

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ BAŞKANININ FEVKALADE SELÂHIYETLERİ

Yazan: Asistan Dr. Münci KAPANİ

Amerika Birleşik Devletlerinin kuruluşundan ve federal anayasanın kabulündenberi gerek doktrin sahasında, gerekse mahkemeler huzurunda daima münakaşa ve ihtilâf mevzuu olmuş bir hukukî mesele vardır: Başkan'ın (1) selâhiyetlerinin şumulünü tayin ve hudutlarını tesbit meselesi. Bu mesele üzerinde hiçbir zaman anlaşmaya varılmamış olması, anayasanın bu noktadaki vuzuh noksanından ileri gelmiştir. Filhakika, anayasa, bir yerinde (m. II, k. 1) «İcra kuvveti, Amerika Birleşik Devletleri Başkanına tevdi edilmiştir» demekle *bütün* icra kuvvetinin Başkana yerilmiş olduğu intibasını bırakmaktadır. Fakat biraz sonra (m. II, k. 2) kendisine muahede akdi, federal memur ve hâkimlerin nasp ve tayini (Senato'nun tasvibi ile) ve hususî af gibi icraî *muayyen* bazı selâhiyetler tanımakta ve böylelikle bu ilk intibai zedeemektedir. Şayet anayasa kurucularının maksadı icra kuvvetinin tamamını Başkana tevdi etmek idiyse ayrıca bazı irticaî selâhiyetleri zikir suretiyle kendisine bahsetmek lüzumunu niçin hissetmişlerdir?. Diğer taraftan Başkanın, ancak Anayasada sarahaten zikredilen selâhiyetleri kullanabileceği kabul edilecek olursa, anayasanın zikretmemiş olduğu sair icraî selâhiyetleri (meselâ nizamname ve kararname yapmak gibi) kendisine tanımamak icabetmez mi? Bundan başka, anayasa, Başkanı, «kanunların sadakatle tatbikine nezret» etmekle (m. II, k. 2) mükellef kılmış, fakat bu ibarenden ne gibi selâhiyetlerin istihraç edebileceği hususunu tasrih etmemiş-

(1) Amerikan Devlet reisinin resmî ünvanı «President of the United States of America» = Amerika Birleşik Devletleri Başkanıdır. Cumhurbaşkanı = President of the Republic» tâbirinin Amerikan anayasa dilinde yeri olmadığı cihetle biz de «President» karşılığı olarak sadece «Başkan» tâbirini kullanmayı daha doğru bulduk.

tir. Keza, bu ibareden, kanunların bilfiil Başkan tarafından değil de sair kimseler tarafından tatbik edileceği anlaşılmakta ve dolayısıyla, anayasanın elfaz ve mantığına göre sadece Başkana ait olması lâzımgelen icra kuvvetine başkalarının da iştirak ettiği neticesi çıkmaktadır. Zihinlerde tereddüt ve şüpheye mahal veren diğer bir nokta da şudur: Anayasa (m. 1 k. 8), federal hükûmete tanının selâhiyetlerin «lâyıkı veçhile tatbiki için lâzım gelen bütün kanunları yapmak» hakkını Kongre'ye tanımış, Kongrede bu hükme istinaden çıkardığı kanunlarla zaman zaman Başkana bazı selâhiyetler tevdi etmiştir. İmdi, Kongre tarafından Başkana verilen bu selâhiyetlerin mahiyeti nedir? Şayet bunlar icraî selâhiyetler ise, anayasaya göre sadece teşriî selâhiyetlere malik olması lâzımgelen Kongrenin, nasıl olup ta bizzat kendisinin malik olmadığı selâhiyetleri Başkana devredebildiği câyi sualdir. Şayet mevzubahs selâhiyetler teşriî mahiyette ise, Başkanın sadece icraî değil, Kongre vasıtasile teşriî selâhiyetlere de malik olabileceğini kabul etmek lâzımgelir (2).

Federal anayasanın icra kuvvetine müteallik faslında görülen ve burada sadece işaretle iktifa ettiğimiz bu vuzuhsuzluklar, Amerika Birleşik Devletleri Başkanının selâhiyetlerinin hududunu müphem ve gölgeli bırakmıştır. Bu mevzuda münakaşa kapısı daima açık kalmış ve neticede iki görüş tarzı ortaya çıkmıştır. Birinci görüş tarzına göre, Başbakanın selâhiyetlerine müteallik anayasa hükümleri gayet geniş bir tarzda tefsir edilmek, ve anayasada sarahaten menedilmiş olmadıkça her türlü icraî selâhiyet Başkana tanınmak icabeder. Hattâ Başkan, anayasada ve kanunlarda yazılı olmasa dahi, sırf icra kuvvetinin başı olması hesabı ile makamına merbut bir takım «tabîî» selâhiyetlere sahip olup, bunları hal ve vaziyete ve milli menfaatin icaplarına göre kullanılır. İkinci telâkkiye göre ise, Başkanın herhangi bir selâhiyeti kullanabilmesi için bu selâhiyetin anayasa veya kanun tarafından kendisine sarahaten veya zımnen tanınmış olması lâzımdır. Kendisi, sırf icra kuvvetinin başı olması sıfatıyla gayrimuayyen «tabîî» selâhiyetlere malik olamayacağı gibi, millî men-

(2) Bu hususlar hakkında, bk. Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers*, 3. ed., s. 2 ve devamı; Ogg and Ray, *Introduction to American Government*, 3. ed., s. 351.

faati korumak mülâhazasile lüzumlu addettiği bir selâhiyeti istimale de mezun değildir (3).

Amerika Birleşik Devletleri Başkanının normal selâhiyetlerini tayin bahsinde mevcut olan bu ihtilâflar ve güçlükler, kendisinin harp ve millî buhran zamanlarındaki fevkalâde selâhiyetleri bahsine gelince büsbütün çoğalır ve çapraşık bir mahiyet alır. Zaman zaman Amerikan müellifleri ve siyaset adamları arasında şiddetli münakaşalara yol açmış olan bu mevzu, geçen Haziran ayında Federal Yüksek Mahkemenin çelik ihtilafı meselesinde vermiş olduğu kararlarla yeniden hararetlenmiş, ve «tarihi» olarak vasıflandırılan bu karar Amerikan matbuatında geniş akisler uyandırmıştır.

Birleşik Devletler Başkanının fevkalâde selâhiyetleri meselesi, diyebiliriz ki, Amerikan esas teşkilât hukukunun en nazik ve en ehemmiyetli meselelerinden birisidir. Yüksek Mahkemenin son kararı münasebetiyle kısa bir etüd mevzuu olarak ele aldığımız bu meseleyi burada üç cepheden mütalâa etmek istiyoruz. Evvelâ, doktrin sahasında fevkalâde selâhiyetlerin mahiyet ve şumulüne dair muhtelif görüşleri belirtmeğe çalışacağız; ondan sonra bu selâhiyetlerin tatbikatta arzettikleri şekilleri misalleriyle göreceğiz; en sonra da Yüksek Mahkemenin bu mevzudaki içtihadını tetkik edeceğiz.

(3) Bu iki telâkki doktrin sahasında çarpıştığı gibi, tatbikatta Başkanlık mevkiine gelen şahsiyetler de işgal ettikleri makamın vazife ve selâhiyetlerini kendi anlayışlarına göre başlıca bu iki yolda tefsir ve tatbik etmişlerdir. Bunlardan bilhassa Theodore Roosevelt Başkanlıktan ayrıldıktan sonra yazdığı *Autobiography's*inde birinci tefsir tarzının müdafiliğini yapmış. W. H. Taft ise *Our Chief Magistrate and His Powers* isimli eserinde ikinci tezi müdafaa etmiştir.

«Laissez faire» Devleti'nin tarihe karışması ve siyasi, iktisadi ve içtimalî faktörlerin inkişafı zamanın icaplarına daha uygun düşen ikinci telâkki tarzı tatbikatta umumiyetle kendisini kabul ettirmiş ve binnetice Amerika Birleşik Devletleri Başkanının nüfuz ve selâhiyet sahası gittikçe genişliyerek bugün son derece şumullü bir mahiyet almıştır. Bk. W. Reed West, *American Government*, s. 133, 142; Ogg and Ray, *op. cit.*, s. 353.

I. DOKTRİNDE BAŞKANIN FEVKALADE SELÂHİYETLERİ

Amerika Birleşik Devletleri Başkanının harp ve millî buhran zamanlarında iktisap ettiği fevkalâde selâhiyetlerin (ki bunlar Amerikan doktrinde umumiyütle «harp selâhiyetleri» *War Powers* adı ile anılır) iki kaynağı vardır: Birincisi doğrudan doğruya anayasa (*Constitutional War Powers*), ikincisi de Kongre tarafından çıkarılan kanunlar (*Statutory War Powers*). Biz burada sadece anayasadan neş'et eden harp selâhiyetlerini ele alacağız (4).

Biraz önce de söylediğimiz gibi, bu selâhiyetlerin saha ve şumulünü tesbit etmek o derece müşküldür ki, bir Amerikan müellifi bunları, henüz tamamiyle keşfedilmemiş ve hudutları belirsiz bir «karanlık kıt'a» ya benzetmiştir. (5).

Federal anayasada Başkana fevkalâde selâhiyetler tevcih eden hiçbir hüküm mevcut değildir. İkinci maddenin ikinci kısmı sadece «Başkan, Birleşik Devletler ordu ve donanmasının, ve fiilen Birleşik Devletler hizmetine çağırıldıkları zaman Devletlerin Milis kuvvetlerinin başkumandanıdır» demektedir, fakat bu sıfatın ne gibi selâhiyetleri ihtiva eylediğini tasrih etmemektedir. Bütün mesele, Başkanın, ordu ve donanmanın başkumandanı sıfatıyla haiz olduğu selâhiyetleri tesbit etmekten ibarettir. Doktrin sahasında müellifler bu nokta üzerinde anlaşmış bulunmaktan çok uzaktırlar.

Ekalliyette kalan bazı hukukçuların fikrine göre, Başkanın başkumandan sıfatıyla istimal edebileceği selâhiyetler gayet mahduttur. Bu selâhiyetler, netice itibarile, harbin umumî sevk ve idaresine matuf olup bundan daha ileriye gitmez. Harbin sevk ve idaresi de anayasanın gizmiş olduğu hudutlar dahilinde yapılmak lâzımgelir. Başkumandanlık sıfatının Başkana herhangi bir fevkalâde selâhiyet bahşedeceği kabul edilemez. Yüksek Mahkemenin eski hâkimlerinden tanınmış hukukçu Charles

(4) Kongre tarafından çıkarılan kanunlarla Başkana devredilen selâhiyetler ve bu selâhiyet devrinin doğurduğu hukuki meseleler ayrı bir etüd mevzuu teşkil edecek kadar geniştir. Bu hususta Bk. Corwin, op. cit., s. 283 - 293; ve M. Kapani, *Les Pouvoirs extraordinaires de l'Exécutif entemps de guerre et de crise nationale*, s. 201 ve devamı.

(5) J. W. Garner, *Le pouvoir exécutif en temps de guerre aux Etats - Unis*. *Revue du droit public*, 1918, s. 13.

E. Hugues bu hususta demiştir ki: «Harp halinde olmak, ihtilâl içinde bulunmak demek değildir. Biz harbi, bir anayasaya göre teşkilâtlanmış bir millet olarak yapıyoruz. Binaenaleyh, anayasa tarafından vücade getirilen millî organlar, sulh zamanında olduğu gibi harp zamanında da bütün selâhiyetlerini anayasadan alırlar» (6).

