neden bozulduğunu ve dış politika alanında Kongre’nin nasıl edilgen duruma düştüğünü gösterebilmek için ilk önce cumhuriyetin kuruluşunda tesis edilen sistemin temel karakterinin ortaya çıkarılması gerekmektedir.

1.1. ABD Anayasası’nda Güçler Ayrılığı

Anayasa hukuku teorisinde temel iki yönetim şekli bulunmaktadır. Bunlardan ilki, yönetim gücünün bir bütün olarak örgütlendiği ve yönetimin tek elden görüldüğü “güçler birliği” sistemi; ikincisi ise yönetim gücünün birden çok ve farklı kurum

¹¹ Donald A. Ritchie, *The U.S. Congress: A Very Short Introduction*, New York, Oxford University Press, 2010, s.86.

aracılığıyla kullanıldığı “güçler ayrılığı” sistemidir. Güçler ayrılığı sisteminin alt türleri ise birbirlerinden, meclis ve hükümet kurumları arasındaki ilişkinin özellikleri bakımından farklılaşarak parlamentarizm veya başkanlık sistemi adını almaktadır. Bu sınıflandırmada, yargının yönetim içindeki konumu ve işlevi etkili değildir.¹²

Başkanlık sisteminin en iyi örneği olarak kabul edilen ABD’de, Kongre ve Başkan, birbirlerinden ayrı birer varlığa, bir “organ” kimliğine sahip olacak şekilde kurumlaşmıştır. Her iki organın kadroları birbirinden farklıdır. Yasama ve yürütme organları, birbirlerinden ayrı olarak, farklılaştırılmış usullerle ve doğrudan halk seçimiyle göreve gelmektedir. Kongre ve Başkan, birbirlerinden bağımsız olarak görevlerinde kalmaktadır ki bu durum, yetkilerini paylaşan güçlerin “ayrılığını ve eşitliğini” sağlayan temel etkidir.¹³

Güçler ayrılığı ilkesi gereğince federal yönetim düzeyinde yasama, yürütme ve yargı faaliyetleri teorik olarak ayrı, ancak eşit ve iç-bağımlı olarak şekillendirilmiştir. Kamu örgütlerinin tüm idarî faaliyetleri, Başkan’a karşı sorumluluk ve daha sonra Kongre’ye hesap verme ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.¹⁴ Anayasa uyarınca; Kongre yasaları çıkarmakta; yürütme, yani Başkan, yasaları uygulamakta; Yüksek Mahkeme ile diğer federal mahkemeler ise yasaları yorumlayarak ve uygulayarak federal mahkemelerde görülmekte olan davaları karara bağlamaktadır. Yürütme esas olarak Başkan’da toplanmakla beraber Kongre, bakanlıkları ve çeşitli kurulları oluşturmakta; bunların görev yetki ve kaynaklarına, personel sistemine, yöneticilerinin atanmasına ve kurulların görev süresine karar vermektedir.¹⁵

Kongre içinden çıkmayan Hükümetin, Kongre’ye karşı siyasî sorumluluğu yoktur. Başkan, izlediği politikalar nedeniyle Kongre tarafından azledilememektedir. Başkan hiç kimseye karşı sorumlu değildir. Kongre Başkan’ı istifaya zorlayamazken, Başkan da Kongre’yi feshetme hakkına sahip değildir. Güçlerin “ayrı ama eşit” olması böyle bir yapıyı gerekli kılmıştır.¹⁶ Dolayısıyla, ABD sistemindeki güçler ayrılığı, parlamenter sistemlerdeki ile kıyaslandığında daha katıdır. Parlamenter sistemlerde tüm siyasî faaliyetlerin odağında parlamento bulunurken, ABD sisteminde böyle değildir. Gücün tek bir organda odaklanmaması, organlar arasında hassas bir iletişim ve eşgüdümün kurulmasını zarurî kılmaktadır. Hâl böyle olduğu için sistem; yasama, yürütme ve yargı organları uzlaştığında verimli işlemekte, aksi hâlde kilitlenebilmektedir.¹⁷

¹² Günsev Evcimen, “Başkanlık Hükümeti Sistemi: ‘Ratio Politica’sı ve Türkiye”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 47, Sayı 1, (1998), s.317.

¹³ Evcimen, *a.g.m.*, s.318.

¹⁴ Uğur Ömürgönülşen, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”, Birgül Ayman Güler (der.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara, İmge Yayınevi, 2009, ss.318-319.

¹⁵ Ömürgönülşen, *a.g.m.*, s.319.

¹⁶ Ömürgönülşen, *a.g.m.*, s.318.

¹⁷ Hasan Fendoğlu, “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, *Stratejik Düşünce Enstitüsü*, (Kasım 2010), s.16.

Bu sistem içerisinde, güçler ayrılığı ilkesinin herhangi bir organ tarafından ihlali durumunda oluşacak problemi çözmek Federal Yüksek Mahkeme'ye düşmektedir. Örneğin, 1930'larda ekonomik krizle mücadele adına birçok önlemi hayata geçirmeye çalışan Franklin D. Roosevelt, Yüksek Mahkeme ile birçok kez ihtilâfa düşmüş; Mahkeme, Başkan'ın birçok yasa girişimine engel olmuştur. Bunun üzerine Roosevelt, hepsi kendi döneminden önce atanan yargıçların 70 yaş ve üzerinde olanlarını görevden alıp kendi atadığı isimlerle çalışabilmek için Mahkeme'nin yeniden yapılanmasını sağlayacak bir yasa çıkartmaya çalışmıştır. Bu sefer de Kongre devreye girmiş; Başkan'ın istediği bu yasayı kabul etmeyerek, Başkan'a yetkisinin bir sınırı olduğunu göstermiştir.¹⁸

ABD sisteminde güçler ayrılığının işlevine biraz daha açıklık getirecek bir örnek de Başkan Harry Truman'ın, savaş zamanında başkomutanlık yetkisinin kendisine çelik üretimini belirleyebilme yetkisi verdiği iddiasıyla, ülkedeki çelik fabrikalarının yönetimine el koyması üzerine açılan *Youngstown Co. v. Sawyer*¹⁹ davasıdır. Bu davada Yüksek Mahkeme; Başkan'ın yasaları uygulamakla görevlendirilmiş olmasının kendisine yasa yapma gücü vermediğini, Başkan'ın gerekli gördüğü yasaların çıkarılması için Kongre'ye ancak tavsiyede bulunabileceğini, Kongre'de bu yönde bir yasa yapılmadıkça Başkan'ın özel mülkiyete el koyma yetkisinin bulunmadığını ve böyle bir karar alarak Başkan'ın anayasal yetkilerini aştığını hükme bağlamıştır.²⁰ Böylelikle, söz konusu davada, güçler ayrılığının temel belirleyicilerinden birisi olan her kurumun kendine has işlevlerinin olduğu ilkesinin altı çizilmiştir.

Başkan'ın gücünün sınırlı olduğuna işaret eden başka bir karar, 1974'te *United States v. Nixon* davasında alınmıştır.²¹ Watergate Skandalı soruşturması kapsamında, Başkan Nixon, güçler ayrılığı ve üst düzey yetkililerin iletişiminin gizliliği gerekçelerine dayanarak, Başkanların bazı ayrıcalıkları olduğu şeklinde bir savunma geliştirmiş ve kendisinden istenilen belgeleri savcılığa vermekten imtina etmiştir. Mahkeme, güçler ayrılığı ilkesinin organlar arasında çizilen sınırı korumak için taşıdığı önemin altını çizerek, hiçbir şart altında güçler ayrılığı ilkesinin Başkanları yargı sürecinden muaf kılamayacağına hükmetmiştir.²² Neticede, Mahkeme'den Başkan'ın kendisinden istenen belgeleri vermesi gerektiği kararı çıkmış; Nixon, başkanlık görevinden istifa etmek durumunda kalmıştır. Ayrıca, davanın karar metninde dış politika konusunda Başkan'ın yetkisine dair

¹⁸ Brian Duignan (der.), *The Executive Branch of the Federal Government: Purpose, Process, and People*, New York, Britannica Educational Publishing, 2010, ss.240-248.

¹⁹ U.S. Supreme Court, *Youngstown Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952). Davanın karar metnine ulaşmak için bakınız: <http://supreme.justia.com/us/343/579/case.html>

²⁰ David L. Hudson, "What is an Example of a Separation of Powers Problem?", *The Handy Law Answer Book*, Canton, MI, Visible Ink Press, 2010, s.14.

²¹ M. J. C. Vile, "Separation of Powers", *Encyclopedia of the American Constitution*, Leonard W. Levy ve Kenneth L. Karst (der.), New York, Macmillan Reference, 2000, 2. Baskı, 5. Cilt, ss.2381-2385.

²² U.S. Supreme Court, *United States v. Nixon*, 418 U.S. 683 (1974). Davanın karar metnine ulaşmak için bakınız: <http://supreme.justia.com/us/418/683/case.html>

önemli bir nokta vardır. Karar, Başkan'ın yetkileri sözkonusu olduğunda, iç politika-dış politika ayrımına giderek, dış politikadaki yetkilerinin iç politikaya oranla daha güçlü olduğunu belirtmekte; ulusal güvenlik, istihbarat ve askerî konularda yürütmenin daha fazla ayrıcalığı olacağını kabul etmektedir.²³

Kararda Başkan'ın otoritesine ilişkin yapılan iç politika-dış politika ayrımı siyasî literatürde de karşılık bulmaktadır. Dış politikada Başkan'ın daha belirgin bir aktör olduğu; ancak, Başkanların iç politikada Kongre karşısında o nispette güçlü olmadığı savunulmaktadır. Bu çerçevede, iç politika ve dış politikada "iki ayrı başkanlık" olduğu yönündeki teori öne çıkmaktadır. Bu görüşün önde gelen temsilcisi Aaron Wildavsky, "*ABD'nin bir Başkanı ama iki ayrı başkanlığı vardır: Biri içişleri diğeri de dışişleri ve savunmayla ilgilenmektedir*" diyerek "iki başkanlık teorisinin" ilk örneğini vermiştir. Başkanların kararlı oldukları bir dış politika konusunda istediklerine ulaştığını savunan bu görüş, Başkanların iç politika meselelerinde bu derece başarılı olmadıklarını belirtmekte ve bu durumu Anayasa'dan ziyade 1945 sonrası gelişmelere bağlamaktadır.²⁴

Başkanlar; kısmen anayasal hükümler, kısmen bazı yargı kararları ve özellikle II. Dünya Savaşı sonrası oluşan uluslararası sistemin getirdiği zorunluluklar sebebiyle dış politika yapımından "tek başına" sorumlu kişi gibi algılanmaya başlamıştır.²⁵ Oysa anayasal olarak Kongre de, önemli yetkilerle donatılmış güçlü bir organ olarak düzenlenmiştir.

1.2. Yasama ve Yürütmeye Arasındaki Görev Dağılımı

Anayasa'nın birinci maddesinin ilk bölümü, "*Bu yasanın sağladığı bütün yasama yetkileri, bir Senato ve Temsilciler Meclisi'nden oluşan Birleşik Devletler Kongresi'ne aittir*" ifadesiyle iki kamaradan oluşan Kongre'nin yasama yetkilerinin tamamını kullanacağını belirtmektedir. Aynı maddenin ikinci bölümü, Temsilciler Meclisi'nin yapısı ve temsilci olmak için sağlanması gereken şartları belirtmekte; üçüncü bölümü ise Senato ile ilgili çeşitli hükümler içermektedir. Kongre'nin yetkileri ise birinci maddenin sekizinci bölümde sıralanmaktadır.

Anayasa'nın ikinci maddesinin ilk bölümü ise "*Yürütme yetkisi, Amerika Birleşik Devletleri Başkanı'na aittir*" hükmünü içermektedir. Anayasa, Başkan'ın görevlerini ve yetkilerini de ayrıntılı biçimde saymaktadır; ancak, yardımcısına, kabinesine ya da diğer federal görevlilere belirgin yönetim görevleri vermemektedir. Anayasa'nın ikinci maddesinde Başkan'ın yetkilerine ilişkin olarak şu hükümler yer almaktadır:

²³ Michael A. Genovese ve Robert J. Spitzer, *The Presidency and the Constitution: Cases and Controversies*, New York, Palgrave Macmillian, 2005, ss.99-103.

²⁴ Aaron Wildavsky, "The Two Presidencies: Presidential Power is Greatest When Directing Military and Foreign Policy", *Society*, Cilt 4, Sayı 2, (1966), s.7.

²⁵ Wildavsky, *a.g.m.*, ss.9-12.

(Bölüm 2) Başkan, Birleşik Devletler Kara ve Deniz Kuvvetleri ve Birleşik Devletler için faal hizmete çağırıldıkları takdirde, eyaletlerin milis kuvvetlerinin başkomutanıdır; yürütme organının her bölümünün en üst görevlisinden kendi bölümünün işlevleri ile ilgili herhangi bir konuda görüşünü yazılı olarak isteyebilir ve görevi kötüye kullanma olayları dışında, Birleşik Devletler'e karşı işlenmiş suçlarda infazı erteleme ve affetme yetkisine sahiptir.

Başkan, Senato'nun tavsiye ve rızasıyla ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile antlaşmalar yapma yetkisine sahiptir ve büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasa'nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletler makamları için bütün görevlileri önerir ve Senato'nun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapar; ancak Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını yasa ile yalnızca Başkan'a, mahkemelere ya da yönetim bölümlerinin başkanlarına verebilir.

Başkan, Senato'nun tatilde bulunduğu süre içinde, boşalacak bütün görevlere, Senato'nun izleyen dönemi bitiminde sona ermek üzere, atama yapma yetkisine sahiptir.

(Bölüm 3) Başkan, zaman zaman, Birliğin Durumu hakkında Kongre'ye bilgi verir ve gerekli ve uygun gördüğü önlemleri onların görüşlerine sunar: olağanüstü hâllerde her iki meclisi veya bunlardan herhangi birini, toplantıya çağırabilir ve tatile girme konusunda aralarında bir anlaşmazlık olduğunda, uygun gördüğü bir tarihe kadar onları tatil edebilir; büyükelçileri ve diğer yabancı devlet temsilcilerini kabul eder, yasaların sadakat ile uygulanmasını gözetir, Birleşik Devletler'in bütün görevlilerini atar.

Anayasa'nın birinci maddesinde yer alan "tüm yasama gücünün" Kongre'ye verilmiş olduğuna ilişkin hükme karşın, Başkan'ın da önemli bir yasama rolü olduğu hatırlatılmalıdır: Başkan, Kongre'den geçen her yasa taslağını veto edebilmekte ve her bir kamaranın üçte ikilik çoğunluğu bu vetoyu kaldırmaya karar vermezse teklif yasa hükmünü alamamaktadır. Ayrıca Başkanlar, Kongre'de yaptıkları yıllık ve özel konuşmalarda, gerekli olduğuna inandıkları yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesini de önerebilmektedir. Bu durum, kamuoyu oluşturmak ve Kongre üyelerini belli bir konuda yasama faaliyetine teşvik etmekten ibarettir, yürütmenin yasa tasarısı hazırlamak gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Bütün yasaların Kongre kaynaklı olması, güçler ayrılığının katı bir şekilde uygulanmasının doğal bir sonucudur.

Başkan'ın "yürütmenin başı" olması kadar önem taşıyan bir diğer niteliğinin daha altı çizilmelidir. Başkan, yukarıda yazılı olan Anayasa'nın ikinci maddesinin ikinci bölümüne göre ordu ve donanmanın başındaki kişidir, başkomutanıdır (*commander-in-chief*). Bu yetki, ileride vurgulanacağı üzere, dış ilişkilerin yönlendirilmesinde kendisine önemli bir avantaj sağlamaktadır. Zira Başkanlar, "yürütmenin başı" ve "başkomutan" niteliklerine dayanarak dış politikanın belirlenmesi ve yürütülmesinde Anayasa'nın kendilerine bir üstünlük sağladığını savunagelmışlerdir.

Bu noktada, Anayasa'nın fikir babalarından olan James Madison'ın, Başkan'ın İngiliz Kralı'ndan nasıl farklılıklar taşıyacağına ilişkin düşüncelerini hatırlamakta

Fayda vardır. Madison, Kral'ın tek başına tüm dış ilişkileri belirleyen yüce bir güç olduğunu; buna karşın ABD Başkanı'nın dış ilişkilerin yürütülmesinde yetkilerini yasamanın bir kanadı olan Senato ile paylaşacağını belirtmektedir.²⁶ Madison'ın ifade ettiği bu düşünce, ABD Anayasası'nda içselleştirilmiş, Anayasa'da yer alan dış politikaya ilişkin az sayıdaki hüküm de "güçler ayrılığı" ile "fren ve denge" ilkelerinden muaf tutulmamıştır. Dolayısıyla dış politika alanındaki yetkiler de yasama ve yürütme arasında net olmayan bir şekilde paylaştırılmıştır.²⁷

ABD Anayasası'nda Başkan ve Kongre'nin yetkileri belirlenmiş ve her biri için güçler ayrılığı ilkesi uyarınca bir sınır çizilmişse de organların birbirinden tamamen bağımsız bir şekilde çalışması mümkün değildir. Çünkü "fren ve denge" mekanizması, organların birbirlerine etki etmelerine fırsat vermekte, yasama ve yürütme organlarını dengeli bir ilişki kurmaya zorlamaktadır.

1.3. Anayasa'ya göre Yasama ve Yürütme Arasındaki Denge

Yasama veya yürütme organından birisinin tüm sisteme egemen olmasını bireysel özgürlükler açısından tehlikeli gören ve sistemin buna doğru evrilmesinden kaygılanan kurucu kadrolar, fren ve denge mekanizmasını, sistemin bozulmasını engelleyecek bir önlem olarak görmüşlerdir. Bu mekanizma sayesinde, ne Kongre yasama alanında sınırsız bir yetkiye sahiptir ne de Başkan yürütmenin nasıl belirleneceği hususunda Kongre'den tamamen bağımsız hareket etme yeteneğine sahiptir.²⁸ Güçler ayrılığı, organlar arasında hiyerarşi, ayrışma, belli bir alanda uzmanlaşma ve diğerlerinden bağımsızlık gerektirmekteyken; ABD sisteminin önemli bir unsuru olan fren ve denge güçler arasında eşitlik, işbirliği ve karşılıklı bağımlılık sağlamaktadır.²⁹

Federalist Yazılar'da fren ve denge sistemi, hükümet gücünün sınırlanmasını ve kötüye kullanılmasını engellemenin yolu olarak savunulmuştur. Fren ve denge, kuvvetler arasında birinin diğerlerinin aleyhine aşırı güçlenmemesi, yeri geldiğinde birinin diğer güçler tarafından frenlenmesi ve böylelikle gücün tek bir organda odaklanmaması için sisteme dâhil edilmiş adeta sigorta işlevi gören bir mekanizmadır. Anayasa'nın yapıcılar arasında bulunan James Madison, kuvvetlerin birbiri üzerinde hiçbir etkide bulunamamasına yol açacak katı bir kuvvetler ayrılığını, "kuvvetler ayrılığı ilkesinin tam olarak uygulanamaması"

²⁶ James Madison, "The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances between the Different Departments", (Federalist Papers No. 51), *Independent Journal*, 6 Şubat 1788.

²⁷ Louis Henkin, "Foreign Affairs and the Constitution", *Foreign Affairs*, Cilt 66, Sayı 2, (Kış 1987/1988), ss.284-285.

²⁸ Michael Foley ve John E. Owens, *Congress and the Presidency: Politics in a Separated System*, Manchester, Manchester University Press, 1996, ss.2-3.

²⁹ Foley ve Owens, *a.g.e.*, ss.334-335.

olarak değerlendirmekte ve her bir erkin diğerleri üzerinde anayasadan kaynaklanan bir kontrol gücü olması gerektiğini savunmaktadır.³⁰

Bu mekanizmanın işlevi şu şekildedir: Kongre'nin temel işlevi olan kural koyma yetkisi, Başkan'ın veto yetkisi ile frenlenebilmektedir. Yasama politikalarının amacına ulaşabilmesi, uygulamaya geçirilebilmesi, Başkan'ın bu kuralları yürütmesine ve Kongre'nin bu amaçla harcanmak üzere tahsis ettiği kaynakları kullanmasına bağlıdır. Yürütme politikalarının etkinliği ise, Kongre'nin bu politikayı uygulayacak üst düzey kadrolara (örneğin büyükelçiler, yüksek mahkeme yargıçları) yapılacak atamaları onaylamasına; bu politikaların yürütülmesini sağlayacak malî kaynakları sağlamasına (*appropriation*) ve yürütme tarafından belirtilecek alanlara kaynak tahsis etmesine, bu politikaların yürütülmesi uluslararası ilişkiler ile ilgili olduğu takdirde ise antlaşmaları onaylamasına bağlıdır. Zira Anayasa'nın ikinci maddesinin ikinci bölümünün üçüncü fıkrası; Başkan'ın, antlaşmaların onayı ve büyükelçilerin atanması gibi yetkilerini, Senato'nun "tavsiye ve rızası" (*advice and consent*) olduğu takdirde kullanabileceğini belirtmektedir.

İşte bir uluslararası antlaşmanın Başkan'ın imzasıyla yürürlüğe girmesinden önce Senato'da onaylanmak zorunda olması, yasamanın yürütme üzerindeki "fren ve denge" etkisinin iyi bir örneği olmaktadır. Fren ve denge mekanizması sebebiyle Başkanlar, yüksek bir makam için aday göstereceği kişinin onay alamaması gibi bir durumla karşılaşmamak için, senatörler ile müzakereler yapmak ve onay alma ihtimallerini önceden tespit etmek durumunda kalmaktadır. Hatta bazı durumlarda, Başkanların onay alma ihtimali yüksek olan kişileri kendi tercihlerinden öne çıkararak asıl adaylarından vazgeçmek durumunda kalmaları dahi söz konusu olabilmektedir.³¹

Bu noktada, bölünmüş hükümet (*divided government*) olarak adlandırılan durumun, fren ve denge mekanizmasını bir derece daha ileri taşıyabildiğini de hatırlatmak yerinde olacaktır. Başkan'ın mensup olduğu partinin Kongre'nin iki kanadında veya herhangi birinde azınlıkta kalmasının karar alma sürecini aksatabileceği ortadadır. Nitekim I. Dünya Savaşı ve sonrasında (1913-1921) Başkanlık yapan ve parlamenter sistemlere özenerek Kongre'deki liderlerle yakın işbirliği yapıp yasamayı yönlendirebilen Woodrow Wilson, partisinin 1918'de Kongre'de azınlığa düşmesinin ardından zor zamanlar geçirmiştir. İlk yıllarında yasama faaliyetlerinde birçok başarı kazanan Wilson, müzakerelerinde bizzat yer aldığı Versay Antlaşması ve Milletler Cemiyeti Misakı'nı Senato'dan geçirtememiştir.³² Bölünmüş hükümetin söz konusu olduğu durumlarda Kongre, Başkan'ın inisiyatiflerini dikkate almama, hatta karşı atağa geçme imkânını bulabilmektedir. Örneğin, Başkan'ın veto ettiği bir

³⁰ James Madison, "These Departments Should Not Be So Separated as to Have No Constitutional Control Over Each Other", (Federalist Paper No. 48), *New York Packet*, 1 Şubat 1788.

³¹ Ritchie, *a.g.e.*, ss.90-91.

³² Ritchie, *a.g.e.*, ss.85-88.

yasanın Kongre’de üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edilmesiyle Başkan’ın Kongre’yi frenleme imkânı elinden alınabilmektedir.³³

Fren ve denge denilince Kongre’nin denetleme işlevinden de bahsetmek gerekmektedir. Temsilciler Meclisi tarafından yürütülen araştırmanın ardından Senato’da yapılan yargılamalar (*impeachment*), federal yürütme ve yargı üyelerinin Kongre tarafından denetlenmesi, sorgulanması ve gerekirse cezalandırılması sürecidir. Temyize götürülemeyen bu kararlar, Senato’da üçte ikilik çoğunlukla alınmakta ve yargılanan kişinin suçlu bulunması hâlinde hükmedilen ceza “görevinden alınma” olmaktadır.³⁴

Bahsi geçen örnekler, yasama ve yürütmenin uyum içerisinde çalışması ve üzerine düşen görevi yerine getirmesinin sistemin sağlıklı işleyebilmesi için taşıdığı önemi göstermektedir. Nitekim Senato’nun bir anlaşmayı onaylamaması³⁵ veya Başkan tarafından büyükelçi olması teklif edilen bir kişinin onay alamadığı için atanamaması gibi durumlar geçmişte yaşanmıştır.³⁶

Bu çalışma, yasama ve yürütme arasında kurulmaya çalışılan dengenin dış politika belirleme sürecindeki yansımalarına odaklandığı için, anayasal hükümlerin Kongre ve Başkan’a dış politika alanında ne gibi yetki ve sorumluluklar yüklediğini

³³ 1969 ve 1974 yılları arasında başkanlık yapan Cumhuriyetçi Richard Nixon, Demokratlar’ın çoğunlukta olduğu bir Kongre ile çalışmak durumunda kalmıştır. Watergate skandalının ve Vietnam Savaşı’nın yarattığı huzursuzluk döneminde Kongre’de kabul edilen Savaş Güçleri Yasası’nı veto eden Nixon, Kongre’de tekrar görüşülen yasanın nitelikli çoğunlukla (2/3) tekrar kabul edilmesiyle veto hakkını tekrar kullanamamış ve istemediği bir teklifin yasallaşmasına engel olamamıştır. (Bu yasayla ilgili daha detaylı bilgi çalışmanın 2. bölümünde aktarılmaktadır)

³⁴ Senato bugüne dek on dokuz davaya bakmış, tamamı yargıç olan sekiz kişi suçlu bulunduğu için cezalandırılmıştır. 1868’de Başkan Andrew Johnson ve 1999’da Başkan William J. Clinton, Temsilciler Meclisi’nde yapılan soruşturmanın ardından Senato’da yargılanmış; her ikisi de suçsuz bulunmuştur. Daha detaylı bilgi için bakınız: “The Senate’s Impeachment Role,” *United States Senate*, http://senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm#1

³⁵ Senato, bugüne dek 21 uluslararası antlaşmanın onaylanmasına onay vermemiştir. Bazı antlaşmalar ise komisyon sürecinin ötesine geçememiş, bazıları da onay alamayacağı anlaşıldığı için Başkanlar tarafından geri çekilmiştir. Detaylı bilgi için bakınız: “Treaties,” *United States Senate*, <http://senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Treaties.htm#1>

³⁶ Üst düzey bir görevlinin onay alması, Kongre’nin ilgili komisyonunda Başkan’ın atadığı kişiye sözlü ve yazılı bazı sorular sorulmasının ardından yapılan oylamayla gerçekleşmektedir. Her senatörün bu konuda veto hakkı vardır; bir senatör atamaya kesin olarak itiraz ederse o atama yapılamamaktadır. Bu sistemin yarattığı sakıncaları hafifletebilmek üzere Başkanlar, Anayasa’nın 2’nci maddesinin 2’nci bölümü ve 3’üncü fıkrası uyarınca, Kongre’nin çalışmadığı bir sırada, geçici olarak atama yapabilmektedir. Bu şekilde atananların, yasama dönemi bitmeden Senato’dan onay almaları gerekmektedir. Başkan Obama tarafından ABD’nin Ankara Büyükelçiliği’ne aday gösterilen Francis Ricciardone’nin “Ermeni soykırımı” ifadesini kullanmadığı gerekçesiyle Senatör Samuel Brownback tarafından engellenmesi böylesi bir duruma örnek olarak gösterilebilir. Ricciardone, Obama tarafından Kongre’nin tatilde olduğu bir dönemde Ankara’ya atanmış; Ağustos 2011’de Senato’nun Dış İlişkiler Komisyonu’nda ikinci kez senatörlerin sorularını cevaplandırmıştır. Senato’da yapılan oylama ile geçici statüsü kaldırılan Ricciardone Eylül 2011’de resmen atanabilmiştir. Tatil atamaları hakkında bilgi için: Henry B. Hogue, “Recess Appointments: Frequently Asked Questions,” *CRS Report for Congress*, RS21308, March 12, 2008. Ricciardone’nin atanması hakkında bakınız: “Senate Panel Approves Controversial Nominee to Serve as Ambassador to Turkey; Menendez, Boxer, Risch Oppose”, *ANCA Press Release*, September 13, 2011.

incelemek gerekmektedir. Bu sebeple, bir sonraki bölümde, Başkan ve Kongre'nin sahip oldukları dış politikaya ilişkin yetki ve sorumluluklar, Anayasa çerçevesinde irdelenmektedir. Ardından, uygulamadaki durum incelenmekte; Başkan ve Kongre arasında dış politika alanında bir rekabet yaşandığı, bazı dönemlerde Kongre'nin bazılarında ise Başkan'ın dış politikayı belirleyen egemen güç olduğu anlatılmaktadır. Bu çerçevede, Soğuk Savaş ve 11 Eylül Saldırıları'nın, dış politika söz konusu olduğunda Başkan'a yetkilerini genişletmek ve Kongre'nin etkisini sınırlandırmak için uygun bir ortam sunduğu ve Başkanların yasama sürecine müdahale ederek yetkilerini aşma pahasına da olsa bunları değerlendirdiği vurgulanmaktadır.

2. DIŞ POLİTİKADA BAŞKAN VE KONGRE'NİN ROLÜ

ABD Anayasası, dış ilişkilerle ilgili belli başlı görev ve yetkilerin hangi organ tarafından yürütüleceğini belirtmektedir. Ancak, Anayasa'da dış politikanın hangi organın kontrolünde bulunacağına dair net bir ifadenin bulunmaması; anayasal tartışmalar, anlaşmazlıklar ve bazen de krizlerin oluşmasına sebep olmuştur.³⁷ Bu konuda en çok okunan ve kaynak gösterilen çalışmaların sahibi Edward S. Corwin, anayasadaki bu durumu "*Amerikan dış politikasını yönlendirme ayrıcalığına sahip olmak için mücadeleye davetiye çıkarmak*" olarak nitelendirmektedir.³⁸

11

2.1. Anayasal Hükümler

Genel olarak bakıldığında, Anayasa'da, dış politika alanında Kongre ve Başkan'ın eşit (*co-equal*) yapılar olduğu ve ikisinin birlikte uyum içinde hareket edeceği öngörülmektedir. Nitekim Başkan Ronald Reagan, Kongre'de yaptığı bir konuşmada "*Kongre, dış politikamızda gücü ve sorumluluğu paylaşmaktadır*" diyerek bu iki organın dış politika belirleme sürecinde birlikte çalıştığını ifade etmiştir.³⁹

Anayasa'da, doğrudan dış politikayı ilgilendiren konulardaki hükümler savaş ilânı, silâhlı kuvvetlerin kurulması ve kullanılması, dış temsilcilerin atanması ve uluslararası antlaşmaların yapılması ve onayı ile ilgilidir. Bunlardan bazıları münhasıran bir kuruma verilmişken, bazılarında iki kurum arasında yetki paylaşımı ve işbirliği söz konusudur. Örneğin, savaş ilân etmek Anayasa'ya göre sadece Temsilciler Meclisi'ne verilen bir yetkidir:

³⁷ David G. Adler, "The Constitution", *Encyclopedia of American Foreign Policy: Studies of the Principal Movements and Ideas*, Alexander DeConde... (v.d.), 1. Cilt, New York, Charles Scribner's Sons, 2. Baskı, 2002, s.323.

³⁸ Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers*, New York, New York Univ. Press, 1957, s.171.

³⁹ Fisher, *a.g.m.*, s.154.

“Savaş ilân etmek, silâhlı gemi kullanma ve karşılıklı bulunma konularında yetki mektupları vermek ve karada ve sularda ele geçirilenler ile ilgili kuralları koymak...”⁴⁰

Ayrıca Temsilciler Meclisi, dış ilişkileri ilgilendiren konularda bütçenin hazırlanması ve ödeneklerin tahsisi konularındaki bütçe hakkını (*power of purse*) kullanarak da dış politikanın şekillenmesine dolaylı olarak müdahil olabilmektedir. Örneğin, Temsilciler Meclisi’nin, yurt dışında yürütülen bir askerî operasyona veya bir yabancı ülkeye verilecek malî yardıma ödenek ayrılması konusunda olumsuz bir karar almasının, ABD’nin dış ilişkilerine dolaylı ve sınırlı da olsa bir etkide bulunması kaçınılmazdır.

Anayasa yapıcıları, savaş ilân etme yetkisini, monarkların sahip olduğu en önemli yetkilerden biri olarak görmüş ve bu yetkiyi, tek bir kişiye değil halkın bir bütün olarak temsil edildiği Meclis’e vermiştir. Bu noktada kurucuların gücün yürütmede yoğunlaşmasına karşı duydukları hassasiyet önemli bir rol oynamıştır. Ne var ki bu durum, Başkan’a önemli yetkilerin verilmediği anlamına gelmemektedir. Zira Anayasa, Kongre’nin savaş ilân etmesi durumunda Başkan’ın tek başına yerine getireceği önemli bir göreve yer vermektedir:

“Başkan, Birleşik Devletler için faal hizmete çağırıldıkları takdirde, Birleşik Devletler Kara ve Deniz Kuvvetleri ve eyaletlerin milis kuvvetlerinin başkomutanıdır.”⁴¹

12

Temsilciler Meclisi ve Başkan’a münhasıran verilen bu yetkilerin yanı sıra, Senato’ya da dış ilişkilerde önemli görevler verilmiştir. Senato, uluslararası antlaşmaların hazırlanması ve onaylanmasında önemli bir rol oynamaktadır: Senato, Anayasa’nın ikinci maddesinin ikinci bölümüne göre, üçte ikilik çoğunluğa eriştiği takdirde, antlaşmaların yapılması ve diplomatik görevlilerin atanması hususunda Başkan’a “tavsiye ve onay” vermekle yükümlüdür. Diğer bir ifadeyle Başkan, uluslararası antlaşmalar akdetmek veya bir kişiyi bir dış temsilcilikte görevlendirmek yetkisini tek başına kullanamamakta, Senato ile işbirliği kurmak durumunda kalmaktadır.⁴²

Anayasa’da, Senato’nun Başkan’a tavsiye vererek inisiyatif başlatması öngörülmüşse de genellikle Başkanlar antlaşmaları hazırladıktan sonra onay almak

⁴⁰ ABD Anayasası, 1’inci madde, 8’nci bölüm.

⁴¹ ABD Anayasası, 2’nci madde, 2’nci bölüm. Alexander Hamilton, *Federalist Yazılar*’ın 69’uncusunda, Başkan’a verilen başkomutanlık yetkisinin ancak Kongre’nin böyle bir yetki vermesi durumunda geçerli olabileceğini, dolayısıyla ordunun yönetiminde de asıl söz sahibinin Kongre olduğunu belirtmektedir. Hamilton’a göre Başkan, ancak silâhlı mücadele başladıktan sonra devreye girebilmektedir ve bu hâliyle İngiltere Kralı ile kıyaslandığında Başkan’ın yetkisi çok sınırlı kalmaktadır. Alexander Hamilton, “The Real Character of The Executive”, *New York Packet*, (14 Mart 1788).

⁴² Hubert H. Humphrey, “The Senate in Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, Cilt 37, Sayı 4, (Temmuz 1959), ss.525-526.

üzere Senato'ya getirmektedir.⁴³ Aslına bakılırsa Senato'ya verilen görev, Başkan'a antlaşmanın onaylanmasının uygun olduğuna dair rıza göstermesinden ibaret değildir. Ne var ki, daha cumhuriyetin ilk yıllarında, Başkan George Washington'un Senato'nun tavsiye ve rızasını almadan yerli Amerikalılarla antlaşmalar hazırlaması ve nihaî metni Senato'ya onaylanmak üzere sunmasıyla bu anayasa hükmü aşınmaya başlamıştır. Bir diğer ifadeyle Senato, Başkan'a tavsiyede bulunan bir kurum olmaktan ziyade Başkan tarafından hazırlanan antlaşmaları onaylayan bir kurum hâline gelmiştir.

Anayasa incelendiğinde, dış politikanın tek bir kurumun münhasır egemenliğine bırakılmadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, anayasal düzenlemeler bağlamında "dış politikayı kim yapıyor?" sorusuna cevap vermek çok kolay olmamaktadır. Yargıç Robert H. Jackson, siyasî otoritenin organlar arasındaki dağılımına ilişkin yazdığı bir makalede, "*Başkan ve Kongre'nin otoritelerinin kesiştiği veya kesin olmadığı bir (karanlık) alan vardır*" diyerek Anayasa'nın dış politika alanında net bir görev dağılımı yapamadığını ifade etmiştir.⁴⁴

Kongre'nin dış politikadaki rolünün görülmezden gelindiğinden ve yürütmenin dış politikayı tek başına yürüttüğü şeklindeki yanlış ama yaygın bir algının varlığından şikâyetçi olan James P. Richards da benzer şekilde, bu belirsizliğin dış politika yapım sürecinde Kongre ve Başkan arasında bitmeyen bir mücadeleye zemin hazırladığını savunmaktadır.⁴⁵

Anayasa, net bir çerçeve çizememişse de Amerikalı anayasa hukukçularının büyük ölçüde hemfikir olduğu üç nokta vardır: 1) Günlük dış politika faaliyetleri, anayasa yapıcılar tarafından, yürütmenin alanında değerlendirilmiştir. 2) Ani silâhlı saldırılara karşılık vermek hariç, yabancı ülkelere karşı silâhlı kuvvetlerin kullanılması yürütmenin değil Kongre'nin yetkisindedir. 3) Kongre'nin yasama faaliyetleri ve finansal kaynakları yönetme gücü, bunların gerektiği dış politika konularında Kongre'yi de dış politika sürecine dâhil olmaya davet etmektedir.⁴⁶

Yukarıdaki üç husus üzerindeki genel uzlaş, güçler ayrılığının dış politika alanında nasıl bir işlev göreceği hususundaki belirsizliği gidermeye yetmemiştir. Dolayısıyla, dış politikayı kimin yapacağına dair üç farklı yaklaşım ortaya çıkmıştır. Bir grup

⁴³ Michael J. Glennon, "Senate and Foreign Policy", Leonard W. Levy ve Kenneth L. Karst (der.), *Encyclopedia of the American Constitution*, New York, Macmillan Reference, 2000, 2. Baskı, 5. Cilt, ss.2361-2363.

⁴⁴ Henkin, *a.g.m.*, s.285.

⁴⁵ James P. Richards, "The House of Representatives in Foreign Affairs", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Cilt 289, Sayı 1, (1953), ss.66-67.

⁴⁶ Anthony G. McGrew, "Foreign Policy and the Constitution: Invitation to a Perpetual Institutional Struggle", Richard Maidment and John Zvesper (der.), *Reflections on the Constitution: The American Constitution after Two Hundred Years*, Manchester, Manchester University Press, 1989, s.176.

Başkan'ın dış politikada belirleyici olduğunu iddia ederken,⁴⁷ diğer bir grup Kongre'nin dış politikayı kontrol eden organ olduğunu belirtmektedir. Üçüncü gruptakiler ise son sözün Kongre'de olduğunu ama yürütme ile dengelenen bir güç paylaşımının gerekli olduğunu savunmaktadır.⁴⁸ Şurası bir gerçektir ki anayasal hükümler, Başkan ve Kongre'nin dış politikada hâkimiyeti ele geçirmek için birbirleriyle mücadele etmesine zemin hazırlamıştır.

2.2. Dış Politikada Hâkimiyet Mücadelesi

Amerikan dış politikasında Kongre ve Başkan'ın rolünü inceleyen Richard Grimmet, bazı dönemlerde dış politikaya Kongre'nin hâkim olduğunu, bazılarında ise Başkanların Kongre'yi gölgede bırakacak kadar öne çıktığını ifade etmektedir. Grimmet, Başkan'ın ve Kongre üyelerinin kim olduğu, dış politika gündeminde nelerin olduğu ve bunlar üzerinde ne derecede uzlaşa sağlandığı gibi hususlara bağlı olarak Kongre veya Başkan'ın dış politika belirleme sürecinde diğerinin önüne geçtiğini savunmaktadır.⁴⁹

ABD'nin kendisini Avrupa siyasetinden tecrit ettiği 19'uncu yüzyılın ikinci yarısının "Kongre hükümeti" (*congressional government*)⁵⁰ olarak anılmasından da anlaşılacağı üzere bu dönem, Kongre'nin çok etkin olduğu yıllara karşılık gelmektedir. I. Dünya Savaşı'nın başlamasıyla Başkan, etkinlik mücadelesinde tekrar öne geçme fırsatını yakalamışsa da Senato'nun bizzat Başkan Wilson tarafından tamamlanan Versay Antlaşması'nı onaylamaması Başkan'ın görece üstünlüğünü bitirmiş ve II. Dünya Savaşı'na kadar geçen sürede bir kez daha Kongre egemenliği yaşanmıştır.⁵¹

Kongre'nin iki savaş arası dönemdeki etkinliği, Pearl Harbor Baskını ile sona ermiş ve Franklin D. Roosevelt neredeyse Kongre'yi hiç dikkate almadan dış politikayı kontrolüne almıştır. Örneğin, Müttefikleri teslim zorlama politikası ve Yalta'da Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) ile varılan anlaşma tamamen bizzat Başkan'ın tercihidir ve bu politikanın belirlenmesinde Kongre'nin dikkate değer bir etkisi söz konusu olmamıştır.⁵² Zira Roosevelt, anayasa veya yasalar yasaklamadıkça, Başkan'ın uygun gördüğü şekilde davranabilmesi gerektiğini savunmuş ve yürütmenin gücü ve otoritesi için yeni bir bakış açısı getirmiştir. Roosevelt'in şu sözleri yasama ve yürütme arasındaki denge açısından önemlidir:

⁴⁷ Baker Spring, "Who Makes The American Foreign Policy?", *The Heritage Foundation Research Report*, (April 29, 2011), <http://www.heritage.org/research/reports/2011/04/who-makes-american-foreign-policy>.

⁴⁸ McGrew, *a.g.m.*, ss.176-177.

⁴⁹ Richard F. Grimmet, "Foreign Policy Roles of the President and Congress", *CRS Report for Congress*, RL30193, (1 Haziran 1999), ss.1-2.

⁵⁰ Woodrow Wilson, 1885 yılında yazdığı ve Kongre'nin aşırı güçlü bir organ hâline geldiğini iddia ettiği kitabına "*Congressional Government*" adını vermiştir.

⁵¹ James M. Lindsay, "Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy", *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 33, Sayı 3, (Eylül 2003), s.533.

⁵² Ambrose, *a.g.m.*, s.124.

“Anayasa veya yasalar tarafından yasaklanmadıkça Başkan’ın ulusun ihtiyaçları için her şeyi yapmasının sadece hakkı değil, görevi de olduğuna inanıyorum. Yürütme gücünü bu şekilde yorumlayarak Başkan’ın ve bakanların daha önce yapmadığı birçok şeyi yaptım ve yapılmasına ön ayak oldum. Kimsenin gücünü gasp etmedim, fakat yürütmenin güç kullanımını oldukça genişlettim.”⁵³

Roosevelt, 1930’ların ekonomik sıkıntılarını aşmak için liderlik rolünü almış ve bu fırsatı iyi değerlendirerek yürütmeyi daha önce hiç olmadığı kadar güçlü bir konuma yükseltmiştir.⁵⁴ Roosevelt’in Başkan’ın yetkilerini genişletmek yönündeki uygulamaları, kendisinden sonra gelen başkanlar için bir örnek teşkil etmiştir. II. Dünya Savaşı ve Soğuk Savaş döneminin yarattığı şartlar, Kongre’nin dış politikadaki belirleyiciliğini giderek zayıflatmıştır. Dış politikanın belirlenmesinde Başkan öylesine ağırlıklı bir rol oynamaya başlamıştır ki, bugün Amerikan halkına “dış politikayı kim yapıyor?” sorusu sorulduğunda çoğunun cevabı “Başkan” olacaktır.⁵⁵

2.2.1. II. Dünya Savaşı ve Başkan’ın Artan Otoritesi

ABD’de 1930’lar, izolasyondan yana olanların çoğunlukta olduğu bir dönemdir. Zira I. Dünya Savaşı’na katılmanın getirdiği yük, 1929’da baş gösteren ekonomik krizle iyice büyümüş ve yalnızlık fikri kamuoyunda iyice kuvvetlenmiştir.⁵⁶ Nitekim Kongre’de 1930’larda dört kez tarafsızlık yasası (*Neutrality Acts*) çıkarılmış ve bunlar kamuoyu nezdinde yüksek kabul görmüştür.⁵⁷ Dolayısıyla, Avrupa’da başlayan savaşa girmemek ama bir yandan da ABD’nin çıkarları gereği İngiltere’ye destek vermek için çeşitli yollar denenmiştir.⁵⁸

Savaş başlamadan kısa bir süre önce Kongre’de bir konuşma yapan Senatör Arthur Vardenberg, yalnızlık politikasına ilişkin şu sözleriyle Amerikan halkında o dönemde yaygın olan bir düşüncüyü dile getirmektedir:

“Bugün, George Washington dönemiyle karşılaştırıldığında daha küçük bir dünyada yaşadığımız doğrudur. Bununla beraber, bizi izole eden iki okyanus... yüce Tanrı’nın bize lütfudur. Bütün dünyada cereyan eden ulusal ve uluslararası

⁵³ Sidney M. Milkis and Michael Nelson, *The American Presidency: Origins and Development, 1776-2000*, Washington DC, CQ Press, 2000, s.211’den aktaran: Şaban Taniyıcı ve Birol Akgün, *Amerikan Başkanlığı: Cumhuriyetten İmparatorluğa*, Ankara, Orion Kitabevi, 2008, s.91.

⁵⁴ Taniyıcı ve Akgün, *a.g.e.*, ss.97-98.

⁵⁵ Lindsay, *a.g.m.*, s.531.

⁵⁶ “American Isolationism in the 1930s”, *US Department of State Office of the Historian*, <http://history.state.gov/milestones/1937-1945/AmericanIsolationism>

⁵⁷ Kongre, Avrupa’da yaşanan sıcak gelişmelere ABD’nin dâhil olmasını engellemek amacıyla 1935, 1936, 1937 ve 1939’da olmak üzere dört kez tarafsızlık yasası çıkarmıştır. Detaylı bilgi için bakınız: “The Neutrality Acts, 1930s”, *US Department of State Office of the Historian*, http://history.state.gov/milestones/1921-1936/Neutrality_acts

⁵⁸ Bunların en önde gelenlerinden biri Ödünç Verme-Kiralama (*Lend and Lease*) Yasası olmuştur. Bu yasa, Başkan’a herhangi bir askerî malzemenin istediği ülkeye kendince uygun görülen şartlarda ödünç vermek, kiralamak, satmak veya takas etmek konusunda takdir yetkisi vermiştir.

zulmün kurbanlarının acılarını ve duygularını yaşıyoruz. Fakat biz, dünyanın muhafızı veya polisi değiliz ve de olamayız.”⁵⁹

II. Dünya Savaşı başladıktan sonra ABD'nin izolasyonist tavrından sıyrılmaya başlamıştır. Mayıs 1940'ta halkın yüzde 64'ü barışın korunmasından yana iken, Pearl Harbor'dan (Aralık 1941) hemen önce bu oran yüzde 32'ye düşmüştür.⁶⁰ Halkın savaş girme fikrine daha az tepki duyduğu bir sırada yaşanan Pearl Harbor baskını, ABD'nin Avrupa işlerine karışmama yönündeki tutumunu ciddî şekilde değiştirmiştir.⁶¹ Önde gelen izolasyonistlerden biri olan Vanderberg dahi, Pearl Harbor baskınına “izolasyonculuğun bittiği gün” olarak nitelendirmektedir.⁶² Başkan, ABD'nin tekrar Avrupa diplomasisine girmesine sebep olmuş, ABD kendisini 1945'e dek devam eden bir savaşın içinde bulmuştur. Savaş bittiğinde ise bir diğer savaş başlamıştır: Soğuk Savaş.