Bu görüş tarzı hukukçular arasında fazla taraftar kazanmamıştır. Hâkim olan doktrine göre, anayasanın Başkana ordu ve donanmanın başkumandanlığını tevcih eden hükmü daha geniş bir tarzda tefsir edilmek lâzımgelir. Umumiyetle, Başkanın, sulh zamanına nazaran harp zamanındaki selâhiyetlerinin daha şümüllü olduğu kabul edilmektedir. Hattâ birçok müellifler Başkanın, anayasaya göre, «sulh selâhiyetleri» ve «harp selâhiyetleri» diye mahiyet itibariyle birbirinden tamamen farklı iki sınıf selâhiyete sahip olduğu hususunda müttetikler. Fakat mesele harp selâhiyetlerinin saha ve şumulünü tesbit etmeğe gelince fikirler gene ayrılmaktadır.

Bir kısım müellifler — ki bunlar ekseriyeti teşkil ederler — başkanın harp zamanındaki selâhiyetlerinin fevkalâde geniş olduğunu kabul etmekle beraber, bu selâhiyetlerin hudutsuz olmadığı mütalâasındadırlar (7). Hattâ bazıları, Başkanın, normal zamanlarda anayasaya aykırı sayılacak bazı icraatı harp zamanında yapabileceğini kabul ederler (8). Bununla beraber, Başkan, her istediğini yapmakta serbest olmadığı gibi, anayasa ve kanunlara saygı daima esastır. (9).

Diğer bir kısım hukukçulara ve devlet adamlarına göre ise, harp selâhiyetlerine ne anayasa ile, ve ne de kanunlarla hiçbir hudut çizilmiş

(6) Charles E. Hugues'un 5 Eylül 1917 de American Bar Association huzurunda da söylediği hitabeden. *Revue du droit public*, 1917, s. 596.

(7) Bk. C. A. Berdahl, *War Powers of the Executive in the United States*, s. 269: «Bu suretle Başkan, fevkalâde zamanlarda hemen hemen bir diktatör olmakla beraber, bu, hukuk devleti prensiplerinin hiçe sayılmasını tazammun etmiyeceği gibi, kendisinin harp selâhiyetlerinin daha ziyade tahdidi yoluna gidilmesini de icabetirmez.»

(8) D. W. Brogan, *The American Political System*, 6. ed., Preface, s. XIX: «...Harp hali Başkana yeni haklar ve yeni vazifeler tanır... Bu suretle Başkan, normal olarak ne kendisinin, ne Kongrenin ve ne de ikisinin birlikte yapamıyacağı birçok şeyleri harp zamanında yapabilir..»

(9) Ogg and Ray, op., cit., s. 667; W. W. Willoughby, *The Constitutional Law of the United States*, 3. cilt, s. 1570 ve devamı.

değildir. Bu selâhiyetler, olsa olsa, Devletlerarası hukukta câri kaideler ve örfü âdet le hudutlandırılmış sayılabilir (10). Bu görüş tarzına nazaran, Başkan, harp selâhiyetlerine istinaden, milletin selâmeti ve nihaf zaferin temini için lüzumlu gördüğü her türlü tedbiri almak hakkını haizdir. Ordu ve donanmanın başkumandanı sıfatile memleketin bütün kaynaklarına el koyabilir, bu kaynakları dilediği şekilde kullanabilir, ve bu icraatı «Kongrenin reyi olmaksızın, ve hattâ lüzum gördüğü takdirde Kongrenin reyi hilâfına yapabilir» (11).

Bu ifratçı görüşün sadece küçük bir zümreye has bir telâkki olduğu zannedilebilirse de, hakikatte aynı noktâ nazar mes'ul mevkie bulunan birçok devlet adamları tarafından ciddiyetle benimsenmiştir (12). Bunun en güzel misâlini ikinci dünya harbi sırasında Franklin D. Roosevelt'in Kongreye yollamış olduğu bir mesajda buluruz. Filhakika Başkan Roosevelt, 7 Eylül 1942 tarihli bu mesajında yukarıdaki telâkkiye son derece müşâbih bir tez müdafaa etmiştir. Daha ziyade bir ültimatomu andıran bu mesajda, Kongreden bir kanunun (13) bazı maddelerini ilga etmesi istenmekte ve ezcümle şöyle denilmekte idi:

«Kongreden, bu tedbiri 1 Ekime kadar almasını talep ediyorum..... Kongre bu tedbiri almadığı ve buna matluba muvafık bir surette yapmadığı takdirde mes'uliyeti üzerime alarak bizzat harekete geçeceğim..... Anayasaya ve Kongrenin vaz'etmiş olduğu kanunlara göre, Başkan,

(10) John Quincy Adams'ın 25 Mayıs 1836da Temsilciler Meclisinde söyleliği nutuktan: «Şu halde, Kongrenin ve Başkanın ellerinde, mahiyet itibarile birbirinden tamamen farklı ve ekseriya birbirleriyle telif edilemeyecek iki türlü selâhiyet vardır: Sulh selâhiyeti ve harp selâhiyeti. Sulh selâhiyeti, bizzat anayasanın koymuş olduğu nizamlar ve tahditlerle çerçeveleşmiştir. Harp selâhiyeti ise sadece Devletlerarası hukukun tanıdığı kaideler ve örfü âdet ile mukayettir. Bu muazzam bir selâhiyettir; tamamen anayasaya dayanır, fakat hürriyetin, hayatın ve mülkiyetin korunması için binbir itina ile konulmuş olan bütün mâniaları yıkmaya kâfidir.» Berdahl zikrediyor, op. cit., s. 15. — Ayrıca, bk. Bernard Schwartz, The War Power in Britain and America. New York University Quarterly Review 1945, s. 466.

(11) Senatör Broh'nın 1917 de Senatoda söylediği nutuktan, Garner zikrediyor, op. cit., s. 14.

(12) Ek. N. J. Small, Some Presidential Interpretations of the Presidency, passim.

(13) Emergency Price Control Act (Fevkalâde zamanlarda fiyatların kontrolüne dair kanun)

harbin kazanılmasını güçleştirebilecek bir felâketi önlemek için lâzım-gelen tedbirleri almak selâhiyetini haizdir. Bu meseleyi Kongreye hiç müracaat etmeksizin kendi başıma halletmek hususunda çok düşündüm. Fakat neticede, bu hayati mesele üzerinde Kongreye danışmayı daha muvafık buldum..... Bu hususta takip ettiğim hattı hareket, harp zamanında Başkan olmak sıfatile duyduğum mes'uliyet hissine, ve demokrasi metodlarına olan derin ve değişmez sadakatime tamamen uygun bulunmaktadır. Harp zamanında Başkana, milleti korumak hususunda çok ağır mesuliyetler terettüp eder. Dünyanın her tarafında mevcut olan savaş cep-helerimizle bu topyekûn harp, icra kuvvetinin istimalini bundan önceki herhangi bir harpte olduğundan çok daha ehemmiyetli kılmıştır..... Bu harbi kazanmak için ne gibi selâhiyetlerin istimali lâzımgelebileceğini önceden bilemem. Amerikan milleti, selâhiyetlerimi, anayasaya ve memleketime karşı tam bir mes'uliyet hissi altında kullanacağımdan emin olabilir. Keza, Amerikan milleti, dünyanın herhangi bir köşesinde kendi emniyetimiz düşmanlarımızın hezimetini icabettirdiği zaman, onları bu hezimete uğratmak için elimde mevcut her türlü selâhiyeti kullanmakta kat'iyen tereddüt etmiyeceğimden de emin olabilir. Harp kazanıldıktan sonra, dayandığım selâhiyetler otomatik olarak hakiki sahiplerine, yani millete, avdet edeceklerdir» (14).

Bu mesaj, tahmin edilebileceği veçhile, siyasi çevrelerde olduğu gibi hukukçular arasında da geniş akisler uyandırmış ve hararetli mürakasalara yol açmıştır. Bir kısım müellifler, Başkan Roosevelt'in nokta-i nazarı-
nı müdafaa etmişler, bazı tarihî ve siyasi deliller ileri sürerek bu görüşün doğruluğunu isbata çalışmışlardır. Bu meyanda bir müellif, Roosevelt'in mesajında bahritilen noktaları Jefferson'un anayasa telâkkisine tamame uygun olduğunu iddia etmiştir (15). Diğer bir müellif ise Kongre-
nin, milletin iradesini temsil vazifesini iyi yapmadığını ve bu vazifeyi Başkanın yerine getirdiğini yazmıştır. Bu müellife nazaran, «sonderece vahim bir buhran devresinde devletin uzuvlarından birisi vazifesini yap-
makta hata ederse, milletin basit aklı selim, Başkanın bu hadiste al-
mış olduğu tedbir gibi bir tedbirin alınması lüzumunu kolayca idrak e-
der..... İcabettiği takdirde, Kongre vazifesini yapmaya zorla sevk edilme-

(14) 8 Eylül 1942 tarihli New York Herald Tribune gazetesi.

(15) Mitchell Franklin, War Power of the President: A Historical Justification of Mr. Roosevelt's Message of September 7, 1942. Tulane Law Review, 1942, s. 217.

lidir» (16). Bu mülâhazalar, Başkan Roosevelt'in hattı hareketini siyasi bakımdan belki mazur gösterebilirse de, bu harekete hukukî bir mesnet teşkil edilmekten herhalde çok uzaktırlar. Netekim, meseleyi hukukçu mantığı ile inceleyen müellifler, 7 Eylül 1942 tarihli mesajda ileri sürülen iddiaların sakatlığını isbat hususunda kat'iyen güçlük çekmemişlerdir (17).

Filhakika, bu mesajın muhtevası sırf hukukî cepheden tahlil edilecek olursa, Başkan Roosevelt'in müdafaa ettiği tezin hiç bir esasa istinat etmediği görülür. Bu tezde ileriye sürülen iddia netice itibarile şudur: Şayet, icra kuvveti reisi, herhangi bir kanunun hükümlerini harbin müessir bir surette sevk ve idaresini engelliyecek mahiyette görürse, o kanunu muvakkaten tatil etmek selâhiyetini haizdir. Filhakika, Başkan Roosevelt, sözlerinden çıkan manaya göre, Kongreye şunu demek istemektedir: «Bu hükümleri derhal ilga etmediğiniz takdirde ben onlara ilga edilmiş nazarile bakacağım.» (18).

Acaba Roosevelt bu fevkalâde selâhiyeti nereden almaktadır? Mesajında, anayasaya ve Kongre tarafından vaz'edilen kanunlara sadece müphem bir atıfta bulunmakla iktifa etmekte, istinat ettiği anayasa hükmünü veya kanunu tasrih eylememektedir. Hakikati halde, Başkana harbin başarılı idaresi için lüzum gördüğü takdirde bir kanunu tatil edebilmek selâhiyetini tanıyan bir hüküm, ne anayasada ne de herhangi bir kanunda mevcut değildir. Bilâkis, anayasa, Başkanı, «kanunların sadıkane tatbikine nezaret» vazifesile mükellef kılmış, ve harp halini bundan istisna etmemiştir.

Mesajın metni biraz daha yakından incelenecek olursa görülür ki mesele sadece birkaç kanunî hükmün tatilinden ibaret değildir. Başkan Roosevelt tarafından serdolunan iddialar bundan çok daha ileriye gider. Filhakika, eğer Başkan, bir kanunu doğrudan doğruya tatil, veya Kongreyi o kanunu ilgaya icbar edebilmek selâhiyetini kendinde görürse, anayasa tarafından Kongreye tanınmış olan imtiyazlar çığnenmiş olmaz mı?

(16) A. Meiklejohn, Congress and the People, The Nation, 1942, s. 469.

(17) Bk. E. S. Corwin, op. cit., s. 304 - 306; aynı müellif, Total War and the Constitution s. 63 - 65; W. E. Binkley, President and Congress, s. 267; H. Hazlitt, A New Constitution Now, s. vii - ix.

(18) Corwin, Total War and the Constitution, s. 63.

(19). Bu vaziyette, icra kuvveti tarafından teşri kuvvetinin selâhiyet sahasına açık bir tecavüz mevcut değil midir? Fakat mesele bununla da bitmiş olmuyor. Başkan Roosevelt, harbin muvaffakiyetle idaresi için «başka selâhiyetler» in de istimali lâzımgelebileceğini söylüyor, fakat bu selâhiyetleri tasrih etmiyor. «Bunları önceden tayin imkânsızdır» diyor. Bundan da şu anlaşılıyor ki, icabı halinde bu selâhiyetlerin mahiyet ve şümulünü tayin Kongreye değil, gene kendisine, Başkana aittir.