Sıcak çatışmalara girmeyen ABD ve SSCB arasında 1990'lara kadar devam eden güç mücadelesi, iki kutuplu bir dünyanın bir tarafında ABD, diğer tarafında ise SSCB'nin liderliğinde şekillenmiştir. Bu dönemde komünizm ve Sovyet tehdidi, ABD dış politikasının temel belirleyicisi olmuştur. ABD dış politikası, komünizme karşı mücadele ve onu çevreleyerek etkisiz bırakma politikalarıyla özdeşleşmiştir.⁶³

ABD Soğuk Savaş döneminde; NATO, Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası gibi birçok uluslararası örgütün kurucusu ve başat aktörü olarak dünya politikalarını yönlendirmeye çalışmıştır. Bu dönemde ABD, yeni rolünün gerektirdiği bazı kurumsal değişikliklerden geçmiştir. Bu anlamda ilk akla gelen değişiklik 1939'da kurulan Başkanlık İdarî Ofisi'nin (*Executive Office of President*) önemli derecede genişletilmesidir.

Başkan'ın güvendiği isimlerden oluşan ve özellikle Soğuk Savaş'ın gerektirdiği gizli gündemin belirlenmesi gibi konularda Başkan'la çok yakın çalışan Beyaz Saray görevlilerinin sayısının hızla artması, Başkan'a politika belirleme sürecinde büyük avantaj sağlamış; Başkan'ın bakanlık ve diğer kamu kurumlarına olan ihtiyacını ciddî derecede azaltmıştır.⁶⁴ Kısacası Başkanlar, kendi bünyelerindeki uzman kadrolar sayesinde diğer kurumlara olan bağımlılığından önemli ölçüde sıyrılmıştır. Bu durum, Başkan'ın dış politikanın belirlenmesinde öne çıkmasını kolaylaştırmıştır. Kendi ekipleriyle daha özerk bir konuma erişen Başkanlar, dış politikaya ilişkin kararların alınmasındaki etkilerini artırmaya başlamıştır. Bunun

⁵⁹ Henry Kissenger, *Diplomasi*, İbrahim H. Kurt (çev.), İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 3. Baskı, 2002, s.365.

⁶⁰ Kissenger, *a.g.e.*, s.373.

⁶¹ Kissenger, *a.g.e.*, ss.349-350.

⁶² Manfred Jonas, “Isolationism”, *Encyclopedia of American Foreign Policy: Studies of the Principal Movements and Ideas*, Alexander DeConde... (v.d.) 2. Cilt, New York, Charles Scribner's Sons, 2. Baskı, 2002, s.347.

⁶³ Nasuh Uslu, *Türk-Amerikan İlişkileri*, Ankara, 21. Yüzyıl Yayınları, 2000, ss.66-68.

⁶⁴ Justin S. Vaughn ve José D. Villalobos, “White House Staff”, *New Directions in the American Presidency*, Lori Cox Han (der.), New York, Routledge, 2011, ss.123-124.

ardından yürütmenin idarî yapısı gittikçe genişlemeye başlamıştır. Bu çerçevede, 1947’de kabul edilen Ulusal Güvenlik Yasası, Ulusal Güvenlik Konseyi’nin, Merkezî Haberalma Örgütü’nün ve Genelkurmay Başkanlığı’nın kurulmasını kararlaştırarak dış politikanın belirlenmesinde Başkan’a merkezî bir rol kazandırmıştır.⁶⁵

Başkan’a karşı sorumlu olan bu yeni kurumlar, Başkan’ın “mini Dışişleri Bakanlığı” olarak nitelendirilmiştir. Başkan’ın yakın danışmanlarının zaman zaman bakanlarından daha önemli roller oynadığı da görülmüştür. Örneğin Başkan Truman, Dışişleri Bakanı George Marshall’ın itirazına rağmen yakın danışmanı ve Truman Doktrini’nin yazarı olarak bilinen Clark Clifford’un tavsiyesine uyarak 1948’de İsrail’i tanıma kararını almıştır.⁶⁶ Görülmektedir ki, ABD’nin izolasyon politikasını terk ederek dünya devletleri sahnesine çıkmaya karar vermesi ve buna yönelik politikaları, başkanlık sistemini ve bu sistem içerisinde Başkan’ın üstlendiği rolü güçlendirmiştir.⁶⁷

Soğuk Savaş’ın Amerikan çıkarlarına her an tehdit oluşturabilecek bir yapı olduğu ve bu yüzden de dış politikanın merkezî bir şekilde ve bir uzman kadro tarafından oluşturulması gerektiği fikri, hem politika karar alıcıları hem de kamuoyu tarafından zamanla kanıksanmıştır. Kongre’nin ulusal çıkarları savunma konusunda Başkan kadar başarılı olamayacağı düşüncesi, Başkanların bu alanda egemenlik sağlamalarını kolaylaştırmıştır; çünkü Amerikan halkı, bilhassa Soğuk Savaş’ın ilk yıllarında, Sovyet tehdidine ancak güçlü bir Başkan’la cevap verileceğini düşünmüş ve bu alanda otoritenin yürütmenin kontrolünde olmasını gerekli görmüştür.

Başkan’ın dış politika belirlemede Kongre’den daha yetkili olduğu veya Başkan’ın bu alana egemen olmasının meşru olduğu düşüncesi, bizzat Kongre üyeleri arasında da yaygındır.⁶⁸ Senatör Arthur Vandenberg’in “*Anayasa Başkan’a bazı öncelikler vermektedir [...] Bizlerin bunları kendisinden almamızı sağlayacak hiçbir yol bulunmamaktadır*” şeklindeki ifadesi, bu noktada önemli bir gösterge olarak kabul edilmektedir.⁶⁹ Hatta, dış politikadaki etkisizlikleri yüzünden Kongre

⁶⁵ Meena Bose, “The Presidency and Foreign Policy”, *New Directions in the American Presidency*, Lori Cox Han (der.), New York, Routledge, 2011, ss.180-181.

⁶⁶ Albert Bowman ve Robert A. Divine, “Presidential Advisors”, *Encyclopedia of American Foreign Policy: Studies of the Principal Movements and Ideas*, Alexander DeConde... (v.d.), 3. Cilt, New York, Charles Scribner’s Sons, 2. Baskı, 2002, s.185.

⁶⁷ Ömürgönülşen, *a.g.m.*, s.319.

⁶⁸ John T. Rourke, “Congress and Cold War”, *World Affairs*, Cilt 139, Sayı 4, (Bahar 1977), s.259. Rourke’nin dile getirdiği 1969’da yapılan bir ankette, 82 Kongre üyesine yöneltilen soru neticesinde sadece dört üyenin Kongre’nin Başkan’la eşit güçte olması için mücadele etmesi gerektiğini düşündüğü ortaya çıkmıştır. Rourke’ye göre bu, Kongre üyelerinin dış politikayı Başkan’ın yetki alanına bırakmalarının altında yatan önemli bir sebeptir.

⁶⁹ John T. Rourke, “Congress, the Executive, and Foreign Policy: A Propositional Analysis”, *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 10, Sayı 2, (Bahar 1980), ss.183-184.

üyelerinin Başkan'a karşı bir "aşağılık kompleksi" yaşadıklarını düşünenler dahi vardır.⁷⁰

Başkanların daha aktif bir şekilde dış politikayla ilgilenmelerinin bir sebebi de istihbarat alanında sahip oldukları ayrıcalık ve üstünlükten kaynaklanmaktadır. Ülkenin tüm istihbarat birimlerinin elindeki bilgileri kamuoyundan gizli kalması amacıyla sadece Başkan'la paylaşımları, kendisine dış politikanın ve özellikle de savunma/güvenlik politikalarının belirlenmesinde bir avantaj sağlamaktadır.⁷¹ Ayrıca, istihbarat birimlerinin, Kongre üyelerinin önceliklerinin ülkenin uzun vadeli hedeflerinden ziyade kısa vadede tekrar seçim kazanmak olduğu yönündeki inançlarının, Kongre üyelerine güvenilemeyeceği yönünde bir tavra da sebep olduğu belirtilmektedir.⁷²

Ulusal güvenliği ilgilendiren dış politika konularında, Kongre'nin etkisini yitirmesinin bir sebebi seçim sisteminden kaynaklanmaktadır. Zira Kongre üyeleri, mümkün olduğunca halkın beklentileri yönünde çalışmakta ve yeniden seçilebilmek için vakitlerinin önemli bir kısmını temsil sorumluluklarını yerine getirmek için harcamaktadır. Özellikle Temsilciler Meclisi üyeleri, iki yılda bir büyük finansal kaynak gerektiren seçim kampanyaları düzenlemekte ve ihtiyaç duydukları desteği temin edebilmek için mesailerinin çoğunu seçim bölgelerinde geçirmektedir.⁷³

Seçmenlerinin talep ve beklentilerine kayıtsız kalmalarının bir sonraki seçimi kaybetmeleri için yeterli bir sebep olarak gören vekil adayları, yerel sorunlarla ilgilenmeyi ulusal sorunlarla uğraşmaktan daha öncelikli görmektedir.⁷⁴ Temsilciler Meclisi üyelerinin yüzde 80-90 oranındaki kısmının bir sonraki seçimde tekrar seçildiği dikkate alınırsa, temsilcilerin seçim bölgelerindeki taleplere duyarsız kalamadığı açıklık kazanmaktadır.⁷⁵ (Bu durum, ileride tartışılacağı üzere, Ermeni yasa teklifleri açısından büyük önem taşımaktadır.)

Kongre üyelerinin, dış politika konularında yeterli birikime sahip olmamaları da iç siyasi meselelere ağırlık vermelerinde önemli bir etken olarak ortaya çıkmaktadır. Seçmenlerini yakından ilgilendiren konularda daha fazla çalışmayı tercih eden Temsilciler, uzmanlık ve istihbarat bilgisi gerektiren dış politikaların, bu alanda uzmanlaşmış bir ekibi olan Başkan tarafından belirlenmesi gerektiğine inanmaktadır.

⁷⁰ John F. Manley, "The Rise of Congress in Foreign Policy-Making", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Cilt 397, Sayı 1, (1971), s.70.

⁷¹ Haskell, *a.g.e.*, ss.316-317.

⁷² Jennifer D. Kibbe, "Congressional Oversight of Intelligence: Approaches to Solving the Problem", *Prepared for presentation at the 2009 American Political Science Association Annual Meeting*, Toronto, Canada, (5 Eylül 2009).

⁷³ David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Heaven, Yale University Press, 1974, s. 13-19 ve 81-82; Rourke, *Congress, the Executive, and Foreign Policy*, s.183.

⁷⁴ Kay King, "Congress and National Security", *Council on Foreign Relations (CFR)*, Special Report, No. 58, (Kasım 2010), s.9.

⁷⁵ Haskell, *a.g.e.*, s.102. Haskell'in verdiği bilgiye göre, 1964-2008 yılları arasında Temsilciler Meclisi için yapılan 23 seçimde, tekrar seçilen vekillerin oranı yüzde 85 ile 98 arasında değişmektedir. Yani, 435 üyeli Meclis'te yerini koruyan vekil sayısı 370 ile 426 arasında değişmiştir.

Soğuk Savaş döneminde, ulusal güvenlik konusunda çok önemli tehditlerle karşı karşıya olunduğu gerekçesini öne süren Başkanlar, dış politikanın belirlenmesinde daha aktif ve etkin bir rol oynamıştır. Bir yoruma göre Kongre, çetrefilli dış politika konularında rol almak istemişse de sorumluluk sahibi olmayı o derecede istememiştir. Başkanların daha istekli, Kongre üyelerinin ise daha çekingen davranmalarının bir sonucu olarak dış politikada Başkan'ın ağırlığı görece artmış ve Kongre bu konudaki etkisini de kaybetmiştir.⁷⁶ Nitekim, Soğuk Savaş'ın ilk yıllarında görev yapan Başkan Truman, kendi adıyla anılan ve komünizmi her yerde çevrelemeye dayanan doktrini Kore'de uygularken Kongre'ye hiç danışmamıştır.⁷⁷ Başkan Truman, ABD'yi Kore Savaşı'na sokarken Kongre'nin bir savaş ilânında bulunmasını da gerekli görmemiştir.

Truman'ın yerine göreve gelen Dwight D. Eisenhower da nükleer silâh ve uzun menzilli füze yarışının hızlandığı, Pearl Harbor'ın yarattığı ani saldırı korkusunun yoğun olduğu bir dönemde görev yapmış ve belli başlı dış politika konularında Kongre'ye danışmak yerine istediği kararları aldıktan sonra bunları Kongre'ye bildirmekle yetinmiştir. Örneğin, Eisenhower'ın 1953'te İran ve 1954'te Guetemala hükümetlerinin devrilmesi için CIA tarafından gizli çalışmalar yürütülmesine izin vermesi, Kongre'den (ve dolayısıyla kamuoyundan) gizlenmiştir.⁷⁸ “*Amerika'nın hayatî çıkarlarını korumada başarısız olmaktansa görevden alınmayı tercih ederim*” diyen Eisenhower, ulusal çıkarlar konusundaki hassasiyetini ve gerekirse yetkilerini aşmakta sınır tanımayacağını net bir şekilde göstermiştir.⁷⁹

Soğuk Savaş'ın en şiddetli hissedildiği 1960'ların başında Başkan koltuğunda oturan John F. Kennedy de Küba Füze Krizi ve Domuzlar Körfezi Çıkartması'nda görüldüğü üzere Kongre'ye neredeyse hiç ihtiyaç duymadan dış politikayı şekillendirmiştir.⁸⁰ Zira bu dönemde Kongre, dış politikanın idaresini bütünüyle Başkan'a bırakmaktan yana bir tavır sergilemiştir. Başkanlar da Kongre'nin partizanca yaklaşmadan Başkan'a destek vermelerinden oldukça yararlanmıştır.

Başkanların 1940'lardan sonra Kongre'yi dikkate almadan ve yetkilerinin sınırlarını zorlayacak şekilde davranmaya başlaması Başkanların “imparator” gibi hareket ettiği şeklinde yorumlanmış, “imparatorvari başkanlık” (*imperial presidency*) diye bir kavram ortaya atılmıştır. Örneğin, Arthur Schlesinger, bu ismi verdiği meşhur kitabında, Nixon ve Johnson yönetimlerinin Kore ve Vietnam Savaşları'ndaki politikalarına ve Başkanlık ofisindeki yapılanmaya dikkat çekerek,

⁷⁶ John Rourke, *Congress and the Presidency in U.S. Foreign Policy: A Study of Interaction and Influence 1945-1982*, Boulder, Co., Westview, 1983, s. xv.

⁷⁷ Ambrose, *a.g.m.*, s. 124-125.

⁷⁸ Duignan, *a.g.e.*, s.260.

⁷⁹ Robert Accinelli, “Eisenhower, Congress, and the 1954-55 Offshore Island Crisis”, *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 20, Sayı 2, (1990), s.332.

⁸⁰ Ambrose, *a.g.m.*, s.125-126.

Başkan'ın Anayasa'da çizilen yetkilerinin aştığını ve kontrol edilemez bir güç hâline dönüştüğünü savunmuştur.⁸¹

2.2.2. Vietnam Savaşı, Savaş Güçleri Yasası ve Kongre'nin Otorite Arayışı

Yasama organının işlevini yitirmesinden duyduğu kaygıların giderek artması sonucunda, Kongre üyeleri, Başkan'ın otoritesini sınırlandırmaya yönelik yasama faaliyetlerine girişmiştir. Kongre'yi daha etkin kılma amaçlı girişimler, bekleneneği üzere, Başkanlar tarafından engellenmek istenmiştir. Ne var ki, Vietnam Savaşı, Başkan'ın dış politikada gittikçe artan egemenliğini tersine çevirerek bu alanda daha dengeli bir yasama-yürütme ilişkisinin kurulmasının ve Kongre'nin 1940'lar öncesindeki gibi dış politikada daha etkin bir konuma erişmesinin yolunu açmıştır.⁸²

Vietnam Savaşı'nın Amerikan toplumunda bir travmaya sebep olduğu ve tekrar Kongre'yi dış politikaya aktif katılma sevk ettiği genel bir kanâattir.⁸³ Başkan ve Kongre'nin dış politika belirleme sürecinde (bilhassa askerî personel kullanımı durumunda) ortak hareket etmesi gerektiğini vurgulayan "Savaş Güçleri Yasası"nın (SGY), Watergate Skandalı yüzünden Nixon'ın saygınlığının sarsıldığı bir dönemde kabul edilmiş olması bir tesadüf değildir.⁸⁴ SGY, bir anlamda, Başkan'ın genişleyen yetkilerine karşı Kongre'nin getirmeye çalıştığı bir frenlerdir. Kongre adeta, Başkan'a kendisinin de dış politika belirleme sürecine ortak olması gerektiğini ilân etmiştir.

Kongre üyelerinin kendilerini hiçe sayan Başkanlarına duydukları tepkinin somut bir göstergesi olan SGY, askerî güç kullanımını içeren bir politikanın ancak Kongre'nin onayı alınarak yapılabileceği gerekçesine dayanmaktadır.⁸⁵ Kongre, Başkan'ın otoritesini sınırlandırmak ve Kongre'nin dış politika ve ulusal güvenlik alanında söz sahibi olduğunu teyit etmek amacıyla bu yasa Başkan'ın veto etmesini engelleyecek bir çoğunlukla⁸⁶ kabul etmişlerdir.

Adı geçen yasanın "Amaç ve Politika" başlığını taşıyan ikinci maddesinin ilk fıkrası, ABD askerî gücünün kullanılmasının ancak Kongre ve Başkan'ın birlikte karar vermesi hâlinde mümkün olacağını altını çizmekte; aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise, Başkan'ın taşıdığı başkomutanlık yetkisinin ancak Kongre'nin savaş ilânında bulunması, özel bir yetkilendirmenin çıkarılması veya ani bir saldırıyla karşılaşılması hâlinde kullanılabileceği vurgulanmaktadır. Yasanın üçüncü

⁸¹ Arthur M. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973.

⁸² Manley, *a.g.m.*, ss.60-63.

⁸³ Lee H. Hamilton ve Michael H. Van Dusen, "Making the Separation of Powers Work", *Foreign Affairs*, Cilt 57, Sayı 1, (Güz 1978), s.17.

⁸⁴ Hamilton ve Van Dusen, *a.g.e.*, ss.18-19.

⁸⁵ James Meernik, "Congress, the President, and the Commitment of the U. S. Military", *Legislative Studies Quarterly*, Cilt 20, Sayı 3, (Ağustos 1995), ss.377-392.

⁸⁶ Kongre'nin her iki kanadından geçen bir yasa teklifinin, üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi hâlinde Başkan tarafından veto edilmesi mümkün olmamaktadır. WPR, her iki kanattan da üçte iki çoğunluğu temin etmiş ve yasa teklifini veto etmesine kesin gözle bakılan Başkan Nixon, veto yetkisini kullanamamıştır.

maddeinde ise Başkan'ın silâhlı güç kullanımı gerektiren bir kararın alınmasında mutlaka Kongre'ye danışması gerektiği teyit edilmektedir.

Kısacası SGY, Başkan'ın yetkilerinin sınırsız olmadığını, Kongre'nin de dış politikada söz sahibi olduğunu ve Anayasa gereği yasama ve yürütme organlarının birbirleri üzerinde kontrol yetkisi olduğunu vurgulamıştır.⁸⁷ Lâkin, bahsi geçen yasa beklenildiği gibi Başkanları sınırlandıramamıştır. Bugüne kadar hiçbir Başkan, Anayasa'ya aykırı olduğunu iddia ettikleri bu yasayla Kongre'nin kendilerine bir sınır çizebileceğini kabul etmemiştir.⁸⁸

Başkanların dış politika belirleme sürecinde Kongre'yi göz ardı etmeleri ve istediklerinde yasama organına müdahale etmeleri bu yasanın kabulünden sonra da devam etmiştir. Örneğin, Başkan Clinton, 1999'da Sırbistan'a yönelik askerî operasyon gündeme geldiğinde Başkan olarak dış politikanın kendi yetki alanında olduğunu ve Kongre'nin onayına ihtiyaç duymadığını belirtip bu yönde bir girişimde bulunmayarak, kendi inisiyatifıyla ABD askerî güçlerinin silâhlı müdahalesine emir vermekte bir mahzur görmemiştir.⁸⁹

Başkanların SGY'na ne kadar uygun davrandığını inceleyen Grimmet, Başkanların bu yasa yokmuşçasına davrandığını ve pratikte yasanın yasama ve yürütme arasındaki dengeyi sağlamaktan çok uzakta kaldığını belirtmektedir.⁹⁰ Nitekim savaş ilânı olmadan Truman'ın 1950'de Kore Savaşı'na girmesine benzer şekilde, George H. W. Bush'un 1991'de Irak'a, Clinton'un 1999'da Sırbistan'a, son olarak da George Bush'un Irak ve Afganistan'a askerî operasyon düzenlemek için Kongre onayına ihtiyaçları olmadıklarını açıklamaları, SGY'nın hedefine ulaşamadığını ortaya koymaktadır. Zira bu tür askerî operasyonların, Anayasa ve SGY gereğince, Kongre'nin onayını gerektirdiği açıktır.

Başkan Bush'un, Körfez Savaşı öncesinde "*Kongre'nin bir kararına ihtiyaç olduğunu düşünmüyorum*"⁹¹ sözüyle somutlaşan tavır, bir istisna değil; 1945 sonrasında görev yapmış tüm Başkanların ortak tavrı olmuştur. Truman'ın oluşturduğu

⁸⁷ Richard F. Grimmett, "The War Powers Resolution after Thirty-four Years", *CRS Report for Congress*, RL32267, (10 Mart 2008).

⁸⁸ John O. McGinnis, "Constitutional Review by the Executive in Foreign Affairs and War Powers: A Consequence of Rational Choice in the Separation of Powers", *Law and Contemporary Problems*, Cilt 56, Sayı 4, (1993), ss.293-294.

⁸⁹ Geoffrey S. Corn, "Clinton, Kosovo, and the Final Destruction of the War Powers Resolution," *William and Mary Law Review*, Cilt 42, Sayı 4, (2001), ss.1186-1190. Clinton'un Kongre'ye danışmadan Kosova operasyonuna katılma kararı alması üzerine 39 Kongre üyesi Başkan'a bir mektup göndererek bu kararının Anayasa'ya ve SGY'na aykırı olduğunu ifade etmiş, Kongre onayının şart olduğunu savunmuşlardır. Başkan'ı kararından vazgeçiremeyen bu girişimin ardından Kaliforniya Temsilcisi Thomas J. Campbell, Clinton aleyhine bir dava açmış; ancak, mahkeme Kongre'nin silâhlı operasyona kaynak tahsis ederek dolaylı yoldan Başkan'ın kararını kabul etmiş olduğunu ve dolayısıyla Başkan'a yöneltilen suçlamanın kabul edilemeyeceğini belirtmiştir.

⁹⁰ Richard F. Grimmett, "War Powers Resolution: Presidential Compliance," *CRS Report for Congress*, RL33532, (23 Eylül 2010).

⁹¹ Michael J. Glennon, "The Gulf War and the Constitution", *Foreign Affairs*, Cilt 70, Sayı 2, (Bahar 1991), s.84.

örnekten sonra hiçbir Başkan, Kongre'nin savaş ilânına ihtiyaç duymamıştır.⁹² ABD'nin yüzlerce silâhlı mücadeleye girmiş olmasına rağmen bugüne kadar Kongre tarafından sadece beş kez savaş ilân edilmiş olması bunun açık bir göstergesidir.

Dış politika yetkileri alanında bozulan yasama-yürütme dengesi, 11 Eylül sonrasında daha da kesin bir nitelik kazanmıştır. Başkan George Bush, Vietnam Savaşı sonrası sınırlandırılmaya çalışılan Başkan'ın tekrar dış politikaya egemen olduğu bir dönem başlatmış, hatta Başkan'ın tartışmasız otoriteye dönüşmesini sağlamıştır.

2.2.3. 11 Eylül ve Başkan'ın Dış Politikada Üstün Otorite Olduğu İddiası

11 Eylül sonrasında ülkenin büyük bir tehdit altında olduğunu ve olağan dönemler için hazırlanan yasaların böylesi olağanüstü dönemler için yeterli olmadığını, Başkan'ın ülkesini ve halkını korumak adına her yolu deneyebileceğini savunan Bush yönetimi, bu tavrıyla, Anayasa'da vurgulanan kuvvet paylaşımı ve dış politikada ortak karar alma ilkelerini çiğnemekle eleştirilmiştir.

Bush yönetiminde Başkan'ın gücü ve yetki alanını genişletmeye yönelik çabaların ardındaki isimlerin en başında gelen Başkan Yardımcısı Dick Cheney; Başkan'ın gücü ve yeteneklerinde Vietnam Savaşı sonrasında bir aşınma olduğunu, bu durumun Başkan'ın görevlerini yerine getirmesi açısından bir engel teşkil ettiğini ve Başkan'ın Kongre'nin taleplerine boyun eğmek durumunda olamayacağını savunmuştur.⁹³ Nitekim Beyaz Saray, 11 Eylül'ün ardından yürütmenin otoritesine zarar verecek yasaları uygulamaktan kaçınacağını ilân etmiştir.⁹⁴

Başkan Yardımcısı Dick Cheney'nin başdanışmanı olan David Addington da, Başkan'ın tek-tarafli kararlar alabileceğini ve Kongre veya yargı organları tarafından sınırlandırılmayacağını savunan "tek-başına yürütme" teorisinin ideologlarından birisi olarak gösterilmektedir.⁹⁵ Addington, Başkan'ın Kongre'den bir karar almak için ricada bulunmasının Başkan'ın yeterli gücü olmadığı şeklinde yorumlanacağı düşüncesiyle Kongre'yi mümkün olduğunca dış politika konularının dışında tutmaya çalışmıştır.⁹⁶

Başkan Bush'un hukuk danışmanları, Başkan'ın "başkomutan" ve "yürütmenin başı" olması gerekçesiyle, ulusal güvenlik sözkonusu olması halinde, Kongre'nin Başkanı sınırlandırma veya yönlendirme yetkisinin olmadığını savunmuşlardır.⁹⁷ Bush yönetimine göre, Başkan'ın dış politika ve silâhlı güç kullanımına karar verme noktasında sahip olduğu içkin (*inherent*) ve sınırlandırılmaz bir yetkisi

⁹² Ritchie, *a.g.e.*, s.97.

⁹³ Gordon Silverstein, "Bush, Cheney, and the Separation of Powers: A Lasting Legal Legacy?", *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 39, Sayı 4 (Aralık 2009), s.878.

⁹⁴ John Yoo, "How the Presidency Regained Its Balance", *The New York Times*, 17 Eylül 2006.

⁹⁵ Dana Milbank, "In Cheney's Shadow, Counsel Pushes the Conservative Cause", *The Washington Post*, October 11, 2004. s.A21.

⁹⁶ Goldsmith, *a.g.e.*, ss.99-141.

⁹⁷ Goldsmith, *a.g.e.*, s.97.

vardır.⁹⁸ Bu yöndeki iddialar, 1970'lerdeki "imparatorvari başkanlık" söylemini tekrar canlandırmıştır.⁹⁹ Başkan Bush'un "terörle savaş" kapsamında Cenevre Sözleşmeleri'ni yok sayarak El-Kaide üyesi tutuklulara işkence yapılmasının dahi meşru olduğu yönündeki tavrının, imparatorvari başkanlığın en uç noktasını teşkil ettiği savunulmuştur.¹⁰⁰

Bush yönetiminin yürütmenin gücünün sınırlanamaz olduğu yönündeki iddiaları Yüksek Mahkeme'de görülen bazı davalara da konu olmuştur. Örneğin, *Hamdi et al. v. Rumsfeld* davasında, Taliban üyesi olmak iddiasıyla 2002 yılında Afganistan'da yakalanıp ABD'ye getirilen Amerikan vatandaşı Yaser Hamdi, bir askerî yetkilinin tutuklanmasının meşru olduğu yönündeki görüşüne istinaden, belirsiz bir süre için tutuklanmıştır. Davada Hamdi'nin babası, oğlunun temel insan haklarının ihlâl edildiğini savunmuş; Bush yönetimi ise Başkan'ın "başkomutan" sıfatına dayanarak "düşman çatışan" (*enemy combatant*) olduğuna karar verdiği herkesi tutuklayabileceğini, buna ne Kongre'nin ne de Yargı'nın karışmaya hakkı olmadığını iddia etmiştir.¹⁰¹

Yüksek Mahkeme, Hamdi'yi haklı bularak tutuklama kararının dayanaksız olduğuna hükmetmiş; ama bir yandan da Başkan'ın terörle savaş kapsamında çok geniş yetkileri olduğunu da belirtmiştir. Davadaki yargıçlardan biri olan Sandra Day o'Connor, Kongre tarafından Başkan'a yetki verilmiş olsa da savaşın kendisine sınırsız bir yetki sağlamayacağını belirterek, Bush yönetiminin "terörle savaş" gerekçesini kötüye kullandığını ve Kongre tarafından kendisine verilen yetkilerin sınırını aştığını belirtmiştir.¹⁰²

Bush yönetiminin sınırsız yetkisi olduğu yönündeki iddiası çerçevesinde, birçok yasa teklifi, yayınlanan "başkanlık politika açıklamaları" (*statement of administration policy*) aracılığıyla "tek-başına yürütme"ye halel getireceği düşüncesiyle Başkan tarafından veto edilmekle tehdit edilmiştir. Örneğin, Senato'dan geçen 965 sayılı yasa teklifi, Irak'ta görev yapmakta olan ABD askerleri için ayrılan ödenekte bir kesinti içermesi sebebiyle, Başkan tarafından "ulusal güvenliği tehlikeye düşürmekle" eleştirilmiş ve istenilen değişiklikler yapılmadan kendisine imza için sunulması hâlinde teklifin veto edileceği açıklanmıştır.¹⁰³ Başkan Bush'un çokça kullandığı Başkanlık açıklamaları, açıkça Kongre'nin yetki alanına girilmesi ve

⁹⁸ David G. Adler, "Presidential Power and Foreign Affairs in the Bush Administration: The Use and Abuse of Alexander Hamilton", *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 40, Sayı 3, (Eylül 2010), ss.531-543.

⁹⁹ Timothy S. Boylan, "War Powers, Constitutional Balance, and the Imperial Presidency Idea at Century's End", *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 29, Sayı 2, (Haziran 1999), ss.232-249.

¹⁰⁰ James P. Pfiffner, *Power Play: The Bush Presidency and the Constitution*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2008, s.149.

¹⁰¹ Genovese ve Spitzer, *a.g.e.*, ss.215-223.

¹⁰² Fred Barbash, "Supreme Court Backs Civil Liberties in Terror Cases", *The Washington Post*, 28 Haziran 2004, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A11657-2004Jun28.html>

¹⁰³ "Statement of Administration Policy: S.965-U.S. Troop Readiness, Veterans' Care, Katrina Recovery, and Iraq Accountability Appropriations Act", (27 Mart 2007).

kuvvetler arasındaki ayrılığın hiçe sayılmasıdır. Bu tavır, yürütmenin yasamaya müdahale ederek Kongre'yi etkisiz kılmaya çalıştığının somut bir göstergesi olarak kabul edilmelidir.

Başkanlık emirleri (*executive orders*) de Başkanların kendi politikalarını Kongre'ye dayatma konusunda kullandıkları bir diğer araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Başkanlık emri, Başkan'ın, "yürütmenin başı oldukları için kendilerine verilen anayasal yetkiye dayanarak" yürütmenin ilgili birimleri için yayınladığı bir emirdir. Başkanlık emrine örnek vermek gerekirse akla ilk gelenlerden biri Başkan Franklin Roosevelt tarafından yayınlanan 9066 sayılı emirdir.¹⁰⁴ Pearl Harbor baskınına müteakip Başkan tarafından yayınlanan bu emirle, ABD'nin Batı yakasında yaşayan Japon asıllı yaklaşık 112.000 kişi zorunlu göçe tâbi tutulmuştur.¹⁰⁵

Yasama organının yetkisine müdahale olarak algılanabilecek bu gibi uygulamalara son yıllarda giderek daha fazla başvurulması, Kongre'nin işlevini ve otoritesini yitirmesinde önemli bir etkidir. 1945 sonrası dönemde yayınlanan başkanlık emirlerinin sayısı 6000 kadarken¹⁰⁶ sadece Bush yönetiminin yaklaşık 300 başkanlık emri yayınlanmış olması, "tek-başına yürütme"den ne kast edildiğinin daha kolay anlaşılmasına yardımcı olmaktadır.

Başkanların, yasamanın yetkilerini bizzat yerine getirmeye başlamasında kullanageldikleri bir başka araç daha vardır: Yürütme Anlaşmaları (*executive agreements*). Yürütme anlaşmaları, antlaşmalarla aynı etkiyi doğuran uluslararası metinlerdir. Antlaşmalardan farkı, Senato'nun "tavsiye ve onay" sürecini gerektirmemesi, tek başına yürütmenin takdirinde olmasıdır.

Başkanlar, yürütme anlaşmaları yapmayı tercih ederek Senato'ya verilen anayasal bir hakkı kullanmalarına fırsat vermemekte; uluslararası ilişkileri Kongre'ye getirmeden kendi yetkileri dâhilinde halledebilmektedir. Böylelikle Senato'nun onay vermemesi gibi bir durum yaşanmamakta ve Başkan'ın uygun gördüğü anlaşma kısa yoldan hayata geçirilebilmektedir. Üstelik yürütme anlaşmaları, ABD'ye uluslararası

¹⁰⁴ "Executive Order 9066 - Authorizing the Secretary of War To Prescribe Military Areas", 17 Şubat 1942, http://www.ourdocuments.gov/doc_large_image.php?doc=74

¹⁰⁵ Zorunlu göçe tâbi tutulan Japon asıllı ABD vatandaşlarından olan *Toyosaburo Korematsu*, askerî alan olarak tespit edilen bir bölgeden ayrıldığı gerekçesiyle 1942'de FBI tarafından tutuklanmıştır. Korematsu, zorla yerinden edilmesine dayanaklık eden 9066 sayılı Başkanlık emrinin, ırk ayrımı yaptığı gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasında bulunarak Yüksek Mahkemeye başvurmuş; dava 18 Aralık 1944'te karara bağlanmıştır. Kararda "Korematsu'nun askerî bölgeden zorla çıkarılmasının sadece onun Japon soyundan gelmesine bağlanamayacağı; kendisinin, o sırada ABD'nin Japon İmparatorluğu ile savaş hâlinde olması ve olası bir Japon istilâsına karşın askerî bir önlem olarak bulunduğu yerden göç ettirildiği; dolayısıyla da göç ettirilmesinde ırk ayrımcılığı temelinde bir Anayasa aykırılığı olmadığı" hükme bağlanmıştır. Karar, olağanüstü savaş şartlarında devletin vatandaşlarının yerini değiştirmeye hakkı olduğunu vurgulamıştır. U.S. Supreme Court, *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214, (18 Aralık 1944), Davanın karar metni için bakınız: <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=case&court=us&vol=323&page=214>

¹⁰⁶ "Executive Orders", *The American Presidency Project*, University of California, Santa Barbara, www.presidency.ucsb.edu/executive_orders.php (Erişim: 28.08.2011)

yükümlülükler getirmesi bakımından antlaşmalardan ayırt edilememektedir.¹⁰⁷ Yürütme anlaşmaları sayısında 11 Eylül sonrası dönemde ciddî bir artış yaşanmıştır.

Burada ele alınan konu açısından önemli olan, II. Dünya Savaşı'nın ardından bu yola başvurunun çok yaygınlaşmış olmasıdır. Cumhuriyetin ilk yıllarında yürütme anlaşmaları tüm uluslararası anlaşmaların üçte birine tekabül etmekteyken, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde anlaşmaların yüzde 90'ı yürütme anlaşmaları olarak hazırlanmıştır.¹⁰⁸ Bu rakamlar, Savaş sonrası dönemde Kongre'nin, özellikle de antlaşmalara onay verme yetkisi olan Senato'nun, kendisine tanınmış bir yetkiyi kullanamaz olduğunu ve Başkan'ın uluslararası ilişkilerdeki otoritesini genişlettiğini göstermektedir.

Özetlemek gerekirse, Anayasa'nın hazırlandığı dönemde, Başkan'ın dış politikada tartışmasız üstün bir güce sahip olması istenmemişse de II. Dünya Savaşı sonrasında Başkanlar, yürütmenin en üst makamı ve silâhlı kuvvetlerin başkomutanı oldukları için Kongre'nin kendisini sınırlandırmasının meşru olamayacağı düşüncesinden hareketle, tek taraflı kararlarını uygulamaktan çekinmemiştir. Dahası Başkanlar, gerekli gördükleri durumlarda yasama organına müdahale etmelerinin meşru olduğunu savunmuşlardır. Ulusal güvenlik sözkonusu olduğunda, Başkanların bu tavrı daha da katılaşmış ve Kongre'yi kendi istek ve niyetleri doğrultusunda yönlendirmeye çalışmışlardır. Soğuk Savaş dönemi ve 11 Eylül sonrası terörle savaş döneminde uygulamaya konulan birçok politikanın bizzat Başkanlar tarafından hazırlanmış olması bu tespiti güçlü bir şekilde doğrulamaktadır.

Dış politika gündeminin gereklerinin yanısıra, Başkan'ın daha fazla göz önünde bulunması, ülkesini yurt dışında bizzat kendisinin temsil etmesi, uluslararası antlaşmaları müzakere etmesi ve kamuoyunun Başkanı dış politika belirleyicileri içinde en meşru aktör olarak görmesi gibi etkenler, Başkan'ın dış politikadaki ağırlığını artırmasına destek olmuştur.¹⁰⁹ Kongre'nin dış politika alanındaki kararları Başkan'a bırakmak yönündeki gönüllü tavrı Başkanların bu alanı kendi egemenliklerine alma niyetiyle birleşince Kongre, 1930'lara kadar koruduğu etkinliğini zamanla yitirmiştir. Hatta Kongre'nin, Başkan karşısında tamamıyla boyun eğme durumunda kaldığını savunanlar dahi vardır.¹¹⁰

Soğuk Savaş ve "terörle savaş" gibi ulusal güvenlik odaklı meselelerin ağırlık kazanmasına paralel olarak Başkanların uluslararası ilişkileri belirlemedeki ağırlığının arttığı; buna mukabil, daha çok yerel sorunlar ve seçmenlerden gelen taleplere yoğunlaşan Kongre üyelerinin dış politikada Kongre'nin güç yitirmesine dolaylı da olsa yol açtığı görülmektedir. Anayasa'da dış politikanın yasama ve

¹⁰⁷ John Yoo, "Laws as Treaties?: The Constitutionality of Congressional-Executive Agreements", *Michigan Law Review*, Cilt 99, Sayı 4, (Şubat 2001), ss.757-852.

¹⁰⁸ Yoo, *a.g.m.*, s.758.

¹⁰⁹ Ralph G. Carter, "Congressional Foreign Policy Behavior: Persistent Patterns of the Postwar Period", *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 16, Sayı 2, (Bahar 1988), ss.349-350.

¹¹⁰ Haskell, *a.g.e.*, s.303.

yürütme arasında sağlanacak bir dengeyle yürütülmesi öngörülümüşse de bu dengenin, II. Dünya Savaşı sonrasında bozulduğu açıktır. Bu gelişmenin ABD'nin dış ilişkilerini etkileyeceği muhakkaktır. Zira çok sayıda Kongre üyesinin birlikte karar alması ile Başkan ve yakınındaki bir ekibin karar alması birbirinden çok farklı sonuçlara ulaşılmasına sebep olabilecektir.

Başkanların, tekrar seçim kazanmak için ulusal çıkarların aleyhine olacak bir politikayı izlemeleri pek olası görülmezken, Kongre üyelerinin ulusal boyutta değil yerel çerçevede düşünerek kendi çıkarları doğrultusunda davranmaları daha muhtemeldir; çünkü, Temsilcilerin ve Senatörlerin tekrar seçilmek istedikleri tartışmasız bir gerçek olarak kabul edilmektedir. Nitekim, Temsilciler Meclisi üyesi Frank Smith, “*Tüm Meclis üyelerinin tekrar seçilmek gibi öncelikli bir çıkarı vardır; bazılarının başka bir amacı yoktur*” diyerek Kongre üyeleri için kişisel çıkarların önemini gözler önüne sermektedir. Bu sebeple, Kongre üyelerinin kimi zamanlar şahsî çıkarlarını ulusal çıkarların önüne geçirmesi mümkündür.¹¹¹

Yukarıdaki inceleme göstermektedir ki Başkan, dış politikanın tek belirleyicisi konumuna ulaşmıştır. Kongre ise alınan kararlara uygun hareket etmek, Başkan’a istediği yasaları çıkartarak destek olmak ve dış politikanın partiler üstü bir şekilde yürütülmesi için yürütmenin bu alandaki üstünlüğünü kabul etmek şeklinde bir temayül geliştirmiştir.¹¹² Böylelikle dış politika kararlarının alınmasında birincil organ Başkanlık olarak belirmiş; Kongre hayatî öneme sahip konulardaki politika yapımı sürecinde genellikle Başkan’ı takip etme, onun iradesine uygun davranma durumunda kalmıştır.

Bu tespit dikkate alınırsa, Başkanların, ABD’nin ulusal çıkarlarını olumsuz yönde etkileceğine inandıkları bir yasama faaliyetine muhalefet etmesini beklemek doğru olacaktır. Bu sonuca dayanılarak bir sonraki bölümde incelenen örnek olayda, Başkanlar, “Türkiye ile ilişkileri bozarak Amerikan çıkarlarını tehlikeye düşürecek bir gelişme” olarak nitelendirdikleri “Ermeni soykırımı” yasa/karar tekliflerine karşı çıkmak suretiyle dış ilişkilerin belirlenmesindeki egemenliklerini sergilemektedir. Bu örnekten yola çıkılarak, Kongre’nin ulusal çıkarlar sözkonusu olduğunda, dış politikayı belirlemede yaşadığı güçlük ve yasama-yürütme arasındaki mücadele somutlaştırılmaya çalışılmaktadır.

¹¹¹ James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, ss.2-5.

¹¹² Randall Woods, “Bipartisanship”, *Encyclopedia of American Foreign Policy: Studies of the Principal Movements and Ideas*, Alexander DeConde... (v.d.) 1. Cilt, New York, Charles Scribner’s Sons, 2. Baskı, 2002, ss.155-163.

3. “SOYKIRIM” GİRİŞİMLERİ ÇERÇEVESİNDE KONGRE ve BAŞKAN

“Osmanlı döneminde alınan tehcir kararı yüzünden 1,5 milyon Ermeni’nin öldüğünü ve bunun bir soykırım suçu teşkil ettiğini; ABD’nin bu ölümleri soykırım olarak kabul etmesi ve dış politikasını buna göre belirlemesi gerektiğini” öngören yasa teklifleri, ABD-Türkiye-Ermenistan üçgenindeki ilişkilerin önemli bir değişkeni durumundadır.

Bu yöndeki her yasa teklifinin komisyonda görüşülmesi esnasında adı geçen ülkeler arasındaki ilişkiler ısınmakta, Türkiye bu yönde bir teklif yasalaşırsa ABD için nasıl sakıncalar doğuracağını altını çizmekte, Ermenistan ise teklifin kabulü hâlinde ABD’nin tüm dünyaya örnek olacak bir adım atacağını savunmaktadır. Ermeni diasporası bu konunun peşini bırakmadan her sene bir destekleyici (*sponsor*) olarak yasa teklifinin Kongre’ye getirilmesi için çaba sarf etmekte; buna karşılık Türkiye bu yönde bir yasanın ABD açısından yaratacağı sakıncaları vurgulayarak Başkan’dan yasa teklifinin Kongre gündeminden düşürülmesini talep etmektedir. İki ülkenin konuya çok farklı yaklaştığını gösteren bu durum, meselenin çözümsüz kalmasına ve yasa tekliflerinin tekrar gündeme gelmesine sebep olmaktadır.

Özellikle Ermeniler’in yoğun olarak yaşadığı bölgelerin temsilcisi olan Kongre üyeleri, Ermeni talep ve beklentileri doğrultusunda, yasa teklifini Kongre’ye sunma konusunda istekli görünmekte, ABD Başkanları ise böylesi bir yasanın muhtemel olumsuz etkilerine atıfla yasama sürecine müdahale ederek teklifin kabulünü engellemeye çalışmaktadır.

Bugüne dek onlarca kez komisyona havale edilen yasa/karar tekliflerinin sadece beş tanesi komisyondan geçebilmiş, hiçbir girişim yasa hükmünü alamamıştır. Birçok kez Başkan ve/veya kabine üyeleri, Kongre’ye sözkonusu yasa teklifinin gündemden düşürülmesi için açık ve net çağrıda bulunmuştur. Süreç her defasında Başkanların istediği şekilde sonuçlanmış, süreç tamamlanamamış ve dolayısıyla yasa teklifleri kadük olmuştur.

Ermeni soykırımı iddiaları doğrultusunda Kongre’nin yasa çıkarmaya yönelik bitmeyen girişimleri ve Başkanların bunu engelleme yönündeki kararlılıkları, çalışmanın 2’nci bölümünde anlatılan yasama ve yürütme arasında geçen dış ilişkileri belirleme mücadelesinin somut bir yansımasını teşkil etmektedir.

Bir önceki bölümde Başkanların dış politikada egemenlik sağladıkları ve şahsî çıkarlar yerine ulusal çıkarlar bağlamında karar aldıkları sonucuna varıldığı hatırlanırsa, Başkanlar tarafından “ABD’nin Ortadoğu’daki hayatî çıkarlarını tehlikeye atacak bir yasa” olarak değerlendirilen soykırım yasa tekliflerine Başkanların neden muhalefet ettiği anlaşılacaktır.