Bütün bu iddialar, diyebiliriz ki, netice itibariyle bizzat anayasanın muvakkaten tatilini tazammun etmektedir. Filhakika, 7 Eylül mesajında Başkanın talep ettiği şey, zaruret halinde anayasa hükümlerini tatil edebilmek selâhiyetinden başka birşey değildir (20). Profesör Corwin'in gayet haklı olarak belirttiği gibi, Başkan Roosevelt'in harp müddetince askıya alınmasını istediği hüküm, anayasanın herhangi bir maddesi veya kısmı değil, fakat temel prensiplerinden birisi, yani, teşri ve icra kuvvetlerinin ayrılığıdır (21). Roosevelt, fevkalâde zamanlarda bu prensibin bir tarafa bırakılarak her iki kuvvetin kendi uhdesinde birleşmesini talep etmektedir.

Başkan Roosevelt'in kendi kendisine tanıdığı bu muazzam selâhiyetleri hukuken istinat ettirebileceği bir metnin mevcut olmadığını biraz önce söylemiştik. Esasen kendisinde anayasa ve kanunlar üzerinde durmakta ve mesajının sonunda otoritesini daha yüksek bir kaynaktan aldığı ifade etmek istemektedir. Filhakika, mesajın son cümlesinde, harp kazanıldıktan sonra, kullanmakta olduğu fevkalâde selâhiyetlerin «otomatik olarak sahiplerine, yani *millete*» avdet edeceğini beyan etmektedir. Bu demektir ki, kendisi selâhiyetlerini anayasadan ve kanunlardan değil, *doğrudan doğruya milletten* almaktadır. Totaliter rejimlerde şef ile millet arasında daima mevcut olduğu ileri sürülen mistik bağı andırır bir rabitanın Başkan Roosevelt ile Amerikan milleti arasında nasıl teessüs et-

(19) Hazlitt, op. cit., s. VII: «Şayet bir Başkan, bir tek kanunu dahi olsa, muvakkaten tatil etmek tehdidinde bulunabilir, veya bu tehdit altında Kongreyi o kanunu ilgaya zorlayabilirse, Kongrenin selâhiyetleri nerede kalır? Eğer Başkan, harbin kazanılmasını güçleştirebilecek bir felâketi önlemek mülâhazasıyla böyle bir tehditte bulunur ve bunda bir defa muvaffak olursa, aynı mülâhazayı ileri sürerek istediği selâhiyeti kullanmasına, istediği kanunu tadil etmesine artık hangi anayasa hükmü engel olabilir?»

(20) Corwin, The President: Office and Powers, s. 305.

(21) Idem, s. 306.

tiğini hukukî bakımdan izah edebilmek şüphesiz imkânsızdır. Kurulmuş organların bütün selâhiyetlerini anayasadan aldıkları bir hukuk devletinde bu şekilde bir faraziyenin selâhiyet kaynağı olarak zikredilmesi cidden hayrete şayandır.

Bu bahiste netice olarak diyebiliriz ki, doktrinin büyük ekseriyeti, harp zamanında Başkanın selâhiyetlerinin hudutsuz olduğunu ve hatta icabında anayasaya dahi karşı gelebileceğini iddia eden ifratçı görüşü reddeder. Bununla beraber, müellifler umumiyetle Başkanın fevkalâde hallerde normal zamanlardaki selâhiyetlerinden başka ve onlara nazaran çok daha geniş «harp selâhiyetleri» nin mevcut olduğunu kabul etmektedirler. Ancak, bu selâhiyetlerin vüs'atını tâyin meselesi münakaşalıdır. Bugün, Amerikan esas teşkilât hukukunda artık yerleşmiş bir mefhum olan «harp selâhiyetleri» nin nelerden ibaret olduğu ve nerelere kadar uzandığı hususlarına doktrinde tatminkâr bir cevap bulmaklığımız mümkün değildir. Bu bahiste tatbikat bize daha aydınlatıcı bir fikir verebilir. Bu bakımdan «harp selâhiyetleri» nin üç Başkan - Lincoln, Wilson ve Franklin Roosevelt— tarafından ne şekilde anlaşıldığını ve tatbik edildiğini tetkik etmeyi faydalı buluyoruz. Bu üç şahsiyeti seçişimize sebep, Birleşik Amerika'da icra kuvvetinin en ziyade bu zevatın Başkanlıkları zamanında vüs'at ve iktidar kesbetmiş olmasındandır.

II. TATBİKATTA BAŞKANIN FEVKALADE SELÂHIYETLERİ:

A. *Abraham Lincoln zamanında :*

«Harp selâhiyetleri», denilebilir ki, hiçbir zaman Abraham Lincoln zamanında olduğundan daha şümüllü bir mahiyet almamıştır. 1861 de başlayan, ve 1865 e kadar devam eden İttirak muharebelerinin Amerikan millî tarihinin en buhranlı devresi olduğu hatırlanacak olursa bunun sebebi kolayca anlaşılır (22). Lincoln, Birliği kurtarmak için her türlü tedbiri almağa azmetmiş bulunuyordu. Binaenaleyh, anayasanın kendisine tanıdığı selâhiyetleri, ve bilhassa «başkumandanlık» maddesini en geniş bir tarzda tefsir ve tatbikten çekinmemiştir. Hattâ, birçok defalar, en geniş tefsirin dahi çerçevesine sığmayan ve anayasanın hudutlarını bîriz bir surette aşan tedbirleri almakta da tereddüt etmemiştir. Kendisi, Başkanın

(22) Esasen, «harp selâhiyetleri» tabirini ilk defa kullanan Lincoln olmuştur. Bk. Corwin, op. cit., s. 277.

millî varlığı ve bütünlüğü korumak için lâzım gelen her türlü selâhiyeti kullanabileceğine samimî olarak inanmış bulunuyordu. Memleketin selâmeti için lüzumlu olan her tedbir onun nazarında meşru idi (23).

Lincoln, Cenup devletlerinin iftirak hareketi başlar başlamaz Kongrenin müsaadesini beklemezsizin derhal kırk bin küsur kişiyi silâh altına çağırırdı ve ayrıca bir o kadar kişiden mürekkep bir gönüllü ordusu teşkil etti (24). Neşrettiği beyannamede «hali hazırdaki zaruretler» den bahsediyor, ve bu kararı «Birleşik Devletler Başkanı ve ordu ve donanmanın başkumandanı» sıfatıyla aldığı bildiriyordu. İmdi, anayasaya göre (m. I, k. 8), ordu teşkil etmek ve vatandaşları silâh altına çağırarak selâhiyeti münhasıran Kongreye ait olduğu cihetle Lincoln bu hareketiyle Kongrenin selâhiyet sahasına tecavüz etmiş oluyordu. Bu incaatının meşruiyetinden kendisi de emin olmadığı içindir ki iki ay sonra Kongreye müracaatla re'sen almış olduğu tedbirlerin tasdikini istemiştir. Bu münasebetle Kongreye yollamış olduğu mesajda şöyle diyordu: «Bu tedbirler, tam mânasile kanunî olsun veya olmasın, halkın arzusuna ve millî zaruretlere cevap verdikleri mülâhazasile ittihaz edilmiş olup, bugün olduğu gibi o tarihte de Kongrenin bunları tasdike hazır olduğundan emin bulunuyordum. Kanaatimce, anayasanın Kongreye tanımış olduğu selâhiyetler dışında hiçbir şey yapılmış değildir» (25). Bu mesaj üzerine Kongre bir kanunla Başkanın bütün kararlarını ve icraatını «aynen Birleşik Devletler Kongresinin peşinen ve sarahaten vermiş olduğu selâhiyet ve direktifler dairesinde alınmış ve yapılmış gibi» telâkki ederek tasvip ve tasdik etmiştir (26).

Lincoln'un münakaşalara yol açan ve meşruiyeti son derece şüpheli olan diğer bir fiili de, Cenup limanlarının abluka altına alınmasına dair

(23) 1864 de A. G. Hodges'a yazdığı bir mektupta şöyle diyordu: «Başka şartlar altında anayasaya aykırı sayılabilecek tedbirlerin, milletin ve dolayisile anayasanın korunması için elzem olmaları halinde meşru sayılacakları kanaatinde idim.» Nicolas and Hay, Complete Works of Abraham Lincoln, cilt II, s. 508 (Berdahl zikrediyor, op. cit., s. 16).

(24) Binkley, op. cit., s. 111.

(25) J. D. Richardson, A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, Cilt VI, s. 24 (Berdahl zikrediyor, s. 110).

(26) Binkley, op. cit., s. 113. Bu müellifin belirttiği gibi, bir emrivâki karşısında kalan Kongrenin o günkü şartlar altında başka türlü hareket etmesine esasen imkân yoktu.

kararıdır. Bu kararı ile Loncoln, Kongre resmen harp ilân etmemiş olduğu halde harp halinin mevcudiyetini tanımış ve aynı zamanda Birleşik Devletler vatandaşlarının büyük bir kısmının vatandaşlık statülerini düşman statüsüne tahvil etmiş oluyordu. Bununla beraber, Y. Mahkeme bu tedbirin anayasaya uygun olduğunu ve Başkanın, Kongrenin müsaadesini beklemeksizin harp halinin mevcudiyetini tanımağa ve lâzım gelen müdafaa tedbirlerini almağa selâhiyetli bulunduğunu kabul etmiştir (27). Yalnız, Yüksek Mahkemenin bu kararı, anlaşılması biraz güç bir mantığa istinat etmektedir. Filhakika, Mahkeme bir yandan, abluka ilânının muteber sayılması için harp halinin mevcut olması lâzımgeldiğini kabul etmiş, öte yandan da bizzatîhi ablukanın ilân edilmiş olması keyfiyetinin harp halinin mevcudiyetine «resmî ve kat'î» bir delil teşkil ettiğini beyan etmiştir. Ancak, Yüksek Mahkemenin bu kararı sadece bir reylik bir ekseriyetle vermiş olduğunu söylemek icabeder. Ekalliyette kalan hâkimler, daha salim bir muhakeme ile, anayasa harp ilân etmek selâhiyetini sarahaten ve münhasıran Kongreye tanıdığı cihetle Başkanın kendiliğinden abluka ilân edemeyeceği ve dolayısıyla bir harp halinin mevcudiyetini tanıyamıyacağı kararına varmışlardır. Doktrin sahasında müelliflerin ekseriyeti de, anayasanın lâfzına ve ruhuna daha uygun olan bu görüşü müdafaa etmektedirler (28).

Başkan Lincoln'un dahilî harp esnasında ittihaz etmiş olduğu tedbirlerin belki en mühimi ve en fazla münakaşaya sebebiyet vereni, ferdî hürriyetin başlıca teminatı olan *habeas corpus* imtiyazının tatili olmuştur (29). Mamafih Lincoln bu kararı ile anayasa hükümlerini bundan evvelkiler kadar bari bir şekilde zorlamış olmuyordu. Filhakika, anayasa (m. I. k. 9), isyan ve düşman istilâsı zamanlarında şmme emniyeti bakımından hücumu görüldüğü takdirde *habeas corpus* imtiyazının muvakkaten kaldırılabileceğini deriş etmiştir; ancak, hangi merciin bu tedbiri almağa selâhiyetli olduğunu tasrih etmemiştir. Anayasada bu hususta kat'î bir sarahat bulunmamakla beraber, mezkûr hükmün Kongrenin selâhiyetlerine mahsus olarak tasarla yer alması dolayısıyla bu selâhiyetin de Kongre-

(27) The Dore Cases, 2 Bl. 655.

(28) Ek. Willoughby, op. cit., cilt II, s. 797; Corwin, op. cit. 2. bası, s. 158 ve devamı.