Diğer yandan, söz konusu teklifleri gündeme getiren Kongre üyelerinin dar bölgesi seçim sisteminde önemli bir etkiye sahip olabilen Ermeni oylarını hesapladığı düşünülmektedir. Örneğin, 2000 yılında hiçbir dış politika uzmanlığı olmayan Kaliforniya Temsilcisi Cumhuriyetçi James Rogan'ın Ermeni soykırımı iddialarını tanıyan bir yasa teklifini Kongre'ye sunması, kendisinin zorlu bir seçim yarışına girmesi ve seçim bölgesinin Amerika'daki en yoğun Ermeni nüfusunu barındıran yer olmasına bağlanmaktadır.

Em. Büyükelçi Ö. Engin Lütem de yasa tekliflerinin Ermeni seçmenlerini tatmin etme amacıyla olduğunu savunmaktadır. Lütem'e göre, yasa tekliflerinin gerekçe bölümündeki birçok maddî hatanın, on yılı aşan bir süreden beri çeşitli Türk kuruluş ve kişileri tarafından Temsilciler Meclisi'nin dikkatine getirilmiş olmasına rağmen bu tepkilerin dikkate alınmamış olması, tekliflerin amacının gerçeklere değinmekten ziyade, bazı siyasî hesaplarla ABD'deki Ermeni toplumunu tatmin etmek olduğunu göstermektedir.¹¹³

İlerleyen sayfalarda, Kongre üyelerinin sürekli yenilenen yasama girişimleri ile Başkanların bunu engellemek üzere takındıkları tavrın bir analizi yer almakta; Ermeni soykırımı iddialarının arka planı, bu iddiaları içeren yasa teklifleri, yasama sürecinde konunun Kongre'de nasıl ele alındığı ve Başkanların bu girişimlere yönelik tepkisi incelenmektedir.

3.1. Kongre Gündemine Gelen Soykırım Teklifleri

Ermeni diasporası, Kongre'deki faaliyetlerine bir zemin teşkil edeceği düşüncesiyle ilk önce eyaletlerde "soykırımı" tanıyan kararların alınmasını sağlamıştır. Eyaletlerde alınan bu kararların ardından Ermeni diasporasının öncelikli hedefi, Kongre'de de bu yönde bir kararı alınması veya yasanın çıkarılması olmuştur. Bu yöndeki çabalar şimdiye dek nihaî hedefe ulaşamamıştır. Ne var ki 2000, 2005, 2007 ve 2010 yıllarında, aşağıda bahsi geçen teklifler Temsilciler Meclisi'nin ilgili komisyonunda kabul edilmiştir.

3.1.1. H.Res.398/H.Res.596 Sayılı Teklif ve Clinton Yönetimi

Kaliforniya Temsilcisi George Radanovich tarafından sunulan H.J.Res.596 rumuzlu teklif, esasen adı geçen kişinin 18 Kasım 1999'da Temsilciler Meclisi'ne sunduğu ve Uluslararası İlişkiler Komisyonu'na havale edilen H.Res.398 rumuz ve "Ermeni Soykırımını Anma ve Bu Konuda Eğitim Verilmesi" başlıklı teklifin neredeyse aynısıdır. İçerik açısından teklifler arasındaki fark, 398 sayılı teklifin, "ABD kayıtlarının Ermeni soykırımını belgelediğini teyit etmesinin" yanı sıra, insan

¹¹³ Ömer E. Lütem, "ABD'de Yeni Karar Tasarıları," *Avrasya İncelemeleri Merkezi*, 17 Haziran 2011. <http://www.avim.org.tr/degerlendirmetekli.php?makaleid=4843>

hakları alanında çalışan ABD’li diplomatların Ermeni “soykırımı” konusunda eğitim almalarını da öngörmesidir.¹¹⁴

398 sayılı karar teklifi, 15 Şubat 2000’de Uluslararası Operasyonlar ve İnsan Hakları Alt Komisyonu’na havale edilmiş ve 14 Eylül 2000’de de teklifle ilgili bir oturum yapılmıştır.¹¹⁵ Bu oturumda teklifin aleyhinde (Em. Büyükelçi) Gündüz Aktan ve Prof. Dr. Justin McCarthy birer sunum yapmıştır. Gündüz Aktan, Ermeniler’e, iddialarını Lahey Adalet Divanı’na götürmesi çağrısında bulunmuş¹¹⁶; McCarthy ise Osmanlı, Rus ve Ermeni arşivlerinin açılarak tarihçiler tarafından araştırılmasını teklif etmiştir.¹¹⁷ Kaliforniya eyaletinden Demokrat Temsilci Tom Lantos ve Indiana eyaletinden Cumhuriyetçi Temsilci Dan Burton da yasa teklifine muhalefet edenlerin başında gelmiştir.

Alt komisyonda yapılan sunuşlarda (*hearings*) Ermeni yanlısı tarihçiler, Türk arşivlerinin açılmasına ihtiyaçlarının olmadığını ve mevcut bilgilerle Ermeniler’e soykırım yapılmış olduğu konusunda bir mutabakatın hâsıl olduğunu dile getirmişlerdir. 21 Eylül’de altkomisyon, teklifi oylanmak üzere Uluslararası İlişkiler Komisyonu’na gönderme kararı almıştır. Komisyon, 28 Eylül’de teklifi ele almış; ancak, bazı Kongre üyelerinin şiddetli muhalefeti sebebiyle teklif kısmen yumuşatılmış ve görüşülmesi bir hafta sonraya bırakmıştır.¹¹⁸

398 sayılı teklifin sponsoru olan Radanovich, bu teklifi kısmen değiştirerek Temsilciler Meclisi’ne tekrar sunmuştur. Bu şekilde 398 sayılı teklifin yerini alan 596 sayılı teklif, 3 Ekim 2000’de Komisyon’da görüşülmüş ve yapılan oylama sonucunda 11’e karşı 24 oyla kabul edilmiştir. Bu gelişmenin ardından 4 Ekim’de Genel Kurul’da görüşmek üzere takvime alınmış ve Komisyon tarafından teklif hakkında bir rapor yayınlanmıştır. Raporda, teklifin gerekçelerine yer verildiği gibi muhalif temsilcilerin itiraz sebeplerine de yer verilmiş ve Türk-Amerikan ilişkileri hakkındaki görüşler sıralanmıştır.

Söz konusu teklif, 19 Ekim’de Temsilciler Meclisi Genel Kurulu’nda görüşülmek üzere gündeme alınmıştır. Görüşmenin yapılacağı gün Meclis Başkanı Dennis Hastert, oylamaya saatler kala Başkan Clinton’dan bir mektup almış ve bunun üzerine teklifi Genel Kurul gündeminden çıkarmıştır. Bizzat kendisinin de desteklediği teklifin Genel Kurul’da görüşülmesini engelleyen Hastert, bununla da kalmayarak Meclis’te çoğunlukta olan Cumhuriyetçi Parti’nin liderinden, bu teklifin Kongre’nin 106. döneminde bir daha gündeme getirilmemesini talep etmiştir.¹¹⁹

¹¹⁴ “H.Res.398: United States Training on and Commemoration of the Armenian Genocide Resolution,” *Kongre 106. Dönem*. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-106hres398ih/pdf/BILLS-106hres398ih.pdf>.

¹¹⁵ “Washington’la Kritik Günler”, *Milliyet*, 13 Eylül 2000, s.17.

¹¹⁶ “Cem: Lahey Pazarlığına Girmeyiz”, *Milliyet*, 17 Eylül 2000, s.24.

¹¹⁷ “Erivan’a Hodri Meydan”, *Milliyet*, 16 Eylül 2000, s.13.

¹¹⁸ “Tasarı Duvara Tosladı”, *Milliyet*, 29 Eylül 2000, s.15.

¹¹⁹ “Clinton Durdurdu”, *Milliyet*, 20 Ekim 2000, s.12.

Tekliflere karşı Türkiye’den gelen uyarıların da etkisiyle ABD Başkanı Clinton’ın teklifin gündemden çıkarılması için çaba sarf ettiği görülmüştür. Hastert’e gönderdiği ve derin kaygı duyduğunu belirttiği mektupta “*hem Ermenistan hem de Türkiye’nin hassasiyetini anlıyorum; bu üzücü mesele ancak iki tarafın geçmişi beraber irdelemesiyle çözülebilir*” ifadesini kullanan Başkan Clinton, “*sizden bu aşamada teklifin gündeme alınmamasını kuvvetle talep ediyorum*” diyerek Kongre’nin girişimine sıcak bakmadığını açıkça ortaya koymuştur.¹²⁰

Clinton mektubunda, teklifin Genel Kurul’da görüşülmesinin Amerikan “ulusal güvenliği” için ciddi tehlikeler yarattığını vurgulamıştır. “Dünyanın sorunlu bir bölgesi” olarak tanımlanan bölgede ABD’nin önemli çıkarlarının olduğunu belirten Clinton, bu teklifin kabul edilmesiyle, gelişmekte olan Türk-Ermeni ilişkilerinin bozulabileceği uyarısında bulunmuştur.¹²¹ Genelkurmay Başkanı Henry Shelton da “*Kuzeyden Keşif Harekâtı ve Balkanlar’daki operasyonlara destek veren Türkiye’ye şükran duygularımızı her yoldan göstermeliyiz*” ifadesini içeren mektubunu Hastert’e iletmiştir. Gerald Ford ve George W. H. Bush’a ulusal güvenlik danışmanlığı yapmış olan (Em. Orgeneral) Brent Scowcroft da “soykırım” ifadesinin kullanılması hâlinde ABD’nin ciddi zarara uğrayacağını belirten bir mektup yazarak Hastert’i uyarılar arasında yerini almıştır.¹²²

Hastert, aldığı bu mektuplara cevaben yazdığı mektupta “*Başkan, ciddi ulusal güvenlik kaygıları gündeme getirdi ve Temsilciler Meclisi’nin H.Res.596 sayılı teklifi görüşmemesini talep etti. Ben de bu talebi kabul ettim*” ifadesini kullanmıştır. Teklifin Genel Kurul’a getirilmesini şahsen desteklediğini belirten Hastert, “*Ortadoğu’daki gelişmeler dikkate alındığında bu teklifin kabul edilmesinin ters etkileri olacağını ve Amerikan vatandaşlarının hayatını riske atabileceğini, Başkan’ın talebinin yersiz olmadığını ve her vatanseverin bu talebe kulak vermesi gerektiğini*” dile getirmiştir.¹²³

Kısacası, Meclis’in desteklediği bir teklif Başkan’ın “ulusal güvenliği tehlikeye düşüreceği” şeklindeki uyarıları sebebiyle gündemden düşürülmüştür. 24 Nisan açıklamalarında “soykırım/genocide” kavramını hiç kullanmamış olsa da 1915-1923 yılları arasında 1,5 milyon Ermeni’nin öldüğünü defalarca belirtmiş olan Clinton’ın; ulusal çıkarlar, Türk-Amerikan ilişkileri, Türk-Ermeni ilişkileri gibi gerekçelerle teklife karşı çıktığı ortadadır.

¹²⁰ Clinton’un “ulusal çıkarlar” gerekçesiyle teklifi Genel Kurul gündeminden çıkartmasının ardından, Başbakan Bülent Ecevit Başkan’a bir mektup göndererek “*Çok büyük etkisi olan mektubunuz için şükranlarımızı bildiririm*” diyerek teşekkür etmiştir: “Ecevit’ten Clinton’a Şükran Mektubu”, *Milliyet*, 21 Ekim 2000, s.21.

¹²¹ Başkan Clinton’un Hastert’e yazdığı 19 Kasım 2000 tarihli mektubun tam metni için bakınız: <http://www.anca.org/596-hastert.html>

¹²² “Former US National Security Adviser Opposes US Resolution on Armenian Issue,” *Turkish Daily News*, 14 Eylül 2005; “Ermeni Tasarısı Amerikan Çıkarlarına Aykırı,” *VOA News*, 12 Eylül 2005.

¹²³ Hastert’in yasa teklifini gündemden çıkardığını ilân eden 19 Kasım 2000 tarihli basın açıklamasının tam metni için bakınız: <http://www.anca.org/596-hastert.html>

Bu çalışmanın ilk bölümünde, Kongre üyelerinin ulusal güvenlik gibi uzun vadeli dış politika konuları yerine kısa vadeli ve seçmen taleplerini gözetken konulara ağırlık verildiği belirtilmişti. Bu husus hatırlatılarak, Temsilcilerin bu teklifi gündeme aldıkları tarihin Kasım 2000’de yapılacak seçimlerin hemen öncesine denk geldiğinin altı çizilmelidir. Nitekim, Milliyet gazetesine konuşan ABD’li tarihçi Prof. Justin McCarthy, “*tasarı Türkiye’ye karşı bir girişim değil, sadece bazı seçim bölgelerinde çok kritik olan kararsız Ermeni seçmenlerini kazanma mücadelesidir*” diyerek yapılanın aslında oy hesabına dayandığını açıklamaktadır.¹²⁴ Ayrıca, o dönemde Temsilciler Meclisi Başkanlığı’nı yapan Hastert’in emekliye ayrılmasını müteakip Türkiye’nin çıkarlarını savunan bir lobi şirketinde çalışması da McCarthy’nin düşüncesini güçlendirmektedir.

Benzer şekilde, teklif hakkında bir değerlendirmede bulunan *American Journal of International Law* adlı dergi, teklifin sponsorlarından olan Kaliforniya Temsilcisi Demokrat James E. Rogan’ın Ermeni-Amerikalılar’ın en yoğun yaşadığı bölgelerin birinden tekrar seçilmek için bu soykırım kampanyasına giriştiğini, ancak teklif yasalaşmadığı için yeniden seçilemediğini yazmıştır.¹²⁵ Bu değerlendirme de teklife destek verenlerin, bunu bir seçim yatırımı olarak gördüklerine işaret etmektedir.

Bu başarısızlık, Ermeniler’in girişimlerini durdurmamıştır. 2000’li yıllarda benzer içerikteki teklifler her sene daha fazla destekçi bularak gündeme gelmiş, bazıları da Komisyon’dan geçmeyi başarmıştır. Bunlara ilk örnekler 2005 Eylül’de Uluslararası İlişkiler Komisyonu’nda aynı gün kabul edilen 316 ve 195 sayılı tekliflerdir.

3.1.2. H.Res.316, H.Con.Res.195 ve H.Res.106 Sayılı Teklifler ve Bush Yönetimi
ABD dış politikasının; insan hakları, etnik temizlik ve Amerikan arşivlerinde teyit edilen Ermeni soykırımına ilişkin konularda gerekli hassasiyeti ve anlayışı yansıttığının Başkan tarafından temin edilmesini öngören “ABD Kayıtlarının Ermeni Soykırımını Teyit Etmesi” başlıklı H.Res.316 sayılı karar teklifi, daha önce de bu yöndeki girişimlere sponsorluk etmiş olan George Radanovich tarafından 14 Haziran 2005 tarihinde Temsilciler Meclisi’ne sunulmuştur.

Bir diğer önde gelen Ermeni dostu Temsilci Adam Schiff ise, Radanovich’ten iki hafta sonra, 29 Haziran 2005 tarihinde, “Türkiye Cumhuriyeti hükümetinden, öncülü olan Osmanlı İmparatorluğu’nun Ermeni soykırımındaki suçunu kabul etmesini ve Ermenistan Cumhuriyeti ve Ermeni halkıyla yakınlaşmasını” öngören H.Con.Res.195 sayılı teklifi ¹²⁶ Temsilciler Meclisi’nin Uluslararası İlişkiler Komisyonu’na havale edilmiştir.

¹²⁴ “Tarihten Korkmayın”, *Milliyet*, 28 Eylül 2000, s.15.

¹²⁵ “Defeat of House Resolution on Armenian Genocide”, *The American Journal of International Law*, Cilt 95, Sayı 2, (Nisan 2001), ss.396-397.

¹²⁶ 195 sayılı karar teklifinde, diğer tekliflerde yer almayan bir hüküm bulunmaktadır. Buna göre Kongre, Türkiye Cumhuriyeti’nin “Ermeni soykırımındaki” suçluluğunu kabul etmesi; Ermenistan ile yakınlaşmaya çalışması ve bunlar dışında AB’nin belirlediği şartları yerine getirmesi hâlinde Türkiye’nin AB’ye katılımını desteleyeceğini ifade etmektedir. Yani Kongre, Türkiye’nin AB üyeliği

Her iki teklif de önceki girişimlerde olduğu üzere, 1,5 milyon Ermeni'nin soykırımı uğradığı ve bu "soykırımın" 20. yüzyılın ilk soykırımı olduğunu iddia etmektedir. Soykırım iddialarını destekler mahiyetteki açıklama, yasa ve belgelere atıf yapan teklifler, Başkan'ın Ermeni soykırımı kurbanlarını anmaya çağırmaktadır. Dolayısıyla tekliflerin, diasporanın ikinci hedefi olan Başkan'ın soykırımı kabul ettiğini açıklaması amacına da hizmet ettiği görülmektedir.

Söz konusu iki teklif Temsilciler Meclisi Uluslararası İlişkiler Komisyonu'nda 15 Eylül 2005'te görüşülmüştür. Oturumda söz alan milletvekillerinin çoğu teklifleri destekleyen konuşmalar yapmış; Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) 1 Mart 2003 tarihinde ABD askerlerine Türkiye topraklarından Irak'a cephe açmasına izin vermediğinin altı çizilmiştir.

Bahsi geçen tekliflerin peş peşe hazırlanmasını bu dönemde Ermeni gruplarının Kongre faaliyetlerini hızlandırdığı şeklinde değerlendirmek mümkünse de Türk-Amerikan ilişkilerinin o günkü durumunun önemli etkide bulunduğu dikkatlerden kaçmamaktadır. Zira 1 Mart Tezkeresi'nin TBMM tarafından kabul edilmemesinin ABD'nin Irak'taki çıkarlarını tehlikeye attığı söylemi bu dönemde Kongre üyeleri arasında güçlenmiştir. Bu durumun açık bir göstergesi ise, 2000 yılındaki tasarının aleyhine Türk tarafını kuvvetle destekleyen Tom Lantos'un dahi (teknik olarak yaşananlara "soykırım" denemeyeceğini vurgulamasına rağmen) 1 Mart Tezkeresi yüzünden tavır değiştirdiğini açıklamasıdır.¹²⁷

Görüşmeler esnasında Komisyon Başkanı Cumhuriyetçi Henry Hyde, "Bu kararlar alınırsa, kilit konumdaki müttefiklerimizden biri olan Türkiye ile ilişkilerimizin zarar göreceği söylenmiştir... Gerçekleri söylemenin bize zarar vereceği gerekçesiyle olguları inkâr etmek menfaat veya korku ile meşrulaştırılmaz" diyerek teklifin geçmesi gerektiğini savunmuştur. "Dostlar, dostlarının insan haklarını ihlâl etmesine veya insanlığa karşı suç işlemesine müsaade etmez" şeklinde konuşan Cumhuriyetçi Temsilci Christopher Smith, teklifin reddedilmesinin dostluğa yakışmayacağını imâ etmiştir. Neticede, 316 sayılı teklif 7'ye karşı 40 oyla; 195 sayılı teklif ise 11'e karşı 35 oyla kabul edilmiştir.¹²⁸

Oylamanın ardından Temsilciler Meclisi Genel Kurulu'nda söz alan 195 sayılı teklifin sponsoru Adam Schiff; Uluslararası İlişkiler Komisyonu'nda iki teklifin birden kabul edilmesini "kayda değer bir şey" olarak değerlendirmiş; Kongre'nin karşı karşıya kaldığı tek engelin Türkiye'nin direnci olduğunu belirtmiş, 1 Mart Tezkeresi'ni hatırlatarak Türkiye'nin yakın bir müttefik olmanın gereğini yerine

ile ilgili desteğini Ermeni "soykırımının" tanınması şartına bağlamaktadır. "H.Con.Res.195: Commemorating the Armenian Genocide of 1915-1923, urging the Government of the Republic of Turkey to acknowledge the culpability of its predecessor state, the Ottoman Empire, for the Armenian Genocide...", *Kongre 109. Dönem*, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109hconres195ih/pdf/BILLS-109hconres195ih.pdf>

¹²⁷ "Ermeni Tasarıları Komisyondan Geçti", *VOA News*, 15 Eylül 2005. <http://www.voanews.com/turkish/news/a-17-2005-09-15-voa19-87999037.html>

¹²⁸ "Sword of Democles Dangling Over Turkey", *Hurriyet Daily News*, 22 Eylül 2005.

getirmediğini savunmuştur. “Siyasî açıdan zayıf bir ülke olan Sudan’da yaşananları soykırım olarak kabul ederken, güçlü ve dost bir ülke olduğu için Türkiye’nin yaptığı soykırımı kabul etmemek ABD’nin politikası olabilir mi?” sorusunu soran Schiff, teklifin en kısa sürede Meclis’te oylanması ve kabul edilmesi gerektiğini dile getirmiştir.¹²⁹

2005 yılında yaşanan bu gelişmeler göstermektedir ki, Kongre’de soykırım iddialarına yönelik alınacak bir kararda Ermeni diasporasının belirleyici tek etken olduğunu söylemek zordur. Zira Türk-Amerikan ilişkilerinin nasıl olduğunun da Kongre üyelerinin teklife karşı tutunduğu tavrın belirlenmesinde önemli bir rol oynadığı görülmektedir. Türk-Amerikan ilişkilerinin iyi olduğu dönemlerde Ermeni lobisinin etkisi azalmakta, iki ülke arasında ilişkiler gerildiğinde ise Ermeni lobisinin Temsilcileri ikna etme şansı artmaktadır.¹³⁰ Bu çerçevede, Türk-Amerikan ilişkilerinin 1 Mart Tezkeresi neticesinde gerilmesinin tekliflerin kabulünü kolaylaştırdığı görülmektedir.¹³¹ Komisyon’dan geçen tekliflerden hiçbirinin 2005’te olduğu üzere 7’ye karşı 40 oy gibi büyük bir farkla geçmemiş olması da bunu doğrulamaktadır.

Ne var ki, söz konusu tekliflerin Genel Kurul’da görüşülüp görüşülmeyeceği oylamanın yapıldığı zamanda netleşmemiştir. Aradan çok kısa bir süre geçtiğinde ise azımsanamayacak bir çoğunlukla kabul edilen tekliflerin, Bush yönetiminin sert bir şekilde karşı çıkması sonucunda Genel Kurul gündemine getirilmeyeceği anlaşılmıştır. 2000 yılında olduğu gibi, Başkanlıktan gelen açıklamalar ve yasama sürecini durdurmaya yönelik girişimler bu kez de başarıya ulaşmış; teklifler, Komisyon’da kabul edilmenin ötesine geçememiştir.

Başkan Bush döneminde Ermeni “soykırımına” ilişkin yasama çalışmaları 2007’de yine Komisyon aşamasını geçerek gündemde öne çıkmayı başarmıştır. Bu sefer Kongre’de farklı bir durum söz konusu olmuştur; çünkü, 2006 sonunda yapılan genel seçimler sonucunda siyasî dengeler değişmiş, Temsilciler Meclisi’nde çoğunluk Cumhuriyetçiler’den Demokratlar’a geçmiştir. Dolayısıyla, daha önce azınlık partisi lideri ve önde gelen Ermeni dostlarından Demokrat Nancy Pelosi, çoğunluk partisinin lideri olarak Temsilciler Meclisi Başkanlığı’nı üstlenmiştir.

Kongre’de yaşanan bu değişim neticesinde 110. Dönem Kongresi’nde Nancy Pelosi’nin yanı sıra Ermeni diasporasının önde gelen destekçileri Senatör Harry Reid, Joe Biden, Hillary Clinton ve daha sonra Başkan seçilecek olan Barack Obama daha etkin duruma erişmişlerdir. Bu sebeple, Kasım 2006 seçimlerinden hemen sonra yapılan yorumlarda yeni Kongre’nin Türkiye için daha zorlu bir süreç

¹²⁹ Congressional Records, House of Representatives, H8063-8064, 15 Eylül 2005.