(29) Habeas corpus imtiyazı, vatandaşın haksız yere tevkifini ve hürriyetinin sel bedilmesini önlemek maksadile, kendisinin, tevkifini müteakip en kısa bir müddet zarfında hâkim huzuruna çıkarılmasını temin eden imtiyazdır.

ye ait olması icabedeceği umumiyetle müellifler tarafından kabul olunmaktadır (30). Fakat Lincoln bu mülâhazayı nazarı itibare almayarak anayasanın sükûtunu kendi lehinde tefsir etmiş (31) ve Birliğe dahil bazı devletlerin hudutları içinde mezkûr imtiyazı kaldırmıştır.

Başkan Lincoln sırf kendi otoritesine dayanarak almış olduğu bu kararı iki seneye yakın bir müddetle tatbik mevkiinde tutmuş, bu müddet zarfında Kongreye müracaat lüzumunu hissetmediği gibi, bir federal mahkeme tarafından icraatının anayasaya aykırı olduğuna dair verilen kararı da hiçe saymıştır (32). Bu iki sene zarfında askerî makamlar, Başkanından aldıkları selâhiyete istinaden, birçok kimseleri Cenup devletlerine müzahir oldukları veya sadece bundan şüphe edildikleri için tevkif etmişler, ve bu kimseleri bilâmuhakeme ve bilâmüddet mevkuf tutmuşlardır. Birçok hallerde, âmme emniyeti mülâhazasile tevkif sebepleri dahi açıklanmamıştır. (33).

Ancak 1863 senesi Mart ayındadır ki Kongre bir kanunla Başkana *habeas corpus* imtiyazını kaldırmak selâhiyetini vermiştir. Bu *ex post facto* kanunla Kongre aynı zamanda Başkanın bütün geçmiş icraatını meşru kılıyor ve kendisini her türlü mes'uliyetten ibra ediyordu (34).

Fevkalâde hallerde *habeas corpus* imtiyazını kaldırabilmek selâhiyetinin hangi mercie ait olduğu meselesi bugün henüz kat'î surette halledilmiş değildir. Bir kısım müellifler, bu selâhiyetin münhasıran Kongreye

(30) Bk. C. B. Swisher, Amerikan Constitutional Development, s. 277; Berdahl, op. cit., s. 189; Garner, loc. cit., 21.

(31) İmdi, bu selâhiyetin icra kuvvetine değil, Kongreye ait olduğu kararlaşları sürülüyor. Ancak, bizzat anayasa bu hususu meskût geçmiştir. Sonra, bu hüküm, tehlikeli bir vaziyet nazarı itibare alınarak konulmuş olduğuna göre, anayasa kurucularının, tehlikenin büyümesi bahasına da olsa mutlaka Kongrenin toplanmasına intizar edilmesini kastedmiş olmaları kabili tasavvur değildir. Kaldı ki, şimdiki halde olduğu gibi, bir isyan vaziyetinin Kongresinin toplanmasına engel olabileceği demeluzdur.» Richardson, Messages and Papers of the Presidenta, cilt VII, a. 3229 (Smalli zikrediyor, op. cit. s. 113).

(32) Başhâkim Taney, Ex parte Merryman davasında (Federal Cases, No. 9487) *habeas corpus* imtiyazını tatil selâhiyetinin Başkana değil, Kongreye ait olduğunu beyan etmiştir. Bk. Swisher, op. cit., s. 278 - 282.

((33) Swisher, op. cit., s. 282.

(34) Swisher, op. cit., s. 284 - 285.

ait olduğu mütalâasındadırlar (35). Diğer bazı müelliflere göre ise, bu meseleye önceden bir cevap vermek mümkün değildir, ve ileride, dahilî harp zamanındaki şartların tekerrürü halinde Lincoln'un hareketi emsal teşkil edebilir (36).

Başkan Lincoln'un, başkumandanlık sıfatına dayanarak Kongreye danışmaksızın ittihaz ettiği fevkalâde tedbirlerden birisi de, 1 Ocak 1863 tarihli meşhur beyannamesile Cenup devletleri hudutları dahilinde bulunan bütün esirleri azat etmesi olmuştur. Lincoln bu hareketle bir taraftan Konfedere devletlerin içtimaî nizamını sarsmak, diğer taraftan da harîpte Birlik devletlerine sempati toplamak gayesini güdüyordu. Diğer fevkalâde icraatında olduğu gibi, bu fiilin de kanuna ve anayasaya uygun olup olmadığı hususu münakaşa edilmiştir. Fakat kendisi, vâki olan tenkidlere cevaben, bunun, düşmanı zayıflatmaya matuf bir harp tedbiri olduğunu, ve başkumandan sıfatıyla böyle bir tedbiri almak selâhiyetinin şüphe götürmeyeceğini beyan etmiştir (37).

Dahilî harbin yarattığı tehlikeleri önlemek maksadile almış olduğu tedbirlerle Başkan Lincoln'un çoğu zaman Kongrenin selâhiyet sahasına tecavüz ettiğine ve bu suretle anayasanın hudutlarını çiğnemiş olduğuna şüphe yoktur. Esasen birçok hallerde bunu kendisi de biliyor ve hattâ hareketini izah için milleti korumak hususunda manevî mes'uliyetini ileri sürüyordu. Diğer bazı icraatında ise, anayasanın kendisine tanımış olduğu selâhiyet hudutları dahilinde hareket ettiğine samimî olarak inanıyordu. Muhakkak olan bir cihet varsa o da Birleşik Amerikada icra kuvvetinin hiçbir vakit Lincoln zamanındaki kadar kudret ve müessiriyet iktisap etmemiş olduğudur. Hiçbir Başkan icra kuvvetinin sahasını onun kadar genişletmemiştir. Anayasanın kurmuş olduğu kuvvetler muvaze-

(35) Bk. Willoughby, op cit., cilt III, s. 1615; Small, op. cit., s. 113.

(36) Berdahl, op. cit., 192; Corwin, op. cit., s. 180.

(37) Bk. Small, op. cit., s. 105.

Yukarıda gördüğümüz icraatından başka, Lincoln, hep başkumandanlık otoritesine dayanarak, telgraf muhaberatını ve matbuatı sansüre tâbi tutmuş, bazı gazeteleri memleketin müdafaası bakımından zararlı havadisler neşrettikleri için muvakkateh kapatmış, Cenup devletlerinden istirdat olunan mıntakalarda askeri idareler kurmuş, ve Kongrenin reyî olmaksızın devlet hazinesinden milyonlar sarfetmiştir. Bk. Small, op. cit., s. 107, 116 ve devamı ;Binkley, op .cit. s. 126.

nesi Lincoln zamanında teşri kuvveti aleyhine olarak bozulmuş, ve bu inhiraf Amerikan anayasa sisteminde bazı daimî izler bırakmıştır (38).

B. Woodrow Wilson zamanında :

«Harp selâhiyetleri», Lincoln'dan sonra, birinci dünya harbi sırasında Woodrow Wilson'un Başkanlığı zamanında tekrardan geniş bir tatbik sahası bulmuştur. Her ne kadar Lincoln gibi Wilson da bazı icraatından dolayı «diktatör» lükle itham edilmişse de, bu iki zatın «diktatorya» leri arasında metod bakımından oldukça mühim bir fark bulunduğunu kaydetmek doğru olur. Filhakika, Lincoln hemen daima Kongrenin reyini almaksızın «başkumandanlık» sıfatına dayanarak hareket ettiği halde, Wilson Kongre ile işbirliği yapmak ve istimalini lüzumlu gördüğü selâhiyetleri önceden kendisine tevdi ettirmek siyasetini güdüyordu (39). Mamafih, şunu söylemek icabeder ki, Wilson'un karşılaştığı ahval ve şerait, Lincoln zamanındaki buhranlı vaziyet ile aynı tehlike ve vahamet derecesini arzetmemekte idi. Binaenaleyh, Wilson, selâhiyetini aşan sahalarda hareketini mazur göstermek için müstaceliyet faktörünü ileriye süremezdi.

Harp içinde elinde bulundurduğu geniş selâhiyetler umumiyetle kendisine Kongre tarafından hususî kanunlarla bahşedilmiş olmakla beraber, Wilson, başkumandan sıfatıyla bizzat kendi «harp selâhiyetlerini» istimalden de geri kalmış değildir. Her ne kadar bu selâhiyetleri Lincoln kadar geniş bir şekilde tefsir etmemiş ise de, anayasaya aykırı olmadığına kanaat getirdiği hususlarda kendi otoritesine istinaden hareket etmekten de çekinmemiştir. Şimdi zikredeceğimiz vak'a, Wilson'un kendi selâhiyetlerini ne şekilde anladığı, ve Kongreye karşı takibettiği hattı hareket hakkında bize bir fikir verebilir.

Başkan Wilson, 1917 Şubatında (Amerika Birleşik Devletleri harbe girmeden önce) Kongreye müracaatla, Almanya'nın girişmiş olduğu denizaltı harbine karşı bir müdafaa tedbiri olmak üzere ticaret gemilerinin silâhlendirme müsaadesini talep etmiştir. Mesajında, böyle bir müsaade talebine hakikatte lüzum olmadığını, zira kendisinin bu selâhiyete anayasa hükümlerince esasen sahip bulunduğunu, fakat Kongre ile tam bir

(38) Bk. Corwin, op. cit., 2. bası, s. 156 - 157; A. de Chambrun, Le pouvoir exécutif aux Etats — Unis, s. 27. ve devamı.

(39) Bk. Small, op. cit., s. 122; Corwin, op. cit., s. 287.

anlaşma halinde hareketi tercih ettiğinden bu müracaatı yaptığını beyan ediyordu. Filhakika, mesajında aynen şöyle demektedir: «Her ân kullanmak zorunda kalabileceğim selâhiyetin tam ve seri oalrak tekidini sizden almaklığımın doğru olacağı kanaatindeyim. Bu selâhiyete, hususî bir kanunî müsaade olmaksızın sahip bulunduğuma, zira bunun, anayasanın bana tevdi etmiş olduğu vazife ve selâhiyetlerden açıkça istidlâl edilebileceğine şüphe yoktur. Fakat ben, zımnî bir müsaadeye istinaden hareket etmemeği tercih ediyorum. Kongrenin bütün kuvvet ve otoritesi ile beni desteklediğini görmek arzusundayım» (40).

Gerek Temsilciler Meclisinin, gerekse Senatonun ekseriyeti, Başkanın talep ettiği bu açık selâhiyeti kendisine tanımaya taraftar olmalarına rağmen, bu husustaki kanun projesi Senatoda küçük bir hizbin sistematik obstrüksiyonu neticesinde suya düşmüştür (41). Mamafih, Wilson'un bundan dolayı cesareti kırılmamış, anayasanın hudutları dahilinde hareket ettiğinden ve Kongredeki ekseriyetin kendisini desteklediğinden emin olarak, 12 Mayıs 1917 de, tehlikeli sularda seyreden ticaret gemilerinin silâhlendirilmesi emrini vermiştir (42). Bu emirden onbeş gün kadar sonra da Birleşik Amerika ile Almanya arasında harp başlamıştır.

Wilson'un başkumandanlık sıfatına dayanarak re'sen ittihaz etmiş olduğu diğer bir tedbir de, basın ve posta muhaberatı üzerinde sansür ihdasıdır. Derhal söylemek lâzımdır ki, basın için tesis ettiği rejim, vaktile Lincoln'un aldığı tedbirlere kıyasen son derece yumuşaktır. Filhakika Wilson, Birleşik Amerika harbe girmezden biraz önce, Harbiye ve Bahriye nazırlarının da fikrini alarak, «Umumî İstihbarat Komisyonu» (*Committee of Public Information*) namile bir komisyon kurmuş, ve bir müddet sonra bu komisyonun idaresi altında bir «ihtiyarî sansür» sistemi meydana çıkmıştır. Mezkûr komisyon, zaman zaman basına, askerî harekâta taallük eden ve düşmanın işine yarıyabilecek mahiyette olan haberlerin neşredilmemesi hususunda «talepler» göndermekte idi. Bütün basın, örnek olacak bir disiplinle muntazaman bu taleplere riayet etmiş, ve bu şekilde «sansür» edilen havadisleri itirazsız olarak neşirden kaçınmıştır (43). Bi-

(40) Messages and Papers of the Presidents, cilt XVII, s. 8211 (Small zikrediyor, s. 92).

(41) Berdahl, op. cit., s. 69

(42) Berdahl, s. 69 - 70.

(43) Berdahl, op. cit., s. 197 - 198.

naenaleyh, Başkan Wilson bu tedbiri daha ileriye götürmek ve mecburî bir sansür ihdas etmek lüzumunu hissetmemiştir.

Buna mukabil, daha muhasemat başlar başlamaz, bütün telgraf, telefon ve telsiz muhaberatını sıkı bir kontrol altına almayı zarurî görmüş, ve 28 Nisan 1917 tarihli bir kararname ile bu muhabere vasıtaları üzerine sansür koymuştur. O tarihte, Başkana harp zamanında *sadece* radyo istasyonlarına elkoymak ve bunları işletmek hakkını veren, 1912 de vazedilmiş bir kanundan (44) başka kendisini mezkûr tedbiri almağa selâhiyetli kılacak hiçbir kanunî metin mevcut değildi. Binaenaleyh, Wilson'un ısdar ettiği kararname, başkumandan sıfatile münhasıran kendi otoritesine istinat ediyordu (45). Böylece sansür, 6 Ekim 1917 ye kadar sadece Başkanın emri ile devam etti. Bu tarihte Kongrenin çıkardığı bir kanunun (*Trading with the Enemy Act*) bir maddesi Başkana muhabere vasıtaları üzerine sansür koymak selâhiyetini bahşetmiş, ve bu suretle Wilson'un kararnamesi ayrıca bir kanunî mesnet bulmuştur.

Woodrow Wilson'un başkumandanlık sıfatına dayanarak almış olduğu tedbirlerden zikre değer son birisi de, bir «Harp Sanayii Ofisi» (*War Industries Board*) ihdas etmesi olmuştur. Bu ofis, harbin devamı müddetince memleketin bütün sanayi kaynaklarının bir kontrol ve koordinasyon merkezi olarak vazife görmüştür (46).

C. Franklin D. Roosevelt zamanında:

Birleşik Devletler tarihinde Lincoln'den sonra «harp selâhiyetleri»ni en geniş bir şekilde kullanan Başkan, Franklin Roosevelt'dir. Bununla beraber, Roosevelt'in bizzat kendi otoritesine istinaden yapmış olduğu icraatı gene de Lincoln'un icraatı ile mukayese edemeyiz. Buna sebep, Roosevelt'in, Başkanın selâhiyetlerine mütaallik anayasa hükümlerini daha mütevazi bir şekilde tefsir etmesi değil (bu husustaki telâkkisini 7 Eyül 1942 tarihli mesajında görmüş bulunuyoruz), fakat Kongrenin hususî kanunlarla icra kuvveti reisine vâsi selâhiyetler devretmesi neticesi olarak «başkumandanlık» hükmünün artık ehemmiyetini kaybetmiş olmasıdır. Filhakika, daha Birleşik Devletlerin harbe girmesinden bir hayli önce, Başkan Roosevelt fevkalâde hallerde istimal edilmek üzere

(44) Stat. L. 302.

(45) Bk. Small, op. cit., s. 117 - 118.

kendisine Kongre tarafından tanınan bir takım hususî selâhiyetlere sahip bulunuyordu. Roosevelt de Wilson gibi imkân oldukça Kongrenin reyî ve desteği ile hareketi tercih etmekle beraber, başkumandanlık otoritesini Wilson'a nazaran çok daha sık ve daha şümüllü olarak kullanmıştır. Emirname ve kararnamelerini çok defa «anayasanın ve Birleşik Devletler kanunlarının bahşettiği selâhiyetler»e istinat ettiriyor, fakat muayyen bir anayasa maddesi veya bir kanun zikretmiyordu. Bu selâhiyetlerini, iş ihtilâflarının halli, fiyatların tesbit ve kontrolü, yabancı devletlerle anlaşmalar akdi, ve hattâ şahsî hürriyeti tahdit edici tedbirler ittihazı gibi çeşitli sahalarda tatbik ve istimalden çekinmemiştir.

Roosevelt'in iş ihtilâflarında vâki olan müdahaleleri —bilhassa 1952 Nisanında Başkan Truman'ın çelik sanayiine el koyma kararına emsal teşkil etmesi bakımından— gayet enteresandır. Roosevelt, patronlarla işçiler arasında çıkan anlaşmazlıkların ciddî bir safhaya girdiği, ve istih-sali durdurduğu veya azalttığı birçok vak'alarda re'sen müdahale ederek cezrî tedbirlerle ihtilâfı halletmek yoluna gitmiştir.

Ezcümle, 1941 Haziranında —Birleşik Devletler henüz harbe girmenden önce —*North American Aviation Company* fabrikalarında grev halinde bulunan işçilerin Millî Müdafaa Uzlaştırma Kurulunun (*National Defence Mediation Board*) kararına ittiba etmemeleri üzerine mezkûr fabrikalara dernal el koyma emrini vermiştir. Emirnamesinde, memleketin fevkalâde hal (*emergency*) içinde bulunduğunu, bu vaziyet karşısında millî müdafaa için çalışan fabrikalarda ihtilâflara nihayet verilmesini talep etmiş olduğunu, mezkûr firmanın fabrikaları millî müdafaa için çalıştıkları cihetle bu grevin takibetmekte olduğu siyasete aykırı bulunduğunu beyan ediyordu (46). Bu esbabı mucibeye binaen, ve «Birleşik Devletler Başkanı ve Birleşik Devletler ordu ve donanmasının Başkumandanı sıfatile anayasa ve kanunlar tarafından» kendisine tanınmış olan selâhiyetlere istinaden Harbiye Bakanına mezkûr fabrikalara el koymak ve bunları işletmek emrini vermiş, ve bu emri müteakip fabrikalar ordu birlikleri tarafından işgal edilmiştir.

Gene Birleşik Devletlerin harbe girmesinden önce, 1941 Ağustosunda, *Federal Shipbuilding and Drydock Company* firmasının Uzlaştırma

(46) Bk. Berdahl. op. cit., s. 211 - 212.

(47) Bk. Carol Thompson, *The Presidency in Domestic Grakst Current History*, 1945. s. 127 - 132.

Kurulu kararına uymaktan kaçınması üzerine Bahriye kuvvetlerine bu şirketin gemi tezgâhlarını işgal emrini vermiştir (48).

1943 senesi Mayıs ayında, hep «Birleşik Devletler Başkanı ve ordu ve donanmanın başkumandanı» sıfatile malik olduğu selâhiyetlere dayanarak, maden işçilerinin grevi yüzünden âtil bir vaziyette bulunan bütün kömür madenlerinin ordu tarafından işgalini ve işletilmesini emretmiştir (49).

Bu misaller daha bir hayli çoğaltılabilir (50). Fakat buna lüzum yoktur. Kayda değer cihet, Başkan Roosevelt'in anayasadan istihraç ettiği selâhiyetlere istinaden, millî müdafaa bakımından lüzumlu gördüğü hallerde hususî teşebbüslerin fabrikalarına ve madenlerine ek koymuş olmasıdır. Burada şayanı alâka bir noktaya işaret etmek lâzımdır : Bazı müelliflerce, 1940 tarihli Millî Müdafaa tedbirlerinin tâciline mütedair kanunun (*National Defence Expediting Act*) hükümleri, Başkana, grev yüzünden âtil bulunan fabrikalara el koymak selâhiyetini tanıdığı şeklinde tefsire müsait olduğu halde, Roosevelt mevzubahs icraatı dolayısıyla bu kanunu hiç zikretmemiş ve doğrudan doğruya kendisine «anayasanın bahşettiği» selâhiyetlere istinat etmeği tercih etmiştir (51).

Başkan Roosevelt, icra kuvvetinin reisi ve başkumandan sıfatile anayasadan aldığı otoriteyi iktisadî sahada, fiyatların tesbit ve kontrolü bâbında da kullanmıştır. Filhakika, 1941 Nisanında, bellibaşlı istihlâk maddelerinin azamî fiyatlarını tâyin suretile hayat pahalılığının önüne geçmek için bir ofis ihdas etmiştir (*Office of Price Administration and Civilian Supply* - Kısa adı ile OPACS). Bu ofis kurulup faaliyete geçtikten sonra, Başkan tarafından kanunî bir mesnet olmaksızın meydana getirilen böyle bir teşekkülün fiyatların tesbiti hususunda selâhiyetli olmayacağı ileri sürülmüş ve bu nokta münakaşalara yol açmıştır. Vâki olan

(48) Thompson, loc. cit., s. 129.

(49) B. Howard and Bone, Current American Government: Wartime Developments, s. 38.

(50) Başkan Roosevelt, 1943 de Kongre tarafından «Harp zamanında iş ihtilâflarına mütedair kanun» la (War Labor Disputes Act) kendisine el koyma selâhiyeti açıkça tanınmadan önce, bizzat kendi otoritesine dayanarak tam on iki muhtelif sanayi müessesesine el koymuştur. Bk. Luther A. Huston'un 4 Mayıs 1952 tarihli New-York Times gazetesindeki makalesi. — Ayrıca bk. Corwin, op. cit., s. 297 - 98

(51) Thompson, loc. cit., 129

itirazlara ve tenkitlere cevap vermek için yayınladığı bir memorandumda. OPACS'ın umumî müşaviri, bu teşekkülün başlıca selâhiyet kaynağı olarak «anayasanın fevkalâde hallerde icra kuvveti reisine tanıdığı *zımnî* selâhiyetleri, ve Başkanın, kanunların sadıkane tatbikine nezaret mükellefiyetini» gösteriyordu (52). Mamafih, müsellemler olan bir cihet varsa o da Başkanın hiçbir suretle müeyyide tatbik edemeyeceği idi. Bundan dolaydır ki, OPACS, fiyatları tâyin ve tesbit ettiği halde bunlara riayeti temin kudretinden mahrum bulunuyordu. Bu vaziyet 1942 Ocak ayına kadar devam etmiş ve Kongre, bu tarihte çıkardığı bir kanunla (*Emergency Price Control Act*) Başkana, fiyatların kontrolü hususunda lâzım-gelen her türlü selâhiyeti tanımıştır.

Muhabere vasıtalarının sansürü bahsine gelince, Başkan Roosevelt bu sahada başkumandanlık otoritesine müracaat lüzumunu hissetmemiştir. Zira, muhasematın hemen başlagıcında Kongrenin çıkarmış olduğu «Harp selâhiyetleri kanunu» (*War Powers Act*) nun bir hükmü kendisine, yabancı memleketlerle Birleşik Devletler arasında her türlü posta, telefon, telgraf ve telsiz muhaberatını sansüre tâbi tutmak selâhiyetini veriyordu.

Ancak, mezkûr kanunda basın ve radyo neşriyatı hakkında hiçbir hüküm mevcut değildi. Binaenaleyh, bunlar üzerinde, birinci dünya harbinde olduğu gibi, bir «ihtiyarî sansür» tesis edilmiştir. Birleşik Devletlerin harbe girişinin hemen akabinde, Başkan Roosevelt, alenî münakaşa hürriyetini mümkün olan en geniş ölçüde muhafaza etmek niyetinde olduğunu, ancak bu hususta âmmenin selâmeti namına iki esas kaideye riayet lâzımgeleceğini bildirmiştir. Bunlardan birincisi, gazetelerde neşredilen ve radyolarla yayılan haberlerin sahil (*accurate*) olması, yani resmen teyid edilmiş bulunması, ikincisi de, düşmanın işine yarıyabilecek haberlerin yayınlanmasından kaçınılmasıdır (53). Bu esaslara uygun olarak, Sansür Ofisi (*Office of Censorship*) tarafından, basın ve radyo için harp zamanında takibedilecek kaideleri ihtiva eden kod'lar çıkarılmıştır (54). Hiçbir müeyyideye bağılı olmayan bu kod'lara gazeteler ve radyo

(52) Bk. Paul F. Hannah, *Some Aspects of Price Control in Wartime*. Cornell Law Quarterly, 1941 - 1942, s. 40.