¹³⁰ Sedat Laçiner, “Türk-Amerikan İlişkilerinde Ermeni Faktörü”, *Avrasya Dosyası*, Cilt 11, Sayı 2, (Ağustos 2005), ss.109-111.

¹³¹ “Politics Appears to Play Grand Role in US Acceptance of Armenian Genocide Resolutions”, *Hürriyet Daliy News*, 16 Eylül 2005.

yaratacağı ve Türk-Amerikan ilişkilerinin gerileceği düşüncesi hâkim olmuştur.¹³² Yasa tekliflerinde hep adı geçen Adam Schiff'in seçim sonrasında "Zannedersen Ermeni soykırım kararının alınması için son on yılın en iyi şansını yakaladık"¹³³ şeklindeki ifadesi de bu çerçevede değerlendirilmelidir.

110'ncu Dönem Kongresi başlar başlamaz Ermeni soykırımını tanımaya yönelik yeni girişimler de başlamıştır. Bu yöndeki çalışmaların ortaya çıkmasında, Kongre'de Ermeni taleplerini destekleyen grubun güçlenmesinin yanı sıra, Hrant Dink cinayetinin de payı olduğu görülmektedir. Zira Ermeni asıllı Amerikan vatandaşları, Hrant Dink'in öldürülmesinin soykırım yasa tekliflerinin kabul edilmesi ihtiyacını teyit eden bir gelişme olarak değerlendirmiş ve Başkan Bush'tan Kongre'ye getirilecek teklifleri engellememesini talep etmişlerdir.¹³⁴

Nitekim Hrant Dink'in katlini kınayan ve suçluların ortaya çıkarılması için Türkiye'yi soruşturma yürütmeye davet eden H.Res.102 sayılı karar teklifi,¹³⁵ Dink'in ölümünden 12 gün sonra, 29 Ocak 2007'de Temsilciler Meclisi'ne sunulmuştur. 30 Ocak 2007 tarihinde ise yine Demokrat Temsilci Adam Schiff tarafından hazırlanan ve Başkan'ın Ermeni soykırımını tanımamasını öngören H.Res.106 sayılı karar teklifi Temsilciler Meclisi'ne getirilmiş ve aynı tarihte Dışişleri Komisyonu'na havale edilmiştir.

Adam Schiff, 23 Nisan 2007'de Temsilciler Meclisi'nde söz almış ve beş dakikalık bir konuşma yapmıştır. 24 Nisan'ın Ermeni soykırımının 92. yıldönümü olacağını söyleyerek başlayan konuşmasında Schiff; Osmanlı Devleti'nin savaş bahanesiyle 1,5 milyon Ermeni'yi soykırıma tâbi tuttuğunu, Türk-Amerikan ilişkilerinin kötüleşeceği gerekçesiyle bu konuda bir karar almaktan kaçınmanın yanlış olduğunu, Türkiye'nin Ermenistan'la ilişkilerini geliştirmeye çabalaması sebebiyle böyle bir karar almak için zamanlamanın yanlış olduğu iddiasının Hrant Dink cinâyeti ile geçersiz kılındığını ve ABD arşivlerinde soykırımı kanıtlayan binlerce sayfalık belgenin bulunduğunu belirtmiştir. Adam Schiff, bu gerekçelere dayanarak 106 sayılı teklifin geçirilmesi gerektiğini savunmuştur.¹³⁶

Söz konusu teklif, 10 Ekim 2007 tarihinde Dışişleri Komisyonu'nda görüşülmüş ve yapılan oylama sonucunda 21'e karşı 27 oyla kabul edilmiştir. Oylamanın hemen öncesinde Başkan Bush tarafından karar teklifinin geçmemesi gerektiği yönünde telkinlerde bulunulmuş, geçmesini müteakip ise Genel Kurul gündemine

¹³² "New US Congress to Pose More Troubles for Turkey", *Turkish Daily News*, 9 Kasım 2006.

¹³³ "Change in US Congress Boosts Prospects for Genocide Resolution", *Turkish Daily News*, 27 Aralık 2006.

¹³⁴ "Dink's Murder a Reminder of Need for Genocide Recognition, US Armenians Say", *Turkish Daily News*, 22 Ocak 2007.

¹³⁵ "H.Res.102: Condemning the Assassination of Human Rights Advocate and Outspoken Defender of Freedom of the Press, Turkish-Armenian Journalist Hrant Dink on January 19, 2007", *Kongre 110. Dönem*, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110hres102ih/pdf/BILLS-110hres102ih.pdf>

¹³⁶ Congressional Records, House of Representatives, H3756, 23 Nisan 2007.

alınmaması için Meclis Başkanı uyarılmıştır.¹³⁷ Yabancı basın, teklifin kabul edilmesini, Pelosi'nin Başkan Bush'a karşı gelmesi olarak değerlendirmiştir.¹³⁸

Sekiz yıl boyunca Başkanlık yapan George Bush, 24 Nisan açıklamalarında Ermeni vatandaşlarına seslenerek Osmanlı'nın son yıllarında zorunlu göç ve katliama uğradıklarını belirterek onların gönüllerini almaya çalışmıştır. Kendisine Ermeni ölümlerinin soykırım olarak nitelendirilmesi yönünde baskı¹³⁹ yapılmışsa da bu kelimeyi hiç kullanmamıştır. 2005 ve 2007 yıllarında soykırımı tanımayaya yönelik teklifler Kongre gündemine geldiğinde de gösterdiği tutum, teklifleri destekleyen Kongre üyelerinkinden hayli farklı olmuştur.

Bush Yönetiminin Ermeni soykırım iddiaları konusuna Kongre üyelerinden farklı yaklaştığı Başkan ve Senato arasında yaşanan büyükelçi krizinde bir kez daha ortaya çıkmıştır.¹⁴⁰ Zira Bush, Ermeni ölümlerini ABD hükümetinin resmî politikalarına aykırı bir şekilde "soykırım" olarak nitelendiren Erivan Büyükelçisi John Evans'ı Mayıs 2006'da görevden almış,¹⁴¹ soykırım iddialarını kabul etmeyen Büyükelçi Richard Hoagland'ı bu göreve aday göstermiştir. Ne var ki, Ermeni iddialarını destekleyen Senatörlerin çabaları sonucu Senato, Aralık 2006'da bu adayı onaylamadığı için Hoagland göreve başlayamamıştır.¹⁴² Başkan Bush, Kongre'den gelen itiraza rağmen Ocak 2007'de Hoagland'ı tekrar Senato'nun onayına sunmuş ancak Senato onayını yine alamamıştır.¹⁴³

¹³⁷ "Gül Warns Bush Over Armenian Bill", *Hürriyet Daily News*, 10 Ekim 2007; "Turkish Parliament Warns the US Congress on Resolution", *Hürriyet Daily News*, 8 Ekim 2007.

¹³⁸ "Congress Defies Bush on Armenian 'Genocide' Status", *The Independent*, 11 Ekim 2007, s.32.

¹³⁹ Soykırımın yıldönümü olarak kabul edilen 24 Nisan yaklaştıkça Başkanlara soykırım iddiasının tanınması yönünde baskılar artmakta, Başkan'ın 24 Nisan'da yayınlayacağı anma mesajında ölümleri soykırım/genocide olarak nitelendirilmesi talep edilmektedir. Bu çerçevede Kongre üyelerinin Başkanlara mektup göndermesi birçok kez görülmüştür. Bunların arasından Nisan 2005'te 32 Senatör ve 175 Temsilci'nin Başkan Bush'a gönderdiği mektup dikkate değerdir. Zira, 2008'de Başkan seçilen Senatör Barack Obama, Başkan Yardımcısı olan Joe Biden ve Obama Yönetiminde Dışişleri Bakanı olan Hillary Clinton mektubu imzalayan Senatörler arasında yer almıştır. Detayları için bakınız: "Bush'a 'Soykırımı Tanı' Mektubu", *BBC Türkçe*, 20 Nisan 2005. http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2005/04/050420_armenian_us.shtml

¹⁴⁰ "Genocide Question Hits Home: Use of the Term by the Former U.S. Ambassador to Armenia Sets Up A Battle in Congress", *Los Angeles Times*, 7 Ocak 2007.

¹⁴¹ 2004 Ağustos'ta Başkan Bush tarafından Erivan Büyükelçiliği'ne atanan Evans, 2005 Şubat'ta yaptığı bir konuşmada "Bugün yaşananları (1915 Olaylarını) soykırım olarak adlandıırırım" diyerek resmî politkadan farklı bir tutum sergilemiştir. Zira kendisi de bunun ABD'nin resmî politikası olmayıp bizzat kendi kişisel düşüncesi olduğunun altını çizmiştir. Yine de Amerikan Dış Hizmetler Derneği, Büyükelçi'ye vermeyi planladığı ödülü bu gelişme gerekçesiyle vermekten vazgeçmiştir. Ermeni diasporasına yakın olan Kongre üyelerinden Frank Pallone, 13 Haziran 2005'te Temsilciler Meclisi'nde söz alarak Dernek'in kararından duyduğu hayal kırıklığını dile getirmiş; Evans'ın sadece gerçekleri söylediği için cezalandırıldığını savunmuştur. Detayları için bakınız: Congressional Records, House of Representatives, H4373-4374, June 13, 2005.

¹⁴² "Bush's Nominee For Envoy to Armenia Fails to Win Senate Approval", *Turkish Daily News*, 21 Aralık 2006.

¹⁴³ "Bush Renominates Controversial Ambassador Despite Armenian Protests", *Turkish Daily News*, 11 Ocak 2007; "Senator Threatens to Block Bush's New Pick For Ambassador to Armenia", *Turkish Daily News*, 25 Nisan 2008.

Bush yönetimi hem 2005 hem de 2007 yılında Kongre’de gündeme gelen soykırımın tanınması girişimlerine ulusal çıkarları gerekçe göstererek net bir şekilde karşı çıkmış; kararların alınmasını engellemeye çalışmıştır. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün, 2007 Ekim’de yapılacak oylama öncesinde Başkan Bush’a gönderdiği mektupta engellemeye yönelik girişimleri için Bush’a teşekkür etmesi ve ikili ilişkilerin zarar göreceği yönündeki uyarıları ABD yönetiminde karşılık bulmuştur. Örneğin Bush, 10 Ekim’de yapılacak Komisyon toplantısının hemen öncesinde *“kitlese katliamlara verilecek cevap bu değildir, bu teklifin kabul edilmesi NATO ve terörle küresel savaşta kilit roldeki bir müttefikimizle ilişkilerimize ‘ağır zarar’ verecektir”* diyerek Komisyon üyelerini uyarmıştır.¹⁴⁴

Dışişleri Bakanı Condoleezza Rice da teklifin kabul edilmesini Ortadoğu barış sürecini sekteye uğratacak bir girişim olarak değerlendirmiştir. Savunma Bakanı Robert Gates ise Irak’a yapılan sevkiyatın yüzde 70’inin Türkiye üzerinden yapıldığını hatırlatarak önemli bir tedarik yolunun kaybedileceğini hatırlatarak tasarıya muhalefetini belirtmiştir. ABD’nin Irak’taki askerî gücüne komutanlık eden General David Patreus da Kongre üyelerine hitâben yaptığı bir açıklamada, teklifin kabulünün Türkiye’nin desteğinin sona ermesine sebep olacağı uyarısında bulunmuştur.

Mevcut yönetimden Ermeni soykırımının tanınması yönündeki girişimlerini engellemek adına atılan adımların yanı sıra, daha önce Dışişleri Bakanlığı görevinde bulunmuş sekiz bakan Nancy Pelosi’ye bir mektup yazarak teklifin Genel Kurul gündemine getirilmemesi uyarısında bulunmuşlardır. Eski Dışişleri Bakanları, *“Kararın geçmesi, Türkiye ve Ermenistan arasında bir uzlaşya varma amacımıza zarar verecektir. Ayrıca, Türkiye ile olan ikili ilişkilerimizi gerecek; Irak ve Afganistan’daki askerlerimizin güvenliği de dâhil olmak üzere ulusal güvenlik çıkarlarımızı tehlikeye atacaktır. Kararın kabul edilmesi derhal sembolik anlamının ötesine geçecektir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geçen sene Fransız Parlamentosu’nun aldığı benzer bir karardan sonra nasıl harekete geçmişse [bu karar alınır] yine geçecektir”* diyerek Meclis Başkanı Pelosi’yi uyarmışlardır. Türkiye’nin stratejik önemine atıf yapan mektup, diplomasinin tepe noktasında bulunmuş bu kişilerin ulusal güvenlik çıkarları açısından duydukları kaygının somut bir göstergesidir.

Dışişleri Bakanlığı’nın ve bizzat Başkan Bush’un basın açıklamalarından, Irak’ta ve Afganistan’da savaşlar devam ederken Ermeni iddialarına ilişkin karar teklifleriyle Türkiye ile olan ikili ilişkilerin gerilmesi hâlinde ortaya çıkacak olumsuz etkilerin Bush yönetimi tarafından “ulusal güvenlik” meselesi olarak değerlendirildiği görülmektedir.

Nitekim 2007 yılı başında *Terror Free Tomorrow* ve *Arı Foundation* adlı sivil toplum kuruluşları tarafından yapılan bir kamuoyu araştırmasında alınan

¹⁴⁴ “Bush Warns Congress not to Recognise Armenian ‘Genocide’”, *Guardian*, 10 Ekim 2007.

sonuçlar, Ermeni soykırım iddialarına ilişkin bir yasanın çıkması hâlinde ABD'nin ciddî sorunlarla karşılaşabileceği ihtimalinin yersiz bir kaygı olmadığını gözler önüne sermiştir. Zira, bu içerikte bir kararın alınması hâlinde, söz konusu araştırmaya katılanların yüzde 83'ü Türkiye'nin ABD'ye Irak'ta yardım etmesine sert bir şekilde muhalefet edeceğini; yüzde 78'i Amerikan mallarını boykot edeceğini; yüzde 79'u Türk Hükümeti'nin ABD'ye karşılık vermesini güçlü bir şekilde destekleyeceğini ve yüzde 73'ü ABD'ye karşı olumlu kanâatinin tersine döneceğini ifade etmiştir.¹⁴⁵ Türk halkının olası bir soykırım yasasına şiddetle karşı çıktığını ortaya koyan bu sonuç, Türk yetkililer tarafından da dile getirilmiş; ABD, Türkiye'nin taşıdığı öneme atıf yapılarak birçok kez üst düzeyde uyarılmıştır.¹⁴⁶

Bu doğrultudaki açıklamalar, Ermeni karar teklifini destekleyenleri siyasî risklerle karşı karşıya bırakmış ve geri adım atmaya zorlamıştır. Nitekim teklifin Komisyon'dan geçmesinden bir hafta sonra Pelosi, *New York Times*'a söz konusu kararın Genel Kurul'da oylanıp oylanamayacağından emin olmadığını açıklayarak geri adım atılabileceğinin sinyalinin vermiştir.¹⁴⁷

Teklifi engellemeye yönelik baskıların ağırlaşması sonucunda teklifin bizzat sponsorluğunu yapmış vekillerden önde gelenleri Pelosi'ye bir mektup göndererek teklifin Genel Kurul'a getirilmesinin ileri bir tarihe bırakılmasını talep etmişler; Pelosi de teklifi gündeme alamamıştır.¹⁴⁸ Kısacası, daha önce de olduğu üzere, Temsilciler Meclisi'nde yoğun destek bulan bir karar teklifi yine ABD Başkanı ve Türkiye'nin uyarıları sayesinde kadük kalmıştır. Ayrıca, Bush yönetiminin genel tavrına bakılırsa, Kongre'den geçecek herhangi bir "Ermeni soykırımı" içerikli yasayı veto edeceği tahmininde bulunmak makûl görünmektedir.

Görülmektedir ki, Bush döneminde de Kongre'de geniş destek bulan Ermeni soykırımı iddialarına ilişkin karar teklifleri Türk-Amerikan ilişkilerine getireceği ağır zarar ve Amerikan ulusal çıkarlarını tehlikeye düşürme ihtimali gibi gerekçelere dayanılarak Başkan tarafından engellenmiştir. Başkanların dış politika ve ulusal güvenlik konularında Kongre üzerinde sahip olduğu üstünlük (veya Kongre'nin belirleyici olmahtaki etkisizliği) böylelikle bir kez daha ortaya çıkmıştır. Benzer bir süreç, Barack Obama'nın döneminde de yaşanmıştır.

3.1.3. H.Res.252 Sayılı Karar Teklifi ve Obama Yönetimi

Clinton'un 2000, George Bush'un 2005 ve 2007'de mücadele etmek zorunda kaldığı Ermeni soykırımı iddialarına ilişkin girişimler, Barack Obama döneminde de Kongre gündemine gelmiştir.

¹⁴⁵ Poll: Turkish Views on U.S. Congress Armenian Resolutions", *Terror Free Tomorrow*, <http://www.terrorfreetomorrow.org/upimagetft/Terror%20Free%20Tomorrow%20ARI%20Movement%20Final%20Report.pdf>

¹⁴⁶ "Turk Warns Against House Genocide Motion", *The New York Times*, 15 Ekim 2007.

¹⁴⁷ "House Speaker Now Unsure if Armenian Genocide Motion Will Reach a Vote", *The New York Times*, 18 Ekim 2007.

¹⁴⁸ "Vote on Armenian 'Genocide' Resolution Put Off", *CNN*, 25 Ekim 2007.

2008 Kasım'da Başkanlık seçimini Obama'nın kazanması, Ermeni diasporasının Kongre'den bir karar/yasa çıkartabilecekleri yönündeki ümitlerini biraz daha artırmıştır. Türkiye'nin daha önce desteğini aldığı Yahudi lobisinin Türk-İsrail ilişkilerinde yaşanan bazı gelişmeler sebebiyle Türkiye'ye destek vermeyeceği yönündeki beklentinin de artmasıyla, 111'nci Dönem Kongresi'nde soykırım iddiaları, H.Res.252 sayılı karar teklifi sayesinde tekrar gündeme gelmiştir.

Adam Schiff tarafından hazırlanıp 148 eş-sponsor tarafından 17 Mart 2009'da Temsilciler Meclisi'ne getirilen H.Res.252 sayılı teklif de ABD kayıtlarında Ermeni soykırımının belgelendiğinin Başkan tarafından teyit edilmesini öngörmektedir. Söz konusu teklif, "Başkana, ABD dış politikasının; insan hakları, etnik temizlik ve ABD kayıtlarında belgelenen Ermeni soykırımına ilişkin meselelerde gereken anlayış ve hassasiyeti yansıttığını temin etmesi ve her yıl 24 Nisan'da yayınladığı Ermeni soykırımını anma mesajında, sistematik ve bilinçli bir şekilde 1,5 milyon Ermeni'nin yok edilmesini soykırım olarak tanıması" çağrısında bulunmaktadır.¹⁴⁹

Önceki girişimlerde de olduğu gibi, bu teklifin görüşülmesi öncesinde ve sonrasında Türkiye-ABD ilişkilerinde gerginlik yaşanmıştır. Türk Hükümeti, ABD Başkan'ından teklifin Genel Kurul'a getirilmemesi için baskıda bulunmasını talep etmiş ve ABD Hükümeti kararın alınmasına engel olamazsa Türkiye'nin ABD çıkarları aleyhinde bazı adımlar atacağı vurgulanmıştır.¹⁵⁰ Türkiye'den gelen tepkilere rağmen söz konusu teklif, 4 Mart 2010 tarihinde Dışişleri Komisyonu'nda görüşülmüştür. 27'si Demokrat, 19'u Cumhuriyetçi olmak üzere toplam 46 üyeden oluşan Komisyon'da yapılan oylamada yasa teklifi 22'ye karşı 23 oyla kabul edilmiştir. Cumhuriyetçi kanattan 13 milletvekili teklifin aleyhine, 6 milletvekili lehine; Demokrat kanattan ise 9 milletvekili teklifin aleyhine, 17 milletvekili lehine oy kullanmıştır.¹⁵¹

Teklifin Komisyon'da kabul edilmesi, beklenene göre Türkiye'nin sert tepkisini çekmiştir. Washington Büyükelçisi'ni "istişare" etmek üzere Ankara'ya çağırarak Türkiye, teklifin Genel Kurul'da kabul edilmesi hâlinde Türk-Amerikan ilişkilerinin çok ciddi zarar göreceğini beyan etmiştir. Başkan Obama'ya konunun hassasiyeti hakkında mesajlar iletilmiş, daha önceki girişimlerde olduğu gibi bu teklifin de engellenmesi çağrısında bulunulmuştur.¹⁵² Ermenistan ise insanlığa karşı suçların önlenmesi yönünde bir adım olarak değerlendirdikleri teklifin kabul edilmesinden memnuniyet duyduğunu açıklamıştır.¹⁵³

¹⁴⁹ "H.Res.252: Affirmation of the United States Record on the Armenian Genocide Resolution", *Kongre 111. Dönem*, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hres252ih/pdf/BILLS-111hres252ih.pdf>

¹⁵⁰ "Furious Turkey Threatens to Downgrade US Links After Vote on Armenian Genocide: Strategic Partnership at Risk Despite Obama's Attempts To Stop Congress Resolution", *The Guardian*, 6 Mart 2010.

¹⁵¹ "ABD'deki Ermeni Tasarısı Kabul Edildi", *CNN Türk*, 6 Mart 2010.

¹⁵² "Washington Büyükelçisi Ankara'ya Çağrıldı", *Ntvmsnbc*, 4 Mart 2010; "Soykırım Tasarısı Kabul Edildi", *Radikal*, 5 Mart 2010.