(53) Bk. Howard and Bone, *op. cit.*, s.147 - 48.

(54) «Code of Wartime Practices for the American Press» ve «Code of Wartime Practices for American Broadcasters».

idareleri tarafından hemen hemen istisnasız olarak riayet edilmiş, ve bu suretle «sansür» şayanı memnuniyet bir tarzda işlemiştir (56).

Başkan Roosevelt'in Başkumandanlık sıfatına ve doğrudan doğruya kendi otoritesine dayanarak aldığı bazı kararlar ve yapmış olduğu bazı icraat, mahiyet, şumul ve tesir bakımından diğerlerini gölgede bırakacak bir ehemmiyet arzeder. Bunlardan bilhassa, 1940 Eylülünde İngiltere Hükûmeti ile yapmış olduğu meşhur «destroyer anlaşması» henüz hatırlarda olsa gerektir. Bu anlaşma mucibince Roosevelt, Fransa'nın yıkılışından sonra istilâ tehlikesi karşısında bunalmış bir vaziyette olan İngiltereye, Batı Atlantik adalarında bulunan bazı deniz üslerini Amerika hükûmetine 99 sene müddetle kiralanmasına mukabil 50 adet destroyer devrediyordu. Kongrenin reyi ve müsaadesi alınmaksızın yapılan bu anlaşmaya hukukî mesnet olarak, her zaman olduğu gibi, Başkanın «ordu ve donanmanın başkumandanı sıfatıyla haiz olduğu selâhiyetler» gösterilmekte idi. Başkumandanlık selâhiyetlerinin en geniş ve en liberal bir tefsiri içine dahi sığması biraz güç olan, ve normal olarak Kongrenin iştiraki ile yapılması icabeden bu tasarrufun anayasaya uygunluğunu şüphe ile karşılamak lâzımdır (56). Kayda değer bir nokta da, Başkan Roosevelt'in bu anlaşmayı yaparken Kongreye danışmamış olduğu gibi, bilâhare tasdikini istemeğe de lüzum görmemiş olmasıdır. Mafih, sonradan Kongre, destroyerlere mukabil elde edilen adalarda üs inşası için tahsisat ayırmakla, ve daah sonra da «Ödünç Verme ve Kiralama Kanunu» nu (*Lend - Lease Act*) çıkarmakla mezkûr anlaşmayı zımnen tasdik etmiştir (57).

Franklin Roosevelt'in, harp içinde başkumandanlık selâhiyetlerine istinaden ittihaz etmiş olduğu tedbirlerin, doğurduğu neticeler ve aksülâmeller bakımından belki en mühimi, 19 Şubat 1942 tarihli emirname-sile almış olduğu tedbirdir. Bu emirname ile Başkan, millî müdafaa tesislerini ve hizmetlerini casusluk ve sabo-

(55) Bu hususta Sansür Ofisi Müdürü Byron Price'in «Governmental Censorship in Wartime» isimli enteresan makalesine bakınız. *American Political Science Review*, 1942, s. 837 - 849.

(56) Tanıdığımız müellifler bu nokta üzerinde müttefik görünüyorlar. Bk. Corwin, op. cit., 288 - 89; Binkley, op. cit., s. 264; André Gervais, *Chronique constitutionnelle étrangère: Etats - Unis* (1939 - 1946). *Revue du droit public*, 1946. s. 608.

(57) Corwin, op. cit., s. 289.

taj hareketlerine karşı korumak gayesile, Harbiye Bakanını ve onun tayin edeceği kumandanları, lüzumlu veya münasip gördükleri zamanlarda ve yerlerde, münasip gördükleri genişlikte askeri mntakalar ihdasına selâhiyetli kılıyordu. Bu mntakalardan muayyen kimseleri veya herkesi çıkartmak ,ve bu mntakalara girip çıkmayı veya buralarda kalmayı tahditlere tâbi tutmak tamamilen Harbiye Bakanının veya onun tayin edeceği kumandanların takdirine bırakılmakta idi (58).

Bu emir üzerine, Birleşik Devletlerin batı eyâletlerinde yerleşmiş bulunan, ve büyük ekseriyeti doğustan Amerikan vatandaşı olan 112.000 kadar Japon ırkından insan tehcir edilerek temerküz kamplarına (bilâhare «iskân merkezleri» ne) yerletirilmişlerdir. Bütün Birleşik Amerika tarihinde bu tedbirin bir eşine tesadüf etmek mümkün değildir (59). Hiçbir demokratik rejimde ferdî hürriyetin bu derece vâsi bir mikyasta tahdit edilmiş olduğunu zannetmiyoruz. Şüphesiz ki, Roosevelt'in ittihaz etmiş olduğu bu tedbir, âmme emniyeti ve selâmeti noktai nazarından mazur ve meşru görülebilirdi; zira, bilhassa Pearl Harbour baskınından sonra Japon donanmasının Pasifikte hâkim olduğu bir sırada bu kadar çok sayıda Japonun Birleşik Devletlerin batı sahillerinde bulunması, Amerikan makamlarını haklı olarak endişeye sevk ediyordu. Fakat acaba Başkanın bu emri hukuki bakımdan meşru addedilebilir miydi? Bu nokta bir hayli şüpheli olduğu içindir ki, Harbiye Bakanı Başkandan aldığı selâhiyetle iktifa etmiyerek, Kongreden kendisinin ve tayin edeceği kumandanların isdar edecekleri emirleri kanunî müeyyideye bağlamasını talep etmiştir. Bu talep üzerine Kongre, 21 Mart 1942 de çıkardığı bir kanunla (60) Harbiye Bakanının ve onun tayin evlediği kumandanların emirleri hilâfına hareket etmeyi bir suç saymış, ve bu suretle Başkanın emirnamesine kanunî bir destek temin etmiştir (61).

(58) Executive Order No. 9066 - Corwin, op cit., 309 - 310.

(59) Bu hususta bk. Maurice Alexander, Wartime Control of Japanese Americans. The Nisei: A Casualty of World War II. Cornell Law Quarterly, 1943, s. 385 - 413. Ayrıca, Corwin, Total War and the Constitution, s. 91 - 93.

(60) 56 Stat. 173.

(61) Federal mahkemeler huzurunda, bazı davalar dolayısıyla, gerek Başkanın emirnamesinin, gerekse onu destekliyen kanunun anayasaya aykırı olduklarına dair itirazlar dermeyeran edilmiş olup bu dâvalardan bir kısmı Yüksek Mahkemeye intikal etmiştir. Yüksek Mahkemenin bu hususta vermiş olduğu kararları birazdan göreceğiz.

III. YÜKSEK MAHKEMENİN İÇTİHADINA GÖRE BAŞKANIN FEVKALADE SELÂHİYETLERİ

Yüksek Mahkemenin, Başkanın fevkalâde selâhiyetleri mevzuunda vermiş olduğu kararlar tetkik edilecek olursa, bu hususta sabit ve be-
birli lir içtihadın mevcut olmadığı görülür. Geçen son bir asra yakın
devre zarfında Yüksek Mahkeme, zemin ve zamana göre, doktrinde mev-
cut cereyanların kâh birini, kâh diğerini benimsemiştir. Filhakika, ba-
za hallerde, «harp selâhiyetleri» nin Devlet organlarının bütün diğer se-
lâhiyetleri gibi anayasa ile tahdit edilmiş olduğunu ve anayasanın dı-
şına hiçbir suretle çıkılamıyacağını beyan ettiği halde, diğer bazı vak'
alarda bu selâhiyetlerin hiçbir hudut tanımadıkları kararına varmıştır.

Ezcümle. *Miller V. United States* (62) dâvası dolayısıyla dahili
harp sırasında çıkarılmış olan «Müsadere Kanunları» nın (*Confiscation
Acts*) anayasaya uygun olduğunu kabul eden Yüksek Mahkeme şu mü-
talâada bulunmuştur: «Şayet bu kanunlar, Kongrenin Birleşik Devlet-
lerin hükümranlığı aleyhine işlenen suçları cezalandırmak hususunda
malik olduğu iç hukuk selâhiyetlerine (*municipal power*) istinaden va-
zedilmemiş de hükümetin harp selâhiyetlerinden neş'et etmiş iseler,
bunların, 5 inci ve 6 inci Değişikliklerde (*Amendments*) (63) mevcut
tahditlere tâbi olmayacakları aşikârdır.» Bu dâvada kararın esasına
muhalif kalan hâkimlerdahi «hükümetin harp selâhiyetlerinin anaya-
sada hiçbir sarîh tahdidi bulunmadığını ve bu selâhiyetlerin istimalinin
ancak Devletlerarası hukukla hudutlandırılabilceğini» beyan etmiş-
lerdir (64).

Bu noktai nazara daha birçok kararlar da tesadüf etmek mümkün-
dür (65). Mamafih, Yüksek Mahkemenin aksi fikri, yani, harp selâhi-
yetlerinin hudutsuz olmadığı fikrini kabul eden kararları daha fazla-
dır. Bilhassa, meşhur *Milligan* dâvasında (66) vermiş olduğu kararla

(62) 11 Wall. 268.

(63) 1791 de anayasaya ek olarak kabul edilen ilk 10 Değişiklik (*Amendments*)
in 5 inci ve 6 ıncıları. Anayasaya ilâve olunan bu 10 madde vatandaş hak ve hür-
riyetlerini tayin ve tesbit etmesi ve Devletin selâhiyetlerini hudutlandırması ba-
kımından «Bill of Rights» (Haklar Beyannamesi) namile anılır.

(64) 11 Wall. 315.

(66) Ex parte Milligan, 4 Wall. 121.

Yüksek Mahkeme, fevkalâde hallerde anayasanın muvakkaten tatil edilebileceği tezini kat'iyetle ve şiddetle reddetmiştir. Bu kararın bir yerinde aynen şöyle denilmekte idi: «Birleşik Devletler anayasası, sula zamanında olduğu gibi harp zamanında da, idare edenler için ve halk için bir kanundur, ve her sınıf insanı, her zaman, ve her türlü şartlar altında bir kalkan gibi himaye eder. Bu anayasanın herhangi bir kısmının, herhangi bir fevkalâde buhran zamanında tatil edilebileceğini ileri süren doktrin kadar zararlı neticeler doğurabilecek bir nazariye henüz insan aklı tarafından icat edilmemiştir. Bu doktrin, doğrudan doğruya ya anarşiye, veya despotizme götürür.»

Keza, *Hamilton v. Kentucky Distilleries Co.* (67) dâvasında Yüksek Mahkeme, harp selâhiyetlerinin, devlet organlarının bütün diğer selâhiyetleri gibi anayasa tarafından vazedilen tahditlere tabi olduğunu açıkca beyan etmiştir.

Bu birbirine zıt kararlardan da anlaşıldığı üzere, Yüksek Mahkemenin bu mevzudaki içtihadı gayet mütehavvildir. Bu içtihat, sağlam bir hukuk matineğine dayanmaktan ziyade siyasi mülâhazalardan mülahem olmakta ve günün şartlarına kolayca intibak etmektedir. Filhakika, bu mütenakız kararlar tarihî hadiselerin ışığı altında tetkik edilecek olursa görülür ki Yüksek Mahkeme müşkil ve buhranlı devrelerde gayet liberal ve müsamahakâr davranmakta, bir kere buhran atlatıldıktan sonra ise nisbeten titiz ve müşkülpesent bir hattı hareket takınmaktadır. Dahilî harp esnasında verilen ve Lincoln'un diktatörece icraatını meşru sayan *Prize Cases* (68) kararı ile, harbin bitiminden sonra verilen ve anayasanın hiçbir suretle tatil edilemeyeceğini kat'i olarak ifade eden *Milligan* kararının mukayesesi buna bir misâl teşkil eder. Keza birazdan zikredeceğimiz kararlar da bu müşahadeyi takviye edecek mahiyettedir.

Yüksek Mahkeme umumiyet itibarile Başkanın harp ve buhran zamanlarında hissap ettiği selâhiyetlerin hudutsuz olmadığını kabul etmekle beraber bu selâhiyetleri târife veya hudutlarını tayine hiçbir zaman tegebbüs etmemiştir. İlerisi için kıstas olabilecek umumî bir

(65) Ek. cüzümle, *Stewart v. Kahn*, 11 Wall. 493; *Mechanics and Traders Bank v. Union Bank*, 22 Wall. 276.

(67) 251 U. S. 146.

(68) 2 Bl. 635.

kaide koymaktan daima kaçınmış, ve ancak müşahhas vak'alarda Başkanın fiilinin selâhiyetleri hududuna girip girmediği hususu üzerinde (bu hududu belirtmeksizin) karar vermiştir. Yüksek Mahkemenin yakın zamanlarda bu mevzuda vermiş olduğu kararların bazılarını burada gözden geçirelim.

İkinci dünya harbi sırasında Başkan Roosevelt'in Başkumandanlık sıfatına dayanarak ittihaz etmiş olduğu tedbirlerin bazıları mahkemeler huzurunda ihtilâflar yol açmıştır. Bunlardan bilhassa, yukarıda bahsettiğimiz 19 Şubat 1942 tarihli emirname (ki Harbiye Bakanına ve ordu kumandanlarına istedikleri yerlerde askerî mntakalar ihdas etmek ve buralardan istedikleri kimseleri çıkarmak seâhiyetini veriyordu) birçok dâvalara sebebiyet vermiştir.

Bunlardan *Hirabayashi v. United States* dâvası (69), Japon aslından bir Amerikan vatandaşının, askerî mntıkada sokağa çıkma yasağına ve mezkûr mntakadan tahliyesi zmnında bir kontrol merkezine kaydolma mükellefiyetine riayetsizlikten dolayı mahkûm olması neticesinde Yüksek Mahkemeye intikal etmiştir. Yüksek Mahkeme huzurunda müdafaa tarafı, gerek Başkanın emirnamesinin ve gerek onu destekleyen kanunun anayasaya aykırı oldukları def'inde bulunmuş, ve bilhassa, mezkûr tedbirlerin, Amerikan vatandaşları arasında ırk bakımından bir tefrik yapmakla anayasanın 5 inci Değişikliği hükümlerine karşı geldiğini ileri sürmüştür. Dâva mevzuunu daraltarak sadece sokağa çıkma yasağını ele alan Mahkeme, müdafanın bu tezini reddetmiş ve «silâhlı kuvvetler personeli ile harp malzemesinin casusluk ve sabotaj tehlikelerine karşı korunması zmnında önleyici müdafaa tedbirleri ittihazının harp selâhiyetleri cümlesinden» olduğunu beyanla mezkûr yasağın emrinin anayasaya uygunluğuna hükmetmiştir. Bu yasağın sadece Japon aslından olan kimselere tatbik edildiği ve binaenaleyh vatandaşlar arasında anayasa hükümlerine aykırı olarak ırk bakımından bir tefrik yapıldığı iddiasına gelince, Yüksek Mahkeme, bu tedbirin ittihazını icabettiren hususî vaziyet ve şartlar (Batı sahillerinin istilâ tehlikesine maruz bulunması, beşinci kol faaliyetlerinden alınan dersler, Japon aslından bazı vatandaşların eski ana vatanlarıyla münasebetlerini idame ettirmeleri gibi) göz önüne alındığı takdirde bu şekilde bir tefrikin usulsüz sayılmayacağı, binaenaleyh bunun 5 inci Değişikliğe aykırı düşmeyeceği yolunda karar vermiştir.

Hirabayashi dâvasında mecburi tahliye emrini ele almaktan içti-
nap eden Yüksek Mahkeme, başka bir dâva dolayısıyla (70) bu nokta üze-
rinde de bir karara varmak zorunda kalmıştır. Korematsu namında Ja-
pon aslından diğer bir Amerikan vatandaşı, muayyen bir tarihe kadar
boşaltılması icabeden bir mintakada tahliye muamelesi için vaktinde
müracaat etmediğinden dolayı bidayet mahkemesinde mahkûm olmuş
bulunuyordu. Dâvayı temyizen tetkik eden Yüksek Mahkeme, *Hiraba-
yashi* kararında serdetmiş olduğu esbabı mucibeyi aynen tekrarlar, Japon
ırkından olan vatandaşların Pasifik sahillerinden boşaltılması emrinin
anayasaya uygun olduğu hükmüne varmıştır. Ancak, Yüksek Mahkeme
Hirabayashi kararını ittifakla vermiş olduğu halde, bu meselede üç
hâkim karara muhalif kalmışlardır (71). Bunlardan bilhassa hâkim
Jackson, fikrimizce gayet doğru ve yerinde olan mütaâsında, askerî ma-
kamların fevkalâde hallerde memleketin selâmeti için kanuna ve anaya-
saya uymayan tedbirler alabileceklerini, fakat bu tedbirlerin geçici ol-
duklarını ve ancak tehlikenin ve zaruret halinin devamı müddetince
tatbik edilebileceklerini, mahkemelerin hiçbir zaman bu kabil icraa-
tı zarurî oldukları mülâhazasıyla meşru addetmemeleri lâzımgeldiğini, zi-
ra bu takdirde kanunsuzluğu tasvip etmiş ve bunu prensip haline getir-
miş olacaklarını belirtmiştir (72).

Yüksek Mahkemenin, harp içinde Başkanın selâhiyetleri mevzuun-
da mühim kararlarından birisi de «Sabotajcılar vakası» dolayısıyla ver-
miş olduğu karardır (73). Başkan Roosevelt, 2 Temmuz 1942 tarihli bir
emirname ile, Amerikan harp tesislerini tahrip etmek maksadile Alman
denizaltıları tarafından gizlice Birleşik Devletler sahillerine çıkarılan se-
kiz nazi sabotajcısını (ki bunlardan yedisi Alman, birisi de Amerikan tâ-
biyetinde idi) muhakeme etmek üzere sekiz subaydan müteşekkil bir as-
kerî komisyon tayin etmiş bulunuyordu. Sabotajcıların muhakemesi bu
komisyon huzurunda görülmekte iken müdafaa avukatları Yüksek Mahke-

(70) *Korematsu v. United States*, 323 U. S. 214.

(71) Corwin (*Total War and the Constitution*, s. 97), Yüksek Mahkemenin Ko-
rematsu kararında bu ekilde ikiye bölünüşünü, iki karar arasında geçen bir buçuk
senelik müddet zarfında «Japon tehlikesi» nin bir hayli azalmış olmasına atfediyor.

(72) *Hirabayashi ve Korematsu kararlarının daha etraflı bir tetkiki için bk. Cor-
win, Total War and the Constitution*, s. 95 - 98; ve Andre Gervais, loc. cit., s. 624-629.

(73) *Ex parte Quirin*, 317 U. S. 1

meye müracaatla, Başkanın bir emirname ile hususî bir askerî mahkeme teşkiline selâhiyetli olmadığı ileri sürerek müekkillerinin, anayasanın 5 inci ve 6 ncı Değişikliklerinde tanınan haklar gereğince sivil bir mahkeme tarafından muhakeme edilmelerini talep etmişlerdir. Yüksek Mahkeme, müdafanın bu iddia ve talebini inceledikten sonra reddetmiş, ve düşman sabotajcılarının muhakemesi için bir askerî komisyon ihdasının, silâhli kuvvetler başkumandanı sıfatıyla Başkanın selâhiyetleri dahilinde olduğunu beyan etmiştir. Bu kararın bilhassa şu noktası zikre şayandır: «Harp ve vahim bir umumî tehlike zamanında Başkanın, ordu Başkumandanı sıfatıyla haiz olduğu selâhiyetlere istinaden vermiş olduğu emirler, anayasaya ve ona uygun olarak vazedilen kanunlara aykırı oldukları hususunda kat'î bir kanaat bulunmadıkça mahkemeler tarafından bertaraf edilmemelidir» (74).

Şimdi, Yüksek Mahkemenin, Başkanın fevkalâde selâhiyetleri bahsinde vermiş olduğu en son karara gelelim. Geçen Haziran ayında, Amerikan çelik sanayiindeki ihtilâf dolayısıyla verilen bu karar (*Youngstown Co. v. Sawyer*), Başkanın selâhiyetlerini tahdit ve takyit etmesi bakımından Yüksek Mahkemenin içtihadında sayılı bir mevki işgal edecektir.

1952 ilkbaharında, Amerikan çelik sanayiinde ücret meselesinden dolayı işçilerle patronlar arasında çıkan ihtilâf hatırlardadır. Başkan Truman, iki taraf arasında anlaşma ümitlerinin kaybolması üzerine, 650.000 çelik işçisinin grevine mâni olmak maksadile 8 Nisanda bütün çelik fabrikalarına hükûmetçe el koyma kararı vermiştir. Başkan, neşrettiği emirnamele, fevkalâde hâlin mevcudiyetinden bahisle, çelik istihsalinin durmasının millî müdafaa hazırlıklarını sekteye uğratacağını ve memleket için çok büyük zararlar tevhit edeceğini söylüyor, ve buna mâni olmak maksadile Ticaret Bakanını çelik fabrikalarına el koymaya ve işçi ücretleriyle çalışma şartlarını tesbite selâhiyetli kıldığını bildiriyordu (75).

(74) Bu vak'anın daha mufassal tetkiki için, bk. Robert E. Cushman, *The Case of the Nazi Saboteurs*. *American Political Science Review*, 1942, s. 1082 - 1091.

(75) Ek. 10 Nisan 1952 tarihli *New - York Herald Tribune* gazetesi. — Birçok Kongre âzaları, Bakanın, Taft - Hurtley kanunu tatbik ederek suretiyle grevin önüne geçebileceğini hatırlatmışlardır. Filhakika, bu kanunun bir hükmü, grev kararı veren işçilere, bu kararların tatbik mevkiine koymadan önce 30 gün beklemek mecburiyetini tahmil etmektedir. Fakat Truman, çelik işçilerinin esasen kendiliklerinden 30 günden fazla beklemiş olduklarını, binaenaleyh onları tekrar bekletmenin haksızlık olacağını ileri sürerek muarızı bulunduğu Taft - Hartley Kanununu tatbikten imtina etmiştir.

Bu karar üzerine, çelik şirketleri derhal federal kaza mercilerine müracaatla, Başkanın müdahalesinin kanunsuz olduğunu, bunun, anayasa tarafından teminat altında bulundurulmuş mülkiyet hakkına bir tecavüz teşkil ettiğini ileri sürerek el koyma kararının ref'ini talep etmişlerdir. Mintaka Federal mahkemesi, çelik şirketlerinin iddia ve taleplerini haklı bulmuş, Başkanın ittihaz etmiş olduğu tedbirin hiçbir kanunî mesnedi bulunmadığını, anayasanın da kendisine bu selâhiyeti tanımadığını beyanla el koyma emrinin ref'ine ve fabrikaların sahiplerine iadesine karar vermiştir (76). Hükûmetin bu kararı temyiz etmesi üzerine mesele neticede Yüksek Mahkemeye intikal etmiştir.