¹⁵³ "Ermenistan Karardan Memnun", *Ntvmsnbc*, 5 Mart 2010,

Türkiye açısından bu sefer durum önceki yasama faaliyetlerinden biraz farklı olmuştur. Zira hem Başkan Obama, hem yardımcısı Biden, hem de Dışişleri bakanı Clinton, daha önce birçok kez “Ermeni soykırımını” tanıyacakları şeklinde açıklamalarda bulunmuş kişilerdir. Bunun yarattığı kaygı, Obama’nın 24 Nisan’da yaptığı açıklamalarda Ermeni ölümlerini “Meds Yeghern” ifadesiyle nitelendirmesiyle iyice artmıştır; çünkü, “Büyük Felâket” anlamına gelen bu tabir, Ermeniler açısından soykırım ile eşanlamlı kabul edilmektedir. Açıklamasında hukukî bir terim olan “soykırım” ifadesini kullanmaması kısmen Türkiye’yi rahatlatmış olsa da Obama’nın kişisel fikrinin değişmediğini belirtmesi, hâlâ geçmişte yaşananları “soykırım” olarak değerlendirdiği şeklinde yorumlanmıştır.¹⁵⁴

252 sayılı teklif ile ilgili olarak altı çizilmesi gereken bir husus, Başkan Obama, Başkan Yardımcısı Biden, Dışişleri Bakanı Clinton ve Meclis Başkanı Pelosi’nin “Ermeni soykırımını” tanıyacaklarına dair önceden verilmiş sözlerinin olmasıdır. Sayılan isimlerin hepsi Ermeni lobisinin güvendiği ve teklifin geçmesi için çalışacaklarını düşündükleri kişilerdir. Örneğin Obama, ABD’nin Erivan Büyükelçisi John Evans 1915 olaylarını “soykırım” olarak nitelendirdiği için Bush tarafından görevden alındığında da bu konudaki tepkisini dile getirmek ve ABD’nin olayları soykırım olarak kabul etmek durumunda olduğunu göstermek amacıyla Dışişleri Bakanı Rice’a bir mektup yazmıştır. Başkanlık seçim kampanyası döneminde ABD-Ermenistan ilişkilerini vurgulayan Obama, kişisel internet sayfasında 19 Ocak 2008 tarihinde Ermeni ölümlerini “soykırım” olarak tanıyacağına dair söz vermiştir.¹⁵⁵

Nitekim, önceki yönetimlerden farklı olarak Obama Yönetimi, karar teklifi aleyhinde baştan net bir tutum takınmamıştır. Diplomatik kaynaklar, Washington’un, teklifin geçmesi hâlinde ikili ilişkiler ve Türk-Ermeni yakınlaşmasına ciddî zarar vereceğini düşündüğünü belirtse de Dışişleri Bakanı Hillary Clinton ve Bakanlığın üst düzey yetkilileri son güne kadar pek ciddî bir çaba göstermemiştir. Dışişleri Bakanı Clinton’un, Komisyon’daki görüşmelere başlanmadan önce Komisyon Başkanı Demokrat Howard Berman’ı arayarak teklifin olası olumsuz etkileri konusunda yaptığı uyarı da sonuçsuz kalmıştır. Ayrıca Türkiye ile ilişkilerde yaşanan gerginlikler nedeniyle İsrail Hükümeti ve ABD’deki Yahudi lobi ve örgütleri de, bu defa pasif bir görüntü sergilemiştir.¹⁵⁶

Obama, Türkiye ve Ermenistan arasındaki protokollere ve iki ülke arasında ilişkilerin gelişeceğine dair beklentilere atıf yaparak 252 sayılı karar teklifinin geçirilmemesi için zayıf ve geç kalmış bir şekilde de olsa müdahale etmiştir. Komisyonunda yapılan oylamanın hemen ardından Dışişleri Bakanı Clinton teklifin

¹⁵⁴ “Obama ‘Soykırım’ Demedi: ABD Başkanı 1915 Olayları İçin Bu Yıl da ‘Büyük Felâket’ İfadesini Kullandı”, *Haber Türk*, 23 Nisan 2011.

¹⁵⁵ Obama’nın Başkan Bush’a gönderdiği mektuplar ve “Ermeni soykırımına” ilişkin diğer açıklamaları için Amerika Ermeni Ulusal Komitesi (www.anca.org) web sayfasından bilgi alınabilir:

¹⁵⁶ “Ermeni Tasarısı Kabul Edildi”, *Sabah*, 4 Mart 2010.

Genel Kurul'da görüşülmemesi için "çok sıkı çalışacaklarını" belirtmiş, bir Dışişleri yetkilisi de teklifin "olduğu yerde kalacağını düşünüyoruz" diyerek Genel Kurul'da görüşülmesi gibi daha sonraki aşamalara geçemeyeceğini ima etmiştir.¹⁵⁷

Komisyonunda kabul edilen teklifin Genel Kurul'da görüşülme ihtimali, Türk kamuoyunda da pek ciddîye alınmamış; Başkanlık'tan gelecek baskı neticesinde teklifin Genel Kurul'a getirilmeyeceği düşünülmüştür.¹⁵⁸ Nitekim 22 Eylül 2010 tarihinde Temsilciler Meclisi takvimine alınan teklif, Genel Kurul gündemine getirilememiştir. Kasım 2010 seçimlerinde Cumhuriyetçiler'in Meclis'te çoğunluğu kazanmalarıyla Meclis Başkanlığı'ndan ayrılmak durumunda olan Pelosi, Aralık 2010'da görevi tamamlamadan önce son bir kez söz konusu teklifi Genel Kurul'a getirmeye teşebbüs etmişse de başarılı olamamıştır.¹⁵⁹

Obama Yönetimi'ne bakıldığında, Ermeni iddialarının kayıt altına alacak bir yasanın çıkarılması için belki de şimdiye dek en elverişli kadronun görev başında olduğu söylenebilir. Her ne kadar Obama yönetimi Ermeni iddialarına sıcak baksa da, Türk-Amerikan ilişkilerinin taşıdığı stratejik önem ve ABD'nin Ortadoğu bölgesindeki ulusal çıkarları ağır basmış ve Başkanlık ile Dışişleri Bakanlığı'ndan gelen açıklamalar karar teklifinin Genel Kurul gündemine alınmasına engel olmuştur. Yine diasporanın beklentisi gerçekleşmemiş, çok güvendikleri Obama Yönetimi, Bush ve Clinton Yönetimleri'nin yaptığına benzer şekilde teklifi engellemek adına bazı girişimlerde bulunmaktan geri kalmamıştır.

Obama Yönetimi'nin baskısı, 149 milletvekilinin imzasını taşıyan 252 sayılı teklifin gündemden düşmesini sağlayarak Türk-Amerikan ilişkilerinin Ermeni taleplerinden daha önemli ve öncelikli olduğunu göstermiştir. Bu durum, Başkan'ın hangi siyasî partiden olduğu veya Ermeni tezlerini benimsemiş olup olmadığından bağımsız bir şekilde, Başkanların bu konuya Kongre üyelerinden farklı yaklaştıklarına; meseleye "ulusal çıkar" bağlamında baktıklarına işaret etmektedir.

Senatörlük yaptığı dönemde ve Başkan adaylığı boyunca birçok kez Ermeni ölümlerini "soykırım" olarak kabul edeceğinin sözünü veren Obama'nın Başkanlık koltuğuna oturduktan sonra sözünü yerine getirmemesi, dahası bu yöndeki yasama faaliyetlerine engel olacak adımlar atması önemli bir husustur. Bu durum, Kongre üyelerinin yerel ve kişisel çıkarlara meyledebilirken, Başkanlık koltuğuna sahip kişinin ulusal ve küresel çapta düşünmesi neticesinde daha farklı bir pencereden bakmasının doğal bir sonucudur.

¹⁵⁷ "Official: Armenian Genocide Resolution Unlikely to Get Full House Vote", *CNN*, 6 Mart 2010.

¹⁵⁸ "Suat Kınıklıoğlu: Genel Kurul'a Gelmeyecek", *NTV Canlı Yayın Telefon Bağlantısı*, 4 Nisan 2010.

¹⁵⁹ "Soykırım Hamlesi Sonuçsuz", *Ntvmsnbc*, 17 Aralık 2010.

SONUÇ

Erkler arasında işbirliği ve uzlaşya dayanma felsefesiyle kaleme alınan ABD Anayasası, Neustad'ın ünlü tabiriyle "gücü paylaşan ayrı kurumlar" oluşturmuştur. Bu durum, dış politikanın belirlenmesi ve yürütülmesinde ihtilâfların ortaya çıkmasına uygun bir zemin yaratmıştır. Bilhassa asker kullanımını içeren durumlarda dış politikanın belirlenmesinde yasama ve yürütme arasında anlaşmazlıklar yaşanmıştır.

Anayasada dış politika konularına ilişkin belirsizlikler, uygulamalardaki bazı yanlış ve ihmaller ile Yüksek Mahkeme'nin verdiği bazı kararlar, yasama-yürütme arasındaki görev paylaşımı hususundaki anlaşmazlıkların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu anlaşmazlıklar, yürütmenin daha kolay ve pratik bir şekilde ve partizanca olmayan kararlar alabilmesi sebebiyle, zor dönemlerde Başkanların yetkilerini genişletmesi ve Kongre'nin pasif duruma düşmesine sebep olmuştur. Fren ve denge mekanizması, dış politika ve ulusal çıkarlar sözkonusu olduğunda işlevini tam olarak görememiş; Başkan ve Kongre arasında güç ve etkin olma mücadelesi yaşanmıştır.

II. Dünya Savaşı ve Soğuk Savaş döneminde, ulusal çıkar ve güvenlik, ani saldırı, komünizmle mücadele, nükleer silâh yarışı gibi gerekçeler Başkanların daha fazla yetki sahibi olmasının yolunu açmıştır. Hem Kongre'nin böylesi kritik konularda karar almaktan çekinmesi hem de Başkanların gizlilik gerektiren konuları Kongre ile paylaşmak istememesi, Soğuk Savaş döneminde Başkanların dış politika alanına hâkim olmasıyla sonuçlanmıştır. Kongre ise Başkanların kararlarını desteklemek, dünyaya yasama-yürütme arasında bir anlaşmazlık olduğu izlenimi uyandırmamak, ve Başkanların beklediği yönde yasalar çıkararak Başkan tarafından belirlenen dış politika hedeflerine ulaşmak için Başkan'a yardımcı olmaya çalışmıştır. II. Dünya Savaşı sonrası dönemin büyük bölümü, "üstün Başkan-uysal Kongre" şeklinde geçmiştir.

Soğuk Savaş döneminde Başkanlar, Anayasa'nın kendilerine vermiş olduğu "başkomutanlık" unvanını dış politikada kendilerine bir üstünlük bahsettiği gerekçesiyle, iç siyasî çekişmelerden ve yerel taleplerden uzak tutulmaya çalışılan dış ilişkileri kendi münhasır yetkilerinde görmüştür. Bunun bir neticesi olarak, Kongre'de Başkan'ın onaylamayacağı bir kararın alınması veya Başkan'ın istediği bir kararın alınmaması ihtimali ortaya çıktığında Başkanlar Kongre'ye müdahale etmekten çekinmemiştir.

1970'lerde ise Watergate Skandalı ve Vietnam Savaşı'nın Başkanlara karşı olumsuz bir hava yaratması, Kongre'nin tekrar güç mücadelesine girişmesine ve Başkanları sınırlamaya yönelik (Savaş Güçleri Yasası gibi) bazı adımlar atmasına vesile olmuştur. O tarihten sonra Kongre'nin dış politika alanında tamamen Başkanların etkisinde kaldığını söylemek zorlaşmıştır. Soğuk Savaş'ın bitmesiyle, Kongre

görece etkinlik kazanmıştır. 11 Eylül'de yaşanan terör saldırılarından sonra ise Başkan tekrar üstün otorite olma fırsatını yakalamış ve bunu en iyi şekilde değerlendirmiştir.

George Bush Yönetimi'nin, olağanüstü şartlarda olağan durumlar için hazırlanmış mevzuatın uygulanmasının sağlıklı olmayacağını savunması, içinde bulunulan durumun Başkanları dış politika ve güvenlik konusunda tek yetkili makam olmaya zorladığı iddiası ve ulusal çıkarlar için gerekirse (işkence gibi) yasal olmayan yollara dahi başvuruabileceği şeklindeki kanâati Kongre'nin tekrar ikincil ve edilgen konuma düşmesine yürütmenin tek otorite gibi davranmasına sebep olmuştur.

Başkan ve Kongre arasında yaşanan otorite yarışı Kongre'ye getirilen Ermeni soykırım iddialarına ilişkin yasa ve karar tekliflerinde somutlaşmaktadır. Zira Kongre üyeleri çoğu zaman kişisel ve yerel çıkarları doğrultusunda hareket ederek Ermeni iddialarını seçimler öncesinde gündeme getirmekte, Başkanlar ise daha geniş boyutta düşünerek bu içerikte bir yasanın ABD'nin tüm Ortadoğu'yla ilişkileri ve bölgedeki hayatî çıkarlarını tehlikeye düşürebileceği gerekçesiyle bu yasama girişimlerini engellemeye çalışmaktadır.

Stratejik önemi haiz olmakla birlikte Irak ve Afganistan'daki savaşlara destek veren Türkiye ile ABD arasındaki ilişkilerin de Başkanlar tarafından bir ulusal güvenlik meselesi olarak algılanması sebebiyle, Türk-Amerikan ilişkilerine gelecek bir zararın, ABD'nin ulusal çıkarlarına hâle getireceği inancını yansıtan Başkanlar, "Ermeni soykırımı" içerikli tekliflere bu gerekçelere dayanarak muhalefet etmişlerdir.

Bahsi geçen "Ermeni soykırımı" teklifleri, Kongre üyeleriyle Başkanların meseleye yaklaşımları arasında temel bir fark olduğunu açıkça göstermektedir. Çalışmanın ilk bölümünde söz edildiği üzere, dar bölge seçim sistemi ve kampanya finansmanının bağıslara dayalı olmasının bir neticesi olarak, iki yılda bir seçime giren Temsilciler seçmen taleplerine karşı çok hassastır. Bu durum, onların, "ulusal çıkarlar" yerine "kişisel siyasî çıkarlara" önem ve öncelik vermelerine zemin hazırlamaktadır. Hâl böyle olunca, Temsilcilerin yeniden seçilebilme ve finansman sağlama amacıyla seçmen taleplerini Kongre gündemine taşıması makul görülebilir. Söz konusu teklifleri hazırlayanların Ermeni nüfusunun yoğun olduğu eyaletlerden olmaları, bu tezi güçlendirmektedir. Bir teklif hazırlayan ama bunun kabulünü sağlayamayan Kaliforniya Temsilcisi James E. Rogan'ın yeniden seçilememesi de manîdardır.

Bu çerçevede, yukarıda incelenen karar tekliflerinin tamamının Temsilciler Meclisi'nden gelmesi, Senato'nun benzer bir tavır sergilememesi dikkate değerdir. Dikkat çeken bir diğer husus da komisyonda kabul edilen teklifleri Kongre'ye sunan Temsilciler Meclisi üyelerinin Ermeni nüfusunun en yoğun olduğu Kaliforniya eyaletinden olmasıdır. Senato'ya da benzerî soykırım teklifleri getirilmişse de hiçbirisi Komisyon'da kabul edilmemiştir. Senatörlerin, dış politika

alanında daha yetkili olmasının yanı sıra, Temsilciler gibi dar seçim bölgeleri yerine tüm eyalet bazında yapılan seçimlerle gelmesinin de bu farklılıkta etkisi vardır. Zira Senatörlerin tâbi olduğu seçim sisteminde Ermeni nüfusunun oynayacağı rol daha azdır. Temsilciler gibi iki sene değil altı sene için seçilmesinin de etkisiyle, Ermeni taleplerine karşı daha duyarsız kalabilen Senatörler, bugüne kadar bir yasa/karar teklifinin ilgili komisyonda kabul edilmesine imza atmamıştır.

Kongre üyeleri ve Başkan'ın meseleye yaklaşımlarının çok farklı olduğunu gösteren en iyi örnek ise Barack Obama'nın senatörken sergilediği tavır ile Başkanlık koltuğuna oturduktan sonraki tavrı arasındaki farkta yatmaktadır. Senatör Obama, soykırım iddialarının resmen kabul edilmesi için çalışmış ve Başkanlık seçim kampanyasında da bu konuda Ermenilere defalarca söz vermiştir; ancak, Başkan koltuğuna oturduktan sonra ne açıklamalarında "soykırım/genocide" ifadesini kullanmış ne de soykırım tekliflerinin kabul edilmesi için bir girişimde bulunmuştur. Aksine, Obama Yönetimi de Bush ve Clinton Yönetimleri gibi tekliflerin geçmemesi yönünde baskıda bulunmuşlardır.

Türk-Amerikan ilişkilerinin durumu ve ABD'nin Türkiye'ye duyduğu ihtiyaç, Başkanların bundan sonra gündeme gelmesi olası yasa tekliflerinin akıbetini belirleyecek unsurlardan birisi olacaktır. 1 Mart Tezkeresi'nin yarattığı olumsuz havanın Kongre'de hemen karşılık bulduğu ve 2005 yılında Başkan Bush'un engelleme girişimlerine rağmen iki ayrı teklifin birden hem de ciddî bir farkla (7'ye karşı 40 ve 11'e karşı 35 oyla) kabul edildiği ortadadır. 2000 yılında Ermeni iddialarını tanıyan teklife ağır eleştiriler getiren ve oylamada ret oyu veren Tom Lantos'un, 2005'teki teklifler görüşülürken 1 Mart Tezkeresi'nin kabul edilmeyişinin ABD için yaratacağı olumsuz sonuçlara dayanarak, tavrını Ermeniler'in lehine çevirmesi, Türkiye-ABD ilişkilerinin, tekliflerin akıbeti açısından temel unsurlardan biri olduğunu açıkça göstermiştir.

Bu çerçevede altı çizilmesi gereken bir nokta, Komisyonunda kabul edilen tekliflerin tamamının 2000 sonrasında gerçekleşmiş olmasıdır. Şimdiye kadar Komisyondan geçen beş teklifin dört tanesinin 2005-2010 döneminde kabul edilmiş olması da dikkat çekmektedir. Bu da 1 Mart Tezkeresi sonrası zedelenen ABD-Türkiye ilişkilerinin söz konusu tekliflere dolaylı yoldan etkisi olarak kabul edilmelidir.

Bu vakıalar ortadayken, Ermeni soykırım tekliflerinin kısa vadede Kongre'de kabul edilme ihtimali zayıf görünmektedir. Bugüne kadar Meclis Genel Kurulu'nda görüşülememiş olan tekliflerin, Senato'da kabul edilmesi ve Başkan tarafından onaylanması gibi aşamaları geçmesi tek başına Ermeni lobisine bağlı olmayacaktır. Türkiye'nin stratejik önemi devam ettikçe ve Türk-Amerikan ilişkileri ağır bir bunalıma girmedikçe, tekliflerin Başkanlar tarafından desteklenmesi pek muhtemel görünmemektedir. En azından şimdiye kadar yaşananlar bunu göstermektedir. Bazı temsilcilerin yasa teklifleri üzerinden oy hesabı yaptığı ve bundan sonra da yapabileceği, dolayısıyla benzer yasama girişimlerinin tekrarlanabileceği de açıktır.

Kongre üyelerinin bu yönde teklifler hazırlamasının veya Başkanların bu faaliyetleri akamete uğratmaya çalışmasının sebeplerinin ne olduğu bir yana, Kongre'nin onlarca girişimde bulunmuş olmasına rağmen istediği kararın/yasanın çıkarılmasını hâlâ sağlayamamış olması, Kongre'nin dış politikadaki sınırlı rolünü göstermektedir.

Kongre, söz konusu yasa teklifleriyle doğrudan Türk-Amerikan, Türk-Ermeni ve Ermeni-Amerikan ilişkilerine, dolaylı olarak da Ortadoğu ve Kafkasya politikalarına etki edecek bir hamlede bulunmuş; ancak, geniş çapta bir etki doğuracak böyle bir gelişme Başkanlar tarafından önlenmiştir. Başkanların müdahaleleri; Kongre'nin, dış politikanın belirlenmesinde etkisiz kaldığını gözler önüne seren kayda değer bir örneği teşkil etmiştir.

POLİTİKA TAVSİYELERİ

Ulaşılan bu sonuçlara dayanılarak, Türkiye'de gündemde olan Başkanlık sistemine geçiş tartışmaları açısından şu tespitlerde bulunmak mümkündür:

- Dış politika karar alma süreci kapsamında, ABD'deki başkanlık sistemi günümüzde, anayasada ifade edildiği veya kurucuların tasarlamış olduğu şekilde değildir. İki asırlık süreçte yaşanan değişimler neticesinde, yasama-yürütme arasındaki ilişkinin niteliği teoridekinden farklı bir noktaya gelmiştir. Dolayısıyla, Türkiye için başkanlık sistemi önerilirken; esas alınan sistemin, uygulamadaki sistem mi teorideki sistem mi olduğu açıkça ortaya konulmalıdır.
- Uygulamada olan başkanlık sisteminin, teorideki kadar uzlaşıcı ve işbirlikçi bir kurumlar arası ilişkiye dayanmadığı, otoritenin Başkan lehine (Kongre aleyhine) değiştiği gerçeğine dikkat edilmelidir. ABD Başkanı, Anayasa yapıcılarının kaygılarını doğrular şekilde, sistemde kendisi için çizilen sınırın dışına çıkarak otoritesini genişletmiş ve dış politika gibi bazı alanlarda baskın unsur olarak öne çıkmıştır. Hatta Başkanlar, Kongre'yi tamamen görmezden gelebilecek gücü kendilerinde görmektedir.
- Böylesi bir ihtimali öngören Anayasa yapıcıları, fren ve denge mekanizmasını sistemle bütünleştirmişse de, bu mekanizmanın aksayan yönleri olduğu ve yasama-yürütme dengesini tam anlamıyla sağlayamadığı açıktır.
- Başkan'ın yetkilerini oldubittilerle genişletmiş olması, ABD'nin aksine siyasî bölünmüşlüğün ve partizanlığın yoğun ve uzlaşı kültürünün zayıf olduğu Türkiye için önemli bir tehlikeye işaret etmektedir. Tüm yürütmenin tek bir kişinin elinde olması, Türkiye'de gücün sıklıkla suiistimal edilmesi riskini doğuracaktır.

- Türkiye’de gözlemlenen keskin siyasî kamplaşma, güçlü bir başkanın yönetiminde sistemin kilitlenme ihtimali olduğunu düşündürmektedir. Zira Başkanlık ile Meclis’in farkı siyasî partilerin kontrolünde olması halinde; Meclis, yürütmenin beklediği yasalara imza atmama, Başkan da Meclis’in çıkardığı yasaları veto etme şeklinde bir tavır sergileyebilecektir. Türkiye’de sistemin kilitlenme ihtimali görmezden gelinemeyecek kadar kuvvetlidir.
- Başkanların, özellikle ulusal güvenlik gibi gerekçelerle, yasamanın elini kolunu bağlayabilecek adımlar atabilmiş olması, Türkiye’de başkanlık sisteminin lehinde kamuoyu oluşturmaya çalışanların iddia ettiği gibi Başkan’ın değil, yasama organı olan Kongre’nin güçsüzlüğünü (hatta bazı durumlarda acizliğini) göstermektedir. Dolayısıyla, başkanlık sisteminde Başkan’ın, yasamanın kendisine biçtiği sınırlı bir rolü oynayan etkisiz bir kişi olduğu söylemi gerçeği yansıtmamaktadır.
- ABD örneğinden hareketle, yasama işlevinin tamamen Meclis’te olmadığını, Başkan’ın başkanlık emirleri ve yürütme anlaşmaları gibi araçlarla yasamaya önemli ölçüde müdahale edebildiği dikkatten kaçırılmamalıdır. Buna dayanılarak, yasama-yürütme ilişkilerinin çok katı bir şekilde ayrıldığı söylemini sorgusuz sualsiz kabul etmemek gerekmektedir.
- Görülmektedir ki, gündemdeki konunun mahiyeti, yasama-yürütme arasındaki ilişkilerde belirleyici bir etken olabilmektedir. Başkanların “ulusal güvenlik” ve “ulusal çıkarlar” bağlamında gördükleri konularda yasamaya müdahale etmesine kuvvetler ayrılığı gerekçesiyle engel olunamamaktadır.

Kongre’de şimdiye dek yaşanan Ermeni iddiaları içerikli yasama girişimleri göz önüne alındığında, Türkiye’nin bu meselede nasıl bir tutum izlemesi gerektiğine dair ise şu tespitlerde bulunulabilir:

- Türk kamuoyunda “yasa tasarısı” olarak anılsa da, 3’ncü bölümde bahsi geçen yasama girişimleri aslında birer “karar teklifi”dir. Bunlar Komisyon’dan geçip Genel Kurul’da kabul edilmiş olsalardı dahi hiçbirisinin “yasa” niteliği olmayacaktı.
- Söz konusu yasama faaliyetlerinin tamamı 2000-2010 döneminde ve Temsilciler Meclisi’nde gerçekleşmiştir. Komisyon’da kabul edilen karar teklifleri, hemen hemen aynı içeriğe sahiptir.
- Şimdiye dek Komisyon’da kabul edilen beş teklifin sponsorları (Radanovich ve Schiff) Ermeni oylarının kritik olduğu Kaliforniya eyaletinin 19 ve 29’uncu bölgesinin temsilcileridir.
- Türkiye ile ABD arasındaki siyasî ilişkilerin seyri, tekliflerin kabul/ret kararında etkili olmaktadır. Somutlaştırmak gerekirse, 1 Mart Tezkeresi’nin TBMM’de kabul edilmemiş olması, Kongre üyelerinin 2005’teki karar tekliflerini ezici bir çoğunlukla desteklemesinde çok etkili olmuştur.

- Teklifi gündeme getiren Temsilcilerin de gündemden düşürülmesine çalışan Başkanların da hangi siyasî partiden olduğu herhangi bir önemli fark yaratmamaktadır. Demokrat da olsa Cumhuriyetçi de olsa Temsilciler bu yasama faaliyetine destek olmakta, Başkan da benzer şekilde, hangi partiye mensup olursa olsun, bu girişimi engellemeye çalışmaktadır.
- Teklifi getiren temsilci ile Başkan'ın aynı partiye mensup olup olmadığı da fark etmemektedir. Demokrat Clinton, Cumhuriyetçiler'in çoğunlukta olduğu bir dönemde, Cumhuriyetçi Meclis Başkanı Hastert'in teklifi gündemden çıkarmasını istediğinde Hastert'in olumlu cevap vermesi, meselenin partizanca ele alınmamasından kaynaklanmaktadır.
- Benzer şekilde, 2007'de Başkan Bush, Temsilciler Meclisi'nde Demokrat çoğunluk olmasına ve Irak Savaşı sebebiyle itibarı çok zayıflamış olmasına rağmen, Demokrat Meclis Başkanı Pelosi'nin desteğini de alan karar teklifini engelleyebilmiştir.
- Ne var ki, Başkanların dış politikada kurdukları hâkimiyete güvenilerek, Başkanların her halükarda olası yasama girişimlerine müdahale edeceği ve "Ermeni soykırımı" içerikli bir kararın/yasanın çıkmasına bir şekilde engel olacağı düşünülmemelidir.
- Başkanların konuyu Kongre üyeleri gibi ele almadıkları, farklı bir yaklaşıma sahip oldukları Barack Obama'nın senatörlük yaptığı dönemdeki tavrı ile Başkanlık yaptığı dönemdeki tavrının kıyaslanması hâlinde anlaşılabacaktır. Zira, Başkan Bush'u Ermeniler'in yanında olmadığı için eleştiren ve Başkan olduğunda Ermeniler'in beklediği yönde tavır alacağını açıklayan Senatör Obama, Başkan olduktan sonra Bush veya Clinton'dan çok da farklı bir tutum sergilememiştir.
- Davos'ta Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı Erdoğan ile İsrail Cumhurbaşkanı Peres arasında yaşanan gerginliğin ardından, Kongre'de Türkiye lehinde tavır aldığı, hatta söz konusu girişimlerin engellenmesini sağlayan başta gelen etkenlerden biri olduğu iddia edilen Yahudi lobisinin Türkiye'yi desteklemediği belirtilen bir dönemde gerçekleşen 2010 oylamasının sadece bir oy farkla geçmiş olması dikkat çekicidir. 2005'te iki oylamadan birinin 11'e 35, diğerinin 7'ye karşı 40 oyla geçtiği hatırlanırsa, söz konusu tekliflerin kabulü açısından Türkiye-ABD ilişkilerinin, Türkiye-İsrail ilişkilerinden daha önemli olduğu iddia edilebilir.
- Yasama-yürütme ilişkilerinden, Kongre'de çoğunluğu hangi partinin oluşturduğu ve Başkan'ın kim olduğu gibi siyasî şartlardan tamamen bağımsız olarak, 2015 yılının, "Ermeni soykırımının" 100. yıldönümü olduğu iddiası hatırdan tutulmalıdır. Bu çerçevede, Ermeni diasporasının, 2015'te soykırımın tanınması için ABD kamuoyuna yönelik yaptığı ciddî hazırlıklar yakından takip edilmeli ve bu kritik dönemde Türkiye açısından arzu

edilmeyen bir gelişmenin yaşanmaması için şimdiden önlem alınmalıdır. Bu önlemlerin neler olacağı, akademik, bürokratik ve siyasî çevreleri bir araya getiren geniş katılımlı ve kapsamlı bir merkez tarafından belirlenmelidir.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makale:

- Accinelli, Robert. "Eisenhower, Congress, and the 1954-55 Offshore Island Crisis" *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 20, Sayı 2, (1990), ss.329-348.
- Adler, David G. "Presidential Power and Foreign Affairs in the Bush Administration: The Use and Abuse of Alexander Hamilton," *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 40, Sayı 3, (Eylül 2010), ss.531-543.
- Adler, David G. "The Constitution", *Encyclopedia of American Foreign Policy: Studies of the Principal Movements and Ideas*, Alexander DeConde... (v.d.), 1. Cilt, New York, Charles Scribner's Sons, 2. Baskı, 2002.
- Ambrose, Stephen E. "The Presidency and Foreign Policy", *Foreign Affairs*, Cilt 70, Sayı 5, (Kış 1991), ss.120-137.
- Barbash, Fred. "Supreme Court Backs Civil Liberties in Terror Cases", *The Washington Post*, June 28, 2004, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A11657-2004Jun28.html>
- Bose, Meena. "The Presidency and Foreign Policy," *New Directions in the American Presidency*, Lori Cox Han (der.), New York, Routledge, 2011, ss.180-197.
- Bowman, Albert ve Robert A. Divine, "Presidential Advisors", *Encyclopedia of American Foreign Policy: Studies of the Principal Movements and Ideas*, Alexander DeConde... (v.d.), 3. Cilt, New York, Charles Scribner's Sons, 2. Baskı, 2002.
- Boylan, Timothy S. "War Powers, Constitutional Balance, and the Imperial Presidency Idea at Century's End", *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 29, Sayı 2, (Haziran 1999), ss.232-249.
- Carter, Ralph G. "Congressional Foreign Policy Behavior: Persistent Patterns of the Postwar Period", *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 16, Sayı 2, (Bahar 1988), ss.329-359.
- Congressional Records, House of Representatives, H3756, 23 Nisan 2007.
- Congressional Records, House of Representatives, H4373-4374, 13 Haziran 2005.
- Congressional Records, House of Representatives, H8063-8064, 15 Eylül 2005.
- Corn, Geoffrey S. "Clinton, Kosovo, and the Final Destruction of the War Powers Resolution", *William and Mary Law Review*, Cilt 42, Sayı 4, (2001), ss.1149-1190.
- Corwin, Edward S. *The President: Office and Powers*, New York, New York University Press, 1957.
- "Defeat of House Resolution on Armenian Genocide," *The American Journal of International Law*, Cilt 95, Sayı 2, (Nisan 2001), ss.396-397.
- Duignan, Brian (der.). *The Executive Branch of the Federal Government: Purpose, Process, and People*, New York, Britannica Educational Publishing, 2010.
- Evcimen, Günsev. "Başkanlık Hükümeti Sistemi: 'Ratio Politica'sı ve Türkiye," *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 47, Sayı 1, (1998), ss.317-334.
- Fisher, Louis. "Foreign Policy Powers of the President and Congress", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Cilt 499, (Eylül 1988), ss.148-159.
- Foley, Michael ve John E. Owens. *Congress and the Presidency: Politics in a Separated System*, Manchester, Manchester University Press, 1996.
- Genovese, Michael A. ve Robert J. Spitzer. *The Presidency and the Constitution: Cases and Controversies*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.

- Glennon, Michael J. "Senate and Foreign Policy," Leonard W. Levy ve Kenneth L. Karst (der.), *Encyclopedia of the American Constitution*, New York, Macmillan Reference, 2000, 2. Baskı, 5. Cilt, ss.2361-2363.
- Goldsmith, Jack. *The Terror Presidency: Law and Judgment Inside the Bush Administration*, New York, W.W. Norton, 2009.
- Grimmett, Richard F. "The War Powers Resolution after Thirty-four Years," *CRS Report for Congress*, RL32267, (March 10, 2008).
- Grimmett, Richard F. "War Powers Resolution: Presidential Compliance," *CRS Report for Congress*, RL33532, (September 23, 2010).
- Hamilton, Alexander. "The Real Character of The Executive," *New York Packet*, (14 Mart 1788).
- Hamilton, Lee H. ve Michael H. Van Dusen, "Making the Separation of Powers Work," *Foreign Affairs*, Cilt 57, Sayı 1, (Güz 1978), ss.17-39.
- Hasan T. Fendoğlu, "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", *Stratejik Düşünce Enstitüsü*, (Kasım 2010).
- Haskell, John. *Congress in Context*, Boulder, Co, Westview Press, 2010.
- Henkin, Louis. "Foreign Affairs and the Constitution," *Foreign Affairs*; Cilt 66, Sayı 2, (Kış 1987/1988), ss.284-310.
- Hogue, Henry B. "Recess Appointments: Frequently Asked Questions," *CRS Report for Congress*, RS21308, (12 Mart 2008).
- Hudson, David L. "What is an Example of a Separation of Powers Problem?", *The Handy Law Answer Book*, Canton, MI, Visible Ink Press, 2010.
- Humphrey, Hubert H. "The Senate in Foreign Policy", *Foreign Affairs*, Cilt 37, Sayı 4, (Temmuz 1959), ss.525-536.
- Jonas, Manfred. "Isolationism," *Encyclopedia of American Foreign Policy: Studies of the Principal Movements and Ideas*, Alexander DeConde... (v.d.) 2. Cilt, New York, Charles Scribner's Sons, 2. Baskı, 2002, s.337-351.
- Jones, Charles O. *Separate but Equal Branches: Congress and the Presidency*. New Jersey, Chatham House Publishers, 1995.
- Kibbe, Jennifer D. "Congressional Oversight of Intelligence: Approaches to Solving the Problem," *Prepared for presentation at the 2009 American Political Science Association Annual Meeting*, Toronto, Canada, (5 Eylül 2009).
- King, Kay. "Congress and National Security," *Council on Foreign Relations (CFR)*, Special Report, No. 58, (Kasım 2010).
- Kissenger, Henry. *Diplomasi*. İbrahim H. Kurt (çev.), İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 3. Baskı, 2002, s.365.
- Laçiner, Sedat. "Türk-Amerikan İlişkilerinde Ermeni Faktörü", *Avrasya Dosyası*, Cilt 11, Sayı 2, (Ağustos 2005), ss.82-125.
- Lindsay, James M. "Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy", *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 33, Sayı 3, (Eylül 2003), s.530-546.
- Lindsay, James M. *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
- Lütem, Ömer E. "ABD'de Yeni Karar Tasarıları," *Avrasya İncelemeleri Merkezi*, 17 Haziran 2011. <http://www.avim.org.tr/degerlendirmetekli.php?makaleid=4843>

- Madison, James. "The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances between the Different Departments", (Federalist Papers No. 51), *Independent Journal*, 6 February 1788.
- Madison, James. "These Departments Should Not Be So Separated as to Have No Constitutional Control Over Each Other", (Federalist Paper No. 48), *New York Packet*, February 1, 1788.
- Manley, John F. "The Rise of Congress in Foreign Policy-Making", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Cilt 397, Sayı 1, (1971), ss.60-70.
- Mayhew, David R. *Congress: The Electoral Connection*, New Heaven, Yale University Press, 1974.
- McGinnis, John O. "Constitutional Review by the Executive in Foreign Affairs and War Powers: A Consequence of Rational Choice in the Separation of Powers", *Law and Contemporary Problems*, Cilt 56, Sayı 4, (1993), ss.293-325.
- McGrew, Anthony G. "Foreign Policy and the Constitution: Invitation to a Perpetual Institutional Struggle", Richard Maidment ve John Zvesper (der.), *Reflections on the Constitution: The American Constitution after Two Hundred Years*, Manchester, Manchester University Press, 1989.
- Meernik, James. "Congress, the President, and the Commitment of the U. S. Military," *Legislative Studies Quarterly*, Cilt 20, Sayı 3, (Ağustos 1995), ss.377-392.
- Glennon, Michael J. "The Gulf War and the Constitution," *Foreign Affairs*, Cilt 70, Sayı 2, (Bahar 1991), ss.84-101.
- Milbank, Dana. "In Cheney's Shadow, Counsel Pushes the Conservative Cause," *The Washington Post*, October 11, 2004. s.A21.
- Milkis Sidney M. ve Michael Nelson, *The American Presidency: Origins and Development, 1776-2000*. Washington DC, CQ Press, 2000.
- Olson, William C. "The US Congress: An Independent Force in World Politics?" *Foreign Affairs*, Cilt 67, Sayı 3, (Temmuz 1991), ss.547-563.
- Ömürgönülşen, Uğur. "Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Yönetimi," Birgül Ayman Güler (der.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara, İmge Yayınevi, 2009, ss.313-412.
- Pfiffner, James P. *Power Play: The Bush Presidency and the Constitution*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2008.
- Richard F. Grimmet, "Foreign Policy Roles of the President and Congress," *CRS Report for Congress*, RL30193, (June 1, 1999).
- Richards, James P. "The House of Representatives in Foreign Affairs," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Cilt 289, Sayı 1, (1953), ss.66-67.
- Ritchie, Donald A. "Congress Confronts the Armenian Genocide," Jay Winter (der.), *America and the Armenian Genocide of 1915*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, ss.276-293.
- Ritchie, Donald A. *The U.S. Congress: A Very Short Introduction*, New York, Oxford University Press, 2010.
- Rourke, John T. "Congress and Cold War", *World Affairs*, Cilt 139, Sayı 4, (Bahar 1977), ss.259-277.
- Rourke, John T. "Congress, the Executive, and Foreign Policy: A Propositional Analysis", *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 10, Sayı 2, (bahar 1980), ss.179-193.
- Rourke, John T. *Congress and the Presidency in U.S. Foreign Policy: A Study of Interaction and Influence 1945-1982*, Boulder, Co., Westview, 1983.

- Schlesinger, Arthur M. *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973.
- Silverstein, Gordon. "Bush, Cheney, and the Separation of Powers: A Lasting Legal Legacy?" *Presidential Studies Quarterly*, Cilt 39, Sayı 4 (Aralık 2009), ss.878-895.
- Smith, Steven S. Jason M. Roberts ve Ryan V. Wielen, *The American Congress*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Spring, Baker. "Who Makes The American Foreign Policy?" *The Heritage Foundation Research Report*, (29 Nisan 2011).
- Uslu, Nasuh. *Türk-Amerikan İlişkileri*, Ankara, 21. Yüzyıl Yayınları, 2000.
- Vaughn, Justin S. ve José D. Villalobos. "White House Staff," *New Directions in the American Presidency*, Lori Cox Han (der.), New York, Routledge, 2011, ss.120-135.
- Vile, M. J. C. "Separation of Powers," Leonard W. Levy ve Kenneth L. Karst (der.), *Encyclopedia of the American Constitution*, New York, Macmillan Reference, 2000, 2. Baskı, 5. Cilt, ss.2381-2385.
- Wildavsky, Aaron. "The Two Presidencies: Presidential Power is Greatest When Directing Military and Foreign Policy", *Society*, Cilt 4, Sayı 2, (1966), ss.7-14.
- Woods, Randall. "Bipartisanship," *Encyclopedia of American Foreign Policy: Studies of the Principal Movements and Ideas*, Alexander DeConde... (v.d.) 1. Cilt, New York, Charles Scribner's Sons, 2. Baskı, 2002, ss.155-163.
- Yoo, John. "How the Presidency Regained Its Balance," *The New York Times*, 17 Eylül 2006.
- Yoo, John. "Laws as Treaties?: The Constitutionality of Congressional-Executive Agreements", *Michigan Law Review*, Cilt 99, Sayı 4, (Şubat 2001), ss.757-852.

Elektronik Kaynaklar:

- "ABD'deki Ermeni Tasarısı Kabul Edildi", *CNN Türk*, 6 Mart 2010.
- "American Isolationism in the 1930s", *US Department of State Office of the Historian*, <http://history.state.gov/milestones/1937-1945/AmericanIsolationism>
- "Bush Renominates Controversial Ambassador Despite Armenian Protests", *Turkish Daily News*, 11 Ocak 2007.
- "Senator Threatens to Block Bush's New Pick For Ambassador to Armenia", *Turkish Daily News*, 25 Nisan 2008.
- "Bush Warns Congress not to Recognise Armenian 'Genocide'", *Guardian*, October 10, 2007.
- "Bush'a 'Soykırımı Tanı' Mektubu", *BBC Türkçe*, 20 Nisan 2005. [http:// www. bbc.co.uk/turkish/europe/story/2005/04/050420_armenian_us.shtml](http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2005/04/050420_armenian_us.shtml)
- "Bush's Nominee For Envoy to Armenia Fails to Win Senate Approval", *Turkish Daily News*, 21 Aralık 2006.
- "Cem: Lahey Pazarlığına Girmeyiz", *Milliyet*, 17 Eylül 2000, s.24.
- "Change in US Congress Boosts Prospects for Genocide Resolution", *Turkish Daily News*, December 27, 2006.
- "Clinton Durdurdu", *Milliyet*, 20 Ekim 2000, s.12.
- "Congress Defies Bush on Armenian 'Genocide' Status", *The Independent*, 11 Ekim 2007, s.32.
- "Dink's Murder a Reminder of Need for Genocide Recognition, US Armenians Say", *Turkish Daily News*, 22 Ocak 2007.
- "Ecevit'ten Clinton'a Şükran Mektubu", *Milliyet*, 21 Ekim 2000, s.21.

- “Erivan’a Hodri Meydan”, *Milliyet*, 16 Eylül 2000, s.13.
- “Ermeni Tasarıları Komisyondan Geçti”, *VOA News*, 15 Eylül 2005, <http://www.voanews.com/turkish/news/a-17-2005-09-15-voa19-87999037.html>
- “Ermeni Tasarısı Amerikan Çıkarlarına Aykırı”, *VOA News*, 12 Eylül 2005.
- “Ermeni Tasarısı Kabul Edildi”, *Sabah*, 4 Mart 2010.
- “Ermenistan Karardan Memnun”, *Ntvmsnbc*, 5 Mart 2010,
- “Executive Order 9066 - Authorizing the Secretary of War To Prescribe Military Areas”, February 19, 1942, http://www.ourdocuments.gov/doc_large_image.php?doc=74
- “Executive Orders”, *The American Presidency Project*, University of California, Santa Barbara, www.presidency.ucsb.edu/executive_orders.php (Erişim: 28.08.2011)
- “Former US National Security Adviser Opposes US Resolution on Armenian Issue”, *Turkish Daily News*, 14 Eylül 2005.
- “Furious Turkey Threatens to Downgrade US Links After Vote on Armenian Genocide: Strategic Partnership at Risk Despite Obama’s Attempts To Stop Congress Resolution”, *The Guardian*, 6 Mart 2010.
- “Genocide Question Hits Home: Use of the Term by the Former U.S. Ambassador to Armenia Sets Up A Battle in Congress”, *Los Angeles Times*, 7 Ocak 2007.
- “Gül Warns Bush Over Armenian Bill,” *Hürriyet Daily News*, October 10, 2007; “Turkish Parliament Warns the US Congress on Resolution”, *Hürriyet Daily News*, 8 Ekim 2007.
- “H.Con.Res.195: Commemorating the Armenian Genocide of 1915–1923, urging the Government of the Republic of Turkey to acknowledge the culpability of its predecessor state, the Ottoman Empire, for the Armenian Genocide...”, *Kongre 109. Dönem*, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109hconres195ih/pdf/BILLS-109hconres195ih.pdf>
- “H.Res.102: Condemning the Assassination of Human Rights Advocate and Outspoken Defender of Freedom of the Press, Turkish-Armenian Journalist Hrant Dink on January 19, 2007”, *Kongre 110. Dönem*, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110hres102ih/pdf/BILLS-110hres102ih.pdf>
- “H.Res.252: Affirmation of the United States Record on the Armenian Genocide Resolution”, *Kongre 111. Dönem*, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hres252ih/pdf/BILLS-111hres252ih.pdf>
- “H.Res.398: United States Training on and Commemoration of the Armenian Genocide Resolution”, *Kongre 106. Dönem*, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-106hres398ih/pdf/BILLS-106hres398ih.pdf>
- “House Speaker Now Unsure if Armenian Genocide Motion Will Reach a Vote”, *The New York Times*, 18 Ekim 2007.
- “Korematsu v. United States”, 323 U.S. 214, U.S. Supreme Court, (December 18, 1944), <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=case&court=us&vol=323&page=214>
- “New US Congress to Pose More Troubles for Turkey”, *Turkish Daily News*, 9 Kasım 2006.
- “Obama ‘Soykırım’ Demedi: ABD Başkanı 1915 Olayları İçin Bu Yıl da ‘Büyük Felaket’ İfadesini Kullandı”, *Haber Türk*, 23 Nisan 2011.
- “Official: Armenian Genocide Resolution Unlikely to Get Full House Vote”, *CNN*, 6 Mart 2010.
- “Politics Appears to Play Grand Role in US Acceptance of Armenian Genocide Resolutions”, *Hürriyet Daily News*, 16 Eylül 2005,

- “Poll: Turkish Views on U.S. Congress Armenian Resolutions”, *Terror Free Tomorrow*, <http://www.terrorfreetomorrow.org/upimagestft/Terror%20Free%20Tomorrow%20ARI%20Movement%20Final%20Report.pdf>
- “Senate Panel Approves Controversial Nominee to Serve as Ambassador to Turkey; Menendez, Boxer, Risch Oppose”, *ANCA Press Release*, 13 Eylül 2011.
- “Soykırım Hamlesi Sonuçsuz”, *Ntvmsnbc*, 17 Aralık 2010.
- “Statement of Administration Policy: S.965-U.S. Troop Readiness, Veterans’ Care, Katrina Recovery, and Iraq Accountability Appropriations Act,” (March 27, 2007).
- “Suat Kınıklıoğlu: Genel Kurul’a Gelmeyecek”, *NTV Canlı Yayın Telefon Bağlantısı*, 4 Nisan 2010.
- “Sword of Democles Dangling Over Turkey”, *Hurriyet Daily News*, 22 Eylül 2005
- “Tarihten Korkmayın”, *Milliyet*, 28 Eylül 2000, s.15.
- “Tasarı Duvara Tosladı”, *Milliyet*, 29 Eylül 2000, s.15.
- “The Neutrality Acts, 1930s”, *US Department of State Office of the Historian*, http://history.state.gov/milestones/1921-1936/Neutrality_acts
- “The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among Its Different Parts”, (Federalist Papers No. 47), *Independent Journal*, 30 Ocak 1788.
- “The Senate’s Impeachment Role”, *United States Senate*, http://senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm#1
- “Treaties”, *United States Senate*, <http://senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Treaties.htm#1>
- “Turk Warns Against House Genocide Motion”, *The New York Times*, 15 Ekim 2007.
- “United States v. Nixon”, 418 U.S. 683, U.S. Supreme Court, (1974). <http://supreme.justia.com/us/418/683/case.html>
- “Vote on Armenian ‘Genocide’ Resolution Put Off”, *CNN*, 25 Ekim 2007.
- “Washington Büyükelçisi Ankara’ya Çağrıldı”, *Ntvmsnbc*, 4 Mart 2010;
- “Soykırım Tasarısı Kabul Edildi”, *Radikal*, 5 Mart 2010.
- “Washington’la Kritik Günler”, *Milliyet*, 13 Eylül 2000, s.17.
- “Youngstown Co. v. Sawyer”, 343 U.S. 579, U.S. Supreme Court, (1952). <http://supreme.justia.com/us/343/579/case.html>