Yüksek Mahkemenin bu mevzuda vereceği karar hususî bir ehemmiyet arz etmekte idi. Filhakika, Başkan Truman'dan önce, Lincoln, Wilson ve bilhassa Roosevelt geçmişte birçok defalar hususî mülkiyete el koyma yoluna gitmişlerse de, aynen bu vak'a benzer bir vak'a hiçbir zaman mahkemelere intikal etmemiş olduğundan bu sahada kazâî bir hüküm mevcut bulunmamaktaydı. Bu bakımdan Yüksek Mahkeme vereceği kararlar yeni bir içtihat yaratmış olacaktı. Fakat asıl mühim olan nokta, Mahkemenin, el koyma tedbiri dolayısıyla, Birleşik Devletler Başkanının fevkalâde selâhiyetleri bahsinde iki zıt tezdenden birini kabul etmek mevkiinde bulunuşu idi. Yüksek Mahkeme ya hükûmetin tezini haklı görerek, Başkanın, fevkalâde hallerde kanunun müsaadesi olsun veya olmasın memleket menfaati için lüzumlu addettiği tedbirleri alabileceğini kabul edecek (ki bu aşağı yukarı Başkanın selâhiyetlerinin hudutsuz olduğunu kabul demektir), yahut ta, diğer tezin iddia ettiği gibi, vaziyet ve şartlar ne olursa olsun hiçbir zaman kanun dışındaki tedbir alınmayacağına hükmederek ileride fevkalâde vahim bir vaziyet karşısında icra kuvvetinin elini kolunu bağlamış olacaktı.

Neticede, Mahkeme, 3 reye karşı 6 reyle Başkanın el koyma emrinin kanunsuz olduğuna karar vererek bidayet mahkemesinin hükmünü tasdik etmiştir. Yüksek Mahkeme bu kararı ile ilk defa olarak bir Başkan tarafından fevkalâde hal ve şartlar esbabı mucibesile alınmış bir tedbirin bâtil kılması, ve bu suretle icra kuvvetinin selâhiyet sahasını tahdit etmiş oluyordu. Bununla beraber, Mahkeme, her zaman olduğu gibi, Başkanın selâhiyetlerinin etraflı bir tarifini yapmaktan kaçınarak mevzuu sadece çelik ihtilâfına inhisar ettirmeğe çalışmıştır. Ekseriyeti

teşkil eden hâkimlerin her birisinin ayrı bir mütalâa yazmak suretile bazı ihtirâzî kayıtlar dermeyan etmiş olmaları, ve bu hususî mütalâalarda belirtilen görüşler arasında bazı ayrılıklar bulunması Yüksek Mahkemenin bu karara kolaylıkla varmamış olduğunu göstermektedir. Mamafih, altı hâkim şu esaslar üzerinde birleşmişlerdir: 1) Ne anayasada, ne de herhangi bir kanunda Başkana sarîh veya zımnî olarak hususî mülkiyete el koyma selâhiyetini veren bir hüküm mevcut değildir. 2) Başkan, çelik fabrikalarına el koyma kararını vermekle teşriî bir tasarrufta bulunmuştur; teşriî selâhiyeti ise anayasaya göre ancak Kongreye aittir; binnaenaleyh Başkan, selâhiyetlerini aşarak Kongrenin sahasına tecavüz etmiştir. 3) Fevkalâde bir hâlin mevcudiyeti Başkana hususî mülkiyete el koyma hakkını bahşetmez.

Ancak, bu son noktanın kat'iyet derecesi hakkında ekseriyet hâkimleri arasında görüş farkı bulunduğu serdedilen hususî mütalâalardan anlaşılmaktadır. Ekseriyet kararını kaleme alan ve okuyan hâkim Black bu hususta son derece kat'î bir ifade kullanmış ve bu kaidenin «iyi zamanlarda olduğu gibi kötü zamanlarda da» câri olacağını beyan etmiştir. Diğer bazı hakimler ise ilerisi için bir açık kapı bırakmayı lüzumlu görmüşlerdir. Ezcümle hâkim Clark, kanaatince anayasanın fevkalâde vahim zamanlarda Başkana geniş selâhiyetler bahşettiğini, ve Başkanın müstakillen hareket etmek hakkının vaziyetin vahamet derecesine bağlı olduğunu ifade etmiştir.

Ekalliyette kalan diğer üç hâkim ise ekseriyet kararını şiddetle tenkit ederek hükûmetin tezini desteklemişlerdir. Ekalliyetin görüşünü belirten Başhâkim Vinson, Başkanın fevkalâde hallerde Kongrenin müsaadesi olmaksızın hareket edemeyeceği fikrinin hatalı ve tehlikeli olduğunu ve bunun, icra kuvvetini zâfa düşüreceğini ileri sürmüştür. Başhâkim Vinson'a göre, bu telâkkinin kabulü, ileride âcil ve vahim bir vaziyet karşısında hükûmet mekanizmasını felce uğratmak neticesini tevliht edecektir.

Yüksek Mahkemenin bu son kararı, Birleşik Devletler Başkanının selâhiyetleri ve otoritesi bakımından acaba ne gibi tesirler husule getirebilir? Kararın yakın tesirinin, bugün için Başkanın vâsi selâhiyetlerini tahdit ve takyit etmek olduğuna şüphe yoktur. Ancak, uzak tesirleri kat'î olarak hesaphyabilmek biraz güçtür. Başkanın, kanunî bir müsaade olmaksızın hareket edemeyeceği hususunda konmuş olan tahdidin her zaman ve her türlü şartlar altın damuteber olacağı iddia edilemez. Esasen,

kararın lehinde rey veren hâkimlerin bir kısmı da mütalâalarında bu hususu ihsas etmişler ve «harp, yakın bir tecavüz veya istilâ tehlikesi» gibi istisnai vaziyetleri zikrederek ilerisi için kendilerini bağlamaktan kaçınmışlardır (77). Binaenaleyh, yarın değişik vaziyet ve şartlar altında aynı fiilin kanunî sayılmaması ve Başkanın selâhiyetleri dahiline girmemesi için hiçbir sebep yoktur (78).

Şimdiye kadar söylediklerimizden hülâsa olarak çıkan netice şudur: Amerika Birleşik Devletleri Başkanı harp ve milli bahrân zamanlarında normal selâhiyetlerinin üstünde bir takım fevkalâde selâhiyetler ihraz eder. Anayasanın icra kuvvetine müteallik hükümlerinin ve bhusus Başkanın silâhlı kuvvetler başkumandanı yapan hükmün son derece geniş bir tefsirinden çıkan bu selâhiyetler umumiyetle doktrin ve içtihat tarafından tanımlanmaktadır. Ancak mezkûr selâhiyetlerin şümul sâhası ve hudutları malûm ve muayyen değildir. Bu husus doktrinde münakaşalı olduğu gibi Yüksek Mahkeme de bunları tayin ve tesbitten sistematik olarak kaçınmış. Netice itibariyle, bu selâhiyetlerin nerelelere kadar uzanabileceğini vaziyetin vahamet derecesi tayin eder: Tehlike ne kadar büyük ise Başkanın selâhiyetleri de o nisbette genişir.

Yüksek Mahkemenin bu hususta takibettiği hattı hareketin gayet pratik olduğuna şüphe yoktur. Ancak, objektif bakımdan mütalâa edildiği takdirde, bu metodun her zaman anayasanın elfaz ve ruhuna uygun düşmediği itiraf edilmek lâzımgelir. Birleşik Devletler anayasasının, harp ve bahrân zamanlarında Başkanın selâhiyetlerinin bir miktar genişletilmesine müsait olduğu tarzında tefsiri mümkündür. Fakat bu gelişmenin hiçbir zaman anayasanın ve kanunlarının dışına çıkacak dereceye varmaması icabeder. Şüphesiz öyle haller vardır ki, memleketin selâmeti ve bekası için kanunsuz da olsa derahl bir tedbirin alınmasını zarurî kılabilir. Ancak, böyle bir fiili mutlaka bir kanunîlik kisvesi ile örtmeğe

(77) Bk. Lucius Wilmerding, Jr., The President and the Law. Political Science Quarterly, 1952, s. 382. Bu müellife göre, Başkanın fevkalâde hallerde müstakilen hareket etmek selâhiyetinin mevcut olup olmadığı sualine, karara iştirâk eden hâkimlerden üçü «hayır» biri «evet» birisi de «belki» diye cevap vermişlerdir. Bu hâkimlerin, birleştikleri nokta, Başkan böyle bir selâhiyeti haiz olsa dahi, mevcut çelik ihtilâfının bu selâhiyetin kullanılmasını meşru kılacak «fevkalâde ahvat» den addedilemeyeceğidir.

(78) Aynı fikir hakkında bk. Arthur Krock'un 8 Haziran 1952 tarihli New York Times gazetesindeki makalesi.

çalışmamak lâzımdır. İcra kuvvetine, fevkalâde hallerde kanun dışına çıkabilmeyi bir hak olarak tanımak, onu peşinen her türlü mes'uliyetten ibra etmek demektir. Bu, son derece tehlikeli, ve hukuk devleti mefhumu ile kabili telif olmayan bir doktrindir. *Salus populi suprema lex vecizesi* muhakkak ki büyük bir siyasî hakikati ifade eder; fakat bunun hukukî bir düstur olarak alınmasına imkân yoktur.

B İ B L İ Y O G R A F Y A

a. Resmî neşriyat :

Statutes at Large (Kanunlar Mecmuası)
United Etates Supreme Court Reports (Yüksek Mahkeme Kararları)

b. Umumî eserler ve Monografiler :

- BERDAHL, C. A. — War Powers of the Executive in the United States. Urbana, 1920.
- BINKLEY, W. E. — President and Congress. New York, 1947.
- BROGAN, D. W. — The American Political System. London, 1947
- CHAMBRUN, A. de — Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis d'Amérique. Paris, 1896.
- CORWIN, E. S. — The President: Office and Powers. New York, 1948.
— Total War and the Constitution. New York, 1947.
- HAZLITT, H. — A New Constitution Now. New York, 1942.
- HOWARD and BONE — Current American Government; Wartime Developments. New York, 1943.
- OGG and RAY — Introduction to American Government. New York, 1945.
- SMALL, N. J. — Some Presidential Interpretations of the Presidency. Baltimore, 1932.
- SWISHER, C. B. — American Constitutional Development. Cambridge, Mass., 1943.
- WEST, R. — American Government. London, 1939.
- WILLOUGHBY, W. W. — The Constitutional Law of the United States. 8 vols. New York, 1929.

c. Makaleler :

- ALEXANDER, M. — Wartime Control of Japanese Americans, The Nisei: A Casualty of World War II. (Cornell Law Quarterly, 1942 - 43, s. 385 ve dev.)

- FRANKLIN, M. -- War Power of the President: A Historical Justification if Mr. Roosevelt's Message of September 7. (Tulane Law Review, 1942 - 43, s. 43, s 217 ve dev.)
- FREEMAN, H. -- Genealogy, Evacuation, Law. (Cornell Law Quarterly, 1942 - 43. s. 414 ve dev.)
- GERVAIS, A. -- Chronique constitutionnelle étrangère: Etats - Unis (1939 - 1946),)Revue du droit public, 1946, s. 593 ve dev.)
- HANNAH, P. F.. -- Some Aspects of Price Control in Wartime. (Cornell Law Quarterly, 1941 - 42, s. 21 ve dev.)
- MEIKLEJOHN, A. -- Congress and the People. (The Nation, 1942, s. 469 ve dev.)
- PRICE, B. -- Governmental Censorship in Wartime. (American Political Science Review, 1942, s. 837 ve dev.)
- THOMPSON, C. -- The Presidency in Domestic Crisis. (Current History, 1945. s. 127 ve dev.)
- WILMERDING, L. -- The President and the Law. (Political Science Quarterly, 1952, s. 321 ve dev.)

d. Gazeteler :

New York Times.

New York Herald Tribune

KISALTMALAR :

- Stat. L. : Statutes at Large (Kanunlar Mecmuası)
- U. S. : United States Supreme Court Reports (Birleşik Devletler Yüksek Mahkemesi Kararları)
- Bl. : Black tarafından neşredilen Yüksek Mahkeme Kararları.
- Wall. : Wallace tarafından neşredilen Yüksek Mahkeme Kararları.

Bu kısaltmaların başındaki rakamlar cilt numaralarını, sonundaki rakamlar ise sahife numaralarını gösterir.